Fachbereich Sozialwissenschaft

Politics der Konstruierung des Wohlfahrtsstaates in Taiwan – das Beispiel der Alterssicherung

Dissertation
Zur Erlangung der Doktorwürde
durch den
Promotionsausschuss Dr. rer. pol.
der Universität Bremen

vorgelegt von

Chen, Ming-Fang 陳明芳

Bremen, 15. Mai 2009

Gutachter

Prof. Dr. Stephan Leibfried
Prof. Dr. Winfried Schmähl

Kolloquium Termin: 30. März 2009

To my parents

謹獻給

我的父親 陳平符及母親 楊秋香

Inhaltverzeichnis I
Übersichtensverzeichnis XII
Abbildungsverzeichnis XIV
Abkürzungsverzeichnis XV

Einleitung: *Politics* der Konstruierung des Wohlfahrtsstaates in Taiwan – das Beispiel der Alterssicherung.....1
1. Der bisherige Forschungsstand im Bereich der Wohlfahrtsstaatstätigkeit Taiwans und die Notwendigkeit sowie Besonderheit dieser Studie.....3
2. Ein sich neu formierender Wohlfahrtsstaat in Taiwan ohne umfassendes Alterssicherungssystem: Thematische Bedeutung der Alterssicherung..... 9
3. Forschungsmethode, Fragestellung, These und Argumente..... 17
4. Gliederung der Arbeit..... 21

Teil I Historischer Abriss des sozialen Sicherungssystems in Taiwan: die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und ihre Rahmenbedingungen

Kapitel 1 Politische, Wirtschaftliche und demographische Entwicklung seit 1945 als Hintergrund der wohlfahrtsstaatlichen Konstruierung.....25

Kurzer Überblick über die Geschichte Taiwans bzw. der Republik China.....25
Politische Entwicklung..... 26
1. Die Gewaltenteilung und administrative Struktur in der Verfassung..... 27
2. Die autoritäre Zeit zwischen 1949 und 1987 und ihre Auswirkungen.....28
(1) Zwischenfall vom 28. Februar 1947 als Ausgangspunkt zur Bildung der politischen und ethnischen Spaltung..... 28
(2) Wesentliche autoritäre Maßnahmen zur Machtkonzentration auf das Amt des Präsidenten, Einschränkung der politischen Freiheitsrechte und Mitwirkung der Wählerschaft auf kommunaler Ebene..... 29
(3) Regimekrise in den 1970er Jahren durch die außenpolitischen Rückschläge und die Herausforderung der Opposition.....30
3. Die „Great Transformation“ durch die Demokratisierung seit Mitte der 1980er Jahre und ihre Auswirkungen.....31
(1) Einleitung der politischen Liberalisierung mit vielfältigen, zeitgleichen politischen Ereignissen – Gründung der oppositionellen Partei DPP (die Democratic Progressive Party), Aufhebung des Kriegsrechtes, massive sozialen Bewegungen, Verleihung der Versammelungsrechte und politischen Reformen.....31
(2) Konsolidierung der Demokratie in den 1990er Jahren und ihre Folgen – permanente Wahlkämpfe und Formierung des neuen Mehrparteiensystems..... 33

(3) Der erste Regimewechsel 2000 und seine Konsequenzen – Bildung des Mehrparteiensystems, das Problem „divided government“, ideologische Polarisierung über die Frage der Unabhängigkeit und reine endogenorientierte Entwicklung..... 34
Wirtschaftliche Entwicklung..... 36
1. Zentrale Strategien und Charakteristiken der Wirtschaftsentwicklung sowie ihre Einflussfaktoren..... 37
2. Wesentliche Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung.....41
(1) Soziale, wirtschaftliche und politische Konsequenzen aus der Landreform: Soziale Symmetrie und hohe Produktionszuwächse der Landwirtschaft als Beiträge zur politischen Unterstützung aus den ländlichen Regionen und zur Industrialisierung.....41
(2) „compressed“ Industrialisierung und ihre Konsequenzen für die Landwirtschaft.....42
(3) Vollbeschäftigung, offener und dynamischer Arbeitsmarkt sowie die Einschränkung der Arbeiterrechte zu Lasten der Bildung eines Arbeiterbewusstseins und der Arbeiterklasse...42
(4) Positive Auswirkungen des Wirtschaftswunders auf Wohlstand, politische Konsolidierung und Diplomatie.....43
(5) Ungünstige Unternehmensstruktur für die Gewährung betrieblicher Ausbildung und Sozialleistungen sowie für strukturelle Transformation..... 44
(6) Strukturwandel als künftige Herausforderung..... 44
Demographische Entwicklung..... 45
1. Allgemeine Tendenz der Bevölkerungsentwicklung: Schrumpfende Zahl der Bevölkerung aufgrund der sinkenden Geburtenhäufigkeit.....45
2. Alterssicherungsproblem aufgrund einer sinkenden Geburtenhäufigkeit bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung..... 46
3. Überalterte Gesellschaft seit 1993 mit einer schnell alternden Bevölkerungsstruktur..... 47
4. Steigender Altenquotient als potentielle wirtschaftliche und sozialpolitische Probleme Steigender.....48
Zusammenfassung: Wesentliche Auswirkungen der endogenen und exogenen Entwicklung auf die Konstruktion des Wohlfahrtssystems Taiwans.....49

Kapitel 2 Die Konstruierung des Wohlfahrtsstaates seit 1945.....53

Überblick über das Wohlfahrtssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts.....53
Die programmatische Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeiten zwischen 1945 und 2005.....56
1. Entwicklung in der Zeit des autoritären Staates von 1945 bis 1987 : Gründung des Wohlfahrtssystems durch Berufs-Sozialversicherungen, marginale Sozialhilfe und Wohlfahrtsdienste – Staatsklientelzentrierung der Sozialpolitik mit schrittweiser Ausdehnung auf Beschäftigte der Privatwirtschaft.....56
(1) „Soziale Sicherung“ in der Verfassung, die KMT-Parteiprogramme und die Regierungserklärung zur sozialen Wohlfahrt.....57

(2) Sozialversicherung..... 57
(3) Sozialhilfe.....59
(4) Wohlfahrtsdienste..... 59
(5) Arbeiterschutz.....60
2. Entwicklung nach der Demokratisierung von 1988 bis 2000: Formierung des Wohlfahrtsstaates in den „goldenen zehn Jahren der sozialpolitischen Entwicklung“ – universale Gesundheitssicherung und Eingliederung sozial marginalisierter Gruppen ins Wohlfahrtssystem.....61
(1) „Social welfare“ als bedeutungsschweres Thema in der Verfassungsreform und der Parteienkonkurrenz, neue Regierungserklärung zur Sozialpolitik und nationale Konferenz über die soziale Wohlfahrt..... 61
(2) Sozialversicherung..... 63
A. Gesundheits- und Berufs-Sozialversicherungen..... 63
B. Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung.....65
(3) Sozialhilfe.....66
(4) Wohlfahrtsdienste..... 68
(5) Arbeiterschutz und Beschäftigung.....68
A. Ausdehnung des Geltungsbereiches des ANG..... 68
B. Einführung des Arbeitslosengelds in der AV..... 69
(6) Alterssicherung.....69
3. Entwicklung nach dem ersten Regimewechsel von 2000 bis 2005: Fortentwicklung des Wohlfahrtsstaates – partikularisierte Basisalterssicherung und Schutz der Beschäftigten..... 70
(1) Nationale Konferenz über die soziale Wohlfahrt und neue Regierungserklärung zur Sozialpolitik..... 70
(2) Sozialversicherung..... 70
(3) Sozialhilfe.....72
(4) Wohlfahrtsdienste..... 73
(5) Arbeiterschutz und Beschäftigung.....75
A. Das vorläufige Gesetz über die Schaffung der Arbeitsplätze durch öffentliche Dienste.. 75
B. Einführung der Beschäftigungsversicherung.....76
C. Inkrafttreten des „Gender Equality in Employment Act“..... 77
(6) Alterssicherung.....77
4. Zwischenresümee..... 78
Quantitative Betrachtung des Wohlfahrtssystems: Sozialausgaben in den Staatsausgaben, im internationalen Vergleich und ihre Struktur..... 80
1. Sozialausgaben in den Staatsausgaben..... 80
2. Sozialausgaben: Entwicklung in Taiwan und im internationalen Vergleich..... 82
3. Struktur der Sozialausgaben der Zentralregierung.....84
Wesentliche Probleme im Wohlfahrtssystem: Unsicherheit, Stratifizierung und Ungleichheit..... 86

Die theoretischen Erklärungen.....88
Zusammenfassung.....94

Teil II Der Wohlfahrtsstaat, die politischen Institutionen und das Regierungssystem: eine integrierte Erklärung über die Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan seit den 1990er Jahren

Kapitel 3 Der Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Stratifizierung und Ungleichheit sowie Mechanismen zum Einfluss auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institution, Wahlen und Parteien für die Interessenrepräsentation und das Regierungssystem für das *Policy-Making*.... 99

Wohlfahrtsstaat: System zur Erzeugung der Ungleichheit und Stratifizierung sowie Mechanismen zum Einfluss auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen..... 100
1. Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Ungleichheit und Stratifizierung..... 101
(1) Theorien über die westlichen Wohlfahrtsdemokratien und die lateinamerikanischen Wohlfahrtssysteme..... 101
(2) Signifikante Ansatzpunkte für die Analyse der Stratifizierung und Ungleichheit des taiwanischen Wohlfahrtssystems.....107
2. Feedback-Effekte des Wohlfahrtsstaates auf die Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen: Theorien und signifikante Ansatzpunkte für die Analyse des taiwanischen Alterssicherungssystems..... 112
(1) Policies transform politics.....113
(2) Pfadabhängigkeit.....117
(3) Die institutionelle Transformation..... 122
Regierungssystem als Ausgangsbasis für Diskussionen über den Einfluss der Institutionen auf den politischen und *policy* Prozess..... 125
1. Typen der Regierungssysteme und institutionelle Merkmale..... 126
2. Wesentliche Auswirkungen des präsidentiellen Regierungssystems auf die demokratische Repräsentation und das *policy-making*: *majoritarian tendencies* aufgrund *temporal rigidity* und *dual democratic legitimacies*..... 127
Die politischen Institutionen für die Interessenrepräsentation.....129
1. Parteien und Parteienwettbewerb.....129
(1) Genese und Entwicklung der Parteien und die Art der Interessenrepräsentation.....131
A. Die westlichen Demokratien: Links-Rechts-orientierte Parteien und Interessenrepräsentation nach dem „responsible party government“ – Modell.....131
B. Taiwan: Parteiendifferenz durch die Frage der nationalen Identität, auf sozialen Netzwerken und Patronage beruhende Interessenrepräsentation der Parteien..... 134
(2) Parteienkonkurrenz: ihr Einfluss auf sozialpolitische Entwicklung..... 140

(3) Zwischenfazit..... 144
2. Wahlen und Wahlsystem..... 145
(1) Wahlen und Wahlsysteme in Taiwan – das System der nicht übertragbaren Einzelstimmengebung im Mehrpersonenwahlkreis (single non-transferable vote in multimember districts, SNTV/MMD) für die Wahl der Abgeordneten und die relative Mehrheitswahl im Einerwahlkreis (*firs past the post*, FPTP) für die Wahl der Exekutive..... 146
(2) Effekte und Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation.....147
A. Zentrale Dimension der Wirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation: kandidaten- vs. parteienzentrierte Wahlen und das Verhalten politischer Akteure.....147
B. Wirkungen vom SNTV/MMD auf Kandidaten und Parteien in Taiwan: partikularisierte Interessenrepräsentation und Förderung der privatbezogenen Politik.....148
C. Wirkungen der Mehrheitswahl, Differenz vs. Homogenität der Interessen zwischen Legislative und Exekutive und die politische Orientierung der Abgeordneten..... 151
D. Vertikale Unterschiede der Interessenrepräsentation zwischen zentraler und kommunaler Ebene..... 152
(3) Zwischenfazit..... 153
Wirkung des (semi)-präsidentiellen Regierungssystems auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung.....154
1. Gewaltenteilung im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem..... 155
2. *Policy*relevante Gewalten des Staatspräsidenten..... 163
3. Zwischenfazit.....165
Zusammenfassung: Ein integrierter Ansatz zur Erklärung der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren..... 167

Kapitel 4 Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Zeit der KMT-Regierung: Politische Thematisierung der Altersrente und die dreifache Stufenfolge zwischen 1992 und Anfang 2000..... 173

Überblick über das Alterssicherungssystem vor den 1990er Jahren: Struktur, zentrale Probleme und Auswirkungen.....174
Demokratisierung, politische Parteien, Wahlen, die politische Thematisierung der Alterssicherungsfrage und die Entstehung des Altersehrengelds.....180
1. Die zwei wichtigsten politischen Parteien – KMT und DPP : Entstehung und Entwicklung, Charakterisierung ihrer Kernanhänger und die parteilichen Themen in den 1990er Jahren..... 181
(1) Vom autoritären Regime zur Demokratie: die Entwicklung der KMT nach der Demokratisierung.....181
(2) Die wichtigste Opposition: Entwicklung und Wandel der DPP.....183
(3) *Issues* der Parteien: Wechselwirkung zwischen den Issues der KMT und DPP.....185
2. Wahlen und Klientelismus.....187

3. Die Rentendebatte bei den Wahlen und die Entwicklung des Altersehrengelds zwischen 1992 und 1995.....190
(1) Das Avancieren der Alterssicherung zum politischen Thema im Kreis Tai-nan 1992 und die Altersrente im Kreis Pen-hu 1993.....191
(2) Die Gesetzesvorlage über die Altersrente von der DPP 1993.....192
(3) Das Altersehrengeld bei der Bürgermeisterwahl 1993.....193
A. Die Konkurrenz um das Leistungsniveau.....193
B. Das Wahlergebnis und die Erklärungen für das wenig erfolgreiche funktionierende Wahlkampfthema über das Altersehrengeld.....194
(4) Die Konfrontation der DPP-Bürgermeister mit der Auszahlung des Altersehrengelds 1994.....195
(5) Die Altersrente bei den erstmals stattfindenden Wahlen der Oberbürgermeister und des Provinzgouverneurs 1994.....196
Die Wahlergebnisse, das Regierungssystem und die politischen Initiativen der KMT-Regierung für die Alterssicherung 1992 bis 1995.....197
1. Die Reform der Institutionen der Altersversorgung Anfang der 1990er Jahre.....200
(1) Die Reformvorschläge für die betriebliche Altersversorgung 1990.....200
(2) Die Reform der staatlichen Altersversorgung 1992.....202
2. Die politischen Reaktionen der KMT-Regierung auf die rentenpolitischen Herausforderungen der DPP.....203
(1) Kurzfristige Reaktionen auf das Altersehrengeld der DPP durch „credit-building"-Maßnahmen: die Einführung des „Alterszuschusses für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen" 1993 und ihre Ausweitungen 1994 und 1995.....203
(2) Die Konzipierung der separaten Rentensysteme durch die Verwaltungen 1994.....204
A. Skizze der getrennten Rentenentwürfe für verschiedene Bevölkerungsgruppen.....205
B. Die Rolle der Verwaltungen bei der Planung der neuen Politik.....206
C. Das Innenministerium für die Nationale Rentenversicherung.....206
(3) Die erste Phase der Planung für das nationale Rentensystem von der CEPD (11. 1993 bis 5. 1995)Die Konzipierung der separaten Rentensysteme durch die Verwaltungen 1994.....207
A. Gründe für die Planung des nationalen Rentensystems.....207
B. Das Verfahren der Planung für das nationale Rentensystem.....208
C. Wesentliche Inhalte der Nationalen Rentenversicherung.....209
D. Das Scheitern der Einführung der Nationalen Rentenversicherung.....210
(4) Ein zweifelhafter Sieg der DPP: die Initiative des Alterszuschusses für Landwirte 1995....210
Der Wandel der Wahlkampfpolitics, die Entwicklung des Wohlfahrtssystems, die Dominanz der KMT in Exekutive und Legislative und die Entwicklung des Alterssicherungssystems 1996 bis 2000.....212
1. Veränderte Wahlkampfpolitics und die Thematisierung des Altersehrengelds in den Wahlen...213
2. Wirkungen der Entwicklung des Wohlfahrts- und Alterssicherungssystems, die Planung für

das nationale Rentensystem und die damit verbundenen Reformentwürfe der Berufs-Sozialversicherungen..... 216
(1) Die zweite Phase der Planung des nationalen Rentensystems durch die CEPD (11.1996 bis 9. 1999)..... 217
A. Wirkungen des Basisalterssicherungssystems auf die Neuplanung des nationalen Rentensystems.....217
B. Wesentliche Inhalte der Nationalen Rentenversicherung.....219
C. Hauptdiskurse über die Nationale Rentenversicherung und das Scheitern der Einführung..... 219
(2) Die an die Nationale Rentenversicherung gekoppelten Reformentwürfe über die Berufs-Sozialversicherungen..... 220
3. Die Dominanz der KMT in der Exekutive und Legislative und die Reform des bestehenden Alterssicherungssystems..... 222
(1) Die Integration und Reform der Beamtenversicherung und der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulanstalten 1999..... 223
(2) Der Reformversuch der betrieblichen Altersversorgung 1997-98..... 224
A. Wichtige Gründe für den Paradigmenwechsel beim Reformentwurf über die bAV 1997.....224
B. Wesentliche Inhalte des Gesetzesentwurfs für das durch individuelle Konten ausgestaltete betriebliche Rentensystem und die Kritik daran.....225
C. Der Versuch der Regierung zur Reform der bAV und sein Scheitern..... 226
(3) Die Expansion des Basisalterssicherungssystems: Ausweitung des Alterszuschusses für Landwirte 1998..... 227
Schlussfolgerung..... 228

Kapitel 5 Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Zeit der DPP-Regierung: Die Abweichung vom umfassenden Alterssicherungssystem nach dem Regierungswechsel vom Mai 2000 bis 2005.....233

Das Regierungssystem und seine politischen Wirkungen auf den Ausbau des Basisalterssicherungssystems, die Planung des nationalen Rentensystems und die Reform der betrieblichen Altersversorgung.....234
1. Das semi-präsidentielle Regierungssystem.....234
2. Politische Auseinandersetzungen über den Alterswohlfahrtszuschuss und die Konzepte für das nationale Rentensystem..... 239
(1) Die Auseinandersetzung über den Alterswohlfahrtszuschuss in den ersten drei Monaten nach dem Regierungswechsel..... 239
(2) Die Auseinandersetzungen über die Konzepte für das nationale Rentensystem 2000: Zwei Regierungskonzepte – das System mit individuellen Konten vs. Bürgerrentensystem.....241
3. Die Konferenz über die Wirtschaftsentwicklung 2001 und die neuen Diskussionen über die

Reform der bAV: das Reformkonzept über die bAV mit drei Ausgestaltungen..... 245
Die Veränderung der Machtverhältnisse der Parteien und die Entwicklung des Alterssicherungssystems.....246
1. Formierung neuer politischer Parteien bzw. Parteienblöcke und die Veränderung der Machtverhältnisse der Parteien.....246
2. Die Entwicklung des Alterssicherungssystems: die erfolgreiche Einführung und der Ausbau des Alterswohlfahrtszuschusses vs. die gescheiterte Implementierung der nationalen Rentenversicherung.....249
(1) Einführung und Ausbau des Alterswohlfahrtszuschusses.....249
A. „Wiederbelebung“ des Alterswohlfahrtszuschusses im Mai 2001 und ihre Einführung im Mai 2002.....249
B. Verschiedene Vorschläge von Abgeordneten zur Revision des Alterswohlfahrts-zuschusses und die Lockerung der Anspruchskriterien vom Juni 2003..... 251
(2) Die gescheiterte Implementierung der nationalen Rentenversicherung.....252
A. Die Änderung des Regierungsentwurfs zur Rentenversicherung 2002 und die wesentlichen Inhalte der Gesetzesvorlage über die NRV.....252
B. Zwei Rentengesetzentwürfe von Abgeordneten und die Rentenkontroverse im Parlament..... 254
(3) Novellierung des Gesetzes über Arbeiterversicherung 2003 und die Versicherung für Beamte und Lehrer 2004.....255
Die Transformation der politischen Parteien, Polarisierung der Wahlkampfpolitics und die Entwicklung des Alterssicherungssystems.....256
1. Die Transformation der politischen Parteien.....256
2. Auswirkungen der Transformation der politischen Parteien und der Polarisierung der Wahlkampfpolitics auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems..... 258
(1) Der Ausbau des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer 2003 und 2005.....261
(2) Die Reform der bAV zum System mit individuellen Konten: Erlass des Gesetzes über das Altersruhegeld für Arbeitnehmer 2004 und die Einführung des neuen Systems der bAV 2005.....262
A. Kritik am Regierungsentwurf, zehn alternative Gesetzesvorlagen über die Reform der bAV im Parlament und der Erlass des Gesetzes über die Reform der bAV.....2562
B. Wesentliche Inhalte der neuen bAV.....264
(3) Konflikt der Alterssicherung: die staatsrelevanten Personen vs. landwirtschaftlich Beschäftigten.....264
Schlussfolgerung..... 265

Teil III Neu formierender Wohlfahrtsstaat in Taiwan ohne umfassendes System der Alterssicherung: Die Sozialpolitikinstrumente für die Alters-sicherung und ihre Entwicklungstendenz

Kapitel 6 Die derzeitige Struktur des Alterssicherungssystems..... 269

Überblick über das Alterssicherungssystem nach dem Drei-Schichten-Konzept.....269
Wesentliche Inhalte des derzeitigen Alterssicherungssystems.....275
1. Das durch die Berufs-Sozialversicherungen gestaltete Regelsystem der Alterssicherung.....275
(1) Arbeiterversicherung (AV).....276
A. Einbezogener Personenkreis 276
B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln.....276
C. Finanzierung und Verwaltung.....277
D. Bilanz.....277
(2) Versicherung für Beamte und Lehrer (VfBL).....279
A. Einbezogener Personenkreis.....279
B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln.....279
C. Finanzierung und Verwaltung.....280
D. Bilanz.....281
(3) Militärversicherung (MV).....282
A. Einbezogener Personenkreis.....282
B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln.....282
C. Finanzierung und Verwaltung.....283
D. Bilanz.....283
2. Das durch den Alterszuschuss gestaltete System der Basisalterssicherung.....283
(1) Lebensunterhaltshilfe für Veteranen.....283
(2) Lebensunterhaltszuschuss in der Sozialhilfe.....284
(3) Lebensunterhaltszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen.....285
(4) Alterszuschuss für Landwirte und Fischer.....286
(5) Alterswohlfahrtszuschuss.....287
(6) Bilanz der Alterszuschussprogramme.....288
3. Das ergänzende System der Altersversorgung.....289
(1) Staatliche Altersversorgung.....289
A. Einbezogener Personenkreis.....289
B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln.....290
C. Finanzierung und Verwaltung.....292
D. Bilanz.....292
(2) Obligatorische betriebliche Altersversorgung.....294
A. Einbezogener Personenkreis.....294
a. Die bAV von 1984.....294
b. Die bAV von 2005.....295
B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln.....295

a. Die bAV von 1984.....295
b. Die bAV von 2005.....296
C. Finanzierung und Verwaltung..... 296
a. Die bAV von 1984.....296
b. Die bAV von 2005.....297
D. Bilanz..... 297
4. Zusätzliche Alterssicherung.....298
(1) Private Lebensversicherung und die damit relevante Steuervergünstigung.....299
(2) Verschiedene Formen der Ersparnisbildung (ohne Risikoausgleich).....300
5. Funktionales Äquivalent für die öffentliche Alterssicherung..... 301
(1) Familienunterstützung..... 301
(2) Religiöse Organisationen bei der Alterssicherung..... 303
Charakteristika und besondere Probleme des Alterssicherungssystems.....304
1. Einbezogener Personenkreis, Zugangskriterien und Deckungsgrad der Institutionen..... 306
(1) Das formelle Arbeitsverhältnis und der soziale Status der Senioren als wichtigste Zugangskriterien zum Alterssicherungssystem.....306
(2) Das auf einem Arbeitsverhältnis beruhende System: Kontrastierender Deckungsgrad zwischen Institutionen für Beamte/Lehrer und für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft.... 306
(3) Das auf dem sozialen Status beruhende System: statusdifferenzierte und institutionell segmentierte Alterszuschussprogrammen mit höherem Gesamtdeckungsgrad..... 307
2. Leistungen..... 308
(1) Anspruchsbedingungen..... 309
A. Berufs-Sozialversicherungen: Andauern des Versicherungsstatutes als wichtigste Bedingung, ähnliche Antragsvoraussetzungen und niedriges Anspruchsalter.....309
B. Altersversorgungen: unterschiedliche Maße der Sicherungsfunktion zwischen staatlicher und betrieblicher Altersversorgung durch gesetzliche und strukturelle Faktoren..... 310
C. Alterszuschussprogramme: verschiedene bzw. die staatsrelevanten Personen ausgrenzenden Anspruchsbedingungen..... 311
(2) Leistungsberechnung.....311
A. Grundlage für die Leistungsberechnung in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen: Teil- bzw. letzte Dienstbezüge/Arbeitslöhne.....311
B. Progressive vs. regressive Berechnungsformel in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen..... 312
C. Gesetzlich garantierter Zinssatz auf individuellen Konten des neuen Systems der bAV.. 313
(3) Dynamisierung..... 313
(4) Kontur über das Leistungsniveau im Alterssicherungssystem: gravierender Unterschied zwischen den staatsrelevanten Personen und den anderen Gruppen..... 314
3. Finanzierung..... 317
(1) Berufs-Sozialversicherungen: dominierender Anteil der Einnahmen/Ausgaben für die Altersleistungen und beträchtliches akkumuliertes Kapital.....317

(2) Höheres akkumuliertes Kapital im ergänzenden System der Altersversorgung..... 319
(3) Höherer Beitragsanteil von der Regierung und den Arbeitgebern mit geringem Einkommensverteilungselement.....319
(4) Steigende Haushaltsbelastung durch das aus Steuern finanzierte Alterssicherungssystem... 320
4. Verwaltung..... 321
(1) Staatlich regulierte Institutionen der Alterssicherung..... 321
(2) Öffentlich bzw. konservativ verwaltete Pensionsfonds.....323
Schlussfolgerung..... 323

Kapitel 7 Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....327

Zusammenfassung der zentralen Befunde..... 327
Skizze der Entwicklung zwischen 2006 und 2008 und ihre Auswirkung.....333
Die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems im Vergleich zur rentenpolitischen Entwicklung in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien und in den ostasiatischen Ländern..... 337
Beiträge und Forderungen nach neuen Forschungen.....342

Literaturverzeichnis..... 345

Übersichtverzeichnis

Übersicht 1-1: Wichtige wirtschaftliche Kennziffer zwischen 1967 und 2004..... 40
Übersicht 1-2: Demographische Entwicklung, 1949-2004.....46
Übersicht 1-3: Altersstruktur und Tempo der Alterung in Taiwan, Japan, Deutschland und den USA.....47
Übersicht 2-1: Wohlfahrtssystem 2004 – nach Funktionen gegliedert..... 55
Übersicht 2-2: System der Sozialversicherungen 1994.....64
Übersicht 2-3: Personenkreis und Beitragsverteilungsverhältnis der NGV..... 65
Übersicht 2-4: Armutsgrenze und Haushaltstypen der Sozialhilfe nach Regionen 2005.....66
Übersicht 2-5: Struktur des Lebensunterhaltszuschusses der Sozialhilfe 2005.....67
Übersicht 2-6: Berufs-Sozialversicherungen 2004.....71
Übersicht 2-7: Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung und den Haushalten, 1981-2006.....73
Übersicht 2-8: Wohlfahrtsdienste 2002.....74
Übersicht 2-9: Gesamtstaatsausgaben nach Funktionen zwischen 1966 und 2004..... 81
Übersicht 2-10: Vergleich der Sozialausgaben am BIP beim ähnlichen Wirtschaftsstand..... 83
Übersicht 2-11: Struktur der Sozialausgaben der Zentralregierung 1999.....86
Übersicht 3-1: Hauptstrategie für die Wahlkampfmobilisierung der Kandidaten/Parteien auf verschiedener Ebene..... 154
Übersicht 3-2: Ein integrierter Ansatz zur Erklärung der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren..... 171
Übersicht 4-1: Das Alterssicherungssystem für Menschen über 65 Jahre 1993..... 179
Übersicht 4-2: Wahlen 1989-2000..... 198
Übersicht 4-3: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1992 bis 1998..... 199
Übersicht 4-4: Die Struktur der geplanten nationalen Rentenversicherung 1995..... 210
Übersicht 5-1: Staatspräsident, Parlament und Premierminister in Taiwan.....237
Übersicht 5-2: Die Rentenentwürfe der DPP-Regierung 2000.....243
Übersicht 5-3: Zahl der Sitze und Stimmenanteile der wichtigsten Parteien im Parlament und in der Präsidentschaftswahl.....247
Übersicht 5-4: Wahlen seit 2000..... 259
Übersicht 6-1: Struktur des Alterssicherungssystems 2005.....270
Übersicht 6-2: Struktur des Regel-Alterssicherungssystems 2004..... 273
Übersicht 6-3: Ausgaben des Alterssicherungssystems 2004..... 274
Übersicht 6-4: Bilanz der Arbeiterversicherung hinsichtlich der Altersleistungen, 1961-2004..... 278
Übersicht 6-5: Bilanz der VfBL hinsichtlich der Altersleistungen, 2000-2004.....282
Übersicht 6-6: Lebensunterhaltszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen im Verhältnis zu regionalen Monatskonsumausgaben 2005..... 286
Übersicht 6-7: Bilanz der Alterszuschussprogramme, 1994-2004..... 288
Übersicht 6-8: Bilanz der staatlichen Altersversorgung, 1996-2004..... 293
Übersicht 6-9: Bilanz der bAV von 1984, 1988-2004..... 298

Übersicht 6-10: Individuenbezogene private Personenversicherung, 1995-2004..... 300
Übersicht 6-11: Lebensformen der Über-65-Jährigen, 1986-2000..... 302
Übersicht 6-12: Haushaltsstruktur der Über-65-Jährigen im internationalen Vergleich.....302
Übersicht 6-13: Wichtigste Komponenten der Einkommensquellen der Über-65-Jährigen, 1986-2005..... 303
Übersicht 6-14: Charakteristika des Alterssicherungssystems.....305
Übersicht 6-15: Deckungsgrad verschiedener Institutionen des Alterssicherungssystems 2004....307
Übersicht 6-16: Anspruchsbedingungen und Leistungsberechnungen in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer 2004.....308
Übersicht 6-17: Leistungsniveau verschiedener Institutionen der Alterssicherung 2004.....316
Übersicht 6-18: Finanzielle Dimension der Sozialversicherungen und Altersversorgungen für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer 2004.....318
Übersicht 7-1: Struktur des Alterssicherungssystems 2008.....335

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Entwicklung der drei Altersgruppen zwischen 1951 und 2050.....49
Abbildung 3-1: Politische Positionen der Parteien in Frage der nationalen Identität.....137
Abbildung 6-1: Entwicklung der Ausgaben für die Alterszuschussprogramme, 1994-2003..... 320
Abbildung 6-2: Wachstumsrate der Ausgaben für die Alterszuschussprogramme, der Sozialausgaben und der Staatsausgaben, 1995-2003.....321
Abbildung 6-3: Verwaltungssystem im Zusammenhang mit der Alterssicherung 2005.....322

Abkürzungsverzeichnis

ANG	Arbeitsnormengesetz
AV	Arbeiterversicherung
AVG	Arbeiterversicherungsgesetz
AWZG	Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss
AZfLG	Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte
bAV	betriebliche Altersversorgung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLI	Bureau of Labor Insurance
BRG	Beamtenruhestandsgesetz
BV	Beamtenversicherung
CEPD	Council for Economic Planning and Development
CLA	Council of Labor Affairs
CoA	Council of Agriculture
CPF	Central Provident Fund
CSSA	Comprehensive Social Security Assistance
DGBAS	Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics
DKA	durchschnittlichen Konsumausgaben pro Kopf
DMKA	Durchschnittsmonatskonsumausgaben
DOUG	Gesetz über den Dienst der Offiziere und der Unteroffiziere in den Land- See- und Luftstreitkräften
DPP	Democratic Progressive Party
ESG	Einkommenssteuergesetz
FPTP	first past the post
GNRV	Gesetzes über die Nationale Rentenversicherung
GVfL	Gesundheitsversicherung für Landwirte
HpfVG	Gesetz über die Heimpflege für Veteranen
IMF	International Monetary Fund
KMT	Chinesische Nationalistische Partei, Kuomingtang
LUM	Lebensunterhaltsminimum
LUZ	Lebensunterhaltszuschuss
MCS	Ministry of Civil Service
MPF	Mandatory Provident Fund
MV	Militärversicherung
MVG	Militärversicherungsgesetz
NGV	Nationale Gesundheitsversicherung
NP	New Party
NRV	Nationale Rentenversicherung
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development

PFP	People First Party
RfLSG	Gesetz über den Ruhestand für Lehrer und Schulverwalter
RgfAG	Gesetz über das Ruhegeld für Arbeitnehmer
SNTV/MMD	single non-transferable vote in multimember districts
SRS	Supplementary Retirement Scheme
TSU	Taiwan Solidarity Union
UN	Vereinigten Nationen
VfBL	Versicherung für Beamte und Lehrer
VfBLG	Gesetz über die Versicherung für Beamte und Lehrer
VfL	Versicherung für Landwirte
VPfBG	Gesetz über die Verwaltung des Pensionsfonds für Beamte
WTO	World Trade Organization

Einleitung: *Politics* der Konstruierung des Wohlfahrtsstaates in Taiwan – das Beispiel der Alterssicherung

Die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen haben unterschiedliche Orientierungen. Manche entwickeln neue theoretische Perspektiven zur Erklärung einer alten Frage; manche erklären neue Fragen mit bestehenden theoretischen Perspektiven. Diese Studie versucht, mit neuen Aspekten auf neue Fragen die Antworten zu geben.

Fast alle westlichen Wohlfahrtsdemokratien haben nach dem Zweiten Weltkrieg ein öffentlich-rechtliches Alterssicherungssystem aufgebaut, das in der Folgezeit in Bezug auf den Deckungsgrad und die Generosität substantiell expandierte und dadurch die dritte Lebensphase – Ruhestand – mit der Gewährung der „retirement wage“ sicherte (Graebner 1980, Palme 1990, Myles 1988 und 1989, Ehmer 1990). Mit der Tatsache, dass Anfang der 1970er Jahre die aus diesem System gewährten Altersleistungen in den OECD-Ländern über 60% der sozialen Transferzahlungen ausmachten, ist der Sozialstaat in Wirklichkeit ein Wohlfahrtsstaat für Senioren geworden (Guillemard 1983: 3). Mittlerweile gehört die Altersrente in diesen Ländern zu den „politically constructed property rights“ (Schwartz 2001, vgl. Zacher 1992). Die Analyse der Entwicklung und Expansion dieses sozialen Bürgerrechtes war eines der wichtigsten Themen in der Wohlfahrtsstaatsforschung vor den 1990er Jahren (Vgl. Alber 1982, Flora 1986, Ritter 1989). Mit verschiedenen Forschungsansätzen – vergleichender quantitativer Untersuchung (Myles 1989), historisch-vergleichender qualitativer Analyse (Heclo 1974, Palme 1990, Orloff 1993) sowie Fallstudien (Quadagno 1988, Skocpol 1992) – wurden die Entstehung und die Entwicklung der Rentensysteme und vor allem die Unterschiede hinsichtlich der institutionellen Struktur, des Rentenniveaus, der Qualität der „pension rights“ und der Rentenausgaben zwischen den Ländern eingehend behandelt und erklärt. Dadurch wurden zentrale Wohlfahrtsstaatstheorien getestet bzw. entwickelt.[1]

In den seit den 1980er Jahren intensivierten Diskussionen über die Reform des Wohlfahrtsstaates erfährt wohl kein anderer sozialpolitischer Bereich so viel öffentliche Aufmerksamkeit wie die gesetzliche Rentenpolitik. Dies mag einerseits auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass eine der gegenwärtig bereits wirkenden und künftig wohl dringlichsten sozioökonomischen Herausforderungen an die sozialen Sicherungssysteme, die demographische Verschiebung im Altersaufbau der Gesellschaft, besonders nachhaltig auf die gesetzliche Rentenpolitik ausstrahlt. Die „Ergrauung der Gesellschaft“ (World Bank 1994 und 2005, OECD 1998 und 2000) ist ein

[1] Zwischen den 1960er und 1990er Jahren wurden zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten veröffentlicht, die sich der theoretischen Erklärung über die Entstehung und die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den westlichen Ländern widmeten. Eine systematische Zusammenfassung der herausragenden sozialwissenschaftlichen Erklärungsversuche findet man im Aufsatz vom Jens Alber (1982: 73-118). Eine erweiterte soziologische und politische Zusammenfassung der Wohlfahrtsstaatstheorien ist in den Aufsätzen von Lessenich (2000) sowie Myles und Quadagno (2002) abzulesen.

facettenreiches gesellschaftliches Phänomen mit absehbaren sozialen und ökonomischen Effekten im Bereich der Rentenpolitik. Andererseits mag das Folgende der Grund sein: In keinem anderen sozialpolitischen Programmbereich wird so viel Geld durch das Sozialbudget transferiert wie in der Rentenpolitik. Fasst man die Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenrenten zusammen, so waren es 1995 durchschnittlich fast 40% der Gesamtsozialausgaben, die auf die Rentenausgaben entfielen (Siegel 2002: 191). Dies hat deshalb zu heftigen Diskussionen um das Kernprogramm der Wohlfahrtsstaaten schlechthin beigetragen. Sämtliche Ausgabenstatistiken zeigen, dass es sich bei der gesetzlichen Rentenpolitik um die „Schwergewichte" der staatlichen Sozialpolitik handelt, um die „Elefanten des Wohlfahrtsstaates" (Hinrichs 2000: 190). Bis 1998 haben fast alle OECD-Länder mindestens eine Rentenreform durchgeführt (Myles und Pierson 2001: 305). In Europa wurde die Rentenreform seit der Jahrhundertwende fortgesetzt bzw. intensiviert (Vgl. Arza und Kohli 2008). Die Rentenreform berührt nicht nur das öffentlich-rechtliche Rentensystem, sondern auch die ergänzende zweite Schicht der betrieblichen Altersversorgung und die dritte Schicht der privaten Rentenversicherung, und betrifft somit eine breite politische Ökonomie der Reform des Wohlfahrtsstaates (Feldstein und Siebert 2002, Rein und Schmähl 2004, Clark, Munnell und Orszag 2006). Die Erklärung über die erfolgreiche bzw. gescheiterte Reform des reifen öffentlichen Rentensystems, die sich unmittelbar auf einen Um- und Abbau des Systems erstreckte und somit die „new politics of the welfare state" betraf, stellte eines der zentralen Themen der Wohlfahrtsstaatsforschungen seit den 1990er Jahren in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien dar (Vgl. Pierson und Weaver 1993, Pierson 1994 und 1996, Myles und Quadagno 1997, Weaver 1998, Bonoli 2000, Hinrichs 2000 und 2001, Myles und Pierson 2001).[2]

Die zentrale Bedeutung der Rentenpolitik für die Gesamtstruktur und die Finanzen der westlichen Wohlfahrtsdemokratien traf nur zum Teil auf Taiwan zu. Seit den 1990er Jahren ist das taiwanische Wohlfahrtssystem zwar einem kontinuierlichen Prozess der Diskussionen um die „Rentenreform" unterworfen, der Ausgangspunkt und die Gründe für diese Reform waren aber ganz andere als in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien. Während vor der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 das Thema der Alterssicherung am Rand des taiwanischen Wohlfahrtssystems stand und c.a. 70% der Menschen über 65 Jahre ohne Sozialleistungen lebten, tendiert der taiwanische Wohlfahrtsstaat mit der sozialpolitischen Expansion seit den 1990er Jahren zum „welfare state for the elderly" (Myles 1989: 2). So erhielten im Jahr 2004 über 70% der Senioren einen aus Haushaltsmitteln finanzierten staatlichen Alterszuschuss. Die ausschließlich auf die Alterssicherung ausgerichteten sozialpolitischen Initiativen und die Reformen der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung – die in den 1950er Jahren eingeführten Berufs-Sozialversicherungen und die staatliche Altersversorgung sowie die seit 1984 in Kraft tretende obligatorische berufliche Altersversorgung – wurden erst seit dem demokratischen Wandel ergriffen. Die Kernaufgabe dieser Studie stellt die Analyse dieser Entwicklung dar, und zwar mithilfe eines vom Verfasser entwickelten integrierten

[2] In Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa gehörte die Rentenreform zu einem wichtigen Teil der Wirtschaftsreformen (Vgl. Mesa-Lago 2001, Madrid 2003, Müller 1999 und 2003).

Erklärungsansatzes. Dies wird im Folgenden stufenweise präsentiert.

1. Der bisherige Forschungsstand im Bereich der Wohlfahrtsstaatstätigkeit Taiwans und die Notwendigkeit sowie Besonderheit dieser Studie

Die auf Taiwan zentrierten wissenschaftlichen Forschungen konzentrierten sich überwiegend auf die Wirtschaftsentwicklung und seit Ende der 1980er Jahren auf die politische Liberalisierung und Transformation. In den zwei Gebieten wurden zahlreiche ausgezeichnete Bibliographien veröffentlicht.[3] Im Vergleich dazu ist die Wohlfahrtsstaatstätigkeit ein neues Forschungsfeld. Es gab zwar Mitte der 1980er Jahre die Artikel über den Überblick der Sozialpolitik Ostasiens (Dixon und Kim 1985, Midgley 1986), doch blüht dieses Gebiet erst seit den 1990er Jahren. Durch die Publikation Esping-Andersens, „The Three Worlds of Welfare Capitalism" (1990), wurde eine neue Forschungsdimension über den Politikvergleich der Wohlfahrtsstaatstätigkeit vorgegeben. Die daran anschließenden Diskussionen und Fragestellungen, die sich vor allem darum handeln, wie mit den Entwicklungen in den nicht-westlichen Ländern – z.B. Japan, aber auch in den Schwellenländern Ostasiens – umzugehen ist, brachten zum Teil den Impuls für die auf Asien zentrierten sozialpolitischen Forschungen. So kommen seit den 1990er Jahren die Asien zentrierten sozialpolitischen Forschungen besonders in den wissenschaftlichen Arbeiten zur Sprache, an denen immer mehr ostasiatische Wissenschaftler beteiligt sind, die Artikel über die Sozialpolitik in ihrem Land schreiben.[4] Dies spiegelt die Tatsache wieder, dass das Wohlfahrtssystem in diesen Ländern allmählich das Entwicklungsmomentum übersteigt bzw. an die Bedeutung gewinnt. Die seit dieser Zeit veröffentlichten Publikationen sind sehr massiv und die erklärenden Aspekte sehr breit und divergent. Um sich einen Überblick über den bisherigen Forschungsstand über die Wohlfahrtsstaatstätigkeit Taiwans zu verschaffen, werden die Taiwan betreffenden sozialpolitischen Forschungen nach drei Kriterien in der Übersicht 1 zusammengefasst: (1) dem untersuchten Thema – der Sozialpolitik, dem sozialen Sicherungssystem oder dem Wohlfahrtsregime, (2) der analytischen Orientierung – Fallstudie oder Ländervergleich und (3) den erklärenden theoretischen Ansätzen (Vgl. Ku und Jones Finer 2007).[5]

---

[3] Ein ausführlicher Literaturhinweis auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Taiwan ist im ersten Kapitel zu finden.

[4] Die wissenschaftlichen Untersuchungen über den Wohlfahrtsstaat in Ostasien konzentrierten sich vornehmlich auf die vier Tigerstaaten – Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan – und auf Japan (Jones 1990 und 1993, Goodman und Peng 1996, Goodman, White und Kwon 1998, Jacobs 1998 und 2000, Rieger und Leibfried 1999, Holliday 2000, Hort und Kuhnle 2000, Tang 2000, Aspalter 2001 und 2002, Holliday und Wilding 2003, Ramesh 2003, Croissant 2004 und 2004a, Gough 2004, Kwon 2005, Holliday 2005, Wong 2005). Seit der Jahrhundertwende gibt es sozialpolitische Forschungen über die Länder in Südostasien (Vgl. Ramesh und Asher 2000, Gough 2003, Croissant 2004, Haggard 2005).

[5] Son (2002: 37-45) führte im Appendix eine Übersicht über die bis 2001 veröffentlichten vergleichenden sozialpolitischen Forschungen sowie Fallstudien, die Taiwan und Südkorea zusammenfassten.

Übersicht 1: Forschungsstand über die Wohlfahrtsstaatstätigkeit Taiwans bis 2005

erklärender Theorieansatz[1]	Sozialpolitik		Wohlfahrtssystem		Wohlfahrtsregime	
	F	V	F	V	F	V
Modernisierung				Hort u. Kuhle (2000)		
Kultur				Jones (1990, 1993) Rieger u. Leibfried (1999)		
Staat	Ku (1995), Lue (1999)		Lin (1999), Lin (2004)	Goodman u.a. (1998) Goodman u. Peng (1996) Ramesh (2003)	Ku (1997)	
Developmentalism						Gough (2004), Holliday (2000, 2005), Holliday u. Wilding (2003), Kwon (2005)
Politics u. Demokratisierung	Lin (1997), Lin (2000), Chou (2002), Aspalter (2002)		Tsai u. Chang (1985), Lu u. Lin (2000)	Tang (2000), Wong (2005), Aspalter (2001, 2001a, 2002a), Haggard (2005)		Croissant (2004, 2004a)
Institution	Lin (1996)	Son (2002)	Lin (2002)			

Anmerkungen:

[1] Den Ergebnissen der hier dargestellten Forschungen nach zu urteilen werden die Sozialpolitik, das Wohlfahrtssystem bzw. das Wohlfahrtsregime durch zahlreiche ökonomische, kulturelle, politische, institutionelle und internationale Faktoren beeinflusst. Dies wurde auch in vielen Forschungen betont. Die Gliederung stützt sich auf den angewendeten Haupttheorieansatz.

[2] F = Fallstudie, V = vergleichende Studie.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Aus dem Überblick 1 sind einige Merkmale erwähnenswert. Mangels zuverlässiger, kontinuierlicher und standardisierter Angaben fehlt es an auf die Statistik gestützten quantitativen Untersuchungen. Bisher dominiert der qualitative Forschungsansatz. Zwischen den von taiwanischen und nicht-taiwanischen Wissenschaftlern durchgeführten Forschungen sind deutliche Unterschiede in der analytischen Orientierung und vor allem in den Erklärungsperspektiven zu erkennen. Die taiwanischen Wissenschaftler führen meistens Fallstudien durch, die sich ungefähr seit den 1990er Jahren häufen. Im Allgemeinen haben diese Studien zwei Richtungen. Auf der Makroebene konzentriert man sich auf die Entstehung und den Charakter des taiwanischen Wohlfahrtsstaates (Lin 1990, Ku 1997, Lu und Lin 2000); auf der Mikroebene befasst man sich mit der spezifischen Sozialpolitik, wie z.B. der Nationalen Gesundheitsversicherung (Chen 2001, Kuo 1990, Lin 1996, Lin 1997, Lin *Jen-jen* 2000, Lue 1999). Im Wesentlichen bemüht man sich um die Antwort auf die Frage: Welche Schub- oder Bremskräfte haben die Entwicklungsdynamik des taiwanischen Wohlfahrtssystems bzw. einzelner Bereiche der Sozialpolitik geprägt? Die dafür entsprechenden theoretischen Erklärungen kreisen überwiegend um *politics*. Dagegen fokussieren sich die Wissenschaftler anderer Länder vorwiegend auf den Ländervergleich, und zwar vornehmlich über das Wohlfahrtssystem und -regime. Sie zielen in erster Linie darauf, den gemeinsamen Charakter der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen in Ostasien zu zeigen, die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtssystemen bzw. –regimen des Ostens und des Westens herauszufinden und vor allem das „minimale“ Wohlfahrtssystem Ostasiens zu erklären. Somit wird neben den politischen Faktoren der Priorität der Wirtschaftsentwicklung und der Rolle der Kultur überragende Bedeutung zugeschrieben. Ferner gibt es einen Forschungsansatz aus der Aufsatzsammlung über diese ostasiatischen Länder, die nicht auf einer vergleichenden Basis beruht, sondern in erster Linie den neusten Stand der sozialpolitischen Entwicklung bzw. des Wohlfahrtssystems in Ostasien beschreibt (Aspalter und Weidenholzer 2001, Jäger u.a. 2001, Finer Jones 2001).

Den Ergebnissen der eben dargestellten Forschungen nach zu urteilen, werden die Sozialpolitik, das Wohlfahrtssystem bzw. -regime durch zahlreiche ökonomische, kulturelle, politische, institutionelle und internationale Faktoren beeinflusst. Abgesehen vom kulturellen Ansatz beruhen die theoretischen Erklärungen für die Wohlfahrtsstaatlichkeit Ostasiens bzw. Taiwans vornehmlich auf den für die westlichen Demokratien entwickelten Wohlfahrtsstaatstheorien. Für die Analyse der Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan seit den 1990er Jahren gibt es spezifische Probleme in diesen erklärenden Theorieansätzen (Vgl. Ramesh und Asher 2000: Kap. 1). Die Modernisierungsthese, die sich auf die *logic of industrialism* (Wilensky 1975) stützt und die Bedeutung der sozio-ökonomischen Faktoren als Schubkräfte für die sozialpolitische Entwicklung betont, hat die politische Intension der Regierung für die Implementierung der Sozialpolitik nicht betrachtet und kann deshalb nicht erklären, warum die zentralen Sozialversicherungen in Taiwan schon vor der Industrialisierung eingeführt wurden und vor allem warum ohne großen Anstieg beim Anteil der Senioren an der Bevölkerung das Alterssicherungssystem in den 1990er Jahren

deutlich ausgebaut wurde.[6] Der kulturelle Ansatz erklärt das minimale und familienzentrierte Wohlfahrtssystem Ostasiens mit dem Konfuzianismus; er ist nicht in der Lage zu beantworten, warum in Taiwan ohne merkwürdige Veränderung in der Familienstruktur die Regierung tatsächlich die Unterstützung der Senioren interveniert bzw. immer mehr Verantwortung für die Alterseinkommenssicherung übernimmt, die traditionell als Zuständigkeit der Familien angesehen wurde.[7] Mit den vielfältigen sozialpolitischen Initiativen seit Mitte der 1990er Jahren kann die Staatstätigkeit für die Alterssicherung heutzutage nicht mehr als „minimal" bezeichnet werden. Die Ansätze wie „productivist welfare capitalism" (Holliday 2000 und 2005) und „developmental welfare state" (Kwon 2005), welche die Sozialpolitik als Element für die Stärkung der staatlichen Entwicklungspolitik betrachten, geben keine zufriedenstellende Antwort auf die Strukturänderung in Sozialausgaben Taiwans: Warum werden immer mehr Staatsausgaben für die Alterssicherung angegeben, die den Ausgaben der „sozialen Konsumtion" aber nicht den Ausgaben der „Sozialinvestitionen" zugehören (O'Connor 1973), die zur Wirtschaftsentwicklung beitragen können?

Den meisten Wissenschaftlern zufolge stellt die erklärungskräftigste Determinante für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Taiwans die *politics* dar. Betont werden der Legitimitätsbedarf politischer Herrschaft, die demokratische Kompetition und die sozialen Bewegungen. Das Hauptproblem in diesen Studien liegt darin, dass die meisten Arbeiten vornehmlich die sozialpolitische Entwicklung vor Mitte der 1990er Jahren analysieren, also vor dem wichtigsten politischen Wandel bzw. der zentralen wohlfahrtsstaatlichen Expansion. Die Folge ist: „While these explanations for the long-run profile of social policy in East Asia are plausible, they are increasingly *backward-looking*" (Haggard 2005: 22). Die Intensivierung des sozialpolitischen Engagements in Taiwan fiel zeitlich mit der Demokratisierung und dem politischen Wandel zusammen, welche nicht nur neue politische Entscheidungsstrukturen, sondern auch neue Wettbewerbsbedingungen schufen, die dazu beitrugen, dass die politischen Akteure mit der Gewährung bzw. Expansion der Sozialleistungen ihre Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen anstrebten. Dies erfolgte vor allem unter günstigen wirtschaftlichen und fiskalen Bedingungen. Die stabile Konjunktur und der robuste Staatshaushalt während des politischen Wandels entkräfteten die Argumente, dass der Staat die Kosten für die sozialpolitische Entwicklung nicht leisten konnte, aber untermauerten hingegen die Ansicht über die wohlfahrtsstaatliche Expansion – sei es die Erhöhung des Leistungsniveaus der existierenden Programme oder die Einführung neuer sozialpolitischer Maßnahmen, die neue Gruppen erfassen oder neue Lebensrisiken decken konnten (Vgl. Haggard 2005: 24 f.).[8]

---

[6] Der Anteil der Menschen über 65 Jahre an der Bevölkerung erhöhte sich um c.a. 2% in den 1990er Jahren (von 7,09% 1993 auf 9,23% 2003) (CEPD 2004).

[7] Trotz der in den letzten 15 Jahren kontinuierlich zurückgehenden Tendenz gab es immer noch einen hohen Anteil von Senioren, die mit ihren Kindern zusammenlebten (c.a. 68% im Jahr 2000). Zwischen 1986 und 2000 sank dieser Anteil um etwa 2,4% (Vgl. Kapitel 6, Übersicht 6-11).

[8] Die durchschnittliche Wachstumsrate in den 1990er Jahren lag bei 6,5% (Vgl. Kapitel 1, Übersicht 1-1). Die Verschuldung betrug zwischen 1980 und 1988 weniger als 1% der Gesamtausgaben der Zentralregierung. Die Demokratisierung führte zwar zum Anstieg des Haushaltsdefizits, der Anteil der Verschuldung an der genannten

In Taiwan markiert der politische Wandel einen substantiellen wohlfahrtsstaatlichen Ausbau, der anzudauern scheint. Ein allgemeiner Zusammenhang zwischen Demokratie und Sozialpolitik wird von zahlreichen Wissenschaftlern bestätigt: Demokratische Staatsverfassung und besonders das Alter einer Demokratie werden als Einflussfaktoren genannt, deren Effekte auch dann noch nachweisbar seien, wenn die Wirkung anderer Bestimmungsfaktoren wie wirtschaftliches Entwicklungsniveau, Familienstrukturen und Sozialpolitikerbe systematisch berücksichtigt wird (zit. nach Croissant 2004a: 258, vgl. Schmidt 2004). Verglichen mit den anderen Theorieschulen trifft dieser erklärende Ansatz zwar am besten auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan zu. Er kann allerdings nicht erklären, warum der demokratische Wandel zum Auf- und Ausbau des Alterssicherungssystems führt, aber nicht zur Unterstützung der Kinder und Familien. Von daher ist es für die Analyse der Entwicklung des Alterssicherungssystems notwendig, im Rahmen des demokratischen Wandels genau auf die entscheidenden Einflussfaktoren hinzuweisen.

Ferner ist besonders erwähnenswert: Der politische Wandel setzte sich nach der Demokratisierung 1987 über ein Jahrzehnt weiterhin fort. Neue politische Entwicklungen – die Einführung neuer nationaler Wahl, wie z.B. die direkte Präsidentschaftswahl 1996, die durch die Verfassungsreform 1997 geänderte Struktur des Regierungssystems und vor allem der erste Regierungswechsel 2000 – bewirkten diverse politische Konstellationen, deren Auswirkungen auf die sozialpolitische Entwicklung sich unterschiedlich im Wohlfahrtssystem ausprägten. Außerdem wirkten sich das bestehende Wohlfahrtssystem und die neu eingeführten sozialpolitischen Maßnahmen entscheidend darauf aus, welche wohlfahrtsstaatlichen Themen im Wahlkampf aufgestellt und wie sie thematisiert wurden. Dies hat eine spezifische Bedeutung für die junge Demokratie wie Taiwan, in der der nur vor kurzem gegebene *demokratische* Wahlkampf für die sozialpolitische Interessenvermittlung eine ausschlaggebende Rolle spielte. Von daher ist es sehr notwendig, dass bei der Analyse über die Auswirkungen des demokratischen Wandels auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung im Allgemeinen und auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems im Besonderen mehr Aufmerksamkeit auf die diversen politischen Konstellationen in verschiedenen Phasen des politischen Wandels und vor allem auf die „Feedbacks“ der bestehenden sowie neu eingeführten Sozialpolitik geschenkt werden soll. Dies wurde allerdings bisher in den Wohlfahrtsstaatsforschungen über Ostasien bzw. über Taiwan kaum berücksichtigt.

Ein gemeinsames Manko in den wissenschaftlichen Forschungen über den Wohlfahrtsstaat in Ostasien und Taiwan ist es, dass keine konkreten und standardisierten Variablen für die Betrachtung und Analyse über die sozialpolitische Entwicklung bzw. Veränderungen gegeben wurden. Die ausschließlich für Ostasien entwickelten, als sehr wichtig angesehenen Konzepte, wie „productivist welfare capitalism“ (Holliday 2000 und 2005) oder „developmental welfare state“ (Kwon 2005) stützen sich nicht auf empirisch messbare Variablen, sondern auf die

---

Ziffer betrug in den 1990er Jahren weniger als 5% (Vgl. Kapitel 2, Übersicht 2-9).

Betrachtung der Autoren über den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung und der Sozialpolitik. Es gibt weder konkrete und testbare Indizes für das Relationsverhältnis und die Einflussrichtung zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik noch einen grundlegenden analytischen Rahmen für die Untersuchung des einzelnen Landes. Dadurch kann vor allem die sozialpolitische Veränderung nicht angemessen betrachtet bzw. erklärt werden. Dieses Problem ist fatal, weil sich die ostasiatischen Länder in der Lage einer multidimensionellen bzw. rapiden Veränderung befinden. Dies betrifft vor allem die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan seit den 1990er Jahren. Da das Wohlfahrtssystem noch nicht konsolidiert ist, sind die bisher dafür entwickelten Erklärungsansätze nur bedingt gültig, also nur für bestimmte sozialpolitische Felder in einer bestimmten Entwicklungsphase. Deshalb ist es von großer Bedeutung, auf konkrete Einflussfaktoren bzw. –variablen hinzuweisen, welche eine dynamische sozialpolitische Entwicklung, wie im Bereich der Alterssicherung, angemessen erklären können.

Das zu untersuchende Thema ist entscheidend für das Verständnis des sich neu formierenden Wohlfahrtsstaates in Taiwan. Die bisher veröffentlichten Fallstudien über die Sozialpolitik in Taiwan behandelten meistens die Institutionen der Sozialversicherung: die 1995 eingeführte universale Nationale Gesundheitsversicherung und die 1999 implementierte bzw. 2003 institutionalisierte Arbeitslosenversicherung, die in Taiwan zur Beschäftigungsversicherung gehört. Die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren betraf den Aufbau des neuen Basisalterssicherungssystems, die Reformen der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung und die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems. Sie betraf neben den Berufs-Sozialversicherungen die Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen mit diversen Ausgestaltungen, wie z.B. die Altersversorgung und den Alterszuschuss, in denen andere Prinzipien als die der Sozialversicherung dominieren. Von daher kann die Entwicklung des Gesamt-Alterssicherungssystems die Strukturen und vor allem die Leitprinzipen des bestehenden Wohlfahrtssystems verändern und somit auf einen Wandel des taiwanischen Wohlfahrtstaates hindeuten.

Das taiwanische Alterssicherungssystem wurde bisher in den wissenschaftlichen Arbeiten nicht eingehend analysiert. Die existierende Literatur war vornehmlich deskriptiv, beschrieb meistens den Inhalt der wichtigen Alterssicherungsmaßnahmen und die damit relevanten politischen Diskussionen (Ku und Chen 2001, Tsui 2002), die gesetzlichen Vorschriften über die Alterssicherung (Kuo 1990) sowie einzelne Maßnahmen und voreingenommene Entwürfe (Chou 2002). Sie behandelte also in erster Linie die Frage „Was passiert zu diesem Zeitpunkt?“, aber kaum die Fragen: Welche Veränderungen gibt es im Zeitablauf im Gesamt-Alterssicherungssystem? Welche Auswirkungen ergeben sich daraus? Wie lässt sich das erklären?“ Dadurch gibt es weder ein umfassendes Verständnis für das Gesamt-Alterssicherungssystem Taiwans noch einen analytischen Ansatz, der auf weitere thematisch relevante Untersuchungen direkt angewendet werden kann. Weil die Entwicklung des Alterssicherungssystems sowohl die Gewährung der Transferleistungen und vor allem die

Umverteilung betrifft, die kaum im Wohlfahrtssystem Taiwans hervorgehoben wurden, als auch die Anforderung an Beschäftigungen stellt, die für lange Zeit als zentrale Bedingung für den Anspruch auf die Sozialleistungen galten und immerhin im taiwanischen Wohlfahrtssystem betont werden, ist eine auf dieses Thema konzentrierte Studie für das Verständnis für die Entwicklung der Konstruktion des Wohlfahrtsstaates in Taiwan bzw. ihre Auswirkungen von großer Bedeutung.

2. Ein sich neu formierender Wohlfahrtsstaat in Taiwan ohne umfassendes Alterssicherungssystem: Thematische Bedeutung der Alterssicherung

In Taiwan gewann die Entwicklung des auf die Alterseinkommenssicherung zielenden sozialen Sicherungssystems erst seit der Einführung der demokratischen Wahlen zum Parlament 1992 das Momentum, welche zum Teil der wichtigsten wohlfahrtsstaatlichen Expansion gehörte. Daher wird zuerst kurz auf die Entwicklung, die Struktur und die Leitprinzipien des taiwanischen Wohlfahrtsstaates eingegangen.

Die Konstruktion des taiwanischen Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgt inkrementell über einen sehr langen Zeitraum hinweg und oftmals stockend. Sie steht in engen Beziehungen mit der Transformation des von der nationalistischen Partei Kuomingtang (KMT) geleiteten Staates, die nach der Niederlage im Bürgerkrieg gegen die Kommunisten 1949 auf der Insel Taiwan die Exil-Regierung der „Republic of China“ ausgerufen, ein halbes Jahrhundert regiert und somit entscheidenden Einfluss auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Taiwans genommen hatte.

Abgesehen von der Sozialpolitik für die öffentlich Bediensteten war das taiwanische Wohlfahrtssystem vor der Demokratisierung minimal. Die Grundlage des heutigen Wohlfahrtssystems geht auf die Initiativen des autoritären KMT-Regimes zurück. In den 1950er Jahren, also noch vor der Industrialisierung, wurden drei berufsbezogenen Sozialversicherungen eingeführt: die Militär-, Arbeiter- und Beamtenversicherung. Die erfassten Zielpersonen waren die Kernstaatsklientel – Militärpersonal, Staatsbeamte, Lehrer und Schulverwalter der öffentlichen Schulen –, die Betriebsarbeiter in den öffentlichen Unternehmen und die Zuckerrohrbauern. Diese Berufs-Sozialversicherungen sicherten viele Lebensrisiken ab, wie z.B. Unfall, Invalidität, Krankheit und Alter. Die daraus gewährten Geldleistungen – einschließlich der Altersleistungen – wurden (werden) nur als Pauschalbetrag ausgezahlt. Besonders betont wurden die Sachleistungen für den Krankheitsfall. Die Einkommenssicherung durch die sozialen Transferleistungen existierte nicht. Eine lange Phase der sozialpolitischen Stagnation kennzeichnet die folgenden drei Jahrzehnte. Mit dem Erlass der drei Sozialgesetzgebungen im Jahr 1980, dem Sozialhilfegesetz, dem Behinderten- und Seniorenwohlfahrtsgesetz, wurde das Wohlfahrtssystem in seiner heutigen Form etabliert, das auf den Berufs-Sozialversicherungen, der marginalen Sozialhilfe und den minimalen Wohlfahrtdiensten beruht. In der Folgezeit entwickelte sich ein gradueller Ausbau des

Sozialversicherungssystems. Dies betraf einerseits die Familienangehörigen der staatsrelevanten Personen durch die Einführung von separaten, auf sie zielenden Gesundheitsversicherungen und andererseits die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft durch die Ausdehnung der Arbeiterversicherung auf kleine Unternehmen. Erst gegen Ende der 1980er Jahre erfasste die Arbeiterversicherung 80% der abhängigen Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Vor dem substantiellen demokratischen Wandel der 1990er Jahre war von einem Wohlfahrtsstaat keine Rede. Das Wohlfahrtssystem war staatsklientelzentriert mit minimaler Sicherung für die schutzbedürftigen Personen. Dafür gab die Regierung gut 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, wobei gut die Hälfe dieser Ausgaben über die staatliche Altersversorgung für die eben erwähnte Kernstaatsklientel abgewickelt wurde.

Mit der Aufhebung des Kriegsrechtes 1987 leitete das autoritäre KMT-Regime die Demokratisierung ein. Während der Zeit des Kriegrechts und unter der Ideologie des Anti-Kommunismus wurden nicht nur die wesentlichen politischen Rechte versagt; es mangelte in Taiwan auch an linken Parteien und an autonomen Gewerkschaften, denen in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Europas eine zentrale Rolle zukommt. Da die Sozialpolitik – wie auch andere öffentliche Politik – durch das autoritäre Regime für vier Jahrzehnte *entpolitisiert* war, erzeugte die Demokratisierung eine *Politisierung* vieler politischer, wirtschaftlicher und sozialer Themen, die zu einem Wandel des Wohlfahrtssystems führte.

Die politische Transformation und vor allem die sich daraus ergebenden „competitive politics“ führten zu „goldenen zehn Jahren wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung Taiwans“ (Kontroll-Yuan 2002). Die sozialpolitische Expansion betraf in erster Linie die Korrektur der Probleme im existierenden Wohlfahrtssystem – mangelnde Unterstützungen für die marginalisierten Bevölkerungssegmente, Sicherungslücke und institutionelle Fragmentierung. Dementsprechend zeigte sich der sozialpolitische Ausbau in der Einführung von neuen sachleistrungenzentrierten sozialpolitischen Programmen für die seit geraumer Zeit vernachlässigten sozial Schwachen, in der Universalisierung der bestehenden Maßnahmen und in der Gründung des risikengetrennten Systems. Dabei war die Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung im März 1995 am wichtigsten, die als erste universale und umfassende Sozialpolitik in Taiwan gilt. Ferner wurden die wiederkehrenden Geldleistungen als Einkommenssicherung für Behinderte, für Senioren in der Armut, für ältere Landwirte und Fischer gewährt, die in einem auf Sachleistungen zentrierten Wohlfahrtssystem besonders auffällig waren. 1999 wurden zwei auf die Beschäftigten zielende bedeutende Maßnahmen eingeführt. *Zum einen* ging es um die Ausdehnung des Geltungsbereiches des 1984 erlassenen, als Arbeiterrecht funktionierenden Arbeitsnormengesetzes (ANG) auf alle Arbeitsverhältnisse, was in Taiwan traditionell nicht dem Bereich der Sozialpolitik zugehörte. Alle angestellten Beschäftigen, vor allem die Beschäftigten im tertiären Sektor, sollten dadurch zu den im ANG vorgeschriebenen betrieblichen Sozialleistungen bzw. der betrieblichen Altersversorgung berechtigt werden. *Zum anderen* wurde durch die Beitragserhöhung der Arbeiterversicherung um 1% das Arbeitslosengeld eingeführt. In dieser blühender Phase gewann die wohlfahrtsstaatliche

Politik eine zentrale politische Bedeutung und das Entwicklungsmomentum.

Erst Jahrzehnte später nach der Demokratisierung erfolgte der erste Regierungswechsel im Mai 2000. Die Konstruierung des Wohlfahrtsstaates wurde von der DPP-Regierung (Democratic Progressive Party, DPP) fortgesetzt; sie betraf vornehmlich zwei Bereiche. *Einerseits* forderte sie einen Ausbau des Alterssicherungssystems durch die Einführung des einer Volksrente ähnlichen Alterswohlfahrtszuschusses, durch die Leistungserhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer sowie durch die Reform der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung zum kapitalgedeckten individuellen Kontosystem. *Andererseits* ging es um den Schutz der Beschäftigten durch die Implementierung der vornehmlich für die Absicherung der Arbeitslosen gedachten Beschäftigungsversicherung und durch den Erlass des „Gender Equality in Employment Act“, das einen bezahlten Geburturlaub für acht Wochen und einen unbezahlten Erziehungsurlaub mit sich brachte. 2004 wurden c.a. 7% des BIP für die Sicherung der Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter, Tod und Armut ausgegeben.

Im Rahmen der Konstruktion des Wohlfahrtsstaates wurde vor der bedeutenden Strukturänderung seit den 1990er Jahren ein Alterssicherungssystem aufgebaut, das auf die Beschäftigten zielte und aus den Berufs-Sozialversicherungen und Altersversorgungen entstand. Die Berufs-Sozialversicherungen gelten als das ***Regel-Alterssicherungssystem***. Die erfassten Zielpersonen sind Militärpersonal, Beamte, Lehrer, Schulverwalter, Arbeitnehmer und Selbständige, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind, aber keine landwirtschaftlich Beschäftigten, da die 1987 in Kraft tretende Sozialversicherung für Landwirte keine *Alters*leistungen anbietet. Mit dem Eintritt in den Ruhestand (für Militärpersonal mit dem Abschied), der in den Sozialversicherungen unterschiedlich definiert ist und allgemeingesehen eine 25-jährige Beschäftigung oder eine 15-jährige Beschäftigung mit der Vollendung des 55. Lebensjahres voraussetzt, wird eine Altersleistung (Abschiedsleistung) gewährt, die gesetzmäßig in Form eines Pauschalbetrags ausgezahlt wird. Erwähnenswert ist, dass diese Beruf-Sozialversicherungen vor der Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung 1995 hauptsächlich als Krankenversicherung funktionierten. Dies lässt sich daraus erkennen, dass im Durchschnitt über 60% der Ausgaben dieser Sozialversicherungen für die medizinischen Leistungen ausgegeben wurden.

Die vornehmlich auf die Alterseinkommenssicherung zielende sozialpolitische Institution stellt das ***Altersversorgungssystem*** dar, das aus der staatlichen und obligatorischen betrieblichen Altersversorgung entstanden ist, sich unabhängig vom Regel-Sicherungssystem entwickelte und vor allem nicht als adäquates Supplement zu Altersleistungen aus dem Regel-Sicherungssystem konstruiert wurde. Die großzügige staatliche Altersversorgung erfasste drei „defined-benefit“ Ruhestandsversorgungen jeweils für Beamte, Offiziere und Unteroffiziere (seit 1959) sowie für Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen (seit 1962). Bis 1995 wurden sie aus Haushaltsmitteln finanziert. Seit 1979 werden für Beamte und seit 1980 auch für Lehrer und

Schulverwalter neben dem Pauschalbetrag die Altersleistungen auch als Monatspension gezahlt. Die obligatorische, von Arbeitgebern finanzierte betriebliche Altersversorgung (bAV) mit „defined benefits“ ist im ANG von 1984 verankert. Nach der Vollendung einer 15-jährigen Beschäftigung in demselben Unternehmen und des 55. Lebensjahres oder der Vollendung einer 25-jährigen Beschäftigung in demselben Unternehmen seit Beginn des Arbeitsverhältnisses sollten die angestellten Arbeitnehmer eine betriebliche Alterspauschale erhalten. Wegen der Einschränkung des Geltungsbereichs des ANG auf die überwiegend in primären und sekundären Sektoren erwerbstätigen Arbeitnehmer bis 1999, der erwähnten strengen Anspruchsvoraussetzungen, die zu der von kleinen und mittelständischen Unternehmen geprägten Wirtschaftsstruktur im Widerspruch stehen und dadurch die Inanspruchnahme der betrieblichen Altersleistung erschweren, und vor allem wegen eines fehlenden Anwartschaftsschutzes wurden die Ansichten der obligatorischen bAV bei weitem nicht im erwarteten Ausmaß verwirklicht.

Ferner wurde ein Sondersparprogramm für die öffentlich Bediensteten bereitgestellt. Seit den 1960er Jahren konnten die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung und seit den 1970er Jahren die Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen auf einem Sondersparkonto mit hohem Zinssatz (seit 1984 auf 18%) verzinst werden. Für lange Zeit stellten diese Zinsen für die pensionierten öffentlich Bediensteten eine Monatsrente dar.

Neben dem auf die Beschäftigten zielenden Alterssicherungssystem gab es minimale Sozialhilfe für Senioren in der Armut sowie seit 1968 die Lebensunterhaltshilfe auf hohem Niveau für Veteranen, die sich vornehmlich auf die 1949 mit dem KMT-Regime nach Taiwan geflohenen Soldaten außer Dienst bezogen. Den staatlichen Angaben zufolge wurden Anfang der 1990er Jahre nur knapp 31% aller Über-65-Jährigen vom öffentlichen Alterssicherungssystem erfasst. Das heißt: In der Alterssicherung klaffte eine Lücke, die ca. 70% der Menschen über 65 Jahre betraf, vor allem die älteren Landwirte. Von „Altersrente als *politically constructed property rights*“ war keine Rede. Quantitativ war die Alterssicherung im Wohlfahrtssystem nicht spürbar. Nach einer groben Berechnung betrugen Anfang der 1990er Jahre die Ausgaben für die Alterssicherung einschließlich der Ausgaben für die staatliche und betriebliche Altersversorgung weniger als 1,5% des BIP.

Die sich aus der Konstruktion des taiwanischen Wohlfahrtsstaates ergebenden Strukturen und Probleme machen es notwendig, dass die Analyse über die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren durch eine integrierte, die folgenden drei Einflussfaktoren berücksichtigende Perspektive durchgeführt werden soll.

Der erste wichtige Einflussfaktor ist das **Wohlfahrtssystem**. Das taiwanische Wohlfahrtssystem war das System der Ungleichheit und der Stratifizierung. Verglichen mit den anderen sozialpolitischen Feldern wurde die Alterssicherung vor Mitte der 1990er Jahre nicht als dringliche Staatsaufgabe eingestuft und stand am Rand des Wohlfahrtssystems, in dem

merkwürdige Probleme im Bereich der Alterssicherung existierten: Sicherungslücke, Ungleichheit und Stratifizierung. Bis dahin beruhten die institutionellen Maßnahmen für die Alterssicherung auf einem formalen Beschäftigungsverhältnis. So lebten am Anfang der 1990er Jahre über 70% der Menschen über 65 Jahre, die keinen Anspruch auf Altersleistungen aus den berufsbezogenen Institutionen hatten, ohne staatliche Unterstützungen. Während das Wohlfahrtssystem, wie erwähnt, kaum Geldleistungen bzw. wiederkehrende Transferleistungen gewährte, waren die für die staatsrelevanten Personen entwickelten Maßnahmen zur Alterseinkommenssicherung besonders augenfällig. Die Veteranen wurden seit 1968 durch die aus Steuern finanzierte Lebensunterhaltshilfe mit hohem Niveau unterstützt. Das Militärpersonal, die Staatsbeamten und Lehrer der öffentlichen Schulen konnten nicht nur die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung erhalten, sondern auch hohe monatliche Zinsen aus dem Sondersparprogramm. Im Vergleich dazu konnten die Arbeitnehmer im Ruhestand eine Alterspauschale aus der Arbeiterversicherung bekommen, die, wie erwähnt, erst gegen Ende der 1980er Jahre für die meisten Beschäftigten eine bedeutende sozialpolitische Institution darstellt, sowie das einmalige Ruhegeld aus der im Jahr 1984 eingeführten bAV erhalten, die am Anfang der 1990er Jahre für die meisten Arbeitnehmer noch ohne Bedeutung war. All diese Probleme wurden von der Opposition – der DPP – seit der Einführung der demokratischen Wahlen scharf kritisiert und zum wichtigsten Thema für die Wahlkampfmobilisierung gemacht.

Ferner fand die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren nicht in einem „leeren“ sozialpolitisch institutionellen Milieu statt. Abgesehen von der bAV waren die bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung am Anfang der 1990er Jahre reif, in denen diverse Probleme existierten und unterschiedliche Reformen erforderlich waren. Aufgrund der eben erwähnten Probleme in der bAV – der strengen Anspruchsvoraussetzungen, des begrenzten Geltungsbereiches und des fehlenden Anwartschaftsschutzes – wurde kurz nach dem Inkrafttreten der bAV eine Reform angestrebt. Für die Entwicklung des Alterssicherungssystems gelten die existierenden Institutionen der Alterssicherung als zentrale Kontextbedingungen, die sich entscheidend auf die Struktur, die Ausgestaltung und den Inhalt neuer Institutionen der Alterssicherung auswirken können.

Der zweite bedeutende Einflussfaktor stellt die **politische Institution der Interessen-repräsentation durch Wahlen und Parteien** dar. Die ausschlaggebendsten Wirkungen aus dem politischen Wandel kommen der Einführung demokratischer Wahlen und der substantiellen Parteienkonkurrenz zu. Weil in Taiwan kein Korporatismus für die Interessenvermittlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern vorhanden ist sowie die Funktionen der Verbände und der sozialen Organisationen in der Repräsentation der öffentlichen Interessen im allgemeinen gering sind, spielen Wahlen und Parteien eine zentrale Rolle in der sozialpolitischen Interessenrepräsentation. Die Merkmale der Parteien – die Parteiendifferenz vornehmlich durch politische Fragen (aber nicht durch Links-Rechts-Ideologien) und die Hauptorientierung der Parteien an Stimmenmaximalisierung – sowie die Charakter der Wahlen – der patronagezentrierte

politische Wettbewerb, die permanente Wahlkampfatmosphäre und die durch das Wahlsystem geförderten kandidatenzentrierten Wahlen und Wahlverhalten – beeinflussen im Rahmen der eben erwähnten Struktur bzw. Probleme des Wohlfahrtssystems, welche sozialpolitische Frage im Wahlkampf thematisiert bzw. wie sie thematisiert wird. Auf diese Weise werden verschiedene sozialpolitische Interessen repräsentiert. Zuerst wurde die Alterssicherung als eigene Wahlkampfstrategie von einem DPP-Abgeordneten in der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 in seinem Wahlkreis thematisiert, in dem viele ältere Bauern wirtschaftlich auf Schwierigkeiten stießen. Durch die Propaganda der oppositionellen DPP, die eine beitragsfreie Altersrente zum Hauptparteithema erklärte und damit an die regierende KMT herausforderte, avancierte die Alterssicherungsfrage zum ausschlaggebenden politischen Thema, das in den Wahlkämpfen ständig erwähnt und als das wichtigste sozialpolitische Thema angesehen wurde. Durch die Analyse der Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien kann eine im letzten Abschnitt erwähnte Frage beantwortet werden: Warum leistet der politische Wettbewerb einen Beitrag zur sozialpolitischen Entwicklung in einem Bereich, wie z.B. in der Alterssicherung, aber nicht in einem anderen Bereich, wie z.B. in der Kinder- und Familienunterstützung?

Der dritte entscheidende Einflussfaktor ist das **Regierungssystem für das *policy-making***. Das während des Wahlkampfs aufgestellte Thema der Alterssicherung muss erst durch das politische System für das *policy-making* in konkrete Politik umgesetzt werden, das vornehmlich von den sich aus der Verfassung ergebenden institutionellen Gewaltenteilungen abhängt. Weil es in Taiwan kein Zweikammersystem, keinen Föderalismus sowie kein „judical review“ gibt, entsteht die institutionelle Gewaltenteilung in erster Linie aus dem (semi-)präsidentiellen Regierungssystem. So wird das *policy-making* maßgeblich durch die Gewaltenteilung bzw. das Verhältnis zwischen der Legislative und der Exekutive bestimmt. Durch das etwa vier Jahrezehnte andauernde autoritäre Regime wurde die Legislative quasi außer Funktion gesetzt. Im *policy-making*-Prozess spielte sie nur eine marginale Rolle, also meistens als „rubber stamp“. Dagegen verfügte die Exekutive, die vornehmlich aus Wirtschaftexperten und Technologen bestand, über eine hohe Autonomie; ihr kam in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung eine überragende Stellung zu. Wie die Exekutive auf die durch den politischen Wettbewerb erzeugten rentenpolitischen Herausforderungen der Opposition reagierte, war entscheidend dafür, welche Dimensionen im Alterssicherungssystem entwickelt wurden – also die Einführung und die Erweiterung der Alterszuschussprogramme, die Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung oder die Planung des nationalen Rentensystems. Eine dominierende Exekutive gegenüber der schwachen Legislative bei der Sozialpolitik charakterisierte vor allem die Amtszeit der KMT-Regierung, die nach der Demokratisierung bis 2000 mit dem Erfolg der Wahlen auf nationaler Ebene die Legislative und Exekutive kontrollieren und damit ein „unified government“ in ihrer Amtszeit aufrechterhalten konnte. Dreizehn Jahre später nach der Demokratisierung gab es den ersten Regierungswechsel im Jahr 2000, der die Hegemonie der über ein halbes Jahrhundert dominierenden KMT beendete und vor allem den Wechsel der Exekutive mit sich brachte. Aufgrund der diversen Wahltermine für das Parlament und das Staatspräsidentenamt

führte der Regierungswechsel zum „divided government“: Die Exekutive und die Legislative wurden von unterschiedlicher bzw. von zwei gegnerischen Parteienmehrheiten kontrolliert. Dies veränderte die Parameter für das *policy-making* und bewirkte eine problematische Sackgasse in der sozialpolitischen Entscheidungsfindung. Da der Staatspräsident über kein „procative power“ wie z.B. „decree power“ verfügte und keine legislative Koalition gebildet wurde, konnte diese politische Sackgasse beim *policy-making* erst durch die Veränderung der parteilichen Konstellation im Parlament durch Wahlen beseitigt werden. Neben der Veränderung im politischen Entscheidungsprozess bewirkte der Regierungswechsel die Änderung der Logik des politischen Wettbewerbs, was zur neuen Thematisierung der Alterssicherungsfrage führte.

Die eben dargestellten drei Einflussfaktoren sind separate Institutionen. Sie wirken äußert dynamisch aufeinander ein. In verschiedenen politischen Phasen schaffen sie diverse Wechselwirkungen, die sich entscheidend darauf auswirken, wie die Alterssicherungsfrage auf bestimmte Art und Weise politisch thematisiert wird, wie sich die politische Bedeutung des Themas der Alterssicherung verändert, wie dies in bestimmte Politik umgesetzt wird und zur Entwicklung einer bestimmten Dimension der Alterssicherung führt und vor allem wie sie die weitere Entwicklung des Alterssicherungssystems beeinflusst. Dies erfordert einen zu untersuchenden Zeitraum, der sowohl die Zeit vor und nach dem ersten Regimewechsel betrifft, was bis jetzt nur selten erforscht wurde (Ausnahme: Lin *Chen-wei* 2004). Weil in unterschiedlichen politischen Phasen die Wahlen, der Parteienwettbewerb, die Mehrheitsänderung in der Legislative, die Möglichkeit des Regierungswechsels sowie die sozialpolitische Entwicklung verschiedene politische und wohlfahrtsstaatliche Konstellationen erzeugen, die sich auf das Alterssicherungssystem auswirken können, werden durch die Analyse für den Zeitraum seit der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992, in der die Alterssicherungsfrage zum ersten Mal politisch thematisiert wurde, bzw. nach dem ersten Regimewechsel zwischen 2000 und 2005 die Wirkungen des Wohlfahrtssystems und des politischen Wandels auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems systematisch untersucht und analysiert.

Der Wohlfahrtsstaat Taiwans ist zum beträchtlichen Teil ein „Sozialversicherungsstaat“, der einen in der Form der Sozialversicherung gekleideten Sozialschutz gegen Risiken bereitstellt. Im Zeitablauf wurde bis 2005 für Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit jeweils eine Hauptinstitution entwickelt, nämlich die Berufs-Sozialversicherung, die Nationale Gesundheitsversicherung und die Beschäftigungsversicherung. Im Vergleich dazu gibt es bei der Alterssicherung keine ausschließlich für die Alterssicherung eingerichtete Sozialpolitik, die als alles überragende Institution der Allokation von Alterseinkommen angesehen wird wie die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Dadurch unterscheidet sich das taiwanische Wohlfahrtssystem von den meisten Wohlfahrtsdemokratien grundsätzlich. Seit der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 begann der Prozess der politischen Thematisierung der Frage der Alterssicherung. In der Folgezeit ergab eine dreifache Entwicklung des Alterssicherungssystems: (1) der Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die

Einführung von verschiedenen, aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschussprogrammen für Menschen über 65 Jahre, (2) die Reformen in bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung, welche die öffentlich Bediensteten zu mehr Beitragszahlung aufforderten und vor allem auf einen Paradigmawechsel der bAV hindeutete, und (3) die Konstruktion einer nationalen Rentenversicherung. In vieler Hinsicht ist die Entwicklung des Alterssicherungssystems im sich neu formierenden Wohlfahrtsstaat Taiwans von großer Tragweite.

Erstens gehört die Alterssicherungspolitik zu einem der sozialpolitischen Programmbereiche, in deren Rahmen überwiegend monetäre Einkommensersatzleistungen transferiert werden, die sich direkt auf die Umverteilung auswirken können. Da gerade diese Leistungen nur eine periphere Rolle im taiwanischen Wohlfahrtssystem spielten, in dem die Gewährung der Geldleistungen auf einer formellen Beschäftigung bzw. den Gegenleistungen durch die Beitragzahlung beruhte – abgesehen von den öffentlich Bediensteten und den Veteranen –, kann durch die Entwicklung des Alterssicherungssystems den Sozialtransferleistungen und vor allem der Umverteilung mehr Bedeutung beigemessen werden. Dies kann zur Veränderung der Leitprinzipien des Wohlfahrtsstaates führen.

Zweitens sind die Altersleistungen meistens als *dauerhafte* Transferzahlung konzipiert, nicht als vorübergehende Ausfallleistung. Mit der Einführung der Alterszuschussprogramme und der Planung einer nationalen Rentenversicherung gewinnt die dauerhafte Sozialleistung immer mehr an Bedeutung. Während in Taiwan die Altersleistungen aus dem Regel- und Altersversorgungssystem überwiegend als Pauschalbetrag gewährt werden, scheinen die Reform der Alterspauschale zur Monatsrente und die Durchführung der damit relevanten Leistungsanpassung besonders wichtig zu sein, was auf eine grundlegende Strukturänderung des berufsbezogenen Alterssicherungssystems hindeuten kann.

Drittens werden die Altersrenten an Personen gezahlt, die das politisch definierte Rentenzugangsalter bereits überschritten haben. Unabhängig davon, wo die exakte Altersgrenze im Rentenrecht gezogen wird, ist die Zielgruppe der Altersrenten nicht mehr kommodifiziert. Durch die Entwicklung des Alterssicherungssystems kann eine der wichtigsten Funktionen des Wohlfahrtsstaates – De-Kommodifizierung – ermittelt werden. Die Kernfrage lautet: Stellt die Altersleistung eine durch frühere Erwerbstätigkeit „verdiente“ Sozialleistung mit Rückzahlungs- oder Kompensationscharakter früher im Lebenslauf erbrachter Leistungen dar und betont somit eine Leistung auf dem Arbeitsmarkt bzw. eine Kommodifizierung oder wird sie als soziales Bürgerrecht angesehen und bringt sie dementsprechend eine De-Kommodifizierung mit sich?

Neben der wohlfahrtsstaatlichen Relevanz hat die Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan eine spezifische politische Bedeutung. Vor dem politischen Wandel waren die von der Alterseinkommenssicherung gut geschützten Personen die Kernklientel der KMT – die öffentlich Bediensteten und Veteranen –, die meistens von chinesischer Herkunft waren. Die Alterssicherung

war das erste von der Opposition – DPP, eine von Taiwanern gegründete Partei – im Wahlkampf aufgestellte sozialpolitische Thema und wurde als die Gewährung einer beitragsfreien Altersrente für die nicht vom Staat unterstützten Senioren thematisiert, die meistens Taiwaner waren. Weil die Alterssicherung als ethnische Verteilungsgerechtigkeit interpretiert und vor allem an die ethnische Frage gekoppelt wurde, die eine zentrale Basis für die Wahlkampfmobilisierung nach der Demokratisierung darstellte, wurde die Alterssicherung dauerhaft im Wahlkampf erwähnt, was zum substantiellen Ausbau des Alterssicherungssystems beigetragen hat. Allerdings hatte die spezifische politische Bedeutung der Alterssicherung zur Folge, dass die mit der Konstruktion eines angemessenen Rentensystems sehr relevanten Themen, wie z.B. die weitreichenden Auswirkungen des demographischen Wandels bzw. des öffentlichen Rentensystems auf den Arbeitsmarkt, auf die Produktivität, auf die Kapitalkumulierung und auf den Einsatz des Kapitals, während der Entwicklung des Alterssicherungssystems kaum berücksichtigt wurden.

3. Forschungsmethode, Fragestellung, These und Argumente

Die wissenschaftlichen Forschungen über das Gesamt-Alterssicherungssystem in Taiwan sind noch in einem Anfangsstadium. Es gibt zwar viele von taiwanischen Wissenschaftlern angefertigte Arbeiten über verschiedenen Alterssicherungsmaßnahmen (Vgl. Cheng 1993, Cheng 1994, Fu 2000, Lee 1996, Lin 1998, Yang 2000), jedoch errichtete diese sekundäre Literatur weder ein komplexes analytisches Grundgerüst noch einen erklärenden Theorieansatz, dem diese Studie zugrunde liegen kann. Um diese Lücke zu schließen, wird eine pure Fallstudie durchgeführt, die „exploratory“ ist. Es wird vor allem versucht, konkrete Hypothesen aufzustellen und einen integrierten Theorienansatz für die Analyse und die Erklärung der Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren zu entwickeln.[9] So stützt sich diese Studie neben der sekundären Literatur vorwiegend auf die Primärquellen, die das Archiv der Legislative über die Gesetzesvorlagen ausschöpfen und die parlamentarischen Diskussionen, die Gesetzesentwürfe, die Berichte und die Konferenzarchivalien der Regierung, die Zeitungsartikel sowie die statistischen Angaben aus der Datenbank der relevanten Verwaltungsbehörden umfassen. Dies betrifft vor allem die Diskussionen über die einschlägigen politischen Entwürfe, Gesetzesvorlagen, Planungsarbeiten, gesetzlichen Vorschriften und die statistischen Angaben über das Alterssicherungssystem.

Ferner nimmt diese Studie den Ansatz einer historischen Orientierung an, weil „explanation of any social institution requires consideration of the process by which it was generated…Public pensions are the output of a political process“ (Myles 1989: 3). Die Konstruierung des Alterssicherungssystems in Taiwan ergab sich aus einem langen politischen Prozess. Die

[9] Zur Anwendung der „case studies“ vgl. Gerring 2007, Kap. 2. „Case studies are useful for generating new hypothesis (S. 38). They enjoy a natural advantage in research of an exploratory nature (S. 39)…are more useful when a subject is being encountered for the first time or is be in considered in a fundamentally new way (S. 40). The primary virtue of the case study method is the depth of analysis that it offers (S. 49)“.

institutionelle Ausgestaltung und Struktur des heutigen Alterssicherungssystems waren das Resultat aus den dynamischen Wechselwirkungen der eben erwähnten drei Einflussfaktoren. Durch die Analyse, welche die temporale Dimension des politischen Prozesses besonders berücksichtigt, werden die Interaktionenen zwischen der Entwicklung des Alterssicherungssystems und den erwähnten Einflussfaktoren aufgezeigt.

Die Kernaufgaben dieser Studie stellen die Beschreibung und die Erklärung der Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren dar, das sich auf das staatlich-formale Arrangement für die Alterseinkommenssicherung bezieht. Behandelt werden sowohl das Regel-Sicherungssystem, als auch das Altersversorgungssystem. Angesichts der geringeren Rolle der privaten Altersvorsorge für die Bereitstellung der Alterseinkommen wird sie aus der Diskussion ausgeschlossen. In der Arbeit wird den folgenden Fragen nachgegangen:

(1) Wie konstruiert Taiwan das Wohlfahrtssystem für die soziale Sicherung gegen Lebensrisiken? Welche politischen und sozialen Konsequenzen ergeben sich daraus im Bereich der Alterssicherung?
(2) Warum und wie wurde die Alterssicherungsfrage während des politischen Wandels thematisiert? Welche Auswirkungen ergaben sich daraus auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems?
(3) Welche Entwicklungen lassen sich im Alterssicherungssystem erkennen und wie lassen sie sich erklären?

These dieser Arbeit ist: Die Wechselwirkungen zwischen den drei dynamischen Institutionen während des politischen Wandels – (1) dem Wohlfahrtssystem, (2) der politischen Institution der Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien und (3) dem Regierungssystem hinsichtlich der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative für das *policy-making* – bestimmen die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren, die drei Dimensionen betrifft: (1) den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, das auf den aus Haushaltsmitteln finanzierten, statusspezifischen Alterszuschussprogrammen beruht, (2) die Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung – in den Berufs-Sozialversicherungen und der staatlichen und obligatorischen betrieblichen Altersversorgung, und (3) die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems. In verschiedenen politischen Phasen bilden diese drei Institutionen diverse Wechselwirkungen, die sich auf unterschiedliche Dimensionen des Alterssicherungssystems auswirken und so die Entwicklungsdynamik, die institutionellen Ausgestaltungen und die Inhalte des Gesamt-Alterssicherungssystems bestimmen. Damit werden *Policy* und *Politics* des Alterssicherungssystems behandelt. Folgenden Argumente werden in dieser Studie vorgebracht.

(1) Während sich der Wohlstand mit gewissermaßen gerechter Einkommensgleichheit aus den „growth-with-equality“ wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien ergibt bzw. die soziale Gleichheit

aus der allgemeinen 9-jährigen Pflichtbildung entsteht, verursachte die Konstruierung des taiwanischen Wohlfahrtsstaates bis zum Beginn der 1990er Jahre gravierende Unsicherheit, Ungleichheit und Stratifizierung. Diese Probleme stellten sich vor allem im Alterssicherungssystem dar: Man erkannte einen schroffen Kontrast zwischen den staatsrelevanten Personen – Beamten, Lehrern, Militärpersonal und Veteranen – und den Senioren ohne staatliche Unterstützungen. Dies bildete eine wichtige politische Basis für die Wahlkampfmobilisierung der oppositionellen DPP bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992.

(2) Die politische Liberalisierung seit 1987 bzw. eine Reihe von Verfassungsreformen Anfang der 1990er Jahre führten zum graduellen Prozess der Demokratisierung durch die regelmäßig stattfindenden, freien und demokratischen Wahlen, die dem taiwanischen politischen System einen ständigen bzw. ernsthaften politischen Parteienwettbewerb bescherten, der überwiegend zwischen der dominierenden KMT und der wichtigsten Opposition DPP stattfand. Als extern entstehende Partei verfügte die DPP über keine öffentlichen Ressourcen, so dass sie versuchte, vornehmlich durch Ideologien, und zwar in erster Linie durch *politische* Ideologien – wie etwa die Demokratisierung, politische Reformen und die nationale Identität Taiwans – ihren Anhängerkreis zu vergrößern. Neben den parteilichen Ideologien wurden die angewendeten Wahlkampfstrategien stark durch das Wahlsystem beeinflusst. Durch das nur in wenigen Ländern praktizierte Wahlsystem – „single non-transferable vote in multimember districts (SNTV/MMD)„ – für die Parlamentswahl wurden kandidatenzentrierte Wahlverhalten gefördert und vor allem die vom KMT-Regime seit den 1950er Jahren auf kommunaler Ebene fest gebildete klientelistische Verbindung zwischen Parteien/politischen Wettbewerbern und Wählern intensiviert. Dies führte zusammen mit dem Tatbestand, dass sozioökonomisch begründete ideologische Differenzen traditionell nur eine geringe Bedeutung für das Parteiensystem Taiwans haben, zur diversen Interessenrepräsentation der Mandate, die stark von wahlkreisspezifischen, demographischen und wirtschaftlichen Bedingungen abhängig war. Bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 wurde eine beitragsfreie Altersrente zuerst von einem DPP-Kandidaten als eigene Strategie für die Kultivierung von „personal vote“ in seinem Wahlkreis, in dem viele ältere Bauern wirtschaftlich auf Schwierigkeiten stießen, mit Erfolg angewendet In der Folgezeit übte die extern entstehende oppositionelle DPP scharfe Kritik an der aus dem Wohlfahrtssystem erwachsenden Ungleichheit und Stratifizierung der Alterssicherung. Sie propagierte diese Probleme, verwendete sie als zentrales Instrument zur Wahlkampfmobilisierung und forderte somit die KMT-Regierung heraus. Durch den quasi permanenten Wahlkampf in den 1990er Jahren – außer 1999 fand mindestens in jedem Jahr der 1990er Jahre eine Wahl statt – avancierte die Alterssicherungsfrage in kurzer Zeit zum wichtigsten nationalen Thema.

(3) Inwieweit das Thema der Alterssicherung in konkrete Politik umwandelt wird, hängt im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem maßgeblich von der Struktur der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative im Blick auf das *policy-making* ab. Bis zum ersten Regierungswechsel im Mai 2000 hatte die KMT in ihrer Amtszeit mit der

Dominanz in der Legislative und der Exekutive, die nach der Demokratisierung 1987 nicht gleich erschüttert wurde, das Maß an Gewaltenteilung im politischen System verringert und sie konnte somit auf den erneuten sozialpolitischen Vorstoß mit verschiedenen sachadäquaten Maßnahmen zur Alterseinkommenssicherung schnell, substantiell und punktgenau reagieren. Nach dem Regierungswechsel 2000 ergab sich wegen des „divided government“ ein hohes Maß an Gewaltenteilung, namentlich durch die Kontrolle der Exekutive und der Legislative durch zwei gegensätzliche Parteien. So sah sich die DPP-Regierung mit harten politischen Auseinandersetzungen konfrontiert und befand sich in einer schwierigen Lage, die öffentliche Politik nach ihrem Willen bzw. Interesse durchzusetzen. Dies bewirkte bei der Entwicklung des Alterssicherungssystems die Diskontinuität, die Segmentierung und ständige Änderung der Konzepte über das künftige Rentensystem. Erst nach der Parlamentswahl Ende 2001 veränderte sich die parteiliche Konstellation im Parlament und so wurde die politische Sackgasse beseitigt.

(4) Dabei wird die Ausgestaltung der eingeführten Alterssicherungsmaßnahmen gewissermaßen durch die Charakter der Parteien und die Logik der politischen Kompetition bestimmt. Die fehlende parteipolitische Ideologie hinsichtlich der sozialen Sicherung, die Orientierung der politischen Parteien an kurzfristigen Wahlerfolgen und die patronagezentrierte politische Kompetition führen bei den politischen Parteien zur Partikularität in der Sozialpolitik. So entwarf die KMT-Regierung im heftigen und scharfen politischen Wettbewerb verschiedene Ad-hoc-***Alterszuschussprogramme*** zur Verbesserung der Alterseinkommenssicherung gegen die rentenpolitische Herausforderung der Opposition. Mit diesen Maßnahmen, die gruppenspezifisch und deshalb hoch personenkonzentriert sind, direkte Transferleistung gewähren und vor allem keine komplizierte Technik für die Verwaltung und die Finanzierung erfordern, ist es der KMT gelungen, deutliche „credits“ bei Wählern bzw. Senioren zu gewinnen. Allerdings erzeugten diese institutionell segmentierten Alterszuschussprogramme neue Ungleichheit zwischen den Senioren mit verschiedenem sozialem Status. Bei der ***Reform der bestehenden berufsbezogenen Institutionen für die Alterssicherung***, die kaum ein Wahlkampthema darstellte und deshalb von den Wirkungen des politischen Wettbewerbs isoliert war, und der ***Konstruierung des nationalen Rentensystems***, die vornehmlich durch die Initiative der DPP – das Vorlegen der ersten Gesetzesvorlage über die nationale Rentenversicherung im Parlament – erzeugt, aber im Wahlkampf nicht besonders betont wurde, kam der Exekutive eine zentrale Rolle zu. Nach dem Regierungswechsel 2000 blieb dies kaum verändert. Die polarisierte Parteienkonkurrenz seit 2004 führte aber dazu, dass das Problem der Ungleichheit im Alterssicherungssystem durch die vom Staatspräsidenten Chen (DPP) initiierten Maßnahmen verschärft wurde. Bei der Frage der Alterssicherung bevorzugte er eine Partikularität und interpretierte diese als Umverteilungsgerechtigkeit, nämlich die Abschaffung der Privilegien der Alterssicherung für die staatsrelevanten Personen gegenüber der Leistungserhöhung im Alterszuschussprogramm für Landwirte und Fischer. Die Alterssicherungsfrage stellt daher nicht nur eine sozialpolitische Frage dar, sondern sie ist auch eine Frage der Umverteilungsgerechtigkeit zwischen den zwei Berufsgruppen, die jeweils (vornehmlich) hinter der KMT und der DPP stehen.

(5) Das bestehende soziale Sicherungssystem bzw. seine Entwicklung beeinflussen die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen. In einem von Sozialversicherungen dominierten Wohlfahrtssystem wurde eine aus Haushaltsmitteln finanzierte, auf dem Sozialbürgerrecht beruhende Volksrente von Anfang an von der Regierung in der Planung des künftigen Rentensystems abgelehnt, während hingegen einer Renten*versicherung* der Vorzug gegeben wurde. Mit dem Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, das aus den eben erwähnten Alterszuschussprogrammen besteht, wurden bis 2004 über 70% der Menschen über 65 Jahre zu Empfängern der staatlichen Transferleistung. Dadurch ging die politische Bedeutung einer universalen Institution für die Alterssicherung allmählich verloren, was an der Veränderung der Rentenentwürfe der Regierung erkannt werden kann, also weg von einer umfassenden und vor allem die bestehenden Berufs-Sozialversicherungen integrierenden Rentenversicherung hin zu einer kleinen Rentenversicherung, die nur auf die bis dahin nicht sozialversicherten Personen zwischen 25 und 65 Jahren zielen sollte, also vornehmlich auf die Hausfrauen, Studenten und Langzeitarbeitslosen.

(6) Wie erwähnt, betraf die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren drei Dimensionen – den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, die separaten Reformen in bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung (in der Beamtenversicherung sowie in der staatlichen und obligatorischen betrieblichen Altersversorgung) und die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems –, die jeweils ein unterschiedliches Entwicklungsmuster charakterisierten bzw. auf verschiedener Ebene (Hall 1993) erfolgten. Die *layering*-Entwicklung kam im Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung verschiedener statusdifferenzierter Alterszuschussprogramme vor und wurde stark durch den politischen Wettbewerb beeinflusst. Die institutionelle *conversion* erfolgte sowohl im Regel-Alterssicherungssystem der Berufs-Sozialversicherungen (die Änderungen auf der ersten und zweiten Ebene) als auch im System der beruflichen Altersversorgung (die Änderungen auf der dritten Ebene); sie wurden vornehmlich durch die endogenen Probleme der jeweiligen Systeme erzeugt und stellten in erster Linie die Verwaltungsarbeit dar. Durch eine multidimensionelle Entwicklung erhöht sich die Komplexität des gesamten Alterssicherungssystems, was sich wiederum hemmend auf die Konstruktion eines universalen Rentensystems auswirkt, das die bisher kaum im Wohlfahrtssystem Taiwans betonte Umverteilung und soziale Solidarität fördern könnte.

4. Gliederung der Arbeit

Die Arbeit geht in drei Schritten vor und ist folgendermaßen gegliedert.

Der erste Teil erfasst zwei Kapitel und behandelt einen historischen Abriss der Konstruierung des

taiwanischen Wohlfahrtsstaates mit Rücksicht auf die wichtigsten wirtschaftlichen, politischen und demographischen Rahmenbedingungen. Die Gründe dafür sind erwähnenswert.

In der Literatur über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den westlichen Demokratien wird festgestellt: Die unterschiedlichen erklärenden theoretischen Schulen beruhen darauf bzw. ergeben sich daraus, dass die Konstruierung, Entwicklung und Reform des Wohlfahrtsstaates offensichtlich mit dem Wandel der Wirtschaft, Politik, Gesellschaft sowie den sozialpolitischen Institutionen verknüpft sind. Nach einem guten halben Jahrhundert seit dem Zweiten Weltkrieg wird dies erschöpfend behandelt und es gibt darüber eine beträchtliche Summe an Literatur. So kann man heutzutage bei der Forschung über den westlichen Wohlfahrtsstaat direkt auf das untersuchte Thema eingehen und ohne große Mühe die Details der erwähnten Kontextbedingungen bearbeiten. Da die wissentlichen Forschungen über den Wohlfahrtsstaat in Ostasien bzw. in Taiwan erst seit den 1990er Jahren blühen, gibt es noch keine ausreichende Literatur, die auf den Zusammenhang zwischen der untersuchten Sozialpolitik (dem Wohlfahrtssystem sowie -regime) und den wesentlichen Kontextbedingungen bzw. –faktoren systematisch hinweist. Oft werden die für die sozialpolitische Entwicklung bedeutenden länderspezifischen wirtschaftlichen, politischen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen nicht komplett und tiefgreifend berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass die Frage einer Korrelation zwischen der Einführung der Sozialpolitik mit den kontextbedingten Ereignissen nicht selten falsch gestellt wird und dadurch unadäquate Argumente vorgebracht werden. Um diesen Makel zu korrigieren bzw. die Forschungslücke zu schließen, werden die zuvor in verschiedenen wissenschaftlichen Bereichen separat durchgeführten Themen – die politische, wirtschaftliche und demographische Entwicklung sowie die Konstruktion des Wohlfahrtsstaates – mittels der sekundären Literatur im ersten Teil der vorgelegten Studie zusammengefasst. Diese sind für das Verständnis für den Aufbau des taiwanischen Wohlfahrts- bzw. Alterssicherungssystems von großer Bedeutung.

Das erste Kapitel beschäftigt sich mit den politischen, wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg, die den wichtigen Kontext für die Konstruierung des taiwanischen Wohlfahrtsstaates bildete. Betrachtet werden die zentrale Merkmale dieser Entwicklung und ihre wesentlichen Auswirkungen auf den Aufbau des Wohlfahrtssystems. Die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Taiwan nach dem Zweiten Weltkrieg wurde durch das damals aus chinesischen Eliten bestehende KMT-Regime stark beeinflusst. Durch das Kriegsrecht und viele autoritäre Maßnahmen wurden für knapp vier Jahrzehnte zahlreiche politische Freiheitsrechte untersagt. Da die politische Sphäre – verglichen mit der wirtschaftlichen und sozialen – am strengsten eingeschränkt wurde, wirkte sich der demokratische Wandel seit Ende der 1980er Jahre unmittelbar auf diesen Bereich intensiv aus. Die Wirtschaft, die als regulierte Marktwirtschaft gekennzeichnet wurde, stellte während der autoritären Zeit eine bedeutende freie Arena für die Taiwaner dar, die auf nationaler Ebene politisch marginalisiert wurden. Durch die erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung mit „growth-with-equality“ gab es keine

aus ökonomischer Unsicherheit und Deprivation sowie aus sozialer Marginalisierung erzeugten wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die leicht von oppositionellen Kräften hätten mobilisiert werden können oder direkte wohlfahrtsstaatliche Tätigkeiten erfordert hätten. Die überwiegend von kleinen und mittleren Betrieben ausgeprägte Unternehmensstruktur befand sich in einer ungünstigen Lage, mit der Erhöhung der Lohnnebenkosten umzugehen. Somit spielten sie in der Gewährung der betrieblichen Sozialleistungen einschließlich der beruflichen Ausbildung nur eine marginale Rolle. Private Versicherungen, die in vielerlei Hinsicht die staatlichen und betrieblichen Sozialleistungen ergänzen oder sogar übernehmen konnten, waren durch die Kontrolle des Staates über das Finanz- und Banksystem sowie die Lizenzen bis Anfang der 1990er stark unterentwickelt. Der demographische Faktor hat bislang keinen entscheidenden Druck auf den Aufbau der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen bzw. des Alterssicherungssystems ausgeübt, da trotz der Überalterung der Bevölkerung seit den 1990er Jahren das aus dem demographischen Wandel resultierende Problem erst im kommenden Jahrzehnt akut auftreten wird.

Verglichen mit dem weitgehend von einem im Nachkriegseuropa geprägten Verständnis des „Wohlfahrtsstaates“ hat Taiwan einen idiosynkratischen Charakter nationaler Entwicklung zur Wohlfahrtsstaatlichkeit. Dies wird mittels eines historisch-institutionalistischen Ansatzes im zweiten Kapitel gezeigt. Aus der Darstellung über die sozialpolitische Entwicklung sowie die Analyse über die Sozialausgaben und die Probleme im Wohlfahrtssystem wird eine Kontur darüber errschaffen: Welche sozialpolitischen Institutionen sind für welche Personen gegen welche Lebensrisiken gegeben bzw. auf welche Art und Weise werden sie ausgestaltet, verwaltet und finanziert? Damit prägen sich die Struktur, Orientierung, Prioritäten, Charakter und vor allem die institutionellen Lücken des Wohlfahrtsstaates aus. Die bisher dafür entwickelten wichtigsten theoretischen Erklärungen werden eingehend erörtert.

Der zweite Teil schließt drei Kapitel ein. Es wird versucht, einen integrierten Theorienansatz zu entwickeln und damit die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren zu analysieren und zu erklären. So widmet sich das dritte Kapitel dem Aufbau eines erklärenden Theorienansatzes. Dies thematisiert im Wesentlichen die Wechselwirkungen zwischen den drei Institutionen, also dem Wohlfahrtsstaat, der politischen Institution für die Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien sowie dem Regierungssystem für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Erörtert wird zunächst der Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Stratifizierung und Ungleichheit sowie als Einflussmechanismus auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtstaatlichen Institutionen, also „policy-feedback“ und „path dependency“. Ferner werden auch die institutionellen Veränderungen bzw. ihre Muster skizziert. Anschließend wird die Bedeutung von Parteien und Wahlen für die Interessenrepräsentation im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem behandelt, da diesen beiden Faktoren in jüngeren Demokratien wie Taiwan eine zentrale Rolle zukommt. Durch die Analyse der Genese, Entwicklung und Charakter der politischen Parteien, der Einflussnahme des Parteienwettbewerbs auf die Sozialpolitik, der Wahlen bzw. der Effekte der in Taiwan praktizierten Wahlsysteme in Bezug auf die demokratische

Repräsentation werden die folgenden Fragen beantwortet: (1) Warum orientieren sich die Parteien in Taiwan in erster Linie an klientelistischen Verbindungen mit Wählern und üben sie die repräsentative Funktion – „interest articulation and aggregation and policy formulation“ (Bartolini und Mair 2001) – etwas anderes aus als das die meisten westlichen Demokratien charakterisierende „responsible party government“-Model (Kitschelt und Wilkinson 2007)? (2) Wie wird diese Art der Interessenrepräsentation durch das in Taiwan praktizierte Wahlsystem gefördert? (3) Wie wirken sich die Wahlen und die Parteienkonkurrenz auf die demokratische Repräsentation und die sozialpolitische Entwicklung aus? Letztlich werden die politische Willensbildung und die Entscheidungsfindung, also das *policy-making*, im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem betrachtet. Behandelt werden die zur Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative beitragenden Faktoren, die legislativen Befugnisse des Staatspräsidenten und vor allem ihre Wirkungen auf das *policy-making* im Bereich der Alterssicherung. Mithilfe dieses integrierten Theorieansatzes wird die Entwicklung des Alterssicherungssystems während der Zeit der KMT-Regierung (1992 bis zum Anfang 2000) sowie der DPP-Regierung (2000-2005) jeweils im vierten und fünften Kapitel analysiert. Die „politics“ der Entwicklung des Alterssicherungssystems werden aufgezeigt. Die im letzten Abschnitt vorgebrachten Argumente werden in diesen zwei Kapiteln stufenweise gerechtfertigt.

Der dritte Teil behandelt die sozialpolitischen Instrumente für die Alterssicherung und ihre Entwicklungstendenz und umfasst zwei Kapitel. Im sechsten Kapitel wird die derzeitige Struktur des Alterssicherungssystems, also „policy“ der Alterssicherung Taiwans, vorgestellt. Nach dem Überblick über das Gesamtsystem der Alterssicherung hinsichtlich der Kerninstitutionen und ihrer Ausmaße wird detailliert auf die Inhalte heutiger einschlägiger Regelungen des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems eingegangen. Schwerpunkte bilden die verschiedenen Ausgestaltungen, das Recht auf die Inanspruchnahme, die Art und Weise der Leistungsberechnung, das Leistungsniveau, die Finanzierung und nicht zuletzt die Verwaltung. Die darüber hinausgehenden Regelungen über die soziale Absicherung bei Invalidität und die Leistungen für Hinterbliebene werden dabei ausgeklammert. Neben dem öffentlich-rechtlichen System sind die zusätzliche Alterssicherung und das funktionale Äquivalent für die Alterssicherung darzustellen. Anschließend werden zentrale institutionelle Charakteristika und Probleme des bestehenden Alterssicherungssystems untersucht. Das abschließende Kapitel versucht, aus den bisher präsentierten Ergebnissen einige Schlüsse zu ziehen und perspektivische Überlegungen anzustellen. Dabei werden die zentralen Befunde dieser Studie zusammengefasst und vor allem die Entwicklung des Alterssicherungssystems zwischen 2006 und 2008 bzw. die wesentlichen Inhalte der neu eingeführten Maßnahmen skizziert. Anschließend wird ein knapper Vergleich zwischen der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems und der rentenpolitischen Entwicklung in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien seit den 1990er Jahren einerseits und in den ostasiatischen Ländern andererseits angestellt. Zum Schluss werden die Beiträge dieser Arbeit und die Möglichkeiten weiterer Forschungen aufgezeigt.

Kapitel 1 Politische, Wirtschaftliche und demographische Entwicklung seit 1945 als Hintergrund der wohlfahrtsstaatlichen Konstruierung

Dieses Kapitel behandelt die politische, wirtschaftliche und demographische Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg, die als Kontext der Konstruierung des taiwanischen Wohlfahrtsstaates zu berücksichtigen ist. Die Darstellung gliedert sich in fünf Abschnitte. Nach einem kurzen Überblick zur Geschichte Taiwans wird in den folgenden Abschnitten jeweils auf die politische, wirtschaftliche und demographische Entwicklung eingegangen. Betrachtet werden zentrale Merkmale dieser Entwicklung und ihre wesentlichen Auswirkungen. Die einzelnen einschlägigen Maßnahmen werden nicht detailliert erörtert; diese sind aber in den angefügten Literaturhinweisen zu finden. Eine Zusammenfassung über die wichtigsten Wirkungen der erwähnten Entwicklung auf den Aufbau des Wohlfahrtssystems schließt das Kapitel ab. Die Diskussionen stützen sich vornehmlich auf Sekundärliteratur.

Kurzer Überblick über die Geschichte Taiwans bzw. der Republik China

Die Insel Taiwan, der portugiesische Seefahrer im 16. Jahrhundert aufgrund ihrer tropischen Pracht den Namen *Ilha Formosa* (die „schöne Insel“) gaben, war in der Vergangenheit aufgrund ihrer verkehrsgünstigen Lage im pazifischen Seehandel das Ziel unterschiedlichster wirtschaftlicher, politischer und militärischer Interessen.[1] In der neueren Geschichte war sie eng an das chinesische Festland gebunden und wurde durch die dortigen Geschehnisse stark geprägt, vor allem den Kampf gegen die imperialistischen Kolonialmächte im 19. Jahrhundert. Nach der Niederlage im chinesisch-japanischen Krieg (1894-1895) schloss das seit dem Opiumkrieg wirtschaftlich und militärisch geschwächte Ching-Kaiserreich den Friedensvertrag Shimonoseki und verzichtete damit auf seine Herrschaftsansprüche gegenüber Taiwan.

1911 entmachtete die von Dr. Sun Yat-sen gegründete Chinesische Nationalistische Partei (Kuomingtang, kurz KMT) die Ching-Dynastie und rief die erste demokratische Republik in Asien aus: die Republik China (the Republic of China). Mit der Kairo-Erklärung, an der der Präsident der Republik China Chiang Kai-shek, Präsident Roosevelt und Premierminister Churchill am 1. Dezember 1943 teilnahmen, konnte Taiwan nach der Kapitulation Japans am 25. Oktober 1945 wieder in den Schoß des Mutterlandes – der Republik China – zurückkehren.

Nachdem die von Mao Tse-tung geleitete Volksbefreiungsarmee im Bürgerkrieg das KMT-Regime – die politische Führung der Republik China – besiegt und das Festland übernommen hatte, floh der Präsident Chiang Kai-shek im Herbst 1949 mit einer Million KMT-Anhänger nach Taiwan

[1] Nähere Ausführungen zur Geschichte Taiwans vgl. Weggel 1991.

und verlegte den Regierungssitz dorthin. Seitdem existierten zwei chinesische Regierungen: die kommunistische Regierung der von Mao am 1. Oktober 1949 ausgerufenen Volksrepublik China (People's Republic of China) auf dem Festland China und die nationalistische Regierung der von Chiang Kai-shek geführten Republik China auf der Insel Taiwan, die zum letzten Refugium der chinesischen Nationalisten und vor allem zum Sitz der letzten gewählten Regierung der Republik China wurde.

Die zusammen mit der KMT nach Taiwan geflohnen Staatsbeamten und kapitalstarken Unternehmer schlossen die aus dem Abzug Japans hervorgerufenen Personallücken.[2] Während des Kalten Kriegs besaß das KMT-Regime mit wirtschaftlicher und militärischer Hilfe bzw. der diplomatischen Unterstützung von Seiten der amerikanischen Regierung bis Anfang der 1970er Jahre nicht nur den Alleinvertretungsanspruch für ganz China, sondern konnte ebenfalls einen starken Staat mit höherer Autonomie aufbauen. Dadurch war das KMT-Regime ohne Unterstützung der einheimischen Inselbevölkerung in der Lage, seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorstellungen durchzusetzen und sein Einfluss für ein halbes Jahrhundert auf alle Bereiche auszuüben (Amsden 1985, Deyo 1987, Gold 1986, Haggard 1990). Die Republik China verlor nach ihrem Austritt aus den Vereinigten Nationen (im Folgenden: UN) 1971 allmählich ihre internationale Anerkennung und 1978 folgte der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu den USA. Das dadurch erzeugte Problem mit der *Nation-Building* bildete eine der zentralen Konfliktlinien in der Neusten Geschichte Taiwans.

Politische Entwicklung

Dass die politische Entwicklung mit der Transformation vom Autoritärregime zur konsolidierten parlamentarischen Demokratie ohne blutige Revolution und soziale Unruhen ablief, wird als ein Wunder bezeichnet und in den wissenschaftlichen Arbeiten eingehend behandelt.[3] Die folgende Betrachtung der politischen Entwicklung gliedert sich in drei Schritte. *Zuerst* wird die in der Verfassung verankerte Gewaltenteilung und administrative Struktur skizziert, deren Funktionen in der autoritären Zeit erheblich eingeschränkt wurden. Erst nach der Demokratisierung bzw. einer Reihe von Verfassungsreformen in den 1990er Jahren kann die Gewaltenteilung verfassungsgemäß praktiziert werden und somit auf den politischen Prozess und dessen Output ausschlaggebend einwirken. *Anschließend* werden die Entwicklungen der autoritären Zeit zwischen 1949 und 1987 erörtert. Diese hatten maßgeblichen Einfluss auf das Folgende, also auf

[2] Daher ist die von Rieger und Leibfried (2003: 268) angeführte These des japanischen Wissenschaftlers Kobayashi (1996: 325) falsch: "...the most immediate legacy of the Japanese colonial era was the existence of the hundert of thousands of educated South Koreans and Taiwanese who became the core of the post-war political and economic elites". Nach dem Krieg wurden die meisten einflussreichen politischen, wirtschaftlichen und technologischen Eliten, überwiegend von den Festländern bzw. den KMT-Eliten dominiert, die in China, Großbritannien, Deutschland oder in den USA ausgebildet wurden, aber nicht in Japan (Pen 2000: 154 ff.).

[3] Vgl. Chu 1999, Chu und Lin 2001, Merkel 1999, Rigger 1996 und 1999, Schubert 1993, Tien 1989, Tränkmann 1997, Wang *Jenn-hwan* 2000, Wong 2003.

die Entstehung der Konfliktlinie entlang der ethnischen Spaltung zwischen Festländern und Taiwanern einerseits und der Staatsunabhängigkeitsfrage anderseits, auf die Machtkonzentration im Amt des Präsidenten, auf die Entwicklung der ausschließlich an Anti-KMT orientierten Oppositionen und vor allem auf die schwachen intermediären Instanzen – Zivilgesellschaft, Parteien, Verbände und Gewerkschaft. *Letztlich* wird auf die „Great Transformation" durch die Demokratisierung eingegangen. Der politische Wandel trug zwar zur Aufhebung der autoritären Maßnahmen, Verleihung der politischen Freiheitsrechte, Normalisierung der demokratischen Wahlen und Konsolidierung der Demokratie bei, brachte aber spezifische Probleme mit sich: das Problem „divided government", die auf den normativen Konflikt – die Frage der Unabhängigkeit – zentrierte ideologische Polarisierung und vor allem eine ausschließlich endogenorientierte Entwicklung.

1. Die Gewaltenteilung und administrative Struktur in der Verfassung

Die Verfassung der Republik China von 1947 beruht im Wesentlichen auf den vom Gründervater der chinesischen Republik Dr. Sun Yat-sen aufgestellten „Drei Volksprinzipien", die den demokratisch-republikanischen Grundsätzen entsprechen, wie sie auch in den Verfassungen vieler westlicher Demokratien verankert sind.[4] Sie sieht insbesondere die Teilung der Kompetenzen der zentralen Staatsorgane vor und ermöglicht dadurch eine gegenseitige Beschränkung und Kontrolle der politischen Gewalten. So werden die zentralen Staatsorgane in fünf Staatsgewalten geteilt, die jeweils durch einen „Regierungshof" (Yuan) ausgeübt werden. Die ersten drei Gewalten gleichen der westlichen Verfassungstradition: das direkt gewählte Parlament (Legislativ-Yuan), das Regierungskabinett (Exekutiv-Yuan) und der Verfassungsgerichtshof (Justiz-Yuan). Die beiden letzten Gewalten – Personalprüfungsamt (Prüfungs-Yuan) und Rechnungshof (Kontroll-Yuan) – sind chinesischen Ursprungs. Hinzu kommt die für Verfassungsänderungen und Präsidentenwahlen zuständige, ebenfalls direkt gewählte Nationalversammlung (Bürklin 1994: 225).

Aufgrund des Alleinvertretungsanspruchs für das Festland China beschloss die KMT-Regierung nach Ablauf der ersten Legislaturperiode, die Amtszeit der Festland-Vertreter in den zentralen Vertretungskörperschaften – dem Legislativ-Yuan und der Nationalversammlung – bis zur nächsten demokratischen Wahl auf dem Festland zu verlängern. Dies war verfassungswidrig und bedeutete faktisch eine Suspendierung der Wahlen auf der nationalen Ebene. Das KMT-Regime sicherte sich damit die Kontrolle über die zentralen Staatsorgane. Trotz der schrittweisen steigenden Vergabe neuer Mandate an einheimische Taiwaner in den 1970er Jahren wurde das

[4] Der Auffassung Dr. Sun Yat-sens zufolge sollten die "Drei Volksprinzipien" den Weg einer umfassenden Modernisierung Chinas weisen. Nationalismus, Demokratie und Volkswohlfahrt sind die Pfeiler dieser Modernisierung. Beim Nationalismus geht es um die endgültige Emanzipation vom westlichen Kolonialismus und um die Herstellung der chinesischen Einheit. Die Volkswohlfahrt umfasst den Aufbau einer staatlich gelenkten kapitalistischen Wirtschaft. Mit Blick auf die Errichtung einer Demokratie hat Sun Yat-sen westliche Konzepte mit eigenen, auf die politischen Institutionen des kaiserlichen China zurückgehenden Vorstellungen zu einem neuen politischen System kombiniert, das die KMT bereits auf dem Festland installiert hatte und nun auch auf Taiwan realisieren wollte (Aspalter 2002: 27, Tang 2000: 84).

politische Monopol der KMT nicht berührt.

Um die chinesische Alleinvertretung aufrechtzuerhalten, unterstellte die KMT-Regierung ein mit dem Festland China nahezu identisches Territorium gleichzeitig einer Zentral- und Provinzregierung (Schubert 2003: 332). So ist Taiwan administratorisch in eine zentrale und eine kommunale Ebene unterteilt. Die Struktur der zentralen Staatsorgane wurde bereits erwähnt. Die kommunale Ebene besteht aus der Provinz Taiwan und den zwei Millionenstädten Taipei und Kao-hsiung, die unmittelbar von der Zentralregierung verwaltet und in der Verwaltungshierarchie dem Rang der Provinz Taiwan gleichgestellt sind (Tien 1989: 129). Die Provinz Taiwan schließt 21 Kommunen (16 Landkreise und 5 kreisfreie Städte) ein; darunter befindet sich eine weitere Ebene mit selbstverwalteten Gemeinden (country municipalities), ländlichen Bezirken (rural townships) und kleinen Städten (urban townships). Bis 1998 besaß die Provinz Taiwan noch eine eigene autonome Verwaltungsstruktur aus einer von der Zentralregierung berufenen Provinzregierung mit einem Provinzgouverneur an ihrer Spitze und einer direkt gewählten Provinzversammlung. Während die Wahlen auf zentraler Ebene suspendiert wurden, finden sie auf kommunaler Ebene bereits sehr früh statt: Seit 1950 für den Rat der Kommunen, seit 1951 für die Bürgermeister der 21 Kommunen und der Provinzversammlung. Die Bürgermeister der Städte Taipei und Kao-hsiung sowie der Gouverneur der Provinz Taiwan wurden bis 1994 vom Staatspräsidenten ernannt und vom jeweiligen Stadt- und Provinzrat bestätigt. Erst durch die Verfassungsreform 1992 wurde eine Direktwahl seit 1994 ermöglicht.

2. Die autoritäre Zeit zwischen 1949 und 1987 und ihre Auswirkungen

(1) Zwischenfall vom 28. Februar 1947 als Ausgangspunkt zur Bildung der politischen und ethnischen Spaltung

Wurden die nationalchinesischen Truppen zunächst noch mit Begeisterung von der kriegsmüden Bevölkerung Taiwans empfangen und die „Rückkehr zum chinesischen Mutterland“ begeistert gefeiert (Schubert 2003: 329), so verschlechterte sich das Verhältnis des KMT-Regimes zur Inselbevölkerung innerhalb kurzer Zeit aus vielfältigen Gründen merklich. Am wichtigsten waren die durch die 50-jährige japanische Kolonialherrschaft entstandenen sprachlichen und kulturellen Unterschiede zwischen den Festlandchinesen und der Inselbevölkerung Taiwans.

Ende des Zweiten Weltkriegs gab es auf der Insel 6,3 Millionen Einwohner, die neben der Minderheit der protomalaiischen/polynesischen Ureinwohnerschaft und einer Restgruppe dritter Nationalitäten zu 95% Chinesen waren. Von ihnen stammten 75% aus dem südlichen Landesteil des chinesischen Festlands und vor allem der der Insel Taiwan unmittelbar gegenüberliegenden Provinz Fukien. Diese Gruppe unterschied sich von den anderen durch ihren südfukienesischen Minnan-Dialekt, der aufgrund seiner großen Verbreitung auf der Insel häufig auch als „Taiwanisch“ bezeichnet wird. Der Rest der chinesischen Inselbevölkerung setzte sich aus den

Einwanderern anderer chinesischer Provinzen zusammen. Zu Beginn der Kolonisierung verhing Japan eine Zuwanderungssperre für das chinesische Festland. So wurde im Laufe der Zeit die Gesamtheit der frühen chinesischen Einwanderer – trotz bestehender sprachlich-kultureller Unterschiede – einheitlich als „Taiwaner“ bezeichnet. Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelten die Taiwaner eine eigene Identität (Bürklin 1994: 115).

Durch die problematische Wirtschafts- und Finanzpolitik bzw. ungerechte Machtverteilung sahen viele Taiwaner das KMT-Regime in scharfem Kontrast zur japanischen Herrschaft, die wirtschaftliche Effizienz, Rechtssicherheit und öffentliche Ordnung gebracht hatte. Viele Taiwaner hielten das KMT-Regime bloß für eine weitere fremde Besatzungsmacht (Tränkmann 1997: 21). Der sich daraus ergebene Unmut spitzte sich auf den Zwischenfall am 28. Februar 1947 (2-28-Zwischenfall) zu, der zu landesweiten Unruhen führte.[5] In den nächsten Jahren setzte das Regime die Verfolgung der Regimegegner kompromisslos fort – eine Politik, die als „weißer Terror“ bezeichnet wurde, und tabuisierte das Thema des 2-28-Zwischenfalls bis Anfang der 1990er Jahre.[6] Diese Ereignisse gruben sich tief in das kollektive Gedächtnis der Inselbevölkerung ein und bildeten den Ausgangspunkt für die ethnische Spaltung zwischen „Taiwanern“ und „Festländern“. Der Begriff Festländer umfasst vor allem diejenigen Chinesen, die nach dem Krieg nach Taiwan geflohen sind.

(2) Wesentliche autoritäre Maßnahmen zur Machtkonzentration auf das Amt des Präsidenten, Einschränkung der politischen Freiheitsrechte und Mitwirkung der Wählerschaft auf kommunaler Ebene

Der ethnische Konflikt erhielt eine neue Qualität nach der Ausrufung der Exilregierung der Republik Chinas auf der Insel. Das KMT-Regime führte zahlreiche Maßnahmen zur Konsolidierung seiner politischen Herrschaft und zur Abwehr der kommunistischen Bedrohung durch. Ausschlaggebend waren die Verhängung der *Vorläufigen Bestimmungen* und des Kriegsrechts sowie die eingeschränkten Partizipationsmöglichkeiten der Wählerschaft auf kommunaler Ebene.

Ursprünglich waren die Vorläufigen Bestimmungen als kurzfristige Maßnahmen zur Überwindung des bürgerkriegsbedingten Notstandes gedacht.[7] Im April 1948 wurden sie auf die Insel Taiwan

---

[5] Beamte der staatlichen Monopolbehörde griffen eine ältere Frau unter dem Verdacht des Verkaufs unversteuerter Zigaretten auf und schlugen sie. Dies führte zum Massenprotest gegen den neuen Machthaber, der erst durch die Entsendung von nationalistischen Verstärkungstruppen beendet werden konnte. Den Eingriffen und einer anschließenden Säuberungswelle, die nicht zuletzt gegen die kleine taiwanische Intelligenz gerichtet war, fielen mehrere Tausend Menschen zum Opfer. Schätzungsweise bewegt sich die Anzahl der Todesopfer unter der Inselbevölkerung zwischen 4.200 und 20.000 (Bürklin 1994: 116).

[6] Im Februar 1992 drückte der Staatspräsident Lee Teng-hui bei einer Gedenkfeier erstmals offiziell sein Bedauern über diesen Vorfall aus, gestand die Fehler der Regierung ein und bat die Hinterbliebenen der Opfer um Verzeihung (Tränkmann 1997: 22).

[7] Der vollständige Name dieser Bestimmungen lautete: „Vorläufige Bestimmungen während der Periode der Mobilmachung zur Niederschlagung der Rebellion“.

ausgedehnt. Es handelte sich hierbei um eine Art Verfassungsbruch, d.h. um „Recht außerhalb der Verfassung“ (Tränkmann 1997: 49). Während die Kompetenz des Parlaments eingeschränkt wurde,[8] war die Macht des Staatspräsidenten damit praktisch unbegrenzt geworden: Er besaß allein das Recht, die kommunistische Rebellion für beendet zu erklären. Im Zusammenspiel mit anderen politischen Maßnahmen der 1960er Jahre wurde das Amt des Präsidenten zum eigentlichen Machtzentrum des Regierungssystems gemacht (Bürklin 1994: 122).[9]

Im Mai 1949 wurde das bereits auf dem Festland bestehende Kriegsrecht auch auf Taiwan übertragen. Demzufolge wurden zahlreiche in der Verfassung verankerten sozialen und politischen Rechte außer Kraft gesetzt, vor allem die Freiheitsrechte: Freiheit der Meinungsäußerung und –verbreitung sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. In dem Zuge wurde ebenfalls die Gründung politischer Parteien verboten. Um der Kritik des westlichen Auslandes begegnen zu können, legalisierte man einige regimenahe Parteien.[10] Das Kriegsrecht führte zusammen mit anderen Sondergesetzen zur Unterbindung konfliktorientierter gewerkschaftlicher Aktivitäten. Die im Jahre 1947 vollzogenen „Maßnahmen zur Behandlung von Arbeitskonflikten für die Zeit der Mobilmachung zur Unterdrückung der kommunistischen Rebellion“ schrieben die Einrichtung staatlicher Tarifkommissionen vor, ordneten ein Zwangsschlichtungsverfahren an und hoben das Streikrecht auf. Dadurch wurden die Rechte der Arbeiter in Bezug auf Koalition, Handlung und Streik aufgehoben. Mit der Novelle des Gewerkschaftsgesetzes 1975 wurden die Gewerkschaften unter die Kontrolle des KMT-Regimes gebracht.[11] Insgesamt hatte die Einschränkung der politischen Rechte das Verbot oppositioneller Parteien und autonomer Gewerkschaften sowie eine Schwächung der intermediären Instanzen – Verbände und Zivilgesellschaft – zur Folge.

Wie erwähnt gibt es seit den 1950er Jahre freie Wahlen auf kommunaler Ebene, und zwar für den Rat und die Bürgermeister der Kommunen sowie die Provinzversammlung. Bei diesen Wahlen konnten sich *unabhängige* Politiker vielerorts gegen die Kandidaten der KMT behaupten. Dennoch behielt die KMT aufgrund ihrer finanziellen Übermacht und den engen Verbindungen mit den einflussreichen einheimischen Lokalfraktionen stets die Kontrolle über das Geschehen und griff mitunter gegen besonders notorische Regimekritiker mit den Mitteln des Polizeistaats durch (Schubert 2003: 332). Selbst wenn die Wahlen das Regime nicht gefährden konnten, wurden dadurch mehr politisches Gehör und Handlungsspielraum für die Opposition geschaffen.

(3) Regimekrise in den 1970er Jahren durch die außenpolitischen Rückschläge und die Herausforderung der Opposition

---

[8] Die in der Verfassung vorgeschriebene Zustimmungspflicht des Parlaments für den Erlass von Notverordnungen und Gesetzen sowie für die Erklärung und die Aufhebung des Kriegsrechtes wurde aufgehoben.

[9] Zu den wichtigsten Kompetenzzuwächsen gehört die unbegrenzte Verlängerung der Amtzeit des Präsidenten (1960), die Ermächtigung des Präsidenten zur Möglichkeit der Umgestaltung der verfassungsgemäßen Struktur der Regierung sowie die Einrichtung der außerhalb der Verfassung angesiedelten Institutionen (1966) (Tränkmann 1997: 22).

[10] Wie z.B. die Chinesische Jugendpartei und die Demokratisch-Sozialistische Partei.

[11] Zur Entwicklung der taiwanischen Gewerkschaften vgl. Huang 2002: 312 ff. und Deyo 1989.

Ausgangspunkt der Regimekrise war die Aufnahme der VR China in die UN im Jahre 1971 und damit die Übertragung des Alleinvertretungsanspruches, den zuvor die Republik China inne hatte. In den folgenden Jahren befand sich das KMT-Regime in einer bedrohlichen Lage durch den als Dominoeffekt gekennzeichneten Abbruch der diplomatischen Beziehungen, der sich durch die Aufnahme formaler diplomatischer Beziehungen der USA mit der VR China zum 1. Januar 1979 zuspitzte.[12] Folglich ist der Alleinvertretungsanspruch der Republik China zur rechtlichen Fiktion geworden; Taiwan wurde nach und nach international isoliert.

Zu diesem Zeitpunkt begann sich im Vorfeld der Kommunalwahlen eine radikale und vom taiwanischen Unabhängigkeitsgedanken beeinflusste Opposition zu sammeln, die sich zur informellen Gruppierung von "Parteilosen" zusammenfand und schließlich die Bewegung der *Tang-wai* (wörtlich übersetzt: außerhalb der Partei, also der KMT) formierte. Durch eine Reihe politischer Ereignisse wurde die innenpolitische Legitimität des KMT-Regimes in Frage gestellt: den aufsehenerregenden Wahlerfolg von 1977[13], die Zusammenschließung der oppositionellen Kräfte zum "Tang-wai Campaign Corps" für die Zusatzwahlen zu zentralen Vertretungsorganen 1978 und den Kao-hsiung-Zwischenfall im Dezember 1979.[14] Die politische Opposition war während der Zeit informelle Gruppierung der KMT-Gegner. Sie präsentierten sich mit einer anti-autoritären Orientierung, die sich später zur Anti-KMT entwickelte.

3. Die „Great Transformation" durch die Demokratisierung seit Mitte der 1980er Jahre und ihre Auswirkungen

(1) Einleitung der politischen Liberalisierung mit vielfältigen, zeitgleichen politischen Ereignissen – Gründung der oppositionellen Partei DPP (die *Democratic Progressive Party*), Aufhebung des Kriegsrechtes, massive soziale Bewegungen, Verleihung der Versammlungsrechte und politische Reformen

Durch die diplomatische Niederlage waren alle Pläne zur Rückeroberung des Festlands obsolet geworden. Hatte die „Regierung im Wartestand" die Insel Taiwan bisher als zeitweiliges Refugium betrachtet, so wurde jetzt klar, dass sie vermutlich auf Dauer auf die Insel beschränkt bleiben würde. Von dem Zeitpunkt ab begann die KMT-Führung, sich an diesen Gedanken zu gewöhnen, sich dauerhaft auf Taiwan einzurichten und das Verhältnis mit der taiwanischen

[12] Während 1971 noch 54 Staaten mit der Republik China offizielle Beziehungen aufrechterhielten, sank die Zahl 1972 auf 39 und bis 1978 auf 21 Staaten (Pen 2000: 128).

[13] Bei den Kommunalwahlen 1977 errangen die Kandidaten der *Tang-wai* rund 30% des Stimmenanteils und damit 21 von 77 Sitzen in der Provinzversammlung sowie 4 von 21 Bürgermeisterposten (Schubert 2003: 333).

[14] Am 10. Dezember 1979 – dem internationalen Tag der Menschenrechte – organisierten die Begründer der radikalen Oppositionszeitschrift „Formrosa" (Mei-li-tao) eine Demonstration in der südtaiwanischen Hafenstadt Kao-hsiung. Es kam zu gewalttätigen Ausschreitungen mit den Sicherheitskräften. Nach dem Zwischenfall schloss die Polizei die Büros der *Tang-wai*-Bewegung, verhaftete neben zahlreichen Aktivisten die führenden Köpfe und verhängte ein Publikationsverbot für die wichtigsten Zeitungen und Zeitschriften der politischen Opposition. Viele Opfer dieses Zwischenfalls gründeten einige Jahre später die erste oppositionelle Partei.

Bevölkerung zu verbessern, von deren Zustimmung sie künftig abhängen würde (Bürklin 1994: 142). Dabei kam Chiang Ching-kuo – dem KMT-Parteiführer und Staatspräsidenten nach dem Tod seines Vaters im Jahr 1975 – eine besondere Rolle zu. Er betrieb eine systematische Öffnung der Führungsebene seiner Partei sowie der staatlichen Verwaltung für die einheimischen Eliten. Dies führte zur Erhöhung der taiwanischen Mandate in den zentralen Vertretungsorganen und zum Aufstieg der bislang in der Politik unterrepräsentierten Taiwaner in höchste Regierungsämter. Chiang Ching-kuo leitete maßgeblich die politische Liberalisierung ein, die zu vielfältigen, zeitgleichen politischen Ereignissen seit Mitte der 1980er Jahre führte.

Die erste politische Oppositionspartei – die Democratic Progressive Party (DPP) – wurde am 28. September 1986 trotz des Parteiverbots gegründet. Sie etablierte sich sehr rasch und konsolidierte sich zur wichtigsten oppositionellen Kraft. Am 14. Juli 1987 wurde das Kriegsrecht aufgehoben. Mit diesem Datum begann der demokratische Wandel Taiwans. Zur selben Zeit entstanden viele soziale Bewegungen, die den Antrieb für die Transformation der Grundzüge und des Verhaltens des KMT-Staates aufrechterhielten (Hsiao 1997: 534, Chang 1989: 11 f.). Außer den Staatsbeamten und Polizisten waren fast alle sozialen Gruppen in den Bewegungen engagiert.[15] Dies erkennt man anhand der dramatisch gestiegenen Anzahl der Proteste und Demonstrationen zwischen 1986 und 1987 (Chang 1989: 12).[16] Mithilfe der Aktivierung des gesellschaftlichen Protestpotentials gelang es der DPP, das KMT-Regime weiter unter Druck zu setzen und seine Reformbereitschaft zu erzwingen.

Nach dem Tod Chiangs übernahm der Vizepräsident Lee Teng-hui verfassungsgemäß das Amt des Präsidenten; er wurde später zum KMT-Parteivorsitzenden gewählt. Somit lagen erstmals die beiden wichtigsten Ämter in der Hand eines Taiwaners. Lee setzte die Reformpolitik entschlossen fort; zentrale Eckpunkte waren dabei der Erlass des Gesetzes über die Versammlung und Demonstration (Januar 1988) sowie die Legalisierung der Oppositionsparteien (Januar 1989). Am 1. Mai 1991 erklärte Lee die „Vorläufigen Bestimmungen“ für aufgehoben, was implizierte, dass die kommunistische Rebellion für beendet erklärt war und die Verfassung wieder in Kraft treten sollte. 1990 berief er die „Konferenz für Nationale Angelegenheiten“ ein. Somit wurde zum ersten Mal im Beisein der Opposition und unabhängiger Wissenschaftler die gesamte Bandbreite verfassungsrechtlicher Probleme diskutiert sowie die Grundposition der Verfassungsreform abgesteckt. [17] Unmittelbar vor der Konferenz wurde am 21. Juni 1990 ein

[15] Zu denen zählen die Konsumentenbewegung (seit 1980), die Umwelt- und Naturschutzbewegung (seit 1980/1982), die Frauenbewegung (seit 1982), die Bewegung zum Schutz der Bürgerrechte der Ureinwohner (seit 1983), die Studentenbewegung (seit 1986), der Kirchenprotest des Neuen Testaments (1986-1990), die Arbeiter-, Bauern- und Lehrerbewegung, die Bewegung der Behinderten und Benachteiligten (seit 1987), die Bewegung der Kriegsveteranen (1987-1990), die Bürgerrechtsbewegung für die politischen Gefangenen (1987-1992), die Bewegung für Heimatbesuche auf dem Festland (1987-1989), die Heimkehrbewegung für die Überseetaiwaner (1988-1992) und die Anti-Atomkraftbewegung (seit 1988) (Chang 1989).

[16] So nahm zwischen 1986 und 1987 die Zahl der „unnormalen“ Aktivitäten um 52% und der Personalaufwand der zuständigen Polizeistellen um 183% zu (Chang 1989: 12).

[17] Mit Hilfe eines Kommunikationsangebotes an eine breite gesellschaftspolitische Klientel zielte Lee durch die Konferenz darauf ab, einen gesellschaftlichen Konsens in Verfassungsfragen herzustellen und so die öffentliche

Verfassungsgerichtsurteil über den Zwangsrücktritt aller auf dem Festland gewählten Abgeordneten der zentralen Vertretungsorgane bis zum 31. Dezember 1991 verkündet.

(2) Konsolidierung der Demokratie in den 1990er Jahren und ihre Folgen – permanente Wahlkämpfe und Formierung des neuen Mehrparteiensystems

In der Folgezeit erfolgte die demokratische Konsolidierung durch die Weiterentwicklung der politischen Reformen, wesentlich angetrieben durch eine mehrstufige Verfassungsrevision, die sich über die gesamten 1990er Jahre hinzog. Von zentraler Bedeutung ist die Durchführung der demokratischen Wahlen: Auf nationaler Ebene die Wahlen zu den zwei Vertretungsorganen – Nationalversammlung (ab Dezember 1991) und Legislativ-Yuan (ab Dezember 1992) – sowie die Direktwahl des Staatspräsidenten (ab 1996), auf kommunaler Ebene die Direktwahl des Gouverneurs der Provinz Taiwan und des Bürgermeisters der zwei regierungsunmittelbaren Städte Taipei und Kao-hsiung (ab 1994). Die kompetitiven Wahlen gehören somit seit den 1990er Jahren zur politischen Tagesordnung und sind die wichtigste Quelle der politischen Legitimität. Vor allem ist seitdem ein permanenter Wahlkampf die politische Normalität: Außer den Jahren 1999 und 2002 fand zwischen 1991 und 2005 jährlich eine Wahl statt.

Bei den Parlamentswahlen Ende 1992 wurden erstmals alle Parlamentssitze neu vergeben. Mit ihrem sehr guten Wahlergebnis – 30% der Stimmen bzw. 50 von 161 Mandaten – ist die DPP zu einer wirksamen parlamentarischen Opposition geworden, wodurch sich auf Taiwan ein substantielles Zweiparteiensystem bildete. Nach der demokratischen Wende war jedoch von einer Entmachtung der regierenden KMT zunächst keine Rede. Dies ging vornehmlich auf die Rolle des charismatischen Präsidenten Lee Teng-hui zurück. Unter seiner Leitung war die Stammwählerschaft der Opposition gespalten, so dass es nicht zu einer einheitlichen Unterstützung der DPP kam (Schubert 2003: 341). In der Folgezeit erfolgte die Formierung des Mehrparteiensystems, die sich ausschließlich aus der inneren Spaltung der KMT ergab.

Mit dem Machtkampf um den Parteivorsitz verschärfte sich die Spannung zwischen taiwanischen und festländischen bzw. der zweiten Generation der festländischen Eliten der KMT. Lee setzte nicht nur die „Politik der Taiwanisierung“ ein, also eine allmähliche ideologische Ausrichtung an den Interessen einer vom chinesischen Festland getrennten bzw. souveränen Republik China; er marginalisierte auch mit seiner Personalpolitik die festländischen KMT-Mitglieder offenkundig. 1993 vollzog ein Teil dieser Mitglieder den Bruch mit der KMT und gründete die *New Party* (NP). Erst nach einem erheblichen Mandatsgewinn der NP bei den Parlamentswahlen 1995 – gegenüber dem Verlust der absoluten Mehrheit der KMT – etablierte sich die NP als bedeutende politische Kraft. So formierte sich auf der Insel ein Drei-Parteien-System. Im März 1996 gewann der

Unterstützung für ein politisches Reformprogramm zu gewinnen. Auf der Tagesordnung der einwöchigen Konferenz standen Beratungen zu fünf zentralen Bereichen: (1) die Reform der zentralen Vertretungsorgane, (2) die Frage der Präsidentenwahlen, (3) die Frage der kommunalen Selbstverwaltung, (4) die Verfassungsreform und (5) die Frage der Chinapolitik und der Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China (Tränkmann 1997: 64).

KMT-Kandidat Lee Teng-hui mit einem Stimmenanteil von 54% die erste direkte Präsidentschaftswahl. Derweil ging die interne Spaltung der KMT weiter: Sie war im Wesentlichen gekennzeichnet durch den Austritt wichtiger Personen aus der Partei, die als unabhängige Kandidatur an den Präsidentschaftswahlen jeweils im Jahre 1996 und 2000 teilnahmen. Der Konflikt spitzte sich vor allem durch die Gründung der *People First Party* (PFP) durch den damaligen KMT-Generalsekretär Song am 31. März 2000 zu.[18]

(3) Der erste Regimewechsel 2000 und seine Konsequenzen – Bildung des Mehrparteiensystems, das Problem „divided government", ideologische Polarisierung über die Frage der Unabhängigkeit und reine endogenorientierte Entwicklung

Zur Überraschung aller Beobachter kam es zum ersten Regimewechsel im Jahr 2000. Der DPP-Kandidat Chen Shui-bian, ein bekannter Befürworter der Unabhängigkeit Taiwans, gewann mit knapper Mehrheit die zweite Präsidentschaftswahl im März 2000. Die Niederlage der KMT, die – wie erwähnt – vornehmlich auf die Spaltung ihres Wählerpotentials aufgrund der Teilnahme Songs zurückging, führte zum Rücktritt Lee Teng-huis vom Parteivorsitz. Lee holte daraufhin zum Schlag gegen die KMT aus und gründete eine neue Partei – *Taiwan Solidarity Union* (TSU) – im August 2001, die sich ausschließlich für die Unabhängigkeit Taiwans einsetzt. Somit gab es ein Mehrparteiensystem mit vier effektiven Parteien: KMT, DPP, PFP und TSU.[19] Außer der DPP entstanden alle neuen Parteien aus der Spaltung der KMT. Sie differenzieren sich überwiegend durch die *tongdu*-Frage,[20] also die Frage der Wiedervereinigung bzw. Unabhängigkeit, die gewissermaßen an der ethnischen Spaltung gekoppelt ist, und somit gliedern sich in zwei Blöcke: Zum einen gibt es die Parteien des „blauen Lagers" – KMT, PFP und NP. Sie werden zwar nicht unbedingt von Festländern oder ihrer zweiten Generation dominiert, jedoch immer als vom Festland beeinflusste Parteien angesehen. Vor allem streben sie eine langfristige Wiedervereinigung ohne festen Zeitplan an. Zum anderen existieren die Parteien der „grünen Lager" – DPP und TSU. Sie bezeichnen sich als die echten taiwanischen Parteien und streben die Absicherung der Souveränität Taiwans und letztlich eine Verfestigung der de facto existierenden Unabhängigkeit an.

Eine der wesentlichen Konsequenzen aus dem Regimewechsel ist das Problem der „divided

[18] Im Vorfeld der ersten Präsidentschaftswahlen trat der frühere Premierminister Hao aus der KMT aus und kandidierte zusammen mit einer der ehemals wichtigsten Persönlichkeiten der KMT, Lin, gegen die KMT-Kandidaten Lee und Lian. Die nächste Spaltung entstand im Jahr 2000 durch den Austritt Song Chu-yu – dem ersten (im Jahr 1994) direkt gewählten und sehr beliebten Provinzgouverneur. Nach der Aussetzung der Direktwahl zum Provinzgouverneur und der Abschaffung der Provinzversammlung bzw. durch die Verweigerung der Nominierung zum KMT-Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen 2000, kündigte Song seine Beteiligung als unabhängiger Kandidat an den Wahlen an, bei denen er mit weniger als 2,5% der Stimmen verlor.

[19] Wegen des sinkenden Stimmenanteils und vor allem der Sitze im Parlament (1995: 13%, 21 Sitze; 1998: 7,1%, 11 Sitze; 2001: 2,6%, 1 Sitz) spielt die NP seit 2001 fast keine Rolle im Parlament. Dagegen gewann die TSU 2001 7,8% des Stimmenanteils bzw. 13 Parlamentssitze (Datenbank der Central Election Commission, im Internet: http://210.69.23.140/cec/cechead/asp).

[20] Das chinesische Wort *tongdu* fasst zwei Begriffe zusammen: *tongyi* (Wiedervereinigung) und *duli* (Unabhängigkeit).

government“: Der Präsident hat ein Parlament gegen sich, in dem die Oppositionspartei die Mehrheit der Abgeordneten hinter sich weiß. Ab dem 20. Mai 2000 stellte die DPP die Regierung, die im Parlament im Vergleich zum dominierenden Sitzanteil der KMT nur eine Minderheit besaß. So kam es zu harten Auseinandersetzungen zwischen DPP und KMT, deren Auswirkungen die Regierungsarbeit blockierten: Durch das effektive Vetorecht der oppositionellen KMT konnten viele politische Entwürfe der DPP-Regierung – vor allem die Politik zur Regelung der Arbeitszeiten, den weiteren Ausbau der Atomkraft sowie die Gewährung einer allgemeinen Altersrente – keine parlamentarische Zustimmung finden und unterlagen deshalb ständigen Veränderungen. Nach den Parlamentswahlen im Dezember 2001, bei denen die KMT erstmals ihre Mehrheit verlor und nicht mehr die stärkste Kraft war, ist die DPP zwar die größte Partei im Parlament geworden (sie gewann 86 von 226 Sitzen), jedoch ohne ausreichende Mehrheit. Die Einflussnahme des präsidentiellen Regierungssystems auf den *policy*relevanten politischen Prozess und die Regierungstätigkeit, die zuvor aufgrundder Dominanz der KMT in der Legislative und Exekutive nicht existierte, gewann nach dem Regimewechsel an Bedeutung.

Ferner ist eine spürbare ideologische Polarisierung zwischen den beiden Parteienblöcken über die *tongdu*-Frage zu beobachten, die als eine der normativen Konflikte bezeichnet wird (Hsiao 1997: 531). Diese Frage spiegelt sich in dem Wandel der Nationsidentität Taiwans wider: von der Republik China nach dem Zweiten Weltkrieg über die Republik China auf Taiwan nach der diplomatischen Niederlage der 1970er Jahre, unabhängige Republik China auf Taiwan nach der politischen Transformation der 1990er Jahre hin zu einem unabhängigen Staat Taiwan nach dem ersten Regimewechsel 2000. Während des Kalten Kriegs besaß die Republik China unter der Leitung des KMT-Regimes den Alleinvertretungsanspruch, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UN und die Nationssouveränität. Dies hat sich durch die Aufnahme der VR China in der UN sowie dem Austritt Taiwans Anfang der 1970er Jahre verändert. Trotzdem konnte das KMT-Regime durch die positive wirtschaftliche Entwicklung und der politischen Liberalisierung den Systemwettbewerb mit der wirtschaftlich unterentwickelten, politisch undemokratischen, kommunistischen VR China behaupten.Aufgrund der veränderten politischen, wirtschaftlichen bzw. internationalen Bedingungen und vor allem der ideologischen Orientierung sah sich die DPP-Regierung mit vielen Problemen konfrontiert und so versuchte sie auf andere Art und Weise ihre Wttbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

Seit Mitte der 1990er Jahre verlangsamt sich das Wachstum in Taiwan im Zuge einer steigenden wirtschaftlichen Abhängigkeit von der VR China, die mit den Reformen Ende der 1980er Jahre in vielerlei Hinsicht nach und nach erstarkt. In Ermangelung der internationalen Anerkennung und infolge der Einflussnahme der VR China kann Taiwan nicht als souveräner Staat an den internationalen Organisationen teilnehmen.[21] Diese Isolierung und Marginalisierung auf der

[21] Im Vergleich zu Korea, das 1996 als Mitgliedstaat in die OECD aufgenommen wurde, hat Taiwan die Eintrittsbedingungen – pluralistische Demokratie, Marktwirtschaft und Respekt vor den Menschenrechten – längst erfüllt. Eine Aufnahme steht bis heute aus.

internationalen Bühne ist vor allem in einer Zeit der Intensivierung der Aktivitäten vieler internationaler Organisationen sehr auffällig und wurde von der DPP zu Propagandazwecken genutzt. Seit der Parteigründung strebt die DPP einen unabhängigen Staat Taiwans an und differenziert sich damit insbesondere von der KMT. Nach dem Regimewechsel versuchte sie sogar mit Hilfe einer Volksabstimmung für die Unabhängigkeit die Menschen in ihrem Wahlkampf zu mobilisieren. Dies scheiterte aus mehreren Gründen. Die VR China schließt eine gewaltfreie Lösung der Taiwanfrage nicht aus; eine Volksabstimmung über die Eigenstaatlichkeit Taiwans wäre nicht realistisch ohne die Unterstützung der USA, die allerdings am „Ein-China-Prinzip" nach Maßgabe der VR China festhalten und Taiwan kein Recht auf eine formale Eigenstaatlichkeit zugestehen. Da die DPP-Regierung die schwebende Frage der Unabhängigkeit nicht zum Ergebnis bringen konnte, jedoch im Wahlkampf eine befriedigende Antwort darauf geben musste, veränderte sie ihre politische Orientierung von Anti-KMT zu Anti-VR China, die zum destruktiven Faktor bezüglich der Staatssicherheit bzw. als Hauptursache für die internationale Marginalisierung Taiwans erklärt wurde. Dadurch widmete sie sich einer rein endogenorientierten Entwicklung, also mit dem Motto „love Taiwan" konzentrierte die DPP sich ausschließlich auf die innenpolitische Entwicklung. Nach ihrem Sieg der dritten Präsidentschaftswahl 2004 musste die Frage der Unabhängigkeit somit nicht mehr zur Disposition gestellt werden. Der Konflikt um die *tongdu*-Frage wurde nicht nur zur emotionellen Basis für die Wahlkampfmobilisierung gemacht, sie steuerte auch die innenpolitische Dynamik in der jüngeren Vergangenheit.[22] Seine Spuren zeigten sich in der Wirtschafts- und Handelspolitik mit der VR China sowie in der Sozial- und Alterssicherungspolitik.[23] Auf absehbare Zeit wird er noch weiterhin bewirken.

Wirtschaftliche Entwicklung

Dass Taiwan ein lohnendes Forschungsobjekt ist, lässt sich zunächst und am deutlichsten anhand der wirtschaftwissenschaftlichen Diskussionen über die erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung belegen. Vornehmlich wird erklärt, wie, warum und mit welchem Konzept sich diese Insel innerhalb von 25 Jahren von einem Agrarland mit geringem Außenhandel zu einem exportorientierten bzw. –abhängigen *New Industrial Country* entwickelt hat, ohne dramatische Inflation, finanzielle Krisen und höhere Auslandsverschuldung zu erzeugen (Wade 1990: 39). Diesbezügliche Arbeiten sind zahlreich und fundiert.[24] Die Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgt in zwei Schritten. *Zuerst* werden die wesentlichen Strategien und Charakteristiken der Wirtschaftsentwicklung sowie ihre zentralen Einflussfaktoren skizziert. *Anschließend* werden die wesentlichen politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung zusammengefasst. Die in den Diskussionen angeführten statistischen

[22] Zur Entwicklung der Unabhängigkeitsfrage seit den 1990er Jahren vgl. Schubert 2001a und 2001b.
[23] Dies wird im Kapitel 5 behandelt.
[24] Vgl. Amsden 1985, Chen 1981, Clark 1989, Deyo 1987, Gold 1986, Haggard 1990, Liu. u.a. 1995, Wade 1990.

Angaben über Produktion, Einkommen und Verteilung, Beschäftigung und Staatsverschuldung werden am Ende des ersten Abschnitts dargestellt.

1. Zentrale Strategien und Charakteristiken der Wirtschaftsentwicklung sowie ihre Einflussfaktoren

Taiwan erlebte ein kontinuierliches Wachstum von Mitte der 1970er Jahre bis 2000, zu dem verschiedene Thesen angeführt werden.[25] Dabei wird der Rolle des vom autoritären Regime geführten Staates allergrößte Bedeutung beigemessen. Dadurch, dass die Vorläufigen Bestimmungen dem Staatspräsidenten Sonderrechte auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik verliehen, standen der Finanz- und Kapitalmarkt sowie das Bankwesen bis zu ihrer Liberalisierung Anfang der 1990er Jahre unter der Kontrolle des Staates. Auf diesem Gebiet gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen (Liu u.a. 1995: 201). Die meisten Diskussionen über die Wirtschaftentwicklung Taiwans konzentrieren sich auf die produktionsrelevanten Bereiche.

Das Modell zur Wirtschaftsentwicklung wird nicht als „laissez faire“ gekennzeichnet, sondern als „governed market“ (Wade 1990) vom „developmental state“ (Johnson 1992). Nach der Asienkrise 1997/1998 wurde das Modell „developmental state“ erneuert evaluiert und bestätigt (Weiss 2003). Um das Wachstum zu fördern, schaffte der KMT-Staat, der sich vorwiegend auf die aus Ökonomen bestehende Bürokratie und Technokratie stützte, mit Gesetzen, Lizenzen, Steuervergünstigungen, zinsgünstigen Krediten, Exportsubventionen, Zöllen und Importquoten, Bereitstellung von kostengünstigen Fabrikanlagen und Infrastruktureinrichtungen, der Gründung der Exportwirtschaftszone und vor allem der Bildung des Humankapitals mittels der Schulpflicht in verschiedenen Zeitspannen bzw. angepasst an die internationale und nationale Lage die wirtschaftliche Strukturtransformation erfolgreich durchzusetzen (Liu u.a. 1995: 155, Wade 1990: 98). Im Einzelnen sind hier folgende Maßnahmen zu nennen: Die Landreform 1949-1953, die importsubstituierende und exportorientierte Industrialisierung jeweils in den 1950er und 1960er Jahren, die öffentliche Investitionspläne für den Auf- und Ausbau der Infrastruktur, der Schwer- und Rüstungsindustrie während der Ölkrisen der 1970er Jahre, die Förderung der „strategischen Industrie“ und des industriellen „Upgrading“ in den 1980er Jahren, umfangreiche Liberalisierung seit Ende der 1980er Jahre sowie vor allem die Öffnung des Kredit- und Bankensektors für private Beteiligungen 1991 und nicht zuletzt die Transformation zur Informationsindustrie.[26]

---

[25] Die Erklärungsansätze umfassen etwa die „market-supremacy“, den „Konfuzianismus“ – Confucian group-mindedness and frugal consumption preferences combined with a get-up-and-go entrepreneurialist –, „external demand generated by the rhythm of Western capital accumulation linked to Western defense against communism“ sowie die spezifische Technik fürs Wirtschaftsmanagement (Wade 1990: 4).

[26] Zur Landreform vgl. Weggel (1991: 123 f.). Die strategische Industrie bezieht sich auf die wenig energie verbrauchende und eine hohe Wertschöpfung erzeugende Industrie. Wichtige Maßnahmen für die Modernisierung umfassten die Gründung des Instituts für Forschung und Entwicklung (R&D), das als institutioneller Träger zur Entwicklung der informationsorientierten Technologie dient, die Einrichtung zahlreicher Technologieparks (z.B. das taiwanische *Silicon Village* 1980 in Hsinchu) und den Erlass des „Statutes über das Upgrading der Produktion“ im Jahr 1991, das das „Statut über die Ermutigung für ausländische Investition“ von 1960 ersetzte. Zentrale Maßnahmen der wirtschaftlichen Liberalisierung betrafen die Verringerung staatlicher Protektion und Intervention

Neben der Rolle des Staates trugen viele internationale und nationale Einflussfaktoren ihren Beitrag zu der Entwicklung Taiwans bei. International war die Rolle der amerikanischen Regierung von großer Tragweite. Von den USA bekam Taiwan zwischen 1951 und 1965 umfangreiche Unterstützungen: Die wirtschaftliche Hilfe belief sich im Durchschnitt auf 100 Millionen US-Dollar pro Jahr bzw. etwa 5% bis 10% des damaligen BIP (Jacoby 1966); die militärische Hilfe hatte einen noch größeren Umfang. Für Taiwan dienten diese Unterstützungen als wichtigste Finanzquelle für die Güterimporte, die Infrastruktur, die Investitionstätigkeiten, die Verringerung der Inflation und die Stabilisierung des Haushaltes; ferner verhalfen sie zur Bildung des Privatwirtschaftssektors und mitunter rationalen Wirtschaftsplanungen (Wade 1990: 82 f).[27] Außerdem stellten sich die USA als wichtiger Investor, Exportmarkt und Handelspartner für Taiwan dar: Zwischen 1953 und 1963 kamen ungefähr ein Drittel der Gesamtinvestitionen aus den USA; zwischen 1970 und 1990 wurde ein Drittel der in Taiwan produzierten Waren in den amerikanischen Markt exportiert (Howe 2001: 50). Neben den seit der Kolonialzeit aufgebauten Handelsbeziehungen mit Japan ist Taiwan damit langfristig an zwei große und schnell wachsende Märkte der Weltwirtschaft gekoppelt (Wade 1990: 84). Nebenbei verhalf die Intensivierung des Welthandels durch den IMF und das GATT-Abkommen die Transformation Taiwans zur exportorientierten Industrialisierung (Liu u.a. 1995: 116).

Die nationalen Faktoren für die Wirtschaftsentwicklung waren vielfältig. Die 1968 eingeführte 9-jährige Schulpflicht ermöglichte die Entwicklung des Humankapitals für die arbeitsintensive Exportproduktion; die Einschränkung der Koalitions-, Handlungs- und Streikrechte der Arbeiter verhalf zur Wahrung eines niedrigen Lohnniveaus.[28] All dies trug zu einem attraktiven und sicheren Milieu für die ausländische Investition und Produktion bei. Eine höhere Sparquote lieferte während der restriktiven Kreditpolitik eine wesentliche Finanzquelle für die einheimischen kleinen Unternehmen, die vorwiegend aus Familienmitgliedern und Verwandtschaft bestehen und exportorientiert sind.[29] Sie erwirtschafteten einen Großteil der Exportproduktion und bilden das Zentrum der taiwanischen Wirtschaft[30]. Ausschlaggebend ist, dass die einheimischen kleinen Unternehmen während der autoritären Zeit eine bedeutende freie Arena für Taiwaner darstellten, die in den von Festländern dominierten öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen marginalisiert wurden.

Aufgrund des strukturellen Wandels seit Mitte der 1980er Jahre, der vornehmlich durch Umweltschutzmaßnahmen, steigende Arbeitslöhne und den Währungsanstieg erzeugt wurde,

---

sowie die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Liberalisierung des Außenhandels.

[27] So wurden zwischen 1953 und 1968 vier vier-jährige Wirtschaftspläne durchgeführt (Wade 1990: 81 f., 87 f.).

[28] Während sich das BIP zwischen 1952 und 1986 um das 18-fache erhöhte, stiegen die durchschnittlichen Arbeitslöhne nur um das 6-fache (Liu u.a. 1995: 167).

[29] Ende der 1980er war die Hälfte der ersten 1000 größten Unternehmen sog. Familienunternehmen (Chen 2001: 65). Bis heute sind über 95% aller Unternehmen kleine und mittlere (mit weniger als 10 bzw. 30 Beschäftigten).

[30] In den 1980er Jahren erwirtschafteten diese Unternehmen 60% des gesamten Exports, 50% bzw. drei Viertel der Produktion jeweils im Manufaktur- bzw. kommerziellen Sektor (Liu u.a. 1995: 134).

verlagerte sich die arbeitsintensive Produktion weitgehend in die Länder mit niedrigen Lohn- und geringen Transaktionskosten, zuerst in Südostasien, ab 1992 in der VR China. So wurde trotz der Aufstiegsdynamik Taiwans zum Zentrum der Weltwirtschaft die Ausrichtung an der semiperipheren Produktion beibehalten (Pohlmann 2002: 16, 96). Dadurch, dass die Unternehmen in der VR China weitere Wachstumsmöglichkeiten zu erschließen suchten, ist die Handelsbeziehung zwischen den beiden Ländern mittlerweile enger geworden: Taiwan wickelt ein knappes Fünftel seines gesamten Exportgeschäfts mit der VR China ab, die mittlerweile der drittgrößte Handelspartner ist (Schubert 2001a).[31] Für die VR China ist Taiwan heute der nach Hongkong zweitgrößte Investor. Dies führt zu einer zunehmenden Außenhandelsabhängigkeit von der VR China, die mittlerweile knapp 20% beträgt, und vor allem dazu, dass die Frage der potentiellen ökonomischen Erpressbarkeit der Insel durch die Machthaber in Beijing immer wieder gestellt wird.

Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, initiierte der ehemalige Staatspräsident Lee Teng-hui die „Eile mit Weile"-Politik und setzte sich für eine notfalls administrativ zu erzwingende Reorientierung der Außenwirtschaft auf andere Weltregionen ein. Zugleich wurde der Import chinesischer Produkte beschränkt und eine Kapitalbeteiligung von mehr als 20% an einzelnen Projekten in Taiwan verboten. Diese Politik wurde vom Präsidenten Chen Shui-bian (DPP) verfolgt. Da sich die DPP seit geraumer Zeit um die Unabhängigkeit Taiwans bemüht und die VR China zum Feind macht, stellt die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der VR China für die DPP-Regierung eher ein Risiko als eine Chance dar. Nach der Aufnahme der VR China und Taiwans in die *World Trade Organisation* (im Folgenden: WTO) jeweils Ende 2001 und Anfang 2002 wird eine neue Dynamik der sino-taiwanischen Wirtschaftsintegration erwartet.

[31] Nach offiziellen chinesischen Angaben sollten taiwanische Unternehmen bis zur Jahrhundertwende weit mehr als 20 Mrd. US-Dollar in rund 40.000 Einzelprojekte investiert haben. Unabhängigen Quellen zufolge belief sich das tatsächliche Investitionsvolumen jedoch eher auf 30 Mrd. US-Dollar (Schubert 2001a).

Übersicht 1-1: Wichtige wirtschaftliche Kennziffer zwischen 1967 und 2004

Jahr	Produktion			Einkommen und Verteilung					Beschäftigung		Akkumuliarte Staatsver-schuldung zum GDP
	Wirtschaft-zuwachs-rate	Industrie-produktion (Zuwachsrate 2001 = 100)	GNP pro Kopf	Consumer Index	Durchschnitts-Einkommen pro Kopf	Gini Koeffizient	Einkommens-verhältnis des höchsten Fünftels zum niedrigsten Fünftel	Steuer-belastung pro Kopf in % der GNP	Durchschnittliche Monatseinkommen des Industriesektors	Arbeits-losigkeit	
	%	%	US$	2001=100	NT$	-	Fach	%	NT$	%	%
1961	6,9		152	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	10,71	5,8	267	18,2	8.848	0,323	5,25	14,7	-	3,02	-
1970	11,4	10,2	389	21,3							-
1971	12,9	12,5	443	21,9	16.407	-	-	16,6	-	1,66	-
1975	4,9	18,5	964	37,9	39.599	0,280	4,18	19,0	4.270	1,78	-
1980	7,3	36,0	2.344	57,4	89.868	0,281	4,21	19,3	9.922	1,36	-
1985	5,0	55,4	3.297	70,0	119.272	0,290	4,40	16,1	13.122	2,91	-
1990	5,4	47,7	8.111	77,5	199.340	0,312	5,18	20,1	22.733	1,67	-
1991	7,6	69,8	8.982	80,3	219.637	0,308	4,97	17,4	25.421	1,51	-
1992	7,5	72,8	10.506	83,9	241.307	0,312	5,24	18,6	28.010	1,51	10,8
1993	7,0	75,7	10.964	86,4	264.196	0,316	5,42	18,2	30.114	1,43	13,8
1994	7,1	80,7	11.806	90,0	286.191	0,318	5,38	17,9	31.904	1,56	14,3
1995	6,4	84,5	12.686	93,2	308.086	0,317	5,34	18,0	33.521	1,79	15,8
1996	6,1	86,1	13.260	96,1	333.948	0,317	5,38	16,1	34.796	2,60	16,1
1997	6,7	91,4	13.556	97,0	356.624	0,320	5,41	15,7	26.292	2,72	16,7
1998	4,8	94,5	12.307	98,6	376.910	0,324	5,51	16,0	37.371	2,69	15,3
1999	5,4	101,5	13.177	98,8	387.708	0,325	5,50	14,7	38.568	2,92	13,9
2000	5,9	108,5	14.114	100,0	399.154	0,326	5,55	13,2	39.679	2,99	16,4
2001	-2,2	100,0	12.798	100,0	387.250	0,350	6,39	13,0	38.184	4,57	28,0
2002	3,9	107,9	12.884	99,8	398.248	0,345	6,16	12,3	38.995	5,17	27,7
2003	3,3	115,6	13.139	99,5	403.056	0,343	6,07	12,3	39.933	4,99	29,7
2004	5,7	127,0	14.032	101,1	413.786	0,338	6,03	13,6	40.868	4,44	30,4

Quelle: www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/5671425071.XLS, Social Indicators (www.dgbas.gov.tw), Finanzministerium (www.mof.gov.tw).

2. Wesentliche Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung

(1) Soziale, wirtschaftliche und politische Konsequenzen aus der Landreform: Soziale Symmetrie und hohe Produktionszuwächse der Landwirtschaft als Beiträge zur politischen Unterstützung aus den ländlichen Regionen und zur Industrialisierung

Die erfolgreiche Landreform hat vielerlei Ausprägungen. Durch sie wurde das Privileg der Landbesitzerklasse über die seit 250 Jahren existierende, ungerechte Pachtordnung abgeschafft. Die Entstehung einer neuen sozialen Klasse – Pachtbauern mit eigenem kleinen Grundstück – trug zum Anstieg der Arbeitsmoral beträchtlich bei und neutralisierte weitgehend die Neigung zu „marxistischen Lösungen à la VR China" (Weggel 1991: 128).[32] Verglichen mit anderen Entwicklungsländern verhalf die Landreform zur Verringerung einer ungerechten Einkommensverteilung (Amsden 1985: 85).

In Bezug auf die enorm gestiegene Produktion des Ackerbaus war der Erfolg der Landreform ausschlaggebend. Während das Nettorealkapital der Agrarproduktion zwischen 1911 und 1940 jährlich um 3,8% zunahm, betrug der Zuwachs von 1951 bis 1960 jährlich 10% (ebd.). Setzt man das Jahr 1952 mit dem Produktionsindex 100 an, so lag er 1957 bereits bei 118,7, 1970 bei 245,5 und 1980 bei 300,8. Schon von 1953 an konnten wieder größere Mengen der Nahrungsmittel exportiert werden (Weggel 1991: 129). Mit den Zwangsverkaufsregeln schöpfte die KMT-Regierung einen großen Teil der Gewinne aus dem Reis- und Zuckeranbau ab und finanzierte damit Militärausgaben, Devisenbeschaffung, Preisstabilisierung, Aufrechterhaltung eines niedrigen Lohnniveaus und vor allem die Industrialisierung (Wade 1990: 76 f).[33] Den zentralen Beitrag der Landwirtschaft hat Amsden (1985: 87 f.) treffend zusammengefasst: „*Good rice harvest have been a major factor behind Taiwan's stunning price and real wage stability. ..... Agriculture also managed to provide an important source of demand for Taiwan's industrial output, particularly chemicals and tools, and a mass market consumption goods. The agrarian structure provided a degree of political stability sufficient to draw the most timid of foreign firms to the island. Agriculture has even been sufficiently productive to set a floor on industrial wages.*"

Die Landreform hatte auch wichtige politische Auswirkungen. Während die Machtstellung der traditionellen Eliten der Grundbesitzer zwischen 1950 und 1970 allmählich erodiert wurde (Pen

---

[32] Der Anteil der Bauerfamilien, die nun ihre eigenen Felder bearbeiten konnten, stieg von 61% auf 86% an, während der Anteil der Pachtbauernfamilien umgekehrt von 39% auf 14% gefallen ist. Nur 10% des Ackerbodens wurden noch von Pächtern, dagegen 90% von Eigentümern bebaut (Weggel 1991: 128).

[33] Im Jahr 1946 und 1948 wurden die Zwangsverkaufsvorschriften für Reis und Zucker gegeben. Somit wurden zwischen 1951 und 1965 30% des geernteten ungeschälten Reis zu einem angeordneten bzw. niedrigeren Preis vom Staat gekauft, um Militär und Staatsbeamte zu ernähren. Für Rohzucker monopolisierte der Staat die Raffination. So wurde die Hälfte des raffinierten Zuckers gegen die Verarbeitung an die Regierung abgeführt. Der Export der aus diesen Zwangsmaßnahmen gesammelten Mengen an Reis und Zucker schaffte Deviseneinnahmen von 100 Millionen US-Dollar pro Jahr, die etwa der Höhe der amerikanischen wirtschaftlichen Hilfe entsprach. Dadurch, dass sich das Angebot an Nahrungsmitteln erhöhte, wurde die Preisstabilität gesichert und das Lohnniveau niedriger gehalten, was in der Folgezeit zur Industrialisierung verhalf (Liu u.a. 1995: 70 ff.).

2000: 217 f.), profitierten die neu entstehenden Pachtbauern in hohem Maße von der Landreform und galten deshalb als eine der wichtigsten Quellen der politischen Unterstützung für das KMT-Regime (Hwang 1995, Chen 1981). Ferner wurden im Zuge der Landreform die Bauerngenossenschaften auf dem Lande gegründet, die durch ihre vielfältigen Aktivitäten für die Bauern von großer Bedeutung waren, wie z.B. die Kreditvergabe, die Einführung neuer landwirtschaftlicher Techniken und den Transport für Agrarprodukte. Nach der Landreform übte das KMT-Regime mit seiner Dominanz in den Bauerngenossenschaften weiterhin die soziale Kontrolle über die ländlichen Regionen aus.

(2) „compressed" Industrialisierung und ihre Konsequenzen für die Landwirtschaft

Nach der Landreform gab es Anfang der 1960er Jahre einen Überschuss von ungefähr einer Million Arbeitskräften aus den ländlichen Regionen, die gut ausgebildet waren und ein niedriges Lohnniveau hatten.[34] Auf dieser Grundlage wurde eine arbeitsintensive, auf ausländischen Investitionen beruhende, von privaten kleinen und mittleren Unternehmen betriebene exportorientierte Industrialisierung in Gang gebracht. In der Folgezeit hatte Taiwan sich als Weltfabrik für die industrielle Verarbeitung von arbeitsintensiven Textil-, Chemie- und Elektroprodukten etabliert. Die Industrialisierung wird oftmals als „compressed" bezeichnet: Innerhalb von 15 Jahren galt sie in Taiwan als vollendet, während es in Japan und Großbritannien jeweils 25 und 50 Jahre gedauert hatte (Wade 1990: 42). 1964 war eine wirtschaftliche Wende eingetreten: Die Wachstumsrate betrug bereits über 10% und zeigte eine deutlich steigende Tendenz. Der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft kann anhand der folgenden Merkmale festgemacht werden: Die Produktion aus dem Sekundärsektor übertraf die aus dem Primärsektor, dominierte die gesamte Wirtschaft und so verlagerte sich der Export von landwirtschaftlichen hin zu industriellen Gütern (Liu u.a. 1995: 40). Diese „compressed" Industrialisierung hatte wirtschaftliche, soziale und demographische Konsequenzen für die Landwirtschaft: Der Primärsektor schrumpfte nach der Industrialisierung dramatisch.[35] Dies führte zur Stagnation des Einkommens der Bauernfamilien, Verringerung ihres „self-esteem", einer massiven Auswanderung jüngerer Arbeitskräfte (Chen *Yu-hsi* 1995: 138 ff.) und nicht zuletzt zum sichtbaren Problem der fehlenden Alterssicherung.[36]

(3) Vollbeschäftigung, offener und dynamischer Arbeitsmarkt sowie die Einschränkung der Arbeiterrechte zu Lasten der Bildung eines Arbeiterbewusstseins und der

---

[34] Zu dieser Zeit betrug der durchschnittliche Stundelohn in Taiwan ungefähr ein Fünftel bzw. ein Zehntel der Löhne in Japan bzw. in den USA (Liu u.a. 1995: 123).

[35] Während der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am GNP 1952 36% betrug, halbierte er sich im Jahr 1969. 1989 betrug er nur noch 5,9% (Liu u.a. 1995: 61).

[36] Den wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge bildeten die aus den ländlichen Regionen ausgewanderten Arbeitskräfte bzw. jungen Frauen den Kern der Industrialisierung Taiwans, was die Alterung der Arbeitskräfte in der ländlichen Gegend zufolge hatte. 1978 waren über die Hälfte der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft Frauen zwischen 40 und 59 Jahren (Liu u.a. 1995: 170 f.). Dies stellteeinen wesentlichen Anlass für die damalige Opposition dar, die Alterssicherung bei den demokratischen Wahlen Anfang der 1990er Jahre zu thematisieren.

Arbeiterklasse

Die Industrialisierung in Taiwan erfolgte nicht im industriellen Ballungsgebiet, sondern in den auf dem Lande und in kleinen Städten verbreiteten kleinen und mittleren Betrieben (Liu u.a. 1995: 171). Somit gehörte das Pendeln zwischen Arbeitsplatz und Wohnort zur Normalität. Bei einer faktischen Vollbeschäftigung – die Arbeitslosenquote bis zur Mitte der 1990er Jahre betrug weniger als 2% – konnten Arbeitnehmer bei unzufriedenen Arbeitsbedingungen die Stelle wechseln oder nach einigen Jahren der Beschäftigung zum Besitzer eines kleinen Unternehmens werden. Dies ermöglichte mit der Pflichtschulzeit von neun Jahren eine soziale Mobilität nach oben und vor allem führte sie zum offenen und dynamischen Arbeitsmarkt (ebd.: 173 ff.). All dies verhinderte allerdings zusammen mit der Einschränkung der Arbeiterrechte die Bildung eines Arbeiterbewusstseins und der Arbeiterklasse.

(4) Positive Auswirkungen des Wirtschaftswunders auf Wohlstand, politische Konsolidierung und Diplomatie

Die erfolgreiche exportorientierte Industrialisierung brachte ein kontinuierliches Wachstum mit sich, das unmittelbar zur Steigerung der Einkommen führte und somit quasi die absolute Armut beseitigte (Wade 1990: 53). Verglichen mit der VR China war die schnelle Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens besonders auffällig: Während dies 1950 in Taiwan ungefähr dem Niveau der VR China glich, betrug es 1989 bereits gut das 21-fache des Festlandsniveaus (zum Vergleich: US$ 7.500 in Taiwan, US$ 350 in China) (Economist 14. Juli 1990). 2000 überstieg das Einkommen US$ 14.000, was ungefähr dem Stand Westeuropas Mitte der 1980er Jahre entsprach. Entscheidend ist in dem Zusammenhang, dass die Aufschwungsphase mit einer im internationalen Vergleich homogenen Einkommensverteilung einherging (Chu 1999): Das Einkommensverhältnis des höchsten Fünftel im Vergleich mit dem niedrigsten Fünftel der Einkommensempfänger lag vor 1990 unter dem Fünffachen, so dass Taiwan als Beispiel für „*growth-with-equity*“ angeführt wird (Fei u.a. 1979, Mehmet 1999). Demzufolge fehlte auf Taiwan ein aus ökonomischer Deprivation und sozialer Marginalisierung erzeugtes, von oppositionellen Kräften leicht zu mobilisierendes gesellschaftliches Protestpotential (Schubert 1993: 87).

Die erfolgreiche Wirtschaftsentwicklung war eine der wesentlichen Quellen für die Konsolidierung des autoritären Regimes (Haggard und Cheng 1987: 104). Mit dem Wirtschaftswunder erwarb sich das KMT-Regime bei der Inselbevölkerung den Ruf eines konsequenten und effizienten Modernisierungsagenten, der es verstand, den Aufschwung auch für jeden Einzelnen spürbar zu machen (Schubert 1993: 86). Sein politisches Legitimationsdefizit wurde damit in hohem Maße ausgeglichen.

Die wirtschaftliche Prosperität schaffte nicht nur eine materielle Basis für etwaige

Militärrückeroberungen auf dem Festland, sondern man wollte damit gegenüber der chinesischen Bevölkerung und vor allem der internationalen Öffentlichkeit für das „andere, freie China“ (Schubert 2003: 331) im Wohlstand werben. Die höheren Auslandsreserven dienten als Quelle gegen ernsthafte finanzielle Herausforderungen bzw. als Abfederung eines wirtschaftlichen Schocks.[37] Dies ist vor allem aus dem Grunde wichtig, da Taiwan kein Mitgliederstaat in den zentralen internationalen Wirtschaftsorganisationen wie z.B. IMF oder Weltbank ist. In der jüngeren Zeit nutzte die KMT-Regierung den Wirtschaftserfolg als diplomatische Strategie, also quasi als Widerstand gegen die außenpolitische Niederlage und internationale Isolierung (Tang 2000: 67).[38]

(5) Ungünstige Unternehmensstruktur für die Gewährung betrieblicher Ausbildung und Sozialleistungen sowie für strukturelle Transformation

Die auf kleinen und mittleren Unternehmen beruhende Wirtschaftsstruktur hat Vor- und Nachteile, die ganz anderes als in einer von großen und öffentlichen Unternehmen ausgeprägten Struktur sind. Sie lassen sich durch völlige merkantile Energie und vor allem durch Flexibilität charakterisieren. Ihre Konkurrenzfähigkeit ergibt sich überwiegend aus dem niedrigen Lohnniveau. So sind sie sehr sensibel über die steigenden Lohnnebenkosten, wodurch sie nachdrücklich belastet werden. Ferner sind sie wenig bereit, betriebliche Ausbildung und Sozialleistungen zu gewähren sowie eine strukturelle Transformation durchzusetzen. Dies erklärt gewissermaßen die weitgehende Verlagerung der arbeitsintensiven Produktion Taiwans in die VR China seit den 1990er Jahren, die durch einen Strukturwandel erzeugt wurde und eine strukturbedingte hohe Arbeitslosigkeit zur Jahrhundertwende verursacht hat. Durch die Fortentwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft und Wissenswirtschaft, fehlende Bildungsstruktur in Betrieben und mangelnde Anpassungsmaßnahmen von Seiten der Regierung kann ein hohes Arbeitslosrisiko besonders ältere Arbeiter treffen, die meistens ein niedriges Bildungsniveau haben und in arbeitsintensiven Branchen tätig sind (Lin *Da-jun* 2004).

(6) Strukturwandel als künftige Herausforderung

In der Übersicht 1-1 erkennt man ein sich verlangsamendes Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit seit Mitte der 1990er Jahre, was sich im neuen Jahrhundert zugespitzt hat. 2001 erlitt Taiwan die erste Rezession im Verlauf von fünf Jahrzehnten. Diese wurde sogar von einer ungewöhnlich hohen Arbeitslosigkeit begleitet (über 4,5%). Langfristig sieht sich Taiwan einem schwierigen Strukturwandel gegenüber. Durch die wirtschaftliche Liberalisierung Ende der 1980er Jahre ist der Binnenmarkt immer enger an das

[37] Bis Anfang der 1990er Jahre hatte Taiwan hinter Japan die zweitgrößten Auslandsreserven auf der Welt.

[38] Zu dieser Situation schrieb Tang (2000: 67): „China has often accused Taipei of using its financial clout to attract diplomatic support. Taiwan was often accused of conducting ‘dollar diplomacy’ when it promised foreign aid to developing countries in return for diplomatic recognition. In June 1999, its foreign minister pledged US $300 million of aid to the reconstruction of Kosovo, a gesture widely criticized by the opposition parties.“

globale Kapitalsystem gebunden. So hat die von kleinen und mittleren Unternehmen getriebene Exportwirtschaft der Inselrepublik in Zeiten eines weltweiten Konzentrationsprozesses nur noch einen bedingten Wettbewerbsvorteil. Viele von diesen Unternehmen können schon heute im internationalen Wettbewerb, der sich durch die Mitgliedschaft Taiwans in der WTO noch erheblich verschärft hat, kaum mehr bestehen. Da mittlerweile nicht nur die arbeitsintensiven Wirtschaftszweige, sondern auch in wachsendem Maße die Entwicklung und Produktion von Hochtechnologie in kostengünstigere Länder – vor allem in die VR China – verlegt werden, stellt sich in Taiwan zunehmend die Frage nach den Beschäftigungsmöglichkeiten für die in den nächsten Jahren freigesetzten Arbeitskräfte. Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen, aber auch eine innovative Bildungspolitik und Maßnahmen gegen soziale Marginalisierung – für taiwanesische Verhältnisse eher ungewohnte Politikfelder – werden größere Bedeutung erlangen (Schubert 2001a).

Demographische Entwicklung

Einer der zentralen Anlässe für weltweite Diskussionen um die Reform des Wohlfahrtsstaates im Allgemeinen und des Alterssicherungssystems im Besonderen betrifft den demographischen Wandel, der sich vor allem durch die Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet und als eine der wichtigsten Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat betrachtet wird (World Bank 1994, Esping-Andersen 2003). Dieses Problem zeigt sich ebenfalls in Taiwan, was im Folgenden dargestellt wird.

1. Allgemeine Tendenz der Bevölkerungsentwicklung: Schrumpfende Zahl der Bevölkerung aufgrund der sinkenden Geburtenhäufigkeit

Mit einer konstant gebliebenen niedrigen Geburten- und Sterbenshäufigkeit in den 1980er Jahren ist Taiwan in die letzte Phase der demographischen Transformation eingetreten (Chen, K-j 1995: 98). Trotz des Anstiegs der Gesamtbevölkerung, deren Zahl 2004 gut 22 Mio. betrug, nahm die Wachstumsrate der Bevölkerung dramatisch ab, und zwar von 12,1‰ (1990) auf 3,7‰ (2004) (Übersicht 1-2). Nach der Prognose der CEPD (2004) wird diese Ziffer im Jahr 2013 knapp 0‰ betragen und weiterhin nach unten gehen. So wird schätzungsweise bis 2050 die Zahl der Gesamtbevölkerung bei 18 Mio. liegen, also bei knapp 80% des Niveaus von 2004. Dies geht in erster Linie auf die kontinuierlich schrumpfende Geburtenhäufigkeit zurück, also die durchschnittliche Geburtenzahl je Frau. Während die Anzahl im Jahr 1951 noch durchschnittlich 7 Kinder betrug, sank sie schleichend über 5,6 (1961), 3,7 (1971), 2,5 (1980), 1,8 (1990) und auf knapp 1,2 im Jahr 2004 (Übersicht 1-2). Schon seit Mitte der 1980er Jahre ist die Geburtenhäufigkeit zu niedrig für eine konstante Bevölkerungsentwicklung (Wu 1995: 16). Der erwähnten Prognose zufolge wird sie weiterhin sinken bzw. einen Tiefstand von 0,74 im Jahr 2021 erreichen (CEPD 2004).

Übersicht 1-2: Demographische Entwicklung, 1949-2004

Jahr-Gang	A	B	C	D	E	F	G	H
	Gesamt-bevölkerung	Wachs-tumsrate	Geburten-häufigkeit	Zahl der 65+	D in % aller Bevölkerung	Alten-index	Alten-quotient	Gesamt-lastquotient
	In Personen	In ‰		In Personen	In %			
1949	7.396.931	-	-	184.622	2,50	6,1	4,43	77
1956	9.390.381	34,4	6,505	229.168	2,44	5,6	4,55	86
1961	11.149.139	33,1	5,585	277.993	2,49	5,4	4,83	94
1966	12.992.583	28,9	4,815	352.623	2,71	6,2	5,09	88
1971	14.994.823	21,6	3,705	453.863	3,03	7,8	5,20	72
1975	16.223.089	18,6	2,830	568,068	3,50	9,9	5,73	64
1980	17.866.008	18,4	2,515	766.140	4,29	13,4	6,74	57
1985	19.313.825	12,8	1,885	977.055	5,06	17,1	7,70	53
1990	20.401.305	12,1	1,810	1.268.631	6,22	22,96	9,32	50
1991	20.605.831	10,0	1,720	1.345.429	6,53	24,79	9,73	49
1992	20.802.622	9,6	1,730	1.416.133	6,81	26,41	10,10	48
1993	20.995.416	9,3	1,760	1.490.801	7,10	28,24	10,48	48
1994	21.177.874	8,7	1,755	1.562.356	7,38	30,22	10,82	47
1995	21.357.431	8,5	1,755	1.631.054	7,64	32,13	11,13	46
1996	21.525.433	7,9	1,760	1.691.608	7,86	33,95	11,39	45
1997	21.742.815	10,1	1,770	1.752.056	8,06	35,65	11,62	44
1998	21.928.591	8,5	1,465	1.810.231	8,26	37,59	11,83	43
1999	22.092.387	7,5	1,555	1.865.472	8,44	39,40	12,04	43
2000	22.276.672	8,3	1,680	1.921.308	8,62	40,85	12,27	42
2001	22.405.568	5,8	1,400	1.973.357	8,81	42,33	12,51	42
2002	22.520.776	5,1	1,340	2.031.300	9,02	44,17	12,78	42
2003	22.604.550	3,7	1,235	2.087.734	9,24	46,58	13,02	41
2004	22.689.122	3,7	1,180	2.150.475	9,48	49,02	13,31	40

Anmerkung:
F (Altenindex) = (Über-65-Jährige / 0-bis 14-Jährige) x 100
G (Altenquotient) = (Über-65-Jährige / 15- bis 64-Jährige) x 100
H (Gesamtlastquotient) = (0- bis 14-Jährige + Über-65-Jährige /15- bis 64-Jährige) x 100
Quelle: Department of Population, Innenministerium (http://www.ris.gov.tw/ch4/static/st20-0/html); Prognose der Bevölkerungsentwicklung, CEPD (2004: 24).

2. Alterssicherungsproblem aufgrund einer sinkenden Geburtenhäufigkeit bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung

Eine sinkende Geburtenhäufigkeit bzw. eine daraus resultierende schrumpfende Kinderanzahl mit einer steigenden Lebenserwartung ist als bedrohlich für die Alterssicherung in Taiwan zu bewerten. Während die Lebenserwartung von Frauen und Männern im Jahr 1951 jeweils bei 53,1 und 57,3 Jahren lag, betrug sie 2004 jeweils 73,5 und 79,2 Jahre. Der Prognose zufolge wird sie weiterhin steigen (CEPD 2004). Dies bedeutet, dass immer mehr Menschen ein hohes Alter erreichen und zudem die durchschnittliche Altersphase länger wird. Während auf Grund einer sinkenden Geburtenhäufigkeit immer weniger Kinder in einer Familie für die Altersvorsorgung ihrer Eltern zur Verfügung stehen, wird gleichzeitig die Zeit für die Unterstützung der Senioren länger andauern. So wird bezweifelt, ob die Altersvorsorgung durch eigene Kinder, die in der Alterssicherung Taiwans noch eine dominierende Rolle spielen, in Zukunft ohne Probleme

funktionieren kann.

3. Überalterte Gesellschaft seit 1993 mit einer schnell alternden Bevölkerungsstruktur

Bei der Betrachtung der Altersstruktur der Bevölkerung muss zunächst eingegrenzt werden, ab wann Frauen und Männer als „alt“ definiert werden. Während die Europäische Kommission diejenigen Menschen ab 65 Jahre als alte Bevölkerung definiert, setzt die UN das genannte Bezugsalter auf 60 Jahre. In Taiwan wird die Definition der Europäischen Kommission in den staatlichen statistischen Angaben verwendet wird; sie ist aber nicht unbedingt identisch mit der Definition in bestehenden Alterssicherungsmaßnahmen.

Infolge einer sinkenden Geburtenhäufigkeit und steigenden Lebenserwartung erhöhte sich die Anzahl der Über-65-Jährigen und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich bzw. seit den 1990er Jahren sehr deutlich. Die letzte genannte Ziffer stieg von 3,03% (1971) auf 9,5% (2004) und wird sich schätzungsweise auf 12,4% (2015) erhöhen (CEPD 2004: 28), was ungefähr dem Stand der Bundesrepublik Deutschland, Großbritanniens und der USA in den 1980er Jahren entspricht. Der Definition der UN zufolge gilt ein Land als „überaltert“, wenn 10% der Bevölkerung älter als 60 Jahre bzw. 7% der Bevölkerung älter als 65 Jahre sind. So erreichte Taiwan im Jahr 1993 in Bezug auf den Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung, der zu dem Zeitpunkt bereits 7% betrug, das Niveau einer überalternden Gesellschaft. Obwohl die derzeitige Bevölkerungsstruktur Taiwans im internationalen Vergleich noch sehr jung ist, kann Taiwan aufgrund des schneller als in den anderen Ländern verlaufenden Alterungsprozesses in Zukunft starken demographischen Belastungen ausgesetzt sein: Während die Verdopplung des Anteils der Menschen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung von 10% auf 20% in Deutschland, den USA und Japan, wo heute schon eine schnell alternde demographische Struktur vorhanden ist, schätzungsweise jeweils 56, 59 und 24 Jahre andauern könnte, dürfte sie in Taiwan voraussichtlich nur noch lediglich 21 Jahre benötigen (Übersicht 1-3).

Übersicht 1-3: Altersstruktur und Tempo der Alterung in Taiwan, Japan, Deutschland und den USA

Länder	1995			2025			Jahre und Zeitraum, in dem sich der Anteil der Menschen über 65 Jahre an aller Bevölkerung von 10% auf 20% verdoppelt
	Altersstruktur		Verhältnis von Personen im Erwerbsalter zu Menschen 65+	Altersstruktur		Verhältnis von Personen im Erwerbsalter zu Menschen 65+	
	20-64	65+		20-64	65+		
Taiwan	59,1	7,5	7,9:1	63,0	16,5	3,8:1	21 (2010-2031)
Japan	62,7	14,5	4,3:1	55,4	27,4	2,0:1	24 (1985-2009)
Deutschland	63,3	15,3	4,1:1	58,8	23,2	2,5:1	56 (1954-2010)
Die USA	58,5	12,8	4,5:1	55,0	18,0	3,1:1	59 (1971-2030)

Quelle: CEPD (http://www.cepd.gov.tw) (Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2002).

4. Steigender Altenquotient als potentielle wirtschaftliche und sozialpolitische Probleme

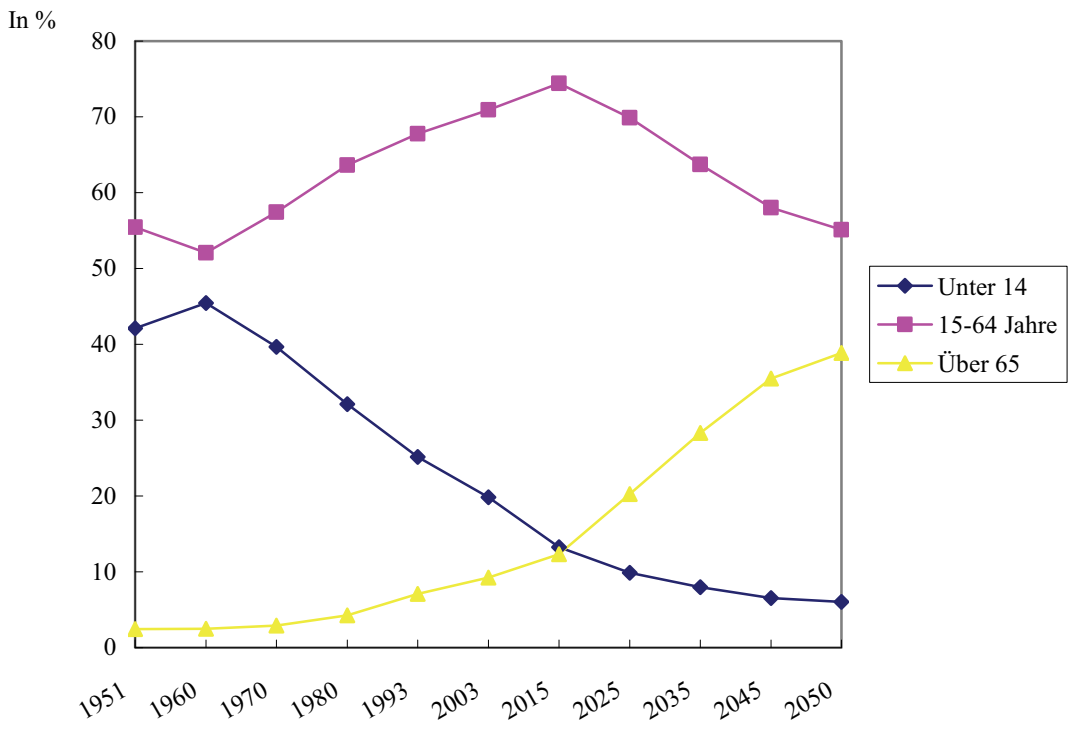
Neben der schnell alternden Bevölkerungsstruktur ist der Altenquotient – die Anzahl der Alten ausgedrückt als Anteil an den Erwerbsfähigen – der am häufigsten verwendete Indikator zur Kennzeichnung einer Bevölkerungsstruktur und zur Analyse ihrer Entwicklung.[39] In der Übersicht 1-2 (Spalt G) ist zu erkennen: Der Altenquotient in Taiwan stieg innerhalb eines knappen Vierteljahrhunderts (zwischen 1980 und 2004) um ca. 50%. Anders formuliert: Standen 1980 einem alten Mensch noch 14,8 Personen im erwerbsfähigen Alter gegenüber, so sank diese Ziffer auf 7,5 im Jahr 2004. Der Prognose zufolge wird sich diese Ziffer bis 2024, also in zwanzig Jahren, halbieren (CEPD 2004).

Der steigende Altenquotient stellt aufgrund seiner Konsequenzen ein wirtschaftliches und insbesondere sozialpolitisches Problem dar. Wirtschaftlich wird oft von einer Belastung der „Aktiven“ durch die „nicht Aktiven“ in der Bevölkerung gesprochen. Nach den staatlichen statistischen Angaben sank der Gesamtlastquotient – die Anzahl der nicht erwerbsfähigen Jugendlichen und Alten ausgedrückt als Anteil an den Erwerbsfähigen – ab den 1960er Jahren kontinuierlich durch die drastische Abnahme des Jugendquotienten gegenüber einer milden Zunahme des Altenquotienten. Diese günstige demographische Lage wird sich allerdings in näherer Zukunft ändern. Schätzungsweise wird der Gesamtlastquotient nach seinem Tiefstand im Jahr 2012 kontinuierlich steigen, und zwar vorwiegend durch eine starke Erhöhung des Altenquotienten verursacht (CEPD 2004). Dies lässt sich auch in der Abbildung 1 erkennen.

Die Abbildung 1-1 zeigt die Entwicklung bzw. den Trend der drei Altersgruppen, und zwar anhand ihrer Anteile an der Gesamtbevölkerung. Trotz des drastisch sinkenden Anteils der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung seit ungefähr der 1960er Jahre blieb die Zunahme des Anteils der Erwerbsfähigen unverändert, was vornehmlich auf die schleichende Steigerung des Seniorenanteils an der Gesamtbevölkerung zurückging. Dies wird sich aufgrund des demographischen Wandels ca. ab 2015 anderes darstellen: Ab diesem Zeitpunkt werden die Anteile jeweils von Jugendlichen und Erwerbsfähigen an der Gesamtbevölkerung stark sinken, während der Seniorenanteil deutlich ansteigt. So könnte das etwaige Problem aufgrund des zunehmenden Seniorenanteils im Vergleich zur schrumpfenden Gruppe der wirtschaftlich Aktiven im nächsten Jahrzehnt zustande kommen.

[39] Die erwerbsfähige Bevölkerung wird von der Europäischen Kommission und der UN jeweils als Menschen zwischen 20 und 64 Jahren bzw. zwischen 15 und 60 Jahren und in Taiwan als Personen zwischen 15 und 64 Jahren definiert.

Abbildung1-1: Entwicklung der drei Altersgruppen zwischen 1951 und 2050



Im sozialpolitischen Zusammenhang werden vor allem mit Hinweis auf den steigenden Altenquotient die Finanzierungsschwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung genannt, und damit einhergehend die – scheinbar notwendige – Auflösung des Generatioensvertrags postuliert. Dieses Problem wurde in Taiwan aufgrund der Struktur des Sozialversicherungssystems nicht thematisiert. Da die Altersleistungen aus den risikengemischten Berufs-Sozialversicherungen als einmaliger Pauschalbetrag gewährt werden, ist das Verhältnis zwischen laufenden Beitragszahlern und Beziehern der Altersleistungen nicht unmittelbar zu erkennen. Dennoch weisen die bisher dargestellten Diskussionen darauf hin, dass mit dem schnellen Alterungsprozess seit den 1990er Jahren das künftige Wohlfahrtssystem den Faktor des demographischen Wandels in Rechnung stellen muss.

Zusammenfassung: Wesentliche Auswirkungen der endogenen und exogenen Entwicklung auf die Konstruktion des Wohlfahrtssystems Taiwans

Nach der Niederlage im Bürgerkrieg gegen die Kommunisten floh das KMT-Regime 1949 nach Taiwan und verlegte den Regierungssitz der Republik China dorthin. Während des Kalten Kriegs gelang es der KMT mithilfe der US-amerikanischen Regierung ein Regime mit höherer Autonomie zu konsolidieren, das in Taiwan über ein halbes Jahrhundert regierte und

umfangreichen Einfluss auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung genommen hat.

Durch das Kriegsrecht und viele autoritäre Maßnahmen wurde für knapp vier Jahrzehnte das verfassungsmäßige Regierungssystem außer Funktion gesetzt, das Amt des Präsidenten zum eigentlichen Machtzentrum gemacht, die Wahlen auf nationaler Ebene wurden suspendiert und vor allem wurden zahlreiche politische Freiheitsrechte untersagt. Damit sicherte sich das KMT-Regime die Dominanz in den zentralen Vertretungsorganen und Regierungsverwaltungen. Nur auf kommunaler Ebene fanden die Wahlen seit den 1950er Jahren statt. Sie wurden zwar immer von der KMT mit Hilfe wirkungsvoller politischer bzw. finanzieller Strategien kontrolliert, doch gewann die oppositionelle Strömung dadurch immerhin eine Entwicklungsmöglichkeit. Da die politische Sphäre – verglichen mit der wirtschaftlichen und sozialen – am strengsten eingeschränkt wurde, wirkte sich der demokratische Wandel seit Ende der 1980er Jahre unmittelbar auf diesen Bereich intensiv aus.

Die Wirtschaft, die als regulierte Marktwirtschaft gekennzeichnet wurde, stellte während der autoritären Zeit eine bedeutende freie Arena für Taiwaner dar, die auf nationaler Ebene politisch marginalisiert wurden. Durch die erfolgreiche Landreform und die Wirtschaftsentwicklung mit „growth-with-equality“ gab es keine aus ökonomischer Unsicherheit und Deprivation sowie aus sozialer Marginalisierung erzeugten wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die leicht von oppositionellen Kräften hätten mobilisiert werden können oder direkte wohlfahrtsstaatliche Tätigkeiten erfordert hätten. Im sozialpolitischen Zusammenhang verdienen die Unternehmensstruktur und das private Versicherungswesen gesonderte Erwähnung. Diese überwiegend von kleinen und mittleren Betrieben ausgeprägte Unternehmensstruktur befindet sich in einer ungünstigen Lage, mit der Erhöhung der Lohnnebenkosten umzugehen. Dies erklärt, warum die taiwanischen Unternehmen bezüglich der Gewährung der betrieblichen Sozialleistungen einschließlich der beruflichen Ausbildung nur eine marginale Rolle spielen. Private Versicherungen, die in vielerlei Hinsicht die staatlichen und betrieblichen Sozialleistungen ergänzen oder sogar übernehmen können, waren durch die Kontrolle des Staates über das Finanz- und Banksystem sowie die Lizenzen bis Anfang der 1990er stark unterentwickelt.

Der demographische Faktor hat bislang keinen entscheidenden Druck auf den Aufbau der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen bzw. des Alterssicherungssystems ausgeübt, da trotz der Überalterung der Bevölkerung seit den 1990er Jahren das aus dem demographischen Wandel resultierende Problem erst im kommenden Jahrzehnt akut auftreten wird.

Durch den erhöhten allgemeinen Bildungsstand aufgrund der 9 Pflichtschuljahre, die Vollbeschäftigung, den flexiblen Arbeitsmarkt und die stete wirtschaftliche Prosperität verschafften sich viele Taiwaner grundlegende berufliche Kenntnisse, ein sicheres Einkommen und die Chance einer sozialen Aufwärtsmobilität. Auf diese Art und Weise wurde eine andere Art

der ökonomischen und sozialen Sicherung gewährleistet und somit ließ sich ein minimales Wohlfahrtssystem für die Absicherung der Lebensrisiken aufrechterhalten. Dies erfolgte vor allem in Zeiten einer jüngeren Bevölkerungsstruktur. Durch den politischen, wirtschaftlichen und demographischen Wandel seit den 1990er Jahren wurden diese Parameter gewissermaßen verschoben und stattdessen neue Kontextbedingungen gebildet, welche die Konstruktion des Wohlfahrtsstaates auf eine andere Grundlage als zuvor stellen können.

Bei dem Strukturwandel ist die politische Transformation von eminenter Bedeutung. Die Aufhebung des Kriegsrechtes bzw. die Reformen hinsichtlich Politik und Verfassung verändern die Art und Weise der Formierung der legitimen Regierung und der öffentlichen Politik. Die regelmäßig stattfindenden Wahlen bringen „competitive politics“ mit sich und stellen die wichtigste Quelle der politischen Legitimität dar. Während die KMT in seiner Regierungszeit mit eindeutiger Mehrheit im Parlament und der Dominanz in der Exekutive die gesamte öffentliche Politik bzw. die Wirtschafts- und Sozialpolitik nach ihrem Interesse steuern konnte, lässt sich die Formierung und Implementierung der öffentlichen Politik nach der Demokratisierung bzw. nach dem Regimewechsel nicht mehr einseitig durch homogene und hoch konzentrierte Entscheidungen von Oben vollziehen. Sie wird vielmehr von den neu geschaffenen institutionellen Vetopunkten bestimmt, die sich durch die Ausdifferenzierung der politischen Institutionen, vor allem der konstitutionellen Gewaltenteilung zwischen dem Staatspräsidenten, der Exekutive und der Legislative ergeben. Die Auswirkung der politischen Transformation in Form einer massiven Ausweitung der Staatstätigkeiten in der sozialen Sicherung bzw. der Alterssicherung werden in den folgenden Kapiteln erörtert.

Kapitel 2 Die Konstruierung des Wohlfahrtsstaates seit 1945

Verglichen mit dem weitgehend im Nachkriegseuropa geprägten Begriff vom „Wohlfahrtsstaat“ hat Taiwan einen idiosynkratischen Charakter nationaler Entwicklung zur Wohlfahrtsstaatlichkeit. Dies wird mittels eines historisch-institutionalistischen Ansatzes in diesem Kapitel gezeigt, das sich in sechs Abschnitte gliedert. Zuerst informiert ein Überblick über die Struktur und besonderen Merkmale des taiwanischen Wohlfahrtssystems zu Beginn des 21. Jahrhundertes. Wie sich dieses System bis heute entwickelt hat, wird im zweiten Abschnitt behandelt, und zwar überwiegend durch eine narrative Beschreibung. Über die Sozialausgaben – ihr Verhältnis zu den Staatsausgaben, ihre Entwicklung im internationalen Vergleich und ihre Struktur – informiert der dritte Abschnitt. Aus diesen zwei Abschnitten gewinnt man die Übersicht darüber: Welche sozialpolitischen Institutionen existieren für welche Personen gegen welche Arten von Lebensrisiken bzw. auf welcher Art und Weise werden sie ausgestaltet, verwaltet und finanziert. Anhand dessen lassen sich Orientierung, Prioritäten, Charakter und vor allem institutionelle Lücken des taiwanischen Wohlfahrtsstaates aufzeigen. Die wesentlichen Probleme im Wohlfahrtssystem, also Unsicherheit, Ungleichheit und Stratifizierung, werden im vierten Abschnitt erörtert. Der fünfte Abschnitt behandelt die wichtigsten theoretischen Erklärungen über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, die für Taiwan bzw. für die ostasiatischen Wohlfahrtsstaaten entwickelt wurden. Eine Zusammenfassung über die Entwicklungslogik, den institutionellen Charakter, die Schwerpunkte, Leistungen und Schwächen des taiwanischen Wohlfahrtsstaates schließt dieses Kapitel ab.

Die folgenden Angaben stützen sich vornehmlich auf Sekundärliteratur und Forschungsergebnisse taiwanischer Wissenschaftler sowie auf Datenbanken der relevanten Verwaltungen und der Legislative.

Überblick über das Wohlfahrtssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Was der Forschungsgegenstand betrifft, also die wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeiten in Taiwan, so umfasst er fünf Bereiche, die als „social welfare“ im Staatshaushalt definiert sind: die Sozialversicherung, die Sozialhilfe, die Wohlfahrtsdienste, die Volksbeschäftigung sowie das Gesundheits- und Sanitätswesen. Vor 1989 zählten die staatliche Altersversorgung, die Gemeindeentwicklung und der Umweltschutz ebenso dazu. Die Bildung, der eine wesentliche Rolle in den Wohlfahrtsstaaten zukommt, wird nicht dem Bereich „social welfare“ zugeordnet und selten in den Forschungen über die Sozialpolitik in Taiwan erwähnt. Ferner ist es nennenswert, dass es kein Sozialministerium in der Exekutive gibt, während die Organe ähnlich wie das Arbeits- und Gesundheitsminiserium in der Exekutive vorhanden sind, nämlich *Councial of Labor Affairs und Department of Health*. Die höchste zuständige Behörde für „social welfare“ ist die

Verwaltung für soziale Wohlfahrt im Innenministerium, die in der Verwaltungshierarchie eine Stufe niedriger als die genannten *Councial of Labor Affairs und Department of Health* ist.

Die staatlichen statistischen Angaben über „social welfare“ werden erst in der jüngeren Vergangenheit regelmäßig veröffentlicht, und zwar separat von den jeweils zuständigen Behörden. Dies erschwert nicht nur eine auf statistische Angaben gestützte Analyse, sondern auch die Erstellung einer einheitlichen und umfassenden Übersicht über das soziale Sicherungssystem. Die Übersicht 2-1 informiert über das Wohlfahrtssystem von 2004, unterteilt nach den sozialpolitischen Funktionen. Manche Maßnahmen wie z.B. die staatliche und betriebliche Altersversorgung werden zwar offiziell nicht dem Bereich „social welfare“ zugeordnet, aufgrund ihrer sozialpolitischen Bedeutung werden sie dennoch dargestellt. Hingegen werden z.B. die Wohlfahrtsdienste aufgrund ihrer geringen Bedeutung ausgeschlossen. Das taiwanische Wohlfahrtssystem zeichnet sich im Wesentlichen durch die folgenden Merkmale aus:

1. Zu einem beträchlichen Teil ist das Wohlfahrtssystem ein Sozialversicherungssystem, das einen überwiegend in Form der *Berufs*-Sozialversicherung verankerten Sozialschutz gegen Risiken bereitstellt. Menschen mit einer formellen Beschäftigung sind je nach Tätigkeit jeweils in einer der vier Berufs-Sozialversicherungen erfasst, also der Arbeiter-, der Militärversicherung, der Versicherung für Beamte und Lehrer sowie der Versicherung für Landwirte. Beim Auftreten der Lebensrisiken – Mutterschaft, Unfall, Invalidität, Alter und Tod – sind diese Personen sozial abgesichert.[1] Zur Absicherung im Krankheitsfall ist 1995 eine risikogetrennte Sozialversicherung nach dem Prinzip der Universalisierung eingeführt worden. Für die Einkommenssicherung während der Arbeitslosigkeit gibt es ebenfalls eine risikogetrennte Sozialversicherung seit 2003.
2. Zur Alterssicherung sind vielfältige Maßnahmen vorhanden: Neben den Berufs-Sozialversicherungen gibt es eine staatliche und betriebliche Altersversorgung sowie verschiedene Alterszuschussprogramme, die bis 2004 gut 70% der Menschen über 65 Jahre erfassten.
3. Die Sozialhilfe, die quasi als letztes Auffangnetz in der sozialen Sicherung fungiert, ist – von dem Deckungsgrad und Ausmaß der Ausgaben betrachtet – von marginaler Bedeutung. 2004 erfasste sie nur 0,9% der Gesamtbevölkerung.
4. Es gibt keine auf die Familienunterstützung zentrierte Sozialpolitik wie z.B. Kinder- und Erziehungsgeld. Eine soziale Sicherung für Pflegebedürftige ist ebenfalls nicht vorhanden.
5. Der Übersicht zufolge wurden 2004 6,68% des Bruttoinlandsprodukts (im Folgenden: BIP) für die Absicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Arbeitsunfällen, Invalidität, Alter, Tod und Armut ausgegeben. Diese Ausgaben werden zum Großteil für die Pauschalzahlungen der Sozialversicherungen gegeben. Nur beim Alterszuschuss und im

[1] Die Sozialversicherung für Landwirte ist durch die „Gesundheitsversicherung für Landwirte“ geregelt. Nach der Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung 1995, in die die medizinischen Leistungen der Gesundheitsversicherung für Landwirte integriert wurden, blieb der Name dieser Versicherung unverändert. In dieser Studie wird diese Sozialversicherung nach 1995 als „Versicherung für Landwirte“ bezeichnet. Verglichen mit den anderen Berufs-Sozialversicherungen gewährt sie Leistungen nur für Mutterschaft, Invalidität und Tod.

begrenzten Fall bei Unterstützungen für Armut handelt es sich um eine wiederkehrende Transferzahlung aus den Haushaltsmitteln. Im Folgenden wird verdeutlicht, dass diese Transferleistungen erst seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewinnen und eine immer zentralere Rolle innerhalb der Sozialausgaben spielen.

Übersicht 2-1: Wohlfahrtssystem 2004 – nach Funktionen gegliedert

Sozialpolitische Maßnahmen nach Funktionen gegliedert	**Instrument**	**Ausgaben in NT$ Mio.**	**Deckungs-grad in %**[1]	**Finanzierung**
Gesundheit				
Nationale Gesundheitsversicherung	Versicherung	353.700	97	Beiträge und Staatszuschuss
Arbeitslosigkeit				
Beschäftigungsversicherung	Versicherung	3.680,16	54	Beiträge
Mutterschaft, Arbeitsunfall				
Arbeiterversicherung	Versicherung	5.195,67	85	Beiträge
Versicherung für Landwirte		267,03	100[2]	
Invalidität				
Arbeiterversicherung	Versicherung	8.682,82	85	Beiträge
Versicherung für Beamten und Lehrer		331,36	100	
Versicherung für Landwirte		4.234,46	100	
Alter (und Hinterbliebene)				
Arbeiterversicherung	Versicherung	111.330,08	85	Beiträge
Versicherung für Beamten und Lehrer		29.538,91	100	
Staatliche Altersversorgung für Soldaten, Beamten, Lehrer und Schulverwalter	Versorgung u. Alimentation	17.566,52	100	Beiträge
Obligatorische betriebliche Altersversorgung	Versorgung	28.425,93	44[3]	Beiträge von Arbeitgebern
Alterszuschuss für Alte im Haushalt mit mittleren und niedrigen Einkommen	Zuschuss	9.260	8,09	Steuern
Alterszuschuss für Landwirte und Fischer		32.107,39	32,06	
Alterswohlfahrtszuschuss		23.763,97	32,02	
Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner		693,59	1,05	
Lebensunterhaltshilfe für Veteranen		19.106,29	4,91	
Tod				
Arbeiterversicherung	Versicherung	21.862,74	85	Beiträge
Versicherung für Beamten und Lehrer[4]		2.171,11	100	
Versicherung für Landwirte[5]		4.895,39	100	
Armut (ohne Altersarmut)				
Lebensunterhaltszuschuss der Sozialhilfe	Fürsorge	4.721,95	0,9	Steuern
Familieunterstützung		-	-	-
Pflegevorsorge	-	-	-	-
Insgesamt		681.535,37	-	-

Anmerkungen:

[1] Der Deckungsgrad der Beschäftigungsversicherung und der Arbeiterversicherung bezieht sich auf den Anteil der jeweils von den zwei Versicherungen erfassten Personen an allen Erwerbstätigen. Der Deckungsgrad der Alterszuschussprogramme bezieht sich auf den Anteil der vom jeweiligen Programm erfassten Personen an

Menschen über 65 Jahre. Bei dem Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner bezieht sich die Angabe auf den Anteil der Empfänger an den 55- bis 65-Jährigen.

[2] Während 2004 c.a. 642.000 Personen als Beschäftigte in der Landwirtschaft registrierten, also in Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Tierzucht, beliefen sich die Versicherte der Versicherung für Landwirte 2004 1.676.550, also gut 2,5-fache der tatsächlich in der Landwirtschaft beschäftigten Personen.

[3] Bezogen auf die „benefit rate" = (die Zahl der Beschäftigten, deren Arbeitgeber die Beiträge für die betriebliche Altersversorgung entrichtet haben) / (die Zahl aller Beschäftigen ohne öffentlich Bediensteten).

[4] Bezogen auf die Todesleistungen (NT$ 641,97 Mio.) und die Beerdigungskosten für Familienangehörigen (NT$ 1.529,14 Mio.).

[5] Bezogen auf die Beerdigungskosten.

Quelle: Bureau of Labour Insurance (www.bli.gov.tw), National Health Insurance Beueau (www.nhi.gov.tw), Council of Labor Affaris (www.cla.gov.tw), Council of Agriculture (www.coa.gov.tw), Innenministerium (www.moi.gov.tw), Ministry of Civil Service (www.fund.gov.tw, www.ctoc.com.tw). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

Die programmatische Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeiten zwischen 1945 und 2005

Die Diskussionen über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg werden in drei Perioden unterteilt, die vornehmlich durch den politischen Wandel voneinander abgegrenzt werden.[2] Betrachtet wird neben den relevanten Artikeln in der Verfassung und den Regierungserklärungen zur sozialen Wohlfahrt, die als normative Grundlage und wichtige Indikatoren der Wohlfahrtsstaatlichkeit gelten, der Kernbereich des Wohlfahrtssystems: die Sozialversicherung, die Sozialhilfe, die Wohlfahrtsdienste und die Beschäftigung. Die einschlägigen Maßnahmen im Gesundheits- und Sanitätswesen werden im Rahmen der Gesundheits-Sozialversicherung erläutert.

1. Entwicklung in der Zeit des autoritären Staates von 1945 bis 1987 : Gründung des Wohlfahrtssystems durch Berufs-Sozialversicherungen, marginale Sozialhilfe und Wohlfahrtsdienste – Staatsklientelzentrierung der Sozialpolitik mit schrittweiser Ausdehnung auf Beschäftigte der Privatwirtschaft

Diese lange Phase begann mit der Reintegration Taiwans in die Republik China 1945 und endete mit der Aufhebung des Kriegsrechtes 1987. In den vier Jahrzehnten ereignete sich ein fundamentaler Wandel in Politik, Wirtschaft und den internationalen Beziehungen. Die Grundlage des heutigen Wohlfahrtssystems wurde geschaffen, also die berufsdifferenzierten Sozialversicherungen mit Sozialhilfe und Wohlfahrtsdienste, welche jedoch eine marginale Rolle spielten. Geschützte Zielpersonen waren in erster Linie die staatsrelevanten Gruppen – Militär, Staatsbeamte, Lehrer und Schulverwalter der öffentlichen Schulen sowie die Arbeiter in öffentlichen Betrieben. Mit der allmählichen Ausdehnung der Arbeiterversicherung waren gegen Anfang der 1990er Jahre über 80% der Beschäftigten in der Privatwirtschaft sozial versichert.

[2] Je nach Forschungsziel wird diese Entwicklungsgeschichte unterschiedlich eingeteilt (Lin 1994, Ku 1997, Chen 2001, Aspalter 2002). In der ersten staatlichen Veröffentlichung über die Analyse des taiwanischen Wohlfahrtssystems wurde die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung durch eine chronologische Darstellung der zentralen Merkmale der sozialpolitischen Ereignisse in vier Phasen gegliedert (Kontroll-Yuan 2002: 51 f.).

(1) „Soziale Sicherung“ in der Verfassung, die KMT-Parteiprogramme und die Regierungserklärung zur sozialen Wohlfahrt

Sowohl in der Verfassung der Republik von 1947 als auch in der Regierungserklärung in den 1960er Jahren sind deutliche Ähnlichkeiten mit den in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien geprägten sozialpolitischen Aufgaben zu erkennen. In der Verfassung wurden im Kapitel „Fundamentale Staatsaufgaben“ unter dem Abschnitt „soziale Sicherung“ in den Artikeln 152 bis 157 Regelungen zu den folgenden Themen festgelegt: die Beschäftigungsförderung, der Arbeiter- und Bauernschutz, der Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Sozialversicherung, die staatliche Vorsorge für sozial Schwache, der Mutterschafts- und Kinderschutz und der allgemeine Gesundheitsdienst.[3] Wichtige KMT-Parteiprogramme zur Sozialpolitik sind den *Vier Richtlinien der Sozialpolitik* zu entnehmen. Betont wurden die Politik für Arbeiter und Landwirte sowie der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems. 1965 gab die Regierung die erste Erklärung zur sozialen Wohlfahrt ab: die „Gegenwärtige Sozialpolitik vom *Min Shen Chu I“* (im Folgenden: *Gegenwärtige Sozialpolitik*) mit dem Untertitel „Förderung sozialer Wohlfahrt, Verbesserung des Lebensstandards des Volks“. Ähnlich wie die relevanten Artikel in der Verfassung erfasste die Erklärung die zentralen Aufgaben eines Wohlfahrtsstaates: die Sozialversicherung, die Sozialhilfe, die sozialen Dienste, die Beschäftigung, das Wohnungswesen, die Bildung und die Gemeindeentwicklung. Obwohl der Aufbau eines modernen sozialen Sicherungssystems als fundamentale Staatsaufgabe in der Verfassung vorgeschrieben und von der Regierung vor dem Take-Off der Industrialisierung erklärt wurde, entspricht die sozialpolitische Entwicklung – wie im Folgenden näher dargelegt wird – diesem Ideal nicht.

(2) Sozialversicherung

Im März 1950 wurde in der *Provinz Taiwan* das Arbeiterversicherungsprogramm eingeführt, das zuerst nur die in öffentlichen Betrieben beschäftigen Arbeiter in den Bereichen der Industrie, des

---

[3] Artikel 152 Der Staat sorgt für angemessene Arbeitsmöglichkeiten für die arbeitsfähige Bevölkerung.
Artikel 153 Um Lebenshaltung und produktive Fertigkeiten von Arbeitern und Bauern zu verbessern, erlässt der Staat Gesetze und ergreift Maßnahmen zu ihrem Schutz.
Arbeitenden Frauen und Kindern wird besonderer Schutz gemäß ihres Alters und ihrer körperlichen Leistungsfähigkeit gewährt.
Artikel 154 Arbeiter und Kapital sollen auf der Grundlage der Prinzipien von Harmonie und Zusammenarbeit die produktiven Unternehmen weiterentwickeln. Schlichtungs- und Schiedsverfahren in Streitfällen zwischen Arbeit und Kapital regelt ein Gesetz.
Artikel 155 Der Staat richtet ein Sozialversicherungswesen ein, um die soziale Wohlfahrt zu fördern. Alten, Kranken und Behinderten, die nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, sowie den Opfern von Naturkatastrophen wird angemessene Unterstützung durch den Staat gewährt.
Artikel 156 Der Staat schützt die Mutterschaft und ergreift Maßnahmen zur Fürsorge für Mütter und Kinder, um das Fundament der Existenz und der Entwicklung des Volks zu sichern.
Artikel 157 Um die Volksgesundheit zu fördern, richtet der Staat im gesamten Staatsgebiet Einrichtungen der Hygiene und des Gesundheitsschutzes ein.
Zu berücksichtigen sind noch die relevanten Artikel über die Nothilfe, die Arbeitslosenunterstützung, die Sozialhilfe, die allgemeine Bildung und Erziehung (Artikel 108, 150 und 163).

Bergbaus und des Transports erfasste und später auf private Betriebe bzw. im Jahr 1956 auf die Zuckerrohrbauern ausgedehnt wurde.[4] 1953 wurde eine Fischereiversicherung eingeführt. Diese Versicherungen deckten fünf Lebensrisiken ab: Arbeitsunfall, Invalidität, Mutterschaft, Tod und Alter. Die erste von der *Zentralregierung* initiierte Sozialversicherung war die Versicherung für Land-, See- und Luftstreitkräfte von 1953, die durch die Militärversicherung (MV) 1970 ersetzt wurde.[5] Des Weiteren wurden bis Mitte der 1960er Jahre drei Sozialversicherungen eingeführt: die Beamtenversicherung (BV) und die Arbeiterversicherung (AV) im Jahr 1958 sowie die Versicherung für pensionierte Beamte von 1965. Die zuvor von der Provinzregierung verwalteten Arbeiterversicherungsprogramme wurden in die AV integriert. Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen, denen ein ähnlicher Status wie den Staatsbeamten zugeschrieben wird, sind durch die BV abgesichert.

Während die MV und die BV von Anfang an in Bezug auf die erfassten Zielpersonen und Leistungen umfassend strukturiert wurden, war der entsprechende Umfang der AV zunächst sehr klein. Erst nach mehreren Erweiterungen – insbesondere der Gesetzesrevision von 1979, die eine Ausweitung des Personenkreises auf kleine Unternehmen mit fünf Beschäftigten bzw. auf die Selbständigen vorschrieb, und der Novelle von 1988, die eine freiwillige Teilnahme kleiner Unternehmen (unter fünf Beschäftigte) an der AV ermöglichte – stellt diese Versicherung gegen Ende der 1980er Jahre für den Großteil der Beschäftigten der Privatwirtschaft eine bedeutende Institution dar.[6] Ihr Deckungsgrad, also der Anteil der Versicherten der AV an allen angestellten Beschäftigten, stieg von knapp 39% 1980 über knapp 55% 1985 auf gut 82% im Jahr 1990.[7] Für den Krankheitsfall wird jeweils seit 1956 und 1970 eine stationäre und ambulante medizinische Versorgung gewährt. Bis zur institutionellen Integration in die Nationale Gesundheitsversicherung 1995 fungierte die AV überwiegend als Gesundheitsversicherung für Arbeitnehmer.[8]

---

[4] Die Erweiterung erfolgte im April 1950 auf große private Betriebe mit über hundert Beschäftigten, im Juli auf Betriebe mit über zwanzig Beschäftigten und im Juni 1951 auch auf kleine Betriebe (Fu 1993).

[5] 1950 wurde die „Vorläufige Verordnung über die Soldatenversicherung“ angekündigt, die nur Offiziere erfasste (Chen 2001: 36).

[6] Das Arbeiterversicherungsgesetz (im Folgenden: AVG) von 1958 schrieb eine Pflichtversicherung für Arbeiter über 14 Jahre in den folgenden Bereichen vor: (1) in privaten oder öffentlichen Betrieben/Unternehmen mit über 10 Beschäftigten im Bereich der Industrie, des Bergbaus, des Saltzbergbaus, des Forst- und Teewesens; (2) im öffentlichen Transport- oder Verkehrswesen; (3) in der Fischerei. Durch die Gesamtgesetzesrevision 1968 wurde das Pflichtversicherungsalter zwischen 14 und 60 Jahren definiert. Der infrage kommende Personenkreis wurde ausgedehnt, und zwar auf Arbeiter im Bereich der Tierzucht, Mechaniker, Fahrer und Handarbeiter der öffentlichen Geschäftsstellen und Schulen sowie die Arbeitnehmer in Unternehmen mit über 10 Beschäftigten. Die Novelle von 1973 ermöglichte eine freiwillige Teilnahme an der AV für Journalisten, Kultur- und Kunstbeschäftigte, Angestellte der Nonprofit-Organisationen, der Kaufhäuser sowie Lehrer und Verwaltungsangestellte der privaten Schulen. Der aktuell gültige Personenkreis der AV lag der zweiten Gesamtgesetzesrevision von 1979 zugrunde. Die Versicherungspflicht für Unternehmen beginnt fortan bei 5 Beschäftigten. Neben den bereits erwähnten Bereichen sind die Angestellten der öffentlichen Geschäftsstellen und die Selbständigen, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind, in die AV integriert. Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[7] Zu statistischen Angaben über die AV vgl. Bureau of Labor Insurance (http://www.bli.gov.tw/attachment_file/report/year/094/h010.htm; Manpower Survey, DGBAS (http://dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9608/table1/xls).

[8] Dies lässt sich daran erkennen, dass ab 1970 knapp 60% der Ausgaben der AV allein für die medizinische Versorgung ausgegeben wurden.

Zwischen 1980 und 1985 wurden vier Sozial- bzw. Gesundheitsversicherungen eingeführt, und zwar ausschließlich für die staatsrelevanten Personen und ihre Familienangehörigen: die Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen (1980) – somit sind sie von freiwillig Versicherten in der AV (ab 1970) zum Personenkreis der Berufs-Sozialversicherungen gewechselt – , die Krankenversicherung für Familienangehörige der Beamten (1981), für pensionierte Beamte und ihre Ehepartner (1985), für pensionierte Lehrer und Schulverwalter (der öffentlichen Schulen) sowie ihre Ehepartner (1985).

(3) Sozialhilfe

Bis zum Erlass des Sozialhilfegesetzes 1980 war die Sozialhilfe eine willkürliche Maßnahme. Es gab keine einheitlichen Kriterien über die Zielpersonen und den Leistungsbezug. Die in der Literatur oft erwähnten taiwanischen „*War on Poverty*"-Initiativen – das *Shao-Kang Projekt (little-well-off)* in der Provinz Taiwan 1972 und das *An-Kang Projekt (healthy-and-wealthy)* in der Hauptstadt Taipei 1973 – waren nicht erfolgreich, da aufgrund ihres konservativen Charakters nur einem kleinen Personenkreis dadurch geholfen wurde.[9] Im Vergleich dazu war die Hilfe für die Flüchtlinge vom Festland China großzügig (Lin 1994: 271). Das Sozialhilfegesetz von 1980 hat das Ressort über die Definition der Zielpersonen und die Gewährung der Leistungen – Unterhaltszuschuss, Notfall- und Unglückshilfe sowie medizinische Versorgung – den Kommunen zugeschrieben, wodurch sich die Gruppe der leistungsberechtigten Personen von Ort zu Ort unterschied. Insgesamt waren in den 1980er Jahren nur ungefähr 0,6 Prozent der Gesamtbevölkerung bzw. 0,8 Prozent aller Haushalte sozialhilfeberechtigt (Sun 1997). Mangels einheitlicher Kriterien über die Armutsgrenze, die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungshöhe war die Funktion der Sozialhilfe sehr stark von den fiskalischen Bedingungen der jeweils zuständigen Kommunen abhängig und verursachte somit große regionale Unterschiede.

(4) Wohlfahrtsdienste

Bis zum Jahr 1980 wurde dieser Bereich vornehmlich durch die internationale Hilfe gefördert.[10]

---

[9] Das *Shao-Kang Projekt* wurde vom damaligem Premier Chiang Ching-kuo wie folgendermaßen beschrieben: „Die Armenhilfe soll auf einer aktiven Arbeitsvermittlung und Beschäftigung beruhen, um somit die soziale Abhängigkeit zu vermeiden. Der Staat unterstützt nur die tatsächlich arbeitsunfähigen Personen wie z.B. arme Senioren und physisch Schwache." Die einschlägigen Maßnahmen erfassten „vocational training, job placement, short-term loans for the self-empolyment, public housing, and residential care for the unattended chronically ill and disabled" (Lu und Lin 2000: 289). Außerdem wurden die Geburtenkontrolle und die Wohlfahrtstätigkeiten von den Gemeinden gefördert. Beim *An-Kang Projekt* sah man einen Wandel des Kampfs gegen Armut, und zwar von der reinen Existenzsicherung zur „Prävention" – etwa gegen Kriminalität, Krankheit und Arbeitslosigkeit. Dies erfolgte durch die Gesundheitsmaßnahmen und die Bildung für Kinder und Jugendliche, die Arbeitsvermittlung für Erwachsene, die Gemeindeentwicklung und den Bau von Sozialwohnungen (Yo 2000: 69). Insgesamt wurden weniger als 0,8 % aller Haushalte als Zielgruppe von den Projekten erfasst.

[10] Zwischen den 1950er und 1960er Jahren bekam Taiwan als Mitglied der UN zahlreiche Unterstützungen, deren direkter Einfluss auf die sozialpolitische Entwicklung deutlich erkennbar war, und zwar überwiegend im Bereich der Sozialhilfe, der sozialen Wohlfahrt für Kinder, der Gemeindeentwicklung und der Bevölkerungspolitik (Ku 1997: 117).

Dafür dient die soziale Wohlfahrt für Kinder als ein gutes Beispiel: Mit den Unterstützungen von UNICEF, die zwischen 1950 und 1972 mehr als 15 Millionen US$ betrugen, wurden die sozialpolitischen Maßnahmen für Kinder – verglichen mit anderen sozialen Gruppen – relativ früh ergriffen. Dies betraf etwa die Gesundheits- und Nahrungsversorgung, die Bildung, den Bau von Kindergärten in ländlichen Regionen sowie die Ausbildung der zuständigen Mitarbeiter (Tsai und Chang 1985: 244). 1973 – nach dem Austritt Taiwans aus den UN – wurde das Kinderwohlfahrtsgesetz erlassen, die erste Sozialgesetzgebung, die weder für die Staatsklientel noch für die Beschäftigten gedacht war. Da nach dem Inkrafttreten des Gesetzes keine entsprechende Bugetierung erfolgte, hatte dieses Gesetz nur symbolischen Charakter und trug nicht zur Fortsetzung der erwähnten Maßnahmen bei. Insgesamt sah man nach der Einstellung der internationalen Unterstützungen eine Stagnation der meisten von außen geförderten sozialpolitischen Programme.

1980 wurden zeitgleich das Behindertenwohlfahrtsgesetz und das Altenwohlfahrtsgesetz verabschiedet, die den Grundstein der bis auf den heutigen Tag fortwirkenden Wohlfahrtsdienste für Behinderte und Senioren legten. Durch die strenge Definition der Zielpersonen, z.B. als Senioren wurden nur Menschen über 70 Jahre bezeichnet, fehlende Kriterien für den Leistungsbezug und vor allem die ausschließliche Gewährung unregelmäßiger und situationenbedingter Sachleistungen wirkten sich die zwei Gesetze nicht positiv auf den Wohlstand der Zielpersonen aus. Die Kompetenz der Wohlfahrtsdienste kam überwiegend den Kommunen zu, was – wie bei der Sozialhilfe – zur Willkür der Verwaltungen und zu regionalen Unterschieden führte.

(5) Arbeiterschutz

Der Arbeiterschutz ist im Artikel 153 der Verfassung verankert.[11] Erst mit dem Erlass des Arbeitsnormengesetzes (im Folgenden: ANG) im Jahr 1984 wurden manche der verfassungsgemäßen Vorgaben realisiert.[12] Das ANG gilt als Fundament der Arbeitsrechte. Durch die Definition der wesentlichen Begriffe wie Arbeiter, Arbeitgeber, Vertrag, Arbeitslöhne, Überstunden, Nachtarbeit u.a. werden die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber festgelegt. Von großer Tragweite sind zudem die obligatorische betriebliche Altersversorgung und die Kündigungsabfindung, die allein von den Arbeitergebern finanziert und pauschal gewährt werden. Da das ANG im Wesentlichen auf dem Betriebs- und Bergbaugesetz (jeweils von 1929 und von 1950) beruhte, war sein Geltungsbereich auf die lohnabhängigen Beschäftigten in acht Berufszweigen beschränkt, und zwar überwiegend in den primären und sekundären Sektoren.[13]

---

[11] Vgl. Fußnote 3, S. 57.

[12] Zur Entwicklung des ANG vgl. Bai 1997.

[13] Die acht Berufszweige wurden folgenderweise definiert (§ 3 ANG von 1984): (1) Land- und Forstwirtschaft; Fischerei, Tierzucht; (2) Bergbau und Steinbruch; (3) *Manufacture*; (4) Konstruktion; (5) Strom-, Gas- und Wasserversorgung; (6) Verkehr, Lagerung und Nachrichtenübermittlung; (7) Massenmedien und (8) die anderen von den zuständigen Behörde bestimmten Bereiche.

Auf den am wenigsten standardisierten Dienstleistungsbereich ließ sich das Gesetz schwer übertragen (Chung 2000: 70). So wurden bis 1995 3,58 Millionen Personen vom ANG erfasst, die ca. 68% aller angestellten Beschäftigten der Privatwirtschaft entsprachen.

2. Entwicklung nach der Demokratisierung von 1988 bis 2000: Formierung des Wohlfahrtsstaates in den „goldenen zehn Jahren der sozialpolitischen Entwicklung" – universale Gesundheitssicherung und Eingliederung sozial marginalisierter Gruppen ins Wohlfahrtssystem

Diese Phase beschreibt den Zeitraum nach der Aufhebung des Kriegsrechtes 1987 bis zum ersten Regierungswechsel im Mai 2000. Die wichtigsten Kontextbedingungen waren die politische „Great Transformation", die fortgesetzte und verstärkte Wirtschaftstransformation sowie die Außenhandelsabhängigkeit von der VR China. Mit einer sozialpolitischen Expansion formierte sich der Wohlfahrtsstaat in Taiwan. Das zuvor auf die Staatsklientel zentrierte Wohlfahrtssystem beschrieb damit neue Wege in Richtung einer institutionellen Universalisierung und sozialen Sicherung für die schützbedürftigen Personen.

(1) „Social welfare" als bedeutungsschweres Thema in der Verfassungsreform und der Parteienkonkurrenz, neue Regierungserklärung zur Sozialpolitik und nationale Konferenz über die soziale Wohlfahrt

Aufgrund zahlreicher Ereignisse gewann das sozialpolitische Thema zum ersten Mal in der Geschichte Taiwans an politischer Bedeutung. Der Ausgangspunkt waren die Verfassungsreformen, die insgesamt sechs Mal zwischen 1991 und 2004 stattfanden und vor allem durch ergänzende Artikel erfolgten. Die Reformen von 1992, 1994, 1997 und 2000 diktierten umfangreiche Staats*sozial*aufgaben, die allerdings personenspezifisch waren, also bestimmte Schutzmaßnahmen für Frauen, Behinderte, Ureinwohner, Soldaten und die Einwohner auf den Frontinseln (Kimmen und Mazu).[14] Somit erzeugten die ergänzenden Artikel der Verfassung eine sozialpolitische *Partikularität*.

Mit der Gründung einer Fraktion im Namen „Wohlfahrtsstaat" 1992 machte sich die DPP für die ersten demokratischen Parlamentswahlen Ende 1992 neue Wahlkampfthemen zunutzen, die sich – zu Lasten ihrer traditionellen politischen Themen wie etwa der Unabhängigkeit Taiwans – darauf richteten: „Aufbau eines Wohlfahrtsstaates" und „Gegen *Money Politics* der KMT" (Fu 2000). Mit der Veröffentlichung des Artikels „*An Equal and Just Welfare State*", der im Juli 1993 im „White Paper of the DPP's Policy" zusammengefasst wurde, forderte die DPP den Aufbau eines

[14] Diesbezügliche Ergänzungsartikel zur Verfassung sind in der Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen vorhanden (http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

modernen Wohlfahrtssystems und eines kollektiven Verhandlungssystems für den Sozialpartner.[15] Dies erregte nicht nur öffentliche Aufmerksamkeit, sondern auch zahlreiche politische Reaktionen der KMT.

Auf ihren Parteitagen zwischen 1988 und 1997 veröffentlichte die KMT eine Reihe von politischen Richtlinien, die verglichen mit ihren bisherigen Parteiprogrammen konkrete bzw. umfangreiche sozialpolitische Themen umfassten: die Arbeiter- und Frauenpolitik sowie die Gesundheits-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung.[16] Im Juli 1994 gab die KMT-Regierung eine neue Erklärung zur Sozialpolitik ab: die *Politik- und Durchführungsrichtlinien für die soziale Wohlfahrt*, deren Inhalt einen konservativen Charakter hatte.[17] Ferner wurden die nationalen Konferenzen über die soziale Wohlfahrt 1994 und 1998 jeweils vom Innenministerium und Exekutiv-Yuan – auf einer höheren Verwaltungsebene – abgehalten. Eingeladen wurden die Vertreter von Unternehmen, Arbeitnehmern und Wohlfahrtsverbänden, Verwaltungen, Experten sowie Wissenschaftler zur Diskussion über die Rolle des Staates in der sozialen Sicherung, die Probleme im bestehenden System und deren Gegenmaßnahmen sowie die Orientierung des zukünftigen Wohlfahrtssystems.[18] Diese Initiativen trugen allerdings nicht zur substantiellen Entwicklung der Sozialpolitik bei, weil die aus den Konferenzen gezogenen Schlussfolgerungen bzw. der Entwurf *White Papers of the Social Welfare* in erster Linie als Blaupause für die Zukunft dienten, aber nicht in konkrete Maßnahmen oder Gesetzgebungen einflossen. Sie deuteten jedoch darauf hin, dass die KMT-Regierung anstelle einer zurückhaltenden Position für die Wohlfahrtsstaatlichkeit plädierte.

---

[15] Das „White Paper“ über den Aufbau eines taiwanischen Wohlfahrtsstaates beschreibt (Ku 2001: 156 f.):
(1) Establishing a universal social insurance system covering benefits of pension, health, work injury and unemployment.
(2) Family allowance for children and youths.
(3) Increasing cash benefits of social assistance.
(4) Expanding welfare services to disadvantaged groups.
(5) A comprehensive medical care system and network.
(6) A housing policy for everyone.
(7) Collectively bargaining working conditions.
(8) Establishing a ministry particularly responsible for social welfare in the central government.
(9) Including social welfare into national development plans.
(10) Proceeding with resources redistribution across the nation.

[16] Zu den Parteienprogrammen zur Sozialpolitik zwischen dem 13. und 15. Parteitag der KMT (zwischen Juli 1988 und August 1997) vgl. Chien 2002: 161.

[17] Die „Politik- und Durchführungsrichtlinie für die soziale Wohlfahrt” umfasst die folgenden Bereiche (Innenministerium 1994):
(1) Emphasis of the balance between economic and social development.
(2) Establishing a proper social administration system.
(3) Family as the center of social welfare policy.
(4) Teamwork among varied governmental departments and stress on the importance of professional social workers.
(5) Harmony and cooperation between employers and employees.
(6) A financial independent social insurance system.
(7) Need’s satisfaction and the mixed economy of welfare.
(8) Public housing for the lower income families.
(9) Equal opportunity for access to medical care.

[18] Zur nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt 1998 und 2004 vgl. Kontroll-Yuan (2002: 192 f.).

(2) Sozialversicherung

A. Gesundheits- und Berufs-Sozialversicherungen

Zwischen 1989 und 1990 wurden vier Gesundheits-Sozialversicherungen eingeführt, sowohl für die bis dahin nicht erfassten staatsrelevanten Personen – Abgeordneten der Stadträte und Dorfverwalter (1989), die Familienangehörigen der Lehrer und Verwalter der privaten Schulen (1990) –, als auch zum ersten Mal für die sozial Benachteiligten bzw. schutzbedürftigen Personen: Arme und Behinderte (1990). Mit dem Erlass des „Gesetzes über die Gesundheitsversicherung für Landwirte" im Juli 1989 wurde eine neue Berufs-Sozialversicherung für landwirtschaftlich Beschäftigte aufgebaut, die eigentlich eine Institutionalisierung der existierenden regionen- bzw. personenbegrenzten Maßnahmen war. [19] Pflichtversichert sind die Mitglieder der Bauerngenossenschaften und vor allem alle über 15-jährigen landwirtschaftlich Beschäftigten. Neben der medizinischen Versorgung sind pauschale Geldleistungen für Mutterschaft, Invalidität und Beerdigung zu gewähren, jedoch keine Altersleistungen.

Bis dahin gab es insgesamt fünf Berufs- und zehn Gesundheits-Sozialversicherungen, deren Strukturen in der Übersicht 2-2 dargestellt werden. Zwei Merkmale sind erwähnenswert. *Erstens*, die Versicherten leisten im Allgemeinen weniger als ein Drittel der Beiträge gegenüber einem deutlich höheren Beitragsanteil von Arbeitgebern und der Regierung. *Zweitens*, die Regierung übernimmt je nach Status der Versicherten unterschiedliche Beitragsanteile. Für manche Versicherten und vor allem die sozial Schwachen wie z.B. Landwirte und arme Haushalte übersteigt dieser Anteil sogar 70%. Dies prägt als institutionelle Erbschaft weiterhin die neuen Sozialversicherungen. Eine Sozialversicherung ohne staatlichen Beitragszuschuss wäre nicht nur unvorstellbar, sondern auch unakzeptabel. 1999 wurde die BV und die Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen zusammengelegt in die *Versicherung für Beamte und Lehrer*.

[19] Mitte der 1980er Jahre wurde eine Sozialversicherung für Landwirte in den DPP-regierten Kreisen durchgeführt. Die KMT-Regierung ahmte diese Maßnahme nach und führte stufenweise eine Sozialversicherung für Landwirte ein: 1985 für Mitglieder der 41 Bauerngenossenschaften mit stabiler Verwaltung und Finanzlage, 1987 für die zwei regierungsnahen Städte Taipei und Kaohsiung und 1988 für alle Mitglieder der Bauerngenossenschaften.

Übersicht 2-2: System der Sozialversicherungen 1994

Zweige der Sozialversicherungen	Jahre der Ein-führung	Erfasste Zielpersonen	Beitrags-satz (In %)	Verteilungsverhältnis der Beiträge (In %)			Gedeckte Risiken	Versicherte in % der Gesamtbe-völkerung (1993)
				R.	A.	V.		
Militärversicherung	1953	Soldaten	8%	Gemeiner Soldat: 100 Offizier: 65	-	Gemeiner Soldat: 0 Offizier:35	Invalidität Abschied Tod	-
Arbeiterversicherung	1958	Arbeiter u. Angestellte zwischen 15-60 Jahre, Selbständige, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind.	6,5%		80	20	Mutterschaft Krankheit Unfall Invalidität Alte Tod	38,88%
Beamtenversicherung	1958	Öffentlich Bediensteten	6,4%	65	-	35	Mutterschaft Krankheit Unfall Invalidität Alte Tod	2,73%
Versicherung für pensionierte Beamten	1965	Ruhestandsbeamten, die keine Ruhesandszahlung erhalten	8%	-	-	100	Invalidität Tod	0,01%
Versicherung für Lehrer und Schulverwalter der privaten Schulen	1980	Lehrkräfte u. Angestellte in privaten Bilddungsangestalten	4,75%	32,5	32,5	32,5	Mutterschaft Krankheit Unfall Invalidität Alte Tod	0,19%
Krankenversicherung für Familienangehörigen der Beamten	1982	Ehegatten u. Eltern der Beamten	3% - 5% (pro Person)	50	-	50	Krankheit Unfall	4,66%
Krankenversicherung für pensionierte Beamten	1985	Ruhestandsbeamten	9%	50	-	50	Krankheit Unfall	0,35%
Krankenversicherung für Ehepartner der pensionierten Beamten	1985	Ehegatten der Ruhestandsbeamten	9%	50	-	50	Krankheit Unfall	0,25%
Krankenversicherung für pensionierte Lehrer und Schulverwalter der privaten Schulen	1985	Ruhestandslehrkräfte u. Angestellte in privaten Bilddungsangestalten	9%	25	25	50	Krankheit Unfall	Mit ihren Ehegatten 0,0064%
Krankenversicherung für Ehepartner der pensionierten Lehrer und Schulverwalter der privaten Schulen	1985	Ehegatten der Ruhestandslehrkräfte u. Angestellte in privaten Bilddungsangestalten	9%	25	25	50	Krankheit Unfall	Mit Pensio-nären: 0,0064%
Gesundheitsversicherung für Landwirte	1989	Mitglieder der Bauerngenossenschaft u. landwirtschaftliche Arbeiter über 15 Jahre	2,55%	70	-	30	Mutterschaft Krankheit Invalidität Tod	8,16%
Krankenversicherung für Stadtrat und Dorfverwalter	1989	Abgeordnete u. Vertreter in Gemeinden	6,5% - 8,5%	50	-	50	Mutterschaft Krankheit Unfall Tod	0,13%
Krankenversicherung für Familienangehörigen der Lehrer und Schulverwalter der privaten Schulen	1990	Ehegatten der Lehrkräfte u. Angestellte in privaten Bilddungsangestalten	3% - 5% (pro Person)	25	25	50	Krankheit Unfall	0,19%
Gesundheitsversicherung für Haushalt mit niedrigen Einkommen	1990	Einkommengeringfüßige	-	100	-	0	Mutterschaft Krankheit Unfall	0,55%

Anmerkung:

[1] R = Regierung, A = Arbeitgeber, V = Versicherten.

[2] Der Anteil aller Versicherten an der Gesamtbevölkerung betrug 1993 56,1%.

Quelle: Wu 1992 (übersetzt von Verfasser), Lin *Jen-jen* 2000: 29 f.

B. Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung[20]

Die erste allgemeine sozialpolitische Absicherung mit Risiko- und Finanzierungsausgleich erfolgte im Krankheitsfall bzw. durch die Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung (im Folgenden: NGV) im März 1995. Die zentralisierte NGV – vom Staat organisiert und verwaltet – integrierte die medizinische Versorgung aus den Berufs- und Gesundheits-Sozialversicherungen und schloss zudem 41% der bisher nicht krankenversicherten Bevölkerung mit ein, vor allem Alte und Kinder. 2004 erfasste sie 97% der Gesamtbevölkerung. Durch die Gliederung der Versicherten nach Berufen und die Struktur der Beitragsverteilung sind die Spuren der bestehenden Berufs-Sozialversicherungen in der NGV deutlich zu erkennen (Übersicht 2-3). Der Staat übernimmt alle Beitragskosten für bestimmte sozial Schwache: arme Haushalte, Schwerbehinderte, Senioren über 70 Jahre in armen Haushalten, Ureinwohner unter 20 bzw. über 55 Jahre und nicht zuletzt die Veteranen. Im Vergleich mit westlichen Ländern ist der Beitragssatz niedrig; seit September 2002 liegt er bei 4,55%.[21] Allerdings werden nur die medizinischen Sachleistungen gewährt, keine Geldleistungen für die Einkommenssicherung wie das Krankengeld.

Übersicht 2-3: Personenkreis und Beitragsverteilungsverhältnis der NGV

Gliederung der Versicherten			Beitragsverteilungs-Verhältnis		
			R	A	V
Kategorie 1	Öffentlich Bedienstete	Hauptversicherte und Familienangehörige		60	40
	Lehrer und Verwalter der privaten Schule		30	30	40
	angestellte Beschäftigte in privaten und öffentlichen Unternehmern		10	60	30
	Arbeitgeber, Selbständige, professionelle Selbständige		0	0	100
Kategorie 2	Mitglieder der Berufsgewerkschaften, ausländische Schiffer		40	0	60
Kategorie 3	Mitglieder der Bauerngenossenschaft, Fischer und Personal der landwirtschaftlichen Wasserversorgung		70	0	30
Kategorie 4	Familienangehörige der Soldaten		60	0	40
Kategorie 5	Haushalte mit geringeren Einkommen		100	0	0
Kategorie 6	Veterane, Hinterbliebene	Veterane	100	0	0
		Hinterbliebene	70		30
	Sonstige	Hauptversicherte und Familienangehörige	40	0	60

Anmerkungen: R = Regierung, A = Arbeitgeber, V= Versicherte.
Quelle: Das Gesetz über die Nationale Gesundheitsversicherung von 1995.

[20] Als die erste allgemeine und umfassende Sozialpolitik ist die Nationale Gesundheitsversicherung für die Konstruktion des taiwanischen Wohlfahrtsstaates von großer Bedeutung. Seit dem letzten Jahrzehnt gibt es viele wissenschaftliche Forschungen, die dieses Thema erschöpfend behandeln (Lin 1996, Lin 1997, Lue 1999, Lin *Jen-jen* 2000, Chou 2002).

[21] Alle hier beigefügten Daten bzw. nähreren Informationen über die NGV sind unter der Webseite des *Bureau of National Health Insurance* zu finden (www.nhi.gov.tw).

(3) Sozialhilfe

1997 wurde das Sozialhilfegesetz von 1980 revidiert, was zahlreiche fundamentale Änderungen zur Armutsgrenze, Bedarfsprüfung und neuen Leistungen mit sich brachte. Die Armutsgrenze, die für den Umfang der Sozialhilfe entscheidend ist, wird als Lebensunterhaltsminimum (im Folgenden: LUM) definiert und beträgt einheitlich 60% der durchschnittlichen Konsumausgaben pro Kopf (im Folgenden: DKA) des Vorjahres. Da die Höhe der DKA je nach administrativer Region unterschiedlich ist, gibt es insgesamt vier Armutsgrenzen in Taiwan, deren Höhe für das Jahr 2005 in der letzten Spalte der Übersicht 2-4 dargestellt wird. Nach der Umrechnung entsprach die Armutsgrenze in der Provinz Taiwan und der Hauptstadt Taipei 2005 jeweils 52% und 82% des gesetzlichen Mindestlohns bzw. 21% und 33% der durchschnittlichen Monatslöhne im Bereich der *Manufacture*.

Übersicht 2-4: Armutzgrenze und Haushaltstypen der Sozialhilfe nach Regionen 2005

<table>
<tr><td>Regionen und Typen des Haushalts</td><td colspan="2">Type 1</td><td colspan="2">Type 2</td><td colspan="2">Type 3</td><td>LUM (In NT$)</td></tr>
<tr><td>Provinz Taiwan</td><td colspan="2" rowspan="3">Alle Mitglieder des Haushaltes sind arbeitsunfähig, ohne Einkünfte und Eigentum. Ohne die Sozialhilfe können sie das Leben nicht leisten.</td><td colspan="2" rowspan="3">Unter 1/3 aller Mitglieder des Haushaltes sind arbeitsfähig. Die DMEKH sind niedriger als 2/3 des LUM.</td><td colspan="2" rowspan="2">Die DMEKH sind niedriger als das LUM.</td><td>8.774</td></tr>
<tr><td>Fu-gian, Kinmen und Lienchiang</td><td>6.300</td></tr>
<tr><td>Kaohsiung</td><td colspan="2">Unter 1/3 aller Mitglieder des Haushaltes sind arbeitsfähig. DMEKH sind niedriger als LUM.</td><td>9.711</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Taipei</td><td>Type 0</td><td colspan="2">Type 1</td><td>Type 2</td><td>Type 3</td><td>Type 4</td><td rowspan="3">13.562</td></tr>
<tr><td colspan="6">In NT$</td></tr>
<tr><td>Alle Mitglieder des Haushaltes haben keine Einkünfte.</td><td colspan="2">0< DMEKH < 1.938</td><td>1.938 < DMEKH < 7.750</td><td>7.750< DMEKH < 10.656</td><td>10.656 < DMEKH< 13.562</td></tr>
</table>

Anmerkungen :

[1] LUM =das Lebensunterhalsminimum = die Armutsgrenze, DMEKH = die Durchschnittsmonatseinkünfte pro Kopf des Haushaltes.

[2] 2004 lag die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns, der durchschnittlichen Monatslöhne im Bereich der Herstellung sowie im Industrie- und Dienstleistungsbereich jeweils bei NT$ 15.840, NT$ 40.611 und NT$ 43.021.

Quelle: Innenministerium 2005 (http://www.sowf.moi.gov.tw/10/new10/htm), Monthly Statistics of the Republic of China (Spril) 2005, Tabelle 3-6 (www.dgbas.gov.tw).

Zielgruppe der Sozialhilfe ist der Haushalt, nicht die Person. Bei der Bedarfsprüfung werden alle Einkünfte und Vermögen der Gemeinschaft des Haushaltes berücksichtigt, die dem traditionellen Familiengedanken entsprechend sehr weit ausgedehnt ist.[22] Liegen die durchschnittlichen Haushalteinkommen unter dem LUM, wird dieser Haushalt als armer Haushalt definiert bzw. dem

[22] Zur Gemeinschaft des Haushaltes gehören (§ 5 Sozialhilfegesetz, zitiert nach Chung 2000: 81 f.):
- die in gerader Linie verwandten Personen, einschließlich der bereits verheirateten Abkömmlinge, es sei denn, sie wären leistungsunfähig;
- die in der Seitenlinie verwandten Personen, die zusammenleben, und die Verwandten, die unterhaltspflichtig sind;
- Verwandte, deren Unterhaltsaufwendungen bereits steuerlich begünstigt wurden.

Einkommensniveau zufolge den verschiedenen Typen der armen Haushalte zugeordnet (Übersicht 2-4), die für Art und Höhe der Leistungen entscheidend sind. Im Mittelpunkt der Leistungen steht der *Lebensunterhaltszuschuss* (LUZ), dessen Struktur in der Übersicht 5 zusammengefasst wird. Während der LUZ für die sehr armen Haushalte (Typ 1 bzw. Typ 0) pro Kopf gezahlt wird, ist diese Leistung für die andere Haushaltstypen nur als Pauschalbetrag zu gewähren (Spalte 3 der Übersicht 2-5). Eine zusätzliche Leistung in Höhe von 20% bis 40% des LUZ wird für die in armen Haushalten lebenden Über-65-Jährigen, Behinderten und Schwangeren ab dem sechsten Monat gewährt. Die *medizinischen Unterstützungen* umfassen die Beihilfe für den Beitrag und die Praxisgebühr der NGV sowie die nicht von der NGV gedeckten Kosten. Die *Notfall- und Katastrophenhilfe* werden von den Kommunen geregelt. Im Gesetz ist verankert, dass die Höhe der durchschnittlichen Gesamtsozialhilfeleistungen pro Kopf nicht das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns (NT$ 15.840 im Jahr 2004) übersteigen dürfen. Trotz der Novelle ist der Umfang der Sozialhilfe immer noch sehr gering. Er erfasste 1998 nur 0,6% der Gesamtbevölkerung bzw. 0,9% aller Haushalte.

Übersicht 2-5: Struktur des Lebensunterhaltszuschusses der Sozialhilfe 2005

Regionen	Typen des armen Haushaltes	LUZ für Familien	LUZ für Kinder[1]	Bildungs zuschuss[2]	Alters-zuschuss	LUZ für Behinderte	Arbeit statt Hilfe
		In NT$/Monat/ Haushalt	In NT$/ Monat/Person				In NT$/Tag/ Person
Provinz Taiwan	1	7.100/Person	-	-	6.000	Mittel und schwer behindert: 6.000 leicht behindert: 3.000	-
	2	4.000	1.800	4.000			600
	3	-					
Taipei	0	11.625/Person, 8.719/ab den dritten Kopf	-	-			-
	1	8.950/Person					600
	2	4.813	5.813	4.000			
	3	-	5.258				
	4	-	1.000				
Kaohsiung	1	8.828/Person	-	-			-
	2	4.000	1.800	4.000			600
	3	-					
Fu-gian, Kinmen und Lien-Chiang	1	Kinmen: 5.900/ Person; Lienchiang: 6.000/Person, 4.425/ ab den dritten Kopf	Kinmen: 300 für Grundschule, 500 für Mittelstufe	-			-
	2	Kinmen: 4.000; Lienchiang: 4.200		4.000			600
	3	-					

Anmerkungen:

[1] Der LUZ für Kiner wir in der Provinz Taiwan den Unter-15-Jährigen, in Taipei den Unter-18-Jährigen, in Kao-hsiung den Unter-15-Jährigen ohne Verwandtschaft gewährt.

[2] Der Bildungszuschuss wird in der Provinz Taiwan, Kao-hsiung und Fu-gian den Schülern in Gymnasien und Schulen, in Taipei den Schülern unter 18 Jahre gewährt.

Quelle: Innenministerium (http://www.sowf.moi.gov.tw/10/new10/htm). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

(4) Wohlfahrtsdienste

Durch die Gesetzesrevisionen, neuen Gesetzgebungen und die Gründung entsprechender Behörden wurden die Wohlfahrtsdienste für Jugendliche, Frauen und Ureinwohner erstmals eingerichtet und für Behinderte und Kinder ausgebaut (Hsiao und Sun 2000: 48 f.). Das Behindertenwohlfahrtsgesetz von 1980 wurde im Jahr 1990 und 1997 revidiert. Neben der Entstigmatisierung durch eine Namensänderung des Gesetzes zum „Gesetz über den Schutz für physisch und psychisch kranke Personen" waren die Gewährung der Transferleistungen für die Einkommenssicherung (durch die Einführung des Lebensunterhaltszuschusses) und die Durchführung der beschäftigungsfördernden Maßnahmen von besonderer Bedeutung (Kontroll-Yuan 2002: 55). Der Schutz für Kinder, Jugendliche und Frauen vor physischer und psychischer Gewalt und sexuellem Missbrauch wurde oft als Privatangelegenheit bzw. Familiensache betrachtet, weshalb eine staatliche Intervention als unnötig angesehen wurde. Mit der ersten Revision des Kinderwohlfahrtsgesetzes im Jahr 1992, einer Reihe von neuen Sozialgesetzgebungen zum Schutz vor Gewalt und ferner der Gründung der dafür zuständigen Behörden wurde dieser Bereich „entprivatisiert" und zum Ziel öffentlicher Intervention.[23] Zu den sozial Schwachen zählen in Taiwan ebenso die Ureinwohner, die c.a. 1% der Gesamtbevölkerung stellen und sich mit niedriger Lebenserwartung, geringerem Bildungs- und Einkommensniveau und einer hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert sehen. Im Dezember 1996 wurde das Komitee für die Ureinwohnerangelegenheiten im Exekutiv-Yuan gegründet, das zahlreiche Maßnahmen gegen die genannten Probleme beschloss.[24] Aufgrund der genannten Entwicklung wurde das System der Wohlfahrtsdienste ausgebaut, das aus fragmentierten, durch separate Gesetze geregelten Programmen für verschiedene soziale Gruppen besteht. Abgesehen von den Behinderten gewährt dieses System keine wiederkehrenden Tranferleistungen. Betont werden gruppenspezisiche Sachleistungen und Schuzmaßnahmen.

(5) Arbeiterschutz und Beschäftigung

A. Ausdehnung des Geltungsbereiches des ANG

Mit der Novelle Ende 1996 wurde die Anwendung des ANG ab dem 1. Januar 1999 auf alle Arbeitsverhältnisse ausgeweitet. Für die Anwendung des Gesetzes in einigen umstrittenen Bereichen besitzt die Regierung einen Ermessensspielraum. Somit wurden gut eine Million Personen – also ungefähr 18% der angestellten Beschäftigten der Privatwirtschaft 1999 – und vor

[23] Die einschlägigen Gesetzgebungen sind das Jugendlichenwohlfahrtsgesetz 1989, das Statut zur Verhütung des sexuellen Handels mit Kindern und Jugendlichen 1995, das Gesetz zur Verhinderung sexueller Kriminalität 1996 und das Gesetz zur Verhütung von Familiengewalt 1995. Im Exekutiv-Yuan wurde 1997 das Komitee für die Förderung der Frauenrechte aufgebaut. Im Innenministerium wurden das Komitee für die Verhütung von sexueller Kriminalität (1997), das Komitee für die Verhütung von Familiengewalt und das Büro für Kinderangelegenheiten (1999) gegründet.

[24] Z.B. das „6-jährige Programm zur Kinder- und Seniorenbetreuung", die Notfallhilfe, die Beitragshilfe für die NGV und die Unterstützung für die berufliche Ausbildung (Kontroll-Yuan 2002: 187 f.).

allem die Kernbeschäftigten im tertiären Sektor – Verkäufer, Angestellte in Versicherungsgewerben, Kreditinstituten, Informationsindustrie sowie in bestimmten Dienstleistungsbranchen – zum Erhalt der im ANG vorgeschriebenen betrieblichen Sozialleistungen berechtigt.

B. Einführung des Arbeitslosengelds in der AV

Ein für Taiwan sehr ungewöhnliches Politikfeld – die Sicherung für Arbeitslose durch soziale Transferleistungen – wurde gegen Ende des Jahrhunderts entwickelt. Hintergrund waren eine Reihe von Unternehmensinsolvenzen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und die sich daraus ergebenen Proteste sowie die Asienkrise 1997/98, in die Taiwan eigentlich nicht direkt involviert war, die aber schwerwiegende Auswirkungen auf Taiwan hatte: sinkendes Wachstum bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit. Im Dezember 1998 wurde die „Verordnung über das Arbeitslosengeld in der Arbeiterversicherung" verabschiedet, die am 1. Januar 1999 in Kraft trat (Kontroll-Yuan 2002: 55).

Das Arbeitslosengeld wurde aus einer Beitragserhöhung der bestehenden AV um 1% finanziert. Konjunkturell und strukturell bedingt freigesetzte Arbeitskräfte, die erwerbsfähig und -willig waren bzw. vierzehn Tage nach der Anmeldung beim Arbeitsamt keinen neuen Job bekamen, konnten das Arbeitslosengeld beantragen, dessen Höhe 50% des Versicherungsentgelts betrug.[25] 2001 erhielten nur 18,3% der Arbeitslosen diese Leistung (Shih 2003: 110). Durch die Forderungen der Arbeitergruppen und arbeiterfreundlichen Abgeordneten wurde diese Verordnung innerhalb eines kurzen Zeitraums zwei Mal revidiert (im Juli 1999 und im Dezember 2000). Durch die Revisionen wurden die Anspruchsvoraussetzungen gelockert, der leistungsberechtigte Personenkreis erweitert, das Leistungsniveau erhöht und die Bezugsdauer verlängert. Die nicht freiwillig entlassenen Beschäftigten haben einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 60% des Versicherungsentgeltes für maximal sechs Monate.

(6) Alterssicherung

Die Thematisierung der Altersrente durch die Opposition Anfang der 1990er Jahre hat in einer kurzen Zeit verschiedene Initiativen für die Alterseinkommenssicherung hervorgebracht: die Einführung des Lebensunterhaltszuschusses für ältere Menschen im Rahmen der Sozialhilfe von NT$ 3.000 1993, die Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises 1994 und eine Leistungserhöhung 1995, die Vorlage des Gesetzesentwurfs über die Nationale Rentenversicherung von der DPP 1993, die Gewährung des „Altersehrengelds" in den Kommunen

[25] In Taiwan beruht die Grundlage für die Berechnung der Beitäge (sowie der Leistungen) der Sozialversicherungen nicht auf die gesamte Höhe der Verdienste, sondern nur auf einen Teil der Verdienste, der in verschiedenen Sozialversicherungen unterschiedlich benannt wird, z.B in der AV als Versicherungsentgelt. Darauf wird im Kapitel 6 detailliert eingegangen.

(zwischen NT$ 3.000 und NT$ 5.000) seit 1994, die Einführung des Alterszuschusses für Landwirte 1995 und dessen Erweiterung auf Fischer 1998, die Konzeption separater Rentensysteme 1994 und die Planung eines nationalen Rentensystems (1993 bis 1999) von Seiten der KMT-Regierung. In den folgenden Kapiteln wird darauf gezeigt, dass die Alterssicherung erst nach der Demokratisierung als wichtige Staatsaufgabe eingestuft wurde.

3. Entwicklung nach dem ersten Regimewechsel von 2000 bis 2005: Fortentwicklung des Wohlfahrtsstaates – partikularisierte Basisalterssicherung und Schutz der Beschäftigten

Die dritte Phase der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung beschreibt den Zeitraum vom ersten Regimewechsel im Mai 2000 bis Ende 2005. Die wichtigsten Kontextbedingungen umfassten eine schwankende Konjunktur, die erste Rezession seit einem halben Jahrhundert mit einer hohen Arbeitslosigkeit, massive politische Auseinandersetzungen und die Verschärfung der ethnischen Spaltung. Die Konstruktion des Wohlfahrtssystems betont einerseits die Unterstützung für die Beschäftigten, anderseits die Basisalterssicherung.

(1) Nationale Konferenz über die soziale Wohlfahrt und neue Regierungserklärung zur Sozialpolitik

Aufgrund der sinkenden Konjunktur und der steigenden Arbeitslosigkeit erklärte der Staatspräsident Chen in einer Pressekonferenz im September 2000 folgenden Grundsatz: „Wirtschaft zuerst, soziale Wohlfahrt später“. Dies stand im Widerspruch zur Wertanschauung seiner Partei (DPP) und stieß auf heftige Kritik, die vornehmlich lautete: Die neue DPP-Regierung würde den Rückweg zum KMT-Regimes einschlagen, also die Wirtschaftsentwicklung zur absoluten Priorität ernennen. Um auf diese Fragen zu reagieren, wurde im Mai 2002 die nationale Konferenz über die soziale Wohlfahrt abgehalten (Lei 2003).[26] Den Schlussfolgerungen der Konferenz zufolge war eine neue Regierungserklärung zur Sozialpolitik für den Februar 2004 vorgesehen, der die Revision der *Politik- und Durchführungsrichtlinien für die soziale Wohlfahrt* von 1994 zugrunde lag und umfangreiche wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen vorsah.[27]

(2) Sozialversicherung

[26] Zur Nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt vgl. Innenministerium 2002.

[27] Sie erfasste vor allem: eine aktive Sozialpolitik gegen Diskriminierung und Ausgrenzung, eine Familienunterstützung, eine aktivierende Sozialpolitik für die Humankapitalbildung und Wirtschaftsentwicklung auf der Basis der Solidarität, eine Zusammenarbeit zwischen der Zentralregierung und den Kommunen zur Verringerung regionaler Unterschiede, die Stärkung einer Partnerschaft zwischen der Regierung und den Wohlfahrtsverbänden sowie relevanten Organisationen für die Wohlfahrtstätigkeiten, eine Dezentralisierung der Gewährung von personenspezifischen sozialen Diensten und nicht zuletzt eine Koordinierung der bestehenden sozialpolitischen Maßnahmen und Ressourcen (Innenministerium 2005, http://sowf.moi.gov.tw/18/index.htm).

Übersicht 2-6: Berufs-Sozialversicherungen 2004

	Versicherung für Beamten und Lehrer (VfBL)	Arbeiterversicherung (AV)	Versicherung für Landwirte (VfL)	Militär-versicherung (MV)
Jahre der Einführung	1999	1958	1985	1953
Versicherte				
Anzahl (In Personen)	617.260	8.341.927	1.676.550	275.000
Durchschnittsalter	42,5	38,8	58,8	k. A.
In % der Gesesamt-bevölkerung	2,72	36,76	7,39	1,21
In % aller angestellten Beschäftigten	6,31	85,24	16,37[1]	2,81
Gedeckte Risiken	Invalidität Alte Tod Beerdigung der Familienangehörigen	Mutterschaft Unfall Invalidität Alte Tod	Mutterschaft Invalidität Beerdigung	Invalidität Abschied Tod
Beitragssatz				
Gesetzlich	4,5% ~9%	6,5% ~ 11%	6% ~ 8%	3%~8%
Gegenwärtig	6,4%	5,5%	2,55%	8%
Beitragsverteilung				
Versicherte	35%	Arbeiter/Angestellte: 20%; Selbständige, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind: 60%	30%	35%
Arbeitgeber/ Schule	32,5% für Lehrer	70%	-	-
Regierung	65% für Beamten, 32,5% für Lehrer	Arbeiter/Angestellte: 10%; Selbständige, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind: 40%	70%	65%
Durchschnittsversicherungs-entgelts (In NT$/ Monat)	30.273[2]	25.677	10.200	k. A.
Durchschnittsbeitragshöhe der Versicherten (In NT$/ Monat)	1.605	1.561	254	k. A.
Finanzzustand				
Bilanz (In NT$ Mrd.)	+12.422,68	-2.694,61	-4.070,23	k. A.
akkumulierte Defizite bzw. Reserven (In Mio. NT$)	+64.001,72	+448.800,47[3]	-106.289,69	k. A.
Überschuss bzw. Defizite in % des BIPs (In %)	0,63	4,40	1,04	k. A.
Schließung der Finanzlücke	Seit Juni 1999 durch die Anpassung des Beitragssatzes (Vorher: durch Staatszuschuss)	Von der zuständigen Behörde	Von der zuständigen Behörde und durch Beitragserhöhung (Bisher: durch Staatszuschuss)	-
Zuständige Verwaltung	Ministry of Civil Service	Council of Labor Affairs	Innenministerium	Verteidigungs-ministerium
	Prüfungs-Yuan	Exekutive-Yuan		

Anmerkung:

[1] Bezogen auf den Anteil der Zahl der Versicherten an allen Erwerbstätigen. Die Zahl der Gesamtbevölkerung, der

abhängigen Beschäftigten und aller Erwerbstätigen 2004 betrug jeweils 22.689.122, 9.768.000 und 10.240.000.

[2] Bezof auf das Jahr 2001 (Statistical Data for Government Employers' & School Staffs' Insurance 2001, Central Trust of China, S. 35).

[3] Die AV hätte ein Defizit von 380 Mrd. NT$, wenn die knapp 800.000 Versicherten, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Altersleistungen erfüllt haben und diese Leistung tatsächlich in Anspruch nehmen würden (Kontroll-Yuan 2002: 83).

Quelle: Central Trust of China (statistische Angaben über die Versicherung für Beamten und Lehrer: www.ctoc.vom.tw/English/Default.asp), Bureau of Labor Insurance (statistische Angaben über die Arbeiterversicherung und die Versicherung für Landwirte: www.bli.gov.tw/english/sub.asp?a=0009555), Innenministerium (statistische Angaben über die Bevölkerung: www.gov.tw/stat/), National Defence Report (2004) (www.mnd.gov.tw/report/defence), Finanzministerium (statistische Angaben über das BIP: www.mof.gov.tw), Manpower Survey, DGBAS (statistische Angaben über die Zahl der abhängigen Beschäftigten und aller Erwerbstätigen: http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9608/table/xls). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

Nach dem Aus- und Umbau des Sozialversicherungssystems in der zuletzt beschriebenen Phase existieren zur Zeit neben einer universalen Gesundheitsversicherung weitere vier Berufs-Sozialversicherungen, deren aktueller Stand in der Übersicht 2-6 dargestellt wird. Einigen Merkmalen gebührt besondere Aufmerksamkeit: *Erstens*, 2004 wurden insgesamt knapp 95% aller abhängig Beschäftigten von den drei Berufs-Sozialversicherungen – MV, AV und VfBL – erfasst. Von diesen besitzt die AV den größten Umfang und stellt somit das Zentrum der sozialen Sicherung für die Erwerbstätigen dar. 2004 erfasste sie gut 8,3 Millionen Personen bzw. gut 85% aller abhängig Beschäftigten und knapp 37% der Gesamtbevölkerung. *Zweitens*, die Berufs-Sozialversicherungen erzeugen ernsthafte sozialpolitische Unterschiede. Dies ergibt sich aus der institutionellen Segmentierung und den damit verbundenen gesetzlichen Regelungen über die gedeckten Risiken, die Höhe des Beitragssatzes, das Beitragsverteilungsverhältnis zwischen Versicherten und Staat, die Höhe der Berechnungsgrundlage für Beiträge und Leistungen – definiert als Versicherungsentgelt –, und nicht zuletzt die Leistungsberechnungsformeln und die Anspruchsvoraussetzungen, welche nicht in der Übersicht 2-6 enthalten sind. Somit ist der Status im Arbeitsmarkt ein entscheidender Faktor für die soziale Sicherung. *Drittens*, die Sozialversicherungen sowie ihrer akkumulierten Reserven werden von verschiedenen Behörden öffentlich verwaltet. Unabhängige Gremien und Selbstverwaltungseinrichtungen, an die die Durchführung bestimmter sozialpolitischer Aufgaben delegiert wird, existieren in Taiwan nicht. Somit kontrolliert die Regierung eine beträchtliche Summe der in den Sozialversicherungen akkumulierten Mittel.

(3) Sozialhilfe

Im Januar 2005 trat die dritte Novelle des Sozialhilfegesetzes in Kraft. Wesentliche Änderungen betrafen die Lockerung der Zugangsbedingungen durch die neue Definition der in der Bedarfsprüfung berücksichtigten Haushaltsgemeinschaft und der *Arbeitsunfähigen*.[28] Allerdings

[28] Vor der Gesetzrevision wurden die arbeitsfähigen aber nicht berufstätigen Mitglieder der Gemeinschaft bei der Bedarfsprüfung als Personen mit Einkommen in Höhe des Mindestlohns definiert. Ab 2005 werden die folgenden Personen zwischen 16 und 65 Jahren als arbeitsunfähig definiert und somit aus der Bedarfprüfung ausgeschlossen:

veränderte dies – allgemein gesehen – die eingeschränkte Vergabe der Sozialhilfe nicht wesentlich. Trotz des leichten Anstieges erfasste die Sozialhilfeim Jahr 2005 lediglich ca. 1% der Gesamtbevölkerung bzw. 1,2% aller Haushalte.

Übersicht 2-7: Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung und den Haushalten, 1981-2006

Jahrgang	Anzahl der Armen (In Person)	In % aller Bevölkerung	Anzahl der armen Haushalten	In % aller Haushalten
1981	113.440	0,6	31.038	0,8
1985	118.101	0,6	37.463	0,9
1990	114.220	0,6	40.994	0,8
1995	114.707	0,5	48.580	0,8
1998	125.426	0,6	40.994	0,9
2000	156.134	0,7	66.467	1,0
2002	171.200	0,8	70.417	1,0
2003	187.875	0,8	76.410	1,1
2004	204.216	0,9	82.783	1,2
2005	211.292	0,9	84.823	1,2
2006	218.151	1,0	89.902	1,2

Quelle: Shun 1997, Innenministerium (http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m3-01.xls). Stand der Angabe aus dem Internet: 2006.

(4) Wohlfahrtsdienste

Mit dem Erlass des „Gesetzes über die Familienunterstützung für Frauen in spezifischen Umständen“ im Mai 2000 werden nach einer Bedarfsprüfung begrenzte Transferleistungen für Frauen in schwierigen Lebensumständen gewährt.[29] Zeitgleich wurde das „Gesetz über die soziale Wohlfahrt für Kinder und Jugendliche“ im Parlament beschlossen, das die vormals zwei separaten Gesetze zusammenlegte. Ziele dieses Gesetzes sind die Stärkung der Familienfunktion, die Förderung der Eltern bei der Erziehung, aktive staatliche Intervention zum Schutz der Minderjährigen, die Zusammenarbeit und Koordination der beteiligten Verwaltungen sowie eine administrative Simplifizierung. Von besonderer Bedeutung ist die Bereitstellung einer kostenlosen medizinischen Vorsorge für Kinder unter drei Jahren in Haushalten mit finanziellen Schwierigkeiten.

2001 veröffentlichte der damalige Leiter der *Verwaltung für soziale Wohlfahrt* Hsiao eine Übersicht über die bestehenden Wohlfahrtsdienste einschließlich der relevanten Maßnahmen für die öffentlich Bediensteten und Veteranen (Hsiao 2001b: 38ff.). Dies vermittelt die Übersicht 8. Die Wohlfahrtsdienste sind – wie erwähnt – gruppenspezifisch ausgelegt und werden von

Kranke, Behinderte, Schwangere, Heimpfleger oder Auszubildende unter 25 Jahren. Neben den Einkommen des gesamten Haushaltes werden ebenfalls Sparguthaben und Immobilien in der Bedarfsprüfung berücksichtigt (§ 5C Sozialhilfegesetz von 2005).

[29] Sind Frauen in Armut, die ungefähr der Definition in der Sozialhilfe gleicht, von einem Notfall betroffen, wie z.B. einer Scheidung aufgrund von Familiengewalt, werden sie durch verschiedene staatliche Leistungen unterstützt: Sie bekommen einen Lebensunterhaltszuschuss, eine Prozessbeihilfe, Unterstützungen für Bildung, Kinderbetreuung, medizinische Versorgung und Geschäftsgründung.

separaten Gesetzen geregelt, die für verschiedene soziale Gruppen unterschiedliche Zugangskriterien sowie Art und Höhe der Leistungen vorschreiben. Daraus entstehen deutliche sozialpolitische Unterschiede, die durch die Einführung der von der Zentralregierung unterstützten Geldleistungen für bestimmte Gruppen seit Mitte der 1990er Jahre – vor allem Schwerbehinderten und Senioren – zusätzlich verschärft wurden. Hervorzuheben ist, dass die Transferleistungen nicht als Sozialbürgerrecht oder Einkommensersatzleistungen konzipiert worden sind, sondern als sozialhilfenaher Lebensunterhaltszuschuss. Dementsprechend ist hier zumeist eine Einkommensprüfung notwendig; das Leistungsniveau ist im Allgemeinen niedrig. Dies kontrastiert vor allem mit den Geldleistungen für die öffentlich Bediensteten und Veteranen, die in den letzten zwei Reihen der Übersicht 2-8 zu erkennen sind.

Übersicht 2-8: Wohlfahrtsdienste 2002

Zielgruppe	Leistungen	
	Geldleistungen (in NT$/ Monat)	Sachleistungen
Kinder (Unter 12 Jahren)	1. Kindergartenzuschuss (1.500, für Kinder in armen Haushalten) 2. Bildungsgutschein (10.000/Jahr, für 5-jährige Kinder in privaten Kindergärten) 3. Lebensunterhaltszuschuss (1.800 bis 5.813, für Kinder in armen Haushalten von Typ 2 und 3) 4. Lebensbeihilfe (21 Kommunen: 1.400, Taipei: 5.813, Kaohsiung: 1.800, für Kinder in Armut und ohne Verwandtschaft) 5. Lebenszuschuss für Kinder unter 15 Jahren, die in spezifischen Umständen leben. (1/10 des Mindestlohns, ungefähr 1.584) 6. Medizinische Unterstützung für Kinder unter 6 Jahren, deren Mutter in spezifischen Umständen leben. (max. 120.000 /Jahr)	1. Kinderbetreuung 2. Kinderschutz 3.Heilpädagogische Maßnahmen im Vorschulalter
Jugend-Liche	1. Lebensbeihilfe (Leistungsniveau gleicht der Lebensbeihilfe für Kinder, für Jugendliche in Armut) 2. Bildungszuschuss für Jugendliche, deren Mütter in spezifischen Umständen leben. (60% der Bildungsgebühr, für Schüler in Gymnasien) 3. Medizinische Unterstützung für Jugendliche, deren Mütter in spezifischen Umständen leben. (max. 120.000/Jahr)	1. Wohlfahrtsanstalten 2. Schutznetz 3. Präventionsmaß-nahmen gegen sexuellen Handel
Frauen in spezifischen Umständen	1. Lebensunterhaltszuschuss (entspricht dem durchschnittlichen LUM, max. 3 Monate) 2. Medizinische Unterstützung (max. 120.000/ Jahr) 3. Prozesszuschuss (max. 50.000) 4. Beihilfe für den Geschäftsaufbau (Frauen über 20 Jahre, max. 1.000.000)	1. Wohlfahrtszentren 2. Präventions-maßnahmen gegen sexuelle Belästigung und Familiengewalt 3. Familienunterstützung
Behinderte	1. Lebensunterhaltszuschuss (nach dem Grad der Behinderung zwischen 2.000 bis 6.000) 2. Zuschuss für Ausstattungen mit Körperersatzstücken, orthopädischen und anderen Hilfsmitteln (300 bis 200.000) 3. Steuererleichterungen, Vergünstigungen beim Öffentlichen Verkehr und beim Wohnungskauf 4. Erleichterung oder Befreiung vom Beitrag zur NGV (nach dem Grad der Behinderung von 25% bis 100%)	1. Pflege am Wohnort 2. Sonderanmeldungs-system bei der Geburt 3. Sonderschule 4. Berufliches Training und Berufsförderung 5. Gesetzliche Quote für die Einstellung der Behinderten[1] 6. Sonderexamen 7. Heilanstalten
Ältere Menschen mit	1. Pflegegeld (je nach Einkommensniveau 750/Tag, max. 90.000/Jahr oder 750/Tag, max. 18.000/Jahr) 2. Lebensunterhaltszuschuss (3.000 bis 6.000)	1. Pflege in staatlichen Heimen 2. verschiedene

geringem Einkommen	3. Essenszuschuss (50/ Mahlzeit) 4. Mietbeihilfe für Alleinstehende (1.500)	Vergünstigungen
Ur-einwohner[2]	1. Notfallbeihilfe 2. Erleichterung oder Befreiung vom Beitrag zur NGV 3. Zuschuss für die Durchführung einer Ausbildung (10.000, 50.000 und 100.000/ einmalig)	Betreuung für Kinder und Alte
Öffentlich Bedienstete	1. Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung 2. Sterbegeld[3] 3. Sonderhilfe (58.000/Jahr, für Familien mit Kindern: 93.000/Jahr) 4. Zinsbegünstigung (18% des Zinssatzes für die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung und der Sozialversicherung)	Je nach Verwaltung unterschiedlich
Veteranen	1. Lebensunterhaltshilfe (13.100) 2. Befreiung vom Beitrag zur NGV 3. Zuschuss für medizinische Hilfsmittel 4. Notfallbeihilfe 5. Beihilfe für Veteranen in Armut 6. Bildungshilfe für Kinder der Veteranen	1. Pflege im Altersheim 2. Berufliches Training und Berufsförderung

Anmerkungen:

[1] Das Gesetz über den Schutz für physisch und psychisch kranke Personen schreibt vor, dass alle Privatunternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern 1% ihrer Arbeitsplätze mit gleich qualifizierten Behinderten besetzen. Für Regierungsstellen, öffentliche Schulen und Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern gilt eine doppelt so hohe Behindertenquote. Es finden also durch das Gesetz zwar mehr Behinderte in Arbeit (1999 etwa 17% mehr als 1995), doch haben 20% der Arbeitgeber ihre Quoten nicht erfüllt. Für Arbeitgeber, die unter ihrer Quote bleiben, sieht das Gesetz eine Strafe in Höhe von monatlich 560 US$ pro Stelle vor, bei der diese Regel nicht beachtet wurde (Hofmeister und Thesing 1999: 207 ff.).

[2] Der Anteil der Behinderten und Ureinwohner an der Gesamtbevölkerung lag 2002 jeweils bei 3,69% und 1,8%.

[3] Das Sterbegeld wird wie folgt gezahlt:

1) Unter 15 Dienstjahren wird eine Pauschalzahlung gewählt. Für jedes Dienstjahr werden 1,5 Einheiten berechnet. Eine Einheit entspricht ungefähr dem Niveau der monatlichen Dienstbezüge.

2) Über 15 Dienstjahren wird jedes nachfolgende Jahr mit 0,5 Einheiten berechnet; maximale Leistung beträgt 25 Einheiten.

Quelle: Hsiao 2001, Kontroll-Yuan 2002.

(5) Arbeiterschutz und Beschäftigung

A. Das vorläufige Gesetz über die Schaffung der Arbeitsplätze durch öffentliche Dienste

Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit, die 2001 eine Rekordhöhe von 5,35% besaß, beschloss das Exekutiv-Yuan 2002 ein Beschäftigungsprogramm, das das Versprechen des Staatspräsidenten einlösen sollte und zwar die Verringerung der Arbeitslosenquote auf 4,5%. Dies erfolgte durch eine aus Haushaltsmitteln finanzierte einjährige Beschäftigung von Arbeitslosen im öffentlichen Dienst, für die eine Summe von 20 Milliarden NT$ benötigt wurde, also ungefähr die Gesamtausgaben für die Sozialhilfe der Zentralregierung und aller kommunalen Regierungen im Jahr 1995. Trotz der scharfen Kritiken und Zweifel aller Parteien wurde im Februar 2003 das „Vorläufige Gesetz über die Schaffung der Arbeitsplätze durch öffentliche Dienste“ erlassen.[30] Somit wurden 75.000 Stelle für den Zeitraum zwischen dem März 2003 bis zum März 2004

[30] Die Kritiken konzentrierten sich auf den passiven Charakter des Programms, das Ausgabenvolumen, die Wirkung des Programms auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit und vor allem die politische Intension der DPP-Regierung – die einjährige Leistung als wahlkampfpolitische Maßnahme für die Präsidentschaftswahl im März 2004.

bereitgestellt.

B. Einführung der Beschäftigungsversicherung

Durch die Rezession im Jahr 2001, die erste in Taiwan nach einem halben Jahrhundert Stabilität vorkam, und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit wurde das Gesetz über die Beschäftigungsversicherung 2002 beschlossen, das am 1. Januar 2003 in Kraft trat. Das Gesetz integrierte die „Verordnung über das Arbeitslosengeld in der Arbeiterversicherung" von 1999 und institutionalisierte eine neue risikengetrennte Sozialversicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit. Dieses Novum symbolisiert einen Wandel des taiwanischen Wohlfahrtssystems, das der Arbeitsethik immer eine überragende Rolle zuschrieb und erst gegen Mitte der 1990er Jahre wiederkehrende Transferleistungen für „deserving" Personen gewährte. Aus diesem Grund ist eine nähere Betrachtung der Beschäftigungsversicherung erforderlich.[31]

Pflichtversichert sind alle einheimischen Beschäftigten zwischen 15 und 60 Jahren, ausgenommen die Selbständigen.[32] 2004 wurden insgesamt 5.242.310 Personen erfasst, was ungefähr 63% der Versicherten der AV und gut 85% aller angestellten Beschäftigten der Privatwirtschaft entspricht.[33] Neben der Einkommenssicherung wird in Taiwan viel Gewicht auf die Erhöhung der Berufsfähigkeit und die Förderung zur Aufnahme eines beruflichen Tätigkeit gelegt. Dementsprechend sind das Arbeitslosengeld, die Lebensunterhaltsbeihilfe für die Berufsausbildung, der Beitragszuschuss für die NGV und vor allem der Zuschuss für frühere Wiederbeschäftigung zu gewähren. Das Arbeitslosengeld beträgt 60% des Monatsversicherungsentgelts und wird maximal für sechs Monate gezahlt. Es gibt keine Zwischenleistung zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung. Diese Institution finanziert sich durch Beiträge, deren Verteilungsverhältnis der AV gleicht. Gesetzlich liegt der Beitragssatz zwischen 1% bis 2% des Monatsversicherungsentgelts; zur Zeit beträgt er 1%.

Den statistischen Angaben zufolge wurden über 90% der Leistungsausgaben für das Arbeitslosengeld gezahlt, so dass der Beschäftigungsversicherung de facto die Rolle einer Arbeitslosenversicherung zukommt. Nach einem Vergleich zwischen der Zahl der Arbeitslosen und der Bezieher des Arbeitslosengelds erhielten 2004 ungefähr lediglich 10% aller Arbeitslosen Arbeitslosengeld.[34] So wurden die meisten Arbeitslosen nicht von dieser Institution unterstützt.

---

[31] Eine englische Version über das Beschäftigungsversicherungsgesetz ist in der Datenbank des Council of Labor Affairs „Law Source Retrieving System of Labor Laws and Regulations" zu finden (im Internet: http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAWDAT0201.asp).

[32] Gemäß § 5 des Beschäftigungsversicherungsgesetzes sind die folgenden Personen nicht pflichtversichert: (1) die Versicherten der MV und der VfBL; (2) die Menschen, die schon Altersleistungen aus der AV und der VfBL erhalten haben aber weiterhin berüfstätigen; (3) die Erwerbsttätigen, die von den gesetzlich registrierungs- und steuerfreien Unternehmen angestellt werden.

[33] Vgl. Manpower Survey, DGBAS (statistische Angaben über die Zahl der angestellten Beschäftigten der Privatwirtschaft, im Internet: http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/month/9608/table/xls). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

[34] Während die Zahl der Arbeitslosen 2004 ungefähr 454.000 betrug, belief sich die Zahl der Empfänger des

Ferner ist das Leistungsniveau sehr begrenzt; 2004 betrug es im Durchschnitt NT$ 17.351, also das kapp 1,1-fache des gesetzlichen Mindestlohns (NT$ 15.840), knapp 63% des durchschnittlichen Monatsversicherungsentgelts (NT$ 27.592) bzw. 40% der durchschnittlichen Monatslöhne im Industrie- und Dienstleistungsbereich (NT$ 43.021).[35]

C. Inkrafttreten des „Gender Equality in Employment Act“

Der seit 1990 diskutierten Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsmarkt wurde mit dem Erlass „Gender Equality in Employment Act“ im Dezember 2001 nachgekommen, das am 8. März 2002 – dem Frauentag – in Kraft trat. Im Wesentlichen betrifft es das Verbot der Geschlechterdiskriminierung – bei der Einstellung, Besoldung, beruflichen Evaluation und Ausbildung –, die Verhütung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, einen bezahlten Mutterschutzurlaub für acht Wochen, einen zweijährigen unbezahlten Erziehungsurlaub – dies gilt aber nur für die Unternehmen mit über 30 Beschäftigten bzw. für Personen nach einjähriger Beschäftigung –, das Recht auf die Teilnahme an Sozialversicherungen und die Beitragsbefreiung vom Arbeitgeberanteil während des Erziehungsurlaubs, die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten in Unternehmen mit über 250 Beschäftigten u.s.w.[36] Aufgrund der von kleinen und mittleren Unternehmen geprägten Struktur war die Auswirkung dieses Gesetzes auf die Inanspruchnahme des Mutterschutz- und Erziehungsurlaubs, die zur De-Kommodifizierung der Beschäftigten führt und deshalb von besonderer Bedeutung ist, bislang nur sehr begrenzt.[37]

(6) Alterssicherung

Das Alterseinkommenssicherungssystem Taiwans wurde in dieser Phase bedeutend ausgebaut, und zwar durch die Einführung und Ausweitung des Alterswohlfahrtszuschusses ab 1. Januar 2002 (von NT$ 3.000 im Monat), die Erweiterung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer 2003 bzw. 2005, die jeweils zur Leistungserhöhung auf NT$ 4.000 ab 1. Januar 2004 und auf NT$ 5.000 ab 1. Januar 2006 führte, die Reform der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung zum kapitalgedeckten individuellen Kontensystem ab 1. Juli 2005, und nicht zuletzt durch die Planung einer nationalen Rentenversicherung, die in den folgenden Kapiteln erläutert wird.

Arbeitslosengelds 2004 auf 46.154 (Monthly Statistics of the Republic China, Tabelle 3-1, im Internet: www.dgbas.gov.tw, Stand: April 2005). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

[35] Die in diesem Abschnitt genannten Angaben sind abrufbar im Internet vom Bureau of Labor Insurance: http://www.bli.gov.tw/english/sub.asp?p=0000000&a=0000062.

[36] Vgl. http://laws.cla.gov.tw/Eng/FLAW /FLAWDAT202.asp.

[37] Den Angaben der zuständigen Behörde zufolge bewilligten für das Jahr 2004 gut 95% der Unternehmen einen Mutterschutzurlaub, und zwar für durchschnittlich 7,08 Wochen; 62,5% dieser Unternehmen gewährten den vollständigen Lohn. Den unbezahlten Erziehungsurlaub hingegen bewilligten nur 54,2% der Unternehmen, wobei diese Ziffer umso höher war, je größer das Unternehmen ist. desto So betrug sie bei Unternehmen mit 250 Beschäftigten bzw. bei öffentlichen Unternehmen jeweils knapp 85% und 96% (Council of Labor Affairs, im Internet: http://statdb.cla.gov.tw/html/ svy94/9411memu.htm). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

4. Zwischenresümee

Besondere Erwähnung über die wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen zwischen 1945 und 2005 verdienen die folgenden Aspekte:

Erstens, obwohl bereits in der Verfassung von 1947 viele zentrale bzw. in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien geprägten sozialpolitischen Aufgaben verankert sind, die ferner in den Regierungserklärungen zur sozialen Wohlfahrt der Jahre 1965, 1994 und 2002 genannt wurden und auch insgesamt für ein im stärkeren Maße institutionelles Wohlfahrtssystem plädieren, lässt sich nicht konstatieren, dass diese Ideen in der Konstruktion des Wohlfahrtsstaates vollständig verwirklicht wurden.

Zweitens, die Entwicklungslinie und –logik des taiwanischen Wohlfahrtsstaates lässt sich folgendermaßen beschreiben: Die soziale Sicherung wird zuerst für die Kernstaatsklientel – Militär, Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen – sowie für Betriebsarbeiter in bestimmten Sektoren bereitgestellt, und zwar durch die Einführung berufsspezifischer Gesamt-Sozialversicherungen in den 1950er Jahren. In den nachfolgenden drei Jahrzehnten gab es einen graduellen Systemausbau, der einerseits die weiteren staatsrelevanten Personen bzw. ihre Familienangehörigen betraf – durch die Einführung separater Gesundheitsversicherungen – und anderseits die Beschäftigten der Privatwirtschaft berührte – durch die Bereitstellung medizinischer Sachleistungen und einer Erweiterung der Zielgruppe in der Arbeiterversicherung. Erst seit 1980 gibt es eine gesetzlich verankerte Sozialhilfe sowie Wohlfahrtsdienste, die die nicht im Arbeitsmarkt Involvierten bzw. die sozial Schwachen auffangen sollten. Die wichtigste sozialpolitische Expansion fand in den 1990er Jahren statt, die in vielerlei Hinsicht von großer Tragweite ist. Die Kernaufgabe des Wohlfahrtssystems – die Sicherung gegen den Krankheitsfall – ist mit der Einführung der universalen Nationalen Gesundheitsversicherung erreicht worden. Die Sozialhilfe wurde zwar modernisiert, jedoch erfasste sie lediglich einen sehr kleinen Personenkreis. Die Wohlfahrtsdienste wurden auf die schutzbedürftigen Personen ausgedehnt, also neben Kindern, Behinderten und Senioren ebenfalls auf Jugendliche, Frauen in Notfallsituationen und Ureinwohner. Von besonderer Bedeutung ist die Bereitstellung wiederkehrender, aus Haushaltsmitteln finanzierter Sozialtransferleistungen für Behinderte und Senioren, die jedoch an eine Bedarfsprüfung gekoppelt ist. Mit der Durchführung der Alterszuschussprogramme wurde die Alterseinkommenssicherung initiiert. Die soziale Sicherung für Arbeitslose existiert erst seit 1999 und ist insbesondere seit 2003 in der Beschäftigungsversicherung verankert. Der Arbeiterschutz, der nicht zur „social welfare“ in Taiwan gehört, wurde erst Mitte der 1980er Jahre entwickelt und an der Wende des 21. Jahrhunderts ausgebaut.

Drittens, die Orientierung, Prioritäten, Charakter und vor allem institutionelle Lücken des Wohlfahrtsstaates sehen wie folgt aus:

1. Der Wohlfahrtsstaat Taiwans ist zum beträchtlichen Teil ein „Sozialversicherungsstaat“, der einen in Form der Sozialversicherung gekleideten Sozialschutz gegen Risiken bereitstellt, und in zwei Stränge gegliedert werden kann: die vier Berufs-Sozialversicherungen (jeweils für Militärpersonal, Beamte und Lehrer, Arbeitnehmer und Angestellte sowie für Landwirte) und die zwei risikogetrennten Versicherungen – die Nationale Gesundheitsversicherung und die Beschäftigungsversicherung.
2. Der Umfang der Sozialhilfe ist – trotz mehrerer Gesetzesrevisionen – sehr beschränkt und erfasst lediglich ca. 1% der Gesamtbevölkerung. Der Armutsgrenze der OECD zufolge, die 60% des durchschnittlichen nationalen Einkommens zugrunde legt, leben 7,3% der Bevölkerung Taiwans in Armut. Somit gäbe es eine Differenz der schutzbedürftigen Personen von 6,3% der Gesamtbevölkerung, die ohne Sozialhilfe auskommen müssen, also gut 1,4 Millionen Personen.
3. Die Wohlfahrtsdienste zielen auf die sozial Schwachen und Randgruppen. Sie erfolgen vornehmlich durch gruppenspezifische Sachleistungen und bieten vor allem gesetzlichen Schutz.
4. Es gibt keinen Mechanismus zur Verhandlung der Sozialpartner über den Arbeiterschutz sowie die Wirtschaft- und Sozialpolitik. Die Regierung legt die sozialen Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Gesetz fest. So sind wichtige betriebliche Sozialleistungen – die Kündigungsabfindung, betriebliche Altersversorgung und bezahlter Mutterschutzurlaub – für Arbeitgeber obligatorisch bzw. von ihnen zu finanzieren. Aufgrund der Kosten verletzten jedoch viele der kleinen und mittleren Unternehmen ihre gesetzlichen Pflichten bezüglich dieser Leistungen. So haben z.B. im Jahr 2000 nur knapp 8% aller Arbeitgeber gesetzmäßig die Beiträge für die obligatorische betriebliche Altersversorgung entrichtet; dementsprechend waren nur ca. 47% der angestellten Beschäftigten der Privatwirtschaft abgesichert.[38]
5. Im Wohlfahrtssystem existieren noch gesetzliche Lücken bei der Pflegeversorgung und Familienunterstützung sowie bei der Alterssicherung. Seit Mitte der 1990er Jahren bemüht sich die Regierung besonderes um die Schließung der Alterssicherungslücke.

Viertens, mit Ausnahme der universalen Gesundheitsversicherung werden das Sozialbürgerrecht, die De-Kommodifizierung und die soziale Umverteilung im Wohlfahrtssystem kaum thematisiert. Die Gewährung der Sozialleistungen, vor allem der Transferzahlungen, setzt eine Gegenleistung wie die Beitragszahlung oder eine Einkommens- und/oder Statusprüfung voraus. So gelten die Sozialleistungen als *verdiente* Leistungen für einen wirtschaftlichen Beitrag (die Beschäftigung) oder eine Kompensation für soziales Unglück (Armut und Behinderung) bzw. für das Alter.

Fünftens, *wiederkehrende* Transferleistungen für die Einkommenssicherung spielen nur eine marginale Rolle im Wohlfahrtssystem: die Nationale Gesundheitsversicherung gewährt nur medizinische Versorgung und kein Krankengeld; Lebensunterhaltshilfe ist aufgrund des geringen

[38] Monthly Bulletin of Labor Statistics 2000 und Datenbank der DGBAS über die Manpower Survey (im Internet: http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17286&ctNode=3246). Stand der Angabe aus dem Internet: 2005.

Umfangs der Sozialhilfe kaum von Bedeutung; die wichtigsten Transferleistungen kommen aus den Berufs-Sozialversicherungen und werden nur als Pauschale gewährt; das Arbeitslosengeld wird maximal für sechs Monate gezahlt. Nur bei der staatlichen Altersversorgung und dem Zuschuss für Schwerbehinderte und Senioren handelt es sich um eine kontinuierliche Transferleistung, die eine Einkommenssicherung bezweckt. Mittlerweile hat sich die durch Zuschüsse ausgestaltete Basisalterseinkommenssicherung mit der Fortentwicklung nach dem Regimewechsel zur wichtigsten sozialen Transferleistung im Wohlfahrtssystem entwickelt.

Quantitative Betrachtung des Wohlfahrtssystems: Sozialausgaben in den Staatsausgaben, im internationalen Vergleich und ihre Struktur

1. Sozialausgaben in den Staatsausgaben

Die Staatsausgaben gliedern sich in neun Bereiche: (1) Verwaltung (2) Verteidigung (3) Bildungswesen (einschließlich Wissenschaft und Kultur sowie Förderung von Forschung und Entwicklung) (4) Wirtschaftsförderung (5) Soziale Wohlfahrt (6) Staatliche Altersversorgung für Militärpersonal, Beamte und Lehrer (7) Gemeindeentwicklung und Umweltschutz (8) Staatsverschuldung und (9) Allgemeine Zuschüsse und sonstige Ausgaben (Übersicht 2-9). Das Maß der Staatstätigkeiten, ausgedrückt durch den Anteil der Gesamtstaatsausgaben am BIP, stieg bis Anfang der 1990er Jahre und verringerte sich dann kontinuierlich. 2004 lag der Anteil bei 20,79% des BIP, also auf ca. der Hälfte bis zwei Drittel des Niveaus vieler OECD-Länder.[39] So kann die Staatstätigkeit Taiwans als sehr gering bezeichnet werden.

Die Sozialausgaben umfassen die auf gesetzlicher Grundlage beruhenden und öffentlich finanzierten Ausgaben für die soziale Sicherung. Unberücksichtigt bleiben damit jene Felder wohlfahrtsstaatlicher Gestaltung, die nicht direkt budgetwirksam sind, sondern über gesetzliche Regelungen bestimmte Gebote und Verbote aussprechen und das Handeln von Personen und Unternehmen beeinflussen, z.B. die steuerlichen Vergünstigungen, die betrieblichen Sozialleistungen, die Ausgaben für die Sozialversicherungsleistungen, das Familien- und Arbeitsrecht u.s.w. Vor allem sind zwei wichtige Ausgabenposten für die Alterseinkommenssicherung nicht in den Sozialausgaben enthalten: die Ausgaben für die obligatorischen betrieblichen Altersleistungen und das Budget für die staatliche Altersversorgung, die einen eigenen Bereich im staatlichen Etat ausmacht (Übersicht 2-9).

[39] 2004 betrug die Ziffer „total general government expenditure as % of GDP“ 30,9% in Korea, 38,2% in Japan, , 36,5% in den USA und 46,8% in Deutschland (OECD in Figures 2005, im Internet: http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/012005061T016.xls).

Übersicht 2-9: Gesamtstaatsausgaben nach Funktionen zwischen 1966 und 2004

Haus-halts-jahr	Generale Verwaltung	Verteidigung	Bildung, Wissenschaft u. Kultur	Wirtschafts-förderung	Soziale Wohlfahrt	Staatliche Alters-versorgung	Gemeinde-entwicklung u. Umweltschutz	Verschuldung	Generale Zuschüsse u. Sonstige Ausgaben	Gesamt-ausgaben	Gesamt-ausgaben in % des BIP
	In % der Gesamtausgaben									In Mio.NT$	In %
1966	18,8	42,6	14,5	14,2	4,7			3,2	2,0	15.157	12,91
1971	13,3	37,1	18,6	16,4	10,9			1,8	1,9	34.948	14,24
1976	12,2	25,2	16,2	32,5	11,6			0,5	1,8	86.976	13,54
1981	9,9	24,6	17,7	34,1	3,9	6,0	2,1	0,4	1,2	425.731	25,43
					9,9						
1985	11,3	24,8	20,4	25,3	6,3	7,4	2,6	1,1	0,9	546.388	22,17
					13,7						
1990	11,5	19,2	20,7	27,5	8,8	6,9	2,8	1,5	1,0	1.097.518	25,99
					15,7						
1991	12,0	17,8	22,6	25,2	9,2	6,9	2,6	2,6	1,0	1.275.613	27,41
					16,1						
1992	12,7	15,3	20,8	29,6	8,6	6,1	4,0	2,2	0,7	1.561.930	29,87
					14,7						
1993	11,9	14,4	19,9	31,1	8,3	5,8	4,1	3,6	0,8	1.756.306	30.34
					14,1						
1994	11,8	17,6	20,9	25,6	8,7	6,1	4,5	4,1	0,6	1.826.367	28,62
					14,8						
1995	11,6	14,1	18,7	22,9	12,1	6,2	3,4	10,2	0,6	1.910.066	27,47
					18,3						
1996	13,2	15,5	20,3	17,9	15,7	7,4	3,7	5,8	0,5	1.843.786	24,31
					23,1						
1997	13,0	15,5	20,0	15,7	15,7	9,6	3,7	6,2	0,7	1.878.764	22,75
					25,3						
1998	12,9	15,7	20,7	16,8	14,2	9,4	3,8	5,8	0,8	1.992.593	22,21
					23,6						
1999	13,6	14,0	20,9	17,1	13,7	8,8	4,4	6,9	0,6	2.050.004	21,64
					22,5						
2000	14,9	11,4	20,9	15,1	16,9	8,4	3,4	8,6	0,4	3.140.936	21,05
					25,3						
2001	14,5	10,9	18,9	17,6	17,5	7,7	4,8	7,6	0,6	2.271.755	23,03
					25,2						
2002	15,2	10,5	20,5	19,0	15,1	8,0	3,1	8,0	0,6	2.144.917	21,04
					23,1						
2003	15,0	10,3	20,9	18,4	15,6	7,9	4,1	7,2	0,5	2.206.223	21,38
					23,5						
2004	14,9	11,1	20,6	19,0	15,4	8,0	4,1	6,2	0,6	2.238.914	20,79
					23,4						

Quelle: DGBAS (www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/89chy/table/s011.xls).

Der Blick auf die Bedeutung der Sozialausgaben in Bezug auf die Gesamtstaatsausgaben bietet eine erste Möglichkeit, zu verdeutlichen, wie sich im Vergleich zu den westlichen Demokratien die Staatsausgaben in Taiwan verteilen. Dabei zeigt sich zunächst, dass die taiwanische Regierung andere fiskalische Präferenzen setzt als die Regierungen im Westen. Während in den meisten demokratischen Industrieländern das Sozialbudget „mehr als zehnmal größer als der Etat für die Militärpolitik, rund fünfmal so hoch wie der Haushalt für die öffentliche Finanzierung des Bildungswesens und zehn- bis zwölfmal größer als das Budget, das der Staat zur Förderung von Forschung und Entwicklung bereitstellt“ (Schmidt 2001: 34) ist, entsprach Mitte der 1980er Jahre die Aufwendung für soziale Wohlfahrt, also die Sozialausgaben, in Taiwan ungefähr einem Viertel der Ausgaben für Verteidigung sowie für Wirtschaftsförderung bzw. einem Drittel des Budgets für Bildung. Zu diesem Zeitpunkt wurden gut 7% der Staatsausgaben über die staatliche Altersversorgung abgewickelt; deren Summe überstieg sogar die gesamten Sozialausgaben. Diese Ausgabenstruktur spiegelt gewissermaßen die Kernaufgabe eines *developmental state* wider – die Förderung der Wirtschaftsentwicklung. So wurden vor Mitte der 1980er Jahre im Durchschnitt gut 48% der Gesamtstaatsausgaben für das Bildungswesen und die Wirtschaftsförderung gegeben. Mit der Transformation des Staates änderte sich diese Struktur. Besonders bemerkenswert ist: Nach der Demokratisierung sanken die Ausgaben für Verteidigung deutlich und im begrenzten Rahmen auch für Wirtschaftsförderung, während die Sozialausgaben deutlich stiegen. Diese betragen seit 2000 gut 15% der Staatsausgaben. So ist verglichen mit den 1980er Jahren eine andere Gewichtung der Staatsausgaben im Jahr 2004 zu erkennen: Die Sozialausgaben überstiegen die Aufwendungen für Verteidigung und entsprachen jeweils knapp 74% und 80% des Budgets für Bildungswesen und Wirtschaftsförderung. Würden die Ausgaben für die staatliche Altersversorgung der sozialen Wohlfahrt zugeordnet, so ergäben die Sozialausgaben 2004 knapp ein Viertel der Gesamtstaatsausgaben. Die Kernausgabe für einen *developmental state*, also der Etat für das Bildungswesen und die Wirtschaftsförderung, ging leicht zurück und lag bei knapp 40% der Staatsausgaben. Derweil verschlechtert sich der Staatshaushalt augenfällig: Während die Verschuldung vor 1990 ca. 1% der Staatsausgaben betrug, stieg diese Ziffer 1994 auf 4% bzw. 8% im Jahre 2000.

2. Sozialausgaben: Entwicklung in Taiwan und im internationalen Vergleich

Während die Sozialausgaben in den 1980er Jahren im Durchschnitt 6,1% der Gesamtstaatsausgaben bzw. 1,38% des GNP betrugen, lagen diese Ziffern in den 1990er Jahren jeweils bei 9,81% und 2,27%.[40] Diese Steigerung ist auf die im letzten Abschnitt erwähnte wohlfahrtsstaatliche Expansion in den 1990er Jahren zurückzuführen, die vor allem direkt über

[40] Die hier und im anschließenden Abschnitt erwähnten statistischen Angaben stützen sich auf die Übersicht 2-9 und die Daten aus dem *Statistical Yearbook*, die in der Regel auf den GNP Bezugnehmen. Eine englische Version des *Statistical Yearbook* ist unter der Webseite zu finden: http://eng.dgbas.gov.tw/lp.asp?CtNode=2351&CtUnit=1072&BaseDSD=36.

Haushaltsmittel finanziert wurde und somit auf die Sozialausgaben einwirkte.[41] Insgesamt ist eine steigende Tendenz der Sozialausgaben bis 2004 erkennbar, selbst wenn man diese Entwicklung zum wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsniveau der Gesellschaft ins Verhältnis setzt.

Während Taiwan vor der Demokratisierung gewissermaßen dem von Pempel (1982) für Japan genannten Modell des „creative conservatism" entsprach – also ein hohes wirtschaftliches Wachstum mit niedrigen Sozialausgaben, trat nach der Demokratisierung eine Strukturveränderung zutage: Das Wachstum sank allmählich ab bei steigenden Sozialausgaben. Während die Wachstumsrate zwischen 1966 und 1987 im Durchschnitt 8% betrug, stiegen die Sozialausgaben im selben Zeitraum um 50%, und zwar von ungefähr 1% auf 1,5% des GNP.[42] Das Wachstum verlangsamte sich kontinuierlich seit den 1990er Jahren: Im Durchschnitt betrug die Wachstumsrate 7,12% zwischen 1991 und 1995, 5,78% zwischen 1996 und 2000 und 4,3% zwischen 2001 und 2004. Im Vergleich dazu erhöhten sich die Sozialausgaben von 1988 auf 2004 um knapp 200%, und zwar von 1,6% auf 3,1% des GNP. Mit dem Ausbau des Wohlfahrtssystems, der vor allem durch die Gewährung der sozialen Transferleistungen erfolgte, ist der Anstieg der Sozialausgaben eine unvermeidliche Tendenz.

Im Bezug auf den internationalen Vergleich der Sozialausgaben wies Lin (1990) darauf hin, dass Taiwan unter ähnlichen Wirtschaftsbedingungen viel weniger Sozialausgaben aufweist als andere Länder. Dies kann mit Hilfe der Übersicht 2-10 bestätigt werden.

Übersicht 2-10: Vergleich der Sozialausgaben am BIP beim ähnlichen Wirtschaftsstand

Durschnittseinkommen pfo Kopf in US$	Taiwan		Japan		Deutschland	
	Jahr	SA am BIP	Jahr	SA am BIP	Jahr	SA am BIP
5.000	1987	3,27	1976	10,04	1974	-
1.000	1992	3,93	1982	10,30	1981	23,0
14.000	2000	5,14	1986	11,20	1986	23,6

Anmerkung: SA = Sozialausgaben. Die hier zu vergleichenden Höhe der Sozialausgaben in Taiwan schließt die Ausgaben für staatliche Altersversorgung ein. Würden sie ausgeschlossen, wäre das standarisierte Niveau der Sozialausgaben noch niedriger.

Quelle: Lin 1990, OECD Factbook 2007 (Angaben über das durchschnittliche Einkommen, in Internet: http://miranda/sourceoede.org/vl=1612557/cl=26/nw=1/rpsv/factbook/data/02-01-02-yo1.xls), OECD Social Expenditure Aggregated Data (Angaben über die Sozialausgaben als Anteil am BIP, in Internet: http://webnet4.oecd.org/wbos/default/aspx?Datasetcode=SOCX_AGG), Yearbook of Finance 2005, Ministory of Finance (Angaben über die Ausgaben für soziale Wohlfahrt und die staatliche Altersversorgung sowie über den BIP, in Internet: http://www.mof.gov.tw/public/Data/Statistic/Year_Fin/94/3700.htm und http://www.mof.gov.tw/public/Data/Statistic/Year_Fin/94/3080.htm).

[41] Die Einführung der NGV 1995 führte zu einem drastischen Anstieg der Sozialversicherungsausgaben zwischen 1995 und 1996. Allein in diesem Zeitraum stiegen die Ausgaben um das knapp 1,9-fache. Die Einführung und Erweiterung des Lebensunterhaltszuschusses für ältere Menschen in armen Haushalten im Jahre 1994 und 1995 sowie das Inkrafttreten des Alterszuschusses für Landwirte 1995 brachten eine Zunahme der Ausgaben zwischen 1994 und 1996 jeweils im Bereich der Sozialhilfe um das 3,1fache und der Wohlfahrtdienste um das 1,5-fache mit sich. Die um das vierfache gestiegenen Sozialhilfeausgaben zwischen 1999 und 2000 sind auf das Erdbeben im Herbst 1999 zurückzuführen (Nach der Umrechnung von *Social Indicators* 2001, S. 140 f.).

[42] Zur Wachstumsrate vgl. Kapitel 1, Übersicht 1-1, S. 40.

Als Taiwan 1987 ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von durchschnittlich US$ 5.000 erreichte, was ungefähr dem Stand Japans im Jahre 1976 entsprach, betrugen die Sozialausgaben in Taiwan (ausgedrückt durch den Anteil der Sozialausgaben am BIP) nur ein Drittel des japanischen Niveaus von 1976, also 3,27% vs. 10,04%. Verglichen mit den westlichen Industrieländern, die in der Regel denselben Einkommensstand bereits Anfang der 1970er Jahre erreichten, war der Unterschied noch größer: Der Anteil der Sozialausgaben am BIP betrug in den USA 10,38% (1970) und in Schweden 18,38% (1972) (Lin 1990: 111 f.). Als 1992 das Pro-Kopf-Einkommen in Taiwan auf über US$ 10.000 stieg – dies glich also ungefähr dem Stand Japans und Deutschlands Anfang der 1980er Jahre – betrug der Anteil der Sozialausgaben am BIP in Taiwan 4,45%; Anfang der 1980er Jahre lagen diese Ziffer in Japan und Deutschland jeweils bei 10,3% und 23%. Bei einem Einkommensniveau von US$ 14.000, das Taiwan 2000 bzw. Japan und die meisten europäischen Länder bereits Mitte der 1980er Jahre erreichten, sah der Umfang der Sozialausgaben (im Verhältnis zum BIP) in diesen Ländern wie folgt aus: 5,5% in Taiwan, 11,2% in Japan und 24% in Europa.

Das niedrige Niveau der Sozialausgaben in Taiwan wird vornehmlich auf abweichende Sozialtransferleistungen zurückgeführt. Im Allgemeinen vermied die taiwanische Regierung die Gewährung direkter bzw. kontinuierlicher Geldleistungen, da diese Form der Sozialleistungen sich negativ auf die Arbeitsmotivation auswirkt, den Staatshaushalt belastet und vor allem die Konjunktur benachteiligen konnte. Nachdem diese Leistungen seit den 1990er Jahren eingeführt wurden, also ungefähr zu dem Zeitpunkt als das Einkommensniveau Taiwans US$ 10.000 überstieg, stiegen die Sozialausgaben deutlich und kontinuierlich an, wodurch sich die Unterschiede in Bezug auf den Anteil der Sozialausgaben am BIP zwischen Taiwan und den verglichenen Ländern mit ähnlichem Wirtschaftsstand verringert haben.

3. Struktur der Sozialausgaben der Zentralregierung

Ein Überblick über die Verteilung wohlfahrtsstaatlicher Ressourcen bietet die Übersicht 2-11, die die Struktur der Sozialausgaben der *Zentralregierung* für das Jahr 1999 auflistet, beziffert nach der Höhe der Ausgaben und deren Anteile an den Sozialausgaben.[43] Die institutionelle Aufteilung zeigt, für welche Institutionen bzw. in welchem Umfang die Ausgaben vergeben wurden und welches Gewicht diese Institutionen im Wohlfahrtssystem haben. Folgende Strukturen werden hier deutlich:

(1) Eine überragende Rolle im Wohlfahrtssystem spielt die *Sozialversicherung*: Gut die Hälfte (50,58%) der Sozialausgaben wurden hierüber abgewickelt. Dies erfolgte vornehmlich durch die Beitragszahlung der Regierung für die Nationale Gesundheitsversicherung und die vier Berufs-Sozialversicherungen. Dadurch erkennt man: Die Regierung gab den die Produktion

[43] Aufgrund der komplizierten und vor allem schwer zugänglichen statistischen Angaben über die Sozialausgaben in Kommunen bezieht sich die diesbezügliche Diskussion auf die Ebene der Zentralregierung.

fördernden Ausgaben für Gesundheit einen Vorzug, während sie – wie im Folgenden dargestellt wird – den Ausgaben für Einkommenssicherung und Soziale Dienste eine geringe Bedeutung zumaß. Die Erwerbstätigkeit wurde zwar betont, dennoch förderte die Regierung diese nicht mit direkten Sozialleistungen, sondern mit Hilfe des Beitragszuschusses für die Sozialversicherungen.

(2) Mit einem Anteil von 30,23% der Sozialausgaben schlugen die *Wohlfahrtsdienste* zu Buche. Dabei wurden ca. 55% dieser Ausgaben allein für den Alterszuschuss verwendet.

(3) Wie erwähnt hat die *Sozialhilfe* nur eine geringe Bedeutung im Wohlfahrtssystem Taiwans: Sie umfasste 8,37% der Sozialausgaben.

(4) Das *Gesundheits- und Sanitätswesen* umfasste 9,5% der Sozialausgaben. Die *Volksbeschäftigung* hatte nur einen nachrangigen Stellenwert: nur 1,32% der Sozialausgaben wurden für berufliches Training und Arbeitsvermittlung gezahlt.

(5) Der unangemessenen Zuordnung zufolge hatten die Sozialausgaben einen größeren Umfang als vorgesehen z.B. wurden vor 1998 bzw. 2000 die „Entschädigung für Importverluste bei landwirtschaftlichen Produkten“ und die „Entschädigung für Preisunterschiede beim Reiskauf“ jeweils der Sozialhilfe und Wohlfahrtsdienste zugeordnet. Nach intensiver Kritik von wissenschaftlicher Seite wurden sie aus den Sozialausgaben ausgeschlossen.

(6) Quantitativ auffällig sind die Ausgaben für die Alterszuschussprogramme: Würde man all diese Ausgaben summieren, also die Aufwendungen für die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen, den Alterszuschuss für Landwirte und „Altersehrenzuschuss“ (im Bereich Wohlfahrtsdienste) sowie den Lebensunterhaltszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen (im Bereich der Sozialhilfe), dann beliefe sich dieser Etat auf knapp 20% der Sozialausgaben der Zentralregierung. Würden die Sozialversicherungsausgaben, die personen- und altersneutral sind, und die Ausgaben für die „Entschädigung für Preisunterschiede beim Reiskauf“, die nicht der „sozialen Wohlfahrt“ zuzurechnen sind, ausgeschlossen, hätte die Zentralregierung 1999 46% aller Sozialausgaben für Senioren ausgegeben. Der Ausbau des Alterssicherungssystems seit 2002 hatte starke finanzielle Auswirkungen auf die Zentralregierung : Durch die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses und die Erhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer, die von der Zentralregierung aus Haushaltmitteln finanziert werden, könnte das Budget für ältere Menschen in näherer Zukunft einen steigenden Anteil an den Sozialausgaben der Zentralregierung betragen, wodurch sich ein seniorenzentriertes Wohlfahrtssystem etablieren könnte

Übersicht 2-11: Struktur der Sozialausgaben der Zentralregierung 1999

	Leistungs-empfänger	Ausgaben	Ausgaben in % der Sozialausgaben
	In 10.000	In 10 Mio. NT$	In %
Sozialversicherung		**1.426**	**50,58**
Nationale Gesundheitsversicherung	2.091,2	837	29,69
Arbeiterversicherung	759,4	280	9,93
Versicherung für Beamte und Lehrer	62,5	120	4,26
Versicherung für Landwirte und Defizitzuschuss	180,5	82	2,91
Militärversicherung	k.A.[1]	78	2,77
Sonstige	-	29	1,03
Wohlfahrtdienste		**852,3**	**30,23**
Lebensunterhaltshilfe für Veteranen	12,4	225	7,98
Einrichtung für Alte, Behinderte und Kinder	-	195	6,92
Alterszuschuss für Landwirte	43,1	160	5,68
Entschädigung für Preisunterschied des Reiskaufs[2]	-	97	3,44
Unterhaltszuschuss für Behinderte	-	90,3	3,20
- Heimpflege	6,0	11,4	-
- Lebensunterhaltszuschuss	10,0	68,7	-
- Zuschuss zu Ausstattungen mit Körperersatzstücken, orthopädischen und anderen Hilfsmitteln	4,9	10,3	-
Altersehrenzuschuss	40,9	80	2,84
Entschädigung für die Opfer des 2-28 Zwischenfalls	-	5	0,12
Sozialhilfe	-	**236**	**8,37**
Lebensunterhaltszuschuss für Alte im Haushalt mit mittleren und niedrigen Einkommen	20,2	98	3,48
- Leistungsniveau 6.000	10,2	67	-
- Leistungsniveau 3.000	10,0	31	-
Lebensunterhaltszuschuss (LUZ)	-	36,7	1,30
- LUZ für Familien	4,7	23,2	-
- LUZ für Schüler	1,1	4,7	-
- Arbeit statt Hilfe	7,9	6,4	-
- Bildungszuschuss	0,6	0,6	-
- Beihilfe für bestimmte Feiertage	8,2	1,8	-
Entschädigung für Importverlust der landwirtschaftlichen Produkte[2]	-	-	-
Sonstige	-	101,3	3,59
Volksbeschäftigung	-	**37**	**1,32**
Gesundheits- und Sanitätswesen		**268**	**9,51**
Insgesamt		**2.819**	**100**

Anmerkungen:
[1] k. A.= keine Angabe.
[2] Die Ausgaben für „Entschädigung für Preisunterschied des Reiskaufs“ sowie für „Entschädigung für Importverlust der landwirtschaftlichen Produkte“ sind seit 2000 sowie seit 1998 aus den Sozialausgaben der Zentralregierung ausgeschlossen worden.
Quelle: Innenministerium 2002: 27, Yearbook of Financial Statistics, Republic of China 2001: 42.

Wesentliche Probleme im Wohlfahrtssystem: Unsicherheit, Stratifizierung und Ungleichheit

Vor der sozialpolitischen Expansion der 1990er Jahre waren eine eindeutige Unsicherheit,

Stratifizierung und soziale Ungleichheit im sozialen Sicherungssystem erkennbar.

Die ***Unsicherheit*** resultierte vor allem daher, dass die Sozialpolitik Taiwans in erster Linie auf die Absicherung der Staatsklientel zielte und sich graduell auf die Beschäftigten der Privatwirtschaft ausdehnte. Das Wohlfahrtssystem wies große Lücken hinsichtlich der sozialen Sicherung für die schützbedürftigen Personen auf, die zumeist nicht im Arbeitsmarkt involviert waren. Betrachtet man beispielhaft die in Taiwan vielgelobte Gesundheitsvorsorge, so zeigt sich, dass arme Menschen und Behinderte erst seit 1990 sowie Kinder und Senioren erst nach der Einführung der NGV 1995 krankversichert sind. Mit dem sozialpolitischen Ausbau der 1990er Jahre, der sowohl die Integration der sozialen Randgruppen in das bestehende System als auch die Einführung neuer spezifischer Maßnahmen betraf, wurde diese Sicherungslücke gewissermaßen ausgefüllt, und zwar vorwiegend in der Gesundheitsvorsorge, jedoch nicht hinsichtlich der Einkommenssicherung.

Das Problem der ***Stratifizierung*** resultierte aus dem unterschiedlichen Maß der Institutionalisierung von korporatistischen Sozialversicherungen sowie aus ihren gesetzlichen Regelungen. Während die Militär- und Beamtenversicherung, die genauso wie die Arbeiterversicherung in den 1950er Jahren eingeführt wurden, hinsichtlich des erfassten Personenkreises, der gedeckten Risiken und gewährten Leistungen von Anfang an institutionalisiert waren, gewann die AV mit der Gewährung wichtiger Versicherungsleistungen erst allmählich an Bedeutung – z.B. der ambulanten medizinischen Vorsorge ab 1970 – und vor allem der Erweitung der Zielpersonen – z.B. die Ausdehnung auf kleine Unternehmen mit fünf Beschäftigten sowie auf Selbständige ab 1979. Eine Sozialversicherung für landwirtschaftlich Beschäftigte gibt es erst seit 1985, die im Vergleich zu den erwähnten drei Berufs-Sozialversicherungen allerdings keine Altersleistungen gewährt. Dieses Stratifizierungsmuster – also Militärpersonal, Beamte und Lehrer als die am besten abgesicherten, gefolgt von den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft und den landwirtschaftlich Beschäftigten – wird durch die einschlägigen separaten Gesetze verschärft, welche unterschiedliche Zugangskriterien, Anspruchsvoraussetzungen, Berechnungsgrundlagen für Beiträge und Leistungen sowie Berechnungsformeln für die Leistungen vorschreiben. In der Folge werden den Versicherten beim Auftreten des gleichen Risikos auf Grundlage ihres Beschäftigungssektors unterschiedlich hohe Versicherungsleistungen gewährt. So wird in den folgenden Kapiteln gezeigt, dass die Staatsbeamten im Durchschnitt eine deutlich höhere Altersleistung aus der Berufs-Sozialversicherung erhalten als die Beschäftigten der Privatwirtschaft. Außerdem ist – den Gesetzen zufolge – der Beitragsanteil der Regierung nicht an das Einkommen, sondern an den Berufsstatus gekoppelt. Die Regierung übernimmt z.B. für alle angestellten Versicherten der AV 10% der Beiträge ohne Rücksicht auf ihr Lohnniveau. Dies wirkt sich in Form einer negativen Einkommensverteilung nach Oben aus, da mit dem Einkommen der Versicherten auch die Höhe des staatlichen Zuschusses für die Sozialversicherungsbeiträge wächst. Ferner errichtet die institutionelle und gesetzliche Separation der Berufs-Sozialversicherungen eine ernsthafte

Barriere für eine künftige Systemintegration. Dies zeigte sich besonders deutlich bei der Planung des Aufbaus einer umfassenden Rentenversicherung in den 1990er Jahren .

Die durch den Berufsstatus bewirkte Stratifizierung des Versicherungssystems verursacht eine soziale ***Ungleichheit***, die vor allem in den sozialen Transferleistungen für die Alterssicherung stark ausgeprägt ist. Vor der Reform 1995 gewährte die Regierung aus den Haushaltsmitteln für Militärpersonal, Beamte und Lehrer der öffentlichen Schulen eine staatliche Altersversorgung auf hohem Niveau. So wurden ca. 7% der Gesamtstaatsausgaben für weniger als 3% der Gesamtbevölkerung gegeben. Dieses Privileg der Staatsklientel war aus den folgenden Gründen besonders auffällig und wurde von Wissenschaftlern stark kritisiert (Lin 1990). Vor den 1990ern Jahren war der Umfang der Gesamtsozialausgaben insgesamt sehr gering; das Wohlfahrtssystem gewährte überwiegend nur Sachleistungen; für die Beschäftigten der Privatwirtschaft gab es rigide Anspruchsbedingungen hinsichtlich der betrieblichen Altersleistungen. Mit der Reform der staatlichen Altersversorgung 1995, die eine Gegenleistung in Form von Beiträgen von den Zielpersonen forderte, der Einführung der Transferleistungen für Behinderte und Senioren seit Mitte der 1990er Jahren und der Reform der betrieblichen Altersversorgung 2005 wurde diese Ungleichbehandlung verringert. In letzter Zeit lässt sich jedoch eine neue soziale Ungleichheit bei der Alterssicherung erkennen, die sich aus dem partikularistischen und statusfragmentierten Basisalterssicherungssystem ergibt: Menschen über 65 Jahre, die keine Empfänger der Altersleistungen aus Berufs-Sozialversicherungen und Altersversorgungen sind, werden nach ihrem Einkommen und dem sozialen Status verschiedenen Alterszuschussprogrammen zugeordnet.

Die theoretischen Erklärungen

Die Sozialpolitik ist in ein komplexes Kräftefeld eingebunden. Dies lässt sich insbesondere mit Hilfe der zentralen Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung hinreichend genau erfassen (Schmidt 2007). Wissenschaftler haben die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates Taiwans in bestimmten Zeiträumen im Allgemeinen und die Entwicklung einzelner sozialpolitischer Maßnahmen im Besonderen anhand verschiedener Theorieperspektiven erklärt.[44] Dabei werden den politischen und institutionellen Faktoren die größte Bedeutung beigemessen. Zusammenfassend lassen sich die theoretischen Perspektiven zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Taiwans wie folgt porträtieren:

Erstens, das autoritäre Regime spielte eine zentrale Rolle im Aufbau des Wohlfahrtssystems. Die Sozialpolitik war „in substantial measure the product of a desire to build political support for the regime in power“ (Ramesh und Asher 2000: 9 f.). Die politische Funktion der Sozialpolitik war in

[44] Zu den Literaturhinweisen über die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan vgl. Einleitung.

den verschiedenen Phasen unterschiedlich:

(1) Zur Konsolidierung des Regimes und die politische Kontrolle in den 1950er Jahren

Da die Ursache des verlorenen Bürgerkriegs im Festland China nicht nur auf militärische und politische Gründe zurückzuführen war, sondern auch auf die Unruhen aufgrund der mangelhaften sozialen Absicherung der Arbeiter und Bauern, hielt das KMT-Regime die Stabilität der Arbeiterschaft für besonders wichtig und führte 1950 das Arbeiterversicherungsprogramm ein. Dies erfolgte also ein Jahr nach der Übersiedlung des Regimes nach Taiwan und vor allem vor der Industrialisierung und Urbanisierung, aus denen sich für das Regime herausfordernde soziale Fragen ergaben. Neben der sozialen Sicherung der Arbeiter hatte diese frühzeitige sozialpolitische Initiative die Funktion der sozialen Kontrolle über die Arbeiterschaft (Fu 1993): Neben den Beschäftigten in öffentlichen und großen Unternehmen, die damals quasi staatlich waren, wurden nur die Mitglieder der Gewerkschaften von der Arbeiterversicherung erfasst. Mit der bedeutenden Reis- und Zuckerproduktion waren die Zuckerrohrbauern mit den öffentlichen Betrieben eng verbunden und deshalb als einzige landwirtschaftliche Gruppe sehr früh sozialversichert (ebd.: 57). Da sich das KMT-Regime Anfang der 1950er Jahre mit den etwaigen kommunistischen Angriffen und der Stabilisierung seiner politischen Legitimität konfrontiert sah, wurde die Sozialversicherung für seine Kernanhänger – Militärpersonal, Staatsbeamte und Lehrer – durchgeführt, die dem Regime zur Staatssicherheit und eigenen Konsolidierung verhelfen sollten.

(2) Als Maßnahme gegen internationale und nationale Krisen in den 1970er Jahren

Nach den innen- und außenpolitischen Krisen in den 1970er Jahren – der diplomatischen Niederlage und der Herausforderung durch oppositionelle Strömungen – wurden die „drei grundlegenden Gesetze der sozialen Wohlfahrt“, also das Sozialhilfegesetz, das Behinderten- und Alterswohlfahrtsgesetz, zeitgleich im Jahr 1980 erlassen, da sie zu einem positiven internationalen Image und *muffing effect* (Øyen 1986) gegen gesellschaftliche Unruhe beitragen konnten. Diese ausschließlich für sozial Schwache eingerichteten Sozialgesetzgebungen hatten nur begrenzte Funktionen, da neben den strengen Zugangsbedingungen kaum konkrete Maßnahmen im Gesetz vorgeschrieben und vor allem die für die Zielsetzungen erforderlichen Mittel und das Verwaltungspersonal nach dem Inkrafttreten der Gesetze nicht entsprechend gegeben waren. Die Gesetze hatten bis in die 1990er Jahre einen improvisierten und rückständigen Charakter; die Wirkungen können als minimal und marginal beschrieben werden.

Zweitens, die Einflussnahme der USA und internationaler Organisationen auf die sozialpolitische Entwicklung Taiwans – also die These der internationalen Diffusion – war nur gering; sie wurde durch die innenpolitischen Bedingungen eingeschränkt. Nach dem Austritt Taiwans aus der UN war der internationale Einfluss auf die Sozialpolitik Taiwans kaum zu sehen. Dennoch berücksichtigten die Verwaltungen bei der Konzipierung neuer sozialpolitischer Maßnahmen die

von den internationalen Organisationen aufgebrachten Ideen wie z.B. das Rentenreformkonzept der Weltbank (1994), solange diese Ideen die Wirtschaftsentwicklung nicht beeinträchtigten.

Drittens, ähnlich wie die anderen ostasiatischen Länder wurde die bevorzugte Orientierung der Staatsaufgaben bei der Konstruktion des taiwanischen Wohlfahrtssystems in erster Linie von der Wirtschaftsentwicklung geprägt (Holliday 2000 und 2005, Kwon 2005). Dies erklärt sowohl die frühzeitige Entwicklung der Sozial- bzw. Krankenversicherung sowie der allgemeinen Bildung wie auch die in der Literatur kaum erwähnte Entwicklung des Arbeiterschutzes.

Für eine Exportwirtschaft, die von klein- und mittelständischen Unternehmen betrieben wird und von ausländischen Investitionen abhängt, ist die Inkraftsetzung des Arbeitsnormengesetzes (ANG) sehr ungünstig, da sowohl die obligatorischen Mindestanforderungen für Arbeitsverträge als auch die Pflichten der Arbeitgeber bezüglich betrieblicher Sozialleistungen zu steigenden Lohnnebenkosten und somit zur Belastung der Unternehmen führen. Warum wurde es dann 1984 verabschiedet? Zeitgleich zur Verkündigung des ANG wurden zwei Maßnahmen zur Wirtschaftstransformation eingeführt: Neben der *Zulassung der ausländischen Importe und Absenkung der einschlägigen Zölle*, die auf die Preisflexibilität im Binnenmarkt zielten, wurde eine *neue Steuervergünstigung für Unternehmen* bei Ausgaben für Produktionsstätten und Investitionen eingeführt. Mit dieser Steuervergünstigung sollten die durch das Inkrafttreten des ANG erzeugten Lohnnebenkosten ausgeglichen werden. Die KMT-Regierung beabsichtigte damit, Unternehmen zur Investition in neue Produktions- und Entwicklungsmethoden zu ermutigen und dadurch eine Wirtschaftstransformation herbeizuführen (Wang 1993).

Viertens, wie in vielen ostasiatischen Ländern ist der zentrale Einflussfaktor für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung die Demokratisierung: „The East Asian welfare states are under threat from democratic political pressures“ (Goodman u.a. 1998: 377). In Taiwan erfolgte die Einflussnahme der Demokratisierung auf die Sozialpolitik überwiegend durch die Mobilisierung der sozialen Gruppen und den politischen Wettbewerb.

(1) Mobilisierung der sozialen Gruppen und Arbeiterbewegung

Die Demokratisierung „afford opportunities for newly empowered groups to press demands which the government could not always ignore“ (Ramesh 2003: 93). Diese „newly empowered groups” stellen in Taiwan vornehmlich die sozialen Randgruppen dar, weniger die Arbeiter.

A. Massenbewegungen von Gruppen der sozial Schwachen und Benachteiligten

Nach der Aufhebung des Kriegsrechtes im Jahr 1987 wurden dem Volk zahlreiche politische Rechte verliehen und dadurch die Möglichkeit zur Gründung vielfältiger zivilgesellschaftlicher Organisationen geschaffen, darunter auch die Wohlfahrtsverbände. Diese setzten sich für die

Belange der marginalisierten Bevölkerungssegmente ein, also Behinderte, Senioren, Frauen, Kinder, Ureinwohner, Arbeiter und Landwirte, welche im Wohlfahrtssystem besonderes vernachlässigt wurden, und fungierten als Sprachrohr für die sozialen Bedürfnisse dieser Personen. Durch heftige Demonstrationen auf der Strasse, vor dem Parlament und den zuständigen Behörden forderten diese Organisationen einen Verbraucher- und Umweltschutz, neue Sozialgesetzgebungen und eine gerechte Verteilung der Wohlfahrtsressourcen.[45] Dadurch traten sie als maßgebliche Akteure im Prozess des Ausbaus des Wohlfahrtssystems auf.

Diese Organisationen befassten sich in der Regel mit gruppenspezifischen Problemen und versuchten, bestimmten Gruppen Gehör zu verschaffen und deren Situation positiv zu verändern (Hsiao 1997). Die von ihnen mobilisierten Protestbewegungen waren *issue*-bezogene Aktionen, die nicht immer in offener Gegnerschaft zum KMT-Regime befanden. Zu Beginn der Demokratisierung bestand dennoch eine enge Verbindung der Protestbewegungen mit der oppositionellen DPP. Während die DPP versuchte, mittels Kooperation mit allen vorhandenen oppositionellen Strömungen ihre potentielle Anhängerschaft zu vergrößern und dadurch das KMT-Regime herauszufordern, erreichten die Wohlfahrtsverbände durch die Zusammenarbeit mit der DPP eine politische Repräsentation ihrer sozialen Vorstellungen. Diese zweckgebundene Kooperation trug zu einer bedeutenden wohlfahrtspolitischen Expansionsdynamik bei, die sich auf die sozial marginalisierten Gruppen konzentrierte. Somit wurden nach drei Jahrzehnten ungehemmter kapitalistischer Entwicklung neue verteilungspolitische Prioritäten festgelegt (ebd.).

Die sozialen Protestbewegungen Anfang der 1990er Jahre führten zu einer „Renaissance“ der in früheren Jahren niedergeschlagenen Zivilgesellschaft und zur Bildung eines Klassenbewusstseins der sozialen Randgruppen. Die Bemühung der KMT-Regierung, die zivilgesellschaftlichen Forderungen mit verschiedenen Reformen aufzugreifen und sie damit in regelgeleitete Dialogprozesse zu überführen, trug zu einer überraschend schnellen Versachlichung der Konfrontation zwischen Staat und Gesellschaft bei (Schubert 2003: 343). Allerdings bedeutete dies nicht die Formierung einer gut funktionierenden Zivilgesellschaft, die für die letzte Phase der demokratischen Konsolidierung kennzeichnend ist (Merkel 1999). Die sozialen Bewegungen waren gruppen- und themenspezifisch, aber nicht solidarisch. Nicht selten hatten sie konträre Anforderungen an staatliche soziale Unterstützungen. Die „Reformen von oben“, die zumeist separat und auch gruppenspezifisch verliefen, dienten der KMT-Regierung im Wesentlichen dem Entgegenwirken ihrer Legitimitätskrise; sie bildeten jedoch gleichzeitig ein ernsthaftes Hindernis für den Aufbau eines universalen, klassen-, geschlechts- und statusübergreifenden Wohlfahrtssystems sowie für die Formierung der Koalitionen von breiten Bevölkerungsschichten, die sich bei der wohlfahrtspolitischen Reformfrage solidarisieren konnten. Nachdem die

[45] „Before 1987, the number of social protests was not so many and the scale was often small. However, social protests occurred in great number after the abolishment of martial law. Take the example of 1987, there were 1.800 protests regardless of the scale, this number is greater than the total protest numbers of 1.500 that happened during the period from 1982 to 1987. The lifting of martial law in 1987 opened the door for Taiwan’s civil society. Seemly, Taiwan became a momentary paradise for the demonstrators.“ (Lu und Lin 2000: 297).

KMT-Regierung neue sozialpolitische Schritte als Gegenmaßnahme eingeführt und vor allem die wichtigsten Persönlichkeiten der sozialen Gruppen in bedeutende Funktionen berufen hatte, stießen diese Bewegungen innerhalb kurzer Zeit an die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten und verloren damit an Bedeutung. Zudem distanzierte sich die DPP aufgrund ihrer Transformation immer mehr von den sozialen Initiativen. Ab Mitte der 1990er Jahre sind keine großen Protestbewegungen mehr zu erkennen.

B. Gewerkschaften und Arbeiterbewegung

Verglichen mit dem Erfolg der sozialen Randgruppen in den sozialpolitischen Initiativen spielte die Arbeiterbewegung de facto keine Rolle. Warum war dies so?

Die Gewerkschaften in Taiwan unterscheiden sich grundsätzlich von denen in anderen Entwicklungsländern (Galenson 1979, zitiert nach Bürklin 1994: 127): Haben sie sich in anderen Ländern oftmals als hinderlich für die Wirtschaftsentwicklung erwiesen, so könne hingegen für Taiwan von einem positiven Effekt der Gewerkschaften auf die Wirtschaft gesprochen werden. Dies steht auch mit der Feststellung im Einklang, dass die große Mehrheit der taiwanischen Arbeiterschaft bis in die jüngste Zeit Gewerkschaften für die Durchsetzung ihrer Interessen für wenig nützlich hielt und sich das System gewerkschaftlicher Tarifverhandlungen daher keiner großen Beliebtheit erfreute. Die schwache Struktur der taiwanischen Gewerkschaften geht im Wesentlichen auf die in den 1940er Jahren durchgeführten Maßnahmen zurück, die die Funktion der Gewerkschaften erheblich einschränkten: die Festsetzung des Mindestlohns durch Kabinettsbeschluss, ein Zwangsschlichtungsverfahren und die Aufhebung des Streikrechtes.[46] Außerdem war eine offensive gewerkschaftliche Aktivität – ohne gegen bestehende Gesetze zu verstoßen – praktisch unmöglich, da viele Aktivitäten von Seiten der Streikposten sehr schnell als strafrechtliches Delikt definiert wurden.[47] Während der Arbeiterschaft mit der Inkraftsetzung des ANG die Sozialrechte zugesprochen wurden, wie etwa den Arbeiterschutz und vor allem die betrieblichen Sozialleistungen versagte man ihr hingegen die politischen Rechte: Die Novelle des Gewerkschaftsgesetzes (1975) stellte die Gewerkschaften unter direkter Kontrolle der KMT (Deyo 1989: 118); die Revision des Gesetzes über die Behandlung von Arbeiterstreiten (1988) benachteiligte die politische Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit der Arbeiterschaft (Wang 1993: 115, Lee 1996: 30). All diese gesetzlichen Einschränkungen boten eine wirkungsvolle Handhabe zur Unterbindung einer konfliktfähigen Arbeiterbewegung für die Interessenvertretung der Arbeiterklasse.

[46] Zu diesbezüglichen autoritären Maßnahmen vgl. Kapitel 1, S. 29 ff.

[47] Dies betraf nicht nur die Gewalt bei Tarifstreitigkeiten, sondern auch die Behinderung der Arbeitswilligen sowie die Aufforderung zur Senkung der Arbeitsgeschwindigkeit. Das Gesetz sah vor, Gewerkschaften, denen eine Störung der öffentlichen Ordnung vorgeworfen werden konnte, zu verbieten und die Gewerkschaftsführung sowie als Aktive hergetretene Mitglieder strafrechtlich zu verfolgen (§§ 26, 29, 40, 55 und 56 Gewerkschaftsgesetz, Stand: 2004).

Auch wenn der drastische Anstieg der Anzahl der Gewerkschaften nach der Demokratisierung auf ein Erstarken der Arbeiterschaft und ihr Einflusspotential hindeutete,[48] war diese Einflusskraft in der Realität nur sehr begrenzt (Huang 2002: 308 f.): Zum einen aufgrund der sachadäquaten Reaktionen der KMT-Regierung auf die Arbeiterbewegungen – der Gründung des als Arbeitsministerium zu bezeichnenden *Council of Labor Affairs* und der Ausdehnung der Zielpersonen der AV –, zum anderen aufgrund der fehlenden Institutionalisierung des Systems für korporative Verhandlungen.

(2) Politischer Wettbewerb

Der politische Wettbewerb bewirkte eine wohlfahrtsstaatliche Expansion durch die oppositionelle DPP und ihre Konkurrenz mit der KMT-Regierung. Während sich die DPP in der Phase der Parteigründung ausschließlich auf rein politische Themen konzentrierte, also die Unabhängigkeit Taiwans und die Forderung nach vollständiger Demokratisierung der zentralen Vertretungsorgane, gab es nach ihrer Niederlage bei den ersten demokratischen Wahlen zur Nationalversammlung 1991 einen thematischen Wandel. Die von Sozialwissenschaftlern aufgebrachten Ideen über das Sozialrecht und den Wohlfahrtsstaat stießen Anfang der 1990er Jahre auf breite Resonanz und inspirierten vor allem die DPP zu eine rpolitischen Neuorientierung: Sie nahm den Aufbau eines institutionellen Wohlfahrtsstaates als Bestandteil in ihr Parteiprogramm auf (Lin, W-i 2000: 111), und forderte damit die konservativen und zurückhaltenden sozialpolitischen Ideologien der KMT heraus. Die DPP beabsichtigte mit dem Entwurf eines klassenübergreifenden bzw. die Solidarität betonenden Wohlfahrtsstaates, eine neue politische und wirtschaftliche Ordnung wiederherzustellen. Diese neue Ordnung sollte zur Bildung einer neuen nationalen Identität und zur Erreichung der Umverteilungsgerechtigkeit beitragen (Lin *Jen-jen* 2002: 234, Fu 2000: 240 f.). Mit wohlfahrtspolitischen Themen, die sich vor allem auf das Problem der Ungleichheit und Stratifizierung sowie die Alterssicherungsfrage konzentrierten, forderte die DPP bei den intensiv gehaltenen und als sehr kompetitiv beschriebenen Wahlen in den 1990er Jahren die KMT-Regierung heraus. Auf diese Weise führte der politische Wettbewerb zu den „goldenen zehn Jahren der sozialpolitischen Entwicklung“. Mittlerweile wurde das Sozialbürgerrecht zu einem signifikant politischen Thema und das Wohlfahrtssystem sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgebaut. Von großer Tragweite ist, dass die Logik des politischen Wettbewerbs die Stellung der politischen Agenda zur „short term“-Orientierung macht und dementsprechend die sozialpolitische Priorität ändert (Holliday und Wilding 2003: 178). Dies lässt sich anhand der in den 1990er Jahren eingeführten, vielfältigen bzw. segmentierten Maßnahmen für die Alterseinkommenssicherung verdeutlichen.

Durch die Analyse des taiwanischen Falls wird die Produktionismus-These modifiziert. Während diese davon ausgeht, dass „social policy or welfare must always be subordinated to the overriding

[48] Die Zahl der Gewerkschaften stieg zwischen 1987 und 1988 von 69 auf 296; drei der bis auf den heutigen Tag wichtigsten Arbeiterorganisationen wurden zwischen 1987 und 1989 gegründet (Huang 2002: 308).

priority of economic growth persued for essentially political purpose. That concern dominates welfare politics and social needs“ (ebd.: 14) bzw. „social policy was driven primarily by the requirements and outcomes of economic development policy“ (Deyo 1992: 289 f.), wird behauptet, dass die Sozialpolitik in Taiwan nicht unbedingt der Wirtschaftsentwicklung untergeordnet ist. Ihr kann höhere Priorität zugeschrieben werden, wenn es politisch erforderlich ist. Während sich die politische Notwendigkeit der Sozialpolitik in der autoritären Zeit endogen aus dem Regime heraus ergab, also zur Erzeugung der Legitimität des autoritären Regimes, entsteht dieses Erfordernis nach der Demokratisierung exogen aus dem Regime, nämlich für die Wahlkampfmobilisierung.

Zusammenfassung

Der taiwanische Wohlfahrtsstaat hat sich im Wesentlichen nach der Übersiedlung des KMT-Regimes auf die Insel 1949 inkrementell, über einen sehr langen Zeitraum hinweg und oftmals stockend entwickelt. Trotz des Vorhandseins der Verfassung von 1947, in der viele zentrale Wohlfahrtsstaatstätigkeiten verankert sind, und der Regierungserklärungen zur sozialen Wohlfahrt der Jahre 1965, 1994 und 2002, in denen immer wieder für ein institutionelles Wohlfahrtssystem plädiert wurde, wurden diese Ideen bei der Konstruktion des Wohlfahrtsstaates nicht vollständig umgesetzt. Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung steht in enger Beziehung mit der Transformation des von der KMT geleiten Staates und kann in drei Phasen aufgeteilt werden: die Zeit der autoritären Regierung zwischen 1945 und 1987, die Entwicklung nach der Demokratisierung zwischen 1988 und 2000 sowie die Entwicklung nach dem ersten Regimewechsel seit 2000.

Das KMT-Regime hat seiner Hauptaufgabe – die Rückeroberung des Festlandes – die politische Stabilität und die Wirtschaftsentwicklung zugrunde gelegt und so drei Berufs-Sozialversicherungen in den 1950er Jahren eingeführt, die auf die Kernstaatsklientel – Militärpersonal, Staatsbeamte, Lehrer –, Betriebsarbeiter und Zuckerrohbauer zielten. Mit dem Erlass der drei Sozialgesetzgebungen im Jahr 1980, also das Sozialhilfegesetz, das Behinderten- und das Alterswohlfahrtgesetz, wurde das Wohlfahrtssystem in seiner heutigen Form gegründet, das auf Berufs-Sozialversicherungen, marginale Sozialhilfe und Wohlfahrtsdienste beruht. In der Folgezeit wurden sozialpolitische Schritte oft top-down als Gegenmaßnahmen zur schwierigen politischen und sozialen Situation eingeleitet. Ein gradueller Ausbau des Sozialversicherungs-systems fand ebenfalls statt. Dies erfolgte einerseits durch die Einführung separater Gesundheitsversicherungen für die Familienangehörigen der staatsrelevanten Personen, andererseits durch die Ausdehnung der Arbeiterversicherung auf die Arbeitnehmer in kleinen Unternehmen der Privatwirtschaft. Vor der Demokratisierung konnte von einem Wohlfahrtsstaat keine Rede sein. Das Wohlfahrtssystem war staatsklientelzentriert mit minimaler Absicherung für die schützbedürftigen Personen. Dafür gab die Regierung gut 3% des BIP aus, wobei gut die Hälfte

dieser Ausgaben der staatlichen Altersversorgung diente.

Mit der Aufhebung des Kriegsrechtes 1987 leitete das autoritäre Regime den politischen Wandel ein. In Zeiten des Kriegrechts und der Anti-Kommunismus-Ideologie wurden nicht nur wesentliche politische Rechte versagt; es mangelte in Taiwan auch an linken Parteien und autonomen Gewerkschaften, denen in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Europas eine entscheidende Rolle zukommt. Da die Sozialpolitik – wie auch andere öffentliche Politik – durch das autoritäre Regiment von vier Jahrzehnten *entpolitisiert* war, erzeugte die Demokratisierung eine *Politisierung* vieler politischer, wirtschaftlicher und sozialer Themen, die zu einem Wandel des sozialen Sicherungssystems führte. So argumentiert Cheng (2000): „The extent of depoliticization is best registered in the enhanced social policy pressures and the reformist measure undertaken in Taiwan in the past 15 years of increasingly contested political space". Durch die sozialen Protestbewegungen und vor allem durch den politischen Wettbewerb leitete die Demokratisierung die sozialpolitische Expansion in den 1990er Jahren ein. Damit schaffte Taiwan einen Wandel vom „Wohlfahrtsstaat für Soldaten, Beamte und Lehrer" (Lin, W-i 2000: 73) hin zu einem Wohlfahrtsstaat, der große Bevölkerungsschichten absichert. Nach dem ersten Regimewechsel 2000 ist eine sozialpolitische Fortentwickelung zu erkennen und zwar vornehmlich in der Alterseinkommenssicherung und der sozialen Absicherung für Beschäftigte. Wichtige Inhalte und Auswirkungen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung nach der Demokratisierung sind im Folgenden zusammengefasst:

Erstens, die Sozialversicherung tendiert scheinbar zur einzelrisikoorientierten Universalisierung. Dies erfolgt bei der Absicherung für Krankheit und Arbeitslosigkeit, jedoch nicht bei der Alterssicherung. Während für Invalidität, Krankheit und Arbeitslosigkeit jeweils eine Hauptinstitution zuständig ist, nämlich die Berufs-Sozialversicherung, die Nationale Gesundheitsversicherung und die Beschäftigungsversicherung, gibt es bei der Alterssicherung keine umfassende Institution wie etwa die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland. Dadurch unterscheidet sich das taiwanische Wohlfahrtssystem grundsätzlich von den meisten Wohlfahrtsdemokratien. Heutzutage legen die vier Berufs-Sozialversicherungen – die Militärversicherung (1953), die Arbeiterversicherung (1958), die Versicherung für Beamte und Lehrer (beide gegründet 1958, zusammengeschlossen seit 1999) und die Versicherung für Landwirte (1985) –, und die zwei risikogetrennten Versicherungen – die universale Nationale Gesundheitsversicherung (1995) und die Beschäftigungsversicherung (2003) – das Fundament des Sozialversicherungssystems.

Zweitens, die sozialen Belange der marginalisierten Bevölkerungsschichten wie Minderjährige, Frauen in Notsituationen, Behinderte, Senioren und Ureinwohner werden berücksichtigt, und zwar vornehmlich im Bereich der Sozialhilfe und der Wohlfahrtsdienste. Während der Umfang der Sozialhilfe aufgrund der strengen Bedarfsprüfung, die eine Mitverantwortung der Familienmitglieder vorsieht, insgesamt nur sehr klein ist, werden den gruppenspezifischen

Wohlfahrtsdiensten seit Mitte der 1990er Jahre eine spezifische Bedeutung zugeschrieben. Besonders wichtig sind die Transferleistungen für Ältere und im begrenzten Fall auch für Behinderte. Ferner wird eine aktive staatliche Intervention beim Schutz der Minderjährigen und vor Familiengewalt gesetzlich festgelegt.

Drittens, und von ausschlaggebender Bedeutung ist: Eine im taiwanischen Wohlfahrtssystem bislang kaum existierende Einkommenssicherung wurde durch die aus Haushaltsmitteln finanzierten staatlichen Transferzahlungen eingeführt, und zwar durch die Sozialhilfe für die armen Haushalte und im Rahmen der Wohlfahrtsdienste durch den Zuschuss für Schwerbehinderte und Senioren. Dabei wurde die Alterssicherung besonders akzentuiert: Mit der Einführung und Ausweitung zahlreicher Alterszuschussprogramme seit Mitte der 1990er Jahre wurden bis 2004 über 70% der Menschen über 65 Jahre vom Wohlfahrtssystem erfasst. Dies manifestiert einen Wandel des Wohlfahrtsstaates. Gemessen an der Bedeutung steuer- und fiskalpolitischer Instrumente staatlicher Sozialpolitik, der Qualität staatlich garantierter Sozialrechte sowie der öffentlichen Sozialausgaben ist der taiwanische Wohlfahrtsstaat weniger entwickelt als im Westen. Die gedrosselte Sozialpolitik war eingebettet in einem Wohlfahrtssystem mit generell geringen Transferleistungen. Durch die Einführung von budgetwirkenden Maßnahmen kann der Anstieg der Sozialausgaben eine unumgängliche Folge angesehen werden.

Viertens, die zentralen Probleme des Wohlfahrtssystems – Unsicherheit, Ungleichheit und Stratifizierung – ergeben sich vornehmlich aus der institutionellen Struktur dieses Systems: die institutionell fragmentierten und korporativ segmentierten Berufs-Sozialversicherungen und die statusdifferenzierten Wohlfahrtdienste. Die wohlfahrtstaatliche Reform und Expansion haben diese Probleme zwar gewissermaßen korrigiert, jedoch deren Struktur kaum tangiert. In letzter Zeit ist eine neue Ungleichbehandlung bei der Alterssicherung sichtbar geworden, da die Senioren gemäß ihrem sozialen Status unterschiedlichen Alterszuschussprogrammen zugeordnet werden, die verschiedene Anspruchsvoraussetzungen und vor allem unterschiedlich hohe Leistungen vorsehen. Solange sich dies nicht ändert, werden die sich aus dem Markt und der sozialen Struktur ergebenen Ungleichheiten im Wohlfahrtssystem nicht verringert, sondern reproduziert und eventuell noch verschärft.

Fünftens, zwei Tatsachen deuten weder auf eine Konsolidierung des taiwanischen Wohlfahrtssystems noch auf eine Festlegung des Wohlfahrtsregimes hin. Erstens, im bestehenden System sind weiterhin Sicherungslücken zu schließen, vor allem bei der Alterssicherung, Pflegevorsorgung und Familienunterstützung. Zweitens, die sozialpolitische Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit weist noch immer unterschiedliche Vorstellungen von Sozialrechten und der De-Kommodifizierung auf, welche für die Zuordnung des Wohlfahrtsregimes entscheidend sind. So zeigt sich durch die Einführung der Beschäftigungsversicherung und das Inkrafttreten des „Gender Equality in Employment Act“ eine De-Kommodifizierung bzw. eindeutige Abweichung

von traditionellen Wohlfahrtsstaatstätigkeiten, die bisher die Arbeitsethik betont und eine Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen vermieden haben. Im Vergleich dazu zielt die Reform der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung zum kapitalgedeckten individuellen Kontosystem wieder auf die Beschäftigung bzw. Leistungen auf den Arbeitsmarkt und stellt somit eine Re-Kommodifizierung dar.

Durch die systematische Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung – speziell unter nationalen wirtschaftlichen, politischen und sozialen sowie internationalen Kontextbedingungen – und die institutionellen Ausprägungen der Sozialpolitik wird die Logik der Konstruktion des Wohlfahrtsstaates bis 2005 aufgezeigt: Ein auf die Staatsklientel zentriertes Wohlfahrtssystem wurde in den 1950er Jahren aufgebaut; es wurde zunächst ausgebaut durch eine beschäftigtenorientierte, wenig ausgabenintensive sozialpolitische Expansion, später durch eine Intensivierung einer seniorenorientierten, transferleistungszentrierten Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre. Das derzeitige Wohlfahrtssystem hat – allgemein betrachtet – drei Dimensionen: Die Dimension der allgemeinen Gesundheitsversicherung, die beschäftigtenzentrierte, auf Sozialversicherung beruhende Dimension und die seniorenzentrierte, sich auf staatliche Transferleistungen stützende Dimension. 2004 wurden ca. 7% des BIP für die Absicherung der Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter, Tod und Armut ausgegeben. Abgesehen von der Aufwendung für die Gesundheitssicherung, die personen- und altersneutral ist, wurden ungefähr 83% der sozialpolitischen Ressourcen für Senioren ausgegeben (nach der Umrechnung der Übersicht 2-1).

Innerhalb dieser Entwicklungsdynamik ist eine hohe institutionelle Pfadabhängigkeit abzulesen. Das Politikerbe der früh eingeleiteten Weichenstellung zum überwiegend auf Sozialversicherung beruhenden Wohlfahrtssystem begrenzte die Reformspielräume und Policy-Optionen der Akteure. Von diesem Pfad wurde kaum abgewichen. Der politische Wandel vom autoritären System zur Demokratie sowie der Regierungswechsel von der KMT zur DPP ging nicht mit einem wohlfahrtsstaatlichen Systemwechsel – vom Sozialversicherungs- zum steuerfinanzierten Grundsicherungssystem – einher. Allerdings kann die graduelle Entwicklung durch die auf staatlichen Transferleistungen beruhenden sozialpolitischen Programme und vor allem durch die gesetzlich geforderten betrieblichen Sozialleistungen in naher Zukunft eine transformative Veränderung im Wohlfahrtsstaat mit sich bringen.

Dem Regimetyp Esping-Andersens (1990) zufolge weist der *gegenwärtigen* Wohlfahrtsstaat Taiwans den Charakter eines Mischtyps auf. Für die Klassifikation als konservativer Wohlfahrtsstaat spricht das etatistische, statusdifferenzierende und -erhaltende System der sozialen Sicherung mit geringer Umverteilung, die Dominanz der Sozialversicherung für Beschäftigte mit einem formellen Arbeitsverhältnis – und zwar besonders zugunsten der staatsrelevanten Personen –, ein niedriges bis mittelmäßig ausgeprägtes Sozialbürgerrecht, eine untergeordnete Rolle der privaten Versicherungswirtschaft sowie ein zwar obligatorisches, aber in

der Realität schwach fungierendes Sicherungssystem durch die Betriebe. Elemente des liberalen Wohlfahrtsregimes erkennt man hingegen an der Dominanz des Fürsorgeprinzips für die Bedürfnissicherung, die oft mit restriktiven und stigmatisierenden Anspruchsvoraussetzungen verbunden ist, kein angemessenes Leistungsniveau gewährt und überwiegend auf die „deserving" Personen zielt. Eine Universalisierung zeigt sich anhand der allgemeinen 9-jährigen Pflichtbildung von 1968 und der Gesundheitsversicherung von 1995, die fast die gesamte Bevölkerung erfasst und vor allem für bestimmte einkommensschwache und sozial benachteiligte Personen unentgeltliche medizinische Vorsorge anbietet. Mit den Reformen des bestehenden Systems und dem Aufbau neuer Institutionen kann der taiwanische Wohlfahrtsstaat jedoch andere Wege als zuvor beschreiten und somit die Kontur des Mischtyps des Wohlfahrtsregimes in die ein oder andere Richtung ändern.

Auf die Sozialpolitik wirken viele Kräfte ein. Die Theorien, die zur Beschreibung und Erklärung der Sozialpolitik Taiwans dienen, sind vielfältig. Während die sozioökonomischen Determinanten als sehr schwach zu bezeichnen sind, werden den politischen Mechanismen bzw. dem Parteienwettbewerb allergrößte Bedeutung beigemessen. Ferner steuern die Transformation des Staates (durch die State-Center Theorie) und in begrenztem Maße auch die Mobilisierung von sozialen Gruppen (Machtressourcentheorie) ihr Scherflein dazu bei. Die Abwesenheit des politisch-institutionalistischen Ansatzes, der die Staatstätigkeit in Zusammenhang mit institutionellen Bedingungen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses bringt, deutet darauf hin, dass das demokratische politische System erst seit den 1990er Jahren in Gang gesetzt wurde bzw. der erste Regimewechsel erst im Jahr 2000 erfolgte und demzufolge die Wirkkräfte der politischen Institutionen auf die Sozialpolitik noch nicht systematisch analysiert wurden. In den folgenden Kapiteln wird daher eine auf diesen Theorieansatz zentrierte Analyse vorgenommen.

Kapitel 3 Der Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Stratifizierung und Ungleichheit sowie Mechanismen zum Einfluss auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institution, Wahlen und Parteien für die Interessenrepräsentation und das Regierungssystem für das *Policy-Making*

Dieses Kapitel widmet sich den theoretischen Diskussionen über die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren. Diese thematisieren im Wesentlichen die Wechselwirkungen zwischen den drei *Institutionen*, also dem Wohlfahrtsstaat, der politischen Institution für die Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien sowie dem Regierungssystem für die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Dementsprechend gliedert sich das Kapitel in vier Abschnitte. Erörtert wird zunächst der Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Stratifizierung und Ungleichheit sowie als Einflussmechanismus auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtstaatlichen Institutionen, also „policy-feedback“ und „path dependency“. Ferner werden auch die institutionellen Veränderungen bzw. ihre Muster skizziert. Anschließend wird die Diskussion über das Regierungssystem wiedergegeben, die als Basis für die Analyse des politischen Prozesses der Interessenrepräsentation und des *policy-making* herangezogen wird. Der dritte Abschnitt behandelt die Bedeutung von Parteien und Wahlen für die Interessenrepräsentation im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem, da diesen beiden Faktoren im demokratischen System, vor allem in jüngeren Demokratien wie Taiwan, eine zentrale Rolle zukommt. Dabei werden drei Fragen erörtert. (1) Warum orientieren sich die Parteien in Taiwan in erster Linie an klientelistischen Verbindungen mit Wählern und üben die repräsentative Funktion – „interest articulation and aggregation and policy formulation“ (Bartolini und Mair 2001) – etwas anderes aus als das die meisten westlichen Demokratien charakterisierende „responsible party government“-Model (Kitschelt und Wilkinson 2007)? (2) Wie wird diese Art der Interessenrepräsentation durch das in Taiwan praktizierte Wahlsystem gefördert? (3) Wie wirken sich die Wahlen und die Parteienkonkurrenz auf die demokratische Repräsentation und die sozialpolitische Entwicklung aus? Diese werden durch die Analyse der Genese, Entwicklung und Charakter der politischen Parteien, der Einflussnahme des Parteienwettbewerbs auf die Sozialpolitik, der Wahlen bzw. der Effekte der in Taiwan praktizierten Wahlsysteme in Bezug auf die demokratische Repräsentation beantwortet. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung, also dem *policy-making*, im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem, die vornehmlich durch die Gewaltenteilung und das politische Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative sowie durch die legislativen Befugnisse des Staatspräsidenten bestimmt sind. Behandelt werden also die zur Gewaltenteilung zwischen den beiden Organen beitragenden Faktoren, die *policy*relevanten Gewalten des Staatspräsidenten und vor allem ihre Wirkungen auf das *policy-making* im Bereich der Alterssicherung.

Nur in äußerst seltenen Fällen wie etwa bei den Theorien über das Wahlsystem und das

(semi-)präsidentielle Regierungssystem sind die bestehenden erklärenden Theorien über den Wohlfahrtsstaat und die politischen Institutionen ausschließlich im Hinblick auf die westlichen Industrieländer entwickelt worden. Dieses Kapitel stützt sich zwar im Wesentlichen auf diese theoretischen Diskussionen; die Betonung liegt aber gerade auf den zentralen Gesichtspunkten und der grundlegenden analytischen Struktur dieser Theorien, um Ansatzpunkte speziell für die Erklärung des taiwanischen Falls zu finden. Dies wird im jeweiligen Abschnitt näher erörtert.

Wohlfahrtsstaat: System zur Erzeugung der Ungleichheit und Stratifizierung sowie Mechanismen zum Einfluss auf die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen

Aufgrund der Expansion nach dem Zweiten Weltkrieg stellt der Wohlfahrtsstaat in den westlichen Industrieländern neben dem Wirtschafts-, Politik- und Rechtssystem eine der wichtigsten Institutionen der modernen Nation dar. Der Wohlfahrtsstaat regelt die Einkommenssicherung bezüglich der Lebensrisiken – Invalidität, Krankheit, Alterung und Arbeitslosigkeit –, die Bildung, die Beschäftigung, das Wohnungswesen und vor allem die Deckung der aus dem sozialen Wandel entstandenen Sicherungsbedürfnisse – Altenpflege und Kinderbetreuung. Mittels politischer Intervention in den Markt nimmt der Wohlfahrtsstaat eminenten Einfluss auf die Einkommensverteilung, die soziale Mobilität, die Erwerbsbiographie und den Lebenslauf der Menschen. Von besonderer Bedeutung ist: „welfare state has successfully mitigated social inequalities and minimized social risks“ (Leibfried und Mau 2008: xi). Das Wohlfahrtssystem in Taiwan ist nicht so großzügig wie die westlichen Wohlfahrtsdemokratien. Mit der Konstituierung des Wohlfahrtsstaates spielt der Staat aber immerhin eine wesentliche, multidimensionale Rolle in der wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Entwicklung und vor allem das Sozialbürgerrecht gewinnt immer mehr an politischer Bedeutung. Allerdings deutet dies nicht darauf hin, dass „welfare state has successfully mitigated social inequalities and minimized social risks“ den taiwanischen Fall charakterisiert. Die Konstituierung des Wohlfahrtsstaates in Taiwan minimierte zwar gewissermaßen die sozialen Risiken, erzeugte aber deutliche soziale Ungleichheit und Stratifizierung zwischen verschiedenen Bevölkerungssegmenten. Von daher wird der Analyse über die Effekte des Wohlfahrtsstaates große Wichtigkeit beigemessen.

Der Abschnitt behandelt zwei Themen. *Zum einen* geht es um den Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Stratifizierung und Ungleichheit. Dies ist von spezifischer Tragweite für die Analyse des taiwanischen Falls. Durch die Land- und Bildungsreform bzw. die Wirtschaftsentwicklungsstrategien existierten in Taiwan vor dem demokratischen Wandel der 1990er Jahre keine subversiven sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten. Dies zeigt sich in den im Durchschnitt niedrigen Gini-Ziffern, die verglichen mit den Industrieländern sehr augenfällig waren.[1] Offensichtliche Ungleichheit war im die Transferzahlungen zentrierenden

[1] Vgl. Kapitel 1, Übersicht 1-1, S. 40.

Alterssicherungssystem ausgeprägt. Dies war in dem kleinen bzw. kaum wiederkehrende Geldleistungen gewährenden Wohlfahrtssystem Taiwans besonders auffällig und wurde nach der Demokratisierung von der Opposition als eines der wichtigsten politischen Themen zur Wahlkampfmobilisierung propagiert. *Zum anderen* wird auf folgenden Sachverhalt eingegangen: Einmal etabliert, hat das Wohlfahrtssystem wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung weiterer wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Dies wurde bisher in den wissenschaftlichen Arbeiten über den Wohlfahrtsstaat Taiwans bzw. Ostasiens nicht berücksichtigt. Als das taiwanische Alterssicherungssystem in den 1990er Jahren sein Entwicklungsmomentum erreichte, gab es die seit den 1950er Jahren existierenden, als Regel-Alterssicherungssystem fungierenden Berufs-Sozialversicherungen und die staatliche Altersversorgung, die 1984 eingeführte obligatorische betriebliche Altersversorgung und vor allem die geplante Implementierung der nationalen Gesundheitsversicherung im Jahr 1995. So befanden sich die politischen Akteure bei ihren Versuchen zur Reform des bestehenden Alterssicherungssystems, der Einführung neuer Alterssicherungsmaßnahmen sowie dem Aufbau eines umfassenden Rentensystems nicht in einer „leeren“ Ausgangsposition. Vielmehr mussten sie die institutionellen Strukturen, die aus dem existierenden System entstehenden Einschränkungen, Interessen und Probleme beachten und diese in die politischen Erwägungen mit einbeziehen.

1. Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung der Ungleichheit und Stratifizierung

(1) Theorien über die westlichen Wohlfahrtsdemokratien und die lateinamerikanischen Wohlfahrtssysteme

Der Wohlfahrtsstaat schafft nicht per se eine egalitäre Gesellschaft; er reagiert nicht einfach nur auf bestehende Ungleichheit und verringert diese, sondern ist vielmehr ein eigenes System der Stratifizierung (Esping-Andersen 1990: 23). Diesbezügliche Diskussionen sind von besonderer Bedeutung bei der Analyse des sich neu formierenden Wohlfahrtsstaates: Tendiert die wohlfahrtsstaatliche Politik in Richtung eines staatsbürgerlichen Universalismus oder reproduziert sie eine berufsständische Gliederung und/oder eine Differenzierung des sozialen Status, die durch komplexe Mechanismen der Privilegierung von bestimmten Gruppen gekennzeichnet ist? Dies verweist zugleich auf die damit verbundene Frage, wie nämlich bestimmte unterprivilegierte Gruppen in den politischen Prozessen repräsentiert sind und wie sich ihre Interessenvertretung gestaltet.

Der Wohlfahrtsstaat als System zur Erzeugung sozialer Ungleichheiten und Stratifizierung ist ein bis zuletzt vergleichsweise theoretisch wie empirisch vernachlässigter Gegenstand. Das richtungsweisende Werk von T. H. Marshall – *Citizenship and Social Class* – zählt zu den Pionieren auf diesem Gebiet. Bei der Untersuchung über die langfristige Entwicklung der Ungleichheit zwischen den Klassen in Großbritannien weist Marshall (1949/1964) darauf hin, dass der Wohlfahrtsstaat zum wesentlichen institutionellen Mechanismus für die Verleihung des

Sozialbürgerrechtes geworden ist. Im Entwicklungsprozess zum Sozialbürgerrecht bringt der Wohlfahrtsstaat – durch die Bildung, die Gesundheitsdienste und die sozialen Sicherungsmaßnahmen – zwar eine fundamentale Transformation innerhalb der Muster der sozialen Ungleichheit mit sich, aber gleichzeitig werden auch neue Formen und Strukturen der Ungleichheit dadurch erzeugt.

1978 veröffentlichte Mesa-Lago ein Buch über die Stratifizierung und soziale Ungleichheit im sozialen Sicherungssystem Lateinamerikas, wo die wirtschaftliche, politische und wohlfahrtsstaatliche Struktur und Entwicklung in der neueren Geschichte sehr unterschiedlich im Vergleich zu westlichen Wohlfahrtsdemokratien verlaufen sind. Das lateinamerikanische soziale Sicherungssystem hat seine historischen Wurzeln in der kolonialen Gesellschaft, die sehr hierarchisch und rigide stratifiziert war. Dadurch bildete sich eine Klassenstruktur, die in erster Linie mit Berufen und Rassen verbunden war. Nach der nationalen Unabhängigkeit im 19. und 20. Jahrhundert wurde diese Struktur im sozialen Sicherungssystem beibehalten und durch die politische Entwicklung weiter umgeformt.

Die Struktur des sozialen Sicherungssystems Lateinamerikas spiegelte im Grunde genommen die „societal stratification“ wider (Mesa-Lago 1978: 6), die sich vornehmlich aus der beruflichen Struktur ergab und in fünf Schichten gliederte: (1) Militär, (2) öffentlich Bedienstete, (3) „economic or market group“, also Lehrer und Angestellte, (4) „trade union group“ – Handwerker, Arbeitnehmer und Selbständige sowie (5) landwirtschaftliche Arbeiter. Jede berufliche Schicht besaß im unterschiedlichen Maße wirtschaftliche bzw. politische Ressourcen und somit verschiedene Einflussmöglichkeiten auf die öffentliche Politik, wobei „groups whose power is political rather than market-based are at the top of the hierarchy“ (ebd.: 9). Dadurch wurde das stratifizierte soziale Sicherungssystem entlang der beruflichen Differenz aufgebaut. Die sozialpolitischen Programme für die privilegierten Gruppen wurden sehr früh eingeführt, und vor allem mit hohem Deckungsgrad, niedriger Finanzbelastung, günstigen Anspruchsbedingungen und hohem Leistungsniveau ausgestaltet. Ferner wurden Sonderleistungen wie die „seniority pension“ gewährt. So konnten Militärpersonal, Staatsbeamte und bestimmte Angestellte ab dem 45. Lebensjahr in den Ruhestand treten und waren durch die Leistungsanpassung bei fallender Konjunktur besonders gut abgesichert (ebd.: 14 f.).

Hinzu kommen regionale Unterschiede. Regionen mit wirtschaftlicher Prosperität waren normalerweise diejenigen Orte, die infrastrukturell gut ausgestattet und dicht bewohnt waren, wo die drei Berufsgruppen – Militär, Staatsbeamte, Industriearbeiter und Angestellte – berufstätig und viele politisch aktive Gewerkschaften vorhanden waren, wo Regierungsverwaltungen ansässig waren und vielfältige kommerzielle und industrielle Tätigkeiten stattfanden. Während sich die politisch einflussreichen Berufsgruppen, die gut verdienten und sozial abgesichert waren, vornehmlich in den entwickelten Regionen konzentrierten, lebten hingegen die anderen Berufsgruppen ohne wichtigen politischen Einfluss in den unterentwickelten Regionen; sie

erhielten in der Regel ein geringes Gehalt und besaßen meistens keine soziale Sicherung (ebd.).

Die Stratifizierung und Ungleichheit des sozialen Sicherungssystems führten zu spezifischen Problemen, die wie folgt in vier Kategorien eingeteilt werden können. (1) Die Berufsgruppen waren durch unterschiedliche Fonds sozial abgesichert, die jeweils mit besonderen Regelungen, Finanzierungen und Leistungsstrukturen ausgestaltet waren. Die labyrinthartige Struktur bzw. gesetzlichen Regelungen erschwerten die Transparenz und die Kontrollmöglichkeiten der Institutionen, verursachten Verschwendungen und höhere Verwaltungskosten. Vor allem konnte man bei einem Arbeitswechsel nicht kontinuierlich abgesichert werden. (2) Das soziale Sicherungssystem spielte keine neutrale oder positive Rolle in der Einkommensverteilung. Im Gegenteil reproduzierte es die Ungleichheit auf den Arbeitsmarkt, erzeugte eine neue Ungleichbehandlung und führte somit sogar zur Verschärfung der bestehenden Ungleichheit. (3) Aufgrund der Tatsache, dass die vom sozialen Sicherungssystem erfassten privilegierten Gruppen die politischen und wirtschaftlichen Ressourcen kontrollierten und ihre Unterstützung für die politische Stabilität bzw. das Regime daher von entscheidender Bedeutung war, war die Durchführung radikaler, auf die unterprivilegierten Gruppen ohne staatliche Unterstützung zielender sozialpolitischer Reformen kaum möglich. Somit war das die Stratifizierung und Ungleichheit erzeugende soziale Sicherungssystem solide und gegen radikale Reformen resistent. Obwohl manches autoritäre Regime, wie z.B. Kuba, Peru und Argentinien, eine Integration der bestehenden separaten Institutionen geschafft hatte, ließen sie oft die Institutionen für Militär und Staatsbeamte außer Acht (ebd.: 296 f.). (4) Die sozialpolitisch privilegierten Gruppen brachten keine entsprechenden finanziellen Gegenleistungen und verhinderten oft die Rationalisierung der Institutionen wie z.B. die Beitragserhöhung. Während die meisten Kosten für die soziale Sicherung von der Regierung und den Arbeitgebern aufgebracht wurden, trugen die Sozialausgaben nicht entsprechend zur positiven Einkommensumverteilung bei. Die regressive Finanzierung wirkte sich im starken Maße auf die Wirtschaft aus: „it normally provokes skyrocketing social security costs and spiraling inflation. The latter is a mechanism for reintroducing old inequalities in benefits because the most powerful pressure groups get faster adjustment of their pensions to the cost of living than the less powerful groups“ (ebd.).

Die eben erwähnten Auffassungen Mesa-Lagos stießen in wissenschaftlichen Diskussionen über die Stratifizierung und Ungleichheit im Wohlfahrtssystem kaum auf Resonanz. Dies lässt sich im Wesentlichen auf die spezielle historische bzw. politische Entwicklung Lateinamerikas zurückführen, die der Analyse Mesa-Lagos zugrunde liegt. Ähnliche Bedingungen, vor allem die Autokratie und das Militärregime in der jüngeren Vergangenheit, lassen sich nämlich in den westlichen Wohlfahrts*demokratien* nicht vorfinden, die wiederum den Fokus der wissenschaftlichen Forschungen über den „Wohlfahrtsstaat“ bilden. Bis zur Veröffentlichung von *The Three Worlds of Welfare Capitalism* von Esping-Andersens (1990) wurde das Thema „der Wohlfahrtsstaat als System der Stratifizierung“ entweder komplett vernachlässigt – man ging davon aus, dass der Wohlfahrtsstaat eine egalitäre Gesellschaft schafft –, oder es wurde nur in sehr

eingeschränkter Weise thematisiert, z.B. betrachtete man ausschließlich die Funktionen des Wohlfahrtsstaates für die Armutsbekämpfung, Einkommensverteilung oder die soziale Aufwärtsmobilität durch Bildung. Esping-Andersen benannte drei zentrale Analysekriterien – das Ausmaß an De-Kommodifizierung, das Ausmaß an Stratifizierung und ein für jeden Sozialstaatstypus genuines Mischungsverhältnis des Stellenwertes von Staat, Markt und Familie in der sozialen Sicherung – bzw. aufwendige empirische Analysen dreier typischer Cluster von Wohlfahrtsstaaten. Er betonte in diesem Zusammenhang: „poverty and income distribution constitute only one (albeit important) aspect of welfare-state stratification. Even if inequalities in living standards decline, it may still be the case that essential class or status cleavages persist" (1990: 57).

Die Studie Esping-Andersens, die auf den westlichen, marktwirtschaftlichen, industriellen Wohlfahrtsdemokratien beruht, zeigt, dass der Wohlfahrtsstaat nicht allein ein Instrument zur Beeinflussung und gegebenenfalls Korrektur der gesellschaftlichen Ungleichheitsstruktur ist. Er stellt vielmehr ein eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet. Die grundlegende Frage soll lauten, welches System der Stratifizierung, also der Strukturierung und Schichtung gesellschaftlicher Verhältnisse und sozialer Beziehungen, durch Sozialpolitik gefördert wird. „The organizational features of the welfare state help determine the articulation of social solidarity, divisions of class and status differentiation" (ebd.: 55). Esping-Andersen geht von der Entstehung, den institutionellen Prinzipien und Ausprägungen sowie der strukturellen Ausgestaltung des sozialen Sicherungsgefüges in den drei Wohlfahrtsregimen aus und zeigt unterschiedliche, diesen Wohlfahrtsregimen eigene Stratifizierungssysteme (ebd.: 58 ff.).

Das **konservative Wohlfahrtsregime** hat seine historischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Wurzeln in der feudalen Gesellschaft, den absolutistischen/monarchischen Regime in Europa und Russland und der mittelalterlichen Stadtwirtschaft (medieval city economy) und stellt zwei ausschlaggebende institutionelle Charakter dar: „etatist paternalism" und Korporatismus. „Etatist paternalism" betont Hierarchie, Autorität und direkte Unterordnung der Individuen oder Familien zum Patriarch und Staat. So sind die besonders großzügigen Sozialleistungen für Angehörige des öffentlichen Dienstes von wesentlicher Bedeutung innerhalb dieser Tradition. Mit einer spezifischen und privilegierten Stellung der Beamten im Wohlfahrtssystem wird zum einen deren Loyalität gegenüber dem Staat belohnt und zum anderen ihr einzigartiger und hervorgehobener Status zementiert. Bei der Armenhilfe äußert sich „etatist paternalism" in *noblesse oblige* und somit ist eine humane und relativ generöse Einkommenssicherung zu gewähren.

Das Prinzip des Korporatismus ist die Fraternität, die auf der Statusidentität, der Verpflichtung mit exklusiver Mitgliedschaft, der Gegenseitigkeit und dem Monopol der Repräsentation beruht. Seine sozialpolitische Tradition ließ sich in den von „friendly societies" oder Zünften geleisteten,

berufs- und statusdifferenzierenden Unterstützungen finden. In dem von konservativen Reformern wie Bismarck und Taaffe entwickelten Sozialversicherungsmodell war eine deutliche Form der Klassenpolitik zu erkennen. Dieses Modell verfolgte gleichzeitig zwei Stratifizierungsziele: Einerseits ging es darum, durch die Einführung eigener Programme für unterschiedliche Klassen und Statusgruppen – mit jeweils besonderen, die je individuelle Lebensphase berücksichtigenden Rechten und Privilegien – die Spaltungen innerhalb der Gruppe der Lohnabhängigen voranzutreiben. Andererseits trachtete man danach, individuelle Loyalität direkt an die Monarchie bzw. die zentrale Staatsautorität zu binden. Dies war Bismarcks Beweggrund, als er für einen direkten Staatszuschuss zur Rentenversicherung eintrat (Esping-Andersen 1998: 39 f.). Das staatskorporatistische Modell wurde vornehmlich in Ländern wie Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich praktiziert und mündete häufig in ein labyrinthartiges System statusbezogener Versicherungseinrichtungen (in Frankreich und Italien etwa bestehen über hundert Rentenfonds unterschiedlicher Statusgruppen), die jeweils mit besonderen Regelungen, Finanzierungen und Leistungsstrukturen ausgestaltet sind und somit den spezifischen Status jener Klassen und Gruppe exhibieren (Esping-Andersen 1990: 61 und 1998: 40).

Insgesamt ist in den korporatistischen Wohlfahrtsstaaten der Erhalt von Statusunterschieden vorrangig; Rechte sind daher klassen- und statusgebunden. Das staatliche Engagement für die Aufrechterhaltung von Statusdifferenzen hat zur Folge: „an especially recognizable status-barrier between the servants of the state and its subjects, and between workers and the more elevated estates“ (Esping-Andersen 1990: 59).

Das **liberale Wohlfahrtsregime** entstand aus dem Liberalismus bzw. aus den Gedanken der „market liberals“ wie z.B. Milton Friedmans, der eine *laissez-faire* Markwirtschaft befürwortete. Die Anhänger sehen die Abschaffung der zentralen Elemente der konservativen Stratifizierung als Voraussetzung für die allgemeinen Freiheiten an – individuelle Emanzipation, Freiheit, Chancengleichheit und fairer Wettbewerb – und plädieren so für einen freien Markt, Voluntarismus und Unternehmergeist (ebd.: 61 f.). Dennoch sind aufgrund der externen Effekte des Marktes soziale Maßnahmen wie allgemeine Bildung als Hilfe zur Selbsthilfe notwendig. Dementsprechend herrschen in den liberalen Wohlfahrtsregimen bedarfsgeprüfte Sozialfürsorge, niedrige universelle Transferleistungen und ebenso bescheidene Sozialversicherungsprogramme vor. Diese sind in erster Linie an eine Klientel schlecht bezahlter, in der Regel der Arbeiterschicht angehöriger Staatsabhängiger gerichtet. Es handelt sich dabei um ein Modell, in dem die Reichweite sozialer Reformen in impliziter oder expliziter Weise durch traditionelle Normen einer liberalen Arbeitsethik begrenzt worden ist; eines, in dem die Grenzen staatlicher Wohlfahrt mit der geringen Neigung, Sozialleistungen anstelle von Arbeit einzufordern, korrespondieren. Die Zugangsregelungen sind daher strikt und häufig stigmatisierender Natur, die Leistungen für gewöhnlich niedrig. Der Staat fördert in diesem System den Markt, entweder in passiver Form, indem er nur marginale Leistungen bietet, oder aber in aktiver Weise durch die Subventionierung privater Sicherungsformen (Esping-Andersen 1998: 43).

Ideale Stratifizierung des Liberalismus ist der vom Markt geförderte „competitive individualism“ (Esping-Andersen 1990: 64). In der Sozialpolitik erzeugt dies allerdings besondere Probleme: Bedarfsgeprüfte, vornehmlich auf Arme gezielte sozialpolitische Orientierung führt zum sozialen Stigma und Dualismus; Alternativen der sozialfürsorgerischen Ableger, also private Versicherungen, vereinbarte betriebliche Sozialleistungen sowie die Sozialversicherungen, beleben den Klassen-Dualismus: Vereinbarte bzw. auf Vertrag beruhende private Sozialleistungen reproduzieren einerseits die Ungleichheit aus dem Markt, andererseits werden sie meistens nur für die privilegierte Schicht des Arbeitsmarktes gewährt. Demzufolge wird eine Schichtungsordnung errichtet, in der „one group at the bottom primarily reliant on stigmatizing relief; one group in the middle predominantly the clients of social insurance; and, finally, one privileged group capable of deriving its main welfare from the market“ (ebd.: 65).

Die **sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime** beruhen auf den sozialistischen Wertanschauungen, die sowohl gegen „etatist paternalism“, „atomizing, individualizing impulse of the market“ und Korporatismus sind, welche „diverted worker loyalties and cultivated schisms“ (ebd.). Als Alternative zur korporatistischen Sozialversicherung und bedarfsgeprüfter Sozialfürsorge ergreifen die Sozialisten das Wohlfahrtsmodel, das auf dem Prinzip des Universalismus beruht, Einheitsleistungen erbringt und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird. Das universalistische System befördert die Statusgleichheit. Alle Bürger werden, unabhängig von ihrer Klassenzugehörigkeit oder Marktstellung, mit ähnlichen Rechten ausgestattet. In diesem Sinne verhilft das System zur Solidarität der eigentlich differenzierten und segmentierten Arbeiterklassen und somit zur Bildung politischer Koalitionen. Im Zuge wachsenden Wohlstands der Arbeiterschaft und des Aufstiegs der neuen Mittelschichten vergrößert sich der soziale Unterschied zwischen Klassen. Um die Solidarität eines universalistischen Wohlfahrtssystems aufrechtzuerhalten, haben die Sozialisten den Weg eingeschlagen, die Sozialleistungen auf das bei den Mittelschichten erwartete Niveau zu erhöhen, also „universalism of middle-class standards“ zu errichten (ebd.: 69). Mit der Gewährung der mittelschichtenerwartungsgerechten Sozialleistungen schafft man für die Lohnabhängigen als „social citizen“ die Aufwärtsmobilität (ebd.).

Kurz gefasst: Esping-Andersen zufolge sind je nach Stellenwert der verschiedenen Sicherungstypen in den einzelnen Wohlfahrtsstaaten auch unterschiedliche Wirkungen auf die soziale Stratifizierung zu erwarten. Bedürftigkeitsgeprüfte Fürsorgeleistungen verstärken etwa bestehende Unterschiede, während Sozialversicherungsmodelle auf den Erhalt bestehender Statusunterschiede ausgerichtet sind. Nur universalistische Systeme, bei denen alle Staatsbürger gleichermaßen leistungsberechtigt sind, zielen auf die Statusgleichheit und eine klassenübergreifende Solidarität. Im Zuge des sozialstrukturellen Wandels, vor allem des wachsenden Wohlstands der Arbeiterschaft und des Aufstiegs der neuen Mittelschichten, sind alle Wohlfahrtsstaatsmodelle mit dem Problem konfrontiert, die sich daraus ergebenden neuen

sozialpolitischen Ansprüche zu erfüllen. Die Antworten darauf sind sehr unterschiedlich – ebenso wie die aus diesen Antworten resultierende soziale Schichtung (Esping-Andersen 1998: 41).

In gewisser Weise war die korporatistische Sozialversicherungstradition am besten für den Wandel gerüstet, da die technische Anpassung des bestehenden Systems an angemessenes Leistungsniveaus relativ leicht zu handhaben war. Die 1957er Rentenformen Adenauers in Deutschland hatte diesbezüglich Vorbildcharakter. Ihr erklärtes Ziel war es, Statusdifferentiale wiederherzustellen, die aufgrund der Unfähigkeit des alten Versicherungssystems, erwartungsangemessene Leistungen zu bieten, in Auflösung begriffen waren. Dies erreichte man, indem das System von beitrags- auf einkommensbezogene Leistungen umgestellt wurde, ohne den statussensiblen Rahmen zu verändern (ebd.: 42).

In Staaten mit einem sozialfürsorgerischen oder einem universalistischen Beveridge-System ging es um die Entscheidung, ob man es dem Markt oder dem Staat überlassen sollte, für die Angemessenheit der Leistungen zu sorgen und die Erwartungen der Mittelschichten zu erfüllen. In Großbritannien und dem Großteil der angelsächsischen Welt wurde seitens des Staates ein bescheidener Universalismus beibehalten und dem Markt erlaubt, sich der wachsenden, nach größerer Wohlfahrt strebenden oberen Schichten anzunehmen. Mit dieser Entwicklung schlägt der egalitäre Geist des Universalismus in einen Dualismus um: Die Armen verlassen sich auf den Staat, alle anderen auf den Markt. Aufgrund der politischen Macht der Gruppen der oberen Schichten ist dieser Dualismus nicht nur einer zwischen Staat und Markt, sondern auch einer zwischen verschiedenen Formen wohlfahrtsstaatlicher Transferleistungen: In diesen Ländern stellen Steuererleichterungen für die sogenannte „private“ Vorsorge den am schnellsten wachsenden Posten des öffentlichen Budgets dar. Der sich daraus typischerweise ergebende politische Effekt ist die schwindende Unterstützung der Mittelschichten für ein immer weniger universalistische Züge tragendes System öffentlicher Sozialleistungen (ebd.).

Die skandinavischen Länder, vor allem Schweden und Norwegen, suchten jenseits des Marktes nach einer Synthese von Universalismus und Angemessenheit. Dies erfolgte durch die Errichtung eines luxuriösen, universalistischen, einkommensbezogenen zweiten Versicherungsprogramms, das auf dem einheitlich-egalitären System aufbaute und die neuen Mittelschichten einbezog. Indem erwartungsgerechte Leistungen gewährleistet werden, führt diese Lösungsvariante zwar erneut Leistungsungleichheiten ein, manövriert aber nachhaltig den Markt aus. So kann der Universalismus erfolgreich beibehalten werden – und damit auch das Maß an politischem Konsens, dessen es bedarf, um die breite und solidarische Unterstützung für die hohe Steuerbelastung aufrechtzuerhalten, die dieses Wohlfahrtsstaatsmodell mit sich bringt (ebd.: 42 f.).

(2) Signifikante Ansatzpunkte für die Analyse der Stratifizierung und Ungleichheit des taiwanischen Wohlfahrtssystems

Die bisher dargestellten Diskussionen bieten signifikante Ansatzpunkte für die Analyse der Stratifizierung und Ungleichheit des taiwanischen Wohlfahrtssystems, die wie folgt lauten:

Erstens geht es bei der Stratifizierung des Wohlfahrtssystems um die Wirkung des Wohlfahrtsstaates auf die *soziale* Ungleichheit, wie z.B. ungleiche Behandlung im Wohlfahrtssystem aufgrund der Unterschiede hinsichtlich des Status oder des Berufs, aber nicht um quantitativ standarisiert messbare wirtschaftliche Ungleichheit, wie z.B. die Einkommensungleichheit. So erkennt man die Struktur und Folgen dieser sozialen Ungleichheit meistens durch qualitative Analysen der historischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Hintergründe bzw. Rahmenbedingungen der Entstehung des sozialen Sicherungssystems. Kurz gefasst: Berücksichtigt werden sollen die ***historischen Wurzeln der Stratifizierung und Ungleichheit im Wohlfahrtssystem***. Während sie in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien aus den Wechselwirkungen zwischen der Wirtschaftsstruktur, der politischen Entwicklung und den dominierenden Ideologien (Konservatismus, Liberalismus und Sozialismus) entstanden, ergaben sie sich in Lateinamerika vornehmlich aus den berufsbezogenen Unterschieden, die auf die koloniale Herrschaft zurückgingen und nach der Unabhängigkeit durch regionale Differenzen und politische Faktoren umgeformt wurden. Die historischen Wurzeln der Stratifizierung und Ungleichheit im Wohlfahrtssystem Taiwans gehen in erster Linie auf den Bedarf des autoritären Regimes an politischer Legitimität und Stabilität in den 1950er Jahren zurück.

In Taiwan beendete die in den 1950er Jahren eingeführte Landreform die wichtigste Quelle der in den meisten Ländern der Dritten Welt existierenden sozialen Ungleichheit; die 1968 durchgeführte 9-jährige Schulpflicht ermöglichte eine soziale Aufwärtsmobilität; eine Vollbeschäftigung und vor allem „growth-with-equality“ (Fei u.a. 1979) gewährten die Einkommenssicherung und verringerten die aus ökonomischer Unsicherheit und Deprivation sowie sozialer Marginalisierung erzeugten wirtschaftlichen und sozialen Probleme und Ungleichheiten; die Struktur des Zusammenlebens (coresidence) forderte eine Einkommensumverteilung zwischen beschäftigten und nicht-beschäftigten Mitgliedern des Haushaltes und schaffte damit eine geringe Einkommensungleichheit (Jacobs 2000). Unter dem autoritären Regime, das während des Kalten Kriegs auf die Rückeroberung des Festlands China zielte, wurden kommunistische und sozialistische Ideen verboten sowie der Liberalismus eingeschränkt. Es entwickelte sich ausschließlich ein autoritärer Konservatismus. Zusammengefasst: Die vom autoritären Regime vollzogenen Sozial- und Bildungsreformen sowie die Wirtschaftspolitik mit der Struktur des Zusammenlebens trugen zur Verringerung der ökonomischen und sozialen Ungleichheit in der Gesellschaft bei; dies erfolgte ohne die Existenz linksorientierter Ideologien. Die wichtigste Stratifizierung und Ungleichheit lassen sich im sozialen Sicherungssystem erkennen.[2] Wie im zweiten Kapitel dargestellt, führte das autoritäre Regime aus Gründen der Staatssicherheit und der Regimekonsolidierung die Sozialversicherungen

[2] Während das Steuersystem auch eine Quelle der Ungleichheit bilden kann, wird seine Wirkung wegen der komplizierten Struktur dieses Systems nicht einfach wahrgenommen.

für seine Klientel – Militärpersonal, Staatsbeamte, Lehrer und Arbeiter in öffentlichen Betrieben – schon in den 1950er Jahren ein. In der Folgezeit wurden – verglichen mit den anderen Gruppen – viele sozialpolitische Privilegien, die sich vor allem auf die Alterseinkommenssicherung erstreckten, für Militärpersonal, Staatsbeamte und Lehrer eingeführt. Dies war besonders augenfällig in einem sozialen Sicherungssystem, wo die wiederkehrende, auf die Einkommenssicherung zielende Transferleistung kaum existierte. Dies bildete einen wesentlichen Grund dafür, dass der Prozess des demokratischen Wandels vornehmlich zur sozialpolitischen Expansion führte, die nicht nur die bis dahin kaum vom Staat im Wohlfahrtssystem berücksichtigten Personen betraf, sondern auch besonders relevant für die Alterssicherung war.

Zweitens bildet das Wohlfahrtssystem durch die Verteilung der Sozialausgaben und die Struktur wohlfahrtsstaatlicher Institutionen die Stratifizierung und soziale Ungleichheit. Innerhalb des Wohlfahrtssystems kommen Stratifizierung und Ungleichheit nicht in allen sozialpolitischen Bereichen in gleichem Maße vor. In Lateinamerika sind sie vornehmlich in der Alterssicherung zu erkennen und somit haben die Rentenausgaben eine regressive Wirkung auf die Einkommensverteilung und die Verringerung der Ungleichheit (de Ferranti u.a. 2004).[3] In Taiwan sind die Ungleichheit und Stratifizierung des Wohlfahrtssystems in erster Linie im Bereich der Alterseinkommenssicherung ausgeprägt. Dies zeigt sich vornehmlich in der Verteilung der Staatsausgaben und der Struktur der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen für die Alterssicherung.

Während der Umfang der Sozialausgaben in Taiwan vor der Demokratisierung sehr klein war, also 4% bis 5% der Gesamtstaatsausgaben bzw. weniger als 1,5% des BIP betrug, wurde ein beträchtlicher Anteil der öffentlichen Ressourcen, ungefähr 7% der Gesamtstaatsausgaben, für die staatliche Altersversorgung für Militär, Staatsbeamte und Lehrer der öffentlichen Schule ausgegeben. Ferner zeigt sich die Stratifizierung in der fragmentierten Struktur der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen für die Alterssicherung. Für *Militärpersonal, Staatsbeamte und Lehrer der öffentlichen Schule* gibt es ein Alterssicherungssystem mit zwei Schichten, nämlich die Berufs-Sozialversicherungen und die staatliche Altersversorgung, die zwischen 1958 und 1962 aufgebaut wurden. Bis 1995 wurde die staatliche Altersversorgung aus den Haushaltsmitteln finanziert. Für *Veteranen* ohne Unterstützung wurde 1968 eine Lebensunterhaltshilfe auf hohem Niveau eingeführt. Für *Arbeiter und Angestellte* existiert zwar ein Alterssicherungssystem mit zwei Schichten; sie sind aus den folgenden Gründen jedoch nicht so gut wie die erwähnten staatsrelevanten Personen abgesichert. Die als Regel-Alterssicherung fungierende Arbeiterversicherung von 1958 dehnt sich allmählich bzw. Ende der 1970er Jahre auf die kleinen Unternehmen aus. Sie stellt sich erst gegen Ende der 1980er Jahre für die meisten abhängig Beschäftigten als die wichtigste sozialpolitische Institution dar. Die obligatorische betriebliche

[3] Während es in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien eine Korrektion zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Verringerung der Ungleichheit gibt (Bradley u.a. 2003), was vor allem im Luxembourg Income Study bestätigt wird – „almost all welfare state transfers, including pensions, have an equalizing effect on income distribution, some more than others“ (Luxembourg Income Study: www.lisproject.org/publications/wpapers.htm) – , ist dieser Zusammenhang in den anderen Ländern nicht eindeutig.

Altersversorgung wurde 1984 eingeführt. Aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereiches, fehlenden Anwartschaftsschutzes und der rigiden Anspruchsvoraussetzungen galt ihre Funktion bei der Alterssicherung überwiegend für die Beschäftigten in öffentlichen und großen Unternehmen der primären und sekundären Sektoren. Erst im Jahr 2005 wurde die Reform der bAV durchgesetzt: Eine neue betriebliche Altersversorgung trat in Kraft, die über ein kapitalgedecktes individuelles Kontensystem abgewickelt wird. Für *landwirtschaftlich Beschäftigte* gewährt die Sozialversicherung für Landwirte keine Altersleistungen. Erst seit 1995 bzw. 1998 erhalten die älteren Landwirte bzw. Fischer einen staatlichen Alterszuschuss. Die *Senioren*, die keinen Anspruch auf die Leistungen aus dem berufsbezogenen Alterssicherungssystem hatten, waren auf sich selbst, die familiäre Unterstützung oder die rückständige Sozialhilfe angewiesen. Seit 2002 werden ca. ein Drittel dieser Senioren durch die Einführung des Altersehrengeldes vom Staat unterstützt, obwohl das Leistungsniveau nicht besonders großzügig ist.

Drittens sind für die jüngeren Demokratien das ***autoritäre Regime*** und die ***demokratische Tradition*** von Bedeutung für die Gleichheit des Wohlfahrtssystems. In den Diskussionen über den Wohlfahrtsstaat in den westlichen Industrieländern spielt dieser Faktor kaum eine Rolle, da die meisten Länder ausschließlich zum demokratischen System gehören, spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg. Vor allem beruhen die quantitativen vergleichenden wohlfahrtsstaatlichen Forschungen oft auf „most comparable cases“ (Lijphart 1975), die sich auf die Länder mit „uninterrupted political democracy after the Second World War“ beziehen (Vgl. Korpi 2001: 238, Korpi und Palme 2003). In Taiwan regierte nach 1945 ein autoritäres Regime über vier Jahrzehnte, das die Konstruktion des Wohlfahrtssystems deutlich geprägt hatte. Die Untersuchung von Huber u.a. (2006) weisen darauf hin, dass zwischen den autoritären Regimen unterschiedliche Haltungen zu dem Problem der sozialen Ungleichheit eingenommen und verschiedene Gegenmaßnahmen durchgeführt werden. Z.B. während das peruanische Militärregime unter der Leitung Velascos zwischen 1968 und 1975 in die Wirtschaftsreform und die Umverteilungspolitik sehr involviert war, trachteten die bürokratischen autoritären Regime in Argentinien und Chile nach den wirtschaftlichen Belangen der oberen Schichten und ergriffen eine Politik zur regressiven Umverteilung von Unten nach Oben (ebd.: 949). Das daraus resultierende unterschiedliche Maß an Stratifizierung und Ungleichheit ist in diesen Ländern entsprechend zu bewerten. Ferner wirkt sich die Tradition der Demokratie entscheidend auf die Gleichheit des sozialen Sicherungssystems aus. In Ländern, die eine lange Demokratieerfahrung haben, wie z.B. in Uruguay und Costa Rica, sind die Rentensysteme wenig fragmentiert und die beitragsfreien Renten für einen Minimumschutz besser als im Durchschnitt entwickelt; die Sozialausgaben haben mehr Umverteilungselemente und tragen so zum Egalitarismus bei. Dies wird in der quantitativen vergleichenden Studie von Huber u.a. (2006) bestätigt. Das autoritäre Regime in Taiwan war konservativ, betonte das Wachstum, wirtschaftliche Prosperität, politische Stabilität und Ordnung. Es bemühte sich, wie erwähnt, einerseits mit den Land- und Bildungsreformen die soziale Ungleichheit zu verringern und mit der Wirtschaftsentwicklung die Einkommenssicherung der

Menschen zu gewähren, andererseits wahrte es die Belange der staatsrelevanten Gruppen im sozialen Sicherungssystem und verursachte so eine deutliche institutionelle Ungleichheit. Die Demokratisierung Ende der 1980er Jahre bewirkte neben dem Wandel des autoritären Regimes wesentliche Strukturänderungen im sozialen Sicherungssystem, wie sie im zweiten Kapitel erörtert worden sind. Es wurden nicht nur aktive Wohlfahrtsstaatlichkeiten gefordert, deren Finanzierung aufgrund einer andauernden Prosperität als unproblematisch angesehen wurde, im Zentrum dieser wohlfahrtsstaatlichen Strukturänderungen standen auch die Umverteilung der wohlfahrtsstaatlichen Ressourcen und vor allem die Korrektur des bis dahin bestehenden sozialen Sicherungssystems.

Viertens **sind die politische Logik, Ideologien und das institutionelle Arrangement trotz ähnlicher Kontur der Stratifizierung des taiwanischen Wohlfahrtssystems und des konservativen Wohlfahrtsregimes unterschiedlich.** Das taiwanische Wohlfahrtssystem hat einen ähnlichen Charakter wie das vom absolutistischen Regime aufgebaute Wohlfahrtssystem, also funktionalen Korporatismus, institutionelle Segmentierung und „etatist paternalism". Für verschiedene Berufsgruppen werden separate Sozialversicherungen eingerichtet, die jeweils mit besonderen Regelungen, Finanzierungen und Leistungsstrukturen ausgestaltet sind und so die Ungleichheit auf den Arbeitsmarkt reproduzieren. Für die staatsrelevanten Personen sind augenfällige sozialpolitische Privilegien vorhanden. Diese Struktur entspricht zwar gewissermaßen der Stratifizierungskontur im konservativen Wohlfahrtsregime, sie repräsentiert dennoch eine andere politische Logik, Ideologie und das institutionelle Arrangement. In Taiwan zählen die Erzeugung der politischen Legitimität und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung zu den Ideologien, denen die Sozialpolitik zugrunde liegt, während im konservativen Wohlfahrtsregime „etatist paternalism", Korporatismus und das Christentum im Zentrum stehen. Dementsprechend spiegelt sich in der Stratifizierung des taiwanischen Wohlfahrtssystems die politische Logik des autoritären Regimes wider – die Sicherung der staatsrelevanten Personen – und so besitzt sie Ähnlichkeit mit der Stratifizierung im sozialen Sicherungssystem Lateinamerikas, während die Stratifizierung im konservativen Wohlfahrtsregime vorwiegend die Unterschiede hinsichtlich des beruflichen Status reflektiert. Ferner wird im konservativen Wohlfahrtsregime ein relativ großzügiges Wohlfahrtssystem aufgebaut, das höhere Sozialtransferleistungen zur Einkommenssicherung gewährt. Verglichen damit ist der Ausmaß des taiwanischen Wohlfahrtssystems noch immer klein, das vor allem – mindestens bis Mitte der 1990er Jahre – kaum aus Haushaltsmitteln finanzierte Ersatzleistungen für Einkommensverluste gewährte, um somit die Arbeitsmotivation und das Wachstum nicht negativ zu beeinflussen.

Fünftens scheint die Konstruktion des Wohlfahrtsstaates Taiwans aufgrund der Tatsache, dass das taiwanische Wohlfahrtssystem noch offenbare Sicherungslücken in der Familienunterstützung, der Altenpflege und der Alterseinkommenssicherung zu schließen hat, noch nicht *setting-down* zu sein. Durch die Entwicklung neuer bzw. diesbezüglicher sozialpolitischer Institutionen kann die Struktur der Stratifizierung und Ungleichheit geändert werden.

Aufgrund der Struktur der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen bewirkt der Wohlfahrtsstaat auf unterschiedliche Art und Weise spezifische Muster der Stratifizierung und Ungleichheit. Von besonderer Bedeutung ist: Dies nimmt einen multidimensionalen Einfluss auf die Formierung der sozialpolitischen Interessen, die Bildung der politischen Koalitionen für die Sozialpolitik und die Entwicklung der künftigen Institutionen. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

2. Feedback-Effekte des Wohlfahrtsstaates auf die Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen: Theorien und signifikante Ansatzpunkte für die Analyse des taiwanischen Alterssicherungssystems

In den wissenschaftlichen Arbeiten wird auf die vielfältigen Wirkungen der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und der Sozialpolitik hingewiesen: Sie gewähren verschiedenen sozialen Klassen und Gruppen unterschiedliche Arten normativer und materieller Ressourcen, verschaffen andauernde Muster sozialer Solidarität und politischer Mobilisierung, bilden wesentliche Voraussetzungen für die Definition und die Formierung von Interessen, Präferenzen, Identitäten der Bürger und die Entstehung der sozialpolitischen Koalitionen (Korpi und Palme 1998), steuern die Verteilung wirtschaftlicher und politischer Ressourcen, nehmen enormen Einfluss auf die verfügbaren Ressourcen und Strategien der politischen Akteure, modifizieren die Kosten und Vorteile der alternativen politischen Strategien, prägen den damit relevanten politischen Prozess und formen die weitere wohlfahrtsstaatliche Entwicklung (Vgl. Heclo 1974, Weir und Skocpol 1985, Esping-Andersen 1990, Skocpol 1992, Pierson 1994, Huber und Stephens 2001, Hacker 2002). Verglichen mit den klassischen „politischen“ Institutionen, wie z.B. Legislative und Exekutive, denen eine eminente Rolle in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zukommt (Vgl. Immergut 1992, Bonoli 2000, Huber und Stephens 2001), wurde die Tatsache, dass der Wohlfahrtsstaat als etablierte formelle Institution fungiert, wichtige politische Spiegelregeln aufstellt und so wesentliche Feedback-Effekte auf die Entwicklung der neuen sozialpolitischen Institutionen ausübt, selten als entscheidender Einflussfaktor für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung Ostasiens betrachtet. In der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung wird dies unter dem Begriff „policy feedback“ verstärkt thematisiert (Pierson 1993). Die Studien betonen, dass die öffentliche Politik nicht nur als Output des politischen Prozesses begriffen werden darf, sondern auch als wichtiger Input für den politischen Prozess. Skocpol und Amenta (1986: 149 ff.) zufolge geht es hier um „effects of social policies on politics“. Dabei gibt es verschiedene Analyseansätze, die sich in drei Richtungen gliedern lassen, nämlich der *policy*bezogene Ansatz, der Ansatz über die sozialpolitischen Interessen und der Ansatz der Pfadabhängigkeit. Für die Analyse des taiwanischen Falls sind die zwei zuletzt genannten Ansätze am wichtigsten, da sie die Einflussnahme der Struktur des Wohlfahrtssystems auf die Formierung und Interpretation der sozialpolitischen Interessen betonen, die nach der Demokratisierung in Taiwan oft das zentrale Thema im Wahlkampf darstellten, sowie die Auswirkungen des existierenden Wohlfahrtssystems

auf die Entwicklung der neuen wohlfahrtsstaatlichen Institution, die eine eminente Rolle in der Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems Taiwans gespielt hatten, aber kaum erwähnt wurden. So wird im Folgenden auf diese zwei Ansätze eingegangen.[4]

(1) Policies transform politics

Dieser Argumentationsstrang erachtet die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen als „intervening variables“ (Korpi und Palme 1998: 664): Sie bilden wesentliche Rahmenbedingungen für die Formierung sozialer Interessen, Präferenzen, Identitäten und Koalitionen der Bürger sowie für die Strategien der politischen Parteien und wirken sich dadurch auf die weiteren sozialpolitischen Entwicklungen aus. Man fasst dies als „policies transform politics“ (Skocpol 1992: 57 ff.) zusammen. Die amerikanischen Wissenschaftler betrachten dies folgendermaßen: Die Reaktionen auf „civil war pensions“ am Anfang des 20. Jahrhunderts sowie auf die *New Deal* Interventionen wirkten jeweils hemmend auf die Bildung der klassenübergreifenden Koalitionen für eine nationale Rentenversicherung (Orloff und Skocpol 1984) bzw. auf die Formierung der Arbeiter-Landwirte-Koalitionen für einen sozial-keynesischen Wohlfahrtsstaat (Weir und Skocpol 1985). Hingegen ergab sich aus der deutschen Rentenreform in den 1950er Jahren eine klassenübergreifende politische Unterstützung für den Sozialstaat, die mit der Stärkung des Äquivalenz-Prinzips zwischen Beiträgen und Leistungen den Lebensstandard der Rentner sicherte und auch die Kompensationen für die wirtschaftlich Schwachen gewährte (Swank 2002: 54). Esping-Andersen (1985) betont hier die Feedback-Effekte auf politische Parteien/Koalitionen. Die von der Regierungspartei eingeführte Politik wirke auf verschiedene Weise bzw. in unterschiedlichem Maße auf die sozialen Gruppen ein. Dadurch können die bestehenden politischen Koalitionen sowohl geschwächt als auch verstärkt oder vergrößert werden und somit wird die politische Basis der Regierungspartei entweder erodiert oder untermauert bzw. konsolidiert. Die erwähnten Studien betrachten die „intermediäre“ Wirkung der Sozialpolitik durch das einzelne Länderbeispiel. Neuerdings haben Korpi und Palme (1998) die unterschiedliche Einflussnahme von verschiedenen Wohlfahrtssystemen systematisch analysiert.

[4] Der *policy*bezogene Ansatz über die wohlfahrtsstaatlichen Feedback-Effekte betont den Einfluss der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und Politiken auf die angewendeten Maßnahmen, auf die Suche nach Lösungen für die existierenden Probleme sowie auf den Reformbedarf bzw. auf die Reformstrategien. So weist Wilensky (1981) auf einen „fiscal backlash“ hin: Die „painful visible taxes” (Einkommen- und Vermögenssteuern) würden einen wohlfahrtsstaatlichen Ausbau verhindern, während man mit „invisible taxes“ (Sozialversicherungsbeiträgen oder Mehrwertsteuern) besser in der Lage sei, die benötigten Sozialausgaben zu erhöhen. „Feedback-Effekte des Wohlfahrtsstaates“ erscheinen Heclo (1974) als ein „politischer (oder sozialer) Lernprozess“, in dem die Verwaltungsbeamten, Politiker sowie reformorientierten Intellektuellen in kollektiver Anstrengung nach Lösungen für die Probleme in dem bestehenden Wohlfahrtssystem suchen. Laut der Studie Esping-Andersens (1996) transformiert der institutionelle Charakter des Wohlfahrtsstaates die aus dem sozialen, wirtschaftlichen und politischen Wandel erzeugten Wirkungen auf die Sozialpolitik. So wirken die vom Wohlfahrtssystem gewährten „political commitments“ in Bezug auf den Deckungsgrad, die Generosität und die Finanzen auf den Umfang der Reformen bzw. auf die Reformstrategien. Soll das Wohlfahrtssystem institutionell strukturiert sein, einen großen Personenkreis erfassen und ein hohes Leistungsniveau gewähren, ist eine umfangreiche Strukturreform kaum möglich, ohne bedeutende finanzielle und politische Kosten zu erzeugen. Hinsichtlich der Privatisierung kommt im System mit großen „pension commitments“ eher „partial or mixed“, aber nicht „full-scale pension privatization“ vor (Madrid 2003: 208).

Korpi und Palme behandelten die Wirkungen der institutionellen Struktur des Wohlfahrtssystems auf den Prozess der Umverteilung und seine Ergebnisse – Einkommensungleichheit und Armut.[5] In verschiedenen Wohlfahrtsstaaten wird der Funktion von Markt und Politics unterschiedliches Gewicht beigemessen und vor allem ein unterschiedliches Ausmaß von *risk-sharing* den einzelnen Gruppen gewährt. So wirken sich die einzelnen Typen des Wohlfahrtsstaates entscheidend auf die Umverteilungsprozesse aus: „different types of welfare state institutions affect redistributive processes through differences in the role they accord to markets and to politics as well as through the direct and indirect ways in which they tend to encourage or discourage the formation of risk pools with varying degrees of homogeneity in terms of socioeconomically structured distribution of risks and resources“ (Korpi und Palme 1998: 670 f.). Durch die Strukturierung sozio-ökonomischer Homogenität oder Heterogenität der erfassten Zielpersonen nehmen die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, vor allem die Sozialversicherungen, wesentlichen Einfluss auf *risk-sharing* und die Verteilung der sozialen Ressourcen. Diese führen somit zu unterschiedlichen Konstellationen der Formierung der Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat, die das Maß an politischer Intervention in den Markt bestimmt und so die aus dem Markt entstehende Stratifizierung und Ungleichheit aufrechterhält, verstärkt oder auch verändert.

Wie im zweiten Kapitel erwähnt, ähnelt das taiwanische Wohlfahrtssystem dem korporatistischen Wohlfahrtsmodel der westlichen Länder, das in erster Linie auf die wirtschaftlich aktiven Personen zielt und so die Außenstehenden des Arbeitsmarktes wie z.B. Hausfrauen ausschließt. Dies gilt vor allem für das Wohlfahrtssystem der Alterssicherung. Der Anspruch auf Sozialleistungen beruht auf einer Kombination der Beitragszahlungen und des beruflichen Status. Für verschiedene Berufsgruppen wurden separate Sozialversicherungen entwickelt, die unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen sowie Beitrags- und Leistungsberechnungen vorsehen. Daraus ergibt sich eine Segmentierung entlang der beruflichen Kategorien, die relativ homogene Risiken aufweisen. Durch die Segmentierung der „risk pools“ entlang der sozio-ökonomischen Klassen, also in Taiwan beispielweise Staatsbeamte/Lehrer, Arbeitnehmer der Privatwirtschaft und landwirtschaftliche Beschäftigte, führt das korporatistische Wohlfahrtsmodell nicht nur zu potentiellen Spaltungen bzw. Spaltungen zwischen Menschen mit unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bedingungen, es verursacht auch unterschiedliche soziale Interessen zwischen den einzelnen Berufsgruppen. Diese Unterschiede wurden institutionalisiert und vor allem in den neuen Institutionen beibehalten, wie z.B. in unterschiedlichen Beitragsanteilen der Versicherten der Nationalen Gesundheitsversicherung von 1995.[6] Dies erklärt auch, warum trotz der rentenpolitischen Herausforderung der Opposition nach der Demokratisierung zuerst nur separate berufsrelevante Rentenentwürfe von den Verwaltungen hergestellt wurden und vor allem im Zeitablauf die Integration der bestehenden

[5] In diesem Ansatz kommt den Typen sowie Modellen des Wohlfahrtsstaates eine wesentliche Bedeutung zu. Zu institutionellen Charakteren für Typologien des Wohlfahrtsstaates vgl. Titmuss 1974, Esping-Andersen 1990 und Korpi und Palme 1998.

[6] Zur Nationalen Gesundheitsversicherung vgl. Kapitel 2, S. 64.

Berufs-Sozialversicherungen in der künftigen nationalen Rentenversicherung nicht mehr als wichtige Aufgabe in der Planungsarbeit behandelt wurde. So zielte die geplante „nationale“ Rentenversicherung letztlich nur auf eine kleine Gruppe, also auf die bis dahin nicht sozial versicherten Personen: Hausfrauen, Studenten, Langzeitarbeitslose bzw. landwirtschaftliche Beschäftigte, denen die auf sie zielende Berufs-Sozialversicherung keine Altersleistung gewährt. Verglichen mit dem westlichen korporatistischen Wohlfahrtsmodell, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer oft an der Verwaltung der Sozialversicherungen beteiligt sind, wird das taiwanische Wohlfahrtssystem ausschließlich öffentlich verwaltet. So fehlt im taiwanischen Wohlfahrtssystem eine Basis für die Kooperation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dies gilt auch für das 2005 eingeführte, kapitalgedeckte, durch individuelle Konten ausgestaltete betriebliche Rentensystem. Das seit den 1990er Jahren nach und nach aufgebaute Basisalterssicherungssystem für Menschen über 65 Jahre, das aus statusdifferenzierten Alterszuschussprogrammen mit verschiedenen Leistungsniveaus besteht, ähnelt dem von Palme und Korpi (1998) genannten Targetmodell der westlichen Länder, das sich auf eine Einkommens- und/oder Statusprüfung für die Festlegung der Zielpersonen stützt und denen minimale „flate-rate“-Leistungen gewährt. Durch die institutionell segmentierte Struktur des Basisalterssicherungssystems gestalten sich die Interessen der Senioren für die Alterseinkommenssicherung unterschiedlich.

Den Feedback-Effekten des Wohlfahrtsstaates wird in „new politics of the welfare state“ besondere Aufmerksamkeit geschenkt (Pierson 1994, 1996 und 2001). Die Schwierigkeit der Durchsetzung einer sozialpolitischen Strukturreform und vor allem eines Abbaus wird damit erklärt. Aus dem institutionalisierten Wohlfahrtssystem ergeben sich eine große sozialpolitische Klientel bzw. höhere Erwartungen, die eine wohlfahrtsstaatliche Strukturreform bzw. einen Systemabbau erschweren. Sollen diese Bedingungen nicht vorhanden sein, ist eine große Strukturreform möglich, wie z.B. die Reform der SERPS in Großbritannien (Vgl. Blake 2004). Eine ähnliche Situation ist auch im Paradigmawechsel in der Reform der betrieblichen Altersversorgung (bAV) Taiwans zu sehen. Die im Jahr 1984 eingeführte bAV erfasste bis 1999 nur die abhängigen Erwerbstätigen in den primären und den sekundären Sektoren. So ergab sich aus dieser Institution nur eine kleine sozialpolitische Klientel, die einer großen Reform widersprechen konnte, als der Entwurf über die Reform der bAV vom System mit „defined benefits“ zum individuellen Kontosystem mit „defined contributions“ Mitte der 1990er Jahre aufgestellt wurde. Vor allem konnten die meisten Beschäftigten in der Privatwirtschaft wegen des fehlenden Anwartschaftsschutzes und der strengen Anspruchsvoraussetzungen in der bAV im Ruhestand kein Altersruhegeld aus der Institution bekommen. Dies änderte sich kaum, als das Reformkonzept 2004 im Parlament ernsthaft debattiert und letztlich die Gesetzesvorlage verabschiedet wurde. Von eminenter Bedeutung ist, dass die Implementierung des neuen Systems der bAV keine zusätzlichen Kosten für die Arbeitnehmer erzeugt, die nach wie vor allein von Arbeitgebern getragen werden. Von daher stellte die Reform der bAV „credit-building“ dar.

Korpi und Palme (2003) betonen die Wirkungen der Art und Weise der Strukturierung der

Lebensrisiken vom Wohlfahrtsstaat und weisen – anders als Pierson – darauf hin: Die Feedback-Effekte des Wohlfahrtsstaates entstehen nicht vornehmlich aus der sozialpolitischen Klientel, die „undifferentiated categories of recipients“ darstellt, sondern aus „risk-averse citizenry“, die vor allem durch die Sozialversicherungen erfasst werden und deren Anspruch auf Sozialleistungen im Gesetz verankert ist, obwohl „the need to claim benefits has not materialized“ (ebd.: 430). Durch die Art und Weise, wie die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen die Bürger erfassen bzw. sie in verschiedene Kategorien einteilen (wie z.B. Sozialhilfeempfänger, Bezieher allgemeiner Dienstleistungen) und somit unterschiedliche Unterstützungen für die Sozialpolitik festlegen, hat der Wohlfahrtsstaat multidimensionale Feedback-Effekte (Vgl. Palme 1990). Dabei wird die rentenpolitische Entwicklung als klassisches Beispiel wie folgt angeführt.

Der ökonomische Stand der Senioren, der sowohl durch die Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt als auch durch die öffentlichen Transferleistungen bestimmt ist, reflektiert die Wechselwirkungen zwischen Markt und Politics, wobei die öffentlichen Transferleistungen, also Politics, zunehmend eine größere Rolle in der Alterseinkommenssicherung spielen. Das öffentliche Rentensystem determiniert gewissermaßen die Entwicklung der Privatrentenversicherung und strukturiert somit den „public/private insurance mix“ eines Landes. Erfasst das Rentensystem auch die Mittelschicht und gewährt ihr eine angemessene Alterseinkommenssicherung – oft durch die einkommensbezogene Rentenversicherung –, werden die Privatrentenversicherung sowie die anderen Formen der Alterssicherung zur Seite gedrängt, die verglichen mit dem öffentlichen System zu großen Ungleichheiten führen. Ferner wird der Markt auf das öffentliche soziale Sicherungssystem reagieren: Vereinbarte berufliche und private Rentenversicherungen werden entwickelt, um die Sicherungslücke im öffentlichen Rentensystem zu schließen. Ob die meisten Bürger von einem universalen staatlichen Rentensystem oder von verschiedenen öffentlichen bzw. privaten Programmen erfasst werden sowie die Frage, wie das öffentliche Rentensystem ausgestaltet wird, also auf Grundlage einer Sozialversicherung oder einer beitragsfreien Altersvorsorge, bestimmen die rentenpolitischen Interessen. Diese können wiederum einen eminenten Einfluss auf die politische Dynamik bei der Rentenreform und vor allem die Reformmaßnahmen ausüben.

Dieser Theorieansatz – auf welche Art und Weise die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen die Bürger erfassen und wie diese Institutionen ausgestaltet werden, erzeugen die spezifischen sozialpolitischen Interessen und wirken entscheidend auf die politische Dynamik bei der Entwicklung des Alterssicherungssystems – lässt sich auch in Taiwan erklären. Nach der Demokratisierung wurde das Sozialbürgerrecht neben den politischen Rechten von der Opposition im Wahlkampf heftig thematisiert. Auf diese Weise wurde die Regierung aufgefordert, mehr Verantwortung für die Einkommenssicherung der Bürger zu übernehmen. Da das existierende Alterssicherungssystem nur für die Erwerbstätigen entwickelt wurde und deshalb keine Funktion für die Einkommenssicherung der Senioren ausüben konnte, die keinen Anspruch auf die Leistungen dieses Alterssicherungssystems hatten, ging es bei der politischen Thematisierung der

Alterssicherungsfrage nach der Demokratisierung überwiegend um die Gewährung der direkt vom Staat aus Haushaltsmitteln finanzierten Sozialtransferleistungen für die Menschen über 65 Jahre ohne staatliche Unterstützung und ferner um die Konstruktion eines nationalen Rentensystems. Nennenswert ist: Während das staatliche Alterssicherungssystem nicht institutionalisiert war bzw. bis heute für viele Senioren noch keine Basissicherung gewährt, wurde (und wird) die Privatrentenversicherung nicht entsprechend ausgebaut. Dies spricht gegen das Argument von Korpi und Palme (2003). Mögliche Erklärungen hierfür lauten: (1) Das Bank- und Versicherungswesen wurde bis Anfang der 1990er Jahre staatlich kontrolliert bzw. reguliert. Die gesetzlichen Bestimmungen über die private Rentenversicherung wurden erst im Juni 1997 erlassen. Somit befindet sich die private Rentenversicherung heutzutage noch in einem frühen Entwicklungsstadium, obwohl sie eine rasche Wachstumstendenz aufweist.[7] (2) Die private Bildung von Vermögenswerten für die Alterssicherung durch den Besitz von Wohneigentum ist in Taiwan sehr populär. Dies ähnelt der Situation in Neuseeland (Korpi und Palme 1998: 681, Fn. 26). (3) Ausschlaggebend ist ein hoher Anteil an Drei-Generationen-Haushalten in Taiwan sowie die Haupteinkommensquelle der Senioren aus der Unterstützung ihrer eigenen Kinder. Da während des politischen Wandels von der Opposition eine aktive Rolle vom Staat in den Wohlfahrtsstaatstätigkeiten gefordert wurde, konzentrierte sich die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren vorwiegend auf das öffentliche Alterssicherungssystem sowie auf die staatlich regulierte berufliche Altersversorgung, aber nicht auf die private Rentenversicherung.

(2) Pfadabhängigkeit

Der letzte Argumentationsansatz bezüglich der Feedback-Effekte des Wohlfahrtsstaates behandelt „die Schwerkraft früherer Sozialpolitik“ (Conrad 1996: 160) als Erklärungsmoment wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Die Kernaussage ist, dass an potentiellen historischen Wendepunkten – sogenannten „critical junctures“ (Borchert 1998) – getroffene sozialpolitische Richtungsentscheidungen eine langfristig wirksame Prägekraft hinsichtlich des weiterhin verfolgten wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungspfades einer Nation ausüben; ein Sachverhalt, der unter dem Schlagwort der „Pfadabhängigkeit“ (path dependence) mittlerweile zum sozialwissenschaftlichen Standardargument geworden ist (Lessenich 2000: 50 f.). Die national spezifischen Formen, Sozialpolitik zu formulieren und umzusetzen, scheinen eine hohe Pfadabhängigkeit zu besitzen: Einmal gefällte Entscheidungen, die sich in Institutionen oder festen administrativen Mustern niederschlagen, sind nur unter großem Aufwand zu verändern. Umgekehrt machen Politikmodelle die Einführung ähnlicher Nachfolgeprogramme leichter und erfolgreich arbeitende Institutionen ziehen mehr Aufgaben an sich (Conrad 1996: 160).

Die Idee der Pfadabhängigkeit entsteht aus den Forschungen im Bereich der Wirtschaftsgeschichte über die Entwicklung der Technologie. Das Kernargument wird von David (1985) mit

[7] Dies wird noch im Kapitel 6 über die derzeitige Sturktur des Alterssicherungssystems detailliert behandelt.

dem klassischen Beispiel der Schreibmaschinentastatur belegt und von Arthur (1989) vertieft geltend gemacht: Aus den Gründen, also *large set-up or fixed costs, substantial learning effects, coordination effects or network externalities und adaptive expectations*, ist die Entwicklung der Technologie pfadabhängig.[8] North (1990) erweitert diese Kenntnisse und weist darauf hin, dass die eben erwähnten Argumente auf die anderen sozialen Prozesse angewendet werden können, vor allem auf die Entwicklung der Institutionen – aufgrund der eigenen Charakter der Institutionen: „the present of high fixed or start-up costs, learning effects, coordination effects and adaptive expectations".[9] Mit der von North genannten Definition über die Institution, also „the rules of the game in a society or, more formally,…the humanly devised constraints that shape human interaction" (ebd.: 3), betrachten die Wissenschaftler häufig öffentliche Politik als eine Institution und analysieren ihre Entwicklung mit den Argumenten der „Pfadabhängigkeit": „Extensive policy arrangements (also) become fundamental institutional frameworks which constitute important rules of the game, influencing the allocation of economic and political resources, modifying the costs and benefits associated with alternative political strategies, and consequently altering ensuing political development creating rules, constraints, and incentives for future political action" (Pierson 1993: 596, Myles und Pierson 2001: 312).[10] Z.B. regulieren die Gesetze zur Frühverrentung wann und unter welchen Bedingungen man den Anspruch auf Altersrente erheben kann und beeinflusst somit die Entscheidung der Menschen für ihren Austritt aus dem Arbeitsmarkt.

Die Pfadabhängigkeit ist „an appealing concept for understanding public policy development" (Kay 2005: 558 f.). In der Politikwissenschaft, vor allem im historischen Institutionalismus, wird sie charakterisiert als „self-reinforcing or positive feedback processes which encourages actors to focus on a single alternative and to continue movement down a particular path once initial steps are taken" (Krasner 1988: 83, Mahoney 2000, Pierson 2000a). Die politische Entscheidung stellt sich als Prozess von „increasing returns" dar und wird „*lock in* previous decisions" (Pierson 2000b: 492).[11] In der Analyse werden fünf Merkmale der öffentlichen Politik hervorgehoben, die eine pfadabhängige Entwicklung bzw. einen „lock-in"-Prozess fördern (Hacker 2002: 55): „(1) a

---

[8] Vgl. Arthur 1989 und Pierson 1993. Pierson (2000a) gibt einen detaillierten Literaturrückblick auf das Thema.

[9] North (1990: 95) kommt zu dem Schluss: „Established institutions create powerful inducements which reinforce their own stability and further development. The interdependent web of an institutional matrix produces massive increasing returns, making path dependence a common feature of institutional evolution".

[10] Zur Definition über die Institution vgl. Hall and Taylor 1996: 938. Kay (2005: 555 f.) unterscheidet die Institution auf drei Ebenen, nämlich „macro or constitutional level, the collective choice or policy decision level and the operational level of individual decisions". Dadurch, dass *policy* als Institution interpretiert wird, ist die Verwendung der für die Institution entwickelten theoretischen Argumente wie die Pfadabhängigkeit zur *policy* akzeptabel. Zu diesbezüglichen Beispielen vgl. Kay 2005: 555 ff. bzw. 558 sowie Streeck und Thelen 2005: 12 ff.

[11] Ferner wird die Pfadabhängigkeit in der politischen Entwicklung als „non-increasing returns mechanisms" wie folgt beschrieben (Kay 2005: 563): „(1) the effect of policy on interest groups as when policies constrain some groups and enable others (Pierson 2000b); (2) policies involve investments or disinvestments in administrative infrastructure this transforms governmental capacity and the set of possible future policies that may be enacted (Skocpol 1992); (3) policies involve the establishment of formal or informal contracts with individuals (Pemberton 2006) which are costly to change." Da die vorliegende Arbeit davon ausgeht, dass die Ausgestaltung der künftigen Rentenpolitik durch das vorwiegend auf der Sozialversicherung beruhende Wohlfahrtssystem entscheidend eingeschränkt wird und so eine Rentenversicherung viel einfacher eingeführt werden kann als eine beitragsfreie Volksrente, wird im Folgenden nur auf den Ansatz „increasing returns" eingegangen.

policy creates or encourages the creation of large-scale organizations with substantial set-up costs; (2) a policy directly or indirectly benefits sizable organized groups or constituencies; (3) a policy embodies long-lived commitments upon which beneficiaries and those around them premise crucial life and organizational decisions; (4) the institutions and expectations a policy creates are of necessity densely interwoven with broader features of the economy or society, creating interlocking networks of complementary institutions; and (5) features of the environment within which a policy is formulated and implemented make it harder to recognize or respond to policy outcomes that are unanticipated or undesired.“ Diese Merkmale charakterisieren zwar nicht alle, dennoch die meisten sozialpolitischen Programme. Dafür dienen die Berufs-Sozialversicherungen für die Alterssicherung in Taiwan als ein gutes Beispiel.

Obwohl die Berufs-Sozialversicherungen, vor allem die Arbeiterversicherung, verglichen mit dem derzeitigen Ausmaß als kleines soziales Sicherungsprogramm – in Bezug auf die erfassten Zielpersonen, die Leistungen und die Finanzierung – in den 1950er Jahren gegründet wurden, benötigen sie eine grundsätzliche Verpflichtung des Staates für die Finanzierung und die Verwaltung. Im Verlauf der institutionellen Reifung kommt den Altersleistungen aus diesen Sozialversicherungen in einem kleinen bzw. vornehmlich nur Sachleistungen gewährenden Wohlfahrtssystem eine wesentliche Rolle hinsichtlich der Einkommenssicherung zu. Von besonderer Bedeutung ist, dass daraus eine wichtige sozialpolitische Klientel im Wohlfahrtssystem entsteht – Beschäftigte im Ruhestand –, deren Anspruch auf die sozialen Transferzahlungen für die Alterssicherung gesetzlich festgeschrieben wird. Die Beschäftigten, die mit der Beitragszahlung in ihrem 20. Lebensjahr begonnen haben, sind berechtigt, nach einer 40-jährigen Erwerbstätigkeit in den Ruhestand zu treten und die Altersleistungen in Anspruch zu nehmen. Ausschlaggebend ist, dass die am Anfang mit einem Kapitaldeckungsverfahren geplanten Berufs-Sozialversicherungen in der Realität eher als PAYG-System funktionieren: Ein Großteil der Kosten für die Altersleistungen der in den Ruhestand tretenden Generation wird von der noch beschäftigten Generation aufgebracht. In der Literatur wird stets hervorgehoben: Wenn das PAYG-System ausgereift ist, wird es tendenziell „locked-in“ (Pierson 1993, Pierson und Weaver 1993). Der in den Ruhestand tretenden Generation werden durch das Wohlfahrtssystem, vor allem die Berufs-Sozialversicherungen, „irreversible commitments“ gewährleistet. Jeder Versuch, diese Institutionen zu erschüttern, vor allem durch die Reform zur Privatisierung, wird sich mit dem Problem des „double-payment“ auseinandersetzen müssen, also die beschäftigte Generation muss zeitgleich die Beiträge für die Altersleistungen der letzten Generation sowie für die eigene künftige Alterssicherung entrichten. Somit ist die Reform des PAYG-Systems zum Kapitaldeckungsverfahren bzw. zur Privatisierung kaum möglich. Sowohl durch die Tatsache, dass die Berufs-Sozialversicherung unmittelbar mit den beschäftigungsrelevanten Maßnahmen und der Struktur des Arbeitsmarktes verwoben ist, als auch durch die institutionellen Merkmale dieser Sozialversicherungen – die Finanzierung durch PAYG, die beträchtliche Anzahl der erfassten Zielpersonen und die große Summe an akkumulierten Mitteln – erscheint eine Strukturreform bzw. eine Änderung des Finanzierungsverfahrens als sehr schwierig umsetzbar.

Somit erfolgen eher pfadabhängige Entwicklungen in diesen Sozialversicherungen. Möglich erscheinen nur diejenigen Reformmaßnahmen, welche die Finanzierungsstruktur unberührt lassen und vor allem „credits“ bilden können, wie z.B. die Reform der Alterspauschale zur *Monatsrente*, die den Rentnern eine dauerhafte Alterssicherung gewährt. Dies charakterisiert den Reformversuch in der Arbeiterversicherung hinsichtlich der Alterseinkommenssicherung.

Erwähnenswert ist: „time horizons“ der Politics intensivieren besonders die Pfadabhängigkeit als Prozess von „increasing returns“ (Pierson 2000a: 261 f. und 2000b: 479). Viele politische Entscheidungen, vor allem komplizierte staatliche Interventionsmaßnahmen, wesentliche institutionelle Reformen sowie die Aufstellung eines Rentenentwurfs, können erst nach langwieriger Arbeit getroffen werden. Allerdings interessieren sich die politischen Akteure aufgrund der Logik der Wahlpolitics vorwiegend für die kurzfristigen Konsequenzen ihrer Aktionen. Sie werden ihr Augenmerk nur dann auf die langfristigen Konsequenzen einer Maßnahme legen, wenn diese eine spezifische politische Bedeutung hat oder sie sich keine ernsthaften Sorgen über die Wirkungen ihrer politischen Aktionen auf die Wahlergebnisse machen müssen. Während in der Wirtschaft Entscheidungen für langfristige Investitionen ohne kurzfristige Gewinnaussichten die Normalität sind, kommen in Politics die weitsichtigen Optionen eher selten vor, da den politischen Parteien und Politikern oft ein Wahlkampf in den kommenden zwei bis drei Jahren bevorsteht und sie somit auf „short-term-pay-off“ achten müssen. Sind die „time horizons“ eng, werden politische Entscheidungen, die langfristige Entwicklungen in Erwägung ziehen, kaum erwartet. Außerdem besitzen die einmal gefällten Richtungsentscheidungen eine langfristig wirksame Prägekraft in der Form, dass die politischen Akteure weiterhin auf dem Pfad verbleiben bzw. ihn verfolgen werden. Grund dafür ist, dass die aus der Pfadabweichung erzeugten Kosten kurzfristig und meistens personenzentriert wirken, während sich die Gewinne nur auf lange Sicht ergeben und vor allem oft allgemein verteilt werden.

Als wichtiger Ansatz für die Analyse der Entwicklung des öffentlichen Rentensystems weisen die eben genannten Erklärungen über die Pfadabhängigkeit sowie die Merkmale der öffentlichen Politik und die Logik der Politics, die eine pfadabhängige Entwicklung bzw. einen „lock-in“-Prozess fördern, auf die folgenden wesentlichen Aspekte hin (Hacker 2002: 53 ff., Pierson 2000a, Thelen 1999, Mahoney 2000, Kay 2005: 558 ff.), die für die Analyse des taiwanischen Falls von Bedeutung sind: (1) „timing and sequence of important events and policies can be extremely important in determining eventual political outcomes. Increasing returns processes occurring during particular periods generate irreversibilities, essentially removing certain options form the subsequent menu of political possibilities“ (Pierson and Skocpol 2002: 701); (2) „policy decisions accumulate over time“ (Kay 2005: 558). Dieser Prozess der Anhäufung erfolgt in den verschiedenen Politikfeldern und setzt damit Restriktionen für künftige politische Optionen. Deshalb sollte man sich zur Erklärung der bestehenden Politik nicht nur auf den derzeitigen politischen Prozess konzentrieren, sondern auch auf die für die Formierung der

vorhandenen Präferenzen und Akteure bedeutenden historischen Entwicklungen. Somit werden die Kerneinflussfaktoren nicht übersehen und können angemessen in die Analyse mit einfließen. Pemberton (2006) benennt ein Beispiel für dieses Vorgehen: Die „Rentenkrise“ in Großbritannien entstand nicht aus dem demographischen Wandel, sondern aus einer niedrigen Sparquote, die das Resultat einer pfadabhängigen bzw. immer komplizierter werdenden rentenpolitischen Entwicklung ist; (3) die Pfadabhängigkeit erfordert eine dynamische Analyse, in der die „Zeit“ als unabhängige Variable für die Erklärung der Veränderungen gesetzt wird. „Because of slowly and incremental occurred casual process and outcomes, presence of threshold effects and causal chains we have to draw attention to lengthy, large-scale, but often very slow moving social processes“ (Pierson 2003: 181-192). So wirken sich z.B. die politischen Veränderungen im Rentensystem oft erst über mehrere Jahrzehnte auf die Sozialausgaben aus (Pierson 2000c, Huber und Stephens 2001). Swank (2001) weist darauf hin, dass sich die negativen Wirkungen der institutionellen Fragmentierung auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung indirekt zeigen bzw. erst nach einem langen Zeitraum entstehen.

Die erklärende Analyse über die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems wird bereits über einen längeren Zeitraum geführt, und zwar während des politischen Wandels und nach dem ersten Regierungswechsel. Neben dem Erklärungsansatz der Pfadabhängigkeit werden auch Wechselwirkungen zwischen den Reformen des bestehenden Alterssicherungssystems und den neu eingeführten Maßnahmen zur Alterssicherung hervorgerufen. Das vom autoritären Regime aufgebaute, überwiegend auf Grundlage der Sozialversicherung gestaltete Wohlfahrtssystem gegen die Lebensrisiken wirkt sich hemmend auf die Ausgestaltung neuer sozialpolitischer Institutionen aus. So lehnte die taiwanische Regierung eine aus Haushaltsmitteln finanzierte Volksrente bei der Planung des künftigen Rentensystems in den 1990er Jahren von Anfang an ab. Es gab zahlreiche separate Reformvorschläge bzw. –maßnahmen in Bezug auf die Berufs-Sozialversicherungen bzw. das System der Altersversorgung sowie den Aufbau des Basisalterssicherungssystems, das – wie erwähnt – auf den statusdifferenzierten, durch Steuern finanzierten Alterszuschussprogrammen mit verschiedenem Leistungsniveau beruht. Aufgrund der Vielfalt war die Planung des zukünftigen Rentensystems im Laufe der Zeit mit komplizierten Problemen der einzelnen Institutionen verbunden, wie z.B. der Transformation der Berufs-Sozialversicherungen und der Integration der Alterszuschussprogramme in ein neues Rentensystem. Somit wurde eine umfassende Rentenversicherung, die auf ein reines Äquivalenz-Prinzip zwischen Beiträgen und Leistungen aufgebaut wird, immer weniger realisierbar. In dem politischen Umfeld nach der Demokratisierung Ende der 1980er Jahre, das sich durch permanente Wahlkämpfe und sehr starke Parteienkonkurrenz auszeichnete, versuchte die KMT-Regierung, vorwiegend durch den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems der rentenpolitischen Herausforderung der Opposition entgegenzuwirken. Ferner brachte sie schnell verschiedene Rentenentwürfe auf, die trotz der Bezeichnung „nationale“ Rentenversicherung nicht mehr die Elemente einer universalen Sozialpolitik besaßen. Wie erwähnt, zielte die geplante künftige nationale Rentenversicherung ausschließlich auf die bis

dahin nicht sozial versicherten Personen, die wirtschaftlich nicht selbständig (Hausfrauen, Studenten) und sogar sehr schwach waren (Langzeitarbeitslose). Dadurch war trotz der Institution einer „Sozialversicherung“ ein staatlicher Zuschuss von 20% bzw. 100% der Beiträge für alle bzw. bestimmte Versicherte eine unvermeidliche Maßnahme für die Durchsetzung der neuen Rentenversicherung.

(3) Die institutionelle Transformation

Die Pfadabhängigkeit deutet auf die institutionelle Trägheit und „stickiness“ hin. Sie liefert ein besseres Verständnis für die institutionelle „Widerstandsfähigkeit“ in Bezug auf Veränderungen. Dennoch weisen Wissenschaftler darauf hin, dass die Institutionen in einem sich permanent verändernden Kontext eingebettet sind und sich stets entsprechend anpassen werden (Thelen 1999). Ferner kann sich die Transformation eines Politikfeldes auf die anderen Politikfelder auswirken und so Veränderungen in den damit verbundenen Institutionen provozieren (Skocpol 1992: 59, Hall und Soskice 2001). Dies trifft durchaus auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems Taiwans seit den 1990er Jahren zu. Die Forderung der Opposition nach einer Altersrente am Anfang der politischen Transformation führte zwar direkt zum Aufbau des Basisalterssicherungssystems, das den Menschen über 65 Jahre ohne Alterssicherung eine Sozialtransferleistung gewährt, bewirkte aber die Konstruktion eines nationalen Rentensystems und vor allem die Reform der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung. Aus diesem Grunde wird im Folgenden auf die institutionelle Evolution und Transformation eingegangen (Thelen 1999: 396).

In der Literatur werden vornehmlich zwei Typen der institutionellen Veränderung diskutiert. *Zum einen* gibt es die graduelle und pfadabhängige Veränderung, die durch reproduktive Adaptionen die Kontinuität der Institutionen aufrechterhält und den Großteil der institutionellen Veränderungen charakterisiert. *Zum anderen* erfolgen in seltenen Fällen große und pfadstörende Veränderungen, die zu einer institutionellen Umsetzung und zur Innovation führen und somit Diskontinuitäten erzeugen. Diese institutionelle Veränderung wird oft als „punctuated equilibrium“ (Krasner 1988) dargestellt: Es gibt also zuerst „critical juncture moments“, in denen die originellen Institutionen entstehen, und dann folgt eine lange Periode des Stillstandes, in der Kontinuität dominiert. Durch vergleichende Studien über die Entwicklung des Berufsausbildungssystems in Deutschland, Großbritannien, Japan und den USA (Thelen 2004) sowie über den Liberalisierungsprozess in den demokratischen Industrieländern weisen Streeck und Thelen (2005: 8) darauf hin, dass die Entwicklungen der Institutionen weder pfadabhängig noch pfadstörend sind. Weitreichende Änderungen in den Institutionen können durch einen Prozess der Akkumulation von kleinen, oft unwichtigen Anpassungen erfolgen (Pierson 2004). Es gibt nämlich „transformation without disruption“ in Institutionen (Streeck und Thelen 2005: 4 ff.). Somit sollten bei der Analyse gerade diese Entwicklungen besonders beachtet werden, die zwar graduell und inkrementell verlaufen, jedoch zu transformativen Resultaten führen können. Dabei

werden fünf Muster solcher institutionellen Entwicklungen zusammengefasst, nämlich *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion*, und *exhaustion* (ebd.: 18 ff.).

Displacement bedeutet „slowly rising salience of subordinate relative to dominant institutions (ebd.: 31). In der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung ergibt sich *displacement* oft aus „shifts in the societal balance of power“ (ebd.: 19, vgl. Huber und Stephens 2001). Durch den Machtwechsel kann die Bedeutung der zuvor subsidiären Institutionen wieder entdeckt werden und so die dominierende Stellung der bestehenden Institution ersetzen.

Layering meint „differential growth of new institutions alongside the existing immovable and politically firmly established ones gradually change their status and structure“ (ebd.: 31). Treffende Beispiele sind Änderungen, Ergänzungen oder Revisionen der existierenden Institutionen. Da die bestehenden Institutionen dadurch nicht direkt herausgefordert werden, wird keine Gegenmobilisierung von den Verteidigern des Status quo provoziert. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsdynamik zwischen existierenden und neuen *layering* Institutionen bzw. der Stagnation der alten Institutionen können die auf diese Art eingeführten Institutionen eine immer zentralere Rolle spielen und so zum Pfadwechsel führen. „New layers set in motion path-altering dynamics: They operate on a different logic and grow more quickly than the traditional system, over time they may fundamentally alter the overall trajectory of development as the old institutions stagnate or lose their grip and the new ones assume an ever more prominent role in governing individual behavior“ (ebd.: 23).

Mit den Studien über das Alterssicherungssystem in den USA führt Hacker (2002 und 2005) ein Beispiel über die *layering*-Entwicklung auf. Die Gegner der öffentlichen Rentenversicherung versuchen nicht, die existierende Institution abzuschaffen, sondern die Entwicklung der privaten Rentenversicherung bzw. das System mit individuellen Konten zu fördern. Während diesbezügliche Innovationen wie z.B. 401(k) und IRA zum Zeitpunkt ihrer Einführung nur als kleine Programme angesehen wurden und auch keine besondere Aufmerksamkeit erregten, stellen sie mit zunehmender Verbreitung ein mögliches alternatives Rentensystem für die Zukunft dar, das sich neben der existierenden öffentlichen Rentenversicherung schnell entwickeln und für immer mehr Menschen eine zentrale Institution der Alterssicherung darstellen wird.

Drift kennzeichnet „deliberate neglect of institutional maintenance in spite of external change resulting in slippage in institutional practice on the ground“ (ebd.: 31). In der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung sieht man z.B. den Rückgang im Sozialbürgerrecht aufgrund scheiternder Reformen oder der fehlenden Einführung angemessener Maßnahmen gegen die neu entstehenden Risiken und Probleme. So muss man bei der Analyse der institutionellen Veränderung nicht nur die Eigenschaft der Institutionen betrachten, sondern auch ihre Ziele und Wirkungen bzw. die Differenz zwischen beiden, die sich aus den Veränderungen der Kontextbedingungen ergibt und oft auch politisch intendiert ist. Bei der zuletzt genannten

Situation entsteht die institutionelle Veränderung aus „nondecesions“, also z.B. durch die fehlende Einführung einer Maßnahme zur Schließung der sich vergrößernden Sicherungslücken.

Die Entwicklung der 1984 eingeführten obligatorischen betrieblichen Altersversorgung bis 2005 in Taiwan dient als ein Beispiel für die *drift*-Entwicklung. Wie erwähnt, galt sie bis 1999 nur für die abhängigen Beschäftigten in den primären und sekundären Sektoren. Mit der Transformation zur Dienstleistungsgesellschaft verlor diese Maßnahme ihre substantielle Bedeutung, da der geschützte Personenkreis nicht entsprechend erweitert wurde. Ferner führt Skocpol (1992) ein typisches Beispiel über die Veränderung durch *drift* auf. Aus dem Grunde, dass „civil war pension“ in den USA mit politischer Korruption und Patronage-Politics zusammenfiel, scheiterte die Expansion dieses Programms zur allgemeinen Rentenversicherung (ebd.: 59). Dadurch, dass „civil war pension“ nicht aufrechterhalten und vor allem nicht auf neue Gruppen ausgedehnt wurde, verfiel sie allmählich mit dem Tod der Zielpersonen – Veteranen und ihrer Angehörigen.

Conversion beschreibt die Situation, wenn bestehende Institutionen adaptiert werden, um neue Ziele zu verfolgen, neue Funktionen auszuüben oder die Interessen neuer Akteure zu vertreten. Dies geschieht durch die Reaktionen der *policy-maker* auf neue Herausforderungen oder Machtveränderungen im politischen System. Das letzte Muster der institutionellen Veränderung kommt ***exhaustion*** zu, die den Zerfall, nicht die Veränderung, der Institution darstellt, wobei der Zerfallprozess graduell ist.

Während sich die eben erwähnten Muster in erster Linie auf die Frage konzentrieren, nämlich **wie** sich die Institutionen zwar graduell aber dennoch transformativ verändern, wird folgende Tatsache nicht beachtet: Die institutionellen Veränderungen können auf verschiedene Art und Weise erfolgen und sind somit entscheidend dafür, wie „transformativ“ das Resultat ist. Z.B. stellen die Einführung der Indexierung der Altersrente und die Privatisierung einer öffentlichen Rentenversicherung zwar institutionelle Veränderungen dar, aber sie repräsentieren auf keinen Fall die Veränderungen im gleichen Maße. Dafür ist die von Hall (1993) vorgebrachte Auffassung über die drei-schichtige hierarchische Veränderung der Institutionen nützlich. Die Veränderung auf der ersten Ebene stellt „adjustment of levels“ dar, wie z.B. die Beitragserhöhung in der Sozialversicherung. Die Veränderung auf der zweiten Ebene wird als „instrument changes“ benannt und erfolgt, wenn die Struktur und die Funktion einer Institution verändert wird, z.B. eine Änderung der Leistungsberechnungsformeln. Die Veränderung auf der dritten Ebene betrifft den Wandel der Ziele der jeweiligen Institution und charakterisiert somit eine institutionelle Transformation.

In den folgenden zwei Kapiteln wird aufgezeigt: Die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren betraf drei Dimensionen – den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, die Reform des bestehenden bzw. berufsbezogenen Alterssicherungssystems und die Konstruktion der künftigen nationalen Rentenversicherung –, die

jeweils ein unterschiedliches Entwicklungsmuster charakterisierten bzw. auf verschiedener Ebene erfolgten. Die *layering*-Entwicklung kam im Aufbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung verschiedener statusdifferenzierter Alterszuschussprogramme vor; institutionelle *conversion* erfolgte sowohl im Regel-Alterssicherungssystem der Berufs-Sozialversicherungen (die Änderungen auf der ersten und zweiten Ebene) als auch im System der beruflichen Altersversorgungen (die Änderungen auf der dritten Ebene). Dadurch erhöht sich die Komplexität des gesamten Alterssicherungssystems, was sich wiederum hemmend auf den Aufbau eines universalen Rentensystems auswirkt.

Bisher wurde eine wesentliche Frage nicht behandelt, nämlich: Welche Faktoren führen zu welchen Mustern der institutionellen Veränderung? In der Literatur werden die diesbezüglichen zentralen Einflussfaktoren auf die inhärenten Vieldeutigkeiten der Institution und vor allem auf die Differenz zwischen den Zielen und Wirkungen der Institution zurückgeführt (Pierson 2004: Kap. 4), wobei der zuletzt genannte Faktor im politischen Wettbewerb oft eine Schlüsselrolle besitzt (Thelen 2004). Dies bedeutet: Die zu einer institutionellen Veränderung führenden Faktoren sind sowohl endogen als auch exogen. Allerdings kommt offensichtlich den exogenen Faktoren, vor allem dem politischen Machtverhältnis und der Institution für die politische Entscheidung, eine größere Bedeutung zu. So behaupten Peters u.a. (2005) eine „politics of path dependence“ und Pierson (1993: 625) weist darauf hin, dass die politischen Feedback-Effekte kaum außerhalb der allgemeinen politischen Umwelt wie z.B. der Struktur der politischen Institutionen und der Dynamik des Parteiensystems analysiert werden können. In der Tat werden die Wirkungen des *Wohlfahrtssystems*, die zu einem bestimmten Muster der institutionellen Veränderungen führen können, oft durch die anderen politischen bzw. institutionellen Variablen und vor allem durch die Wechselwirkungen zwischen diesen Variablen und dem *Wohlfahrtssystem* erzeugt. Aus diesem Grunde wird im nächsten Abschnitt auf die politischen Institutionen eingegangen.

Regierungssystem als Ausgangsbasis für Diskussionen über den Einfluss der Institutionen auf den politischen und *policy*-Prozess

Mit der Wiederentdeckung der Institutionen in den Sozialwissenschaften in den letzten beiden Jahrzehnten wird der Einflussnahme der Institutionen auf den politischen und *policy*-Prozess verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt (Weaver und Rockman 1993). In den Diskussionen über „institutions matter“ liegt der Fokus neben der Verfassung, auf der die Institutionen basieren, vor allem auf dem Regierungssystem: Ein Ausgangspunkt der Frage „what kind of democracy is build?“, also eine Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Varianten der repräsentativen Demokratie – dem parlamentarischen und dem präsidentiellen Regierungssystem. Für die jüngeren Demokratien hat die Entscheidung für oder gegen ein System besondere Bedeutung: Das Regierungssystem legt den Rahmen zur Ausübung der Funktionen von Exekutive und Legislative

fest, welche einen komplexen Einfluss auf den politischen Prozess nehmen und somit auf die Konsolidierung der Demokratie einwirken.[12] Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die verschiedenen Typen von Regierungssystemen gegeben.

1. Typen der Regierungssysteme und institutionelle Merkmale

Demokratische Regierungssysteme lassen sich systematisch anhand des Verhältnisses der Legislative zur Exekutive unterscheiden. Das Ausmaß der Teilung, Verschränkung und Dominanz beider Gewalten entscheidet darüber, ob von einem parlamentarischen oder präsidentiellen System gesprochen werden kann. In der Realität findet sich eine Vielzahl von Regierungssystemen, die Elemente beider Typen aufweist und sich keinem der „reinen Typen" zuordnen lässt. Es ist notwendig, zusätzliche „Idealtypen" zu konstruieren, um der realen Vielfalt demokratischer Institutionenordnungen Rechnung zu tragen (Merkel 1999: 138).

In der vergleichenden Regierungslehre gibt es eine Reihe unterschiedlicher Kriterienkataloge zur Konstruktion von Regierungssystemtypen (Steffani 1979, Duverger 1980). Die am überzeugendsten ausdifferenzierte Typologie findet sich bei Shugart und Carey (1992). Neben dem häufig als zentral anerkannten Kriterium des Abberufungsrechtes des Parlamentes gegenüber der Regierung bzw. der Frage, ob die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängt (Steffani 1979), bezieht Shugart zusätzlich folgende Kriterien in seine Typenlehre mit ein: Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung, das Auflösungsrecht des Parlaments durch den Staatspräsidenten, die Absetzungsrechte der Regierung durch das Staatsoberhaupt, legislative Vetorechte und präsidentielle Politikdomänen des Staatsoberhauptes etwa in der Außen-, Sicherheits- und Innenpolitik. Mit Hilfe dieses Kriterienkatalogs konstruieren Shugart und Carey vier Idealtypen (Shugart und Carey 1992: 18-26, zit. nach Merkel 1999: 139):[13]

(1) *Präsidentielle Regierungssysteme*: Der Präsident wird von den Bürgern als Regierungschef direkt gewählt. Er nominiert oder ernennt die Mitglieder des Kabinetts. Es gibt weder die Möglichkeit eines Misstrauensvotums des Parlaments gegenüber der Regierung noch eine Auflösungsmöglichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Der Präsident besitzt gewissermaßen verfassungsmäßig *law-making authority*.

(2) *Präsidentiell-parlamentarische Regierungssysteme*: Dieses Regierungssystem besitzt eine doppelköpfige Exekutive. Der Staatspräsident wird direkt vom Volk, der Premier vom Präsidenten nominiert und (indirekt) durch das Parlament gewählt. Der Präsident besitzt das

[12] So meint Lijphart (2002: 1): "The current great interest in the question of parliamentarism versus Presidentialism coincides with the wave of democratization – and the writing of new democratic constitutions – that has swept the world since the mid-1970s, beginning in southern Europe and spreading to Latin America, East Asia, Eastern Europe, the Soviet Union and South Africa".

[13] In ihrem vor kurzem veröffentlichten Buch haben Elgien und Moestrup die präsidentiell-parlamentarischen und parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssysteme zusammen als „semi-presidentialism" bezeichnet. Gemeint ist „where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to the legislature" (Elgie und Moestrup 2007: 6). Unter dem „semi-presidentialism" sind aber verschiedene „sub-types" auszumachen, die bzw. deren Wirkungen auf den Prozess der Demokratisierung den Kern dieses Buchs bilden.

Recht, einzelne Minister oder auch das gesamte Kabinett gegen den Mehrheitswillen des Parlaments abzuberufen. Das Parlament seinerseits hat zwar die Prärogative des Misstrauensvotums gegenüber dem Regierungskabinett, doch der Präsident besitzt gegenüber dem parlamentarischen Misstrauensvotum Vetorechte bzw. in letzter Instanz die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen.

(3) *Parlamentarisch-präsidentielle Regierungssysteme*: Das parlamentarisch-präsidentielle Regierungssystem besitzt ebenfalls eine doppelköpfige Exekutive. Im Unterschied zum präsidentiell-parlamentarischen System besitzt der Präsident jedoch nicht die Möglichkeit, die Regierung oder den Regierungschef gegen den Willen der Parlamentsmehrheit zu entlassen.

(4) *Parlamentarische Regierungssysteme*: Das Parlament ist sowohl bei der Wahl oder Abberufung der Regierung als auch in Bezug auf die Gesetzgebung souverän. Das Staatsoberhaupt (direkt oder indirekt gewählter Präsident oder Monarch) hat keine autonomen Befugnisse, in die Regierungsbildung einzugreifen oder das Parlament aufzulösen. Es besitzt ebenso keine unabhängigen Kompetenzen, in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu intervenieren.

Das Regierungssystem Taiwans beruht auf der Verfassung der Republik China von 1947, in der eine doppelköpfige Exekutive festgelegt wurde: Der Staatspräsident wurde indirekt durch die Nationale Versammlung gewählt; der Premier wurde vom Staatspräsidenten nominiert und vom Parlament bestätigt. Bis zur Demokratisierung war durch verschiedene autoritäre Maßnahmen die Macht für gut vier Jahrzehnte allein auf das Amt des Staatspräsidenten konzentriert.[14] Nach einer Reihe von Verfassungsrevisionen in den 1990er Jahren hat Taiwan zwar viele institutionelle Merkmale, die das von Shugart und Carey (1992) benannte präsidentiell-parlamentarische (Vgl. Merkel 1999: 140) oder semi-präsidentiell Regierungssystem (Elgie und Moestrup 2007) kennzeichnen, jedoch tendiert es eher zu einem präsidentiellen Regierungssystem (Vgl. Cheng und Haggard 2001: 193): Der Präsident, der seit 1996 direkt vom Volk gewählt wird, besitzt das Recht auf die Nominierung des Premiers, von dem er seit 1997 ohne Zustimmung des Parlaments Gebrauch machen kann. Seit 1997 existiert zwar ein Misstrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung, aber der Staatspräsident besitzt in Bezug auf das parlamentarische Misstrauensvotum die Möglichkeit, auf Vorschlag des Premiers das Parlament aufzulösen. So meint Shugart (2005: 358): „some cases (e.g. Russia and Taiwan) require a series of contingencies before either branch – executive and assembly – may threaten the survival of the other and hence generate incentives for them to transact that resemble pure presidential systems“. So wird im Folgenden vornehmlich auf das präsidentielle System eingegangen.

2. Wesentliche Auswirkungen des präsidentiellen Regierungssystems auf die demokratische Repräsentation und das *policy-making*: *majoritarian tendencies* aufgrund *temporal rigidity* und *dual democratic legitimacies*

[14] Vgl. Kapite l, S. 29 ff.

Die wissenschaftlichen Diskussionen über die Einflussnahme des präsidentiellen Regierungssystems auf den politischen Prozess und die Regierungspraxis werden vorwiegend auf Grundlage des Vergleichs mit dem parlamentarischen System durchgeführt, konzentrieren sich hingegen nicht auf die Interpretation einzelner Fälle (Linz 1990, Shugart und Carey 1992, Weaver und Rockman 1993, Lijphart 1999 und 2002, Mainwaring und Shugart 1997). Da zwischen den Ländern mit präsidentiellen Regierungssystemen gravierende Unterschiede bezüglich der politischen Praxen existieren (Shugart und Carey 1992, Elgie und Moestrup 2007), bestehen die im Folgenden dargestellten Auswirkungen des präsidentiellen Regierungssystems auf die Interessenrepräsentation und das *policy-making* aus einer knappen Zusammenfassung der in der Literatur häufig genannten Argumente.[15]

Bei der Interessenrepräsentation führt das präsidentielle Regierungssystem zu einer Mehrheitstendenz (majoritarian tendencies), also zur Verzerrung der Repräsentation (Shugart und Carey 1992: 30 ff., Lijphart 1999 und 2002). Dies geht vor allem auf die Disproportionalität der Präsidentschaftswahl zurück: Da das Staatsoberhaupt durch Pluralität oder Majorität bestimmt wird, kann er mit nur knapper Mehrheit als gewählt gelten und somit eine offensichtliche Disproportionalität verursachen.[16] Daraus resultieren nicht nur Legitimitätsprobleme, sondern auch die Verzerrung von Präferenzen der Wähler, die Missfunktion des politischen Systems für die Repräsentation sowie im extremen Fall der politische Extremismus. Die Verzerrung der Repräsentation wird durch die Bildung bzw. Zusammensetzung der Exekutive noch verstärkt, welche im präsidentiellen System ausschließlich der Befugnis des Staatspräsidenten unterliegt, ohne eine parteienübergreifende Kooperation oder Koordinierung zu benötigen. So dient die Repräsentation der Minderheit in der Exekutive oft nur als „descriptive representation“ (Lijphart 2002). Laut Lijphart (ebd.) hat dies zur Folge, dass sich das präsidentielle System in einer ungünstigen Lage befindet, die vielfältigen in einer pluralen Gesellschaft gegebenen bzw. aus multi-Cleavages entstehenden Konflikte zu lösen. Zudem können die Parteien, die bei der Präsidentschaftswahl verloren haben, aufgrund der Wirkung der Wahlzyklen in den Parlamentswahlen negativ beeinflusst werden, was im nächsten Abschnitt eingehend behandelt wird, und sind somit in Bezug auf ihre parteiliche Repräsentation in der Legislative benachteiligt. Ferner fördert die Präsidentschaftswahl gewissermaßen „personity politics“. So kann ein „political outsider“ trotz mangelnder politischer Erfahrungen bei großer Popularität als Staatsoberhaupt gewählt werden. Die Präsidentschaftswahl in Taiwan ermöglichte es der oppositionellen DPP innerhalb kurzer Zeit als Regierungspartei anzutreten (Fukuyama, Dressel und Chang 2005: 112 f.). Verglichen mit dem „insider“ wird der „political outsider“ wenig gewillt sein, sich um eine Koalitionsbildung im Parlament zu bemühen, wenn es für das Machtverhältnis nötig ist.

In Bezug auf den legislativen und *policy* Prozess entsteht die Mehrheitstendenz aus der

[15] Dieser Abschnitt beruht vornehmlich auf den Aufsätzen aus Lijphart 2002: Kap. 9, 13, 21 und 23.

[16] Lijphart (2002: 98) weist darauf hin, dass die „all-or-nothing“ Natur der Präsidentschaftswahl die Disproportionalität zu einem großen Teil mitverursacht: 46% in der Präsidentschaftswahl Frankreichs und der USA von 1988 sowie 63% in der Präsidentschaftswahl in Chile von 1970.

„winner-take-all nature of Presidentialism“ (Linz 1994). Das Amt des Staatspräsidenten ist das einzige angestrebte Ziel aller Parteien. Daraus ergeben sich extreme Gegensätzlichkeiten der Parteien und eine steigende wahlpolitische Anspannung. Der Sieger in der Präsidentschaftswahl gewinnt den ersten Preis und sichert sich damit über einen gesetzlich festgelegten Zeitraum die absolute Kontrolle über die Exekutive, in der die Wahlverlierer kaum einen Platz finden können und dadurch kein Motiv haben, mit der Regierung zu kooperieren. Bei „divided government“ führen die „dual democratic legitimacies“ – die Legislative und die Exekutive werden direkt vom Volk gewählt und besitzen eine eigene verfassungsmäßige Amtsdauer – oft zu einem „policy gridlock“. In einer homogenen Exekutive überschätzt der Staatspräsident oft die Bedeutung und Notwendigkeit seiner politischen Vorschläge und zeigt dadurch im Allgemeinen wenig Respekt vor der Opposition. Dadurch, dass eine parlamentarische Mehrheit zum Erlass der Gesetze erforderlich ist, aber nicht für die Existenz der Exekutive, stellt sich die Koalitionsbildung im präsidentiellen System oft als „piecemeal“ dar; vor allem dient sie als eine wichtige Quelle der Patronage für die Abgeordneten.

Wie und mit welchen Folgen sich das präsidentielle Regierungssystem auf die Interessenrepräsentation und den politischen Prozess für das *policy-making* auswirkt, wird in der Praxis durch Parteien*politics*, die Wahlsysteme und das Wahlergebnis bestimmt. Mainwaring und Shugart (1997) weisen z.B. darauf hin, dass nicht allein das präsidentielle System für den Deadlock zwischen Exekutive und Legislative verantwortlich ist, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen diesem Regierungssystem und der Konstellation des Parteiensystems. Die entscheidende Frage ist, ob der Staatspräsident ausreichende parlamentarische Unterstützung für seine Ideen erhält. Dies kann als eher unmöglich bezeichnet werden in einem Mehrparteiensystem, in einem Zweiparteiensystem mit „divided government“ und in einem System, in dem der Staatspräsident sich mit einer kohäsiven Ein-Partei-Opposition konfrontiert sieht. Letztgenanntes System findet sich häufig in lateinamerikanischen Ländern. In den folgenden zwei Abschnitten werden jeweils die politischen Institutionen für die Interessenrepräsentation durch Parteien und Wahlen sowie die politischen Institutionen für die Formulierung und Implementierung politischer Entscheidungen im präsidentiellen Regierungssystem behandelt.

Die politischen Institutionen für die Interessenrepräsentation

1. Parteien und Parteienwettbewerb

Eine der wesentlichen Dimensionen der Demokratisierung und des politischen Wandels in den neuen Demokratien betrifft die Existenz der konkurrierenden Wahlen und Parteien. Durch demokratische Wahlen und Parteienkonkurrenz wird ein Regimewechsel ermöglicht und somit übernimmt die Regierung die Verantwortung für die Präferenz der Wähler. Dies repräsentiert die

Entwicklung von *procesdure democracy* – „government approved by the people“ (Schumpeter 1947) hin zu *substantial democracy* –„government responsive to the people“ (Downs 1957). In diesem Prozess gewinnt die demokratische Beziehung zwischen Bürgern, politischen Akteuren (Politikern und Parteien) und der Regierung an substantieller Bedeutung. Dabei kommt den Parteien als intermediäre Vermittlungsinstitutionen eine zentrale Rolle zu.

In Demokratien erfüllen Parteien gegenwärtig zentrale Funktionen, die von keinen anderen Institutionen, Organisationen und Akteuren übernommen werden können. Sie mobilisieren in Wahlen die Massenunterstützung der Bürger; sie stellen die parlamentarischen Repräsentanten und das Regierungspersonal von der lokalen bis zur zentralen Ebene; sie aggregieren gesellschaftliche Interessen, formulieren Programme und entwerfen politische Optionen; sie tragen somit Forderungen und Unterstützungsleistungen aus der Gesellschaft in die staatlichen Institutionen; sie sind also die wichtigsten politischen „Transmissionsriemen“ zwischen Gesellschaft und Staat in modernen Demokratien (Morlino 1995: 315, zit. in Merkel 1999: 9, Gunther und Diamond 2001). Mit stichfesten empirischen Argumenten wird den Parteien in reifen westlichen Demokratien eine eminente Bedeutung für das Funktionieren repräsentativer Demokratie zugeschrieben. Ihr Rollenspiel in der demokratischen Repräsentation wird als „responsible party government”-Modell betrachtet: *Politics* ist das Resultat aus den Wechselwirkungen zwischen *principles* (Bürgern, Wählern) und *agents* (politischen Kandidaten, Amtsinhabern). Diese Wechselwirkungen sind vor allem durch fünf Elemente gekennzeichnet (Kitschelt und Wilkinson 2007: 1 f.): (1) Wähler haben bestimmte politische Präferenzen; (2) Politiker und Parteien haben ihre *Issue*-Positionen, die sich simplifiziert durch eine Links–Rechts–Dimension unterscheiden lassen; (3) Wähler werden die erwähnten *Issue*-Positionen der Parteien einschätzen und damit die entsprechende Wahlentscheidung treffen; (4) die erfolgreiche Partei (Koalition) wird ihr Wahlkampfversprechen erfüllen; (5) Wähler werden anhand dessen bei der nächsten Wahl die Parteien bewerten und dementsprechend ihre Stimme abgeben. Kurz gefasst: Die Verbindung zwischen Parteien und Bürgern (Wählern) stellt in den meisten westlichen Demokratien „principle-agent relations of accountability and responsiveness” dar. Dies gilt jedoch nicht unbedingt für viele der jungen Demokratien.

Die jungen Demokratien, die seit der von Huntington (1991) beschriebenen „Dritten Welle der Demokratisierung“ entstehen, sind in völlig andere kulturelle, soziale, ökonomische und politische Kontexte als die etablierten Demokratien eingebettet. Die Parteien und Parteiensysteme in den jungen Demokratien werden nicht genau jene Phasen durchlaufen und nicht exakt die organisatorischen Formen und politische Bedeutung annehmen wie ihre Vorgänger, die sich vor Beginn des 20. Jahrhunderts herausgebildet haben. So erkennt z.B. von Beyme (1999) deutliche Anzeichen, dass die meisten der aus den Demokratisierungsprozessen der „Dritten Welle“ entstandenen Parteiensysteme viele Merkmale, die noch für die Parteiensysteme der klassischen Moderne kennzeichnend waren, nicht mehr oder nur in abgeschwächter Form ausbilden. Dazu zählen vor allem ein hoher Organisationsgrad, ein klares programmatisches Profil und stabile

Parteienidentifikationen. Besonders erwähnenswert ist: In den jungen Demokratien beruht die Parteienkonkurrenz um die Wählerstimmen nicht auf kohärenten programmatischen Paketen, die durch eine Links-Rechts-Skala beurteilt werden können. Die programmatischen Positionen der Parteien sind oft inhaltlich weit gedehnt, ambivalent, und nicht leicht zuzuordnen. Daher schaffen die Parteien es häufig nicht, solide Unterstützungen der Wählerschaft zu erhalten. Die aus Parteiidentifikationen entstehenden Emotionen seitens der Wähler sowie der aus der Erfahrung gegebene Glaube an die Kompetenz der Partei zum Regieren, z.B. ihren Beitrag zum Wachstum, scheinen keine wesentliche Quelle für die Verbindung zwischen Bürgern und Parteien zu sein (Kitschelt und Wilkinson 2007: 3).

Da es bisher keine die Entwicklung der Parteien in Ostasien bzw. Taiwan erklärenden Theorien gibt, werden die Fragen – wie üben die Parteien in Taiwan die Funktion der demokratischen Repräsentation aus und welche Auswirkungen ergeben sich daraus auf die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Politik – durch die Analyse der Genese, Entwicklung und Charakter der politischen Parteien in Taiwan beantwortet. Durch einen knappen Vergleich mit den westlichen Demokratien in Bezug auf die Genese und Entwicklung der Parteien wird gezeigt: Neben der hegemonialen KMT entstanden die politischen Parteien in Taiwan erst seit Ende der 1980er Jahre – also kurz vor der Demokratisierung. Sie entwickelten sich mit dem politischen Wandel, orientierten sich ausschließlich an der „vote-seeking“, also der Maximalisierung der Wählerstimmen, und differenzierten sich in erster Linie durch die Frage der nationalen Identität, aber nicht durch die Links-Rechts-Ideologien. Während die repräsentative Funktion der Parteien – „interest articulation and aggregation and policy formulation“ (Bartolini und Mair 2001) – in den westlichen Demokratien das eben erwähnte „responsible party government“-Modell charakterisiert, erfolgt diese in Taiwan vornehmlich durch „patronage-based party-voter linkage“, also eine auf sozialen Netzwerken beruhende, patronagezentrierte Verbindung zwischen Parteien und Wählern (Vgl. Piattoni 2001, Kitschelt und Wilkinson 2007). Diese Art der Interessenrepräsentation der Partei wurde aber aus finanziellen und politischen Gründen allmählich außer Funktion gesetzt. Bei der Sozialpolitik haben die Parteien keine feste Position und sind stark von der Stellungnahme ihres Hauptgegners beeinflusst worden. Anschließend wird auf eine zentrale Dimension der Demokratisierung – die Parteienkonkurrenz – eingegangen. Behandelt werden die Argumente vom „simple democracy approach“ und die Einflussnahme des Parteienwettbewerbs auf die Sozialpolitik. Die durch die Demokratisierung ermöglichte Parteienkonkurrenz führte in Taiwan nicht nur zur Einführung und Expansion neuer Alterssicherungsmaßnahmen – entsprechend der These vom „simple democracy approach“, sondern auch zur Reform des bestehenden Alterssicherungssystems. Dabei charakterisierte die Reform eher „vice into virtue“, aber nicht „blame avoidence“.

(1) Genese und Entwicklung der Parteien und die Art der Interessenrepräsentation

A. Die westlichen Demokratien: Links-Rechts-orientierte Parteien und Interessen-

repräsentation nach dem „responsible party government“ – Modell

„Parties are by far the most important part of the representative structure in complex democratic societies“ (Lipset 1963: 288). Eine der wichtigsten Funktionen der politischen Parteien kommt der „societal representation“ zu (Lipset 1963, vgl. Gunther und Diamond 2001: 8). Wen die Parteien repräsentieren und wie sie die Funktion der Repräsentation ausüben, wird mit Hilfe der Analyse zur Entstehung und Entwicklung von Parteien beantwortet.

Die einflussreichste sozialstrukturelle Erklärung über die Entstehung, die Struktur und die Konstanz von Parteien geht auf Syemour M. Lipset und Stein Rokkan (1967) zurück.[17] Sie versuchten, die Entwicklung der Parteien in Europa aus bestimmten gesellschaftlichen Konflikten heraus zu verstehen. Der historischen und vergleichenden Untersuchung zufolge lassen sich die sozialen Spannungen auf die Probleme zurückführen, die die Folge zweier Prozesse zwischen dem 17. und 20. Jahrhundert sind, nämlich der Nationwerdung (nationale Revolution) und der Industrialisierung (industrielle Revolution). Konzeptionell werden die beiden grundlegenden sozialen Konfliktlinien in ein zweidimensionales Schema übertragen, das eine funktionale und eine territoriale Dimension besitzt. Die sich hieraus ergebenden vier Konfliktlinien sind: (1) die Spannung zwischen Zentrum und Peripherie (zwischen dominanter Kultur und unterworfener Kultur); (2) die Spannung zwischen Staat und Kirche; (3) die Spannung zwischen Bodenbesitzern und Handels- und Unternehmergruppen (zwischen Agrar- und Industrieinteressen); (4) die Spannung zwischen Produktionsmittelbesitzern und Arbeitnehmern (zwischen Kapital und Arbeit) (zit. nach Nohlen 2000: 70). So lassen sich einige für die meisten westlichen Demokratien brauchbare Einteilungen der Genesis von Parteiensystemen finden, die zugleich zweckdienlich sind als Typologie der „ideologischen Familien“ von Parteien (von Beyme 1984, Kap. 2): liberale, konservative, sozialistische, sozialdemokratische, christdemokratische Parteien u.a. Anders formuliert: In den westlichen Demokratien, vor allem in Westeuropa, können die meisten Parteien anhand ihrer ideologischen Orientierung differenziert werden. Ihre Rolle in der Interessenrepräsentation charakterisiert das eben erwähnte „responsible party government“–Modell. Daraus wird eine der wichtigsten Theorieschulen für die Erklärung über die wohlfahrtsstaatlichen Tätigkeiten/Entwicklungen in den westlichen Demokratien entwickelt – die Parteiendifferenz-Hypothese oder „parties-do-matter“-These.

Dieser Hypothese zufolge werden Parteien bestimmte politische und soziale Interessen ihrer Klientel vertreten und diese in Politik umsetzen, wenn sie an die Regierung gelangen. So führen in den westlichen Demokratien die Unterschiede in parteipolitischer Zusammensetzung von

[17] Zur Erklärung der Entstehung der Parteien in den westlichen Demokratien überwogen in der Literatur drei theoretische Ansätze (LaPalombara und Weiner 1966: 7, von Beyme 1984: 27 ff.): (1) institutionelle Theorie, welche die Parteien aus der Entwicklung parlamentarischer Systeme und der ihnen zugrunde liegenden Wahlsysteme ableiteten; (2) historische Krisensituationstheorien, die mit der Neuentstehung von Staaten oder dem Zusammenbruch von Verfassungssystemen operierten; (3) Modernisierungstheorien, die weniger politische Faktoren als soziale und ökonomische Grundlagen der Parteienentstehung analysierten.

Regierungen zu feststellbaren Unterschieden hinsichtlich der Staatstätigkeit (Hibbs 1977, Castles 1982, Schmidt 1996, Garrett 1998, vgl. Schmidt 2000: 26 f.), vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Besonders große Unterschiede der politischen Steuerung sind zwischen Linksparteiregierungen und liberalen oder säkular-konservativen marktorientierten Regierungen zu erwarten. Mitunter zeigen sich auch beträchtliche Unterschiede im Tun und Lassen zwischen den Links- und den Mitte-Regierungen auf der einen und allen anderen Regierungen auf der anderen Seite; ein starker Einfluss der großen Links- und der großen Mitteparteien, insbesondere der christdemokratischen Parteien, auf die wohlfahrtsstaatliche Politik wird auch nachwiesen (van Kersbergen 1995). Mit der parteipolitischen Färbung der Regierung variiert die Staatstätigkeit. Dies bringt wiederum bestimmte Folgen mit sich: in Bezug auf die Höhe der Staats- sowie Sozialausgaben, das Maß an staatlicher Intervention in den Arbeitsmarkt, das Niveau und die Struktur der Steuern, die Korrektur der sich aus der Beschäftigung und dem Markt ergebenden Ungleichheit, die Verleihung des Sozialbürgerrechtes und die Umverteilung (Hibbs 1977, Esping-Andersen 1990, Huber und Stephens 2001) sowie auf die Höhe der Rentenausgaben (Huber und Stephens 1998), auf das Niveau und die Qualität der Altersrente (Myles 1989, Palme 1990). Außerhalb der OECD-Länder wird der Einfluss der Parteien auf die soziale Ungleichheit ebenfalls bestätigt (Huber u.a. 2006).[18]

Der cleavage-Struktur von Lipset und Rokkan zufolge, die für die westlichen entwickelten Gesellschaften typisch ist und entlang derer sich die Parteiensysteme ausbilden, ist aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung in der Nationsbildung und der Industrialisierung in den meisten neuen Demokratien wie Taiwan und sogar in den USA nur schemenhaft erkennbar. Dies spiegelt sich gewissermaßen darin wider, dass die politische Parteien in diesen Ländern weder klare voneinander differenzierbare Ideologien noch deutliche programmbezogene Positionen haben. Während sich die eben dargestellte These „parties matter“ darauf stützt, dass Parteien effektive bzw. ihren Anhängern zugunsten Programme einführen werden, verweist ein anderer Argumentationsstrang auf die Orientierung der Parteien nach Patronage – „the granting of „divisible“, „distributive“ benefits to particular business and popular constituencies“ (Shefter 1977 und 1994). So kommen Orloff und Skocpol (1984) und Orloff (1993) zu dem Ergebnis, dass im Gegensatz zu den europäischen Ländern die „patornage basis of US politics“ einen maßgeblichen Einfluss auf den Zeitpunkt und die Inhalte der amerikanischen Sozialpolitik ausüben. Sachsenröder und Frings (1998: 2) weisen darauf hin: „The ideological or programme related standpoints of most of the important or prominent political parties in the region (east and southeast Asian) appear unclear“. Von eminenter Bedeutung ist, dass in Ländern der „Dritten Welle der Demokratisierung“ die aus dem demokratischen Wandel gegebene politische Mobilisierung der Masse erst seit den 1970er Jahren in Erscheinung tritt, in denen die sozialen,

[18] Schmidt (1996 und 2001) erkundet die Möglichkeiten und Grenzen des Einflusses politischer Parteien auf die Staatstätigkeit. Er zeigt, dass die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen einen beträchtlichen Unterschied in der Regierungpraxis machen. Allerdings ist die parteipolitische Zusammensetzung nur einer unter anderen Bestimmungsfaktoren der Staatstätigkeit. Dabei sind der Demokratietypus, die Zahl und das Gewicht der Vetospieler am wichtigsten.

politischen und wirtschaftlichen Kontextbedingungen völlig verschieden von denen des 19. Jahrhunderts waren, in dem die politischen Parteien in Westeuropa entstanden waren. Dies hat entscheidende Auswirkungen auf die politische Entstehung der Parteien, ihre Mobilisierungsstrategien und vor allem auf die Ausübung der Funktion der Interessenrepräsentation der Parteien in den jungen Demokratien.

B. Taiwan: Parteiendifferenz durch die Frage der nationalen Identität, auf sozialen Netzwerken und Patronage beruhende Interessenrepräsentation der Parteien

Bisher gibt es noch keine theoretischen Erklärungen über die Entstehung der Parteien, die umstandslos auf die Parteien außerhalb Europas in der Zeit zwischen dem Ende des 19. und dem Anfang des 20. Jahrhunderts übertragen werden können (van Biezen 2003: 179, vgl. Gunther und Diamond 2001). Die Untersuchungen bzw. die Bildung der Theorien über die Parteien in den jungen Demokratien betrafen vorwiegend die Länder in Europa.[19] Die wissenschaftlichen Forschungen über die Parteien in Taiwan – sowohl Fallstudie als auch vergleichende Untersuchung – wurden meistens unter den Thematiken „Demokratisierung", „politische Stabilität und Konsolidierung" sowie „Wahlen" zusammen behandelt.[20] Dies reflektiert die Tatsache: „Democracy brings the political participation and competition that comes to be defined almost exclusively in terms of party" (Vgl. van Biezen 2003: 175). Eine der zentralen Dimensionen der politischen Transformation kommt „the emergence of newly competitive party systems" zu (Vgl. Webb und White 2007: 4). Die Genese und Entwicklung der politischen Parteien in Taiwan hängen eng mit der Demokratisierung und dem politischen Wandel zusammen. Dies hat die Art der Interessenrepräsentation der Parteien besonderes geprägt und damit heben sich die Funktionen der Parteien in Taiwan von denen in den westlichen Ländern ab.

Während der etwa vierzig Jahre andauernden politischen Autorität seit Ende der 1940er Jahre war die Gründung von politischen Parteien verboten und so gab es in Taiwan nur eine autoritäre Partei KMT, die bis 2000 regierte. Die erste politische oppositionelle Partei – die DPP – gründete sich im Jahr 1986. Sie entstand aus der Gruppierung der überwiegend aus ***taiwanischer Bevölkerung*** bestehenden oppositionellen Strömung und charakterisierte die extern mobilisierte Partei, die extrem von der Macht ferngehalten wurde.[21] Die DPP stellte sich als eine „anti-system, all

[19] Zu Parteien in Südeuropa vgl. van Biezen (2005), zu Parteien in Ost- und Zentraleuropa vgl. Kay (1992), Kitschelt u.a. (1999).

[20] Croissant (1997) untersucht die Rolle der politischen Parteien für den Übergang zur Demokratie, insbesondere ihren Einfluss auf die demokratische Konsolidierung in vier asiatischen Ländern – Philippinen, Südkorea, Taiwan und Thailand; Bosco (1994) vergleicht die Strategien der KMT und der DPP für den Wahlkampf nach der Demokratisierung; Chu (2001) analysiert die Entwicklung der Parteien in Taiwan mit dem politischen Wandel; Yu (2005) diskutiert mit den Ergebnissen der Wahlen die Entwicklung des Parteiensystems zwischen 1995 und 2004.

[21] Die Auswirkungen des sich in der formativen Phase herausbildenden Beziehungsmusters zwischen den politischen Parteien und dem bestehenden Regime – externally mobilized or internally mobilized party (Duverger 1954) – auf die Repräsentation dieser Partei durch *policy* oder Patronage werden von Shefter (1977 und 1994) eingehend behandelt. Eine extern mobilisierte Partei ist die Partei, die zum Zeitpunkt, zu dem sie eine Massengefolgschaft ausgebildet hat, außerhalb des politischen Machtbereichs angesiedelt ist, also von den herrschenden Eliten, dem ancien régime, systematisch von der Macht ferngehalten wird. Für extern mobilisierte Parteien besteht keine

embracing“ Partei (Wu 2001: 16 f.) dar und bemühte sich mit einer allgemeinen Interessenrepräsentation darum, in einer Reihe von Wahlen nach der Demokratisierung – markiert durch die Aufhebung des Kriegsrechtes im Jahr 1987 – ihre Unterstützungsbasis zu vergrößern und dadurch ihre zentrale Aufgabe – die KMT-Regierung zu stürzen – zu erfüllen. Als eine organisatorisch und finanziell schwache Partei verfügte die DPP über keine nennenswerten Ressourcen und konnte nur durch die Ideologien – „appeal to voters based on ideas, symbols and principles, including those as vague as virtue, justice and democracy“ (Bosco 1994: 41) – die Wähler für sich mobilisieren.[22] Das herkömmliche Thema der ideologischen Wahlkampagne der DPP war die Kritik am KMT-Regime – „KMT rule is illegitimate and unjust“ (ebd.: 43) – und seit 1991 die Frage der Unabhängigkeit Taiwans, die während der Zeit des KMT-Regimes tabuiert wurde, das die „Republic of China“ als alleine Vertretung für das Festland China hielt und die Wiedervereinigung anstrebte, und deshalb für die taiwanische Bevölkerung von spezifischer Bedeutung war (Vgl. Yang 2007).

Die hegmonische KMT war auch eine extern entstehende Partei. Wie im ersten Kapitel erwähnt, bildete sie Ende der 1940er Jahre eine Exil-Regierung auf Taiwan, nachdem sie im Bürgerkrieg gegen die Kommunisten im Festland China verloren hatte. In Taiwan konstruierte die KMT einen autoritären bzw. von ***Festländern*** dominierten Partei-Staat, kontrollierte alle Staatsressourcen und widmete sich der Modernisierung des Staates. Während die Wahlen zu zentralen Vertretungsorganen – dem Parlament und der Nationalen Versammlung – suspendiert wurden, erlaubte das KMT-Regime für das internationale Ansehen „free China“ seit 1950 regelmäßige Wahlen auf kommunaler Ebene, für die sich die KMT auf die lokalen Faktionen stützte. Das KMT-Regime unterstützte mindestens zwei Faktionen in jeder Gemeinde oder jeder Region und ließ sie miteinander konkurrieren. Diese Faktionen umfassten die einflussreichen lokalen Persönlichkeiten. Sie gaben dem KMT-Regime die politische Loyalität und Unterstützung bzw. sicherten durch ihre Netzwerke das Wahlergebnis auf kommunaler Ebene, um die von der KMT gewährten politischen bzw. wirtschaftlichen Ressourcen bzw. Privilegien zu erhalten.[23] Diese „factional politics“ beruhten auf Patronage und sozialen Netzwerken: „To win elections, politicians promise and deliver resources. Resources are delivered through a network of kin and friendship connections that form the building blocks of the faction“ (ebd.: 31); sie repräsentierten eine Art der Verbindung zwischen den politischen Akteuren (Parteien, Kandidaten) und den

---

Möglichkeit, eine politische Gefolgschaft über die Vergabe von staatlichen Ressourcen, insbesondere öffentlicher Ämter, zu mobilisieren bzw. an sich zu binden. Demzufolge werden sie versuchen, mit Ideologien und politischer Orientierung eine breite Anhängerschaft an sich zu ziehen.

[22] In der Untersuchung über die politische Transformation Taiwans hat der Wissenschaftler Yang die Organisation und die Finanzen der DPP folgendermaßen beschrieben: „Organizationally the movement, now renamed the Democratic Progressive Party (DPP in Deutsch), was self-admittedly puny. At the end of 1986, when the regime lifted martial law, DPP boasted only three thousand members across the island, out of a population of twenty million. Party Finances were practically nonexistent. As recently as 1991 the party’s entire paid staff consisted of about twenty workers at its national headquarters“ (Yang 2007: 521).

[23] „Factions are based on networks which predate the arrival of the KMT. Factions arose because though power and authority were concentrated in the hands of the KMT, they had to deal with local politicians whose wealth and vote-getting abilities gave them some leverage over the central authorities“ (Bosco 1994: 35). Joseph Bosco (1992) hat dies eingehend analysiert.

Wählern sowie eine Art der Interessenrepräsentation der Partei, die in erster Linie auf den sozialen Netzwerken basierte und patronagezentriert war. Sie verhalfen der KMT zum Sieg in den kommunalen bzw. – nach der Demokratisierung – nationalen Wahlen[24] und beeinflussten die Art und Weise der Interessenrepräsentation der anderen Parteien. Sie zwangen also die anderen Parteien in einem neuerlichen Anlauf zur Konkurrenz um die Wählerstimmen durch die sozialen Beziehungen und vor allem die Gewährung der Patronage. Erst mit der Durchführung der Wahlen zur Präsidentschaft sowie zu Exekutiveposten in den großen Städten Taipei und Kao-hsiung, in denen eine auf sozialen Netzwerken basierte Wahlkampfmobilisierung nicht gut funktionieren konnte, sowie mit der Aufforderung der Opposition zu politischen Reformen gegen die aus dieser Wahlkampfmobilisierung erzeugten „money politics" der KMT veränderte sich nach und nach die patronagezentrierte Interessenrepräsentation der Partei. Dies wird im Abschnitt über die Wahlen und Wahlsysteme noch eingehend behandelt.

Neben den zwei wichtigsten bzw. gegnerischen Parteien entwickelten sich die anderen Parteien ausschließlich aus der Spaltung der KMT, die durch den innerparteilichen Konflikt erzeugt wurde. Diese sind die NP von 1993, die PFP von 2000 und die TSU von 2001.[25]

Da die politischen Parteien in Taiwan aus der Demokratisierung und dem innerparteilichen Konflikt der KMT entstanden und vor allem durch die langjährige „growth-with-equality" keine offen erkennbaren sozio-ökonomischen Probleme vorhanden waren, die aus ökonomischer Deprivation und sozialer Marginalisierung hätten entstehen können,[26] unterschieden sich die politischen Parteien nicht durch sozio-ökonomische Ideologien, sondern eher durch politische Themen, vor allem in der Frage der nationalen Identität. So betraf der zentrale Streit- und Differenzpunkt zwischen den zwei wichtigsten Parteien – der KMT und der DPP – nicht die „materialist issues" wie z.B. die Wirtschaftentwicklung, sondern „national consciousness": „the KMT's goal of reunification with the mainland and the DPP's goal of self-determination or independence" (Wu 2001: 14). Die Formierung neuer politischer Parteien hat die Struktur nicht geändert. So weist Wu (2001: 12 f.) darauf hin: „Taiwan politics is dominated by political parties that define themselves and separate each other primarily according to subethnic cleavage, different national identifications, and opposite attitudes toward mainland China…Most of the mainlanders support either the KMT that since 1990s holds a middle-of-the-ground position on the unification/independence spectrum, or the NP and the newly-formed PFP that are more pro-unification than the KMT. The DPP has long held a pro-independence, anti-Peking position. The party's supporters are predominantly native Taiwanese. Even though the party alignment of different subethnic groups tends to be less evident among the younger generations, the basic

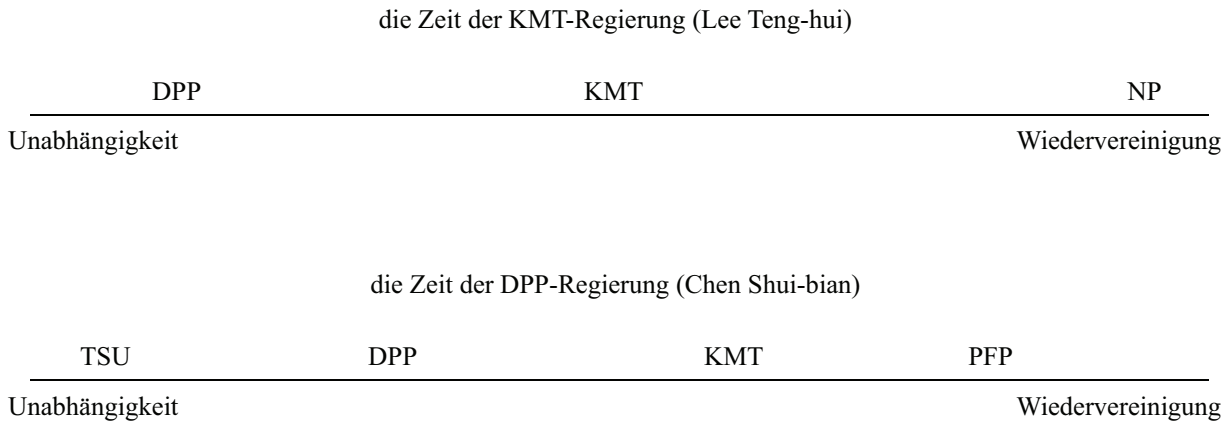
[24] Die KMT kontrollierte im Durchschnitt jeweils 55% und 65% der Sitze im Parlament und in der Nationalen Versammlung in den 1990er Jahren (Central Election Commission, im Internet: htte://www.210.69.23.140/cec/cechead.asp).

[25] Zur Entstehung dieser Parteien vgl. Kapitel 1, S. 33 ff.

[26] Diese sind im Abschnitt über die Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung im Kapitel 1 eingehend behandelt worden. Vgl. Kapitel 1, S. 41 ff.

structure remains in place“ (Vgl. Yu 2005: 117). Lin (2003: 57) zufolge war (ist) die Frage der nationalen Identität ein ausschlaggebendes Thema, das über die Wahlen hinaus wirkt und mit dem die Wähler den Unterschied zwischen den Parteien einfach aufheben können – wie in der Abbildung 3-1 gezeigt wird (ebd.: 58).

Abbildung 3-1: Politische Positionen der Parteien in Frage der nationalen Identität



Von zentraler Bedeutung ist, dass keine Partei in Taiwan sich durch die Links-Rechts-Dimension definiert. Sowohl die KMT als auch die DPP sind „unternehmensfreundlich“; „neither has a major working class representation built into its organizational structure“ (Wu 2001: 14). In Bezug auf die sozialpolitische und wirtschaftliche Politik gab es keine signifikanten ideologischen Unterschiede zwischen der KMT und der DPP (Bosco 1994: 42 f.). Dies gilt auch für die anderen Parteien.

Über die fehlenden links-rechts-ideologischen Unterschiede zwischen den Parteien hinaus weisen die Parteien in Taiwan ein gemeinsames Merkmal auf: Sie zielen vornehmlich auf „vote-seeking“, kaum auf „policy-seeking“ (Strom 1990, Wolinetz 2002: 149 ff.).[27] Während sich die DPP darum bemühte, durch „vote-seeking“ – die Maximalisierung der Stimmen – das KMT-Regime zu stürzen und die Regierung zu übernehmen, wollte die KMT mit der Maximalisierung der Stimmen

[27] Einen der Schwerpunkte in der Literatur über die politischen Parteien stellt die Klassifizierung der Parteien dar (Vgl. Krouwel 2006). Behandelt sind vornehmlich die politischen Parteien in den westeuropäischen Ländern, die als entwickelte Demokratien bezeichnet werden und meistens ein palamentarisches System haben. Von daher ist die Anwendung dieser Klassifizierung auf die jungen Demokratien bzw. die Länder mit einem (semi-)präsidentellen Regierungssystem nicht ohne Probleme. Wolinetz (2002) gliedert die Parteien durch ihre Orientierung – vote-seeking, policy-seeking and office-seeking – und weist darauf hin, dass sich diese Klassifizierung die „Facetten“ der Verhalten und Präferenzen der Parteien widerspiegelt, vor allem „provide us with categories which are widely applicable and not tied to any one geographic area or subset of parties“ (ebd.: 150). Die „vote-seeking, policy-seeking and office-seeking” Parteien werden folgenderweise definiert (ebd. :149 f.): „A ***policy-seeking*** party is one which gives primary emphasis to pursuit of policy goals, a ***vote-seeking*** party is one whose principal aim is to maximize votes and win elections, while an ***office-seeking*** pary s primarily interested in securing the benefits of office – getting its leaders into government, enjoying access to patronage, etc. – even if this means sharing power with others or pursuing strategies which fail to maximize its share of the vote.“.

ihre demokratische politische Legitimität gewinnen.[28] Sowohl die KMT als auch die DPP charakterisierte die Catch-All-Parteien (Chu 2001), die als „vote-seeking“ Parteien bezeichnet werden (Wolinetz 2002: 161). Die kleinen Parteien – die NP und vor allem die PFP und die TSU – haben eine noch jüngere Geschichte und versuchen durch die Maximalisierung der Stimmen ihre Stelle im politischen System zu etablieren bzw. zu konsolidieren. Weil im semi-präsidentiellen Regierungssystem nur eine Partei (oder ein Parteiblock) das Präsidentamt gewinnen und die Exekutive kontrollieren kann, werden dadurch die Parteien in diesem Regierungssystem besonderes zum „vote-seeking“ verführt: „The desire to capture a single indivisible office brought divergent groups together (forgetting principles and policies in the process)…Because they benefit from assembling broad coalitions in order to compete for a single indivisible office, parties in presidential systems might be tempted to take this form (vote-seeking)“ (ebd.: 152).

Die zentrale Aufgabe der „vote-seeking“-orientierten Partei stellt die Maximalisierung der Stimmen und den Gewinn der Wahlen dar (Vgl. Downs 1957). Demzufolge sind die politischen Positionen dieser Parteien und die von denen vertretenen Interessen bzw. Politik nicht „locked in“; sie werden oft geändert und vor allem manipelarisiert, um die Interessen der Wähler zu verfolgen und dadurch ihre Unterstützung zu gewinnen. Neben der Aufstellung der „policies“ wird mehr Gewicht auf die Techniken des Wahlkampfs gelegt: „In elections campaigns, the emphasis will be on techniques designed to win votes rather than on specific policies, which will change from election to election. Devices employed may involve bidding for the support of specific interests, emphasizing leaders, or otherwise packaging the party so that it will maximize votes“ (Wolinetz 2002: 151). In den wissenschaftlichen Forschungen über die Wahlen und Parteien in Taiwan wurden diese Phänomene erwähnt (Vgl. Chu 2001, Fell 2005, Hsieh 2002). Selbst wenn die Parteien im Wahlkampf „policies“ aufstellen, spiegeln sich diese keine konsistente *policy*relevante Position der Parteien wider, sondern sie sollen in erster Linie die Partei selbst begünstigen und den Gegner benachteiligen. In der Analyse über die Parteienkonkurrenz in Taiwan weist Fell (2004: 107) darauf hin: „The key objective of party leaders in electoral campaigns is to set the political agenda on issues that favor their party or damage their opponents“. Die Orientierung der Parteien ausschließlich an der Maximalisierung der Wählerunterstützung kostet oft die politische Konsistenz der Parteien. „In extreme cases, this might be indicated by frequent and sharp reversals of policy positions, de-emphasizing or blurring positions, and aggressive pursuit of votes“ (Wolinetz 2002: 154).

Die Charakter der Parteien – die fehlenden Links-Rechts-Ideologien, die nationale Identität zentrierende Differenz und die überwiegend Orientierung an „vote-seeking“ – wirken auf vierfache Weise auf die sozialpolitische Interessenrepräsentation der Parteien ein:

[28] Wolinetz (2002: 150) betont, dass die drei wesentlichen Orientierungen der Parteien – vote-seeking, policy-seeking und office-seeking – weder „mutually exclusive“ noch „entirely independent of each other” sind: „Although parties in electoral competition must pursue vote in order to win office and carry out programes, parties giving higher priority to one orientation will typically be lower on at least one of the other two“.

(1) Die Parteien haben keine konsistente Position in der Sozialpolitik. Aus wahlkampfspolitischer Erwägung werden sie unterschiedliche Stellungnahme zur Sozialpolitik geben. Während die DPP in den 1990er Jahren scharf den wirtschaftlichen „Developmentalism“ sowie die konservativen und rückständigen sozialpolitischen Ideologien der KMT kritisiert und stattdessen den Aufbau eines institutionellen Wohlfahrtsstaates gefordert hatte – dies trug zur sozialpolitischen Expansion in den 1990er Jahren bei (Vgl. Kapitel 2) –, plädierte der Staatspräsident Chen der DPP aufgrund der Rezession im Jahr 2001 aber für „Wirtschaftsentwicklung zuerst, soziale Wohlfahrt später“ (Lei 2003). Bei der KMT sieht man auch eine völlige Umstellung bei der Sozialpolitik. Während die KMT, die von vielen Wissenschaftlern als konservative Partei für die Wohlfahrtsstaatstätigkeiten Taiwans angesehen wurde (Chu 2001), die beitragsfreie Altersrente der DPP am Anfang der 1990er Jahre als negativ für den Staatshaushalt ansah und immerhin eine strenge Einkommensprüfung für die Gewährung der Sozialtransferleistung forderte, schrieb sie aber nach dem Regierungswechsel im Gesetzesentwurf über den Alterswohlfahrtzuschuss 2000 viel lockere Anspruchsvoraussetzungen als die DPP-Regierung vor.

(2) Die keine Gegenleistung erfordernden und die Transferleistung gewährenden sozialpolitischen Maßnahmen, wie der beitragsfreie Alterszuschuss, werden besonders im Wahlkampf gefördert, weil sie „subsidies“ charakterieren und deshalb zur „factor mobility“ bzw. zur Maximalisierung der Stimmen beitragen können (Piattoni 2001: 14). Diese sozialpolitischen Maßnahmen dienen vor allem der oppositionellen DPP als ein angemessener Kritikpunkt an der KMT, die ein Wohlfahrtssystem konstruierte, das bis zur Mitte der 1990er Jahre kaum eine auf die Einkommenssicherung zielende Transferleistung gewährte – abgesehen von den Maßnahmen für die staatsrelevanten Personen – die Kernanhänger der KMT.

(3) Aufgrund der fehlenden konsistenten Ideologie zur Wohlfahrtspolitik bei den Parteien geht es der alterssicherungsrelevante politische Wettbewerb nicht um den Inhalt der Politik, sondern vornehmlich um das Leistungsniveau, das oft direkt und positiv auf den Wahlkampf wirken kann. Die sozialpolitischen Programme, deren Wirkungen erst in Zukunft auftreten und deshalb keine direkte Wahlkampfmobilisierung fördern oder nur begrenzte positive Effekte erzeugen können, wie z.B. die Reform der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung und die Einführung einer nationalen Rentenversicherung, werden eher wenig als Hauptwahlkampfthema gewählt bzw. in der Öffentlichkeit debattiert.

(4) Wenn die Sozialpolitik keinen Beitrag mehr zur Maximalisierung der Wählerstimmen für die Parteien leisten kann sowie keine eindeutigen positiven Ergebnisse bei Wahlen bewirkt, werden die Parteien den Wahlsieg nicht mehr durch die sozialpolitische Interessenrepräsentation anstreben. Der politische Wettbewerb zwischen den Parteien wird auf die Themen fokussieren, mit denen die Parteien sich von einander abheben können. Sie sind also meistens die mit der Frage der nationalen Identität relevanten politischen Themen. In den folgenden zwei Kapitel werden diese

Argumente eingehend erörtert.

(2) Parteienkonkurrenz: ihr Einfluss auf die sozialpolitische Entwicklung

In Ländern mit jungen Demokratien wird die Demokratisierung mit der Schaffung freier Parteienkonkurrenz identifiziert. Die zentrale Rolle der Demokratie bzw. der politischen Konkurrenz in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung lässt sich in zwei Richtungen analysieren. ***Zum einen*** geht es sich um die wohlfahrtsstaatlichen Konsequenzen der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts. ***Zum anderen*** wird die Ausbreitung demokratischer Formen der Interessenorganisation, -repräsentation und -vermittlung für wohlfahrtsstaatliche Institutionalisierungsprozesse betont.

Der erste Argumentationsstrang über die Rolle der Demokratie bzw. der politischen Konkurrenz in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung betont den direkten Einfluss der Einzelnen durch Wahlen. Das Argument geht von folgendem Sachverhalt aus: Die Einführung von Wahlen *per se* führt quasi automatisch, vermittelt über den politischen Wettbewerb um Wählerstimmen, zur Einführung der Sozialpolitik, Ausweitung der Staatsausgaben und vor allem des unmittelbar wählerwirksamen Teils, der Sozialausgaben. Derartige Vermutungen sind im Wesentlichen von Vertretern der sog. ökonomischen Theorie der Politik geäußert worden und gipfeln in dem Theorem vom „political business cycle“, sprich der besonderen Wirksamkeit der Sozialleistungserhöhung vor Wahlterminen (Tufte 1978). So weist Tufte (1978: 30) darauf hin: „Nine out of thirteen legislated postwar increases in U.S. Social Security benefits occurred in elections years, and election-year increases were typically higher than those of non-election years“. Diese These hält der empirischen Überprüfung nur bedingt stand. Die Ausweitung des Wahlrechts zwischen 1880 und 1920 in Europa führte zur Adaption der Sozialpolitik in den parlamentarischen Demokratien, jedoch nicht in den bürokratischen Monarchien (Flora und Alber 1981). Frey und Schneider (1982) argumentierten mit einer Modifizierung der Theorie von Tufte: Nur wenn die Regierung mit einem politischen Defizit hinsichtlich ihrer Popularität konfrontiert ist, tritt „political business cycle“ bzw. der Zusammenhang zwischen den Präsidentschaftswahlen und einer Sozialleistungserhöhung auf. Dies impliziert die Bedeutung der Intensität der politischen Konkurrenz: „When competition is intense, parties must attempt to maximize their appeal, especially to the *have-not* votes, by promising greater spending on programs of direct benefit to them“ (Myles 1989: 80). Durch eine empirische Analyse bestätigte Myles dieses Argument: „Faced with a high level of competition at the polls, it would appear that parties do indeed bid up the quality of pension entitliments in the pursuit of votes…The intensity of electoral competition appears to have made a difference. Democracy provides not only the conditions that allow the *many to combine against the few*, but also a process that requires the few to heed the demands of the many“ (ebd.: 89). Da diese Erklärungsversuche gewissermaßen prozessual, d.h. mit der Konkurrenz um ein knappes Gut argumentierten, ohne etwa auf gesellschaftliche Klassenstrukturen und ihre politische Repräsentation oder auf spezifische Ideologien und ihre

Träger Bezug zu nehmen (zit. nach Lessenich 2000: 46), kann diese Erklärungsrichtung, die am angloamerikanischen System entwickelt und als „simple democratic approach“ bezeichnet wird (Hewitt 1977, Myles 1989), ohne großes Problem auf den taiwanischen Fall angewendet werden.

Der zweite Argumentationsstrang über die Rolle der Demokratie bzw. der politischen Konkurrenz in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung betont den indirekten Einfluss durch die Interessenorganisationen. Insbesondere ist es die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft, die der Ausweitung staatlicher Daseinsvorsorge historisch zum Durchbruch verholfen hat. Dies bildet das Zentrum des sozialdemokratischen Modells bzw. der Machtressourcentheorie zur Interpretation wohlfahrtsstaatlicher Genese, Expansion und Variation (Korpi 1980, Esping-Andersen 1990, O'Connor und Olsen 1998), die Skocpol und Amenta (1986: 142) zufolge die Expansion der Sozialausgaben der westlichen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg am besten erklären konnte. Diese Theorieschule war von großem Gewicht in der Wohlfahrtsstaatstätigkeitsforschung in den 1980er Jahren, die inzwischen kritisiert und erneuert vorgestellt wurde.[29] Die Wirkungen des Politisierungsprozesses der Arbeiterschaft auf die sozialpolitische Entwicklung wurde von Bangura (2007) in einem vor kurzem veröffentlichten Buch „Democracy and Social Policy“ systematisch behandelt. Das Kernargument lautet: Die durch die Demokratisierung verliehenen politischen Rechte tragen erst durch die politische Mobilisierung der Arbeiterschaft und vor allem durch die Kontrolle der Regierung von den arbeiterfreundlichen Parteien – wie die Links- oder sozialdemokratischen Parteien – zum substantiellen Sozialrecht bei.[30] Aufgrund der nachgeordneten Rolle der Arbeiterschaft in der politischen Entwicklung im Allgemeinen und in der Sozialpolitik im Besonderen sowie der fehlenden Linkspartei in Taiwan findet dieser Aspekt keine weitere Beachtung.[31]

Der „simply democracy“-Ansatz widmet sich der Antwort auf die Einführung und Expansion der Sozialpolitik: Mit dem Auf- und Ausbau des sozialen Sicherungssystems versuchen die Parteien, die Unterstützung der Wähler zu gewinnen. Es ist allerdings erwähnenswert, dass die

[29] Über die Kritik geben Leibfried und Mau (2008: 9) einen Überblick: „Today we have considerable evidence that the welfare state cannot be fully understood simply as the final triumph of the working class; other forces and circumstances have played a decisive role in its development as well“, wie z.B. die Rolle der Mittelschicht, das Interesse der Arbeitgeber und die Frauenbewegungen. Zu diesbezüglicher Literatur vgl. Leibfried und Mau (2008: 9 f). Zur Verteidigung der Gültigkeit der Machtressourcentheorie vgl. Korpi (2006).

[30] Durch die Analyse von Ländern aus verschiedenen Regionen (*western industiral societies, Japan, Sounthern Europe, East Central Europe, Latin America, India, Botswana, Maurititur and Jamaica*) mit unterschiedlicher Phase der Demokratisierung (*first phase of democratization, postwar democratizaion and the thrid phase*) und mit verschiedenem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau (*low-, medium- and high-income*) werden die Wechselwirkungen zwischen der Demokratie und der Entwicklung der Sozialpolitik erörtert. Die sozialpolitischen Unterschiede zwischen den demokratischen Ländern werden auf die folgenden Faktoren zurückgeführt: die wirtschaftlichen Faktoren (*quality of industrializiation, structure of labor market*), die sozialen Faktoren (strength of civil society, espeically organized interests, such as labor unions) sowie die politischen und institutionellen Faktoren (*existence of pro-welfare parties in government, competitive nature of political systems*) (Bangura und Hedberg 2007: 26). Dabei wird die Parteienkonkurrenz als einer dieser entscheidenen Einflussfaktoren betrachtet, die in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Art und Weise mit den erwähnten Faktoren zusammen auf die Sozialpolitik einwirkt.

[31] Man kann auch argumentieren, dass sich das sozialpolitische Hiterherhinken Taiwans durch die gänzlich fehlende Regierungsbeteiligung von Linksparteien erklärt. Allerdings kann dies aber nicht erklären, warum unter dieser Bedingung eine universale Gesundheitsversicherung eingeführt wurde.

parteipolitische Konkurrenz um die Wählerstimmen auch durch die sozialpolitischen Reformen erfolgen kann. Dies kommt vor allem in den jungen Demokratien vor, in denen vor der Demokratisierung eindeutige Probleme in bzw. aus dem sozialen Sicherungssystem existierten bzw. erzeugt wurden (Vgl. Götting 1998). Die oppositionelle Partei kann z.B. mit dem Thema der sozialpolitischen Reform die Wähler für sich mobilisieren. Ferner stellte im Bereich der Alterssicherung die Rentenreform, aber nicht die Expansion der Altersrente, das wichtigste Wahlkampfsthema in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien seit den 1990er Jahren dar (Vgl. Immergut, Anderson und Schulze 2007). Von daher sollen die anderen Argumente über die Wirkung des politischen Wettbewerbs auf die Sozialpolitik erörtert werden.

Zur Einflussnahme des Parteienwettbewerbs auf die öffentliche bzw. die Sozialpolitik gibt es seit den 1990er Jahren reichlich Literatur, die vorwiegend die westlichen Demokratien behandelt (Vgl. Zohlnhöfer 2003). Dabei werden die folgenden drei Ansätze am häufigsten erwähnt und sind zur Erklärung über die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems relevant, weil sie sowohl einen Auf- und Ausbau als auch einen Um- und Abbau im Alterssicherungssystem betreffen bzw. behandeln: *credit-building*, *vice into virtue* und *blame avoidance* (ebd.: 54 f.). Da in den Transformationsforschungen Taiwan ungefähr seit Mitte der 1990er Jahren im Allgemeinen als konsolidierte Demokratie[32] bzw. das Parteiensystem als institutionalisiert angesehen wird (Merkel 1999),[33] sind von daher die aus den westlichen Demokratien entwickelten Theorien über den Einfluss der Parteienkonkurrenz auf die Sozialpolitik für das Verstehen des taiwanischen Falls relevant und können somit zur Erklärung der Entwicklung Taiwans seit Mitte der 1990er Jahre herangezogen werden.

---

[32] In der Transformationsliteratur werden häufig die ersten freien Wahlen, die sog. Gründungswahlen (founding elections) als Beginn der Konsolidierung der Demokratie bezeichnet (O'Donnell und Schmitter 1986). Sinnvoller erscheint es jedoch, Merkel (1999) zufolge, die Verabschiedung der Verfassung oder die demokratische Revision der alten Verfassung als Beginn der demokratischen Konsolidierung zu deklarieren, wenn sich die wichtigsten politischen Spielregeln normiert und die zentralen politischen Institutionen wie Parlament, Regierung, Staatspräsident und Justiz etabliert haben (Merkel 1999: 143). Dem Kriterium O'Donells und Schmitters sowie Merkels zufolge begann die demokratische Konsolidierung in Taiwan jeweils im Jahr 1992 sowie 1991. Umstritten ist in der Transformationsforschung die Frage, wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann. Nach Merkel und Puhle (1999: 135 f.) soll ein demokratisches Regime als hinreichend konsolidiert gelten, wenn alle politisch signifikanten Gruppen die zentralen politischen Institutionen des Regimes als legitim anerkennen und die Spielregeln der Demokratie befolgen, die Demokratie also sozusagen „the only game in town" ist. Nach der ersten direkten Präsidentschaftswahl 1996 wird Taiwan somit als konsolidierte Demokratie angesehen.

[33] Das Ausmaß der Institutionalisierung des Parteiensystems strukturiert entscheidend den politischen Prozess (Mainwaring 1998). Mit der Analyse der vier Dimensionen – „stability in patterns of interparty competition, party roots in society, the legitimacy of parties and elections and party organization" – definiert Mainwaring das institutionalisierte Parteiensystem als „an institutionalized party system is one in which actors develop expectations and behavior based on the premise that the fundamental contours and rules of party competition and behavior will prevail into the foreseeable future. In an institutionalized party system there is stability in the identity of the main parties and the ways in which they behave. Institutionalization does not preclude change, but it limits it" (ebd.: 6 ff.). Während das Ausmaß der Institutionalisierung des Parteiensystems in Ländern Westeuropas im 21. Jahrhundert relativ ähnlich ist, ist dies in Ländern der jungen Demokratien sehr unterschiedlich ausgeprägt. Ein schwach institutionalisiertes Parteiensystem, in dem „more personalized, weaker mechanisms of accountability, greater electoral volatility, more floating voters, and more uncertainty" (ebd.: 9) zu erkennen sind, funktioniert auf eine andere Art und Weise als das institutionalisierte Parteiensystem und wirkt so entscheidend auf die Qualität der Demokratie ein.

„Politics of credit-building“ ähnelt dem Argument des „simple democratic approach“. Wenn sich die Parteien nicht (mehr) auf die quasi-automatische Unterstützung bestimmter Bevölkerungsgruppen verlassen können oder die Mitglieder solcher Gruppen zahlenmäßig zu gering sind, um den Wahlsieg sicherzustellen, werden sie versuchen, den Wahlerfolg mittels ihrer Politik zu gewährleisten. Dabei werden sie die Strategie „politics of credit-building“ ergreifen, also die Politik durchführen, die sich mehrheitlicher Zustimmung unter den Wählern erfreut. Die Einführung der Sozialpolitik hinsichtlich der Transferleistungen sowie der Ausbau des Wohlfahrtssystems dient als bestes Beispiel hierfür (Pierson 1996). Ferner charakterisieren die sozialpolitischen Reformmaßnahmen „credit-building“, die zur Erweiterung der erfassten Zielpersonen, zur Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen sowie zum Schutz der Anwartschaft führen – wie die Reform der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung in Taiwan. Wenn allerdings solche Maßnahmen mit der politischen Orientierung konkurrierender Parteien vereinbar sind, führt der Parteienwettbewerb in diesen Bereichen tendenziell zum Abbau der Parteiendifferenz. Die Regierungspartei wird bestimmte Programmpunkte der Opposition übernehmen, wenn diese ihren inhaltlichen Zielen nicht widersprechen und sie ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen versprechen. Ein solcher „Ansteckungseffekt“ ist nicht nur in der Entwicklung der Sozialausgaben der westlichen Wohlfahrtsdemokratien bestätigt worden (Huber und Stephens 2001), sondern auch im Ausbau des Alterssicherungssystems in Taiwan zu erkennen. Durch den intensiven Wahlkampf Anfang der 1990er Jahre und die Forderung der DPP nach einer beitragsfreien Altersrente, die auf große Resonanz stieß, initiierte die KMT-Regierung den aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschuss, der den Senioren die Transferleistungen für die Einkommenssicherung gewährt und vor allem zuvor kaum von der Regierung betont wurde.

Wie erwähnt, können die Parteien beim politischen Wettbewerb mit einer sozialpolitischen Reform die Unterstützung der Wähler anstreben. Dabei werden sie Reformen durchzusetzen versuchen, die sie für politisch richtig halten, und zwar gegebenenfalls auch dann, wenn die Wählerschaft solchen Maßnahmen mehrheitlich kritisch gegenübersteht, also die Strategie „vice into virtue“ (Levy 1999). Dennoch werden Parteien darauf achten, dass durch das Vorhaben ihre Wahl nicht gefährdet wird. Die an der Wiederwahl interessierte Regierungspartei wird in der Regel versuchen, zunächst nur mäßige Veränderungen durchzusetzen, da sie davon ausgeht, dass solch inkrementelle Reformen für die Wahlentscheidung der Wähler nicht bestimmend sind oder zumindest keine negativen Auswirkungen im Wettbewerb um Wählerstimmen befürchtet werden müssen. Die Strategie „vice into virtue“ ist in Taiwan in den Reformen des Alterssicherungssystems für die staatsrelevanten Personen – Militärpersonal, Staatsbeamte und Lehrer der öffentlichen Schule – zu sehen. Aufgrund des Finanzproblems in der Beamtenversicherung und der steigenden Kosten in der staatlichen Altersversorgung, welche als sehr kritisch für das Fortbestehen der jeweiligen Institutionen betrachtet wurden, wurden entsprechende Reformen eingeführt.

Wenn die Parteien solch unpopuläre Maßnahmen in Angriff nehmen müssen, werden sie

versuchen, ihre Verantwortung für diese Entscheidung zu verschleiern, also die Strategie „politics of blame avoidance“ (Weaver 1986). In der Literatur zum wohlfahrtsstaatlichen Abbau wird eine Reihe von Hypothesen darüber generiert, wie Parteien unpopuläre Politik durchsetzen können, ohne von den Wählern dafür abgestraft zu werden (Pierson 1994). Von besonderer Bedeutung ist, dass es bestimmte Eigenschaften der sozialpolitischen Programme waren, die eine Kürzung erleichterten oder erschwerten (Myles und Pierson 2001, Swank 2002: 212 ff.) und ferner (über) große Koalitionen größere Chance haben, erfolgreiche Abbaupolitik durchzusetzen. Mit der Beteiligung aller Parteien wird die Politik des unpopulären sozialpolitischen Abbaus aus dem Parteienwettbewerb somit herausgenommen.

In den nächsten zwei Kapiteln wird gezeigt, dass in Taiwan der politische Wettbewerb im Bereich der Alterssicherung keine große Parteiendifferenz aufweist, weil die Alterssicherungsmaßnahmen zur *credit-building* (z.B. der Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems und die Planung der nationalen Rentensystems) mit der politischen Orientierung konkurrierender Parteien vereinbar sind, die vorsichtigen *vice into virtue* Reformmaßnahmen mehrheitlich kritisch beurteilt werden (z.B. die Reform der staatlichen und betrieblichen Altersversorgungen) oder die Abbaupolitik von konkurrierenden Parteien übereinstimmend beschlossen wird (z.B. die Reform der Beamtenversicherung und die Abschaffung des Sondersparprogramms).

(3) Zwischenfazit

Der Charakter und die zentrale Orientierung der Parteien bestimmten nicht nur die Art der sozialpolitischen Repräsentation der Parteien, sondern auch wie die sich aus der Demokratisierung ergebende Parteienkonkurrenz auf die sozialpolitische Entwicklung in den jungen Demokratien auswirkt. Die fehlenden Links-Rechts-Ideologien, der hauptsächliche Unterschied der Parteien durch die Frage der nationalen Identität, die überwiegende Orientierung an „vote-seeking“ und die kaum „policy“ betreffende Wahlkampfmobilisierungsstrategie der Parteien in Taiwan – die KMT stützte sich auf „factional politics“ bzw. Patronage, die DPP auf politische Ideologien – führen dazu, dass die Parteien in Taiwan keine besondere sozialpolitische Interessenrepräsentation anstreben und auch keine feste Position in der Sozialpolitik besitzen. Die Aufstellung der sozialpolitischen Programme zielen in erster Linie auf die Maximalisierung der Wählerstimmen. So trug die Parteienkonkurrenz nach der Demokratisierung zur Einführung und Expansion neuer Alterssicherungsmaßnahmen sowie zur Reform des bestehenden Alterssicherungssystems bei – dies erfolgte vor allem durch die rentenpolitische Herausforderung der Opposition. Allerdings bewirkte die Parteienkonkurrenz im Bereich der Alterssicherung keine Parteiendifferenz. Nachdem die sich aus dieser Politik ergebenden Wirkungen auf die Wahlkampfmobilisierung verlorengegangen waren, kehrten die Parteien zu einem politischen Wettbewerb zurück, der vor allem die Frage der nationalen Identität betraf.

Ob und wie die Parteien die Funktion der sozialpolitischen Repräsentation ausüben und wie sich

die Parteienkonkurrenz entwickelt, wird zum Großteil durch die Wahlen bzw. Wahlsysteme strukturiert bzw. beeinflusst. Darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

2. Wahlen und Wahlsystem

Durch Wahlen werden die politische Mehrheit und ihre Konstellation entschieden. So hängt z.B. „divided government" im präsidentiellen System davon ab, ob die Partei des Staatspräsidenten eine Mehrheit im Parlament besitzt. Durch das Wahlergebnis geschieht folgendes: „A country may pass through phases of very different *political configuration* even though its political system has not undergone constitutional revision" (Immergut u.a. 2007: 6). Infolge der faktischen Bedeutung für die Zuteilung von politischen Repräsentationschancen sind Wahlsysteme von hoher Relevanz. Wahlsysteme regeln im Wesentlichen die vier wesentlichen Dimensionen von Wahlen: Wahlkreiseinteilung, Wahlbewerbung, Stimmengebung und Stimmenverrechnung. Durch die Festlegung regeln Wahlsysteme den Prozess, wie die Wähler ihre Partei- und/oder Kandidatenpräferenz in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden. Die technischen Elemente der Wahlsysteme beeinflussen nicht nur das Stimmen-Mandate-Verhältnis, sondern auch die Beziehung und die Art der Verbindung zwischen Wählern und Parteien bzw. Abgeordneten. Besonders kombiniert mit anderen institutionellen Variabeln wie z.B. dem Regierungssystem wirken Wahlsysteme multidimensionell auf die Funktionen einer Demokratie ein: „It can shape the coherence of party control of government, the breadth and legitimacy of representation, the extend of public participation, and the overall responsiveness of the system" (Diamond und Plattner 2006: viiii).

Die meisten wissenschaftlichen Arbeiten über Wahlsysteme konzentrieren sich auf die parlamentarischen Regierungssysteme, und zwar thematisieren sie vornehmlich die Einflussnahme der eben erwähnten technischen Elemente auf die Anzahl der Parteien und die Umwandlung der Wahlstimmen in Parlamentssitze (Lijphart 1994, Taagepera und Shugart 1989, Cox 1997). Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind deshalb schwer auf das semi-präsidentielle Regierungssystem in Taiwan anzuwenden. Da die Typen der Wahlsysteme, ihre Funktionen und politischen Auswirkungen vielfältig sind und sich vor allem ähnliche Wahlsysteme in unterschiedlichen Regierungssystemen verschieden auswirken können – im präsidentiellen System wird das *policy-making* schwierig sein, wenn Wahlsysteme zum Mehrparteiensystem führen und somit eine Mehrheitsposition der Partei des Staatspräsidenten in der Legislative erschweren (Haggard und Kaufman 1995: Kap. 5, Mainwaring und Shugart 1997) –, wird im Folgenden nur auf die in Taiwan praktizierten Wahlsysteme eingegangen.[34] Neben einer Skizze der Wahlen und Wahlsysteme in Taiwan werden die Effekte der in Taiwan praktizierten Wahlsysteme in Bezug auf die demokratische Repräsentation diskutiert, die allein aus den Wahlsystemen erzeugt oder im Zusammenhang mit anderen Elementen des politischen

[34] Zu Grundtypen der Wahlsysteme und ihren wesentlichen Funktionen vgl. Nohlen 2007, Strohmeier 2006: 407 f.

Systems ausgelöst werden.

(1) Wahlen und Wahlsysteme in Taiwan – das System der nicht übertragbaren Einzelstimmengebung im Mehrpersonenwahlkreis (single non-transferable vote in multimember districts, SNTV/MMD) für die Wahl der Abgeordneten[35] und die relative Mehrheitswahl im Einerwahlkreis (*first-past the post*, FPTP) für die Wahl der Exekutive

Die Wahlen in Taiwan finden auf zwei Ebenen statt. ***Auf kommunaler Ebene*** gibt es die Wahlen zum Bürgermeister und Stadtrat der Kommunen und nach der Demokratisierung zum Gouverneur der Provinz Taiwan (nur einmalig im Jahr 1994) sowie zum Bürgermeister der zwei regierungsummittelbaren Städte Taipei und Kao-hsiung (seit 1994) und zu deren Stadträten. Die Wahlen zum Bürgermeister werden durch einfache Mehrheit entschieden; die Wahlen zum Stadtrat durch das System der nicht übertragbaren Einzelstimmengebung in Mehrpersonenwahlkreisen (single non-transferable vote in multimember districts, im Folgenden: SNTV/MMD) praktiziert. Die ***Wahlen auf zentraler Ebene*** sind die durch SNTV/MMD und begrenzte proportionelle Repräsentation (PR) praktizierten Wahlen zur Nationalen Versammlung (1991 bis 2005) und zum Parlament (seit 1992) bzw. die seit 1996 durch einfache Mehrheit entschiedene Präsidentschaftswahl. Die PR betrifft 20% der Parlamentssitze für die Listenmandaten, die an sog. „landesweite Abgeordnete ohne eigenen Wahlkreis“ und Repräsentanten der Überseechinesen vergeben werden. Die Beteiligung einer Partei an dieser Mandatsvergabe wird vom Erreichen der 5%-Hürde aller gültig abgegebenen Stimmen abhängig gemacht.[36]

Das Wahlsystem SNTV/MMD wurde vornehmlich in Japan, Taiwan und für eine kurze Zeit auch in Südkorea praktiziert (Wang 1996).[37] Die Mandatsträger werden direkt gewählt. In diesem System verfügt der Wähler in Mehrpersonenwahlkreisen nur über eine einzige Stimme. Die Kandidaten, die genügend Stimmen auf sich vereinen, um sich einen der oberen Rangplätze zu sichern (z.B. die ersten fünf Kandidaten mit den meisten Stimmen), gelten als gewählt. Die Stimmen der Gewählten, welche die erforderliche Wahlzahl überschreiten, werden nicht berücksichtigt bzw. nicht auf die Kandidaten derselben Partei verteilt. Wenn eine Partei die Chance hat, in einem Wahlkreis mehr als zwei Sitze zu gewinnen, muss sie die Stimmen unter den Kandidaten derselben Partei innerhalb eines Wahlkreises gleichmäßig verteilen, um möglichst viele Kandidaten durchzusetzen. Ist eine Partei organisatorisch und personell gut aufgestellt, fällt es ihr leichter, eine derartige Verteilung zu erreichen (Grofman u.a. 1999). Die wichtigste

[35] 2005 wurde die Reform der SNTV/MMD beschlossen. Ab 2007 gilt ein wie in Deutschland praktiziertes Mischwahlsystem für die Parlamentswahl in Taiwan.

[36] Zu Wahlen auf kommunaler Ebene bzw. der Einführung der demokratischen Wahlen zur Nationalen Versammlung, zum Parlament und Staatspräsidenten vgl. Kapitel 1, S. 30 ff.

[37] Japan und Südkorea verzichteten jeweils im Jahr 1994 und 1998 auf das SNTV-Wahlsystem und praktizieren ein Mischsystem mit relativer Mehrheitswahl im Einerwahlkreis und der Verhältniswahl. Zum SNTV/MMD-Wahlsystem bzw. zu seinen Wirkungen vgl. Cox und Niou 1994, Cox und Rosenbluth 1994, Hsieh 1996, Wang 1996, Moon 1997, Grofman u.a. 1999.

Besonderheit vom SNTV/MMD liegt darin: Beim Wahlkampf müssen die Kandidaten nicht nur mit den Personen der anderen Parteien konkurrieren, sondern auch mit Kandidaten der eigenen Partei, falls sie sich auf dasselbe Direktmandat bewerben.

Für die Wahl der Bürgermeister und Staatspräsidenten gilt die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, also *first-past the post* (FPTP). Diese wird auch als „pure plurality rule" bezeichnet: „The winner is simply the candidate with the most votes, regardless of the actual percentage obtained" (Shugart und Carey 1992: 209). Da auf zentraler Ebene die Wähler durch die Stimmenabgabe zum Staatspräsidenten direkt die Bildung der Exekutive entscheiden, wird diese Wahlregel als „effektiv" beurteilt (ebd.). Aufgrund des fehlenden „threshold" sind Sieger mit nur knapper Mehrheit sehr wahrscheinlich. 2004 gewann z.B. die regierende DPP nur mit einem Vorsprung von 0,2% der Stimmen die Wiederwahl. Seit 2000 kommt es in Taiwan vor, dass die durch relative Mehrheit entschiedene Präsidentschaftswahl zur Bildung zweier Parteiblöcke führt, die oft über 85% der gesamten Stimmen erfassen (Central Election Commission).

(2) Effekte und Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation

A. Zentrale Dimension der Wirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation: kandidaten- vs. parteienzentrierte Wahlen und das Verhalten politischer Akteure

Wahlsysteme gelten als formelle politische Institution. Durch die eben erwähnte Wahlkreiseinteilung, Wahlbewerbung, Stimmengebung und Stimmenverrechnung strukturieren sie den Wahlkampf als Konkurrenz um Wählerstimmen durch die individuelle Personalität der Kandidaten oder durch die Partei als ein Team von Kandidaten (Carey und Shugart 1995). Die zentrale Dimension der Wirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation betrifft die Frage: Fördern die Wahlsysteme kandidaten- oder parteienzentrierte Wahlen und erzeugen sie damit spezifische oder allgemeine Interessenrepräsentation der politischen Akteuren? Die parteienzentrierten Wahlregeln ermutigen die Wähler, anstelle bestimmter Kandidaten den Parteien ihre Präferenz zu geben; somit erhöht sich die Abhängigkeit der Abgeordneten von den politischen Parteien. Als Beispiel dient die starre Liste, in der die Parteien über die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste entscheiden, die die Wähler nicht verändern können. Hingegen führen die kandidatenzentrierten Wahlregeln dazu, dass die Wähler ihre Aufmerksamkeit in erster Linie den Kandidaten schenken und nicht den politischen Parteien. Das SNTV/MMD ist ein offen erkennbares Beispiel.[38]

Die kandidaten- oder parteienzentrierten Wahlregeln beeinflussen das Verhalten der Kandidaten bzw. Abgeordneten, die sich als wesentliche Repräsentanten der Bürger/Wähler in der Demokratie

[38] Die anderen Beispiele sind Einerwahlkreise sowie Mehrpersonenwahlkreise, in denen die Wähler eine eigene Liste mit Personen unterschiedlicher politischer Couleur zusammenstellen (bei freier Liste) oder den Name der Kandidaten auf der vorstrukturierten Liste ankreuzen können (bei loser gebundener Liste).

darstellen, und sind daher maßgeblich für die Interessenrepräsentation (Mayhew 1974). Um ihre Chancen auf Wiederwahl zu erhöhen, werden die Abgeordneten versuchen, einen breiten Appell an die gesamte Wählerschaft zu richten oder sich auf die Unterstützung einer ausreichend großen Minderheit sowie spezifischer Gruppen zu stützen. Sollen Wahlsysteme die ***Divergenzen der jeweiligen Positionen der Kandidaten*** hervorrufen bzw. induzieren, also die kandidatenzentrierten Wahlen fördern, wird sich darauf verständigt, dass die Kandidaten sich nur auf spezifische Interessen konzentrieren bzw. diese vertreten und dadurch eine Ungleichbehandlung zwischen den Wählern erzeugt bzw. verschärft wird.

Ferner beeinflussen Wahlsysteme die Strategien der Kandidaten für den Aufbau einer Verbindung mit den Wählern (Cox und McCubbins 2001: 37 ff.). Wird eine ***innerparteiliche Konkurrenz*** gefördert, ist die Entwicklung von „personal vote" eine optimale Strategie für die Wahl. „Personal vote" stellt eine Unterstützungsbasis für den Wahlkampf dar, die aus den persönlichen Qualitäten und Aktivitäten der Kandidaten entsteht, aber nicht aus der Stärke der Partei (Cain, Ferejohn und Fiorina 1987, Fenno 1978, Carey und Shugart 1995). Während sich einzelne Abgeordnete kaum dadurch Anerkennung bei ihren Wählern verschaffen können, dass sie allein die nationale Politik den Interessen ihrer Wählerschaft gemäß ändern, fällt es ihnen leichter, mittels der Gewährung der auf ihren Wahlkreis *fokussierten* Leistungen, also *homestyle* Leistungen (Fenno 1978), „credit-building" bei den Wählern zu erlangen (Mayhew 1974). So mögen sie sich unmittelbar als Repräsentanten ihrer Wählerschaft darstellen und mittels dieser *homestyle* Strategien ihre „personal vote" kultivieren. Die auf den Wahlkampf gezielten *homestyle* Strategien sind auf das Private bezogene *policies* (Cox und McCubbins 2001: 47). Sie erfassen sowohl *club goods* wie z.B. die *pork-barrel* Projekte – die Anlegung der Infrastruktur oder öffentlicher Projekte in bestimmten Wahlgebieten – als auch *private goods* wie etwa die auf bestimmte Wähler zielenden spezifischen Leistungen (Vgl. Cain, Ferejohn und Fiorina 1987). Sie werden in erster Linie aus politischer Erwägung heraus entwickelt, obwohl sie eventuell zum Gemeinwohl beitragen können.[39]

Kurz gefasst: Die kandidatenzentrierten Wahlregeln fördern die partikularisierte Orientierung der individuellen politischen Akteure, die vor allem mit der Kultivierung der „personal vote" mittels der *homestyle* Leistungen den Wahlkampf für sich zu mobilisieren versuchen und dazu tendieren, nur spezifische Interessen zu vertreten.

B. Wirkungen vom SNTV/MMD auf Kandidaten und Parteien in Taiwan: partikularisierte Interessenrepräsentation und Förderung der privatbezogenen Politik

Das SNTV/MMD ist das kandidatenzentrierte Wahlsystem par excellence (Cheng und Haggard

[39] In dieser Situation meinen Cox and McCubbins (2001: 48): „The good being provided may still qualify as public goods, or at least may have some of the features of public goods, but the means of producing and distributing these goods is politically determined, and may not be the least costly means of providing these goods to the society".

2001: 198). Dieses System veranlasst sowohl Kandidaten als auch Parteien mittels spezifischer Strategien eine klientelistische Verbindung zu den Wählern aufzubauen und erzeugt dadurch partikularisierte Interessenrepräsentation und die Förderung der privatbezogenen Politik.

Beim SNTV/MMD ist der innerparteiliche Wettbewerb größer als die interparteiliche Konkurrenz während des Wahlkampfs (Cox und Rosenbluth 1993: 579). Dies veranlasst die **Kandidaten** zu „product differentiation" (Cheng und Haggard 2001: 198 f.): Um sich von den anderen Kandidaten ihrer Partei in demselben Wahlkreis zu unterscheiden, müssen sie eigene Wahlkampfstrategien entwickeln. In Taiwan versuchen sie neben dem persönlichen Charakter und Prestige einen eigenen sozialen Netzwerk für die Wahlkampfmobilisierung zu schaffen, die meistens aus ihrer Verwandtschaft sowie dem Freundes- und Bekanntenkreis besteht. Laut der Untersuchung investieren die meisten Kandidaten hierfür viel Zeit und Mittel, um ihre Verbindung zu den Wählern mit Hilfe dieses Netzwerks zu festigen und somit ihren Wahlerfolg zu sichern (Guo u.a. 1998: 205). Weil die Kandidaten in mehrpersonen Wahlkreisen nur mit einem kleinen Anteil der Stimmen gewinnen (z.B. 5 Prozent),[40] ist in diesem Wahlsystem der Name der Partei kein entscheidender Faktor für den Wahlsieg, sondern vielmehr die Kompetenz der Kandidaten zur Kultivierung von „personal vote". So führt das SNTV/MMD zum zentrifugalen Anreiz der politischen Akteure. Sie tendieren oft dazu, sich nur als Repräsentanten für eine bestimmte Wählerschaft und deren Interessen sowie als Lieferanten der auf bestimmte Wählerblöcke abgezielten *club* oder *private goods* darzustellen. Anstelle der das Gemeinwohl fördernden universalen Politik verstärkt dies vorwiegend eine Politik, die vor allem private Interessen unterstützt.

Die wissenschaftlichen Forschungen über die Wahlen in Japan weisen darauf hin, dass die Regierungspartei mit „pork" bzw. öffentlichen Bauprojekten die Basis ihrer Kandidaten für den Wahlkampf konsolidiert und die Finanzen für die Kampagne gesichert hat (Cheng und Haggard 2001: 199). Eine ähnliche Situation findet sich auch in Taiwan. Verglichen mit Japan kommen in Taiwan noch zwei institutionelle Bedingungen hinzu, die vor allem die Orientierung der Abgeordneten an „pork" oder partikularistischer Politik induzieren. *Erstens*, Taiwan hat ein (semi-)präsidentielles Regierungssystem (Cox und Rosenbluth 1993, Shugart und Haggard 2001). Während im parlamentarischen System wie in Japan die Parteien diszipliniert sind und der Parteiführer über die entscheidende Kontrolle über seine Parteimitglieder bzw. die Richtung der Politik verfügt, ist im Vergleich dazu der Parteiführer im (semi-)präsidentiellen System nicht so

[40] Dies ist ein zentrales Merkmal des SNTV/MMD-Wahlsystems und wird oft in der Literatur erwähnt (vgl. Moon 1997, Wang 1996). „Mathematically, a candidate is guaranteed election if he obtains one Droop quota plus one vote. A Droop quata is the number of votes in a district (v) divided by district magnitude (m) plus one. To be guaranteed a seat in an SNTV contest, a candidate must receive at least (v/m+1) + 1 vote. This threshold of exclusion does not vary according to the number of candidates contesting, but rather, according to district magnitude" (Moon 1997: 659). Z.B. beträgt das „minimum quota" in einem 16er-Wahlkreis 5,9%. „But if one or two candidates receive very high returns in an election, the actual votes the other candidates need in order to be elected will be much lower than the minimum quota" (Wang 1996: 92 f.). In der Parlamentswahl 1995 lag das „minimun quota" in einem 16er-Wahlkreis in Taipei County bei 2,65%, da der sehr berühmte Kandidat Jaw Shau-kong viele Stimmen in diesem Wahlkreis gewann (ebd.). Zur Droop quata vgl. Nohlen 2007: 117 f.

einflussreich. Die getrennt durchgeführten Wahlen des Parlaments und des Staatspräsidenten führen oft dazu, dass das Staatsoberhaupt unter manchen Bedingungen sogar den Interessen einzelner Abgeordneter folgen muss. *Zweitens*, Taiwan hat eine unterschiedliche Wahlkreiseinteilung. Die Wahlkreise in Taiwan sind durchschnittlich größer als die in Japan (3er bis 5er Wahlkreise). Zwei Drittel der Abgeordneten wurden aus einem 5er- oder über 5er-Wahlkreis gewählt. Je größer der Wahlkreis ist, desto intensiver ist die innerparteiliche Konkurrenz, desto unstabiler und schwerer prognostizierbar ist das Wahlergebnis, desto höher ist das Risiko für die Partei, Fehler bei der Aufstellung der Kandidaten zu machen (Cox und Niou 1994) und desto geringer ist die Chance des Amtsinhabers für eine Wiederwahl. Im Vergleich zu Japan und den USA hatten die Amtsinhaber in Taiwan eine niedrige Wiederwahlquote (Yu 2005). Um die sozialen Netzwerke aufzubauen bzw. zu pflegen und um den Wählern Leistungen zu bringen, welche, wie erwähnt, für die Mobilisierung des Wahlkampfs von ausschlaggebender Bedeutung sind, werden exzessive Wahlkampfspenden benötigt und sind daher die Wahlkampagnen sehr kompliziert (Vgl. Winckler 1999: 343). Oft ergreifen Kandidaten radikale Maßnahmen: „either to unleash huge flows of patronage to the district or to fashion extreme appeals to the ideological faithful“ (Diamond und Plattner 2006: xxiii).

Unter dem SNTV/MMD müssen **Parteien** bei der Aufstellung ihrer Kandidaten vorsichtig sein bzw. effektive Strategien entwickeln, um die Stimmen unter ihren Kandidaten innerhalb eines Wahlkreises gleichmäßig zu verteilen, wenn sie die Chance haben, in einem Wahlkreis mehr als zwei Sitze zu gewinnen. Durch effektive Nominierung, finanzielle Stärke und vor allem eine effektive Stimmenverteilung mittels der „iron votes” des Militärs und der von lokalen Faktionen getriebenen Klientel-Netzwerke sicherte sich die KMT den Erfolg bei diesem Wahlsystem. Die steigende Konkurrenz im Wahlkampf und die schrittweise erodierte Macht der KMT setzten diese Strategien allmählich außer Funktion und verursachten die Zunahme der Ausgaben für „pork-barrel“ und vor allem den Anstieg von „money politics“, weil „politicians seek the funds required to differentiate themselves from their copartisan“ (Shugart und Haggard 2001: 87). Cheng und Haggard (2001) zeigten, wie die regierende KMT im Zuge der gefährdeten parlamentarischen Mehrheit nach 1992 mit partikularistischen Maßnahmen die Wähler zu versorgen versuchte und damit die augenfällige Steigerung der Staatsverschuldung verursachte.

Für die sich neu formierenden politischen Parteien ohne Ressourcen müssen sich die Kandidaten auf andere Methoden stützen, um dem aus dem SNTV/MMD erzeugten Problem der „product differentiation“ entgegenzuwirken. Neben der Propaganda für ideologische oder ethnische Cleavage, die gewissermaßen zur Differenzierung der Wähler beitragen kann, schafften die DPP und die NP ohne direktes Feedback an die Wähler eine effektive Verteilung der Stimmen für sich (Lin 2003). Dennoch funktioniert diese Methode nicht immer gut. Dabei ist der Partikularismus die am häufigsten angewendete Alternative. Je nach den wahlkreisspezifischen, sozio-ökonomischen und politischen Bedingungen geben politische Parteien und Kandidaten den

Wählern das gewünschte Versprechen wie z.B. die Gewährung der Sozialtransferleistung.[41] Da in vielen Wahlkreisen die Kandidaten nur mit knapper Mehrheit gewinnen können, die unter Umständen sogar nur ein paar hundert Stimmen umfasst, neigen sie sehr oft dazu – wie erwähnt –, ihr eigenes, spezifisches Wahlkampfthema zu propagieren, für das sich die Wähler ihres Wahlkreises besonders interessieren. Demzufolge werden die politischen Wettbewerber je nach dem Wahlkreis unterschiedliche Wahlkampfthemen aufstellen, selbst wenn sie derselber Partei angehören.

C. Wirkungen der Mehrheitswahl, Differenz vs. Homogenität der Interessen zwischen Legislative und Exekutive und die politische Orientierung der Abgeordneten

Bei den Wahlen für die Exekutivposten ist die Präsidentschaftswahl am wichtigsten. Da das Staatsoberhaupt durch einfache Mehrheit entschieden wird, kann er mit nur knapper Mehrheit als gewählt gelten. Dies verursacht eine offensichtliche Disproportionalität und eine Verzerrung der Repräsentation.[42]

Ferner ist die Wirkung der Wahlsysteme auf Differenz oder Homogenität der Interessen zwischen Legislative und Exekutive im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem von Bedeutung, da dadurch die Abgeordneten beeinflusst werden, überregionale und öffentlichkeitsbezogene oder partikularistische und privatbezogene Politik zu unterstützen (Shugart und Haggard 2001: 83 ff.). Dies wird oft mit Hilfe eines Vergleichs mit dem parlamentarischen System verdeutlicht.

Im parlamentarischen System ist eine Fusion von exekutiven und legislativen Gewalten vorhanden: Die Parteien (oder Koalitionen), die die Mehrheit in der *Legislative* besitzen, bilden die Regierung, also die *Exekutive*. Somit wird die Regierungsausübung durch das Ergebnis der Parlamentswahl bestimmt, in der die Wähler sich oft für Parteien entscheiden, die durch bestimmte ideologische bzw. sozio-ökonomische Positionen identifizierbar sind. Deshalb werden sich die Abgeordneten mit ihren Parteien eng zusammenschließen und sich vor allem mit dem *label* der Partei – einem kohärenten Gesicht – den Wählern präsentieren. Die Existenz der Exekutive, deren Zusammensetzung und die allgemeine politische Orientierung bzw. die dadurch repräsentierten Interessen sind auf die parteiliche Mehrheit im Parlament angewiesen. Somit haben die Mitglieder der Exekutive und die Parlamentsabgeordneten weder den Anreiz, noch sind sie in der Lage, von der Position ihrer Parteien abzuweichen. Da die politischen Parteien sich überwiegend an nationalen Themen orientieren, werden die Präferenzen der meisten Abgeordneten von den überregionalen Fragen geprägt.

---

[41] Dies ist ähnlich wie die Auffassung von Scott (1972: 96, Fn.7): „Out“ parties must rely on less certain promises of reward when and if they win, or on immediate brides to voters and vote-brokers. Wie erwähnt ist die zulezt genannte Bedingung für ressourcenarme Parteien schwer zu erfüllen.

[42] Dies wurde bereits im Abschnitt „Wesentliche Auswirkungen des präsidentiellen Regierungssystems auf die demokratische Repräsentation und das *policy-making*“ diskutiert. Vgl. S. 128 f. dieses Kapitels.

Im (semi-)präsidentiellen System werden Legislative und Exekutive separat gewählt bzw. ihre jeweilige Existenz in der Verfassung festgelegt und somit voneinander unabhängig gemacht. Die Abgeordneten der Regierungspartei können beispielsweise ausschließlich engstirnige Interessen vertreten, ohne zu befürchten, dass dies zum Sturz der Regierung (Exekutive) führt. Von daher verringert die Struktur des (semi-)präsidentiellen Systems also das Motiv der Abgeordneten, vornehmlich die am öffentlichen Gemeinwohl orientierte Politik anzustreben (ebd.: 84). Dies wird vor allem durch das Wahlsystem besonders verstärkt: Wenn das Wahlsystem den innerparteilichen Wettbewerb sowie das kandidatenrentierte Wahlverhalten fördert, müssen die Kandidaten eine Basis für den Wahlkampf schaffen, die anders als der Name der Partei ist. In dieser Situation tendieren sie oft dazu, sich an partikularen Themen zu orientieren bzw. diese zu vertreten.

D. Vertikale Unterschiede der Interessenrepräsentation zwischen zentraler und kommunaler Ebene

Die bisher geführten Diskussionen über die Effekte und Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Interessenrepräsentation konzentrierten sich auf die Parlaments- und Präsidentschaftswahl, also die Wahlen auf nationaler Ebene. Dies schließt allerdings die Wirkungen der kommunalen Wahlen nicht aus. Die auf kommunaler Ebene stattfindenden Wahlen wirken sich wie der Föderalismus aus: Sie erhöhen vertikale Unterschiede der Interessenrepräsentation. Dies geht auf zwei Faktoren zurück. *Einerseits* ermöglicht das Nebeneinander der nationalen und kommunalen Ebenen, dass die politischen Akteure sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene verschiedene Karrieren durchlaufen und somit zum Teil unterschiedliche Interessen vertreten. *Andererseits* verfügt die kommunale Regierung laut Verfassung über die Autonomie oder Priorität für bestimmte Politikfelder (Shugart und Haggard 2001: 90); für andere Politikfelder besitzen sie aber keine relevanten Befugnisse. Politische Parteien sowie Wettbewerber werden diese institutionellen Bedingungen berücksichtigen und dementsprechend ihre Strategien für die Interessenrepräsentation entwickeln.

Taiwan hat kein föderalistisches System. Durch die in der Verfassung verankerte Kommunalpolitik ist Taiwan administratorisch in eine zentrale und eine kommunale Ebene unterteilt.[43] Die seit 1950 regelmäßig stattfindenden Kommunalwahlen bieten eine bedeutende Arena für die lokalen einflussreichen Persönlichkeiten bzw. die Opposition, politischen Einfluss auszuüben und vor allem ihre Präferenz für die öffentliche Politik zu prägen. Da sich die öffentlichen Ressourcen während der Zeit der politischen Autorität vor allem auf die Zentralregierung konzentrierten, wurden nach der Demokratisierung neben den kommunenspezifischen Problemen die Themen über die Umverteilung der öffentlichen Ressourcen wie z.B. der Finanzen und des Personals oft in den Kommunalwahlen behandelt. In der Entwicklung der Alterssicherungspolitik kam eine der treibenden Kräfte unmittelbar aus der kommunalen Ebene. Nachdem 1994 die sieben neu gewählten DPP-Bürgermeister aufgrund des Finanzproblems das

[43] Zur administrativen Struktur in der Verfassung vgl. Kapitel 1, S. 27.

Altersehrengeld, das sie in der Bürgermeisterwahl im Vorjahr versprochen hatten, nur für vier Monate gewähren konnten, erklärten sie, dass sie die Verantwortung der Kommunalregierungen erfüllt hätten und die vorgesetzten Regierungen (Zentral- und Provinzregierung) die Kosten für das Altersehrengeld der weiteren acht Monate bestreiten müssten.

(3) Zwischenfazit

Hinsichtlich der Wahlen lässt sich die zentrale Wirkung der Demokratisierung in Taiwan in der Einführung der Wahlen zu Vertretungsorganen (dem Parlament, der Nationalen Versammlung) bzw. zum Exekutivposten (Staatspräsidenten) auf nationaler Ebene erkennen. Diese führten zusammen mit den auf kommunaler Ebene stattfindenden Wahlen zum permanenten Wahlkampf in den 1990er Jahren: Außer 1999 und 2003 wurde zwischen 1992 und 2005, also in dem Forschungszeitraum, mindestens jährlich eine Wahl durchgeführt. Aufgrund der geringen Größe der Insel Taiwan erzeugte der zeitintensive Wahlkampf ein hohes Maß an Wahlkampf-mobilisierung. Erwähnenswert ist, dass die politischen Parteien und Kandidaten verschiedene *Haupt*strategien für die Wahlkampfmobilisieren entwickelten und somit die Funktion der Interessenrepräsentation unterschiedlich ausübten. Dies wird in der Übersicht 1 zusammengefasst.

Aufgrund des Parteienverbotes vor der Demokratisierung erfolgte der politische Wettbewerb vornehmlich zwischen den von der KMT unterstützten lokalen Faktionen. Somit dominierten die auf sozialen Netzwerken beruhenden „factional politics“ in den Kommunalwahlen für vier Jahrzehnte. Mit der Einführung der demokratischen Wahlen und der Erweiterung der Wahlkreise wurde neben den sozialen Beziehungen die Kultivierung von „personal vote“ – die Gewährung der Leistungen und „doing favours“ – vom SNTV/MMD-Wahlsystem besonders gefördert. Oft versuchten die ressourcenarmen Kandidaten durch die folgende Stellungnahme die „personal vote“ zu kultivieren: Sie seien kompetent sowie gute Repräsentanten bzw. würden für die Verbesserung des Lebensstandards *ihrer* Wähler die Regierung auffordern, die Infrastruktur in diesem Wahlkreis zu verbessern oder die Sozialleistung zu gewähren. Die Thematisierung der Alterssicherungsfrage des DPP-Kandidaten in der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 war ein Beispiel dafür. Erwähnenswert ist, dass die auf diese Weise gestellten Themen meistens wahlkreisspezifisch sind. Ohne Propaganda der politischen Parteien sind sie selten zu nationalen Themen avanciert. So hat Winckler (1999: 339) die zentralen Wirkungen vom SNTV/MMD auf die Interessenrepräsentation der Wähler darauf hingewiesen: Dieses Wahlsystem schränkt die Wahlen als „local contests between local leaders over local issues and local posts“ ein und wirkt somit hemmend auf die Formierung der politischen Koalitionen auf nationaler Ebene, die sich an einer allgemeinen Interessenrepräsentation orientieren und dementsprechend national gültige Politik aufstellen.

Übersicht 3-1 Hauptstrategie für die Wahlkampfmobilisierung der Kandidaten/Parteien auf verschiedener Ebene

Ebene der Wahlkampfmobilisierung	Hauptstrategie für die Wahlkampfmobilisierung			Interessen-repräsentation
Hoch Präsident Bürgermeister Taipei und Kao-hsiung			ideologische Identifikation	allgemein ⇧
Intermediate Parlament Bürgermeister der Kreise und Städte		Leistungen und „favours“		⇩ partikular
Lokal Vorsteher der Gemeinde	soziale Netzwerke			
Einführungsjahr der Wahlen	1950	1950/1992	1994, 1996	

Quelle: Mattlin 2004: 1035 und eigene Zusammenstellung.

Je höher die Ebene ist, auf der die Wahlen stattfinden, desto schwieriger ist die auf sozialen Netzwerken und der Leistungsgewährung beruhende Wahlkampfmobilisierung und desto wichtiger ist die Rolle und die Funktion der politischen Parteien für den Wahlkampf (Mattlin 2004: 1035, 1045 ff.). Da sich die politischen Parteien vornehmlich durch die Frage der nationalen Identität, aber nicht durch die Links-Rechts-Ideogogien differenzieren – wie im letzten Abschnitt erwähnt –, stellen die Wahlen auf dieser Ebene „identity voting“ aber nicht „economic voting“ dar (Wu 2001). Anders formuliert: Für die Wahlkampfmobilisierung stützen sich die Parteien auf „Identität“ anstelle der *policy*bezogenen Unterschiede.

Wirkung des (semi)-präsidentiellen Regierungssystems auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung

Die durch politische Parteien und Kandidaten im Wahlkampf repräsentierten Interessen werden erst durch den politischen Prozess für das *policy-making* dementsprechend konkretisiert. Das *policy-making* im (semi-)präsidentiellen System ist, was außer in US-amerikanischen Analyse in der Literatur kaum behandelt wird, laut des Arguments von Shugart und Haggard (2001: 64) „by definition characterized by separation of power and purpose that work together to influence the *effective number of vetoes* in political decision making“ (Vgl. Cox und McCubbins 2001).[44] Mit

[44] In der Literatur über die Auswirkungen der Institutionen auf das *policy-making* erregt das Vetospieler-Theorem von George Tsebelis (1995, 2000 und 2002) große Aufmerksamkeit. Tsebelis definiert Veteospieler als diejenigen Akteure oder Institutionen, deren Vetorechte in der Verfassung festgeschrieben sind oder durch „political game“ entstehen, und weist darauf hin, dass die Chancen zur Veränderung des politischen Status quo von drei Eigenschaften der Vetospieler abhängen: ihrer Anzahl, ihrer ***Kongruenz*** – der Nähe bzw. der Distanz der Policy-Positionen der einzelnen Vetospieler – und ihrer ***Kohäsion*** – der Homogenität der Positionen innerhalb der Vetospieler, die kollektive Akteure sind. Tsebelis zufolge kann das Vetospieler-Theorem auf alle politischen Systeme angewendet werden: autoritäre oder demokratische Systeme, präsidentielle oder parlamentarische Systeme, Einparteien- oder Mehrparteiensysteme u.s.w. Dies wird auch als wichtiger Beitrag zum Vergleich der Auswirkungen der verschiedenen Institutionen auf das *policy-making* betrachtet (Tsebelis 2002). Im Vergleich dazu gehen Shugart und Haggard (2001) sowie Cox und McCubbins (2001) ausschließlich von präsidentiellen Regierungssystemen aus. Sie analysieren die Einflussnahme der institutionellen Strukturen dieses

dem Begriff „effective number of vetos“ weisen die beiden Autoren auf zwei entscheidende Faktoren im politischen Prozess für das *policy-making* im präsidentiellen Regierungssystem hin: die Anzahl der politischen Akteure, die ein Veto zur Änderung der Politik besitzen, und das Maß an Interessenkonflikten zwischen diesen Akteuren. Mit steigender Zahl der effektiven Vetospieler wird nicht nur eine politische Veränderung schwieriger – sowohl die Schaffung neuer Politik als auch die Reform bestehender Politik –, es zeigt sich auch die Tendenz zur privatbezogenen Politik: Die Politik repräsentiert nur in eingeschränktem Maße das öffentliche Gemeinwohl, fördert selten die Umverteilung sowie die allgemeine Wohlfahrt; sie kanalisiert hingegen die öffentlichen Ressourcen zu bestimmten Individuen, Gruppen oder Regionen. Dieser Sachverhalt wird ausschließlich auf die Wirtschafts-, Fiskal- bzw. Staatshaushaltspolitik angewendet, weil die politischen Akteure durch diese Politik die Verteilung der öffentlichen – vor allem monetären – Ressourcen direkt intervenieren und damit positive Wahlkampfmobilisierung für sich bewirken können. Im Vergleich dazu sind die Wirkungen der Sozialpolitik nicht eindeutig – die Sozialpolitik zielt oft auf bestimmte Gruppen, aber nicht auf die Personen in einer bestimmten Region –, so dass die eben erwähnten Argumente nicht völlig das *policy-making* für die Sozialpolitik im präsidentiellen Regierungssystem zu erklären vermögen.

Im diesen Abschnitt geht es um die Antwort auf die Frage: Wie lassen sich die im Wahlkampf von Parteien und politischen Wettbewerbern gestellten Themen über die Alterssicherung durch das politische System für das *policy-making* in konkrete Politik und Maßnahmen (oder keine Politik und Maßnahmen) realisieren. Im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem wird das *policy-making* vornehmlich durch die Gewaltenteilung und das politische Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative sowie durch die legislative Befugnisse des Staatspräsidenten bestimmt. Im Folgenden wird zuerst auf die zur Gewaltenteilung zwischen den beiden Organen beitragenden Faktoren und vor allem auf die Wirkungen dieser Gewaltenteilung auf das *policy-making* eingegangen. Da der Staatspräsident im (semi-)präsidentiellen System bestimmte Befugnisse zum *policy-making* besitzt, die von Land zu Land unterschiedlich sind, wird anschließend eine nähere Erörterung der *policy*relevanten Befugnisse des Staatspräsidenten geführt.

1. Gewaltenteilung im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem

Die Gewaltenteilung bezieht sich auf die aus der Verfassung und den politischen Institutionen gegebene Gewaltenteilung, die entscheidend für die Anzahl der institutionellen Vetospieler ist.[45] So führt das ***präsidentielle Regierungssystem*** zur Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative; das ***Zweikammernsystem*** ermöglicht die Gewaltenteilung zwischen zwei legislativen

---

Regierungssystems – die Wechselwirkungen durch die Wahl- und Parteiensysteme – auf das *policy-making* und vor allem auf die Orientierung der öffentlichen Politik. Weil die Funktion des taiwanischen semi-präsidentiellen Systems dem präsidentiellen Regierungssystem ähnelt, stützt sich dieser Abschnitt vornehmlich auf die Auffassungen von Shugart und Haggard (2001) bzw. Cox und McCubbins (2001).

[45] Zu der aus politischen Institutionen entstehenden Gewaltenteilung vgl. Cox und McCubbins (2001: 31-36), Lijphart (1999).

Kammern; der ***Föderalismus*** bringt die Gewaltenteilung zwischen zentraler und kommunaler Regierung mit sich; „***judical review***“ führt zur Gewaltenteilung hinsichtlich der Ausfertigung und der Interpretation von Gesetzen. In manchen Ländern kommt „regimes of exception“ als wichtiger Vetospieler noch hinzu, der die Grenze einer akzeptablen politischen Änderung zieht (ebd.: 32 ff.). Je mehr dieser erwähnten institutionellen Bedingungen vorhanden sind, desto höher ist die Anzahl der Vetospieler und das Maß an „separation of power“ in einem System. Demzufolge wird die Umsetzung einer vom Status quo abweichenden politischen Aktion schwieriger.

Die Einflussnahme der Gewaltenteilung des politischen Systems auf die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in den westlichen Demokratien stellt eine der wichtigsten Ansätze der Wohlfahrtsstaatstheorien dar, vor allem im Rahmen der Analyse über die Reform und den Abbau der westlichen Wohlfahrtsdemokratien. Der zentrale Befund ist – laut z.B. der Studie von Swank (2001 und 2002) – das Folgende: Die aus der konstitutionellen Struktur – wie etwa dem präsidentiellen Regierungssystem, dem Zweikammernsystem, dem Föderalismus und dem Referendum – resultierende fragmentierte Gewaltenteilung führt zu institutionellen (Tsebelis 2002) sowie kompetitiven (Birchfield und Crepaz 1998) Vetospielern, die sich zwar ungünstig auf eine politische Veränderung einschließlich eines sozialpolitischen Abbaus auswirkt, aber langfristig werden sie die Pro-Wohlfahrtsstaat-Interessen schwächen und so die sozialpolitische Entwicklung hemmen. Eine ähnliche Auffassung vertreten Huber u.a. (1993: 722): „Constitutional structures that disperse political power and offer multiple points of influence on the making and implementation of policy are inimical to welfare state expansion...they make it difficult to reach and implement decisions on the basis of narrow majorities – and that, conversely, let minority interests obstruct legislation – will impede far-reaching reforms in social policy, specially reforms that might benefit the underprivileged majority“. Kurz gefasst: Ein hohes, sich aus der Verfassung ergebendes Maß an Gewaltenteilung beeinträchtigt eine wohlfahrtsstaatliche Expansion und Reform, die oft den unterprivilegierten Gruppen zugute kommen könnten. Dem Argument zufolge wäre es eher möglich, dass sich eine wohlfahrtsstaatliche Expansion und Reform im System ohne großes Ausmaß der Gewaltenteilung – wie im Fall Taiwans – durchsetzt.

Taiwan hat ein Einkammernsystem, keinen Föderalismus, kaum bedeutende „judical reviews“; das Militär untersteht nach der Demokratisierung vollständig der zivilen Kontrolle. Die institutionelle Gewaltenteilung stammt überwiegend aus dem (semi-)präsidentiellen Regierungssystem und zeigt sich zwischen der Exekutive und der Legislative. So hängt das *policy-making* in Taiwan vornehmlich von der Gewaltenteilung und dem politischen Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative ab. Die Gewaltenteilung zwischen den beiden Organen entsteht vornehmlich aus zwei zuvor erwähnten Charakteristika des (semi-)präsidentiellen Systems: Sie sind separat gewählt und besitzen jeweils eine eigene verfassungsmäßige Amtsdauer; so sind sie separat sowohl in „origin“ wie auch in „survival“.

Beim „unified government“, bei dem Exekutive und Legislative unter der Kontrolle einer

parteilichen Mehrheit stehen, stellt sich das *policy-making* als eine Kooperation zwischen den beiden Organen dar. Der Grund ist das Folgende. Obwohl der Staatspräsident (die Exekutive) und die Parlamentsabgeordneten seiner Partei von Wählern der verschiedensten Ebenen gewählt werden und sie daher tendenziell auf unterschiedliche Wähler achten, haben sie strategische Interessen für eine Kooperation im *policy-making*, um mit „electorally attractive record of public policy" bei Wählern „Kredite" zu gewinnen (Cox und Kernell 1991: 4). Mit der parlamentarischen Mehrheit kann die Exekutive vor allem ihre Präferenzen durchsetzen ohne der Opposition Zugeständnisse machen zu müssen. Dies charakterisierte das *policy-making* in Taiwan vor dem ersten Regierungswechsel 2000.

Vor 1996 wurde der Staatspräsident Taiwans durch die Nationale Versammlung gewählt, die erst seit 1991 von der taiwanischen Bevölkerung für je 5 Jahre bis zur Abschaffung dieses Organs 2005 gewählt wurde. Mit dem Erfolg in demokratischen Wahlen zur Nationalen Versammlung 1991 und zum Parlament 1992 – die KMT gewann in diesen Wahlen jeweils über 70% bzw. 60% der Sitze – sicherte sich die KMT die Kontrolle über die Exekutive und die Legislative. So gab es vor Mitte der 1990er Jahre ein hohes Maß an „unified KMT-government". Trotz der Verluste bei der Parlamentswahl 1995, in der die KMT nur mit einer knappen Mehrheit von 3 Sitzen gewann, kontrollierte die KMT mit dem Sieg in der ersten direkten Präsidentschaftswahl 1996 immerhin die Exekutive, so dass bis 2000 ein „unified government" von der KMT aufrechterhalten wurde. Unter dieser Bedingung konnte es der KMT gelingen, jegliche öffentliche Politik nach ihrem Interesse durchzuführen. Dabei war die Rolle der Exekutive ausschlaggebend.

Durch das etwa vierzig Jahre andauernde autoritäre KMT-Regime wurde die Legislative quasi außer Funktion gesetzt. Die Abgeordneten interessierten sich vornehmlich für ihre Interessen: „legislators at all levels used their leverage to extract favors both for their localities and for themselves" (Winckler 1999: 342). Im *policy-making*-Prozess spielten sie nur eine marginale Rolle, also meistens als „rubber stamp". Dagegen verfügte die Exekutive über eine hohe Autonomie; ihr kam in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung eine überragende Stellung zu. So weist Winckler darauf hin: „policy was made by government officials who were appointed, not elected" (Winckler 1999: 342). Nach der Demokratisierung war die Rolle und Stellung der Exekutive kaum verändert. Aber sie muss beim *policy-making* den im Wahlkampf gestellten zentralen Themen mehr Aufmerksamkeit schenken. So hat die KMT-Regierung auf die rentenpolitische Herausforderung der DPP – zuerst die beitragsfreie Altersrente, dann die Gesetzesvorlage über die nationale Rentenversicherung – mit der Einführung des Alterszuschusses und der Planung für den Aufbau des nationalen Rentensystems schnell reagiert.

Durch die ehrgeizige Orientierung an der Wirtschaftsentwicklung des KMT-Regimes wurden die wirtschaft- sowie finanzrelevanten Behörden besonders entwickelt und betont, die im *policy-making*-Prozess – einschließlich für die Sozialpolitik – sehr dominierten. Dagegen wurde

der Verwaltung für die Sozialpolitik nur geringfügige Bedeutung beigemessen, so dass es kein Sozialministerium in der Exekutive gab (und gibt); die höchste zuständige Behörde für „social welfare“ ist die *Verwaltung für soziale Wohlfahrt* im Innenministerium, die über keine große Befugnis zur Sozialpolitik verfügt.[46] Die Planung der wichtigen Sozialpolitik, wie z.B. der nationalen Gesundheitsversicherung und Rentenversicherung, wurde von der *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) durchgeführt. Ihre wichtigste Funktion bestand darin: Aufgrund ihrer zentralen Stellung konnte sie eine verwaltungsübergreifende Koordinierung für die Herstellung der *policy*relevanten Konzepte leiten. Gemäß den Konzepten fertigten die zuständigen Verwaltungsbehörden entsprechende Gesetzesentwürfe an, die nach den vom Minister ohne Portefeuille geführten Diskussionen in der Exekutive dem Parlament vorgelegt wurden. Mit der Mehrheit im Parlament gelang es der KMT, in den meisten Fällen allein diese Gesetzesvorlagen zu erlassen. Handelte es sich um sozialpolitische Gesetze, die oft „credit-building“ bei Wählern bewirkten, was nach der Demokratisierung für die politischen Akteure von großer Bedeutung war, konnte der Entwurf der KMT die Zustimmung der Parlamentsabgeordneten der Opposition finden, die wegen ihrer Minderheitsposition nur symbolische Aufsicht über den Entwurf der KMT-Regierung – durch die Befragungen zu den sehr umstrittenen Themen im Regierungsentwurf – äußerten.[47]

In der Literatur über den legislativen Prozess im präsidentiellen Regierungssystem wie in den USA wird der Rolle der Parlamentsabgeordneten viel Gewicht beigemessen, vor allem wenn das Wahlsystem zu vielen „individuellen“ Politikern führt – die Personen, die überwiegend allein für ihren Wahlkampf verantwortlich sind und sich auf „personal vote“ stützen: „Systems in which individual politicians who depend on personal votes are large will promote legislative rules that decentralize decision-making power to committees and away from party or government leaders...“ (Cox und McCubbins 2001: 37 ff.). In Taiwan sowie in anderen Ländern mit (semi-)präsidentiellen Systemen gibt es kein vergleichbares Komiteesystem in der Legislative wie in den USA (Vgl. Shugart 2006). Die Wirkungen der sich aus dem SNTN/MMD-Wahlsystem ergebenden „individuellen“ politischen Akteure in Taiwan zeigen sich darin, dass die taiwanischen Abgeordneten oft ungeachtet der politischen Position ihrer Partei eigene Gesetzesentwürfe im Parlament einbringen, um damit ihre eigene Auffassung über die Politik zu vertreten und so bei ihren Wählern an Ansehen zu gewinnen. Mangels eines „seniority system“ in der Legislative, fehlt es den meisten Parlamentsabgeordneten an ausreichenden Kenntnissen für die Herstellung der Gesetzesvorlage, die vor allem komplizierte fachliche und technologische Kenntnisse erfordert (Vgl. Cheng und Haggard 2001: 222). So beruhten die von Abgeordneten eingebrachten Gesetzesvorlagen über die Alterssicherung meistens auf dem Regierungsentwurf. Die zentralen Unterschiede zwischen diesen Gesetzesvorlagen betrafen in erster Linie die sehr umstrittenen

[46] Es gibt die Organe, die ähnlich wie das Arbeits- und Gesundheitsminiserium sind, in der Exekutive, nämlich *Council of Labor Affairs und Department of Health*. Sie stehen in der Verwaltungshierarchie eine Stufe höher als die *Verwaltung für soziale Wohlfahrt*. Vgl. Kapitel 2, S. 52 f.

[47] Im Gegensatz dazu waren die Parlamentsabgeordneten der Opposition aktiv in die Wirtschafts- und Fiskalpolitik involviert. Zur Einflussnahme von Parlamentsabgeordneten auf den Staatshaushalt vgl. Cheng und Haggard 2001.

Fragen im Regierungsentwurf, wie z.B. die Höhe des Beitrags und des Leistungsniveaus sowie das Beitragsverteilungsverhältnis zwischen Regierung, Arbeitgebern und Versicherten. Diese Fragen erstrecken sich zwar auf fachliche Kenntnisse, werden aber in Taiwan oft durch politische Entscheidungen beantwortet. Der Gesetzesvorlage der Abgeordneten wurde nur zugestimmt, wenn diese Gesetzesvorlagen inhaltlich sehr ähnlich waren und vor allem beim Widerspruch gegen den Gesetzesentwurf der Regierung die Abgeordneten sich auf einen Konsens einigen konnten. Dies geschah oft in der Gesetzesvorlage über den Alterszuschuss, der keine komplizierte Technik und Verwaltungsarbeit erforderte, aber nicht in den Gesetzesentwürfen über die Sozialversicherung, Altersversorgung und die nationale Rentenversicherung, die hohe Anforderungen an damit relevante Fachkenntnisse implizierten.

Die Probleme aus der Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative kommt beim „divided government" vor: Die Exekutive scheitert an der parlamentarischen Mehrheit (in einer Kammer oder beiden Kammern), was oft in den USA und den lateinamerikanischen Ländern sowie in der Zeit der DPP-Regierung seit 2000 in Taiwan zu erkennen ist.[48] In dieser Situation sind die in der Verfassung verankerten Befugnisse jeweils für Legislative und Exekutive ein Hindernis bei einer Kooperation zwischen den beiden Organen. Die oppositionelle Partei wird z.B. versuchen, mit Hilfe der Durchkreuzung der Vorhaben des Staatspräsidenten (der Exekutive) den Wahlkampf für sich zu mobilisieren. Dies führt, zusammen mit der zentralen ideologischen Distanz zwischen den Parteien, die jeweils Exekutive und Legislative kontrollieren, oft zum Konflikt und zur Sackgasse beim *policy-making*-Prozess. Wie „divided" der Stand zwischen Exekutive und Legislative ist und wie dies das *policy-making* beeinflusst, hängt von dem Parteien- und Wahlsystem ab, das im Folgenden erörtert wird.

Das Parteiensystem ist entscheidend für das *policy-making* beim „divided government". Beim Zweiparteiensystem, wie in den USA, ist die Situation, dass der Staatspräsident ohne parlamentarische Mehrheit regiert, ähnlich der Situation, wenn dem Staatspräsidenten eine oppositionelle Mehrheit im Parlament gegenübersteht. So bedeutet „divided government": Zwei gegensätzliche Parteien kontrollieren jeweils die Exekutive und die Legislative. Oft sind die Folgen, wie eben erwähnt, der politische Konflikt und die Sackgasse. Dies charakterisiert die Amtszeit der DPP-Regierung zwischen Mai 2000 bis Januar 2002: Nach dem ersten Regierungswechsel seit etwa einem halben Jahrhundert stand die regierende DPP einer von der damaligen Regierungspartei KMT kontrollierten Mehrheit im Parlament gegenüber. Verglichen mit „divided government" im Zweiparteiensystem ist in präsidentiellen Systemen mit mehr Parteien „no majority" bzw. „nonunified government" die Normalität: „No-majority situations are much more common than divided government in presidential systems outside the United States" (Shugart 1995: 327). Bei „no-majority" kann die Partei des Staatspräsidenten trotz fehlender

[48] Mit einem Ländervergleich analysiert Elgie (2001) „politics of divided government" und weist darauf hin: „Divided government was a relatively long-standing and common phenomenon" (ebd.: 211); es kommt nicht nur in präsidentiellen oder semi-präsidentiellen, sondern auch in parlamentarischen Systemen vor. In seiner Studie wurden für das zuletzt genannte System Finnland, Deutschland und Polen als Beispiele angeführt.

parlamentarischer Mehrheit als wichtigster legislativer Koalitionspartner gelten. In dieser Situation ist das *policy-making* durch die Zahl und die Kohäsion der Parteien bestimmt.

Die ***Zahl*** der Parteien ist im (semi-)präsidentiellen System entscheidend für die Kompatibilität zwischen Legislative und Exekutive.[49] Steigt die Zahl der politischen Parteien, sind für die Durchführung einer Politik parteiübergreifende politische Verhandlungen erforderlich, die unterschiedliche wahlpolitische Konsequenzen für die beteiligten Parteien mitbringen und dadurch oft hohe Kosten für einen politischen Konsens erzeugen können. Dies gilt vor allem für solche Politik, die komplizierte und umfangreiche Interessen betrifft – wie z.B. die Politik über den Bau der Infrastruktur sowie über das Verwaltungsverfahren der Pensionsfonds. Ferner wird das Parteiensystem mit steigender Zahl der Parteien fragmentierter, was dazu führen kann, dass die Exekutive keine parlamentarische Mehrheit besitzt und daher keine ausreichende legislative Unterstützung für die Durchsetzung ihrer politischen Vorschläge erringt. So sind mit steigender Zahl der Parteien oft „executive-legislative deadlock", „Verzögerung" und „Stillstand" im *policy-making*-Prozess zu sehen. Im Gegensatz dazu vermag der Staatspräsident in einem Parteiensystem mit gemäßigter Fragmentierung (die Zahl der effektiven Parteien liegt hier bei ca. 3,5) einen signifikanten Block von Abgeordneten für die Unterstützung seiner politischen Initiativen bzw. für die Aufrechterhaltung seines Vetos zu bilden, wenn es vorhanden ist; somit kann eine Marginalisierung der Rolle des Staatspräsidenten im legislativen Prozess vermieden werden (Mainwaring und Shugart 1997: 398 f.).

Die ***Kohäsion*** der Parteien im (semi-)präsidentiellen System wirkt auf die Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwischen Parteien für das *policy-making* aus. Sind die Parteien wenig kohäsiv, können sie nach den *policy*relevanten Themen verschiedene parteienübergreifende Koalitionen für das *policy-making* bilden, wobei die Meinung einzelner Parlamentsabgeordneter mehr Gewicht als die der Partei für die Richtung der Politik haben kann. In dieser Situation repräsentiert der Inhalt der Politik wenig die parteiliche Ideologie und Position. Es kommt eher zu einer Synthese der Interessen verschiedener politischer Akteure. Wenn die Parteien kohäsiv sind und sich vor allem an nationalen Themen orientieren, ist die Formierung von eben erwähnten Koalitionen schwieriger, was oft zur Sackgasse zwischen Exekutive und Legislativ führt. Dies ähnelt dem Problem beim „divided government" im Zweiparteiensystem und wird als „crisis of dual legitimacies" bezeichnet (ebd.: 338).

Wie kohäsiv die Parteien im (semi-)präsidentiellen System sind und ob das „divided government" vorkommt, ist gewissermaßen durch das Wahlsystem bestimmt. Wenn das Wahlsystem den

[49] Für die Anzahl der Parteien sind neben der Cleavage-Struktur bzw. den historischen und kulturellen Faktoren im (semi-)präsidentiellen System die jeweiligen Regeln und Zyklen der Wahlen ausschlaggebend (Shugart und Carey 1992: 226). So gibt es eine Tendenz hin zu einem Zweiparteiensystem, wenn Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gleichzeitig stattfinden und die Präsidentschaftswahl durch eine einfache Mehrheit bestimmt wird. Unter den anderen Bedingungen ist hingegen ein Mehrparteiensystem zu erwarten. Zum Einfluss von „electoral cycles" auf das Parteiensystem im präsidentiellen Regierungssystem vgl. Shugart und Carey 1992, Kapitel 11.

politischen Akteuren eine lokale aber nicht nationale Orientierung abverlangt – wie die Wirkungen vom SNTV/MMD in Taiwan –, neigen die politischen Wettbewerber dazu, sich mit weniger Rücksicht auf ihre Partei nur an den Interessen der Wähler in ihrem Wahlkreis zu orientieren. Dadurch werden die Parteien wenig kohäsiv sein (ebd.).[50] Fördert das Wahlsystem kandidatenzentrierte Wahlen bzw. die Lokalorientierung, ist „vote splitting" zwischen der Parlaments- und Präsidentschaftswahl sehr wahrscheinlich und daraus ergibt sich oft ein „divided government" (Shugart 1995).[51]

Während in den 1990er Jahren in Taiwan vornehmlich zwei Parteien (KMT und DPP, seit 1996 kam die DPP hinzu) im Parlament vorhanden waren und vor allem die regierende KMT, wie erwähnt, sowohl die Exekutive als auch die Legislative kontrollierte und dadurch alle öffentliche Politik – einschließlich der Sozialpolitik – nach ihrem Interesse entscheiden konnte, kam es nach dem ersten Regierungswechsel im Mai 2000 zum „divided government". Da die KMT und die DPP jeweils die Mehrheit im Parlament und die Exekutive kontrollierte, war das „divided government" in den ersten sieben Monaten der DPP-Regierung von heftigen politischen Auseinandersetzungen und „deadlock" geprägt. Dies betraf sogar den sozialpolitischen Ausbau, der zumeist zu „credit-building" beitragen konnte und deshalb selten ein umstrittenes Thema zwischen der Legislative und der Exekutive darstellte. Durch die Parlamentswahl Ende 2001 wurde die Konstellation und das Machtverhältnis zwischen den Parteien im Parlament geändert. Die Zahl der politischen Parteien stieg auf fünf im Parlament seit 2002 (KMT, DPP, NP, PFP und TSU) und vor allem bildeten sich zwei Parteienblöcke – das Pan-Blau (KMT, PFP und NP) und das Pan-Grün (DPP und TSU)[52]. Das Pan-Blau kontrollierte zwar die Mehrheit im Parlament, war aber nicht kohäsiv. Durch die veränderte Haltung der KMT zur DPP-Regierung wurde „deadlock" zwischen der Exekutive und der Legislative beseitigt.

Beim „divided government" entwickelt die regierende Partei unterschiedliche Strategien für das *policy-making* (Cox und Kernell 1991: 242 ff.): „**go it alone** – to implement policy without the assent of the other party. It means a decision not to bargain and instead to pursue policy goals with the resources available to whatever branches of government one controls; **go public** – making public commitments to particular positions in order to raise the costs of reneging and thereby strengthen one's bargaining position; and **bargain within the beltway** – accepting the cards that the electoral and constitutional systems have dealt them". Auf welche Strategie sich die regierende Partei beim „divided government" stützt, kommt auf die Politikfelder an. In Taiwan wird z.B.

[50] Shugart bringt das Wahlsystem, die Kohäsion der Parteien und das Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative wie folgt miteinander in Verbindung: „In localizing electoral rules, they (congressmen) will not tried to the collective fates of their parties, but be self-reliant in building their careers on legislative or constituent-service-oriented reputations. The resulting less-cohesive parties imply that executive-legislative relationships would be less sensitive to which party controls the branches under localizing electoral rules. Contrarily, in systems with nationalizing electoral rules divided government may be much difficult to cope with, as parties may have a stronger collective incentive to accentuate their differences" (Shugart 1995: 338).

[51] Zu Einflussfaktoren auf die Entstehung von „divided government" in den USA vgl. Cox und Kernell 1991 bzw. S. 241 f.

[52] Zum Überblick über die Entwicklung der politischen Parteien in Taiwan vgl. Kapitel 1, S. 31 ff.

beim wichtigen sozialpolitischen Ausbau die Strategie „going public“ angewendet, wodurch die Legislative aufgrund ihrer ablehnenden Haltung unter öffentlichen Druck gesetzt werden kann, während beim Thema Staatshaushalt, das für die Funktion der Regierung von besonderer Bedeutung ist, „bargain within the beltway“ zwischen Exekutive und Legislative oft die Regel ist. Verfügt die Exekutive über die Befugnisse zur Einführung der Politik ohne die legislative Zustimmung, wie z.B. die Erhöhung mancher Sozialtransferleistungen, kann „go it alone“ oft mit hoher Erfolgssicherheit angewendet werden. Diese werden im Kapitel fünf beleuchtet, das die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems nach dem ersten Regierungswechsel 2000 bzw. beim „divided government“ behandelt.

Die Wirkung des „divided government“ auf das *policy-making* wird in der Literatur oft negativ beurteilt (Linz 1990, Shugart und Carey 1992: 33, Mainwaring und Shugart 1997a). Wenn Exekutive und Legislative jeweils nicht einseitig die Politik entscheiden und sich nicht auf eine gemeinsame Politik einigen können, kommt nicht nur „stalmate“ und „gridlock“ vor, sondern auch „public wrangling and interminable delay are natural features of the politics of bargaining under divided government“ (Cox und McCubbins 2001: 30). Eine andere negative politische Wirkung des „divided government“ stellt „diffusion of accountability“ dar: Aufgrund der „institutionalization of buck-passing“ (Weaver und Rockman 1993: 16) zwischen der Exekutive und der Legislative fällt es den Wählern schwer zu entscheiden, welche Partei sie für die politische Entscheidung verantwortlich machen sollen. Dadurch kann die demokratische „accountability“ beeinträchtigt werden. All dies wirkt hemmend auf die Konsolidierung der neuen Demokratie.

Die Studien über die Gewaltenteilung in den USA weisen darauf hin, dass es zu steigenden Staatsausgaben kommt, wenn die Staatsorgane (Präsidensamt, Senate oder Congress) von verschiedenen Parteien kontrolliert sind (Cox und McCubbins 1991). Der Grund ist folgender: Da die Parteien das Veto gegenseitig einlegen können, müssen sie beim Vorlegen eines Entwurfs auf die Präferenzen der anderen Parteien Rücksicht nehmen, um dadurch die Zustimmung der anderen Parteien zu diesem Entwurf zu finden; sie werden nämlich miteinander „logroll“ (Cox und McCubbins 2001: 30). Dies kommt vor allem vor, wenn der Staatshaushalt nicht stark eingeschränkt wird: „A political party will prefer to get the spending *it* prefers rather than to *deny* the spending that other parties prefer” (ebd.: Fn. 11), weil „denying the spending that other parties prefer” zu diffusen Vorteilen für einige Steuerzahler beitragen kann, während „getting the spending it prefers“ meistens ausschließlich auf die Anhänger dieser Partei konzentriert werden kann. Dies erklärt gewissermaßen den auffälligen Anstieg des Haushaltsdefizits während der Zeit der DPP-Regierung, die bis zum nächsten Regierungswechsel 2008 durch „divided government“ bezeichnet wurde. Das Problem des Haushaltsdefizits wirkt sich hemmend auf die Einführung neuer sozialpolitischer Maßnahmen, vor allem der Gewährung der aus Haushaltsmitteln finanzierten Sozialtransferleistungen, aus, die oft zu einer Umverteilung von oben nach unten beitragen und den unterprivilegierten Gruppen zugute kommen könnten.

2. *Policy*relevante Gewalten des Staatspräsidenten

Im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem kann der Staatspräsidenten auf das *policy-making* Einfluss nehmen, wenn er über entscheidende legislative Befugnis verfügt. Er wird gewissermaßen dadurch als mächtig ausgewiesen, dass er unmittelbar vom Volke gewählt und seine Amtsdauer in der Verfassung festgelegt wird. Im Prinzip kann er nicht aus politischen Gründen seines Amtes enthoben werden, wenn seine politische Präferenz mit der parlamentarischen Mehrheit in Konflikt gerät.[53] Während in diesen Regierungssystemen die Staatspräsidenten mit ähnlichen verfassungsmäßigen Kompetenzen ausgestattet sind wie z.B. der Regierungsbildung, der Ernennung von Richtern und der Befehlsgewalt über die Streitkräfte, sind die legislativen Befugnisse des Staatspräsidenten, also die Befugnisse zum *policy-making*, von Land zu Land sehr unterschiedlich. Sie betreffen die Macht des Staatspräsidenten zur Entfaltung einer eigenen Politik – „presidents' ability to put their own stamp on policy" – durch seinen direkten Einfluss auf die Ausfertigung der Gesetze (Shugart und Mainwaring 1997: 40) und/oder durch seine Rolle als Vetospieler. Diese Befugnisse sind vor allem signifikant, wenn diverse Interessen zwischen Exekutive und Legislative bzw. „divided government" vorhanden sind.

Die legislativen Befugnisse des Staatspräsidenten entstehen ***einerseits*** aus „constitutional entrenched presidential power and legislative power delegated to the president by congress" (Shugart und Carey 1992: 131 ff.), also aus den in der Verfassung verankerten oder vom Parlament delegierten legislativen Befugnissen, ***andererseits*** aus „partisan powers over legislation from the majority position of president's party in congress" (Shugart und Mainwaring 1997: 40 ff.), also aus der Mehrheitsposition der Partei des Staatspräsidenten im Parlament. Im Folgenden wird vornehmlich auf die in der Verfassung festgelegten Kompetenzen des Staatspräsidenten zum *policy-making* eingegangen. Sie umfassen das Vetorecht (*partial* oder *pocket*) und die damit relevanten Konditionen über *override*, das Verordnungsrecht (decree power) sowie das Recht zum *gatekeeping*.

Das Vetorecht ist die wichtigste, mit dem legislativen Prozess direkt verbundene Befugnis des Staatspräsidenten zum *policy-making* bzw. „primary check of the president on congressional power" (Shugart und Carey 1992: 134). Es gilt als „reactive power": Das Vetorecht ermöglicht dem Staatspräsidenten in erster Linie, eine von Seiten der parlamentarischen Mehrheit in Angriff genommene politische Veränderung zu blockieren und den Status quo der Politik aufrechtzuerhalten. Es gibt „packet veto", mit dem der Staatspräsident ein gesamtes erlassenes Gesetz entweder verkünden oder sein Veto dagegen einlegen kann, und „partial veto", mit dem der Staatspräsident „[can] target specific elements of legislation for veto while promulgating the

[53] Although most presidential constitutions make provisions for impeachment, they are invariably unwieldy procedures, requiring large extraordinary majorities, which formally can be used only when there is evidence of malfeasance or disregard for constitutional procedure on the part of the chief executive (Shugart und Carey 1992: 29).

rest and pull legislation apart and so to craft the final packages that are more acceptable to the executive“ (ebd.). Mit „partial veto“ ist die legislative Kompetenz des Staatspräsidenten flexibler; dadurch wird das von Abgeordneten geführte „log-roll“ verringert. Die Wirkung der Vetorechte ist allerdings von den Konditionen über „override“ abhängig. Im Allgemeinen sind gegen das Veto des Staatspräsidenten zwei Drittel der parlamentarischen Mehrheit erforderlich. Je höher die Schwelle zum „override“ ist, desto notwendiger ist eine parteienübergreifende Verhandlung bzw. Kooperation im Parlament, um sich über das Veto hinwegzusetzen und desto stärker ist der Einfluss des Staatspräsidenten auf den legislativen Prozess. Kann das Veto nur mit einer einfachen parlamentarischen Mehrheit aufgehoben werden, sind die Vetorechte des Staatspräsidenten nicht mehr von eminenter politischer Bedeutung. Ferner kann der Staatspräsident seine Präferenz auf verschiedene Politikfelder legen, wenn gebietsspezifische Schwellen zum „override“ in der Verfassung festgelegt werden. Z.B. benötigt ein „override“ in der Fiskalpolitik normalerweise zwei Drittel der parlamentarischen Mehrheit (ebd.: 137), so dass der Staatspräsident in der Fiskalpolitik eine dominierende Rolle spielen kann.

„Decree power“ ist die Initiative bzw. „proactive power“ des Staatspräsidenten, mit dem das Staatsoberhaupt einen neuen politischen Status quo herstellen kann.[54] Diese Befugnis findet sich häufig in den Verfassungen der lateinamerikanischen Länder und betrifft überwiegend „issue decrees of a regulatory nature to implement the terms of existing law“. Es beeinflusst kaum die direkte Gesetzgebung des Staatspräsidenten ohne die vom Parlament übertragene Vollmacht. Ferner wird dieses „decree power“ vornehmlich in den Bereichen wie etwa der Wirtschaftsstabilität, der Fiskal- und Kreditpolitik angewendet. Auf der Grundlage dieser Befugnis wurde sogar das neue Rentensystem in Chile aufgebaut (Shugart und Mainwaring 1997: 44 f.). Wenn „decree power“ nicht in der Verfassung festgeschrieben ist, sondern aus der Delegation vom Parlament entsteht, und zwar für bestimmte Zeit und spezielle Politikfelder, kann dieses „decree power“ auch vom Parlament wieder aufgehoben werden.

In manchen Ländern verfügt der Staatspräsident über „exclusive power“: Er (in der Funktion der Exekutive) besitzt die Initiative in bestimmten Politikfeldern, in denen das Parlament keine Initiative in Bezug auf die Gesetzausfertigung ergreifen kann. „Exclusive power“ wird als „gatekeeping power“ benannt und vor allem auf bestimmte Bereiche eingeschränkt wie z.B. „budgets, military policy, the creation of new bureaucratic agencies, and laws concerning taxation, trade, and credit policies” (Shugart und Haggard 2001: 77). Es gehört zwar zur „reactive power” – mit der Strategie, kein Gesetz zu initiieren, kann der Staatspräsident sein Veto gegen eine politische Veränderung des Status quo durchsetzen –, dennoch hat der Staatspräsident (die

[54] In der englischen Literatur wird „decree power“ bzw. seine Wirkung wie folgt beschrieben: „A decree law is not merely a bill introduced by the executive, but rather a law or regulation issued by the executive“ (Shugart und Carey 1992: 140). „Once a decree is issued, it becomes the reversionary policy, the point at which policy remains in the absence of successful legislative action to overturn it. Decrees do allow presidents to initiate policy change and obtain legislative outcomes that Congress on its own may not have passed. Few constitutions allow presidents to promulgate by decree mew legislation without first gaining explicit authority to do so” (Shugart und Haggard 2001: 73).

Exekutive) damit die „agenda-setting"-Rechte, die oft im Budgetgesetz festgelegt sind. In Taiwan wird die Kompetenz der Legislative zur Erhöhung des Staatshaushaltes über das von der Exekutive vorgelegte Niveau hinaus eingeschränkt.[55] Diese Rechte ermöglichen es dem Staatspräsidenten, einen politischen Output zu erreichen, der seiner Präferenz nahe liegt.

Mit den erwähnten legislativen Befugnissen kann der Staatspräsident eine zentrale Rolle im legislativen Prozess spielen. Er ist vor allem dadurch privilegiert, dass er ausschließlich die Befugnis zur Ausfertigung bestimmter Gesetze hat und dadurch, dass durch die Verfassung dem Parlament die Restriktionen über die Gesetzesänderungen auferlegt werden. Verfügt der Staatspräsident über keine dieser legislativen Befugnisse, wird seine Rolle im Rechtsetzungsprozess nicht unbedingt marginalisiert: Wenn seine Partei eine Mehrheitsposition im Parlament besitzt und ihm überdies einen starken Rückhalt gibt, kann der Staatspräsident ungeachtet seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die legislativen Programme bzw. Prozesse dominieren. In dieser Situation entsteht seine Macht aus der Kontrolle über seine Partei (ebd.: 78 f.). Dies beschreibt die Situation in Taiwan. Allgemein gesehen sind die in der Verfassung Taiwans festgelegten Kompetenzen des Staatspräsidenten zum *policy-making*, also die legislativen Befugnisse des Staatspräsidenten, relativ schwach: Der Staatspräsident verfügt über kein substantielles Vetorecht, kein Verordnungsrecht (decree power) sowie nur ein sehr begrenztes Recht zum *gatekeeping*. Allerdings wurde das Staatsoberhaupt oft als sehr mächtig angesehen. Dies ging vornehmlich darauf zurück, dass die über ein halbes Jahrhundert regierende KMT nach der Demokratisierung immerhin die Exekutive und die Legislative kontrollieren konnte und vor allem der Vorsitzende der KMT auch das Amt des Staatspräsidenten bekleidete. Von daher spielte das Staatsoberhaupt durch seine Stelle in der Regierungspartei eine entscheidende Rolle im legislativen Prozess. Dies wurde nach dem ersten Regimewechsel im Jahr 2000 geändert.

Die legislativen Befugnisse sowie die politische Macht des Staatspräsidenten sind von Land zu Land unterschiedlich. Wie sehr der Staatspräsident damit die politischen Programme in Richtung seiner gewünschten *policies* gestaltet, hängt auch von anderen Faktoren ab, vor allem dem legislativen Mehrheitsverhältnis (Shugart und Mainwaring 1997: 52) und den Konstellationen des Parteienwettbewerbs, welche durch die in den letzten Abschnitten dargestellten Wahlsysteme und Parteien und vor allem durch die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren bestimmt werden.

3. Zwischenfazit

Die Gewaltenteilung im taiwanischen politischen System entsteht aus dem semi-präsidentiellen Regierungssystem und lässt sich zwischen der Exekutive und der Legislative ansehen. Deshalb wird das *policy-making* vornehmlich durch das Maß an der Gewaltenteilung zwischen den beiden Organen bestimmt. Beim „unified government", also wenn Exekutive und Legislative unter der Kontrolle einer parteilichen Mehrheit stehen – die Zeit der KMT-Regierung nach der

[55] Vgl. Artiekl 70 der Verfassung.

Demokratisierung bis zum Jahr 2000 –, stellt sich das *policy-making* als eine Kooperation zwischen den beiden Organen dar, wobei der Exekutive eine entscheidende Rolle zukommt. Dagegen steigt beim „divided government“ – die Zeit der DPP-Regierung seit 2000 – zwar die Einflussnahme der Legislative, das *policy-making* ist aber von der politischen Konstellation bzw. der Zahl und der Kohäsion der Parteien im Parlament abhängig, die wiederum durch das Wahlsystem bestimmt wird. Oft sind der politische Konflikt und die Sackgasse zwischen den beiden Organen die Folge. Trotz eines hohen Maßes an Gewaltenteilung ist das *policy-making* bzw. eine politische Abweichung vom Status quo möglich, wenn „a single hierarchical party unifies the various separated powers“ (Cox und McCubbins 2001: 46). Wissenschaftliche Forschungen über das amerikanische politische System weisen darauf hin: „Unification of interests across the branches of government serves to make highly divided system operable“ (Shugart und Haggard 2001: 95). Dies kommt vor, wenn eine hegmonische politische Partei in den Wahlen auf allen Ebenen dominieren kann. Nur wenn die Exekutive und die Legislative von unterschiedlicher parteilicher Mehrheit kontrolliert werden und keine legislative Koalition gebildet werden kann, kommen die aus einem hohen Maß an Gewaltenteilung erzeugten Probleme, wie „deadlock“ und „impasse“, zustande. Mit „procative power“ des Staatspräsidenten wie z.B. „decree power“ können diese Probleme gewissermaßen beseitigt werden. Fehlen dem Staatspräsidenten diese legislativen Befugnisse, obliegt die Lösung dieser Probleme einer stabilen legislativen Mehrheit, die hinter dem Staatspräsidenten steht.

Interessant ist die Frage, ob das präsidentielle Regierungssystem die in den letzten Abschnitten erwähnte klientelistische oder programmatische Verbindung zwischen Parteien/Kandidaten und Wählern fördert. Dafür sehen Kitschelt und Wilkinson keinen Anhaltspunkt und argumentieren wie folgt (2007: 43). *Einerseits* tendiert der Staatspräsident zur programmatischen Orientierung, da er auf die Unterstützung von „median voters“ angewiesen ist, die vornehmlich durch die Gewährung von „collective goods“ zu erreichen bzw. zu gewinnen sind. *Andererseits* kann der politische Klientelismus durch das präsidentielle System verstärkt werden, weil „the single-handed leverage of presidents over discretionary funds and appointments in many polities creates tremendous capacity for patronage and favoritism that allows incumbents or candidates with the right credentials to cobble together patchwork coalitions of supporters who expect to benefit from presidential clientelistic largesse“ (ebd.). Laut der in diesem Abschnitt erörterten These kommt es bei der Beantwortung dieser Frage auf die Gewaltenteilung – ausgedrückt durch das Vorhandensein von „unified“ oder „divided government“ – bzw. auf das Maß an der Fragmentierung des Parteiensystems an.

Weil es beim „unified government“ dem Staatspräsidenten (der Exekutive) besser gelingen kann, die politischen Ideen in konkrete Politik umzusetzen, und die Einigung der Kontrolle über die Exekutive und die Legislative bei einer Partei zu einer eindeutigen „accountability“ bei Wählern führt, tendiert der Staatspräsident mit einer programmatischen Orientierung die Unterstützung der „Mitte“ Wähler zu gewinnen. Beim „divided government“ mit einem fragmentierten

Mehrparteien- system ist es häufig vorgekommen, dass die Exekutive keine parlamentarische Mehrheit erhält und es dem Staatspräsidenten somit schwer fällt, seine politischen Ideen in die gewünschten *policies* umzusetzen. Um diesem entgegenzuwirken, versucht der Staatspräsident oft durch Patronage die notwendige Unterstützung zu gewinnen und/oder „to circumvent congress and parties“ (Mainwaring und Shugart 1997a: 434 f.). Ferner wird der Staatspräsident (die Exekutive) bei der Festlegung der öffentlichen Politik die Interessen der Abgeordneten berücksichtigen, um sie zufrieden zu stellen und sich damit ihre Unterstützung bei Gesetzesvorhaben zu sichern. Von großer Bedeutung ist, dass der Staatspräsident selbst die Quelle eines Partikularismus sein kann. Als wichtiger politischer Akteur kann er oft spezifische Programme aufstellen, den legislativen Prozess initiieren und die Ausfertigung von Gesetzen zugunsten seiner Partei steuern. Dies wird im Kapitel 5 anhand der Analyse des taiwanischen Alterssicherungssystems seit 2000 aufgezeigt.

Zusammenfassung: Ein integrierter Ansatz zur Erklärung der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren

Mit einem integrierten theoretischen Ansatz, der die in diesem Kapitel erörterten drei Institutionen zusammenfasst, wird die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren analysiert, die drei Dimensionen erfasst: (1) den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, das auf den aus Haushaltsmitteln finanzierten, statusspezifischen Alterszuschussprogrammen beruht, (2) die Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung – in den Berufs-Sozialversicherungen und der staatlichen und obligatorischen betrieblichen Altersversorgung, und (3) die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems. Die drei erwähnten Institutionen – (1) das Wohlfahrtssystem, (2) die politischen Institutionen der Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien und (3) das Regierungssystem hinsichtlich der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative für das *policy-making* – wirken dynamisch bzw. unterschiedlich in den drei politischen Phasen zusammen: 1992 bis 1995, 1996 bis zum April 2000 und vom Mai 2000 bis 2005. In verschiedenen politischen Phasen prägen die Wechselwirkungen zwischen den drei Institutionen in unterschiedlichen Dimensionen des Alterssicherungssystems bestimmen so die Entwicklungsdynamik, die institutionellen Ausgestaltungen und die Inhalte des Alterssicherungssystems. Das Grundgerüst der Analyse wird in der Übersicht 3-2 dargestellt. Auf die folgenden Argumente wird in den nächsten Kapiteln eingegangen.

Die Konstruktion des taiwanischen Wohlfahrtsstaates bis zum Beginn der 1990er Jahre verursachte gravierende Unsicherheit, Ungleichheit und Stratifizierung. Diese Probleme stellten sich vor allem im Alterssicherungssystem dar: Man erkannte einen schroffen Kontrast zwischen den staatsrelevanten Personen – Beamten, Lehrern, Militärpersonal und Veteranen – und den Senioren ohne staatliche Unterstützungen. Dies bildete eine wichtige politische Basis für die

Wahlkampfsmobilisierung der oppositionellen DPP bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992.

Die politische Liberalisierung seit 1987 bzw. eine Reihe von Verfassungsreformen Anfang der 1990er Jahre führten zum graduellen Prozess der Demokratisierung durch die regelmäßig stattfindenden, freien und demokratischen Wahlen, die dem taiwanischen politischen System einen ständigen bzw. ernstlichen politischen Parteienwettbewerb bescherten, der überwiegend zwischen der dominierenden KMT und der wichtigsten Opposition DPP stattfand. Als extern formierende Partei verfügte die DPP über keine öffentlichen Ressourcen, so dass sie versuchte, vornehmlich durch Ideologien, und zwar in erster Linie durch *politische* Ideologien – wie etwa die Demokratisierung, politische Reformen und die nationale Identität Taiwans – ihren Anhängerkreis zu vergrößern. Neben den parteilichen Ideologien wurden die angewendeten Wahlkampfstrategien stark durch das Wahlsystem beeinflusst. Durch das nur in wenigen Ländern praktisierte SNTV/MMD-Wahlsystem für die Parlamentswahl wurden kandidatenzentrierte Wahlverhalten gefördert und vor allem die vom KMT-Regime seit den 1950er Jahren auf kommunaler Ebene fest gebildete klientelistische Verbindung zwischen Parteien/politischen Bettbewerbern und Wählern intensiviert. Dies führte zusammen mit dem Tatbestand, dass sozioökonomisch begründete ideologische Differenzen traditionell nur eine geringe Bedeutung für das Parteiensystem Taiwans haben, zur diversen Interessenrepräsentation der Mandate, die stark von wahlkreisspezifischen, demographischen und wirtschaftlichen Bedingungen abhängig war. Bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 wurde eine beitragsfreie Altersrente zuerst von einem DPP-Kandidaten als eigene Strategie für die Kultivierung von „personal vote“ in seinem Wahlkreis mit Erfolg angewendet, in dem viele ältere Bauern wirtschaftlich auf Schwierigkeiten stießen. In der Folgezeit übte die extern entstehende oppositionelle DPP scharfe Kritik an der aus dem Wohlfahrtssystem erwachsenden Ungleichheit und Stratifizierung der Alterssicherung. Sie propagierte diese Probleme, verwendete sie als zentrales Instrument zur Wahlkampfmobilisierung und forderte somit die KMT-Regierung heraus. Durch den quasi permanenten Wahlkampf in den 1990er Jahren – außer 1999 fand mindestens eine Wahl in jedem Jahr der 1990er Jahre statt – avancierte die Alterssicherungsfrage in einer kurzen Zeit zum wichtigsten nationalen Thema.

Inwieweit das Thema der Alterssicherung in konkrete Politik umwandelt wird, hängt im semi-präsidentiellen Regierungssystem maßgeblich von der Struktur der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative im Blick auf das *policy-making* ab. Bis zum ersten Regierungswechsel im Mai 2000 hatte die KMT in ihrer Amtszeit mit der Dominanz in der Legislative und der Exekutive, die nach der Demokratisierung 1987 nicht gleich erschüttert wurde, das Maß an Gewaltenteilung im politischen System verringert und somit konnte sie auf den erneuten sozialpolitischen Vorstoß mit verschiedenen sachadäquaten Maßnahmen zur Alterseinkommenssicherung schnell, substantiell und punktgenau reagieren. Nach dem Regierungswechsel 2000 ergab sich ein hohes Maß an Gewaltenteilung wegen des „divided government“, namentlich durch die Kontrolle der Exekutive und der Legislative von

zwei gegensätzlichen Parteien. So sah sich die DPP-Regierung mit harten politischen Auseinandersetzungen konfrontiert und befand sich in einer schwierigen Lage, die öffentliche Politik nach ihrem Willen bzw. Interesse durchzusetzen. Dies bewirkte bei der Entwicklung des Alterssicherungssystems die Diskontinuität, die Segmentierung und ständige Änderung der Konzepte über das künftige Rentensystem. Erst nach der Parlamentswahl Ende 2001 wurde die parteiliche Konstellation im Parlament geändert und die politische Sackgasse beseitigt.

Dabei wird die Ausgestaltung der eingeführten Alterssicherungsmaßnahmen gewissermaßen durch die Logik der politischen Kompetition bestimmt. Die fehlende parteipolitische Ideologie hinsichtlich der sozialen Sicherung, die Orientierung der politischen Akteure an kurzfristigen Wahlerfolgen und die patronagezentrierte politische Kompetition gereichen den politischen Akteuren zur Partikularität in der Sozialpolitik. So entwarf die KMT-Regierung im heftigen und scharfen politischen Wettbewerb verschiedene Ad-hoc-***Alterszuschussprogramme*** zur Verbesserung der Alterseinkommenssicherung gegen die rentenpolitische Herausforderung der Opposition. Mit diesen Maßnahmen, die gruppenspezifisch und deshalb hoch personen-konzentriert sind, direkte Transferleistung gewähren und vor allem keine komplizierte Technik für die Verwaltung und die Finanzierung erfordern, ist es der KMT gelungen, deutliche „credits“ bei Wählern bzw. Senioren zu gewinnen. Allerdings erzeugten diese institutionell segementierten Alterszuschussprogramme neue Ungleichheit zwischen den Senioren mit verschiedenem sozialem Status. Bei der ***Reform der bestehenden berufsbezogenen Institutionen für die Alterssicherung***, die kaum ein Wahlkampthema darstellte und deshalb von den Wirkungen des politischen Wettbewerbs isoliert war, und der ***Konstruierung des nationalen Rentensystems***, die vornehmlich durch die Initiative der DPP – das Vorlegen der ersten Gesetzesvorlage über die nationale Rentenversicherung im Parlament – erzeugt, aber nicht besonders im Wahlkampf betont wurde, kam der Exekutive eine zentrale Rolle zu. Nach dem Regierungswechsel 2000 blieb dies kaum verändert. Die polarisierte Parteienkonkurrenz seit 2004 führte aber dazu, dass das Problem der Ungleichheit im Alterssicherungssystem durch die vom Staatspräsidenten Chen (DPP) initiierten Maßnahmen verschärft wurde. Bei der Frage der Alterssicherung bevorzugte er eine Partikularität und interpretierte diese als Umverteilungsgerechtigkeit, nämlich die Abschaffung der Privilegien der Alterssicherung für die staatsrelevanten Personen gegenüber der Leistungserhöhung im Alterszuschussprogramm für Landwirte und Fischer. Die Alterssicherungsfrage stellt nicht nur eine sozialpolitische Frage dar, sondern eine Frage der Umverteilungsgerechtigkeit zwischen den zwei Berufsgruppen, die jeweils (vornehmlich) hinter der KMT und der DPP steht.

Das bestehende soziale Sicherungssystem bzw. seine Entwicklung beeinflussen die weitere Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen. In einem von Sozialversicherungen dominierten Wohlfahrtssystem wurde eine aus Haushaltsmitteln finanzierte, auf dem Sozialbürgerrecht beruhende Volksrente vom Anfang an von der Regierung in der Planung des künftigen Rentensystems abgelehnt, während hingegen einer Renten*versicherung* den Vorzug gegeben wurde. Mit dem Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, das aus den eben

erwähnten Alterszuschussprogrammen besteht, stellten sich bis 2004 über 70% der Menschen über 65 Jahre als Empfänger der staatlichen Transferleistung dar. Dadurch ging die politische Bedeutung einer universalen Institution für die Alterssicherung allmählich verloren, was durch die Veränderung der Rentenentwürfe der Regierung erkannt werden kann, also von einer umfassenden und vor allem die bestehenden Berufs-Sozialversicherungen integrierenden Rentenversicherung hin zu einer kleinen Rentenversicherung, die nur auf die bis dahin nicht sozialversicherten Personen zwischen 25 und 65 Jahren zielen sollte, also vornehmlich die Hausfrauen, Studenten und Langzeitarbeitslosen.

Wie erwähnt, betraf die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren drei Dimensionen – den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems, die separaten Reformen in bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung (in der Beamtenversicherung sowie in der staatlichen und obligatorischen betrieblichen Altersversorgung) und die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems –, die jeweils ein unterschiedliches Entwicklungsmuster charakterisierten bzw. auf verschiedener Ebene erfolgten. Die *layering*-Entwicklung kam im Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung verschiedener status-differenzierter Alterszuschussprogramme vor und wurde stark durch den politischen Wettbewerb beeinflusst. Die institutionelle *conversion* erfolgte sowohl im Regel-Alterssicherungssystem der Berufs-Sozialversicherungen (die Änderungen auf der ersten und zweiten Ebene) als auch im System der beruflichen Altersversorgung (die Änderungen auf der dritten Ebene); sie wurden vornehmlich durch die endogenen Probleme der jeweilien Systeme erzeugt und stellten in erster Linie die Verwaltungsarbeit dar. Durch eine mutidimensionelle Entwicklung erhöht sich die Komplexität des gesamten Alterssicherungssystems, was sich wiederum hemmend auf die Konstruktion eines universalen Rentensystems auswirkt, das die bisher kaum im Wohlfahrtssystem Taiwans betonte Umverteilung und soziale Solidarität fördern kann.

Übersicht 3-2: Ein integrierter Ansatz zur Erklärung der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren

	1992-1995	1996-04. 2000	05.2000-2005
	Zeit der KMT-Regierung		Zeit der DFP-Regierung
Wohlfahrtssystem	Probleme in Bezug auf die Alterseinkommenssicherung: Sicherungslücke, Ungleichheit und Unsicherheit	Auswirkungen aus der Entwicklung des Alterssicherungssystems in letzter Phase	wie vorstehend
Wichtigstes politisches Ereignis	die erste demokratische Parlamentswahl	die erste direkte Präsidentschaftswahl	der erste Regierungswechsel
Wahlen			
Intensität	die zum ersten Mal stattfindenden Wahlen zur/zum: - Nationalen Versammlung - Parlament - Oberbürgermeister in Taipei und Kao-shiung - Gouverneur der Provinz Taiwan die Wahlen nach der Demokratisierung: Bürgermeisterwahl	die zum ersten Mal stattfindenden Wahlen: Präsidentschaftswahl die Wahlen zur/zum - Parlament - Nationalen Versammlung - Bürgermeister - Oberbürgermeister in Taipei und Kao-shiung	die Wahlen zur/zum - Präsidenten - Parlament - Nationalen Versammlung - Bürgermeister - Oberbürgermeister in Taipei und Kao-shiung
Wichtigste Wahlkampfsthemen und ihr Stand	- Alterssicherung - altersehrengeldzentriert	- Nationale Sicherheit und politische Korruption plus Alterssicherung - *politics*zentriert	- Nationsidentität Taiwans - politisch polarisiert
Parteien	KMT vs. DFP (NP)	KMT vs. DFP vs. NP	Pan-Blau (KMT+PFP+NP) vs. Pan-Grün (DFP+TSU)
Regierungssystem	- präsidentiell mit von der Nationalen Versammlung gewähltem Staatspräsidenten - Berufung des Premiers vom Staatspräsidenten durch parlamentarische Zustimmung	- semi-präsidentiell mit vom Volk gewähltem Staatspräsidenten - Berufung des Premiers vom Staatspräsidenten ohne parlamentarische Zustimmung (seit 1997)	wie vorstehend
Parteiliche Mehrheit zwischen Exekutive und Legislative	kongruent	kongruent	nicht kongruent
Maß an Gewaltenteilung	klein	mittelmäßig	groß
Entwicklung des Alterssicherungssystems			
Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungs-Systems	Alterszuschuss für Altersarmut und Landwirte	Alterszuschuss für Fischer	- Alterszuschuss für Senioren ohne staatliche Unterstützung - Leistungserhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer
Reform des bestehenden berufsbezogenen Systems	- staatliche Altersversorgung - Reformentwurf über die bAV: Zusatzleistung in der Arbeiterversicherung	- Beamtenversicherung - Reformentwurf über die bAV: individuelles Kontosystem	- Reform der bAV - Reform des Sondersparprogramms
Planung des nationalen Rentensystems	integrierte nationale Rentenversicherung	nationale Rentenversicherung mit „Verwaltungstrennung und Inhaltsintegration“	- verschiedene Konzepte - kleine nationale Rentenversicherung

Kapitel 4 Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Zeit der KMT-Regierung: Politische Thematisierung der Altersrente und die dreifache Stufenfolge zwischen 1992 und Anfang 2000

Mit dem im letzten Kapitel diskutierten theoretischen Ansatz analysiert dieses Kapitel die Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Zeit der KMT-Regierung nach der Demokratisierung, und zwar in zwei Perioden: zwischen der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 und 1995 sowie zwischen der ersten und zweiten Präsidentschaftswahl (1996 und März 2000). Betrachtet werden sowohl das Regel-Alterssicherungssystem als auch das System der Altersversorgung. Das Hauptargument lautet: Die drei institutionellen Einflussfaktoren – das Wohlfahrtssystem, die politischen Institution für die Interessenrepräsentation durch Parteien und Wahlen sowie das Regierungssystem für das *policy-making* – sind dynamisch. In den zwei untersuchten politischen Phasen bilden sie diverse Konstellationen der Wechselwirkungen, die zur verschiedenen Entwicklungsdynamik des Alterssicherungssystems führen und vor allem sich auf unterschiedliche Dimensionen des Alterssicherungssystems auswirken – den Aufbau des Basisalterssicherungssystem, die Reformen der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung und die Planung des nationalen Rentensystems.

Das Kapitel gliedert sich in vier Abschnitte wie folgendermaßen. Da das Alterssicherungssystem bis zum Anfang der 1990er Jahre nur in größeren zeitlichen Abständen und lediglich graduell verändert wurde, wird zuerst die Entwicklung vor 1990 skizziert und die wesentliche Struktur des Systems kurz dargestellt. Es wird gezeigt, dass das vom autoritären KMT-Regime aufgebaute Wohlfahrtssystem für die Alterseinkommenssicherung spezifische Problemen erzeugt hatte – eine Sicherungslücke, Ungleichheit und Stratifizierung. Abgesehen von den privilegierten sozialpolitischen Maßnahmen für Militärpersonal, Staatsbeamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen sowie für Veteranen wurde der Alterseinkommenssicherung vor der Demokratisierung kaum eine Bedeutung im Wohlfahrtssystem beigemessen. Zum diesen Zeitpunkt lebten über 70% der Senioren ohne staatliche Unterstützung. Dies bewirkte, dass nach der Einführung der demokratischen Wahlen die Opposition diese Probleme scharf kritisierte und dementsprechend die Alterssicherung zum Hauptwahlkampfthema machte.

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit den Wirkungen der politischen Parteien und der Wahlen auf die politische Thematisierung der Alterssicherungsfrage und die Entstehung der Altersrente in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Durch die Analyse der Entstehung, Entwicklung, der Mitgliederstruktur und Charakter der zwei wichtigsten politischen Parteien – KMT und DPP – sowie durch die Analyse der durch das Wahlsystem geförderten kandidatenzentrierten und patronageorientierten Wahlen werden die Rentendebatten bei den Wahlen zwischen 1992 und 1995 bzw. ihre Auswirkung auf die Entwicklung der durch staatliche Transferzahlung erfolgenden Alterssicherungsmaßnahme – Altersehrengeld genannt – erörtert.

Der dritte Abschnitt behandelt die politischen Initiativen der KMT-Regierung für die Alterssicherung zwischen 1992 und 1995. Durch die Wahlergebnisse gewann das autoritäre KMT-Regime die demokratische Legitimität und vor allem erhielt es ein „unified government“ in den 1990er Jahren aufrecht. Damit wurde die Dominanz der Exekutive, die sich vornehmlich auf Technologe und Wirtschaftsexperte stützte, gegenüber der Legislative im *policy-making*- Prozess beibehalten. Um der rentenpolitischen Herausforderung der Opposition – vorwiegend der Gewährung einer beitragsfreien Transferleistung für Senioren ohne staatliche Unterstützungen – schnell entgegenzuwirken, die sich durch das bestehende, auf einer Beschäftigung beruhende Alterssicherungssystem nicht durchsetzen konnte, wurde neben den existierenden Institutionen ein neues Basisalterssicherungssystem konstruiert, das durch den aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschuss ausgestaltet wurde und ausschließlich auf die Menschen über 65 Jahre zielte. Parallel zum Aufbau dieses Basisalterssicherungssystems wurden die Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung (vornehmlich der Altersversorgungen) und die Planung der künftigen nationalen Rentenversicherung angestrebt.

Im vierten Abschnitt wird die Entwicklung des Alterssicherungssystems zwischen der ersten direkten Präsidentschaftswahl 1996 und der nächsten Präsidentschaftswahl im März 2000, die zum ersten Regierungswechsel führte, analysiert. Mit der ersten direkten Präsidentschaftswahl veränderten sich die Wahlkampfpolitics, in den wieder die politischen Themen dominierten, von denen sich die politischen Parteien unterschieden. Die in letzter Phase initiierten Alters-sicherungsmaßnahmen milderten nicht nur die politischen Effekte des Altersehrengelds für die Wahlkampfmobilisierung, sondern bildeten auch wichtige Ausgangsbedingungen für die weitere Entwicklung des Alterssicherungssystems. Mit dem Sieg in der Präsidentschaftswahl 1996 sicherte sich die KMT die Kontrolle über die Funktion der Exekutive und konnte somit weiterhin die Entwicklungsdynamik des Alterssicherungssystems steuern. Dies betraf im Wesentlichen die drei eben erwähnten Dimensionen der Alterssicherung und präsentierte sich im Entwurf über die Reform der betrieblichen Altersversorgung zum kapitalgedeckten System mit individuellen Konten, in der neuen Planung für das nationale Rentensystem und vor allem im Ausbau des Basisalterssicherungssystems.

Überblick über das Alterssicherungssystem vor den 1990er Jahren: Struktur, zentrale Probleme und Auswirkungen

Die sozialpolitische Institution für die Alterseinkommenssicherung ist nicht direkt am im zweiten Kapitel dargestellten Wohlfahrtssystem zu erkennen. Vor der „founding election“ 1992, also der ersten demokratischen Parlamentswahl, wurde sie der Kernideologie des KMT-Regimes entsprechend – ehrgeiziger Wirtschaftsentwicklung – vornehmlich für Beschäftigte mit formellem Arbeitsverhältnis entwickelt und ließ sich zuerst in den Berufs-Sozialversicherungen finden, die

verschiedene Lebensrisiken wie z.B. Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter und Tod abdecken und die entsprechenden Leistungen gewähren. Nacheinander wurde die Versicherung für Militärpersonal (1950), Arbeiter (1958), Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen (1958), Lehrer und Verwalter der privaten Schulen (1980) sowie Landwirte (1989) eingeführt. Abgesehen von der Versicherung für Landwirte, die keine *Alters*leistungen anbietet, fungieren diese Berufs-Sozialversicherungen für die genannten Zielpersonen als **Regel-Alterssicherungssystem**. Mit dem Eintritt in den Ruhestand (für Militärpersonal mit dem Abschied) wird eine Altersleistung (Abschiedsleistung) gewährt, die gesetzmäßig in Form eines Pauschalbetrags ausgezahlt wird. 1974 wurde durch die Einführung des aus Steuern finanzierten Sondersparprogramms ein Sparkonto mit hohem Zinssatz ausschließlich für die Alterspauschale aus der Beamtenversicherung eingerichtet. Der Zinssatz betrug am Anfang das 1,5-fache des einjährigen Sparzinssatzes für das Festkonto bei den lokalen Banken und ist seit 1984 auf 18% festgelegt. So funktionieren die Zinsen des Sparkontos in der Tat als eine Monatsrente für die Staatsbeamten. Dies galt später auch für Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen und für das Militärpersonal.

Zum **Altersversorgungssystem**, das unabhängig vom Regel-Sicherungssystem separat entwickelt wurde, zählen die staatliche und die obligatorische betriebliche Altersversorgung. Das großzügige System der staatlichen Altersversorgung ist traditionell ein Privileg der staatsrelevanten Personen. Es umfasste drei aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebrachte Ruhestandsversorgungen mit „defined benefits“ jeweils für Beamte, Offiziere und Unteroffiziere (seit 1959) sowie für Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen (seit 1962). Die staatliche Altersversorgung gewährte am Anfang nur einen Pauschalbetrag. Das eben erwähnte Sondersparprogramm für diese Alterspauschale wurde seit 1960 für Beamte, Offiziere und Unteroffiziere sowie seit 1965 für Lehrer und Verwalter bereitgestellt. Somit wurde eine monatliche Altersleistung aus den Zinsen gewährt. Ferner können infolge der ersten Gesetzesrevision im Jahre 1979 für Beamte (1980 für Lehrer und Schulverwalter) die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung neben dem Pauschalbetrag auch als Monatspension gezahlt werden. Dadurch wirkt die staatliche Altersversorgung als Hauptinstitution der Alterseinkommenssicherung für Staatsbeamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen sowie für das Militärpersonal.

Mit dem Erlass des als allgemeines Arbeitsrecht zu verstehenden Arbeitsnormengesetzes (ANG) im Jahr 1984 wurde die obligatorische betriebliche Altersversorgung (bAV) eingeführt, die in zweierlei Hinsicht revolutionär ist. *Erstens* stellt die im ANG verankerte bAV einen ersten ernst gemeinten Versuch der Regierung zum Schutz von abhängigen Arbeitnehmern vor Einkommens-einbußen aufgrund des Eintritts in den Ruhestand dar. *Zweitens* ist die bAV, die oft als marktorientierte Säule der Alterssicherung angesehen wird, durch die im ANG festgelegten Vorschriften obligatorisch für die Arbeitgeber, die vor allem allein für die Finanzierung der bAV verantwortlich sind. In der Realität wird die Funktion der obligatorischen bAV jedoch bei weitem nicht im erwarteten Ausmaß verwirklicht. Zu den dazu beitragenden Faktoren zählen: (1) Die

Einschränkung des Geltungsbereichs des ANG auf die überwiegend in primären und sekundären Sektoren erwerbstätigen Arbeitnehmer bis Anfang 1999; (2) die strengen Anspruchsvoraussetzungen – *die Vollendung einer 15jährigen Beschäftigung in demselben Unternehmen und des 55. Lebensjahres oder die Vollendung einer 25jährigen Beschäftigung in demselben Unternehmen seit Beginn des Arbeitsverhältnisses* –,[1] welche zu der von kleinen und mittelständischen Unternehmen geprägten Wirtschaftsstruktur im Widerspruch stehen und beim fehlenden Anwartschaftsschutz das Einstellen des Anspruchs auf die betrieblichen Altersleistungen erschweren; (3) die gesetzwidrigen Handlungen von Arbeitgebern – fehlende Beitragszahlung für die bAV – trotz der Strafen. Infolgedessen funktionierte die bAV nicht als adäquates Supplement zu Altersleistungen aus dem Regel-Sicherungssystem. So wurde nur einige Jahre nach dem Inkrafttreten des ANG eine Reform der bAV angestrebt.

Neben dem Alterssicherungssystem für die Beschäftigten mit formellem Arbeitsverhältnis ist die seit 1968 durchgeführte, als Basisalterssicherung fungierende Lebensunterhaltshilfe für Veteranen bedeutsam, die sich vornehmlich auf die 1949 mit dem KMT-Regime nach Taiwan geflohenen Soldaten außer Dienst beziehen. Außer dieser staatlichen Unterstützung für Veteranen gab es keine Sozialtransferleistungen, die ausschließlich auf die Alterseinkommenssicherung für Menschen über 65 Jahre zielten.

Das vom autoritären KMT-Regime konstruierte Wohlfahrtssystem verursachte viele Probleme hinsichtlich der Alterssicherung – eine Sicherungslücke, Ungleichheit und Stratifizierung –, die sich zwischen den folgenden Berufsgruppen erkennen ließen: Staatsrelevanten Personen (Militärpersonal, Staatsbeamten, Lehrern und Schulverwaltern der öffentlichen Schule), Veteranen, Beschäftigten in öffentlichen bzw. großen Unternehmen, Arbeitnehmern und Angestellten in der Privatwirtschaft sowie den landwirtschaftlichen Beschäftigten. Diese Probleme bildeten einen zentralen Grund für die alterssicherungszentrierte Wahlkampfmobilisierung der Opposition nach der Einführung der demokratischen Wahlen.

Das Problem der Ungleichheit und Stratifizierung zeigte sich im Deckungsgrad der eben erwähnten Berufs-Sozialversicherungen und in der staatlichen und betrieblichen Altersversorgung. Die Berufs-Sozialversicherungen wurden in den 1950er Jahren eingeführt. Während die Militär- und Beamtenversicherung von Anfang an in Bezug auf die Zielpersonen sehr umfassend waren, erfasste die Arbeiterversicherung (AV) nur einen kleinen Personenkreis – Beschäftigte in großen Betrieben/Unternehmen bzw. in bestimmten Berufszweigen. Erst nach der Gesetzesrevision von 1979, die eine Ausweitung des Personenkreises auf kleine Unternehmen mit fünf Beschäftigten bzw. auf die Selbständigen vorschrieb, und der Novelle von 1988, die eine freiwillige Teilnahme kleiner Unternehmen (unter fünf Beschäftigten) an der AV ermöglichte – stellt die AV gegen Ende der 1980er Jahre für den Großteil der Beschäftigten der Privatwirtschaft eine bedeutende

[1] §§ 53, 54 ANG.

sozialpolitische Institution dar. Ihr Deckungsgrad, also der Anteil der Versicherten der AV an allen abhängig Beschäftigten, stieg von knapp 39% 1980 über knapp 55% 1985 auf etwa 82% im Jahr 1990.[2] Anderes formuliert: Am Anfang der 1990er Jahre, als die demokratischen Wahlen stattfanden, waren die meisten Arbeitnehmer erst sozialversichert, während die Sozialversicherungen für die staatsrelevanten Personen bis dahin schon seit etwa 30 Jahren existieren.

Hinsichtlich der Altersleistungen ist die Berechnungsformel zentral. Durch ein Beispiel wird die durch die sozialpolitische Institution erzeugte Ungleichheit verdeutlicht. Wenn man 1990 eine 30-jährige Erwerbstätigkeit vollendet hatte und in den Ruhestand trat, konnte man eine Alterspauschale im höchsten Niveau aus den Berufs-Sozialversicherungen bekommen, die 36 Dienstbezügen für einen Beamten und 45 Versicherungsentgelte für einen Arbeitnehmer betrug.[3] Da das Versicherungsentgelt ungefähr 40% bis 60% der Arbeitslöhne entsprach, erhielt ein Arbeitnehmer die höchste Alterspauschale von ca. 27 Monatslöhnen.

Ausschlaggebend ist, dass die Altersleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen nur als Pauschalbetrag ausgezahlt werden, nicht als Monatsrente. Da die Alterspauschale im Laufe der Jahre durch konjunkturbedingte Faktoren, wie z.B. Inflation, Veränderungen der Nominalzinsen und Investitionsstrategien, äußerst gravierend beeinflusst werden kann und vor allem keine Anpassungsmöglichkeit bietet, können die Berufs-Sozialversicherungen keine kontinuierliche Mindestsicherung im Alter leisten, also die Gewährung eines ständigen Mindesteinkommens in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums. Wenngleich die Regierung schon in den 1970er Jahren das Problem der Alterspauschale erkannte, wurden keine diesbezüglichen Reformen angestrebt (Chung 1995). Dieses Problem traf aber nicht die staatsrelevanten Personen. Durch das Sondersparprogramm von 1974 erhielten sie de facto eine Monatsrente aus den Zinsen der Alterspauschale. Z.B. erhielt 1990 ein Staatsbeamter nach einer Dienstzeit von 26,19 Jahren im Durchschnitt eine Alterspauschale aus der Beamtenversicherung in Höhe von NT$ 740.561 (Central Trust of China 1999: 182, 231), deren monatliche Zinsen ca. NT$ 11.100 betrugen. Sollte ein Arbeitnehmer der Privatwirtschaft bis dahin auch 26,19 Jahre in der AV versichert sein, konnte er eine Alterspauschale aus der AV in Höhe von ca. NT$ 486.725 bekommen; in der Realität betrug diese Alterspauschale nur NT$ 280.482.[4] Das heißt: Ein im Jahr 1990 pensionierter Staatsbeamter konnte durch das Sondersparprogramm binnen 2,1 Jahren die Zinsen bekommen, deren Niveau ca. der Alterspauschale aus der AV im Jahr 1990 entsprach.

Neben der Berufs-Sozialversicherung sind Militärpersonal und Staatsbeamte seit 1960 von der

---

[2] Vgl. Kapitel 2, S. 57.

[3] Nach dem Beamtenversicherungsgesetz 1974 § 16 und dem Arbeiterversicherungsgesetz 1979 § 59 berechnet.

[4] Angaben über die Arbeiterversicherung vgl. Bureau of Labor Insurance (http//:www.bli.gov.tw.attachment_file/report/year/093.h101.htm); Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008. 1990 betrug das Niveau des Versicherungsentgeltes in der AV, das als Grundlage für die Berechnung der Beiträge bzw. der Leistungen diente, NT$ 13.031; die Versicherungsjahre der Versicherten in der AV liegen im Durchschnitt bei 18,27. Ein Vergleich der Altersleistungen zwischen Beamten und Arbeitnehmern der Privatwirtschaft bzw. die Berechnung der Altersleistung werden im Kapitel 6 detailliert durchgeführt.

staatlichen Altersversorgung mit dem Sondersparprogramm geschützt; dies gilt, wie erwähnt, seit 1962 (Sondersparprogramm seit 1965) für Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen. War der Dienst nicht unterbrochen, konnten diese Personen bis Anfang der 1990er Jahre eine Dienstzeit von 30 Jahren vollenden, die zum hohen Leistungsniveau führen konnte. Ferner wurde die staatliche Altersversorgung bis 1995 allein vom Staat durch die Haushaltsmittel finanziert. Abgesehen von den Ausgaben für das Sondersparprogramm wurden ungefähr 7% der Gesamtstaatsausgaben über die staatliche Altersversorgung für ca. 3% der Gesamtbevölkerung ausgegeben. Seit 1980 können die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung neben dem Pauschalbetrag noch als Monatspension oder als Mixtur aus Alterspauschale und Monatspension ausgezahlt werden, wobei die Alterspauschale auch für das Sondersparprogramm gilt. Somit ist die staatliche Altersversorgung hinsichtlich des Deckungsgrads, der Finanzierung und der Leistungen eine sehr privilegierte sozialpolitische Institution für die Alterseinkommens-sicherung. Im Gegensatz dazu gibt es für die abhängig Beschäftigten der Privatwirtschaft erst seit 1984 eine von Arbeitgebern finanzierte obligatorische betriebliche Altersversorgung, die bis 1999 nur für die angestellten Beschäftigten im primären und sekundären Sektor galt. Anfang der 1990er Jahre war diese Institution für die meisten Arbeitnehmer noch von keiner Bedeutung.

So erzeugte das Wohlfahrtssystem für die Alterseinkommenssicherung zu Beginn der 1990er Jahre die Probleme der Unsicherheit, Ungleichheit und Stratifizierung, die sich in dem Unterschied zwischen den staatsrelevanten Personen und den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft einerseits sowie zwischen den Veteranen und den anderen Senioren anderseits präsentierten. Die staatsrelevanten Personen werden von zweischichtigen Institutionen der Alterssicherung geschützt: der Berufs-Sozialversicherung und der staatlichen Altersversorgung. Mit Hilfe des Sondersparprogramms wurde eine monatliche Transferzahlung auf hohem Niveau garantiert. Die Beschäftigten in öffentlichen und privaten großen Unternehmen wurden auch von Institutionen der Alterssicherung mit zwei Schichten geschützt: der AV und der betrieblichen Altersversorgung. Allerdings war die zuletzt genannte Institution noch in einem frühen Stadium. Für die meisten Beschäftigten der Privatwirtschaft, die sich oft in kleinen und mittleren Unternehmen befanden, gab es nur die Berufs-Sozialversicherung – die AV –, die als zentrale sozialpolitische Institution funktionierte; die betriebliche Altersversorgung hatte für sie kaum eine Bedeutung. Für Landwirte wurde die Berufs-Sozialversicherung – die Gesundheitsversicherung für Landwirte – erst im Jahr 1987eingeführt. Sie gewährt aber keine Altersleistungen. Der Unterschied hinsichtlich der Alterseinkommenssicherung zwischen den Veteranen und den anderen Senioren war am augenfälligsten. Während die wirtschaftlich schwachen Veteranen (ab 61 Jahre) vom Staat durch die Lebensunterhaltshilfe unterstützt wurden, deren Höhe ungefähr dem gesetzlichen Mindestlohn entsprach, wurden die meisten Senioren bis zum Anfang der 1990er Jahre nicht vom sozialen Sicherungssystem berücksichtigt. Wirtschaftlich waren sie auf die Unterstützung ihrer Kinder, auf sich selbst oder in seltenen Fällen auf die minimale Sozialhilfe angewiesen. Den staatlichen Angaben zufolge erfasste das Alterssicherungssystem Anfang der 1990er Jahre nur knapp 31% aller Über-65-Jährigen (Übersicht 4-1). Bei Senioren ohne staatliche Unterstützung handelte es

sich vornehmlich um Landwirte.

Übersicht 4-1: Das Alterssicherungssystem für Menschen über 65 Jahre 1993

	Personengruppe	Zahl
		In 10.000
Vom Alterssicherungssystem erfasste Personen	Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen	7,6
	Militärpersonal	14,9
	Altersarmut	8,8
	Veteranen (in Altersheimen)	13,7
	Senioren in staatlichen Altersheimen	1,1
Summe der vom Alterssicherungssystem gedeckten Personen		**46,1**
nicht vom Alterssicherungssystem erfasste Personen	Landwirte	51,8
	Arbeitgeber	0,3
	Hausfrauen	4,3
	Ältere Menschen (ohne Landwirte)	46,6
Summe der nicht vom Alterssicherungssystem gedeckten Personen		**103,0**

Quelle: CEPD 1995: 18.

Die Ungleichheit, die Stratifizierung und die Sicherungslücke im Alterssicherungssystem Anfang der 1990er Jahre weisen auf drei Tatbestände hin. (1) Da das taiwanische Wohlfahrtssystem bis dahin keine wiederkehrenden, auf die Einkommenssicherung zielenden Transferleistungen gewährte, waren die eben erwähnten Maßnahmen für die staatsrelevanten Personen, vor allem das Sondersparprogramm und die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen, besonders auffällig. Die Leistungen für Veteranen wurden später von der Opposition als Bezugspunkt der staatlichen Unterstützung für Menschen über 65 Jahre genommen. (2) Weil die staatsrelevanten Personen und die Veteranen zu dieser Zeit die Kernanhänger des KMT-Regimes waren und vor allem meistens eine chinesische Herkunft hatten, beinhalteten die Ungleichheit und Stratifizierung ein ethnisches Element. So betonte die oppositionelle DPP nach der Demokratisierung bei ihrer Forderung nach der Altersrente nicht nur das Defizit im vom KMT-Regime konstruierten Wohlfahrtssystem, sondern auch die soziale Gerechtigkeit zwischen den Taiwanern und den Festländern, die als ethnische Frage interpretiert wurde und vor allem eine der zentralen Wahlkampfmobilisierungs-strategien darstellte. (3) Die Tatsache, dass ungefähr 70% der Älteren, dabei überwiegend die landwirtschaftlich Arbeiter, nicht von staatlicher Alterssicherung geschützt wurden, bildete einen wichtigen Grund für die politische Thematisierung der Alterssicherungsfrage der oppositionellen DPP, deren Anhänger zu einem großen Teil landwirtschaftlich Beschäftigte waren. Der Ausbau des Alterssicherungssystems in der Folgezeit erfolgte überwiegend in der Schließung dieser Sicherungslücke.

Ferner führten die institutionellen Probleme im bestehenden Alterssicherungssystem zu Reformen bzw. Reformversuchen der Regierung in den 1990er Jahren, die vornehmlich im System der Altersversorgung vorkamen. Aufgrund der steigenden Kosten für die staatliche Altersversorgung wurde die Beitragszahlung der Zielpersonen eingeführt. Der fehlende Anwartschaftsschutz, die

strengen Anspruchsvoraussetzungen in der bAV und ihre gesetzliche Grundlage im Arbeitsnormengesetz waren die zentralen Gründe für die Konzipierung einer separaten betrieblichen Altersversorgung, die durch das individuelle Kontosystem ausgestaltet werden sollte. In den folgenden Abschnitten wird gezeigt: Weil die institutionellen Probleme komplizierte Regeln über die Finanzierung, die Berechnung der Leistungen und der Höhe des Beitragssatzes und vor allem die Konzipierung der Gesetzesvorlagen betrafen und somit eine längere Zeit für die Aufstellung der Reformkonzepte gebraucht wurde, waren die Reformen bzw. Reformversuche des bestehenden Alterssicherungssystems gewissermaßen aus den Wirkungen des politischen Wettbewerbs isoliert, die zumeist kurze Zeittakt hatten, und stellten sich im Wesentlichen als Verwaltungsarbeiten dar. Im Vergleich dazu benötigten die Alterssicherungsmaßnahmen, die durch die aus Haushaltsmitteln finanzierten Transferzahlungen erfolgten, keine komplizierte Berechnung und Verwaltungsarbeit; sie waren gut erkennbar und vor allem hatten fokussierte Wirkung auf die Zielpersonen, während deren Finanzierung diffus getragen wurde. Ausschlaggebend ist, dass direkte Transferleistungen „subsidies“ darstellen und deshalb „factor mobility“ fördern werden (Piattoni 2001: 14), also sie eignen sich für eine Gefolgschaftswerbung für den Wahlkampf. Dies erklärt auch, warum der politische Wettbewerb hinsichtlich der Alterssicherungsfrage ausschließlich um direkte staatliche Altersleistung kreiste, obwohl diese Altersleistung unterschiedlich benannt wurde. Dies wird im folgenden Abschnitt eingehend erörtert.

Demokratisierung, politische Parteien, Wahlen, die politische Thematisierung der Alterssicherungsfrage und die Entstehung des Altersehrengelds

Die bislang genannten, vom existierenden Wohlfahrtssystem erzeugten Probleme der Alterssicherung führten nicht automatisch zur relevanten Sozialpolitik, die genau auf die Lösung dieser Probleme zielt. Die Entfaltung der Wirkkraft der Alterssicherungsprobleme benötigt die Vermittlung durch politische Mechanismen, die den Bedarf der Alterseinkommenssicherung in sozialpolitische Entscheidungen übersetzen. Unter diesen Mechanismen ist die in Taiwan seit den 1990er Jahren entstandene Demokratie von zentraler Bedeutung.

Die Demokratisierung in Taiwan betraf den Wandel des politischen, juristischen und wohlfahrtsstaatlichen Systems.[5] Politische Transformation wurde vornehmlich durch die mehrstufigen Verfassungsreformen vorangetrieben und erfolgte inkrementell durch die Einführung der demokratischen Wahlen; sie charakterisierte also einen „election-driven process“ (Tien und Cheng 1999: 33), so dass den Wahlen eine eminente Bedeutung während des politischen Wandels zugeschrieben wurde. Neben den seit den 1950er Jahren auf kommunaler

[5] Der Wandel des juristischen Systems präsentierte sich in den Verfassungsreformen, die mit den politischen Reformen verknüpft wurden. Zu politischen Reformen vgl. Tränkmann 1997, Tsang und Tien 1999 und Wong 2003; zum durch Demokratisierung erzeugten Wandel des Wohlfahrtssystems vgl. Lin *Chen-wei* 2004.

Ebene stattfindenden Wahlen werden nach der Demokratisierung regelmäßig freie Wahlen für die zentralen Vertretungsorgane bzw. die wichtigsten Exekutiv-Posten gehalten: seit 1991 für die Nationale Versammlung, seit 1992 für das Parlament, seit 1994 für den Oberbürgermeister der zwei großen Städte Taipei und Kao-hsiung sowie den Gouverneur der Provinz Taiwan und nicht zuletzt seit 1996 für den Staatspräsidenten. Ferner stellen sich die Wahlen auf kommunaler Ebene durch die Verleihung der wesentlichen politischen Rechte, wie z.B. der Freiheit zur Versammlung, Demonstration und Gründung der politischen Parteien, erst nach der Demokratisierung als demokratisch und kompetitiv dar. Mit der Durchführung der demokratischen Wahlen gewinnen die politischen Parteien eine zentrale politische Bedeutung. Wie im zweiten Kapitel erwähnt, trug z.B. die Parteienkonkurrenz zum Ausbau des Wohlfahrtssystems in den 1990er Jahren bei. Die wichtigsten politischen Parteien in Taiwan vor und nach der Demokratisierung sind die hegemoniale KMT und die im Jahr 1986 gegründete oppositionelle DPP. Auf diese zwei Parteien wird im Folgenden eingegangen.[6] Mit der Diskussion über ihre Entstehung, Entwicklung, Mitgliederstruktur sowie über ihre parteilichen Themen wird gezeigt, dass sich die politischen Parteien in Taiwan überwiegend durch die politische Frage der Unabhängigkeit vs. Wiedervereinigung unterscheiden, aber nicht durch sozio-ökonomische Ideologien. Sie orientieren sich ausschließlich an Stimmenmaximalisierung. Vornehmlich durch Patronage aber nicht durch programmatische Orientierung spielen sie eine Rolle in der Interessenrepräsentation. Dies bewirkt, dass die Parteien keine klare Antwort auf die Alterssicherungsfrage geben und vor allem keine kontinuierliche, konstante bzw. universale Alterssicherungspolitik durchzusetzen versuchen.

1. Die zwei wichtigsten politischen Parteien – KMT und DPP : Entstehung und Entwicklung, Charakterisierung ihrer Kernanhänger und die parteilichen Themen in den 1990er Jahren

(1) Vom autoritären Regime zur Demokratie: die Entwicklung der KMT nach der Demokratisierung

Die KMT ist eine extern entstehende, quasi-leninistische Partei, die auf „nation building“ zielte.[7] Sie regierte die Republik China auf dem Festland seit 1911 nach der Revolution gegen das Ching-Kaiserreich bzw. bildete die Exil-Regierung auf Taiwan seit 1949 nach ihrer Niederlage im Bürgerkrieg gegen die Kommunisten. Bis 1986 führte sie ein autoritäres Regime mit einem Ein-Partei-System und bemühte sich vor allem um die Entwicklung der Nation und die Modernisierung. Nach der Demokratisierung 1987 wandelte sie sich zu einer Massenpartei, die vor allem von einer klientelistischen Struktur in den ländlichen Regionen geprägt war (Chu 2001: 269) und bis zum ersten Regierungswechsel 2000 als eine Ein-Partei-Regierung antrat. Auf zentraler Ebene bildete die KMT einen hierarchischen, von einer Minderheit der Festlandeliten dominierten Parteistaat, der über ein halbes Jahrhundert die Inselbevölkerung regierte, von der

[6] Zum Überblick über die Entwicklung der Parteien in Taiwan vgl. Fell 2005, Kap. 2.
[7] Zu leninistischen Charakteren der KMT vgl. Cheng 1989.

85% Taiwaner waren.[8] Das KMT-Regime kontrollierte die drei wichtigsten Gewalten einer modernen Nation – Exekutive, Legislative und Judikative – und verfügte über eine absolute Hegemonie über alle öffentlichen Ressourcen. Damit ist es der KMT gelungen, politische Stabilität aufrechtzuerhalten und die Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Auf kommunaler Ebene, auf der die Wahlen seit 1950 regelmäßig stattfanden, sicherte sich die KMT durch die Patron-Client-Netzwerke die Kontrolle über die Kommunen, was später im Abschnitt über die Wahlen noch eingehend behandelt wird. Mit dem Kriegsrecht und vielfältigen autoritären Maßnahmen – wie im ersten Kapitel erwähnt – und vor allem mit dem in alle Segmente der Gesellschaft durchdringenden Parteiapparat, der aus „crosscutting functional units organized along both geographical and corporatist (sectional) lines“ (ebd.) bestand, also wie z.B. Bauern- und Fischerverbänden in allen Bezirken, Gewerkschaften, Medien (Fernsehen, Radio und Zeitungen) sowie Schulen, konsolidierte die KMT eine organisatorisch starke Partei. In den 1970er Jahren machte die Zahl ihrer Mitglieder ca. ein Sechstel der volljährigen Männer aus (ebd.). Durch die parteilichen Unternehmen und verschiedenen Investitionen, deren Wert schätzungsweise US$ 7 Billiarden betrug, war die KMT auch eine finanziell robuste Partei (ebd.) und somit äußerst unabhängig von den externen Ressourcen. Ihre Kernanhänger bestanden sowohl aus etwa einer Million Chinesen, die Ende der 1940er Jahren mit dem KMT-Regime zusammen nach Taiwan geflohen sind, meistens im öffentlichen Dienst bzw. in staatlich oligarchischen Unternehmen beschäftigt waren, von einem auf sie zielenden Wohlfahrtssystem erfasst wurden und deren Existenz deshalb vom KMT-Parteistaat abhing, als auch aus der neu entstehenden Mittelschicht – sowohl den gut verdienenden „professionals“ als auch den „white-collar“ Proletariern. Sie waren die Hauptbegünstigten des von der KMT geleiteten „developmental state“ und hatten von daher „vested“ Interessen zu wahren, wie z.B. die Unterstützung der bestehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung, da diese mit ihren materiellen Interessen übereinstimmte (Yang 2007: 520, 522 f.).

Im Zeitablauf wandelte sich die hegemoniale KMT nach und nach. Sie leitete mit der Aufhebung des Kriegsrechtes 1987 die Demokratisierung ein. Durch die mehrstufigen Verfassungsreformen erfolgte der politische Wandel inkrementell, der jahrzehntelang angedauert hatte. Die KMT schuf damit ein „orderly sequencing of democratic opening“ und dispergierte die Risiken des Regimewechsels durch „founding elections” in einer Reihe von Wahlen auf nationaler Ebene (Chu 2001: 271). Dies hatte zur Folge, dass es während des politischen Wandels nicht zur scharfen Konfrontation der KMT mit der Opposition kam und die KMT einen multidimensionalen Einfluss auf die weitere politische Entwicklung nehmen konnte: Sie determinierte die Entstehung bzw. den Charakter ihrer politischen Gegner, die Logik des politischen Wettbewerbs, die Institutionalisierung des Parteiensystems sowie die Qualität der sich neu formierenden Demokratie Taiwans bzw. die demokratische Konsolidierung.

[8] Zu ethnischen Komponenten in Taiwan vgl. Kapitel 1, S. 28 f.

Nach dem Tod Chiang Ching-kuos – dem Sohn Chiang Kai-sheks und zu dieser Zeit Vorsitzender der KMT sowie Staatspräsident – übernahm der Vizepräsident Lee Teng-hui im Jahr 1987 verfassungsgemäß das Amt des Präsidenten; er wurde später zum KMT-Parteivorsitzenden gewählt. Somit lagen erstmals bis zum ersten Regimewechsel im Jahr 2000 die beiden wichtigsten Ämter in der Hand eines Taiwaners. Mit der eben erwähnten finanziellen und organisatorischen Stärke konstruierte Lee eine zentralisierte Parteistruktur, in der der Parteivorsitzende sowohl für das Treffen politischer Entscheidungen, Personalberufungen sowie – nach der Demokratisierung von großer Bedeutung – für die Aufstellung der Kandidaten für die Wahlen zuständig war. Diese Struktur brachte allerdings spezifische Probleme mit sich. Mangels eines institutionalisierten Mechanismus für die Lösung der Konflikte, die vor allem die Wahl des Parteivorsitzenden betrafen, bewirkte der Wechsel der Leitung ein „winner-take-all"-Spiel und führte somit zu innerparteilichen Konflikten und Spaltungen. Mit seiner Personalpolitik marginalisierte Lee die festländischen KMT-Mitglieder offenkundig. So brach ein Teil dieser Mitglieder mit der KMT und gründete 1993 die *New Party* (NP). Der weitere innerparteiliche Konflikt war im Wesentlichen gekennzeichnet durch den Austritt wichtiger Personen aus der Partei, die als unabhängige Kandidaten an den Präsidentschaftswahlen in den Jahren 1996 und 2000 teilnahmen, und spitzte sich vor allem durch die Gründung der *People First Party* (PFP) vom damaligen KMT-Generalsekretär Song am 31. März 2000 zu.[9] Sowohl die NP als auch die PFP entstanden aus dem innerparteilichen Machtkonflikt, der im Wesentlichen auf die Leitung Lees und seine Chinapolitik zurückgeht. Somit gibt es keine bedeutenden Unterschiede in Bezug auf die sozio-ökonomischen Ideologien zwischen KMT, NP und PFP.

Der innerparteiliche Konflikt gewährte der oppositionellen DPP eine bessere Entwicklungsmöglichkeit. Die DPP stand in kritischen Momenten beim Machtkampf der KMT an der Seite Lees und arbeitete zusammen mit ihm an den Verfassungsreformen. Unter der Leitung von Lee hielt die KMT die oppositionelle DPP nicht für einen absoluten Konkurrenten; unter Umständen stellte die DPP sogar einen wichtigen politischen Partner für sie dar. Mit sachadäquaten Reaktionen auf die Herausforderungen der DPP bzw. flexiblen Strategien absorbierte die KMT die oppositionellen Forderungen mit Erfolg. Damit gelang es ihr nach der Demokratisierung weitere vierzehn Jahre zu regieren.

(2) Die wichtigste Opposition: Entwicklung und Wandel der DPP

Die DPP entstand aus der oppositionellen *Tang-wai* Bewegung der 1970er Jahre.[10] Ihre Formierung war das Resultat der Wahlpolitics und der politischen Transformation der 1980er Jahre (Yu 2005: 108). Neben den Kommunalwahlen gaben die begrenzten Wahlen auf nationaler Ebene – die Zusatzwahl zu den zentralen Vertretungsorganen im Jahre 1972, 1980 und 1989 – einen Anreiz zur informellen Gruppierung von unabhängigen Kandidaten bzw. von politischen

[9] Vgl. Kapitel 1, S. 34 f. bzw. Fußnote 18.
[10] Vgl. Kapitel 1, S. 31.

Gegnern der KMT. Aufgrund des Parteiverbotes stellten sie eine lose Organisation dar, die vornehmlich auf den Persönlichkeiten und den Emotionen beruhte, die gegen das autoritäre KMT-Regime waren. Sie konzentrierte sich zwar überwiegend auf kommunenspezifische Themen, forderte aber in erster Linie die Demokratisierung, politische Reformen und vor allem eine eigene Staatsidentität für Taiwan. Mit dem Wahlerfolg gründete sie – trotz des Parteiverbotes – vor der Zusatzwahl zum Parlament im Dezember 1986 die DPP. Neben den Menschen, die politisch gegen das autoritäre Regime waren und ein demokratisches System unterstützten, bestanden die Kernanhängern der DPP überwiegend aus „kleinen Personen", also Arbeitern, Bauern, und Besitzern der kleinen Unternehmen (Yang 2007: 520 f.).

Verglichen mit der KMT war die DPP sowohl organisatorisch als auch finanziell sehr schwach, so dass eine dezentralisierte Struktur entwickelt wurde, die eine kollektive Leitung und demokratische Verantwortlichkeit fördern sollte. In der Realität entstand daraus aber ein hohes Maß an innerparteilichen Faktionismus. Die Leitung der Partei war nur als „first among equals" geregelt und rotierte zwischen den Hauptakteuren der Partei, und zwar von einer Faktion zu einer anderen. Dies spiegelte sich darin wieder, dass im Parteiprogramm zuerst eine einjährige Amtszeit des Vorsitzenden verankert war, die 1988 auf zwei Jahre erhöht wurde (Rigger 2001). Ein schwaches Parteizentrum war das Resultat des lange währenden autoritären Regimes. Wie erwähnt wurden vor der Demokratisierung die Wahlen nur auf kommunaler Ebene durchgeführt. Es gab keine Arena für die Entstehung oppositioneller Figuren, die großen Einfluss und Macht hatten und eine nationale Popularität behaupten konnten. Die meisten Parteigründer der DPP waren wichtige Persönlichkeiten mit jeweils begrenzter regionaler Unterstützung. Erst nach der Einführung der Wahlen für die zentralen Exekutiv-Posten wie z.B. den Bürgermeister der großen Städte Taipei und Kao-hsiung, den Gouverneur der Provinz Taiwan (1994) und vor allem den Staatspräsidenten (1996) erhielten die führenden Figuren die Chance, durch diese Wahlen eine Schlüsselposition in der Partei zu gewinnen.

Als extern entstehende Partei verfügte die DPP kaum über nennenswerte Ressourcen, so dass ihre Kandidaten sich meistens allein um den Wahlkampf bemühen mussten. Was die Partei vor dem ersten Regimewechsel 2000 für ihre Kandidaten im Wahlkampf beitragen konnte, waren „party label", geistige Unterstützung und vor allem Unterstützung durch bekannte Persönlichkeiten, die eine große Attraktion auf die Wähler ausübten (Chu 2001: 287). Dies führte zusammen mit der dezentralisierten Struktur der Partei dazu, dass die Parlamentsabgeordneten unabhängig von der Parteileitung waren und somit über große Autonomie in der Verhandlung mit den anderen Parteien über die legislativen Entwürfe verfügten (ebd.).

Das Problem des Faktionismus wurde durch das Wahlsystem besonders verstärkt. Unter dem SNTV/MMD kamen die Faktionen miteinander oft in Konflikte über die Aufstellung der Kandidaten. Die Expansion der Mandate im Parlament von 130 über 161 (1992) auf 225 (1998) und vor allem die damit verbundene Erweiterung der Wahlkreise führten zur Entstehung neuer

Faktionen.[11] Allgemein gesehen differenzierten sich die Faktionen nicht durch bestimmte ideologische Unterschiede, sondern eher durch die Strategien für die politischen Reformen, also durch „within-system struggle“ (wie Wahlen) oder „antisystem strategies“ (wie Proteste und Demonstrationen) (Rigger 2001). Für die Wahlen stützten sich die DPP-Kandidaten – wie erwähnt – vornehmlich auf ihre eigenen Wahlkampagnen und Finanzierungsstrategien. Die hoch dezentralisierte und räumlich segmentierte Struktur der DPP wirkte hemmend auf die Kompetenz der Partei, die Interessen der individuellen Mandate sowie der Kandidaten in einem kohäsiven, nationalen Programm der Partei zu integrieren (Chu 2001: 293).

(3) *Issues* der Parteien: Wechselwirkung zwischen den Issues der KMT und DPP[12]

Im Unterschied zu Lateinamerika und Osteuropa ging die politische Transformation in Taiwan nicht aus der Wirtschaftskrise hervor. Der politische Wandel erfolgte nach einer langjährigen Prosperität und Vollbeschäftigung, die viele positive Wirkungen mit sich gebracht hatten.[13] Die wichtigste Folge ist, dass ein „identity voting“ aber nicht ein „economic voting“ in Taiwan dominierte: „The robust economy desensitized Taiwan’s voters to the issue of economic growth and the government’s supporting role (Wu 2001: 33). A reasonable growth rate was more of less taken for granted by Taiwan’s votes. Because the main political parties differentiate themselves in terms of national identity, which reflects the main social cleavage, national elections witnessed a strong tendency toward identity voting (ebd. 34)“. Das „identity voting“ wird vornehmlich durch die Charakter der Parteien bzw. ihr Anhänger bestimmt.

Die als offen und vor allem fluid bezeichnete Klassenstruktur Taiwans erschwerte es der DPP, mit elaborierten sozio-ökonomischen Programmen eine Mehrheit der Bevölkerung anzusprechen und sie im Wahlkampf für sich zu mobilisieren. Da vor der Demokratisierung die Legitimitätskrise des autoritären KMT-Regimes vornehmlich aus dem Defizit in der politischen Partizipation entstand, forderte die DPP dementsprechend mit den Themen der Demokratisierung und politischer Reformen die KMT heraus und zielte somit darauf, einerseits den Erfolg der KMT in der Modernisierung bzw. Wirtschaftsentwicklung umzugehen und andererseits ihre Anhänger, die diverse soziale und wirtschaftliche Interessen hatten, zu vereinen. Ferner propagierte die DPP eine neue nationale Identität Taiwans gegen die von den Festlandeliten der KMT unterstützte „Republic of China“ und machte diese zum zentralen Wahlkampfthema. Diese politische Mobilisierungsstrategie entlang ethnischer, aber nicht Klassen-Cleavages ließ sich durch den

[11] Am Anfang der Parteigründung formierten zwei konkurrierende Faktionen – *Formosa* und *New Tide* –, die sich vor allem durch ihre Strategien für die Demokratisierung differenzierten. „The Formosa faction emphasized building up popular aspirations for democratic reform through electoral mobilization and political maneuver in the representative bodies, while the New Tide faction placed equal emphasis on within-system struggle and antisystem strategies, for example, social movements and political demonstrations“ (Chu 2001: 287). Die neu formierenden Faktionen waren *Justice Alliance*, *Welfare Alliance* und *Taiwan Independence Alliance*.

[12] Zum Überblick über die wichtigen „issues“, die die taiwanischen Parteien im Wahlkampf gestellt haben, vgl. Fell 2005, Kap. 3.

[13] Vgl. Kapitel 1, S. 41 ff.

Charakter der Kernanhänger der DPP – Arbeiter und Bauer – erklären: „Worker and in particular farmers were comparatively the most likely to exhibit Taiwanese ethnic identity“ (Yang 2007: 528). Unter dem von Festländern geführten autoritären Regime wurden Arbeiter und Bauern – verglichen mit anderen sozialen Gruppen – kulturell, wirtschaftlich, sozial und politisch besonders ausgegrenzt.[14] So beruhte ihre Unterstützung für die politische Opposition überwiegend auf „affect“ (ebd.: 532): Durch die DPP, die als eine Partei von Taiwanern bzw. für Taiwaner angesehen wurde, wurden ihre Beschwerden aufgegriffen; ihre Hilfe für die organisatorisch und finanziell schwache DPP gewährte ihnen eine bedeutende soziale und politische Partizipation. Diese Unterstützungsbasis führte dazu, dass der DPP während der politischen Transformation eine bewusste *policy*-bezogene politische Agenda fehlte, was sich hemmend auf den *policy*-zentrierten politischen Wettbewerb auswirkte: „As long as ordinary citizens render their support based on emotions and impressions rather than hard-headed political demands, political elites have room to retain mass support through the adroit use of symbolic politics while gutting the policy agenda for their own end“ (Chu 2001: 533). Ferner hielt die DPP aufgrund ihrer zentralen Mobilisierungsstrategie, also „ideological appeal“ –„to attracts voters with ideals and abstract principles, not policy prescriptions„ (Bosco 1994: 43) – keine feste Position bei der sozio-ökonomischen Frage. Die von der DPP verwendeten Themen bzw. Mobilisierungsstrategien wurden in erster Linie aus dem wahlpolitischen Kalkül entwickelt. So wurde – wie im Folgenden dargestellt – nach der Erschöpfung des Themas Alterssicherung immerhin die ethnische Frage im Wahlkampf politisch artikuliert, die als die effektivste Methode für die Maximalisierung der Stimme angesehen wurde.

Unter der Leitung von Lee Teng-hui wurde die KMT inhaltlich transformiert. Nach der Marginalisierung vieler wichtiger festländischer Mitglieder vermag die KMT die Forderungen der Opposition hinsichtlich der politischen Reformen und vor allem der nationalen Identität zu absorbieren und darauf entsprechend zu reagieren. Durch die Einführung von vielfältigen politischen Reformmaßnahmen[15] und vor allem durch die von Lee entwickelte „pragmatische Diplomatie“ erschöpften sich die von der DPP gestellten politischen Themen schnell. Vor allem kritisierte die KMT mit Erfolg einerseits die Unabhängigkeitsorientierung der DPP als gefährlich für die nationale Sicherheit und andererseits die Pro-Wiedervereinigungstendenz der NP als Zeichen der Untreue gegenüber der taiwanischen Bevölkerung. Um diesem Problem entgegenzuwirken, orientierte sich die DPP seit der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 anstatt der Themen über die demokratischen Reformen und die Unabhängigkeit Taiwans an „clean politics“ – aufgrund der Erweiterung der strukturellen Korruption der KMT auf kommunaler Ebene zur Zentralregierung mit der Einführung der demokratischen Wahlen auf nationaler Ebene – und vor allem am Umweltschutz und der Sozialpolitik. Dabei war die Altersrente eines der wichtigsten Themen, das von der DPP mit dem Problem der politischen Korruption der KMT und der ethnischen Gerechtigkeit gekoppelt wurde (Fell 2005: 29). Die durch den Themenwandel

[14] Eine detaillierte Analyse darüber vgl. Yang 2007.
[15] Vgl. Kapitel 1, S. 31 ff.

erzeugten positiven Auswirkungen auf die Wahlergebnisse für die DPP waren allerdings nur begrenzt. Strategisch gesehen konnte die DPP diese Themen nicht allein monopolisieren. „Clean politics“ und die Wohlfahrtspolitik wurden auch von der NP unterstützt bzw. in ihrer Wahlpropaganda verfolgt.[16] Hinsichtlich der Wohlfahrtspolitik war es der KMT besser gelungen, mit der Kontrolle über die öffentlichen Ressourcen den sozialpolitischen Herausforderungen der DPP durch die Einführung der damit relevanten sozialpolitischen Programme schnell zu begegnen. Dies erklärt vor allem die Expansion der transferleistungszentrierten Alterszuschussprogramme und ferner die Reform der bestehenden Institutionen der Alterssicherung sowie die Planung des nationalen Rentensystems.

Aus den beiden Dargestellten lässt sich erkennen, dass in Taiwan bis zum ersten Regimewechsel 2000 ein Drei-Parteien-Systeme existierten: die dominierende KMT, die 1986 gegründete oppositionelle DPP und die sich 1993 aus der KMT abspaltende NP. Die Entstehung und Entwicklung der DPP und NP hingen eng mit der KMT zusammen. Diese Parteien unterscheiden sich nicht hinsichtlich ihrer sozio-ökonomisch begründeten ideologischen Differenzen wie die Parteien in den westlichen Demokratien, sondern in erster Linie hinsichtlich der politischen Themen und vor allem in der Frage nach der nationalen Identität Taiwans gegenüber der VR China. Von daher bleibt die Klassifizierung der Parteien auf dem Rechts-Links-Spektrum weitgehend irrelevant für das Parteiensystem in Taiwan (Croissant 1997: 313). Außer dieser Streitfrage gibt es keine auffallenden Unterschiede zwischen den politischen Parteien hinsichtlich der Sozialpolitik, der Wirtschaftsentwicklung und der politischen Stabilität. Vor allem erheben sie keinen offensichtlichen Widerspruch gegen den vom politischen Gegner geforderten wohlfahrtsstaatlichen Ausbau, der zur Wählermobilisierung im Wahlkampf beitragen konnte. Nach der Demokratisierung stellt die Stimmenmaximierung die zentrale Aufgabe für die politischen Parteien dar. Damit mochte die KMT ihre politische Dominanz aufrechterhalten; die DPP wollte die Vormachtstellung der KMT herausfordern und zur Regierungspartei werden; die NP versuchte, ihre Position im politischen System zu konsolidieren. Mit der Erweitung der Wahlen und den Wahlergebnissen, die im nächsten Abschnitt eingehend diskutiert werden, entwickelten sich die KMT und die DPP quasi zu Catch-All Parteien, um die Mehrheit der Wähler für sich zu gewinnen.

2. Wahlen und Klientelismus

Politische Wahlen in Taiwan waren kandidatenzentriert und patronageorientiert. Die Gründe dafür gingen auf die Wahlen in der Zeit des autoritären Regimes zurück. Mangels der politischen und sozialen Wurzeln auf der Insel Taiwan stellte das KMT-Regime für die seit 1950 durchgeführten Wahlen auf kommunaler Ebene Patron-Klientel-Verbindungen mit den lokalen Faktionen her, die

[16] Zu Wahlkampfsprogrammen der NP, die vor allem die Sozialpolitik, politische Korruption und die Nationsidentität Taiwans behandelten, vgl. Fell 2005, Kap. 4 bis Kap. 6.

oft die einflussreichen lokalen Persönlichkeiten umfassten.[17] Vor allem unterstützte die KMT in jedem administrativen Kreis (district) mindestens zwei lokale Faktionen, die miteinander um die politischen bzw. wirtschaftlichen Ressourcen konkurrierten. Im Zentrum dieser Verbindung stand der Austausch der von der KMT gewährten wirtschaftlichen Privilegien – wie z.B. das Monopol auf den Bau der Infrastruktur, spezifische Lizenzen für Banken und Versicherungsgesellschaften sowie Stellen im öffentlichen Dienst und Posten in Kommunalregierungen – gegen die politische Loyalität und Unterstützung von Seiten der lokalen Fraktionen. Dies hatte gut funktioniert, weil während der Zeit neben der politischen Autorität viele wichtige wirtschaftliche Tätigkeiten nationalisiert wurden und von daher die einflussreichen lokalen Persönlichkeiten und Faktionen sehr abhängig vom KMT-Regime waren (Kuo 1999). Aufgrund des Parteiverbotes fand der Wahlkampf in dieser Zeit nicht zwischen der regierenden KMT und der politischen Opposition statt, sondern zwischen den unabhängigen Kandidaten und den Kandidaten der von der KMT unterstützten Faktionen. Durch diese Patron-Klientel-Netzwerke sicherte sich das KMT-Regime nicht nur den Sieg in den Kommunalwahlen bis zur politischen Transformation, sondern „effectively turned the competitive logic and screening mechanism of local elections into an instrument of legitimation, political control, and selective incorporation“ (Chu 2001: 269).

Die Kommunalwahlen, die sich als Konkurrenz der lokalen Faktionen sowie Wettbewerb zwischen lokalen Faktionen und unabhängigen Kandidaten darstellten und vorwiegend die kommunenspezifischen Themen behandelten, hatten keinen Einfluss auf die Komposition der Zentralregierung sowie auf die Entwicklung der nationalen Institutionen und Politik.[18] Dieses lokalorientierte Wahlverhalten dauerte vier Jahrzehnte an und wirkte sich entscheidend auf die Verbindung zwischen politischen Akteuren und Wählern aus. Die Kandidaten bemühten sich um den Aufbau und die Entwicklung der eigenen Organisation für den Wahlkampf sowie um die Unterstützung einflussreicher Personen und Gruppen in ihrem Wahlkreis. Die Wähler tendierten dazu, ihre Stimmen den Kandidaten zu geben, die spezifische persönliche Eigenschaften oder Qualitäten hatten sowie besondere Leistungen für sie gewähren konnten. Neben „constituency services“ versuchten die Kandidaten oft dadurch die Wähler zu überzeugen, dass sie öffentliche Ressourcen von der Regierung fordern konnten, um somit eine neue Infrastruktur oder Wirtschaftsentwicklungsprogramme für den Wahlkreis zu bewirken und dadurch den Lebensstandard ihrer Wähler erhöhen zu können. Diese klientelistische Verbindung zwischen politischen Akteuren und Wählern ähnelt dem „electioneering“ in Japan (Curtis 1992: 228) und wurde nach der Demokratisierung fortentwickelt.

Seit Ende der 1980er Jahre bzw. nach der Demokratisierung wurde der politische Wettbewerb immer strenger. Dies führte zur Verstärkung der klientelistischen Orientierung der KMT in den Wahlen. Sie lieferte „distributive goods“, vor allem die öffentlichen Bauprogramme, an kritische

[17] Zur Entstehung der lokalen Faktionen in Taiwan vgl. Kuo 1999, zur Analyse über die lokalen Faktionen in Wahlen vgl. Bosco 1994.

[18] Der taiwanische Wissenschaftler meint: „These representative positions had little real political power. However, along with these symbolic positions came various oligopolistic rights and local influence“ (Kuo 1999: 49).

Wahlbezirke. Mit „target allocation of goods“ sicherte sich die KMT ihre Wettbewerbsfähigkeit. Der politische Klientelismus, dessen Funktion vom „monitoring“ abhängig ist (Kitschelt und Wilkinson 2007), wurde durch die Kontrolle der KMT über die lokalen Faktionen überwacht. In Kommunalwahlen waren die Wähler meistens geographisch hoch konzentriert. Deshalb konnte die KMT mit den Wahlergebnissen die lokalen Faktionen und die damit relevanten Politiker evaluieren und mittels der Normierung (oder nicht Normierung), der finanziellen und organisatorischen Unterstützung in der nächsten Wahl dementsprechend belohnen oder bestrafen. Da diese für den Wahlkampf von großer Tragweite waren, achteten die lokalen Faktionen und Politiker sehr auf diese „carrots“ und „sticks“.[19] Mit der Einführung der demokratischen Wahlen auf nationaler Ebene bzw. durch die permanenten Wahlkämpfe in den 1990er Jahren stiegen die Kosten für diese Kontrolle drastisch an. Dies hatte zur Folge, dass nicht nur das „monitoring“ auf diese Art nach und nach außer Funktion gesetzt wurde, sondern auch das Haushaltsdefizit aufgrund der „target allocation of goods“ auffällig anwuchs (Cheng und Haggard 2001).

Auf nationaler Ebene konstruierte das KMT-Regime einen klientelistischen Parteistaat. Den Kern des politischen Klientelismus in der Zentralregierung stellten die privilegierte soziale Sicherung bzw. umfangreiche Sozialtransferleistungen sowie Anstellungen im öffentlichen Dienst dar, mit denen die regierende KMT ihre Klientel versorgte: Militärpersonal, Staatsbeamte, Lehrer der öffentlichen Schulen und Veteranen. So – wie erwähnt – gab die KMT z.B. ca. 7% der Gesamtstaatsausgaben für die staatliche Altersversorgung der zuerst genannten drei Personenkreise ab, deren Summe bis Mitte der 1980er Jahre sogar höher als die Gesamtstaatsausgaben für die soziale Wohlfahrt war.

Der erwähnte Klientelismus in Taiwan wurde durch das SNTV/MMD-Wahlsystem besonders gefördert. Das SNTV/MMD fördert einen personenzentrierten aber nicht *policy*-orientierten Wahlkampf und vor allem innerparteiliche Konkurrenz (Tien und Cheng 1999: 35). In diesem Wahlsystem wird der Personalität (Carey und Shugart 1995), individuellen Kandidaten (Wang 1996: 97) und der auf Patronage beruhenden Wahlkampagne viel Gewicht beigemessen. Dadurch, dass sich unter dem SNTV/MMD die Kandidaten vom Wettbewerb ihrer Parteimitglieder sowohl funktional als auch geographisch unterscheiden müssen und der Stimmenanteil für den Wahlsieg oft nicht besonderes hoch ist, tendieren die Kandidaten dazu, sich auf die „narrowly targeted, reliable bases of support“ zu stützen (Scheiner 2007: 282). Einmal etabliert, sind die von der KMT entwickelten klientelistischen Verbindungen mittels der öffentlichen Ressourcen mit den Wählern sowie bestimmten Gruppen und Organisationen für eine lange Weile konstant; vor allem beeinflussen sie die Wahlkampfsstrategien ihrer politischer Gegner, die oft auch eine klientelistische Verbindung mit den Wählern aufnehmen müssen (Vgl. Winckler 1999: 342).

[19] Taiwan stellte eines der Länder dar, in dem die durchschnittlichen Ausgaben für den Wahlkampf pro Kandidat ziemlich hoch waren (Tien und Cheng 1999: 35). In der Parlamentswahl 1995 und 1998 gaben die Kandidaten der KMT im Durchschnitt US$ 3 Mio. bis US$ 9 Mio. für den Wahlkampf aus, um die Zahl der Stimmen zwischen 30.000 und 40.000 zu gewinnen. Bei der DPP lag die Höhe dieser Ausgaben zwischen US$ 1 Mio. und US$ 1,5 Mio. (Chu 2001: 298, Fn. 33).

Im SNTV/MMD Wahlsystem findet die politische Konkurrenz überwiegend zwischen den Kandidaten in demselben Wahlkreis statt, die relativ unabhängig von den Wettbewerbssituationen in anderen Wahlkreisen sowie von der Stärke der politischen Parteien auf nationaler Ebene ist. Der Wahlkampf in jedem Wahlkreis ist sehr individuell und vornehmlich durch die Zahl der Kandidaten mit ähnlicher Stärke bestimmt, aber nicht durch die Zahl der Parteien sowie ihre Stärke. Unter dem SNTV/MMD, wie erwähnt, müssen die Kandidaten sowohl mit den Personen der anderen Parteien als auch den Mitgliedern ihrer Partei konkurrieren. Deshalb entwickeln sie einerseits eigene Wahlkampfthemen, um sich von den Konkurrenten ihrer Partei zu differenzieren, und andererseits verfolgen sie aufmerksam die Themen ihrer Gegner. Hinsichtlich der sozialpolitischen Themen führt – Aspalter (2001) zufolge – das SNTV/MMD dazu: „The variation of the distribution of proposed welfare policies tends to be lower on constituency level than nationwide. This means that the strength of welfare proposals cluster in each constituency“ (ebd.: 209). Das heißt: Die während des Wahlkampfs angesprochenen sozialpolitischen Themen sind innerhalb eines Wahlkreises homogen. Dies impliziert wiederum: „Candidates tend to promise as much as their competitors do, and that candidates tend not to focus on social welfare policies when nobody else does. The more candidates of one constituency promise to implement social policies, the more everybody else will put forward social welfare policies“ (ebd.). In den Rentendebatten bei den Wahlen und der Entwicklung des Altersehrengelds in der ersten Hälfte der 1990er Jahre war dies deutlich zu sehen.

3. Die Rentendebatte bei den Wahlen und die Entwicklung des Altersehrengelds zwischen 1992 und 1995

Nach der Demokratisierung finden auf nationaler Ebene demokratische Wahlen statt: Seit 1991 für die Nationale Versammlung, deren zentrale Aufgaben darin bestehen, den Staatspräsidenten und Vizepräsidenten zu wählen und die Verfassung zu revidieren, und seit 1992 für das Parlament. Da die KMT in der Wahl zur Nationalen Versammlung 1991 mit einen Stimmenanteil von knapp 68% den Sieg errang bzw. damit knapp 75% der Sitze bis zur nächsten Wahl 1996 kontrollieren konnte,[20] war die erste vollständige Parlamentswahl 1992 für die Opposition ausschlaggebend dafür, ob sie das Ancien régime zum Sturz bringen konnte. Dies ist das Phänomen der „stunning elections“, das in den meisten Demokratien der Dritten Welle vorkam (Hungtington 1991).

Wie zuvor erwähnt, kommt das für die Parlamentswahl gültige SNTV/MMD-Wahlsystem den Parteien mit effektiver Kandidatenaufstellung und Stimmenverteilung besonderes zugute, die oft organisatorisch und finanziell stärkere Parteien sind. Dies erklärt gewissermaßen, warum die KMT bis dahin zwei Drittel der Gesamtstimmen bzw. drei Viertel der Gesamtsitze in den

[20] Die statistischen Angaben über die Wahlen vgl. Central Election Commission.

Vertretungsorganen aller Ebenen gewinnen bzw. kontrollieren konnte. Um den aus dem Wahlsystem gegebenen Nachteilen entgegenzuwirken, die Anhängerschaft zu vergrößern und dadurch die über nunmehr ein halbes Jahrhundert regierende KMT herauszufordern, versuchte die organisatorisch schwache und ressourcenarme DPP einerseits die Kandidaten mit gutem Image und vor allem mit akademischem Titel aufzustellen sowie andererseits mit den Ideologien – wie den politischen Reformen und der nationalen Identität Taiwans – die Wähler anzusprechen und für sich im Wahlkampf zu mobilisieren. Aufgrund der Konkurrenz zwischen den Faktionen sah sich die DPP allerdings oft mit dem Problem konfrontiert, eine angemessene Zahl an Kandidaten aufzustellen. Diese Umstände bewirkten, dass die Kandidaten der DPP sorgfältig ihre eigenen Wahlkampfthemen entwickeln mussten, um sich von den Mitkonkurrenten ihrer Partei abzusetzen. Die politische Thematisierung der Altersrente war eine Folge dieser Umstände.

(1) Das Avancieren der Alterssicherung zum politischen Thema im Kreis Tai-nan 1992 und die Altersrente im Kreis Pen-hu 1993

Allgemeine bzw. auf dem sozialen Bürgerrecht beruhende Altersleistungen wurden zwar 1991 in der Öffentlichkeit besprochen, erlangten aber erst nach 1992 an politischer Bedeutung.[21] Aufgrund des Problems bei der Aufstellung der Kandidaten nominierte die DPP bei den ersten allgemeinen Parlamentswahlen 1992 im Kreis Tai-nan drei Kandidaten – Wei, Shei und Su –, obwohl wahlstrategisch nur zwei Kandidaten nominiert werden sollten. Verglichen mit den beiden zuerst genannten Personen, die zu dieser Zeit Abgeordnete waren, schien Su bei der Wahl relativ chancenlos zu sein. Neben der gemeinsamen parteipolitischen Propaganda – typische Schlagzeilen wie „Gegen das autoritäre KMT-Regime“ und „Unabhängigkeit Taiwans“ oder zu dieser Zeit aktuellen Themen wie „Gegen den Militär*strongman* Hao als Premierminister“ und „Gegen *money politics* und Korruption“ – bemühte Su sich deshalb um seine eigenen Wahlkampfstrategien (Lee 1996). Die von ihm geforderte Gewährung einer Altersrente fiel dabei besonders auf.

Bei den Wahlreden in Tai-nan erkannte Su, dass die Wählerschaft von älteren Menschen bzw. älteren Landwirten dominiert wurde. Aufgrund der schrumpfenden Agrarproduktion sahen sich viele landwirtschaftliche Kreise mit der Auswanderung jüngerer Arbeitskräfte und einer schlechten Wirtschaftslage konfrontiert. Zu ihnen zählte auch der Kreis Tai-nan. Angesichts der wahlkreisspezifischen demographischen und wirtschaftlichen Struktur forderte Su neben seiner Kritik an der Ungerechtigkeit im bestehenden Alterssicherungssystem eine allgemeine Altersrente von NT$ 5.000 für alle Über-65-Jährigen. Er zielte darauf ab, dass er sich dadurch sowohl von den KMT-Kandidaten als auch von den Kandidaten seiner eigenen Partei abheben konnte.[22] Im

[21] Der erste Vorschlag für eine „social allowance“ wurde vom Kandidaten der Chinesischen Sozialdemokratischen Partei Chen beim Wahlkampf zur Nationalen Versammlung 1991 vorgestellt. Es handelte sich um ein allgemeines Altersruhegeld (monatlich NT$ 5.000 für die Über-65-Jährigen) und um einen Familienzuschuss (monatlich NT$ 1.500 für die unter 15-Jährigen) (Sun 2000: 14).

[22] Im Wahlslogan kritisierte Su die Ungleichheit im bestehenden Alterssicherungssystem. Die privilegierteste Gruppe

Gegensatz zu seiner Niederlage bei den Wahlen zur Nationalen Versammlung im Vorjahr in demselben Kreis verhalf ihm diese Strategie zum Sieg: Mit mehr als 100.000 Stimmen bzw. einer Versiebenfachung seiner Stimmenanzahl von 1991 erreichte Su die erste Position bei den Parlamentswahlen im Dezember 1992 im Kreis Tai-nan (ebd.).

Eine ähnliche Wahlkampfstrategie wurde von der DPP im Februar 1993 wieder zur Anwendung gebracht. Bei der Ersatzwahl zum Bürgermeister im Inselkreis Pen-hu, wo viele ältere Fischer Probleme mit der Altersversorgung hatten, versprach der DPP-Kandidat Gao nach dem Vorbild von Su eine monatliche Altersrente von NT$ 3.000. Dadurch gewann er die Wahl in Pen-hu, wo bis dahin seit einem halben Jahrhundert nur die KMT regiert hatte.

(2) Die Gesetzesvorlage über die Altersrente von der DPP 1993

Nach dem Wahlsieg in Tai-nan und Pen-hu musste die DPP die „Altersrente" ernstlich ins Auge fassen und in die Realität umsetzen. Während der Bürgermeister Gao durch das Vorlegen des Rentengesetzesentwurfs im Kreisrat sein Wahlversprechen einzulösen versuchte, stieß Su auf Schwierigkeiten, da er über keine öffentlichen Ressourcen verfügte und nur durch seinen Status als Parlamentsabgeordneter die KMT-Regierung zur Einführung einer allgemeinen Altersrente auffordern konnte, was allerdings vergeblich war. Infolgedessen legte er im März 1993 eine Gesetzesvorlage über die Altersrente im Parlament vor, die das *Neu-Parlament-Konzept* genannt wurde und damit der allererste von Abgeordneten initiierte sozialpolitische Gesetzesentwurf war.[23]

Es handelte sich bei dem *Neu-Parlament-Konzept* um eine umfassende, durch Beiträge finanzierte Rentenversicherung. Neben der Behinderten- und Hinterbliebenenrente konzentrierte sich der Gesetzesentwurf auf „Grundrente" und „Wohlfahrtsrente". Nach dem Konzept wurde das Niveau der „Grundrente" durch die Versicherungsdauer und die Berechnungsformel bestimmt; als Übergangsmaßnahme wurde Menschen über 65 Jahre nach der Einkommensprüfung eine einheitliche, durch Haushaltsmittel bestrittene „Wohlfahrtsrente" von NT$ 7.000 gewährt – ausgenommen waren Bezieher von Altersleistungen aus Sozialversicherungen und Alters-versorgungen.[24]

Obwohl der Gesetzesentwurf, der als Umsetzung des Wahlversprechens der DPP angesehen

---

waren die pensionierten Abgeordneten, die neben der Ermäßigung von Strom- und Wasserkosten eine Altersleistung von NT$ 98.000 im Monat erhielten. Die nächste privilegierte Gruppe waren die Veteranen, denen eine Lebensunterhaltshilfe von monatlich NT$ 4.700, eine Ermäßigung von Strom- und Wasserkosten sowie kostenfreie Gesundheitsversorgung vom Staat gewährt wurden. Die unterprivilegierte Schicht umfasste die meisten Senioren ohne staatliche Unterstützung (Lee 1996)

[23] Vgl. Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen (http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[24] Das Niveau der Wohlfahrtsrente orientierte sich an der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen (Erklärung über den Entwurf des Altersrentengesetzes § 35). Als der Gesetzentwurf 1993 vorgelegt wurde, betrug die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen NT$ 6.920.

wurde, keine besondere öffentliche Aufmerksamkeit fand, wurde die Alterssicherung durch die Initiativen der DPP breit propagiert. Beim immer intensiver werdenden Parteienwettbewerb musste die KMT-Regierung mithin die Alterssicherungspolitik berücksichtigen.

(3) Das Altersehrengeld bei der Bürgermeisterwahl 1993

Als die Bürgermeisterwahl Ende 1993 stattfand, wurde die Altersrente von fast allen Parteien als Hauptwahlkampfthema verwendet. Es handelte sich in erster Linie um eine vom Staat aus Haushaltsmitteln finanzierte Transferleistung für die Senioren ohne Unterstützung aus dem bestehenden Wohlfahrtssystem.

A. Die Konkurrenz um das Leistungsniveau

Die KMT stemmte sich zunächst gegen das Konzept der Altersrente der DPP. So übte z.B. Innenminister Wu im September 1993 Kritik, die folgende Punkte umfasste: die einseitige Beteiligung des Staates, die Vernachlässigung der Verantwortung von Individuum und Familien, die fehlende soziale Gerechtigkeit wegen der einheitlichen Leistungshöhe und schließlich die fehlende Finanzierungsquelle.[25] Im Laufe des Wahlkampfs änderte die KMT jedoch ihre Ansicht.

Verglichen mit der Zurückhaltung der KMT war die DPP sehr aktiv bei diesem Thema. Neben der Veröffentlichung eines neuen Konzepts für ein koordiniertes Rentensystem im Oktober 1993 traf sie die Entscheidung, die Altersrente zum Hauptwahlkampfthema der Partei für die Bürgermeisterwahlen Ende 1993 zu machen. Über die Ausgestaltung der Altersrente vertrat die DPP eine abweichende Position. Was die Altersrente anbelangte, so sah sie, abgesehen von den staatsrelevanten Gruppen, eine durch Haushaltmittel aufgebrachte, *quasi-allgemeine Grundrente* für Personen über 65 Jahre vor. Gemäß dem *Neu-Parlament-Konzept* sollte diese Altersrente eigentlich von der Übergangsmaßnahme, also der *einkommensgeprüften* Wohlfahrtsrente, repräsentiert werden. Im Wahlkampf 1993 propagierte die DPP jedoch anstelle der Wohlfahrtsrente das „Altersehrengeld“ – eine auf dem Sozialbürgerrecht beruhende Altersleistung. Diese Konzeptänderung ging vorwiegend auf die wahlkampfstrategischen Erwägungen zurück.

Nachdem die KMT-Regierung einen einkommensgeprüften Alterszuschuss im Rahmen der Sozialhilfe als Maßnahme gegen die Renteninitiative der DPP im Juli 1993 eingeführt hatte, was im nächsten Abschnitt noch eingehend dargestellt wird, konnte sich die DPP durch die „Wohlfahrtsrente“ von der KMT nicht mehr thematisch unterscheiden. Infolgedessen forderte sie eine neue, nicht bedarfsgeprüfte Altersleistung in Form des Altersehrengelds. Somit wurden die im *Neu-Parlament-Konzept* vorgesehene „Grundrente“ und „Wohlfahrtsrente“ durch eine vereinfachte Maßnahme ersetzt – das Altersehrengeld. Die DPP versprach im Wahlkampf 1993

[25] Vgl. Innenministerium 1993 (im Internet: http://www.moi.gov.tw).

allen Über-65-Jährigen ein Altersehrengeld von NT$ 5.000 im Monat (Aspalter 1998).

Trotz der Zweifel an der Durchführbarkeit und der Finanzierung des Altersehrengelds forderten die meisten KMT-Kandidaten und auch die Kandidaten anderer Parteien immer häufiger im Rahmen von *spektakulären Medienauftritten* – ein erst nach der Demokratisierung bzw. der Verleihung der Meinungs- und Pressefreiheitsrechte auftretendes Phänomen – die Gewährung des Altersehrengelds und sogar ein höheres Leistungsniveau, um in einer Situation der Dauerkonkurrenz um Wählerstimmen und Aufmerksamkeit den Kontakt zu den Wählern nicht zu verlieren. Demzufolge deutete der Parteienwettbewerb über Alterssicherung nur auf die Konkurrenz um das Leistungsniveau hin. Da fast alle Kandidaten das Altersehrengeld unterstützten, konnte sich die DPP nicht mehr durch das Thema ausdrücklich von anderen Parteien abheben bzw. davon profitieren. Daher wählte die DPP kurz vor den Bürgermeisterwahlen eine Strategie, die in der Wahlkampfkultur Taiwans von besonderer Bedeutung war und deswegen von der Bevölkerung sehr ernst genommen wurde, nämlich einen „Schwur“ (Lee 1996: 93):

„Wir versprechen, dass den Menschen über 65 Jahre monatlich eine Altersleistung in der Höhe von NT$ 5.000 gewährt werden soll. Diese Maßnahme soll ab dem nächsten Jahr (1994) durchgeführt werden. Wenn wir die Bürgermeisterwahlen gewinnen, halten wir unbedingt unseren Schwur. Verletzten wir den Schwur, werden wir vom Amt zurücktreten.“ (Schwurbuch für das Altersehrengeld, Demokratische Fortschritt Partei, 22.11.1993)

B. Das Wahlergebnis und die Erklärungen für das wenig erfolgreiche funktionierende Wahlkampfthema über das Altersehrengeld

Trotz des Rekordstimmenanteils (41%) gewann die DPP bei den Bürgermeisterwahlen nur 6 Sitze (von 21) und hatte damit sogar einen Sitz weniger als zuvor. Gegenüber dem Erfolg im Kreis Tai-nan und Pen-hu hatte das Altersehrengeld nicht als effektive Wahlkampstrategie funktioniert. Die Gründe dafür waren vielfältig (Lee 1996: 94 ff.).

Erstens stellte das „Altersehrengeld“ als regionale Wahlkampfstrategie ein Problem dar. Da das Altersehrengeld im Prinzip alle Senioren betrifft und deshalb national einheitlich sein sollte, ist es als Wahlkampfthema eher für die Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen geeignet als für die Bürgermeisterwahlen, bei denen man den kommunalspezifischen Problemen mehr Aufmerksamkeit schenken sollte. *Zweitens* ging die thematische Besonderheit des Altersehrengelds im Wahlkampf wegen der parteiübergreifenden Einstimmigkeit der meisten Kandidaten tendenziell unter. *Drittens* hat es nach den Quellen den Anschein, als habe die DPP mit dem Problem einer Catch-All-Partei gekämpft: Während die DPP durch das Altersehrengeld in den Bauern- und Arbeitergruppen breiten Widerhall zu finden versuchte, wollte sie gleichzeitig nicht gegen kapitalistische Interessen verstoßen. Infolgedessen vermied sie konkrete bzw. fortschrittliche

Stellungnahmen zur Aufbringung der Mittel für das Altersehrengeld, z.B. durch eine Steuerreform oder die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Bei der Finanzierung für das Altersehrengeld plädierte sie nur für „weniger Korruption und weniger Verschwendung durch die KMT". Dies wurde sowohl von der KMT als auch von Wissenschaftlern als bloße Wahlkampftaktik stark kritisiert. *Viertens* sollte nach der Darstellung der DPP über die Altersrente ein neues Diskussionsfeld eröffnet werden, in dem nicht nur politische Parteien und Kandidaten, sondern auch die interessierte Öffentlichkeit, die beruflichen Interessenvertretungen, Wirtschaftsverbände sowie die fachliche und die Tages-Presse Position beziehen. Diese Aufgabe wurde während dieser Zeit in erster Linie den Medien und der Presse übertragen, die nach der Demokratisierung bzw. seit der Meinungsfreiheit für die Interessenvermittlung der Bevölkerung große Tragweite erlangten. Neben Zweifeln am Altersehrengeld – die damals auch von vielen Wissenschaftlern geteilt wurden – konzentrierten sich die Berichte der meisten Medien vornehmlich auf das Phänomen der Konkurrenz des Leistungsniveaus. So wurden die alterssicherungsrelevanten Themen nur oberflächlich kommentiert; nur wenig tiefergehende Berichterstattung fand statt. „Das Problem der Alterssicherung kann nicht nur durch Geldleistung gelöst werden", „Die Bedürfnisse der Senioren sind vielfältig" – dieses waren einige der typischen Schlagzeilen in den Zeitungsartikeln (ebd.: 91). Dadurch drohte die Gefahr der Banalisierung der Sozialpolitik und der Täuschung der Bevölkerung über die Bedeutung einer umfassenden Rentenpolitik, was widersprüchliche Ergebnisse in einer Umfrage über das Altersehrengeld belegten.[26]

Zwei positive Auswirkungen des auf das Altersehrengeld zentrierten Wahlkampfs sind festzuhalten: *Erstens* avancierte die Sozial- bzw. Alterssicherungspolitik zum Zentrum der Parteienkonkurrenz und rückte an die Stelle der rein politischen Themen, die sich überwiegend auf die politischen Reformen und die Unabhängigkeit Taiwans erstreckten und bisher die Hauptkonfliktlinie der Parteien bildeten. *Zweitens* wurde die KMT-Regierung durch das bei der Bürgermeisterwahl 1993 geweckte öffentliche Interesse an der Altersvorsorgung zu sozialpolitischen Initiativen für die Alterssicherung in der Folgezeit motiviert. Dies wird im nächsten Abschnitt über die politischen Initiativen der KMT-Regierung für die Alterssicherung erörtert.

(4) Die Konfrontation der DPP-Bürgermeister mit der Auszahlung des Altersehrengelds 1994

Bei der Gewährung des Altersehrengelds ab dem 1. Juli 1994 stieß die DPP auf finanzielle Schwierigkeiten. Durch das ein halbes Jahrhundert andauernde autoritäre Regime wurden die Staatsfinanzen und -gewalt sehr auf die Zentralregierung konzentriert. Deshalb verfügten die

[26] Während 51,31% der Befragten die Auffassung der DPP – "Jeder alte Mensch sollte monatlich NT$ 5.000 erhalten, ungeachtet seines Einkommensstandes"– zustimmten, waren auch 50,14% der Befragten der Meinung, dass der Staat dadurch finanziell schwer belastet würde. Bei der Frage „Soll das Altersehrengeld allgemein sein oder nur für die älteren Menschen mit geringerem Einkommen bezahlt werden?" waren ungefähr 75% der Befragten für eine einkommensgeprüfte Altersleistung. Dagegen unterstützten nur etwa 11% der Befragten eine allgemeine Altersleistung (Lin 1994a). Dies spiegelte sowohl die Erwartung der Bevölkerung an die Altersleistung als auch die Zweifel am Altersehrengeld wider.

meisten Kommunen – abgesehen von manchen großen Städten – nur über wenige Ressourcen und waren finanziell von den übergeordneten Regierungen (Zentral- und Provinzregierung) abhängig. Gegen diese institutionelle Beschränkung ergriff die DPP verschiedene Strategien.

Zunächst hoffte sie darauf, mit der Gewährung des Altersehrengelds auf kommunaler Ebene die KMT-Regierung bei den kommenden, zum ersten Mal stattfindenden Wahlen der Oberbürgermeister und des Provinzgouverneurs Ende 1994 so unter öffentlichen Druck setzen zu können, dass es zur Einführung einer nationalen Altersrente kommen müsste (ebd.: 102). *Außerdem* legte der DPP-Abgeordnete Su im Dezember 1993 das „vorübergehende Gesetz über das Altersehrengeld" im Parlament vor,[27] um eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung dieser Altersleistung bzw. eine Finanzierung dafür zu erlangen. *Anschließend* trafen sich die sieben neu gewählten DPP-Bürgermeister im Februar 1994, um ein Durchführungsprogramm für das Altersehrengeld, in dem viele Restriktionen festgeschrieben wurden, zu beschließen. So konnten Menschen über 65 Jahre mit einem Wohnsitz in den DPP-regierten Kreisen NT$ 5.000 im Monat bekommen, ausgenommen Veteranen sowie Empfänger von Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung und den staatlichen Zuschussprogrammen. Ohne gegen ihre Wahlparole zu verstoßen, verringerte die DPP somit effektiv die Zahl der Empfänger des Alterswohlfahrtsgelds. *Schließlich* stieß die DPP im April 1994 eine dreistufige politische Aktion für das Altersehrengeld an: die zuständigen Behörden zu besuchen, vor dem Parlament zu sitzen und auf der Straße zu demonstrieren (ebd.).

Diese von außerhalb des Staatsapparats entfalteten politischen Aktivitäten für das Altersehrengeld scheiterten wegen der fehlenden Unterstützungen. Die Lesung der Gesetzesvorlage über das Altersehrengeld im Parlament wurde auch durch die Mehrheit der KMT blockiert. Der Plan der DPP, durch den Erlass des Gesetzes die Finanzierung für das Altersehrengeld von den Kommunen auf die Zentralregierung zu verlagen, wurde durchkreuzt. Aufgrund mangelnder Finanzmittel wurde das Altersehrengeld meistens nur für vier Monate im Jahr gewährt. Durch eine gemeinsame Erklärung der DPP-Bürgermeister im Oktober 1994 wurden diese Zahlungen ausgesetzt.[28]

(5) Die Altersrente bei den erstmals stattfindenden Wahlen der Oberbürgermeister und des Provinzgouverneurs 1994

Ende 1994 wurden drei kommunale Wahlen zum ersten Mal abgehalten: die Wahlen zum Oberbürgermeister in den beiden regierungsummittelbaren Städten Taipei und Kao-hsiung sowie

[27] Vgl. Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen (http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[28] Die Erklärung lautete: „Die Sozialausgaben werden gesetzmäßig von Zentral-, Provinz- und Kommunalregierung getragen. Allerdings übernehmen die Zentral- und Provinzregierung bisher keine Verantwortung dafür. Trotz einer schwierigen Finanzlage gewährten die sieben DPP-regierten Kreise die Gewährung des Altersehrengelds gesetzmäßig für mindestens vier Monate und erfüllen die Verantwortung der Kommunalregierungen. Wir werden weiterhin die vorgesetzten Regierungen auffordern, das Altersehrengeld für die anderen acht Monate zu zahlen bzw. als Übergangsmaßnahme vor der Einführung des nationalen Rentensystems allgemein durchzuführen" (zit. von Lee 1996: 106).

zum Gouverneur der Provinz Taiwan. Verglichen mit den Wahlen von 1992 bis 1993 wurde das Thema der Alterssicherung beim Wahlkampf 1994 nicht mehr so erschöpfend diskutiert und propagiert. Dies wurde – neben dem eben erwähnten Scheitern der dauerhaften Zahlung des Altersehrengelds in den DPP-regierten Kreisen und der Einführung des Alterszuschusses von der KMT-Regierung – vornehmlich auf die veränderte Wahlkampfstrategie der DPP zurückgeführt.

Als Hauptherausforderer der KMT-Regierung propagierte die DPP die Wahlen zum Oberbürgermeister bzw. Provinzgouverneur als „den ersten Wahlkampf seit vier Jahrhunderten", also den Kampf zwischen Taiwanern und „Invasoren". Sie übertrug die politischen und ethnischen Spaltungen in Parteiengegensätze zwischen der KMT und der DPP und machte die Gegensätze – Unabhängigkeit Taiwans vs. Wiedervereinigung einerseits und die Taiwanstämmigen vs. die Festlandstämmigen anderseits – zu einem bedeutsamen Wahlkampfthema. Während diese gegensätzlichen politischen Ansichten im Zentrum des Parteienwettbewerbs und der öffentlichen Diskussionen standen, wurden die sozialpolitischen Themen in den Hintergrund gedrängt. Das Wahlergebnis ließ einen positiven Effekt des Altersehrengelds vermissen: Während der DPP-Kandidat für das Amt des Provinzgouverneurs, der das Altersehrengeld zum Hauptwahlkampfthema gemacht hatte, eine Niederlage erlebte, errang der DPP-Kandidat Chen einen Sieg in der Hauptstadt Taipei, obwohl sein sozialpolitischer Schwerpunkt auf der Kinderbetreuung gelegen hatte. Durch die Einführung der neuen Wahlen, die eine nationale Mobilisierung bewirken, und vor allem durch die sozialpolitischen Initiativen der KMT-Regierung für die Alterseinkommenssicherung veränderte sich die politische Bedeutung der Alterssicherung.

Die Wahlergebnisse, das Regierungssystem und die politischen Initiativen der KMT-Regierung für die Alterssicherung 1992 bis 1995

Während der Alterseinkommenssicherung bis Anfang der 1990er Jahre nur marginale Bedeutung im Wohlfahrtssystem Taiwans beigemessen wurde, war sie durch die rentenpolitische Herausforderung der Opposition und vor allem durch den Parteienwettbewerb innerhalb kürzester Zeit zu einem eminenten sozialpolitischen Thema avanciert. Die damit relevante politische Ausprägung, also die konkrete Alterssicherungspolitik, wurde aber durch die politischen Reaktionen der KMT-Regierung bestimmt, die wiederum durch das Wahlergebnis und das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive für das *policy-making* beeinflusst wurden.

Die Wahlen – sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene – stellen einen institutionellen Mechanismus für die politische Machtverteilung zwischen wichtigen politischen Parteien dar (Yu 2005: 108). In den 1990er Jahren gab es permanenten Wahlkampf. Dies ist in der Übersicht 4-2 zu erkennen: Außer 1999 fand in diesem Zeitraum mindestens jährlich eine Wahl statt. Neben den Wahlen auf nationaler Ebene, die zur landesweiten Wahlkampfmobilisierung führten, hatten die auf kommunaler Ebene durchgeführten Wahlen aufgrund der geringen Größe

Taiwans große politische Wirkungen auf die Intensität der politischen Mobilisierung und der parteilichen Konkurrenz. Dadurch reagierten die Parteien hoch sensibel auf die Themen ihrer politischen Gegner.

Übersicht 4-2: Wahlen 1989-2000

Jahr	Wahlen auf zentraler und kommunaler Ebene
1989	Ersatzwahl zum Parlament, **Bürgermeister**
1991	Nationale Versammlung
1992	Parlament
1993	**Bürgermeister**
1994	**Oberbürgermeister Taipeis und Kao-hsiungs**, **Gouverneur der Provinz Taiwan**
1995	Parlament
1996	Staatspräsident, Nationale Versammlung
1997	**Bürgermeister**
1998	Parlament, **Oberbürgermeister Taipeis und Kao-hsiungs**, **Vorsteher der Land- und Stadtgemeinde**
2000	Staatspräsident, **Bürgermeister**

Anmerkung: Die im Block gesetzten Wahlen sind die Wahlen auf kommunaler Ebene.
Quelle: Central Election Commission.

Mit der Fortentwicklung des politischen Wandels und – wie eben erwähnt – der Durchführung neuer Wahlen fiel es der KMT immer schwerer, mit Hilfe traditioneller Strategien der Wahlkampfmobilisierung, also durch die Patron-Client-Netzwerke, „lineage and communal ties“ sowie „vote buying“ (Chu 2001: 273), eine solide Mehrheitsposition im Parlament sowie die Dominanz auf kommunaler Ebene aufrechtzuerhalten. Die Intensität der Wahlen, die immer stärker werdende politische Opposition, die angespannte Wettbewerbssituation und vor allem die politische Thematisierung der Alterssicherungsfrage, die große öffentliche Aufmerksamkeit erregt hatte, forderten die dominierende KMT auf, die für lange Zeit vernachlässigte Sozialpolitik für die Alterseinkommenssicherung ernsthaft in Betracht zu ziehen.

In Taiwan ist für das *policy-making* vornehmlich die Exekutive zuständig, die gemäß der Verfassung von 1947 vom Staatspräsidenten berufen wird. Der Staatspräsident wurde bis 1996 von der Nationalen Versammlung gewählt, die seit der demokratischen Wahl 1991 immer noch von der KMT kontrolliert wurde. Die einzige institutionelle Möglichkeit für die oppositionelle DPP, ihre politischen Ideen in die öffentliche Politik umzusetzen, war ihre Position im Parlament, die ca. 30% des Sitzanteils in den 1990er Jahren entsprach. Trotz des fallenden Stimmenanteils sicherte sich die KMT eine Mehrheit in den Parlamentswahlen bis 1998 (Übersicht 4-3). Die Aufhebung des Kriegsrechtes, die Verfassungsreformen, die Durchführung der demokratischen Wahlen und die Reformen der politischen Institutionen führten zwar zur Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative (Vgl. Tien 1996), die KMT konnte aber die wichtigen Wahlen gewinnen und dadurch die Legislative und die Exekutive kontrollieren bzw. ein „unified government“ bis Ende der 1990er Jahre aufrechterhalten. Unter dieser Bedingung konnte die

Exekutive eine ausschlaggebende Rolle in der öffentlichen Politik spielen bzw. effektive Maßnahmen gegen die *policy*-relevanten Herausforderungen der Opposition aufstellen. Ferner war es der KMT gelungen, mit der legislativen Mehrheit aktiv die ihr zugute kommenden Gesetze zu erlassen und ihr Veto gegen die Gesetzesentwürfe der Opposition einzulegen, von denen sie nicht oder nur wenig profitieren konnte. Zusammenfassend schaffte es die KMT aufgrund des „unified government" in den 1990er Jahren, die öffentliche Politik zu determinieren und vor allem ihre sozialpolitischen Ideen durchzusetzen.

Übersicht 4-3: Ergebnisse der Parlamentswahlen 1992 bis 1998

	Dezember 1992			Dezember 1995			Dezember 1998		
	Seat	Seat Ratio	Popular Vote	Seat	Seat Ratio	Popular Vote	Seat	Seat Ratio	Popular Vote
KMT	101	62,7%	52,5%	85	51,8%	46,1%	123	54,7%	46,4%
DPP	51	31,7%	30,8%	54	32,9%	33,2%	70	31,1%	29,6%
NP	-	-	-	21	12,8%	13,0%	11	4,9%	7,1%
Andere	9	5,6%	16,7%	4	2,4%	7,8%	21	9,3%	17,0%
Insgesamt	161	100%	100%	164	100%	100%	225	100%	100%

Quelle: Chu 2001: 273.

Erwähnenswert ist, dass während der Zeit der KMT-Regierung die Exekutive, die vornehmlich aus Technologen und Wirtschaftsexperten bestand, gegenüber der Legislative über größere Befugnis zum *policy-making* verfügte. Dies wurde auf drei Faktoren zurückgeführt. (1) Die Exekutive kontrollierte die Staatsausgaben, die Personalberufung und damit die spezifischen klientelistischen Praktiken. (2) Mit der Mobilisierung der Staatsklientel für den Wahlkampf sowie dem Vorschlag über die PR-Liste – 20% der Parlamentabgeordneten wurden nach den Stimmenanteilen der jeweiligen Parteien durch Listenwahl bestimmt – nahm die Exekutive ausschlaggebenden Einfluss auf die politische Zukunft vieler Abgeordneten. (3) Der Parteivorsitzende, der zu dieser Zeit auch der Staatspräsident war und die Funktion der Exekutive ausübte, hatte das letzte Wort über die Aufstellung der Kandidaten. So hatten die KMT-Abgeordneten weder Einfluss auf die Formierung des Kabinetts, noch konnten sie effektive Subgruppen im Parlament bilden, die eine offen erkennbare Position gegen die politischen Entwürfe der Exekutive einnahmen. Dies führte dazu, dass während der Zeit der KMT-Regierung die elitenzentrierte Exekutive mittels spezifischer politischer Unterstützungen sowie Sanktionen für die Abgeordneten sehr effektiv in der Formierung der legislativen Agenda und Durchführung der öffentlichen Politik war. Dagegen konnte die Legislative darauf nur begrenzte Wirkungen ausüben. Dies veränderte sich nach der Demokratisierung nur wenig. Dabei kam dem „Council for Economic Planning and Development" (CEPD) – der federführenden Behörde für die Planung der öffentlichen Politik in Taiwan – eine eminente Bedeutung zu. Ihre Rolle in der Planung des nationalen Rentensystems wird im Folgenden eingehend behandelt.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre präsentierte sich die Dominanz der KMT-Regierung auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems in zweierlei Hinsicht: *zum einen* in den Reformvorschlägen über die bestehenden Institutionen für die Alterssicherung, die vor dem Beginn des intensiven Wahlkampfs gemacht wurden, und *zum anderen* in den sachadäquaten Reaktionen auf die rentenpolitische Herausforderung der DPP, die den Aufbau des Basisalterssicherungssystems und die Planung eines nationalen Rentensystems betrafen. Darauf wird jeweils im Folgenden eingegangen.

1. Die Reform der Institutionen der Altersversorgung Anfang der 1990er Jahre

Schon in den 1970er Jahren wurden die Probleme des Alterssicherungssystems diskutiert, die überwiegend in der schwierigen Finanzlage der Berufs-Sozialversicherungen und in der Form der Altersleistungen – Alterspauschale – zum Ausdruck kam. Erst Anfang der 1990er Jahre wurden konkrete Reformvorschläge bzw. –maßnahmen vorgelegt, die nur das Altersversorgungssystem berührten und unabhängig vom Parteienwettbewerb durchgeführt wurden.

(1) Die Reformvorschläge für die betriebliche Altersversorgung 1990

Angesichts der durch die einmalig gezahlte Alterspauschale erzeugten Finanzlast in der AV und der Kritik der Arbeitgeber an der alleinigen Finanzierung der betrieblichen Altersversorgung (bAV) kündigte der Premier Hao 1990 eine Reform an, die allerdings nur das erstgenannte Problem betraf, also die Form der Altersleistungen der AV (Chung 1995: 73). Aus diesem Motiv heraus begann das *Council of Labor Affairs* (im Folgenden: CLA) mit der Planung einer Arbeiter*rente*, die aber durch eine Reform der im ANG verankerten bAV eingeführt werden sollte. Zwei Monate später, im September 1990, wurden dazu drei Reformentwürfe angefertigt. Der Entwurf A schlug die Reform der bAV zum Fondssystem mit individuellen Konten vor; der Entwurf B sah die Transformation der bAV zu einer Zusatzrentenversicherung in der AV vor; der Entwurf C überließ den Arbeitnehmern die freie Wahl zwischen dem Entwurf A und der bestehenden bAV (Lin 2001). Aus finanzieller Erwägung wurde der Entwurf B im Exekutiv-Yuan angenommen, obwohl die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber den Entwurf A unterstützten (Fu 2000: 236). Dies spiegelte die konservative sozialpolitische Ideologie der KMT und vor allem eine sozialpolitische Pfadabhängigkeit wider: Da bis dahin alle wichtigen sozialpolitischen Maßnahmen durch Sozialversicherung ausgestaltet wurden, die von der KMT als am wenigsten kostenspierig für die Regierung betrachtet wurde bzw. kaum den Arbeitsmotiv hemmend wirken sollte, wurde das Reformkonzept, das eine Sozialversicherung vorsah, bevorzugt.

Gemäß dem Entwurf B sollte sich die als Teil des Arbeitsrechts im ANG verankerte bzw. die Verantwortung der Arbeitgeber hervorrufende bAV zur Zusatzrentenversicherung in der AV – einer Berufs-Sozialversicherung – entwickeln, in der der Anspruch auf die Altersleistung eine gegenseitige Verpflichtung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern für die Beitragszahlung

voraussetzte. Dementsprechend wurde die bAV, die in Taiwan als zweite Schicht der Alterssicherung fungiert, zum Teil der AV, in der auch die erste Schicht der Regel-Alterssicherung für Arbeitnehmer zu finden ist.

Nach dem Entwurf waren die vom ANG erfassten abhängig Beschäftigten, die auch Versicherte der AV waren, bei der Zusatzrentenversicherung pflichtversichert. Freiwillige Teilnahme war für andere abhängig Beschäftigte möglich. Die *Monatsrente* wurde nur nach Vollendung des 60. Lebensjahres und der Erfüllung des 25. Beitragsjahres gewährt. Die Versicherten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllten, konnten eine *Alterspauschale* gemäß der Antragsbedingungen erhalten, die denen für die Altersleistungen der AV glichen.[29] Die Grundlage für die Leistungsberechnung war mit der Berechnungsgrundlage der AV identisch, nämlich „das angegebene Monatsversicherungsentgelt der letzten drei Jahre vor dem Ruhestand", das als eine „Einheit" definiert wurde. Bei der *Monatsrente* wurde für jedes Versicherungsjahr 1% dieser Einheit zugrunde gelegt; die maximale Leistung betrug 30% der Einheit, also 30% des Monatsversicherungsentgeltes der letzten drei Jahre vor dem Ruhestand. Da das Monatsversicherungsentgelt ungefähr 40% bis 60% der Arbeitslöhne entsprach, betrug die maximale Monatsrente nur ca. 15% der Arbeitslöhne. Bei der *Alterspauschale* wurde für jedes Versicherungsjahr eine Einheit gewährt, wobei maximal 25 Einheiten ausgezahlt werden konnten. Die Zusatzrentenversicherung finanzierte sich durch Beiträge, die von Arbeitgebern und Versicherten im Verhältnis von 70% zu 30% bestritten wurden. Der gesetzliche Beitragssatz lag zwischen 4% und 7% des angegebenen Monatsversicherungsentgelts (Wang 1995: 15 f.).

Der Reformentwurf betraf im Wesentlichen die Lösungen für die Probleme in der bestehenden bAV – die Gewährleistung des Anwartschaftsschutzes, die Transformation der pauschalen betrieblichen Altersleistung zu einer Monatsrente und vor allem die Entlastung der Finanzierung der Arbeitgeber. Für das zuletzt genannte Problem wurden deshalb die Finanzierung durch die Beitragszahlung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und die Veränderung der Grundlage für die Berechnung der Beiträge und Leistungen von den durchschnittlichen Arbeitslöhnen zum Monatsversicherungsentgelt geplant, das – wie zuvor erwähnt – viel niedriger als die Löhne war. Demzufolge wurde die maximale Leistung eingeschränkt.

Die gesetzliche Grundlage für die Reform der bAV war kompliziert, was indirekt zum Scheitern dieser Reform führte. Während die geplante Reform der bAV in der Novelle des **ANG** verankert

[29] Nach der Revision des Arbeitsversicherungsgesetzes von 1988 wurden die Anspruchsbedingungen für die Alterspauschale ausgeweitet, welche bis heute gültig sind. Die Alterspauschale wird ausgezahlt, wenn die Versicherten
- mindestens ein Jahr versichert waren und das 60. Lebensjahr (bei Frauen das 55. Lebensjahr) vollendet haben oder
- mindestens 15 Jahre versichert waren und das 55. Lebensjahr vollendet haben oder
- 25 Jahre in demselben Unternehmen versichert waren oder
- in einer Beschäftigung mindestens 5 Jahre tätig waren, in der nach der Bestimmung der zuständigen Behörde Besonderheiten wegen Gefahren oder starker körperlicher Arbeit bestehen, und das 55. Lebensjahr vollendet haben (§ 58 AVG).

war, wurde das Durchführungsgesetz in die Revision des Arbeiterversicherungsgesetzes (**AVG**) eingebracht. Als der Entwurf über die Novelle des ANG 1991 im Parlament diskutiert wurde, stießen die Vorschriften über die Reform der bAV wegen der Reduzierung der maximalen Leistung auf heftigen Widerstand von Arbeiternehmern bzw. den Beschäftigten in öffentlichen Unternehmen, die gesetzmäßig beim Ruhestand über eine hohe betriebliche Altersleistung verfügen konnten (Fu 2000: 236). So scheiterte die Novelle des ANG. Mangels entsprechender Gesetzesänderungen im ANG lehnten die Abgeordneten bei der ersten Lesung der Revision des AVG das Durchführungsgesetz über die Zusatzrentenversicherung ab. Bis zur neuen Novellierung des ANG im Jahr 1996 wurde die Reform der bAV nicht mehr in Angriff genommen.

(2) Die Reform der staatlichen Altersversorgung 1992

Im Unterschied zur gescheiterten Reform der bAV wurde die Reform der staatlichen Altersversorgung erfolgreich eingeführt. Angesichts der beträchtlich angestiegenen Kosten für die staatliche Altersversorgung wurde Anfang der 1970er Jahre eine Reform des Finanzierungsverfahrens angestrebt. Aufgrund des Widerstands der zuständigen Behörden, die eine Beitragszahlung der öffentlich Bediensteten für das System ablehnten, war die breit etablierte staatliche Altersversorgung vom Konzept der allgemeinen Verantwortung des Staates schwer abzubringen. Durch die Reifung des Systems im Laufe der Jahre wurden die Altersleistungen der staatlichen Altersversorgung immer mehr in Anspruch genommen, was einen kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben bewirkte. 1982 schlug die staatliche Altersversorgung mit einem Anteil von etwa 7% der Gesamtstaatsausgaben zu Buche. Wegen der sich erhöhenden Kosten wurde in den 1980er Jahren die Reform des Finanzierungsverfahrens erneut angestrebt.

Die für die staatliche Altersversorgung zuständige Verwaltungsbehörde – *Ministry of Civil Service* (im Folgenden: MCS) – konzipierte eine Gesetzesrevision darüber, dass in Zukunft die Geldmittel für die staatliche Altersversorgung durch die vom Staat und den Beamten zusammen entrichteten Beiträge aufgebracht werden sollten. Bei der ersten Lesung im Dezember 1988 kritisierten einige Abgeordnete die neuen Beitragslasten für Beamte. Bei der zweiten Lesung gut zwei Jahre später wurden die Zweifel noch größer. Im Dezember 1991 wurde im Parlament ein Vorschlag zugunsten der Beamten gemacht, die früher in den Ruhestand oder außer Dienst treten wollten: Mit der Vollendung von 25 Dienstjahren und des 55. Lebensjahres würden neben der Alterspauschale zusätzliche Leistungen gewährt; vor der Erfüllung der Antragsbedingungen für die Altersleistung würden die bis dahin entrichteten Beiträge einschließlich der Zinsen zum Zeitpunkt des Außer-Dienst-Tretens zurückgezahlt. Um die seit drei Jahren zur Debatte stehende Reform der staatlichen Altersversorgung durchzusetzen, wurde dieser Vorschlag vom MCS akzeptiert. Am 29 Dezember 1992 erfolgte die dritte Lesung der Gesetzesrevision über die Reform, die am 1. Juli 1995 zuerst für Beamte in Kraft trat (Hsiao 2003).

Die Reform betraf im Wesentlichen die Veränderung des Finanzierungsverfahrens, das für Beamte

ab dem 1. Juli 1995, für Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen ab dem 1. Februar 1996 und für Offiziere und Unteroffiziere ab dem 1. Januar 1997 galt. Die Grundlage für die Berechnung der Leistungen und Beiträge wurde neu definiert. Sie stützt sich auf die **Berechnungseinheit**, die für diese drei Gruppen einheitlich als das „Zweifache der Grunddienstbezüge des auf gleicher Stufe stehenden öffentlich Bediensteten des letzten Dienstmonats“ festgelegt wird und ungefähr den Monatsdienstbezügen gleicht. 8 bis 12% dieser Berechnungseinheit werden von den Zielpersonen und vom Staat im Verhältnis von 35 zu 65% in einen neu gegründeten, öffentlich verwalteten *Pensionsfonds* eingezahlt, über den die Gewährung der Leistungen der staatlichen Altersversorgung abgewickelt wird, und dort verzinst. So entwickelt sich die staatliche Altersversorgung neben dem weiterhin bestehenden „defined-benefits“-Prinzip zum teilkapitalgedeckten System.

Neben der Änderung des Finanzierungsverfahrens erstreckte sich die Reform auf die Modifikation der Berechnungsformel, auf die auch die breite Akzeptanz der Reform zurückgeführt werden konnte. Obwohl in Zukunft die maximale Altersleistung durch die neue Berechnungsformel verringert wird, steigt aber das durchschnittliche Leistungsniveau aufgrund der Erhöhung der Grundlage für die Leistungsberechnung. Dadurch, dass die Kürzung der maximalen Altersleistung durch die Erhöhung des Leistungsniveaus kompensiert wurde, stieß die Reform trotz der Belastung durch die Beitragszahlung von Seiten der Zielpersonen letztlich nicht auf Widerstand.

2. Die politischen Reaktionen der KMT-Regierung auf die rentenpolitischen Herausforderungen der DPP

Um die politische Legitimität nach der Einführung demokratischer Wahlen weiterhin zu sichern, musste die KMT-Regierung auf die rentenpolitischen Herausforderungen der Opposition durch sachadäquate Strategien reagieren. Diese Strategien waren *ad hoc* und konnten als *credit-building* bezeichnet werden. Sie umfassten den Aufbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung und Ausweitung der Alterszuschussprogramme, die Konzipierung der separaten Rentensysteme und die erste Phase der Planung der nationalen Rentenversicherung von der CEPD. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

(1) Kurzfristige Reaktionen auf das Altersehrengeld der DPP durch „credit-building“-Maßnahmen: die Einführung des „Alterszuschusses für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen“ 1993 und ihre Ausweitungen 1994 und 1995

Als Gegenmaßnahme zu dem überraschenden Wahlsieg der DPP im Kreis Tai-nan und Pen-hu führte die KMT-Regierung im Juli 1993 in der Sozialhilfe einen Lebensunterhaltszuschuss für Senioren ein. Dies deutete zwar auf eine bedeutende Entwicklung des Wohlfahrtssystems für die Alterseinkommenssicherung hin, spiegelte aufgrund der strengen Einkommensprüfung aber immerhin die konservative sozialpolitische Ideologie der KMT wider. Hatten die Menschen über

65 Jahre keine gesetzlich zu ihrem Unterhalt verpflichtete Verwandtschaft oder lagen die Durchschnittshaushaltseinkommen unter dem 1,5-fachen des gesetzlichen Lebensunterhalts-minimums (LUM), also unter 90% der von Ort zu Ort unterschiedlichen durchschnittlichen Monatskonsumausgaben, wurde ein Alterszuschuss von NT$ 3.000 im Monat gewährt (Sun 2000).[30]

Durch die scharfe Parteienkonkurrenz wurde dieser Alterszuschuss in der Folgezeit erweitert, was in der Lockerung der Einkommensprüfung und der Erhöhung des Leistungsniveaus zum Ausdruck kam. Im Vorfeld der Bürgermeisterwahl 1993 kündigte die Exekutive – drei Monate nach der Einführung des Alterszuschusses – die Ausweitung des Programms ab Juli 1994 an. Neben der Erhöhung des Leistungsniveaus von NT$ 3.000 auf NT$ 6.000 im eben erwähnten Alterszuschuss konnten die Senioren, deren Durchschnittshaushaltseinkommen beim 1,5- bis 2-fachen des LUM (zwischen 90% und 120% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben) lagen, NT$ 3.000 im Monat beziehen (ebd.).

Da bei der Antragsstellung die Unterlagen über Einkünfte und Steuererklärungen des Antragsstellers und der gesetzlich unterhaltsverpflichteten Verwandten beigelegt werden mussten, wurde der Personenkreis des Alterszuschusses am Anfang sehr begrenzt. So belief sich die Zahl der Leistungsbezieher zwischen Juli 1993 und Juli 1994 nur auf 32.726 (Lee 1996: 101), also ca. 2,2% der Menschen über 65 Jahre. Nach der Ausweitung des Personenkreises nahm die Anzahl der Bezieher zwar deutlich zu und stieg auf 84.462 im Jahr 1994. Das entsprach aber trotzdem nur gut 38% der von der Regierung geschätzten Zahl der anspruchsberechtigten Senioren, nämlich 220.000.

Im Blick auf die kommende Parlamentswahl Ende 1995 setzte die KMT-Regierung die Einkommensgrenze für den Alterszuschuss niedriger an. Ab Juli 1995 wurden NT$ 6.000 bzw. NT$ 3.000 für Senioren gewährt, wenn die Durchschnittshaushaltseinkommen unter dem 1,5-fachen des LUM bzw. zwischen dem 1,5- bis 2,5-fachen des LUM (zwischen 90% und 150% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben) lagen. Die Verwaltungsvorschriften über die Überprüfung der Unterlagen wurden gelockert. Dies führte zu einem dramatischen Anstieg der Leistungsempfänger. 1995 betrug die Anzahl der Bezieher dieser Altersleistung 314.526, erhöhte sich also um gut das 3,7-fache verglichen mit der Zahl von 1994.[31] Auf diese Weise wurden nicht nur gut 19% der Bevölkerung über 65 Jahre von der staatlichen Unterstützung erfasst, die politische Herausforderung der DPP hinsichtlich des Altersehrengelds wurde damit auch effektiv abgefedert.

(2) Die Konzipierung der separaten Rentensysteme durch die Verwaltungen 1994

[30] Zur Definition des Durchschnittshaushaltseinkommens und des Lebensunterhaltsminimums vgl. Kapitel 2, S. 65.

[31] Zur Erweiterung des „Alterszuschusses für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen“ vgl. Innenministerium (im Internet: http://sowf.moi.gov.tw/04.htm); zu statistischen Angaben über die Zahl der Leistungsempfänger vgl. Bureau of Labor Insurance (im Internet: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054).

Anfang der 1990er Jahre waren die zuständigen Verwaltungen jeder für sich an die Reform- oder Planungsarbeit über die Altersrente für bestimmte Bevölkerungsgruppen herangegangen: Das CLA für die Arbeiterrente, das *Council of Agriculture* (im Folgenden: CoA) für die Rente der Landwirte und das Innenministerium für die Rente der älter Bevölkerung. Der scharfe bzw. zeitintensive Parteienwettbewerb bewirkte, dass die einschlägigen Rentenentwürfe schnell angefertigt wurden. Eine koordinierte Planung für den Aufbau eines umfassenden nationalen Rentensystems wurde letztlich von der CEPD übernommen.

A. Skizze der getrennten Rentenentwürfe für verschiedene Bevölkerungsgruppen

Die vom Premier Hao 1990 angekündigte Reform der Alterspauschale der AV wurde als eine der anzugehenden Staatsaufgaben in dem Staatsprojekt *4-jähriger Wirtschaftsentwicklungsplan* eingestuft. Neben dem im letzten Abschnitt erwähnten Reformversuch an der bAV gründete das CLA einen Ausschuss für die Erstellung des Reformentwurfs über die Transformation der Alterspauschale der AV zur Monatsrente. Erst im April 1994 wurde ein Berichtsentwurf fertig (Chen, S-x 2000).

Da eine Altersleistung für Landwirte im bestehenden Wohlfahrtssystem fehlte, versuchte das CLA diese Lücke zu füllen und gründete dafür im Februar 1992 eine Arbeitsgruppe. Zwei Jahre später, im März 1994, wurde der „Gesetzesentwurf über die Rentenversicherung für Landwirte“ vorgelegt. Nennenswert ist, dass dieser Entwurf neben der Landwirtrente eine aus dem Staatshaushalt finanzierte Wohlfahrtsrente für Landwirte und Fischer über 65 Jahre als eine Übergangsmaßnahme vorsah (CEPD 1995: 63 ff.).

Die Planung eines Rentensystems für die nicht berufstätige Bevölkerung fing relativ spät an. Einen Monat nachdem die DPP das *Neu-Parlament-Konzept* im März 1993 vorgelegt hatte, wurde im Innenministerium ein Ausschuss für die Planung einer Altersrente eingesetzt. Nach intensiver und aktiver Arbeit legte das Innenministerium im März 1994 das „Vorschlagspapier über den Aufbau des Rentenversicherungssystems in Taiwan“ und den „Gesetzesentwurf über die Rentenversicherung“ vor. Zwei Alternativen zum System der Nationalen Rentenversicherung (im Folgenden: NRV) wurden vorgeschlagen: ein koordiniertes und ein separates System (Innenministerium 1994).

Im *koordinierten Rentensystem* war die Teilnahme an der NRV für alle Bürger gesetzlich verpflichtend; eine einheitliche Grundrente wurde gewährt. Die von den drei Berufs-Sozialversicherungen (der BV, der AV und der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen) gewährten Geldleistungen für Alter, Invalidität und Tod wurden im neuen Rentensystem koordiniert, und zwar entweder durch die Umwandlung eines Teils dieser Leistungen in eine Grundrente oder durch die Transformation dieser Leistungen zu einer Zusatzrente neben der

Grundrente. Beim *separaten Rentensystem* wurde neben den genannten drei Berufs-Sozialversicherungen, deren pauschale Altersleistungen in eine Monatsrente transformiert werden sollten, eine *kleine Rentenversicherung* für die bis dahin nicht sozialversicherte Bevölkerung aufgebaut. Für Landwirte wurde innerhalb der *kleinen Rentenversicherung* noch eine separate Rentenversicherung oder eine zusätzliche Landwirtrente geplant (Wu 1995: 54 ff., Innenministerium 1994).

B. Die Rolle der Verwaltungen bei der Planung der neuen Politik

Die Verwaltungsarbeit für die Planung separater Rentensysteme begann meistens mit der Bildung eines dafür zuständigen Ausschusses, dessen Mitglieder vorwiegend aus Verwaltungsvertretern und Wissenschaftlern bestanden, aber nicht aus Vertretern der Wohlfahrtsverbände oder wichtiger sozialer Gruppen. Nicht selten wurden öffentliche oder private akademische Organisationen von den Verwaltungen finanziell darin unterstützt, Forschung bzw. Vorträge im Zusammenhang mit der Planungsarbeit durchzuführen bzw. zu halten. Dennoch wurden die Forschungsergebnisse nicht unbedingt als Grundlage für den Politikentwurf von den Verwaltungsbehörden aufgenommen. Immerhin sammelten die Beamten – mit den Beratungen vom Ausschuss – Material zum betreffenden Problem, prüften Denkschriften und Vorläufermodelle, fertigten eigene Stellungnahmen an und legten damit einen groben Entwurf zur Diskussion im Ausschuss vor. Für die Entscheidung der Richtung bzw. des Inhalts der neuen Politik spielte die Verwaltung eine entscheidende Rolle. Da der Rentenentwurf vom Innenministerium verglichen mit den Entwürfen vom CLA und CoA keine besondere Berufsgruppe, sondern die gesamte Bevölkerung betraf und von daher von großer Bedeutung war, erfordert die Verwaltungsarbeit im Innenministerium eine genauere Darstellung.

C. Das Innenministerium für die Nationale Rentenversicherung

Das Thema der Alterssicherung war Anfang der 1990er Jahre weder in der Bevölkerung noch in der wissenschaftlichen Diskussion weit verbreitet.[32] Somit konnte die Regierung zu dieser Zeit nur auf wenige Daten für die Planung des Rentensystems zurückgreifen.[33] Mit der Erstellung des Politikentwurfs kam die Bedeutung der Informationen für die Konzeptionen, Gestaltungen und

[32] Die erste Magisterarbeit sowie Dissertation über das Rentensystem lässt sich auf das Jahr 1973 datieren. Bis 1991 beschäftigten sich nur 8 Arbeiten mit diesem Thema. Als die Altersrente Anfang der 1990er Jahre im Wahlkampf intensiv behandelt und propagiert wurde, stieg die Anzahl der wissenschaftlichen Arbeiten über die Alterssicherung, so dass gegenüber 14 Arbeiten vor 1993 84 Magister- und Doktorarbeiten zwischen 1993 und 2001 in Taiwan veröffentlicht wurden, die neben der beruflichen und privaten Altersversorgung überwiegend das öffentliche Rentensystem behandelten. Dies spiegelt die Bemühungen der Zeit wider, ein umfassendes Alterssicherungs- bzw. Rentensystem zu konstruieren (Kuo 2001: 24 ff.).

[33] Die für die Verwaltungen nützliche Literatur zur Alterssicherung zu dieser Zeit waren nur in zwei Quellen zu finden: in dem von der amerikanischen *Social Security Administration* veröffentlichen Bericht „Social Security Throughout the World“ und in den Forschungsarbeiten über die Transformation der Alterspauschale der AV zur Monatsrente, welche vom Innenministerium und der CLA in den 1970er Jahren in Auftrag gegeben worden waren (Chen 2004: 7).

Funktionen eines institutionellen Rentensystems zum Vorschein. Aus der Absicht heraus, über nationale Grenzen hinaus „Lehren“ aus ausländischen Erfahrungen für eine praxisbezogene Umgestaltung der Alterssicherung in Taiwan zu ziehen, wurden zwischen September 1993 und April 1994 vom Innenministerium mit der Chung Cheng Universität Vorträge über ausländische Rentensysteme organisiert.

Im internationalen Vergleich unterschiedlicher Konzeptionen und Gestaltungen des Alterssicherungssystems stand die Suche nach konkreten übertragungswürdigen Maßnahmen oder möglicherweise einer „best practice“ – Empfehlung für die zukünftige Rentenpolitik – für das Innenministerium im Vordergrund. Dies kann man an den in den Vorträgen ausführlich dargestellten Länderbeispielen erkennen: Chile, Deutschland, Großbritannien, Japan, Schweden und Singapur (Innenministerium 1994a). Betont wurden vor allem die Finanzierungsverfahren und Systemdesigns der ausländischen Alterssicherungssysteme. Ferner wurde die Frage behandelt, wie der „mix“ zwischen öffentlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge gestaltet werden konnte. Dadurch ließ sich auch ein öffentliches Interesse an den Themen wecken und die wissenschaftlichen Diskussionen nahmen zu.

Eigentlich sollte dieses Planungsverfahren gut funktionieren. Allerdings stieß die Planungsarbeit im Innenministerium auf viele Schwierigkeiten. Zunächst war die Zeit für die Planung zu knapp. Selbst wenn ein grobes Fundament für die NRV innerhalb von zehn Monaten gelegt wurde, konnten ohne ausführliche Diskussionen viele Probleme bzw. Konflikte im bestehenden Alterssicherungssystem nicht gelöst oder abgemildert werden; die aus ausländischen Erfahrungen gezogenen „Lehren“ konnten nicht ungeachtet der vorhandenen Institutionen in einem Politikentwurf umgesetzt werden. Außerdem waren die meisten Verwaltungsvertreter aufgrund des Interesses an der eigenen Verwaltung gegen ein integriertes Rentensystem, während die meisten Wissenschaftler hingegen *ein* nationales Rentensystem unterstützten, das klassenübergreifend, stratifizierungsverringernd und sozialgerecht sein sollte. Die Forderung der Exekutive nach Lösungen für die Defizite der existierenden Sozialversicherungen änderte sogar die Orientierung der Planungsarbeit ohne Berücksichtigung der wissenschaftlichen Gutachten. Da kein Konsens über das nationale Rentensystem zu erreichen war, wurde das *Vorschlagpapier* mit zwei unterschiedlichen Alternativen zur NRV vorgelegt. Dieser Rentenentwurf wurde von Wissenschaftlern als ein lediglich symbolischer beurteilt (Lee 1996). Im November 1993 wurden die Kompetenzen für die Planung des nationalen Rentensystems der CEPD übertragen.

(3) Die erste Phase der Planung für das nationale Rentensystem von der CEPD (11. 1993 bis 5. 1995)

A. Gründe für die Planung des nationalen Rentensystems

Im Frühjahr 1994 wurden die eben dargestellten, von den Verwaltungen skizzierten gruppens-

pezifischen Rentenentwürfe fertig gestellt und im Exekutiv-Yuan eingereicht. Im November 1993 stellte das Exekutiv-Yuan aus den folgenden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Gründen der CEPD die Aufgabe, ein nationales Rentensystem zu planen, in dem die separaten Rentenentwürfe koordiniert werden sollten.

Bedingt durch den demographischen Wandel bzw. durch die überdurchschnittlich schnell alternde Bevölkerungsstruktur stieß die Reform des Wohlfahrtssystems für die Alterssicherung in erster Linie durch die intensive Propaganda im Wahlkampf auf große Resonanz. Infolge der geplanten Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung am 1. März 1995 entstand die Ansicht: Die bisherigen berufsbezogenen Gesamt-Sozialversicherungen sollten schrittweise in einzelne, nach Risiko differenzierte Versicherungen aufgeteilt werden. Das sollte zuerst für die Absicherung von Alter und Invalidität durchgesetzt werden. Wirtschaftlich konnte die Landwirtschaft zusätzlich zu ihrer laufenden Umstrukturierung durch den künftigen Eintritt in die WTO in eine schwierige Lage geraten. Somit wurden auch Maßnahmen zur Sicherung der landwirtschaftlich Beschäftigten benötigt. Eine staatliche Altersrente konnte als eine solche Maßnahme gelten.

Bevor die Planungsarbeit begann, gab das Exekutiv-Yuan entscheidende Hinweise für das künftige nationale Rentensystem (CEPD 1995: 2): Die *Rentenversicherung* sei ein langfristiges Zwangssparen; die Auswirkungen des Beitragssatzes und des Leistungsniveaus auf die Volkswirtschaft, die Sparquote, den Willen zur Arbeit und die Investitionen sollten ausführlich analysiert werden; auf die ausländischen Beispiele bzw. die Erfahrungen von Japan und Deutschland sollte besonders Bezug genommen werden. Da die Wirtschaftsentwicklung immer als zentrale Staatsaufgabe angesehen wurde und eine durch Sozialversicherung ausgestaltete Institution für die Alterssicherung den Willen zur Arbeit am wenigsten brechen bzw. die Kosten vom Staat erzeugen würde, sollte nach der Meinung der KMT-Regierung das nationale Rentensystem als beitragsfinanzierte Sozialversicherung ausgestaltet werden. Dies erklärt auch das Interesse für die ausländischen Beispiele Japan und Deutschland. Eine allgemeine, aus Haushaltsmitteln finanzierte Bürgerrente schloss die Regierung von Anfang an aus. Im Januar 1994 begann die erste Phase der Planungsarbeit über das nationale Rentensystem in der CEPD.

B. Das Verfahren der Planung für das nationale Rentensystem

Das eben dargestellte Verfahren der Planung wurde auch weiterhin angewendet. Im Januar 1994 wurde ein „Ausschuss für Entscheidungen über das Rentensystem“ gebildet, zu dessen Mitgliedern auch die Vorsitzenden der Verwaltungsbehörden gehörten. Zur Konzipierung des Entwurfs wurde als Unterausschuss eine „Kommission zur Erforschung und Planung des Rentensystems“ eingerichtet, die aus Wissenschaftlern, Experten und den Vizeministern der relevanten Verwaltungsbehörden bestand. Deine Vertreter der Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände sowie politischen Parteien waren daran beteiligt. Dies charakterisierte die Planung der zentralen Sozialpolitik in Taiwan. Zwischen April und Juni 1994 wurden zwei

Gruppen jeweils nach Japan und Korea sowie nach Großbritannien, Schweden und Deutschland geschickt, um vor Ort Informationen über das Rentensystem zu sammeln (CEPD 1995).

Im Zentrum der Planungsarbeit stand im Wesentlichen die Frage: Sollte das derzeitige Alterssicherungssystem – sowohl das Regel- und Basisalterssicherungssystem, als auch das Altersversorgungssystem – in der Rentenversicherung koordiniert werden oder sollte es weiterhin unverändert bleiben? Nach 16 Einberufungen der Kommissionsversammlungen wurde im Mai 1995 ein „Bericht über die Integration und den Politikentwurf der Nationalen Rentenversicherung" angefertigt (Liu 1999: 39).

C. Wesentliche Inhalte der Nationalen Rentenversicherung

In dem Bericht wurde eine koordinierte und umfassende Rentenversicherung nach dem Modell der Nationalen Gesundheitsversicherung vorgeschlagen.[34] Teile der Altersleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen wurden als Grundrente in die NRV integriert. Die Altersleistungen aus staatlichen und betrieblichen Altersversorgungen sowie die die Grundrente übersteigenden Altersleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen wurden als Zusatzrente neben der NRV vorgesehen. Übersicht 4-4 stellt die Struktur der NRV schematisch dar.

Gegenüber der freiwilligen Teilnahme an der NRV für die Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren waren die 25- bis 64-Jährigen pflichtversichert. Die NRV gewährte eine Grundrente für Alter und Invalidität sowie eine Hinterbliebenenrente. Die Altersrente war als Gegenleistung für das durch die Beitragszahlung erfolgende Zwangssparen ausgestellt und sollte vor allem das Lebensunterhaltsminimum sichern. Nach Vollendung des 65. Lebensjahres konnte man den Antrag auf Altersrente stellen, wobei eine minimale Beitragszahlung von zehn Jahren erforderlich war. Erst nach einer 40-jährigen Beitragszahlung wurde eine monatliche Vollrente gewährt, deren Niveau 50% bis 70% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben der letzten zwei Jahre entsprach und nach den Angaben 1993 NT$ 6.148 (60% dieser Konsumausgaben) betrug. Eine genaue Rentenformel wurde aber nicht angegeben. Die NRV wurde durch einen einheitlichen Beitrag, der 10% der monatlichen Vollrente entsprach und alle drei Jahre neu berechnet wurde, finanziert und teilkapitalgedeckt. Für arme Haushalte und Arbeitslose übernahm der Staat die Beiträge. Um die Koordinierung der Altersleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen einfach zu gestalten bzw. um Verwaltungskosten zu sparen, wurde die NRV öffentlich verwaltet. Eine künftige Privatisierung des Systems wurde aber nicht ausgeschlossen.

[34] Zur Nationalen Gesundheitsversicherung vgl. Kapitel 2, S. 64.

Übersicht 4-4: Die Struktur der geplanten nationalen Rentenversicherung 1995

Zielpersonen	Öffentlich Bedienstete	Arbeitnehmer und Angestellte	Landwirte und andere Bevölkerung
	↓	↓	↓
Zusatzrente	Altersleistungen der staatlichen Altersversorgung und der die Grundrente übersteigenden Altersleistungen der BV	Altersleistungen der betrieblichen Altersversorgung und der die Grundrente übersteigenden Altersleistungen der AV	Landwirtrente (neu geplant)
Grundrente	Der Teil der Altersleistungen der BV, deren Niveau der Grundrente gleicht.	Der Teil der Altersleistungen der AV, deren Niveau der Grundrente gleicht.	Grundrente der NRV

Quelle: CEPD 1995: 103.

D. Das Scheitern der Einführung der Nationalen Rentenversicherung

In dem Bericht der CEPD über die NRV wurde kein konkretes Datum für die Einführung genannt. Sie scheiterte aus den folgenden Gründen (Lee 1996: 110):

(1) Wegen der ablehnenden Haltung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums sowie der Abteilung der Budget Accounting und Statistik gegenüber der NRV, die der Meinung waren, dass die Einführung der NRV etwaige Belastungen des Staatshaushaltes erzeugen und sich negativ auf die Wirtschaft auswirken würde, entschied der Premier Lien, dass die NRV frühestens drei Jahre nach der Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung (NGV) in die Tat umgesetzt werden sollte. (2) Die seit 1. März 1995 in Kraft getretene NGV führte zu diesem Zeitpunkt zu einer Massenunzufriedenheit, so dass die Regierung die Implementierung einer neuen Sozialversicherung sehr kritisch beurteilte. (3) Durch die Dominanz von Personen mit liberalen und konservativen Einstellungen in der Planungskommission der CEPD, die gerade in der Alterssicherung ein zu weitgehendes staatliches Engagement bzw. einen von der Sozialpolitik ausgehenden negativen Einfluss auf das Wachstum befürchteten, konnte sich eine aktive Wohlfahrtsstaatlichkeit zur Verringerung der Ungleichbehandlung im bestehenden Alterssicherungssystem sowie zur Korrektur der institutionellen Fragmentierung nicht in der politischen Willensbildung durchsetzen. (4) Aufgrund der institutionell gut ausgestalteten Alterssicherungssysteme für die staatsrelevanten Personen war das *Ministry of Civil Service* sehr stark gegen die Einführung einer integrierten NRV. (5) Ausschlaggebend war jedoch, dass durch die überraschende parlamentarische Zustimmung zum Alterszuschuss für Landwirte im Jahr 1995 die Einführung der NRV an Schwung verloren hätte.

(4) Ein zweifelhafter Sieg der DPP: die Initiative des Alterszuschusses für Landwirte 1995

Während der Gesetzesrevision der Versicherung für Landwirte (VfL) im Exekutiv-Yuan forderten vier DPP-Abgeordneten, die in den durch die Landwirtschaft geprägten Kreisen gewählt worden waren und sich als „4er-Gruppe für die Landwirtschaft“ zusammengeschlossen hatten, einen

Alterszuschuss für Landwirte, weil die Berufs-Sozialversicherung für Landwirte keine Altersleistungen gewährt. Mit der eingebrachten Gesetzesvorlage (das Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte) sollte vor der Einführung der Landwirtrente den über 65-jährigen Versicherten der VfL, die keine staatlichen Sozialleistungen erhielten, ein Alterszuschuss von NT$ 3.000 im Monat aus Haushaltsmitteln gewährt werden. Damit stellte sich diese Maßnahme als die erste quasi allgemeine, keine Gegenleistung benötigende Sozialpolitik dar, die ausschließlich auf die Alterseinkommenssicherung zielte.

Neben den DPP-Abgeordneten wurde diese Gesetzesvorlage bei der ersten Lesung von 10 KMT-Abgeordneten unterstützt, die überwiegend in landwirtschaftlichen Kreisen gewählt worden waren. Aus wahlstrategischen Erwägungen gaben die anderen Abgeordneten aus diesen Wahlbezirken bei der zweiten Lesung auch ihre Zustimmung, um bei der kommenden Parlamentswahl Ende 1995 die Gunst der Wähler nicht zu verlieren (Lee 1996: 111). Deshalb wurde – trotz der parlamentarischen Minderheit der DPP – das Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte im Mai 1995 im Parlament beschlossen.

Der Alterszuschuss für Landwirte galt als bedeutendster Sieg der DPP seit ihrer Bemühung um den Aufbau eines Rentensystems. In der optimistischen Einschätzung der DPP sollte diese Maßnahme das *Gefühl der relativen Benachteiligung* bei Arbeitnehmern, Fischern, Hausfrauen und anderen Seniorengruppen vertiefen und so zur Einführung neuer Alterszuschussprogramme für diese Personen beitragen;[35] die koordinierten Leistungen der etwaigen gruppenspezifischen Alterszuschussprogramme würden dann die Grundrente der nationalen Rentenversicherung bilden.

Diese von der DPP als ideal angesehene Entwicklung trat allerdings nicht ein. Einerseits wurde der Alterszuschuss für Landwirte in den Medien stark kritisiert. „Ungerecht für andere soziale Gruppen“, „Missbrauch der öffentlichen Ressourcen durch die Abgeordneten, um bestimmten Wählern zu schmeicheln“, „Das Problem der Haushaltsbelastung“ waren einige der damals typischen Reaktionen (Lee 1996: 112). Andererseits wurde durch die Kooperation der DPP mit den Abgeordneten anderer Parteien, die als ein Verhalten der politischen Spekulation angesehen wurde, die moralische Legitimität dieser Maßnahme untergraben. Die Tatsache, dass die DPP keine feste Position bei der Sozialpolitik hatte, spiegelte sich darin wider: Bis dahin wandelte sich die Stellung der DPP zur Alterssicherung von einer einkommensgeprüften Altersrente über das allgemeine Altersehrengeld hin zu einem gruppenspezifischen Alterszuschussprogramm.

Seit Juni 1995 wird ein Alterszuschuss von NT$ 3.000 im Monat für Landwirte gewährt, die sechs Monate in der Versicherung für Landwirte versichert waren. Verglichen mit der ursprünglichen

[35] Als Beispiel waren der vom DPP-Abgeordneten Chu und anderen 18 Abgeordneten vorgelegte Alterszuschuss für Arbeitnehmer im April 1995 und der von 26 Abgeordneten im Juni vorgelegte Alterszuschuss für Arbeitnehmer und Fischer zu nennen (Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen:http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

Idee der DPP – einer quasi-universalen Sozialtransferleistung für Landwirte – stellte die zuständige Behörde CoA strengere Anspruchsvoraussetzungen für diesen Alterszuschuss. In den *Durchführungsbestimmungen für das Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte* wurden folgende Personen ausgeschlossen:

(1) die Altersleistungen aus staatlichen Sozialleistungen erhielten;
(2) die außer der Landarbeit noch eine andere Vollzeitarbeit hatten;
(3) die außer den Äckern und den Bauernhäusern noch Grundstücke und Häusern besaßen, deren Wert NT$ 5 Millionen überschritt; und
(4) die Einkünfte hatten, deren Niveau über den gesetzlichen Mindestlöhnen lag.

Diese eingeschränkten Anspruchsvoraussetzungen bildeten einen wesentlichen Grund für die Reform dieser Maßnahme in der Folgezeit. Insgesamt wurden 1995 315.192 Personen vom Alterszuschuss für Landwirte erfasst; etwa 23% der Bevölkerung über 65 Jahre wurden dadurch ins Wohlfahrtssystem miteinbezogen.[36]

Der Wandel der Wahlkampfpolitics, die Entwicklung des Wohlfahrtssystems, die Dominanz der KMT in Exekutive und Legislative und die Entwicklung des Alterssicherungssystems 1996 bis 2000

Aus dem letzten Abschnitt kann die Schlussfolgerung gezogen werden: Die Thematisierung der Alterssicherungsfrage, ihr Avancieren zum Zentrum des politischen Wettbewerbs und die bedeutende sozialpolitische Expansion in der Alterssicherung vor Mitte der 1990er Jahren sind im Wesentlichen auf die Wechselwirkungen zwischen den drei Faktoren zurückzuführen: (1) die Lücke bzw. die Probleme der Ungleichheit und Stratifizierung im bestehenden Wohlfahrtssystem für die Alterseinkommenssicherung; (2) die Durchführung demokratischer Wahlen, die rentenpolitische Herausforderung der Opposition und der zeitintensive Wahlkampf sowie (3) die sachadäquaten sozialpolitischen Reaktionen der KMT-Regierung. Durch die Veränderung und Fortentwicklung dieser Faktoren in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bilden sich diverse Wechselwirkungen, die sich entscheidend auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems auswirkten: (1) Der zuvor erwähnte Aufbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung von den aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschussprogrammen, die Planung des nationalen Rentensystems sowie die Reformen bzw. Reformentwürfe über die existierenden Institutionen der Alterssicherung milderten nicht nur die politischen Effekte des Altersehrengelds für die Wahlkampfmobilisierung, sondern bildeten auch wichtige Ausgangsbedingungen für die weitere Entwicklung des Alterssicherungssystems. (2) Die Durchführung der wichtigsten Wahl auf nationaler Ebene – die erste direkte Präsidentschaftswahl 1996 – führte zur Veränderung der Basis der parteilichen Konkurrenz und der Wahlkampfthemen, die sich wieder vornehmlich auf

[36] Zu statistischen Angaben über die Zahl der Leistungsempfänger vgl. Bureau of Labor Insurance (im Internet: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054).

die Sicherheit der Nation und die nationale Identität Taiwans konzentrierten. Dies bedrängte die politische Bedeutung der Alterssicherung. (3) Mit der Mehrheit im Parlament und der Dominanz in der Exekutive hatte die KMT immer noch eine Schlüsselstellung bei der Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Politik inne. Dies wird jeweils in den folgenden Abschnitten eingehend behandelt.

1. Veränderte Wahlkampfpolitics und die Thematisierung des Altersehrengelds in den Wahlen

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden die Wahlen auch zeitintensiv durchgeführt: die erste Präsidentschaftswahl 1996, die Bürgermeisterwahl 1997, die Wahlen zum Oberbürgermeister von Taipei und Kao-hsiung sowie die Parlamentswahl 1998. Im Wahlkampf wurde die Frage der Alterssicherung wie zuvor hauptsächlich als Gewährung von staatlichen Transferzahlungen – dem so genannten Altersehrengeld – immer noch erwähnt. Allerdings hatte sie keinen entscheidenden Einfluss mehr auf den Parteienwettbewerb. Der Grund dafür liegt in erster Linie bei den veränderten Wahlkampfpolitics.

Die Durchführung der direkten Wahl zum Staatspräsidenten und vor allem die politische Beziehung zwischen den beiden Seiten der Taiwanstraße änderten die Basis bzw. die Themen der parteilichen Konkurrenz. Der Raketentest der VR China vor der ersten Präsidentschaftswahl 1996 versetzte den Unternehmen und Wählern der Mittelschicht einen Schock, die zwar die Unabhängigkeit Taiwans unterstützten, jedoch die politische Stabilität für noch wichtiger hielten. Dies verhalf zusammen mit dem Tatbestand, dass das politische Verhältnis zur VR China und die damit verbundene ethnische Frage – Wiedervereinigung (wurde meistens von Menschen mit chinesischer Herkunft unterstützt) vs. Unabhängigkeit (fand meistens bei Taiwanern Resonanz) – seit Mitte der 1990er Jahren eines der bedeutendsten Themen für die Wähler darstellten und bei dem vor allem die KMT sehr flexibel war, der KMT zu einer besseren Ausgangsposition für den Wahlkampf auf nationaler Ebene.

Die Spannung mit der VR China war das zentrale politische Thema und drängte somit die anderen wichtigen politischen Felder, wie z.B. die politische Reform gegen Korruption, den Umweltschutz sowie die Sozialpolitik, in den Hintergrund. Außerdem bewirkte diese Spannung auch, dass die Wähler sich immer mehr in der politischen Mitte positionierten: Sie unterstützten weder die Wiedervereinigung noch die Unabhängigkeit Taiwans, sondern bevorzugten den Status quo (Chu 2001: 279). Mit der Propaganda „New Taiwanese“ gelang es der KMT unter der Leitung von Lee Teng-hui, ihre Position hinsichtlich der Frage der nationalen Identität in der politischen Mitte zu konsolidieren und dadurch die Unterstützung für den Status quo bei der Bevölkerung zu

gewinnen.[37] Der sich daraus formierende politische Konsens für die Aufrechterhaltung des Status quo forderte die DPP und die NP dazu auf, ihre diesbezügliche Stellung zu ändern. So betonte die NP seit Mitte der 1990er Jahren anstelle der Propaganda „Wiedervereinigung" die Konsolidierung der neuen Demokratie Taiwans und die DPP forderte die Unabhängigkeit Taiwans durch eine neue Interpretation des Status quo. Mit einer vieldeutigen Position bei der zentralen Cleavage-Dimension – Unabhängigkeit vs. Wiedervereinigung – und einer flexiblen bzw. programmatischen Haltung bei sozio-ökonomischen Themen war es der KMT gelungen, eine breite Unterstützung von allen Klassen und sozialen Gruppen für sich zu gewinnen (ebd.: 281). „Throughout the 1990s, the KMT received majority support among both Minnan-speaking and Hakka-speaking Taiwanese, while competing with the NP for mainlander voters with equal effectiveness. At the same time, it also enjoyed broad-based socioeconomic support, albeit less effectively over time" (ebd.).

Im März 1996 fand die erste direkte Präsidentschaftswahl statt, die für alle politischen Parteien die erste landesweite Konkurrenz um das Amt der Exekutive darstellte. Angesichts ihrer politischen Bedeutung standen die makropolitischen Themen wie die Souveränität Taiwans, die Sicherheit der Nation und die Staatsentwicklung im Zentrum des politischen Wettbewerbs. Das Wahlergebnis – der KMT-Kandidat Lee Teng-hui gewann die Wahl mit einem Stimmenanteil von über 50% – deutete auf eine breite Unterstützung der Bevölkerung für die von Lee geleitete Regierung hin.[38]

Erst während der Bürgermeisterwahl 1997 wurde das Altersehrengeld wieder intensiv thematisiert. Da die DPP aufgrund des Finanzproblems an der dauerhaften Gewährung des Altersehrengelds auf kommunaler Ebene seit der letzten Bürgermeisterwahl 1993 gescheitert war, erwähnte sie anfangs nicht explizit die Alterssicherung in ihrer Wahlkampagne. Dagegen sprach der Staatspräsident und KMT-Parteivorsitzende Lee in seiner Wahlrede im Kreis Taipei das NT$ 5.000-Altersehrengeld an, das eigentlich das typische Wahlkampfthema der DPP seit 1992 war und immerhin von den DPP-Kandidaten unterstützt wurde. Durch die Stellungnahme des Staatspräsidenten wurde in der Folgezeit das Altersehrengeld von vielen Kandidaten zum wichtigen Wahlkampfthema gemacht, das allerdings keinen ausschlaggebenden Einfluss auf das Wahlergebnis hatte wie in der Bürgermeisterwahl 1993. In einer zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Umfrage äußerten etwa 80% der Befragten, dass ihre Stimmabgabe nicht durch das Altersehrengeld beeinflusst würde; nur 5,4% der Befragten hatten sich davon beeinflussen lassen (Lin 1998: 103). Das Ergebnis der Kommunalwahl 1997 – die DPP gewann mit dem

[37] Beim Wahlkampf zum Oberbürgermeister in der Hauptstadt Taipei 1998 unterstützte der Staatspräsident Lee in der Öffentlichkeit mit der Propaganda „We are all New Taiwan people" den Kandidaten seiner Partei Ma Ying-jeou, der in Hong Kong geboren war und deren Eltern Festländer sind. Unter „New Taiwanese" versteht man „all (or almost all) immigrants to the island from one Chinese generation or another, and therefore all deserving of being judged on their ability and the content of their character". Dieser Begriff „presents a cultural vehicle for a new assimilative identity that bridges a historic cleavage and may eventually lay to rest half a century of bitter ethnic division and mistrust"…„and narrows the cleavage on the related issue of independence vs. unification" (Chu und Diamond 1999: 820).

[38] Zu Angaben über die Wahlen vgl. Datenbank der Central Election Commission (im Internet: http://210.69.23.140/cec/cechead.asp).

historisch höchsten Stimmenanteil (43,3%) bzw. mit 11 Sitzen (von 23), während die KMT nur 42,1% der Stimmen erreichte – wurde von Wissenschaftlern nicht mit dem Altersehrengeld als Wahlkampfthema erklärt, sondern eher mit der Enttäuschung der Bevölkerung über die „money politics“ und die Korruption der KMT-Regierung (ebd.), die aufgrund der zuvor erwähnten „target allocation of goods“ für den Wahlkampf vor allem auf kommunaler Ebene zustande gekommen waren.

Bei den Oberbürgermeisterwahlen 1998 in Taipei und Kao-hsiung kam das Altersehrengeld nur deutlich im Wahlkampfprogramm des DPP-Kandidaten für Kao-hsiung vor. Dabei sollte diese Leistung nicht allgemein gewährt werden, sondern als Übergangsmaßnahme bis zur Einführung der Nationalen Rentenversicherung bzw. als Beihilfe bei schwacher Konjunktur gelten. Vor der Parlamentswahl Ende 1998 wurde das Altersehrengeld wieder intensiv thematisiert (Aspalter 2001), das aus den folgenden Gründen jedoch nicht entscheidend für das Wahlergebnis war.

Die Expansion der Mandate im Parlament um 61 Sitze (von 164 auf 225), dabei vor allem 49 direkt gewählte Sitze, „made it much more easier for LY (Legislative-Yuan) candidates to win on the basis of person-to-person local ties and organization, rather than issue stances, candidate image, and party identity“ (Chu und Diamond 1999: 818). Das war für die meisten Kandidaten der KMT besonders vorteilhaft, da sie sich vornehmlich auf die lokalen Verbindungen, aber nicht auf „image“ und „issues“ für den Wahlkampf stützten. So sicherten sich z.B. 31 (von 35) Abgeordnete des damaligen Rates der Provinz Taiwan, die auch wichtige Persönlichkeiten der lokalen Faktionen darstellten, mit ihren enormen finanziellen und organisatorischen Ressourcen jeweils einen Sitz in der Parlamentswahl 1998.[39] Dagegen führte das schwache Zentrum und vor allem das Problem des Fraktionismus in der DPP zu einer uneffektiven Aufstellung der Kandidaten, deren Folge sich im Wahlergebnis widerspiegelte: Während 83% der Kandidaten der KMT in der Parlamentswahl 1998 gewannen, betrug diese Ziffer bei der DPP nur 66% (ebd.: 814). Ausschlaggebend war die Tatsache: Dadurch, dass die KMT die Forderungen der Opposition erfolgreich absorbierte – wie z.B. die Gewährung der Sozialtransferleistungen für Senioren, die das Kernelement der rentenpolitischen Herausforderung der DPP darstellte –, konnten sich die Kandidaten der Opposition im Wahlkampf nicht mehr auf ihre parteilichen Themen auf nationaler Ebene stützen und mussten nun „compete in the KMT candidates’ favorite games – fostering personal networks through pork-barrel projects and district services and building up a large campaign war chest“ (ebd.: 815). Wie erwähnt, war diese Art der Wahlkampfmobilisierung sehr ungünstig für die ressourcenarme DPP. Dies erklärte auch gewissermaßen den leichten Rückgang des Stimmenanteils der DPP im Vergleich zur Parlamentswahl 1995 (Übersicht 4-3). Insgesamt war die Parlamentswahl 1998 „idiosyncratic“ und lokalorientiert. In vielen Wahlkampfkampagnen wurden zwar sozialpolitische Themen, vor allem das Altersehrengeld, erwähnt, aber mehr

[39] Nach der Abschaffung der Wahlen zum Gouverneur und Rat der Provinz Taiwan aufgrund der Verfassungsreform von 1997 wurden viele wichtige Personen der lokalen Fraktionen gezwungen, ihre politische Arena auf kommunaler Ebene zu verlassen und ins Parlament zu wechseln (Chu und Diamond 1999: 815).

Gewicht dem „who could deliver the goods back to the constituency“ beigemessen (ebd.: 819).

2. Wirkungen der Entwicklung des Wohlfahrts- und Alterssicherungssystems, die Planung für das nationale Rentensystem und die damit verbundenen Reformentwürfe der Berufs-Sozialversicherungen

Neben dem seit 1994 in sieben DPP-regierten Kreisen meistens nur für vier Monate im Jahr gewährten Altersehrengeld wurde durch die Einführung des „Alterszuschusses für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen“ 1993 und ihre Ausweitungen 1994 und 1995 sowie die Durchführung des Alterszuschusses für Landwirte 1995 das Basisalterssicherungssystem aufgebaut, das auf den statusspezifischen, vom Staat aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschussprogrammen beruht. So wurden kurz vor der ersten Präsidentschaftswahl im März 1996 gut 42% der Menschen über 65 Jahre auf diese Weise vom Wohlfahrtssystem erfasst.[40] Obwohl das Leistungsniveau aus dem Basisalterssicherungssystem nicht großzügig war – im Durchschnitt NT$ 3.000 bzw. ca. ein Fünftel des gesetzlichen Mindestlohns –, kam dieser Altersleistung für Menschen in Altersarmut sowie für ältere Landwirte und Fischer aus drei Gründen eine besondere Bedeutung zu. ***Erstens*** wurden die dadurch erfassten Zielpersonen, die sowohl wirtschaftlich als auch sozial schwach waren, bis dahin kaum vom Staat im sozialen Sicherungssystem berücksichtigt. ***Zweitens*** gewährte das Wohlfahrtssystem – abgesehen von den staatsrelevanten Personen – bis dahin überwiegend Sachleistungen bzw. Transferleistungen, die eine Gegenleistung in Form von Beitragszahlungen erforderten. ***Drittens*** stellt sich die Transferleistung aus dem Basisalterssicherungssystem als wiederkehrende, auf die Einkommenssicherung zielende Sozialleistung dar, die – abgesehen von der Unterstützung für die staatsrelevanten Personen – bis dahin weder im Wohlfahrtssystem existierte noch von der Regierung gefördert wurde. Von eminenter Bedeutung ist noch, dass die Sozialtransferleistungen „subsidies“ darstellen und deshalb „factor mobility“ fordern werden (Piattoni 2001: 14) – sie eignen sich für eine Gefolgschaftswerbung für den Wahlkampf. Mittels ihrer Dominanz über die Verwaltung war es der KMT gelungen, mit der Gewährung der sozialen Transferleistungen – also dem Alterszuschuss – die Wähler für sich zu mobilisieren und vor allem die Gewinnchancen zu maximalisieren. Ferner wurden die Senioren, die meistens nicht sozialversichert waren, durch die Einführung der universalen Nationalen Gesundheitsversicherung 1995 vor dem Risiko im Krankheitsfall geschützt. Diese neue Sozialversicherung, die eine soziale Kompensation für die sozial Schwachen leistete, milderte die Forderung der älteren Menschen nach staatlichen monetären Unterstützungen.[41]

Dadurch, dass die KMT die sozialpolitischen Forderungen der Opposition erfolgreich absorbieren

[40] Vgl. Bureau of Labor Insurance (im Internet: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054).

[41] Laut der Ergebnisse einer landesweiten Untersuchung über die sozialpolitische Nachfrage der Senioren kam der Gesundheitsvorsorge die größte Bedeutung zu, die Alterseinkommenssicherung folgte danach (Ku u.a. 1997).

und ihre eigene Version sowohl in der Konstruktion des Wohlfahrtssystems als auch in der Planung des nationalen Rentensystems stark machen konnte, wurde der oppositionellen DPP auch nur begrenzter Raum gewährt, sich über die Sozial- bzw. Alterssicherungspolitik zu profilieren. Die Planung bzw. die Konzipierung des künftigen nationalen Rentensystems durch die KMT-Regierung federte zwar den politischen Druck hinsichtlich der grundsätzlichen Lösung für die Alterseinkommenssicherung ab, sie sah sich jedoch im Zeitablauf aufgrund der „layering"-Entwicklung des Alterssicherungssystems – also separater bzw. voneinander unabhängiger Einführung von Alterszuschussprogrammen und Reformen des existierenden Systems – mit komplizierten Problemen konfrontiert, die sich vor allem auf die Integration der bestehenden Institutionen der Alterssicherung erstreckten. Dies verursachte gewissermaßen das Scheitern der Einführung der nationalen Rentenversicherung. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

(1) Die zweite Phase der Planung des nationalen Rentensystems durch die CEPD (11.1996 bis 9. 1999)

A. Wirkungen des Basisalterssicherungssystems auf die Neuplanung des nationalen Rentensystems

Während die erste Phase der Planung des nationalen Rentensystems als passive Reaktion der KMT-Regierung auf die rentenpolitische Herausforderung der Opposition zu charakterisieren war, bestand die zweite Phase in einer aktiven Regierungsinitiative aufgrund inzwischen veränderter sozial- und innenpolitischer Rahmenbedingungen sowie der aus dem Ausbau des Wohlfahrtsystems erzeugten Probleme.

Das den berufsbezogenen Sozialversicherungen und Altersversorgungen zugrunde liegende Alterssicherungssystem ist durch die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eingeführten, statusspezifischen Alterszuschussprogramme institutionell stärker segmentiert worden und wirkte sich vor allem regional ungleich aus. Nebenbei wurden innerhalb von drei Jahren – also zwischen dem ersten Rentengesetzesentwurf der DPP im März 1993 und der ersten Präsidentschaftswahl im März 1996 – vielfältige Alterssicherungsinitiativen ergriffen: fünf Gesetzesvorlagen über das nationale Rentensystem (drei von der DPP, zwei von der KMT), vier von Abgeordneten angefertigte Entwürfe über den Alterszuschuss.[42] Ferner wurde der Alterszuschuss für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen sowie für Landwirte beschlossen und nicht zuletzt das zeitlich begrenzte Altersehrengeld in den Kommunen eingeführt. Die verwendeten Konzepte und Formen der Alterssicherung waren unterschiedlich und reichten von einer einkommensgeprüften Altersbeihilfe über die Rentenversicherung bis hin zur Bürgerrente. Um zu vermeiden, dass der Aufbau eines koordinierten Alterssicherungssystems in Zukunft durch die erwähnten

[42] Dies waren der Gesetzesentwurf über die Alterswohlfahrtsrente (1993), der Entwurf über den Alterszuschuss für Arbeitnehmer in der Revision des Arbeiterversicherungsgesetzes (1995), der Gesetzesentwurf über den Alterszuschuss für Fischer (1995) und der Gesetzesentwurf über den Alterswohlfahrtszuschuss (1996) (Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

Unterschiede verhindert würde, war die Planung eines umfassenden Rentensystems erforderlich.

Angesichts des dramatischen Anstiegs der Ausgaben für die Alterszuschussprogramme – von knapp NT$ 1,8 Mrd. auf knapp NT$ 28 Mrd. zwischen 1994 und 1996 – bemühte sich das Exekutiv-Yuan darum, eine komplette, zukunftsorientierte und vor allem kostendämpfende Alterssicherungspolitik zu konzipieren. Außerdem konnte das Wohlfahrtssystem mit dem Inkrafttreten der universalen Nationalen Gesundheitsversicherung am 1. März 1995 neue Wege beschreiten: Die künftige Sozialpolitik sollte das einzelne soziale Risiko abdecken und für alle Bevölkerungsgruppen gelten (Chung 2000: 84). Bei einer Umfrage über den Aufbau eines umfassenden Rentensystems waren 90% der Befragten dafür, hingegen waren nur 2% der Unternehmen wegen der erneuten Kosten gegen das System (Wu 1998: 133).

Im Dezember 1996 berief der erste durch Direktwahlen gewählte Staatspräsident Lee die parteiübergreifende „Nationale Konferenz für Staatsentwicklung“ als einen Roundtable ein. Der Aufbau eines nationalen Rentensystems wurde als eine der wichtigen Staatsaufgaben eingestuft. Entsprechend den Schlussfolgerungen der Konferenz beschloss das Exekutiv-Yuan den „Plan für den Staatsaufbau im Millennium“, in dem die Einführung eines nationalen Rentensystems im Jahr 2000 vorgeschrieben wurde (Chen *Shiu-hui* 2000: 76). Unter diesen Rahmenbedingungen waren die Planung bzw. die Vorbereitungen dafür in Gang zu bringen.

Im November 1996 wurden zwei Kommissionen in der CEPD eingesetzt: Die „Kommission für die Planung des Rentensystems“, die den Rentenentwurf konzipieren sollte, und die „Kommission für die Direktion des Rentensystems“, in der die endgültige Entscheidung über den Entwurf getroffen werden sollte. Verglichen mit der ersten Phase gab es keine große Veränderung bei den Teilnehmern in diesen Gremien.

Im Vergleich zum Rentenentwurf von 1995, der eine koordinierte Rentenversicherung ähnlich wie die universale Nationale Gesundheitsversicherung vorgesehen hatte, wurde aufgrund der Schwierigkeiten mit der Integration der bestehenden Berufs-Sozialversicherungen, die vor allem die Interessen der staatsrelevanten Personen und die Liquidierung der Finanzen dieser Sozialversicherungen betrafen, kurz nach dem Beginn der Planungsarbeit ein neues Grundprinzip aufgestellt: „Verwaltungstrennung und Inhaltsintegration“. Unter *Verwaltungstrennung* verstand man, dass neben dem Aufbau einer neuen Rentenversicherung für die bis dahin nicht in den Berufs-Sozialversicherungen eingeschlossenen Personen die herkömmlichen, voneinander unabhängigen Systeme bestehen bleiben sollten. Die *Inhaltsintegration* bezog sich darauf, eine gleichwertige Grundrente zu gewährleisten: Sie sollte sowohl in der neuen Rentenversicherung gezahlt werden als auch in den bestehenden Berufs-Sozialversicherungen durch die Harmonisierung der Altersleistungen gewährleistet sein (CEPD 1998). Im Juni 1998 wurde der Entwurf über die Nationale Rentenversicherung (NRV) angefertigt und im Exekutiv-Yuan eingebracht.

B. Wesentliche Inhalte der Nationalen Rentenversicherung

Nach dem Entwurf sollte die NRV als Grundalterssicherung gelten. Die Zielpersonen waren identisch mit denen des Entwurfs über die NRV von 1995, also die bisher nicht von Berufs-Sozialversicherungen erfasste Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren. Mit Ausnahme der Versicherung für Landwirte wurden alle Berufs-Sozialversicherungen nach dem Prinzip *Verwaltungstrennung und Inhaltsintegration* schrittweise in der NRV koordiniert.

Die NRV war eine teilkapitalgedeckte Sozialversicherung mit einheitlichem Beitrag, der 10% der Höhe der monatlichen Vollrente betrug. Der Staat übernahm 20% des Beitrags für alle Versicherten bzw. 40% bis 100% der Beiträge für einige soziale Gruppen.[43] Die Monatsrente wurde nach der Dauer der Beitragsentrichtung im Verhältnis zu der für eine Vollrente erforderlichen Zeit berechnet. Zur Förderung eines späteren Eintretens in den Ruhestand wurde für die Versicherten über 65 Jahre eine zusätzliche Leistung gewährt. Die Rentenformel lautete:

Monatsrente = die Höhe der monatlichen Vollrente x (Zahl der Beitragsmonate/ Zahl der Monate für Vollrenten) x (1 + 0,5% x Weiterversicherungsmonate)

Neben der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente wurden aufgrund der geplanten Modernisierung der Berufs-Sozialversicherung für Landwirte und vor allem wegen des Auf- und Ausbaus des Basisalterssicherungssystems zwei neue Leistungen in der NRV festgeschrieben: Der Beerdigungszuschuss, der eine Leistung aus der Versicherung für Landwirte war, und das Alterswohlfahrtsgeld (NT$ 2.000 von 2000), das die Transferleistung aus dem Basisalters-sicherungssystem charakterisierte und als Übergangsmaßnahme für Senioren über 65 Jahre galt, die keine anderen staatlichen Altersleistungen bezogen. Nach 40 Beitragsjahren konnte man eine Vollrente erhalten, deren Niveau 55% bis 60% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben der letzten 2 Jahre betrug (NT$ 8.700 von 2000). Ab dem folgenden Jahr wurde die Rente je zur Hälfte dem Preisindex und der Reallohnentwicklung angepasst. Die Kosten für die Einführung, die Verwaltung, die Beiträge des Staatsanteils sowie für das Alterswohlfahrtsgeld wurden aus den Einnahmen eines neu einzuführenden Soziallotteriespiels bestritten. Langfristig wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1% als feste Finanzquelle eingeplant (CEPD 1998, Chung 2000: 85 ff.).

C. Hauptdiskurse über die Nationale Rentenversicherung und das Scheitern der Einführung

Der Entwurf für die NRV wurde in der Presse heftig diskutiert. Der Hauptdiskurs betraf wenig den Inhalt der NRV, sondern eher die Frage, wie die Mittel für Einführung des Systems und vor allem für das Alterswohlfahrtsgeld aufgebracht werden sollten. Darauf legten Unternehmen, Vertreter

[43] Die Beiträge von Personen mit niedrigem Einkommen wurden vom Staat zu 100% entrichtet. Auch Behinderte konnten im Zuge der Maßnahmen für Behinderte im Verhältnis zum Grad ihrer Behinderung einen Zuschuss in Höhe von 25% bis 100% des Beitrags von der zuständigen Behörde erhalten.

der Arbeitnehmer und Wohlfahrtsverbände erklärtermaßen ihr Hauptaugenmerk bei der zweiten Nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt im Juli 1998.[44] Aufgrund der Einwände der Unternehmen gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer bemühte sich die CEPD im folgenden Monat um Alternativen. *Die erste Alternative* – also weder eine Steuererhöhung noch die Gewährung eines Alterswohlfahrtsgeldes – widersprach nicht nur dem Versprechen des Staatspräsidenten Lee während der Bürgermeisterwahl 1997, sondern wurde auch nicht von den Wohlfahrtsverbänden akzeptiert, da sie das Alterswohlfahrtsgeld als soziale Kompensation für die nicht durch die NRV direkt abgesicherten Senioren forderten. *Die zweite Alternative* – die Erhöhung der Mehrwertsteuer um nur 0,7% für einen bestimmten Zeitraum – konnte nach dem zusätzlichen Treffen der „Kommission für Direktion des Rentensystems" im August 1998 aufgrund der Meinungsverschiedenheiten von Verwaltungen nicht beschlossen werden.

Im Blick auf die kommende Parlamentswahl Ende 1998 berief das Exekutiv-Yuan im September eine Ministerversammlung ein. Diskutiert wurden die Streitfragen in der NRV: Die Steuererhöhung, der Beitragssatz und die Gewährung des Alterswohlfahrtsgeldes. Dabei einigte man sich lediglich auf den Beschluss zur Senkung des Beitragssatzes. Im Oktober 1998 verkündete der Premier Siew im Parlament die Einführung der NRV im Jahr 2000 ohne Steuererhöhung. So wurde erstmals seit Aufnahme der Planungsarbeiten Ende 1993 die Implementierung der NRV von der Regierung mit einem Datum bestätigt, die als eine politische Vorbereitung auf die Präsidentschaftswahl 2000 interpretiert wurde. Dennoch trat das Projekt der NRV keineswegs in eine akute Vorbereitungsphase, obwohl das Innenministerium die Konzipierung der relevanten Gesetze in die Wege leitete. Nachdem der Premier Siew Ende August 1999 bei dem KMT-Parteitag als Vize-Präsidentschaftskandidat für die Wahlen 2000 nominiert worden war, kündigte er während seines Besuchs in Panama spontan an: „Keine Steuererhöhung für drei Jahre nach der Einführung der NRV".[45] Diese Aussage wurde allerdings wegen der neuen Konzipierungsarbeit für eine Unfallversicherung in der NRV von der CEPD nicht übernommen (Yang 2000: 101 f.).

Die geplante Einführung der NRV im Jahre 2000 wurde zuerst aufgrund des gravierenden Erdbebens am 28. September 1999 um ein Jahr verschoben und danach durch den Regierungswechsel im Mai 2000 erneut in die Diskussionen eingebracht.

(2) Die an die Nationale Rentenversicherung gekoppelten Reformentwürfe über die Berufs-Sozialversicherungen

Um das System der künftigen NRV zu koordinieren und die Altersrente zu harmonisieren, entwickelten die zuständigen Verwaltungen der Berufs-Sozialversicherungen parallel zu den Planungen der NRV entsprechende Reformentwürfe: Das MCS für die Beamtenversicherung und

[44] Zur Nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt vgl. Kapitel 2, S. 61 bzw. Fußnote 18.
[45] Vgl. Webseite der Exekutive (http://www.ey.gov.tw, Angabe aus dem Internet: September 1999).

die Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen, das CLA für die Arbeiterversicherung, das Verteidigungsministerium für die Militärversicherung und das CoA für die Versicherung für Landwirte.

Für die Planungen über die Reform der Berufs-Sozialversicherungen wurde in den Verwaltungsbehörden eine Arbeitsgruppe oder Kommission eingerichtet. Verglichen mit der Konzipierung separater Rentensysteme Anfang der 1990er Jahre trugen die folgenden Maßnahmen zur Annährung der Konzepte bei der Transformation der institutionell getrennten, inhaltlich differenzierten Berufs-Sozialversicherungen bei: Neben den eben erwähnten Prinzipien *Verwaltungstrennung* und *Inhaltsintegration*, die der Transformation zugrunde lagen und die Reformentwürfe prägten, wurden die zuständigen Verwaltungen durch eine wechselseitige Teilnahme an der Planungsarbeit über die Reformkonzepte der anderen Behörden gut informiert. Außerdem wurden die von den Verwaltungen angefertigten groben Reformkonzepte der Planungskommission der CEPD zur weiteren Diskussion vorgelegt (Liu 1999, Ministry of Civil Service 1999).

Den Reformentwürfen zufolge sollten die Berufs-Sozialversicherungen wie folgt modernisiert werden: Die von diesen Sozialversicherungen gewährten Geldleistungen wurden zweigeteilt in die *Grundleistungen*, die ungefähr der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente bzw. dem Beerdigungszuschuss aus der geplanten NRV entsprachen, und in die *Pauschalleistungen*, die die Restsumme der Geldleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen nach Abzug der *Grundleistungen* umfassten. Die derzeitig Versicherten der drei Berufs-Sozialversicherungen (BV, MV und AV) konnten innerhalb von zwei Jahren nach Einführung der NRV wählen, ob sie im alten System bleiben oder Mitglied der jeweiligen modernisierten Sozialversicherung werden wollten, während alle künftigen Versicherten dieser Sozialversicherungen gleich in der NRV pflichtversichert waren. Für Landwirte stellte sich der Übergang aber komplizierter dar.

Die Versicherung für Landwirte (VfL) gewährt keine Altersleistungen, hat aber einen niedrigen Beitrag und eine fehlende Altersgrenze für die Versicherten. Deshalb war der Personenkreis der VfL viel größer als die Zahl der landwirtschaftlichen Beschäftigten. Während 2004 ca. 642.000 Personen als Beschäftigte in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Tierzucht registriert waren, belief sich die Zahl der VfL-Versicherten auf 1.676.550, also auf das 2,5-fache der tatsächlich in der Landwirtschaft beschäftigten Personen[46]. So zielte die KMT-Regierung darauf ab, mit der Einführung der NRV nicht nur den landwirtschaftlich Beschäftigten die Alterssicherung zu gewähren, sondern auch die bestehende VfL zur tatsächlichen Berufs-Sozialversicherung zu reformieren. So durften in Zukunft die Versicherten der VfL, welche die Bezieher der Alterspauschale aus anderen Berufs-Sozialversicherungen oder Empfänger des Alterszuschusses waren, also die Versicherten über 65 Jahre, nicht mehr bei der

[46] Vgl. Bureau of Labour Insurance (im Internet: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054) und Council of Agriculture (www.coa.gov.tw).

VfL versichert sein. Den von der VfL im Todesfall gewährten einmaligen Beerdigungszuschuss (NT$ 150.000) konnten sie aber weiterhin aus der NRV erhalten. Neben den Sonderregelungen für die derzeitigen Versicherten der VfL über 55 Jahre waren die künftig Versicherten der VfL in der NRV pflichtversichert.

Aufgrund der Verschiebung der vorgesehenen Implementierung der NRV im Jahr 2000 wurden die an die NRV gekoppelten Arbeiten an der Reform der Berufs-Sozialversicherungen eingestellt.

3. Die Dominanz der KMT in der Exekutive und Legislative und die Reform des bestehenden Alterssicherungssystems

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der Legislative und der Exekutive, das entscheidend für den Prozess der politischen Willensbildung und der Formierung der öffentlichen Politik ist, war das Parteiensystem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zentral. Aufgrund der Teilnahme der NP an der Parlamentswahl 1995, die viele Anhänger der KMT für sich gewonnen hatte, fiel der Stimmenanteil der KMT zum ersten Mal auf unter 50% (er lag bei 46%). So bildete sich in Taiwan ein Drei-Parteien-System, das bis zur Parlamentswahl 1998 bestand (Vgl. Übersicht 4-3). Während die KMT nach dieser Wahl nur eine knappe Mehrheit von 3 Sitzen im Parlament hatte, wurde die *policy*-bezogene Kooperation zwischen der DPP und der NP durch eine Zusammenarbeit für die Wahl des Vorsitzenden der Legislative ermöglicht bzw. gefördert (Yu 2005: 109). Unter Umständen konnten sie sogar die regierende KMT erpressen (blackmail) (Sartori 1976). Dennoch war die legislative Kooperation zwischen den beiden oppositionellen Parteien fallbedingt und sehr *ad hoc* (Yu 2005). Diese Kooperation erfolgte vornehmlich in politischen und umstrittenen wirtschaftlichen Bereichen, wie z.B. im „Sun Shine“ Gesetz (über die Regulierung der Einkommen und Vermögen der Politiker) und in der Resolution über die Abschaffung des Baus des vierten Atomkraftwerkes, aber nicht im sozialpolitischen Feld. Aufgrund des großen Unterschieds hinsichtlich der Frage der nationalen Identität Taiwans zwischen der DPP und der NP spielten sie zwar gemeinsam die Rolle der Opposition gegenüber der regierenden KMT, tendierten aber oft zur separaten Mitarbeit mit der KMT, wenn sie sich in Bezug auf die legislativen Themen miteinander nicht einigten. Dadurch war die KMT trotz der knappen Mehrheit immer noch sehr dominant in der Legislative. Nach der Parlamentswahl 1998, in der die KMT eine deutliche Mehrheit gegenüber eines drastisch zurückgegangenen Sitzanteils der NP und einer leichten Sitzabnahme der DPP verzeichnete und somit ein Zwei-Plus-Parteiensystem formierte, gelang es der KMT in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre immerhin – wie eben dargestellt wurde – die Konstruktion des künftigen nationalen Rentensystems zu steuern, die notwendigen Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung anzustreben bzw. einzuführen sowie das bereits gegründete Basisalterssicherungssystem auszubauen. Vor allem markierte sie mit dem Rentenentwurf und dem Reformkonzept eine rentenpolitische Grenze, die für die Opposition nur schwer zu überschreiten war.

(1) Die Integration und Reform der Beamtenversicherung und der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulanstalten 1999

Verglichen mit den Alterszuschussprogrammen und der Planung der nationalen Rentensystems war die Reform der Berufs-Sozialversicherung für Beamte und Lehrer, ähnlich wie die Reform der staatlichen Altersversorgung – gewissermaßen aus den Wirkungen der Parteienkonkurrenz isoliert und stellte vornehmlich die Verwaltungsarbeit dar. Nach der Integration der medizinischen Sachleistungen in die Nationale Gesundheitsversicherung war der Umfang der Berufs-Sozialversicherungen kleiner geworden. Da sich die Beamtenversicherung (BV) und die Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen in vieler Hinsicht sehr ähnlich waren – etwa in Bezug auf die zuständige Verwaltungsbehörde, den Versicherungsträger bzw. die gesetzlichen Vorschriften – initiierte die Verwaltung 1994 die Integration dieser zwei Versicherungen. Ein Jahr später – im Januar 1995 – wurde eine entsprechende Gesetzesvorlage über die „Versicherung für Beamte und Lehrer (VfBL)“ im Parlament vorgelegt, die aber erst im Mai 1999 beschlossen wurde. Somit sind die privat berufstätigen Lehrer und Schulverwalter im Beamtenversicherungssystem mit erfasst. Neben der institutionellen Zusammenlegung dieser zwei Berufs-Sozialversicherungen erstreckte sich die Reform vornehmlich auf Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität sowie Änderungen der die Altersleistungen betreffenden Regelungen bzw. der Berechnungsformel, die einen Um- und Abbau dieser Institution charakterisierten.

Wegen des zu niedrig angesetzten Beitragssatzes der BV, dessen Erhöhung eine parlamentarische Zustimmung benötigte, und vor allem aufgrund des Tatbestandes, dass die Altersleistungen immer mehr in Anspruch genommen wurden, machten die Ausgaben für die Altersleistungen in der BV einen steigenden Anteil an den Gesamteinnahmen aus: Zwischen 1985 und 1994 stiegen sie von 60% auf 85%; 1995 überstiegen sie sogar knapp 130% (Wu 1998: 125). Das bedeutet, dass in der BV die Beitragseinnahmen seit Mitte der 1990er Jahren allein für die Altersleistungen nicht mehr ausreichten. Demzufolge vergrößerte sich die Finanzlücke im Laufe der Jahre, die aber gesetzmäßig durch Haushaltsmittel immer wieder geschlossen wurde. Nach der Reform ist in der VfBL der Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben durch die Beitragsanpassung im Gesetz verankert und erfordert deswegen keine parlamentarische Zustimmung mehr (Vgl. § 5 Gesetz über die VfBL).

Die neuen alterssicherungsrelevanten Regelungen umfassten eine Ausweitung und eine Restriktion. Während die Frühverrentung durch eine neue Vorschrift – bei Erfüllung von 15 Beitragsjahren und Vollendung des 55. Lebensjahres – möglich geworden ist, wurde die Befreiung von der Beitragszahlung nach 30 Versicherungsjahren abgeschafft. Außerdem wurde das durchschnittliche Leistungsniveau durch eine Veränderung der Berechnungsformel gekürzt. Gegenüber der vorher stufenweise berechneten Formel, die vor allem Beamte mit einer längeren

Dienstbiographie begünstigte, werden nach der Reform für jedes Versicherungsjahr einheitlich 1,2 Einheiten gewährt (eine Einheit entspricht den monatlichen Grunddienstbezügen); die maximale Altersleistung beträgt 36 Einheiten. Demzufolge können Beamte und Lehrer erst nach 30 Versicherungsjahren (vorher: 20 Jahre) das höchste Niveau der Alterspauschale beziehen.

Die Reform der BV ergab sich vornehmlich aus dem Finanzproblem dieser Institution, das durch die steigenden Kosten für die Altersleistungen erzeugt wurde, und erstreckte sich daher auf einen Abbau der Altersleistung. Aus den Gründen, dass die Finanzlage der BV notorisch problematisch war, die dafür zuständige Verwaltung nach einer Lösung strebte und sehr dominant dafür war und vor allem die Reform nur eine kleine Bevölkerungsgruppe – die Staatsbeamten und Lehrer – betraf, konnte diese Reform ohne erwähnenswerten Widerstand eingeführt werden. Im Vergleich dazu gab es diese Bedingungen nicht in der Arbeiterversicherung (AV), die wie die BV im Jahr 1958 implementiert wurde. Für die AV waren demnach keine vergleichbaren Reformen in Sicht: Die AV hatte trotz eines potentiellen Finanzproblems immerhin eine beträchtliche Summe akkumuliert; der Personenkreis erfasste im Zeitablauf ca. 85% aller Erwerbstätigen bzw. 30% der Gesamtbevölkerung; die für die AV zuständige Behörde – *Council of Labor Affairs* – sah sich oft mit Auseinandersetzungen mit Arbeitnehmern konfrontiert und war dadurch nicht so dominant bei der Reformfrage wie die für die BV zuständigen Verwaltung *Ministry of Civil Service*.

(2) Der Reformversuch der betrieblichen Altersversorgung 1997-98

A. Wichtige Gründe für den Paradigmenwechsel beim Reformentwurf über die bAV 1997

Im Unterschied zur AV wurde die Reform der bAV angestrebt. Nach dem vergeblichen Versuch der Reform der bAV Anfang der 1990er Jahre, die die Transformation der betrieblichen Altersleistungen zur Zusatzrente in der AV vorsah und vor allem durch die Novellierung des ANG erfolgen sollte, bemühte sich das CLA bei der Lesung zur Novelle des ANG 1996 erneut um die Durchsetzung dieser Reform. Aufgrund der inzwischen veränderten sozialpolitischen Rahmenbedingungen wurden die im Jahr 1990 angefertigten Vorschriften zur Reform der bAV aus der Novelle des ANG von Abgeordneten ausgeklammert. Dennoch wurde der Aufbau eines angemessenen Alterssicherungssystems für Arbeitnehmer – wie die Planung des nationalen Rentensystems – von der KMT-Regierung gefordert. Aus der Thematik „Wirtschaftsförderung“ in der vom Staatspräsidenten Lee berufenen parteiübergreifenden „Nationalen Konferenz für die Staatsentwicklung“ 1996 wurde neben dem nationalen Rentensystem der Aufbau eines betrieblichen Rentensystems als eine der Schlussfolgerungen abgeleitet (Lin 2001: 37). Demzufolge lud die CEPD im Mai 1997 Wissenschaftler sowie Vertreter von Gewerkschaften und Unternehmen ein, um darüber zu diskutieren und Vorschläge zu entwerfen. Mit einer großen Mehrheit befürworteten die Teilnehmer den Antrag für ein individuelles Kontosystem und lehnten das durch die Sozialversicherung ausgestaltete Betriebsrentensystem ab, weil sie der Meinung waren, dass das individuelle Kontosystem die Gewährleistung der betrieblichen Altersleistungen,

die finanzielle Entlastung der Unternehmen und die Entlastung der nächsten Generation von der Alterssicherung, welche deutlich im Zentrum der Debatte standen, am besten sichern konnte (ebd.). Dementsprechend formulierte das CLA den „Gesetzesentwurf über das Altersruhegeld für Arbeitnehmer“ 1997, der einen Paradigmenwechsel der bAV zum System mit individuellen Konten vorsah, und legte ihn im Januar 1998 im Exekutiv-Yuan vor (Hun 2000).

B. Wesentliche Inhalte des Gesetzesentwurfs für das durch individuelle Konten ausgestaltete betriebliche Rentensystem und die Kritik daran

Diesem Gesetzesentwurf zufolge sah die neue bAV bei den erfassten Zielpersonen und den Anspruchsvoraussetzungen fast gleich wie die bisher existierte bAV vor, wobei die Beschäftigung nicht mehr auf das gleiche Unternehmen eingeschränkt wurde. Arbeitgeber mussten für Arbeitnehmer ein Sparkonto eröffnen und monatlich einen Betrag von 6% des Arbeitslohns auf das Konto einzahlen. Sollten die im ANG definierten Arbeitnehmer, also die abhängig Beschäftigten in bestimmten Wirtschaftszweigen, das 55. Lebensjahr vollendet und 15 Jahre erwerbstätig gewesen sein, 25 Jahre Beschäftigung hinter sich haben oder mit der Vollendung des 60. Lebensjahres arbeitsunfähig geworden sein, hatten sie Anspruch auf eine betriebliche Altersleistung, die durch eine Umwandlung der Beiträge und Erträge vom eigenen Konto in eine Monatsrente erfolgen sollte. Das Sparkonto wurde vom Versicherungsträger der AV verwaltet und mit Minimumerträgen garantiert. Es bestand für Arbeitnehmer binnen drei Monaten nach der Einführung der neuen bAV eine Wahlmöglichkeit zwischen dem alten und dem neuen System (CLA 1998).

Die Gegner dieses Reformentwurfs bemängelten eine Reihe von Punkten, die fachlicher wie politischer Natur waren. Die Fachkritik wurde oft mit dem fondsgestützten System verbunden: Die Höhe des Ruhestandseinkommens sei weniger leicht vorhersehbar; es sei schwieriger sicherzustellen, dass das Ruhestandseinkommen ein ganzes Leben lang ausreichte und die Leistungen mit dem gültigen Lohn- und Preistrend mithielten; ferner wurde das Problem einer teuren Verwaltung kritisiert, das oft in der Literatur zur Privatisierung des öffentlichen Rentensystems bzw. der Einführung des kapitalgedeckten Systems angeführt wird.[47] Dies würde Taiwan nicht betreffen, weil man sich auf das öffentliche Verwaltungssystem verlasse. Da das Niveau der betriebliche Rente vorwiegend von dem individuellen Kontostand abhing, waren die Erträge von besonderer Bedeutung. Ob die öffentliche Verwaltung reiche Erträge bringen konnte, wurde sehr bezweifelt.

Die politische Kritik betraf vornehmlich die Frage: Konnten die Probleme der bestehenden bAV bzw. die Ziele der Reform nur durch das individuelle Kontosystem gelöst bzw. erreicht werden? Das zentrale Problem der bAV bestand darin, dass ohne einen Anwartschaftsschutz die

[47] Arza und Kohli (2008: 8 f.) geben einen Literaturhinweis auf das Pro und Kontra über die Privatisierung bzw. den Aufbau des kapitalgedeckten Rentensystems sowie auf die Entwicklung neuer Rentenreformkonzepte.

Anspruchsvoraussetzungen – eine kontinuierliche Beschäftigung von 15 Jahren in demselben Unternehmen – in einer von klein- und mittelständischen Unternehmen geprägten Wirtschaftsstruktur das Entstehen des Rentenanspruchs erschweren. Überwiegend aus diesem Grunde wurde das Kontosystem entwickelt. So forderten viele Wissenschaftler, dass bei der Reform der bAV in allererster Linie die Anwartschaften zu schützen seien; dies könne auch ohne große Systemänderung geschehen. Die Kritiker bezweifelten auch, dass die Reformziele – die Kosten der bAV für Unternehmen zu stabilisieren und die Last der Alterssicherung nicht auf die nächste Generation abzuwälzen – mit dem Kontosystem tatsächlich erreicht werden konnten (Kuo 1999).

Der Streit um die Inhalte des Gesetzesentwurfs im Exekutiv-Yuan konzentrierte sich auf die Höhe des Beitragssatzes, welche die zwei wichtigsten Themen der neuen bAV berührte, nämlich das Niveau des Ruhestandseinkommens und die Kosten für die Arbeitgeber. Sowohl zwischen den Verwaltungsbehörden CLA und der CEPD als auch zwischen den Vertretern von Arbeitnehmern und Arbeitgebern wurde darüber intensiv debattiert.[48] Da die Reform der bAV mit der immer noch sehr umstrittenen Teilgesetzänderung im ANG verbunden war, also mit den Vorschriften über das Kündigungsgeld und die Berechnung der Arbeitsstunde, wurde nach fünf Sitzungen über den Gesetzesentwurf zwischen April und Juni 1999 nur der Mindestbeitragssatz von 6% des Arbeitslohns beschlossen (Chen, S-x 2000).

C. Der Versuch der Regierung zur Reform der bAV und sein Scheitern

Obwohl eine detaillierte Evaluation fehlte und die Meinungsverschiedenheiten über die Höhe des Beitragssatzes und über das Verwaltungsverfahren fortbestanden, wurde die Reform der bAV, also die Gründung eines kapitalgedeckten individuellen Kontosystems, ganz oben auf die Tagesordnung der Regierung gesetzt. Neben der Veröffentlichung des Berichts „*Aufbau einer fortschrittlichen und gerechten Arbeiterpolitik*“, in dem die Reform des betrieblichen Altersversorgungssystems und die Rationalisierung des Arbeitsstandards besonders betont wurde (Hun 2000), gründete das CLA im April 1999 zwei Arbeitsgruppen, die jeweils zwei sehr umstrittene Reformthemen der bAV behandeln sollten: Das Systemdesign und die Fondsverwaltung. Ferner unterstrich der Staatspräsident Lee in der Öffentlichkeit den Vorteil des individuellen Kontosystems: die garantierte Gewährleistung der betrieblichen Altersleistung auch beim Wechsel bzw. Konkurs der Unternehmen.[49] Das Exekutiv-Yuan betrachtete diese Aufgabe

[48] Der Beitragssatz wurde eigentlich von der CLA in Höhe von 6% des Monatsentgelts vorgeschlagen. Die CEPD lehnte dies wegen des direkten negativen Einflusses auf die klein- und mittelständischen Unternehmen bzw. auf die Investitionen ab und stellte stattdessen eine Alternative vor: ein Mindestsatz von 3% des Monatsentgelts für die ersten zwei Jahre nach der Einführung und 6% ab dem dritten Jahr. Auch bei den Arbeitnehmern und Arbeitgebern war die Einstellung zur Höhe des Beitragssatzes polarisiert: Im Gegensatz zu den Vertretern der Unternehmen, die für einen 2-prozentigen Satz stimmten, forderten Arbeitnehmergruppen einen Satz von 12% bis 15% (Diese Angaben wurden von der *Central Trust Bank* gemacht und dem Interview mit dem Leiter der Abteilung „Labor Work Situations“ im *Department of Labor Standards* Herrn Chen am 23. März 2007 entnommen).

[49] Der Staatspräsident äußerte seine Unterstützung dafür beim Treffen mit den Vertretern von Industrie, Handel und Arbeitnehmern zum chinesischen Neujahrsfest im Februar 1999 und am Arbeitertag (Hun 2000).

als Teil einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik.[50] Trotz des Erdbebens 1999, das unzählbare Schäden und die vorübergehende Einstellung vieler Staatsaufgaben aufgrund höherer Ausgaben für die Katastrophenhilfe zur Folge hatte, kündigte der Vorsitzende des CLA Dr. Chan bei einer Pressekonferenz im Januar 2000 den festen Willen der Regierung zur Durchsetzung der Reform an (ebd.: 8). Aufgrund der anhaltenden Kontroverse über die Höhe des Beitragssatzes und das Verwaltungsverfahren konnte die Gesetzesvorlage zur Reform der bAV nicht ins Parlament eingebracht werden. Durch den Regierungswechsel kam das Thema neuerlich in die Diskussion.

(3) Die Expansion des Basisalterssicherungssystems: Ausweitung des Alterszuschusses für Landwirte 1998

Während die Reform bzw. Reformversuche der existierenden Institutionen der Alterssicherung in erster Linie das Anstreben der der Verwaltung darstellten, wurde die Ausweitung des Alterszuschusses für Landwirte im Jahr 1998 von Abgeordneten aus wahlkampfpolitischer Erwägung getrieben.

Die von der KMT-Regierung gegebenen restriktiven Anspruchsvoraussetzungen für den Alterszuschuss für Landwirte, vor allem die Bedarfs- und Statusprüfung, wurden von Abgeordneten aller Parteien stetig kritisiert: Sie verstießen gegen das ursprüngliche *Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte* von 1995, wonach bei der Gewährung dieser Leistung ein Allgemein-Prinzip gelten sollte. Durch das Urteil des Verfassungsgerichts vom Frühjahr 1998 wurden diese restriktiven Regelungen zurückgenommen. Erst im Oktober 1998 – also kurz vor der Parlamentswahl im Dezember – wurde der Revision des genannten Gesetzes im Parlament zugestimmt. Somit können die älteren Fischer und diejenigen, die vorher wegen einer anderen Erwerbstätigkeit die Alterspauschale aus Berufs-Sozialversicherungen bezogen hatten und deshalb nicht anspruchsberechtigt waren, den Antrag auf diesen Alterszuschuss stellen. Die Restriktionen hinsichtlich Einkommen und Vermögen sowie eines Nebenberufs wurden fallengelassen. Von besonderer Bedeutung war: Die Personen, die zuvor durch eine Bedarfs- und Statusprüfung ausgeschlossenen waren, dürfen ihren Anspruch rückwirkend zum Einführungszeitpunkt dieses Programms stellen, also ab dem 1. Juli 1995. Mit dieser Ausweitung stellt der Alterszuschuss für Landwirte und Fischer neben der Nationalen Gesundheitsversicherung die erste allgemeine Sozialpolitik für eine nicht staatsrelevante Gruppe dar (Sun 2000: 20), die vor allem auf die Einkommenssicherung zielt.

[50] Die Umstellung der bAV auf ein individuelles Kontosystem wurde vom Exekutiv-Yuan nicht nur auf der Tagung im Februar 1999 über „Gegenwärtige Wirtschaft in Taiwan: Probleme und Gegenmaßnahmen“ betont, sondern war auch im Staatsvorhaben „*Stärkung der Wirtschaftsstruktur*“ als wichtige Staatsaufgabe vorgesehen (Hun 2000).

Schlussfolgerung

Die drei dynamischen institutionellen Einflussfaktoren – das Wohlfahrtssystem, die politischen Institution für die Interessenrepräsentation durch Parteien und Wahlen sowie das Regierungssystem für das *policy-making* – bilden in den zwei untersuchten politischen Phasen – zwischen der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 und 1995 sowie zwischen der ersten und zweiten Präsidentschaftswahl (1996 und März 2000) – diverse Konstellationen der Wechselwirkungen, die zur verschiedenen Entwicklungsdynamik des Alterssicherungssystems führen und vor allem sich auf unterschiedliche Dimensionen des Alterssicherungssystems auswirken.

Die Alterssicherung, die vor den 1990er Jahren am Rande der Aufmerksamkeit des taiwanischen Wohlfahrtssystems lag, avancierte durch den Ruf der oppositionellen Kandidaten bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 und vor allem durch die aus den nachfolgenden zeitintensiven und scharf konkurrierenden Wahlen entstehende politische Spannung zwischen der KMT-Regierung und der oppositionellen DPP zu einem eminenten politischen Thema. Drei dazu beitragende Faktoren waren ausschlaggebend: die Probleme des Wohlfahrtssystems für die Alterssicherung, die Wirkungen des Wahlsystems und die Entwicklung und Charakter der Parteien.

Das vom autoritären Regime aufgebaute Wohlfahrtssystem für die Alterssicherung zielte in erster Linie auf staatsrelevante Personen und Beschäftigte der Privatwirtschaft mit einem formellen Arbeitsverhältnis. Daraus resultierten spezifische Probleme vor dem politischen Wandel der 1990er Jahre: Ungleichheit, Stratifizierung und eine Sicherungslücke – etwa 70% der Menschen über 65 Jahre wurden am Anfang der 1990er Jahre nicht von staatlichen Sozialleistungen unterstützt. Betroffen waren vor allem Hausfrauen und die landwirtschaftlich Beschäftigten. Dies stellte einen zentralen Grund für die Thematisierung der Alterssicherungsfrage vom DPP-Kandidaten Su im landwirtschaftlich dominierten Kreis Tai-nan, der beim SNTV/MMD-Wahlsystem eine eigene Wahlkampfstrategie entwickeln und dadurch mit seinen Parteimitgliedern in demselben Wahlkreis konkurrieren musste. Das Wahlsystem förderte kandidatenzentrierte Wahlen und patronageorientierte Interessenrepräsentation, die zur Stimmenmaximalisierung beitragen konnte: sei es der von der finanziell starken KMT gewährte politische Klientelismus oder die von der ressourcenarmen DPP geforderte Gewährung der „club interests“ – des Altersehrengeldes. Unter dem SNTV/MMD-Wahlsystem ist der Ansteckungseffekt bei den Wahlkampfstrategien groß. Dies betrifft vor allem das transferleistungenzentrierte sozialpolitische Thema. Dadurch, dass fast alle politischen Wettbewerber bzw. Parteien die beitragsfreie Altersrente unterstützten, ging der thematische Unterschied und dadurch die politische Wirkung der Altersrente auf die Wahlkampfmobilisierung allmählich verloren.

Die im Jahr 1986 gegründete erste Opposition – die DPP – sah sich am Anfang der 1990er Jahre

mit dem Problem konfrontiert, dass sie nicht mehr mit den traditionellen Wahlkampfthemen, wie etwa der Demokratisierung, politischen Reformen und der nationalen Identität Taiwans, mehr Wähler für sich mobilisieren bzw. die Hürde des bisher geschafften 30-prozentigen Stimmenanteils nehmen konnte. Dies spiegelte sich vor allem in ihr Niederlage in der ersten demokratischen Wahl zur Nationalen Versammlung 1991 wider. Deshalb musste sie neue Themen für eine effektive Wahlkampfmobilisierung herausfinden. Durch die positiven Reaktionen der Wähler im Jahre 1992 und 1993 auf das Altersehrengeld machte die DPP die beitragsfreie Altersrente zum Hauptparteithema und forderte sie damit die regierende KMT heraus. Aufgrund des innerparteilichen Konflikts nahm die KMT nach der Demokratisierung eine flexiblere Haltung für die Opposition. Durch strategische Kooperationen mit der DPP bei den Verfassungsrevisionen und politischen Reformen bemühte sich der Parteivorsitzende Lee Teng-hui darum, seine gegnerischen Parteimitglieder zu drängen und vor allem seine Position in der Partei zu konsolidieren. Aus diesem Grunde war die KMT in einer besseren Lage bzw. bereit, auf die rentenpolitische Herausforderung der DPP positiv zu reagieren bzw. diese zu absorbieren.

Ferner tendierten die politischen Parteien unter den „de-ideologized“ Bedingungen – die politischen Parteien unterschieden sich vornehmlich durch die politischen Themen aber nicht durch Links-Rechts-Ideologien – dazu, die sozialpolitischen Aufforderungen der jenseitigen Partei nicht absolut abzulehnen, sondern sie zu beachten und sogar zu ihren Themen zu machen. Dies kam vor allem bei der KMT vor. Mit dem Sieg in den Wahlen auf nationaler Ebene nach der Demokratisierung kontrollierte sie immerhin die Mehrheit im Parlament sowie das Amt des Staatspräsidenten und die Funktion der Exekutive; sie verringerte damit die Gewaltenteilung im semi-präsidentiellen Regierungssystem. Dadurch, dass die KMT enthusiastisch auf den erneuten sozialpolitischen Vorstoß reagierte, hat die Exekutive, die sich auf die Technokratie stützte, viele Ad-hoc-Maßnahmen zur Verbesserung der Alterssicherung ergriffen. Dies führte zur bedeutenden Expansion des Alterssicherungssystems, die sich in drei Dimensionen prägte: (1) in den Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung der Alterszuschussprogramme, (2) in den Reformen der bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung und (3) in der Planung des nationalen Rentensystems. Durch diese Entwicklung und vor allem durch die Einführung der direkten Präsidentschaftswahl 1996 veränderten sich die Wahlkampfpolitics, die wieder um rein politische Themen bzw. um die Frage der nationalen Identität Taiwans kreisten. Die Alterssicherungsfrage wurde zwar immer noch im Wahlkampf erwähnt, sie stand aber nicht mehr im Zentrum des Parteienwettbewerbs.

Erwähnenswert ist, dass der kurze Zeittakt der Demokratie einer bestimmten Alterssicherungs-politik zugute kommt. Regelmäßig stattfindende Wahlen setzen die Regierenden unter kurzfristig vorzeigbaren Erfolgszwang. Da die rentenpolitische Herausforderung der Opposition – die Gewährung der Sozialtransferleistung für Senioren – nicht durch das bestehende Alterssicherungs-system, das auf einer Beschäftigung bzw. einer Beitragszahlung beruht, sofort entgegengesetzt werden konnte, wurden neben dem existierenden System neue Alterssicherungs- maßnahmen

eingeführt – die aus Steuern finanzierten, transferleistungenzentrierten Alterszuschussprogramme. Somit wurde ein Basisalterssicherungssystem aufgebaut, das in der Folgezeit bei den erfassten Zielpersonen und beim Leistungsniveau deutlich ausgebaut wurde. Im Vergleich dazu wurden die Reformen der bestehenden Institutionen der Alterssicherung und die Planung des nationalen Rentensystems gewissermaßen aus den Wirkungen des politischen Wettbewerbs isoliert und nicht durch die permanenten Wahlkämpfe besonders gefördert.

Die Reformen des Altersversorgungssystems ergaben sich vorwiegend aus den Problemen des Systems, also der steigenden Belastung des Staatshaushaltes durch die Finanzierung der staatlichen Altersversorgung und der begrenzten Funktion der bAV wegen der strengen Anspruchsvoraussetzungen. Während die Reform der staatlichen Altersversorgung, die im Wesentlichen in der Beitragszahlung der Beamten zum Ausdruck kam, aufgrund der *Kompensation*, also des Anstiegs der durchschnittlichen Altersleistungen durch die Erhöhung der Grundlage für die Leistungsberechnung, erfolgreich eingeführt wurde, scheiterte dagegen die Reform der bAV zuerst wegen der Verringerung der künftigen Altersleistungen und der komplizierten gesetzlichen Bestimmungen für das Reformvorhaben sowie nach dem Paradigmenwechsel beim Reformentwurf 1998 wegen der umstrittenen Frage über die Ausgestaltung und die Höhe des Beitragssatzes. Aus ähnlichen Gründen kam die Reform im Regel-Alterssicherungssystem nur in der Beamtenversicherung zustande, aber nicht in der Arbeiterversicherung. Insgesamt lassen sich die Reformen durch „vice into virtue“ (Levy 1999) aber nicht „blame avoidance“ (Weaver 1986) charakterisieren.

Die Planung des nationalen Rentensystems präsentierte sich als Pfadabhängigkeit. Das überwiegend auf der Grundlage der Sozialversicherung gestaltete Wohlfahrtssystem gegen die Lebensrisiken wirkt sich hemmend auf die Ausgestaltung neuer sozialpolitischer Institution aus. So lehnte die taiwanische Regierung eine aus Haushaltsmitteln finanzierte Bürgerrente bei der Planung des künftigen Rentensystems von Anfang an ab. Verglichen mit dem Rentenentwurf von 1995 verzichtete die Regierung im Rentenentwurf 1998 auf eine integrierende und umfassende Rentenversicherung. Stattdessen zielte die künftige nationale Rentenversicherung ausschließlich auf die nicht sozialversicherten Menschen zwischen 25 und 64 Jahren, die – abgesehen von den Arbeitgebern – meistens Personen ohne stabile Einkünfte waren, also Hausfrauen, landwirtschaftlich Beschäftigte und Studenten.

Aufgrund der separaten Entwicklungen des Auf- bzw. Ausbaus des Basisalterssicherungssystems einerseits und der Reformen bzw. Reformvorschläge in bestehenden berufsbezogenen Institutionen der Alterssicherung anderseits war die Planung des zukünftigen Rentensystems im Laufe der Zeit mit komplexen Problemen der einzelnen Institutionen verbunden. Dazu zählten z.B. die Transformation der Berufs-Sozialversicherungen und die Integration der Alterszuschussprogramme in das neue Rentensystem. Somit wurde eine umfassende Rentenversicherung, die auf einem reinen Äquivalenzprinzip der Beiträge und Leistungen beruhte, immer weniger realisierbar.

So besaß der Rentenentwurf trotz der Bezeichnung „nationale“ Rentenversicherung nicht mehr die Elemente einer universalen Sozialpolitik. Bemerkenswert ist: Während die KMT-Regierung aufgrund des „unified government“ die erwähnte Entwicklung des Alterssicherungssystems in den 1990er Jahren entscheidend beeinflussen konnte, führte der erste Regierungswechsel im Mai 2000 zu einem „divided government“ und ferner zur Polarisierung der Parteien und Wahlkampfpolitics, was offen erkennbare Spuren im Alterssicherungssystem hinterließ. Darauf wird im nächsten Kapitel eingegangen.

Kapitel 5 Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Zeit der DPP-Regierung: Die Abweichung vom umfassenden Alterssicherungssystem nach dem Regierungswechsel vom Mai 2000 bis 2005

Die im letzten Kapitel erörterten drei wichtigsten Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems, also das Wohlfahrts- und Alterssicherungssystem, die politischen Institutionen für die Interessenrepräsentation durch Parteien und Wahlen sowie das Regierungssystem für das *policy-making*, änderten sich mit dem ersten Regierungswechsel im Mai 2000 und bewirkten, dass ausschlaggebende Veränderungen im Alterssicherungssystem eintraten: der Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses und die zweimalige Erhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer sowie die Konzeptänderung des Aufbaus des nationalen Rentensystems und – nach der Wiederwahl zur Präsidentschaft 2004 – die Durchsetzung der Reform der bAV mit der Einführung des kapitalgedeckten, individuellen Kontosystems. Diese werden durch die Analyse der Wechselwirkungen zwischen den erwähnten drei Faktoren erklärt. Die Arbeit gliedert sich in die drei folgenden Abschnitte.

Das Jahr 2000 stellt einen Wendepunkt Taiwans in politischer Perspektive dar. Der erste Regimewechsel war von ausschlaggebender Bedeutung. Nachdem die KMT-Regierung ein halbes Jahrhundert regiert hatte, stellte im Mai 2000 die ehemalige Oppositionspartei, die DPP, die Regierung. Da die Parlaments- und die Präsidentschaftswahlen nicht zeitgleich stattfinden, sah sich die DPP beim Amtsantritt mit einer von der KMT dominierten Mehrheit im Parlament konfrontiert, also mit der Situation des „divided government“. Im Unterschied zu den Jahren der KMT-Regierung, in der die parteipolitische Zusammensetzung in der Legislative und Exekutive immer übereinstimmte, ist nach dem Regimewechsel mit einem hohen Maß an Gewaltenteilung und vor allem mit heftigen Parteienstreitigkeiten zu rechnen. Dies geht in erster Linie auf das semi-präsidentielle Regierungssystem zurück. Die institutionellen Charaktere des semi-präsidentiellen Regierungssystems in Taiwan und die seit 2000 durch dieses System erzeugten Wirkungen auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems werden im ersten Abschnitt behandelt.

Mit der Verränderung der Machtverhältnisse der Parteien, die sich in der Formierung neuer politischer Parteien bzw. Parteienblöcke prägte und aus dem Ergebnis der Parlamentswahl Ende 2001 ergab, wurden die durch „divided government“ erzeugten Staus in der Entwicklung des Alterssicherungssystems in den ersten sechs Monaten der DPP-Regierung aufgehoben. So wurden neue Alterssicherungsmaßnahmen eingeführt. Dies wird im zweiten Abschnitt erörtert.

Der dritte Abschnitt analysiert die Transformation der wichtigsten Parteien, die politische

Polarisierung der Wahlkampfpolitics und deren Auswirkungen auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit 2004. Durch die in den vorhergehenden zwei Abschnitten behandelten Faktoren, also den ersten Regierungswechsel, die durch „divided government„ erzeugten heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen der DPP-Regierung und der von KMT geleiteten Opposition sowie die Transformation der zwei wichtigsten politischen Parteien, veränderten sich die Wahlkampfpolitics, die eine immer stärkere politische Polarisierung hervorbrachten. Die politische Polarisierung wirkte mit den permanenten Wahlkämpfen zusammen und führte dazu, dass einerseits die Alterssicherung an Bedeutung verlor, aber anderseits als Patronage für die Wahlkampfsmobilisierung einer der polarisierten Seite behandelt wurde. Dies erklärt den Ausbau des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer gegenüber der Abschaffung der alterssicherungsrelevanten Privilegien für die staatsrelevanten Personen in der jüngeren Vergangenheit. Eine Schlussfolgerung schließt das Kapitel ab.

Das Regierungssystem und seine politischen Wirkungen auf den Ausbau des Basisalterssicherungssystems, die Planung des nationalen Rentensystems und die Reform der betrieblichen Altersversorgung

1. Das semi-präsidentielle Regierungssystem

Die Entwicklung des Regierungssystems bzw. die Formierung des semi-präsidentiellen Regierungssystems in Taiwan war das Resultat der Demokratisierung bzw. einer Reihe von Verfassungsreformen während des politischen Wandels der 1990er Jahre. In der Verfassung der Republik China von 1947 war ein parlamentarisches Regierungssystem verankert (Wu 2007: 202): Das Exekutiv-Yuan galt (und gilt) als das höchste administrative Organ des Staates und war dem Legislativ-Yuan (dem Parlament) verantwortlich;[1] der Premierminister wurde vom Staatspräsidenten, der von der Nationalen Versammlung gewählt wurde, nominiert und durch das Parlament bestimmt. Wie im ersten Kapitel erwähnt, wurde aufgrund der *Vorläufigen Bestimmungen* diese Verfassung außer Funktion gesetzt und das Amt des Präsidenten zum eigentlichen Machtzentrum der Regierung gemacht.[2] Die präsidentielle Diktatur, deren Kernelemente aus der Macht des Staatspräsidenten der Republik China und der Leitung der regierenden Partei KMT entstanden, dauerte in Taiwan von 1948 bis zur ersten demokratischen Wahl der Nationalen Versammlung 1991 an und hatte zwei Folgen: Einerseits bedeutete die Ausweitung der Macht des Staatspräsidenten nach der Demokratisierung keine großen Schwierigkeiten; anderseits war die Bevölkerung an ein Regierungssystem gewöhnt, in dem der Staatspräsident das Sagen hatte und der Premierminister den „Leutnant“ darstellte (ebd.: 203).

Wie im letzten Kapitel dargestellt, blieb die KMT mit dem Erfolg der Wahlen nach der

[1] Zur Gewaltenteilung und administrativen Struktur in der Verfassung vgl. Kapitel 1, S. 27.
[2] Vgl. Kapitel, S. 29 f.

Demokratisierung immer in der Regierung. So sah sich der Staatspräsident, der auch die Leitung der KMT war, Lee Teng-hui am Anfang des politischen Wandels vorwiegend nicht mit der politischen Herausforderung der Opposition konfrontiert, sondern mit innerparteilichen Konflikten. Um seine Stelle zu konsolidieren, kooperierte Lee strategisch mit der DPP in kritischen Momenten und appellierte direkt an die Gesellschaft um die Unterstützung. Auf diese Weise wurde eine Reihe der Verfassungsreformen in den 1990er Jahren durchgeführt.[3] Dabei war die Verfassungsreform von 1997 für die Veränderung des Regierungssystems ausschlaggebend, die die institutionelle Neuordnung des politischen Systems in Taiwan vorläufig abschloss. Lee machte einen politischen Deal mit der Leitung der DPP – Hsu Hsin-lian: Während der Staatspräsident die Prärogative über die Berufung des Premierministers ohne die parlamentarische Zustimmung bekommt, hat das Parlament das Recht auf das Misstrauensvotum gegenüber dem Regierungskabinett. Dadurch formierte sich ein semi-präsidentielles Regierungssystem oder ein *präsidentiell-parlamentarisches Regierungssystem*, das in den weiteren Verfassungsreformen 1999, 2000 und 2005 nicht berührt wurde.

Die zentrale Struktur dieses Regierungssystems lässt sich folgenderweise betrachten. Der Staatspräsident wird seit 1996 durch das Volk für je vier Jahre direkt gewählt; eine Wiederwahl ist möglich. Er ist wie der Staatspräsident im präsidentiellen Regierungssystem mit vielen verfassungsmäßigen Kompetenzen ausgestattet (Shugart und Mainwaring 1997, Shugart und Carey 1992), wie z.B. der Ernennung von Richtern, der Befehlsgewalt über die Streitkräfte, der Erklärung des Notstandes aufgrund der nationalen Sicherheit oder wegen einer Finanzkrise sowie – nach dem Erlass des Referendumgesetz 2003 – der Durchführung eines Referendums über die Frage der nationalen Sicherheit.[4] Die wichtigste Macht des Staatspräsidenten kommt der Berufung bzw. Abrufung des Premierministers ohne parlamentarische Zustimmung zu, der den Regierungschef darstellt und vor allem die Funktion der Regierung ausübt. Das vom Premierminister geführte Kabinett, also das Exekutiv-Yuan, ist für die Konzipierung der öffentlichen Politik, die Anfertigung der Gesetzesentwürfe und die Aufstellung des Haushaltes zuständig. Ferner verfügt der Staatspräsident über die Befugnisse zur Berufung des Vize-Ministerpräsidenten, der Minister, der Vorsitzenden der Kommissionen sowie der Minister ohne Portefeuille. Das Parlament kann mit einem Drittel der Abgeordneten das Misstrauensvotum gegenüber dem Regierungskabinett initiieren, das durch eine einfache Mehrheit bestimmt wird. Innerhalb von zehn Tagen nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum muss der Premierminister zurücktreten und zeitgleich kann er den Staatspräsidenten um die Auflösung des Parlaments bitten. Scheitert das Misstrauensvotum, darf es gegen denselben Premierminister binnen eines Jahres nicht noch einmal durchgeführt werden.[5]

---

[3] Zu den durch die Verfassungsreformen aufgebrachten Ergänzungsartikeln zur Verfassung Vgl. Datenbank des Legislativ-Yuan über die Gesetzgebungen (http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[4] Die Erklärung des Notfallzustandes benötigt eine Resolution vom Exekutiv-Yuan bzw. eine anschließende Ratifikation vom Parlament (Ergänzungsartikel zur Verfassung § 2 Abs. 3).

[5] Ergänzungsartikel zur Verfassung §§ 2, 3.

Zusammenfassend betrachtet führte die Verfassungsreform von 1997 zu einem Regierungssystem, das wie folgt charakterisiert werden kann: Der vom Volk gewählte Staatspräsident mit einer verfassungsmäßigen festen Amtszeit kann ohne Zustimmung des Parlaments eine Regierung seiner Wahl ins Amt bringen; das Parlament hat die Prärogative des Misstrauensvotums gegenüber dem Regierungskabinett; der Staatspräsident besitzt gegenüber dem parlamentarischen Misstrauensvotum in letzter Instanz die Möglichkeit, das Parlament aufzulösen. Dadurch, dass der Premierminister vom Staatspräsidenten berufen bzw. abberufen werden kann, ist das Kabinett nicht ausschließlich dem Parlament verantwortlich. Von daher ähnelt dieses System dem *präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystem*, ist aber mehr präsidentiell als parlamentarisch. Während der Staatspräsident, der sich als das Staatsoberhaupt darstellt, mit der Befugnis zur Be- und Abberufung des Premierministers in der Tat die Kontrolle über die Regierung hat, übernimmt er dafür dennoch keine entsprechende politische Verantwortung.[6] Gibt es einen politischen Konflikt hinsichtlich der Kontrolle über die Regierung zwischen Staatspräsidenten und Parlament, hat der Staatspräsident oft das letzte Wort. Da die Regierung bei Gesetzesvorhaben auf die Kooperation des Parlaments angewiesen ist, entstehen aus den institutionellen Doppelsitzen die Blockademöglichkeiten zwischen der Legislative und Exekutive, die ein effektives und demokratisches Regierungshandeln beeinträchtigen (Merkel 2003: 116). So hängt die Funktion dieses Regierungssystem in erster Linie von der Kongruenz zwischen Präsidentenamt und Legislative ab, also davon, ob die beiden Organen der gleichen parteilichen Mehrheit unterstehen. Da die KMT die beiden Organe vor dem ersten Regimewechsel 2000 kontrollierte und vor allem Lee das Amt des Staatspräsidenten innehatte und die Leitung der KMT besaß, gab es kein Spannungsverhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Dies änderte sich aber nach dem Regierungswechsel 2000.

Der DPP Kandidat Chen Shui-bian gewann die Präsidentschaftswahl 2000 bzw. die Wiederwahl 2004, während das Parlament von seinem politischen Gegner – der KMT bzw. dem blauen Block – während der ganzen Zeit kontrolliert wurde.[7] Da die Opposition, also die KMT bzw. der blaue Block, nicht solid war – dies wird später erörtert –, konnte Chen trotz der Situation der Inkongruenz zwischen Legislative und Exekutive in seiner Amtszeit ohne Rücksicht auf das Parlament fünf Premierminister allein bestimmen (Wu 2001: 9-33) (Übersicht 5-1). Von Tang bis Hsieh wurde die Rolle des Staatspräsidenten bei der Bildung der Regierung verstärkt, während die Gegenwirkung des Parlaments immer weiter geschwächt wurde. „A constitutional practice is gradually taking root that grants the president the power to ignore the balance of power in parliament when appointing the prime minister“ (Wu 2007: 209). Dadurch wurde nicht nur die Kontrolle der DPP über die Regierung allmählich konsolidiert, sondern auch die Vormachtstellung des Staatspräsidenten Chen. Dies hatte allerdings politische Konsequenzen.

---

[6] Das Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten benötigt eine Initiative von 1/4 der Abgeordneten bzw. die Zustimmung von 2/3 der Abgeordneten im Parlament. Danach muss dies durch die Wähler bestätigt werden, und zwar mit einer einfachen Mehrheit von 1/2 der gültigen Stimmen (Ergänzungsartikel zur Verfassung § 2 Abs. 8).

[7] Zu den Eigenschaften der zwei parteilichen Blöcke vgl. Kapitel 1, S. 34 f.

Übersicht 5-1: Staatspräsident, Parlament und Premierminister in Taiwan

Staatspräsident	Mehrheitsverhältnis im Parlament (in %)	Verhältnis zwischen Parlament und Staatspräsidenten	Premierminister	Verhältnis zwischen Staatspräsidenten und Premierminister
Lee Teng-hui (KMT, 1990-96)	KMT 71,3, DDP 20,8 (1990-92) KMT 63,4, DDP 31,1 (1993-95)	kongruent kongruent	Hau Pei-tsun (KMT, 1990-93) Lien Chan (KMT, 1993-97)	gleicher Block
Lee Teng-hui (KMT, 1996-2000)	KMT 51,8, NP 12,8, DDP 32,9 (1996-98) KMT 54,7, NP 4,9, DDP 31,1 (1999-2001)	kongruent	Vincent C. Siew (KMT, 1997-2000)	gleicher Block
Chen Shui-bian (DDP, 2000-04)	 KMT 30,2, PFP 20,4, DDP 38,7, TSU 5,8 (2002-04)	nicht kongruent nicht kongruent nicht kongruent	Tang Fei (KMT, 2000) Chang Chun-hsiung (DDP, 2000-02) Yu Shyi-kun (DDP, 2002-05)	gleicher Block
Chen Shui-bian (DDP, 2004-08)	KMT 35,1, PFP 15,1, DDP 39,6, TSU 5,3 (2005-07)	nicht kongruent nicht kongruent	Frank Hsieh (DDP, 2005-06) Su Tseng-Chang (DDP, 2006-08)	gleicher Block

Anmerkung: Tang Fei war Verteidigungsminister der KMT-Regierung. Seine Rolle als Premierminister beruhte auf persönlicher Beziehung mit dem Staatspräsidenten. Deshalb wurde das Verhältnis zwischen Staatspräsidenten und Premierminister als „gleichen Block“ bezeichnet.

Quelle: Wu 2007: 206.

Die Inkongruenz zwischen Legislative und Exekutive im semi-präsidentiellen Regierungssystem Taiwans führte zu Konflikten und Gegensätzlichkeiten der beiden Organe sowie zu einer politischen Sackgasse. Wie erwähnt sah die DPP beim Amtsantritt im Mai 2000 damit konfrontiert, dass sie einer in der Parlamentswahl 1998 entstandenen, von der KMT dominierten parlamentarischen Mehrheit gegenüberstand, die alle legislativen Entwürfe der DPP bzw. die Berufung des Premierministers blockieren konnte. Dennoch schloss der Staatspräsident Chen keinen Kompromiss mit der Opposition, da er den festen Glauben hatte, dass er durch direkte Appelle an die Bevölkerung die politische Opposition übergehen und die Regierung führen konnte (Chu 2001: 282). Anstelle parteilicher Verhandlungen bildete er durch persönliche Beziehungen das „government of national unity", in dem Tang – der damalige Verteidigungsminister der KMT-Regierung – den Premierminister darstellte und viele Kabinettmitglieder parteilos waren. Dies konnte allerdings die Konflikte zwischen Legislative und Exekutive, bzw. die politische Sackgasse, nicht verhindern.[8]

Aufgrund der Inkongruenz neigt das semi-präsidentielle Regierungssystem zu politischen Konflikten, was durch die folgenden statistischen Angaben deutlicher wird. Erstens war die durchschnittliche Amtsdauer der Regierung kürzer geworden. Vor dem Amtsantritt der DPP betrug diese Ziffer 36 Monate (1992-2000) bzw. 34 Monate (1997-2000); seit der DPP-Regierung lag diese Ziffer bei 16,2 Monaten. Zweitens wurde es immer schwieriger, Gesetzesvorlagen vom Parlament zu erlassen. Nimmt man die vierte Legislaturperiode (zwischen Februar 1999 und Februar 2001) als Beispiel, wurden vor dem Regierungswechsel (bzw. in der ersten und zweiten Session) 221 (von 304) Gesetze, also 72,2% der Gesetzesvorlagen, verabschiedet, während nach dem Regierungswechsel (zwischen der dritten und sechsten Session) nur 180 (von 402) Gesetze, also 38,5% der Gesetzesvorlagen, erfolgreich erlassen wurden (Sheng 2003: 86). Der Konflikt zwischen der DPP-Regierung und der von der KMT kontrollierten Legislative spitzte sich bei der Frage über den Bau des Atomkraftwerks Ende 2000 zu. Da die DPP immer die Forderungen nach einer atomfreien Umwelt unterstützte und nicht an Ansehen verlieren wollte, verkündete die DPP-Regierung – nach der Kündigung des Premierministers Tang im Oktober 2000, der den Fortbestand der Bauarbeit des vierten Atomkraftwerks befürwortete und deshalb von der DPP unter großen Druck gesetzt wurde – am 27 Oktober 2000 die Einstellung der Bauarbeit am vierten Atomkraftwerk. Dies führte nicht nur zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und der Opposition, sondern in der Folgezeit auch zur wirtschaftlichen Rezession.[9] Die Opposition (KMT, PFP und NP) begann einerseits mit der Sammlung von Unterschriften der Parlamentsabgeordneten, um das Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten einzuleiten, andererseits forderte sie, vor allem die KMT, mit der Androhung eines Misstrauensvotums eine

[8] Dem politischen Wissenschaftler Chu (2001: 282) zufolge hat Chen mit der Bildung „government of national unity" das Problem des Fraktionismus der DPP vorübergehend gelöst, da die meisten wichtigen Persönlichkeiten der Fraktionen der DPP nicht ins Kabinett gerufen wurden. Mit der Konsolidierung der DPP in der Regierung wurde dies aber nach und nach geändert. So stellten die wichtigsten Personen der DPP nacheinander die Regierungschef dar (Übersicht 5-1).

[9] Darüber hat Wu (2007a: 991 ff.) argumentiert bzw. ausführlich diskutiert.

Koalitionsregierung, die von der Mehrheit des Parlamentes unterstützt werden sollte. Der Staatspräsident Chen ignorierte allerdings das Misstrauensvotum der KMT gegenüber dem Chang-Regierungskabinett, da er nach dem Misstrauensvotum das Parlament auflösen kann und dadurch eine vorzeitige Parlamentswahl stattfinden muss, in der die KMT aufgrund der historischen Niederlage in der vorgehenden Präsidentschaftswahl sehr wahrscheinlich verlieren konnte. Genau aus dieser politischen Erwägung gab die von der KMT geleitete Opposition den Versuch zum Misstrauensvotum bzw. das Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten auf. Um ihre politische Unzufriedenheit zu zeigen, blockierte die Opposition stattdessen die politischen Entwürfe der DPP-Regierung sowie verhängte einen Boykott über die meisten Gesetzesvorlagen. Daraus resultierten bedenkliche politische Sackgasse und „gridlocks". Dies betraf auch die Entwicklung des Alterssicherungssystems, die im Folgenden erörtert wird.

2. Politische Auseinandersetzungen über den Alterswohlfahrtszuschuss und die Konzepte für das nationale Rentensystem

(1) Die Auseinandersetzung über den Alterswohlfahrtszuschuss in den ersten drei Monaten nach dem Regierungswechsel

Während des Wahlkampfs zur Präsidentschaftswahl 2000 versprach der DPP-Kandidat Chen Shui-bian ein „3-3-3"-Wohlfahrtsprogramm für „credit-building" – eine Grundrente von NT$ 3.000 für Senioren ab 65 Jahren, einen 3%-igen Hypothekenkredit für die erstmalige Anschaffung von Wohneigentum und eine kostenlose medizinische Versorgung für Kinder bis zu drei Jahren. So wurde seit der Thematisierung der Alterssicherungsfrage der DPP am Anfang der 1990er Jahre zum ersten Mal eine beitragsfreie Altersrente, die unterschiedlich benannt wurde, in der Präsidentschaftswahl als wichtiges Wahlkampfthema erwähnt. Nach dem Wahlsieg der DPP im März 2000, der vornehmlich auf die Spaltung der KMT, aber nicht auf die Bedeutung der Wahlkampfthemen der DPP zurückging, wurde eine Minderheitsregierung gebildet. In den Monaten nach dem Amtsantritt der DPP-Regierung am 20. Mai kam es im Parlament zu erbitterten Auseinandersetzungen über viele sozio-ökonomischen Themen zwischen der Regierung und der Opposition. Besonderes Aufsehen erregte der Diskurs über den Alterswohlfahrtszuschuss im Juni 2000.

Um ihre sozialpolitischen Wahlversprechen einzulösen, bemühte sich die DPP alsbald, die einschlägigen Gesetzesentwürfe zu erarbeiten. Zur Grundrente wurde innerhalb eines Monats das „Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss" vom Innenministerium entworfen und im Juni 2000 dem Parlament vorgelegt (Shi 2001: 124 f.).[10] Aus fiskalischen Gründen wurde der im Wahlkampf als universale Altersrente propagierte Alterswohlfahrtszuschuss mit vielen

[10] Da die vom Staatspräsidenten gemeinte Grundrente von NT$ 3.000 für Senioren ab 65 Jahren als Übergansmaßnahme vor der Einführung des nationalen Rentensystems gelten sollte, wurde dieser Alterszuschuss als „zeitweise" betrachtet.

Restriktionen versehen. Zusätzlich zum Regierungsentwurf wurden im selben Monat von der Opposition sowie von einzelnen Abgeordneten fünf Gesetzesvorlagen über den Alterswohlfahrtszuschuss in das Parlament eingebracht.[11] In der Folgezeit fanden heftige politische Auseinandersetzungen über diese Maßnahme im Parlament statt.

Die erste politische Auseinandersetzung über den Alterswohlfahrtszuschuss betraf die Finanzquelle für diese Leistung. Da der Staatshaushalt für das Haushaltsjahr 2000 (Juli 2000 bis Juni 2001) schon Anfang 2000 aufgestellt bzw. verabschiedet worden war, musste die DPP-Regierung um die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses ab dem 1. Juli 2000, die ihr wesentliches politisches Ziel war, eine andere Finanzquelle auftun. Sie versuchte einerseits durch die schnelle Anfertigung eines Gesetzes das Programm auf den gesetzlichen Weg zu budgetieren und andererseits das Recht auf die Leistungsauszahlung auf den 1. Juli 2000 rückzudatieren. Die Gesetzesvorlage fand aber keine parlamentarische Zustimmung wegen einer umstrittenen Frage, in der – wie in der Frage der Bauarbeit des vierten Atomkraftwerks – sich eine erbitterte Gegensätzlichkeit zwischen der DPP und der KMT ausprägte: Aus welchen Mitteln sollte der Alterswohlfahrtszuschuss von Juli bis Dezember 2000 gezahlt werden? Während die DPP-Regierung dafür eintrat, die Geldmittel (ungefähr NT$ 6,1 Mrd.) aus dem zweiten Staatsreservefonds zu entnehmen, argumentierten die KMT-Abgeordneten, dies verstoße gegen das Budgetgesetz.[12]

Die zweite politische Auseinandersetzung galt den Anspruchsvoraussetzungen, in denen sich die eben erwähnten verschiedenen Gesetzesvorlagen voneinander unterschieden. Es ging hier um Restriktionen, die auf eine Prüfung des Einkommens, Vermögens und des sozialen Status der Senioren zielten und vorwiegend die reichen bzw. eine „Altersleistung“ beziehenden Senioren von der Leistung ausschließen sollten. Da die Definition der „Altersleistung“ sich in diesen Gesetzesvorlagen weiteinander gingen – zwischen „Alterspauschale“ und „monatlicher Altersleistung“ bzw. zwischen „Altersleistung aus Sozialhilfe“ und „Alterszuschuss“ – gab es erhebliche Unterschiede über die geschätzte Zahl von Empfängern und der Höhe der erforderlichen Ausgaben bei diesen Gesetzesvorlagen. Dabei war eine genau einander entgegensetzte Positionsveränderung von DPP und KMT zu beobachten – dies reflektierte, wie im dritten Kapitel erwähnt, keine feste sozialpolitische Position der politischen Parteien in Taiwan – : Während die DPP-Regierung, die bisher im Wahlkampf eine universale Altersrente unterstützte, *alle* altersrelevante Leistungen erhaltenden Senioren von der Leistung ausschließen wollte, forderte die KMT, die bei der Wohlfahrtspolitik sehr konservativ war, aber viele sozialpolitische Privilegien für die staatsrelevanten Personen eingeführt hatte, die Leistung überwiegend nur für Beamte, Lehrer und Veteranen einzuschränken, die eine *monatliche* Altersleistung mit relativ hohem Niveau bezogen. So belief sich die im Entwurf der DPP-Regierung geschätzte Zahl der

[11] Vgl. Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss (Law Systems, Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).
[12] Vgl. Zeitungsartikel aus China Times (25. 5. 2000).

Empfänger des Alterswohlfahrtszuschusses auf 390.000 bzw. die Ausgaben auf NT$ 15,6 Mrd., während sich diese Zahlen im KMT-Entwurf verdreifachten (Shi 2001: 128).

Obgleich andere Parteien den KMT-Entwurf aufgrund der hohen fiskalischen Belastung bzw. der Verdrängung für andere öffentliche Aufgaben kritisierten, fürchtete die DPP-Regierung, dass aufgrund des fehlenden Konsenses über den Regierungsentwurf die KMT mit der parlamentarischen Mehrheit ihren Entwurf schließlich durchsetzen könnte. So verhandelte die DPP parteienübergreifend im Parlament und erzielte einen Verhandlungskompromiss: Sie musste ihre Gesetzesvorlage über den Alterswohlfahrtszuschuss zurückziehen und stattdessen einen Gesetzesentwurf über das nationale Rentensystem spätestens im September 2000 ins Parlament einbringen, der ab dem 1. Januar 2001 wirken sollte.[13] Die gut einen Monat währende intensive Auseinandersetzung über den Alterswohlfahrtszuschuss wurde somit vorübergehend beendet. Der politische Streit um die Alterssicherung wurde anhand des nationalen Rentensystems fortgeführt, was im Folgenden erörtert wird.

(2) Die Auseinandersetzungen über die Konzepte für das nationale Rentensystem 2000: Zwei Regierungskonzepte – das System mit individuellen Konten vs. Bürgerrentensystem

Nach den harten politischen Auseinandersetzungen über den Alterswohlfahrtszuschuss im Juni 2000 entwickelte die CEPD vier Rentenkonzepte: **Das Konzept A** repräsentierte die Nationale Rentenversicherung (NRV) der KMT-Regierung; **das Konzept B** umfasste eine Bürgerrente, die durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1% finanziert werden sollte; **das Konzept C** war eine Modifikation des Konzepts A; **das Konzept D** kombinierte die Rentenversicherung und das System der individuellen Konten (CEPD 2000a). Im August 2000 stellte die CEPD diese vier Rentenkonzepte erneut in zwei Entwürfen vor. Der erste Entwurf, das „Spar-Versicherungs-System“, variierte das Konzept A. Der zweite Entwurf glich ungefähr dem Bürgerrentesystem und entsprach der eigenen Position der DPP zum Rentensystem. Im September fertigte das Innenministerium zwei entsprechende Gesetzesvorlagen an (CEPD 2000b).

Die wesentlichen Inhalte der zwei Rentenentwürfe werden in der Übersicht 5-2 einander gegenübergestellt. Das **Bürgerrentesystem** wurde ausschließlich für die ökonomisch Schwachen eingerichtet, also für Senioren über 65 Jahre, Schwerbehinderte und Waisen. Ihnen wurde vorwiegend ein durch Mehrwertsteuern finanzierter Zuschuss auf geringem Niveau gewährt (NT$ 2.000 bis NT$ 3.000). Das **Spar-Versicherungs-System** erfasste zwei unterschiedliche Zielgruppen und gliederte sich dementsprechend in zwei Sub-Systeme. *Das erste Sub-System* zielte auf die eben erwähnten ökonomisch Schwachen. So erhielten beispielweise Senioren über 65 Jahre mit einer Wohnsitzregistrierung von 15 Jahren und einem dauerhaften Aufenthalt von 5 Jahren vor Antragsstellung einen aus Haushaltsmitteln finanzierten Alterszuschuss. *Das zweite*

[13] Vgl. Webseite der Exekutive (im Internet: http://www.ey.gov.tw. Am 29. 6. 2000).

Sub-System war der NRV der KMT-Regierung sehr ähnlich. Es zielte auf die nicht von bestehenden Berufs-Sozialversicherungen erfassten Personen zwischen 25 und 65 Jahren. Im Allgemeinen wurde eine bestimmte Beitragszeit für die Leistungsgewährung vorausgesetzt. Der Beitrag war für alle Versicherten einheitlich und lag bei 10% der monatlichen Vollrente, die sich auf 50% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben während der letzten zwei Jahre belief. Dabei waren die Regierung und die Versicherten jeweils für 20% und 80% des Beitrags verantwortlich. Die angesammelten Beiträge wurden jeweils auf zwei Konten zur Seite gelegt: 20% auf das Versicherungskonto, 80% auf das individuelle Sparkonto. Beim Ruhestand wurde der aufgelaufene Saldo vom individuellen Sparkonto nach der Umwandlung als Rente ausgezahlt; erreichte die Leistung nicht den gesetzlich garantierten Mindestbetrag (Altersrente: NT$ 3.000, entsprach dem Niveau der existierenden Alterszuschussprogramme), wurden sie aus dem Versicherungskonto unterstützt. Dem Entwurf zufolge sollten die Konten öffentlich verwaltet werden.

Während die rentenpolitischen Auseinandersetzungen in der Regierungszeit der KMT überwiegend außerhalb der Regierungsarena stattfanden, geschah der Diskurs bzw. der Konflikt über die zwei Rentenentwürfe sowohl innerhalb als auch außerhalb der DPP-Regierung.

Der Konflikt ergab sich zuerst aus der inneren Spaltung der DPP-Regierung, was als „Konflikt zwischen der *alten* (KMT) Bürokratie und der *neuen* (DPP) Regierung“ beschrieben wurde. Ohne Rücksicht auf die Sachverständigengutachten forderte die DPP das Bürgerrentensystem, das eigentlich nicht von der CEPD empfohlen worden war. So widersprach Liu, eine wichtige Fachbeamtin in der CEPD und Schlüsselperson bei der Planung des nationalen Rentensystems seit 1995, dem Konzept und kündigte öffentlich ihren Rücktritt an.[14]

Die Uneinigkeit bezog sich zwar auf die Ausgestaltung des Rentensystems, spiegelte aber die im Systemdesign ausgeprägten Gegensätze der Ideologien wider: die Solidarität beim Bürgerrentensystem vs. die Selbstverantwortung beim individuellen Kontosystem. Ohne sorgfältige Erwägungen über diese stark kontrastierenden Ideologien konnten die beiden Gesetzesentwürfe, die nur binnen zwei Monate erstellt wurden – die erfolgte vor allem ohne die Teilnahme von den Vertretern der Opposition sowie der sozialen Gruppe – weder als positive und gewichtige Neuerung begrüßt werden, noch vermochten sie einen Beitrag zur Bildung eines breiten politischen Konsenses, der während des „divided government“ besonders wichtig war, für den Aufbau eines nationalen Rentensystems zu leisten. Mangels des politischen Konsenses erklärte die DPP-Regierung im August 2000 keine Einführung der nationalen Rentenversicherung zum 1. Januar 2001.[15] Dadurch wurde die Planungsarbeit vorübergehend eingestellt.

[14] Vgl. Zeitungsartikel aus Economic Daily News am 1. September 2000 (im Internet: http://edn.udn.com).
[15] Vgl. Zeitungsartikel aus United Daily New am 28. August 2000.

Übersicht 5-2: Die Rentenentwürfe der DDP-Regierung 2000

	Spar-Versicherungs-System	Bürgerrentesystem
Ausgestaltung	1. staatliche Versorgung 2. Versicherung mit Festbeitrag-Kontosystem	staatliche Versorgung
Einbezogene Personen	1. Senioren über 65 Jahre, Schwerbehinderte und Weisen 2. Menschen zwischen 25 und 65 Jahre und nicht von bestehenden Berufs–Sozialversicherungen erfasst	Senioren über 65 Jahre, Schwerbehinderte und Waisen
Art der Leistungen	1. Alters-, Behinderten- und Waisen**zuschuss** 2. Alters-, Behinderten- und Hinterbliebene**nrente** und **Beerdigungszuschuss**	Alters-, Behinderten- und Waisenrente
Anspruchsvoraus-setzungen	1. **Alterszuschuss**: eine Wohnsitzregistrierung für 15 Jahre und ein dauerhafter Aufenthalt für 5 Jahre vor der Antragsstellung **Behindertenzuschuss**: Behinderte mit dem Behindertenausweis ab Stufe „schwer“ **Waisenzuschuss**: unter 18 Jahre und ohne Eltern 2. **Altersrente**: Vollendung des 65. Lebensjahres und eine Mindestzahl an Beitragsjahren (15 Jahre für Menschen unter 50 Jahre, „65 minus das Lebensjahr bei der Einführung des Systems“ für Menschen zwischen 50 und 64 Jahren) **Behindertenrente**: durch Krankheit oder Unfall verursachte Behinderung ab der Stufe „schwer“ bzw. Arbeitsunfähigkeit **Hinterbliebenenrente**: Tod der Versicherten oder der Bezieher der Alters- oder Behindertenrente **Beerdigungszuschuss**: Tod der Versicherten	**Altersrente**: eine Wohnsitzregistierung für 15 Jahre und ein dauerhafter Aufenthalt für 5 Jahre vor Antragsstellungen **Behindertenrente**: Behinderte mit dem Behindertenausweis ab Stufe „schwer“ **Waisenrente**: unter 18 Jahre und ohne Eltern
Berechnungsformel und Niveau der Leistungen (in NT$/ Monat)	1. Alters- und Behindertenzuschuss: 3.000, Waisenzuschuss: 2.000 2. Altersrente: Guthaben vom **Sparkonto**/ Durchschnittslebenserwartung der 65-Jährigen im Vorjahr nach der Umrechnung in Monate; Minimumleistung: 3.000 Behindertenrenten: (1) Behinderung mit der Stufe „sehr schwer “: 100 % der Vollrente (2) Behinderung mit der Stufe „schwer“: 80 % der Vollrente	Alters- und Behindertenrente: 3.000, Waisenrente: 2.000

	Spar-Versicherungs-System	Bürgerrentesystem
Berechnungsformel und Niveau der Leistungen (in NT$/ Monat)	Hinterbliebenenrente: (1) Ehepartnerrente: 40 % der Vollrente; (2) Kinderrente: 60 % der Vollrente für einen arbeitsfähigen hinterbliebenen Elternteil 80 % der Vollrente für einen arbeitsunfähigen hinterbliebenen Elternteil 20 % der Vollrente als zusätzliche Leistung für jedes Kind bis zur maximalen Leistung mit 100% der Vollrente (3) Elternrente: 40 % der Vollrente, 20 % der Vollrente als zusätzliche Leistung für jedes Kind bis zur maximalen Leistung von 100 % der Vollrente Beerdigungszuschuss: 10 Monate Vollrente	
Finanzierung	1. **Volkszuschussfonds**: Haushaltsmittel, Soziallotto, Verkauf öffentlichen Vermögens und Fondserträge 2. **Spar-Versicherungs-Fonds**: (1) Versicherungskonto: 20 % der Beiträge (2) Sparkonto: 80 % der Beiträge Vollrente = 50 % der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben pro Person in den letzten zwei Jahren; angepasst nach dem Durchschnitt der Preis- und Reallohnentwicklung Festbeitrag = 10 % der Vollrente Beitragsanteil = Regierung: 20 %, Versicherte: 80 %; für Einkommensschwache und Behinderte übernimmt die Regierung 25 % bis 100 % des Beitrags 20 % des Festbeitrags werden auf das Versicherungskonto eingezahlt; 80 % des Festbeitrags werden auf das individuelle Sparkonto eingezahlt.	**Volksrentenfonds**: 20 % der mehrwertsteuerpflichtigen Summe, Haushaltsmittel, Soziallotto, Fondserträge

Quelle: CEPD 2000b.

Der Streit um die Rentenentwürfe außerhalb der DPP-Regierung fand vorwiegend im Parlament statt. Neben dem von der KMT angefertigten Entwurf zur NRV gab es noch zwei von DPP-Abgeordneten (Gien und Shen) eingebrachte Entwürfe von 1999.[16] Da zwischen diesen Entwürfen beträchtliche Unterschiede bestanden – die sich in der Ausgestaltung, im Finanzierungsverfahren, in der Höhe des Beitragssatzes und Leistungsniveaus, der Leistungsart sowie in der Gewährung des Alterszuschusses ausprägten –, konnte die DPP-Regierung aufgrund des schwer herzustellenden Konsenses keine endgültige Entscheidung treffen. So beauftragte sie das Staatsforschungsinstitut im Dezember 2000 mit der Evaluation der drei wichtigsten Rentenentwürfe – der Entwürfe jeweils über das Bürgerrentensystem, das Spar-Versicherungs-System (DPP) und die NRV (KMT) – und wollte die Rentenkontroverse nicht durch politische Verhandlung mit der Opposition, sondern durch ein Sachverständigengutachten klären. Da aber unter den beteiligten Experten und Wissenschaftlern wegen der Meinungsverschiedenheiten kein Konsens bestand, wurde auch kein konkreter Politikvorschlag in dem im August 2001 veröffentlichten Gutachten gemacht. Erst nach der Parlamentswahl Ende 2001, die das Mehrheitsverhältnis der Parteien veränderte, bemühte sich die DPP-Regierung Anfang 2002 erneut um die Konzipierung des nationalen Rentensystems.

3. Die Konferenz über die Wirtschaftsentwicklung 2001 und die neuen Diskussionen über die Reform der bAV: das Reformkonzept über die bAV mit drei Ausgestaltungen

Die Reform der bAV wurde aufgrund der erstmals negativen Wachstumsrate seit den Ölkrisen und einer Rekordhöhe der Arbeitslosenquote im Jahr 2001 im Rahmen des staatlichen Projektes zur Förderung der Wirtschaft neu diskutiert. Verglichen mit dem Alterswohlfahrtszuschuss und der Planung des nationalen Rentensystems, die stark von den politischen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und der Opposition beeinflusst wurden, spiegelte die Reform der bAV diverse Interessen von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der Regierung wider.

Um für die augenfällige fallende Konjunktur und steigende Arbeitslosigkeit angemessene Strategien auf der Grundlage eines breiten sozialen Konsenses zu formulieren, berief Staatspräsident Chen im August 2001 eine Beratungskonferenz für die Wirtschaftsentwicklung ein.[17] Die 120 eingeladenen Teilnehmer umfassten Abgeordnete, Führer aller Parteien, Wissenschaftler, Vertreter von Arbeitnehmern und Unternehmen sowie Verwaltungsvertreter. Behandelt wurden die Themen über die Produktion, die Investitionen, den Finanz- und Arbeitsmarkt sowie die Beziehung zur VR China. Um die durch steigende Arbeitslosigkeit erzeugten negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen abzufedern, stand dabei auch die Reform der bAV auf der Tagsordnung.

[16] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).
[17] Vgl. Beratungskonferenz für die Wirtschaftsentwicklung (im Internet: http://www.ey.gov.tw, August 2001).

Selbst wenn zwischen der Regierung, den Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer über die Notwendigkeit einer Reform der bAV Konsens bestand, äußerten sie verschiedene Ansichten über die Ausgestaltung der zukünftigen bAV. Während die Regierung aufgrund der niedrigen Direktkosten für den Staatshaushalt das System mit individuellen Konten befürwortete, unterstützten die Vertreter der Arbeitnehmer eine solidarische Sozialversicherung. Die Arbeitgeber neigten zur Sichtweise der Regierung und forderten einen niedrigen Beitragssatz. Letztlich wurde ein Kompromiss geschlossen, der Folgendes umfasste: Im Rahmen einer Gewährleistung des Anwartschaftsschutzes sollte das neue System der bAV auf drei Institutionen beruhen – einem System mit individuellen Konten, einer Sozialversicherung und einem von Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbarten „tragbaren" Betriebsrentensystem. Dabei konnten die Arbeitnehmer zwischen den drei Institutionen wählen. Nach wie vor waren die Arbeitgeber allein für die Finanzierung der neuen bAV verantwortlich. Der Beitragssatz sollte von 2% nach und nach auf 6% der Arbeitslöhne erhöht werden. Als wichtigster Punkt galt: Der Staat sollte durch die Einführung des neuen Systems nicht finanziell belastet werden.[18]

Dem erwähnten Kompromiss gemäß fertigte das *Council of Labor Affairs* (CLA) ohne weitere detaillierte Diskussionen und Debatten binnen drei Monaten den „Gesetzesentwurf über das Altersruhegeld für Arbeitnehmer" an, der im Dezember 2001 im Parlament vorgelegt wurde. Dem Entwurf zufolge sollte die künftige bAV aus drei Institutionen bestehen – ein öffentlich verwaltetes individuelles Kontosystem, eine öffentlich geregelte Rentenversicherung und eine vereinbarte Betriebsrentenversicherung. Da die Parlamentswahl im Dezember 2001 stattfand, wurde diese Gesetzesvorlage nicht diskutiert; sie wurde aber in der neuen Legislaturperiode (seit Februar 2002) im Exekutiv-Yuan erneut eingereicht (Chen 2002).

Die Veränderung der Machtverhältnisse der Parteien und die Entwicklung des Alterssicherungssystems

Während die durch das „divided government" nach dem ersten Regierungswechsel 2000 erzeugten heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen der DPP-Regierung und der von der KMT geleiteten Opposition die Entwicklung des Alterssicherungssystems hemmten, wurden die Staus durch die Veränderung der Machtverhältnisse der Parteien aufgehoben, die sich in der Formierung neuer politischer Parteien bzw. Parteienblöcke prägte und aus dem Ergebnis der Parlamentswahl Ende 2001 entstand.

1. Formierung neuer politischer Parteien bzw. Parteienblöcke und die Veränderung der Machtverhältnisse der Parteien

[18] Vgl. Fn. 17 dieses Kapitels.

Übersicht 5-3: Zahl der Sitze und Stimmenanteile der wichtigsten Parteien im Parlament und in der Präsidentschaftswahl

Daten	KMT	PFP	NP	Pan-Blau[1]	DDP	TSU	Pan-Grün[1]	Sonstige	Insgesamt
Präsidentschaftswahl (Stimmenanteil, in %)									
März 1996	54,0	-	-	-	21,3	-	-	24,7	100
März 2000	23,1	36,8	0,1	-	39,3			0,7	100
März 2004		49,9	-	-	50,1	-	-	-	100
Parlamentswahl (Zahl der Sitze und Stimmenanteil, in % und Klammern)									
Dez. 1998	123	-	11	134	70	-	-	21	225
	(54,7)		(4,9)	(59,6)	(31,1)			(9,3)	(100)
Mai 2000[2]	114	17	8	139	64	-	-	17	225
	(50,7)	(7,5)	(3,6)	(61,8)	(28,4)			(7,6)	(100)
Dez. 2001	68	46	1	115	87	13	100	10	225
	(30,2)	(20,4)	(0,4)	(51,1)	(38,7)	(5,8)	(44,5)	(4,4)	(100)
Dez. 2004	79	34	1	114	89	12	101	10	225
	(35,1)	(15,1)	(0,4)	(50,7)	(39,6)	(5,3)	(44,9)	(4,4)	(100)

Anmerkungen:

[1] Die Zahl der Sitze und der Stimmenanteil für Pan-Balu und Pan-Grüne werden gegeben, wenn es mehr als eine Partei im jeweiligen Block gibt.

[2] Obwohl es keine Parlamentswahl im Mai 2000 gab, wurde das Mehrheitsverhältnis im Parlament durch die Gründung der PFP im März 2000 geändert, für die sich 17 Abgeordnete entschieden.

Quelle: Central Election Commission und Wu 2007: 210.

Durch die Entstehung neuer politischer Parteien ist die interparteiliche Konkurrenz komplizierter geworden. Während in den 1990er Jahren zwei oder zwei-plus Parteien im politischen Wettbewerb von Bedeutung waren, gab es bei der Parlamentswahl 2001 fünf wichtige Parteien. Wie im dritten Kapitel erwähnt, entstanden die sich neu formierenden Parteien aus den innerparteilichen Konflikten der KMT. Sie sind die „Abspaltengen" der KMT, aber keine auf die Interessenrepräsentation zielenden Parteien wie die Grünen in Europa (Kitschelt 1989). Dadurch betraf der Konflikt zwischen den Parteien eher die politischen aber wenig die sozio-ökonomischen Themen, obwohl die politische Gegensätzlichkeit eine Zusammenarbeit zwischen den Parteien bei der Sozialpolitik beeinträchtigen konnte.

Durch die Präsidentschaftswahl 2000, bei der insgesamt fünf Gruppen kandidierten,[19] spaltete sich die KMT weiter. Mit einem Stimmenanteil von 23,1% erlebte die KMT eine historische Niederlage, die nicht nur zur Gründung der *People First Party* (PFP) am 31. März 2000 vom damaligen KMT-Generalsekretär Soong, sondern auch zum Rücktritt Lee Teng-huis vom Parteivorsitz führte.[20] Daraufhin holte Lee zum Schlag gegen die KMT aus und gründete im August 2001 eine neue Partei, die *Taiwan Solidarity Union* (TSU), die sich ausschließlich für die Unabhängigkeit Taiwans einsetzte und darauf zielte, die regierende DPP im Parlament zu unterstützen. In der Parlamentswahl Ende 2001 dominierten aufgrund des ersten Regierungswechsels die politischen Themen: Die DPP erklärte die Wahl als Unterstützung für eine „vollständige" DPP-Regierung; die KMT hielt die Wahl für die Rückeroberung ihr Macht; die PFP und die TSU, die zum ersten Mal an der Wahl beteiligt waren, behaupteten jeweils ihre politische Bedeutung und versuchten damit ihre Stelle im politischen System zu konsolidieren. In der Parlamentswahl Ende 2001 gewann keine der fünf wichtigsten Parteien die absolute Mehrheit. Aufgrund der ähnlichen *politischen* Position, wie im dritten Kapitel erwähnt, formierten sich zwei Parteienblöcke im Parlament, die sich jeweils „Pan-Grün" (DPP und TSU) und „Pan-Blau" (KMT, PFP und NP) nannten (Übersicht 5-3). Sie unterschieden sich vornehmlich durch ihre Stellung zur Unabhängigkeit (Pan-Grün) vs. Wiedervereinigung (Pan-Blau).

Während das oppositionelle „Pan-Blau" vor der Parlamentswahl 2001 aufgrund der starken Position der KMT relativ solid war und als Protest gegen die Minderheitsregierung der DPP fast alle Gesetzesentwürfe der DPP herausfordern wollte und dies somit zur politischen Sackgasse führte, veränderte sich die Lage der Opposition nach der Parlamentswahl Ende 2001. Bei dieser Wahl erlebte die KMT wieder eine Niederlage. Ihr Stimmenverlust entsprach ungefähr dem Gewinn der PFP, die zum ersten Mal an der Wahl beteiligt war (Übersicht 5-3). Das „Pan-Blau" hatte damit eine knapp Mehrheit (114 von 225 Sitzen) im Parlament. Allerdings konnte die KMT durch diese Niederlage nicht mehr allein die Schlüsselstellung im legislativen Prozess einnehmen, während dagegen die DPP die größte Partei im Parlament war. Da die KMT aufgrund des

[19] Diese waren die KMT, DPP, NP und zwei unabhängige Kandidatengruppen, die hauptsächlich vormalige KMT-Mitglieder waren.
[20] Zu Angaben über das Wahlergebnis vgl. Central Election Commission.

Verlustes der Mehrheitsposition nicht einmal mehr die relativ stärkste Kraft war und die gestärkte PFP nicht allein die Opposition im Parlament dominierend führen konnte, gaben die zwei Parteivorsitzenden der KMT und der PFP zusammen eine Erklärung ab, dass sie die Befugnis der Staatspräsidenten zur Berufung des Premierministers nicht mehr in Frage stellen und auch nicht an der DPP-Regierung teilnehmen, sondern nur die Rolle der Opposition spielen wollten (Wu 2005: 116). Sie stellte deshalb nunmehr vornehmlich die umstrittenen politischen Themen in Frage, wie z.B. das Referendumgesetz 2003, und belegte die Sozialpolitik nicht mehr mit einem Boykott. Durch die Änderung der politischen Konstellation der Parteien und des Verhaltens der Opposition im Parlament wurden die legislativen Blockaden bei der Alterssicherungspolitik gebrochen. So entfaltete sich das Alterssicherungssystem nach der Parlamentswahl Ende 2001 bis zur Präsidentschaftswahl im März 2004, worauf im Folgenden eingegangen wird.

2. Die Entwicklung des Alterssicherungssystems: die erfolgreiche Einführung und der Ausbau des Alterswohlfahrtszuschusses vs. die gescheiterte Implementierung der nationalen Rentenversicherung

(1) Einführung und Ausbau des Alterswohlfahrtszuschusses

A. „Wiederbelebung“ des Alterswohlfahrtszuschusses im Mai 2001 und ihre Einführung im Mai 2002

Zehn Monate nach dem gescheiterten Versuch zur Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses wurde das Thema durch die Aktivitäten der Wohlfahrtsverbände für Senioren kurz vor der ersten Jubiläumsfeier der DPP-Regierung im Mai 2001 wiederbelebt.

Wie im letzten Abschnitt erwähnt, sollte die DPP-Regierung dem Verhandlungskompromiss zufolge einen Rentenentwurf im September 2000 anfertigen, der die Funktion des Alterswohlfahrtszuschusses übernehmen sollte. Nach einem erbitterten Streit konnte sich die DPP nicht auf einen Kompromiss mit der oppositionellen KMT über die Ausgestaltung des künftigen Rentensystems einigen. So erklärte die DPP-Regierung im August 2000: Die Einführung der nationalen Rentenversicherung konnte nicht rechtzeitig zum 1. Januar 2001 erfolgen. Dies erregte den Ärger des *Wohlfahrtsverbandes für die Förderung der sozialen Wohlfahrt für Senioren* (im Folgenden: Wohlfahrtsverband für Senioren). Mit dem Aufruf zu einer großen Demonstration am 10. Mai 2001, also kurz vor der ersten Jubiläumsfeier der DPP-Regierung, wurde zweierlei von der Regierung gefordert:[21] *Erstens* sollte die Gesetzesvorlage über den Alterswohlfahrtszuschuss wieder dem Parlament vorgelegt werden; die für 2001 benötigten Mittel sollten im Staatshaushalt

[21] Eigentlich hat der Wohlfahrtsverband für Senioren zusammen mit einigen seniorenfreundlichen KMT-Abgeordneten die Innenministerin Chang im Juni 2000 besucht und zielte darauf, die im Gesetzesentwurf über den Alterswohlfahrtszuschuss verankerten Restriktionen für Einkommensschwache zu streichen. Wegen der ablehnenden Haltung des Innenministeriums und der parlamentarischen Verhandlung über die Einführung des nationalen Rentensystems war das vergeblich (Shi 2001: 136 f.).

bereitgestellt werden. *Zweitens* sollte das Gesetz über das nationale Rentensystem nach einem festen Zeitplan fertiggestellt werden. Während eines Besuchs aller wichtigen Parteien am Arbeitertag sammelte der Wohlfahrtsverband für Senioren für seinen Aufruf Unterschriften der Parteien (Wohlfahrtsverband für Senioren 2001a). Nachdem die Regierung der ersten Forderung schnell nachgegangen hatte, wurde die geplante Demonstration abgesagt (Wohlfahrtsverband für Senioren 2001b). Dennoch konnte der Gesetzesvorlage über den Alterswohlfahrtszuschuss erst nach der Veränderung des parteilichen Machtverhältnisses im Parlament zugestimmt werden.

Im März 2002 legten die KMT und die PFP zusammen eine Gesetzesvorlage über den Alterswohlfahrtszuschuss im Parlament vor. Es sollte als Übergangsmaßnahme für die Alterssicherung der einkommensschwachen Senioren vor der Einführung des allgemeinen Rentensystems dienen bzw. rückwirkend zum 1. Januar 2002 in Kraft treten. Aus fiskalischen Gründen gab es nach wie vor viele restriktive Anspruchsvoraussetzungen und vor allem wurde der Haushaltsanteil dieser Leistung auf unter 1% der Gesamtausgaben der Zentralregierung festgesetzt.[22]

Weil in dieser Zeit neben dem Regierungsentwurf nur ein einziges Konzept von den Oppositionsparteien zur Abstimmung vorgelegt wurde und sich Regierung und Opposition bei den zuvor äußerst umstrittenen Anspruchsvoraussetzungen einander angenähert hatten, wurde im Mai 2002 der Regierungsentwurf – das im Juni 2000 angefertigte Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss – mit kleinen Änderungen verabschiedet.[23] Das Gesetz trat rückwirkend ab 1. Januar 2002 in Kraft. Zusätzlich wurde aufgrund der niedrigen Lebenserwartung der Ureinwohner ein Gesetz mit den gleichen Leistungen für die Ureinwohner zwischen 55 bis 64 Jahren erlassen. Die Bevölkerung ab 65 Jahren und die Ureinwohner zwischen 55 und 64 Jahren, soweit sie sich in den vergangenen drei Jahren mehr als 183 Tage auf Taiwan aufgehalten haben, haben einen Anspruch auf den Alterswohlfahrtszuschuss von NT$ 3.000 im Monat (§ 3 Abs. 1-7 des Gesetzes über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss). Dabei sind folgende Personen ausgenommen:

- wer sich im staatlichen Altersheim aufhält;
- öffentlich Bedienstete, die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung erhalten haben, und Ureinwohner, die öffentlich Bedienstete oder Arbeitnehmer/Angestellte sind;
- die Bezieher der Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen;[24]
- Empfänger des Alterszuschusses für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen, des Lebensunterhaltszuschusses für Behinderte, des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer oder der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen; Ureinwohner, die Empfänger des Lebensunter-

[22] Zur Gesetzesvorlage über den Alterswohlfahrtszuschuss der KMT und der PFP vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[23] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[24] Von der Summe der Alterspauschale werden nach der Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses monatlich NT$ 3.000 nominal abgezogen. Erst wenn die Summe Null beträgt, ist der Bezieher der Alterspauschale berechtigt, den Alterswohlfahrtszuschuss zu beantragen.

haltszuschusses für Behinderte oder der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen sind;
- wer ein jährliches steuerpflichtiges Einkommen von über NT$ 500.000 hat;
- wer Immobilien im Wert von über NT$ 5 Millionen besitzt; und
- wer im Gefängnis sitzt.

Von der neuen Maßnahme wurden somit nicht nur die „reichen" Senioren ausgeschlossen, sondern auch die Personen, die – ungeachtet der Leistungshöhe – über Altersleistungen aus den Berufs-Sozialversicherungen und Altersversorgungen sowie über Leistungen aus den staatlichen Zuschussprogrammen verfügen konnten. Trotzdem wurde somit das Basisalterssicherungssystem ausgebaut; ungefähr 20% der Bevölkerung über 65 Jahre wurden in das Wohlfahrtssystem integriert.[25]

B. Verschiedene Vorschläge von Abgeordneten zur Revision des Alterswohlfahrtszuschusses und die Lockerung der Anspruchskriterien vom Juni 2003

Aufgrund der restriktiven Anspruchsvoraussetzungen konnten die Arbeiternehmer über 65 Jahre, die eine Alterspauschale aus der Arbeiterversicherung bekommen hatten, keinen Alterswohlfahrts-zuschuss erhalten. So beschwerten sie sich darüber bei Abgeordneten in ihrem Wahlkreis. Wie im dritten Kapitel erwähnt, stellt der „constituency service" eine der wesentlichen Aufgaben der Parlamentsabgeordneten in Taiwan dar. Angesichts dieser Beschwerden übten viele Abgeordneten schon eine Woche nach dem Erlass des Gesetzes über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss scharfe Kritik an den Anspruchsvoraussetzungen. Dementsprechend machten sie Vorschläge zur Gesetzesnovellierung. Allein im Juni 2002 wurden fünf Revisionsentwürfe ins Parlament eingebracht; bis Ende 2002 wurden fünf weitere Entwürfe hergestellt.[26]

Mit der Ausnahme eines Entwurfs, der eine Volksrente für die Bevölkerung ab 65 Jahren bei einer bestimmten Mindestaufenthaltszeit vorschlug, bestand der zentrale Punkt der meisten Revisionsentwürfe darin, den Ausschluss der Bezieher der Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen aufzuheben. Die Regierungserklärung hatte neben den „reichen" Senioren die Bezieher der *staatlichen* Altersleistungen als Zielpersonen ausgeschlossen und zwar ohne Rücksicht darauf, welche Institution diese Altersleistungen gewährt, sei es nur die Berufs-Sozialversicherung, die Altersversorgung oder das staatliche Zuschussprogramm. Hier stimmten die meisten Abgeordneten mit der Regierung nicht überein. Sie betrachteten die Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen als Gegenleistung für die Beiträge der Versicherten bzw. als „verdiente" Leistung. So sollten die Bezieher dieser Leistung nicht mit den Beziehern von Altersleistungen aus dem staatlichen Zuschussprogramm oder der Altersversorgung gleichgestellt werden, da der staatliche Alterszuschuss und die Altersversorgung keine oder eine

[25] Zu Angaben über die Zahl der Leistungsempfänger vgl. Bureau of Labor Insurance (im Internet: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054).
[26] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

geringe Gegenleistung erforderten. Dabei wurde die Ausschließung der Arbeitnehmer als besonders ungerecht angesehen, weil die Beiträge für die Arbeiterversicherung überwiegend von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entrichtet wurden und somit die Alterspauschale der Arbeiterversicherung keine „staatliche“ Altersleistung charakterisierte. Unter diesem Druck formulierte die Regierung neue Anspruchsvoraussetzungen in ihrem Revisionsentwurf.[27]

Durch die dauerhafte und intensive Kritik kamen alle Parteien im Juli 2003 überein, diese Regelung im § 3 Abs. 3 des Gesetzes über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss zu streichen. Dies galt auch für die Ureinwohner. Somit konnten die Bezieher der Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen nun den Antrag auf diese Leistung rückwirkend zum 1. Januar 2002 stellen.[28] Da die Staatsbeamten und Lehrer der öffentlichen Schulen neben der Alterspauschale meistens noch Leistungen aus der staatlichen Altersversorgung bezogen und deswegen die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllten, kam die Abschaffung dieser Regelung vorwiegend Arbeitnehmern zugute. Nun wurden ungefähr 30% der Über-65-Jährigen vom Alterswohlfahrts-zuschuss erfasst.

(2) Die gescheiterte Implementierung der nationalen Rentenversicherung

A. Die Änderung des Regierungsentwurfs zur Rentenversicherung 2002 und die wesentlichen Inhalte der Gesetzesvorlage über die NRV

Die Entwicklung des Alterswohlfahrtszuschusses wirkte entscheidend auf die Konstruktion des nationalen Rentensystems aus. Als der Alterswohlfahrtszuschuss, der dem Alterszuschuss im **Entwurf über das Bürgerrentensystem** von 2000 gleicht, Anfang 2002 – wie eben erwähnt – wieder in die parlamentarische Diskussion eingebracht wurde, konzipierte das Exekutiv-Yuan entsprechend den zentralen Elementen des Entwurfs über das **Spar-Versicherungs-System** eine Gesetzesvorlage im April 2002. Diese stieß auf den erbitterten Widerstand der Wohlfahrtsverbände. Sie lehnten ein Rentensystem mit individuellen Konten ab, da es vornehmlich aus finanziellen bzw. fiskalischen Erwägungen seitens der Regierung beruhte und zu keiner positiven Einkommensverteilung führen konnte. Stattdessen forderten sie ein solidarisches Rentensystem mit angemessenem Leistungsniveau, durch das die allgemeinen Lebensbedürfnisse der älteren Menschen gedeckt werden sollten. Bei der im Mai 2002 einberufenen Nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt wurde der Rentenentwurf der Regierung von den meisten Teilnehmern abgelehnt. Direkt ins Herz des ganzen Entwurfvorhabens zielten sie die Kritik: Hier sei lediglich die Verantwortung auf den Einzelnen geschoben worden, während das Hauptziel des

[27] Da in der Arbeiterversicherung die Regierung je nach Sektoren verschiedene Beitragsanteile übernimmt, also 10% für normale Arbeitnehmer, 40% für Arbeitnehmer ohne bestimmte Arbeitgeber, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind, 80% für Fischer und 20% für ausländische Seeleute, wurde die Summe der Alterspauschale der Arbeiterversicherung, die monatlich abgezogen wurde (NT$ 3.000 nominal), im Revisionsentwurf neu definiert. So betrug z.B. die abzuziehende Höhe dieser Alterspauschale für normale Arbeitnehmer bzw. für Arbeitnehmer ohne bestimmte Arbeitgeber jeweils 10% bzw. 40% dieser Alterspauschale.

[28] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

Alterssicherungssystems, einen angemessenen Lebensunterhalt im Alter zu gewähren, glatt verfehlt worden sei (Innenministerium 2002). Da sich der Druck auf die DPP-Regierung bei der Konferenz verstärkte, gab die Regierung das Gesetzesvorhaben über das Spar-Versicherungs-System auf und behielt mit einigen Modifikationen den Rentenentwurf der KMT bei, also den Entwurf über die Nationale Rentenversicherung von 1998.

Kurz nach der Konferenz fertigte das Innenministerium den Gesetzesentwurf über die Nationale Rentenversicherung (NRV) an und legte ihn im Exekutiv-Yuan vor. Sechs Sitzungen später, im Juni 2002, wurde die Gesetzesvorlage über die NRV ins Parlament eingebracht. Die DPP-Regierung schloss also innerhalb eines Monats die Verwaltungsarbeit für Maßnahmen eines künftigen Rentensystems ab.[29]

Ähnlich wie der Rentenentwurf der KMT von 1998 wurde das geplante Rentensystem trotz seines Namens „nationale Rentenversicherung" nicht als universale Institution konzipiert, sondern ausschließlich für die nicht sozialversicherten Personen zwischen 25 und 64 Jahre eingerichtet.[30] Landwirte und die Bezieher der Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen konnten freiwillig teilnehmen. Anders als der Rentenentwurf von 1998, in dem die Orientierung des Umbaus der bestehenden Berufs-Sozialversicherungen entsprechend den Prinzipien „Verwaltungstrennung und Inhaltsintegration" festgelegt war, wurde dieses Thema in der NRV 2002 überhaupt nicht behandelt. Die Höhe des Beitrags sowie der Beitragsanteil der Regierung und der Versicherten entsprachen dem Rentenentwurf der KMT. Für die Einkommensschwachen und Behinderten übernahm die Regierung je nach der Höhe der Haushaltseinkommen und der Behinderung 40% bis 100% des Beitrags. Die Pflichtbeiträge für die in direkter Linie Verwandten und den Ehepartner waren im Gesetz verankert. Die Höhe der monatlichen Vollrente wurde für das Einführungsjahr auf NT$ 7.500 festgelegt, also ungefähr 50% der durchschnittlichen Monatskonsumausgaben der letzten zwei Jahre.

Die Leistungen gliederten sich in die Alters- und Behindertenrente sowie in den pauschalen Beerdigungs- und Hinterbliebenenzuschuss. Bei der Vollendung des 65. Lebensjahres konnte der Versicherte den Antrag auf die Altersrente stellen. Folgende Berechnungsformel wurde zugrunde gelegt:

- Betrug die Versicherungszeit weniger als 5 Jahre, wurde nur eine *Alterspauschale* – für jedes Jahr ein Leistungsniveau wie eine monatliche Vollrente – gezahlt;
- Überstieg die Versicherungszeit 5 Jahre, wurde eine monatliche *Altersrente* wie folgt berechnet:
  Höhe der monatlichen Vollrente x (Zahl der Versicherungsjahre/ Zahl der für die Gewährung der Vollrente benötigten Jahre).[31]

[29] Vgl. Innenministerium (im Internet: http://www.noi.gov.tw/09/new09htm).
[30] Zu den Informationen in diesem Abschnitt, vgl. Der Gesetzesentwurf über die NRV, Innenministerium 2002a.
[31] In der Regel waren 40 Versicherungsjahre für die Gewährung der Vollrente erforderlich.

Dabei wurde eine Minimumrente garantiert, die der Höhe des Alterswohlfahrtszuschusses entsprach (NT$ 3.000).

Sollte der Versicherte durch Krankheit oder Unfall ab der Stufe „schwer“ behindert bzw. arbeitsunfähig werden, konnte er eine monatliche Behindertenrente beziehen, die sich jeweils für die Behinderung mit der Stufe „sehr schwer“ bzw. „schwer“ auf 40% bzw. 20% des Niveaus der monatlichen Vollrente belief. Beim Todesfall des Versicherten wurde der einmalige Beerdigungszuschuss von 5 monatlichen Vollrenten gezahlt; der Hinterbliebenenzuschuss wurde folgendermaßen gezahlt:

- Betrug die Versicherungszeit weniger als 1 Jahr, wurde der Hinterbliebenenzuschuss von 5 monatlichen Vollrenten gewährt;
- Überstieg die Versicherungszeit 1 Jahr, wurde neben dem erwähnten Hinterbliebenenzuschuss eine monatliche Vollrente für je zwei Versicherungsjahre gewährt.

Wie die bisher eingeführten Sozialversicherungen, flossen die angesammelten Beiträge in einen öffentlich verwalteten Fonds für die NRV; die Regierung garantierte wie immer Minimumerträge für den Fonds und die Leistungsauszahlung.

B. Zwei Rentengesetzentwürfe von Abgeordneten und die Rentenkontroverse im Parlament

Nach der Veröffentlichung des Regierungskonzepts über die NRV 2002 brachten in demselben Jahr der DPP-Abgeordnete Shen und die KMT zwei Rentengesetzesentwürfe ins Parlament ein.[32]

Die Tatsache, dass durch den von der KMT-Regierung aufgestellten Rentenentwurf eine rentenpolitische Grenze markiert wurde, die für andere Parteien nur schwer zu überschreiten war, ließ sich dadurch erkennen: Sieht man vom Bürgerrentensystem ab, stützten sich die zentralen Elemente der Rentenkonzepte der DPP-Regierung auf den Rentenentwurf der KMT, z.B. das Konzept über das „Spar-Versicherungs-System“ (2000) und die Gesetzesvorlage über die NRV (2002) auf den Entwurf über die Nationale Rentenversicherung von 1998. So erstaunt es nicht, dass die Rentenentwürfe der derzeitigen *oppositionellen* KMT und der *regierenden* DPP ähnlich waren. Die KMT legte 2002 eine neue Rentengesetzesvorlage im Parlament vor, die ihrem Entwurf über die NRV von 1998 zugrunde lag. Verglichen mit dem Rentenentwurf von 1998 versuchte die KMT mit günstigen Bedingungen für die Versicherten zu zeigen, dass sie besondere Sympathie für die Alterseinkommenssicherung der Senioren hatte, und vor allem damit ihre „credits“ zu gewinnen: Sie legte also in der Rentengesetzesvorlage von 2002 einen niedrigen Beitragssatz, ein höheres Leistungsniveau bzw. einen höheren Beitragsanteil der Regierung fest.

[32] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw). Der im Folgenden zu erwähnende Inhalt der Rentengesetzesentwürfe vom DPP-Abgeordneten Shen und der KMT ist auch im Law System zu finden.

Der DPP-Abgeordnete Shen, der sich in die Materie stärker einarbeiten konnte und dem hier eine Schlüsselposition zukam, forderte ein umfassendes und allgemeines Rentensystem. Er skizzierte ein *vorübergehendes* Rentensystem mit individuellen Konten für die nicht sozialversicherten Menschen. Die einbezogenen Zielpersonen glichen denen des Rentenentwurfs der DPP und der KMT. Die Regierung sollte einen Festbeitrag auf das individuelle Konto zahlen. Sollten die Zielpersonen auch Beiträge dazu leisten, so erhöhte sich der von der Regierung zu leistende Beitrag. Verglichen mit den Hinterbliebenen wurde die Unterstützung für Behinderte durch einen eigenen Behindertenzuschuss mit hohem Niveau besonders betont.

Die Auseinandersetzung über die Rentenpolitik fand zu dieser Zeit im Parlament statt. Trotz der programmatischen Annäherung zwischen der DPP und der KMT beim Alterswohlfahrtszuschuss waren die ausschlaggebenden Themen im Rentenentwurf – die Höhe des Beitrags und das Leistungsniveau – immer noch umstritten. Sogar die DPP-Abgeordneten konnten sich nicht auf den Rentenentwurf ihrer Partei einigen. Folglich war die erste Lesung der drei Gesetzesentwürfe der DPP, der KMT und des Abgeordneten Shen im Mai 2003 nicht erfolgreich. Ferner wurde durch die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses die Lücke des Wohlfahrtssystems für die Alterseinkommenssicherung deutlich geschlossen. Ende 2002 wurden über 70% der Menschen über 65 Jahre vom Basisalterssicherungssystem erfasst. Dadurch verringerte sich der soziale bzw. der politische Bedarf an einer nationalen Rentenversicherung. Nach der Parlamentswahl 2004 wurde die Gesetzesvorlage über die NRV in der neuen Legislaturperiode (seit Februar 2005) im Exekutiv-Yuan erneut eingereicht. Seitdem stellte die Planung der nationalen Rentenversicherung nicht mehr vornehmlich die Aufgabe der dafür zuständigen Verwaltungen wie CEPD oder Innenministerium dar. Stattdessen übernahm der Minister ohne Portefeuille im Exekutiv-Yuan diese Arbeit. Durch direkte und eher persönliche Aktivitäten des Ministers ohne Portefeuille waren sowohl horizontale als auch vertikale Kooperationen und Koordination zwischen den Verwaltungen bis zum Ende der DPP-Regierungszeit nicht mehr zu erkennen.[33]

(3) Novellierung des Gesetzes über Arbeiterversicherung 2003 und die Versicherung für Beamte und Lehrer 2004

Die nach dem Regierungswechsel 2000 erfolgte Gesetzesnovellierung der Berufs-Sozialversicherungen, die sich aufgrund neuer sozialer Bedürfnisse oder aus Problemen des Systems ergab und keine große Veränderung bracht, berührte keinen offensichtlichen Interessenkonflikt und erregte somit kaum Aufmerksamkeit im Parlament und in der Öffentlichkeit.

Nach der Regierungserklärung sollten aufgrund der schwankenden Konjunktur neue Sicherungsmaßnahmen für Arbeitnehmer eingeführt werden. Durch die Revision des Arbeiter-

[33] Dies war die Information in einem Gespräch mit dem Leiter im Exekutiv-Yuan Herrn Gia (am 20. März 2007).

versicherungsgesetzes vom Januar 2003 wurde eine neue Möglichkeit geschaffen, den öffentlich verwalteten Versicherungsfonds für Arbeitnehmer anzuwenden. Zusätzlich zu den bisherigen Verwaltungsmethoden des Versicherungsfonds – Sparen in öffentlichen oder in den von der zuständigen Behörde angeordneten Banken und Kauf staatlicher Schuldpapiere – werden den Versicherten der AV nun ein Darlehen aus diesem Fonds gewährt.[34]

Dem im Juli 2002 im Parlament vorgelegten Änderungsentwurf über die Versicherung für Beamte und Lehrer (VfBL) wurde im Dezember 2004 zugestimmt. Ab Januar 2005 werden den Versicherten der VfBL, die vor der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für die Altersleistung außer Dienst getreten sind und weiterhin an der Arbeiter- oder Militärversicherung teilnehmen bzw. dort in Ruhestand treten, eine Anwartschaft auf die Altersleistung der VfBL eingeräumt.[35]

Die Transformation der politischen Parteien, Polarisierung der Wahlkampfpolitics und die Entwicklung des Alterssicherungssystems

1. Die Transformation der politischen Parteien

Die durch den ersten Regierungswechsel erzeugte Transformation der politischen Parteien erfolgte vorwiegend in der KMT. In den 1990er Jahren konsolidierte die KMT durch ihre Flexibilität ihre politische Mehrheitsposition und definierte sich – trotz des Beibehaltens vieler signifikanter leninistischer organisatorischer Erbschaften – als Catch-All-Partei (Chu 2001: 294). Ihr gelang es, nicht nur nach der Demokratisierung wichtige Wahlen bis 2000 zu gewinnen, sondern auch zu behaupten, dass sie trotz der demokratischen Transition die zentralen Staatsaufgaben – Sicherheit, Stabilität, Wachstum – mit Erfolg erfüllen konnte. Dennoch sah sich die KMT in der letzten Ära Lees aufgrund der verstärkten Unterstützung für lokale Faktionen und der Gewährung verschiedener Patronage, die angesichts der zeitintensiv stattfindenden Wahlen und der angespannten Wettbewerbssituation als eminente Strategien für den Wahlkampf durchgesetzt wurden, mit den Problemen der Korruption und „black gold politics“ konfrontiert,[36] also „the power of organized crime and its penetration into party politic and electoral representative bodies, as well as the incestuous links between wealthy corporate interests and the party-state“ (ebd.: 281).

Da sich die Kontrolle der Leitung über die lokalen Faktionen und die Abgeordneten in allen Vertretungsorganen vornehmlich auf die ungebrochene Dominanz der Partei auf den Staatsapparat

[34] Zur Revision des Arbeiterversicherungsgesetzes vom Januar 2003 vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[35] Zur Revision des Gesetzes über die Versicherung für Beamte und Lehrer im Dezember 2004 vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

[36] „Black“ und „gold“ bezieht sich jeweils auf die politischen Akteure, die aus der Mafia (black) oder großen Unternehmen (gold) entstehen oder eine enge Beziehung damit haben.

stützte, wirkte sich der Regierungswechsel fatal auf die Integrität der Organisation der KMT aus. Nach der Niederlage 2000 wurden viele Reformen innerhalb der KMT angestrebt, wie z.B. direkte Wahlen der Parteimitglieder für den Parteivorsitzenden und die Stärkung der Funktion des „Central Policy Committee“, das zwei zentrale Aufgaben hatte: Koordinierung zwischen dem Regierungskabinett und den KMT-Parlamentsabgeordneten und Verhandlungsführung mit der Opposition bei legislativen Problemen. Während die Leitung der KMT aufgrund des Regierungswechsels nicht mehr das Amt des Staatspräsidenten bzw. des Regierungskabinetts kontrollierte und dadurch seine Rolle geschwächt wurde, stieg dagegen die politische Bedeutung der Parlamentsabgeordneten, die nunmehr unabhängig von der Partei ihre eigenen Ideen und Interessen im legislativen Prozess äußern konnten. Dies ließ sich im Bereich der Alterssicherung durch den Anstieg von verschiedenen und diversen Gesetzesvorlagen von Abgeordneten erkennen, wie z.B. bei der eben erwähnten Reform der bAV.

In Bezug auf die DPP war der Themawechsel für den Wahlkampf erwähnenswert. Dadurch, dass die von der DPP geforderte demokratische Reform, die nationale Identität Taiwans und vor allem die Wohlfahrtspolitik bzw. die Altersrente von der KMT erfolgreich absorbiert bzw. in konkreten Politiken durchgesetzt wurden, führte der DPP-Kandidat Chen Shui-bian den Wahlkampf um das Präsidentenamt 2000 neben der Aufstellung vom „3-3-3“-Wohlfahrtsprogramm mit der Kritik an „black and gold“ der KMT und der Forderung nach umfassenden Reformen gegen politische Korruption.

Ferner entstand in Taiwan gegen Ende der 1990er Jahre eine neue, parteiübergreifende Position hinsichtlich der Korrektur des Verhältnisses zur VR China bzw. des Fallenlassens der Restriktionen über den wirtschaftlichen Handel mit China.[37] Somit war Chen Shui-bian beim Amtantritt in einer besseren Lage, mit Entfaltungen dieser erwähnten Position das chinafeindliche Image der DPP zu verändern und die Wählerbasis seiner Partei zu erweitern. Außerdem konnte er auch durch die Bildung einer Koalitionsregierung oder einer Regierung mit der mehrheitlichen Unterstützung des Parlaments die politische Landschaft Taiwans umformen (Chu 2001: 282). Diese scheiterten allerdings.

Wie im letzten Abschnitt erwähnt, bildete Chen ohne Rücksicht auf das Mehrheitsverhältnis im Parlament das „government of national unity“. Dies konnte jedoch das Problem der durch „divided government“ erzeugten Sackgasse zwischen der Legislative und Exekutive nicht lösen und führte stattdessen zu heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen der von der KMT geleiteten Opposition und der DPP-Regierung, was eine Zusammenarbeit zwischen der KMT und

[37] Der Grund dafür war, dass wegen der steigenden Lohnnebenkosten die arbeiterintensiven Unternehmen immer mehr in Länder mit niedrigen Löhnen auswanderten. Aufgrund der ähnlichen Sprache und Kultur tendieren die Unternehmen dazu, in der VR China zu investieren. Mittlerweile gab es gut zwei Millionen taiwanische Beschäftigte in der VR China. Von daher wurde eine Verbesserung der politischen Verhältnisse und vor allem der Bedingungen für den wirtschaftlichen Handel zwischen beiden Seiten der Taiwanstraße von diesen Unternehmen gefordert (Vgl. Wu 2007a, Chu 2007).

DPP beeinträchtigte. Von ausschlaggebender Bedeutung war, dass die DPP an der Wirtschaftsentwicklung scheiterte. Wu (2007) zufolge ging die fallende Konjunktur Taiwans im Jahr 2001, die sogar schlimmer war als die Situation während der zwei Ölkrisen, überwiegend auf den politischen Faktor wie folgt zurück. Die plötzliche Entscheidung über die Einstellung der Bauarbeit am Atomkraftwerk deprimierte das Vertrauen der Unternehmen in die Regierung und bewirkte eine Welle des Kapitalausflusses in die VR China. Die stark unabhängigkeitsorientierten Parteimitglieder der DPP, die nicht nur Vorgänger Chens, sondern auch die Hauptfiguren der DPP darstellten, wirkten hemmend auf den Versuch Chens „to steer cross-Strait relations on to a more stable course" aus (Chu 2001: 283). Binnen sieben Monaten sank die öffentliche Unterstützung für den Staatspräsidenten Chen drastisch, und zwar von 77% bei seinem Amtsantritt im Mai 2000 auf 35% Ende 2000, wobei der Aktienmarkt in diesem Zeitraum die Hälfte der Werte verlor (ebd.). Als sich die Hoffung der DPP verringerte, dass ihre Kandidaten sich für die Parlamentswahl Ende 2001 auf die landesweite Popularität des Staatspräsidenten stützen konnten, verfolgte die DPP eine konservative Kandidatenaufstellung und verließ sich vornehmlich auf die Unterstützung ihrer Kernanhänger, die zu dieser Zeit ca. 35% der Wähler darstellten. Dies verringerte außerdem die Möglichkeiten Chens, die Position der DPP in Bezug auf das Verhältnis zur VR China neu zu definieren und somit eine breite nationale Unterstützung für die DPP herbeizuführen. Da sich die meisten DPP-Kandidaten nur auf ihre Kernanhänger konzentrierten, wurden sie stärker der Prüfung ihrer traditionellen unabhängigorientierten Anhänger ausgesetzt, die ca. zwei Fünftel der Anhängerschaft bzw. 12% bis 15% der regulären Wähler der DPP ausmachten (ebd.). Während die DPP in den 1990er Jahren noch mit einer Catch-All-Partei breite Unterstützung der Gesellschaft zu gewinnen versuchte, richtete sie nach dem Regierungswechsel 2000 den Blick überwiegend auf die „Taiwanese origins voters" (Yu 2005: 117 f.). Sie distanzierte sich vor allem von den Wählern, die eine chinesische Herkunft hatten oder die Wiedervereinigung befürworteten, obwohl diese Wähler mit den sozio-ökonomischen Ideen bzw. der Politik der DPP einverstanden waren (ebd.: 118). Daraus resultierte eine politische Polarisierung, die eine spezifische Entwicklung des Alterssicherungssystems bewirkte, was im nächsten Abschnitt erörtert wird.

Innerhalb von sechs Monaten nach dem Amtsantritt wurden fast alle öffentlichen Unternehmen, Banken und Medien sowie die von der Regierung finanzierten Forschungsinstitute und Stiftungen vom Staatspräsidenten Chen auf Vordermann gebracht; das wichtige Personal wurde von den DPP-angeschlossenen Politikern und Personen ersetzt. „As DPP has moved to create a *level playing field* for itself, few branches of the state and organized social sectors have been truly able to free themselves from partisan politics" (Chu 2001: 294). Dadurch bildete die extern entstehende Partei DPP eine auf Patronage beruhende Regierung, die innerhalb von wenigen Jahren zu Korruptionen sowie politischen Skandalen der DPP führte.

2. Auswirkungen der Transformation der politischen Parteien und der Polarisierung der Wahlkampfpolitics auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems

Seit 2000 gibt es immer noch permanente Wahlkämpfe (Übersicht 5-4). Durch den ersten Regierungswechsel, durch die sich aus „divided government„ ergebenen heftigen politischen Auseinandersetzungen zwischen der DPP-Regierung und der von der KMT geleiteten Opposition und durch die Transformation der zwei wichtigsten politischen Parteien veränderten sich die Wahlkampfpolitics und die politische Bedeutung der Alterssicherung seit 2000. Während die Alterssicherungsfrage in den Wahlen Anfang der 1990er Jahre thematisiert bzw. zum wichtigsten Wahlkampfthema gemacht und bis zur Ende der 1990er Jahre immer erwähnt wurde – obwohl sie wirkte sich nicht unbedingt als Schlüsselfaktor auf das Wahlergebnis aus –, ging die politische Bedeutung der Alterssicherung allmählich verloren. Die Gründe dafür sind folgende.

Übersicht 5-4: Wahlen seit 2000

2000	Staatspräsident
2001	Parlament, **Bürgermeister**
2002	**Oberbürgermeister Taipeis und Kao-hsiungs**, **Vorsteher der Land- und Stadtgemeinde**
2004	Staatspräsident, Parlament
2005	Spezielle Nationale Versammlung, **Bürgermeister**, **Vorsteher der Land- und Stadtgemeinde**
2006	**Oberbürgermeister Taipeis und Kao-hsiungs**
2007	Parlament
2008	Staatspräsident

Anmerkung: Die im Block gesetzten Wahlen sind die Wahlen auf kommunaler Ebene.

Quelle: Central Election Commission.

Erstens, wie erwähnt, schließt die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses von NT$ 3.000 seit dem 1. Januar 2002 deutlich die Lücke im Wohlfahrtssystem für die Alterseinkommenssicherung. Somit wurden bis zu den Kommunalwahlen Ende 2002 insgesamt über 70% der Bevölkerung über 65 Jahre vom Basisalterssicherungssystem erfasst und vor allem durch die staatlichen Sozialtransferleistungen unterstützt, selbst wenn das Leistungsniveau nicht besonders hoch war. Dies ist sehr erstaunlich im Vergleich zur Situation am Anfang der 1990er Jahre. Wie im letzten Kapitel erwähnt, wurden im Jahr 1993 ungefähr 70% der Älteren, dabei vornehmlich die landwirtschaftlich Beschäftigten, nicht in Rahmen der staatlichen Alterssicherung geschützt. Mit dem Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems verlor das Thema der Alterssicherung, das als die Gewährung der Sozialtransferleistung vom Staat interpretiert wurde, die im Wahlkampf unterschiedlich benannt wurde, nach und nach die Bedeutung für die Wahlkampfmobilisierung.

Zweitens wurde aufgrund der zurückgehenden Konjunktur und der steigenden Arbeitslosigkeit die Wirtschaftsentwicklung zu einem der wichtigsten Wahlkampfthemen gemacht. Im Vergleich zu den 1990er Jahren waren die Folgen der wirtschaftlichen Rezession im Jahr 2001 sehr auffällig: Die Arbeitslosigkeit stieg von ca. 3% auf über 5%; die Wachstumsrate sank von gut 5% auf

-2,2%.[38] Über eine Million Menschen waren davon betroffen. Trotz der Normalisierung der Wirtschaftsentwicklung in der Folgezeit erreichte die allgemeine Wirtschaftslage nicht mehr das Niveau der 1990er Jahre. So betonten die Kandidaten der Pan-Blau in ihrer Kampagne für die Präsidentschaftswahl 2004 das „good governance" der KMT für das Wirtschaftswunder und machten damit die Konkurrenz mit der DPP.

Drittens veränderte der erste Regierungswechsel das Gewicht der verschiedenen Wahlkampfthemen. Weil die regierende DPP dazu tendierte, sich immer mehr auf die Unterstützung ihrer Kernanhänger zu stützen, wurden die ethnischen Unterschiede und die Frage der nationalen Identität – verglichen mit den anderen Themen wie der Sozialpolitik – besonders hervorgehoben. Die DPP zielte somit darauf, einerseits die enge Verbindung mit ihren herkömmlichen Kernanhängern aufrechtzuerhalten, andererseits die Herausforderung der KMT hinsichtlich der Wirtschaftsprobleme auf andere Themen umzuleiten. Dies funktionierte tatsächlich aus dem Grunde, dass die Herkunft und die ethnische Identität der Wähler sowie ihre Haltung zur Unabhängigkeit/Wiedervereinigung die Hauptfaktoren für die Differenzierung der politischen Parteien darstellten (Yu 2005: 114, vgl. Wu und Huang 2007). Es war dem Staatspräsidenten Chen gelungen, mit der Manipulation der ethnischen Frage und der nationalen Identität Taiwans den Wahlkampf mit Erfolg für sich zu mobilisieren, weil die zwei Themen die zentralen sozialen Cleavages in Taiwan bildeten und als „most salient issues" angesehen wurden. Dadurch wurden aber die Wahlkampfpolitics immer mehr polarisiert.

Die politische Manipulation der sozialen Cleavages, die Staatspräsident Chen während der Wahlkampagne betrieb und damit er seit 2000 im Wahlkampf immer eine zentrale Rolle spielte, ließ sich in der Präsidentschaftswahl 2004 deutlich erkennen. Kurz vor der Wiederwahl 2004 bemühte sich die DPP sehr um das Referendumgesetz, das im November 2003 erlassen wurde. Durch die gleichzeitige Einführung des ersten Referendums mit der Präsidentschaftswahl im März 2004, der die zwei Fragen behandelte, also „missile procurement" und „cross-Strait talks" (Wu 2007: 218, Fn. 18), koppelte Staatspräsident Chen die Frage der Sicherheit der Nation an die Wiederwahl und machte den Wahlkampf als politischen Wettbewerb zwischen zwei gegensätzlichen Positionen: „love Taiwan" – die Unterstützung für die Kandidaten der DPP Chen und Lü vs. „love China" – die Unterstützung für die Kandidaten der KMT Lien und PFP Soong (Cheng und Liao 2006: 84 f.). Dies verursachte eine scharfe politische Polarisierung sowohl zwischen den Parteien als auch zwischen den Wählern. Obwohl die ethnische Frage und die nationale Identität auch in den Präsidentschaftswahlen 1996 und 2000 manipuliert wurden, waren die sich daraus ergebenden Wirkungen nicht so „one-on-one face-off" wie im Jahr 2004 (ebd.: 86). Während in der Präsidentschaftswahl 2000 eine Konkurrenz zwischen drei Gruppen stattfand und die Kandidaten sich sehr um die Unterstützung der sog. „Mittelwähler" bemühten, wurde die Präsidentschaftswahl 2004 von einem politischen Wettbewerb zwischen zwei extrem

[38] Vgl. Kapitel 1, Übersicht 1-1, S. 40.

gegensätzlichen Blöcken geprägt, in denen die Wähler keine mittlere Position mehr finden konnten, was man gewissermaßen an dem Wahlergebnis erkennen konnte (Übersicht 5-3). Die politische Polarisierung spitzte sich zu, als auf die Kandidaten der DPP am Vorabend der Präsidentschaftswahl ein Schuss aufgefeuert wurde, der sehr wahrscheinlich der DPP zum Sieg verhalf, und zwar nur um weniger als 0,2% der Stimmen. Die Anhänger vom Pan-Blau protestierten in der Folgezeit gegen das Ergebnis vor dem Amtssitz der Präsidenten.[39]

Die politische Polarisierung beeinflusste die Entwicklung des Alterssicherungssystems in zweierlei Hinsicht. *Einerseits* konnte die Bedeutung der Alterssicherung angesichts der Schlüsselstellung der politischen Themen im Wahlkampf verloren gehen. Als die Kandidaten vom Pan-Blau (der derzeitige Parteivorsitzende der KMT und der PFP) kurz vor der Endphase des Wahlkampfs zur Präsidentschaftswahl 2004 eine Altersrente von NT$ 8.000 propagierten, die der Leistung der monatlichen Vollrente im Rentenentwurf der KMT von 1998 entsprach, erregte diese Propaganda aufgrund der erstmaligen Durchführung des Referendums, die im Zentrum der Wahlkampagne stand, weder öffentliche Aufmerksamkeit noch Reaktionen der DPP. *Andererseits* konnte die Alterssicherung als Patronage behandelt werden, die besonders einer Seite der existierenden Polarisierung zugute kommen konnte. Das Beispiel waren die Leistungsanpassung bzw. -erhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer 2003 bzw. 2005.

(1) Der Ausbau des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer 2003 und 2005

Der Alterszuschuss für Landwirte und Fischer wurde kurz vor der Präsidentschaftswahl im März 2004 und während des Wahlkampfs zu den Bürgermeisterämtern 2005 durch Leistungserhöhungen ausgeweitet. Durch die Gesetzesnovellierung vom Dezember 2003 wurde nicht nur ab dem 1. Januar 2004 das Leistungsniveau von NT$ 3.000 auf NT$ 4.000 erhöht, sondern auch eine weitere Indexierung verabschiedet. In Zukunft wird die Leistungshöhe alle fünf Jahre an den durchschnittlichen Preisindex und den Zuwachs der Reallöhne angepasst. Somit wurde zum ersten Mal eine gesetzliche Grundlage für die Leistungsindexierung im Alterszuschussprogramm geschaffen. Während des Wahlkampfs zu den Bürgermeisterämtern im Dezember 2005 wurde das Gesetz über den Alterszuschuss für Landwirte erneut novelliert. Ungeachtet der in der letzten Gesetzesrevision verankerten Vorschrift über die Leistungsanpassung wurde das Niveau des Alterszuschusses durch direkte Gesetzesänderung von NT$ 4.000 auf NT$ 5.000 erhöht und ab dem 1. Januar 2006 umgesetzt. Erwähnenswert ist: Entgegen der Vorschrift über die Verteilung der Kosten zwischen den Regierungen wurde in dieser Novelle die Zentralregierung allein für diesen Leistungsanstieg finanziell verantwortlich gemacht.[40] Da Landwirte und Fischer traditionell die Anhänger der DPP darstellten, charakterisierte die eben erwähnte Leistungserhöhung im Alterszuschuss für Landwirte und Fischer, die in anderen ähnlichen Alters-

[39] Eine detaillierte Darstellung darüber vgl. Cheng und Liao 2006.

[40] Nach dem Gesetz ist die Zentralregierung für die Finanzierung dieses Alterszuschusses verantwortlich, ausgenommen der zwei regierungsummittelbaren Städte Taipei und Kao-hsiung, in denen nur die Hälfte der Kosten von der Zentralregierung übernommen wird.

zuschussprogrammen nicht zu sehen war und vor allem punktgenau vor der wichtigsten Wahl (der Präsidentschaftswahl) bzw. während der Kommunalwahl durchgesetzt wurde, die Patronage -praktiken für die Wahlkampfsmobilisierung der DPP.

Nennenswert ist, dass die politische Polarisierung der Wahlkampfpolitics sich nicht besonders negativ auf den legislativen Prozess auswirkte. Neben dem Faktor, dass die Opposition während der Amtszeit der DPP-Regierung trotz der Mehrheitsposition im Parlament nicht solid genug gegen die Regierungsbildung und dadurch der Staatspräsident bzw. die Exekutive allgemein gesehen die politische Orientierung dominieren konnte,[41] ging dies vornehmlich auf die Eigenschaft der Parteien zurück. Hinsichtlich der meisten sozio-ökonomischen Themen gab es keine bemerkenswerten Unterschiede zwischen den Parteien. Da die von der DPP initiierte Leistungserhöhung im Alterszuschuss für Landwirte und Fischer der Ideologie bzw. dem politischen Interesse der oppositionellen KMT und PFP nicht widersprach und die Opposition fürchtete, dass sie aufgrund einer ablehnenden Haltung dafür als „anti Bauer und Fischer" beurteilt und dadurch von diesen Wählern bestraft werden konnte, stimmte sie den Initiativen der DPP zu, obwohl sie nicht unbedingt davon profitieren konnte.

(2) Die Reform der bAV zum System mit individuellen Konten: Erlass des Gesetzes über das Altersruhegeld für Arbeitnehmer 2004 und die Einführung des neuen Systems der bAV 2005

A. Kritik am Regierungsentwurf, zehn alternative Gesetzesvorlagen über die Reform der bAV im Parlament und der Erlass des Gesetzes über die Reform der bAV

Nach der Parlamentswahl Ende 2001 legte die DPP-Regierung im März 2002 für die Reform der bAV erneut den Gesetzesentwurf zum Altersruhegeld für Arbeitnehmer im Parlament vor, der – wie erwähnt – für die künftige bAV drei Ausgestaltungen vorsah, die in Charakter, Finanzierungsverfahren, Leistungsberechnung und Verwaltung sehr unterschiedlich waren (Chen 2002). Dies erregte scharfe Kritik bei Wissenschaftlern, Arbeitnehmervertretern, der Opposition (vornehmlich der KMT) und sogar von DPP-Abgeordneten. Gegen den Regierungsentwurf entwickelten sie viele Gesetzesentwürfe zur Reform der bAV. Zwischen Mai 2002 und Mai 2003 wurden insgesamt zehn solche Gesetzesvorlagen ins Parlament eingebracht.[42] Auch wenn die meisten Gesetzesvorlagen vom Regierungsentwurf ausgingen, schlugen sie eine *einheitliche* Ausgestaltung durch den Aufbau eines individuellen Kontosystems mit „defined contributions"

[41] Neben der Kooperation im Parlament bildeten die KMT und die PFP auch die Allianz bei den Wahlen zu Exekutive-Posten (Bürgermeister 2001, Oberbürgermeister in Taipei und Kao-hsiung 2002) sowie für die Präsidentschaftswahl 2004. Da die Anhängerschaft der zwei Parteien relativ identisch war und sich sogar überschnitt, gab es eine intensive Konkurrenz zwischen den beiden Parteien um die Wählerstimmen in den Parlamentswahlen, während sie in den Wahlen für die Exekutive-Posten zusammenarbeiteten und ähnliche Wahlkampfthemen aufstellen mussten (Yu 2005: 114 f). Da sie sowohl miteinander konkurrierten als auch zusammen kooperierten, konnten sie keine stabile und solide politische Lage schaffen.

[42] Vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw).

vor. Drei Gesetzesvorlagen zielten aber auf ein als Sozialversicherung ausgestaltetes, „defined-benefits“ Betriebsrentensystem. Der einbezogene Personenkreis, das Finanzierungsverfahren, die Verwaltung und die Leistungsberechnung blieben aber immer noch sehr umstritten. Trotzdem wurde die Reform der bAV weiterhin angestrebt.

Wie im letzten Abschnitt erwähnt, stieß die Durchsetzung der nationalen Rentenversicherung auf große Schwierigkeiten. Konsequenterweise rückte die DPP-Regierung vom Aufbau des nationalen Rentensystems für die bis dahin nicht sozialversicherte Bevölkerung ab und kehrte zur Reform der bAV zurück. Dies geschah im Rahmen allgemeinerer Bemühungen der DPP-Regierung, den Eindruck zu vermitteln, dass sie sich ganz den Alterssicherungsmaßnahmen widmete. Nach der Präsidentschaftswahl im März 2004, in der die DPP nur knapp 0,2% der Stimmen gewann, versuchte die DPP-Regierung durch die Sozialpolitik ihre politische Unterstützung zu stärken. Dadurch erreichte die parlamentarische Diskussion über die Reform der bAV im Juni die heiße Phase. Um den Dissens zu verringern, der in den eben erwähnten zehn Gesetzesvorlagen zum Ausdruck kam und vor allem um einen für möglichst viele Interessen akzeptablen Reformentwurf herzustellen, verhandelte die DPP-Regierung dieses Mal mit den Oppositionsparteien.

Der bei Verhandlungen ausgehandelte Kompromiss beinhaltete folgende Elemente: den Anwartschaftsschutz, die Beitragszahlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Höhe von je 6% der Arbeitslöhne und eine höhere Geldstrafe bei gesetzeswidrigen Handlungen von Arbeitgebern – diese betrafen vornehmlich die Lösungen für die zentralen Probleme in der bestehenden bAV – sowie eine freie Wahl der Arbeitnehmer zwischen altem und neuem System, keine Überführung der im alten System der bAV angesammelten Arbeitszeit ins neue System und die binnen fünf Jahren erfolgende vollständige Zahlung der Altersruhegeldreserve durch die Arbeitgeber (Chen 2002). Da die Gewerkschaft mit der fehlenden Überführung der im alten System angesammelten Arbeitszeit ins neue System und die Arbeitgeber mit dem letztgenannten Punkt – vollständige Zahlung der Altersruhegeldreserve binnen fünf Jahren – unzufrieden waren, mobilisierten sie jeweils die parteilose Koalition und die TSU für sich und vor allem gegen den Kompromiss. Um einen „deadlock“ beim Streit um das Reformkonzept zu verhindern und einen Durchbruch bei der Reform vor der Parlamentswahl im Dezember 2004 zu erzielen, wurde die Vorsitzende des CLA Chen maßgeblich aktiv. Sie besuchte persönlich alle Parteifraktionen, um sich Kompromiss durch Unterschriften bestätigen zu lassen und die politischen Gegner der Reform zu überzeugen. Nachdem die parteilose Koalition und die TSU keinen Widerstand mehr gegen das Reformkonzept der Regierung leisteten, stimmte das Parlament im Juni 2004 der eben erwähnten Gesetzesvorlage mit Änderungen bei der institutionellen Ausgestaltung, der Beitragshöhe, der Verwaltung und der Steuerbegünstigung zu.[43] Das neue System der bAV trat am 1. Juli 2005 in Kraft. So konnte die seit Anfang der 1990er Jahre andauernde Arbeit zur Reform der bAV vollendet werden.

[43] Dies wurde in den Medien im Juni 2004 intensiv berichtet. Vgl. Zeitungsartikel aus China News und United Daily News im Juni 2004.

B. Wesentliche Inhalte der neuen bAV

Verglichen mit dem originären Regierungsentwurf, in dem die künftige bAV aus drei Einrichtungsträgern bestand, stützt sich die neue bAV vornehmlich auf das individuelle Kontensystem. Gezielt wird auf die im ANG definierten Arbeitnehmer, also auf die Personen in abhängiger Beschäftigung. Freiwillige Teilnahme durch eigene Beitragszahlung ist für Arbeitgeber, die einer Beschäftigung nachgehen, Manager und bestimmte Beschäftigte möglich. Für große Unternehmen mit über 200 Beschäftigten kann die bAV durch eine vereinbarte betriebliche Rentenversicherung ausgestaltet werden.

Arbeitgeber müssen mindestens 6 % der Löhne jedes Arbeitnehmers, die nach der Entgeltskala für die Beitragszahlung der bAV bis zur Bemessungsgrenze zu berechnen sind, auf die öffentlich verwalteten individuellen Konten einzahlen. Arbeitnehmer können auch freiwillige Beiträge leisten, und zwar bis zum Höchstbetrag von 6% der eben erwähnten Löhne. Diese Beiträge können von Steuern abgezogen werden. Nach der Vollendung des 60. Lebensjahres und bei 15 Beitragsjahren haben Arbeitnehmer den Anspruch auf eine betriebliche Monatsrente. Bei weniger als 15 Beitragsjahren ist nur ein Alterspauschalbetrag zu gewähren. Die Monatsrente – wie der Alterspauschalbetrag – betrifft nur die Kontoguthaben, also die Beiträge, die der Arbeitnehmer vor Eintritt in den Ruhestand auf seinem individuellen Konto gesammelt hat, und die Anlageerträge. Das individuelle Kontensystem wird öffentlich verwaltet. Dabei garantiert die Regierung einen minimalen Ertragssatz in Höhe des 2-jährigen Sparzinssatzes für Festkonten (Gesetzes über das Ruhegeld für Arbeitnehmer).

Bei der Reform der bAV setzte die Regierung zwar stärker auf die Marktkräfte, verfolgte jedoch keinen wirtschaftsliberalen Ansatz zum makroökonomischen Management, da die Verwaltung für die Betriebsrentenkonten immer in der Hand der Regierung liegt. Somit wird viel Bedeutung der Sicherheit, aber nicht der Angemessenheit der Alterseinkommen aus dem System der bAV beigemessen.

(3) Konflikt der Alterssicherung: die staatsrelevanten Personen vs. landwirtschaftlich Beschäftigten

Die politische Polarisierung wirkte mit den intensiv stattfindenden Wahlen zusammen und brachte somit viele negative Wirkungen mit sich. Neben dem Phänomen des „voter burnout“ und des „constant campaigning“ hatten die politischen Akteuren wenig Motiv, bei umstrittenen Fragen durch parteiübergreifende Kooperation eine Lösung zu finden oder sich auf einen Kompromiss zu einigen, da sie in dieser Situation eher auf die nächste Wahl warten wollten, die in den kommenden Monaten stattfinden und sehr wahrscheinlich die derzeitige politische Konstellation

ändern würde.[44] Oft endete dies in einer politischen Sackgasse. Eine negative Wirkung entstand außerdem aus der Wechselwirkung zwischen der politischen Polarisierung und den permanenten Wahlkämpfen in der „Nationalisierung“ der Themen in den Kommunalwahlen (deLisle 2005): „The frequent elections encourage the tendency to scrutinize local elections for their implications for an upcoming national election. This in turn encourages national-level politicians to interject supra-local issues into each contest. Such tendencies may be inescapable in small and competitive democracies, but the shortness of the electoral cycle in Taiwan makes matters worse“ (ebd.). So führte Staatspräsident Chen oft mit dem nationsweit bedeutenden Thema – wie der nationalen Identität Taiwans – den Wahlkampf auf kommunaler Ebene. Während der Kommunalwahlen 2005 – Wahlen für Bürgermeister, Vorsteher der Land- und Stadtgemeinde – bestand seine Wahlkampfsstrategie darin, das ausschließlich für Beamte, Lehrer und Militärpersonal eingerichtete alterssicherungsbezogene Sondersparprogramm abzuschaffen, was er als wichtige anzugehende Regierungsaufgabe bezeichnete. Die Kritik des Staatspräsidenten stützte sich auf die soziale Ungerechtigkeit und den fragwürdigen Status des Sondersparprogramms, das nicht auf einem Gesetz, sondern nur auf einer Verwaltungsverordnung beruhte. Ohne detaillierte Berechnung und Planung propagierte er in aller Öffentlichkeit, dass die durch die Abschaffung dieses Programms gesparten Staatshaushaltsmittel für die Leistungs- erhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer verwendet werden sollten. So wurde der Konflikt über die Alterssicherung zwischen den öffentlich Bediensteten und den landwirtschaftlich Beschäftigten ausgelöst.[45] Dadurch wurde die Alterssicherungsfrage zum ethnischen und beruflichen Konflikt gemacht, der sich durch die Spaltung bzw. den Gegensatz zwischen den folgenden zwei Gruppen zeigt: Den staatsrelevanten Personen (Militärpersonal, Staatsbeamte und Lehrer), die als Kernanhänger der Pan-Blau galten und oft eine chinesische Herkunft hatten, und den landwirtschaftlich Beschäftigten, die die Kernanhänger der Pan-Grün darstellten und meistens Taiwaner waren.

Schlussfolgerung

Mit dem ersten Regierungswechsel tritt die politische Entwicklung Taiwans in eine neue Epoche ein. Die im letzten Kapitel erörterten drei wichtigsten Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems, also das Wohlfahrts- und Alterssicherungssystem, die politischen Institutionen für die Interessenrepräsentation durch Parteien und Wahlen sowie das Regierungssystem für das *policy-making*, änderten sich mit dem ersten Regierungswechsel im Mai 2000 und verursachten andere Wechselwirkungen, die sich auf die Entwicklung des Alterssicherungs-

[44] Selbst wenn die Wirkungen der Kommunalwahlen und der Wahlen auf nationaler Ebene nicht gleich sind – z.B. das Wahlergebnis auf nationaler Ebene wirkt entscheidend auf die Regierungsbildung und den legislativen Prozess aus –, nehmen die Kommunalwahlen wichtigen Einfluss auf die Kontrolle der Parteien über die Verwaltungsressourcen auf kommunaler Ebene. Dies ist von spezifischer Bedeutung für die auf Patronage und persönlicher Beziehung beruhende Wahlkampfmobilisierung, die auch für die Wahlen auf nationaler Ebene gilt.

[45] Quelle dieses Abschnitts: China Times am 11. 11. 2005 (http://news.chinatimes.com) und United Daily News am 29. 12. 2005 (http://udn.com).

systems seit 2000 auswirkten.

Zuerst war die Wirkung des „divided government“ von spezifischer Bedeutung. Da die Parlaments- und Präsidentschaftswahl nicht zeitgleich durchgeführt wurde, sah sich die DPP beim Amtsantritt im Mai 2000 damit konfrontiert, dass sie einer von der KMT dominierten parlamentarischen Mehrheit gegenüberstand, die alle legislativen Entwürfe der DPP bzw. die Berufung des Premierministers blockieren konnte. Während in den USA das „divided government“ eine Normalität seit dem 19. Jahrhundert war und der Kongress und die Legislative bei dieser Situation eher „overcoming partisan differences follows the traditional route of negotiation across the branches“ (Cox und Kernell 1991: 4) und somit das „divided government“ nicht unbedingt zum politischen Konflikt und zur Sackgasse führte, erzeugte die erste Inkongruenz zwischen Legislative und Exekutive seit über einem halben Jahrhundert in Taiwan politische Konflikte und Gegensätzlichkeiten der beiden Organe bzw. eine politische Sackgasse. Dies betraf ebenfalls die Einführung des Alterswohlfahrtszuschusses und die Konzeption eines neuen Rentensystems, welche zum deutlichen „credit-building“ bei den Wählern beitragen konnten. Erst nach der Änderung der parlamentarischen Machtverhältnisse zwischen den Parteien durch die Parlamentswahl Ende 2001 bzw. nach der Änderung der Haltung der wichtigsten Opposition KMT zur DPP-Regierung entfiel die Gefahr einer politischen Sackgasse.

Das Parteiensystem war seit 2000 fragmentierter aufgrund der Formierung neuer politischer Parteien – PFP und TSU, die aus dem innerparteilichen Konflikt bzw. der Spaltung der KMT entstanden. Ihre Wirkungen ließen sich dennoch vornehmlich im politischen Bereich, aber nicht im sozialpolitischen Feld erkennen. Wie im dritten Kapitel erwähnt, haben die politischen Parteien in Taiwan aufgrund der fehlenden Links-Rechts-Ideologien, der zentralen Differenz durch die Frage der nationalen Identität und der überwiegend Orientierung am „vote-seeking“ keine konsistente Position in der Sozialpolitik. So stellte die KMT, die als konservativ bei der Sozialpolitik angesehen wurde, nach dem Regierungswechsel politische Entwürfe über den Alterswohlfahrtszuschuss und die nationale Rentenversicherung auf, die viel generöser als die Konzepte der DPP-Regierung waren.

Die intensive Thematisierung der Alterssicherungsfrage im Wahlkampf war nicht mehr deutlich zu sehen. Dies ging darauf zurück, dass mit dem Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungs-systems immer mehr Senioren ins Wohlfahrtssystem mit einbezogen sind bzw. die Transferleistung für die Alterseinkommenssicherung erhalten und somit das Mobilisierungs-potential der Alterssicherungsfrage allmählich verloren ging. Seit 2000 gab es immer noch permanente Wahlkämpfe. Allerdings dominierten bei den Wahlen eher die für den Regierungswechsel relevanten politischen und wirtschaftlichen Themen. Obgleich die Alters-sicherung noch angesprochen wurde, hatte es keine ausschlaggebende Auswirkung mehr auf die Parteienkonkurrenz wie am Anfang der 1990er Jahre. Wegen der fallenden Konjunktur konnte die DPP nicht durch das Thema über die Wirtschaftsentwicklung mit ihrem Hauptgegner KMT

konkurrieren, die bei der Wirtschaftsentwicklung Taiwans sehr erfolgreich war. So stützte sie sich immer mehr auf die Unterstützung ihrer unabhängigkeitsorientierten Kernanhänger und hob vor allem die ethnischen Unterschiede und die Frage der nationalen Identität hervor. Dadurch kam es zur scharfen Konfrontation der DPP-Regierung mit der Opposition bzw. zur politischen Polarisierung, deren Wirkung auf die Alterssicherung darin bestand, dass diese zum ethnischen und beruflichen Konflikt im Alterssicherungssystem gemacht wurde.

Die wesentlichen Veränderungen im Alterssicherungssystem ließen sich in der Stärkung der Basisalterssicherung durch den Alterszuschuss ablesen, also in der Einführung und Ausweitung des Alterswohlfahrtszuschusses sowie der Leistungserhöhung des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer. Zudem hat sich die DPP-Regierung bemüht, außer den staatsrelevanten Gruppen, welche die traditionelle Anhängerschaft des KMT-Regimes darstellen, einen breiten Personenkreis der Senioren in das Wohlfahrtssystem mit einzubeziehen. Die größte Errungenschaft der Entwicklung des Alterssicherungssystems besteht in dem dramatischen Anstieg des Deckungsgrads des Basisalterssicherungssystems, das bis 2004 über 70% der Senioren über 65 Jahre erfasste. Ein bedeutungsvoller Durchbruch beim Altersversorgungssystem kam der Reform der bAV durch die Gründung des kapitalgedeckten, individuellen Kontensystems zu, das seit dem 1. Juli 2005 ins Kraft tritt und vor allem garantiert, dass den Arbeitnehmern ihre gesamten, im Laufe ihren Erwerbslebens erworbenen Ansprüche auf betriebliche Altersleistungen ohne Bindung an ein bestimmtes Unternehmen erhalten bleiben. So wurde der ungefähr fünfzehn Jahre andauernde Diskurs über die Reform der bAV beendet.

Misserfolge der Entwicklung des Alterssicherungssystems waren nicht nur die gescheiterte Einführung eines nationalen Rentensystems, sondern auch der sich im Rentenentwurf abzeichnende Rückschritt: Die DPP-Regierung gab mit dem Einstieg ins *kleine Rentensystem* das Prinzip der solidarisch finanzierten Alterssicherung auf. Durch separate Entwicklungen – die Einführung statusspezifischer Alterszuschussprogramme mit unterschiedlichem Leistungsniveau, die fehlende Orientierung und Koordinierung zwischen der ersten und zweiten Schicht des Alterssicherungssystems (zwischen den Berufs-Sozialversicherungen und den Altersversorgungen) und vor allem zwischen dem existierenden und dem geplanten künftigen Rentensystem – ist das bestehende Alterssicherungssystem noch segmentierter geworden. Bei der Alterssicherung ergibt sich neben der Ungleichheit zwischen den Berufen eine neue Ungleichheit zwischen Senioren mit unterschiedlichem sozialem Status.

Ein latenter Misserfolg dürfte die Veränderung der Rolle der Verwaltungen bzw. des Verfahrens in der Planung der öffentlichen Politik sein. Das traditionelle Verfahren für die Planung der nationalen Alterssicherungspolitik unter dem KMT-Regime stützte sich vornehmlich auf die von der CEPD geleitete bzw. aus Experten und Verwaltungsvertretern bestehenden Arbeitsgruppe. Das trug zu sachadäquaten politischen Entwürfen bei und förderte gewissermaßen eine Kooperation und Koordinierung zwischen den relevanten Verwaltungen. Dies kam in der DPP-Regierung außer

Gebrauch. Während nach dem Regimewechsel die meisten Gesetzesvorlagen zur Alterssicherung separat von der jeweiligen zuständigen Behörde in einem ganz kurzen Zeitraum angefertigt wurden, tendierten die Entscheidungsprozesse noch zum elitengeprägten Top-down und so wurden die mit der Politik verbundenen Probleme bzw. Interessenkonflikte übersehen bzw. nicht behandelt.

Kapitel 6 Die derzeitige Struktur des Alterssicherungssystems

In diesem Kapitel wird „policy“ der Alterssicherung Taiwans vorgestellt. Nach dem Überblick über das Gesamtsystem der Alterssicherung hinsichtlich der Kerninstitutionen und ihrer Ausmaße wird im zweiten Abschnitt detailliert auf die Inhalte heutiger einschlägiger Regelungen des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems eingegangen. Schwerpunkte bilden die verschiedenen Ausgestaltungen, das Recht auf die Inanspruchnahme, die Art und Weise der Leistungsberechnung, das Leistungsniveau, die Finanzierung und nicht zuletzt die Verwaltung. Die darüber hinausgehenden Regelungen über die soziale Absicherung bei Invalidität und die Leistungen für Hinterbliebene werden dabei ausgeklammert. Neben dem öffentlich-rechtlichen System sind die zusätzliche Alterssicherung und das funktionale Äquivalent für die Alterssicherung darzustellen. Im dritten Abschnitt werden wesentliche institutionelle Charakteristika und Probleme des bestehenden Alterssicherungssystems untersucht. Aus alledem wird eine Schlussfolgerung gezogen.

Da die alterssicherungsrelevanten Gesetze in der jüngeren Vergangenheit bzw. in nächster Zukunft enorm novelliert wurden bzw. voraussichtlich geändert werden, stützen sich die im Folgenden angeführten statistischen Angaben und die gesetzlichen Regelungen jeweils auf den Stand Ende 2004 und Ende 2005, und zwar direkt auf das Archiv und die Datenbank der zuständigen Verwaltungsbehörden und der Legislative. Für einige Fälle werden aufgrund ihrer spezifischen Bedeutung oder wegen der Barriere der zu erreichenden Informationen die Angaben im anderen Jahrgang angeführt.

Überblick über das Alterssicherungssystem nach dem Drei-Schichten-Konzept

Die Vorsorge für und die Sicherung im „Alter“ kann theoretisch in höchst unterschiedlicher Weise erfolgen und wird auch in der Realität in vielfältiger Art durchgeführt. Dies zeigt ein Blick auf die historische Entwicklung und auf die Situation in verschiedenen Ländern (Schmähl 1998: 59). Neben der informellen Alterssicherung, z.B. über den Familienverband, wird zur Charakterisierung der formellen Alterssicherung häufig von einem Drei-Säulen- oder Drei-Schichten-Konzept gesprochen (World Bank 1994). Im Allgemeinen besteht es aus der ersten Schicht der *Regel- oder Basissicherung* für alle Bürger oder für bestimmte Gruppen der Bevölkerung, die für diese Personengruppen eine Grundlage der Alterssicherung bildet und im Regelfall ein Pflichtsystem ist, der zweiten Schicht der *ergänzenden Sicherungssysteme* und der dritten Schicht der *zusätzlichen privaten Altersvorsorge* durch verschiedene Formen des freiwilligen oder steuerlich geförderten Sparens für das Alter.

Übersicht 6-1: Struktur des Alterssicherungssystems 2005

Zielgruppe	**Erste Schicht der Alterssicherungs-Systems**	**Zweite Schicht des Alterssicherungs-Systems**	**Zusätzliche und private Alterssicherung**
Beamte, Lehrer und Schul-verwalter	**Altersleistung aus der Sozialversicherung** Gesetz über die Versicherung für Beamte, Lehrer und Schulverwalter (vom 29.01.1958 bzw. vom 17. 5. 1999[1]): Alterspauschale	**Ruhegeld aus der staatlichen Ruhestandsversorgung** Besamtenruhestandsgesetz (vom 15. 10. 1943), Gesetz über den Ruhestand für Lehrer und Schulverwalter (vom 30. 5. 1944): Alterspauschale, Monatspension oder Kombination von den beiden Möglichkeiten	Private Lebens-versicherung Ersparnisbildung
Offiziere und Unter-Offiziere	**Abschiedsleistung aus der Sozialversicherung** Militärversicherungsgesetz (vom 19. 11. 1953): pauschale Abschiedsleistung	**Ruhegeld aus der staatlichen Ruhestandsversorgung** Gesetz über den Dienst der Offiziere und der Unteroffiziere in den Land- See- und Luftstreitkräften (vom 11. 8. 1995)[2]: pauschales Abschiedsgeld, monatliches Ruhegeld und lebenslange Alimentation	
Arbeitnehmer und Angestellte	**Altersleistung aus der Sozialversicherung** Arbeiterversicherungsgesetz (vom 21. 7. 1958): Alterspauschale	**Altersleistung aus der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung** Arbeitsnormengesetz (vom 30. 7. 1984): Alterspauschale Gesetz über das Ruhegeld für Arbeitnehmer (vom 11. 6. 2004): Monatsrente oder Alterspauschale	Familien-unterstützung
Landwirte und Fischer	**Alterszuschuss** Gesetz über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte (vom 31. 5. 1995): monatlicher Alterszuschuss	-	Unterstützung durch religiöse Organi-sationen
Veteranen	**Lebensunterhaltshilfe** Gesetz für die ausgedienten Soldaten in staatlichen Altersheimen (vom 1. 11. 1968): monatlicher Alterszuschlag	-	
Über-65-Jährige in Haushalten mit geringen Einkommen	**Sozialhilfe/Alterszuschuss** Sozialhilfegesetz (vom 19. 11. 1997): Zusatzleistung beim Lebensunterhaltszuschuss Verwaltungsverordnung über die Gewährung des Alterszuschusses für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen (vom 1. 7. 1993): monatlicher Alterszuschuss		
Ureinwohner zwischen 55 und 64 Jahren	**Alterswohlfahrtszuschuss** Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner (vom 22. 5. 2002): monatlicher Alterszuschuss		

Über-65-Jährige ohne monatliche Altersleistung	**Alterswohlfahrtszuschuss** Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss (vom 22. 5. 2002): monatlicher Alterszuschuss	-	

Anmerkungen:
[1] Am 11. 5. 1999 wurden die Beamtenversicherung von 1958 und die Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen von 1980 in der „Versicherung für Beamte, Lehrer und Schulverwalter" zusammengeschlossen.
[2] Die staatliche Ruhestandsversorgung für Offiziere und Unteroffiziere wurde durch zwei separate Gesetze von 1959 eingeführt und im Jahr 1995 in einem Gesetz geregelt.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dem Drei-Schichten-Konzept zufolge wird die Struktur des Alterssicherungssystems Taiwans 2005 in der Übersicht 6-1 dargestellt. Die Institutionen der ***ersten Schicht der Alterssicherung*** setzen sich aus mehreren Teilsystemen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zusammen und für einzelne Gruppen tragen sie nur relativ kleine Anteile zum gesamten Alterseinkommen bei. Sie sind sowohl durch die Berufs-*Sozialversicherung* als auch durch den statusspezifischen *Alterszuschuss* gestaltet. Zur Berufs-Sozialversicherung gehören die Militärversicherung (MV), die Arbeiterversicherung (AV) und die Versicherung für Beamte und Lehrer (VfBL), aber nicht die Versicherung für Landwirte (VfL), da sie keine Altersleistungen gewährt. Der Alterszuschuss fungiert als Institution der Basisalterssicherung und umfasst die sozialhilferelevanten Maßnahmen – die Zusatzleistungen beim Lebensunterhaltszuschuss der Sozialhilfe für arme Haushalte mit Senioren und den Alterszuschuss für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen – sowie die unterschiedlichen *old age allowances*, die von allgemeinen bis zu bedarfsgeprüften Programmen variieren; als Beispiele dienen jeweils der Alterszuschuss für Landwirte und Fischer (allgemein), die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen (leicht einkommensgeprüft) und der Alterswohlfahrtszuschuss (einkommens- und statusgeprüft). Die ***zweite Schicht der Alterssicherung*** besteht aus der obligatorischen betrieblichen Altersversorgung (bAV) und der staatlichen Ruhestandsversorgung für Militärpersonal, Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen.[1] Schließlich gibt es ***zusätzliche Alterssicherungen*** in sehr unterschiedlichen Formen, wie z.B. die private Lebensversicherung und verschiedene Formen der Ersparnisbildung (ohne Risikoausgleich). Dabei gilt die Unterstützung der Familien in Taiwan als das wichtigste funktionale Äquivalent für die Alterssicherung.

Über das „Drei-Schichten-Konzept" hinaus kann die in der Übersicht 6-1 skizzierte Struktur des Alterssicherungssystems anders formuliert werden, um das landesspezifische institutionelle Arrangement für die Alterssicherung in Taiwan zu charakterisieren. So gibt es bis zur Ende 2005 kein einheitliches und umfassendes Regel-Alterssicherungssystem, in das die abhängigen

[1] Die staatliche Ruhestandsversorgung gewährt nicht nur die Altersleistungen für die genannten Personen, sondern auch das Entschädigungsgeld für ihre Hinterbliebenen, wenn Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen durch Krankheit, Unfall oder von Amts wegen gestorben sind sowie der Todfall und die Invalidität das Militärpersonal zutreffen. Im Folgenden wird die alterssicherungsbezogene staatliche Ruhestandsversorgung durch die staatliche Altersversorgung repräsentiert.

Beschäftigten durch öffentlich-rechtlichen Zwang einbezogen sind, um sie und ihre Hinterbliebenen für den Fall der Minderung der Erwerbsfähigkeit, des Alters und des Todes oder für einen oder mehrere dieser Fälle durch regelmäßig wiederkehrende Geldleistungen abzusichern. Das bestehende Alterssicherungssystem ist heterogen ausgestaltet, berufs- und statusspezifisch und vor allem institutionell segmentiert. Im Allgemeinen ist es in zwei Subsysteme unterteilt.

Das ***erste Subsystem der Alterssicherung*** knüpft an ein formelles Beschäftigungsverhältnis an und stützt sich auf die berufsrelevanten Sozialversicherungen und Altersversorgungen. Die dadurch erfassten Zielpersonen gliedern sich in zwei Gruppen: Zum einen die öffentlich Bediensteten – etwa Militärpersonal, Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen –, zum anderen Arbeitnehmer, Angestellte und manche Selbständige. Während die Berufs-Sozialversicherungen gewissermaßen zeitgleich in den 1950er Jahren in Kraft traten, gibt es ungefähr einen 20-jährigen Zeitabstand zwischen der Einführung der staatlichen Altersversorgungen (in den 1960er Jahren) und der obligatorischen bAV (1984). Ein signifikantes institutionelles Merkmal des Alterssicherungssystems kennzeichnet sich durch eine gravierende Differenz der Alterssicherung zwischen diesen beiden Gruppen, was weiterhin in diesem Kapitel erörtert wird.

Das ***zweite Subsystem der Alterssicherung*** – abgesehen von der sehr früh institutionalisierten bzw. relativ großzügigen Lebensunterhaltshilfe für Veteranen – besteht aus den seit Mitte der 1990er Jahren eingeführten, aus Haushaltsmitteln finanzierten, statusspezifischen Alterszuschuss-programmen, die sich fast ausschließlich an die Personen ab 65 Jahre richten, mehr oder weniger bedarfsgeprüft sind und eine einheitliche Leistung gewähren.

Die Übersicht 6-2 informiert über die Zahl der ins Regel-Alterssicherungssystem als Versicherte oder Leistungsempfänger einbezogenen Personen und vermittelt einen Eindruck vom Verbreitungsgrad einzelner Institutionen. 2004 erfassten die zwei wichtigsten Berufs-Sozialversicherungen – die AV und die VfBL – knapp 92% der Gesamterwerbstätigen. Schließt man die Bezieher der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen ein, deren Anspruchsalter bei 61 liegt, waren mehr als 77% der Bevölkerung über 65 Jahre Empfänger eines der staatlichen Alterszuschussprogramme.

Übersicht 6-2: Struktur des Regel-Alterssicherungssystems 2004

Institutionen des Regel-Alterssicherungssystems	Versicherte	Verbreitungsgrad[1]	Leistungs-empfänger[2]	Leistungsempfänger in % aller Über-65-Jährigen[3]
	In Personen	In %	In Personen	In %
Arbeiterversicherung	8.341.927	85,24	121.666	5,66
Versicherung für Beamte und Lehrer	617.260	6,31	20.837	0,97
Militärversicherung	275.000[4]	2,81	k. A.	k. A.
Lebensunterhaltshilfe für Veteranen	-	-	105.454	4,91
Alterszuschuss für Landwirte und Fischer	-	-	688.840	32,06
Alterszuschuss für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen	-	-	173.951	8,09
Alterswohlfahrtszuschuss	-	-	687.990	32,02
Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner	-	-	18.340	1,05

Anmerkungen:

[1] Verbreitungsgrad: Anteil der von jeweiliger Institution erfassten Personen an den Gesamterwerbstätigen. 2004 lag die Zahl der Gesamterwerbstätigen und der Über-65-Jährigen jeweils bei 9.786.000 und 2.148.903.

[2] Bei der Sozialversicherung bezieht sich die Angabe auf die Zahl der Personen, die einen Antrag auf die Altersleistung im Jahr 2004 gestellt haben.

[3] Bei dem Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner bezieht sich die Angabe auf den Anteil der Empfänger an den 55- bis 65-Jährigen.

[4] Diese Angabe ist nach dem „National Defence Report“ (2004) gerechnet.

[5] k. A.= keine Angaben.

Quelle: National Defence Report (2004) (www.mnd.gov.tw/report/defence),Veterans Affairs Commission (Angaben über Lebensunterhaltshilfe für Veteranen: http://www.vac.gov.tw/files/cxls/4homecare26.xls), Bank of Taiwan (Angaben über die VfBL: http://www.bot.com.tw/GESSI/Statics/Statics_page2.htm), Bureau of Labor Insurance (Angaben über die AV und die Alterszuschussprogramme: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013313), Innenministerium (Angaben über den Alterschuss für Haushalte mit mittleren und niedrigen Einkommen und die Zahl der Über-65-Jährigen: http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m-3-04.xls), DGBAS (Angaben über die Zahl der Gesamterwerbstätigen: (http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas/bc4/month/9601/table9.xls). Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008.

Der Verbreitungsgrad der zweiten Schicht des Alterssicherungssystems ist sehr unterschiedlich. Während die staatliche Altersversorgung nahezu flächendeckend alle gesetzmäßig in den öffentlichen Dienst berufenen Personen erfasst, wurden 2004 nur etwa 44% aller abhängigen Erwerbstätigen ohne öffentlich Bediensteten von der obligatorischen bAV gedeckt.[2] Je nach der Größe der Unternehmen ist die Verbreitung der bAV höchst unterschiedlich. Nach den Angaben von *Council of Labor Affairs* (2002) – das taiwanische Arbeitsministerium – hatten 88,8% der Großunternehmen (mit mehr als 500 Beschäftigten) gesetzmäßig eine bAV; dagegen stellten nur 35,2% der kleineren Firmen (mit weniger als 30 Beschäftigten) dieses System bereit.[3]

Betrachtet man die Ausgaben des Alterssicherungssystems für das Jahr 2004 (Übersicht 6-3), so

[2] Council of Labor Affairs (http://www.cla.gov.tw bzw. http://statdb.cla.gov.tw/html/year/34060/htm). Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005.

[3] http://www.cla.gov.tw/cqi-bin/SM_theme?page=4237d168. Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005.

lassen sich einige hervorstehende Merkmale erkennen. *Erstens* beliefen sich 2004 die Gesamtausgaben aus dem Alterssicherungssystem auf 2,64% des BIP bzw. auf 15,87% des *Volumens der Sozialausgaben*.[4] Dabei wurden knapp 83% dieser Ausgaben für die Leistungen aus dem Regelsystem gegeben (davon knapp 63% für die zwei Berufs-Sozialversicherungen – die AV und die VfBL, 37% für die Alterszuschussprogramme). Das System der Altersversorgung vereinigte knapp 17% der Gesamtausgaben auf sich (davon 38% für die staatliche Altersversorgung, 62% für die bAV). *Zweitens* dominierte keine einzige Institution der Alterssicherung überragend in den Gesamtausgaben. Dabei war die AV von quantitativer Bedeutung: Gut 41% der Gesamtausgaben entfielen hierauf. Die private Lebensversicherung wird wegen ihres geringen Umfangs nicht berücksichtigt.[5]

Übersicht 6-3: Ausgaben des Alterssicherungssystems 2004

	Ausgaben	Anteil an Ausgaben des jeweiligen Systems	Bezogen auf das BIP	Bezogen auf das Volumen der Sozialausgaben
	In NT$ Mio.	In %		
Funktionale Gliederung der Berufs-Sozialversicherungen[1]				
Alter	140.868,99	77,61	1,38	8,28
Tod	27.400,10	15,09	0,27	1,61
Invalidität	13.248,64	7,30	0,13	0,78
Zusammen	***181.517,73***	***100,00***	***1,78***	***10,67***
Institutionelle Gliederung[2]				
Regelsystem	***223.840,76***	***100,00***	***2,19***	***13,16***
Arbeiterversicherung	111.330,08	49,74	1,09	6,55
Versicherung für Beamte und Lehrer	29.538,91	13,20	0,29	1,73
Versicherung für Landwirte	-	-	-	-
Lebensunterhaltshilfe für Veteranen[3]	17.146,82	7,66	0,17	1,01
Alterszuschuss für Landwirte und Fischer	32.107,39	14,34	0,31	1,89
Alterszuschuss für Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen	9.260,00	4,14	0,09	0,54
Alterswohlfahrtszuschuss	23.763,97	10,62	0,23	1,40
Alterswohlfahrtszuschuss für Ureinwohner	693,59	0,30	0,007	0,04
System der Altersversorgung	***45.992,45***	***100,00***	***0,45***	***2,70***
Staatliche Altersversorgung für Beamte, Lehrer, Verwalter der öffentlichen Schulen und Militärpersonal	17.566,52	38,19	0,17	1,03
Obligatorische betriebliche Altersversorgung (Privatwirtschaft)	28.425,93	61,81	0,28	1,67
Gesamtausgaben	**269.833,21**	**-**	**2,64**	**15,87**

Anmerkungen:

[1] Ohne private Lebensversicherung beziehen sich die Angaben auf drei Berufs-Sozialversicherungen (die AV, die VfBL, und die VfL). Die von der VfL gewährten Beerdigungskosten werden den Leistungen für den Fall des Todes zugeordnet. Das für die MV sowie für die staatliche Altersversorgung für Militärpersonal zuständige

[4] Da nicht alle der hier angeführten Ausgaben aus dem Alterssicherungssystem den im Staatshaushalt definierten Sozialausgaben zugeordnet werden, können sie nicht als Anteil an Sozialausgaben beziffert werden.

[5] Aus gleichem Grunde sind in dieser Aufstellung die im englischen Sprachraum als *tax expenditures* bezeichneten steuerlichen Vergünstigungen im Zusammenhang mit dem Alterssicherungssystem, die in Taiwan fast keine Bedeutung haben, nicht berücksichtigt. Dies wird im Abschnitt über die zusätzliche Alterssicherung diskutiert.

Verteidigungsministerium verfolgt eine sehr restriktive Informationspolitik, die eine objektive Bewertung der militärbezogenen Sozialversicherung und der Altersversorgung sehr erschwert. Deshalb werden hier die militärbezogenen Angaben aus der Darstellung ausgeschlossen.

[2] Institutionelle Gliederung erfasst nur die Angaben über die Altersleistungen. Somit werden die bei der funktionalen Gliederung der Berufs-Sozialversicherungen dargestellten Angaben über Tod und Invalidität ausgeschlossen.

[3] Diese Angaben werden folgenderweise berechnet, nämlich (die von *Veterans Affairs Commission* gegebene Zahl der Veteranen im Heim) x (die Höhe der Lebensunterhaltshilfe).

[4] Die Höhe des BIP und der Sozialausgaben betrug 2004 jeweils NT$ 10.205.889 Mio. und NT$ 1.700.598,30 Mio.

Quelle: Übersicht 6-2 (Angaben über die AV, die VfBL, die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen und die Alterszuschussprogramme), Ministry of Civil Service (Angaben über die staatliche Altersversorgung: www.fund.gov.tw), Finanzministerium (Angaben über das BIP und die Sozialausgaben: www.mof.gov.tw), Stand dieser Angaben aus dem Internet: Juni 2008; Council of Labor Affairs (Angaben über die bAV: http://statdb.cla.gov.tw/html/year/34060.htm), Stand dieser Angaben aus dem Internet: August 2005.

Die private Vorsorge als dritte Schicht der Alterssicherung ist der freien Entscheidung der Bürger überlassen. Hierzu kann jede Form des Konsumverzichts zugunsten künftigen Einkommens im Alter dienen: Aktien, Wertpapiere, Abschluss von Lebensversicherungen, Erwerb (und eigene oder Fremdnutzung) von Wohneigentum und Ersparnisbildung – dies zeigt die Vielgestaltigkeit der möglichen Vorsorgeformen. Manche Formen (wie die Lebensversicherung) werden jedoch steuerlich begünstigt oder in anderer Form vom Staat gefördert. Welche der genannten Formen des Konsumverzichts als Vorsorge für das Alter gelten können, ist allerdings empirisch schwierig festzustellen. Meist kann erst im Alter gesagt werden, inwieweit der Konsumverzicht in der Erwerbsphase zu einer Verbesserung der materiellen Situation im Alter beigetragen hat (Schmähl 1999: 177). Als relevante private Altersvorsorge sind der Besitz einer eigenen Wohnung und die Ersparnisbildung in Taiwan von besonderer Bedeutung. 2004 betrug die Wohneigentumsbesitzrate über 86% und die Sparhäufigkeit der privaten Haushalte knapp 25%.[6]

Wesentliche Inhalte des derzeitigen Alterssicherungssystems

Im Folgenden wird auf die Details des bestehenden Alterssicherungssystems eingegangen, und zwar konzentriert auf die erste und zweite Schicht der Alterssicherung. Ausführlich erörtert werden die einschlägigen gesetzlichen Regelungen über die Zielpersonen, die Anspruchsbedingungen, die Leistungen, die Finanzierungsverfahren und die Verwaltung, anschließend wird eine Bilanz gezogen. Bei der zusätzlichen Alterssicherung werden die Lebensversicherung und die Ersparnisbildung skizziert. Als wesentliches funktionales Äquivalent der Alterssicherung wird die Unterstützung durch die Familien und die religiösen Organisationen dargestellt.

1. Das durch die Berufs-Sozialversicherungen gestaltete Regelsystem der Alterssicherung

[6] Die wichtigen staatlichen statistischen Angaben werden regelmäßig vom *Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics* (im Folgenden: DGBAS) gegeben. Die Angaben über die Wohneigentumsbesitzrate und die Sparhäufigkeit der privaten Haushalte sind in den vom DGBAS veröffentlichten ***The Survey of Family Income and Expenditure 2005*** bzw. unter der folgenden Webseite zu finden: http://win.dgbas.gov.tw/fies/ doc/result/95/all/ Indes.xls. Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008.

Das Regel-Alterssicherungssystem umfasst drei berufsrelevante Sozialversicherungen, nämlich die AV, die VfBL und die MV. Sie sind Institutionen mit „defined-benefit“ bzw. mit der Teilkapitaldeckung.

(1) Arbeiterversicherung (AV)

A. Einbezogener Personenkreis

Nach § 6 des Arbeiterversicherungsgesetzes (im Folgenden: AVG) sind alle 15- bis 60-jährigen in den versicherungspflichtigen Sektoren beschäftigten Erwerbstätigen oder Selbständige, die Mitglieder einer Berufsgewerkschaft sind, pflichtversichert.[7] Allgemein gesehen erfasst die AV Arbeiter und Angestellte in Betrieben/Unternehmen mit fünf Beschäftigten sowie bestimmte Selbständige. 2004 betrug die Zahl der Versicherten der AV 8.341.927; das entsprach 85,2% aller Erwerbstätigen.[8]

B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln

Als Gesamt-Sozialversicherung gewährt die AV einmalige Geldleistungen bei Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter und Tod (§ 2 AVG). Die Alterspauschale wird ausgezahlt, wenn die Versicherten

- mindestens ein Jahr versichert sind und das 60. Lebensjahr (bei Frauen das 55. Lebensjahr) vollenden; oder
- 15 Jahre versichert sind und das 55. Lebensjahr vollenden; oder
- 25 Jahre versichert sind und das 50. Lebensjahr vollenden; oder
- 25 Jahre in demselben Unternehmen versichert sind; oder
- mindestens 5 Jahre in einer Beschäftigung tätig sind, in der nach der Bestimmung der zuständigen Behörde Besonderheiten wegen Gefahren oder starker körperlicher Arbeit bestehen und das 55. Lebensjahr vollenden (§ 58 AVG).

---

[7] Die versicherungspflichtigen Sektoren schließen die folgenden Bereiche ein: Die öffentlichen und privaten Fabriken, Bergbau, Salzverarbeitungsstätten, Landwirtschaft, Fischerei, Viehzucht, Forstwirtschaft, Teeplantagen, Verkehr, gemeinnützigen Unternehmen, Unternehmen des Zeitungswesens, der Kultur, der öffentlichen Wohltätigkeit und der Genossenschaften, wobei diese Betriebe/Unternehmen mindestens fünf Erwerbstätige beschäftigen müssen. Pflichtversichert sind die Beschäftigten im öffentlichen Dienst oder in privaten Schulanstalten, die jedoch den Bedingungen für die Teilnahme an der VfBL nicht entsprechen, Auszubildende, die eine staatlich anerkannte Anstalt besuchen, und die Beschäftigten ohne bestimmten Arbeitgeber oder Selbständige, die einer Berufsgewerkschaft oder einem Fischerverband angehören (§ 6 AVG). Für Arbeitnehmer, die nicht in einer der erwähnten Branchen oder in einem Unternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten tätig sind, gibt es die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme an der AV. Das Gleiche gilt für die im eigenen Unternehmen beschäftigten Arbeitgeber und für ausländische Seeleute, die einer Seeleutegewerkschaft oder einem Kapitänsverband angehören (§ 8 AVG).

[8] Die hier bzw. im Folgenden angeführten statistischen Angaben über die AV sind in der Datenbank von *Bureau of Labor Insurance* bzw. unter http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013313 zu finden. Stand der Angaben aus Internet: Juni 2008.

Die Summe der Alterspauschale ist nach den Versicherungsjahren und der Höhe der *Berechnungseinheit* bestimmt, die als Durchschnittshöhe des angegebenen Monatsversicherungsentgelts der letzten drei Jahren vor dem Ruhestand definiert wird (§ 19 AVG)[9]. Für jedes Jahr der ersten 15 Versicherungsjahre wird eine Einheit, für die nach folgenden 15 Jahre werden zwei Einheiten gewährt, wobei maximal 45 Berechnungseinheiten ausgezahlt werden können (§ 59 AVG). 2004 betrug die Durchschnittshöhe der Alterspauschale NT$ 914.473; das durchschnittliche Alter beim Antrag auf die Alterspauschale lag bei 58,16.[10]

C. Finanzierung und Verwaltung

Die AV finanziert sich durch Beiträge, die jeweils von der Regierung (10%), den Arbeitgebern (70%) und den Versicherten (20%) bestritten werden. Im Fall von Erwerbstätigen ohne bestimmte Arbeitgeber und Selbständigen, die durch eine Berufsgewerkschaft versichert sind, werden die Beiträge jeweils von der Regierung (40%) und den Versicherten (60%) aufgebracht. Die Höhe des Beitragsatzes wird im Gesetz festgelegt – zwischen 6,5% und 11% des **angegebenen Monatsversicherungsentgelts** (§§ 13, 15 AVG). Seit 2003 liegt er bei 5,5%.

Die AV wird teilkapitalgedeckt. Nach § 66 AVG geht die Differenz zwischen den Gesamteinnahmen und den -ausgaben in den öffentlich verwalteten Fonds der AV. Die Anwendung dieses Fonds wird direkt im AVG vorgeschrieben (§ 67) und zwar vorwiegend für das Sparen in öffentlichen oder in den von der zuständigen Behörde angeordneten Banken, den Kauf staatlicher Schuldpapiere und die Gewährung des Darlehens für die Versicherten der AV. Sollte in der AV eine Finanzlücke klaffen, wird sie gesetzlich durch die Haushaltsmittel geschlossen (§ 69 AVG), aber nicht durch eine Beitragserhöhung. Die AV wird öffentlich verwaltet. Der Versicherungsträger ist die Behörde „Bureau of Labor Insurance“ (im Folgenden: BLI).

D. Bilanz

Verglichen mit der Beamtenversicherung ist die AV seit ihrer Einführung keiner Systemreform unterworfen, so dass eine kontinuierliche Bilanz der AV hinsichtlich der Altersleistungen in einem längeren Zeitraum (1961 bis 2006) gezogen werden kann. Dies wird in der Übersicht 6-4 dargestellt.

---

[9] Das Versicherungsentgelt gilt als Grundlage für die Berechnung der Beiträge und Leistungen. Dies wird im nächsten Abschnitt über die Charakter und Probleme des Alterssicherungssystems (S. 36 dieses Kapitels) diskutiert

[10] Labor Statistical Window (Juni 2007), Council of Labor Affairs (http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4626ea2e).

Übersicht 6-4: Bilanz der Arbeiterversicherung hinsichtlich der Altersleistungen, 1961-2004

Jahr	A	B	C	D	E	F = C/B	G	H
	Versicherte	Bezieher der Alterspauschale	Gesamtausgaben für die Alterspauschale	C in % aller Ausgaben	C in % aller Beitragseinnahmen	Durchschnittshöhe der Alterspauschale	F in Durchschnitts-versicherungsentgelt	Akkumulierte Reserve
	In Personen	In Case	In NT$ Mio.	In %		In NT$ 1.000	In Monaten	In NT$ Mio.
1961-69	2.283.516 (1950-79)	21.355	198,44	9,49 (1956-69)	-	9.292	10,81	-
1970-79		71.700	3.286,88	14,52	-	45.842	19,31	-
1980-89	-	222.662	39.910,84	14,87	-	179.244	20,45	-
1980	2.538.125	-	-	-	-	-	-	14.788,39
1985	4.049.472	-	-	-	-	-	-	25.932,94
1990	6.852.978	35.209	9.875,56	17,73	-	280.484	21,54	38.141,65
1994	4.040.472	52.219	-	20,48	18,98	503.349	24,51	113.922,25
1995	7.635.063	206.369	64.277,84	46,43	47,65	311.470	16,93	134.729,53
1996	7.434.299	108.692	41.746,76	60,59	32,26	384.083	17,82	206.145,02
2000	7.915.789	92.863	61.129,25	57,12	41,17	658.273	24,11	446.568,46
2001	7.779.127	115.275	84.137,77	64,80	55,79	729.887	25,53	483.674,88
2002	7.857.842	136.649	120.688,54	71,48	78,94	868.970	29,72	457.468,67
2003	8.102.570	113.968	103.200,78	73,93	73,72	877.183	29,78	445.916,85
2004	8.341.927	121.666	111.330,77	74,77	76,18	914.473	30,27	448.800,47

Quelle: Bureau of Labor Insurance (www.bli.gov.tw.attachment_file/report/year/093.h101.htm). Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008.

Vor der Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung (NGV) 1995, die – wie im Kapitel 2 erwähnt – die medizinischen Leistungen aus existierenden Sozial- und Gesundheitsversicherungen integrierte, wurden die Ausgaben der AV folgendermaßen verwendet: 60% für medizinische Sachleistungen und 40% für die Geldleistungen für den Fall Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter und Tod. Als die Institution der AV im Zeitablauf zur Reife kam, werden die Alterspauschale immer mehr in Anspruch genommen. So erhöhten sich kontinuierlich die altersleistungsbezogenen Zahlen – die Bezieher, die Durchschnittshöhe der Alterspauschale und die Ausgaben dafür. Ein auffälliges Wachstum der Anträge auf die Alterspauschale um das 4-fache zwischen 1994 und 1995 reflektierte eine kurzfristige Auswirkung durch die Einführung der NGV.[11]

In der Übersicht 6-4 ist ein steiler Anstieg der Ausgaben für Altersleistungen zu erkennen: Deren Anteil an den Gesamtausgaben der AV erhöhte sich von 17,73% (1990) über 46,43% (1995) auf knapp 75% im Jahr 2004. Das heißt: 2004 wurden ungefähr drei Viertel aller Kosten der AV allein für die Altersleistungen bestritten. Trotzdem stieß die Finanzlage der AV nicht auf Schwierigkeiten, da bei Bücherabschluss immer eine beträchtliche Reserve vorhanden war. 2004 betrug diese Summe über NT$ 111.330,77 Mio.

(2) Versicherung für Beamte und Lehrer (VfBL)

A. Einbezogener Personenkreis

Nach § 2 Gesetz über die VfBL (im Folgenden: VfBLG) sind alle entgeltlich Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Lehrer und Angestellte in öffentlichen oder privaten Schulanstalten pflichtversichert. 2004 betrug die Zahl der Versicherten der VfBL 617.260; sie entsprachen 6,3% aller Erwerbstätigen (Übersicht 6-2).

B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln

Als Gesamt-Sozialversicherung gewährt die VfBL einmalige Geldleistungen bei Unfall, Invalidität, Alter und Tod bzw. für die Beerdigung der Familienangehörigen der Versicherten (§§ 3, 12 VfBLG). Sollen die Versicherten gesetzmäßig in Ruhestand treten, gekündigt werden oder das 55. Lebensalter vollenden und 15 Jahre Beiträge geleistet haben, sind sie berechtigt, die Alterspauschale in Anspruch zu nehmen (§ 14 VfBLG). Die Altersgrenze für das Antragstellen auf den Ruhestand wird im Beamtenruhestandsgesetz (im Folgenden: BRG) vorgeschrieben. Beim

[11] Trotz der Erfüllung der Antragsvoraussetzungen für die Alterspauschale nahmen viele Arbeitnehmer diese Leistung nicht in Anspruch, um somit weiterhin in der AV zu bleiben bzw. die medizinische Vorsorgung zu erhalten. Nach der Einführung der NGV, in der das Risiko bei Krankheit gesetzlich gedeckt wird, lag dazu keine mehr notwendige Veranlassung vor. So wurden kurz nach dem Inkrafttreten der NGV im März 1995 viele Anträge auf die Alterspauschale in der AV gestellt (Wu 1995: 127).

freiwilligen und angeordneten Ruhestand wird jeweils das 60. und 65. Lebensjahr festgelegt,[12] wobei eine Dienstzeit von 5 Jahren erforderlich ist (§§ 4, 5 BRG). Außerdem kann ein Beamter auch nach einer 25-jährigen Dienstzeit in den Ruhestand gehen (§ 4 BRG).

Die Summe der Alterspauschale ist nach den Versicherungsjahren und der Höhe der Grunddienstbezüge des letzten Versicherungsmonats bestimmt, die als eine Einheit definiert wird.[13] Für jedes Versicherungsjahr werden 1,2 Einheiten gewährt, wobei maximal 36 Einheiten ausgezahlt werden können (§ 14 VfBLG).

Vor 1999 wurde die Alterspauschale „abschnittsweise" berechnet, so dass man nur nach einer 20-jährigen Versicherungszeit die maximale Altersleistung erhalten konnte.[14] Nach der Gesetzänderung 1999 benötigt es 30 Jahre. 2004 betrug das durchschnittliche Alter beim Antrag auf die Alterspauschale 55,4 (Central Trust of China 2006: 173); die Durchschnittshöhe der Alterspauschale lag bei NT$ 1.417.618.[15]

C. Finanzierung und Verwaltung

Die VfBL finanziert sich durch Beiträge, die von den Versicherten, der Regierung (und der Schule) zusammen aufgebracht werden. Für Beamte liegt das Verteilungsverhältnis des Beitrags zwischen den Versicherten und der Regierung bei 35% zu 65%. Für Lehrer und Schulverwalter übernehmen die Regierung und die Schule je 32,5% des Beitrags und den Restbeitrag zahlt der Versicherte. Wer 30 Jahre im Dienst ist, hat keine Beitragspflicht mehr (§ 11 VfBLG).[16] Die Höhe des Beitragsatzes ist im Gesetz verankert – zwischen 4,5% und 9% der monatlichen **Grunddienstbezüge** (§ 8 VfBLG). Er liegt im Moment bei 6,4%.

Die VfBL wird teilkapitalgedeckt. Nach § 5 VfBLG geht die Differenz zwischen den

[12] Außerdem werden die Menschen auch zum angeordneten Ruhestand gezwungen, die durch physisches Unvermögen und körperliche Gebrechlichkeit oder durch die Schwächung der Geisteskräfte und der intellektuellen Tätigkeit dienstunfähig geworden sind.

[13] Die Dienstbezüge der öffentlich Bediensteten schließen normalerweise die Grunddienstbezüge und verschiedene dienstbezogene Gratifikationen ein. Die Grunddienstbezüge, die ungefähr 40% bis 60% der Dienstbezüge entsprechen, werden als Grundlage für die Berechnung der Beiträge und Leistungen der VfBL gestellt.

[14] Die Berechnungsformel der Altersleistungen aus der BV wurde wie folgt geregelt (§ 16 Beamtenversicherungsgesetz von 1995):
- Für die ersten 5 Dienstjahre wurden fünf monatliche Grunddienstbezüge gewährt;
- vom 6. bis zum 10. Dienstjahr wurde für jedes nachfolgende Dienstjahr ein weiterer monatlicher Grunddienstbezug gewährt;
- vom 11. bis zum 15. Dienstjahr wurden für jedes nachfolgende Dienstjahr zwei weitere monatliche Grunddienstbezüge gewährt;
- vom 16. bis zum 19. Dienstjahr wurden für jedes nachfolgende Dienstjahr drei weitere monatliche Grunddienstbezüge gewährt;
- für mehr als 20 Dienstjahre wurden 36 monatliche Grunddienstbezüge gewährt.

[15] Aufgrund der Schwierigkeit, die Daten über die VfBL aus Internet zu aktualisieren, beruhen die statistischen Angaben über die VfBL auf dem in von *Central Trust of China* 2006 veröffentlichten ***Statistical Data for Government Employeees' and School Staffs' Insurance 2005***.

[16] Dies gilt nur für die vor der Reform 1999 schon in der BV oder der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen versicherten Personen.

Gesamteinnahmen und den -ausgaben in den öffentlich verwalteten Fonds der VfBL. Die akkumulierten Mittel werden im Wesentlichen für die folgenden Zwecke angewendet: die Deckung des vor der Reform entstehenden Defizits, die Schließung der etwaigen Finanzlücke dieser Versicherung, das Sparen in öffentlichen bzw. in den von der zuständigen Behörde angeordneten Banken, den Kauf staatlicher Schuldpapiere u.a.[17] Während bei der BV jeder Beitragserhöhung im Parlament zugestimmt werden musste und die Finanzlücke gesetzlich durch die Haushaltsmittel geschlossen wurde, ist eine automatische Beitragserhöhung in der VfBL ohne parlamentarische Zustimmung im Gesetz verankert. Dennoch machte man das Finanzministerium für das vor der Gesetzesänderung aufgelaufene Defizit verantwortlich (§ 5 VfBLG).

Die VfBL wird öffentlich verwaltet. Der Versicherungsträger ist das *Central Trust of China* – eine öffentliche, multifunktionelle Bank.

D. Bilanz

Da die VfBL von 1999 vorwiegend aus der BV von 1958 besteht, soll die Finanzlage der BV kurz dargestellt werden. Als die Institution der BV – ähnlich wie die AV– im Zeitablauf zur Reife kam, wurde die erst ab 1963 gewährte Alterspauschale immer mehr in Anspruch genommen. Somit stiegen die altersleistungsbezogenen Zahlen ständig an – die Bezieher, die Durchschnittshöhe der Alterspauschale und vor allem die Ausgaben dafür.[18] 1997 wurden 78% der Gesamtausgaben der BV allein für die Altersleistungen bestritten. Wegen der fehlenden automatischen Beitragsanpassung an die Finanzlage der Versicherung sah sich die BV fast vom Anfang an mit dem Defizit konfrontiert, das aber immer durch die Haushaltsmittel gedeckt wurde. Dies bildete einen wesentlichen Hintergrund für die Reform 1999.

Die Übersicht 6-5 informiert über eine Bilanz der VfBL in Bezug auf die Altersleistungen zwischen 2000 und 2004. Eben so wie bei der AV sieht man eine steigende Tendenz bei allen altersleistungsrelevanten Ziffern. Dabei ist der Anteil der Ausgaben für die Altersleistungen an den Gesamtausgaben sehr augenfällig: Seit 2001 wird über 90% aller Ausgaben der VfBL über die Alterspauschale abgewickelt! Somit ist die VfBL – eine der Berufs-Sozialversicherungen – fast zur *Altersversicherung* für Beamte und Lehrer geworden. Nach der Reform 1999 befindet sich die VfBL in einer finanziell relativ komfortablen Lage. So wurden bis 2004 NT$ 64.001,72 Mio. akkumuliert.

[17] Die Verwendung des Fonds wurde zuerst in einer Verwaltungsverordnung vorgeschrieben. Seit Juli 2005 wird sie im Gesetz über die Verwaltung und Anwendung der Reserve der VfBL festgeschrieben.

[18] Die Zahl der Bezieher der Alterspauschale stieg kontinuierlich von 1.074 (1964) über 6.012 (1980) auf 10.569 (1990). Seit 1992 nahm diese Ziffer drastisch zu. So betrug die durchschnittliche Zahl der Bezieher in den 1990er Jahren das 10-fache der 1960er Jahre. Zwischen 1967 und 1997 stieg die Durchschnittshöhe der Alterspauschale von 7,98 auf 33,98 Grunddienstbezüge (Wu 1995: 125).

Übersicht 6-5: Bilanz der VfBL hinsichtlich der Altersleistungen, 2000-2004

Jahr	A	B	C	D	E	F = C/B	G
	Versicherte	Bezieher der Alters-pauschale	Gesamt-ausgaben für die Alterspauschale	C in % aller Ausgaben	C in % aller Einnahmen	Durchschnitts-höhe der Alters-Pauschale	Akkumulierte Summe des Jahres
	In Personen	In Case	In NT$ Mio.	In %		In NT$ 1.000	In NT$ Mio.
2000	629.395	14.365	19.355,49	87,57	53,64	1.347,41	9.632,87
2001	629.358	21.180	27.961,49	91,78	58,43	1.320,18	12.341,49
2002	626.652	21.079	29.105,76	91,61	59,74	1.380,38	11.511,47
2003	622.851	19.999	27.266,22	91,65	58,37	1.363,38	12.536,80
2004	617.260	20.837	29.538,91	92,19	60,75	1.417,62	12.422,68

Anmerkungen: Die in der Spalte E dargestellten Angaben schließen die Beitragseinnahmen und den Staatszuschuss ein.

Quelle: Central Trust of China 2006.

(3) Militärversicherung (MV)

A. Einbezogener Personenkreis

Nach § 2 des Militärversicherungsgesetzes (im Folgenden: MVG) erfasst die MV die im Dienst tätigen Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, deren Zahl sich 2004 ungefähr auf 275.000 Personen beliefern.[19]

B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln

Als Gesamt-Sozialversicherung gewährt die MV Geldleistungen für den Fall von Invalidität und Tod sowie für den Abschied (§ 3 MVG). Da die letztgenannte Leistung mit dem Ruhegehalt identisch ist, beziehen sich die im Folgenden umrissenen Leistungsangaben auf die Abschiedsleistung. Der Antrag auf die Abschiedsleistung setzt, wie ihr Name vermuten lässt, nicht das Alter, sondern den Abschied voraus. Die Bedingungen für den Abschied werden im Gesetz über den Dienst der Offiziere und Unteroffiziere der Land-, See- und Luftstreitkräfte (im Folgenden: DOUG) geregelt. Bei freiwilligem Abschied wird eine minimale Dienstzeit zwischen 4 und 6 Jahren benötigt. Nebenbei kann man nach einer maximalen Dienstzeit (von 10 bis 28 Jahren) oder mit der Vollendung des Lebensjahres (von 50 bis 70 Lebensjahren) aus dem Dienst ausscheiden. Infolgedessen gibt es unterschiedliche Altersgrenzen für den Antrag auf die Abschiedsleistung (§§ 5, 6, 11 und 15 DOUG).

Die Abschiedsleistung wird nach der Formel ähnlich wie die der BV, also wie im Folgenden ausgeführt, „abschnittsweise“ berechnet (§ 16 MVG):

- Für die ersten 5 Versicherungsjahre werden fünf Einheiten gewährt;
- vom 6. bis zum 10. Versicherungsjahr wird für jedes nachfolgende Jahr eine Einheit berechnet;

[19] Vgl. Übersicht 6-2, S. 270, Anmerkungen 4.

- vom 11. bis zum 15. Versicherungsjahr werden für jedes nachfolgende Jahr zwei Einheiten gewährt;
- vom 16. bis zum 20. Versicherungsjahr werden für jedes nachfolgende Jahr drei Einheiten berechnet;
- über das 20. Versicherungsjahr hinaus wird für jedes nachfolgende Jahr eine Einheit berechnet und es werden maximal 45 Einheiten gewährt. Eine Einheit entspricht den monatlichen Dienstbezügen (§ 10 MVG).

C. Finanzierung und Verwaltung

Die MV wird hauptsächlich durch Beiträge finanziert. Nebenbei wird für diese Versicherung ein Fonds aus dem Staatszuschuss gegründet (§ 5 MVG). Die Höhe des Beitragsatzes ist im Gesetz verankert – zwischen 3% und 8% der **monatlichen Dienstbezüge** (§ 10 MVG). Er liegt jetzt bei 8%. Die Beiträge werden jeweils von der Regierung (65%) und den Versicherten (35%) aufgebracht. Für Pflichtwehrdienstleistende zahlt die Regierung 100% der Beiträge (§ 10 MVG). Wer 30 Jahre im Dienst ist, hat keine Beitragspflicht mehr (§ 11 MVG). Die MV wird öffentlich verwaltet. Der Versicherungsträger ist der gleiche wie bei der VfBL, also das *Central Trust of China*.

D. Bilanz

Wegen der schwer zu ermittelnden Daten über militärbezogene Angelegenheiten können immer noch keine detaillierten wissenschaftlichen Diskussionen über die MV geführt werden. Schätzungsweise betrug die durchschnittliche Höhe der Abschiedsleistung zwischen 1997 und 1999 NT$ 539.887 bei Offizieren bzw. NT$ 333.861 bei Unteroffizieren und Soldaten (Chen *Shiu-hui* 2000).

2. Das durch den Alterszuschuss gestaltete System der Basisalterssicherung

Das System der Basisalterssicherung wird ausschließlich für Menschen über 65 Jahre eingerichtet und vor allem durch verschiedene, aus Haushaltsmitteln bestrittene Alterszuschussprogramme gestaltet. Was den wesentlichen Unterschied zwischen diesen Programmen anbelangt, so geht es um die Anspruchsvoraussetzungen, die sich vorwiegend auf die Prüfung des Einkommens und des sozialen Status der Senioren konzentrieren.

(1) Lebensunterhaltshilfe für Veteranen[20]

[20] Veteranen werden definiert als diejenigen, die über 10 Jahre Militärdienst geleistet haben oder die als Kriegsinvalide dienstunfähig worden sind (Veterans Affairs Commission).

Die Lebensunterhaltshilfe wird sehr früh, also seit 1968, für die nicht *wirtschaftlich selbständigen* Veteranen eingeführt, für die eine der folgenden Situationen zutrifft: Eine Behinderung, eine Erwerbsunfähigkeit oder die Vollendung des 61. Lebensjahres ohne Lebensunterstützungsmöglichkeiten. *Wirtschaftlich selbständig* definieren §§ 3, 7 des Gesetzes über die Heimpflege für Veteranen (im Folgenden: HpfVG) folgendermaßen:

- Ihre *Durchschnittshaushaltseinkommen* sind höher als die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen;
- sie erhalten eine monatliche Sozialleistung; oder
- der Wert der Haushaltsvermögen einschließlich der Immobilien übersteigt NT$ 650 Mio.

2004 lag das Leistungsniveau bei NT$ 13.550; die Zahl der Empfänger betrug NT$ 105.454 bzw. 4,91% aller Über-65-Jährigen.[21]

(2) Lebensunterhaltszuschuss in der Sozialhilfe

Selbst wenn die Sozialhilfe nicht auf ältere Menschen ausgerichtet ist, wirkt eine der Sozialhilfeleistungen – der Lebensunterhaltszuschuss – vor allem mit der Alterssicherung zusammen, da in Taiwan die Senioren mit einem höheren Risiko der Altersarmut belastet sind. So bestanden 1994 über 52% der armen Haushalte aus den Haushalten mit einem Vorstand über 60 Jahre, während nur etwa 1% der armen Haushalte von einem unter 20-jährigen Vorstand geleitet wurde (Chen 1997: 189). Die ziemlich armen Haushalte, also die armen Haushalte vom Typ 1,[22] bestanden vorwiegend (72,55%) aus den Haushalten mit einem Vorstand über 60 (ebd.). Nach der Angabe von Cheng u.a. (2001) war der Anteil der von Senioren geleiteten armen Haushalte um das 2,5-fache höher als die anderen armen Haushalte.[23]

Im Allgemeinen kann ein Haushalt den Lebensunterhaltszuschuss bekommen, wenn die *Durchschnittshaushaltseinkommen* unter 40% der Durchschnittsmonatskonsumausgaben pro Person (im Folgenden: DMKA) im Vorjahr liegen. Die Höhe der Leistung ist durch die Typen der Armutshaushalte bestimmt, also durch das Einkommensniveau des ganzen Haushaltes. So wird diese Leistung für die ziemlich armen Haushalte nach Anzahl der Personen gerechnet, während für die anderen Armutshaushalte nur einen Pauschalbetrag gewährt wird. 2004 wurden z.B. in der Hauptstadt Taipei pro Kopf in den Armutshaushalten Typ 0 und Typ 1 jeweils NT$ 11.625 (ab der dritten Person des Haushaltes NT$ 8.719) und NT$ 8.950 gewährt, während für die Armutshaushalte Type 2 nur ein pauschalen Zuschuss in Höhe von NT$ 4.813 gezahlt wurden.

[21] Die statistischen Angaben über die Lebensunterhaltshilfe für Veteranen sind in der Datenbank von *Veterans Affairs Commission* und vor allem unter http://www.vac.gov.tw/files/cxls/4homecare26.xls zu finden. Stand der Angaben aus Internet: Juni 2008.

[22] Zu Informationen über die Sozialhilfe bzw. zu den im Folgenden dargestellten Angaben vgl. Kapitel 2, S. 65 f.

[23] Nach der Untersuchung von Cheng u.a. (2001), deren Angaben gemäß dem vom Exekutiv-Yuan veröffentlichten "Family Income Survey" berechnet sind, lag der Anteil der Altersarmut zwischen 1988 und 1996 bei 40%, 50% und 60% des Medianeinkommens jeweils bei 8-10%, 16-20% und 25-30%. Dagegen betrug der Anteil der Armutshaushalte ohne ältere Familienmitglieder 1,3-2%, 4,3-5,3% und 10,3-11,2%. Nach den Angaben von „Luxembourg Income Study" betrug der Anteil der Altersarmut 1991 in Taiwan 40%, 50% und 60% des Medianeinkommens jeweils bei 16,1%, 24,7% und 35,6% (Saunders und Smeeding 1997: 17).

Ferner werden zusätzlich 20% bis 40% dieses Zuschusses ausgezahlt, wenn es einen Über-65-Jährigen im Haushalt gibt (§§ 8, 12 Sozialhilfegesetz).

Wegen der streng gesetzten Armutsgrenze umfasste die Sozialhilfe 2004 nur 1,1% aller Haushalte bzw. 0,8% der Gesamtbevölkerung und hat deshalb nur eine geringfügige Funktion für die Alterssicherung.

(3) Lebensunterhaltszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen

Dieser Alterszuschuss ist auf den „Lebensunterhaltszuschuss für Alte in armen Haushalten" vom Juli 1993 zurückzuführen. Nach mehreren Erweiterungen gelten heutzutage folgende Anspruchsvoraussetzungen:[24]

- Vollendung des 65. Lebensjahres,
- keine Unterkunft im staatlichen Alterheim,
- das *Durchschnittshaushaltseinkommen* ist niedriger als das 2,5-fache des vom Innenministerium angekündigten Lebensunterhaltsminimums (LUM) und niedriger als das 1,5-fache der DMKA in der Provinz Taiwan,
- die Höhe der Sparguthaben und der Wertpapiere des ganzen Haushalts liegen unter einem bestimmten Niveau (NT$ 2,5 Mio. für ein Haushaltsmitglied, NT$ 0,25 Mio. für weitere Haushaltsmitglieder),
- die von dem Haushalt in Besitz gehaltene Fläche der Wohnung und der Grundstücke nicht übersteigen die angemessene Wohngröße.

Liegen die *Durchschnittshaushaltseinkommen* unter dem 1,5-fachen des LUM, wird der Zuschuss von NT$ 6.000 im Monat gewährt; steigen sie über das 1,5-fache des LUM, halbiert sich das Leistungsniveau.

Der Anspruch auf diese Altersleistung setzt eine Einkommensprüfung des ganzen Haushaltes voraus, deren Grenze im Allgemeinen bei dem 1,5-fachen der Monatskonsumausgaben in der Provinz Taiwan liegt, also betrug NT$ 21.935 im Jahr 2005 (Übersicht 6-6). Erwähnenswert ist, dass in der haushaltbezogenen Einkommensprüfung die Unterstützungspflicht der Familien und die Arbeitsethik hervorgehoben werden. So erstreckt sich diese Prüfung auf die Einkommen und Vermögen aller Mitglieder des Haushaltes, die einen erweiterten Kreis der Familienmitglieder erfassen: die Ehepartner/innen, die unterhaltspflichtigen Kinder und deren Ehepartner/rinnen (die verheirateten Töchter sind ausgeschlossen) sowie die Enkel/innen, die die Älteren tatsächlich unterstützen. Ferner werden gemäß dem Sozialhilfegesetz die Familienmitglieder, die

[24] Vgl. Verwaltungsverordnung über die Gewährung des Alterszuschusses für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen, die vom Innenministerium erst im Juni 1998 veröffentlicht und im Oktober 1999 novelliert wurde.

erwerbsfähig, aber nicht erwerbstätig sind, bei der Bedarfsprüfung als mit Einkommen vom gesetzlichen Mindestlohn (NT$ 16.500) betrachtet.

Für das Leistungsniveau, also NT$ 6.000 oder NT$ 3.000, gibt es eine andere Einkommensgrenze, nämlich das 1,5-fache des LUM bzw. 0,9-fache der Monatskonsumausgaben (NT$ 13.161 für 2005). Das heißt: Lebt ein Senior in einem Haushalt, in dem jedes Mitglied im Durchschnitt ein monatliches Einkommen von weniger als NT$ 13.161 hat, wird eine Altersleistung von NT$ 6.000 gewährt. Steigt das Einkommen über NT$ 13.161, aber unter NT$ 21.935, wird NT$ 3.000 gezahlt. Daraus, dass dieser Zuschuss ungeachtet der von Ort zu Ort unterschiedlichen Lebenskosten als „flat-rate“ gewährt wird, ergibt sich ein regionaler Unterschied bei der Relation der Leistungshöhe zu den regionalen Konsumausgaben. Beim NT$ 3.000-Niveau liegt dieser Prozentsatz in der Hauptstadt Taipei und der Provinz Taiwan jeweils bei 13,3 und bei 20,5, wobei sich eine Differenz von knapp 55% ergibt (Übersicht 6-6). 2004 belief sich die Zahl der Empfänger auf 156.446 bzw. auf 7,28% aller Über-65-Jährigen (Übersicht 6-7).

Übersicht 6-6: Lebensunterhaltszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen im Verhältnis zu regionalen Monatskonsumausgaben 2005

		Taipei	Kao-hsiung	Provinz Taiwan	Fu-gian, Kimmen und Lien-chiang
Durchschnittsmonatskonsumausgaben pro Person (DMKA)	In NT$	22.603	16.185	14.623	10.500
Lebensunterhaltsminimum (LUM) = 60% der DMKA		13.562	9.711	8.774	6.300
1,5-fache des LUM = 0,9-fache der DMKA		20.343	14.567	13.161	9.450
2,5-fache des LUM = 1,5-fache der DMKA		33.905	24.278	21.935	15.750
Alterszuschuss von NT$ 3.000 im Verhältnis zu DMKA	In %	13,3	18,5	20,5	28,6
Alterszuschuss von NT$ 6.000 im Verhältnis zu DMKA		26,6	37,1	41,0	57,1

Quelle: Innenministerium (Angaben über das LUM: http://www.sowf.moi.gov.tw/10/new10/htm) und eigene Zusammenstellung. Stand der Angaben aus Internet: Juni 2008.

(4) Alterszuschuss für Landwirte und Fischer

Mit dem Erlass des „Gesetzes über den zeitweise Alterszuschuss für Landwirte“ (im Folgenden: AZfLG) wurde der Alterszuschuss für Landwirte im Juli 1995 eingeführt. Nach der Gesetzrevision im Oktober 1998, welche die Abschaffung der Zugangsbeschränkungen und der Einkommensprüfung sowie die Rückdatierung der Anwendung dieser neuen Regelungen auf den Juli 1995 behandelte, gilt dieses Programm für alle Landwirte bzw. für Fischer (ab 1998). Nach §3 AZfLG wird der Alterszuschuss gewährt, für:

- landwirtschaftliche Arbeiter, die das 65. Lebensjahr vollenden und mindestens 6 Monate bei der

Versicherung für Landwirte versichert sind,
- Fischer, die zwar eine Alterspauschale aus der Arbeiterversicherung erhalten haben, aber eine Mitgliedschaft von mindestens 6 Monaten einer Fischergenossenschaft besitzen.[25]

Das Leistungsniveau erhöhte sich von NT$ 3.000 (1995) über NT$ 4.000 (2004) auf NT$ 5.000 (2006). Ab 2004 wird die Leistung an den durchschnittlichen Zuwachs der Konsumausgaben und Reallöhne alle fünf Jahre angepasst (§ 4 AZfLG). Außer in den regierungsunmittelbaren Städten Taipei und Kao-hsiung, wo die beiden kommunalen Regierungen 50% der Kosten bestreiten, ist die Zentralregierung finanziell dafür zuständig (§ 6 AZfLG). 2004 betrug die Zahl der Empfänger 688.840 bzw. 32,06% aller Über-65-Jährigen (Übersicht 6-7).

(5) Alterswohlfahrtszuschuss

Im Mai 2002 wurde das „Gesetz über den zeitweise Alterswohlfahrtszuschuss" (im Folgenden: AWZG) im Parlament verabschiedet, dessen Anwendung rückdatiert auf den 1. Januar 2001 bis zur Einführung des nationalen Rentensystems im Gesetz festgeschrieben wurde (§ 14 AWZG). Nach der Gesetzrevision vom Juni 2003 hat jeder über 65 Jahre (bzw. jeder Ureinwohner zwischen 55 und 64 Jahre), der sich in den vergangenen drei Jahren über 183 Tage in Taiwan aufgehalten hat, einen Anspruch auf den Alterswohlfahrtszuschuss von NT$ 3.000 im Monat; ausgenommen sind folgende Personengruppen:
- wer sich im staatlichen Altersheim aufhält;
- wer die Altersleistungen aus staatlicher Altersversorgung erhalten hat;
- Ureinwohner, die als öffentlich Bedienstete oder Arbeitnehmer/Angestellte berufstätig sind;
- Empfänger vom Alterszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen, vom Lebensunterhaltszuschuss für Behinderte, vom Alterszuschuss für Landwirte und Fischer oder von der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen; sowie Ureinwohner, die Empfänger vom Lebensunterhaltszuschuss für Behinderte oder von der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen sind;
- wer ein steuerpflichtiges Einkommen von über NT$ 500.000 hat;
- wer Immobilien im Wert von über NT$ 5 Millionen hat;
- wer im Gefängnis sitzt.[26]

Der Alterswohlfahrtszuschuss wird aus Haushaltsmitteln von der Zentralregierung finanziert (§ 13 AWZG). 2004 belief sich die Zahl der Empfänger auf 687.990 bzw. auf knapp 32% aller Über-65-Jährigen (Übersicht 6-7). 2004 bezogen 18.340 der Ureinwohner zwischen 55 und 64

[25] Vor der Gesetzrevision hatten die Landwirte keinen Anspruch auf diese Leistung, die wegen einer Beschäftigung bei einer der Berufs-Sozialversicherungen versichert waren und die Alterspauschale erhalten haben. Der Novelle zufolge werden sie berechtigt, den Antrag auf diesen Alterszuschuss rückdatiert zu stellen. Diese neue Regelung gilt aber nicht für die Personen, die erst nach dieser Gesetzrevision die Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen in Anspruch nehmen bzw. an der Versicherung für Landwirte sowie als Fischer an der Arbeiterversicherung teilnehmen (§ 4 AZfLG).

[26] Beim Gesetz vom Mai 2002 wurden die Bezieher der Alterspauschale aus den drei Berufs-Sozialversicherungen – der AV, der VfBL, und der MV – bedingt berechtigt, den Alterswohlfahrtszuschuss zu beantragen.

Jahre diesen Zuschuss, was ungefähr einen Prozent der Bevölkerung zwischen 55 und 64 Jahre entsprach.

(6) Bilanz der Alterszuschussprogramme

Die Alterszuschussprogramme sind für die Senioren eingerichtet, die keinen Anspruch auf die Altersleistungen aus den berufsrelevanten Institutionen der Alterssicherung haben. Sie sind separat für bestimmte Altersgruppen entwickelt, stark statusdifferenziert und institutionell segmentiert. Wegen der meistens sehr restriktiven Anspruchsbedingungen und vor allem des niedrigen Leistungsniveaus werden sie nicht als aktive Einräumung des Sozialrechtes, sondern eher als passive Sozialleistung charakterisiert. Bei den Veteranen – eine der staatsrelevanten Gruppen – wird eine Ausnahme gemacht. Verglichen mit den anderen Alterszuschussprogrammen erkennt man in der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen viele Privilegien: eine niedrige Altersgrenze, lockere Einkommensbedingungen für die Inanspruchnahme und insbesondere ein höheres Leistungsniveau. Abgesehen von diesem Programm – aufgrund der fehlenden direkt zur Verfügung stehenden statistischen Angaben – werden drei Alterszuschussprogramme in Bezug auf die Zahl der Empfänger, deren Anteil an allen Über-65-Jährigen und die Ausgaben zwischen 1994 und 2006 in der Übersicht 6-7 zusammengefasst.

Übersicht 6-7: Bilanz der Alterszuschussprogramme, 1994-2004

Jahr	Alterszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen		Alterszuschuss für Landwirte und Fischer		Alterswohlfahrts-zuschuss		Anteil der Empfänger des jeweiligen Programms an allen Über-65-Jährigen		
	Programm A		Programm B		Programm C		In %		
	Empfänger	Ausgaben	Empfänger	Ausgaben	Empfänger	Ausgaben	A	B	C
	In Personen	In NT$ Mio.	In Personen	In NT$ Mio.	In Personen	In NT$ Mio.			
1994	84.462	1.792,00	-	-	-	-	5,41	-	-
1995	314.526	10.982,00	315.192	5.627,72	-	-	19,28	23,16	-
1996	272.878	15.567,71	366.059	12.426,83	-	-	16,13	21,64	-
1997	157.077	10.590,91	425.947	14.210,45	-	-	8,97	24,31	-
1998	191.852	8.978,12	441.665	15.742,72	-	-	10,60	24,40	-
1999	190.583	9.994,31	588.429	24.327,40	-	-	10,22	31,54	-
2000	204.964	10.425,76	635.838	23.188,60	-	-	10,67	33,09	-
2001	181.211	9.823,86	656.460	23.244,75	-	-	9,18	33,27	-
2002	182.392	9.992,66	669.779	23.761,38	424.096	13.770,98	8,98	32,97	20,88
2003	173.951	9.879,48	677.048	24.129,85	639.427	18.458,46	8,33	32,43	30,63
2004	156.446	9.260,00	688.840	32.107,39	687.990	23.763,97	7,27	32,03	31,99

Quelle: Innenministerium (Angaben über das Programm A und die Bevölkerung über 65 Jahre: http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/m-3-04.xls, http://swof.moi.gov.tw/04/07/1/1-03/htm), Bureau of Labor Insurance (Angaben über das Programm B und C: http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013313); Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008. Eigene Rechnungen.

Seit der Einführung bzw. der Erweiterung verschiedener Alterszuschussprogramme Mitte der

1990er Jahre sind immer mehr ältere Menschen ins staatliche Alterssicherungssystem miteinbezogen worden. So stieg der Anteil dieser Leistungsempfänger an Menschen über 65 Jahre stetig von 5,41% (1994), über 41,76% (1999) auf 71,29% (2004). Innerhalb von zehn Jahren wird auf diese Art und Weise eine Basisalterssicherung mit höherem Deckungsgrad aufgebaut. Dies kostete dementsprechend eine beträchtliche Summe der Haushaltsmittel: Die Ausgaben dafür nahmen zwischen 1994 und 2004 von 1.792 auf etwa 65.131 (NT$ Mio.) zu, also augenfällig um das gut 36-fache!

3. Das ergänzende System der Altersversorgung

Das System der Altersversorgung umfasst zwei auf einem formellen Arbeitsverhältnis beruhende Institutionen: die durch Beiträge finanzierte, teilkapitalgedeckte, staatliche Altersversorgung mit „defined benefits“ und die allein von Arbeitgebern unterstützte obligatorische bAV, die seit dem Juli 2005 durch das kapitalgedeckte, „defined-contributions“–Verfahren (vorher: „defined-benefits“) ausgestattet wird.

(1) Staatliche Altersversorgung

Für Beamte, Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen sowie für Offiziere und Unteroffiziere bestehen separate staatliche Versorgungssysteme, die jeweils dem Beamtenruhestandsgesetz (BRG, seit 1943), dem Gesetz über den Ruhestand für Lehrer und Schulverwalter (RfLSG, seit 1944) und dem Gesetz über den Dienst der Offiziere und der Unteroffiziere in den Land- See- und Luftstreitkräften (DOUG, separat seit 1959, zusammengeschlossen seit 1995) zugrunde liegen. Da die in diesen Gesetzen verankerten rechtlichen Vorschriften über die Alterssicherung allgemein gesehen identisch sind, werden sie im Folgenden zusammen dargestellt.

A. Einbezogener Personenkreis

Die Altersversorgung für Beamte, Lehrer und Schulverwalter erfasst die aufgrund eines bestehenden Berufszulassungsgesetzes in den öffentlichen Dienst berufenen Beamten (§ 2 BRG) sowie die Lehrer und Verwalter der öffentlichen Schulen (§ 2 RfLSG). Die Altersversorgung für das Militärpersonal betrifft sowohl die Berufsoffiziere und –unteroffiziere als auch die Offiziere und Unteroffiziere beim Wehrdienst. Durch die Einschränkungen der Antragsvoraussetzung für den Abschiedsbetrag konzentrieren sich die Zielpersonen überwiegend auf die erst genannte Gruppe (§§ 2, 3 DOUG). 2004 erfasste die staatliche Altersversorgung insgesamt 605.739 Personen. Dabei belief sich die Zahl der Beamten, der Lehrer/Schulverwalter und des Militärpersonals jeweils auf 286.123, 202.603 und 117.013, deren Anteil an allen Zielpersonen jeweils 47,2%, 33,5% und 19,3% betrug.

B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln

Für Beamte, Lehrer und Schulverwalter setzt ein Antrag auf die Altersleistungen, die als Altersruhegeld benannt werden, den Ruhestand voraus, dessen Bedingungen wie im Folgenden vorgeschrieben werden (§§ 4, 5 BRG; §§ 3, 4 RfLSG):

- Beim freiwilligen Ruhestand muss mindestens eine 5-jährige Dienstzeit und die Vollendung des 60. Lebensjahres oder die Erfüllung des 25. Dienstjahres vorliegen;[27]
- beim angeordneten Ruhestand ist neben einer 5-jährigen Dienstzeit die Vollendung des 65. Lebensjahres oder Invalidität notwendig;
- beim Frühruhestand muss das 55. Lebensjahr vollendet sein; nach der Vollendung des 65. Lebensjahres kann man weiterhin maximal 5 Jahre im öffentlichen Dienst berufen werden.

Auf welche Art und Weise das Altersruhegeld gewährt wird, hängt von der Dienstzeit ab. Beträgt sie weniger als 15 Jahre, ist diese Leistung nur als Pausschalbetrag zu zahlen. Übersteigt sie 15 Jahre, kann das Altersruhegeld als Pauschalbetrag, Monatspension oder als eine Mischung beider Möglichkeiten geleistet werden (§ 6 BRG, § 5 RfLSG).[28] Dabei wird die Monatspension je sechs Monate gezahlt (§ 29 Durchführungsbestimmungen des BRG).

Für Offiziere und Unteroffiziere knüpft sich der Antrag auf die Leistungen aus der staatlichen Ruhestandsversorgung – anstatt des Lebensalters – an den Abschied. Der Abschiedsbetrag erfolgt durch drei Leistungsarten: das einmalige Abschiedsgeld, das monatliche Ruhegeld und die lebenslange Alimentation. Dabei hat das monatliche Ruhegeld eine ähnliche Funktion wie die wiederkehrende Alterseinkommenssicherung. Die Antragsvoraussetzungen des Abschiedsbetrags sehen wie im Folgenden aus (§ 23 DOUG):

- Für die Vollendung einer 3- bis 20-jährigen Dienstzeit wird das **einmalige Abschiedsgeld** gewährt;
- für die Vollendung einer über 20-jährigen Dienstzeit oder die Erfüllung des 15. Dienstjahres und die Vollendung des 65. Lebensjahres wird das **monatliche Ruhegeld** oder nach Wunsch der Antragssteller auch das einmalige Abschiedsgeld gezahlt;
- für die Invalidität durch Dienstunfall oder Krieg wird die **lebenslange Alimentation** oder nach Wunsch der Antragssteller werden auch die eben genannten zwei Leistungen gewährt.

Die Grundlage für die Berechnung der Leistungen (und der Beiträge) wird als *Berechnungseinheit* definiert, die dem „Zweifachen der Grunddienstbezüge des auf gleicher Stufe stehenden öffentlich

[27] Für Beamte, die in einem gefährlichen Tätigkeitsfeld oder Sektor berufstätig sind, in dem ein hoher Kraftaufwand erforderlich ist, kann das Ruhestandsalter durch die zuständige Behörde niedriger angesetzt werden, jedoch nicht niedriger als 50 Jahre (§ 4 BRG).

[28] Drei Kombinationsmöglichkeiten zwischen dem Pauschalbetrag und der Monatspension sind vorhanden (§ 6 BRG, § 5 RfLSG):
- 1/2 Pauschalbetrag und 1/2 Monatspension,
- 1/3 Pauschalbetrag und 2/3 Monatspension, sowie
- 1/4 Pauschalbetrag und 3/4 Monatspension.

Bediensteten des letzten Dienstmonats“ entspricht (§ 6 BRG, § 5 RfLSG, § 25 DOUG) und ungefähr der Höhe der Monatsdienstbezüge gleicht. Je nach den Formen der Leistungen, also Pauschalbetrag oder monatlicher Leistung, gibt es unterschiedliche Berechnungsformeln (§ 6 BRG, § 5 RfLSG, § 25 DOUG):

- Für den Pauschalbetrag sowie für das einmalige Abschiedsgeld wird jedes Dienstjahr mit 1,5 Einheiten berechnet; bei den maximalen 35 Dienstjahren werden 53 Einheiten gewährt. Für Offiziere und Unteroffiziere wird für jedes Dienstjahr nach dem 1. Januar 1997 zusätzlich 0,5 Einheit bis zu maximal 10 Einheiten gewährt;
- für die Monatspension sowie für das monatliche Ruhegeld wird für jedes Dienstjahr 2% der Einheit zugrunde gelegt; bei den maximalen 35 Dienstjahren werden 70% der Einheit geleistet;
- für die lebenslange Alimition wird 50% der Einheit gezahlt.

Für Beamte, Lehrer und Schulverwalter wird bei freiwilliger Frühverrentung nach der Vollendung des 55. Lebensjahres eine zusätzliche Pauschale von 5 Einheiten durch Steuern gewährt. Für die zwei Gruppen, die jünger als 50 sind, aber freiwillig in den Ruhestand treten oder die älter als 65 sind, aber ihre Dienstzeit verlängern wollen, kann die Altersleistung nur als Pauschalbetrag geleistet werden (§ 6 BRG, § 5 RfLSG). Für Offiziere und Unteroffiziere werden nach der Erfüllung der Dienstzeit zwischen 15 und 20 Jahren beim freiwilligen früheren Dienstaustritt für jedes frühere Dienstaustrittsjahr zusätzlich 0,5 Einheit bis zu maximal 5 Einheiten gezahlt.

In der staatlichen Altersvorsorgung findet man viele Privilegien, die vornehmlich leistungsrelevant sind. Eine der wichtigsten bzw. sehr politisch umstrittenen Sonderrechte kommt dem Sondersparprogramm zu. Für die Alterspauschale wurde ein Sondersparkonto mit einem ungewöhnlich hohen Jahreszinssatz von 18% seit 1983 angeboten (der normale Zinssatz lag z.B. bei 2% im Jahr 2003).[29] Für die monatlichen Leistungen wird eine Anpassung an die laufenden Dienstbezüge der öffentlich Bediensteten gegeben. Beim Ruhestand/Abschied werden neben den Altersleistungen/dem Abschiedsbetrag noch zusätzliche Geldleistungen und der Familienzuschuss gewährt (§ 6-1 BRG, § 5-1 RfLSG, § 26 DOUG). Außerdem können die genannten Personen einen Antrag auf die Rückgabe der von ihnen bzw. von der Regierung entrichteten Beiträge inklusive Zinsen stellen, soweit Beamte, Lehrer und Schulverwalter das 35. oder 45. Lebensjahr vollendet haben sowie Offiziere und Unteroffiziere freiwillig ausscheiden wollen (ohne die Antragsvoraussetzungen für den Abschiedsbetrag zu erfüllen). Ferner gibt es eine „35-Jahre-Klausel“: Wer 35 Jahre im Dienst ist, für den besteht keine Beitragspflicht mehr (§ 8 BRG, § 8 RfLSG, § 27 DOUG). Die privilegierte Behandlung gilt auch für die Hinterbliebenen.

[29] Nach der Einführung des Sondersparprogramms für Beamte 1960 konnte die Alterspauschale aus der staatlichen Altersvorsorgung in dem Sondersparkonto mit einem höheren Zinssatz (das 1,5-fache des Jahreszinssatzes vom Festkonto und seit 1983 fixiert bei 18%) geführt werden. Dies galt ab 1965 für Lehrer, Schulverwalter und Militärpersonal. Der Geltungsbereich des Sondersparprogramms dehnte sich ab 1974 auf die Alterspauschale aus den Berufs-Sozialversicherungen für diese drei Gruppen aus. Nach der Reform der staatlichen Altersversorgung 1995 wurde diese Maßnahme abgeschafft und nur auf die Altersleistungen begrenzt, die nach der Dienstzeit vor dem Inkrafttreten der neuen Regelungen am 1. 7. 1995 berechnet werden (§ 32 Durchführungsbestimmungen des BRG).

Für sie wird beim Tod des Pensionärs das einmalige Entschädigungsgeld gewährt. Sind sie Eltern, Ehegatte oder nichtvolljährige Kinder des verstorbenen Pensionärs, wird eine monatliche Leistung gezahlt: Die Hälfte der Monatspension des verstorbenen Pensionärs kann auf sie übertragen werden (§ 13-1 BRG, § 14-1 RfLSG). Für Offiziere und Unteroffiziere gibt es auch ähnliche Regelungen (§ 36 DOUG).

C. Finanzierung und Verwaltung

Vor der Reform von 1995 wurde die staatliche Altersversorgung aus Haushaltsmitteln finanziert. Das neue Finanzierungsverfahren gilt für Beamte ab 1. Juli 1995, für Lehrer und Schulverwalter ab 1. Februar 1996 sowie für Offiziere und Unteroffiziere ab 1. Januar 1997. 8% bis 12% der oben erwähnten Berechnungseinheit werden jeweils von den Zielpersonen und der Regierung im Verhältnis von 35% zu 65% in den öffentlich verwalteten *Pensionsfonds* eingezahlt, und zwar auf gesonderte Konten. Um der Widerstand gegen die Pflichtbeitragszahlung zu mildern, wurde der Beitragssatz am Anfang auf das gesetzlich niedrigste Niveau gelegt, also auf 8%. Der akkuraten Berechnung 2000 zufolge, die für die finanzielle Stabilität des Systems einen Soll-Beitragssatz jeweils für Militärpersonal, Beamte und Lehrer auf 21,9%, 15,5% und 17,9% vorschlug, wurde der Beitragssatz 2002 auf 8,8% und ab 2004 allmählich auf das gesetzlich höchste Niveau bis zum Jahr 2006 erhöht (9,8% für 2004, 10,8% für 2005 und 12% für 2006) (Lan 2005: 28). Beim Eintritt in den Ruhestand/beim Abschied wird das Altersruhegeld/der Abschiedsbetrag vom *Pensionsfonds* ausgezahlt. Dabei garantiert der Staat die letzte Auszahlung dieser Leistung (§ 8 BRG, § 8 RfLSG, § 27 DOUG).

Wie die Mitte in Pensionsfonds angewendet werden sollen, wird im Gesetz festgelegt, und zwar vornehmlich für den Kauf staatlicher Schuldpapiere und Aktien, für das Sparen in den von der Aufsichtskommission genehmigten Banken, für Investitionen und Darlehen, die den Zielpersonen wirklich zugute kommen, für die von der Regierung und öffentlichen Unternehmen durchgeführten Wirtschaftsentwicklungsprogramme und nicht zuletzt für die von zuständigen Behörden genehmigten bzw. beauftragten Investitionsprojekte. Ein garantierter Gewinn des Pensionsfonds von drei Jahren ist im Gesetz verankert; deren Höhe beträgt einen 2-jährigen Sparzinssatz vom Festkonto bei der Taiwanbank. Eine etwaige Zinsdifferenz wird durch den staatlichen Zuschuss erfüllt. Die zuständigen Behörden für die staatliche Altersversorgung sind das Ministry of Civil Service, das Bildungs- bzw. Verteidigungsministerium.

D. Bilanz

Die Übersicht 6-8 informiert über die Bilanz der staatlichen Altersversorgung zwischen 1996 und 2004.

Übersicht 6-8: Bilanz der staatlichen Altersversorgung, 1996-2004

Jahr	Einbezogene Personen					Pensionäre		Finanzlage			*Benefit Rate* der Reserve	
	Politiker	Beamte	Lehrer	Offiziere u. Unteroffiziere	Insgesamt	Pensionäre	Pensionäre an einbezogenen Personen	Einnahmen	Ausgaben	akkumulierte Reserve	gesetzlich vorgesehene	Mehrgewinn
	In Personen						In %	In NT$ Mio.			In %	
1996	-	253.945	198.266	-	452.211	2.863	0,63	15.227,378	161,115	15.550,74	6,930	0,854
1997	-	271.185	187.312	106.482	564.979	7.493	1,33	25.977,943	1.239,841	43.685,93	6,292	6,128
1998	-	280.265	189.986	111.358	581.609	7.452	1,28	30.017,163	2.426,365	72.827,28	6,131	2,806
1999	-	295.168	187.922	113.857	596.947	9.670	1,62	31.433,795	4.289,413	110.995,27	6,131	2,335
2000	326	295.138	199.042	113.101	607.607	18.057	2,97	49.209,357	9.475,795	133.583,27	5,846	4,831
2001	307	293.901	203.270	119.393	616.871	15.523	2,97	34.128,603	9.429,091	163.753,95	5,142	0,704
2002	301	291.052	203.886	122.611	617.844	15.933	2,58	37.959,822	10.159,348	187.186,38	4,016	0,348
2003	313	287.965	204.744	124.091	617.113	16.211	2,63	38.647,555	12.378,551	229.994,93	2,246	0,379
2004	-	286.123	202.603	117.013	605.739	18.185	3,00	60.310,145	30.122,627	260.182,44	1,496	1,132

Quelle: Ministry of Civil Service (www.mocs.gov.tw/index.htm, und http://www.fund.gov.tw). Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005 und Januar 2007.

Aufgrund der Bedeutung der Beamten, Lehrer und des Militärpersonals wird die staatliche Altersversorgung für diese Personen immer im Zusammenhang behandelt, obwohl ein einheitliches System fehlt. Diese Zusammengehörigkeit ist nicht nur durch die zwar getrennten aber inhaltlich sehr identischen rechtlichen Vorschriften erkennbar, sondern auch durch die ähnlichen Reformmaßnahmen in den 1990er Jahren. Dabei war die Veränderung des Finanzierungsverfahrens von großer Tragweite. Vor 1995 übernahm die Regierung die volle finanzielle Verantwortung für die staatliche Altersversorgung. Immerhin kreisten die Ausgaben dafür gut 7% der Gesamtstaatsausgaben um, die allerdings nur weniger als 3% der Gesamtbevölkerung deckten. Nach der Reform wurden bis 2004 gut NT$ 260 Mrd. im Pensionsfonds angesammelt, also ungefähr 2,55% des BIP 2004. Da sich immer mehr Menschen beim Ruhestand für die Monatspension entscheiden – 2004 wählten knapp 10% der Pensionäre das einmalige Ruhegeld, 82,5% die Monatspension und gut 8% eine Mischung beider Zahlungsmöglichkeiten –, kommt im System mit „defined benefits" der Erträge des Fonds eine immer wichtigere Bedeutung zu, da keine weitere Beitragserhöhungen vorgesehen sind.[30] Wegen der eben erwähnten konservativen Investitionsstrategien, des sinkenden Sparzinssatzes gegenüber der steigenden Ausgaben, die sich schneller als die Beitragseinnahmen erhöhten,[31] kann die Finanzlage des Pensionsfonds ohne anpassende Gegenmaßnahmen in Zukunft kritisch werden.

(2) Obligatorische betriebliche Altersversorgung

Mit dem Erlass des Gesetzes über das Ruhegeld für Arbeitnehmer (im Folgenden: RgfAG) am 11. Juni 2004 wird die im Arbeitsnormengesetz (ANG) 1984 verankerte, als Teil des allgemeinen Arbeiterschutzes konzipierte obligatorische bAV in eine separate, durch individuelle Konten gestaltete berufliche Altersversorgung umgewandelt. Da nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ab 1. Juli 2005 das alte System noch für einige Zeit gilt, werden im Folgenden sowohl die relevanten Regelungen von 1984 wie auch die wesentlichen Inhalte des RgfAG von 2004 gegenüber dargestellt.

A. Einbezogener Personenkreis

a. Die bAV von 1984

Die obligatorische bAV gehört zum Teil der Arbeiterrechte, die im ANG zusammengefasst werden, und dementsprechend gilt sie nur für die vom ANG erfassten Personen: „Lohnverdiener durch abhängige Beschäftigung" in acht Wirtschaftszweigen – vorwiegend in primären und sekundären Sektoren (§§ 2, 3 ANG).[32] Durch die Ankündigung von mehreren Verwaltungsverordnungen bzw.

[30] Ministry of Civil Service (http://www.fund.gov.tw). Stand der Angaben aus dem Internet: Juni 2008.
[31] Nach der Berechnung der Angaben in der Übersicht 6-8 nahm die Wachstumsrate der Beitragseinnahmen zwischen 1997 und 2004 jährlich um 1,1% zu, während diese Rate der Ausgaben jährlich um 1,5% anstieg.
[32] Zum ANG bzw. zu vom ANG erfassten Wirtschaftszweigen vgl. Kapitel 2, S. 59 bzw. die Fußnote 13.

die Revision des ANG von 1996 wird der Anwendungsbereich des ANG ab 1. Januar 1999 auf alle Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet. Dies bedeutet: Seitdem werden im Prinzip allen „Lohnverdienern durch abhängige Beschäftigung“ die im ANG vorgeschriebenen Rechte verliehen, einschließlich des Rechts zum betrieblichen Altersruhegeld.

b. Die bAV von 2005

Ab 1. Juli 2005 haben alle vom ANG erfassten *einheimischen* Arbeitnehmer der neuen bAV beizutreten. Für die nicht dem Obligatorium unterstellten einheimischen Beschäftigten, die in Wirklichkeit berufstätigen Arbeitgeber und die beauftragten Manager besteht die Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme an der bAV zu gleichen Bedingungen (§ 7 RgfAG). Die vor dem Inkrafttreten des RgfAG schon vom ANG erfassten und weiterhin in demselben Unternehmen berufstätigen Arbeitnehmer habe das Recht, im alten System zu bleiben; innerhalb von fünf Jahren dürfen sie aber zum neuen System wechseln (§ 8 RgfAG). Übersteigt die Zahl der Beschäftigten eines Unternehmens 200, kann der Arbeitgeber nach der Zustimmung der Gewerkschaft oder der Hälfte aller Beschäftigten – wenn keine Gewerkschaft vorhanden ist – anstatt der gesetzlichen bAV eine private Rentenversicherung für die Beschäftigten abschließen, wobei das voraussichtliche Rentenniveau und die von den Arbeitgebern aufgebrachten Kosten für die private Rentenversicherung nicht niedriger als die im RgfAG vorgeschriebenen Regelungen sein dürfen (§§ 35, 36 RgfAG).

B. Leistungen: Anspruchsbedingungen und Berechnungsformeln

a. Die bAV von 1984

Bei der bAV von 1984 sind Arbeitnehmer zur betrieblichen Altersleistung, die als betriebliches Altersruhegeld benannt und einmalig ausgezahlt wird, berechtigt, wenn sie die folgenden Anforderungen erfüllen (§§ 53, 54 und 57 ANG):

- Beim freiwilligen Ruhestand müssen sie mindestens 15 Beschäftigungsjahre nachweisen und das 55. Lebensjahr vollenden oder 25 Beschäftigungsjahre nachweisen, wobei die Beschäftigung „in demselben Unternehmen“ und auf Dauer stattgefunden haben muss; oder
- bei einem von Unternehmen angeordneten Ruhestand müssen sie das 60. Lebensjahr oder Berufsunfähigkeit nachweisen.

Das einmalige Altersruhegeld wird nach der folgenden Formel berechnet (§ 55 ANG):

- Für jedes Jahr der ersten 15 Beschäftigungsjahre werden zwei Einheiten und für jedes folgende Beschäftigungsjahr wird eine Einheit berechnet. Maximal können 45 Einheiten erreicht werden. Eine Einheit entspricht der Höhe des *Durchschnittsmonatsentgelts des letzten Beschäftigungsmonats*.
- Durch einen Arbeitsunfall verursachte Invalidität bewirkt eine Leistungserhöhung um 20% der

Gesamtleistung.

Nach den vom *Council of Labor Affairs* gegebenen Informationen erhielten 18.611 Personen im Jahr 2004 das betriebliche Altersruhegeld, dessen durchschnittliche Höhe NT$ 1.427.321 betrug.[33] Mangels der direkt zu erreichenden statistischen Angaben über die bAV ist es schwer zu beantworten, inwieweit die in den Ruhestand tretenden Arbeitnehmer der Privatwirtschaft das betriebliche Altersruhegeld bekommen. Schätzungsweise lag der Anteil 2004 bei knapp 16%.[34]

b. Die bAV von 2005

Gemäß dem RgfAG haben Arbeitnehmer nach der Vollendung des 60. Lebensjahres und der 15 Beitragsjahre einen Anspruch auf die Zahlung der betrieblichen **Monatsrente**. Beträgt die Beitragszeit weniger als 15 Jahre, ist nur eine **Alterspauschale** zu gewähren (§ 24 RgfAG). Da die Anspruchsbedingung nicht mehr eine andauernde Erwerbstätigkeit in demselben Unternehmen betont, werden die atypischen Beschäftigten wie z.B. die Teilzeit- und Seasonsarbeiter von der neuen bAV geschützt.

Sowohl die Monatsrente als auch die Alterspauschale betreffen nur die Kontoguthaben – die von dem Arbeitnehmer vor dem Ruhestand auf seinem individuellen Konto entrichteten Beiträge und die Anlageerträge. Nach der Antragstellung werden die Kontoguthaben nach den Sterbestaffeln der Alterskohorte des Berechnungsjahres, der Lebenserwartung sowie nach dem Zinssatz in Monatsrenten umgewandelt (§ 23 RgfAG). Nach der ersten Gewährung der Monatsrente müssen Arbeitnehmer eine Lebensversicherung abschließen, die sich aus dem Guthaben auf ihrem Konto finanziert und für die weiteren Leistungen nach der Durchschnittslebenserwartung zahlt (§ 25 RgfAG). Sterben Arbeitnehmer frühzeitig, wird für die Hinterbliebenen oder den registrierten Begünstigten ein Pauschalbetrag geleistet (§ 26-1 RgfAG). Sterben Bezieher der Monatsrente vor der im § 23-3 RgfAG festgelegten Lebenserwartung, wird die Restsumme ihres Kontos den Hinterbliebenen oder den registrierten Begünstigten ausgezahlt (§ 26-2 RgfAG). Somit werden die Hinterbliebenen der pensionierten Arbeitnehmer in der neuen bAV berücksichtigt.

C. Finanzierung und Verwaltung

a. Die bAV von 1984

Für die Finanzierung der bAV sind allein die Arbeitgeber verantwortlich. Gemäß dem ANG

[33] Diese Angaben wurden von der *Central Trust Bank* gemacht und dem Interview mit dem Leiter der Abteilung „Labor Work Situations“ im *Department of Labor Standards* Herrn Chen am 23. März 2007 entnommen.

[34] Als Indiz für den Umfang der in Ruhestand tretenden Arbeitnehmer kann die Zahl der Antragsteller auf die Altersleistungen der AV dienen. 2004 betrug sie – ohne Beschäftigte im öffentlichen Sektor und in Schulen – 117.360 (Statistische Angaben über die AV, Bureau of Labor Insurance, http://www.bli.gov.tw/attachment_file/report/year/094/h570.htm). Stand der Angaben aus dem Internet: März 2007.

müssen sie monatlich die Beiträge in Höhe von 2 bis 15 Prozent der Gesamtkosten für Arbeitsentgelte in den „Fonds für das Arbeitnehmeraltersruhegeld“ einzahlen, der von der *Central Trust Bank* öffentlich verwaltet und vor allem mit einem Mindestgewinn vom 2-jährigen Sparzinssatz auf dem Festkonto bei den lokalen Banken garantiert wird; die Regierung subventioniert die eventuelle Zinsdifferenz (§ 56 ANG). Über die regelmäßige Beitragszahlung hinaus haben Arbeitgeber noch die Pflicht, für die Auszahlung des betrieblichen Altersruhegelds zu sorgen, falls die Summe der in dem erwähnten Fonds entrichteten Beiträge ihrer Unternehmen nicht ausreichen sollte (§ 7 des Gesetzes über den Altersruhegeldreservefonds und seine Verwaltung).

b. Die bAV von 2005

Die Beitragspflicht der Arbeitgeber gilt weiterhin für die neue bAV. Der Beitragssatz beträgt mindestens 6 Prozent der Löhne, die als nach der Entgeltskala für die Beitragszahlung der bAV bemessene Summe definiert werden (§ 6 RgfAG).[35] Außerdem müssen Arbeitgeber nach dem Inkrafttreten neuer bAV die etwaigen Ruhestandskosten der Belegschaftsmitglieder anrechnen und den entsprechenden Betrag binnen drei Jahren einzahlen. Arbeitnehmer können freiwillig die Beiträge bis zum Höchstbetrag von 6% der eben erwähnten Löhne leisten, deren Summe bei der Steuererklärung abgezogen werden kann (§ 14 RgfAG). Ein garantierter Mindestgewinn auf dem individuellen Konto bzw. die staatliche Subvention für die etwaige Zinsdifferenz wird gleich wie die bAV von 1984 geregelt (§ 23-2 RgfAG).

Die neue bAV wird öffentlich verwaltet, und zwar vom Träger der Arbeiterversicherung – BLI. Das BLI fungiert als Register für die kapitalgedeckten Einzelkonten, als Stelle für die Aufnahme der Beiträge und deren Aufbewahrung, für die Leistungsauszahlung, für die Verrechnung und die Durchführung der strafbezogenen Maßnahmen (§ 5 RgfAG). Die von Arbeitgebern sowie Arbeitnehmern entrichteten Rentenbeiträge werden in einem vom BLI eingerichteten Fonds angelegt. Die dafür zuständige Behörde ist das *Council of Labor Affairs*.

D. Bilanz

Die Übersicht 6-9 informiert über die Bilanz der bAV von 1984 zwischen 1988 und 2004. Sie macht deutlich, dass der Deckungsgrad der alten Institution nicht besonders hoch war. Trotz der Ausweiterung des Anwendungsbereiches des ANG ab dem 1. Januar 1999 auf alle Beschäftigungsverhältnisse leisteten immerhin nur ungefähr 10% der Unternehmen die Beitragszahlung für die bAV, so dass weniger als 45% aller abhängigen Erwerbstätigen dadurch erfasst wurden. Im Laufe der Jahre wurden immer mehr Mittel angesammelt, deren Summe bis 2004 ungefähr NT$ 356 Mrd. betrug, was knapp 3,5% des BIP 2004 entsprach.

[35] Seit Juli 2007 wird die Entgeltskala für die Beitragszahlung der bAV nach der Höhe der Arbeitslöhne von NT$ 1.500 bis NT$ 150.000 in 64 Stufen gegliedert.

Nach den in neuester Zeit gegebenen Angaben erfasste die neue bAV 4.324.574 Personen im Januar 2007, also gut 53% aller angestellten Erwerbstätigen in der Privatwirtschaft einschließlich der Selbständigen sowie knapp 50% aller Versicherten der Arbeiterversicherung.[36] Bis dahin betrug die Summe der angesammelten Beiträge NT$ 14,88 Mrd.

Übersicht 6-9: Bilanz der bAV von 1984, 1988-2004

	Unternehmen[1]	Arbeitnehmer[2]	Einnahmen aus den Beiträgen	Ausgaben für das Altersruhegeld	Ausgaben in % der Einnahmen	Akkumulierte Reserve
	In %	In %	In Mio. NT$		In %	In Mio. NT$
1988	9,60	43,33	-	-	-	28.593,06
1989	10,27	44,87	13.093,80	6,67	50,92	36.565,47
1990	10,68	46,54	13.778,35	9.343,40	68,17	43.973,77
1991	12,82	46,24	16.832,34	11.422,74	67,86	53.254,08
1992	12,20	45,58	17.395,51	10.216,42	58,73	64.654,09
1993	12,41	45,93	19.244,51	12.557,43	65,25	76.261,94
1994	12,70	45,85	22.302,66	15.384,36	68,97	88.588,80
1995	12,93	46,99	24.610,03	15.150,41	61,56	96.183,08
1996	13,53	48,29	26.169,97	17.739,61	67,79	110.625,62
1997	14,98	48,42	29.951,50	20.219,83	67,51	127.226,90
1998	18,97	61,81	43.236,47	24.699,54	57,13	153.747,25
1999	7,70	39,82	53.693,74	27.268,58	50,79	189.288,79
2000	8,56	42,16	51.322,77	25.740,16	50,15	214.871,41
2001	9,22	44,52	68.879,29	38.779,43	56,30	244.971,27
2002	9,85	44,62	68.817,69	36.557,26	53,12	277.231,70
2003	10,10	44,74	66.502,13	32.428,36	48,76	314.375,76
2004	10,64	44,03	70.008,16	28.425,93	40,60	355.957,99

Anmerkung:

[1] Bezogen auf den Anteil der die Beitragszahlung gewährenden Unternehmen in % der Unternehmen mit mindestens einem Angestellten.

[2] Bezogen auf den Anteil der vom „Fonds für das Arbeitnehmeraltersruhegeld“ erfassten Personen an allen abhängigen Erwerbstätigen ohne öffentlich Bedienstete.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Council of Labor Affairs (http://statdb.cla.gov.tw/html/year/34060.htm). Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005.

4. Zusätzliche Alterssicherung

Bei der zusätzlichen Alterssicherung, vor allem der Ersparnis- oder Vermögensbildung, tritt die Abgrenzungsschwierigkeit auf, nämlich welche Arten und Formen der freiwilligen privaten Vorsorge der Alterssicherung zuzuordnen sind bzw. welche Anteile davon. Im Folgenden wird vornehmlich auf die private Lebensversicherung und die damit relevante Steuervergünstigung eingegangen, die in der Literatur eindeutig als zusätzliche Alterssicherung betrachtet werden.

[36] Die Angaben über die bAV: Bureau of Labor Insurance (http://www.bli.gov.tw/attachment_file/report/month/09601/1136201010.htm), die Angaben über die Erwerbstätigen: Manpower Survey Results 2007, DGBAS (http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas/bc4/month/9601/table9.xls), die Angaben über die Versicherten der AV: Bureau of Labor Insurance (http://www.bli.gov/tw/attachment_file/report/month/09601/1181101010.htm). Stand der Angaben aus dem Internet: März 2007.

Aufgrund der oft diskutierten hohen Sparquote in Ostasien wird die Ersparnisbildung in Taiwan auch kurz erörtert.

(1) Private Lebensversicherung und die damit relevante Steuervergünstigung

Die private Lebensversicherung hat sich in Taiwan sehr spät entwickelt. Vor 1960 gab es nur zwei Versicherungsgesellschaften, nämlich die *Taiwan Lebensversicherung* und die *Central Trust Bank*, die staatlich waren. Die Zulassung privater Versicherungsfirmen wurde erst 1961 erlaubt; Ende 1961 wurden bereits sieben solcher Firmen gegründet. Aufgrund der neu eingeführten Restriktionen sowie der Auflösung eines Unternehmens waren lange Zeit faktisch zusammen genommen nur acht Versicherungseinrichtungen vorhanden. Unter dem Druck der US-amerikanischen Regierung wurde der Versicherungsmarkt 1987 geöffnet, so dass die amerikanischen Versicherungsfirmen in Taiwan dosiert Zweiggesellschaften gründen durften.[37] 2004 existierten z.B. bei der Personenversicherung 29 Versicherungsgesellschaften – 21 inländische, 8 ausländische.[38]

Die Privatversicherung zerfällt in zwei Bereiche, nämlich die Eigentums- und die Personenversicherung, wobei viel Gewicht auf die Letzte gelegt wird.[39] Die Personenversicherung differenziert sich nach Gruppen und Individuen und erfasst die Lebens-, Gesundheits-, Unfall- und für Individuen auch die Rentenversicherung. Den statistischen Angaben zufolge bestanden 2004 98,29% der Beitragseinnahmen der Personenversicherung aus der Individuenversicherung, 1,71% aus der Gruppenversicherung.

Die Privatversicherung konzentriert sich vorwiegend auf die Lebensversicherung, die in Taiwan vor allem zweierlei Funktionen betont, nämlich Versicherung und Sparen. Zwischen 1998 und 2004 machte die Lebensversicherung gut 80% der Gesamtbeitragseinnahmen und knapp 84% aller Leistungsausgaben der Individuenversicherung aus (Übersicht 6-10). Da die gesetzlichen Bestimmungen über die private Rentenversicherung erst am 30. Juni 1997 vom Finanzministerium angekündet wurden, ist die private Rentenversicherung heutzutage noch in einem frühen Entwicklungsstadium, obwohl sie eine rasche Wachstumstendenz zeigt. Während die Gesamtbeitragseinnahmen und –leistungsausgaben der Individuenversicherung zwischen 1999 und 2004 um ungefähr das 2,3-fache anstiegen, nahmen die Beitragseinnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung in demselben Zeitraum jeweils um das 200- und knapp 300-fache zu! In

[37] Die amerikanische Regierung hat wegen ihres großen Außenhandelsdefizits gegenüber Taiwan die Liberalisierung des taiwanischen Versicherungsmarkts gefordert. Nach der Konferenz über das Versicherungswesen zwischen den beiden Ländern traf das Finanzministerium die Entscheidung, ab 1987 jedes Jahr zwei amerikanische Lebensversicherungsgesellschaften, höchstens aber 12, zuzulassen (Hsue 1998: 7).

[38] Die in diesem Abschnitt angewendeten statistischen Angaben sind auf der Webseite der *Insurance Bureau, Financial Supervisory Commission* (http://www.ib.gov.tw/lp.asp?ctNode=50&CtUnit=41&BaseDSD=5&mp=1) und *The Life Insurance Association of The Republic of China* (http://www.lia-roc.org.tw/index03/statisc.htm#jump3) zu finden. Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005.

[39] Das Verhältnis der Beitragseinnahmen zwischen der Eigentums- und der Personenversicherung lag jeweils bei 1: 4,14 (1995), 1: 7,13 (2000) und 1: 11,28 (2004).

Bezug auf das Volumen der Verträge und Ausgaben spielt die Rentenversicherung allerdings nur eine geringe Rolle in der Individuenversicherung. Für die Alterssicherung in Taiwan kommt ihr noch keine quantitative Bedeutung zu.

Übersicht 6-10: Individuenbezogene private Personenversicherung, 1995-2004

Jahr	Lebensversicherung		Gesundheitsversicherung		Unfallversicherung		Rentenversicherung	
	In %							
	E	A	E	A	E	A	E	A
1995	85,49	87,26	6,02	3,61	8,49	9,13	-	-
1998	82,87	85,03	9,27	6,35	7,78	8,61	0,07	0,005
1999	81,75	83,64	10,74	7,78	7,37	8,55	0,14	0,02
2000	79,65	82,43	12,96	9,46	7,30	8,06	0,09	0,05
2001	79,07	82,40	13,63	10,51	6,74	6,96	0,55	0,14
2002	79,71	82,62	12,39	10,76	5,98	5,98	1,92	0,64
2003	77,85	86,35	10,83	8,03	4,69	4,08	6,63	1,54
2004	73,79	85,24	10,36	8,09	3,78	3,63	12,06	3,04

Anmerkung: E = Anteil der Beitragseinnahmen jeweiliger Versicherung an allen Beitragseinnahmen der Individuenversicherung, A = Anteil der Leistungsausgaben jeweiliger Versicherung an allen Leistungsausgaben der Individuenversicherung.

Quelle: Insurance Bureau, Financial Supervisory Commission (http://www.ib.gov.tw/public/Data/553010122871.xls, http:// www.ib.gov.tw/public/Data/553010125671.xls). Stand der Angaben aus dem Internet: August 2005.

Die private Altersvorsorge in Taiwan wird nicht wie gewöhnlich durch Sondersteuerregelungen vom Staat gefördert. Die damit relevanten, aber sehr begrenzten Vorschriften sind im Steuergesetz und Einkommenssteuergesetz (im Folgenden: ESG) zu finden, die jeweils die bAV und den Steuerabzug für Versicherungsbeiträge behandeln.

Um den Unternehmen einen Anreiz zum Aufbau betrieblicher Rentensysteme zu geben, wurde in der Novelle des Steuergesetzes 1963 eine neue Regel über die bAV verabschiedet. Unternehmen konnten die Summe der in Zukunft zu zahlenden betrieblichen Altersleistungen, die höchstens 3% der Gesamtlohnkosten betragen durfte, vom jährlichen steuerpflichtigen Profit abziehen; 1977 wurde der Prozentsatz auf 4% erhöht. Bei der jährlichen Einkommenssteuererklärung gibt es einen Steuerabzug von NT$ 24.000 für die Kosten der Versicherungsbeiträge, also sowohl für alle Sozialversicherungen als auch für private Versicherungen. Da dieser Steuerabzug nicht besonders hoch ist und sich vor allem nicht ausschließlich auf die Kosten der privaten Alterssicherung ausrichtet, nimmt diese Regelung keinen substantiellen Einfluss auf die Entwicklung der privaten Altersvorsorge (§ 17 I 2 ESG, Cheng u.a. 2001: 65, Wang *Jennifer L.* 2000: 15).

(2) Verschiedene Formen der Ersparnisbildung (ohne Risikoausgleich)

Verglichen mit den meisten westlichen Ländern fällt die hohe Sparquote privater Haushalte in

Taiwan – trotz der abnehmenden Tendenz – auf: 2004 betrug diese Ziffer 25%.[40] Gegenüber der offiziellen Interpretation setzte sich taiwanesische Ökonom Sun dafür ein, dass aufgrund eines fehlenden institutionellen Wohlfahrtssystems das Sparen als Instrument gegen wesentliche Lebensrisiken, wie etwa Arbeitslosigkeit, Krankheit und Tod, sehr notwendig sei (Sun 1982: 208, zit. in Ku 1997: 119). Mangels wissenschaftlicher Untersuchungen ist eine befriedigende Untermauerung der Korrelation zwischen dem Sparverhalten privater Haushalte und dem Sozialleistungsniveau schwierig zu beweisen. Durch die folgenden aus Umfragen gegebenen Informationen kann man eine grobe Kontur der Ersparnisbildung als Altersvorsorgung erkennen.

Nach Angaben von Chung (1995: 59) bildeten über 90% aller Haushalte im Jahr 1993 Ersparnisse, deren wichtigste Anwendung wie folgt begründet wurde: für Kinder (67%), für einen etwaigen Notfall (55%) und für den Unterhalt im Alter (48%). Selbst wenn in den meisten Haushalten Ersparnisse vornehmlich im Blick auf die Kinder vorgenommen wurden, ist im Rahmen der Familienkultur – ein hoher Anteil des Drei-Generationen-Haushaltes und die Altersvorsorgung durch eigene Kinder – das Sparen der Eltern für Kinder als künftige Alterssicherung zu betrachten. Dies wird im nächsten Abschnitt weiterhin erörtert.

5. Funktionales Äquivalent für die öffentliche Alterssicherung

(1) Familienunterstützung

In der chinesischen Kultur ist die Familie nicht nur eine Einheit des Zusammenwohnens, sie hat auch eine wirtschaftliche Bedeutung.[41] Zwei Tatsachen – ein höherer Anteil des Zusammenlebens der Generationen in einem Haushalt und die überwiegende wirtschaftliche Unterstützung für Senioren durch ihre eigenen Kinder – weisen auf die Familien als wesentliches funktionales Äquivalent für die öffentliche Alterssicherung in Taiwan hin.

Trotz der in den letzten 15 Jahren kontinuierlich zurückgehenden Tendenz lag der Anteil der Über-65-Jährigen, die mit ihren Kindern zusammenwohnen, im Jahr 2000 immerhin noch bei knapp 68% (Übersicht 6-11). Im internationalen Vergleich ist diese Ziffer besonders auffällig

[40] Während die Sparquote privater Haushalte 1990 in Taiwan bei 28,8% lag, betrug sie in Deutschland, den USA, Großbritannien, Frankreich und Japan jeweils 13,4%, 6,8%, 5,4%, 7,9% und 15% (Otterbach 1996: 17). Vgl. S. 272 bzw. Fußnote 6.

[41] "In addition to coresident units, Chinese also recognize the economic family (chia) i.e. the unit consisting of members related to each other by blood, marriage, or adoption and having a common budget and common property. The chia, although a relative term with various uses, signifies a collective economy that receives the earnings of all members, provides for their support, and maintains property that upon partition will be divided (fen-chia) among those entitled to share. Members of a chia may or may not be coresident, and a variety of economic activities can be included. Depend members (the ill, young, students, and elderly) are provided for through the chia's income and resources, and there is active management of the chia economy – often, but not necessarily, by the oldest male of the senior generation. Greenhalgh (1982) holds that the chia is a more appropriate economic unit in Taiwan than the household, on the basis of her analysis of the degree of interdependency among chia households" (Hermalin u.a. 1995: 401).

(Übersicht 6-12). Selbst wenn der Trend, also der Anstieg der Zahl separater Haushalte mit alten Ehepartnern sowie Alleinstehenden, sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird (CEPD 1995: 10), ist das Zusammenleben mit eigenen Kindern in näherer Zukunft immer noch von Bedeutung. Obwohl ein Zusammenleben mit Kindern eine freie Verfügung der Haushaltseinkommen für die älteren Menschen nicht garantiert, werden Senioren durch Familien wirtschaftlich unterstützt, falls sie keine anderen Einkommensquellen haben. Dadurch, dass der Schutz gegen Altersarmut in Taiwan besonders durch die *extended family* gewährleistet wird – anstatt durch das soziale Sicherungssystem wie in den westlichen Ländern (Saunders und Smeeding 1998) –, kommt dem Zusammenleben in der Alterssicherung eine herausragende Rolle zu.

Übersicht 6-11: Lebensformen der Über-65-Jährigen, 1986-2000

Jahrgang	Allein	Nur mit Ehe-Partnern	Mit Kindern	Mit Verwandten	Im Alters- oder Pflegeheim	Sonstige	Insgesamt	Anzahl der Über-65-Jährigen
	In %							In 1.000
1986	11,6	14,0	70,2	3,0	0,8	0,4	100,0	1.031
1987	11,5	13,4	71,0	3,0	0,6	0,5	100,0	1.031
1988	13,7	15,0	67,9	2,4	0,4	0,6	100,0	1.143
1989	12,9	18,2	65,7	2,2	0,9	0,2	100,0	1.188
1991	14,5	18,7	62,9	2,4	1,2	0,2	100,0	1.329
1993	10,5	18,6	67,2	2,5	1,0	0,1	100,0	1.480
2000	9,2	15,1	67,8	1,3	5,6	1,0	100,0	1.921

Quelle: CEPD 1995: 11, Innenministerium 2000.

Übersicht 6-12: Haushaltsstruktur der Über-65-Jährigen im internationalen Vergleich

Länder	Prozent der Über-65-Jährigen lebten			Insgesamt
	Allein	nur mit Ehrpartnern	mit Kindern, Familien-mitgliedern u.a.	
Taiwan 1991	7,8	19,2	73,1	100,0
Vereinigte Staaten 1994	33,3	45,3	21,4	100,0
Japan 1992	k. A.	k. A.	65,0	100,0
Australien 1990	31,9	50,7	17,4	100,0
Polen 1992	27,7	33,3	39,0	100,0
Finnland 1991	43,5	39,3	17,1	100,0
Deutschland 1989	43,0	42,5	14,5	100,0
Ungarn 1995	37,9	32,7	29,4	100,0
Kanada 1991	31,7	43,0	25,3	100,0

Abkürzung: k. A. = keine Angaben
Quelle: Saunders und Smeeding 1998: 15.

Gestützt auf die jüngste Untersuchung wird in der Übersicht 6-13 über die Einkommens-komponenten der Senioren von 1986 bis 2005 berichtet. Sie macht deutlich, dass in Taiwan die eigenen Kinder substantielle Altersvorsorge für ihre Eltern erbringen: 2005 hielten gut 53% der

Menschen über 65 Jahre die Unterstützung durch die Kinder für ihre wichtigste Einkommensquelle. Verglichen mit den USA und Dänemark, wo diese Ziffer bereits 1988 jeweils nur 0,2% bzw. 0,1% betrug (Saunders und Smeeding 1998), leisten die Familien in Taiwan auf diese Art und Weise eine tragende Funktion der Alterseinkommenssicherung. Erwähnenswert ist: Durch den Auf- bzw. Ausbau des Basisalterssicherungssystems seit Mitte der 1990er Jahren spielt die Sozialtransferleistung durch den Alterszuschuss eine immer wichtigere Rolle in den Komponenten der Einkommensquellen der Senioren. So hielten 2005 jeder Dritte der Senioren diese Leistung für ihre wichtigste Einkommensquelle (Übersicht 6-13).

Übersicht 6-13: Wichtigste Komponenten der Einkommensquellen der Über-65-Jährigen, 1986-2005

Jahrgang	Unterstützung durch Kinder	Sparguthaben von Selben oder von Ehepartnern	Aus Sozial-versicherungen u. Altersversorgung	Aus Arbeit	Einkommen oder Alters-bezüge der Ehepartner	Einkommen aus Vermögen[1]	Sozialhilfe u. Alters-zuschuss	Sonstige Einkommen[2]
	In %							
1986	65,81	25,81		4,59	-	1,24	3,18	
1987	64,00	31,86			-	1,70	2,45	
1988	61,82	34,88			-	1,07	2,24	
1989	58,37	15,29	11,87	8,23	2,72	0,82	1,23	1,47
1991	52,37	15,87	16,07	8,10	2,68	1,54	1,57	1,79
1993	52,30	17,25	14,76	6,60	4,25	1,93	1,61	1,31
1996	48,28	13,15	17,55	7,30	4,34	2,06	6,37	0,94
2000	47,13	9,26	15,39	13,72	-	-	12,33	1,67
2002	51,72	12,23	17,35	11,81	-	-	22,58	0,55
2005	53,37	10,79	14,13	11,78	-	-	33,34	0,56

Anmerkungen:

[1] Diese Kategorie erfasste Einkommen aus Mieten, Zinsen, Aktien sowie Immobilienverkauf. 2000 wurden diese Angaben mit „Eigenen Sparguthaben oder Sparguthaben von Ehepartnern“ zusammengerechnet.

[2] Diese Kategorie erfasst die Hilfe durch die Verwandtschaft.

Quelle: Innenministerium 2006.

(2) Religiöse Organisationen bei der Alterssicherung

Die Rolle religiöser Organisationen in der Alterssicherung lässt sich in zwei Dimensionen erkennen. Hinsichtlich des Volumens der Ausgaben sind insgesamt gesehen die religiösen Organisationen, trotz reicher eigener Ressourcen, im Vergleich zum staatlichen Sicherungssystem nur von geringer Bedeutung: Die von diesen Organisationen getätigten Ausgaben für Wohltätigkeit betrugen weniger als 5% der staatlichen Sozialausgaben (Wang 1999: 288). Ferner konzentrieren sie sich meistens auf die Notfallhilfe und traditionelle soziale Dienste, aber nicht auf direkte Gewährung von Geldleistungen. Obgleich sich die religiösen Organisationen in den letzten zwanzig Jahren rasant entwickelten – sowohl bei ihrer Anzahl als auch bei den Arten ihrer

Tätigkeiten – sind sie in der sozialen Sicherung nur an Rande bedeutsam.[42] Vor allem greifen sie ebenso wie der Staat im Bereich der Alterssicherung nicht direkt in das Netz der familiären Unterstützung ein. Nur die extreme Altersarmut bzw. die armen Senioren ohne Verwandtschaft werden berücksichtigt. Somit spielen die religiösen Organisationen in Taiwan in der Alterssicherung nur eine periphere und keine sehr aktive Rolle.

Charakteristika und besondere Probleme des Alterssicherungssystems

In diesem Abschnitt wird einerseits auf die wesentlichen institutionellen Charakteristika des bestehenden Alterssicherungssystems eingegangen, die in der Übersicht 6-14 zusammengefasst sind, und andererseits auf die dadurch erzeugten Probleme. Relevante Diskussionen und Analysen befassen sich mit den eben dargestellten Elementen des Alterssicherungssystems, nämlich dem einbezogenen Personenkreis, der Leistung, der Finanzierung und der Verwaltung. Wegen der schwer zu ermittelnden Daten wird die Diskussion über die militärbezogene Alterssicherung nicht geführt.

[42] Eine Ausnahme bildet z.B. die Hilfe für „hard-to-reach clients“, wie z.B. Mütter ohne Ehe, Obdachlose, Drogensüchtige, AIDS-Kranke und die Gesundheitsversorgung in ländlichen Regionen. Mit der Privatisierung und „contracting-out“ der sozialen Dienste seit den 1980er Jahren gewinnen diese Organisationen durch den Auftrag vom Staat in der Verwaltung sowie im Management der „Seniorenappartements“ und „Beratungszentren für Senioren“ allmählich an Bedeutung (Wang 1999: 300).

Übersicht 6-14: Charakteristika des Alterssicherungssystems

	Ausgestaltung	Zielpersonen	wesentliche Anspruchskriterien	Arte der Leistungen	Indexierung der Leistungen	Finanzierung	Finanzierungs-verfahren	Verwaltung
Regel-Sicherungs-system	Gesamt-Berufs-Sozialversicherung	- Militärpersonal - Beamte - Lehrer und Schulverwalter - Arbeitnehmer - Angestellte - Manche Selbständige	formelles Arbeitsverhältnis	*defined-benefit* Pauschalbetrag	keine	Beiträge von Versicherten, Arbeitgebern und der Regierung	PAYG und Teil-Kapitaldeckung	öffentlich
	Alterszuschuss	die über-65-jährigen - Einkommensschwache - Landwirte und Fischer - Senioren ohne monatliche Altersleistungen - Veteranen (über 61)	- Lebensalter - sozialer Status	monatliche Leistungen	nur für Landwirte und Fischer nach dem Durch-schnittszuwachs der Konsum-ausgaben und Reallöhne alle fünf Jahre	Haushaltsmittel	-	
System der Alters-versorgung	staatliche Altersversorgung	- Militärpersonal - Beamte - Lehrer und Verwalte der öffentlichen Schulen	formelles Arbeitsverhältnis	- *defined- benefit* Pauschalbetrag - Monatspension - Mischung aus beiden	nach der Entwicklung der Bruttobesoldung der Personen im Dienst	Beiträge von Zielpersonen, Schulen und der Regierung	Kapitaldeckung	
	obligatorische betriebliche Altersversorgung	eingestellte, lohnabhängige Erwerbstätige		- *defined-benefit* Pauschalbetrag - Ab Juli 2005: *defined-contribution* Monatspension od. Pauschalbetrag	keine	Beiträge von Arbeitgebern		

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

1. Einbezogener Personenkreis, Zugangskriterien und Deckungsgrad der Institutionen

(1) Das formelle Arbeitsverhältnis und der soziale Status der Senioren als wichtigste Zugangskriterien zum Alterssicherungssystem

Bei der Betrachtung des Wohlfahrtssystems fällt eine Entscheidung besonders ins Gewicht, nämlich auf welcher Basis und für welchen Personenkreis ein System geschaffen wird. So macht die Übersicht 14 deutlich, dass im Alterssicherungssystem das formelle Arbeitsverhältnis vorgeht, das sich im Wesentlichen in zwei Zweige spaltet – die Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft – und dementsprechend die folgenden Personen erfasst: Militärpersonal, Beamte, Lehrer/ Schulverwalter, Arbeitnehmer, Angestellte und manche Selbständige. Durch die Stellung im Arbeitsmarkt wird sowohl die Qualität wie auch die Quantität der Alterssicherung vorwiegend bestimmt, was im Folgenden vertieft erörtert wird. Insgesamt waren 2002 ungefähr 3,84 Millionen Menschen zwischen 25 und 64 Jahren – die Personen im erwerbsfähigen Alter – ohne Schutz durch das Regel-Alterssicherungssystem; betroffen waren vor allem Hausfrauen (2,3 Millionen) und Landwirte (1,1 Millionen) (CEPD 2002).

Über das Arbeitsverhältnis hinaus ist der soziale Status der Senioren entscheidend für die Absicherung im Alter. So werden die über 65-jährigen Einkommensschwachen, Landwirten, Fischer und Senioren ohne monatliche Altersleistungen sowie Veteranen über 61 Jahre mit wirtschaftlichen Problemen von verschiedenen staatlichen Alterszuschussprogrammen aufgefangen.

(2) Das auf einem Arbeitsverhältnis beruhende System: Kontrastierender Deckungsgrad zwischen Institutionen für Beamte/Lehrer und für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft

In der Übersicht 6-15 ist ein ungleichmäßiger Deckungsgrad in den Institutionen des auf einem Arbeitverhältnis beruhenden Systems, vor allem bei der Altersversorgung, zu erkennen. Während Beamte, Lehrer und Schulverwalter quasi umfassend abgedeckt werden, klafft im Alterssicherungssystem für Arbeitnehmer und Angestellte der Privatwirtschaft eine große Lücke, die sich, wie erwähnt, vornehmlich in der bAV ausprägt und in erster Linie auf die fehlende Beitragszahlung der Arbeitgeber für die bAV zurückgeführt wird. Durch die Geringfügigkeitsgrenze bei der Größe der Unternehmen in der Arbeiterversicherung, also die Versicherungspflicht gilt erst für Unternehmen mit mindestens fünf Beschäftigten, kann es dazu kommen, dass bestimmte Erwerbstätige in der Privatwirtschaft nicht vom Regel-Sicherungssystem erfasst werden können.

Übersicht 6-15: Deckungsgrad verschiedener Institutionen des Alterssicherungssystems 2004

	Erwerbstätige		**Über 65-Jährige**			
Ausgestaltung	**Sozialversicherung**		**Alterszuschuss**[2]			
Zielpersonen	Beamte, Lehrer u. Schulverwalter	Arbeitnehmer u. Angestellte	Alters-armut	Landwirte u. Fischer	Veteranen	Senioren ohne Monats-Altersleistung
Institution[1]	VfBL	AV	AZ für Alters-armut[3]	AZ für Landwirte u. Fischer	Lebens-unterhalts-hilfe für Veteranen	Alters-wohlfahrts-Zuschuss
Deckungsgrad	c. a. 100%	93,65%[4]	7,27%	32,03%	4,91%	31,99%
Ausgestaltung	**Altersversorgung**		-			
Institution	Staatliche	Betriebliche				
Deckungsgrad	c.a. 100%	44,03%[5]				

Anmerkung:
[1] VfBL= Versicherung für Beamte und Lehrer, AV = Arbeiterversicherung, AZ = Alterszuschuss.
[2] Der Deckungsgrad des Alterszuschussprogramms bezieht sich auf den Anteil der Empfänger des jeweiligen Programms an allen Über-65-Jährigen.
[3] Bezogen auf den Alterszuschuss für Alte in Haushalten mit mittleren und niedrigen Einkommen.
[4] Bezogen auf den Anteil der Versicherten der AV an allen abhängigen Erwerbstätigen ohne öffentlich Bedienstete.
[5] Bezogen auf den Anteil der vom „Fonds für das Arbeitnehmeraltersruhegeld“ erfassten Personen an allen abhängigen Erwerbstätigen ohne öffentlich Bedienstete.
Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung der Angaben aus Übersichten 6-5, 6-7, 6-9.

Von der Reform der bAV 2005 profitierten einige Gruppen der Gesellschaft nicht oder nur teilweise. Es gibt z.B. ein geschlechtsspezifisches Problem, da Frauen von bestimmten Formen der Beurlaubung häufiger Gebrauch machen als Männer und während dieser Freistellung keine Zahlungen an das System der bAV erfolgen. Behinderte sind eine andere Problemgruppe, aber auch Langzeitarbeitslose und langfristige Sozialhilfeempfänger fallen in diese Kategorie. Jedes lohnbezogene Rentensystem schafft Ungleichheiten zwischen den Menschen mit höheren und solchen mit niedrigen Löhnen sowie zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen. Dies gilt auch für die neue bAV.

(3) Das auf dem sozialen Status beruhende System: statusdifferenzierte und institutionell segmentierte Alterszuschussprogrammen mit höherem Gesamtdeckungsgrad

Bei der Alterssicherung sind die Zuschussprogramme für Menschen bereits über das 65. Lebensjahr von spezifischer Bedeutung. Diese Programme sind statusdifferenziert und institutionell segmentiert. Durch direkte Transferzahlungen vom Staat, wurden 2004 gut 76% der Menschen über 65 Jahre bzw. knapp 10% der Wählerschaft mit dem Wohlfahrtssystem verknüpft.[43]

[43] Diese Angabe schließt die Bezieher der Lebensunterhaltshilfe für Veteranen ein, deren Anspruchsalter beim 61. Lebensalter liegt, und ist deshalb etwas höher als die in der Übersicht 6-7 dargestellte Angabe.

2. Leistungen

Übersicht 6-16: Anspruchsbedingungen und Leistungsberechnungen in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer 2004

Sozialversicherungssystem		
Institutionen	**Versicherung für Beamte u. Lehrer**	**Arbeiterversicherung**
Anspruchsbedingungen	1. Eine Dienstzeit von 5 Jahren ist erforderlich. Angeordneter Ruhestand: 65. Lebensjahr Freiwilliger Ruhestand: 60. Lebensjahr 2. 15 Jahre versichert und Vollendung des 55. Lebensjahres 3. 25 Jahre versichert	1. Eine Versichertenzeit von einem Jahr ist erforderlich. bei Männern: 60. Lebensjahr bei Frauen: 55. Lebensjahr 2. 15 Jahre versichert und Vollendung des 55. Lebensjahres 3. 25 Jahre versichert in demselben Unternehmen
Versicherungsjahre im Durchschnitt	29,55	22,64
Alter beim Antrag auf die Alterspauschale im Durchschnitt	55,40	58,16
Grundlage für die Leistungsberechnung = Einheit	Grunddienstbezüge des letzten Versicherungsmonats	Monatsversicherungsentgelt der letzten drei Jahren vor dem Ruhestand
	Teil der letzten Dienstbezüge	*Teil der letzten 3-jährigen Arbeitslöhne*
Niveau im Durchschnitt	30.978 NT$	25.677 NT$
Berechnungsformeln	für jedes Versicherungsjahr: 1,2 Einheiten, max. 36 Einheiten	für jedes Jahr der ersten 15 Versichertenjahre: 1Einheit, für die nachfolgenden 15 Jahre: 2 Einheiten, max. 45 Einheiten
	Gleichmäßig	*Progressiv*
Durchschnittliche Höhe der Alterspauschale entspricht	34,79 Einheiten	31,54 Einheiten
Altersversorgungssystem		
Institutionen	**Staatliche Altersversorgung für Beamte u. Lehrer**	**Betriebliche Altersversorgung**
Anspruchsbedingungen	1. Eine mindestens 5-jährige Dienstzeit ist erforderlich. angeordneter Ruhestand: 65. Lebensjahr freiwilliger Ruhestand: 60. Lebensjahr oder 25 Jahre im Dienst 2. Frühverrentung: 55. Lebensjahr	1. freiwilliger Ruhestand: in demselben Unternehmen (1) 15 Beschäftigungsjahre und 55. Lebensjahr, oder (2) 25 Beschäftigungsjahre 2. angeordneter Ruhestand: 60. Lebensjahr
Grundlage für die Leistungsberechnung = Einheit	Das Zweifache der Grunddienstbezüge des letzten Dienstmonats	Durchschnittsmonatsentgelt des letzten Beschäftigungsmonats
	Letzte Dienstbezüge/Arbeitsöhne	
Berechnungsformeln	1. einmaliger Pauschalbetrag: für jedes Dienstjahr: 1,5 Einheiten, bei maximal 35 Dienstjahren: 53 Einheiten 2. Monatspension: für jedes Dienstjahr: 2% der Einheit, bei maximal 35 Dienstjahren: 70% der Einheit 3. Frühverrentung: neben dem einmaligen Pauschalbetrag eine zusätzliche Leistung für jedes frühere Dienstaustrittsjahr zusätzlich 0,5 Einheit bis zu maximal 5 Einheiten	für jedes Jahr der ersten 15 Beschäftigungsjahre: 2 Einheiten, für jedes folgende Jahr: 1 Einheit, max. 45 Einheiten
	Progressiv	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Eine der wichtigsten politischen Auseinandersetzungen über die Alterssicherung betrifft den gravierenden Unterschied des Leistungsniveaus zwischen verschiedenen Institutionen des Alterssicherungssystems, was sich vornehmlich aus den *Anspruchsbedingungen*, der Art und Weise der *Leistungsberechnung* und der *Dynamisierung* ergibt. Dies wird durch einen knappen Vergleich zwischen den Institutionen für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer verdeutlicht, der sich in der Übersicht 6-16 für das Jahr 2004 zeigt und in folgenden Abschnitten systematisch erörtert wird.

(1) Anspruchsbedingungen

A. Berufs-Sozialversicherungen: Andauern des Versicherungsstatutes als wichtigste Bedingung, ähnliche Antragsvoraussetzungen und niedriges Anspruchsalter

Der Anspruch auf die Altersleistungen aus dem berufsrelevanten Alterssicherungssystem ist an mehrere Bedingungen geknüpft: das Erreichen eines bestimmten Lebensalters, die Dauer der Versicherung/Beschäftigung und die Betriebszugehörigkeit. In den Sozialversicherungen ist das Andauern des Statutes als Versicherter bzw. kontinuierliche Beitragszahlung bis zur Antragsstellung auf die Altersleistungen am wichtigsten. So ist man berechtigt, die Versicherungsleistungen in Anspruch zu nehmen, wenn man bei der Antragsstellung noch sozialversichert ist. Scheidet man frühzeitig aus, hat man keinen Anspruch mehr darauf.[44] Da die separat entwickelten Berufs-Sozialversicherungen institutionell getrennt sind und vor allem kein Anwartschaftsschutz beim Systemwechsel gewährten, wurden wegen des Arbeitswechsels die in verschiedenen Institutionen kumulierten Versicherungsjahre nicht berücksichtigt. Erst ab 1988 in der AV bzw. ab 2004 in der VfBL wird die Anwartschaft auf die Alterspauschale beim Systemwechsel gewährleistet (§ 76 AVG, § 15 VfBLG).

Im Allgemeinen setzen die Berufs-Sozialversicherung ähnliche Anspruchsbedingungen für die Altersleistungen fest: Eine minimale Dauer der Versicherungszeit (25 Jahre), ein bestimmtes Lebensalter (55 bzw. 60 Jahre) oder eine Kombination der beiden Bedingungen (15 Jahre versichert und die Vollendung des 55. Lebensjahres) (Übersicht 6-16). Dies hat zwei Folgen. *Erstens* kann ein Versicherter schon mit der Vollendung des 45. Lebensjahrs in den Ruhestand treten und das Recht auf die Altersleistungen beanspruchen, wenn er seit seinem 20. Lebensjahr 25 Jahre lang in demselben Unternehmen versichert oder im öffentlichen Dienst tätig gewesen ist. Da sich in dieser Situation nur eine ganz kleine Minderheit befindet und vor allem die Altersleistungen aus den Sozialversicherungen nur als Paulschalbetrag gezahlt werden, ist das Finanzproblem wegen der „Frühverrentung“ nicht bekannt. *Zweitens* wird das Anspruchsalter für

[44] Freiwillige Weiterversicherung bis zur Erfüllung der Anspruchsbedingungen für die Altersleistungen ist in der AV zulässig, wenn (1) der Arbeitnehmer bereits 15 Versicherungsjahre vorweisen kann; (2) seine Beschäftigung z.B. wegen des Wehrdienstes, eines Geschäftsaufenthalts im Ausland sowie wegen Krankheit vorläufig unterbrochen wird oder (3) wenn er 60 Jahre alt ist, aber weiter in der Beschäftigung bleibt (§§ 9, 9-1 AVG).

die Altersleistungen aus Berufs- Sozialversicherungen in Taiwan verglichen mit den meisten westlichen Ländern im Durchschnitt 5 Jahre niedriger gesetzt.

Über diese Ähnlichkeiten hinaus sind zwei bedeutende Unterschiede festzustellen. Während das Anspruchsalter in der VfBL geschlechtneutral ist, wird es in der AV für Männer beim 60. und für Frauen beim 55. Lebensjahr festgelegt. Ferner gilt die *25-jährige* Versicherungszeit für Arbeitnehmer nur für dasselbe Unternehmen. Eine ähnliche Einschränkung ist auch in der bAV zu finden. Dies erschwert das Einstellen des Anspruchs auf die Altersleistungen für die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.

Im Durchschnitt sind das für die Antragstellung erforderliche Lebensalter und die minimale Versicherungszeit in der VfBL 5 Jahre höher als solche in der AV. Dennoch hat dies keine besondere negative Wirkung auf Beamte und Lehrer, da im Vergleich zur Beschäftigung in der Privatwirtschaft eine stabile bzw. kontinuierliche Erwerbsbiographie im öffentlichen Sektor eher möglich ist. Dies lässt sich durch die statistischen Angaben beweisen: 2004 betrugen die durchschnittlichen Versicherungsjahre in der VfBL 29,55, während diese Ziffer in der AV bei 22,64 lag (Central Trust of China 2006: 157, Bureau of Labor Insurance 2007).[45] Beamte und Lehrer haben also im Durchschnitt eine um knapp sieben Jahre längere Versicherungsbiographie als Arbeitnehmer.

B. Altersversorgungen: unterschiedliche Maße der Sicherungsfunktion zwischen staatlicher und betrieblicher Altersversorgung durch gesetzliche und strukturelle Faktoren

Die Anspruchsbedingungen unterscheiden sich deutlich zwischen den Institutionen im System der Altersversorgung. Während in der staatlichen Altersversorgung das Erreichen eines bestimmten Lebensalters (zwischen 55 bis 65) erforderlich ist, fällt in der bAV die Beschäftigung in demselben Unternehmen ins Gewicht. Aus dem gesetzlichen und strukturellen Grunde bildet dies einen beträchtlichen Nachteil für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft.

Wegen des fehlenden Anwartschaftsschutzes beim Wechsel der Unternehmen sowie bei der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verlieren Arbeitnehmer ihr Recht auf die betriebliche Altersleistung bzw. die bisher erfüllte Beschäftigungszeit bleibt unberücksichtigt, wenn sie vor der Erfüllung der Anspruchsbedingungen die Unternehmen wechseln bzw. aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden.[46] Dies benachteiligt vor allem die Beschäftigten ohne stabile Erwerbsbiographie.

---

[45] Da die diesbezügliche Angabe über die AV nicht vom *Bureau of Labor Insurance* in der elektronischen Datenbank zur Verfügung gestellt wurde, wird diese Ziffer nach der Formel berechnet: (Höhe der durchschnittlichen Altersleistungen in Monaten - 15)/2 + 15 (Persönlicher Kontakt per E-Mail mit dem *Bureau of Labor Insurance* vom 30. 03. 2007).

[46] Ausnahmen sind die Fälle, in denen der Arbeitnehmer zu einem anderen Unternehmen des bisherigen Arbeitgebers wechselt, sich in einem Austauschprogramm befindet oder das Unternehmen von einem neuen Arbeitgeber übernommen wird (§§ 57, 20 ANG, übersetzt von Chung 2000: 75 f.).

Der strukturelle Faktor betrifft die Unternehmen, die in Taiwan vorwiegend als klein und mittelständisch gekennzeichnet werden und im Durchschnitt weniger als 15 Jahre existieren – kürzer als die gesetzlich erforderliche Zeit für den Anspruch auf die betrieblichen Altersleistungen. Dadurch ist es meistens nur für Arbeitnehmer in großen bzw. öffentlichen Unternehmen möglich, die Anspruchsbedingungen der bAV zu erfüllen. Nach der Berechnung von Shen (2000: 65) konnten 1999 nur knapp 18% der in Ruhestand tretenden Arbeitnehmer das betriebliche Altersruhegeld bekommen. Demgegenüber kann ein Beamter nach einer 25-jährigen Dienstzeit und mit der Vollendung des 50. Lebensjahres einen Anspruch auf die Monatspension aus der staatlichen Altersversorgung erheben. In dieser Hinsicht ist die Funktion der Altersversorgung für die meisten Beschäftigten der Privatwirtschaft sehr begrenzt, während sie für die Staatsbeamten und Lehrer der öffentlichen Schulen relativ großzügig ist.

C. Alterszuschussprogramme: verschiedene bzw. die staatsrelevanten Personen ausgrenzenden Anspruchsbedingungen

Für den Alterszuschuss sind neben der Vollendung des 65. Lebensjahres je nach den Programmen verschiedene Anspruchskriterien entscheidend, wie z.B. die Einkommenslage des ganzen Haushaltes, der soziale Status der Senioren und die Dauer des Wohnsitzes. Nennenswert ist eine Restriktion im vor kurzem eingeführten Alterswohlfahrtszuschuss: die Ausgrenzung der Bezieher monatlicher Altersleistungen. Dadurch, dass die meisten pensionierten Beamten, Lehrer und das Militärpersonal eine monatliche Altersleistung erhalten – sei es die Monatspension aus der staatlichen Altersversorgung oder die Zinsen aus dem Sondersparprogramm –, werden überwiegend diese genannten Personen, einschließlich Veteranen, ausgeschlossen.

(2) Leistungsberechnung

Für die Leistungsberechnung sind zwei Komponenten von Bedeutung: die *Grundlage* und die *Formel*.

A. Grundlage für die Leistungsberechnung in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen: Teil- bzw. letzte Dienstbezüge/Arbeitslöhne

Die Berechnung der Beiträge und der Leistungen in den Sozialversicherungen beruht nur auf einem Teil des gesamten Monatsverdienstes: Für Beamte, Lehrer und Militärpersonal auf den **Grunddienstbezügen**, die 40% bis 60% der Dienstbezüge entsprechen, und für Arbeitnehmer auf dem nach der *Versicherungsentgeltskala* bemessenen Arbeitseinkommen, das **Versicherungsentgelt** genannt wird. Seit Oktober 1998 wird die Versicherungsentgeltskala nach der Höhe der Arbeitslöhne von NT$ 15.840 bis NT$ 42.000 in 22 Stufen gegliedert. Dabei liegt der Unterschied zwischen den höchsten und niedrigsten Stufen beim knapp 2,7-fachen. Die höchste Stufe, also die Beitragsbemessungsgrenze, ist sogar niedriger als das Niveau der durchschnittlichen Monatslöhne

im Sektor der Herstellung (NT$ 40.611 von 2004). Um die Lohnnebenkosten zu verringern, geben die Arbeitgeber dem Versicherungsträger häufig – gesetzeswidrig – ein zu niedriges Versicherungsntgelt an, was dadurch erkennbar ist: 2004 waren gut 40% der Versicherten, also ungefähr 3,3 Mio. Personen, durch das Versicherungsentgelt auf der fünf niedrigsten Stufe (weniger als NT$ 20.000) in der AV versichert, während die Höhe der durchschnittlichen Monatslöhne der Wirtschaftszweige mit niedrigstem Lohnniveau NT$ 31.184 betrug (ca. 3 Mio. Beschäftigte in diesen Wirtschaftszweigen). Der *Versicherungsentgeltskala* von 1998 zufolge sollte das Versicherungsentgelt für diese Menschen auf der 16. Stufe liegen, und zwar bei NT$ 31.184. Damit wäre eine Differenz der Höhe des Versicherungsentgelts um 56% vorhanden.[47] 2004 betrug die durchschnittliche Höhe des Versicherungsentgeltes der AV NT$ 25.677, also knapp 60% bzw. 63% der durchschnittlichen Monatslöhne im Bereich der Industrie und Dienstleistung (NT$ 43.021) bzw. im Sektor der Herstellung (NT$ 40.611),[48] während die relevante Ziffer in der VfBL 2004 bei NT$ 30.978 lag (Central Trust of China 2006: 35). Würden die anderen leistungswirksamen Bedingungen konstant eingehalten, so hätten Beamte und Lehrer verglichen mit Arbeitnehmern eine um gut 20% höhere Berechnungsgrundlage.

Für die Berechnung der *Altersleistungen* spielt die Länge der leistungswirksamen Erwerbsbiographie eine wesentliche Rolle. Während die Alterspauschale der VfBL auf der Basis eines Ausschnitts der Erwerbsbiographie berechnet wird, und zwar zum Ende der Erwerbsphase, bei der normalerweise der Verdienst das höchste Niveau erreicht, wird bei der Leistungsberechung in der AV ein längerer Zeitraum berücksichtigt, nämlich die letzten drei Jahre vor dem Ruhestand. Dies führt zusammen mit dem eben erwähnten niedrig angegebenen Versicherungsentgelt zu einer niedrigen Berechnungsgrundlage in der AV.

Im Altersversorgungssystem stützt sich die Leistungsberechnung quasi auf die letzten Dienstbezüge/Arbeitsöhne. Je nach der Beschäftigungsbiographie und vor allem nach der Entwicklung der Dienstbezüge/Arbeitslöhne wird die Höhe dieser Grundlage sehr unterschiedlich sein.

B. Progressive vs. regressive Berechnungsformel in den Sozialversicherungen und Altersversorgungen

Die Berechnungsformel orientiert sich vornehmlich an den **Versicherungs- sowie Dienst-/ Beschäftigungsjahren**, die außer bei der staatlichen Altersversorgung bis zu maximal 30 Jahren berechnet werden. Während in der VfBL die Versicherungsdauer nicht verhältnismäßig auf das

[47] Die Angaben über die Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen gegliedert sowie über die Monatslöhne: DGBAS (http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/711221634471/doc). Stand der Angaben aus dem Internet: Januar 2007.

[48] Bureau of Labor Insurance (www.bli.gov.tw/attachment_file/report/year/093/h180.htm) und DGBAS (Angaben über die durchschnittlichen Monatslöhne im Bereich der Industrie und Dienstleistung: http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/73221561871). Stand der Angaben aus dem Internet: September 2005 und Januar 2007.

Leistungsniveau einwirkt, erhalten Arbeitnehmer in der AV durch die zweistufige bzw. progressive Berechnungsformel bei längerer Versicherungsbiographie ein höheres Leistungsniveau. Entsprechend der zu berücksichtigenden maximalen Versicherungsdauer (30 Jahre) beträgt die höchste Alterspauschale für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer jeweils 36 und 45 Berechnungsgrundlagen (Einheiten). Im Durchschnitt entsprachen die Alterspauschale aus der VfBL und der AV 2004 jeweils 34,79 und 31,54 Einheiten (Central Trust of China 2006: 157, Bureau of Labor Insurance: im Internet).

Die Berechnungsformeln der staatlichen Altersversorgung sind davon abhängig, wie die Altersleistungen gezahlt werden, also als Pauschalbetrag oder als Monatspension. Von spezifischer Bedeutung ist, dass allein durch diese Institution gesetzmäßig eine Monatspension in der Höhe von 70% der Bruttodienstbezüge nach 35 Dienstjahren gewährt werden kann, wenn man sich beim Ruhestand/Abschied für die Monatspension/das monatliche Ruhegeld entscheidet. Das Altersruhegeld aus der bAV von 1984 wird zweistufig aber *regressiv* berechnet. Somit besteht in der Leistungsberechnung nach dem 15. Beschäftigungsjahr kein Äquivalent im Vergleich zu vorherigen Beschäftigungsjahren.

C. Gesetzlich garantierter Zinssatz auf individuellen Konten des neuen Systems der bAV

Durch die Reform von 2004 wird die bAV vom „defined-benefits“- zum „defined-contributions“-System transformiert. Die neue bAV ist stark am Konzept der Privatversicherungen orientiert. Es sieht nicht ein bestimmtes Absicherungsniveau für die einzelnen Arbeitnehmer vor, sondern je nach Kapitalerträgen der individuellen Konten ergibt sich eine bestimmte Leistung im Alter. Das Absicherungsniveau stellt sich erst beim Leistungsempfang heraus und ist vor allem abhängig vom Verhältnis der Verzinsung der Beiträge zur Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Hier erfolgt also eine Verlagerung der Risiken auf die Arbeitnehmer. Dies zeigt sich übrigens auch in den Betriebsrentensystemen vieler Länder. Eine institutionelle Besonderheit kommt dem gesetzlich garantierten Zinssatz für die auf dem individuellen Konto angesammelten Beiträge auf den 2-jährigen Sparzinssatz vom Festkonto zu. Dies ist auch in anderen Institutionen zu finden und wird im nächsten Abschnitt über die Verwaltung genau diskutiert.

(3) Dynamisierung

Die Dynamisierung der Altersleistungen erfolgt je nach den Institutionen unterschiedlich. Während sich die Monatspension aus der staatlichen Altersversorgung an der Bruttobesoldung der Beamten (bzw. Lehrer und Militärpersonal) im Dienst orientiert, besteht für die Altersleistungen aus den anderen berufsrelevanten Institutionen wegen der Pauschalzahlungen keine Anpassungsmöglichkeit. Am ehersten können Beamte, Lehrer und Militärpersonal im Ruhestand wiederkehrende monitäre Leistungen bekommen, nämlich die höheren Zinsen aus dem

Sondersparprogramm, und damit gewissermaßen gut abgesichert werden. Dagegen bleiben Arbeitnehmer ohne angemessene Schutzmaßnahme im Laufe der Zeit einkommensmäßig weit hinter den Erwerbstätigen zurück und werden in einer immer länger werdenden Nacherwerbsphase unter Umständen sehr wahrscheinlich mit ökonomischen Problemen konfrontiert.

Die Dynamisierung im Basisalterssicherungssystem erfolgt nur beim Alterszuschuss für Landwirte und Fischer. Ab 2004 wird diese Leistung alle fünf Jahre automatisch an den durchschnittlichen Zuwachs der Konsumausgaben und Reallöhne angepasst. Dies impliziert für die landwirtschaftlich Beschäftigten die Sicherung einer bestimmten Kaufkraft und die Teilnahme am Wirtschaftswachstum im Alter. Außer bei dieser Gruppe ist die Erhöhung des Leistungsniveaus in den bestehenden Alterszuschussprogrammen nicht im Gesetz verankert und wurde oft durch die politischen Faktoren beeinflusst.

(4) Kontur über das Leistungsniveau im Alterssicherungssystem: gravierender Unterschied zwischen den staatsrelevanten Personen und den anderen Gruppen

Aus den eben erwähnten Faktoren – den Anspruchsbedingungen, der Grundlage und den Formeln für die Leistungsberechnung sowie der Dynamisierung – resultiert ein gravierender Unterschied in Bezug auf das Leistungsniveau zwischen den Institutionen der Alterssicherung. Dies lässt sich im Wesentlichen zwischen den staatsrelevanten Personen und den anderen Gruppen feststellen und wurde von taiwanischen Wissenschaftlern als Stratifizierung und Ungleichheit im Alterssicherungssystem kritisiert (Cheng 1993, Fu 1994) sowie zum wichtigen Wahlkampfthema des letzten Jahrzehntes gemacht. Mit den folgenden Angaben wird das Problem konkretisiert.

Bei der Thematisierung über die Stratifizierung und Ungleichheit der Alterssicherung werden die staatsrelevanten Personen immer zum Vergleich herangezogen. Man erkennt sofort einen beträchtlichen Kontrast der Leistungshöhe zwischen Beamten/Lehrern und Arbeitnehmern.[49] Im **System der Sozialversicherungen** erhalten Beamte/Lehrer im Durchschnitt eine höhere Alterspauschale im Vergleich zu Arbeitnehmern, im Jahr 2004 um gut NT$ 500.000 (Übersicht 6-17). Vor 1999 konnte diese Leistung durch das Sondersparprogramm mit einem 18-prozentigen Jahreszinssatz verzinst werden.[50] 1999 betrug die Höhe der monatlichen Zinsen der Alterspauschale knapp NT$ 20.000, also etwas das 1,2-fache der Mindestlöhne. Im **System der Altersversorgungen** werden Beamten und Lehrern die Altersleistungen gesichert, wenn sie gesetzmäßig ihren Dienst beenden. Wurde diese Leistung pauschal gezahlt, konnte sie gewöhnlich im Sondersparprogramm verzinst werden. Dagegen konnten die meisten Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft wegen der eben erörterten gesetzlichen und strukturellen Faktoren beim

[49] Trotz der fehlenden Daten über die militärbezogenen Altersleistungen wird immer angenommen, dass die Angaben über die Beamten und Lehrer der öffentlichen Schulen gewissermaßen auf die Situation des Militärpersonals übertragen werden können.

[50] Trotz der Abschaffung des Sondersparprogramms durch die Reform der BV im Jahr 1995 kann die Summe der Altersleistungen, die nach den Versicherungsjahren vor 1995 berechnet wird, mit diesem Zinssatz verzinst bleiben.

Ruhestand keine Altersleistungen aus der bAV beziehen. Nach einer groben Berechnung der Angaben in der Übersicht 6-17 könnten Beamte/Lehrer durch die Zahlung der Monatspension von nur zwei Jahren eine Summe erhalten, die der Höhe des pauschalen betrieblichen Altersruhegelds gliche. Von daher kann man feststellen: Der leistungsbezogene Unterschied ergibt sich vorwiegend aus dem System der Altersversorgung und vor allem aus dem Sondersparprogramm. Der Berechnung von Cheng u.a. (2001) zufolge ist ein gravierender Unterschied bei der Einkommensersatzrate der Gesamtleistungen aus der ersten und zweiten Schichte des Alterssicherungssystems zu erkennen: Beamte und Lehrer der öffentlichen Schulen können eine Gesamtaltersleistung erhalten, die 80% bis über 100% der vor ihrem Ruhestand erreichten Bruttodienstbezüge entspricht, während bei Arbeitnehmern diese Ziffer ungefähr 30% beträgt; ohne die Leistungen aus der bAV wird das Niveau noch niedriger.[51]

Ferner ist es recht erstaunlich, dass nach einer groben Umwandlung der Alterspauschale in die Monatsrenten die monatliche Altersleistung aus der AV sogar niedriger als das Niveau mancher Alterszuschussprogramme ist (NT$ 6.000 für Alte in Haushalten mit geringen Einkommen bzw. NT$ 5.000 für Landwirte und Fischer seit 2006) (Übersicht 6-17). D.h. ein Großteil der Pflichtversicherten würde selbst nach langer Versicherungsdauer aus dem Sozialversicherungssystem weniger an Altersleistung erhalten als auch ohne jegliche Vorsorge für das Alter über die Sozialhilfe oder die Alterszuschussprogramme abgedeckt wird. Ein solches Pflichtvorsorgesystem würde seine Legitimation verlieren. Der Grund dafür, dass es nicht bereits vorher an Widerständen gescheitert ist, liegt vielleicht darin: Die Altersleistungen der AV sind Einmalzahlungen, deren Durchschnittshöhe dem etwa 21-fachen der Monatslöhne im Bereich der Industrie und Dienstleistung entspricht und für einen normalen Lohnabhängigen eine beträchtliche Summe darstellt. Demzufolge fehlt Arbeitnehmern eine direkte bzw. neutrale Basis für einen Leistungsvergleich.

[51] Beim Vergleich der monatlichen Leistung zwischen Beamten/Lehrern und Arbeitnehmern durch die Umwandlung der Alterspauschale in die Monatsrenten müssen die Inflation und den Zinssatz berücksichtigt werden. Dies ist allerdings nicht die Aufgabe dieser Arbeit. So stützt sich diesbezügliche Diskussion auf die Ergebnisse der vorhandenen Untersuchungen.

Übersicht 6-17: Leistungsniveau verschiedener Institutionen der Alterssicherung 2004

Alterssicherungs-systeme und erfasste Zielpersonen		Regel-Sicherungssystem (RS)	System der Altersversorgung (AVS)	Gesamtalters-leistungen im Monat[1]	Ersatzquote [2]
		Alterspauschale im Durchschnitt	Monatspension/ pauschales Altersruhegeld		
		In NT$	In NT$	In NT$/ Monat	In %
Beamte, Lehrer und Schulverwalter		1.417.618	50.627/Monat	56.534	k. A.
Arbeitnehmer		914.473	1.427.321	4.234[3] 10.842[4]	9,8[5] 25,2[6]
Veteranen		13.550/ Monat	-	13.550	155/99,9
Landwirte		4.000/ Monat	-	4.000	45,6/29,5
Alter in armen Haus-Halten	DHE< 1,5 LUM[7]	6.000/ Monat	-	6.000	68,4/44,2
	1,5 LUM< DHE <2,5 LUM	3.000/ Monat	-	3.000	34,2/22,1
Senioren ohne monatliche Altersleistungen		3.000/ Monat	-	3.000	

Anmerkungen:

[1] Diese Angaben beziehen sich auf die Umwandlung der Gesamtaltersleistungen aus dem RS und dem AVS in die Monatsleistungen. Diese Leistungsumwandlung setzt voraus, dass der Versicherte der AV sowie der VfBL jeweils im 58. und 56. Lebensjahr in den Ruhestand tritt (nach den Angaben aus der Übersicht 6-16) und seine Lebenserwartung bei 76 Jahren liegt (nach der Einschätzung der CEPD). Ohne Berücksichtigung der Preiserhöhung und der Inflation werden die durchschnittlichen Monatsleistungen folgendermaßen berechnet:
Im Fall der Beamten/Lehrer = (Alterspauschale aus dem RS/240) + Monatspension aus dem AVS.
Im Fall der Arbeitnehmer = (Alterspauschale aus dem RS + pauschales Altersruhegeld aus dem AVS)/216.

[2] Diese Angaben beziehen sich bei Beamten/Lehrern sowie Arbeitnehmern auf den Anteil der monatlichen Gesamtaltersleistungen an durchschnittlichen Monatsdienstbezügen sowie Monatslöhnen, bei den Empfängern des Alterszuschusses auf den Anteil der Leistungen aus den Alterszuschussprogrammen jeweils am Lebensunterhaltsminimum in der Provinz Taiwan und der Hauptstadt Taipei, das 2004 jeweils NT$ 8.770 und NT$ 13.562 betrug.

[3] Nur die Alterspauschale aus dem RS.

[4] Die Gesamtaltersleistungen aus dem RS und dem AVS.

[5] Bezogen auf den Anteil der Alterspauschale aus dem RS an durchschnittlichen Monatslöhnen im Bereich der Industrie und Dienstleistung, die 2004 NT$ 43.021betrugen.

[6] Bezogen auf den Anteil der Gesamtaltersleistungen aus dem RS und dem AVS an durchschnittlichen Monatslöhnen im Bereich der Industrie und Dienstleistung.

[7] DHE = Durchschnittshaushaltseinkommen, LUM = Lebensunterhaltsminimum.

Quelle: Übersichten 6-2, 6-3, 6-5 und 6-7, DGBAS (Angaben über die durchschnittlichen Monatslöhne im Bereich der Industrie und Dienstleistung: http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/73221561871), Fußnote 32: Angaben über das pauschale betriebliche Altersruhegeld. Stand der Angaben aus dem Internet: Januar 2007; CEPD 2006 und eigene Berechnung.

Im **System der Basisalterssicherung** wird oft ein Vergleich zwischen den Veteranen und den älteren Landwirten gezogen. Bis Mitte der 1990er Jahre waren die älteren landwirtschaftlichen Beschäftigten trotz des Vorhandenseins der Berufs-Sozialversicherung durch keine Alterssicherungsmaßnahme geschützt, während die Veteranen sehr früh durch die Lebensunterhaltshilfe, deren Niveau ungefähr dem Lebensunterhaltsminimum in Taipei gleicht, gut abgesichert sind. Mit der Gewährung der staatlichen Transferzahlungen im Form des Alterszuschusses bzw. der Erhöhung des Leistungsniveaus – von NT$ 3.000 (1995) über NT$

4.000 (2004) auf NT$ 5.000 (2006) – wird die Lücke der Alterssicherung für die landwirtschaftlichen Beschäftigten geschlossen bzw. die Leistungsdifferenz zwischen denen und den Veteranen verringert. Ausgenommen von diesen zwei Programmen ist das Leistungsniveau der bestehenden Alterszuschussprogramme sehr niedrig. Es beträgt im allgemeinen NT$ 3.000 und entspricht knapp 35% und etwa 20% des Lebensunterhaltsminimums jeweils in der Provinz Taiwan und der Hauptstadt Taipei. Von daher leistet dieser Alterszuschuss keine angemessene Alterssicherung. Weil die Leistungsempfänger vor allem die wirtschaftlich und sozial schwachen Personen sind und sie vom existierenden Wohlfahrtssystem kaum berücksichtigten werden, kommt dieser Form der Altersleistung eine besondere moralische und politische Bedeutung zu.

3. Finanzierung

Die Übersicht 6-18 fasst die finanzielle Dimension der wichtigsten berufsrelevanten Institutionen der Alterssicherung – der AV, der VfBL und der Altersversorgungen – im Jahr 2004 zusammen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

(1) Berufs-Sozialversicherungen: dominierender Anteil der Einnahmen/Ausgaben für die Altersleistungen und beträchtliches akkumuliertes Kapital

Die in den 1950er Jahren eingeführten Berufs-Sozialversicherungen erfüllen nicht nur ihre Aufgabe im Zusammenhang mit der *Alterssicherung*, sondern sichern auch die andere soziale Tatbestände wie z.B. Invalidität und Unfall. Als sie im Zeitablauf zur Ausreifung gehen, werden die Altersleistungen immer mehr in Anspruch genommen. Dementsprechend werden steigende Ausgaben dafür gezahlt. So wurden 2004 in der VfBL und der AV jeweils knapp 61% und 76% der Beitragseinnahmen bzw. jeweils 92% und knapp 75% der Gesamtausgaben allein für die Altersleistungen ausgegeben. Mit dieser Entwicklung stellen sich die zwei wichtigsten Berufs-Sozialversicherungen fast als *Altersversicherung* dar.

Übersicht 6-18: Finanzielle Dimension der Sozialversicherungen und Altersversorgungen für Beamte/Lehrer und Arbeitnehmer 2004

Regel-Sicherungs-system		**Versicherung für Beamte und Lehrer**	**Arbeiterversicherung**
	1. Ausgaben für Altersleistungen (in %)		
	An allen Ausgaben	92	75
	An allen Beitragseinnahmen	61	76
	2. Finanzstand (in Mio. NT$)		
	Bilanz 2004	+12.422,68	-2.676,02
	Akkumulierte Reserven	64.001,72	448.880,47
	Schließung der Finanzlücke	Seit Mai 1999 durch die Anpassung des Beitragssatzes (Vorher: vom Finanzministerium)	Von der zuständigen Behörde (Council of Labor Affairs)
	3. Beitragssatz (in %)		
	Gesetzlich	4,5 ~9	6,5 ~ 11
	Gegenwärtig	6,4	6,5
	4. Beitragsverteilung (in %)		
	Versicherte	35	Normale Arbeitnehmer: 20%, ohne bestimmte Arbeitgeber: 60%
	Schule/ Arbeitgeber	32,5	70
	Regierung	Für Beamte: 65, für Lehrer und Schulverwalter: 32,5	Normale Arbeitnehmer: 10 Ohne bestimmte Arbeitgeber: 40
System der Alters-versorgung		**Staatliche Altersversorgung**	**Betriebliche Altersversorgung**
	1. Ausgaben für Altersleistungen (in %)		
	An allen Beitragseinnahmen	32,03	40,60
	2. Finanzstand (in Mio. NT$)		
	Bilanz 2004	+26.269,00	+41.582,23
	Akkumulierte Reserven	260.182,44	355.957,99
	Gesetzlich garantierter Zinssatz der Reserven	2-jähriger Sparzinssatz vom Festkonto bei den lokalen Banken	
	3. Beitragssatz (in %)		
	Gesetzlich	8~12	2~15
	Gegenwärtig	8,8	Meistens: 2
	4. Beitragsverteilung (in %)		
	Beamte, Lehrer/ Arbeitnehmer	35	0
	Arbeitgeber	0	100
	Staat	65	0
	5. Auszahlungsgarantie	Regierung	Arbeitgeber

Quelle: Übersichten 6-4, 6-5, 6-8 und 6-9.

Die Höhe des Beitragssatzes der Berufs-Sozialversicherungen wird im Gesetz festgeschrieben. Aufgrund der im Gesetz verankerten parlamentarischen Zustimmung für jede Beitragserhöhung, der Verantwortung der Regierung für die Schließung etwaiger Finanzlücken und ferner der multifunktionellen Struktur der Sozialversicherungen wurde der zu Beginn der Einführung oft sehr niedrig angesetzte Beitragssatz im Laufe der Zeit der Finanzlage der Sozialversicherungen

nicht angepasst.[52] Dadurch klaffte eine sich vergrößernde Finanzlücke in den meisten Berufs-Sozialversicherungen, die allerdings immer durch die Haushaltsmittel geschlossen wurde. Da nach den laufenden Auszahlungen keine übrigen Mittel vorhanden waren – ausgenommen von der AV–, ähnelt das eigentlich als Kapitaldeckung geplante Finanzierungsverfahren in den Berufs-Sozialversicherungen – für die Zahlung der Leistungen sollte ein Versicherungsfonds zur Verfügung stehen – eher dem Umlageverfahren oder der Teilkapitaldeckung.

Während das Finanzproblem zur Reform der BV führte, deren Finanzlage sich schon seit 1973 in den roten Zahlen bewegte, wurde dasselbe Problem in der AV wegen einer positiven Liquiditätsreserve bzw. eines steigenden absoluten Kapitalstocks übersehen. Selbst wenn die Einnahmen und Ausgaben der AV seit 1982 nicht ausgeglichen sein sollten, wurde immerhin eine beträchtliche Summe akkumuliert, die bis 2004 NT$ 448,8 Mrd. bzw. 4,4% des BIP erreichte.[53] Das höhere Kapital erzeugt eine „Finanzillusion" in der AV und benebelt eine latente Finanzkrise dieser Institution. Nach der Reform bzw. der Integration der BV mit der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen 1999 verbessert sich der Finanzstand der Sozialversicherung für Beamte und Lehrer, so dass innerhalb von fünf Jahren etwa NT$ 1,2 Mrd. in der VfBL angesammelt wurden.

(2) Höheres akkumuliertes Kapital im ergänzenden System der Altersversorgung

Während die Kosten für die staatliche Altersversorgung vor 1995 vollends durch die Haushaltsmittel bestritten wurden, hat sich nach der Reform eine beträchtliche Summe im Pensionsfonds angesammelt. Bis 2004 erreichte sie knapp 2,55% des BIP. In der bAV wurden auch große Mittel akkumuliert, die bis 2004 3,49% des BIP entsprachen. Zusammen genommen wurde bis 2004 allein im System der Altersversorgung ein Kapital in Höhe von etwa 6% des BIP für die künftige Zahlung der Altersleistungen bereitgestellt.

(3) Höherer Beitragsanteil von der Regierung und den Arbeitgebern mit geringem Einkommensverteilungselement

Die Kosten für das berufsrelevante Alterssicherungssystem werden von Versicherten und der Regierung/den Arbeitgebern nicht je zur Hälfte gezahlt. Stattdessen wird den Arbeitgebern und

[52] Die Verantwortung der Regierung für die Schließung der Finanzlücken war in der BV (§ 5 Beamtenversicherungsgesetz) bzw. ist in der AV und der Versicherung für Landwirte zu finden (§ 49 AVG, § 44 Gesetz über die Versicherung für Landwirte). Die Struktur der Gesamt-Berufs-Sozialversicherungen erschwert eine angemessene Beitragsanpassung, da sich das Verhältnis zwischen den Ausgaben für einzelne Lebensrisiken und der Beitragsentrichtung schwierig die Waage hält. Während der Beitrag für die Altersversicherung mit dem der anderen wie z.B. der Unfallversicherung nicht identisch ist, ist der Anpassungsbedarf des Gesamt-Beitrags schwer abzuschätzen. Würde der Beitrag erhöht, wäre der Prozentsatz wegen einer fehlenden Rechnungsformel zwischen der Beitragseinnahme und einzelnen Leistungsausgaben schwer zu berechnen (Chung 2000: 64 f.).

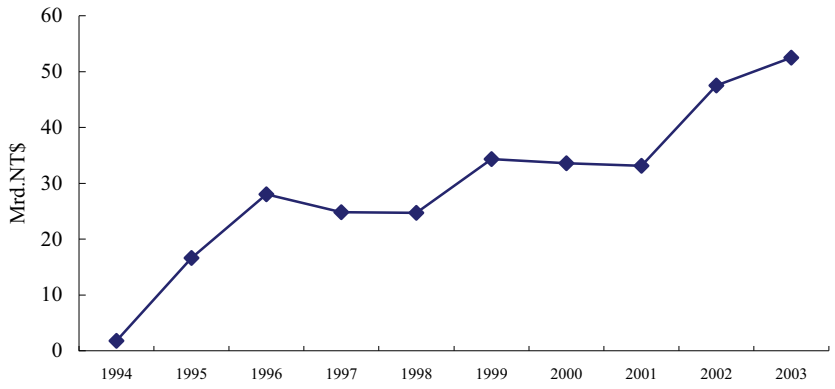
[53] Viele Versicherte der AV haben trotz der Erfüllung der Anspruchsbedingungen keinen Antrag auf die Altersleistungen gestellt. Nach der Berechnung würde eine negative finanzielle Bilanz der AV seit 1982 auftreten, wenn die berechtigten Versicherten die Alterspauschale in Anspruch genommen hätten (Wu 1995).

der Regierung die größere finanzielle Verantwortung aufgebürdet: In der VfBL und der staatlichen Altersversorgung entrichtet die Regierung als Arbeitgeber mindestens 65% der Beiträge;[54] in der AV bzw. der bAV ist der Arbeitgeber zur Zahlung von 70% bzw. 100% der Beiträge verpflichtet. In dieser Hinsicht spielen der Staat und der Arbeitgeber eine Rolle als „supplier" der Altersleistungen für die Erwerbstätigen. Der feste Beitragsanteil der Regierung bewirkt allerdings eine regressive Einkommensverteilung, denn je höher man verdient, desto mehr bekommt man einen Beitragszuschuss von der Regierung.

(4) Steigende Haushaltsbelastung durch das aus Steuern finanzierte Alterssicherungssystem

Abgesehen von den Sozialhilfeleistungen sind die bestehenden Alterszuschussprogramme von der Zentralregierung durch die Haushaltsmittel finanziert. Seit der Einführung des ersten Alterszuschusses 1994 stiegen die Kosten dafür wegen der inzwischen vollzogenen Ausweitung bzw. der Einführung neuer Programme deutlich bzw. ab 2001 sehr drastisch (Abbildung 6-1): Zwischen 1994 und 2004 stiegen die Ausgaben für den Alterszuschuss um das etwa 36-fache (von 1.792 auf 65.131 NT$ Mio.). Verglichen mit den Sozial- bzw. Staatsausgaben ist die jährliche Wachstumsrate dieser Ausgaben trotz der Schwankungen sehr auffällig (Abbildung 6-2).[55] Durch die ungünstige demographische Entwicklung und vor allem die durch politische Faktoren bestimmte Erhöhung des Leistungsniveaus kann der Staatshaushalt in Zukunft immer mehr belastet werden.

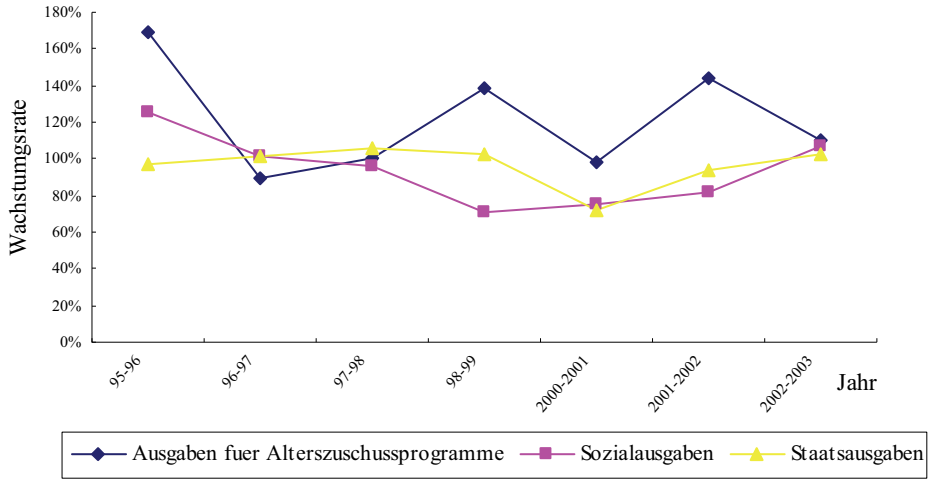
Abbildung 6-1: Entwicklung der Ausgaben für die Alterszuschussprogramme, 1994-2003



[54] In der Militärversicherung bzw. der Versicherung für Landwirte zahlt der Staat jeweils 100% bzw. 70% der Beiträge.

[55] In der Abbildung 6-2 wird die Sonderwachstumsrate zwischen 1999 und 2000 ausgeschlossen, da ein gravierende Umstand – das Erdbeben im September 1999 – eine dramatische Zunahme der Sozial- und Staatsausgaben im nächsten Jahr verursachte.

Abbildung 6-2: Wachstumsrate der Ausgaben für die Alterszuschussprogramme, der Sozialausgaben und der Staatsausgaben, 1995-2003



4. Verwaltung

(1) Staatlich regulierte Institutionen der Alterssicherung

Die Ausgestaltung der Institutionen der Alterssicherung ist in starkem Maße staatlich reguliert. Entsprechend sind die dafür zuständigen Organisationen und Versicherungsträger öffentliche Anstalten, die den unterschiedlichen Organen im Exekutiv-Yuan unterstehen (Abbildung 6-3). Erst ab Juli 2005 sind in begrenzten Fällen die Einrichtung und Ausgestaltung der bAV den Unternehmen sowie den Verhandlungen auf betrieblicher Ebene überlassen.

Mit der letzten Gewährung des Anwartschaftsschutzes für den Anspruch auf die Altersleistungen in den drei Berufs-Sozialversicherungen – der AV, der VfBL und der MV – wirkt sich die institutionelle Segregation nicht mehr negativ auf die Personen beim Systemwechsel aus. Die institutionelle Segmentierung der Berufs-Sozialversicherungen wurde aber als uneffizient und zu bürokratisch kritisiert und vor allem bildete sie ein ernstliches Hindernis für den Aufbau eines umfassenden nationalen Rentensystems.

Abbildung 6-3 Verwaltungssystem im Zusammenhang mit der Alterssicherung 2005

Zentralregierung

Nationale Versammlung (abgeschafft im Jahr 2005)

· Academia Sinica
· Academia History
· Planungskommission für die Rückeroberung des Festlands

Exekutiv-Yuan

· Innenministerium **(Alterszuschuss für Alte im Haushalt mit mittleren und niedrigen Einkommen, Alterswohlfahrtszuschuss, Versicherung für Landwirte)**
· Außenministerium
· Verteidigungsministerium **(Militärversicherung)**
· Finanzministerium (Central Trust of China) **(Versicherungsträger der Militärversicherung und der Versicherung für Beamte, Lehrer und Schulverwalter, Verwalter des Fonds der betrieblichen Altersversorgung)**
· Bildungsministerium
· Gerichtsministerium
· Wirtschaftsministerium
· Verkehrsministerium
· Sanitätswesensverwaltung **(Gesundheitsversicherung)**
. Veterans Affairs Commission **(Lebensunterhaltshilfe für Veteranen)**
· Umweltschutzverwaltung
· Council of Labor Affairs (Bureau of Labor Insurance) **(Arbeiterversicherung)**
· Council of Argiculture **(Alterszuschuss für Landwirte und Fischer)**
· Sekretariat
· Zentrale Personalverwaltung
· Zentrale Bank
· Abteilung der Budget Accounting u. Statistik (DGBAS)
· verschiedene Kommissionen (wie z.B. CEPD)

Vizepräsident u.
Vizepräsident

Bezirk

Richts-Yuan

· Gerichtshöfe
· Verwaltungsgericht
· Kommission für die Disziplin der öffentlichen Funktion

Prüfungs-Yuan

· Prüfungsministerium
· Ministry of Civil Service **(Versicherung für Beamte, Lehrer und Schulverwalter, staatliche Altersversorgung)**

Legislativ-Yuan

verschiedenen Kommissionen

Kontroll-Yuan

Rat der nationalen Sicherheit

Kommunalregierung

Provinzregierung

Kreis **(Altersehrengeld)**

Stadt

Hsiang
Cheng
Shih
Chiun

(2) Öffentlich bzw. konservativ verwaltete Pensionsfonds

In den teilkapitalgedeckten Sozialversicherungen und Altersversorgungen werden separate Fonds gegründet, in die das in der jeweiligen Institution akkumulierte Kapital geführt wird. Die Verwaltung dieser Fonds kommt ausschließlich der Regierung zu. Dies betrifft auch die seit Juli 2005 in Kraft tretende, durch das kapitalgedeckte individuelle Kontensystem gestaltete bAV. Während den Arbeitgebern die Pflicht der Finanzierung für die bAV auferlegt wird, haben sie aber kein Recht auf die Verwaltung des Fonds und deshalb gibt es keine Möglichkeit für sie, die Institution der bAV als Instrument fürs Management des Humankapitals zu verwenden, z.B. für die Erzeugung der Loyalität der Arbeitnehmer und die Steigerung der finanziellen Effizienz der Unternehmen (Schmähl 1991: 35). Obwohl gesetzmäßig in allen Institutionen ein Aufsichtsrat für die Verwaltung der Fonds vorhanden ist, dessen Mitglieder die Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern umfassen, wirken Arbeitgeber und Arbeitnehmer kaum entscheidend auf die Verwaltung dieser Fonds ein.

Zusammen genommen erreichte 2004 die Summe der in erster und zweiter Schicht des Alterssicherungssystems angesammelten Mittel gut NT$ 1.129 Mrd., was etwa 11% des BIP 2004 entsprach. Aufgrund der im Gesetz festgelegten öffentlichen Verwaltung für diese Mittel gibt es keinen Wettbewerb zwischen den Fonds auf dem Markt und kaum eine Möglichkeit der Entwicklung von privaten Investitionsanlagen in der Alterssicherung. Durch die Tatsache, dass die von jeweiligen Institutionen gewährten Altersleistungen nur mit den laufenden Beitragseinnahmen bestritten werden können, sind immerhin die Erträge der Fonds nur von sekundärer Bedeutung. Betont wird aber die Sicherheit dieser Fonds, was vor allem durch eine herkömmliche Maßnahme von der Regierung gewährleistet werden sollte: einen gesetzlich garantierten 2-jährigen Sparzinssatz vom Festkonto. Die Investitionsstrategien sind sehr konservativ, also überwiegend auf das Sparen durch das Festkonto sowie auf den Kauf staatlicher Schuldpapiere und Aktien ausgerichtet. Nicht selten wurden die Mittel als Impuls für die Konjunktur auf dem Aktienmarkt und für die Infrastruktur verwendet. Allgemein gesehen hat sich die Kapitalbildung im Alterssicherungssystem Taiwans nicht besonderes positiv auf die Entwicklung des Kapital- und Finanzmarktes ausgewirkt, was aber von besonderer Bedeutung in den Diskussionen über die Reform des Rentensystems in Lateinamerika, Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion war.

Schlussfolgerung

Mit dem Ansteigen des Anteils der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung auf 7,1% im Jahre 1993 erreichte Taiwan ein Niveau, das die UN als eine Altersgesellschaft definiert. Mit dieser Entwicklung kommt dem Thema der ökonomischen Alterssicherung eine wesentliche Bedeutung zu. Bezogen auf die Haupteinkommensquellen erbringen die Familien bzw. die Unterstützungen durch eigene Kinder, also die informellen Leistungen, den wichtigsten Beitrag

zur Alterssicherung in Taiwan. Dieser Sachverhalt wird allerdings durch den sozialen und demographischen Wandel nach und nach in Frage gestellt. Bei den Maßnahmen gegen die oft im Alter vorkommende wirtschaftliche Unsicherheit und Minderung des Leistungsvermögens kann das Schwergewicht nicht mehr nachhaltig auf die Familie gelegt werden. Stattdessen wird eine von informeller Unterstützung unabhängige Alterssicherung in absehbarer Zukunft weiter an Wichtigkeit gewinnen. Da die private Lebens- und Rentenversicherung sowie die religiösen Organisationen in der Alterssicherung Taiwans nur eine geringe Rolle spielen bzw. nicht besonders gefördert werden, fallen die formellen Institutionen der Alterssicherung ins Gewicht. In den letzten zwei Kapiteln wurde auch gezeigt, dass nach der Demokratisierung die Regierung durch die rentenpolitische Herausforderung der Opposition aufgefordert wurde, eine aktive Rolle in der Alterseinkommenssicherung zu spielen.

Im Unterschied zu den meisten westlichen Ländern, in denen die gesetzliche Rentenversicherung für einen großen Teil der Bevölkerung eine quantitativ bedeutende Alterssicherung darstellt, existiert in Taiwan bis Ende 2005 keine umfassende, auf die Absicherung im Alter ausgerichtete sozialpolitische Institution. Zurzeit bilden zwei Systeme das Rückgrat der institutionellen Ausgestaltung der Alterssicherung. ***Zum einen*** ist es das ***berufsbezogene Alterssicherungssystem***, das auf einem formellen Arbeitsverhältnis beruht, auf die Beschäftigten zielt und eine Gegenleistung von den Zielpersonen für die Altersleistungen fordert. Es ist sowohl als Pflicht-Regelalterssicherungssystem durch die Berufs-Sozialversicherungen (seit den 1950er Jahren) wie auch als Altersversorgungssystem durch die staatliche Altersversorgung (auch seit den 1950er Jahren) und die obligatorische betriebliche Altersversorgung (seit 1984) ausgestaltet. Die erfassten Zielpersonen sind das Militärpersonal, Beamte, Lehrer, Schulverwalter, Arbeitnehmer, Angestellte und manche Selbständige. ***Zum anderen*** ist es das ***Basisalterssicherungssystem***, das auf dem sozialen Status der Senioren beruht, aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert wird und aus den seit Mitte der 1990er Jahre eingeführten verschiedenen Alterszuschussprogrammen für Menschen über 65 Jahre besteht. Zu denen gehören – neben der sehr früh durchgeführten Lebensunterhaltshilfe für Veteranen über 61 – der Alterszuschuss für Landwirte, Fischer, ältere Menschen mit geringem Einkommen sowie für Senioren ohne monatliche Sozialleistungen. 2004 wurde insgesamt knapp 3% des BIP für diese erwähnte institutionelle Alterssicherung aufgebracht.

Im **berufsbezogenen Alterssicherungssystem** ist – abgesehen von der bAV von 1984, die nur weniger als 45% der Beschäftigten erfasste – der Deckungsgrad der Institutionen sehr hoch, also über 90%. Außer für die öffentlich Bediensteten wirkt sich dies allerdings nicht besonderes positiv auf eine angemessene Alterssicherung für die meisten Erwerbstätigen der Privatwirtschaft aus. Dies geht vornehmlich auf die folgenden gesetz- und strukturbedingten Faktoren zurück.

Entsprechend dem in den Sozialversicherungen praktizierten Äquivalenzprinzip, also eine verhältnismäßige Beziehung zwischen Beiträgen und Leistungen, werden kürzere

Versicherungsjahre und ferner eine niedrige Grundlage für die Leistungsberechnung zum niedrigen Niveau der Altersleistungen führen. Diese zwei Komponenten betreffen unmittelbar die Beschäftigten in der Privatwirtschaft: Sie haben im Vergleich zu den öffentlich Bediensteten eine relativ unstabile Erwerbsbiographie und meistens ein zu niedrig angemeldetes Versicherungsentgelt, das als Berechnungsgrundlage für Beiträge und Leistungen dient. Im Altersversorgungssystem erschweren die gesetzbedingten Faktoren – eine längere bzw. dauerhafte Beschäftigung in demselben Unternehmen, fehlender Insolvenz- und Anwartschaftsschutz sowie die Exklusion der vorwiegend im Dienstleistungssektor tätigen Beschäftigten bis Ende 1998 – mit der von kleinen und mittelständischen Größe ausgeprägten Unternehmensstruktur den Anspruch der Arbeitnehmer auf die betrieblichen Altersleistungen. Im Vergleich dazu werden Beamten, Lehrern der öffentlichen Schulen und Militärpersonal, die jeweils erst ab 1995, 1996 und 1997 von der Beitragszahlung gefördert werden, die Altersleistungen aus der staatlichen Altersversorgung gesichert, wenn sie gesetzmäßig außer Dienst treten. Nach einem 35-jährigen Dienst können sie sogar allein durch diese Institution eine Altersleistung in der Höhe von 70% der vor dem Ruhestand erreichten Bruttodienstbezüge erhalten. Von ausschlaggebender Bedeutung ist das ausschließlich für sie entwickelte Sondersparprogramm, in dem die *pauschal gezahlten Altersleistungen* aus dem berufsbezogenen Alterssicherungssystem mit einem 18-prozentigen Jahreszinssatz verzinst werden konnten. Durch diese privilegierte Maßnahme erhalten die öffentlich Bediensteten beim Ruhestand eine Altersleistung, die überdurchschnittlich höher ist als die nach den rechtlichen Vorschriften berechnete Summe. Alle diese Komponenten machen die Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Sektor zum zentralen Einflussfaktor für eine angemessene Alterssicherung, was vor allem durch die Unterschiede des Leistungsniveaus zwischen den beiden Sektoren bewiesen wird.

Mangels des institutionellen Zusammenhangs verstärkt die Kumulation von mehreren Leistungen aus den Institutionen der Alterssicherung einen beträchtlichen Unterschied in der Leistungshöhe. Während die Gesamtaltersleistungen aus der ersten und zweiten Schicht des Alterssicherungssystems für Beamte und Lehrer der öffentlichen Schulen ein Niveau erreichen, das zwischen 70% und gut 100% ihrer Bruttodienstbezüge liegt, entsprechen sie für Arbeitnehmer nur 10% bis gut 35% ihrer Bruttoarbeitslöhne (Cheng 1994), wobei das höchste Niveau überwiegend bei den Erwerbstätigen in öffentlichen oder großen Unternehmen zu finden ist. Während das Alterssicherungssystem für öffentlich Bedienstete die Zielvorstellung der Lebensstandardsicherung verwirklicht, also die Sicherung der in Erwerbszeiten erreichten Lebensstandortsposition im Alter, ist es hingegen noch sehr fraglich, ob das gleiche Alterssicherungssystem die Funktion einer Mindestsicherung, also Sicherung eines notwendigen Existenzminimums, für die meisten in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer gewährleisten kann.

Die verschiedenen, seit Mitte der 1990er Jahren eingeführten Alterszuschussprogramme, die trotz ihrer allgemein gesehen niedrigen Leistungshöhe für Menschen über 65 Jahre die soziale Sicherung im Alter in erheblichem Maße mit beeinflussen, fungieren als spezifisches Element des

Basisalterssicherungssystems. Sie füllen gewissermaßen die Sicherungslücken im Wohlfahrtssystem für die Senioren aus, die im berufsbezogenen System keinen Anspruch auf die Altersleistung geltend machen können. Auf diese Art und Weise wurden 2004 gut 70% der Über-65-Jährigen ins Wohlfahrtssystem einbezogen. Anstelle der Universalisierung richten sich diese Programme an bestimmte Senioren. Somit werden verschiedene, eher restriktive Anspruchsvoraussetzungen auferlegt. Neben dem Einkommensniveau des ganzen Haushaltes sind die soziale Stellung der Senioren und letztlich ihr Status im Wohlfahrtssystem von entscheidender Bedeutung. Diese Programme sind nicht als Sozialbürgerrecht konzipiert. Für die Gewährung der Leistungen besteht kein automatischer Mechanismus; sie müssen *beantragt* werden. Als separate Programme werden sie nicht miteinander abgestimmt und sind nicht gleichzeitig beanspruchbar.

Das derzeitige Alterssicherungssystem spiegelt zum Teil den Charakter des im zweiten Kapitel dargestellten Wohlfahrtsstaates wider, vor allem den Charakter eines Mischtyps des konservativ-liberalen Wohlfahrtsregimes. [56] Neben den wohlfahrtsregimerelevanten Charakteristiken besitzt das Alterssicherungssystem Eigenarten, die vor allem in der strukturellen Ausgestaltung zum Ausdruck kommen. Verglichen mit der Sozialpolitik gegen die Lebensrisiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit, die überwiegend durch die Sozialversicherung gestaltet wird, erfolgt die Alterssicherung im Wesentlichen durch drei Ausgestaltungen, nämlich die Sozialversicherung, die Altersversorgung und – wie erwähnt seit Mitte der 1990er Jahren – den Alterszuschuss. Dementsprechend werden *earnings-related*, *means-tested* und *flat-rate* Altersleistungen gewährt. Dadurch, dass diese berufsspezifischen bzw. statusdifferenzierten Ausgestaltungen verschiedene Systemlogiken, Leitbilder und Zielvorstellungen besitzen, sich separat bzw. nicht koordiniert entwickelten und in allererster Linie keinen institutionellen Zusammenhang vorsehen, werden diverse und heterogene Interessen bzw. multidimensionale Konflikte im Alterssicherungssystem induziert bzw. erzeugt, die eine Spaltung zwischen öffentlich Bediensteten, Arbeitnehmern der Privatwirtschaft, Landwirten und Senioren ohne staatliche Altersleistungen bewirken. Dies wirkt sich vor allem hemmend auf die Reform des bestehenden Alterssicherungssystems sowie auf die Konstruktion eines universalen Rentensystems aus, die sowohl eine horizontale (zwischen den Berufen) als auch eine vertikale (zwischen den Generationen) Gerechtigkeit der Einkommensumverteilung fördern können.

[56] Vgl. Kapitel 2, S. 45 f.

Kapitel 7 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Das abschließende Kapitel versucht, aus den bisher präsentierten Ergebnissen einige Schlüsse zu ziehen und perspektivische Überlegungen zu geben. In vier Abschnitte gliedert sich die Arbeit. Der erste Abschnitt fasst die zentralen Befunde dieser Studie zusammen. Da sich ein wichtiger Ausbau des Alterssicherungssystems in den letzten Monaten abspielte, werden anschließend die Entwicklung zwischen 2006 und 2008 bzw. die wesentlichen Inhalte der neu eingeführten Maßnahmen skizziert. Im dritten Abschnitt wird ein knapper Vergleich zwischen der Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems und der rentenpolitischen Entwicklung in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien seit den 1990er Jahren einerseits und in den ostasiatischen Ländern andererseits gegeben. Zum Schluss werden die Beiträge dieser Arbeit und die Möglichkeiten weiterer Forschungen aufgezeigt.

Zusammenfassung der zentralen Befunde

Die Konstruierung des taiwanischen Wohlfahrtsstaates begann mit der Einführung von drei Berufs-Sozialversicherungen jeweils für Arbeitnehmer, Militärpersonal sowie für Beamte und Lehrer der öffentlichen Schulen in den 1950er Jahren. Nach einer langen Phase der sozialpolitischen Stagnation wurde erst 1980 ein minimales bzw. marginales System der Sozialhilfe und der Wohlfahrtdienste für Senioren und Behinderte aufgebaut. Die Intensivierung des sozialpolitischen Engagements fiel zeitlich mit der Demokratisierung Ende der 1980er Jahre zusammen. Seitdem wurde der Sicherungsschutz des Sozialsystems durch die Auflage neuer und durch den Ausbau bestehender Institutionen erheblich ausgeweitet. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Regierung neben der bisher dominierenden regulativen Sozialpolitik, die kaum Geldleistungen gewährte und vor allem nicht auf die Einkommenssicherung zielte, ausgabensteigernde Anstrengungsleistungen betrieb. Dabei ist die Entwicklung des transferleistungszentrierten Alterssicherungssystems ausschlaggebend.

Die Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan seit den 1990er Jahren betrifft drei Dimensionen – den Aufbau des neuen Systems, die Reform der bestehenden Institutionen der Alterssicherung und die Konstruktion des künftigen Rentensystems – und ist durch die dynamischen, sich in verschiedenen politischen Phasen unterschiedlich formierenden Wechselwirkungen von drei Institutionen bestimmt: (1) dem Wohlfahrtssystem, (2) den politischen Institutionen der Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien und (3) dem Regierungssystem in Hinsicht auf die verfassungsmäßige Gewaltenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative für das *policy-making*. In diesem Entwicklungsprozess lässt sich die Bedeutung der „times in politics“ (Pierson 2004) deutlich erkennen.

Die Probleme des Wohlfahrtssystems für die Alterssicherung spielten eine zentrale Rolle in der Thematisierung der Alterssicherungsfrage während des politischen Wandels Anfang der 1990er Jahre. Bis dahin gab es – wie erwähnt – keine Sozialpolitik, die wiederkehrende Transferleistungen für die Einkommenssicherung gewährte. Verglichen mit den anderen sozialpolitischen Feldern stand die Alterssicherung am Rande des Wohlfahrtssystems. Über 70% der Senioren lebten ohne staatliche Sozialleistungen. Neben diesem Tatbestand existierten gravierende Ungleichheit und Stratifizierung im bestehenden Alterssicherungssystem, die einen beruflichen bzw. ethnischen Unterschied beinhalteten. Die von den Institutionen der Alterssicherung, die vor allem wiederkehrende Transferleistungen auf hohem Niveau gewährten, erfassten Personen gehörten ausschließlich zu den öffentlich Bediensteten – Beamte, Lehrer, Militärpersonal – und zu den Veteranen dar; sie waren die Kernklientel des KMT-Regimes und hatten meistens eine chinesische Herkunft. Diese Probleme weisen einerseits darauf hin, dass das taiwanische Wohlfahrtssystem ein System der Stratifizierung war, andererseits führten sie dazu, dass in der politischen Debatte über die Alterssicherung nicht die Frage der Generationsgerechtigkeit sondern die Verteilungsgerechtigkeit im Zentrum stand, die an die ethnische Frage gekoppelt wurde und in der Folgezeit als zentrale Basis für die Wahlkampfmobilisierung der Opposition diente.

Die Entstehung der politischen Thematisierung der Alterssicherungsfrage ging auf die Wirkung des SNTV/MMD-Wahlsystems zurück, das die kandidatenzentrierten Wahlen und die Aufstellung spezifischer Wahlkampfthemen forderte. Bei der ersten demokratischen Parlamentswahl 1992 wurde die beitragsfreie Altersrente zuerst von einem ressourcenarmen bzw. nicht von lokalen Faktionen unterstützten DPP-Kandidaten als eigene Strategie für die Kultivierung der „personal vote“ in seinem Wahlkreis mit Erfolg angewendet, wo viele ältere Bauern wirtschaftlich auf Schwierigkeiten stießen. Dadurch, dass die oppositionelle DPP in der Folgezeit die Alterssicherung zum Hauptparteithema gemacht und damit die regierende KMT herausgefordert hatte – dies erfolgte im Rahmen einer permanenten Wahlkampfatmosphäre – , avancierte die Alterseinkommenssicherung zum wichtigsten nationalen Thema. Unter dem SNTV/MMD war der thematische Ansteckungseffekt groß. Dies zwang die politischen Wettbewerber zu einem neuerlichen Anlauf zur Konkurrenz um die Generosität ihrer sozialpolitischen Konzepte. Dadurch ließ sich der thematische Unterschied zwischen den politischen Wettbewerbern verringern. Mit der Entwicklung des Alterssicherungssystems, vor allem der Gewährung der staatlichen Alterstransferleistung, ging der Mobilisierungseffekt der Alterssicherungsfrage allmählich zurück. So wurde die Alterssicherung zwar immerhin in den Wahlen der 1990er Jahre erwähnt, sie stellte aber nicht mehr das entscheidende Thema dar.

Aufgrund des Parteienverbotes gab es bis zur Demokratisierung bzw. der Gründung der ersten oppositionellen Partei DPP im Jahr 1986 nur die hegemonische bzw. konservative Partei KMT, die in Taiwan über ein halbes Jahrhundert regiert hatte. Die Entstehung und Entwicklung der neuen Parteien waren mit dem politischen Wandel bzw. der Einführung der demokratischen

Wahlen eng verbunden. Dies bewirkte zwei wichtige Merkmale der politischen Parteien: (1) Sie unterschieden sich überwiegend durch politische Themen – vor allem die Frage der Unabhängigkeit und der nationalen Identität –, aber nicht durch Links-Rechts-Ideologien; (2) sie orientierten sich vornehmlich an der Maximalisierung der Stimmen, um damit ihre politische Unterstützung zu vergrößern und ihre Stellung im demokratischen System zu konsolidieren. Demzufolge hatten die politischen Parteien keine feste Position bei der Sozialpolitik bzw. unterstützten alle die Gewährung der beitragsfreien Altersrente, die zur positiven Wahlkampfmobilisierung beitragen konnte. Somit verringerte sich der thematische Unterschied hinsichtlich der Alterssicherungsfrage zwischen den Parteien (Vgl. Fell 2005: 129).

Das während des Wahlkampfs aufgestellte Thema der Alterssicherung muss erst durch das politische System für das *policy-making* in konkrete Politik umgesetzt werden. Dies hängt im (semi-)präsidentiellen Regierungssystem ohne weitere aus der Verfassung gegebene institutionelle Gewaltenteilungen maßgeblich vom Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative ab. Bis zum ersten Regierungswechsel im Mai 2000 hat die KMT nach der Demokratisierung mit dem Erfolg der Wahlen auf nationaler Ebene die Legislative und Exekutive kontrolliert und damit ein „unified governmen“ in ihrer Amtszeit aufrechterhalten. So konnte sie auf den erneuten alterssicherungspolitischen Vorstoß mit verschiedenen sachadäquaten Maßnahmen schnell, substantiell und punktgenau reagieren. Dabei spielte die Exekutive aufgrund der langen autoritären Tradition eine dominierende Rolle gegenüber der Legislative. Nach dem Regierungswechsel 2000 ergab sich ein hohes Maß an Gewaltenteilung wegen des „divided government“: Die Exekutive und die Legislative wurden von unterschiedlicher bzw. zwei gegnerischen Parteienmehrheit kontrolliert. Da der Staatspräsident über kein „procative power“, wie z.B. „decree power“, verfügte und keine legislative Koalition gebildet werden konnte, kamen die Probleme wie „deadlock“ und „impasse“ zustande. Dies bewirkte bei der Entwicklung des Alterssicherungssystems die Diskontinuität und ständige Änderung der Rentenentwürfe. Erst nach der Parlamentswahl Ende 2001 veränderte sich die parteiliche Konstellation im Parlament und dadurch wurde die politische Sackgasse beseitigt.

Auf welche Art und Weise bzw. mit welchem Inhalt die neue Alterssicherungspolitik erfolgt, wird durch die Logik des politischen Wettbewerbs und das bestehende Alterssicherungssystem bestimmt. Die fehlende parteipolitische Ideologie hinsichtlich der sozialen Sicherung, die Orientierung der politischen Akteure an kurzfristigen Wahlerfolgen, die patronagezentrierte politische Kompetition und nicht zuletzt die permanente Wahlkampfatmosphäre förderten bei den politischen Akteuren Partikularität in der Sozialpolitik. Der kurze Zeittakt der Demokratie – regelmäßig stattfindende Wahlen – setzete die Regierenden unter kurzfristig vorzeigbaren Erfolgszwang. Da die rentenpolitische Herausforderung der Opposition – die Gewährung der Sozialtransferleistung für Senioren ohne staatliche Unterstützung – nicht durch das bestehende System, in dem der Anspruch auf die Altersleistung auf einer Beschäftigung bzw. einer Beitragszahlung beruht, sofort umgesetzt werden konnte, hat die regierende KMT neben dem

existierenden System einige Ad-hoc-Maßnahmen zur Verbesserung der Alterssicherung ergriffen, also die Einführung gruppenspezifischer Alterszuschussprogramme, die gut erkennbar waren bzw. fokussierte Wirkung auf die Zielpersonen hatten, aber deren Kosten die Regierung aus Steuern bestritt und die somit diffus getragen wurden. Die aus diesen Programmen gewährte direkte Transferleistung leistete einen großen Beitrag zur „factor mobility“ (Piattoni 2001: 14) im Wahlkampf. Dies erklärt, warum der politische Wettbewerb in Bezug auf die Alterssicherungsfrage ausschließlich um beitragsfreie staatliche Altersleistung kreiste, obwohl diese unterschiedlich benant wurde.

Mit der Einführung verschiedener aus Steuern finanzierten, die Transferleistung gewährenden Alterszuschussprogramme wurde das ***Basisalterssicherungssystem*** aufgebaut, das in der Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahre eine Schlüsselstellung innehatte. Mit der Expansion dieses Systems wurden immer mehr Senioren ins Wohlfahrtssystem mit einbezogen, deren Anteil an Menschen über 65 Jahre ständig anstieg: von 5,41% (1994), über 41,76% (1999) auf 71,29% (2004). Innerhalb von zehn Jahren wurde auf diese Weise eine Basisalterssicherung mit hohem Deckungsgrad aufgebaut – trotz des geringen Leistungsniveaus. Aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen erzeugten die institutionell segmentierten Alterszuschussprogramme allerdings neue Ungleichheiten zwischen den Senioren mit verschiedenem sozialem Status: also den Senioren in der Armut, den älteren landwirtschaftlich Beschäftigten und den Senioren ohne staatliche Unterstützungen.

Der politische Wettbewerb zwischen den Parteien trug auch zur Konstruierung des künftigen nationalen Rentensystems und – im begrenzten Fall – zur Reform des existierenden Alterssicherungssystems bei. Erwähnenswert ist, dass diese nicht in einer „leeren“ Umwelt stattfanden. Die in den 1950er Jahren eingeführten drei Berufs-Sozialversicherungen (die Militär-, Arbeiter- und Beamtenversicherung), die den Kern der ersten Schicht der Alterssicherung bzw. des Regel-Alterssicherungssystems darstellen, die in den 1960er Jahren implementierte staatliche Altersversorgung und die 1984 in Kraft tretende obligatorische betriebliche Altersversorgung (bAV), die der zweiten Schicht der Alterssicherung zugehören, bilden entscheidende institutionelle Kontextbedingungen für die Reform und Planung des Alterssicherungssystems.

Die ***Reform der bestehenden berufsbezogenen Institutionen für die Alterssicherung***, die sich in erster Linie aus den eigenen endogenen Problemen in bestehenden Institutionen ergab, stellte kaum ein Wahlkampthema dar und war deshalb von den Wirkungen des politischen Wettbewerbs gewissermaßen isoliert. Die Berufs-Sozialversicherungen waren am Anfang der 1990er Jahre „reif“. So gab es immer mehr Antragsteller auf die Altersleistungen. Dies erzeugte allerdings keine bedeutenden Finanzprobleme in diesen Berufs-Sozialversicherungen, da die Altersleistungen als Pauschbetrag gewährt wurden. Bei der Arbeiterversicherung waren sogar große Mittel vorhanden. Die Reform im Regel-Alterssicherungssystem kam nicht in der Arbeiterversicherung zustande, sondern in der Beamtenversicherung. Sie entstand aus der sich

vergrößernden Finanzlücke, die durch einen niedrigen Beitragsatz erzeugt wurde. Die Reformen der zweiten Schicht der Alterssicherung ergaben sich vorwiegend aus den spezifischen Problemen der Institutionen, also der steigenden Belastung des Staatshaushaltes durch die Finanzierung der staatlichen Altersversorgung und der begrenzten Funktion der obligatorischen bAV wegen der strengen Anspruchsvoraussetzungen. Während die Reform der staatlichen Altersversorgung, die im Wesentlichen in der Beitragszahlung der Beamten zum Ausdruck kam, aufgrund der *Kompensation*, also des Anstiegs der durchschnittlichen Altersleistungen durch die Erhöhung der Grundlage für die Leistungsberechnung, im Jahr 1995 erfolgreich eingeführt wurde, scheiterten dagegen die zwei Reformversuche der bAV in den 1990er Jahren, zuerst aufgrund der Verringerung der künftigen Altersleistungen, dann aufgrund der umstrittenen Frage über die Ausgestaltung und die Höhe des Beitragssatzes. Erst 2004 wurde der Gesetzesvorlage über die Reform der bAV durch die Aktivität der Exekutive im Parlament zugestimmt, die auf einen Paradigmawechsel hinwies. Seit Juli 2005 gilt die neue obligatorische bAV, die auf einem von Arbeitgebern finanzierten, kapitalgedeckten, individuellen Kontosystem beruht. Ein über 15 Jahre andauernder Reformstreit wurde damit beendet.

Die ***Konstruierung des nationalen Rentensystems*** wurde vornehmlich durch die Initiative der DPP – das Vorlegen der ersten von Abgeordneten angefertigten Gesetzesvorlage über die nationale Rentenversicherung im Parlament – erzeugt, aber im Wahlkampf nicht besonders betont. Aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen, Berechnungsformeln und finanziellen Probleme im Regel-Alterssicherungssystem sowie der eigenen Interessen der dafür zuständigen Verwaltungen scheiterte der Rentenentwurf von 1995, der eine universale Rentenversicherung mit der institutionellen Integration der bis dahin existierenden Berufs-Sozialversicherungen vorsah. Während im Rentenentwurf von 1998 noch das Prinzip *Verwaltungstrennung und Inhaltsintegration* verankert war, wurde nach dem Regierungswechsel 2000 bzw. nach heftigen politischen Auseinandersetzungen ein Rentenentwurf aufgestellt, der eine kleine, nur auf die nicht von existierenden Alterssicherungsmaßnahmen erfassten Personen im erwerbsfähigen Alter (25-65) zielende und von den bestehenden Institutionen der Alterssicherung unabhängige Rentenversicherung vorsah. Im Zeitablauf veränderte sich das Grundproblem in der Konstruierung des nationalen Rentensystems: von der Integration der Berufs-Sozialversicherungen während der KMT-Regierung hin zur Harmonisierung der seit Mitte der 1990er Jahren inkrementell eingeführten Alterszuschussprogramme bei der DPP-Regierung.

Im Unterschied zur sozialpolitischen Institution für die Sicherung der Krankheit, die auf ***einer*** universalen Sozialversicherung beruht, gab es bis Ende 2005 kein einheitliches und allgemeines Regelsystem der Alterssicherung, das im modernen Wohlfahrtsstaat einen bedeutenden Anteil hat und in das die abhängigen Beschäftigten durch öffentlich-rechtlichen Zwang einbezogen sind, um sie und ihre Hinterbliebenen für den Fall der Minderung der Erwerbsfähigkeit, des Alters und des Todes oder für einen oder mehrere dieser Fälle durch regelmäßig wiederkehrende Geldleistungen abzusichern. Das Alterssicherungssystem in Taiwan entsteht aus mehreren Institutionen oder

Subsystemen der Alterssicherung, die jeweils spezifische Zielpersonen erfassen, eigene Leitprinzipien, Funktionen bzw. Wirkungen haben. Dadurch werden diverse und heterogene Interessen bzw. multidimensionale Konflikte im Alterssicherungssystem induziert bzw. erzeugt, die eine Spaltung zwischen öffentlich Bediensteten, Arbeitnehmern der Privatwirtschaft, Landwirten und Senioren ohne staatliche Altersleistungen bewirken.

Die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren wies auf eine erhebliche und allmähliche Ausweitung der Staatstätigkeit hin und betraf – wie erwähnt – drei Dimensionen, die jeweils ein unterschiedliches Entwicklungsmuster charakterisierten bzw. auf verschiedener Ebene (Hall 1993) erfolgten. Die *layering*-Entwicklung kam im Auf- und Ausbau des Basisalterssicherungssystems durch die Einführung verschiedener statusdifferenzierter Alterszuschussprogramme vor. Die institutionelle *conversion* erfolgte sowohl in der ersten als auch zweiten Schicht der Alterssicherung. Im Regel-Alterssicherungssystem sah man die Änderungen auf der ersten Ebene – die Veränderung der Berechnungsformel für die Alterspauschale in der Beamtenversicherung – und der zweiten Ebene – die Fusion der Beamtenversicherung und der Versicherung für Lehrer und Verwalter der privaten Schulen. Im System der beruflichen Altersversorgung gab es die Änderungen auf der zweiten Ebene – die Einführung der Beitragszahlung in der staatlichen Altersversorgung – und der dritten Ebene – der Paradigmawechsel der bAV zum kapitalgedeckten betrieblichen Rentensystem. Insgesamt lassen sich die Reformen durch „vice into virtue“ (Levy 1999) aber nicht „blame avoidance“ (Weaver 1986) charakterisieren.

Die eben erwähnte multidimentionelle Entwicklung wurde separat von verschiedenen Verwaltungen ohne institutionellen Zusammenhang getrieben. In dieser Entwicklung wurde die Struktur des Alterssicherungssystems nicht geändert. Dadurch wurde der aus Berufen entstehende Unterschied beibehalten und die Ungleichheit zwischen den Institutionen der Alterssicherung nicht behandelt. Es kamen noch neue institutionelle Segmentierung und Fragmentierung bzw. neue Ungleichbehandlung zwischen den Senioren mit unterschiedlichem sozialen Status hinzu. Durch diese Entwicklung wurde nicht nur das Gesamtbild des Alterssicherungssystems heterogener gemacht, die Komplexität des gesamten Alterssicherungssystems erhöhte sich im Zeitablauf deutlich, was sich wiederum hemmend auf die Konstruktion eines universalen Rentensystems auswirkte, das zu der bisher kaum im Wohlfahrtssystem Taiwans betonten sozialen Umverteilung und Solidarität beitragen konnte. Trotzdem wird mit der wohlfahrtsstaatlichen Expansion seit den 1990er Jahren der Alterseinkommenssicherung als Sozialrecht und für die De-Kommodifizierung immer mehr Bedeutung beigemessen, während bis zu den 1990er Jahren vornehmlich die sozialpolitischen Initiativen umgesetzt wurden, die einen „produktivistischen Wohlfahrtsstaat“ als Element der staatlichen Entwicklungspolitik stärken sollten.[1]

[1] Die Merkmale des „produktivistischen Wohlfahrtsstaates“ werden von Holliday (2000: 708) folgendermaßen gegeben: „Social policy is strictly subordinate to the overriding policy objective of economic growth. Everything else flows form this: minimal social rights with extensions linked to productive activity, reinforcement of the

Skizze der Entwicklung zwischen 2006 und 2008 und ihre Auswirkung

In Taiwan ist die Konstruierung des Wohlfahrfahrtssystems im Allgemeinen und des Alterssicherungssystems im Besonderen noch nicht „setting down". Am Ende dieser Studie, also Ende 2005, wurden zwischen 2006 und Juli 2008 neue bzw. sehr wichtige Alterssicherungsmaßnahmen verabschiedet bzw. eingeführt, die besonderes erwähnenswert sind: die Reform der Alterspauschale der Arbeiterversicherung zur Monatsrente und der Erlass des Gesetzes über die Nationale Rentenversicherung, die am 1. Oktober 2008 in Kraft tritt.

Durch die Korruption vieler wichtiger politischer Figuren der DPP, den Skandal der First-Familie und vor allem die problematische Konjunktur verlor die DPP-Regierung nach und nach ihr Ansehen und die Unterstützung des Volkes. Bei der Parlamentswahl im Januar 2008, in der das neue Wahlsystem (ähnlich wie das in Deutschland praktizierte Mischsystem) eingeführt wurde, gewann die KMT mit dem besten Ergebnis seit 2000 – gut 53% der Stimmen – und sicherte sich damit den höchsten Sitzanteil im Parlament seit der Demokratisierung (über drei Viertel der Parlamentssitze), der sogar die für eine Verfassungsreform benötigte Mehrheit erreichte.[2] In der Präsidentschaftswahl im März 2008 schlug die KMT die regierende DPP und gewann mit einem historischen Rekord – 58,45% der Stimmen. Seit dem Amtsantritt am 20. Mai kennzeichnet ein „unified government" das Regierungssystem wie in den 1990er Jahren: Die KMT kontrolliert wieder die Exekutive und Legislative, und zwar mit einer deutlichen absoluten Mehrheit.

Die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit 2006 spiegelte die politischen Kalküle der DPP wieder. Im Blick auf die Parlaments- und Präsidentschaftswahl 2008 wurden seit 2007 viele Initiativen der Alterssicherung von der Exekutive ergriffen.[3] Im März wurde ein konkreter Reformentwurf über die Transformation der Alterspauschale der Arbeiterversicherung (AV) zur Monatsrente gestellt; im April kündigte die DPP-Regierung an, dass das Gesetz über die Nationale Rentenversicherung (NRV) Ende 2007 verabschiedet werden und im Januar 2008 in Kraft treten sollte. Im Mai wurde die Gesetzesvorlage über die NRV angefertigt, welche die existierenden vielfältigen Alterszuschussprogramme integrieren sollte und ausschließlich auf die 3,53 Mio. bis dahin nicht von Alterssicherungsmaßnahmen erfassten Personen im erwerbsfähigen Alter zielte, also vornehmlich auf die Hausfrauen, Selbständigen, Studenten und Langzeitarbeitslosen. Das Gesetz wurde im Oktober im Parlament erlassen und sollte ein Jahr später in Kraft treten (ab Oktober 2008). Nennenswert ist, dass der Rentenentwurf fast allein von zwei Ministern ohne Portefeuille angefertigt wurde, die berühmte sozialpolitische Wissenschaftler in Taiwan sind: Fu Li-yeh (2005-06) und Lin Wan-i (2006-08). Die aus Experten und Verwaltungen bestehenden ad

---

position of productive elements in society, and state-market-family relationship directed towards growth".

[2] Zu Angaben über die Wahlen vgl. Central Election Commission (http://www.cec.gov.tw).

[3] Zu Angaben über die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit 2006 vgl. Zeitungsartikel aus China Times (27 April, 2 Mai, 1 Oktober 2007; 2. Mai, 4. 23 Juni, 12 Juli, 16 Oktober 2008) (http://new.chinatimes.com) und aus United Daily News (28 März, 2 Oktober 2007) (http://udn.com/NEWS/main.html).

hoc Kommissionen für die Planung wichtiger sozialpolitischer Politik wurden nicht mehr gebraucht.

Die eben erwähnten Alterssicherungsinitiativen erregten allerdings keine große öffentliche Aufmerksamkeit während der Wahlen Anfang 2008. Mit der Einführung des neuen Mischwahlsystems wurden die Parlamentssitze auf 113 halbiert, dabei wurden 73 Direktmandaten nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt, 34 Mandaten wurden nach dem Stimmenanteil der Parteien verteilt und 6 Sitze waren für Ureinwohner nach dem SNTV bestimmt. Dies bedrängte die Existenz der kleinen Parteien. So schlossen sich viele Mitglieder der PFP und TSU kurz vor der Wahl jeweils der KMT und der DPP – den zwei wichtigsten Partein – an. Für den Wahlkampf versuchten sowohl die KMT als auch die DPP, die Superstar-Kandidaten aufzustellen und vor allem die Persönlichkeit und Kompetenz dieser Kandidaten hervorzuheben. Das Wahlergebnis zeigte, dass die großen Parteien gegenüber den kleinen Parteien besonderes begünstigt wurden: Abgesehen von der KMT und DPP haben keine andere Partei die 5%-Hürde erreicht, die für 30% der nach dem Stimmenanteil der Parteien zu verteilenden Parlamentssitze erforderlich ist. So lässt sich die parteiliche Konstellation im Parlament seit Februar 2008 durch eine Absolutmehrheits-position der KMT gegenüber einer kleinen Minderheit der DPP kennzeichnen. Dadurch stellte sich die anschließende Präsidentschaftswahl nun als ein Wettbewerb zwischen der KMT und der DPP dar. Während bei der Präsidentschaftswahl 2004 die KMT mit der PFP kooperierte, hat sie dieses Mal zwei eigene Mitglieder – Dr. Ma und Siew – jeweils als Kandidaten für das Präsidenten- und Vize-Präsidentenamt aufgestellt. Ihr Hauptwahlkampfthema behandelte die Wirtschaftsentwicklung, vor allem den Aufbau eines gemeinsamen Markts mit der VR China. Die beiden DPP-Kandidaten waren die ehemaligen Premierminister: Frank Hsieh (2005-06) und Su Tsen-Chang (2006-08). Neben den sozio-ökonomischen Themen stützten sie sich im Wahlkampf vornehmlich auf die politischen Themen – vor allem das zweite Referendum über die Teilnahme an den Vereinigten Nationen – und hielten das Konzept der KMT über den gemeinsamen Markt mit der VR China für schädlich für die nationale Identität Taiwans.

Erwähnenswert ist, dass der Sozialpolitik auch von den beiden Parteien viel Bedeutung beigemessen wurde. Vor allem betonte die KMT neben der Wirtschaftsentwicklung die soziale Gerechtigkeit besonders (The Journalist 2008/1098: 66). Entgegen der negativen Propaganda der DPP gewährleistete sie „6 Garantien“, von denen zwei die Alterssicherung behandelten (ebd.): keine Abschaffung des Alterswohlfahrtzuschusses, der auf die Initiative der DPP-Regierung zurückging, und keine Suspension des Alterszuschusses für Landwirte und Fischer, dessen Empfänger viele DPP-Anhänger waren. Im Vergleich mit dem „positiven Versprechen“ – Einführung neuer Sozialpolitik bzw. die Erhöhung des Leistungsniveaus –, das bisher in allen Wahlkämpfen dominiert hatte, repräsentierte dieses „negavite Versprechen“ die Besonderheit der Wechselwirkung zwischen der Alterssicherungspolitik, den ethnischen Gruppen und den Wahlkampfstrategien der Parteien für die Maximalisierung der Stimmen.

Seit dem Amtsantritt im Mai 2008 strebte die KMT an, den Alterszuschuss für die Landwirte und Fischer von der NRV abzukoppeln und die Alterspauschale der AV zur Monatsrente zu reformieren. Im Juli und August wurden den damit relevanten Gesetzen im Parlament zugestimmt. Somit wird die permanente Konstruktion bzw. der Auf- und Umbau des öffentlich-rechtlichen Alterssicherungssystems in Taiwan gewissermaßen beendet bzw. vollendet, dessen Struktur in der Übersicht 7-1 gezeigt wird. Die Reihenfolge der Entwicklung der Sozialpolitik für die Sicherung gegen Lebensrisiken in Taiwan lässt sich somit wie folgt erkennen: Invalidität, Gesundheit, Arbeitslosigkeit, und Alter.

Übersicht 7-1: Struktur des Alterssicherungssystems 2008

Alterszuschuss für Landwirte und Fischer	
Nationale Rentenversicherung	
Berufs-Sozialversicherungen: AV, VfBL, MV	- staatliche Altersversorgung - obligatorische betriebliche Altersversorgung
erste Schicht der Alterssicherung = Regel-Alterssicherungssystem	**zweite Schicht der Alterssicherung = Altersversorgungssystem**

Anmerkung: AV = Arbeiterversicherung, VfBL = Versicherung für Beamte und Lehrer, MV = Militärversicherung.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die NRV zielt auf die Personen zwischen 25 und 65 Jahren, die keine Versicherten der anderen Berufs-Sozialversicherungen sind (§ 7 des Gesetzes über die Nationale Rentenversicherung, im Folgenden: GNRV). Der Beitragssatz beträgt 6,5% und erhöht sich nach und nach auf 12% (§ 10 GNRV). Die Grundlage für die Berechnung des Beitrags und der Leistung beruht auf dem niedrigsten Versicherungsentgelt der Arbeiterversicherung (NT$ 17.280 seit 1. Januar 2008); sie wird sich in zwei Jahren dem Preis anpassen (§ 11 GNRV). Der Beitrag wird jeweils von den Versicherten und der Regierung im Verhältnis von 60% zu 40% gezahlt; für Personen in armen Haushalten und für schwer Behinderte übernimmt die Regierung alle Kosten; für die Haushalte mit geringen Einkommen leistet die Regierung 55% bis 70% der Beiträge (§ 12 GNRV). Neben der Altersrente werden die Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente bzw. der einmalige Beerdigungszuschuss gewählt. Der Anspruch für die Altersrente beginnt mit dem 65. Lebensjahr. Zwei Alternativen zur Rechnungsformel sind vorhanden (§ 30 GNRV): (1) (Monatsversicherungsentgelt x Versicherungsjahre x 0.65) + NT$ 3.000; (2) Monatsversicherungsentgelt x Versicherungsjahre x 1,3%. Nur der Alterswohlfahrtzuschuss wird in die NRV integriert. Ehepartner sind gegenseitig für die Beitragszahlung gesetzlich verpflichtet (§ 15 GNRV).[4]

[4] Zum Gesetz über die Reform der Arbeiterversicherung und die Nationale Rentenversicherung vgl. Law Systems (Legislative Yuan Database, im Internet: http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw); zum Versicherungsentgelt der Arbeiterversicherung vgl. Bureau of Labor Insurance (http://www.bli.gov.tw/sub.asp?a=0009856) (Stand der Angaben aus dem Internet: August 2008).

Die Reform der AV, die ab 1. Januar 2009 in Kraft treten wird, betrifft nicht nur die Transformation der Alterspauschale zur Altersrente, sondern auch die Gewährung der Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente. Der Beitragssatz beträgt 7,5% und erhöht sich auf 13% im Jahr 2027 (§ 13 II des Arbeiterversicherungsgesetzes, im Folgenden: AVG). Die Grundlage für die Berechnung der Altersrente beruht auf dem Durchschnitt der höchsten 60 Monatsverdienste (§ 19 III 1). Beträgt die Versicherungszeit weniger als 15 Jahre, wird nur eine Alterspauschale gewährt. Der Anspruch auf die Altersrente beginnt mit dem 60. Lebensjahr und wird allmählich auf 65 im Jahr 2026 erhöht (§ 58 I). Ähnlich wie die NRV sind zwei Alternativen zur Rechnungsformel für die Altersrente vorhanden, wobei mindestens ein Versicherungsjahr erforderlich ist (ebd.): (1) (0,775 x Höhe des durchschnittlichen Versicherungsentgeltes) + NT$ 3000; (2) 1,55 x Höhe des durchschnittliche Versicherungsentgeltes.

Die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit 2006 spiegelt die Erbschaft des existierenden Systems wider. (1) Das sozialversicherungszentrierte Wohlfahrtssystem wirkt hemmend auf die Entwicklung neuer sozialpolitischer Institutionen mit anderer Ausgestaltung. (2) Ein bestimmter Beitragsanteil der Regierung für die Sozialversicherung wird seit der Einführung der Nationalen Gesundheitsversicherung 1995 deutlich festgelegt. Eine neue Sozialversicherung ohne staatlichen Beitragszuschuss wird kaum möglich sein. (3) Der aus dem Basisalterssicherungssystem gewährte Alterszuschuss, der im Durchschnitt NT$ 3.000 beträgt, gilt allmählich als minimale Bürgerrente, sodass in der NRV und der reformierten AV eine garantierte Altersleistung von NT$ 3.000 verankert ist. (4) Die besonderes günstigen Sonderregelungen für die landwirtschaftlich Beschäftigten erschwert die Rationalisierung der sozialpolitischen Maßnahmen für diese Gruppe. Die 1985 eingeführte Berufs-Sozialversicherung für Landwirte – die Gesundheitsversicherung für Landwirte – funktioniert aufgrund eines niedriges Beitragssatzes und eines hohen Beitragsanteils der Regierung in der Realität als Sonderfürsorge für die landwirtschaftlich Beschäftigten. Dadurch ist die Zahl der Versicherten viel großer als die Zahl der in den staatlichen statistischen Angaben dargestellten landwirtschaftlich Beschäftigten. Der aus Steuern finanzierte Alterszuschuss für Landwirte von 1995 wurde im Zeitablauf substantiell ausgebaut. Das Leistungsniveau beträgt NT$ 5.000 seit 2006 und liegt somit höher als das Leistungsniveau der anderen Alterszuschussprogramme. Weil die Anzahl der Empfänger dieses Alterszuschusses mittlerweile 700.000 Personen überstieg und sie das Wahlergebnis stark mitwirken konnten, hat die KMT trotz der steigenden Ausgaben für diesen Alterszuschuss (c.a. NT$ 4,5 Mrd. im Jahr) während des Wahlkampfs um das Präsidentenamt 2008 versprochen, die geplante Integration des Alterszuschusses für die Landwirte und Fischer in die NRV abzuschaffen, da sie neue Beitragskosten für diese Gruppe erzeugt. Dies wurde nach der Wahl verabschiedet. Aus politischen Erwägungen wurde eine Rationalisierung des Alterssicherungssystems nicht durchgeführt.

Durch das Zusammentreffen einer hohen Anspruchsberechtigtenquote mit langfristiger Planungssicherheit auf Seiten gegenwärtiger und zukünftiger Rentenempfängergenerationen wird

von rentenpolitischen Entscheidungen häufig eine Mehrheit der Bevölkerung tangiert und dadurch für rentenpolitische Fragen sensibilisiert. Die eben erwähnte Konstruierung des nationalen Rentensystems und die Reform der Arbeiterversicherung erregten aufgrund der stark ideologienzentrierten Parteienkonkurenz kaum die öffentliche Aufmerksamkeit. Die damit relevanten Planungsarbeiten wurden ausschließlich von der Verwaltung angefertigt, ohne eine Teilnahme außerhalb der Regierung.

Viele Fragen der Alterssicherung stehen mit Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Verbindung. Folglich sind eine integrative Sicht bei der Entscheidungsvorbereitung und eine Arbeitsteilung zwischen Institutionen erforderlich. Hierzu gehört die Verbindung zur Finanz- und speziell auch zur Steuerpolitik, zur Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch zur Bildungspolitik (z.B. die Zeit für Aus- und Weiterbildung soll in die Berechnung der Altersleistung eingeschlossen werden) (Schmähl 1999: 64). In der Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan wurde dies allerdings nicht bedacht. Wie zuvor beschränkte sich die Entwicklung immer nur auf einzelne Institutionen der Alterssicherung. Es gab keine institutionelle Koordinierung. Weder KMT noch DPP versuchten, mit der nationalen Rentenversicherung die bestehende berufsbezogene erste und zweite Schicht der Alterssicherung zu harmonisieren, zu koordinieren bzw. zu integrieren. Die Kernaufgaben während der Zeit waren es, die Lücke im Alterssicherungssystem durch die NRV zu schließen und eine kontinuierliche Altersleistung für Arbeitnehmer durch die Reform der Arbeitersicherung zu gewähren, die über 30% der Gesamtbevölkerung erfasst und deshalb die wichtigste Sozialpolitik für die Beschäftigten darstellt. So wurden die anderen wichtigen Themen in der Alterssicherung, wie z.B. die Angemessenheit des Leistungsniveaus und die geschlechtrelevanten Sonderregelungen, überhaupt nicht berücksichtigt.

Die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems im Vergleich zur rentenpolitischen Entwicklung in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien und in den ostasiatischen Ländern

Ein knapper Vergleich zwischen der rentenpolitischen Entwicklung in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien – vor allem Westeuropa – und der Entwicklung des Alterssicherungssystems in Taiwan seit den 1990er Jahren kann durch die Betrachtung der folgenden vier Bereiche durchgeführt werden: die debattierten Themen, die Gründe, die erklärenden Faktoren und die institutionellen Folgen. Der Rentendiskurs in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien entstand vornehmlich aus „economics“ des demographischen Wandels, behandelte in erster Linie die Reformen des öffentlichen Rentensystems und betraf vor allem *financing* und *administration* – also „defined contribution“ und private Verwaltung für das Rentensystem, während sich in Taiwan die Thematisierung der Alterssicherungsfrage aus den Problemen bzw. der Lücke im Wohlfahrtssystem für die Alterssicherung ergab und demzufolge

die Frage nach *coverage* and *benefits* behandelte und somit in erster Linie den Aufbau eines Basisalterssicherungssystems betraf. Die Gemeinsamkeiten bestehen darin, dass die Rentenreform in beiden Regionen das zentrale sozialpolitische Thema darstellte und die Reformmaßnahmen durch die Struktur des bestehenden Rentensystems einerseits und das politische System andererseits stark beeinflusst wurden (Vgl. Weaver 1998, Immergut u.a. 2007).

Während in der Phase des sozialpolitischen Auf- und Ausbaus in den westlichen Wohlfahrtsdemokratien die Regierung meistens einseitig die Einführung der Sozialpolitik entscheiden konnte, ist dies bei der Rentenreform eher die Ausnahme. Erfolgreiche Reformen kommen oft durch Verhandlungen und Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den wichtigen politischen Akteuren zustande. Wie in der Einleitung erwähnt, beschäftigt sich eine große Zahl von wissenschaftlichen Forschungen seit den 1990er Jahren damit, erfolgreiche bzw. gescheiterte Rentenreform durch institutionelle Faktoren und Bedingungen zu analysieren und zu erklären. Der zentrale Befund betont die Wirkungen der „domestic politics". Die landesspezifische institutionelle Struktur beeinflusst nicht nur die Art und Weise der Thematisierung der Frage der Alterssicherung und den Inhalt der Rentendiskurse, sondern auch die politische Konstellation der beteiligten wichtigen Akteure. Sie bestimmt somit, welche Reformelemente akzeptabel sind, wie die Reform durchgesetzt und welche Gruppen dadurch beeinflusst werden (Vgl. Hinrichs 2006: 77). Obwohl aufgrund der landesspezifischen „domestic politics" ähnliche Herausforderungen (z.B. die Alterung der Bevölkerung) nicht zu identischen Reformmaßnahmen führen, sind allerdings gemeinsame institutionelle Merkmale aus der Rentenreform zu erkennen: steigende Bedeutung der kapitalgedeckten Programme im öffentlichen Rentensystem und somit „extension of retirement income system by new, fully funded components while there is a relative decline of PAYG financed public pension" (ebd.: 75). Dies hat die Individualisierung des Sozialrechtes im Bereich der Alterssicherung zur Folge. Die Altersleistungen werden immer mehr durch die individuelle Leistung auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, also durch die Beschäftigungsdauer und durch die Höhe des Verdienstes. Dadurch wird nicht nur die Risikopoolung, sondern auch der Umverteilungseffekt der Altersleistungen verringert (Natali und Rhodes 2008). Die Einführung der „defined contributions" geht mit der Verlagerung der Erbringung der Altersleistung vom Staat auf das Individuum einher. Ferner verändern sich die „Rentenpolitics": Die Akteure, die zuvor nur eine marginale Rolle im Rentensystem spielten, wie z.B. das Bank- und Privatversicherungswesen, gewinnen allmählich die Bedeutung in der Rentenpolitik; neue Themen bzw. Interessenkonflikte in der Alterssicherung werden entstehen; dies betrifft vor allem neue politische Felder, wie z.B. die Finanz- und Steuerpolitik.

Die seit den 1990er Jahren in Taiwan erfolgte Rentenreform stellt die Expansion des Alterssicherungssystems dar. Unter den politischen Rahmenbedingungen – es gibt weder einflussreiche Gewerkschaften noch institutionalisierte Handlungsstrukturen und die oppositionelle Partei kann keinen substantiellen Einfluss auf das *policy-making* nehmen – verfügt

die Regierung oft über eine hohe Autonomie bei der Entwicklung der Alterssicherungspolitik. Der Systemabbau betraf nur die Institutionen für öffentlich Bedienstete – in der Berufs-Sozialversicherung und in der staatlichen Altersversorgung; das Ausmaß des Abbaus war allerdings relativ gering. Insgesamt zeigten die Rentenreformen eine stärkere Staatstätigkeit in der Alterssicherung, vor allem in der Gewährung der Basisalterssicherung, der Rationalisierung der bestehenden Institutionen der Alterssicherung und nicht zuletzt im Versuch der Einführung der nationalen Rentenversicherung. Durch die folgenden Merkmale lässt sich das taiwanische Alterssicherungssystem von den westlichen Wohlfahrtsdemokratien unterscheiden. (1) Aufgrund der langen staatlichen Kontrolle über das Bank- und Versicherungswesen befindet sich die private Rentenversicherung in Taiwan heutzutage noch in einem frühen Entwicklungsstadium und spielt nur eine sehr geringe Rolle in der Alterssicherung. (2) Die private Bildung von Vermögenswerten für die Alterssicherung durch den Besitz von Wohneigentum ist in Taiwan sehr populär. (3) Ausschlaggebend ist ein hoher Anteil an Drei-Generationen-Haushalten in Taiwan sowie die Haupteinkommensquelle der Senioren aus der Unterstützung ihrer eigenen Kinder. Da während des politischen Wandels von der Opposition eine aktive Rolle vom Staat in den Wohlfahrtsstaatstätigkeiten gefordert wurde, konzentrierte sich die Entwicklung des Alterssicherungssystems seit den 1990er Jahren vorwiegend auf das öffentliche Alterssicherungssystem sowie auf die staatlich regulierte berufliche Altersversorgung – die erste und zweite Schicht der Alterssicherung, aber nicht auf die private Rentenversicherung – die dritte Schicht der Alterssicherung. Abgesehen von der neuen bAV wird das Prinzip „defined-benefits“ in allen Institutionen der Alterssicherung beibehalten; die durch das Kapitaldeckungsverfahren ausgestaltete bAV beruht zwar auf den „defined contributions“, der Staat ist zuständig für die Verwaltung und sichert die Minimumerträge der auf dem individuellen Konto angesammelten Summe und vor allem die Auszahlung der Leistungen. Die soziale Sicherung im Alter wird nach und nach ein staatlich garantiertes Sozialrecht in Taiwan. Erwähnenswert ist: Die Herstellung der Rentenentwürfe sowie der Reformkonzepte vornehmlich durch ad hoc Kommissionen macht die politische Entscheidung für die Alterssicherungspolitik „depoliticized“ und „deparliamentarized“ (Vgl. Ney 2003). Durch diese verwaltungs- und expertenzentrierten Kommissionen werden die zu diskutierenden Themen der Alterssicherung definiert, die Reformagenda gestellt und vor allem die Teilnehmer kontrolliert – die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und vor allem der Parteinen wurden oft ausgeschlossen. Diese Struktur bleibt trotz des Regierungswechsels kaum verändert.

Zwischen den Wohlfahrtssystemen in den vier ostasiatischen Ländern – Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan –, die in der Vergangenheit in den wissenschaftlichen Forschungen über den Wohlfahrtsstaat Ostasiens oft zusammen behandelt und vor allem als „minimalen“ Sozialstaat bezeichnet wurden, entstanden nach der Entwicklung in den 1990er Jahren deutliche Unterschiede. Während in Südkorea und Taiwan eine bedeutende wohlfahrtsstaatliche Expansion zustande kam und der sozialpolitische Ausbau anhaltend zu sein scheint, gab es einen Abbau im Wohlfahrtssystem in Hongkong sowie eine Stärkung des bestehenden, auf dem individuellen

Zwangssparen beruhenden Systems in Singapur. Für diese diverse Entwicklung ist die Demokratisierung der zentrale erklärende Faktor.

Die demokratische Transition schafft neue politische Entscheidungsstrukturen und neue Wettbewerbsbedingungen, unter denen die Regierung die sozialpolitischen Forderungen der Oppositionen sowie der sozialen Gruppen nicht mehr ignorieren kann. So fördert die Demokratisierung oft eine aktive Rolle der Regierung in der sozialen Sicherung; sie führt somit zur Expansion des Wohlfahrtssystems, die insbesondere eine positive Umverteilung und die Gewährung des Sozialrechtes bewirken kann. „Social policy development in Asian late industiralisers is inevitably linked to democratization…treating welfare entitlements as an essential ingredient of democratic citizenship“ (Lee 2005: 307). In den konsolidierten Demokratien – Südkorea und Taiwan – wurde zwar „developmentalism“ immerhin hervorgerufen, aber auch der Sozialgerechtigkeit und dem Sozialrecht wurde viel Bedeutung beigemessen, trotz eines unterschiedlichen Maßes.

In Südkorea fand die zentrale wohlfahrtsstaatliche Expansion im Bereich der Sozialhilfe statt (Zoon und Keun 2006). In Bezug auf die Alterssicherung ist die gesetzliche Rentenversicherung am wichtigsten, die aus vier Programmen besteht: die Nationale Rentenversicherung (NRV) und die drei Versicherungen für Staatsbedienstete, Angehörige der Streitkräfte und Privatschullehrer. Die NRV wurde 1986 verabschiedet und ist seit 1988 eingeführt bzw. sukzessive auf alle Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten, Selbständige, Landwirte, Fischer sowie befristet Beschäftigte und Tagelöhner ausgeweitet worden (Jacobs 1998: 118). 2001 wurden die Programme unter der Verwaltung der Rentenversicherungsanstalt zusammengefasst, dennoch ohne Risiko- und Beitragspoolung (Croissant 2004: 252). Allerdings weist Hwang (2007: 144) darauf hin, dass aufgrund des Drucks der Pro-Wohlfahrtsstaat-Koalition diese Systemänderung nicht durch eine Privatisierung erfolgte, die zur Verlagerung der Leistungserbringung für die Alterssicherung vom Staat auf die Individuen führen konnte. Die Expansion des Alterssicherungssystems durch eine stärkere staatliche Intervention in Taiwan wird bereits in dieser Studie gezeigt. Verglichen mit Südkorea, wo ein ähnlicher politischer Wandel wie in Taiwan stattgefunden hat, spielte sich die Expansion in Taiwan unter stabilen wirtschaftlichen und fiskalen Rahmenbedingungen ab. Im Unterschied zu den anderen asiatischen Ländern wurde Taiwan von der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre nicht stark betroffen. Es gab weder durch die Krise erzeugte Rezessionen und soziale Probleme, wie z.B. Massenarbeitslosigkeit und drastische Verluste der Löhne, noch die daraus resultierenden akuten Haushaltsdefizite. Im Rahmen einer robusten wirtschaftlichen und fiskalischen Lage führte die parteiliche Konkurrenz zum Ausbau des Wohlfahrtssystems und vor allem zur Einführung der budgetwirkenden Sozialtransferleistung für die Alterseinkommens-sicherung.

In Staaten ohne demokratische Transition – Hongkong und Singapur – wurde die Orthodoxie „developmentalism“ besonderes gefordert, ohne bedeutende soziale Sicherung parallel zu

entwickeln. Aufgrund der Wirtschaftskrise hat der Staat im Namen der wirtschaftlichen und fiskalen Rationalisierung das bestehenden Wohlfahrtssystem um- bzw. abgebaut. In Hongkong „the financial austerity has promoted the state to adopt social policy reforms through re-commodification and cost containment, resulting in retrenchment of residual welfare state" (Lee 2005: 293). Hinsichtlich der Alterssicherung wurden vor der Einführung des „Mandatory Provident Fund, MPF" im Jahr 2000 c.a. 30% der Arbeitnehmer von den von Arbeitgebern unterstützten Programmen erfasst. Die Altersarmut stützte sich auf die Mitte der 1970er Jahre implementierte Sozialhilfe (Comprehensive Social Security Assistance, CSSA). 2003 waren 53% der Empfänger der CSSA Senioren (ebd.: 307, Fn. 4). In demselben Jahr wurden nicht nur die Leistungen der CSSA um etwa 11% gekürzt, eine neue Anspruchsbedingung – eine 7-jährige Registraur in Hongkong – wurde auch für den Antrag auf den Alters- und Behindertenzuschuss eingeführt. Der unangemessene Schutz für die Alterssicherung hat die Folge: „A significant portion of retirees in Hong Kong is likely to become welfare recipients" (Chou und Chow 2005: 234 f.). Um eine Antwort auf die Alterssicherungsfrage zu geben, wurde der auf dem Zwangssparen beruhende MPF durchgeführt. Der MPF ähnelt dem *Central Provident Fund* (CPF) in Singapur; der wird aber von privaten Unternehmen verwaltet. 5% der Arbeitslöhne werden jeweils von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf das individuelle Konto für die Alterssicherung eingezahlt. Da die Regierung in der Alterssicherung keine Rolle als Versorger spielt – sie sorgt weder für die Finanzierung noch für das Angebot von Sozialtransferleistungen –, sind die Menschen selbst dafür verantwortlich. So wird die Individualisierung der Alterssicherung die Folge sein.

Die sozialpolitische Entwicklung in Singapur zeichnet sich durch die Stärkung der „workfare" mit der Ausweitung der Funktionen des seit 1955 existierenden CPF aus, der als ein Zwangssparsystem gilt. So wurde keine inter- und intragenerationelle Verteilung betont. Ungefähr 40% der Arbeitslöhne werden zusammen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern monatlich in den CPF eingezahlt.[5] Seit 1968 dehnen sich die Funktionen des CPF allmählich aus und erfassen die vom modernen Wohlfahrtsstaat geleistete soziale Sicherung für Krankheit, Alter und seit 2002 „long term care not requiring hospitalization" (Asher 2002: 106) sowie – von spezifischer Bedeutung für die Bevölkerung in Singapur – für die Anschaffung der Wohnung und Finanzierung der teritären Bildung (Vgl. Aspalter 2002). Das Rentensystem stützt sich ausschließlich auf das kapitalgedeckte, öffentlich verwaltete individuelle Kontosystem mit „defined contributions". Der Anspruch beginnt ab dem 55. Lebensjahr (Ku 2003: 137). Es gibt kein Regelalterssicherungssystem, das aus Steuern finanziert wird, auf „defined benefits" beruht und eine Risikopoolung bzw. eine Umverteilung bewirken kann (Asher 2002: 105). Mit den Steuergesetzen, günstigen Maßnahmen und vor allem verschiedenen, seit den 1990er Jahren besonders geförderten Investitionsstrategien für die Gewinne des CPF ermutigt der Staat zum Sparen in den CPF. Unter diesen Leitprinzipien wird neue sozialpolitikähnliche

[5] „Currently (2002) the contribution rates vary according to the sector of employment; citizenship or status of a resident; age; whether officers are pensionable or non pensionable" (Asher 2002: 109).

Sicherungsmaßnahme so ausgestaltet, dass die individuelle Verantwortung weiterhin im Zentrum steht und vor allem auch gefördert wird. Dies spiegelt sich in der 2001 eingeführten „Supplementary Retirement Scheme, SRS“ wieder: „Singapore citizens and permanent residents are permitted to save 15% of their total labor compensation, subject to a ceiling, in a voluntary tax advantaged account under the SRS“ (ebd.: 115). Das Wohlfahrtssystem dieser Art verhindert die Umverteilung. Ein positiver Verteilungseffekt aus den progressiven Einkommenssteuern wird auch dadurch verringert, dass die in den CPF eingezahlte Summe von den Einkommenssteuern befreit wird. Da im Rentensystem mit „defined contribution“ die Investitionsmaßnahmen bzw. die Rendite die determinanten Faktoren für angemessene Alterssicherung darstellen, wird der CPF aufgrund der ausschließlichen öffentlichen Verwaltung von Asher (2002) als „inadequate, and inequitable system of financing retirement“ beurteilt.

Nach der Entwicklung seit den 1990er Jahren haben die alten Tigerstaaten Ostasiens zwei eindeutige Wege zum Wohlfahrtsstaat eingeschlagen. Während zuvor die Sozialpolitik einen „produktivistischen Wohlfahrtsstaat“ als Element der staatlichen Entwicklungspolitik stärken und deshalb minimal gehalten werden sollte – dies bleibt immer noch in Hongkong und Singapur der Fall –, wurden in Südkorea und Taiwan, wo die demokratische Transition erfolgreich vollendet wurde, die Funktion und Bedeutung des sozialen Sicherungssystems durch die Auflage neuer und der Ausbau der bestehenden Institutionen erheblich ausgeweitet.

Beiträge und Forderungen nach neuen Forschungen

Die wichtigsten Beiträge dieser Studie sind neben der Behandlung des Gesamt-Alterssicherungssystems die Entwicklung des analytischen und theoretischen erklärenden Ansatzes. Die bisher veröffentlichen wissenschaftlichen Arbeiten über das Alterssicherungssystem in Taiwan waren meistens deskriptiv, analysierten nur spezifische Institutionen der Alterssicherung, wie z.B. die Berufs-Sozialversicherung oder den Alterszuschuss, ohne konkrete theoretische Erklärungen. Diese Studie behandelt die Entwicklung des Gesamt-Alterssicherungssystems und entwickelt dafür die zutreffenden erklärenden Perspektiven. Vor allem werden die aktuellen einschlägigen gesetzlichen Vorschriften über die Alterssicherung und die damit relevanten statistischen Angaben repräsentiert. Somit ist diese Studie die bisher umfassendste wissenschaftliche Arbeit über die Entwicklung des taiwanischen Alterssicherungssystems. Hinsichtlich der theoretischen Erklärung wird ein integrierter Ansatz entwickelt, der die Wechselwirkungen zwischen den drei dynamischen Institutionen betont: dem Wohlfahrtssystem, der politischen Interessenrepräsentation durch Wahlen und Parteien sowie dem Regierungssystem für das *policy-making*. Die Bedeutungen bzw. Wirkungen dieser drei Institutionen wurden oft in unterschiedlichen Bereichen aus verschiedener Perspektive diskutiert. Politische Parteien, Wahlen und das Regierungssystem wurden als Schlüsselfaktoren für die demokratische Transition und Konsolidierung überwiegend in der Politikwissenschaft behandelt; das Wohlfahrtssystem wurde in den Forschungen über die

Wohlfahrtsstaatlichkeit fast ausschließlich als abhängige Variable betrachtet. In Taiwan stellte das Wohlfahrtssystem in der sozialpolitischen Expansion der 1990er Jahre eine zentrale unabhängige Variable dar, das mit den anderen institutionellen Faktoren zusammenwirkte und die weitere sozialpolitische Entwicklung strukturierte. Der in dieser Studie entwickelte theoretische erklärende Ansatz betont die dynamischen Wechselwirkungen der Einflussfaktoren und kann zum Ausgangspunkt für die Analyse weiterer sozialpolitischer Entwicklungen genommen werden. Da die Alterssicherung Taiwans noch ein relativ neues Forschungsthema ist, sind viele Forschungslücken zu schließen und neue Perspektiven und Dimensionen für die Analyse herzustellen. Die zentralen Ergebnissen und Befunde dieser Studie weisen auf die fünf folgenden Themen für die künftigen Arbeiten hin.

(1) Aus dem Grunde, dass die Alterssicherung transferleistungszentriert ist und sich deshalb deutlich auf die Wahlkampfmobilisierung auswirkt und somit von größerer Bedeutung als andere sozialpolitische Feld ist, plädiert diese Studie für eine Tendenz in Taiwan zum Wohlfahrtsstaat für Senioren. Dies sollte durch einen auf den statistischen Angaben beruhenden Vergleich zwischen der Entwicklung der Sozialausgaben bzw. der Ausgaben für die Alterssicherung und der Ausgaben für die anderen sozialpolitischen Bereiche eingehend erörtert werden. Durch diese Entwicklung, dass verschiedene staatliche Datenbanken nach und nach systematisch konstruiert werden und somit vielfältige statistische Angaben angeboten werden können, scheinen diese auf statistische Angaben gestützten empirischen Untersuchungen möglich zu sein.

(2) Durch den demokratischen Wandel gibt es im Wohlfahrtssystem der damaligen asiatischen Tigerstaaten offen erkennbare Unterschiede in Bezug auf die Entwicklungslogik, institutionelle Struktur und den programmatischen Inhalt. In Taiwan verdoppelte sich der Anteil der Sozialausgaben am BIP nach der Demokratisierung. Die Entwicklungstendenz zeigt, dass die taiwanische Regierung die ausgabensteigernden Anstrengungsleistungen weiterhin betreibt. Ob durch diese Entwicklung der „produktivistische Wohlfahrtsstaat“ geändert wird, sollte durch die Untersuchung über die sozialpolitische institutionelle Kontinuität und Veränderung beantwortet werden.

(3) Das für die Parlamentswahl geltende SNTV/MMD-Wahlsystem wurde durch ein Mischsystem seit Januar 2008 ersetzt. Vor kurzem haben Iversen und Soskice (2006) die Wirkung von Wahlsystemen auf die politische Repräsentation von sozio-ökonomischen Interessenlagen, die Konstellation der Parteien, die Komposition der Regierung und somit auf die Umverteilung in ihrer empirischen Untersuchung bestätigt. Da die durch das neue Wahlsystem erzeugten Verhaltensweisen der politischen Akteure andere als das SNTV/MMD sind, sind weitere Untersuchungen über die Wirkung des neuen Wahlsystems auf die Interessenrepräsentation bzw. auf die sozialpolitische Thematisierung und Entwicklung erforderlich.

(4) Die Verwaltung aller Pensionsfonds wird von der Regierung übernommen. Infolge der Reform

der bAV, welche die Arbeitgeberpflichtbeiträge zur bAV institutionalisiert, hat das Vermögen der Betriebsrentenkonten stark anschwellen lassen. Binnen zwei Jahren summierten sich die Mittel auf NT$ 180 Mrd. Einschließlich der in anderen Institutionen der Alterssicherung angesammelten Mittel erreicht das Vermögen mittlerweile c.a. 13% des BIP. Wenngleich durch die öffentliche Verwaltung die Renten nicht der Instabilität der internationalen Finanzmärkte ausgeliefert werden, kann der politische Einfluss auf die Verwendung des Fonds nicht ausschließlich vermieden werden. Daher könnte die effektive Verwaltung bzw. Anwendung dieser Pensionsfonds ein wichtiges Untersuchungsthema darstellen.

(5) Für die künftige Entwicklung des Alterssicherungssystems sind drei Herausforderungen von Bedeutung: der demographische Wandel, die Transformation der Struktur der Wirtschaftsproduktion und die Veränderung der Lage des Staatshaushaltes.

Wenngleich Taiwan seit 1993 in eine sog. Altersgesellschaft eingetreten ist – der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung überstieg 7% –, hat sich die Altersstruktur der Bevölkerung in den letzten fünfzehn Jahren nicht dramatisch verändert. Mit einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsalterung wird das Problem des demographischen Wandels ungefähr in zwei Jahrzehnten entstehen (Vgl. Kapitel 1). Parallel wandelt sich die Wirtschaftsproduktion von arbeitsintensiver Verarbeitung und Massenproduktion hin zur dienstleistungsorientierten bzw. wissenszentrierten Wirtschaft. Die Einflussnahme der wirtschaftlichen Globalisierung auf die Sozialpolitik wird seit ungefähr 2005 von Wissenschaftlern für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Taiwan immer mehr betont (Vgl. Kwon 2005a, Peng und Wong 2008). Während sich die demographische und wirtschaftliche Struktur verändern, werden die Struktur und die Ausgestaltung des Wohlfahrtssystems nicht entsprechend modernisiert. Abgesehen von der 2005 implementierten kapitaldeckungsgestützten bAV beruhen die existierenden sowie neuen sozialpolitischen Institutionen auf der Sozialversicherung mit dem Prinzip PAYG, das im Rahmen einer Hochkonjunktur, einer massenproduktionzentrierten Industriegesellschaft und vor allem einer jüngeren Demographie in den westlichen Ländern der 1960er und 1970er Jahre entwickelt wurde. Ferner ist die Lage des Staatshaushaltes aus mehreren Gründen nach und nach nicht mehr so robust: Die DPP-Regierung begegnete der neuen Herausforderungssituation mit einer erheblichen Ausweitung der Staatstätigkeit, die zu einem nicht geringen Teil über Kredite finanziert wurde; immer mehr neue sozialpolitische Maßnahmen erfolgen durch die aus Haushaltsmitteln finanzierten Transferleistungen; vor allem sank die Einnahme des Staatshaushaltes durch vielfältige steuerbegünstigte Maßnahmen deutlich. Die Einführung eines nationalen Rentensystems deutet auf die Schließung eines langjährigen sozialen Vertrags der Regierung mit dem Volk hin, der sich auf eine stabile politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung stützt. Wie sich die eben erwähnten drei herausfordernden Faktoren entwickeln und welche Auswirkungen dann auf die Entwicklung des Alterssicherungssystems daraus entstehen, benötigt neue wissenschaftliche Untersuchungen.

Literaturverzeichnis

1. Englische und deutsche Literatur

Alber, Jens. 1982 ***Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung im Westeuropa***. Frankfurt/ New York: Campus Verlag.

Amsden, Alice H. 1985 The State and Taiwan's Economic Development. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hg.) ***Bringing the State Back In***, S. 78-106. Cambridge: Cambridge University Press.

Arthur, W. Brian. 1989 ***Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events***. The Economic Journal, 99, S. 116-131.

Arza, Camila und Martin Kohli. (Hg.) 2008 ***Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes***. London u.a.: Routledge.

Asher, Mukul G. 2002 ***Pension Reform in an Affluent and Rapidly Aging Society: The Singapore Case***. Hitotsubashi Journal of Economics, 43, S. 105-118.

Aspalter, Christian. 1998 ***The 1997 Local Elections in Taiwan: Two Studies on the Campaign, Results, and Major Policy***. Bochum: Sektion Sprache und Literatur China.

---------- 2001 The Late 1990 Elections in Taiwan and their Impact on Social Policy. In Christian Asplater und Josef Weidenholzer (Hg.) ***Welfare State Development in East Asia: With Case Studies from Japan, South Korea, Hong Kong and Taiwan***, S. 163-211. Linz: Gesellschafts- und sozialpolitische Texte.

---------- 2001a ***Conservative Welfare State Systems in East Asia***. Westport, Conn: Praeger.

---------- 2002 ***Democratization and Welfare State Development in Taiwan***. Aldershot: Ashgate.

---------- (Hg.) 2002a ***Discovering the Welfare State in East Asia***. Westport, Conn: Praeger.

Aspalter, Christian und Josef Weidenholzer. (Hg.) 2001 ***Welfare State Development in East Asia: With Case Studies from Japan, South Korea, Hong Kong and Taiwan***. Linz: Johannes Kepler Universität.

Bangura, Yusuf. (Hg.) 2007 ***Democracy and Social Policy***. Palgrave Macmillian.

Bangura, Yusuf und Carl-Johan Hedberg. 2007 Democracy and Social Policy Development: Introduction and Overview. In Yusuf Bangura 2007 (Hg.) ***Democracy and Social Policy***, S. 1-32. Palgrave Macmillian.

Bartolini, Stefano und Peter Mair. 2001 Challenges to Contemporary Political Parties. In Larry Diamond und Richard Gunther (Hg.) 2001 ***Political Parties and Democracy***, S. 327-343. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Birchfield, Vicki und Markus M. L. Crepaz. 1998 ***The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies***. European Journal of Political Research, 34, S. 175-200.

Blake, David. 2004 Contracting Out of the State Pension System: the British Experience of Carrot and Sticks. In Martin Rein und Winfried Schmähl (Hg.) ***Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform***, S. 19-55. Cheltenham u.a.: Edward Elgar.

Bonoli, Giuliano. 2000 ***The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Borchert, J. 1998 Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime. In Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hg.) ***Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive***, S. 137-176. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag.

Bosco, Joseph. 1992 ***Taiwan Factions: Guanxi, Patronage and the State in Local Politics***. Ethnology, Vol. 31, No. 2, S. 157-183.

---------- 1994 ***Faction versus Ideology: Mobilization Strategies in Taiwan's Elections***. The China Quarterly, No. 137, S. 28-62.

Bradley, David, Evelyne Huber, Stephanie Moller, François Nielsen und John D. Stephens. 2003 ***Distribution and Redistribution in Post-industrial Democracies***. World Politics, 55, S. 193-228.

Bürklin, Wilhelm. 1994 ***Die Vier Kleinen Tiger: die Pazifische Heraus*forderung – *Hongkong, Singapur, Taiwan, Südkorea***. Frankfurt am Main u.a.: Ullstein.

Cain, Bruce, John Ferejohn und Morris Fiorina. 1987 ***The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence***. Harvard University Press.

Carey, John M. und Matthew Soberg Shugart. 1995 ***Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas***. Electoral Studies, Vol. 14, S. 414-439.

Castles, Francis G. (Hg.) 1982 ***The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States***. London u.a.: Sage.

Chen, Jiun-shan. 2001 ***Soziale Dienste in Taiwan: Soziale Dienste für ältere Menschen als Analysebereich***. Dissertation, Trier.

Chen, Yu-hsi. 1981 ***Dependent Development and its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan***. PhD Dissertation at University of Hawaii.

Cheng, Tun-jen. 1989 ***Democratizing the Quasi-Lennist Regime in Taiwan***. World Politics, 42, S. 471-499.

---------- 2000 ***The economic significance of Taiwan's democratization***. Singapore : East Asian Institute.

Cheng, Tun-jen und Stephan Haggard. 2001 Democracy and Deficits in Taiwan: The Politics of Fiscal Policy 1986-1996. In Stephan Haggard und Mathew D. McCubbins (Hg.) ***Presidents, Parliaments, and Policy***, S. 183-225. Cambridge: Cambridge University Press.

Cheng, Tun-jen und Da-chi Liao. 2006 ***Testing the Immune System of a Newly Born Democracy: The 2004 Presidential Election in Taiwan***. Taiwan Journal of Democracy, Vol. 2, No.1: 81-102.

Chou, Kee-lee und Nelson W. S. Chow. 2005 ***To Retire or Not to Retire: Is There an Option for Older Workers in Hong Kong?*** Social Policy & Administration, Vol. 39, No. 3, S. 233-246.

Chou, Yi-chun. 2002 ***Politischer Wandel und Sozialpolitik in Taiwan: Volkskrankenver-***

sicherung und Gesetzentwurf des neuen Rentensystems als Beispielfälle. Dissertation, Universität Heidelberg.

Chu, Yun-han. 1999 The Institutional Foundation of Taiwan's Industrialization: Exploring the State-Society Nexus. In Gustav Rains, Sheng-cheng Hu und Yun-peng Chu (Hg.) ***The Political Economy of Taiwan's Development into the 21th Century***, S. 285-310. Essays in Memory of John C. H. Fei, Volume 2. Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

---------- 2001 The Legacy of One-Party Hegemony in Taiwan. In Larry Diamond und Richard Gunther (Hg.) 2001 ***Political Parties and Democracy***, S. 266-298. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

---------- 2007 Re-Engineering the Developmental State in an Age of Globalization: Taiwan in Defense of Neoliberalism. In Meredith Jung-En Woo (Hg.) ***Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia: A Comparative Study***, S. 91-121. Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan.

Chu, Yun-han und Larry Diamond. 1999 ***Taiwan's 1998 Elections: Implications for Democratic Consolidation***. Asian Survey, Vol. XXXIX, No. 5, S. 808-822.

Chu, Yun-han und Jih-wen Lin. 2001 ***Political Development in 20th-Century Taiwan: State-Building, Regime Transformation and the Construction of National Identity***. The China Quarterly, 165 (März 2001), S. 102-129.

Chung, Ping-cheng. 2000 ***Aufbau einer umfassenden Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Eine Problemstudie anhand eines Systemvergleichs mit der Bundesrepublik Deutschland***. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Clark, Cal. 1989 ***Taiwan's Development: Implications for Contending Political Economy Paradigms***. New York u.a.: Greenwood Press.

Clark, Gordon L., Alicia H. Munnell und Michael Orszag. (Hg.) 2006 ***Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income***. Oxford u.a.: Oxford University Press.

Conrad, Christoph. 1996 Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze. In Heinz-Gerhard Haupt (Hg.) ***Geschichte und Vergleich: Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung***, S. 155-180. Frankfurt/ Main u.a.: Campus Verlag.

Cox, Gary W. 1997 ***Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Cox, Gary W. und Samuel Kernell. 1991 (Hg.) ***The Politics of Divided Government***. Boulder u.a.: Westview Press.

Cox, Gary W. und Mathew D. McCubbins. 1991 Divided Control of Fiscal Policy. In Gary W Cox und Samuel Kernell (Hg.) ***The Politics of Divided Government***, S. 155-175. Boulder u.a.: Westview Press.

---------- 2001 The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In Stephan Haggard und Mathew D. McCubbins (Hg.) ***Presidents, Parliaments, and Policy***, S. 21-63. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, Gary W. und Frances Rosenbluth. 1993 ***The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan***. American Political Science Review, Vol. 87, No.3, S. 577-589.

---------- 1994 ***Reducing Nomination Errors: Factional Competition and Party Strategy in Japan***. Electoral Studies, 13, S. 4-16.

Cox Gary W. und Emerson Niou. 1994 ***Seat Bonus under the Single Nontransferable Vote System***. Comparative Politics, 26, S. 221-236.

Croissant, Aurel. 1997 Genese, Funktion und Gestalt von Parteiensystemen in jungen asiatischen Demokratien. In Wolfgang Merkel und Eberhard Sandschneider (Hg.) ***Systemwechsel 3: Parteien im Transformationsprozess***, S. 293-326. Leske + Budrich, Opladen.

---------- 2004 ***Changing Welfare Regimes in East and Southeast Asia: Crisis, Change and Challenge***. Social Policy & Administration, Vol. 38, No. 5, S. 504-524.

---------- 2004a Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien: Ost- und Südostasien. In Aurel Corissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rüb (Hg.) ***Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien***, S. 249-273. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Curtis, Gerald. 1992 Japan. In David Butler und Austin Ranney (Hg.) ***Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change***. Oxford: Clarendon Press.

David, Paul A. 1985 ***Clio and the Economics of QWERTY***. American Economic Review, Vol. 75, No. 2, S. 332-337.

de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferranti und Michael Walton. 2004 ***Inequality in Latin America: Breaking with History***? Washington, DC: The World Bank.

deLisle, Jacques. 2005 ***Taiwan's Democracy and Lessons from Yet Another Election. Foreign Policy Research Institute***. E-Notes, www.fpri.org. December 16, 2005.

Deyo, Frederic C. 1987 (Hg.) ***The Political Economy of the New Asian Industrialism.*** Ethaca, New York u.a.: Cornell University Press.

---------- 1989 ***Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism***. Berkeley u.a.: University of California Press.

---------- 1992 The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries. In Richard P. Appelbaum und Jeffery William Henderson (Hg.) ***States and Development in the Asian Pacific Rim***. London: Sage.

Diamond, Larry und Marc F. Plattner. (Hg.) 2006 ***Electoral Systems and Democracy***. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Dixon, John und Hyung Shik Kim. (Hg.) 1985 ***Social Welfare in Asia***. London: Croom Helm.

Downs, Anthony. 1957 ***An Economic Theory of Democracy***. New York: Harper & Row.

Duverger, Maurice. 1954 ***Political Parties***. New York: John Wiley.

---------- 1980 ***A New Political System Model: Semi-Presidential Government***. Journal of Political Research, 8, S. 165-187.

Ehmer, Josepf. 1990 ***Sozialgeschichte des Alters***. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Elgie, Robert. (Hg.) 2001 ***Divided Government in Comparative Perspective***. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert und Sohpia Moestrup. (Hg.) 2007 S***emi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study***. London u.a.: Routledge.

Esping-Andersen, Gøsta. 1985 ***Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power***. Princeton: Princeton University Press.

---------- 1990 ***The Three Worlds of Welfare Capitalism***. Cambridge: Polity Press.

---------- (Hg.) 1996 ***Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics***. **London: Sage.**

---------- 1998 Die Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In Stephan Lessenich und Ilona Ostner (Hg.) ***Welten des Wohlfahrtskapitalismus: Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive***, S. 19-56. Frankfurt/Main u.a.: Campus Verlag.

---------- 2003 ***Why We Need a New Welfare State***. Oxford u.a.: Oxford University Press.

Fei, John C., Gustav Ranis, und Shirly W. Kuo. 1979 ***Growth with Equity: the Taiwan Case.*** New York u.a.: Oxford University Press.

Feldstein, Martin S. und Horst Siebert. (Hg.) 2002 ***Social Security Pension Reform in Europe***. Chicago: University of Chicago Press.

Fell, Dafydd. 2004 ***Measurement of Party Position and Party Competition in Taiwan***. Issues & Studies, 40, No. 3/4, S. 101-136.

---------- 2005 ***Party Politics in Taiwan: Party Change and the Democratic Evolution of Taiwan, 1991-2004***. London u.a.: Routledge.

Fenno, Richard F. 1978 ***Home Style: House Members in Their Districts***. New York: HarperCollins.

Flora, Peter und Jens Alber. 1981 Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer (Hg.) ***The Development of Welfare States in Europe and America***, S. 37-80. New Brunswick, NJ: Transaction.

Flora, Peter. (Hg.) 1986 ***Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II***. Berlin u.a.: de Gruyter.

Frey, Bruno S. und Friedrich Scnheider. 1982 ***Politico-economic Models in Competition with Alternative Models: Which Predict Better***. European Journal of Political Research, 10, S. 241-254.

Fukuayma, Francis, Björn Dressel und Boo-Seung Chang. 2005 ***Facing the Perials of Presidentialism?*** Journal of Democracy, Vol. 16, Nr. 2, S. 102-116.

Garrett, Geoffrey. 1998 ***Partisan Politics in the Global Economy***. Cambridge: Cambridge University Press.

Gerring, John. 2007 ***Case Study Research: Principles and Practices***. Cambridge: Cambridge University Press.

Gold, B. Thomas. 1986 ***State and Society in the Taiwan Miracle.*** Armonk: Sharpe.

Goodman, Roger und Ito Peng. 1996 The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Building. In Gøsta Esping-Andersen (Hg.) ***Welfare State***

in Transition: National Adaptations in Global Economies, S. 192-224. London: Sage.

Goodman, Roger, White Gordon und Huck-ju Kwon. (Hg.) 1998 ***The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State***. London and New York: Routledge.

Götting, Ulrike. 1998 ***Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa: Eine Zwischenbilanz***. Opladen: Leske + Budrich.

Gough, Ian. 2003 Welfare Regimes in East Asia and Europe Compared. In Katherine Marshall und Olivier Butzbach (Hg.) ***New Social Policy Agendas for Europe and Asia***, S. 27-42. Washington, DC: The World Bank.

---------- 2004 East Asia: The Limits of Productivist Regimes. In Ian Gough und Geof Wood (Hg.) ***Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts***, S. 169-201. Cambridge University Press.

Graebner, William. 1980 ***A History of Retirement: The Meaning and Function of an American Institution, 1885-1978***. New Haven: Yale University Press.

Grofman, Bernard, Sung-Chull Lee, Edwin A. Winckler und Brian Woodall. (Hg.) 1999 ***Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution***. The University of Michigan Press.

Guillemard, Anne-Marie. (Hg.) 1983 ***Old Age and the Welfare State***. London: Sage.

Gunter, Richard und Larry Diamond. 2001 Types and Functions of Parties. In Larry Diamond und Richard Gunter (Hg.) ***Political Parties and Democracy***, S. 3-39. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Guo, Jiann-jong, Shih-hsin Huang und Min-hsiu Chiang. 1998 Taiwan. In Sachsenröder, Wolfgang und Ulrike E. Frings (Hg.) ***Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia***, S. 179-219. Aldershot: Ashgate.

Hacker, Jacob S. 2002 ***The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

---------- 2005 Policy Drfit: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (Hg.) 2005 ***Beyond Continuity: Institutional Chang in Advanced Political Economies***, S. 40-82. Oxford: Oxford University Press.

Haggard, Stephen. 1990 ***Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries.*** Ethaca, New York: Cornell University Press.

---------- 2005 ***Globalization, Democracy, and the Evolution of Social Contrasts in East Asia***. Taiwan Journal of Democracy, Vol. 1, No. 1, S. 21-47.

Haggard, Stephen und Tun-jen Cheng. 1987 ***Newly Industrializing Asian in Transition: Policy Reform and American Response***. Berkeley: University of California.

Haggard, Stephan und Robert Kaufman. 1995 ***The Political Economy of Democratic Transitions***. Princeton University Press.

Hall, Peter A. 1993 ***Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain***. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, S. 275-296.

Hall, Peter A. und Rosemary C. R. Taylor. 1996 ***Political Science and the Three New Institutionalisms***. Political Studies, Vol. 44, No. 5, S. 936-957.

Hall, Peter A. und David W. Soskice. 2001 ***Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage***. Oxford u.a.: Oxford University Press.

Heclo, Hugh. 1974 ***Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.*** New Haven u.a.: Yale University Press.

Hermalin, Albert I., Mary Beth Ofstedal und Ming-Cheng Chang. 1995 Types of Support for the Aged and Their Providers in Taiwan. In Tamara K. Hareven (Hg.) ***Aging and Generational Relations Over the Life Course: A Historical and Cross-Cultural Perspective***, S. 400-437. Berlin, New York: de Gruyter.

Hewitt, Christopher. 1977 ***The Effect of Political Democracy and Social Democracy on Equality in Industrial Societies: A Cross-National Comparison***. American Sociological Review, Vol. 42: 450-464.

Hibbs, Douglas A. 1977 ***Political Parties and Macroeconomic Policy***. American Political Science Review, 71, S. 1467-1487.

Hinrichs, Karl. 2000 ***Rentenformpolitiken in OECD-Ländern: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich***. Deutsche Rentenversicherung, Heft 3-4, S. 188-209.

---------- 2001 ***Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECE Countries***. European Review, 8, S. 353-378.

---------- 2006 Pension Reforms in Europe: Convergence of Old-Age Security Systems? In Per Kristen Mydske und Ingo Peters (Hg.) ***The Transformation of the European Nation State***, S. 71-92. Berlin: BWV.

Hofmeister, Wilhelm und Josef Thesing. (Hg.) 1999 ***Soziale Sicherheit in Aisen: Japan, Volksrepuclik China, Taiwan, Südkorea, Malaysia, Philippinen, Singapur***. Bonn: Bouvier.

Holliday, Ian. 2000 ***Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia***. Political Studies, 48 (4), S. 706-723.

---------- 2005 ***East Asia Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism***. Policy and Politics, Vol. 33, No. 1, S. 145-162.

Holliday, Ian und Paul Wilding. (Hg.) 2003 ***Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies***. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.

Hort, Sven E.O. und Stein Kuhnle. 2000 ***The Coming of East and South-East Asian Welfare States.*** Journal of European Social Policy, Vol. 10 (2), S. 162-184.

Howe, Christopher. 2001 ***Taiwan in the 20th Century: Model or Victim? Development Problems in a Small Asian Economy***. China Quarterly, Vol. 165, S. 37-60.

Hsiao, Hsin-huang Michael. 1997 Normative Konflikte im heutigen Taiwan. In Peter L. Berger (Hg.) ***Die Grenze der Gemenschaft: Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften***, S. 531-579. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Hsieh, Fuh-sheng John. 1996 The SNTV System and Its Political Implications. In Hung-mao Tien (Hg.) ***Taiwan's Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave***, S. 193-212. Armonk, New York: Sharpe.

---------- 2002 Continuity and Change in Taiwan's Electoral Politics. In John Fuh-sheng Hsieh

und David Newman (Hg.) ***How Asia Votes***, S. 32-49. New York u.a.: Chatham House.

Huang, Chang-ling. 2002 ***The Politics of Reregulation: Globalization, Democratization, and the Taiwanese Labor Movement***. The Development Economics, XL-3: 305-326.

Huber, Evelyne, Charles Ragin and John D. Stephens. 1993 ***Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State***. American Journal of Sociology, Vol. 99, No. 3, S. 711-749.

Huber, Evelyne und John D. Stephens. 1998 Political Parties and Public Pensions: A Quantitative Analysis. In O'Connor, Julia S. und Gregg M. Olsen (Hg.) ***Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach***, S. 98-122. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.

---------- 2001 ***Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets***. Chicago: University of Chicago Press.

Huber, Evelyne, François Nielsen, Jenny Pribble und John D. Stephens. 2006 ***Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean***. American Sociological Review, Vol. 71, S. 943-963.

Hungtington, Samuel P. 1991 ***The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century***. Norman: University of Oklahoma Press.

Hwang, Gyn-Jin. 2007 ***The Rules of the Game: The Politics of National Pensions in Korea***. Social Policy & Administration, Vol. 41, No. 2, S. 132-147.

Immergut, Ellen M. 1992 ***Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe***. Cambridge: Cambridge University Press.

Immergut, Ellen M., Karen M. Anderson und Isabelle Schulze. (Hg.) 2007 ***The Handbook of European Pension Politics***. Oxford: Oxford University Press.

Iversen, Torben und David Soskice. 2006 ***Election Institutions and the Politics of the Coalitions: Why Some Democracies Distribute More Than Others?*** American Political Science Review, Vol. 100, No. 2, S. 165-182.

Jacoby, Neil H. 1966 ***U.S. Aid to Taiwan: A Study to Foreign Aid, Self-Help and Development***. New York: Praeger.

Jacobs, Didier. 1998 ***East Asian Social Welfare: A Comparative Analysis Including Private Welfare***. CASEpaper 10, Centre for Analysis of Social Exclusion, London: CASE.

---------- 2000 ***Low Inequality with Low Redistribution? An Analysis of Income Distribution in Japan, South Korea and Taiwan Compared to Britain***. CASEpaper 33, Centre for Analysis of Social Exclusion, London: CASE.

Jäger, Johannes, Gerhard Melinz und Susan Zimmermann. (Hg.) 2001 ***Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa***. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.

Johnson, Chalmers A. 1992 ***MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy: 1925-1975***. Stanford: Stanford University Press.

Jones, Catherine. 1990 ***Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan: Oikonomic Welfare State***. Government and Opposition, 25 (4), S. 446-462.

---------- 1993 The Pacific Challenge: Confucian Welfare States. In Jones, C. (Hg.) ***New Perspectives on the Welfare State in Europe***, S. 198-217. London: Routledge.

Jones Finer, Catherine. 2001 ***Comparing the Social Policy Experience of Britain and Taiwan***. Aldershot: Ashgate.

Kay, Adrian. 1992 ***The Formation of Party Systems in East Central Europe***. Politics & Society, Vol. 20, No. 1, S. 7-50.

---------- 2005 ***A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies***. Public Administration, Vol. 83, No. 3, S. 553-571.

Kitschelt, Herbert. 1989 ***The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany***. Ithaca, NewYork u.a.: Cornell University Press.

Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski und Gábor Tóka. 1999 ***Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation***. Cambridge: Cambridge University Press.

Kitschelt, Hebert und Steven I. Wilkinson. (Hg.) 2007 ***Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Korpi, Walter. 1980 ***Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework***. West European Politics, 3, S. 296-316.

---------- 2001 ***Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries***. Rationality and Society, Vol. 13 (2), S. 235-283.

Korpi, Walter und Joakim Palme. 1998 ***The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries***. American sociological review, Bd. 63, No. 5, S. 661-687.

---------- 2003 ***New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95***. American Political Science Review, Vol. 97, No. 3, S. 425-46.

---------- 2006 ***Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists***. World Politics, 58, S. 167-206.

Krasner, Stephen D. 1988 ***Sovereignty: An Institutional Perspective***. Comparative Political Studies, 21, S. 66-94.

Krouwel, André. 2006 Party Models. In Richard S. Katz und William Crotty (Hg.) ***Handbook of Party Politics***, S. 249-269. London u.a.: Sage.

Ku, Yeun-wen. 1995 ***The Development of State Welfare in the Asian NICs with Special Reference to Taiwan***. Social Policy & Administration, Vol. 29, No. 4, S. 345-364.

---------- 1997 ***Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy***. London: Macmillan Press.

---------- 2001 Towards a Taiwanese Welfare State? Demographic Change, Politics and Social Policy. In Christian Aspalter und Josef Weidenholzer (Hg.) ***Welfare State Development***

in East Asia: With Case Studies from Japan, South Korea, Hong Kong and Taiwan, S.139-163. Linz: Johannes Kepler Universität.

---------- 2003 Social Security. In Ian Holliday und Paul Wilding (Hg.) ***Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies***, S. 128-160. Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan.

Ku, Yeun-wen und Hsiu-hui Chen. 2001 Is it Safe Enough: The Planning of National Pension Insurance in Taiwan. In Catherine Finer Jones (Hg.) ***Comparing the Social Policy: Experience of Britain and Taiwan***, S. 95-112. Aldershot: Ashgate.

Ku, Yeun-wen und Catherine Jones Finer. 2007 ***Developments in East Asian Welfare Studies***. Social policy & Administration, Vol. 41, No. 2, S. 115-131.

Kuo, Cheng-tian. 1999 ***The Origins of State-Local Relations in Taiwan: A New Institutionalist Perspective***. Issues & Studies, 35, No. 6, S. 29-58.

Kuo, Ming-cheng. 1990 ***Alterssicherung in Taiwan (Republik China): Grundprobleme sozialer Sicherung in einen jungen Industriestaat***. Baden-Baden.

Kwon, Huck-ju. (Hg.) 2005 ***Transforming the Developmental Welfare State in East Asia***. Basingstoke, Hampshire u.a.: Palgrave Macmillan.

---------- 2005a ***Transforming the Developmental Welfare State in East Asia***. Development and Change, Vol. 36, No. 3, S. 477-497.

LaPalombara, Joseph und Myron Weiner. (Hg.) 1966 ***Political Parties and Political Development***. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lee, Eliza W. Y. 2005 ***The Renegotiation of the Social Pact in Hong Kong: Economic Globalization, Socio-economic Change, and Local Politics***. Journal of Social Policy, 34, 2, S. 293-310.

Leibfried, Stephan und Steffen Mau. 2008 ***Introduction – Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction***. In der. (Hg.) S. xi-xxiv, Cheltenham u.a.: Elgar.

Lessenich, Stephan 2000. Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaates. In Allmendinger, Jutta und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hg.) ***Soziologie des Sozialstaats: Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen***, S. 39-77. Weinheim und München: Juventa Verlag.

Levy, Johah. 1999 ***Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe***. Politics & Society, Vol. 27, No. 2, S. 239-273.

Lijphart, Arend. 1975 ***The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research***. Comparative Political Studies, 8, S. 158-177.

---------- 1994 ***Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Countries, 1845-1990***. New York: Oxford University Press.

---------- 1999 ***Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries***. New Haven und London: Yale University Press.

---------- (Hg.) 2002 ***Parliamentary Versus Presidential Government***. New York: Oxford University Press.

Lin, Jih-wen. 2003 ***A Blue Tango: Electoral Competition and the Formation of Taiwan's Opposition Coalition***. Issues & Studies, 39, No. 2, S. 41-72.

Lin, Chen-wei. 2002 ***The Policymaking Process for the Social Security System in Taiwan: The National Health Insurance and National Pension Program***. The Developing Economies, XL-3, S. 327-358.

---------- 2004 ***State Reformation and the Formation of a Newly Emerging Welfare State in Taiwan***. The Developing Economics, Vol. XLII, No. 2, S. 176-197.

Lin, Chih-hong. 1996 ***Steuerungsprobleme und Reformbestrebungen des Gesundheitswesens in Taiwan.*** Dissertation, Universität Bielefeld.

Lin, Jen-jen. 2000 ***Politische Transformation und Ausdehnung der Sozialversicherung in Taiwwan: Dargestellt am Beispiel der Einführung der nationalen Krankenversicherung.*** München: Herbert Utz Verlag.

Lin, Kuo-ming. 1997 ***From Authoritarianism to Statism: The Politics of National Health Insurance in Taiwan.*** PhD. Thesis, Department of Sociology, Yale University.

Lin, Wan-i. 1990 ***Social Welfare Development in Taiwan: an Integrated Theoretical Explanation***. PhD. Thesis, University of California at Berkeley.

Linz, Juan J. 1990 ***The Perils of Presidentialism***. Journal of Democracy, 1, S. 51-69.

---------- (Hg.) 1994 ***The Failure of Presidential Democracy***. Baltimore u.a.: Johns Hopkins University Press.

Lipset, Seymour Martin. 1963 Party Systems and the Representation of Social Groups. In ***The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective***, S. 286-317. New York: Basic Books, INC Publishers.

Lipset, Seymour Martin und Stein Rokkan. (Hg.) 1967 ***Party Systems and Voter Alignments***. New York u.a.: Free Press.

Lu, Pau-ching und Wan-i Lin. 2000 Social Welfare Policy in Taiwan: Past, Present and Prospects. In National Science Council (ed.) ***Conference Prague 1999 – Transitional Societies in Comparison: East Central Europe vs. Taiwan***, S. 287-308. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Lue, Jen-der. 1999 ***Die Veränderung der Staatsaufgaben: die Organisationsreform der gesetzlichen Krankenversicherung in Taiwan als Beispiel (1988-1997)***. Dissertation, Universität Bielefeld.

Madrid, Paúl L. 2003 ***Retiring the State: The Politic of Pension Privatization in Latin America and Beyond***. Stanford: Stanford University Press.

Mahoney, James. 2000 ***Path Dependence in Historical Sociology***. Theory and Society, 29, S. 507-548.

Mainwaring, Scott. 1998 ***Rethinking Party System Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization***. Notre Dame, Ind.: Helen Kellogg Institute for International Study.

Mainwaring, Scott und Matthew Soberg Shugart. (Hg.) 1997 ***Presidentialism and Democracy in Latin America***. Cambridge: Cambridge University Press.

---------- 1997a Presidentialism and the Party System. In Scott Mainwaring und Matthew Soberg Shugart (Hg.) ***Presidentialism and Democracy in Latin America***, S. 394-439. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Thomas Humphrey. 1949 ***Citizenship and Social Class***. London: Cambridge University Press.

Mattlin, Mikael. 2004 ***Nested Pyramid Structures: Political Parties in Taiwanese Elections***. The China Quarterly, Nr. 186, S. 1031-1049.

Mayhew, David R. 1974 ***Congress: The Electoral Connection***. New Haven u.a.: Yale University Press.

Mehmet, Ozay. 1999 ***Westernizing the Third World: The Eurocentricity of Economic Development Theories.*** London: Routledge.

Merkel, Wolfgang. 1999 ***Systemtransformation: eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung***. Opladen: Leske + Budrich.

---------- 2003 ***Demokratie in Asien: ein Kontinent zwischen Diktatur und Demokratie***. Bonn : Dietz.

Merkel, Wolfgang und Hans-Jürgen Phule. 1999 ***Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade***. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Mesa-Lago, Carmelo. 1978 ***Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality***. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

---------- 2001 ***Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions***. International Social Security Review, 54, No. 4, S. 76-92.

Midgley, James. 1986 ***Industrialization and Welfare: the Case of the Four Little Tigers***. Social Policy and Administration, 20 (3), S. 335-448.

Moon, Eric P. 1997 Single ***Non-Transferable Vote Methods in Taiwan in 1996: Effects of an Electoral System***. Asian Survey, Vol. XXXVII, No.7, S. 652-668.

Müller, Katharina. 1999 ***The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe***. Northampton, Mass.: Edward Elgar.

---------- 2003 The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe. In Robert Holzmann, Mitchell A. Orenstein und Michal Rutkowski (Hg.) ***Pension Reform in Europe: Process and Progress***, S. 47-78. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development.

Myles, John. 1988 Postwar Capitalism and the Extension of Social Security into a Retirement Wage. In Margaret Weir, Ann Shola Orloff und Theda Skocpol (Hg.) ***The Politics of Social Policy in the United States***, S. 265-284. Princeton NJ: Princeton University Press,

---------- 1989 ***Old Age in the Welfare State***. University Press of Kansas.

Myles, John und Jill Quadagno. 1997 Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View. In Keith G Banting und Robin Boadway (Hg.) ***Reform of Retirement Income***

Policy: International and Canadian Perspectives. S. 247-271. Queen's University, Kingston, Ontario: School of Policy Studies.

---------- 2002 ***Political Theories of the Welfare State***. Social Service Review, Vol. 76, No.1, S. 34-57.

Myles, John und Paul Pierson. 2001 The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Paul Pierson (Hg.) ***The New Politics of the Welfare State***, S. 305-333. Oxford: Oxford University Press.

Natali, David und Martin Rhodes. 2008 The „New Politics" of Pension Reforms in Continental Europe. In Camila Arza und Martin Kohli (Hg.) ***Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes***, S. 25-46. London und New York: Routledge.

Ney, Steven. 2003 The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe. In Robert Holzmann, Mitchell Orenstein und Michal Rutkowki (Hg.) ***Pension Reform in Europe: Process and Progress***, S. 79-110. Washington, DC: The World Bank.

Nohlen, Dieter. 2000 ***Wahlrecht und Parteiensystem***. (3. Auflage) Verlag Barbara Budrich.

---------- 2007 ***Wahlrecht und Parteiensystem***. (5. Auflage) Verlag Barbara Budrich.

North, Douglass Ceil. 1990 ***Institutions, Institutional Change and Economic Performance***. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Connor James. 1973 ***The Fiscal Crisis of the State***. St. Martin's Press.

O'Connor, Julia S. und Gregg M. Olsen (Hg.) 1998 ***Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach***. Toronto u.a.: University of Toronto Press.

O'Donnell, Guillermo und Philippe Schmitter. 1986 ***Transitions form Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies***. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

OECD. 1998 Reforming Public Pensions. Paris: OECD.

---------- 2000 Reforms for an Aging Society. Paris: OECD.

Orloff, Ann Shola und Theda Skocpol. 1984 ***Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920.*** American Sociological Review, Vol. 49, S. 726-750.

Orloff, Ann Shola. 1993 ***The Politics of Pensions: A Comparative Analysis of in Britain, Canada, and the United States***. The University of Wisconsin Press.

Otterbach, Andreas. 1996 ***Gesamtwirtschaftliche Einflüsse auf das Sparverfahren privater Haushalte***. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Øyen, Else. 1986 ***The muffling Effect of Social Policy: A Comparison of Social Security Systems and their Conflict Potential in Australia, the United States and Norway***. International Sociology, 1, S. 271-281.

Palme, Joakim. 1990 ***Pension Rights in Welfare Capitalism: the Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930 to 1985***. Stockholm: Swedish Institute for Social Research: 14.

Pemberton, Hugh. 2006 Politics and Pensions in Post-war Britain. In Hugh Pemberton, Pat Thane

und Noel Whiteside (Hg.) ***Britain's Pensions Crisis: History and Policy***, S. 39-63. Oxford: Oxford University Press.

Pempel, T. J. 1982 ***Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism***. Philadelphia University Press.

Peng, Ito und Joseph Wong. 2008 ***Institutions and institutional purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy***. Politics & Society, Vol. 36, No. 1, S. 61-88.

Peters, B. Guy, Jon Pierre und Desmond S. King. 2005 ***The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism***. Journal of Politics, Vol. 67, No.4, S. 1275-1300.

Piattoni, Simona. (Hg.) 2001 ***Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experiences in Historical and Comparative Perspective***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Pierson, Paul. 1993 ***When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change.*** World Politics, Vol. 45, S. 595-628.

---------- 1994 ***Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

---------- 1996 ***The New Politics of the Welfare State***. World Politics, Vol. 48, No. 2, S. 143-179.

---------- 2000a ***Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics***, American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, S. 251-267.

---------- 2000b ***The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change***. Governance, Vol. 13, No. 4, S. 474-499.

---------- 2000c ***Three Worlds of Welfare State Research***. Comparative Political Studies, Vol. 33, S. 791-782.

---------- (Hg.) 2001 ***The New Politics of the Welfare State***. Oxford: Oxford University Press.

---------- 2003 Big, Slow-Moving, and …Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. In James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer (Hg.) ***Comparative Historical Analysis in the Social Sciences***, S. 177-207. Cambridge: Cambridge University Press.

---------- 2004 ***Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis***. Princeton NJ u.a.: Princeton University Press.

Pierson, Paul und R. Kent Weaver. 1993 Imposing Losses in Pension Policy. In R. Kent Weaver und Bert A. Rockman 1993 (Hg.) ***Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad***, S. 110-150. Washington, DC: Brookings Institution.

Pierson, Paul und Theda Skocpol. 2002 Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In Ira Katznelson and Helen V. Milner 2002 (Hg.) ***Political Science: The State of the Discipline***, S. 693-721. American Political Science Association.

Pohlmann, Markus C. 2002 ***Der Kapitalismus in Ostasien: Südkoreas und Taiwans Wege ins Zentrum der Weltwirtschaft***. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Quadagno, Jill. 1988 ***The Transformation of Old Age Security: Class and Politics in the American Welfare State***. Chicago: The University of Chicago Press.

Ramesh, M. und Mukul G. Asher. 2000 ***Welfare Capitalism in Southeast Asia: Social Security, Health and Education Policies***. Basingstoke u.a.: Macmillan.

Ramesh, M. 2003 Globalization and Social Security Expansion in East Asia. In Linda Weiss (Hg.) ***States in the Global Economy: Bring the Domestic Institutions Back In***, S. 83-98. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Rein, Martin und Winfried Schmähl. (Hg.) 2004 ***Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform***. Cheltenham, UK u.a.: Elgar.

Rieger, Elmar und Stephan Leibfried. 1999 ***Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien: der Einfluss von Religion im Kulturvergleich***. Soziale Welt, Sonderband, 13, S. 413-499. Baden-Baden: Nomos Verlag.

---------- 2003 The Welfare State and Social Policy in East Asia: Religion and Globalization. In Elmar Rieger und Stephan Leibfried (Hg.) ***Limit to Globalization: Welfare State and the World Economy***, S. 241-335. Cambridge: Polity Press.

Rigger, Shelley. 1996 Mobilizational Authoritarianism and Political Opposition in Taiwan. In Garry Rodan (Hg.) ***Political Oppositions in Industrializing Asia***, S. 300-322. New York: Routledge.

---------- 1999 ***Politics in Taiwan: Voting for Democracy***. London u.a.: Routledge.

---------- 2001 ***From Opposition to Power : Taiwan's Democratic Progressive Party***. Boulder, Col. u.a.: Rienner.

Ritter, Gerhard A. 1989 ***Der Sozialstaat: Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich***. München: Oldenbourg.

Sachsenröder, Wolfgang und Ulrike E. Frings. (Hg.) 1998 ***Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia***. Aldershot: Ashgate.

Sartori, Giovanni. 1976 ***Parties and Party Systems: A Framework for Analysis***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Saunders, Peter und Timothy M. Smeeding. 1998 ***How Do the Elderly in Taiwan Fare Cross-Nationally? Evidence From the Luxemburg Income Study Project.*** Sydney, NSW: SPRC discussion paper, 81.

Scheiner, Ethan. 2007 Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanations. In Hebert Kitschelt und Steven I. Wilkinson. (Hg.) ***Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition***, S. 276-297. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Schmähl, Winfried. 1991 ***Technological Innovation and Contributory Social Security***. Zentrum für Sozialpolitik.

---------- 1998 Das Gesamtsystem der Alterssicherung. In Jörg-E Cramer, Wolfgang Förster und Franz Ruland (Hg.) ***Handbuch zur Altersversorgung: Gesetzliche, betriebliche und private Vorsorge in Deutschland***. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.

---------- 1999 ***Grundlegende Entscheidungen für Reformen im Bereich der Alterssicherung***. Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 52, 3, S. 53-65.

Schmidt, Manfred G. 1996 ***When parties matter: A review of the possibilities and limits of***

partisan influence on public policy. European Journal of Political Research, 30, 155-183.

---------- 2000 Die sozialpolitischen Nachzügelstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In Herbert Obinger und Uwe Wagschal (Hg.) ***Der gezügelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen***, S. 22-36. Frankfurt/ Main u.a.: Campus Verlag.

---------- 2001 ***Parteien und Staatstätigkeit***. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2001.

---------- 2004 Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien. In Aurel Corissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rüb (Hg.) ***Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien***, S. 43-63. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

---------- (Hg.) 2007 ***Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich***. Wiesbaden: Verlang für Sozialwissenschaft.

Schumpeter, Joseph A. 1947 ***Capitalism, Socialism, and Democracy***. New York und London: Harper & Brothers Publishers.

Schubert, Gunter. 1993 ***Taiwan: die chinesische Alternative. Demokratisierung in einem ostasiatischen Schwellenland (1986-1993)***. Hamburg: Institut für Asienkunde.

---------- 2001a ***Taiwan.*** (Electronic ed.). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

---------- 2001b ***Abschied von China? – Eine politische Standortbestimmung Taiwans nach den Präsidentschaftswahlen im März 2000***. Asien, Bd. 79, S. 5-32.

---------- 2003 Das Politische System Taiwans. In Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hg.) ***Einführung in die politischen Systeme Ostasiens: VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan***, S. 327-362. Opladen: Leske + Budrich.

Schwartz, Herman. 2001 Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In Paul Pierson (Hg.) ***The New Politics of the Welfare State***, S. 17-44. Oxford: Oxford University Press.

Scott, James C. 1972 ***Comparative Political Corruption***. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Shefter, Martin. 1977 ***Party and Patronage: Germany, England, and Italy***. Politics and Society, 7, S. 403-451.

---------- 1994 ***Political Parties and the State: The American Historical Experience***. Princeton, NJ u.a.: Princeton University Press.

Shugart, Matthew Soberg. 1995 ***The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government***. American Political Science Review, Vol. 89, No. 2, S. 327-343.

---------- 2005 ***Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed-Authority Patterns***. French Politics, Vol. 3, No. 3, S. 323-351.

---------- 2006 Comparative Executive-Legislative Relations. In ***Oxford Handbook of Political Institutions***, S. 344-365. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, Matthew Soberg und John M. Carey. 1992 ***Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg und Scott Mainwaring. 1997 Presidentialism and Democracy in Latin

America: Rethinking the Terms of the Debate. In Scott Mainwaring und Matthew Soberg Shugart (Hg.) ***Presidentialism and Democracy in Latin America***, S. 12-54. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg und Stephan Haggard. 2001 Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In Stephan Haggard und Mathew D. McCubbins (Hg.) ***Presidents, Parliaments, and Policy***, S. 64-102. Cambridge: Cambridge University Press.

Siegel, Nico A. 2002 ***Baustelle Sozialpolitik: Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich***. Frankfurt am Main u.a.: Campus Verlag.

Skocpol, Theda und Edwin Amenta. 1986 ***States and Social Policy***. Annual Review of Sociology, 12, S. 131-157.

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 H. K. 2002 ***Social Policy and Health Insurance in South Korea and Taiwan: A Comparative Historical Approach***. Uppsala Universität.

Steffani, Winfried. 1979 ***Parlamentarische und präsidentielle Demokratie***. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen. (Hg.) 2005 ***Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies***. Oxford: Oxford University Press.

Strohmeier, Gerd. 2006 ***Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl***? Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 16, 2, S. 405-425.

Strom, Kaare. 1990 ***A Behavior Theory of Competitive Political Parties***. American Journal of Political Science, Vol. 34, No. 2, S. 565-598.

Swank, Duane. 2001 Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies. in Paul Pierson (ed.) ***The New Politics of the Welfare State***, S. 197-237. Oxford: Oxford University Press.

---------- 2002 ***Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States***. Cambridge: Cambridge University Press.

Taagepera, Rein und Matthew Soberg Shugart. 1989 ***Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems***. New Haven: Yale University Press.

Tang, Kwong-Leung. 2000 ***Social Welfare Development in East Asia.*** New York: Palgrave.

Thelen, Kathleen. 1999 ***Historical Institutionalism in Comparative Politics***. Annual Review of Political Science, Vol. 2, S. 369-404.

---------- 2004 ***How Institutions Involve: the Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan***. Cambridge u.a.: Cambridge Univeristy Press.

Tien, Hung-mao. 1989 ***The Great Transition: Political and Social Change in the Republic of China***. Stanford: Stanford University.

---------- (Hg.) 1996 ***Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave***. New York: M. E. Sharpe.

Tien, Hung-mao und Tun-jen Cheng. 1999 Crafting Democratic Institutions. In Steve Tsang und

Hung-mao Tien (Hg.) ***Democratization in Taiwan: Implications for China***, S. 23-48. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Titmuss, Richard. 1974 ***Social Policy***. London, England: George Allen and Unwin.

Tränkmann, Beate. 1997 ***Demokratisierung und Reform des politischen Systems auf Taiwan seit 1990***. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Tsai, Wen-hui und Ly-yun Chang. 1985 ***Politics, Ideology, and Social Welfare Programs: A Critical Evaluation of Social Welfare Legislation in Taiwan***. Journal of Sociology (National Taiwan University), Vol. 17, S. 233-262, Taipei.

Tsang, Steve und Hung-mao Tien (Hg.) 1999 ***Democratization in Taiwan: Implications for China***. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Tsebelis, George. 1995 ***Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism***. British Journal of Political Science, 25, S. 289-325.

---------- 2000 ***Veto Player and Institutional Analysis***. Governance, Vol. 13, No. 4, S. 441-474.

---------- 2002 ***Veto Players: How Political Institutions Work***. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tsui, Steve Waicho. 2002 ***Reforming the Pension Systems in Taiwan: Options and Challenges***. Hitotsubashi Journal of Economics, Vol. 43, S. 87-104.

Tufte, Edward R. 1978 ***Political Control of the Economy***. Princeton, NJ: Princeton University Press.

van Biezen, Ingrid. 2003 ***The Place of Parties in Contemporary Democracies***. West European Politics, Vol. 26, No. 3, S. 171-184.

---------- 2005 ***On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies***. European Journal of Political Research, 44, S. 147-174.

van Kersbergen, Kees. 1995 ***Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State***. London u.a.: Routledge.

von Beyme, Klaus. 1984 ***Parteien in Westlichen Demokratien***. München u.a.: Piper.

---------- 1999 ***Osteuropaforschung nach dem Systemwechsel: Der Paradigmawechsel der „Transitologie“***. Osteuropa, Nr. 1, S. 1-20.

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

Wang, Jenn-hwan. 2000 Civil Society, Democratization and Governance in Taiwan. In National Science Council (Hg.) ***Conference Prague 1999 – Transitional Societies in Comparison: East Central Europe vs. Taiwan***, S. 19-36. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Wang, Yeh-lih. 1996 ***The Political Consequences of the Electoral System: Single Nontransferable Voting in Taiwan***. Issues & Studies, 32, No. 8, S. 85-104.

Weaver, R. Kent. 1986 ***The Politics of Blame Avoidance***. Journal of Public Policy, Vol. 6, S. 371-398.

---------- 1998 The Politics of Pensions: Lessons from Abroad. In Douglas Arnold, Michael J.

Grzaetz und Alicia H. Munnell. (Hg.) ***Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics***, S. 183-229. Washington, DC: Brookings Institute Press.

Weaver, R. Kent und Bert A. Rockman. (Hg.) 1993 ***Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad***. Washington, DC: Brookings Institution.

Webb, Paul und Stephen White. (Hg.) 2007 Conceptualizing the Institutionalization and Performance of Political Parties in New Democracies. In Paul Webb und Stephen White (Hg.) ***Party Politics in New Democracies***, S. 1-19. Oxford: Oxford University Press.

Weggel, Oskar. 1991 ***Die Geschichte Taiwans: vom 17. Jahrhundert bis heute***. Köln u.a.: Böhlau Verlag.

Weir, Margaret und Theda Skocpol. 1985 State Structure and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hg.) ***Bringing the State Back In***, S. 107-163. Cambridge: Cambridge University Press.

Weiss, Linda. (Hg.) 2003 ***States in the Global Economy: Bring the Domestic Institutions Back In***. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.

Wilensky, Harold L. 1975 ***The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures***. Berkeley California u.a.: University of California Press.

---------- 1981 Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development. In Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer (Hg.) ***The development of welfare states in Europe and America***, S. 345-382. New Brunswick NJ u.a.: Transaction Books.

Winckler, Edwin A. 1999 The Electoral Economy of SNTV in Japan and Taiwan. In Grofman u.a. (Hg.) ***Elections in Japan, Korea, and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote: The Comparative Study of an Embedded Institution***, S. 337-353. The University of Michigan Press.

Wolinetz, Steven B. 2002 Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In Richard Gunther, José Ramón Montero und Juan J. Linz (Hgs.) ***Political Parties: Old Concepts and New Changes***, S. 136-165. Oxford: Oxford University Press.

Wong, Joseph. 2003 ***Deepening Democracy in Taiwan***. Pacific Affairs, Vol. 76, S. 235-256.

---------- 2005 ***Healthy Democracies: Welfare Politics in Korea and Taiwan***. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank. 1994 ***Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth***. Oxford: Oxford University Press.

---------- 2005 ***Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform***. Washington, DC: World Bank.

Wu, Chung-li und Chi Huang. 2007 ***Divided Government in Taiwan's Local Politics***. Party Politics, Vol. 13, No. 6, S. 741-760.

Wu, Yu-shan. 2001 ***Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC***.

Issues & Studies, Vol. 37, No. 4, S. 1-37.

---------- 2005 ***Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia***. Taiwan Journal of Democracy, Vol. 1, No. 1, S. 103-132.

---------- 2007 Semi-presidentialism – Easy to Choose, Difficult to Operate. In Robert Elgie und Sophia Moestrup (Hg.) ***Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study***, S. 201-218. London u.a.: Routledge.

---------- 2007a ***Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil***. Asian Survey, Vol. XLVII, No. 6, S. 977-1001.

Yang, David D. 2007 ***Classing Ethnicity: Class, Ethnicity, and the Mass Politics of Taiwan's Democratic Transition***. World Politics, Vol. 59, S. 503-538.

Yu, Ching-hsin. 2005 ***The Evolving Party System in Taiwan, 1995-2004***. Journal of Asian and African Studies, Vol. 40, No. 1/2, S. 103-123.

Zacher, Hans F. 1992 Sozialrecht. In Paul B. Baltes und Jürgen Mittelstraß (Hg.) ***Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung***, S. 305-329. Berlin: Walter de Gruyter.

Zohlnhöfer, Reimut. 2003 Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In Herbert Obinger (Hg.) ***Politische Ökonomie: Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit***, S. 47-80. Opladen: Leske + Budrich.

Zoon, Hong Kyung und Song Ho Keun. 2006 ***Continuity and Change in the Korean Welfare Regime***. Journal of Social Policy, Vol. 35, No. 2, S. 247-265.

2. Chinese Literatur im deutschen /englischen Titel

(1) Regierungsentwurf und Berecht

CEPD 1995 ***Bericht über das integrierte nationale Rentenversicherungssystem***. (行政院經濟建設委員會 國民年金保險制度整合規劃報告)

---------- 1998 ***Bericht über die Planung des nationale Rentenversicherungssystems***. (行政院經濟建設委員會 國民年金制度規劃工作小組 國民年金制度規劃報告摘要簡報)

---------- 2000a Vergleich der vier Rentenkonzepte. (行政院經濟建設委員會 國民年金保險,平衡基金,國民年金保險修正案及儲蓄帳戶帳戶案比較分析)

----------2000b Vergleich der Rentenkonzepte: Spar-Versicherungs-System vs. Bürgerrentesystem. (行政院經濟建設委員會 國民年金儲蓄保險案與全民提撥平衡基金案簡報)

---------- 2002 ***Bericht über die Planung der nationalen Rentenversicherung***. (經建會 國民年金規劃簡報)

CLA 1998 Gesetzesentwurf über das betriebliche Rentensystem. (行政院勞工委員會 勞工退休金條例草案)

Innenministerium 1994 ***Politik- und Durchführungsrichtlinie für die soziale Wohlfahrt***. (內政部社會福利政策綱領)

---------- 2002 Diskussionsbericht der Nationalen Konferenz über die soziale Wohlfahrt. (2002

全國社會福利會議分區座談及分組會議紀錄)
---------- 2002a Der Gesetzesentwurf über die Nationale Rentenversicherung. (內政部 國民年金保險法草案)
---------- 2000, 2006 ***Survey of the Conditions of the old-age***. (內政部 老人狀況調查報告)
Minister of Civil Service 1999 Schwerpunkte der Revision des Gesetzes über die Versicherung für Beamten und Lehrer. (銓敘部退撫司 析述公教人員保險法之修正重點 公務人員月刊 **No. 44, 頁 9-18.**)

(2) Statistik, Datenbank und Webseite

Bureau of Labor Insurance (http://www.bli.gov.tw/sub/asp?a=0013054)
Central Election Commission (http://210.69.23.140/cec/cechead.asp)
Central Trust of China 1999. Statistical Data for Government Employers' Insurance, Republic of China. (公務人員保險統計)
---------- 2006 Statistical Data for Government Employers' and School Staffs' Insurance, Republic of China (Jan. 2005 to Dec. 2005). (公教人員保險統計)
CEPD 2004, 2006 Prognose über die Entwicklung der Bevölkerung 2006-2051. (http://www.cepd.gov.tw/dn.aspx?uid=5114). (經建會中華民國台灣 **95** 至 **140** 年人口推計)
Council of Agriculture (www.coa.gov.tw)
Council of Labor Affairs (http://statdb.cla.gov.tw/html/year/34060.htm)
Datenbank für die Zeitungsartikel: China Times (http://news.chinatimes.com), Economic Daily News (http://edn.udn.com), United Daily New (http://und.com/NEWS/main.html)
DGBAS (http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/711221634471/doc)
Financial Supervisory Commission (http://www.ib.gov.tw)
Finanzministerium (www.mof.gov.tw)
Innenministerium (http://www.moi.gov.tw)
Legislative Yuan Database (Law Systems, http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw)
Ministry of Civil Service (http://www.mocs.gov.tw/index.htm)
Veterans Affairs Commission (http://www.vac.gov.tw/home/index.asp)

(3) Literatur

Bai, ou-gui. 1997 ***Die Rolle des Staates im Policy-Making der Sozialpolitik – Entwurf und Revision des Arbeitsnormengesetzes als Beispiel***. (白友桂 社會政策制定過程中國家角色行為的研究 – 以勞動基準法的制定及修正為例 國立中正大學社會福利研究所碩士論文)
Chang, Mau-qui. 1989 ***Soziale Bewegungen und die politische Transformation***. (張茂桂 社會運動與政治轉化 財團法人張榮發基金會 國家政策研究中心)
Chen, Ju. 2002 ***Die Erklärung zur Gesetzesvorlage über die Reform der betrieblichen Altersversorgung***. (陳菊 建構符合現代勞動市場需求之勞工退休制度 – 勞工退休

金條例草案內容及說明. 立法院院聞, 第30卷第3期,頁11-20.)

Chen, Kwang-jen. 1995 ***Demographische Entwicklung und die soziale Sicherheit in Taiwan***. (陳寬政 台灣地區人口變遷與社會安全. 社區發展季刊, 第 70 期, 頁 98-115.)

Chen, Shen-xian. 2000 ***Skizze der Reform des betrieblichen Altersversorgungssystems***. (陳伸賢 勞工退休制度改制紀要 退休基金季刊, 第 1 卷第 2 期, 頁 9-13.)

Chen, Shiu-hui. 1997 ***New Strategy of an Old Age Income Security System-Integrated with Social Insurance, Social Relief and Social Allowance***. (陳琇惠 初探老年經濟安全新策略 – 保險,救助及津貼整合之研究 社會政策與社會工作學刊,第 1 卷第 1 期, 頁 161-99.)

---------- 2000 ***Richtungen der Konstruktion des nationalen Rentensystems***. (慎於始,成於終: 國民年金制度建構方向 社區發展季刊, 第 91 期,頁 71-82.)

---------- 2004 ***Der Prozess der Konstruktion des nationalen Rentensystems: 1993-2003***. (猶疑不決,進退維谷: 台灣國民年金制度建構政策過程之評析: 1993-2003 台灣社會福利學會年會暨"快樂兒童,活力老人,健康社區 – 建構台灣社會福利的新願景"國際研討會)

Chen, Yu-hsi. 1995 ***Dependent Development and its Sociopolitical Consequences: A Case Study of Taiwan***. (陳玉璽 中文 台灣的依附型發展 – 依附型發展及其社會政治後果 : 台灣各案研究 台北: 人間出版社)

Cheng, Fun-ju. 1993 ***Analyse der Stratifikation im Alterseinkommenssicherungssystem in Taiwan***. (鄭鳳珠 我國老年退休所得維持體系之階層化分析 國立政治大學社會學研究所碩士論文)

Cheng, Peter Wen-hui. 1994 ***Wirtschaftliche Wirkungen der gegenwärtigen Rentensysteme***. (鄭文輝 當前各種年金制度之經濟觀.年金制度研討會論文集, 頁 89-132. 台北: 中華經濟研究院)

Cheng, Peter Wen-hui, Ming-ju Wu, Hsiu-huei Chen und Ching-hsia Cheng. 2001 ***Analysis of Pension System in Taiwan: Conjugation of Public and Private Sectors***. (鄭文輝等 台灣年金體制之解析 – 公私部門之配合. 林萬億編 台灣社會福利的發展 – 回顧與展望, 頁 35-84. 臺北: 五南圖書公司)

Chien, Chaw-hsin. 2002 ***The Welfare Ideology of KMT and DPP***. (簡照欣 國民黨與民進黨的社會福利觀. 社會文化學報, 第 15 期, 頁 149-170.)

Chung, Pe-jeng. 1995 ***Politikbildungsprozess der Rentenversicherung in Taiwan: Erklärung des Regierungseingriffs***. (鍾佩珍 台灣老年年金制度政策形成過程研究: 政府作為之初探 台灣大學社會學系研究所碩士論文)

Fu, Li-yeh. 1993 ***The Social Insurance System in Taiwan: A Social Control Explanation.*** (傅立葉: 台灣社會保險制度的社會控制本質 台灣社會研究季刊, 第 15 期, 頁 39-64.)

---------- 1994 ***Die Stratifikation im Wohlfahrtssystem Taiwans: Einkommenssicherungs-politik für Alter***. National Science Council. (傅立業 從老年的所得保障看臺灣社會福利體系的階層化 國科會委託研究報告)

---------- 2000 ***Altersrente, Parteienkonkurrenz und Wahlen***. (老年年金,政黨競爭與選舉 收錄於蕭新煌,林國明編 台灣的社會福利運動, 頁 232-56. 台北: 巨流)

Hsiao, Hsin-huang Michael und Zhi-hui Sun. 2000 Die Entwicklung der sozialen Bewegungen seit den 1980. In Hsin-huang Michael Hsiao und Kuo-ming Lin (Hg.) ***Die soziale Bewegungen in Taiwan***. (蕭新煌 孫志慧 1980年代以來台灣社會福利運動的發展: 演變與承傳 收入於蕭新煌,林國民編 台灣的社會福利運動, 頁 33-770.台北: 巨流.)

Hsiao, Ju-hwan. 2001 ***Integration von der Sozialhilfe und den Zuschussprogrammen***. (蕭玉煌 社會救助與津貼整合之初探 主計月刊, 第 548 期, 頁 36-42.)

Hsiao, Li-ching. 2003 ***Reform of Retirement System for Public Servants: Evidence from Retirement Benefits Expenditures***. (蕭麗卿 由退撫支出談軍公教退休制度之改革 保險實務與制度, 第 2 卷第 1 期,頁 37-57.)

Hsue, Jen-ming. 1998 ***Die Vereinbarung zwischen der kommerziellen Rentenversicherung und der nationalen Rentenversicherung***. (許振民 商業年金保險與國民年金配合之研究 經建會國民年金制度委託研究報告彙編)

Hun, Rui-ging. 2000 ***Analyse über das Alterssicherungssystem für Arbeitnehmer***. (洪瑞清 我國勞工退休制度之分析 勞工行政, 第 142 期, 頁 8-18.)

Hwang, Jung-jeh. 1995 ***Die Transformation und zukünftige Entwicklung Taiwans nach dem Zweiten Weltkrieg.*** (黃俊傑：戰後台灣的轉型及其展望. 台北: 正中書局)

Kontroll-Yuan. 2002 ***Prüfung des Gesamt-Wohlfahrtssystems***. (監察院 我國社會福利制度總體檢調報告)

Ku, Yun-wen u.a. 1997 ***Die wirtschaftliche Lage und der Bedarf an der Rentenversicherung der Senioren in Taiwan***. (古允文等 台灣地區老人經濟狀況及年金保險需求之研究 內政部社會司委託研究)

Kuo, Ming-cheng. 1999 ***Kritiken an den Gesetzesentwurf über das betriebliche Rentensystem***. (郭明政 一個充滿危險的策略: 對"勞工退休金條例草案"採行個人帳戶之疑慮予批評 政策月刊, 第 48 期, 頁 28-33.)

Kuo, Wen-cheng. 2001 ***Die Konstruktion des nationalen Rentensystems***. (郭文正 由生存權保障論我國年金保障制度之建構 國立政治大學社會學研究所碩士論文.)

Lan, Shia-inn. 2005 ***Konsolidierung der Pensionsfunds für das Rentenrecht***. (藍夏瑩 健全退撫基金,確保退休權益 公務人員月刊, 第 107 期, 頁 25-31.)

Lee, Ming-tsung. 1996 ***State Machine, Political Transition, and Social Welfare: A study of the „Old-Age Pension" Campaign in Taiwan (1992~1995)***. (李明璁 國家機器,政治轉型,與社會福利 – 以"老人年金"議題之發展(1992~1995)為例 清華大學社會人類學研究所碩士論文)

Lei, Liang-yang. 2003 ***Einfluss der Globalisierung auf die Sozialpolitik***. (賴兩陽 經濟優先, 社福更不能緩 – 全球化下社會政策的影響與出路 社區發展季刊, 第 102 期, 頁 45-62.)

Lin, Ben-xuan. 1994a ***Die Aufstellung des Themas über die Altersrente und die politische Wirkungen***. (林本炫 國民年金政策的提出與其政治社會效應 國家政策雙週刊, 第 101 期, 頁 4-6.)

Lin, Da-jun. 2004 ***Alterung der Bevölkerung und Management des Humankapitals***. (林大鈞 人

口老化與人力運用. 行政院經濟建設委員會)

Lin, Jen-jen. 2002 ***The Development of Social Policy in Taiwan: An Approach of New Institutionalism***. (林珍珍 從新制度主義論台灣社會政策的發展 慈濟大學人文社會科學學刊,第 1 卷第 1 期, 頁 213-242.)

Lin, Wan-i. 1994 ***Wahlfahrtsstaat – Historischer Vergleich***. (林萬億: 福利國家–歷史比較的分析 台北: 巨流)

---------- 2000 Soziale Proteste, Politische Machtressourcen und die Entwicklung der Sozialpolitik: Die Erfahrung Taiwans seit 1980. In Hsin-huang Hsiao und Kuo-ming Lin (Hg.) ***Die wohlfahrtstaatlichen Bewegungen in Taiwan***. (林萬億：社會抗爭、政治權力資源與社會福利政策的發展：1980 年代以來的台灣經驗 收錄於蕭新煌、林國民主編：台灣的社會運動)

Lin, Xuan-qiu. 2001 ***Das betriebliche Rentensystem: Ein rechtlicher Vergleich zwischen Taiwan, Deutschland und den USA***. (林炫秋 台灣,德國與美國企業退休給付法制之比較研究 國立政治大學法律研究所博士論文)

Lin, Yan-ling. 1998 ***Wahlen und öffentliche Politik: die Bürgermeisterwahlen 1993-1997 und die Altersrentenpolitik***. (林彥伶 1998 選舉與公共政策 – 82 至 86 年縣市長選舉 "老人年金"政策之探討 中興大學公共政策研究所碩士論文)

Liu, Jin-ging. u.a. 1995 Die Wirtschaft Taiwans – Erfolge und Probleme der NIES. (劉進慶, 涂照彥, 隅谷三喜男 1995 台灣之經濟 – 典型 NIES 之成就與問題 台北: 人間出版社.)

Liu, Yu-lan. 1999 ***Die Planung des nationalen Rentensystems***. (劉玉蘭 國民年金制度之規劃, 政策月刊, 第 47 期, 頁 39-46.)

Pen, huai-en. 2000 ***Rethinking the Political Development in Taiwan***. (彭懷恩 台灣政治發展的反思 台北:風雲論壇出版社)

Shen, Fu-shun. 2000 ***Aufbau eines umfassenden Sozialsicherheitssystems – ein Entwurf der Volksrenten von Shen***. (沈富雄 建構完整的社會安全體系 – 沈富雄版國民年金 社區發展季刊,第 91 期, 頁 63-70.)

Sheng, Shing-yuan. 2003 ***The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the United and Divided Government***. Taiwanese Political Science Review, 7:2, S. 51-105. (立法機關與行政機關在立法過程中的影響力:一致政府與分立政府的比較)

Shi, Wei-liang. 2001 ***Der Staat und die Gesellschaft: Analyse über die Formierung des Themas der Altersrente***. (施威良 國家機關與社會力的拔河: 台灣老人年金議題的形成過程分析 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文)

Shih, Yang. 2003 ***From Unemployment Insurance to Employment Insurance – The Policy Evaluation about Employment Insurance in Taiwan***. (石泱 從失業保險到就業保險: 我國就業保險政策之評估 理論與政策,第 17 卷第 2 期,頁 107-130.)

Sun, Chien-chung. 1997 ***Überprüfungen und Vorschlägen für die Entwicklung der Sozialhilfe***. (孫建忠 社會救助工作發展的檢討與建議. 主計月刊, 第 84 期,卷 6, 頁 26-34.)

---------- 2000 ***The Implementation of Social Allowance Schemes in Taiwan: A Preliminary***

Analysis. (孫健忠 2000 台灣社會津貼實施經驗的初步分析 社會政策與社會工作學刊 第四卷,第二期, 頁 5-41.)

Wang, Jenn-hwan. 1993 ***Kapital, Arbeiter und der Staat: Die politische und soziale Transformation Taiwans***. (王振寰 資本,勞工與國家機器 – 台灣的政治與社會轉型 台北: 唐山)

Wang, Jennifer L. 2000 ***Finanzplan für den Ruhestand und die Rentenversicherung***. (王儷玲 退休財務規劃與年金保險 退休基金季刊第 1 卷第 2 期, 頁 9-27.)

Wang, Shun-min. 1999 ***Religiöse Wohlfahrt.*** (王順民 宗教福利 臺北: 亞太圖書出版社)

Wang, Su-qin. 1995 ***Die Gegenwart und die Zukunft des betrieblichen Rentensystems***. (王素琴 我國勞工退休制度現況與未來趨勢 勞工行政, 第 92 期,頁 9-16.)

Wohlfahrtsverband für Senioren. 2001a ***Besuche aller wichtigen Parteien im Parlament vor der Demonstration am 10. Mai***. (中華民國老人福利推動聯盟 510老人遊行事前拜會立法院各黨團)

---------- 2001b ***Erklärung zur Absage der Demonstration am 10. Mai***. (中華民國老人福利推動聯盟 致老盟全體會員團體: 510全國老人大遊行取消說明)

Wu, Kai-shun. 1992 ***Die Gegenwart und die Entwicklung des Gesundheitsversicherungssystems Taiwans***. Materialien zum Symposium über die Problemen der Ausgestaltung der nationalen Gesundheitsversicherung. (吳凱勳 我國健康保險制度的回顧與現況分析 中央研究院經濟研究所)

---------- 1995 ***Die nationale Rentenversicherungspolitik***. (吳凱勳 1995 國民年金保險政策之研究 內政部委託研究)

Wu, Ming-ju. 1998 ***Analyse der Wechselwirkungen zwischen der staatlichen und der privatlichen Rentensysteme: Politikvergleich zwischen Taiwan und Großbritannien***. (吳明儒 1998 公私年金政策與制度發展之互動因素分析 – 台灣與英國的比較研究 國立中正大學社會福利研究所博士論文)

Yang, Ming-chang. 2000 ***Policy-Making-Prozess der Planung des nationalen Rentensystems***. (楊明璋 我國國民年金制度規劃過程之研究 國立成功大學政治經濟研究所碩士論文)

Yo, Ding-yuan. 2000 ***Netzwerke der Sozialhilfepolitik***. (游定遠 我國社會救助政策網絡之研究 東海大學公共行政學研究所碩士論文)