

Research Programme

**SocialWorld** – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Lutz Leisering

## **Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien**

Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen  
Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien

**SocialWorld** – Working Paper No. 4

2002

**Published as:**

Leisering, Lutz, 2003: Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien – Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien. In: Bernd von Maydell, Rainer Pitschas and Bernd Schulte (eds.), *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich*. Mit einem Beitrag zu den USA. Baden-Baden: Nomos: 425-440

Lutz Leisering  
Universität Bielefeld  
Mai 2002

## **Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien**

Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen  
Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien

## Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien

Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien

### Inhaltsverzeichnis

1. „Neue Wohlfahrtsstaaten“: Entfaltet sich in Asien moderne Wohlfahrtsstaatlichkeit?.....	3
2. Gibt es ein „asiatisches Wohlfahrtsmodell“? .....	6
Konfuzianismus.....	6
Gemischte Wohlfahrtsregime .....	6
„Developmental states“ .....	7
„Productivist welfare states“ .....	8
Weitere Unterscheidungen.....	8
3. Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen.....	9
4. Behindertenpolitik in Asien – perspektivische Anwendungen der Wohlfahrts- staatsforschung.....	11
Entstehung von Behindertenpolitik .....	11
Faktoren und Entwicklungsprobleme.....	14

Seit den 90er Jahren vollzieht sich ein Wandel in der Erforschung von Sozialpolitik in „nicht-westlichen“ Weltregionen. Waren Fragen der sozialen Sicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften bislang primär Gegenstand der Entwicklungsländerforschung, so wenden sich in den letzten Jahren auch Soziologen und Politikwissenschaftler, die bisher über westliche Wohlfahrtsstaaten geforscht haben, diesen Ländern zu. Dieser disziplinäre Wandel hat eine reale Grundlage. Seit den 80er und verstärkt den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts entstehen in einigen Übergangsgesellschaften formelle soziale Sicherungssysteme, deren Grundstrukturen mit denen westlicher Länder verglichen werden können. Soziale Sicherung ist nicht mehr nur Aufgabe von Familien, örtlichen Netzwerken und Selbstversorgung. Daher erscheint es grundsätzlich sinnvoll, Konzepte und Methoden, die in der westlichen Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelt worden sind, auch in nicht-westlichen Kontexten anzuwenden. Es bleibt die Frage, wie weit westliche Konzepte hierbei zu verändern und fortzuentwickeln sind, wodurch langfristig die Sozialpolitikforschung umfassendere, globale Perspektiven jenseits ihrer Verengung auf ihre westlichen Ursprünge entwickeln könnte.

Bei der Frage nach den Möglichkeiten der sozialpolitischen und rechtlichen Gestaltung von Behindertenpolitik in Asien ist es hilfreich, den angesprochen allgemeinen strukturellen Wandel von Sozialpolitik in nicht-westlichen Ländern zu vergegenwärtigen. Im Folgenden soll daher zunächst der Frage nachgegangen werden, inwieweit man in (Ost-)Asien tatsächlich von der Entstehung von so etwas wie Wohlfahrtsstaaten ausgehen kann (Abschnitt 1). Insoweit diese Frage tentativ zu bejahen ist, ist weiter zu fragen, ob es so etwas wie ein „asiatisches Wohlfahrtsmodell“ gibt und wie dieses charakterisiert werden könnte (Abschnitt 2). Die Gesellschaft, aber auch die Sozialpolitik, in den ostasiatischen Ländern verändert sich in raschen Schritten. Um die Möglichkeiten zukünftiger Entwicklungen zu umreißen, ist des Weiteren generell nach den Faktoren und Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung und ihrer Ausprägung in den Ländern Asiens zu fragen (Abschnitt 3). Abschließend sind einige Perspektiven der Behindertenpolitik in Asien darzustellen, die sich aus den allgemeinen Überlegungen zur Entstehung asiatischer Wohlfahrtsstaatlichkeit ergeben (Abschnitt 4). Der vorliegende Beitrag verfolgt den bescheidenen Zweck, einige Stichworte aus der neueren soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung zusammenzustellen und perspektivisch für die Erforschung von Behindertenpolitik fruchtbar zu machen. Es handelt sich nicht um eine eigene empirische oder theoretische Studie.

## **1. „Neue Wohlfahrtsstaaten“: Entfaltet sich in Asien moderne Wohlfahrtsstaatlichkeit?**

Der Terminus „Neue Wohlfahrtsstaaten“ wurde vermutlich von Gøsta Esping-Andersen (1996) geprägt. In dem Begriff steckt eine These, nämlich, dass in den nicht-westlichen Weltregionen – genauer: in einigen nicht-westlichen Ländern – sozialpolitische Institutionen im Entstehen begriffen sind, die denen westlicher „Wohlfahrtsstaaten“ wenigstens grundsätzlich vergleichbar sind. Zugrunde liegt eine modernisierungstheoretische Vorstellung, dass es so etwas wie Modernität gibt, die sich zuerst in westlichen Gesellschaften entwickelte und jetzt

in nicht-westlichen Gesellschaften ausbreitet. Man könnte auch von einer globalen strukturellen Konvergenz von Gesellschaften sprechen.

Die Annahme „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ besagt mehr, als dass sich in nicht-westlichen Gesellschaften Sozialrecht und formale soziale Sicherungssysteme entwickeln. Denn ‚Wohlfahrtsstaat‘ geht über ‚Sozialpolitik‘ hinaus. Wohlfahrtsstaatlichkeit als Teilkomponente des „democratic welfare capitalism“ (Marshall 1981/72) meint einen spezifischen soziokulturellen Kontext von sozialen Sicherungssystemen: die Ausformung sozialer Leistungen als soziale Individualrechte, die Erklärung der Verantwortlichkeit des Staates für die Wohlfahrt der Bürger zu einem Staatsziel und eine normativ-legitimatorische Verankerung dieses Staatsziels und seiner institutionellen Umsetzung in den Einstellungen und Werthaltungen der Bevölkerung.

In der aktuellen soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung zu neuen Wohlfahrtsstaaten werden vor allem drei Weltreligionen untersucht: Ostasien, Lateinamerika und Osteuropa. Osteuropa stellt insofern einen Sonderfall dar, als dass in diesen Ländern lange ein Staatssozialismus etabliert war, der die Wohlfahrt seiner Bürger auf seine Fahnen geschrieben hatte, dem jedoch die freiheitlichen und demokratischen Merkmale des westlichen „Wohlfahrtsstaats“ fehlten.

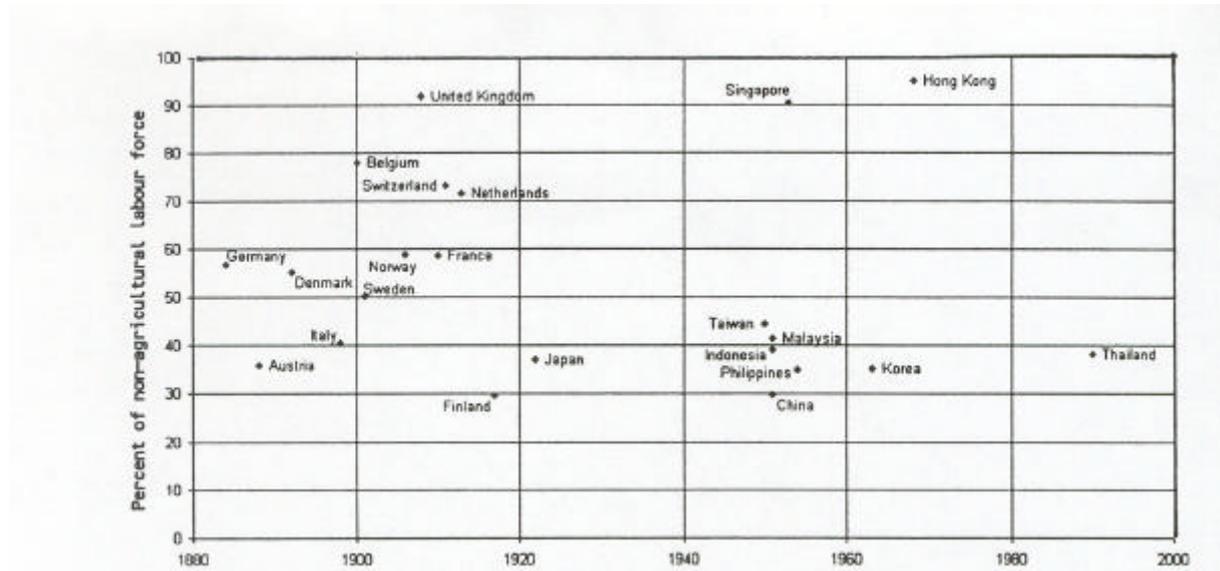
Die ostasiatischen Länder wurden in einer gängigen, bis Ende der 90er Jahre dominanten Wahrnehmung gerade nicht als Orte eines Wohlfahrtsstaats gesehen. Zum einen galten sie als „emerging markets“, als Erfolgsmodelle wirtschaftlicher, nicht sozialpolitischer Entwicklung. Der wirtschaftliche Erfolg wurde teilweise sogar in Zusammenhang gebracht mit einem Verzicht auf generöse, staatliche Sozialleistungen westlichen Stils („Sozialdumping“). Zum anderen wurden und werden diese Länder als konfuzianisch gesehen. Konfuzianische Werte betonten die Rolle der Familie auch in der Daseinsvorsorge und widersprächen individualistischen Vorstellungen individueller Anrechte gegenüber dem Staat.

Empirische Befunde widersprechen diesen gängigen Bildern von Asien (Hort/Kuhnle 2000). Eine quantitativ historische Analyse zeigt, dass sich in den ostasiatischen Ländern seit den 80er Jahren wohlfahrtsstaatliche Strukturen entwickeln, deren Ursprünge sogar noch früher liegen. Diese Länder gehen also keinen ganz eigenen Weg gesellschaftlicher Entwicklung, sondern folgen grundlegenden westlichen Mustern von Modernisierung. Die neoliberale Annahme wirtschaftlichen Wachstums ohne oder gar aufgrund unterentwickelter Sozialpolitik kann nicht belegt werden. Auf die ersten Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg ist diese Vorstellung anwendbar, nicht jedoch auf die Zeit des forcierten Wirtschaftswunders der 80er und 90er Jahre. Nur in den Philippinen und in Indonesien könnte von Sozialdumping die Rede sein.

Hort und Kuhnle kommen im Einzelnen zu drei Ergebnissen. Das erste betrifft die historische Einführung staatlicher sozialer Sicherungssysteme. Fragt man, auf welchem wirtschaftlichen Entwicklungsstand diese Systeme eingeführt wurden, so findet man, dass die ostasiatischen

Länder sie sogar vergleichsweise früher (!) als die europäischen Länder eingeführt haben (Schaubild 1).

Schaubild 1: *Einführungszeitpunkt staatlicher sozialer Sicherungssystem und wirtschaftlicher Entwicklungsstand in Europa und Ostasien*



y-Achse: Größe des nicht-landwirtschaftlichen Sektors (Prozentsatz der nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigten) zur Zeit des zweiten nationalen Sozialversicherungsgesetzes

Quelle: Hort/Kuhnle (2000: 167)

Dies gilt im Übrigen auch für die landwirtschaftliche Alterssicherung, zumindest in China (Leisering/Gong 2002). Denn dem unter chinesischen Politikern verbreiteten Argument, es sei „zu früh“, für die chinesischen Bauern eine staatliche Alterssicherung einzuführen, ist entgegenzuhalten, dass es mehrere europäische Länder gibt, in denen eine solche Sicherung auf einem noch niedrigeren ökonomischen Entwicklungsstand eingeführt wurde als es ihn in China heute gibt. Hort und Kuhnle stellten auch fest, dass die Einführungsreihenfolge (Sequenz) staatlicher Sozialversicherungen in Ostasien im Wesentlichen der Sequenz in Europa entsprach: Unfall – Gesundheit – Alter – Arbeitslosigkeit.

Der zweite Hauptbefund von Hort und Kuhnle ist, dass auch während der ökonomischen Expansion 1985 bis 1995 sozialpolitische Strukturen expandierten, wirtschaftliches Wachstum also nicht auf sozialpolitischer Zurückhaltung basierte. Drittens hat auch die Asienkrise von 1997 nicht zu einem Einbruch sozialpolitischer Bestrebungen geführt. Im Gegenteil wird Sozialpolitik vielfach weiter ausgebaut. Generell wird die Bedeutung der Entwicklung von Institutionen – auch sozialpolitischer Institutionen – für eine stabile wirtschaftliche Entwicklung stärker gesehen als zuvor. Alles in allem deuten die Befunde darauf hin, dass es tatsächlich sinnvoll ist, von der Hypothese einer Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien auszugehen.

## 2. Gibt es ein „asiatisches Wohlfahrtsmodell“?

Die ersten Analysen wie die von Hort und Kuhnle beschränken sich zwangsläufig auf grobe Indikatoren wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung wie Ausgaben und Einführungsjahre von Sozialversicherungen. Wohlfahrtsstaatlichkeit beinhaltet jedoch auch einen Solidaritätsmodus. Zu fragen ist also nach den sozialen und kulturellen Aspekten neuer Wohlfahrtsstaaten und nach ihrer institutionellen Ausgestaltung. Auch in der westlichen Welt gibt es ja sehr unterschiedliche Typen von Wohlfahrtsstaaten. Welche Art von Wohlfahrtsstaatlichkeit entsteht in Ostasien? Ist es eine Kopie eines bestimmten westlichen Typus, eine Kombination unterschiedlicher westlicher Typen oder ein ganz neuer Typus? Und: Lässt sich Wohlfahrtsstaatlichkeit in Ostasien überhaupt durch einen Typus, ein Modell, charakterisieren oder gibt es unterschiedliche Typen?

Hierzu gibt es seit Mitte der 90er Jahre eine anregende, noch offene Diskussion. Mehrere konzeptuelle und theoretische Angebote werden unterbreitet:

### *Konfuzianismus*

Einige Autoren sprechen von einem konfuzianischen oder konfuzianisch geprägten Wohlfahrtsstaat (Jones 1993, Rieger/Leibfried 1999). Die Implikation ist, dass wir es in Ostasien nicht eigentlich mit Wohlfahrtsstaaten zu tun haben und eine Entwicklung in dieser Richtung auch nicht zu erwarten sei. Der Konfuzianismus sei wesentliche Handlungsorientierung in der Bevölkerung und begünstige eher gegenseitige Hilfe in Familien, Verwandtschaftsnetzen sowie paternalistische Beziehungen. Diese Sichtweise ist nicht ohne Kritik geblieben (White/Goodman 1998: 16). Die Diagnose ‚Konfuzianismus‘ zur Charakterisierung und Erklärung sozialpolitischer Entwicklung sei zu abstrakt und zu statisch. Spezifische Akteure und unterschiedliche politische Machtkonstellationen würden nicht hinreichend berücksichtigt.

### *Gemischte Wohlfahrtsregime*

Esping-Andersen (1990) hat „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“, drei „Wohlfahrtsregime“, unterschieden: das liberale, das konservative und das sozialdemokratische. In jedem der drei Regime sind Staat, Markt und Familie unterschiedlich relationiert (Tabelle 1).

Tabelle 1: Die drei „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ („Wohlfahrtsregime“)

„Wohlfahrtsregime“	„Dekommodifizierung“	Dominante Wohlfahrtsinstanz	Dominanter Wert
<b>Liberal</b> (angelsächsisch)	gering	Markt	Freiheit
<b>Konservativ</b> (kontinental-europäisch)	mittel	Familie, intermediäre In- stanzen	Sicherheit
<b>Sozialdemokratisch</b> (skandinavisch)	hoch	Staat	Gleichheit

Quelle: Esping-Andersen (1990)

Diese Typologie ist für westliche Wohlfahrtsstaaten entwickelt worden und wird seitdem in der Literatur breit diskutiert und verwendet. In einem späteren Aufsatz wendet sich Esping-Andersen (1997) dem japanischen Wohlfahrtsstaat zu und vertritt die These, dass es sich hierbei nicht um ein besonderes, neues Modell handle. Vielmehr sei Japan als Mischform des konservativen und liberalen Wohlfahrtsregimes zu beschreiben. Hier wird also die Existenz eines eigenständigen asiatischen Wohlfahrtsmodells negiert.

#### „Developmental states“

Einige Autoren versuchen, ostasiatische Wohlfahrtsstaaten als „developmental states“ zu charakterisieren (Goodman/White/Kwon 1998). Wie in der Konfuzianismusthese wird auch hier angenommen, dass die asiatischen Staaten sich grundsätzlich von westlichen unterscheiden, der Unterschied wird jedoch nicht in der Kultur, sondern in politischen Verhältnissen gesehen. Der Begriff „developmental state“ hat Anklänge an den älteren Begriff der „Entwicklungsdiktatur“ aus der Entwicklungsländerforschung.

*Developmental states* sind durch vier Merkmale geprägt: erstens wird die Politik durch konservative politische Eliten dominiert, die eine autoritäre Herrschaft ausüben. Parteien, Gewerkschaften und Interessengruppen existieren nicht oder spielen eine geringe Rolle. Zweitens ist die Sozialpolitik der Wirtschaftspolitik untergeordnet. Wirtschaftliche Entwicklung ist das dominante Entwicklungsziel. Dies bedeutet allerdings nicht notwendig, dass staatliche Aktivität im Sozialsektor marginal ist. Vielmehr wird Sozialpolitik pragmatisch im Hinblick auf wirtschaftspolitische Ziele gestaltet. Dies kann eine residuale oder minimale Sozialpolitik zur Folge haben, kann aber auch zur Etablierung einer marktkonformen und marktfunktionalen

Sozialpolitik führen, vor allem in Form von Investitionen in das Bildungssystem. Drittens tritt der Staat eher als Regulierer denn als Produzent von Wohlfahrt auf. Familiäre und betriebliche Leistungen der Daseinsvorsorge sind stark ausgeprägt und werden zum Teil staatlich reguliert, während der Staat selbst wenig umverteilt und wenige Leistungen selbst erbringt. Viertens ist die Klientel staatlicher Leistungssysteme typischerweise stark fragmentiert. Verbreitet sind eigenständige Sicherungssysteme für Staatsbedienstete, für Armeeangehörige, für Kriegsoffer, für Lehrer und/oder für Bauern. Wichtige Gruppen, etwa die Bauern in der Volksrepublik China in Bezug auf die Alterssicherung, sind ganz von staatlichen Systemen ausgenommen.

Die Figur des *developmental state* weist, gerade in der letztgenannten Eigenschaft, eine gewisse Nähe zum konservativen Wohlfahrtsregime von Esping-Andersen auf. Dies gilt insbesondere für die nördlichen Länder dieser Region, die durch sozialversicherungsartige Systeme bestimmt sind (Japan, Korea).

#### *„Productivist welfare states“*

Andere Autoren (Holliday 2000, Gough 2001) sprechen in Bezug auf Ostasien von „produktivistischen Wohlfahrtsstaaten“. Dieser Begriff ähnelt dem Begriff des *developmental state*, betont jedoch stärker exogene Herausforderungen im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung. Produktivität im Hinblick auf Konkurrenzfähigkeit in einer globalen Ökonomie wird zur obersten Richtschnur der Ausgestaltung und Bemessung staatlicher Sozialpolitik. In den Beschreibungen des produktivistischen Modells zeigt sich eine Nähe zum liberalen Wohlfahrtsregime nach Esping-Andersen.

#### *Weitere Unterscheidungen*

Es gibt weitere Unterscheidungen, die zur internen Unterscheidung ostasiatischer Wohlfahrtsstaaten verwendet werden. Dies ist zum einen die Unterscheidung von *Hoch- und Niedrigausgabenländern* bzw. von Ländern mit niedrigem versus hohem HDI (*human development index*). Zweitens können *nördliche und südliche Länder* in der Region unterschieden werden, wobei die nördlichen eher Sozialversicherungsländer sind, während die südlichen, vor allem Singapur, der Idee des *provident fund* verpflichtet sind. Die Volksrepublik China ist ein Sonderfall. Oft wird sie in vergleichenden Studien nicht mitbehandelt, ihre typisierende Einordnung bleibt offen (etwa bei Hort/Kuhnle 2000). White (1998) sieht eine Annäherung an den generellen asiatischen Typus des *developmental state*.

Drittens sind *Transformationsländer*, also Länder, die sich im Übergang von einer kommunistischen in eine postkommunistische Phase befinden, von Nicht-Transformationsländern zu unterscheiden. Zudem gibt es Länder wie Laos und China, die ihrem offiziellen Selbstverständnis nach oder in Bezug auf ihr politisches System weiterhin als kommunistisch anzuse-

hen sind. In der staatssozialistischen Vergangenheit von Transformationsländern kann zum einen eine günstige Voraussetzung für die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten gesehen werden. Die ausgebaute staatliche Bürokratie, die mit ihr verknüpften Verteilereliten und die Tradition des Staatspaternalismus könnten im Sinne des Konzepts einer „Pfadabhängigkeit“ ein institutionelles Erbe darstellen, das einen Übergang zu einem modernen Wohlfahrtsstaat wahrscheinlicher macht. Die starke Staatstradition kann jedoch, wenn sie als Einschränkung wirtschaftlicher Entwicklung gesehen wird, auch zu einer Gegenbewegung führen, die eine Skepsis gegenüber ausgeprägtem staatlichen Sozialinterventionismus zum Ausdruck bringt. In der Volksrepublik China scheinen derzeit beide Richtungen, pro- wie antiwohlfahrtsstaatliche, im politischen Geschehen virulent zu sein (Leisering/Gong 2002, Leisering 2002).

### 3. Determinanten wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen

Die bisher dargestellten neueren Forschungen scheinen die Hypothese zu bestärken, dass in Ostasien sich eine Entwicklung in Richtung Wohlfahrtsstaat abzeichnet. Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Welche Faktoren führen generell zur Entstehung und Expansion von Wohlfahrtsstaaten? Und welche Probleme und Entwicklungsrichtungen sind in Zukunft zu erwarten?

Die Entstehung und Ausdehnung staatlicher Sozialpolitik ist für die westlichen Länder umfassend untersucht worden (als Überblick siehe etwa Lessenich 2000). Schon früh wurde erkennbar, dass nur integrierte Erklärungsmodelle, die einer Vielzahl zusammenwirkender Faktoren Rechnung tragen, geeignet sind, die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaats zu erklären (für ein frühes integratives Modell siehe etwa Flora 1979).

Ein erster Faktor ist die *wirtschaftliche* Entwicklung. In dem Maße, wie die Wirtschaft gewachsen ist, hat sich auch staatliche Sozialpolitik ausgedehnt. Zum einen stellt eine wachsende Wirtschaft die notwendigen Ressourcen zur Umverteilung zur Verfügung, zum anderen schafft sie auch soziale Probleme und staatliche Interventionsbedarfe. Das Bewusstsein dieser Zusammenhänge hat sich historisch allerdings erst spät gebildet (siehe Polanyi 1945). In Ostasien ist der Zusammenhang zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung im Zuge der Asienkrise bewusst geworden. Modernisierungstheoretische Erklärungsmodelle betonen das gesamte Spektrum ökonomischer und sozialer Veränderungen, vor allem Industrialisierung, Urbanisierung, Mobilisierung und demographischer Wandel. Derartige Erklärungsmodelle werden auch als funktionalistisch bezeichnet, weil die Entstehung von Sozialpolitik aus ihren Funktionen für die sozioökonomische Entwicklung erklären.

Diese Erklärungen reichen jedoch nicht aus. Hinzuzuziehen sind zusätzlich *politische* Erklärungen, die die Rolle politisch-sozialer Akteure und von Konflikten zwischen Akteuren betonen. Das konkrete Handeln von Machtgruppen wie Parteien und Gewerkschaften, und nicht der abstrakte Stand sozioökonomischer Entwicklung, entscheidet darüber, wann, in welchem Ausmaß und in welchen institutionelle Formen sozialpolitische Systeme eingeführt werden.

Das beschriebene Konzept eines *developmental state* ist ein Beispiel eines politischen Erklärungsmodells. In der historischen Entwicklung Europas wie in der aktuellen Entwicklung Asiens stellt sich insbesondere die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Weil in einer Demokratie Teilhabeansprüche der Bürger wirkungskräftiger vorgebracht werden können, kann Demokratisierung den Ausbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit fördern. Die Einführung der Demokratie in Südkorea und Taiwan in den 80er Jahren belegt dies. Generell ist die Beziehung zwischen Demokratie und Wohlfahrtsstaat jedoch vielschichtig (Rieger/Leibfried 1999). Auch autoritäre Herrscher haben einen Legitimationsbedarf. Die Einführung der Sozialversicherung durch Bismarck als „Sozialpolitik von oben“ ist das bekannteste und historisch folgenreichste Beispiel für diesen Zusammenhang.

Neben sozioökonomischen (funktionalistischen) und politischen (konflikttheoretischen) Faktoren bzw. Erklärungsmodellen sind auch *kulturelle* Einflüsse zu nennen. Die Grenze kulturalistischer Erklärungsmodelle wurde bereits im Zusammenhang der These konfuzianischer Wohlfahrtsstaaten in Ostasien in Abschnitt 2 angesprochen. Erklärungskräftiger als allgemeine kulturelle Traditionen scheinen spezifische institutionelle Traditionen, vor allem die Staatstradition, in einem Land zu sein (Gough 2001).

Die bisher genannten Faktoren bzw. Determinanten sind endogener, im Land selbst lokalisierter Art. Seit den 1980er Jahren treten jedoch *exogene* Faktoren, Einflüsse aus dem internationalen System, stärker in den Vordergrund. Am meisten diskutiert wird der Einfluss wirtschaftlicher Faktoren – Stichwort „*Globalisierung*“. Gegenüber einer ausufernden Globalisierungsdebatte wird in der neueren soziologischen und politikwissenschaftlichen Forschung betont, dass ‚Globalisierung‘ kein unmittelbarer Einflussfaktor auf nationale Sozialpolitik ist. Globalisierung wirkt wesentlich als Deutungsmuster in der nationalen Politik. Zudem ist der Einfluss wirtschaftlicher Globalisierung – Stichworte ‚Sozialpolitik als Standortfaktor‘, ‚Sozialdumping‘ – durch die jeweiligen institutionellen Strukturen eines Landes gebrochen. Unterschiedliche Wohlfahrtsregime reagieren unterschiedlich auf ähnliche weltwirtschaftliche Herausforderungen. Zudem kann ‚Globalisierung‘ auf die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik nicht nur einschränkend, sondern gerade fördernd wirken (Rieger/Leibfried 1998). Jedenfalls führt ökonomische Globalisierung nicht zu einer institutionellen Konvergenz von Wohlfahrtsstaaten.

Weitere exogene Faktoren sind politischer Natur. Anders als bei der Entstehung von Wohlfahrtsstaaten in westlichen Ländern entstehen Wohlfahrtsstaaten in Ostasien in einem internationalen Kontext, in dem es bereits zahlreiche ausgebaute Wohlfahrtsstaaten sowie einflussreiche wirtschafts- und sozialpolitisch agierende transnationale Akteure gibt. Prozesse des Wissenstransfers, des *Policy Learning* und der exogenen Steuerung nationaler sozialpolitischer Entwicklungen sind daher typisch für die Entstehung neuer Wohlfahrtsstaaten in allen drei betroffenen Weltregionen Ostasien, Lateinamerika und Osteuropa. Policy Learning findet zum einen international statt, als Lernen zwischen asiatischen und einzelnen westlichen Wohlfahrtsstaaten. Dies kann durch übernationale Zusammenschlüsse gefördert werden. So hat das 1996 gegründete Dialogforum „Asia-Europe-Meeting“ (ASEM) zuletzt auch

die Sozialpolitik als ein Betätigungsfeld entdeckt (siehe den Beitrag von \*\* in diesem Band). Zum andern spielen internationale Organisationen, vor allem die Weltbank und der internationale Währungsfond, abgeschwächt auch die International Labour Organization (ILO), eine maßgebliche Rolle beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme. Vor allem in Osteuropa hat die Weltbank in den frühen 90er Jahren stark liberal geprägte Konzepte propagiert. Schließlich gibt es innerasiatische Lernprozesse. Das japanische Modell hat, vor allem für Korea, vielfach Anregungen gegeben. Organisationen wie die Asian Development Bank (ADB) tragen ebenfalls dazu bei, kollektive sozialpolitische Lernprozesse in Asien zu organisieren.

#### **4. Behindertenpolitik in Asien – perspektivische Anwendungen der Wohlfahrtsstaatsforschung**

Was bedeuten die bisherigen Ausführungen zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung und zu neuen Wohlfahrtsstaaten für die Analyse von Behindertenpolitik in Asien? Im Folgenden sollen auf Grundlage der Länderberichte in diesem Band einige Anstöße für die Debatte gegeben werden, und zwar in Bezug auf drei Aspekte: die Entstehung und Entwicklung von Behindertenpolitik; die politische Wahrnehmung und Bearbeitung des Problems Behinderung; und schließlich die Faktoren und Entwicklungsprobleme einer Politik für Menschen mit Behinderungen.

##### *Entstehung von Behindertenpolitik*

Die skizzierten ersten Analysen zur sich abzeichnenden Entwicklung neuer Wohlfahrtsstaaten in Ostasien legen nahe, dass derzeit gute Chancen für den Ausbau staatlicher Sozialpolitik bestehen. Dies widerspricht der neoliberalen Sicht einer primär wirtschaftlich gesteuerten Entwicklung in diesen Ländern, insbesondere auch der Auffassung, dass die Asienkrise von 1997 und ihre Folgewirkungen den politischen Gestaltungsspielraum ostasiatischer Regierungen verengt habe. Allerdings ist dies nur eine allgemeine Trendaussage, die sich in unterschiedlichen Politikfeldern unterschiedlich darstellt. Wenn es stimmt, dass das ‚asiatische Wohlfahrtsmodell‘ ausgeprägte „produktivistische“ Züge trägt, also eng an wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit auf Weltmärkten orientiert ist, so wäre nur eine geringe Entwicklung von Behindertenpolitik zu erwarten. Denn Menschen mit Behinderungen gelten vielfach als wirtschaftlich „wertlos“ und können daher nur eine geringe Aufmerksamkeit von Seiten produktivistisch denkender politischer Eliten auf sich ziehen.

Allerdings sind in ostasiatischen Ländern erste größere Gesetze zum Behindertenschutz eingeführt worden (Tabelle 2). Die Tabelle zeigt, dass das Jahr der ersten größeren Gesetzgebung überwiegend in die 90er Jahre fiel. Dies ist ‚spät‘, gemessen an der beschriebenen Einführung der Sozialversicherung. Aber auch in den europäischen Ländern trat eine umfassende Behindertengesetzgebung erst spät auf.

Tabelle 2: *Erste Gesetzgebung zum Behindertenschutz in asiatischen Ländern*

<i>Land</i>	<i>Jahr des Gesetzes</i>
Südkorea	1981/89
VR China	1991
Taiwan	1980/1990
Vietnam	1998
Indonesien	1997

Quelle: Länderberichte (in diesem Band)

### *Politische Wahrnehmung und Bearbeitung des Problems Behinderung*

Soziale Probleme, so die soziologische „Theorie sozialer Probleme“, sind nicht objektiv gegeben, sondern *sozial definiert und konstruiert*. Politische, soziale und wissenschaftliche Akteure entscheiden in öffentlichen Prozessen der Meinungsbildung darüber, was als soziales Problem zu gelten hat und unter welchen Aspekten ein problematischer Sachverhalt im politischen Prozess aufgegriffen wird. Dies gilt auch und besonders für Behinderungen. Historisch sind Behinderungen und Menschen mit Behinderungen sehr unterschiedlich wahrgenommen, definiert und gedeutet worden. Das Recht ist eine Form, in der sich soziale Problemthematizierungen und Definitionen niederschlagen.

Ein wichtiges Indiz der sozialen Definition und Konstruktion von ‚Behinderung‘ in einem Land ist die offiziell angegebene Zahl der Menschen mit Behinderungen (Tabelle 3). Denn schon die Zahl von Behinderten ist nicht objektiv gegeben, sondern hängt in erheblichem Ausmaß davon ab, was in einem Land als Behinderung gilt und auch davon, wie die Zahl ermittelt worden ist. Generell gibt die Tabelle zu erkennen, dass der Anteil von Menschen mit Behinderungen in den ostasiatischen Ländern deutlich unter dem Anteil in Europa liegt, meistens unter 5 %. Erkennbar sind auch deutliche Unterschiede zwischen den asiatischen Ländern, so die höhere Zahl in der Volksrepublik China im Vergleich zu Taiwan. Offen bleibt auf dieser Ebene allerdings, inwieweit den so als behindert anerkannten Menschen auch entsprechende Hilfe zukommt.

Tabelle 3: *Menschen mit Behinderung in ostasiatischen Ländern*  
(offizielle Angaben, in % der Bevölkerung)

<i>Land</i>	Offizielle Behindertenquote
Japan	4,4 %
Südkorea	3,09 %
VR China	5 %
Taiwan	3,24 %
Vietnam	ca. 6 %
Indonesien	2,95 %
<i>Europa</i>	ca. 10 %

Quelle: Länderberichte (in diesem Band)

Die unterschiedlichen Zahlen sind wesentlich auf unterschiedliche Definitionen von Behinderungen durch einflussreiche Akteure zurückzuführen. So zählt das Sozialministerium in Indonesien nur Heimbewohner als behindert, während die UNO für Indonesien zu einer fast doppelt so hohen Zahl behinderter Menschen kommt, wenn man auch in Familien lebende, ‚versteckte‘ Behinderte mitzählt. Ein anderes Beispiel für die Definitionsabhängigkeit der Zahl liefert Korea. So ist die für 2000 gegebene Zahl, die sich aus einem Gesetz von 1999 ergibt, um 50 % höher als die für 1995 offiziell gegebene Zahl. Mit der Betonung der gesellschaftlichen Definition von Behinderung soll nicht gesagt werden, dass ‚objektive‘ Faktoren überhaupt keine Rolle spielen. Besondere Umstände, so die hohe Zahl von Opfern des Vietnamkriegs, können sich auch in einer höheren Zahl von Menschen mit Behinderungen in einem Land niederschlagen.

Definitionen von Behinderung können sich auf ‚objektive‘ Sachverhalte beziehen (was in der Kriminologie als „ätiologische“ Sichtweise bezeichnet wird) oder sie können Behinderung als ein (nicht nur, aber auch) soziales Merkmal beschreiben, nämlich als Teilhabedefizit von Personen in ihrer Gesellschaft. Die soziale Definition von Behinderung, im Unterschied zur ätiologischen, sieht Behinderung also als eine Relation zwischen Individuum und Gesellschaft, die in Bezug auf gesellschaftliche Normen als problematisch gesehen werden kann. Der Länderbericht China (in diesem Band) zeigt, dass in der Volksrepublik China Behinderung objektivistisch (ätiologisch) und nicht ‚sozial‘, also in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe, definiert wird. Zu unterscheiden sind ferner staatliche und gesellschaftliche Definitionen. Eine gesellschaftliche, vom Sozialrecht unabhängige Definition von Behinderung liegt etwa

vor, wenn Behinderung in der Bevölkerung als Schande angesehen wird. Auch kann, so teilweise in Indien, Behinderung fatalistisch als unabänderlicher Sachverhalt eingestuft werden.

Sozialpolitische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen beziehen sich zum einen auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Ein anderes großes Feld ist die soziale Sicherung. Zwei Formen können unterschieden werden: zum einen spezifische Hilfen nur für Menschen mit Behinderungen, zum anderen Maßnahmen zur Sicherung der Teilhabe behinderter Menschen an allgemeinen, nicht nur für Behinderte geschaffenen Sicherungssystemen. Strategien, die primär auf eine Steigerung der Teilhabe an allgemeinen Systemen setzen, sind nicht per se spezifischen Hilfestrategien unterlegen. Universale Systeme, die allein aufgrund der Staatsbürgerschaft individuelle Leistungsansprüche verleihen, sind typisch für sozialdemokratische Wohlfahrtsregime (s.o. Abschnitt 2) und decken Menschen mit Behinderungen automatisch mit ab. In Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften sind solche Systeme jedoch selten. Wichtig ist auch die Frage, ob es eine sozialhilfeartige Grundsicherung gibt und ob diese ‚kategorial‘, auf bestimmte Gruppen beschränkt, ist. Ein eher untypisches Beispiel einer nicht beschränkten Sozialhilfe ist die monetäre Mindestsicherung (Minimum Living Standard System, MLSS), die in der Volksrepublik China seit 1999 in allen großen Städten etabliert ist. Aber auch Sozialversicherungssysteme, die ihre Leistungen an vorgängige Beitragszahlungen knüpfen, sind nicht per se ungeeignet für Politik für Behinderte. So gibt es in Taiwan eine Volkskrankenversicherung, in der durch Beitragssubventionierung fast alle Menschen mit Behinderung abgedeckt sind (s. den Länderbericht in diesem Band).

Ein wesentlicher Aspekt der Problembearbeitung ist der *subjektive Rechtscharakter* angebotener Leistungen. Wohlfahrtsstaatlichkeit meint nicht nur Erbringung von Maßnahmen, sondern auch einen individuellen Rechtsanspruch auf diese Leistungen. Gerade Menschen mit Behinderungen wurden und werden vielfach bloß als passive Objekte und Empfänger sozialer Leistungen und nicht als autonome Akteure gesehen. Auch in der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland hat sich erst seit den 1970er Jahren ein Verständnis behinderter Menschen als Akteure entwickelt, die ein individuelles Recht auf Leistungen, Partizipation und selbstbestimmte Lebensformen (etwa betreutes Wohnen statt Heimunterbringung) haben. Herkömmliche Systeme der Armenhilfe verleihen kein Recht auf Leistungen. Das erwähnte Mindestsicherungssystem in der Volksrepublik China könnte ein Schritt in Richtung eines stärker rechtsbasierten modernen Sozialhilfesystems sein. In Taiwan, so der Länderbericht, beeinträchtigt der individuell nicht mehr überschaubare Paragraphendschungel im Behindertenrecht die Rechtswahrnehmung durch die Betroffenen.

### *Faktoren und Entwicklungsprobleme*

Generell böte das starke wirtschaftliche Wachstum in einigen ostasiatischen Ländern die Chance, Geld auch für Menschen mit Behinderungen zu verwenden. Real stehen diese Länder jedoch, wie westliche Länder, zunehmend unter dem Druck fiskalischer Knappheit. Dies ist etwa den Länderberichten für China und Vietnam zu entnehmen. In Indonesien und auf

den Philippinen kann man, wie angemerkt, am ehesten von Sozialdumping reden. Gemäß der skizzierten Erklärungsmodelle wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung (Abschnitt 3) sind jedoch neben den allgemeinen sozioökonomischen Faktoren politische Faktoren ausschlaggebend für die Entwicklung von Sozialpolitik. Hier ist insbesondere die Rolle *sozialer Bewegungen*, also hier: von Behindertenorganisationen und von ‚Stellvertretern‘, zu nennen. In Taiwan scheint der Druck dieser Bewegungen für die Gesetzgebung von 1990 von Bedeutung gewesen zu sein. Taiwan ist generell ein Beispiel für den Einfluss von Demokratisierung auf den Ausbau sozialer Sicherungsmaßnahmen (Einführung der Demokratie 1986). In der Volksrepublik spielte eine Einzelperson, nämlich Deng Pufang, der Sohn von Deng Xiaoping, der während der Kulturrevolution von den Roten Garden verletzt wurde und seitdem behindert ist, eine wichtige Rolle dabei, das Thema Behinderung in der Politik voranzutreiben.

Allerdings ist Behinderung nicht nur politisch selektiv thematisiert und definiert, sondern kann auch politisch erzeugt sein. In China ist der Verkauf gefälschter Medikamente und eine falsche Antibiotika-Gabe ein verbreiteter Grund für die Entstehung von Behinderungen. Die Ein-Kind-Politik trägt zudem dazu bei, dass das familiäre Hilfpotential für Menschen mit Behinderungen schrumpft. Behinderungen infolge von Verletzungen während des Vietnamkriegs sind ebenfalls politisch erzeugt.

Exogene Faktoren könnten eine Politik für Menschen mit Behinderungen fördern. Bei der Gründung des Dialogforums „Asia-Europe-Meeting“ (ASEM) im Jahre 1996 gehörten sozialpolitische Fragen nicht zu ihrem Themenkreis. 1998 wurde jedoch die Wohlfahrt von Kindern thematisiert, und auf dem 4. Treffen der ASEM 2002 in Kopenhagen ist Behindertenpolitik erstmals ein Thema.

Von wesentlicher Bedeutung für die Zukunft von Behindertenpolitik dürften schließlich sozio-kulturelle Faktoren sein. Die sich auch in Ostasien abzeichnende Individualisierung der Lebenspläne und Lebensstile der Menschen dürfte sich auch auf den Umgang mit Menschen mit Behinderungen auswirken. Zum einen ist damit zu rechnen, dass diese Menschen selbst verstärkt eine individualisierte Lebensführung anstreben und entsprechende Forderungen geltend machen werden. Zum anderen dürften ältere negative oder fatalistische Wahrnehmungen und Bewertungen des Behindertenproblems in Ostasien an Bedeutung verlieren. Des Weiteren dürfte Pflegebedürftigkeit, nicht nur von Behinderten, auch in Asien ein zunehmendes gesellschaftliches Problem werden. Zum einen führt eine erhöhte Lebenserwartung zu höheren Pflegebedarfen infolge einer verlängerten Lebenszeit und zu einer Zunahme von Behinderungen, die erst im höheren Alter auftreten. Zum anderen stellen soziale Dienstleistungen, hier Pflege, einen besonderen Kostenfaktor dar, dessen Wachstumsdynamik aufgrund des personellen Faktors nur begrenzt durch Rationalisierungen aufzufangen ist. Schließlich dürfte das Problem von Massenarbeitslosigkeit auch die Integration von Menschen mit Behinderungen weiter erschweren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die neuere soziologische und politikwissenschaftliche Forschung Anhaltspunkte dafür liefert, dass in den ostasiatischen Ländern so etwas wie

„Neue Wohlfahrtsstaaten“ in Entstehung begriffen sein können. Auch hier scheint sich wie zuvor in westlichen Gesellschaften, eine multidimensionale, nicht auf das Wirtschaftliche beschränkte Modernisierung zu entfalten. Insoweit kann die Entwicklung in Ostasien als Bestätigung der soziologischen Modernisierungstheorie genommen werden. Allerdings hat Modernität schon in westlichen Gesellschaften mehrere Gesichter. Gerade in Bezug auf Wohlfahrtsstaatlichkeit gibt es ein Spektrum recht unterschiedlicher normativer und institutioneller Modelle. Modernisierung beinhaltet immer auch die Entwicklung mehrerer Modernisierungspfade. Welche Moderne sich in Ostasien entwickelt, ist derzeit eine offene Frage. Jedenfalls scheint auch diese Moderne wohlfahrtsstaatlich gefärbt zu sein.

## Literatur

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.), 1996: *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London, Thousand Oakes: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1997: Hybrid or Unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state. *Journal of European Social Policy* 7: 179-189.
- Flora, Peter, 1979: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt/New York: Campus: 82-136.
- Goodman, Roger, Gordon White und Huck-Ju Kwon (Hrsg.), 1998: *The East Asian Welfare Model - Welfare Orientalism and the State*. London, New York: Routledge.
- Gough, Ian, 2001: Globalization and Regional Welfare Regimes. The East Asian Case. *Global Social Policy* 1: 163-188.
- Holliday, Ian, 2000: Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies* 48: 706-723.
- Hort, Sven E. O. und Stein Kuhnle, 2000: The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy* 10: 162-184.
- Jones, Catherine, 1993: The Pacific Challenge. In: dies. (Hrsg.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge: 198-217.
- Leisering, Lutz, 2002: Ein moderner Lebenslauf in der Volksrepublik China? Zur Generalisierbarkeit eines Forschungsprogramms. In: Burkart, Günter und Jürgen Wolf (Hrsg.): *Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen*. Opladen: Leske + Budrich: 25-40.
- Leisering, Lutz und Gong Sen, 2002: *Old-Age Pensions for Rural China? From Land Reform to Globalization*. Beijing/Manila: Asian Development Bank.
- Lessenich, Stephan, 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Jutta Allmendinger und Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.): *Soziologie des Sozialstaats*. Weinheim, München: Juventa: 39-78.
- Marshall, Thomas Humphrey, 1981 (zuerst 1972): Value Problems of Welfare-Capitalism (with Afterthought - The 'Hyphenated Society'). In: ders.: *The Right to Welfare and other essays*. London: Heinemann: 104-136.
- Pierson, Paul (Hrsg.), 2001: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl, 1945 (zuerst 1944): *Origins of Our Time. The Great Transformation*. Rev. ed., London: Gollancz.

- Rieger, Elmar und Stephan Leibfried, 1998: Welfare State Limits to Globalization. *Politics and Society* 26: 363-390.
- Rieger, Elmar und Stephan Leibfried, 1999: Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich In: Gert Schmidt und Rainer Trinczek (Hrsg.): *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Soziale Welt Sonderband 13. Baden-Baden: Nomos: 413-499.
- White, Gordon, 1998: Social security reforms in China: towards an East Asian model? In: Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon (Hrsg.): *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the state*. London, New York: Routledge: 175-197.
- White, Gordon and Roger Goodman, 1998: Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model. In: Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon (Hrsg.): *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the state*. London, New York: Routledge: 3-24.