

Einleitung

A. Einführung

Das Sozialrecht gewinnt für die Menschen im täglichen Leben zunehmend an Bedeutung, da ihre Existenz in vielerlei Hinsicht durch Sozialleistungen sichergestellt und gefördert wird. Der Einzelne bedarf deshalb des Zugangs zu Sozialleistungen, weil die Menschen heutzutage „nicht nur im Staat, sondern auch vom Staat“ leben.¹ Aus diesem Grund ist auch eine Verpflichtung des Staates zur Eröffnung des Zugangs in Betracht zu ziehen.² Wird der Zugang eingeschränkt oder versperrt, wirkt sich das entsprechend auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen für den Einzelnen aus.

Der Staat soll dafür Sorge tragen, dass den Problemen von Menschen, die sich in unterschiedlichen Bedarfssituationen befinden und deren Lebenslage bedroht ist, entgegengewirkt wird.³ Die Errichtung von Sozialleistungssystemen kann man als institutionelle Hilfe betrachten, durch die soziale Probleme externalisiert gelöst werden.⁴ Der Zugang zu Sozialleistungen kann auf der Verpflichtung zu sozialstaatlichen Aufgaben basieren oder als eine bloße Folge sozialpolitischer Entscheidungen geschaffen werden.⁵ Zu den sozialstaatlichen Forderungen zählen vor allem die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, der Schutz der freien Persönlichkeitsentfaltung, die Sicherheit gegen Wechselfälle des Lebens, der Abbau von Ungleichheiten sowie der Ausgleich besonderer Belastungen.⁶ Mit die-

1 *Eichenhofer*, Sozialrecht, 2019, S. 8; *Forsthoff*, Verfassungsprobleme des Sozialstaats, in: *Forsthoff* (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, S. 149.

2 *Reimer*, Der Staat als Türöffner, in: *Arnauld/Musil* (Hrsg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, 2009, S. 248.

3 *Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 27.

4 *Zacher*, Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts, in: *Kübler* (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984, S. 25–27; *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR, 2004, Rdnr. 77.

5 *Reimer*, Der Staat als Türöffner, in: *Arnauld/Musil* (Hrsg.), Strukturfragen des Sozialverfassungsrechts, 2009, S. 234–235.

6 *Janda*, Migranten im Sozialstaat, 2012, S. 57; *Zacher*, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 676–679; *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: *Fürst/Herzog/Umbach* (Hrsg.), FS für Zeidler, 1987, S. 573.

Einleitung

sen Forderungen ist auch die Gestaltung des Zugangs zu Sozialleistungen verbunden, soweit sie von Bedeutung für die Ausformung der einzelnen Sozialleistungssysteme sind. Für die Unterteilung des Sozialrechts in Teilsysteme ist eine eigene Systematik der Einzelsysteme entwickelt worden.⁷

Das taiwanische Sozialrecht wird in vier Sozialleistungstypen bzw. Teilsysteme unterteilt, nämlich soziale Vorsorge, soziale Hilfe, soziale Förderung und soziale Entschädigung.⁸ Die Gestaltung der rechtlichen Zugangsvoraussetzungen orientiert sich in erster Linie an der Systematik und dem Zweck des jeweiligen Leistungssystems.⁹ Für den Zugang zum Sozialversicherungssystem ist beispielsweise eine Mitgliedschaft von maßgeblicher Bedeutung, während die gleiche Voraussetzung für die anderen drei Bereiche nicht gilt. Mit Blick auf den Zweck ist die Leistungsgewährung in der Sozialversicherung von der Gewährung einer sozialen Hilfe insofern zu unterscheiden, als Erstere grundsätzlich auf den Einkommensverlust abzielt, während Letztere auf die Beseitigung der Hilfebedürftigkeit gerichtet ist.¹⁰

Die Leistungsvoraussetzungen im taiwanischen Sozialrecht basieren zwar im Grunde auf der Systematik und dem Leistungszweck, aber manche Voraussetzungen sind nicht mit der Systematik oder mit dem Leistungszweck verbunden, deren Festlegung hauptsächlich der Leistungseinschränkung oder dem Leistungsausschluss dient, so etwa der Leistungsausschluss in Kriegszeiten, der für fast alle Sozialversicherungen in Taiwan – das sind: Volkskrankenversicherung, Arbeitnehmerversicherung, Beamten- und Lehrerversicherung, Krankenversicherung für Landwirte und Nationale Rentenversicherung – gilt¹¹.

Weitere Faktoren gestalten den Zugang zu Sozialleistungen aus, in denen sich staatliche Entscheidungen über eine Begrenzung der Leistungsgewährung widerspiegeln. Im Zuge der Globalisierung ist ihre Funktion beim Zugang zu Sozialleistungen für Migranten besonders klar her-

7 Becker, Das Sozialrecht: Systematisierung, Verortung und Institutionalisierung, in: Ruland/Becker/Axer (Hrsg.), SRH, 2018, S. 57–60.

8 Lin/Shao/Hao u. a., 社會法的概念、範疇與體系 (Begriff, Umfang und System des Sozialrechts), in: Der taiwanische akademische Verein für Sozialrecht und Sozialpolitik (Hrsg.), 社會法 (Sozialrecht), 2016, S. 40–44.

9 Tsai, Taiwan Jurist 2011, S. 14.

10 Chung, 社會保險總論 (Sozialversicherung), in: Der taiwanische akademische Verein für Sozialrecht und Sozialpolitik (Hrsg.), 社會法 (Sozialrecht), 2016, S. 145.

11 Siehe dazu unten S. 100 ff, 221 f.

vorgetreten.¹² Im taiwanischen Sozialrecht gehören dazu vor allem die Staatsangehörigkeit und die Haushaltsregistrierung. Beide dienen dem Leistungsausschluss von Ausländern.¹³ Zwar ist die Sozialversicherung je nach Beschäftigungsstatus auch für Ausländer in unterschiedlichem Maße zugänglich, der Zugang zu Leistungen der sozialen Hilfe und der sozialen Förderung bleibt jedoch für Ausländer generell verschlossen.¹⁴ Daraus ist zu schließen, dass die Nachfrage nach Sozialleistungen von Ausländern in Taiwan wenig Berücksichtigung finden, obwohl die Zahl der ausländischen Bevölkerung im Inland mit knapp 1,3 Mio. beträchtlich hoch ist.¹⁵ Zu den Ausländern zählen hauptsächlich ausländische Arbeitnehmer und ausländische Ehepartner von Taiwanern.¹⁶ Die ausländischen Arbeitnehmer in Taiwan sind in zwei Gruppen, Angestellte und Arbeiter, unterteilt, wobei letztere den größeren Teil ausmachen.¹⁷ Während den ausländischen Angestellten und ihren Familienangehörigen in vielerlei Hinsicht Vergünstigungen in Bezug auf ihren Aufenthalt zustehen, wird das Aufenthaltsrecht der ausländischen Arbeiter stark eingeschränkt, zum Teil werden sie gar davon ausgeschlossen.¹⁸ Die Einschränkungen haben letztendlich Auswirkungen auf die Gewährung von Sozialleistungen. Ein

-
- 12 Davy, Überregionales und reginales Völkerrecht, in: *Davy* (Hrsg.), Die Integration von Einwanderern, 2001, S. 40–45; *Vonk*, European Journal of Social Security 2002, S. 316–317; *Hohnerlein*, ZIAS 2016, S. 47–48.
- 13 Während die Staatsangehörigkeit als Leistungsvoraussetzung in der Sozialversicherung, sozialen Hilfe und sozialen Entschädigung jeweils in § 7 NRVG, § 5 III Nr. 1 SHG und § 2 HbFRV zu finden ist, kommt die Haushaltsregierung übergreifend in allen Bereichen zur Anwendung, wie: § 5 II KVGfL in der Sozialversicherung, § 4 I SHG in der sozialen Hilfe, § 2 I Nr. 1 HLFsRV in der sozialen Förderung und § 34-1 Nr. 1 OSG in der sozialen Entschädigung.
- 14 *Pan*, 新移民與社會工作 (Migranten und soziale Arbeit), in: *Lu* (Hrsg.), 社會工作與台灣社會 (Soziale Arbeit in Taiwan), 2011, S. 278–279.
- 15 Das sind ungefähr 5% der Bevölkerung. Ende Juli 2019 belief sich die Bevölkerungszahl in Taiwan auf 23.592.598, abrufbar unter: <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346#>.
- 16 *Tsai*, Crossing the Cultural Boundary, 2019, S. 1–4.
- 17 Ende Juni 2019 belief sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer laut einer Statistik des Arbeitsministeriums auf 739.361. Davon waren 707.954 ausländische Arbeiter und 31.407 ausländische Angestellte, abrufbar jeweils unter: <https://statdb.b.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=220&cym=10606&cytm=10806&kind=21&ctype=1&funid=q13016&cycle=41&outmode=0&&compmode=0&outkind=11&fldspc=0,10,&rdm=enlczolu> und <http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212120.htm>.
- 18 Siehe dazu unten S. 81 f.

Einleitung

überwiegender Teil der ausländischen Ehepartner¹⁹ besteht aus Frauen aus Südostasien und China, die sich zu Hause der Familie widmen und den Haushalt führen.²⁰ Obwohl ihr Aufenthaltsrecht weniger eingeschränkt ist, stoßen sie angesichts ihrer Staatsangehörigkeit im Sozialrecht auf Schwierigkeiten.

B. Fragestellung

Das Sozialrecht wird in Sozialleistungssysteme untergliedert, die über eine eigene Systematik verfügen und einen bestimmten Leistungszweck verfolgen. Um einen Anspruch auf eine bestimmte Sozialleistung geltend machen zu können, müssen die gesetzlich geregelten Leistungsvoraussetzungen erfüllt werden. Insofern fungieren diese Voraussetzungen als „Wächter“ für den Zugang zu Sozialleistungen. Wie vorstehend gezeigt, kann im Sozialrecht zwischen verschiedenen Voraussetzungen unterschieden werden: zum einen denen, die sich an der Realisierung von Systemtyp und Leistungszweck orientieren; zum anderen denen, die weder systembezogen noch zweckorientiert sind, sondern die Festlegung weiterer Zugangskriterien zum Ziel haben und damit, je nach Situation, den Kreis der Leistungsberechtigten ausweiten oder einschränken.²¹

Diese Unterscheidung macht zugleich eines klar: Nämlich dass Menschen, die schutzbedürftig sind oder Bedarfe haben, aufgrund der von ihnen nicht erfüllbaren nicht systembezogenen bzw. zweckorientierten Voraussetzungen von Sozialleistungen ausgeschlossen werden können. Das Auseinanderfallen von statusbezogenen Voraussetzungen und sozialrechtlichem Schutzbedarf wirft zugleich verfassungsrechtliche Fragen auf.

19 Ende Juni 2019 hielten sich 548.952 ausländische Ehepartner in Taiwan auf, abrufbar unter: <https://www.immigration.gov.tw/5385/7344/7350/8887?alias=settledown>.

20 Chiang, Central Police University Law Review 2010, S. 287; Liao, 從全球化觀點省思平等權之意義與適用 (Überlegungen über die Bedeutung und Anwendung des Rechts auf Gleichheit im Hinblick auf die Globalisierung), in: Redaktionskommission zum Jubiläum des 70. Geburtstags von Prof. Dr. Geng Wu (Hrsg.), 政治思潮與國家法學 (Die politische Welle und das Staatsrecht), 2010, S. 419; Ma, 疆界/將屆? 受暴新住民之就業困境(Grenze? Dilemma bei der Arbeitssuche der unter häuslicher Gewalt leidenden Zugewanderten in Taiwan), in: Shih (Hrsg.), 婚姻移民人權之理論與實務 (Theorien und Praxis Menschenrechte der Migranten aufgrund von Ehe), 2012, S. 199–200; Tsay, Journals of ASEAN Studies 2015, 71, 76–77.

21 Vgl. Goodin, Utilitarianism as a public philosophy, 1995, S. 184.

Solche Leistungsausschlüsse sind zwar durch rechtliche Voraussetzungen geschaffen worden, müssen jedoch im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegen, um legitimiert werden zu können. Die vorliegende Untersuchung dient der Prüfung, ob die aufgrund von system- oder zweckfremden Kriterien geschaffenen Voraussetzungen im Sozialrecht gegen die Verfassung verstößen.

Um die Kernfrage dieser Arbeit beantworten zu können, müssen zunächst die Systematik und der Leistungszweck des Sozialrechts dargelegt werden, aus denen sich die Voraussetzungen für Sozialleistungen ergeben. Deshalb sind die konkreten Leistungsvoraussetzungen in den Gesetzen des taiwanischen Sozialrechts darzustellen sowie auf ihre Funktion hin zu analysieren und einzuordnen. Im Anschluss daran ist auf die Verfassungsgarantien einzugehen, die sich auf soziale Rechte beziehen und als rechtliche Vorgaben für den Gesetzgeber fungieren. Letztlich ist dann zu überprüfen, ob die system- und zweckfremden Leistungsvoraussetzungen mit diesen Verfassungsgarantien übereinstimmen.

C. Gegenstand und Gang der Untersuchung

I. Gegenstand der Untersuchung

Angesichts des weiten sozialrechtlichen Leistungsspektrums bedürfen die im Rahmen dieser Arbeit einbezogenen Voraussetzungen einer Beschränkung. Schließlich betreffen sie die Ausgestaltung von Sozialleistungen in vielerlei Hinsicht: von der Entscheidung, unter welchen Umständen Sozialleistungen gewährt werden, über deren Leistungsumfang, -höhe und -inhalt bis zur Leistungserbringung von Geld-, Sach- und Dienstleistungen.²²

Ganz offensichtlich ist der erste Punkt von besonderer Relevanz. Er bestimmt über die Funktion von Sozialleistungen, er ist stark von der Sozialpolitik abhängig, und seine Festlegung bedarf in einem Rechtsstaat einer speziellen gesetzlichen Grundlage.²³ Sie ist erforderlich, weil nur mit ihr die Gestaltung einer bestimmten Sozialleistung möglich ist. Vor allem spielen die Regelungen der Leistungsvoraussetzungen aus Sicht des Einzelnen eine besondere Rolle, denn sie entscheiden über das Bestehen oder

22 Chung, A Study on the Litigations of Social Insurance, in: Redaktionskommission zum Jubiläum des 70. Geburtstags von Verfassungsrichter Hua Sung Tseng (Hrsg.), *Theories & Practices of Rights Protection*, 2006, S. 699–701.

23 Hase, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich*, 2000, S. 257.

Einleitung

Nichtbestehen eines Rechtsanspruchs auf Sozialleistungen. Im Vergleich dazu spielen die Regelungen von Leistungsumfang, -höhe und -inhalt sowie der Leistungserbringung nur eine untergeordnete Rolle: Wenn den Betroffenen schon kein Anspruch auf eine Sozialleistung zusteht, erscheint zumindest aus ihrer Sicht die Diskussion über den Leistungsumfang oder die Leistungserbringung nur von geringem Belang. Aus diesem Grund nimmt diese Arbeit ausschließlich die Leistungsvoraussetzungen im taiwanischen Sozialrecht in den Fokus. Die gesetzlichen Regelungen der anderen Aspekte sind hingegen nicht ihr Gegenstand.

Auch wenn sich Leistungsvoraussetzungen naturgemäß immer auf bestimmte Sozialleistungen beziehen und dieser Zusammenhang grundsätzlich in den Blick genommen werden soll, wird die nachfolgende Analyse nicht auf jede einzelne Sozialleistung eingehen. Sie wird sich vielmehr auf allgemeine und zusammenfassende Aspekte und in diesem Sinn auf Sozialleistungssysteme konzentrieren und sich an Systembezogenheit sowie Leistungszweck der Sozialleistungen ausrichten.

II. Gang der Untersuchung

Ausgehend von der Fragestellung (oben B.) untergliedert sich die Arbeit in zwei Hauptteile, zum einen bezogen auf die Analyse der Voraussetzungen der Sozialleistungen, zum anderen auf die Herausarbeitung der Verfassungsgarantien. Die im ersten Teil behandelten Leistungsvoraussetzungen in taiwanischen sozialrechtlichen Gesetzen können auf diese Weise im zweiten Teil anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft werden.

Im ersten Teil wird bei einer allgemeinen Systematisierung von Sozialleistungstypen angesetzt. Zunächst ist den bestimmten Leitsätzen zur Gestaltung des Sozialrechts nachzugehen, aus denen sich die Systematik der Teilsysteme ableiten lässt. Die Ermittlungen konzentrieren sich anschließend auf das jeweilige Teilsystem unter Betrachtung des Zweckes der Sozialleistungen. Anhand der Systematik bzw. des Leistungstyps und des Leistungszwecks ist festzustellen, welche Leistungsvoraussetzungen jeweils in der sozialen Vorsorge, der sozialen Hilfe, der sozialen Förderung und der sozialen Entschädigung als systembezogen und zweckorientiert anzusehen sind. Bevor darauf aufbauend auf die einzelnen Leistungsvoraussetzungen in den einschlägigen sozialrechtlichen Gesetzen eingegangen werden kann und diese im Hinblick auf ihre Funktion unterschieden werden können, wird ein Überblick über das taiwanische Sozialrecht mit den für

die Leistungsvoraussetzungen relevanten arbeits- und ausländerrechtlichen Regelungen gegeben. Auf dieser Basis kann eine Überprüfung der einzelnen Gesetze vorgenommen werden, um die Leistungsvoraussetzungen im taiwanischen Sozialrecht, die nicht system- oder leistungszweckorientiert sind, zu identifizieren.

Der zweite Hauptteil beginnt mit einer Darstellung der Vorgaben, die nach der taiwanischen Verfassung für soziale Rechte gelten. Dazu zählen das Sozialstaatsprinzip und der Grundrechtsschutz als die zwei wichtigsten verfassungsrechtlichen Garantien. Im Anschluss daran wird auf das internationale Recht als Garantie für die sozialen Rechte eingegangen, das jedoch in Taiwan im Gegensatz zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben eine geringere Rolle spielt. Schließlich wird die Verfassungsmäßigkeit der vorher als potentiell problematisch herausgearbeiteten Leistungsvoraussetzungen – also der Voraussetzungen, die weder systembezogen noch zweckorientiert sind – überprüft. Als Prüfungsmaßstab gelten die verfassungsrechtlichen Garantien. Diese Prüfung wird grundsätzlich hinsichtlich der sozialen Vorsorge einerseits und der sozialen Hilfe, sozialen Förderung und sozialen Entschädigung andererseits getrennt vorgenommen, ausgehend von der vorstehend erwähnten Annahme, dass es Zusammenhänge zwischen der Finanzierung, den Zugangsvoraussetzungen und dem verfassungsrechtlichen Schutz gibt. Soweit Leistungsvoraussetzungen den Verfassungsgarantien zuwiderlaufen, folgt daraus ihre Verfassungswidrigkeit.