

Oskar Weggel

Asien im Jahre 2050

Versuch einer virtuellen Umrißbestimmung

Teil 4: Der Mitteleinsatz

Abschnitt 3: Sozialstrategische Perspektiven

Gliederung:

- 4.3 Die soziale Frage
- 4.3.1 Zum Einstieg: Asien - der sozialpolitische Antipode Deutschlands
- 4.3.2 Die soziale Vorstellungswelt der Tradition
- 4.3.2.1 Implizite Sozialpolitik
- 4.3.2.2 Eigenverantwortung ja - aber auch Subsidiarität und Solidarität?
- 4.3.2.3 Die soziale Frage meldet sich zu Wort
- 4.3.3 Soziale Herausforderungen im modernen Asien
- 4.3.3.1 Einkommensentwicklung: Die BIP-Komponente
- 4.3.3.2 Menschliche Entwicklung: Die HDI-Komponente
- 4.3.4 Alternatives Antwortverhalten der modernen asiatischen Sozialpolitik
- 4.3.4.1 Variante 1: Versuche, der sozialen Probleme mit revolutionären Mitteln Herr zu werden
- 4.3.4.2 Variante 2: Der sozialreformerische Weg
- 4.3.4.2.1 Japan
- 4.3.4.2.2 Das reformerische China
- 4.3.4.2.3 Sozialpolitik - unter „ferner liefen“
- 4.3.5 Der moderne asiatische Weg: Laborieren mit zwei sozialpolitischen Hauptsträngen
- 4.3.5.1 Strang 1: Sozialpolitik via Wachstum + Stabilisierung
- 4.3.5.1.1 Wachstumsförderung als Sozialpolitik
- 4.3.5.1.1.1 Wachstum, das Beschäftigung schafft
- 4.3.5.1.1.2 Wachstum, das auch Mitbestimmung zuläßt
- 4.3.5.1.1.3 Wachstum, das gerecht verteilt wird
- 4.3.5.1.1.4 Wachstum, das kulturadäquat ist
- 4.3.5.1.1.5 Wachstum, das nachhaltig ist
- 4.3.5.1.2 „Ordnung und Stabilisierung“ als Sozialpolitik
- 4.3.5.1.3 Ist die Globalisierung Gift für die Sozialpolitik?
- 4.3.5.2 Strang Nr.2: Armutsbekämpfung
- 4.3.5.2.1 „Armut“ unter Monetär-, Grundbedürfnis- und HPI-Aspekten
- 4.3.5.2.2 China als Protagonist von Armutsbekämpfungsprogrammen
- 4.4 Zukunftsdimensionen
- 4.4.1 Der Problemberg wächst
- 4.4.1.1 Entweder Bevölkerungsexplosion...
- 4.4.1.2 ...oder „Überalterung“
- 4.4.1.3 Korrelation zwischen Lebenserwartung und Durchschnittseinkommen
- 4.4.2 Doch keine westlichen Lösungsmuster...
- 4.4.2.1 Ursache 1: Das andere Menschenbild
- 4.4.2.2 Ursache 2: Finanzierungsengpässe
- 4.4.3 ...sondern autochthone Strategien

4.3

Die soziale Frage

4.3.1

Zum Einstieg: Asien - der sozialpolitische Antipode Deutschlands

Kaum ein anderes sozialpolitisches Umfeld eignet sich besser für einen Vergleich mit „Asien“ als das deutsche - aber keineswegs deshalb, weil es Gemeinsamkeiten aufwiese, sondern weil es, ganz im Gegenteil, scharfe Kontrastbilder liefert.

Drei Eigenschaften sind für Deutschland besonders kennzeichnend, nämlich der Stellenwert, die Machart und nicht zuletzt die Größenordnungen der Sozialpolitik:

Was erstens den Stellenwert anbelangt, so kann man im deutschen Kontext getrost von einem Primat der Sozialpolitik sprechen. Diese Vorrangigkeit kommt besonders prägnant zum Ausdruck, wenn etwa die Autoren Henzler/Späth drei Varianten moderner Wirtschafts- und Sozialpolitik vorstellen und dabei zwischen dem „Individualkapitalismus nordamerikanischer Prägung“, dem „korporativen Kapitalismus Asiens“ und dem „Solidarkapitalismus kontinentaleuropäischer Ausprägung“ unterscheiden, wobei die USA, Japan und die Bundesrepublik Deutschland jeweils als Protagonisten in Erscheinung treten.¹

Werde das Management der USA hauptsächlich nach der Optimierung der Aktienkurse und dasjenige Japans im wesentlichen nach der Maximierung von Marktanteilen der sechs großen Industriekonglomerate/*keiretsu* bewertet, so habe sich das deutsche Management vor allem anhand gelungener Interessenabgleichungen zwischen Kapitaleignern und Belegschaft zu bewähren. Die Neigung, sich der sozialen Verpflichtung zu stellen und die Überlegungen am Gemeinwohl zu orientieren, seien historisch bedingt - Stichworte: Karl Marx und Weimarer Zeit.² Zwar mögen Konstrukte der hier vorgelegten Art bewußt überzeichnet sein, doch loten sie die divergierenden Tendenzen genügend aus, um vor allem heuristisch fruchtbar zu sein.

Auch bei der Machart der Sozialpolitik zeigen sich scharf ausgeprägte Gegensätze. Als durch und durch „juristisch“ angelegte politische Kultur zeigt Deutschland auch im Bereich der Sozialpolitik eine Neigung, überaus „gründlich“ zu sein und Gesetze sowie Institutionen bis ins Filigran hinein auszugestalten. Die Regelungswut begann hier bereits mit der Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks und setzte sich mit verstärkter Energie nach Erlass jenes Artikel 20 GG fort, der 1949 den „sozialen Bundesstaat“ verankerte. In einer ersten Phase ergingen Regelungen über Kriegshinterbliebene, Heimkehrer und Flüchtlinge, über Tarifautonomie, Betriebsverfassung, Koalitionsfreiheit und Verbändewesen sowie über Sozialgerichtsbarkeit, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Kündigungsschutz, Mutterschutz und Heimarbeiterfragen, um hier nur einige Beispiele anzuführen. Es folgten Gesetze über Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, die sodann - im Zeichen der aufkommenden „Wirtschaftswunderjahre“ - noch durch Regeln-

¹Herbert A. Henzler, Lothar Späth, *Sind die Deutschen noch zu retten? Von der Krise in den Aufbruch*, München 1993, S.105.

²Ebd., S.113 f.

gen über Absicherungen im Gesundheits-, Ausbildungs-, Einkommens- und Altersbereich ergänzt wurden. Um den Perfektionismus auf die Spitze zu treiben, sollte sogar ein integriertes Sozialgesetzbuch erlassen werden, das am Ende allerdings ein Torso blieb. Erst in den 80er Jahren rückten dann, Hand in Hand mit der Verknappung von Haushaltsmitteln, vor allem aber im Zusammenhang mit der deutschen Einheit, Kostendämpfungsgesichtspunkte in den Vordergrund, die von zunehmenden Zweifeln darüber begleitet waren, ob der Sozialgeber bisher nicht zuviel des Guten getan und die Belastbarkeit der Wirtschaft bis an den Rand ausgereizt habe.

Auch bei den quantitativen Dimensionen hat Deutschland ein unverkennbares Profil entwickelt, indem es die Sozialquote, d.h. den am BIP gemessenen Anteil der Sozialversicherungsleistungen, auf immerhin 24,7% hochschraubte, während sich die USA im gleichen Zeitraum (1993) mit 10,5% und Japan mit 11,5% begnügten.³

Vorrangigkeit der sozialen Überlegungen, überscharfe und explizite Konturierung sowie hohe materielle Dotierung - dies sind also die drei Haupttendenzen im deutschen Sozialsystem.

Überblendet man nun „Asien“ mit dieser deutschen Folie, so werden die Unterschiede auf Anhieb sichtbar:

Erstens einmal steht in den asiatischen Staaten nirgendwo die Sozialpolitik an erster Stelle. Vielmehr gilt hier - ungeachtet aller sonstigen Differenzen - doch das gemeinsame Postulat, daß das Soziale aus dem gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang nirgends herausgesägt und als Materie sui generis behandelt wird; vielmehr soll die „soziale Frage“ im Rahmen einer umfassenden Ordnungungs- und Proportionierungspolitik *implizit* mitbehandelt werden. Gelungene Sozialpolitik tritt hier m.a.W. als Resultat politischer Stabilität und angemessener wirtschaftlicher Proportionen zutage! Manchmal gewinnt der außerasiatische Beobachter den Eindruck, als seien asiatische Regierungen geradezu bestrebt, das Wort Sozialpolitik möglichst nicht in den Mund zu nehmen.

Zweitens läßt sich nirgends in Asien, nicht einmal in Japan, ein gesetzgeberisches oder institutionelles Rahmenwerk ausmachen, das den feinnervigen deutschen Gegebenheiten auch nur von ferne vergleichbar wäre.

Nicht zuletzt aber käme es wohl kaum einer asiatischen Regierung in den Sinn, den sozialen Bereich ähnlich großzügig zu alimentieren, wie es im deutschen Kontext geschieht. So liegt die Sozialquote im wohlhabenden Singapur beispielsweise bei gerade einmal 7,2%, in Sri Lanka bei 2,5%, in Südkorea bei 2,3% und in Indien gar nur bei 0,3%.⁴ Die chinesische SQ ist zwar nicht bekannt, dürfte sich aber zwischen dem indischen und dem singapurischen Niveau, also bei rund 2% bewegen; verglichen mit Deutschland (24,7%!) jedenfalls scheinen sich all diese Länder auf einem anderen Planeten zu befinden!

Da die Drachen- und Tigerstaaten bereits Mitte der 90er Jahre erstmals die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu spüren bekommen haben, und da ihnen das Studium westlicher Sozialsysteme verrät, wie dämpfend sich hohe Sozialausgaben auf das Wirtschaftswachstum auswirken können, dürfte die Versuchung, die

Sozialquote zu erhöhen und der sozialen Frage noch mehr Aufmerksamkeit zu schenken als bisher, nicht gerade groß sein.

Auch im 21. Jh. dürfte die - ja bereits durch die Tradition bestätigte - Tendenz fortbestehen, Sozialpolitik weitgehend mit Wirtschafts- und Ordnungspolitik gleichzusetzen, Leistungspolitik hauptsächlich auf Infrastruktureinrichtungen zu beschränken, im übrigen aber einer expliziten Wohlfahrtspolitik so weit wie möglich aus dem Wege zu gehen. Vermutlich setzt der Staat gegenüber den Familien auch in Zukunft seine mehr oder weniger parasitäre Haltung fort: wie schon in der Tradition erwartet er von ihnen, daß sie Kinder hervorbringen und sie der Gesellschaft zur Verfügung stellen - also m.a.W. eine weitgehend unentgeltliche Kapitalbildung leisten; soweit sich Regierungen überhaupt um Kinder kümmern, geschieht es eher im Sinne von Familienplanung als von Unterstützung durch Kindergeld.

4.3.2

Die soziale Vorstellungswelt der Tradition

4.3.2.1

Implizite Sozialpolitik

Je nachdem, ob auf soziale Fragen implizit oder eher explizit geantwortet wird, kommen „Stabilität“, Erziehung, Gesundheitspolitik und Betreuung als umfassendes Ganzes *oder* aber Einzeltherapien ins Spiel, tritt als Adressat die Bevölkerung insgesamt *oder* aber eine bestimmte Klientel in den Vordergrund und erfolgt die Betreuung *ex ante oder* aber eher *ex post*.

Damit aber tauchen drei markante Unterschiede auf, die sozialpolitische Systeme am Ende so verschieden voneinander aussehen lassen, als stammten sie von jeweils anderen Planeten.

Was Asien anbelangt, so folgen die meisten der dortigen Staaten dem *impliziten*, also ganzheitlichen Kurs, und nur wenige, darunter Japan und die vier Drachenstaaten, haben jenen Weg der sozialpolitischen Spezialisierung einzuschlagen versucht, wie er, sozialhistorisch gesehen, von Deutschland seinen Ausgang genommen hat, vor allem in Form der Sozialversicherungsgesetzgebung Bismarcks am Ende des 19. Jh.

Aber auch diese wenigen Protagonisten waren Spätkömmlinge, insofern sie die Idee der Sozialversicherung zumeist erst nach dem Zweiten Weltkrieg aufgegriffen haben, allen voran wiederum Japan.⁵

4.3.2.2

Eigenverantwortung ja - aber auch Subsidiarität und Solidarität?

Bis dahin hatte die Tradition den Ton angegeben, wie sie in den Bauern- und Hirtenkulturen des Kontinents seit unvordenklichen Zeiten verankert war.

Während in den westlichen Industriestaaten die Sozialsysteme mehr oder weniger durchgängig den drei Grundprinzipien der Eigenverantwortung, der Subsidiarität und der Solidarität gehorchen, wobei die Akzente über die Grenzen der einzelnen Staaten hinweg höchst unterschiedlich gesetzt zu werden pflegen, war das traditionelle

³UNDP 1997, a.a.O., S.242.

⁴UNDP 1997, a.a.O., S.216 f.

⁵Vergl. dazu im einzelnen C.a., 1997/5, S.459 f.

Asien fast nur dem Eigenverantwortungs- und allenfalls noch dem Subsidiaritäts-Prinzip gefolgt, während Solidaritätsgesichtspunkte, also Hilferwägungen, die über den Bereich der Verwandtschaft oder der Dorfgemeinschaft hinausgingen, kaum eine Rolle spielten.

Ganz in diesem Sinne waren es im traditionellen Asien die Familie - oder, wenn es hoch kam, das Dorf, die Nachbarschaft und die Zunft - die dafür zu sorgen hatten, daß ihre Mitglieder mit dem Nötigsten (Nahrung, Kleidung, Wohnung) versorgt wurden und überdies eine Ausbildung erhielten, die es ihnen ermöglichte, einem handwerklichen, kommerziellen oder bäuerlichen Gewerbe nachzugehen. In den konfuzianischen Gesellschaftsordnungen waren hier vor allem die Familie, der großfamiliäre Clan und die hauptsächlich in Südchina mit einem Clan häufig identische Dorfgemeinschaft aktiv geworden, indem sie nicht nur die Eigenversorgung selbst in die Hand nahmen, sondern das Erwirtschaftete, wenn nötig, notfalls auch mit eigener Kraft verteidigten, und sei es notfalls mit milizionären Mitteln.

Auch im Bereich der hinduistischen Gesellschaft, die der Großfamilie einen vielleicht noch höheren Stellenwert beimaß als das Reich der Mitte, wurde „soziale Sicherung“ in erster Linie von den Primärverbänden geleistet - und zwar ebenfalls im Geist der Eigenverantwortung.

Ergänzt wurde das autarke Muster durch das dem Kastenprinzip und seinen Arbeitsteilungsvorstellungen entsprechende Jajmani-System,⁶ nicht zuletzt aber auch durch das in der traditionellen Hindugesellschaft ausgeprägte Prinzip der Mildtätigkeit, das dem Alleinheitsdenken („reich oder arm: das alles bist DU!“) entsprang, und das, nebenbei bemerkt, auch dazu geführt hat, daß Bettelerei zu einem in der hinduistischen Gesellschaft a priori geduldeten Haupterwerbszweig werden konnte.

Wohlhabenheit und Armut wurden in aller Regel als vorgegeben - und damit als unausweichlich - akzeptiert, sei es nun, daß sie als Folge der unerforschlichen Ratschlüsse Allahs, d.h. als „Kismet“, sei es, daß sie als Konsequenzen des in der vorangegangenen Existenz verfehlten Karma oder daß sie als Teil jenes Kastenschicksals begriffen wurden, das hinzunehmen oberste Pflicht eines Hindu war. Lediglich die konfuzianischen Gesellschaften fühlten sich deterministischen Zwängen dieser religiösen Art weniger stark ausgeliefert, so daß Armut dort nur selten einfach hingenommen, sondern in aller Regel aktiv bekämpft wurde.

Bei aller Verschiedenheit im Denkansatz war den Gesellschaften Asiens am Ende aber doch wiederum die Erkenntnis gemeinsam, daß die optimale Sozialversicherung in einer weitverzweigten Familie bestand, vor allem in einer möglichst großen Zahl von Söhnen. *Fu-lu-shou-zi* - Glück, Reichtum, langes Leben und Söhne - lautete denn auch die Hauptwohlstandsformel im säkular ausgerichteten China!

Da die Gesellschaften fast durchwegs ständisch aufgebaut waren, die Geburt also in aller Regel darüber entschied, wo man hingehörte, nämlich in die Bauernschaft, in die Handwerkerschaft oder in eine zur Führung berufenen Schicht/Kaste, bedurfte es auch keiner besonderen

Zuordnungsgesetzgebung - von Zuteilungsregeln ganz zu schweigen.

Staatshilfe pflegte, wo es sie überhaupt gab, in aller Regel erst dort - also: „subsidiär“ - einzusetzen, wo das Gleichgewicht des Ganzen aus den Fugen zu geraten drohte, wobei die Bürokratie meist mit zwei Hauptinstrumenten arbeitete, nämlich direkt und kurzfristig mit der Verteilung von Nahrungsmitteln aus den öffentlichen Getreidespeichern, indirekt und langfristig aber mit der Wiederherstellung von Gleichgewichten, sei es, daß in Notzeiten konjunkturbelebende öffentliche Aufträge vergeben, sei es, daß Beamte jetzt verschärft auf Korruption überprüft oder daß Antiluxusmaßnahmen neu in Erinnerung gerufen wurden.

Solche Maßnahmen als Erscheinungsformen von „Solidarität“ zu bezeichnen, wäre aber wohl kaum angemessen; vielmehr gehörten sie zum Instrumentarium des (von Menzius so bezeichneten) *yangmin* (wörtl.: „Ernährung des Volkes“), das als Ausdruck väterlicher Fürsorge der Beamtschaft gegenüber den „Kindern“ verstanden wurde und mit dessen Hilfe man übrigens auch auf jene „Himmelszeichen“ zu antworten versuchte, die, weil sie ja auch in Form sozialer Mißstände aufleuchten konnten, auf keinen Fall unbeachtet bleiben durften, sollte es nicht zu einem „Mandatsverlust“ der Bürokratie, vor allem aber der herrschenden Dynastie kommen.

Und wie stand es mit Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzipien bei den theravadabuddhistischen und den malaio-islamischen Gesellschaften?

In beiden Kulturbereichen war das Almosengeben bekanntlich weit verbreitet: Ohne Unterstützung durch die Laien wäre beispielsweise der Sangha, das theravadabuddhistische Mönchtum, unmöglich (gewesen). Mönche leben von milden Gaben der Gläubigen: Wer ihre Reisschale füllt, erhält dafür Karma. Dasselbe gilt, wenn auch in geringerem Maße, für milde Gaben an Laien. Selbst buddhistische Könige (und übrigens auch moderne Regierungen!) haben die Möglichkeit, sich „Verdienste“ zu erwerben, wenn sie Wohlfahrtspolitik betreiben und es den Laien dadurch ermöglichen, daß sie sich dem Wesentlichen, nämlich der Versenkung widmen können und sich nicht durch tägliche Plackerei aufreiben - und durch Arbeit ablenken lassen - müssen. Dies zumindest war die Grundlage des bereits erwähnten Ashoka-Laienbuddhismus, der auch heute noch in der Erinnerung gläubiger Buddhisten, nicht zuletzt auch in den Diskussionen um die Vereinbarkeit von Buddhismus und Marxismus lebendig geblieben ist.

Im Islam bildet das Almosengeben („Zakat“) einen der fünf „Grundpfeiler“ der islamischen Pflichtenlehre.

Wollte man den Begriff „Solidarität“ im vorliegenden Zusammenhang unbedingt verwenden, so paßte er noch am ehesten in den islamischen Kontext, da die Einrichtung des Zakat mit „Bruderschafts“-Verbindungen zwischen den Gläubigen begründet wird.

Bereits beim Theravadabuddhismus aber wäre ein solches Solidaritätskonstrukt abwegig, da der „andere“, den man zu unterstützen glaubt, als selbständiges Subjekt ja gar nicht existiert, sondern - kraft Vorgaukelung durch *maya* - nur zu existieren scheint. Leben ist nach den Lehren Buddhas Leiden - und einer der Gründe für dieses Leiden besteht ja gerade in der Täuschung über die Substanz-

⁶Dazu C.a., 1997/5, S.458.

haftigkeit eines Ich, eines anderen, eines Glücksgefühls oder aber einer wie auch immer gearteten sozialen Wirklichkeit. Die einzige konsequente Haltung, die in dieser Situation gerechtfertigt erscheint, ist das „Mit-Leiden“. Milde Gaben laufen unter diesen Umständen auch gar nicht darauf hinaus, das Leid eines „anderen“ zu mindern, sondern sich selbst Karma - und damit eine bessere Ausgangsposition für die nächste Existenz - zu schaffen.

Allerdings gäbe es *einen* Ansatzpunkt für die politische Elite, Sozialpolitik am Ende doch noch solides buddhistisches Fundament zu stellen, indem nämlich soziale Aufgaben als Chance begriffen würden, Karma auf sich zu vereinigen. Dies wäre eine Haltung, die von jedem Gläubigen auf der Stelle begriffen - und durch entsprechendes Wahlverhalten honoriert würde! Man wundert sich, daß von diesen Begründungszusammenhängen bisher so wenig Gebrauch gemacht worden ist!

4.3.2.3

Die soziale Frage meldet sich zu Wort

Bereits zu Beginn des 19. Jh. waren hinter der traditionellen Schauseite sozialer Autarkie die ersten großen Fragezeichen aufgetaucht. Medizinische Errungenschaften und neue Produktionsmethoden, die mit dem Vordringen des westlichen Kolonialismus einhergegangen waren, hatten dafür gesorgt, daß das Bevölkerungswachstum explodierte und daß gleichzeitig frühindustrielle Zentren entstanden, in denen die Grundrisiken des menschlichen Lebens wie Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit auf besonders häßliche Weise in Erscheinung traten, weil es hier an den im vertrauten Dorf sowie in der traditionellen städtischen Nachbarschaft so selbstverständlichen Auffangnetzen fehlte - vor allem in Hafens- und „Vertrags“-Städten wie Hongkong, Shanghai, Tianjin, Batavia, Kalkutta, Bombay, Singapur, Rangun, Manila oder Georgetown.

In all diesen neuen, von den Kolonialmächten mitgeprägten Zentren, war es zu einer schnellen Auflösung ständischer Strukturen durch gesellschaftliche Neubildungen sowie zu einem Abrücken vom Bauernhof und vom Dorfleben gekommen.

Die von Krankheiten, Unfällen oder Altersrisiken in der neuen Umgebung bedrohten Menschen beantworteten die auf sie zukommenden Herausforderungen zunächst einmal auf höchst traditionelle Weise, indem sie beispielsweise zusammenrückten und sich gegenseitig unter die Arme griffen. Besonders eindrucksvoll wurde diese Kunst der Selbsthilfe von den vor allem während des 19. Jh. entstandenen Auslandschinesengemeinden in Südostasien vorexerziert, wo sich die Zuwanderer nach „Gemeinsamkeits“- (*tong*) Kriterien wie gemeinsamer Familie, gemeinsamem Clannamen, gemeinsamem Dorf, gemeinsamem Dialekt oder gemeinsamer Provinz zusammenschlossen und schon bald Sozialnetzwerke zu knüpfen begannen, die mit den Wirtschaftsnetzen eng verbunden waren und die sich häufig um einen gemeinsamen Tempel herum entwickelten; Hand in Hand damit entstanden auch Geheimgesellschaften, die anfangs Verteidigungszwecken dienten und die erst später, als die ursprüngliche Schutzfunktion entbehrlich zu werden begann, in Verbindungen mit kriminellen Anstrich degenierten.

Aber auch bei den „Söhnen der Erde“ bildeten sich (in Malaya oder in Niederländisch-Indien) neue Formen der Notorganisation heraus, sei es, daß die islamischen Kaufleute sich gegen die ausländische Konkurrenz zusammenschlossen, sei es, daß es zu Bapak/Anak („Vater/Kind“)-Beziehungen kam, wie in Niederländisch-Indien,⁷ sei es, daß, wie auf den Philippinen, „Barcadas“ (wörtl.: „Schiffsbesatzungen“) entstanden, die sich aus Personen gleicher Interessenrichtung rekrutierten oder sei es, daß sich in Südasien, z.B. im westbengalischen Kalkutta, Seilschaften unter der Führung einzelner Paramanic (Patrone) herausbildeten.⁸

Erst im 20. Jh. wurden diese traditionsorientierten Selbstschutzmechanismen nach und nach durch modernere Formen der Selbstorganisation ersetzt, die jetzt zunehmend aus dem Westen kamen, und die sich auf zwei Grundspielformen reduzieren lassen, nämlich auf sozialrevolutionäre und auf sozialreformerische Varianten.⁹

Die hier angestellten Überlegungen sollten deutlich gemacht haben, daß Solidaritätsgesichtspunkte im traditionellen Asien so gut wie keine Rolle gespielt haben - und daß sie deshalb auch in einer künftigen Sozialpolitik nur Randerscheinungen bleiben dürften.

4.3.3

Soziale Herausforderungen im modernen Asien

4.3.3.1

Einkommensentwicklung: Die BIP-Komponente
Licht- und Schattenseiten bestimmen auch das soziale Bild des modernen Asien, wobei die hellen und die dunklen Flecken höchst ungleich über die Landkarte verteilt sind.

Was zunächst die Einkommenssituation anbelangt, gehört der Gesamtkontinent nach den Kriterien der Weltbank¹⁰ zwar zu jener „Kategorie 4“, deren Bild durch Volkswirtschaften mit einem durchschnittlichen BIP pro Kopf unter 695 US\$ gekennzeichnet ist. Was jedoch die Wachstumsraten anbelangt, so können sich mit Ländern wie China, Vietnam, Thailand, Indonesien, Taiwan, Südkorea und Indien in anderen Erdteilen mittlerweile nur noch Spanien, Irland, die Türkei, Nigeria, Chile und Uruguay (mit jeweils über 3% BIP-Wachstum) messen.

Wengleich ferner der Einkommensabstand zwischen „Reich und Arm“ weltweit gesehen erhalten bleibt, ja sich teilweise noch vergrößert, beginnt er sich zwischen den meisten asiatischen Entwicklungsländern auf der einen und den Industrieländern auf der anderen Seite langsam aber unaufhörlich zu verringern. Daß dieser Trend, der mit rascher Modernisierung einhergeht, übrigens durchaus langfristig angelegt ist, läßt sich nicht nur den gegenwärtigen Wachstumsgeschwindigkeiten, sondern noch drei weiteren, auf Modernisierung hindeutenden Indikatoren entnehmen, nämlich dem rasch abnehmenden Anteil der Landwirtschaft, dem zunehmenden Anteil der Exporte und dem bemerkenswert hohen Anteil der Investitionen am BIP:

⁷Dazu Weggel, Die Asiaten, a.a.O., S.74 m.N.

⁸Ebd., S.75 f.

⁹Dazu Näheres unten 4.3.4

¹⁰The World Bank Atlas 1995, Washington D.C. 1994, S.3 ff.

- Der Anteil der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung spielt in Ländern wie Japan, Brunei, Hongkong und Singapur so gut wie keine Rolle mehr: liegt er doch in Hongkong und Singapur bei 0%, in Brunei bei 3% und in Japan bei 2%. Zur Kategorie 2 (6-9%) gehören Südkorea und Taiwan, zur Kategorie 3 (10-19%) Thailand, Indonesien und Malaysia, zur Kategorie 4 (20-29%) die Philippinen, Vietnam, China, Pakistan und Sri Lanka und zur Kategorie 5 (30% und mehr) Indien, Bangladesh, Nepal, Bhutan, Birma, Laos und Kambodscha.

- Anteil der Exporte am BIP: Zur Spitzengruppe (Kategorie 1) gehören in Asien Malaysia, Thailand, Brunei und Papua-Neuguinea, deren Ausfuhren über 35% zum BIP beitragen. Sie haben damit ein ähnliches Expansions-, aber auch Abhängigkeits-Niveau erreicht wie die Niederlande, Dänemark, die Schweiz, Österreich, Norwegen und Rußland. Zur Kategorie 2 (25-34%) lassen sich Südkorea, Taiwan, Vietnam, die Philippinen und Indonesien rechnen - zur gleichen Gruppe also, der u.a. auch Deutschland und Kanada angehören. Zur Kategorie 3 (20-24%) zählen China, Nepal und Laos, zur Kategorie 4 (10-19%) Japan, Indien, Pakistan, Bangladesh und Kambodscha, zur Gruppe 5 (weniger als 10%) Myanmar.

- Und der Anteil der Investitionen am BIP? Bemerkenswerterweise gehören gerade hier die meisten asiatischen Staaten zu den Weltspitzenreitern: Zur Gruppe 1 (mit Investitionsanteilen von 30% am BIP und mehr) zählen China, Japan, Südkorea, Taiwan, Thailand, Malaysia und Indonesien, zur Gruppe 2 (25-29%) Indien, zur Gruppe 3 (20-24%) Pakistan, Nepal, Vietnam, die Philippinen und Neuguinea (auf gleicher Höhe wie Deutschland und Frankreich!), zu Gruppe 4 (15-19%) die Mongolei und Kambodscha (entsprechend den meisten Ländern der EU, USA und Kanada) und zur Schlußgruppe (mit weniger als 15%) Laos, Myanmar und Bangladesh.¹¹

Alle drei hier genannten Kriterien wirken sich im allgemeinen positiv auf die Einkommensentwicklung aus, könnten langfristig allerdings in einigen Bereichen, vor allem bei der Exportabhängigkeit, auch Rückschläge mit sich bringen.

Allerdings gibt es beträchtliche Abstufungen zwischen den einzelnen Ländern. Nur Japan, das Erdölsultanat Brunei sowie Taiwan, Hongkong und Singapur gehören in Asien beispielsweise zu den Ländern mit „hohem“ Einkommen von über 8.500 US\$. Malaysia zählt zur Kategorie 2 (2.500 - 8.500), Thailand, Indonesien und die Philippinen zu Kategorie 3 („lower-middle-income“ zwischen 700 und 2.500 US\$), der zahlenmäßig überwältigende „Rest“ aber zur unteren Einkommensgruppe.

4.3.3.2

Menschliche Entwicklung: Die HDI-Komponente
Bisher war hauptsächlich von der Einkommenssituation die Rede. Wie aber ist es um die „HD“-Entwicklung, vor allem um die Kernkriterien Lebenserwartung, Kindersterblichkeit und Ausbildung bestellt?

Pauschal betrachtet haben sich die Verhältnisse hier seit der Nachkriegszeit in allen Entwicklungsländern erstaunlich verbessert, nicht zuletzt auch in Asien. Die

Weltbank¹² bezeichnet die hierbei erzielten Errungenschaften als eine der „bisher weitgehend unbesungenen Erfolgs-stories in der Menschheitsgeschichte“.

So hat sich beispielsweise die Lebenserwartung beträchtlich verlängert. Zu Kategorie 1 (über 73 Jahre Durchschnittsalter) gehören Japan, Hongkong, Singapur und Taiwan. Zur Kategorie 2 (70-72 Jahre) zählen die beiden Koreas und Malaysia, zu Kategorie 3 (65-69) die VR China, die Philippinen, Vietnam und Thailand, zu Kategorie 4 (55-64) Indien, Indonesien, Pakistan, Bangladesh, Myanmar und die Mongolei und zur Kategorie 5 (unter 55) Kambodscha, Laos und Bhutan.¹³

- Nicht nur in puncto Lebenserwartung, sondern auch bei der Kategorie „niedrigere Kindersterblichkeit“ schneidet Asien weitaus besser als Lateinamerika oder gar Afrika ab. Zwei Staaten gehören hier wiederum zur Spitzengruppe 1 (mit weniger als 10 Tot- auf 1.000 Lebendgeburten), nämlich Japan und Brunei. Kategorie 2 (11-30) umfaßt die Länder Malaysia und Thailand, Kategorie 3 (31-90) die VR China, Indien und die meisten anderen Staaten Asiens, Kategorie 4 (91-150) die Himalayaländer, Bangladesh, Pakistan, Laos und Kambodscha.¹⁴

- Was schließlich die Analphabetenrate anbelangt, so gehören zur Kategorie 1 (weniger als 5% der Bevölkerung) zwei Länder, nämlich Japan und Südkorea. Zu Kategorie 2 (5-19%) zählen die Philippinen, Vietnam, Thailand, Myanmar und Sri Lanka, zu Kategorie 3 (20-39%) Indonesien und China, zu Kategorie 4 (40-59%) Indien und Laos sowie zur untersten Kategorie (60% und mehr) Nepal, Bhutan und Kambodscha.

Allen Errungenschaften zum Trotz, die laut Weltbank bei den Entwicklungsländern statistisch insgesamt zu Buche schlagen, zeigen sich bei differenzierter Betrachtung am Ende dann doch wieder dramatische Gefälleerscheinungen, und zwar sowohl zwischen Asien und Afrika als auch zwischen wohlhabenderen und ärmeren Ländern des asiatischen Kontinents. Der Ausdruck „wohlhabend“ wird hier übrigens bewußt gewählt, da zwischen BIP pro Kopf und den drei hier erwähnten sozialen Parametern in der Tat auffällige Korrelationen bestehen:

- So gab es beispielsweise eine Entsprechung zwischen Spitzenlebenserwartung (über 73 Jahre) und Spitzeneinkommen (über 22.000 US\$), während Länder mit Lebenserwartungen der Kategorie 4 (55 bis 64) auf lediglich 500 US\$ und die der Kategorie (5) auf kaum 290 US\$ kamen.

- Ähnliche Zusammenhänge treten bei der Kindersterblichkeit zutage: wo weniger als 10 Tote auf 1.000 Lebendgeburten kamen, lag das BIP bei rund 22.000 US\$, während Länder mit Sterblichkeitsraten der Kategorie 4 (91-150) höchstens 310 US\$ erreichten.

- Was schließlich die Analphabetenrate anbelangt, so erreichten Länder mit weniger als 5% Lese- und Schreibfähigkeit im Durchschnitt Einkommen von 23.000 US\$, während sich die Länder der Kategorie 4 (40-59%) mit 460 US\$ und die der Kategorie 5 gar mit 310 US\$ zufriedengeben mußten.¹⁵

¹² *The World Bank Atlas 1995*, Washington D.C. 1994, S.3.

¹³ *The World Bank Atlas*, a.a.O., S.11.

¹⁴ Ebd., S.13.

¹⁵ Ebd., S.11-15.

¹¹ Ebd.

Die soziale Schieflage wird nicht zuletzt auch dadurch noch verschärft, daß die Entwicklungen nach Region, Ethnien und Geschlechtszugehörigkeit in aller Regel höchst unterschiedlich verlaufen:

- Als Beispiel für Gefällestufen, wie sie sich im Gefolge unterschiedlicher *regionaler* und *ethnischer* Gegebenheiten herausbilden können, seien hier die Philippinen herangezogen: Bei einer HDI-Aufschlüsselung für alle 13 Regionen des Inselreichs liegt die Landeshauptstadt Manila erwartungsgemäß an oberster Stelle, und zwar mit einem HDI-Wert von 0.871, womit der Großraum Manila sich auch weltweit durchaus sehen lassen kann und - besäße er die Qualität eines selbständigen Staates - Platz 39 einnähme, also knapp hinter Singapur und Portugal läge.¹⁶ Faßt man andererseits eine der von muslimischen Minderheiten bewohnten Regionen wie z.B. Westmindanao, ins Auge, so stürzt der HDI-Wert sofort auf 0.41 ab, womit die betreffende Region in der Nationenwertung auf Platz 136, also noch hinter Zambia abglitte! Die Bevölkerung von Westmindanao lebt zu 55% in Armut, verglichen mit Manila, wo dieser Minusrekord bei 15% liegt.

- Für *geschlechtsspezifische* Ungleichheiten sei als typisches Beispiel Indien herangezogen: Mit einem GDI (Gender Development Index) von 0.410 steht das Land als Ganzes auf Rang 103 unter 137 Ländern. Betrachtet man die Verhältnisse jedoch unter regionalen Gesichtspunkten, nämlich nach Unterschieden in den 16 Bundesstaaten, so offenbaren sich sogleich drastische Gefällestufen bei der Behandlung des weiblichen Geschlechts: noch am besten schneidet das südliche Kerala ab, das, wäre es ein Staat, mit seinem GDI von 0.597 international auf Rang 80 käme. Das konservative nördliche Uttar Pradesh liegt mit einem Wert von 0.310 dagegen nur knapp über der Hälfte des Kerala-Pegels und würde daher - gleichauf mit Benin - ganz unten an der Skala, nämlich auf Rang 123 landen! Während die weibliche Alphabetisierungsrate in Kerala 81% beträgt, erreicht sie in den meisten der anderen 15 Bundesstaaten kaum die 30%-Marke!

Die Frauen Indiens sind also in doppelter Weise benachteiligt: Zum einen leiden sie darunter, daß die Gesellschaft insgesamt arm ist, zum andern aber unter ihrer Zugehörigkeit zum weiblichen Teil der Bevölkerung.¹⁷

4.3.4

Alternatives Antwortverhalten der modernen asiatischen Sozialpolitik

4.3.4.1

Variante 1: Versuche, der sozialen Probleme mit revolutionären Mitteln Herr zu werden

Seit den 20er Jahren des 20. Jh. schien der sozialrevolutionäre Weg überall in Asien zu einer Art Patentlösung geworden zu sein, wobei die Moskauer Komintern tatkräftige Überzeugungsarbeit und - über die Gründung zahlreicher kommunistischer Parteien - auch Geburtshilfe leistete. KPs entstanden beispielsweise 1920 in der Mongolei sowie in Indonesien, 1921 in China, 1922 in Japan, 1925 in Korea, 1927 in Singapur, 1928 in Indien sowie

Thailand und 1930 in „Indochina“ (als „KPI“) sowie auf den Philippinen.

In sechs asiatischen Staaten konnten KPs später sogar zur herrschenden Kraft und damit zur Staatspartei werden, nämlich in der Mongolei (1921-1991), in Nordvietnam und Nordkorea (1945 ff.), in China (1949 ff.) sowie in Kambodscha und Laos (1975 ff.). In den anderen Staaten erhielten die sozialrevolutionären Forderungen der einzelnen KPs vor allem dadurch Gewicht, daß die Bevölkerung im Sinne sozialer Bedürfnisse sensibilisiert und die etablierten Regierungen zu entsprechenden Gegen- oder Ersatzmaßnahmen gezwungen wurden.

Es dauerte in China und Vietnam Jahrzehnte, in einem Land wie Kambodscha (Rote Khmer 1975/78) aber nur wenige Monate, bis die asiatischen „Volksmassen“ begriffen hatten, daß zwischen der schönen Theorie und der Praxis meist ein tiefer Abgrund klappt.

Welche „Errungenschaften“ und welche Versäumnisse mit einer sozialrevolutionären Politik verbunden sein können, sei hier anhand der VR-chinesischen Praxis skizziert:

Nachdem die chinesischen Kommunisten 28 Jahre lang von den Dörfern aus um die Macht gekämpft und schließlich von dort die Städte eingenommen hatten, war das bäuerliche Autarkieprinzip auch im sozialen Bereich nach wie vor so selbstverständlich geblieben, daß sie an die Errichtung einer wucherungsbedrohten Sozialbürokratie anfangs gar nicht erst dachten. Anders als nach 1945 in Westdeutschland kam es deshalb in den „befreiten“ Städten auch gar nicht erst zur „Stückwerkstechnik“ von differenzierten Lastenausgleichsregelungen, sondern gleich von Anfang an zum pauschalen Umbau der gesamten gesellschaftlichen Basis im Wege der Enteignung des Produktionskapitals und der Schaffung volks- sowie kollektivegener Betriebe.

Ganz im Stil der „feudalistischen Vergangenheit“ wurden die Prinzipien der bäuerlichen Autarkie und der prophyllaktischen Infrastrukturvorsorge des Staates nach wie vor beibehalten. Doch war es nun nicht mehr die Familie, sondern die *danwei*, d.h. die soziale Grund„einheit“, an die der Autarkieauftrag erging. Lediglich im Trans-Danwei-Bereich wurde ein - wenn auch höchst grobmaschiges - soziales Netz ausgespannt. Hier sollte - ein gewaltiger Fortschritt gegenüber der Kaiserzeit - fortan das Subsidiaritätsprinzip gelten.

Sozialpolitik sollte fortan auf zwei Beinen gehen: Im Danwei-Bereich hatte das Versicherungs- und das Versorgungs-, im Trans-Danwei-Bereich das Fürsorge- und das Proportionierungsprinzip zur Anwendung zu kommen:

Hauptmerkmal des chinesischen Sozialsystems blieb auch in maoistischer Zeit die strikte Trennung der Stadt von der Dorfbewohnerschaft sowie die (jahrzehntelang praktizierte) Bevorzugung der Arbeiter- auf Kosten der Bauernschaft.

Schon seit der Han-Zeit (3. vor- bis 3.nachchristl. Jh.) hatten vor allem vier Strukturmerkmale das bäuerliche Leben geprägt, nämlich strenge Trennung zwischen Dorf- und Stadtbevölkerung, soziale „Fesselung“ des einzelnen an sein Dorf, landwirtschaftliche Monostrukturen und ein spezifisches (von Wittfogel „hydraulisch“ genanntes) Verhältnis zwischen Bauernschaft und

¹⁶UNDP 1996, S.165.

¹⁷UNDP 1996, S.39; Philippinen: S.36.

Bürokratie. Verblüffenderweise waren die meisten dieser Eigenarten auch in maoistischer Zeit beibehalten worden, vor allem die Wahrung haarscharfer Schnittlinien zwischen Dorf und Stadt: Bekanntlich war die Trennung zwischen *nongye* und *fei nongye* (landwirtschaftlich/nichtlandwirtschaftlich), die vor allem in den „Haushaltsregistern“ besonders stark hervorgehoben wurde, zwischen 1949 und 1979 von fast schicksalhafter Bedeutung: nur Stadtbewohner hatten z.B. ein Anrecht auf den Kauf von verbilligten, weil staatlich subventionierten Lebensmitteln, nur sie waren berechtigt, von den Vermittlungsbüros eine jener hochprivilegierten „Arbeiter“-Positionen zugewiesen zu erhalten, die sozial wasserdicht abgesichert waren, und nur sie kamen auch - als Hätschelkinder der Nation - in den Genuß billiger Mieten und freier medizinischer Versorgungsleistungen, von denen die „bäuerlichen Stiefkinder“ nur träumen konnten.

Wann immer die Volksrepublik in ihrer Eigenklame auf vorbildliche „soziale Errungenschaften“ wie Kündigungsschutz, feste Pensionierungsgrenzen, Altersrente, Mutterschaftsurlaub und Hilfen im Krankheitsfall hinwies, blieb schamhaft verschwiegen, daß es sich hier ausnahmslos um Vorzugsregeln für staatlich angestellte *zhigong* („Angestellte und Arbeiter“) handelte, die allenfalls ein Fünftel des Arbeitskräftepotentials stellten und die in der Tat aus ideologischen Gründen mit Privilegien überhäuft wurden, von denen der Löwenanteil der Bevölkerung, nämlich die Bauernschaft, hermetisch ausgeschlossen blieb. Während die Landwirte den Zufällen ihrer natürlichen Umgebung ausgeliefert waren und - je nach der geoökonomischen Lage ihrer Genossenschaft - entweder wohlhabend oder aber bitterarm sein konnten, lebte der staatliche Arbeiter/Angestellte vom hohen Norden bis hinunter zum tropischen Süden in einer einheitlich bevorzugten Mammutorganisation - eben dem Staatsapparat. Die *zhigong* waren m.a.W. durch das *Versorgungsprinzip* auf einzigartige Weise - und wohl auch aufs ungerichtlichste - privilegiert!

Demgegenüber konnten sich die Bauern allenfalls nach dem *Versicherungsprinzip* gegen das Schlimmste abschirmen („Versorgung und „Versicherung“ unterscheiden sich hauptsächlich dadurch, daß die Leistungen dort steuerlich aber beitragsfinanziert sind). Geradezu klassisch für die Versicherungsvariante wurde das während der Kulturrevolution eingeführte „Genossenschaftliche Medizinische Betreuungssystem“, in das sich jeder Bauer für einen Pauschalbetrag von 1 Yuan pro Jahr einkaufte und das dafür ohne weitere Gebühren die Kranken- und Unfallbehandlung übernahm. Träger hierfür waren die Produktionsmannschaften oder -brigaden, denen die einzelnen Bauernhaushalte zwangsweise angehörten. Auch Kindergärten, Altenheime sowie die „fünf Garantien“ (*wubao*: Essen, Kleidung, Brennmaterial, schulische Ausbildung, Beerdigungskosten) für Alte und Arbeitsunfähige wurden auf diese Weise - wenn überhaupt - bereitgestellt. In der Praxis reichten die Versicherungsbeiträge jedoch für die Unterhaltung solcher Einrichtungen nur in den seltensten Fällen aus, so daß die theoretisch groß gepriesenen Errungenschaften meist auf dem Papier stehenblieben.

Stand schon das Versicherungsprinzip bei den Danweis auf einer „erdbebengefährdeten“ Grundlage, so erst recht das (steuerfinanzierte und nur in Notlagen greifen-

de) Fürsorgesystem im Trans-Danwei-Bereich, d.h. in jenem anonymen sozialpolitischen Bereich, der über die überschau- und erlebbaren Danwei-Bereiche hinausging, also Personen zugute kommen sollte, die letztlich Randgruppen waren; kein Wunder, daß „Fürsorge“ dieser Art häufig mit „Erziehung durch Arbeit“ (*laojiao*) identisch war. In jedem Fall konnten Randgruppen vom Staat nicht besonders viel erwarten, zumal ja auch in den einschlägigen Haushaltssparten Ebbe zu herrschen pflegte.

Da die Fürsorgepolitik so peripher war, wurde der Trans-Danwei-Bereich sozialpolitisch vor allem vom Proportionierungsprinzip bestimmt, d.h. vom Grundsatz einer möglichst „gerechten“ Verteilung von Chancen, die in einer Gesellschaft ohne grundlegende Berufsfreiheit von alles entscheidender Bedeutung war, ob es nun um den Eintritt in eine Universität, in eine Behörde oder um Verteilung staatlicher Dienstleistungen ging - kurz: Sozial- und allgemeine Distributionspolitik reichten sich hier wieder die Hand (näheres dazu unten 4.3.5.1). Angesichts solcher Unschärferelationen war es kein Wunder, daß das „Soziale“ nie ein deutlich umrissenes Profil erhielt und daß es (z.B. bei der Aufstellung von Fünfjahresplänen) meist mit Sport, Erziehung, Nachrichtenwesen und „Kultur“ in einen Topf geworfen wurde. In den staatlichen Dokumenten tauchte es meist unter der Überschrift „Das Leben des Volkes“ auf - typisch für eine Betrachtungsweise, die Sozialpolitik, wie oben beschrieben, als „implizit“ behandelt! Gegenüber der Tradition hatte sich also zumindest in diesem Punkte wenig geändert!

Erst im Zeitalter der Reformen, das im Dezember 1978 einsetzte, bahnte sich ein Erdbeben an, das das Unterste zuoberst kehrte: Die hohen sozialen Mauern, die bisher z.B. Stadt und Dorf voneinander getrennt hatten, begannen jetzt einzustürzen, mit der Folge, daß ein endloser Zug von *mangliu* („blind Herumwandernden“) sich auf den Weg „hinunter in die Städte“ begab; an die Stelle des verbeamteten Arbeiters rückte ferner der „Kontraktarbeiter“, der bei seinem Betrieb nicht mehr auf Lebenszeit, sondern oft nur noch einige Jahre lang angestellt wurde, und gleichzeitig übernahmen die einzelnen bäuerlichen Haushalte den Platz der bisherigen Zwangsgenossenschaften, so daß auch frühere Versicherungsverhältnisse, u.a. das während der Kulturrevolution eingeführte Medizinische Versorgungssystem auf Genossenschaftsbasis vielerorts zusammenbrach. Nicht zuletzt aber wurde der Staatsbetrieb, der früher nur Anhängsel eines zentralen Ministeriums gewesen war, jetzt selbständig und sah sich, bei allen wirtschaftlichen Vorteilen, die diese Autonomisierung mit sich gebracht hatte, nun plötzlich vor schwierige soziale Herausforderungen gestellt, die in den meisten Fällen nicht zu bewältigen waren und die vor allem die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit auf eine harte Probe stellten. So mußten beispielsweise ältere - und obendrein auch technologisch rückständige - Betriebe oft Hunderte von Rentnern versorgen, während neugegründete - und auch ihrer Ausstattung nach moderne - Unternehmen mit keinerlei Pensionierungspflichten belastet waren, also im Wettbewerb frei von jeder Belastung auftrumpfen konnten.

Kein Wunder, wenn angesichts dieser so unterschiedlichen - und unfairen - Lastenverteilung schon bald die Forderung aufkam, daß das Danwei-Prinzip durch

Transdanwei-Regelungen ersetzt werden müsse. In der Tat wurde dann durch die Sozialversicherungsreform von 1986 ein überbetriebliches Sozialversicherungssystem (*shehui baojian zhidu*) eingeführt und gleichzeitig ein sog. „Ruhestandsfond“ (*tuixiu yanglao qijin*) eingerichtet, der aus Beiträgen sowohl der Unternehmen (15% des Bruttolohns) als auch der Kontraktarbeiter (3%) gespeist werden sollte.¹⁸

Da die eingehenden Beiträge freilich in aller Regel sofort wieder an Rentenbezieher ausbezahlt wurden, blieben in den Rentenkassen kaum Überschüsse hängen, mit denen sich die Zahlungen für eine immer größer werdende Zahl von Pensionäre langfristig hätten abdecken lassen.

Eine noch umfassendere Reform der Sozialversicherung, die weit über den Einzelposten „Altersrente“ hinausgreift, begann 1992 - „probeweise“, wie es hieß - in der südchinesischen Provinz Hainan, der größten Wirtschaftszone des Landes. Das neue Sozialversicherungspaket sollte nun gleich fünf Bereiche umfassen, nämlich die Renten-, die Arbeitslosen-, die Unfall-, die Kranken- und die Arztbehandlungsversicherung. Grünes Licht für dieses Großexperiment hatte die Provinz von der Zentralregierung im Jahre 1989 erhalten. Schon wenige Monate nach Beginn des Experiments waren nicht weniger als drei Viertel aller Arbeiter und 5.800 Betriebe Mitglieder des neuen Systems geworden - ein Beweis für den Absicherungsbedarf, der sich hier aufgestaut hatte!¹⁹

Bis das Hainan-System allerdings auf die gesamte Volksrepublik übertragen werden kann, dürften wohl noch Jahre vergehen.

Hand in Hand mit dem Erlaß der ersten Sozialversicherungsgesetze entstand auch ein „Ministerium für Zivilangelegenheiten“, als eine Art Sozialressort. Im Gegensatz zu dieser neuen Sozialbürokratie, die sich, wie jeder chinesische Beamtenapparat, schnell aufblähte - und kostenträchtig wurde, entstand jedoch keine eigene Sozialgerichtsbarkeit - und auch die spezifische Sozialgesetzgebung blieb bescheiden; soziale Regelungen entwickelten sich statt dessen, ähnlich wie beim deutschen Weihnachtsgeld, eher aus Betriebsbräuchen und aus „betriebsfamiliären“ Abmachungen heraus.

4.3.4.2

Variante 2: Der sozialreformerische Weg

Zwei extreme Entwicklungen asiatischer Sozialpolitik sollen im vorliegenden Zusammenhang aufgezeigt werden, nämlich auf der einen Seite der chinesische Weg im Zeitalter Mao Zedongs, auf der anderen Seite aber die Herangehensweise im wirtschaftlich fortgeschrittensten Land des Kontinents, nämlich in Japan.

So weit die Ausgangspunkte hier anfangs auch immer voneinander entfernt gewesen sein mögen, so lassen sie doch beide eine Tendenz hin zur Mitte - und damit zur Konvergenz - erkennen, selbst wenn noch Jahrzehnte vergehen dürften, ehe beide auf der gleichen Spur verlaufen.

4.3.4.2.1

Japan

In Japan haben sich neben den privaten Versicherungen,

wie sie übrigens auch im reformerischen China überall aus dem Boden zu sprießen beginnen, drei staatliche Rentensysteme entwickelt, nämlich die Nationale Rentenversicherung (für Selbständige), die Angestelltenversicherung (für Arbeitnehmer im Privatsektor) und die „Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit“ für Angestellte im öffentlichen Dienst. Neben der Altersrente gibt es noch die drei anderen großen Säulen der Sozialversicherung, nämlich die Krankenversicherung, die Pflegeversicherung (seit 1997) und die Sozialhilfe, welche letztere - aus Gründen eines traditionell verbreiteten „Schamgefühls“ - allerdings wesentlich seltener in Anspruch genommen zu werden pflegt als in Deutschland. Auch die Pflegeversicherung dürfte, wiederum im Gegensatz zu Deutschland, weniger in Anspruch genommen werden, weil nach wie vor die Eigenversorgung das Leitmotiv abgibt.

Seit der Wirtschaftskrise von 1991 ist in Japan, schneller noch als in Deutschland, die Frage der Finanzierbarkeit der Rentensysteme aufgetaucht - und dies, obwohl die Staatsquote in Japan weit niedriger liegt als in Deutschland. Andererseits nimmt in Japan die Lebenserwartung schneller zu und ist (mit 77 Jahren bei Männern, mit 83 bei Frauen) mittlerweile die höchste der Welt: Auf 8 Durchschnittshaushalte trifft schon heute ein Seniorenhaushalt!

Zwei Auswege aus dem hieraus entstehenden Dilemma werden mittlerweile diskutiert, nämlich Steuerfinanzierung und Erhöhung der Eigenverantwortung, welche letztere angesichts der Sparneigung in Japan keineswegs unrealistisch wäre.²⁰

4.3.4.2.2

Das reformerische China

Wenn schon ein wohlhabendes Land wie Japan mit Schwierigkeiten im sozialpolitischen Bereich zu kämpfen hat, so erst recht die Mehrheit der anderen wirtschaftlich weniger erfolgreichen Staaten des Kontinents.

Dies gilt in ganz besonderer Weise für das bevölkerungsreichste Land Asiens (und der Welt), nämlich die VR China, die, wie oben 4.3.4.1 dargelegt, 1986 für die Einführung eines Sozialversicherungssystems gesorgt hat, das sich allerdings heute schon - und erst recht im 21. Jh. - als reformbedürftig erweist, und zwar in gleich fünffacher Hinsicht:

Erstens muß ein noch konsequenterer Übergang von der Danwei- zur Transdanweiversicherung erfolgen, d.h. es müssen künftig noch mehr überbetriebliche Sozialver-

²⁰Näheres dazu Friederike Bosse, „Überalterung der Bevölkerung stellt neue Anforderungen an Japans Sozialpolitik“, in: Manfred Pohl (Hrsg.), *Japan 1993/94*, Hamburg 1994, S.84-111 und C.a., 1997/5, S.459 f.; dies.: „Japan steht vor einer gesetzlichen Pflegeversicherung“, in *Japan*, 1997/8, S.374-383; ferner Brandes, Frank, „Soziale Sicherung in Japan am Beispiel von Arbeitnehmern in unsicheren Anstellungsverhältnissen“, in: *Japan (Jahrbuch 1995/96)*, Hamburg 1996, S.72-92.; Leibfried, Stephan, „Sozialstaat oder Wohlfahrtsgesellschaft? Thesen zu einem japanisch-deutschen Sozialpolitikvergleich“, in: *Soziale Welt*, (Göttingen), 1994, S.389-410. Zum Sozialversicherungssystem Südkoreas vergl. Lee Jun-young, *Die Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung in Südkorea im Vergleich mit der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland. Eine systemtheoretische Analyse der Systemdynamik und der Systemdefekte*, Köln 1992; Palley, Howard A., „Social Policy and the Elderly in South Korea. Confucianism, Modernization and Development“, in: AS 1992, S.787-801.

¹⁸Einzelheiten hierzu m.N. Weggel, „Wirtschaftsrecht“, C.a., 1987/6, S.481 ff., hier 489 f.

¹⁹XNA, 15.12.92.

sicherungsfonds geschaffen werden, die einen gerechten Ausgleich zwischen alten und neuen sowie zwischen effizienten und rückständigen Betrieben gewährleisten, und die auch solchen Arbeitern zugute kommen, die nicht in volkseigenen, sondern in kollektiven Betrieben beschäftigt sind.

In den 50er und frühen 60er Jahren waren die *zhigong*, d.h. die Angestellten und Arbeiter, in Staatsbetrieben noch aus der Staatskasse versorgt worden. Während der Kulturrevolution dagegen waren diese Rentenverpflichtungen auf die einzelnen Betriebe, also die jeweiligen Danweis übergegangen, die damit unter einer schweren - und meist auch wettbewerbsmindernden - Last zu leiden hatten.

Zweitens ist das soziale Netz zu erweitern, vor allem zugunsten der bäuerlichen Bevölkerung und der Einzelgewerbetreibenden.

Drittens gilt es, „unvernünftige“ Vorschriften zu überarbeiten. Die kostenlose medizinische Versorgung hat bei vielen Arbeitern volkseigener Betriebe beispielsweise eine Art „Freifahrermentalität“ begünstigt, die Kostenexplosionen vor allem im medizinischen Bereich auslöste.

Viertens ist das Augenmerk verstärkt der Versorgung von Pensionären zuzuwenden, deren Zahl bis zum Jahr 2000 rapide ansteigt. Bereits 1995 hat die VR China die UNO-Kriterien für eine „Überalterung“ der Gesellschaft erfüllt, insofern nämlich der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung die 10%-Marke überstieg.

Fünftens kann der Gesetzgeber nicht einerseits die Ein-Kind-Familie fordern, zur gleichen Zeit aber der neuen Kleinfamilie die traditionellen Soziallasten aufbürden. Vor allem die Bauernhaushalte werden durch diese widersprüchliche Praxis besonders belastet, da sie, anders als die Arbeiterfamilien, in aller Regel auf keinerlei staatliche Hilfe zurückgreifen können, sondern von den eigenen Ersparnissen zu leben haben.²¹

4.3.4.2.3

Sozialpolitik - unter „ferner liefern“

Sozialversicherungsleistungen (in Form von Renten, Krankengeld, Arbeitslosenunterstützung und anderen Hilfen zur Einkommensstützung), wie sie vor allem in Westeuropa einen so hohen Stellenwert einnehmen, spielen in Asien, wie unter 4.3.1 bereits erwähnt, nur eine untergeordnete Rolle, und tendieren bei manchen Ländern, wie z.B. Thailand, sogar gegen Null.

Liegen sie in den OECD-Ländern bei 14% des BIP (bezogen auf das Jahr 1993), wobei Spitzenreiter wie Schweden, Dänemark und Deutschland auf 38%, 29% und 25% kommen,²² so begnügen sich die „Vier kleinen Drachen“ mit Sätzen zwischen 7,2% (Singapur) und 2,3% (Südkorea), während die Leistungen bei den ASEAN-Mitglieder (von Brunei einmal abgesehen) gar nur zwischen 2,3% (Malaysia) und 0,1% (Thailand) schwanken. Die Länder Südasiens liegen im Durchschnitt beim Minus-

²¹Hierzu im einzelnen Oskar Weggel, „Sozialrecht“, C.a., 1989/4, S.269-286, hier 285 m.N.; ferner Krieg, Renate und Schädler, Monika, „Soziale Sicherung in der Volksrepublik China. Dringlichkeit und Probleme ihrer Reform“, in: *Nord-Süd aktuell*, 1994, S.271-282; Whyte, Martin King, „Deng Xiaoping: The Reformer“, in: CQ 1993, S.515-535; „Social Insurance: Old Age and Unemployment in CNA, 1991, Nr.1436, S.1-9.

²²UNDP 1997, a.a.O., S.242.

rekord Thailands - in Indien²³ beispielsweise bei 0,3%; lediglich Sri Lanka scheint mit 2,5% hier zu den positiveren Ausnahmen zu gehören.²⁴

Der chinesische Anteil taucht in den UNO-Statistiken nicht auf, läßt sich aber auf rund 2% veranschlagen.

Daß der Staat in den asiatischen Ländern so geringe Sozialkosten trägt, hat paradoxerweise auch Vorteile, insofern sich der Verteilungskonflikt zwischen den Generationen nicht in der gleichen Weise verschärfen kann, wie etwa in Deutschland, wo es seit den 50er Jahren einen Generationenvertrag gibt, der angesichts wachsender Rentnerzahlen das Gesamt-BIP immer mehr belastet: lagen die Ausgaben der Rentenversicherung hier 1960 z.B. noch bei 6,4% des BIP, so sind sie 1997 auf 10,4% angestiegen. Eine immer kleinere Zahl von Beitragszahlern hat für immer mehr Rentner zu sorgen.

Da die meisten asiatischen Staaten Generationenverträge dieser Art nicht kennen, bleiben ihnen auch die entsprechenden Generationenkonflikte erspart.

Gleichwohl kommen auf sie alle im Gefolge einer schnellen Bevölkerungsvermehrung früher oder später Lasten zu, die sich als „soziale Atombombe“ erweisen könnten.

Wie kann hier Entlastung geschaffen werden?

Die Hauptauswege verlaufen in drei Richtungen - Steuerfinanzierung, verstärkte Selbsthilfe und „Reparaturleistungen“ durch NGOs, d.h. durch die immer wichtiger werdenden Nichtregierungsorganisationen, über die im fünften Teil der vorliegenden Serie zu berichten ist.

Hier nur eine Anmerkung zur „Selbsthilfe“: Sie kann sowohl im traditionellen Familienstil als auch über freiwillige Genossenschaften erfolgen. Immerhin ist mit solchen Formen ja schon fast das ganze 20.Jh. über experimentiert worden, wobei die Ergebnisse zwiespältig ausgefallen sind.

Bereits am Ende des 19.Jh. hatte beispielsweise das von kolonialer Bevormundung freigebliebene und auf rasche Reformen bedachte Königreich von Siam versucht, das von Johann Jakob Raiffeisen in den 60er Jahren des 19.Jh. entwickelte Modell einer solidarischen Selbsthilfe für die Kleinbauern des Westerwalds zu übernehmen, das auf sieben Prinzipien beruhte: (1) personelle Überschaubarkeit der Genossenschaften, (2) unbeschränkte Solidarhaftung der Mitglieder, (3) Verzicht auf Dividendenauszahlung, (4) Gewinnansammlung in Gemeinschaftsfonds, (5) unentgeltliche Mitarbeit der Genossenschaftsfunktionäre, (6) Vergabe von Krediten nur an Mitglieder und (7) Beschränkung der Finanzquellen auf Anleihen, Spargelder und Gewinne.

In der siamesischen Praxis fand dieses Modell allerdings wenig Rückhalt, da Solidaritätsgesichtspunkte dort keine Wurzeln hatten. Folglich mußte der Staat schon

²³Bauer, Armin, *Armutsbekämpfung als Fortschreibung der Untereentwicklung. Eine Typologisierung von Armenprogrammen in Indien*, Konstanz 1991; zu Beschäftigungsprogrammen in zwei indischen Provinzen, nämlich Maharashtra und in Westbengalen vergl. Echeverri Gent, John, „Politics of Development and the Development of Politics. An Inquiry into the Political Means of Equitable Development“, in: *Contemporary South Asia*, 1992, S.325-349; Hauff, Michael von, „Soziale Sicherung in Ländern der Dritten Welt. Das Beispiel Indien.“, in: *Sozialpolitik in der ökonomischen Diskussion*, Marburg 1994.

²⁴UNDP 1997, a.a.O., S.216 f.

bald mit Finanzen aushelfen - Verstoß gegen die Prinzipien 4 und 7, also gegen den Grundsatz der kollektiven Selbsthilfe. Da ferner die wohlhabenderen, auf ihren Besitzstand pochenden Bauern fürchteten, für ihre ärmeren Berufskollegen am Ende die Zeche zahlen zu müssen, wurde eine beschränkte Haftung eingeführt - Verstoß gegen Prinzip Nr.2, das die Solidarhaftung regelt. Ferner wurden die genossenschaftlichen Kredite häufig nicht für produktive Zwecke verausgabt, sondern für die Alimentierung des Lebensunterhalts - Verstoß gegen den genossenschaftlichen Geist überhaupt, da Genossenschaften ja vor allem die gemeinsame Produktion sichern sollen. Schließlich wollte auch die Bürokratie nicht ganz auf Überwachung der Genossenschaften verzichten - Verstoß gegen Prinzip Nr.5.²⁵

Wen wundert es da, daß Genossenschaften im Stile des Raiffeisenmodells bisher eigentlich nur in einem einzigen asiatischen Land haben Wurzeln schlagen können, nämlich im metakonfuzianischen Taiwan, wo sich die oben genannten sieben Prinzipien mit der Danwei-Struktur vertragen!?

4.3.5

Der moderne asiatische Weg: Laborieren mit zwei sozialpolitischen Hauptsträngen

Wo Sozialpolitik nicht explizit, d.h. also anders als beispielsweise in Deutschland nicht hochgradig ausdifferenziert, sondern eher *implizit* betrieben wird, pflegen zwei Ersatzlösungen besonders dominant in den Vordergrund zu treten, nämlich - in positiver Ausrichtung - der Versuch, „Sozialpolitik via Wachstum + Stabilität“ zu gestalten und - unter negativen Aspekten - das Bemühen, soziale Brachen mit Hilfe einer Politik der „Armutsbekämpfung“ zu beseitigen. Diese einander ergänzenden Lösungsansätze seien hier als die *sozialen Hauptstränge impliziter Sozialpolitik* bezeichnet.

Der erste Strang gehört zum Instrumentarium fast jeder asiatischen Regierung, der zweite dagegen hat sich vor allem bei den realsozialistischen Staaten des Kontinents besonders markant herausgebildet, nämlich bei China und Vietnam.

4.3.5.1

Strang 1: Sozialpolitik via Wachstum + Stabilisierung

4.3.5.1.1

Wachstumsförderung als Sozialpolitik

In zahlreichen asiatischen Ländern ist es in den 70er, 80er und 90er Jahren nacheinander zu beträchtlichen Wachstumsschüben gekommen.

Nachdem Wachstum viele Jahre lang als unverzichtbarer wirtschaftlicher Urknall, ja bisweilen sogar als Fetisch betrachtet wurde, begann dann vor allem bei den fortgeschritteneren „Kleinen Drachen“ die Erkenntnis zu dämmern, daß Wachstum um seiner selbst willen keineswegs erstrebenswert sei. Vielmehr müsse gefragt werden: welches Wachstum für wen? Wach-

tum, das von hoher Umweltverschmutzung begleitet ist, das die Reichen noch reicher, die Armen aber ärmer werden läßt und das überdies auch noch Arbeitsplätze hinwegrafft, konnte ja wohl kaum gutgeheißen werden! Auch eine BSP-Evaluierung, die nur von monetären Größenordnungen ausgeht, die Gutes und Schlechtes gleich hoch ansetzt, natürliche Rohstoffe als frei verfügbar und Suchtabhängigkeiten als „monetär“ genauso wertvoll registriert wie ihre Therapien, die also z.B. Zigarettenskonsum auf die gleiche Ebene stellt wie die Bekämpfung von Raucherschäden, konnte auf die Dauer ebensowenig befriedigend sein wie die Tatsache, daß alles, was das Leben angenehm und schön werden läßt, angefangen von einer sauberen Umwelt bis hin zu hoher Lebensqualität, im BSP überhaupt nicht auftaucht, weil es sich ja nicht „rechnet“.

Unter dem Beifall auch vieler asiatischer Adressaten hat UNDP deshalb 1990 ein neues Kriterium für die Bewertung von „Wachstum“ eingeführt, das die BSP-Schwächen ausgleichen soll, nämlich den HDI (Human Development Index), der auf Gesundheit, Bildung und materielles Wohlergehen, nicht zuletzt aber auch auf verbesserte Wahlmöglichkeiten abstellt, mit denen ja die Fähigkeit zu flexiblerer und befriedigenderer Lebensgestaltung einhergeht.

Unter HDI-Gesichtspunkten galten von jetzt an fünf Wachstumsarten als unerwünscht, nämlich

- Wachstum, das keine Beschäftigung hervorbringt,
- Wachstum ohne Mitbestimmungsmöglichkeiten,
- Wachstum ohne gerechte Verteilung,
- Wachstum ohne Rücksicht auf den kulturellen Hintergrund und
- Wachstum ohne Zukunft, bei dem also z.B. die Produkte hic et nunc verbraucht werden, ohne daß jemand Gedanken an die Zukunft und vor allem an die nachfolgenden Generationen verschwendete.

Wachstum sollte also, wie diese Kriterien deutlich werden lassen, fortan auch *sozialverträglich* sein.

4.3.5.1.1.1

Wachstum, das Beschäftigung schafft

Zu den Tendenzen, die im Zeitalter der Globalisierung weltweit für Unbehagen sorgen, gehört das Verschwinden der Arbeitsplätze. In den OECD-Ländern lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote bereits 1993 bei 8%: sie reichte von 2,5% in Japan über 10% in Großbritannien bis hin zu 23% in Spanien. Bei den Entwicklungsländern fielen diese Tendenzen vielfach noch krasser aus: so wuchs das reale BIP in Pakistan zwischen 1975 und 1992 zwar um durchschnittlich 6,3% pro Jahr, doch blieb das Beschäftigungswachstum im gleichen Zeitraum unter 2,4%. In Indien nahm das BIP zwischen 1975 und 1989 um 5%, die jährliche Beschäftigung aber nur um 2% zu.

Allerdings gab es mehrere Länder, die auch bei den Arbeitsplätzen eine kräftige Zunahme verzeichnen konnten, u.a. (zwischen 1980 und 1990) China, Indonesien, Malaysia, Singapur und Südkorea; der Grund für diesen Erfolg bestand darin, daß diese Länder ein arbeitsintensives Wachstum hatten ankurbeln können.

²⁵Dazu Jürgen von Mural, „Grenzen der Anwendbarkeit des Raiffeisenmodells in den asiatischen Ländern“, in: *Jahrbuch des Südostasiensinstituts Heidelberg 1967/68*, Wiesbaden 1968, S.168-179.

Seit Mitte der 90er Jahre freilich sind die Arbeitskosten in einigen dieser Erfolgsländer, vor allem in Südkorea und Malaysia, so drastisch gestiegen, daß die Arbeitsplätze nun auch von dort abzuwandern beginnen, und zwar in solche Länder, die noch kostengünstiger produzieren können, vor allem nach China und Vietnam.

So kommt es, daß ausgerechnet die wirtschaftlichen Spitzenreiter Asiens sich immer häufiger gezwungen sehen, einen ähnlichen Weg zu beschreiten, wie ihn die Industriestaaten seit Jahren bereits eingeschlagen haben, nämlich hin zur Kapital- und zur Technologie-Intensivierung.

Gleichzeitig freilich bleibt auch für die „billig-produzierenden“ Länder, die vom Arbeitsplatzschwund der erfolgreicherer Konkurrenten profitieren, nicht genügend Arbeit übrig, um Vollbeschäftigung herbeizuführen. Auch Asien wird sich wohl darauf einzustellen haben, daß im 21. Jh. sowohl das produzierende wie das Dienstleistungsgewerbe nur noch etwa ein Drittel der vorhandenen Arbeitskräfte absorbiert und daß die übrigen zwei Drittel ohne Arbeit (im Sinne der klassischen Erwerbsarbeit) bleiben; in Asien könnte die Arbeitslosenrate sogar noch *über* der für den Westen befürchteten 1:2-Relation liegen; sollte sich nämlich die bisherige Bevölkerungsexplosion fortsetzen, so würde es in allen Entwicklungsstaaten des Kontinents noch während der ersten Hälfte des 21. Jh. zur Verdoppelung der Bevölkerungszahlen gegenüber 1990 kommen.²⁶

Wie also kann ein Gleichklang zwischen Wirtschafts- und Arbeitsplätzewachstum erreicht werden?

Die Asiaten wären gut beraten, über diese neue Fragestellung nicht weniger intensiv nachzudenken, als es beispielsweise in Europa geschieht. Die Geschichte jedenfalls hält keine Antworten bereit, da die asiatischen Völker die meiste Zeit über nicht an Über-, sondern (gemessen an den anfallenden Arbeitsaufgaben) eher an Unterbevölkerung gelitten haben. In den Schriften des Konfuzius und des Menzius beispielsweise wird staatsmännischer Kunst u.a. die Eigenschaft nachgesagt, Anziehungskraft auszuüben und „viele Menschen kommen zu lassen“. Das geradezu notorische Phänomen der „Knappheit an Menschen“ (und Arbeitskräften) taucht auch beim Studium der Geschichte vor allem des festländischen Südostasiens immer wieder auf: gewaltige Umsiedlungsaktionen und Verschleppung ganzer Bevölkerungen im Zuge gewonnener Kriege gehörten dort zum Brauchtum vieler Jahrhunderte. Ein König, der einen Nachbarstaat eroberte, pflegte in erster Linie an dessen Bevölkerung interessiert zu sein.

Das als solches neuartige Phänomen der Überbevölkerung ist erst im Gefolge des kolonialen Zeitalters und der mit ihm einhergehenden medizinischen Revolution aufgekomen.

Ebenso wie in Europa wird es in Asien nötig sein, in den Köpfen eine Art „Kulturrevolution“ auszulösen und auch solche Tätigkeiten und soziale Engagements als entlohenswert erscheinen zu lassen, die nach heutigem Verständnis ohne Lohn bleiben.

In welcher Richtung werden Kräfte kanalisiert, die im herkömmlichen Produktionsprozeß nicht mehr benötigt

werden? Werden die eher kontemplativen Völker sich mit diesem Zustand besser abfinden als die „workaholics“ aus den metakonfuzianischen Ländern?

Da in den meisten Ländern Asiens - von vorübergehenden Ausnahmezuständen in einigen Ländern wie Singapur, Malaysia oder Taiwan einmal abgesehen - Arbeitslosigkeit noch schneller wächst als im Westen, wird man sich dort mit dieser Zeitbombe mit gleicher, wenn nicht noch mit größerer Intensität beschäftigen müssen. Die Lösung wird dort vermutlich in der gleichen Richtung liegen wie im Westen - Motto: weg vom Wohlfahrtsstaat, hin zur Wohlfahrt - und zur Arbeitsbeschaffung - in Eigenregie.

Aus systematischen Gründen soll die Frage erst in Teil 5 dieser Serie, nämlich im Zusammenhang mit Nichtregierungs- und Selbsthilfeorganisationen behandelt werden.

4.3.5.1.1.2

Wachstum, das auch Mitbestimmung zuläßt

Die Erweiterung der Mitbestimmung war in Europa seit Beginn der organisierten Arbeiterbewegung eines der Hauptaustragungsfelder gesellschaftlicher Auseinandersetzungen.²⁷

Ganz im Gegensatz zu den europäischen Rechtsordnungen, wo die moderne Mitbestimmungsgesetzgebung a priori von einem Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital, ja streckenweise von der Prämisse klassenkämpferischer Konstellationen auszugehen pflegte, ist das Arbeitsverhältnis in den meisten asiatischen Staaten nach wie vor traditions gesättigt, besitzt also einen familiären oder klientelistischen, in jedem Fall aber einen betriebspatriarchalischen Hintergrund, gleichgültig ob die „Betriebsfamilie“ in (chinesischen) *fu-zi*- oder in (malaisischen) *bapak-anak*-Kategorien denkt: Beide Begriffe werden mit „Vater-Kind-Verhältnis“ übersetzt und sagen daher schon als solche viel über das betriebliche Klima aus. Auch in der hinduistischen Welt spielt die Familie als Produktionseinheit nach wie vor die dominierende Rolle, wird allerdings im Außenbereich durch das Jajmani-Verhältnis ergänzt.²⁸

So fremd sich die einzelnen asiatischen Systeme auch immer wieder gegenüberstehen mögen, so sehr gleichen sie sich dann doch wiederum darin, daß ihr gesellschaftliches Denken, anders als im Westen, nicht dualistisch geprägt ist und daß sie auch den Konflikt keineswegs als Lebenselixier begreifen, sondern daß sie, ganz im Gegenteil, nach wie vor die patriarchalisch-familiäre Organisationsform bevorzugen. Wo dies nicht der Fall ist, kommt es allerdings schnell zu Auseinandersetzungen, die dann nicht nach Spielregeln ausgetragen werden, sondern in Unversöhnlichkeit enden - mit allen damit verbundenen Konsequenzen.

Im Gegensatz zu Europa spielt sich die Mitbestimmungsdebatte nicht nur zwischen Kapital und Arbeit, sowie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ab, sondern weitet sich auf ein trianguläres Verhältnis aus, an

²⁷Zur Lage in Deutschland vgl. hierzu Teuteberg, Hansjürgen, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jh.*, Tübingen 1961.

²⁸Dazu C.a, 1997/5, S.458 f.

²⁶Dazu ausführlicher unten 4.4.1.1.

dem neben „Kapital“ und „Arbeit“ als dritter auch noch die „Bürokratie“ beteiligt ist. Vor allem die metakonzufianische Welt ist - wirtschaftlich gesehen - gleichsam die Urheimat des Korporatismus, also der permanenten Miteinbeziehung der Staatsbürokratie. Der Staat gilt hier keineswegs nur als „Reparaturbetrieb des Kapitalismus“, sondern als ein integrierendes Element des Wirtschaftsprozesses, der die Betriebe zwar nicht direkt an der Hand führt, ihnen aber - und zwar auf dem Wege über ständige gegenseitige Abstimmung - ein Rahmenwerk vorgibt, das wie ein „Käfig“ auf den „Vogel“ Markt wirken soll: nicht zu eng, damit die Flügel nicht erlahmen, aber auch nicht zu weiträumig, damit am Ende nicht Schrankenlosigkeit eintritt!

Abweichend vom europäischen Kontext bedeutet Mitbestimmung in den meisten asiatischen Ländern also zweierlei, nämlich „Aufgehobensein“ des einzelnen Arbeitnehmers in der betrieblichen Familie und korporatistisches Eingebundensein im *überbetrieblichen* Bereich. Wo die Familienbindung nicht funktioniert und wo die Bürokratie sich nicht auf Vorgaben beschränkt, sondern direkt ins Betriebsräderwerk einzugreifen versucht, fehlt es an jenen „Mitbestimmungs“-Qualitäten, die Wachstum erst sinnvoll erscheinen lassen.

4.3.5.1.1.3

Wachstum, das gerecht verteilt wird

Bereits in Teil 3 der vorliegenden Serie²⁹ wurde auf die Gefahren der in Asien überall neu entstehenden Gefällestufen hingewiesen, die sich (1) zwischen den einzelnen Volkswirtschaften, (2) zwischen den Regionen der einzelnen Länder und (3) zwischen Metropolen und Dörfern herausentwickeln und die teilweise dazu tendieren, die Unterschiede nicht etwa kleiner, sondern größer werden zu lassen.

Nur in wenigen Bereichen findet eine Einebnungstendenz statt, insofern nämlich erstens die kleinen Tiger und Drachen tendenziell zum führenden Japan aufschließen, insofern, zweitens, Spitzenregionen die Tendenz haben, sich noch stärker miteinander zu verflechten und insofern drittens eine Metropole wie Seoul ihre Dominanz gegenüber anderen Großstädten nach und nach einbüßt, während umgekehrt Metropolen wie Manila oder Bangkok die gegensätzliche Tendenz zeigen und Regionen außerhalb der Metropole zum „Hinterland“ werden lassen.

Wenn es hier nicht gelingt, wieder mehr Ausgewogenheit herzustellen, sind Konflikte in das (allzu einseitige) Wachstum bereits miteinprogrammiert. Ausgleichs- und „Armutsbekämpfung“-Politik sind also wesentliche Funktionselemente einer nachhaltigen Wachstumsstrategie.

4.3.5.1.1.4

Wachstum, das kulturadäquat ist

Lange Zeit ist in der westlichen Entwicklungstheorie Wachstum mit Entwicklung verwechselt worden: man stellte die westlichen Industrieländer als Ideal hin, benutzte die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens als Meßlatte für den „Entwicklungs“-Stand und rückte den Einsatz kapitalintensiver Technologien in den Mittelpunkt aller

praktischen Hilfsmaßnahmen. Wenigstens vorübergehend müßten Belastungen einzelner Gesellschaftsgruppen und Verzerrungen des Einkommensgefälles sowie der Wirtschaftsstruktur in Kauf genommen werden, hieß es, um punktuell Kapital zu bilden und ein nationales Unternehmertum entstehen zu lassen.

Ein Vierteljahrhundert Entwicklungspolitik in Asien führte bereits in den 80er Jahren zu der ernüchternden Erkenntnis, daß erhöhtes Wachstum fast nie von selbst zu den breiten Massen durchsickert. Ein höchst anschauliches Beispiel dafür boten die ursprünglich mit Enthusiasmus begrüßten, weil wachstumsorientierten „grünen“ (Feldbau) und „blauen“ (Fischerei) Revolutionen, die beide mit modernen, kapitalverschlingenden Techniken der Erreichung alter Ziele, nämlich höherer Getreide- und Fischproduktion, auf die Sprünge helfen sollten.

Reis und Fisch sind ja die beiden Grundnahrungsmittel vieler Länder Asiens, denen schon deshalb politischer Stellenwert zukommt. Die „grüne Revolution“ erfuhr (ebenso wie die „blaue“) in den Berichten der Asiatischen Entwicklungsbank zunächst eine höchst optimistische, später aber eine zunehmend skeptische Beurteilung. Im Bericht von 1967 glaubte die AEB noch an die Wirksamkeit der neuen Produktionstechnologien und an eine damit einhergehende Umwandlung der sozialen Verhältnisse auf dem Lande. Bereits der Bericht von 1978, dem die Entwicklungen in 13 nichtkommunistischen Staaten Asiens (mit zusammen einem Drittel der Menschheit) zugrunde lagen, ließ aber einen dramatischen Wandel in der Stimmungslage erkennen. Obwohl nämlich die „grüne Revolution“ ungeahnte Produktionszuwächse beschert hatte (in einem Land wie Malaysia war das Erntergebnis z.B. zwischen 1958 und 1978 um 150% gestiegen), war es am Ende doch zu einem Ernährungsengpaß für rund 350 Mio. Menschen gekommen. Dieses paradoxe Ergebnis läßt sich, wenn man einmal von den gewiß nicht unerheblichen Auswirkungen der Bevölkerungsexplosion absieht, auf zweifache Weise erklären:

- Die „grünen“ und „blauen“ Revolutionen produzierten nämlich einerseits zwar hohes Wachstum, gleichzeitig aber auch zusätzliche Armut und soziale Ungleichheit; führt doch der Einsatz von Traktoren, Schädlingsbekämpfungsmitteln, Hohertragsorten und mineralischen Düngemitteln im Handumdrehen zu Wachstumserfolgen, die am Ende allerdings nicht der Allgemeinheit, sondern den ohnehin schon wohlhabenderen Kapitalbesitzern zugute kommen. Indem die asiatischen Länder ferner die kapitalintensiven Anbautechniken westlicher Länder nachahmten, gerieten sie in einen Energieengpaß, der sie teuer zu stehen kam.

- Die beiden Revolutionen führten aber nicht nur dazu, daß die Reichen immer reicher, die Armen aber ärmer wurden, sondern darüber hinaus auch, zweitens, zu einer Zweiteilung der Wirtschaft in einen warenproduzierenden und einen substistenzorientierten Sektor, wobei der erste auf Kosten des zweiten gedieh.

Als Reaktion auf diesen durch die „Wachstumsstrategie“ mitverursachten „Dualismus“ und auf die damit entstehende Arbeitslosigkeit - zwei Hauptprobleme der meisten asiatischen Länder - wandte sich das Interesse der Entwicklungsstrategen Ende der 60er Jahre einer Politik der gerechten Verteilung von Einkommen und Ar-

²⁹C.a., 1997/5, S.448-452.

beitsplätzen zu. Sollte man in Zukunft nicht weniger auf Wachstum und statt dessen umso mehr auf möglichst wohlfahrtsgerechte Verteilung Wert legen?

Es sollte sich schon bald zeigen, daß auch dieser Ansatz keine Lösung brachte. Wenn Leistungserfolge nämlich nicht mehr belohnt, sondern durch Umverteilung eingeebnet werden, flaut die Privatinitiative ab, verringert sich der Sparwille und vermindern sich die Investitionen - und dies bei einer immer noch weiter wachsenden Bevölkerung.

So kam es denn Ende der 70er Jahre zu einem erneuten Wechsel der entwicklungspolitischen Grundkonzeption, die unter dem Terminus „Grundbedürfnisstrategie“ in die Diskussion einging und die einen Mittelweg zwischen den bisherigen Wachstums- und Umverteilungszielen suchte, indem sie nicht Zuwächse, Technologien oder staatliche Umverteilungseingriffe, sondern vielmehr den Menschen mit seinen „Grundbedürfnissen“ in den Mittelpunkt aller Entwicklungsüberlegungen stellte. Künftig sollte es nicht mehr um (negative) Maßnahmen wie Linderung der Armut, Verringerung der Arbeitslosigkeit oder Einebnung von Ungleichheiten gehen, sondern (positiv) um Bereitstellung bestimmter Güter und Dienste für ganz bestimmte Menschen, die in ihrer birmanischen oder indonesischen Umgebung sowie in ihrem buddhistischen oder islamischen Wertesystem bestätigt sein möchten. Zu entwickeln sei nicht irgendeine Maschine oder ein technisches Verfahren, sondern der „Faktor Mensch“ mit seinen materiellen und immateriellen Grundbedürfnissen: zu den ersteren gehören Nahrung, Kleidung, Wohnung, für die im heißen und fruchtbaren Südostasien im allgemeinen schnell gesorgt ist, ferner Gesundheit, Schulbildung und ein ausreichendes Maß an dörflicher Daseinsvorsorge; zu den immateriellen Grundbedürfnissen andererseits zählen die soziale Eingliederung (das Gegenteil waren die mit vorgehaltenem Gewehr erzwungenen „Arbeitseinsätze“ im Kambodscha der Jahre 1975/78), die Teilnahme an dörflichen (und möglichst auch überdörflichen) Entscheidungsprozessen, ferner die Teilhabe an Ausbildungs- und Informationseinrichtungen und nicht zuletzt die Möglichkeit zu „kultureller Identität“.

Für einen birmanischen Buddhisten kommt ja der westliche Glaube, daß Fortschritt identisch sei mit zunehmende Güterproduktion, höherem Energieverbrauch und wachsender Urbanisierung einer Lebensphilosophie gleich, die der Grundlehre Buddhas, wonach die „Gier“ nach Gütern eigentliche Ursache allen Leidens ist, diametral zuwiderläuft. Die im Westen durchaus positiv bewertete „Revolution der steigenden Erwartungen“ läuft, durch die buddhistische Optik gesehen, auf den vorsätzlichen Versuch hinaus, den Menschen „Leid“ zuzufügen, und damit die Erlösung, die ja identisch ist mit der Aufhebung allen Verlangens und allen „Durstes“, in unerreichbare Ferne zu rücken. Entwicklungspolitik kann hier nicht nach westlichen Vorstellungen, sondern nur nach Maßgabe des buddhistischen Wertesystems erfolgen. Ohnehin stieß eine „Revolution der steigenden Erwartungen“ angesichts der Bevölkerungsexplosion im asiatisch-pazifischen Raum schnell an ihre Grenzen.

Ziel einer nationalen (oder internationalen) Wachstumspolitik kann es also keineswegs sein, den indonesischen Bauern eines Tages genauso werden zu lassen, wie

es heute der Durchschnittsbewohner Kaliforniens oder Tokyos ist; vielmehr kommt es darauf an, seine Grundbedürfnisse im Auge zu behalten. Ein buddhistischer Thai hat andere Erwartungshaltungen als ein katholisch-philippinischer Bauer, für den wiederum ein Stadtbewohner Hongkongs oder Singapurs genauso fremd ist wie für den Einwohner Vientianes ein Bürger Canberras oder Seouls. Wachstum und „Entwicklung“ soll nicht darauf hinauslaufen, daß am Ende Birmanen zu Amerikanern werden. Vielmehr geht es um das Ermöglichen alternativer Lebensstile. Dazu gehört auch, daß der Bauer nicht sein Dorf verlassen, sondern sich - „Dorfentwicklung“ - in seinem angestammten Milieu den Erfordernissen des 21. Jh. anpassen kann. Hierfür - und nur hierfür - sind die nötigen Strukturveränderungen herbeizuführen, die zumeist auf die Errichtung von Dorfindustrien, von Gesundheitszentren, von Wasserversorgungseinrichtungen, von Anschlußstraßen und innerdörflichen Wegen, ferner auf die Schaffung der nötigen Absatz- und Bezugswege sowie auf bessere Erziehung und Maßnahmen zur Bekämpfung von Fehl- und Unterernährung, nicht zuletzt auch auf Erhaltung der gewachsenen Dorfdemokratie, hinauslaufen.

Eine so verstandene Wachstumsstrategie hat überdies den Vorteil, daß sie nicht nur die konkrete soziale Umwelt so weit wie möglich am Leben erhält, sondern daß sie darüber hinaus auch weniger kapitalintensiv ist als die Wachstumsstrategie und daß sie - auf dem Umweg über eine bessere Erziehung der Frauen und eine erhöhte Erziehungsverantwortung der Eltern - auch die Chancen für eine Drosselung des Bevölkerungswachstums verspricht.

Der „Faktor Mensch“ stand übrigens auch im Mittelpunkt der Entwicklungskonzepte Mao Zedongs und Mahatma Gandhis. Vor die Entwicklungsalternativen kapitalintensiv/arbeitsintensiv, Zentralisierung/Dezentralisierung, Stadt/Land, zentrale Planung/Planung von unten, Wachstum/soziale Gerechtigkeit gestellt, entschieden sich beide prinzipiell - und zwar weil sie an die Entwicklungsnähe zum konkreten Menschen dachten - für die jeweils zweite Lösung, ohne allerdings die erste ganz zu vernachlässigen: Man müsse eben „auf zwei Beinen gehen“. Gandhi und Mao unterschieden sich dann allerdings wiederum darin, daß der erstere der Tradition ein weites Wirkungsfeld belassen wollte, während der letztere allem „alten Denken“ den Kampf ansagte, und die Schaffung einer neuen Gesellschaft sowie eines neuen Menschen auf die Fahnen schrieb.

4.3.5.1.1.5

Wachstum, das nachhaltig ist

Kontraproduktiv ist schließlich noch ein Wachstum, das für die Zukunft nichts übrigläßt, sei es, daß Rohstoffe und vor allem die Umwelt verschwendet werden,³⁰ sei es, daß nicht Investitionen, sondern Verbrauchsüberlegungen im Vordergrund stehen, wobei der Konsum keineswegs epikuräisch sein muß, sondern militaristisch motiviert sein kann, weil z.B. der Löwenanteil in die Rüstung abgezweigt wird.

³⁰Zum Umweltdumping vgl. C.a., 1997/5, S.460 ff.

Ein Blick auf die langfristigen Militärausgaben, wie sie zwischen 1985 und 1994 getätigt wurden, zeigt, daß fast alle asiatischen Länder, mit Ausnahme lediglich Nordkoreas, ihre Militärausgaben in diesen zehn Jahren heruntergefahren haben. Nimmt man den Durchschnitt von 3,6% (Anteil der Militär- an den BIP-Gesamtausgaben im Jahr 1994) zum Maßstab, so lagen Bangladesch, Indien, Indonesien, Kambodscha, Mongolei, Myanmar, Südkorea und Thailand 1994 unter dieser Meßlatte; nur sechs Länder hatten sie überstiegen, nämlich Malaysia (3,9%), Singapur (4,8%), VR China (5,6%), Vietnam (5,7%), Pakistan (6,9%) und - Nordkorea, das mit 26,6% einsam an der Weltspitze stand - gefolgt mit weitem Abstand von Oman (15,9%) und Kuwait (12,2%). Nordkorea war auch einer der ganz wenigen Staaten, die ihren ohnehin hohen Anteil von vor zehn Jahren (1985: 23%) noch einmal gesteigert hatten!

Entsprechend bescheiden, wenn nicht elend, fielen denn auch seine gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse aus; mit den exzessiven Militärausgaben läßt sich wohl auch die Tatsache erklären, daß Pyöngyang 1997 für seine hungernde Bevölkerung aus eigener Kraft keine Getreideeinkäufe tätigen konnte!

Hier war in der Tat auf Kosten der Zukunft gewirtschaftet worden!

Wahrscheinlich hätte es des negativen Modells Nordkorea erst gar nicht bedurft, um die übrigen asiatischen Staaten davon zu überzeugen, daß Aufrüstung und ein gesundes Wirtschaftswachstum sich schlecht miteinander vertragen!

Perspektivlos ist aber nicht nur eine Politik, die alles auf die Karte des Militärs setzt, sondern auch ein Wachstum, das auf Kosten der Umwelt geht: zum Umweltdumping vergleiche Abschnitt 3.5 der vorliegenden Serie.³¹

4.3.5.1.2

„Ordnung und Stabilisierung“ als Sozialpolitik

Im deutschen Sprachgebrauch hat sich im Zeichen der Globalisierung die Erkenntnis eingestellt, daß „sozialer Friede ein wichtiger Standortfaktor“ sei.

Diese Erkenntnis ist vielen Asiaten, die vor allem seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zahlreiche regionale Kriege und soziale Erdbeben über sich haben ergehen lassen müssen, schon wesentlich früher gekommen. Warum hier also nicht mit sozialpolitischen Maßnahmen dagegenhalten!? Taiwan hat beispielsweise versucht, die Spannungen zwischen Grundbesitzern und Pflügerern durch eine Bodenreform schon Anfang der 50er Jahre, und Malaysia seine Community/Rassenspannungen durch ein Entschärfungsprogramm Ende der 60er Jahre abzubauen: Auf der Malaiischen Halbinsel war es ja vom ersten Tag der Unabhängigkeit der Malaiischen Föderation (1957) an zu permanenten Spannungen zwischen den „Bumis“ (Bumiputra: „Söhne der Erde“, d.h. der einheimischen Bevölkerung) und den Auslandschinesen gekommen, die 1969 in blutigen Rassenunruhen gipfelten, auf die das geschockte Kuala Lumpur wiederum mit einer Doppeltherapie reagierte, die vor allem dem wirtschaftlich rückständigeren Teil der Bevölkerung, nämlich den Bumiputra zugute kommen sollte: der wirtschaftlichen

Angleichung sollte ein auf 20 Jahre angelegter Perspektivplan dienen, der sozialen Angleichung aber eine Politik des „Human Development“, die in der konkreten Lage des damaligen Malaysia auf eine Bevorzugung von Bumiputraangehörigen an Schulen und Universitäten hinauslief. Auf den Dörfern wurde das gleiche Ziel mit Hilfe eines Armutbekämpfungs-, eines Neulandgewinnungs- und eines Bewässerungsprogramms angestrebt.

Diese auf den Standortfaktor „sozialer Friede“ abzielende Politik begann erstaunlich schnell Früchte zu tragen: Zwischen 1970 und 1993 beispielsweise konnte der Anteil „armer“ Haushalte von 49% auf 14% gesenkt werden. Im gleichen Zeitraum stiegen die Realeinkommen der Bumiputra um 89%, während die der Auslandschinesen auf 60% und die der Auslandsinder auf 50% „zurückgebremst“ wurden. Nicht zuletzt auch nahm das Einkommen der ärmsten 40% der Bevölkerung zwischen 1973 und 1993 um immerhin 9% pro Jahr zu!

Die mit dem Doppelprogramm von 1969 geförderte „gerechtere Verteilung“ wirkte sich auch auf das volkswirtschaftliche Wachstum sowie auf die soziale Stabilität insgesamt aus: alles in allem belief sich die jährliche BIP-Zuwachsrate Malaysias in den Jahren zwischen 1988 und 1994 auf durchschnittlich 8,5% - eine der höchsten Steigerungsraten der Welt!³² Zunahm dieser Art gingen einher mit Vollbeschäftigung, niedriger Inflation und einem ökonomischen Wandel, der dazu führte, daß das Land beinahe im Handumdrehen vom Rohstoffexporteur zum Hersteller hochentwickelter Industriegüter aufstieg. Nach Japan und den USA war Malaysia bereits Mitte der 90er Jahre zum weltweit drittgrößten Exporteur von Halbleitern geworden.

Ermutigt von den Erfolgen des ersten „20-Jahre-Perspektivplans“ erließ Malaysia 1990 einen weiteren Langzeitplan, der unter dem anspruchsvollen Titel „Vision 2020“ stand. Bis zu diesem Zeitpunkt will Malaysia zu den westlichen Industrieländern aufgeschlossen haben. Freilich läßt sich dieses Ziel, wenn überhaupt, nur dann erreichen, wenn politische Stabilität und sozialer Friede weiterhin aufrechterhalten bleiben.

4.3.5.1.3

Ist die Globalisierung Gift für die Sozialpolitik?

Die hier in der Überschrift aufgeworfene Frage ist keineswegs nur rhetorischer Natur: Kann ein dem neoliberalen Zeitgeist folgender Globalisierungsprozeß der Sozialpolitik doch in gleich zweifacher Weise schaden, nämlich durch den Sprengsatz einer weiter aufreißenden sozialen Kluft zwischen den einzelnen Bevölkerungsschichten und durch Abschmelzung der Etatmittel für soziale Zwecke.

Was erstens die erwähnte Sprengwirkung anbelangt, so könnten jene Ordnungserfolge, wie sie durch eine sozialverpflichtete Wachstumspolitik (dazu oben 4.3.5.1.1) in nicht wenigen asiatischen Ländern erzielt wurden, schnell wieder hinfällig werden, sollte sich die Kluft zwischen oben und unten auf systemgefährdende Weise erneut vertiefen. Diese Gefahr droht in der Tat einem Staat wie Malaysia, dessen „Rassen“unruhen von 1969 vor allem durch einen für die Bumiputra demütigenden so-

³²Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, ADB, 1995, Manila 1995, S.16.

³¹C.a., 1997/5, S. 460 ff.

zialen Abstand zu den Huaren (Auslandschinesen) aufgelöst und dessen politische Strategien seitdem von Ausgleichsüberlegungen bestimmt worden waren, deren Stringenz allerdings seit Beginn der 90er Jahre nachzulassen beginnt - mit der Folge, daß der GINI-Koeffizient, mit dem soziale Gefälle gemessen zu werden pflegen, bereits Mitte der 90er Jahre wieder auf 0.48 hochgeschwungen ist.³³

Der Koeffizient reicht bekanntlich von 0 bis 1, wobei der Wert 0 für vollkommene Gleichheit, der Wert 1 dagegen für völlige Ungleichheit steht.

Nicht nur in Malaysia, sondern auch in vielen anderen asiatischen Ländern ist es im Zuge hoher Zuwachsraten zu einem schnellen - den meisten Regierungen höchst unwillkommenen - Anstieg des GINI gekommen, und zwar (bezogen auf das Jahr 1988)³⁴ in Indonesien auf 0.31, in Pakistan und Südkorea auf 0.36, in Indien und Singapur auf 0.42, in Hongkong, auf den Philippinen und in Sri Lanka auf je 0.45, in Thailand auf 0.47, in Malaysia, wie bereits erwähnt, auf 0.48 und in Nepal sogar auf 0.53.³⁵

Wie rasch die Gleichheits-/Ungleichheits-Relationen sich hier verändern können, läßt sich am Beispiel Sri Lankas verdeutlichen: 1970 hatte der GINI hier noch bei 0.35 gelegen, jedoch schon 20 Jahre später, nämlich 1990, die Halbierungsmarke überschritten und 0.51 erreicht. Wachsende Einkommensungleichheit war hier also mit dem außenwirtschaftlichen Erfolg Hand in Hand gegangen! In China, das 1979 seine „Tore geöffnet“ hatte, war der GINI 1988 bereits auf 0.38 angestiegen und hatte damit bereits „kapitalistische“ Länder vom Zuschnitt Indonesiens oder der Republik Korea in den Schatten gestellt. Noch krasser treten die Einkommensungleichheiten zutage, wenn China nach Regionalgesichtspunkten unter die Lupe genommen wird; dann nämlich zeigt es sich, daß die mit der Weltwirtschaft am stärksten verbundenen südöstlichen Küstenregionen dem übrigen Land längst auf und davon geeilt sind!

Verglichen mit einigen lateinamerikanischen Ländern stehen die meisten „Asiaten“ allerdings immer noch als Musterknaben da. In Mexiko beispielsweise stieg der GINI im kurzem Zeitraum zwischen 1984 und 1992 von 0.43 auf 0.48 und in Chile, das zu den „globalisiertesten“ Volkswirtschaften Lateinamerikas gehört, war er zwischen 1970 und 1990 gar von 0.45 auf 0.57 hochgeschwungen, also sage und schreibe um 27%!

Die zweite vom Globalisierungsprozeß ausgehende Gefahr besteht im Verlust der finanziellen Grundlagen für eine solide „Sozialpolitik“, die ja, weil sie zumeist nur auf zwei Beinen (Wirtschaftsförderung und Armutsbekämpfung) geht, also *implizit* erfolgt und sich institutionell kaum verselbständigt, „schicksalhaft“ mit dem Auf und Ab der Wirtschaftsentwicklung verbunden bleibt und wenig Fallnetze kennt; damit aber taucht die Gefahr auf, daß ein sozialer Absturz, wenn er nicht gerade von den Angehörigen der Betroffenen aufgefangen wird, oft direkt in die Tiefe führt.

Solange es also mit der Wirtschaft, wie bei den „Drachen und Tigern“ in den 70er und 80er Jahren geschehen,

ständig nach oben ging, wuchs auch das Absicherungspotential mit. Doch wehe, der Wachstumsmotor gerät ins Stottern und erbringt nicht mehr jenen Mindestschub von 5-6%, auf den diese Volkswirtschaften „existenziell angewiesen sind“, wollen sie nicht nur genügend Arbeitsplätze bereitstellen, sondern auch jenen Schuldendienstverpflichtungen nachkommen, die sich aus der weitgehend kreditfinanzierten Entwicklungsmechanik ergeben.³⁶

Die asiatischen Erfolgsstaaten wurden ja lange Zeit, wie bereits ausgeführt, vor allem von ihrer Export- und Investitionsdynamik angesprochen, wobei die Investitionen wiederum durch einen steilen Anstieg der Staatsverschuldung zu erkaufen waren.

Schulden machen - investieren - exportieren - Schulden begleichen und erneutes Investieren auf höherem Niveau: dies etwa war das Fünferkalkül, dem die Wirtschaftsplaner in den Drachen- und Tigerstaaten lange Zeit zu folgen pflegten. Wenn nun aber plötzlich die Exporte einbrachen oder keine Gewinne mehr einfuhren? Wie ließen sich dann noch die Schulden begleichen, mit denen das bisherige Superwachstum erkaufte war?

Genau dieses Dilemma tauchte auf breiter Front erstmals im Jahre 1996/97 auf: Zwar gab es an den Börsen zu dieser Zeit da und dort immer noch einen Boom, so z.B. in Taiwan; doch mit der Ruhe war es jetzt vorbei, da sich fast alle Betroffenen an das Platzen der Seifenblasenwirtschaft Japans im Jahre 1991 erinnert fühlten.

Kein Wunder, daß die Kurse in einigen „Wirtschaftswunder“-Ländern schon bald tief in den Abgrund stürzten. Vor allem der thailändische Baht verlor zwischen Juni und August 1997 gegenüber dem Dollar fast 20% an Wert, der philippinische Peso 8%, die indonesische Rupie 7% und der malaysische Ringgit 5%, wobei sich die Beobachter des Geschehens darin einig waren, daß es sich hier erst um den Anfang einer Abwärtsentwicklung handle. Da nutzte es auch nichts, daß die Zentralbanken der ASEAN innerhalb weniger Tage mit rund 10 Mrd. US\$ Teile ihrer eigenen Währung aufkauften, um so dem Abwertungsdruck entgegenzuwirken und den Währungsverfall zu stoppen. Die nervös gewordenen Investoren, die ihre Gelder zumeist lediglich aus spekulativen Gründen angelegt hatten, zogen sich - in einer Art Kettenreaktion - aus südostasiatischen Währungen zurück und retteten sich in den US-Dollar hinein, an den sich die meisten Tiger- und Drachenwirtschaften, auf IWF-Empfehlung hin, sklavisch angekettet hatten, der jetzt aber zu immer neuen Höhenflügen ansetzte und damit auch die Preise der südostasiatischen Exporte mit in die Höhe trieb.

Der Währungsverfall der erfolgsverwöhnten Tigerländer zog eine Reihe von Konsequenzen nach sich: erstens einmal löste er Zweifel an der Allmacht der Regierenden aus, die bisher - wie etwa der malaysische Ministerpräsident Mahathir - auf höchst autoritäre Weise dekretiert hatten, „wo es langging“. Zweitens kam es zur Loslösung einiger Währungen, vor allem des Baht, vom US-Dollar. Drittens blieb den Regierungen nichts anderes übrig, als in ihrer Not internationale Hilfe anzurufen, vor allem aber an Japan zu appellieren, das ja als

³³Key Indicators 1995 der ADB, a.a.O., S.9.

³⁴Neuere Zahlen sind nicht verfügbar.

³⁵Die Zahlen beziehen sich, wie gesagt, auf das Jahr 1988, Key Indicators 1995, a.a.O., S.9.

³⁶Zu dieser 5-6%-Hypothese vergl. Rüdiger Machetzki, „Ostasien: Unverändert auf Erfolgskurs“, unveröffentl. Manuskript, 1997, S.2.

Hauptinvestor der Region unter Schwächeerscheinungen der Tigerstaaten besonders leiden würde; viertens aber bekamen die Tigerländer erstmals die negativen Auswirkungen der Globalisierung zu spüren, von der sie bisher ja noch allemale profitiert hatten. Mahathir klagte darüber, daß die Aufbauarbeit von 30 Jahren in einem Zeitraum von nur zwei Wochen von Spekulanten, nicht zuletzt von dem - ausdrücklich beim Namen genannten - Großfinanzier George Soros wieder zunichte gemacht werde. Überlegungen kamen auf, ob die Tore der einzelnen Volkswirtschaften auch künftig noch so weit wie bisher für den freien Markt geöffnet bleiben dürften oder ob es nicht empfehlenswerter sei, mit staatsinterventionistischen Mitteln der „Bedrohung durch die Spekulation“ entgegenzuwirken.

Änderungsüberlegungen dieser Art waren nicht zuletzt von sozialpolitischen Kalkülen bestimmt.

Die beiden volkswirtschaftlichen Haupttheorien des 20. Jh., die sich mit den Alternativen „Staatsinterventionismus“ (à la Keynes) oder „Neoliberalismus“ (à la Hayek und Friedman), „Autozentrismus“ oder „Globalisierung“ sowie „Sozialpolitik“ oder „Wachstumspolitik“ charakterisieren lassen, befinden sich also auch in Asien noch mitten in der Bewährungsprobe, nicht zuletzt in den erfolgsverwöhnten Drachen- und Tigerstaaten. Man darf gespannt sein, wie das Tauziehen hier ausgeht und wie sich vor allem die autochthonen Wertevorstellungen in diesem Ringen bewähren.

4.3.5.2

Strang Nr.2: Armutsbekämpfung

4.3.5.2.1

„Armut“ unter Monetär-, Grundbedürfnis- und HPI-Aspekten

Armutsbekämpfung gilt in fast allen asiatischen Staaten als sozialpolitische Zwillingschwester der Wachstums- und Ordnungspolitik.

Doch was ist „Armut“?

Offensichtlich handelt es sich hier um ein komplexes Phänomen, das nicht eindimensional, sondern nur unter mehreren Perspektiven angemessen beschrieben werden kann. Im vorliegenden Zusammenhang seien die drei international mittlerweile gängigen Betrachtungswinkel bezogen:³⁷

- Unter Einkommensaspekten hat die Weltbank - zum Zweck internationaler Vergleichbarkeit - die Untergrenze, von der ab „Armut“ einsetzt, auf 1 US\$ (PPP pro Tag und Person) festgelegt. Abweichend davon sind einzelne Länder zu Grenzwerten übergegangen, die den konkreten Verhältnissen in ihrem Bereich besser angepaßt sind.

- Unter Grundbedürfnisaspekten gilt Armut als das Fehlen jener materiellen Mittel, die nötig sind, um eine minimale, gerade noch akzeptable Deckung menschlicher Bedürfnisse (in den Bereichen Ernährung, Gesundheit und Bildung) sicherzustellen.

- Unter Befähigungsaspekten schließlich wird Armut als - eher immaterielle - Chancenberaubung betrachtet, d.h. als Ausgeschlossenheit von wesentlichen Teilnahmemöglichkeiten: beginnend bei der rein materiel-

len Chance, ausreichend ernährt, gekleidet oder untergebracht zu sein, bis hin zu komplexeren sozialen Optionen - etwa der Möglichkeit, an Entscheidungen und am Leben der Gemeinschaft mitzuwirken.

UNDP mißt „Entbehungen“, wie sie hier zutage treten, mit dem „HPI“ (Human Poverty Index), d.h. mit Kriterien, wie sie bereits beim HDI (Human Development Index) auftauchen, dort allerdings positiv bewertet werden, während sie hier beim HPI Negativbefunde umschreiben. Gemessen werden hierbei drei Schlüsselbereiche des menschlichen Lebens, nämlich die Lebenserwartung, das Ausbildungsniveau und der Lebensstandard. Fallen die drei Werte hoch aus, so tendiert das betreffende Land zu einem oberen HDI-Listenplatz, wo Kanada mittlerweile die erste Stelle bekleidet; je weiter umgekehrt die HDI-Werte nach unten rutschen, umso mehr geraten sie in Gefahr, in HPI-Werte umzuschlagen, die ihren tiefsten Punkt bei Platz Nr.175 erreichen, der 1997 von Sierra Leone eingenommen wird.

Der erste der drei HPI-Indikatoren wird durch den Prozentsatz jener Menschen angezeigt, deren Lebenserwartung nicht über 40 Jahre hinausreicht.

Der zweite Indikator stellt auf fehlendes Wissen ab und erfaßt - HPI-bezogen - den Prozentsatz der erwachsenen Analphabeten in einer bestimmten Gesellschaft.

Der dritte Aspekt schließlich gilt der Frage nach einem angemessenen Lebenszuschnitt. Unter HPI-Gesichtspunkten werden hier drei Variablen herangezogen, nämlich der Zugang zu Gesundheitsdiensten, die Verfügbarkeit von sauberem Wasser und der Prozentsatz der unterernährten Kinder unter 5 Jahren.³⁸

In der beigegeführten Tabelle erscheint der HPI in vierfacher Beleuchtung: In Spalte 1 wird jener Prozentsatz der Bevölkerung beziffert, deren Leben durch Entbehren in den genannten drei Schlüsselbereichen beeinträchtigt wird. Unter allen asiatischen Entwicklungsländern liegt hier Singapur mit 6,6% HDI auf der Habenseite, während Kambodscha mit seinen 52% längst die HPI-Schallmauer durchbrochen hat und als „ärmstes“ Land zum Schlußlicht geworden ist.

In Spalte 2 werden die HPI-Ränge von nicht weniger als 78 Entwicklungsländern aufgezeigt, unter denen sich auch 16 asiatische Staaten befinden. Singapur nimmt hier Rang 4, China Rang 18, Indonesien Rang 23, Vietnam Rang 33, Indien Rang 47, Pakistan Rang 64, Bangladesh Rang 67 und Kambodscha Rang 73 ein.

Zu den Ländern, die den HPI-Wert unter 10% (sc.l.: Anteil der „Armen“ an der Gesamtbevölkerung) drücken können, gehört - neben vier lateinamerikanischen Ländern - nur ein einziges asiatisches Land: Singapur. Zu den Staaten, die am unteren Ende der Skala stehen und bei denen der HPI über 50% liegt, gehören sieben afrikanische und - ebenfalls - ein asiatisches Land: Kambodscha.

In fast der Hälfte aller 78 erfaßten Länder liegt der HPI höher als 34% - ein Hinweis darauf, daß mindestens ein Drittel der Bevölkerung unter „menschlicher Armut“ leidet, darunter auch die Einwohnerschaft von sechs asiatischen Ländern, nämlich Indiens, Laos', Bhutans, Pakistans, Bangladeshs und Kambodschas.

³⁷UNDP 1997, a.a.O., S.18.

³⁸Ebd., S.20 f.

HPI-Einstufung für Entwicklungsländer

Land	Index f. menschl. Armut (HPI) Wert (%)	HPI-Rang	HPI-Rang minus HDI-Rang	HPI-Rang minus Rang ">\$1 pro Tag"-Armutsgrenze
Trinidad and Tobago	4.1	1	-4	..
Cuba	5.1	2	-18	..
Chile	5.4	3	1	-13
Singapore	6.6	4	3	..
Costa Rica	6.6	5	2	-15
Colombia	10.7	6	-3	-6
Mexico	10.9	7	-1	-9
Jordan	10.9	8	-11	1
Panama	11.2	9	2	-13
Uruguay	11.7	10	6	..
Thailand	11.7	11	1	6
Jamaica	12.1	12	-6	1
Mauritius	12.5	13	2	..
United Arab Emirates	14.9	14	8	..
Ecuador	15.2	15	1	-15
Mongolia	15.7	16	-12	..
Zimbabwe	17.3	17	-24	-18
China	17.5	18	-11	-12
Philippines	17.7	19	-7	-9
Dominican Rep.	18.3	20	-1	-5
Libyan Arab Jamahiriya	18.8	21	9	..
Sri Lanka	20.7	22	-1	8
Indonesia	20.8	23	-4	3
Syrian Arab Rep.	21.7	24	9	..
Honduras	22.0	25	-8	-15
Bolivia	22.5	26	-6	9
Iran, Islamic Rep. of	22.6	27	14	..
Peru	22.8	28	6	-14
Botswana	22.9	29	4	-8
Paraguay	23.2	30	6	..
Tunisia	24.4	31	15	15
Kenya	26.1	32	-14	-13
Viet Nam	26.2	33	-4	..
Nicaragua	27.2	34	-5	-7
Lesotho	27.5	35	-13	-12
El Salvador	28.0	36	5	..
Algeria	28.6	37	20	21
Congo	29.1	38	-4	..
Iraq	30.7	39	1	..
Myanmar	31.2	40	-3	..
Cameroon	31.4	41	-4	..
Papua New Guinea	32.0	42	2	..
Ghana	32.6	43	-1	..
Egypt	34.8	44	14	15
Zambia	35.1	45	-8	-14
Guatemala	35.5	46	12	-9
India	36.7	47	-2	..
Rwanda	37.9	48	-29	-2
Togo	39.3	49	-7	..
Tanzania, U. Rep. of	39.7	50	-8	14
Lao People's Dem. Rep.	40.1	51	4	..
Zaire	41.2	52	0	..
Uganda	41.3	53	-13	-3
Nigeria	41.6	54	3	9
Morocco	41.7	55	19	30
Central African Rep.	41.7	56	-4	..
Sudan	42.2	57	-8	..
Guinea-Bissau	43.6	58	-11	-8
Namibia	45.1	59	24	..
Malawi	45.8	60	-8	..
Haiti	46.2	61	-3	..
Bhutan	46.3	62	-1	..
Côte d'Ivoire	46.3	63	8	18
Pakistan	46.8	64	14	24
Mauritania	47.1	65	6	11
Yemen	47.6	66	9	..
Bangladesh	48.3	67	13	..
Senegal	48.7	68	1	0
Burundi	49.0	69	-3	..
Madagascar	49.5	70	9	-1
Guinea	50.0	71	0	19
Mozambique	50.1	72	2	..
Cambodia	52.5	73	11	..
Mali	54.7	74	0	..
Ethiopia	56.2	75	2	14
Burkina Faso	58.3	76	1	..
Sierra Leone	59.2	77	-1	..
Niger	66.0	78	2	3

Anmerkung: Die Ränge für den HDI und für die mit 1\$ pro Tag definierte Armutsgrenze wurden für die 78 erfaßten Länder neu berechnet. Eine negative Zahl gibt an, daß das Land beim HPI eine bessere Leistung aufweist als bei einem anderen Maß, eine positive Zahl das Gegenteil. Wegen des Fehlens von Daten wurden nur 78 Länder berücksichtigt. Quelle: UNDP 1997, a.a.O., S.25

Bemerkenswerterweise kommen demgegenüber zwei Länder, nämlich China und die Philippinen, gerade einmal auf die Hälfte dieses Negativwerts, nämlich auf rund 17%, während drei weitere „Asiaten“, nämlich die Mongolei, Thailand und Singapur sogar noch besser dastehen!

In den Spalten 3 und 4 wird ein Vergleich zwischen dem HPI und einkommensbezogenen Armutsmessungen angestellt.

Hierbei zeigt es sich, daß eine Reihe von Ländern, darunter China und die Philippinen, die Befähigungsarmut (ausgedrückt in HPI) stärker verringern konnten als die Einkommensarmut; diese Länder haben also durch hohe Investitionen die Mängel an grundlegenden menschlichen Befähigungen abgebaut. Es stellt den meisten asiatischen Staaten ein gutes Zeugnis aus, daß sie beim HPI fast durchwegs besser (oder zumindest nicht sehr viel schlechter) dastehen als beim HDI. Krasse Ausnahmen sind hier lediglich Pakistan und Bangladesch, wo der HDI 14 bzw. 13 Punkte höher liegt als der HPI, während es beispielsweise bei China fast umgekehrt ist.

Menschliche Armut und Einkommensarmut laufen also keineswegs immer parallel.

Was die Bekämpfung der Armut insgesamt angeht, so ergibt sich eine höchst ambivalente Bilanz: Auf der einen Seite ist „Armut“ in den 50 Jahren (seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs) insgesamt stärker zurückgegangen als in den 500 Jahren zuvor. So haben beispielsweise China und 14 weitere Länder, deren Bevölkerung zusammengerechnet mehr als 1,6 Mrd. beträgt, in weniger als 20 Jahren den Anteil der „Einkommens-Armen“ halbieren können.

Andererseits haben die Fortschritte gleichzeitig neue - extreme - Ungleichheiten mit sich gebracht: Nach HPI-Kriterien nämlich lebt nicht weniger als ein Viertel der Bevölkerung in den Entwicklungsländern immer noch in Armut. Rund ein Drittel (d.h. etwa 1,3 Mrd.) müssen sich mit einem Einkommen von unter einem Dollar pro Tag durchschlagen.

Südasien weist Mitte der 90er Jahre die weltweit höchste Zahl von Menschen auf, die sowohl unter Befähigungs- als auch unter Einkommensarmut leiden, nämlich 515 Mio. In der gesamten asiatisch-pazifischen Region leben 950 Mio. der insgesamt 1,3 Mrd. Menschen, die nach den oben gegebenen Definitionen als einkommensarm gelten.

Was allerdings den höchsten prozentualen Anteil von Armen angeht, so steht Afrika (südlich der Sahara) mit Abstand am Ende der Tabelle - und dies mit zunehmender Tendenz: um die Jahrtausendwende dürfte die Hälfte aller Menschen in Afrika südlich der Sahara bereits zu den Einkommensarmen zählen!

Unter „Armut“ wiederum haben vor allem drei Gruppen von Personen besonders zu leiden, weil sie noch ärmer sind als der Durchschnitt, nämlich Kinder, Frauen und Alte.³⁹

4.3.5.2.2

China als Protagonist von Armutsbekämpfungsprogrammen

Kein Land in Asien betreibt Armutsbekämpfung systema-

³⁹Ebd., S.2.

tischer als die VR China, deren Programme und Resultate deshalb hier als Paradigmata aufgeführt seien.

Die Volksrepublik gehört zu jenen Ländern, die sich nicht an vorgegebene Weltbankdefinitionen halten, sondern ihre Armutsgrenze selbst festlegen, wobei es im Laufe der Zeit immer wieder zu Schwankungen und Nachkorrekturen gekommen ist: Die 1984 erstmals definierte Armutsgrenze lag z.B. bei einem 120-Yuan-pro-Kopf-Einkommen und einer Pro-Kopf-Getreidemenge von 200 kg. Gemessen an diesen Mindestkriterien hatte China damals 70 Mio. „Arme“ (= 9% der ländlichen Bevölkerung). Auf der Basis dieser Angaben über arme Haushalte und Regionen begann die Zentralregierung ab 1984 mit Finanzzuweisungen für Zwecke der Armutsbekämpfung. Da die für das Programm zur Verfügung stehenden Mittel jedoch beschränkt waren, sah sich Beijing bereits 1985 veranlaßt, die Armutsgrenze auf 200 Yuan - bei einer gleichbleibenden Pro-Kopf-Getreidemenge von 200 kg - hochzukorrigieren. Aber auch jetzt fielen immer noch 102 Mio. Menschen unter die Kategorie der „Armen“.

1986 begann Beijing mit einem zusätzlichen Kriterium zu experimentieren, nämlich der Festlegung von sog. „Armutskreisen“, deren statistisches Pro-Kopf-Einkommen geringer war als 150 Yuan. Im Siebten Fünfjahresplan (1986-1990) kamen auf diese Weise 331 Kreise zusammen, die dem „Armutsbekämpfungs“-Programm der Zentralregierung unterstellt wurden.⁴⁰ Die meisten dieser Kreise lagen (und liegen) in Zentral- und Westchina, besitzen kaum Rohstoffe, leiden unter Knappheit an Kulturland sowie unter Wassermangel. Zu diesen benachteiligten Einheiten gehören vor allem Kreise in Bergregionen, Wüstengebieten, im Lößhochland und in Arealen mit extremen Klimabedingungen, denen es zu allem Unglück auch noch an leistungsfähigen Verkehrsverbindungen, an schulischen Einrichtungen und am hygienischen ABC fehlt, vor allem an ausreichender Trinkwasserversorgung.

Unter der von Deng Xiaoping geprägten - und gegen den früheren Mao-Kurs gemünzten - Parole, daß „Armut nicht Sozialismus“ sei, gingen die Reformer das Armutsbekämpfungsprogramm zunächst mit direkter Hilfe (in Form von Getreidelieferungen und Finanzzuweisungen) an, schwenkten später aber zu eher indirekten Methoden wie der Förderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen um:

Zu den eher direkten Methoden gehörte das 1984 beschlossene „Nationale Armutsbekämpfungsprogramm“, das mit der Absicht gestartet wurde, die von den damaligen Zielkriterien erfaßten „Armen“ von ihrem Schicksal zu befreien und hierbei das Pro-Kopf-Einkommen für den Durchschnittshaushalt in Armutgebieten auf 500 Yuan (zu konstanten Preisen von 1990) anzuheben.

Erreicht werden sollte dieses Ziel durch zweckgerechte Bodenzuteilung, durch den Bau von Straßen und Elektrizitätsversorgungsleitungen, durch die Eröffnung von Schulen und Gesundheitsstationen, durch strengere Ge-

burtenkontrolle und durch Beseitigung der Trinkwassereingänge.

Folgt man der nationalen Propaganda, so war die Zahl der Armen aufgrund dieser Maßnahmen angeblich schon Ende 1996 von 80 Mio. auf 65 Mio. zurückgegangen. Freilich mußten die Regierungsorgane in Beijing gerade angesichts dieses so hart erkämpften Erfolges zur Kenntnis nehmen, wie schwer, ja wie unmöglich es war, die Beseitigung der Armut programmgemäß bis zur Jahrtausendwende zu erreichen! Man braucht kein Prophet zu sein, um vorauszusagen, daß die „Armutsbekämpfung“ noch weit bis ins 21. Jh. hinein an der Tagesordnung bleibt.

- Zu den eher indirekten Methoden gehört die Mitteinbeziehung der Provinzen, die das Programm zur Bekämpfung der Armut allerdings nicht unter ausdrücklich sozialpolitischem Vorzeichen angingen, sondern die unter dem Motto des gemeinsamen Aufbaus der chinesischen Volkswirtschaft eingespannt und durch Partnerschaftsverhältnisse zwischen Küsten- und Inlandsprovinzen in die Pflicht genommen wurden. So ist beispielsweise Beijing für die Innere Mongolei, Tianjin für das inländische Gansu, Shanghai für Yunnan und Fujian für Ningxia „zuständig“. Liaoning soll sich der fernwestlichen Provinz Qinghai annehmen, Guangdong des inländischen Guangxi, Zhejiang der 100-Millionen-Provinz Sichuan, Shandong der Autonomen Region Xinjiang und Jiangsu der Provinz Shaanxi, in der nicht nur die Wiege der chinesischen Kultur, sondern auch der modernen Revolution (Yan'an!) stand.

Programme zur Bekämpfung der Armut sind aber auch in anderen Staaten verhältnismäßig systematisch durchgeführt worden, z.B. in Vietnam und in Laos gegenüber den meist in höheren - und landwirtschaftlich weniger ergiebigen - Lagen lebenden Montagnards oder aber in Indonesien, wo angesichts des vielbeklagten „Javanismus“ bereits in den 60er Jahren ein großzügiges „Transmigrations“-Programm angekurbelt wurde, das allerdings, angesichts gewaltiger finanzieller und organisatorischer Anforderungen, schon bald wieder ins Stocken geriet, ohne daß es zu seiner Fortsetzung eine wirkliche Alternative gäbe! „Transmigrasi“ macht übrigens ein weiteres Mal deutlich, wie Sozialpolitik nicht hochdifferenziert, sondern pauschal, also nicht explizit, sondern implizit betrieben werden kann.

Dieser impliziten Methode dürfte, wenn nicht alles täuscht, in den meisten asiatischen Staaten die Zukunft gehören.

4.4

Zukunftsdimensionen

Die Ausführungen dieses Schlußteils folgen einem dreifachen Erwartungsansatz: (1) Zwar nehmen die sozialen Probleme Asiens an Schärfe zu. Die asiatischen Staaten werden bei der Lösung jedoch (2) keineswegs den westlichen (und schon gar nicht den deutschen) Weg beschreiten, sondern (3) ihre eigenen Methoden entwickeln, die sowohl den finanziellen Möglichkeiten als auch den überkommenen Traditionen entsprechen.

⁴⁰Ausführungen mit Nachweisen: Margot Schüller, „Die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders: Regionales Entwicklungsgefälle und Armut“, C.a., 1997/2, S.128 ff., hier 140. Zum Armutsprogramm der VRCh vergl. ferner *China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s*, World Bank, Washington D.C. 1992.

4.4.1

Der Probleberg wächst

4.4.1.1

Entweder Bevölkerungsexplosion...

Man braucht nicht gerade ein Prophet zu sein, um vorauszusagen, daß die sozialen Probleme vor allem im Gefolge der Bevölkerungsexplosion exponentiell zunehmen. Die Bevölkerungsexplosion führt, wie bereits ausgeführt,⁴¹ zu wachsenden Gefällestufen (zwischen den Volkswirtschaften, zwischen den Regionen in den einzelnen Volkswirtschaften sowie zwischen Metropolen und Dörfern), zu Bodenverlusten und zu Versorgungsengpässen, nicht zuletzt aber zu einer erhöhten Nachfrage nach Arbeitsplätzen, nach Schulen und Krankenhäusern.

Zwar liegt Asien in puncto Bevölkerungswachstum hinter Afrika (+3,5% p.a.) und Lateinamerika (+2,5%) erst an dritter Stelle (+2,3%). Mit diesen Zuwachsraten hat Asien aber einen immer noch weiten - und problematischen - „Vorsprung“ vor Nordamerika (+1%) und Europa (+0,4%).

In Asien selbst wiederum stehen Zentral- und Westasien mit +3,5% an der Spitze, gefolgt von Südasien (+2,8%), Südostasien (+2,5%) und - am Ende der Skala - Ostasien mit +1,7%.

Zu Beginn der 90er Jahre hat sich das Bevölkerungswachstumstempo in Asien noch etwas verlangsamt und lag, bezogen auf die oben erwähnten vier Subregionen, bei 2,8% bzw. 2,3% bzw. 1,9% bzw. 1,1%. Diese abnehmende Tendenz scheint langfristig - also noch weit ins 21. Jh. hinein - weiterzuwirken.

Trotz solcher Retardierungstendenzen steht vielen asiatischen Staaten aber schon bald eine erneute Verdoppelung ihrer Bevölkerungszahl ins Haus. Bei einer mechanischen Fortschreibung des Wachstumstempos von 1993 brauchen Pakistan und Laos zur Bevölkerungsverdopplung beispielsweise lediglich 24 Jahre, also bis zum Jahre 2017. Bangladesh schafft die Duplizierung, wenn man den gleichen Berechnungsmodus zugrundelegt, bis zum Jahre 2024, Vietnam bis 2025, Indien bis 2031, Indonesien bis 2039, Thailand bis 2060, die VR China bis 2061, Singapur und Taiwan bis 2073 und Japan bis 2203.⁴²

Zwar beginnt sich das Wachstumstempo, wie erwähnt, zu verringern, doch lassen die hier hochgerechneten Zahlen ein Stück von jener Brisanz deutlich werden, die nach wie vor mit der „Bevölkerungsexplosion“ verbunden ist. Gleichzeitig bestätigt das Zahlenmaterial - wieder einmal! - die alte Erkenntnis, daß eine Bevölkerung umso langsamer wächst, je höher ihr Lebensstandard ist. Je schneller also die Wohlhabenheitsentwicklung, umso langsamer das Bevölkerungswachstum! Logischerweise müßte ein Land also möglichst schnell reich werden! In der Tat gibt es keine asiatische Regierung, die dieses Ziel nicht auf ihre Fahnen geschrieben hätte. Vom Wunsch bis zur Erfüllung führt freilich ein weiter Weg, der von den einzel-

nen Staaten obendrein, wie bereits erwähnt, unterschiedlich schnell beschritten wird!

4.4.1.2

...oder "Überalterung"

Bei wohlhabenden Staaten erhöht sich freilich - sozusagen als Ausgleich - die Lebenserwartung: geringere Kopffzahl wird durch höheres Alter ausgeglichen. Gliedert man anhand der etablierten Weltbankkategorien den Altersdurchschnitt einer Bevölkerung nach fünf Stufen,⁴³ so gehören heute bereits nicht weniger als vier asiatische Staaten in die gleiche (Senioren-) „Kategorie 1“ (über 73 Jahre Lebenserwartung) wie die Staaten Westeuropas, Nordamerikas und Australien/Neuseelands, nämlich Japan (80) (aufgerundet), Hongkong (79) und Singapur sowie Taiwan (77). Unter Kategorie 2 (70-72) fallen die beiden Koreas und Malaysia, unter die Kategorie 3 (65-69 Jahre) die VR China, die Philippinen, Vietnam, Indonesien und Thailand, unter die Kategorie 4 (55-64) Indien, Pakistan, Bangladesh, Myanmar und die Mongolei sowie unter die Kategorie 5 (unter 55) Kambodscha, Laos und Bhutan.

Nach den in der UNO gebräuchlichen Normen gilt ein Land dann als "überaltert", wenn der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung 10% überschreitet oder wenn die 65jährigen mehr als 7% der Gesamtbevölkerung ausmachen.

Japan hat diese Grenze längst überschritten, aber auch ein von seiner Bevölkerungsstruktur her auf den ersten Blick „jung“ wirkendes Land wie die VR China hat diesen "Überalterungs"-Zustand bereits 1995 erreicht.

Lediglich die Länder der „Kategorien 4 und 5“, darunter vor allem bevölkerungsreiche Staaten wie Indien, Pakistan und Bangladesh, bleiben noch auf lange Zeit "überalterungsfrei" - und sind wenigstens insoweit einiger sozialer Sorgen (Altersrenten!) enthoben, wenngleich die Probleme dann an *anderer* Stelle (Arbeitsbeschaffung!) umso stärker hervortreten.

4.4.1.3

Korrelation zwischen Lebenserwartung und Durchschnittseinkommen

Längst ist es kein Geheimnis mehr, daß hohe Lebenserwartung mit hohem Durchschnittseinkommen korreliert: Länder der Lebensdauer-kategorie 1 sind also in aller Regel identisch mit Ländern, denen 22.000 US\$ pro Kopf zur Verfügung stehen, während Bevölkerungen der Kategorie 4 (55-64 Jahre) auf lediglich 500 US\$ und die der Kategorie 5 auf höchstens 290 US\$ kommen.

Die meisten asiatischen Länder verzeichnen also entweder „Armut“, gekoppelt mit einem hohen Bevölkerungswachstum oder aber wachsende Wohlhabenheit, in deren Gefolge zwar die Bevölkerung weniger stark zunimmt, dafür aber umso älter wird.

Hinzu kommen wachsende BIP- und HDI-Gefälle. In den verschiedenen Volkswirtschaften liegen die Anteile der Exporte, die Anteile der Investitionen am BIP und die Anteile der Landwirtschaft am Wertschöpfungsprozeß verschieden hoch und wirken damit als Determinanten für eine weitere Spreizung sowohl beim Einkommen als auch

⁴¹Dazu C.a., 1997/5, S.448 ff.

⁴²UNDP, 1996, a.a.O., S.208 f.

⁴³Dazu *The World Bank Atlas 1995*, Washington D.C. 1994, S.11.

bei der Zunahme sozialer Probleme.⁴⁴ Aber auch die „Entwicklung des Menschen“ wird in den verschiedenen Ländern mit unterschiedlicher Intensität - und Wirkung - betrieben, wobei die unterschiedlichen Lebenserwartungen, Analphabetenraten und die Kindersterblichkeits-Indikatoren ebenfalls auf ein Anwachsen der sozialen Probleme hindeuten.

Wohin man den Blick auch immer wendet - soviel steht fest: Im 21. Jh. wird die soziale Frage immer vernehmlicher an die Tür pochen und nach Lösungen verlangen.

4.4.2

Doch keine westlichen Lösungsmuster...

4.4.2.1

Ursache 1: Das andere Menschenbild

Wenn sich die meisten asiatischen Regierungen so schwer damit tun, westliche Lösungsmuster zu übernehmen, so liegt dies nicht nur an den hohen Kosten, die der „westliche Weg“ mit sich bringt und die deshalb von den meisten Volkswirtschaften gar nicht getragen werden können, sondern es hängt mehr noch mit dem unterschiedlichen Menschenbild zusammen, das von den asiatischen Traditionen bis in die Gegenwart hinein weitervermittelt wurde und das „Armut“ in erster Linie nicht als „Schuld“ des einzelnen oder der Gesellschaft erscheinen läßt, sondern es als Kismet, Kastenschicksal oder als Folge von negativem Karma aus vorangegangenen Existenzen interpretiert, das darüber hinaus vom Prinzip der sozialen Autarkie ausgeht und mit Begriffen wie Subsidiarität oder Solidarität kaum vertraut ist, zumal Solidarität ja nur gegenüber einem „anderen“ bestehen kann, der als solcher „wirklich“ existiert. Eine solche Wirklichkeit im ontologischen Sinn aber wird dem „Individuum“ zumindest nach theravadabuddhistischer und hinduistischer Lehre abgesprochen, weshalb sich „Solidarität“ allenfalls in Form von „Mitleiden“, d.h. in der Partizipation am gemeinsamen universellen Leid äußern kann.

Lediglich in den konfuzianischen Gesellschaften wird wirtschaftliches Elend nicht als „gegeben“ (d.h. als Folge transzendentaler Setzung - „Leben ist Leiden“) hingenommen, sondern als überwindbare Herausforderung angesehen - und der „andere“ insoweit unterstützt, als er zu einer Wir-Gemeinschaft gehört, sei es nun zur Familie oder zum Netzwerk. Anonyme „Sozialversicherung“, die als Folge von Solidarität zu verstehen wäre, ist dagegen eine Vorstellung, an die auch die konfuzianische Gesellschaft sich nur sehr langsam gewöhnen kann und die, wie das Schicksal der maoistischen Revolution gezeigt hat, nach wie vor auf Sand baut. „Solidarität“ gibt es darüber hinaus im malaio-islamischen Kulturbereich, wo der Gedanke der „Bruderschaft“ aller Gläubigen auch die „heilige Pflicht“ des Zakat-Spendens begründet hat.

Kein Wunder, wenn angesichts dieser Wertetradition die drei vor allem für Deutschland so charakteristischen Merkmale des Primats der Sozialpolitik, des institutionellen Eigenlebens sozialer Einrichtungen und der hohen Dotierung des sozialen Sektors in Asien kaum auf Gegenliebe stoßen - und dort vermutlich auch in Zukunft nicht viel Echo finden.

Sieht man einmal von „Ausnahmen“ wie Japan, Hongkong oder Singapur ab, so glaubt sich übrigens auch kaum eine Regierung durch Sozialleistungen legitimieren zu müssen.

4.4.2.2

Ursache 2: Finanzierungsengpässe

Dieses niedrige Profil des Sozialen dürfte auch in Zukunft erhalten bleiben, weil sich erstens Wertevorstellung nicht von heute auf morgen verändern lassen und weil zweitens die finanzielle Decke für viele Länder zu kurz ist, als daß sie sich den „Luxus“ hoher Sozialausgaben leisten könnten. Die ganzen 90er Jahre über kann ein Land wie China beispielsweise mit einem jährlichen Einkommenszuwachs pro Kopf von lediglich rund 5% rechnen, während die Bevölkerung zur gleichen Zeit immerhin auch schon um über 1% wächst. Analog gelten für Indien die Relationen 2% : 1,8% und für Indonesien 3,8% : 1,7%. Eine wirklich substanzuelle Erweiterung der Verteilungsspielräume dürfte sich angesichts dieser „Engführung“ auch im 21. Jh. kaum anbahnen.

Auch die Sozialversicherung nach deutschem Muster, die in einigen Ländern, wie in Japan oder in der VR China eingeführt wurde, dürfte hier keine wesentlichen Verbesserungen bringen, da in den Kassen fast permanent Ebbe herrscht: Versicherungsbeiträge der Pflichtigen passieren den Versicherungsfond wie einen Durchlauferhitzer und sind, kaum eingezahlt, auch schon wieder ausgegeben, ohne daß sich Ersparnisse und Rücklagen für schlechtere Zeiten bilden ließen. Angesichts des niedrig gehaltenen Lohnniveaus können die Beiträge auch nicht nach Belieben aufgestockt werden.

Menschenbild und Finanzierbarkeit setzen sozialpolitischen Ausweitungsüberlegungen m.a.W. unübersteigbare Grenzen. Eine Sozialpolitik nach westeuropäischem Muster dürfte also auch im 21. Jh. kaum Anwendung finden.

4.4.3

...sondern autochthone Strategien

Die traditionellen Altersversorgungssysteme Asiens befinden sich am Ende des 20. Jh. mitten im Umbruch - und zum größten Teil auch in der Krise. Von den fünf Instanzen, die - theoretisch - als Trägerschaft in Betracht kommen (Eigenversorgung, Familie, Betrieb, Sozialversicherung und Staat), haben die Familien seit alter Zeit stets die Hauptlast geschultert - und damit den Generationenvertrag auf ihre Weise, nämlich im persönlich-überschaubaren Rahmen, eingelöst, während der Staat mit seinen „anonymen“ Versorgungsleistungen nur wenige Sektoren, u.a. die Beamtenversorgung abzudecken pflegte. Autonome Sozialversicherungen existierten dagegen nicht - von entsprechenden Körperschaften ganz zu schweigen, und auch Selbstversorgung war im individuums-verneinenden Milieu der traditionellen Gesellschaftsordnungen so gut wie ausgeschlossen.

Dagegen gab es zumindest ansatzweise die Betriebsversorgung, die allerdings unter anderen Legitimitätsvoraussetzungen als im modernen Europa gewährt wurde: Zumeist nämlich als Ausfluß patriarchalischer Verpflichtungen, wie sie sich insbesondere in konfuzianischen Gesellschaften entwickelt hatten, wo dem Betriebs-

⁴⁴ Einzelheiten dazu sind unter 4.3.3.1 ausgeführt.

inhaber ähnliche „väterliche“ Schutzaufgaben oblagen wie dem Patriarchen in der Familie oder im Clan.

Im Zeichen der immer stärker aufkommenden „sozialen Frage“ beginnt sich die Fünffzahl der oben erwähnten „Träger“ de facto auf eine Trias zu reduzieren: das Individuum kommt ja als Selbstversorger nach wie vor kaum in Betracht, sondern bleibt zumindest in Familien- oder Betriebsnetzwerke eingeflochten, von seltenen „städtischen“ Ausnahmen einmal abgesehen. Auch die Betriebsversicherung ist im Zeichen wachsender Konkurrenz für einzelne Unternehmen im ursprünglichen Sinne des Wortes untragbar geworden und hat deshalb die Tendenz, mit der Sozialversicherung zusammenzufallen, die allerdings nach Lage der Dinge auch nur einem verhältnismäßig engen Kreis von Anwärtern, angefangen von Arbeitern bis hin zu den Angestellten, zugute kommen kann, nicht dagegen der Masse der Bauernbevölkerung.

Familie - Sozialversicherung - Staat: Dies dürfte die „asiatische“ Reihenfolge - und die Dreiheit - der für soziale Leistungen zuständigen Träger auch im 21. Jh. bleiben:

- Was zunächst die Sozialpflichtigkeit der Familien anbelangt, so ist sie im metakonfuzianischen und im hinduistischen Asien so selbstverständlich, daß sie auch in den kommenden Jahrzehnten kaum in Frage gestellt werden dürfte. Insbesondere in China wird die reformerische Führung nicht müde, immer wieder an die „guten alten Traditionen“ der Familienversorgung zu appellieren, ohne daß allerdings - zumindest in der Öffentlichkeit - die Frage aufgeworfen würde, wie Familienversorgung in einer Gesellschaft noch funktionieren kann, die sich dem Ein-Kind-Gebot verschrieben hat.

- Sozialversicherung bleibt wohl noch auf lange Sicht eine Art „Reservat“ für einen beschränkten Kreis von Personen, die das Privileg besitzen, einem Industriebetrieb und vielleicht auch einem Dienstleistungsbetrieb anzugehören; dem „Bauern“, der in Asien aus Gründen mangelnder Arbeitsplatzflexibilität wohl noch lange Zeit erhalten bleibt, dürfte sie dagegen in aller Regel verschlossen bleiben.

- Was schließlich den Staat anbelangt, so dürfte er jene Politik der „zwei Stränge“ fortsetzen, die bereits im 20. Jh. eingesetzt hat und die von den meisten Bevölkerungsgruppen nicht zuletzt deshalb akzeptiert wird, weil in ihr nach wie vor altvertraute Traditionen, so z.B. die Implizität der Sozialpolitik, die Eigenverantwortung und die Skepsis gegenüber Prinzipien wie Subsidiarität und Solidarität weiterleben. Sozialpolitik erfolgt also einerseits via Wirtschaftsförderung und Stabilisierung, andererseits via „Armutsbekämpfung“. Nicht die Einzelperson, sondern das soziale Ganze steht hierbei im Vordergrund sozialpolitischer Zielsetzungen, sei es nun die Verringerung der Armut und die Verlängerung der Lebenserwartung oder sei es die Senkung der Kindersterblichkeit und die Minimierung der Analphabetenrate.

Auch wenn diese überindividuelle Sichtweise europäischen Betrachtern nicht immer schmeckt, sollte doch der Hinweis der Weltbank zu denken geben, daß die Errungenschaften, wie sie gerade hier während des 20. Jh. erzielt werden konnten, zu den „verschwiegenen Erfolgen der Menschheitsgeschichte“ gehören.⁴⁵

„Asien“ beschreitet in seiner großen Mehrheit aber nicht nur den überindividuellen, sondern darüber hinaus auch den sozialreformerischen Weg. Zwar haben sechs Staaten des Kontinents jahrelang auch mit sozialrevolutionären Ansätzen experimentiert, doch haben sie einsehen müssen, daß die Abwendung von allen Traditionen, der Klassenkampf und die Hoffnung, daß die „Unterschiede zwischen Stadt und Land, Kopf und Hand sowie Industrie und Landwirtschaft“ mit revolutionären Mitteln eingegeben werden könnten, in eine Sackgasse führt. Die reformerische Kehrtwendung war daher nur eine Frage der Zeit - und sie begann unter Führung Chinas bereits Ende der 70er Jahre.

Spätestens seit dem Kopenhagener Sozialgipfel der UNO von 1995 ist bei offensichtlich sämtlichen asiatischen Regierungen die Einsicht gewachsen, daß es drei andere fundamentale „Widersprüche“ sind, die nach einem Ausgleich rufen, nämlich ökonomische Effizienz, ökologisches Fingerspitzengefühl sowie soziale Gerechtigkeit und daß es zwischen diesen drei Hauptbereichen keine Rangfolge gibt: Ökonomische Ineffizienz verringert die Verteilungsspielräume und führt zum Raubbau an der Umwelt. Ökologische Gleichgültigkeit untergräbt die Wirtschaft, weil Umweltreparaturen teuer sind - und dadurch wiederum das Sozialbudget geschmälert wird. Soziale Ungerechtigkeit schließlich schädigt die Wirtschaft, weil sie den Klassenkampfgeist weckt („sozialer Friede“ ist ein bedeutsamer Wirtschaftsstandortfaktor) und sie schadet der Umwelt, weil die Benachteiligten sich häufig an der Natur schadlos halten.

Wenn es also ohne soziale Gerechtigkeit keine nachhaltige Entwicklung gibt, sieht sich jede asiatische Gesellschaft am Ende dazu aufgerufen, alte Gleichgewichtstraditionen in modernem Gewande wiederzubeleben.

Eine Politik, die soziale Gerechtigkeit in ein gleichwertiges Verhältnis zur Wirtschaftseffizienz sowie zum Umweltschutz bringt, die ferner als solche implizit betrieben wird, die sich darüber hinaus auf die Dreiheit von Familie, Sozialversicherung und Staatshilfe stützt, wobei der Staat sich auf die „zwei Stränge“ der Stabilisierung und Armutsbekämpfung beschränkt, und die nicht zuletzt der Eigenversorgung (anstelle von Subsidiarität und Solidarität) den Vorrang einräumt: dies dürften in groben Zügen die Parameter sein, die den sozialpolitischen Marsch der meisten asiatischen Staaten ins 21. Jh. bestimmen.

⁴⁵ *The World Bank Atlas 1995*, Washington D.C. 1994, S.3.