

# 10 Jahre danach ...

## Eine Krise und ihre sozialpolitischen Folgen

**Bereits die Boomjahre zeichneten sich durch wachsende Einkommensdisparitäten und regionale Entwicklungsunterschiede aus. Seit der Krise hieß es für viele Menschen in der Region mit einem nur in Ansätzen entwickelten sozialen Sicherungssystem zu leben und zu überleben.**

**Rolf Jordan**

Als sich Ende 1997 in den Ländern Ost- und Südostasiens – allen voran in Thailand, Südkorea und Indonesien – erste Anzeichen einer schweren Finanz- und Wirtschaftskrise abzeichneten, da offenbarten diese Ereignisse nicht nur deutliche strukturelle Mängel jener Volkswirtschaften, die in den Jahren zuvor noch als zukünftige Wachstumsökonomien galten. In die Kritik geriet nun, was in den Jahren zuvor von den meisten Experten noch beflissentlich ignoriert wurde:

chronische Korruption und ein weit verbreiteter *Cronyism* zum Beispiel, die über Jahre den wirtschaftlichen Boom in der Region begleitet hatten und erst jetzt, im Angesicht rapide fallender Währungs- und Börsenkurse für die Instabilität der Volkswirtschaften Südostasiens verantwortlich gemacht wurden.

Auch wenn die Kritik an der fehlenden oder mangelhaften Finanzaufsicht durch Politik und Wirtschaftsverwaltung sicherlich berechtigt war (und ist), die dramatischen Folgen für den Großteil der von Arbeitsplatzverlusten und Einkommensrückgängen betroffenen Menschen hat es in den ersten Jahren nach Ausbruch der Krise kaum zu lindern vermocht. Vielmehr verdeutlichten die unmittelbaren Folgen der sich rasch ausbreitenden Krise für einen Großteil der Bevölkerung in der Region besonders die eklatanten Schwächen einer wirtschaftlichen Entwicklung, die nur in Ansätzen von der Entwicklung umfassender sozialer Sicherungssysteme begleitet war.

Bei aller Wachstumseuphorie und auch allem realen Wirtschaftswachstum, das viele der Volkswirtschaften seit den späten 1980er Jahren kennzeichnete, gab es nirgends überzeugende Versuche, den erwirtschafteten Wohlstand gleichmäßig zu verteilen.

Stattdessen zeichneten sich bereits die Boomjahre durch wachsende Einkommensdisparitäten, regionale Entwicklungsunterschiede von großem Ausmaß und deutliche Stadt-Land-Unterschiede aus, die nicht zuletzt innerhalb der südostasiatischen Region zu einem Anstieg innerstaatlicher, aber auch grenzüberschreitender Migrationsströme führten.

### Der Ausbruch der Krise ...

Mit Ausbruch der Krise zeigte sich dann sehr schnell, dass die Phasen wirtschaftlichen Wachstums nicht von Dauer waren und die Regierungen sowie die von ihnen aufgebauten Sozialsysteme den unmittelbaren Folgen dieser Krise nicht gewachsen waren. In vielen Ländern erwiesen sich die öffentlichen Ressourcen als nicht ausreichend, um auf die Auswirkungen der Asienkrise zu antworten. Nach Schätzungen von Experten sank das Bruttosozialprodukt im Jahr 1998 in den von der Krise am schwersten betroffenen Ländern – Südkorea, Indonesien, Malaysia und Thailand – im Schnitt um mehr als acht Prozent, und in allen von der Wirtschaftskrise und den damit einhergehenden Wachstumseinbrüchen betroffenen Ländern kam es rasch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem deutlichen Rückgang der Löhne und Gehälter.

Unmittelbare Folgen waren eine Verdreifachung der offiziellen Arbeitslosenzahlen und ein deutlicher Anstieg der Zahl der Armen in den betroffenen Ländern, nachdem in den ehemaligen Wachstumsbranchen der Exportindustrien und der modernen Dienstleistungssektoren zu Tausenden Arbeitsplätze vernichtet wurden und die verbleibenden Beschäftigten deutliche Lohnneinbusen hinnehmen mussten. So stieg allein in Indonesien die Zahl der Arbeitslosen nach offiziellen Angaben in Folge der Krise auf über 40 Millionen an und mehr als die Hälfte der über 200 Millionen Einwohner des Landes lebten Ende der 1990er Jahre wieder unterhalb der Armutsgrenze, nachdem dieser Anteil in den Jahren des wirtschaftlichen Wachstums gerade erst auf etwa zehn Prozent der Bevölkerung zurückgegangen war.



Der Autor, Vorstandsvorsitzender der Südostasien Informationsstelle, arbeitet zu sozialen und politischen Wandlungsprozessen der südostasiatischen Region.

In allen betroffenen Ländern nahm die Zahl der in Armut lebenden Menschen rapide zu und immer mehr Haushalte waren nun gezwungen, angesichts sinkender oder fehlender Einkommen und steigender

Preise ihre Ausgaben für Nahrungsmittel, für Gesundheitsversorgung und nicht zuletzt für die Schulbildung ihrer Kinder einzuschränken. Und so war in vielen Ländern unmittelbar nach Ausbruch der Krise ein Rückgang bei der Inanspruchnahme sozialstaatlicher Angebote besonders in den Bereichen Bildung und Gesundheit zu beobachten, da sich eine wachsende Zahl von Menschen die kostenpflichtigen Angebote nun nicht mehr leisten konnte. Allein in Indonesien und Thailand betrug der Rückgang der Einschulungsraten nach offiziellen Angaben etwa sieben Pro-

zent, doch dürfte der tatsächliche Rückgang gerade bei den ärmeren Bevölkerungsschichten noch deutlich höher gelegen haben. In Malaysia lag der Rückgang der Zahl der Arzt- und Krankenhausbesuche in diesem Zeitraum bei etwa 50 Prozent.

#### ... und ihre sozialpolitischen Folgen

Die sozialen Folgen der Krise zeichneten sich in allen Ländern der Region ab – jedoch in sehr unterschiedlichem Maß und je verschieden für die einzelnen Bevölkerungsgruppen. Besonders betroffen waren dabei sicherlich jene, deren wirtschaftliche Existenz auch schon in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität am wenigsten gesichert war: Frauen, ausländische Arbeitnehmer aus ärmeren Ländern, Beschäftigte in kleinen und mittleren Unternehmen ohne soziale Absicherung oder Arbeitsplatzgarantien und die große Zahl derjenigen, die in den informellen Sektoren der Länder Ost- und Südasiens beschäftigt waren. Der Verlust der Arbeit und das sinkende Einkommen bei gleichzeitig steigenden Preisen für nahezu alle Dinge des täglichen Lebens machten sich hier besonders bemerkbar und nur wenige hatten die Möglichkeit, in ihrer Not auf die Hilfe und Unterstützung von Familien und anderen sozialen Netzen zurückzugreifen – zu umfassend waren die Auswirkungen der Krise in den einzelnen Ländern und zu groß die Zahl der unmittelbar Betroffenen.

Aber auch die sich in einigen Ländern seit Anfang der 1990er Jahre herausbildenden Mittelschichten, eine der Triebfedern und zugleich auch wesentliche Nutznießer des von der Krise abrupt beendeten Booms, wurden von den Folgen der Asienkrise unmittelbar betroffen. Steigende Zinsen und Preise führten zu einer zunehmenden Verschuldung vieler dieser Haushalte, und vor allem Arbeitslosigkeit ließ viele der noch zuvor zu erstem bescheidenen

Wohlstand gekommenen Familien rasch wieder verarmen. Die Rückzahlung der Kredite, die viele für den Kauf von Wohnungen oder die Anschaffung langlebiger Konsumgüter, aber auch für die Ausbildung ihrer Kinder während der Boomjahre aufgenommen hatten, schmälerte in kurzer Zeit die Ersparnisse. Rücklagen in zumeist privaten Sozialversicherungen mussten verwendet werden, um ihren unmittelbaren Lebensbedarf zu decken.

Als Antwort auf die Folgen der Krise kam es in nahezu allen betroffenen Ländern zu staatlichen Sofortmaßnahmen, die sich vor allem auf die Bereiche Beschäftigungssicherung und Wirtschaftsförderung konzentrierten, um der zunehmenden Armut zu begegnen. Im Vordergrund beschäftigungspolitischer Maßnahmen standen dabei Angebote zur Fort- und Weiterbildung vor allem für jene niedrig qualifizierten Beschäftigten, die von den Arbeitsplatzverlusten während der Krise besonders stark betroffen waren. Denn es waren gerade diese Jobs am unteren Ende der Qualifikations- und Lohnskala, die unmittelbar nach der Krise abgebaut und in andere Länder mit noch niedrigeren Einkommensstandards verlagert wurden. Die Regierungen der betroffenen Länder versuchten daher in den folgenden Jahren verstärkt, durch Qualifizierungsmaßnahmen vor allem ältere und schlecht ausgebildete Arbeitnehmer für Jobs in anderen Branchen zu qualifizieren – bis heute jedoch in der Regel mit nur mäßigem Erfolg. Eine wichtige Rolle spielten in diesem Zusammenhang aber in allen Ländern Programme zur Wirtschaftsförderung, etwa durch die Bereitstellung günstiger Darlehen für Unternehmen und Steuersenkungen vor allem im Unternehmensbereich. Die Förderung und Unterstützung besonders lokaler Unternehmen erschien gerade angesichts des rapiden Abzugs ausländischer Investitionen aus der Region das Gebot der Stunde.

Doch vor allem die deutlichen Lohnanpassungen nach unten verschärften für viele Menschen die Folgen der Krise noch zusätzlich. Wer seine Beschäftigung durch die Krise nicht verloren hatte, sah sich in den meisten Branchen deutlichen Lohn- und Gehaltseinbußen gegenüber. Der zunehmenden Armut versuchten die Regierungen zwar durch die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Zuschüsse für Gesundheits- und Bildungsangebote und eine kurzfristige Ausweitung der Unterstützungsleistungen für Arbeitslose zu begegnen. Doch an der Tatsache fehlender Arbeitslosenversicherungen änderte dies ebenso wenig wie am grundlegenden Problem völlig unzureichender sozialer Absicherung besonders für die ärmeren Bevölkerungsschichten.

#### Aus der Krise gelernt?

Die Asienkrise und ihre unmittelbaren sozialen Auswirkungen – die bis hin zu gewaltsamen Ausschrei-

tungen gegen die chinesische Bevölkerung etwa in indonesischen Städten reichten – haben bei vielen nationalen Regierungen wie auch bei internationalen Institutionen und Geldgebern zu einem Umdenken geführt, was die grundlegende Frage der Notwendigkeit sozialer Absicherung von Risiken angeht. Die alte Überzeugung, dass stetes wirtschaftliches Wachstum und eine darauf ausgerichtete Entwicklungspolitik noch die beste Sozialpolitik wären, war durch die Krise grundlegend erschüttert worden. Dagegen setzte sich – wenn in einigen Ländern auch erst allmählich – die Einsicht durch, dass die sozialen Probleme nicht durch das Wirken des Marktes allein gelöst werden können, sondern staatliche Interventionen notwendig sind, um den sozialen Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung zu begegnen.

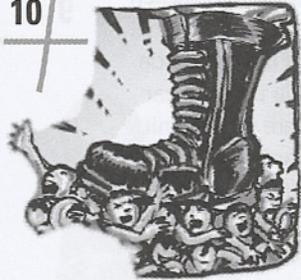
Eine Entwicklung, die allerdings in den ersten Jahren nach Beginn der Krise noch von der ›Strukturanpassungspolitik‹ internationaler Kreditgeber wie Weltbank und *Internationalem Währungsfond (IWF)* konterkariert wurde. Die damit einhergehenden Kürzungen der öffentlichen Ausgaben hatten besonders dort verheerende Auswirkungen, wo sie zur Einführung von Gebühren für die Nutzung grundlegender Gesundheits- und Bildungsangebote führten und somit eine große Zahl von Menschen von diesen Angeboten ausschlossen. Darüber hinaus hat diese Politik insgesamt eher zu einer Schwächung der Möglichkeit sozialpolitischer Steuerung in den betroffenen Ländern beigetragen. Denn die Wirtschaftskrise, die in ihrem Kern ja eine Währungs- und Finanzkrise war, hatte zu einem enormen Anstieg von Insolvenzen bei

Unternehmen und Banken in den betroffenen Ländern geführt. Zur Rekapitalisierung ihres Bankensystems waren die Regierungen nach Schätzungen des IWF gezwungen, jährlich bis zu 3,5 Prozent ihres Bruttosozialprodukts aufzuwenden – und im Gegenzug Ausgaben im sozialen Bereich zu kürzen.

Trotzdem ist festzuhalten, dass in Südostasien in den Jahren seit Ausbruch der Krise so unterschiedliche Länder wie Thailand, Laos, Vietnam, Indonesien und die Philippinen als Reaktion auf die Auswirkungen der Krise ihre sozialen Sicherungssysteme weiter ausbauten und dabei Versuche unternommen haben, diese auf eine immer größere Zahl von Menschen auszudehnen. In all diesen Ländern ist es seit Ende der 1990er Jahre mit Hilfe internationaler Entwicklungshilfegelder zum Auf- oder Ausbau von Basiseinrichtungen der Gesundheitsversorgung gekommen, deren Angebote vor allem auf ärmere Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind. Parallel dazu wurden in den meisten Ländern Ansätze für grundlegende Sozialversicherungssysteme gelegt, die etwa in Thailand zum Aufbau des 30-Baht-Programms, eines Krankenversicherungsprogramms für ärmere Haushalte, geführt haben. Doch noch immer bleibt die große Zahl der in den informellen Wirtschaftsbereichen beschäftigten Menschen und damit jene, die von den Folgen der Asienkrise in besonderem Maße betroffen waren, von diesen Formen sozialer Sicherung ausgeschlossen.

Dass die Problematik weiterhin von aktueller Bedeutung für entwicklungspolitische Debatten bleibt, zeigen jüngste Initiativen der Bundesregierung, die in einem gemeinsamen Koalitionspapier soeben ein stärkeres Engagement der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit beim Aufbau und der Reform sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern einfordert. Angesichts der Tatsache, dass noch immer vier Fünftel der Menschen von sozialer Unsicherheit betroffen sind und ohne ausreichende soziale Absicherung vor den vielfältigen Lebensrisiken wie Krankheit, Erwerbslosigkeit oder Altersarmut leben, fordert die Initiative eine Stärkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern soll vor allem die dortigen Regierungen bei der Suche nach Lösungsansätzen unterstützen. Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Maß auch die Länder Südostasiens von dieser Initiative und den daran anknüpfenden entwicklungspolitischen Strategien profitieren können.

Parallel zum Aufbau neuer oder der Reform bestehender staatlicher Sicherungssysteme ist es in vielen Ländern mittlerweile auch zum Ausbau vielfältiger privater Angebote im Bildungs-, vor allem aber auch im Gesundheitsbereich gekommen. Mit der allmählichen Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Krise sind es in den letzten Jahren vor allem



## Buchtipps

Zu aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen in Südostasien ist soeben ein vom Autor gemeinsam mit Karl Husa und Helmut Wohlschlägl herausgegebener Sammelband mit dem Titel »Ost- und Südostasien zwischen Wohlfahrtsstaat und Eigeninitiative. Aktuelle Entwicklungstendenzen von Armut, Alterung und sozialer Unsicherheit« (Wien 2008) erschienen. Der vom Institut für Geographie der Universität Wien editierte Band diskutiert grundlegende Fragen, die für eine kritische Debatte über Armut und soziale Unsicherheit in den Ländern Ost- und Südostasiens von zentraler Bedeutung sind. Mit Blick auf unterschiedliche Aspekte und Problemstellungen, die den Bereich sozialer Sicherheit in den Ländern Ost- und Südostasiens kennzeichnen, greifen die Beiträge Fragen der Gesundheitsversorgung ebenso auf wie solche des Wandels sozialer Absicherung unter Transformationsbedingungen und der Bedeutung sozialer Sicherheit für die Herausbildung demokratischer Strukturen seit Ausbruch der Asienkrise.

R. Jordan, K. Husa, H. Wohlschlägl

**Ost- und Südostasien zwischen Wohlfahrtsstaat und Eigeninitiative. Aktuelle Entwicklungstendenzen von Armut, Alterung und sozialer Unsicherheit**

ISBN 978-3-900830-63-2; Preis ab 15 Euro, 242 Seiten

die Mittelschichten, die verstärkt privatwirtschaftliche Angebote sozialer Sicherung – von privater Alters- und Gesundheitsvorsorge bis hin zu den gehobenen Angeboten der Gesundheitsversorgung in privaten Kliniken – in Anspruch nehmen. Dieser steigenden Nachfrage begegnen immer mehr Regierungen in

Basisgesundheitsversorgung bereits durch den massiven Wechsel von Fachpersonal in die wesentlich besser entlohnten Bereiche der Privatkliniken, wie sich in Thailand ebenso wie in Indonesien feststellen lässt. Dort können Angebote der Basisgesundheitsversorgung vor allem in abgelegenen ländlichen Regionen kaum oder gar nicht mehr aufrechterhalten werden, weil qualifiziertes Personal ebenso fehlt wie eine geregelte Versorgung mit Medikamenten.

Hinsichtlich der sozialpolitischen Antworten auf die Folgen der Asienkrise fällt ein Fazit aus Sicht der ärmeren Bevölkerungsgruppen in von der Krise besonders betroffenen Ländern sicherlich eher gemischt aus. Von der wirtschaftlichen Erholung, die in vielen der Länder in den letzten Jahren zu beobachten war, haben viele von ihnen kaum profitieren können. Die Zahl derer, die seither in informellen Sektoren und deswegen mit nur geringen Verdienstmöglichkeiten und zumeist fehlender sozialer Absicherung beschäftigt sind, ist seit Ende der 1990er Jahre nur sehr langsam zurückgegangen. Und auch die grundsätzlich zu begrüßenden Ansätze zum Auf- und Ausbau grundlegender Sicherungssysteme für ärmere Bevölkerungsschichten bleiben besonders dort oftmals nur Stückwerk, wo sie zum einen die große Gruppe der

im informellen Bereich beschäftigten Menschen nicht erreichen, und wo zum anderen die bestehenden Angebote zugleich durch die Privatisierung immer größerer Teile der sozialen Absicherung unter Druck geraten.

Den meisten Menschen bleibt also auch weiterhin kaum anderes übrig, als auf die Selbstorganisation innerhalb von Familien, *communities* und in anderen sozialen Netzen zu vertrauen. Ihre Grenzen haben sich aber schon in den gravierenden sozialen Folgen der Krise von 1997/1998 gezeigt und die Tatsache, dass die sozialen Disparitäten in den meisten Ländern der Region in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommen haben, sind ein Hinweis darauf, dass sich an der Situation der ärmeren Bevölkerungsgruppen nichts Grundlegendes geändert hat. Sie werden auch in zukünftigen Krisen die Hauptlast der sozialen Folgen zu tragen haben.



der Region mit dem Aufbau entsprechender Angebote, die jedoch nicht selten auf Kosten der Basisversorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen entstehen. Vielerorts verschlechtern sich die Bedingungen der