



Paul Linnarz ist Leiter des Länderprojekts Japan und des Regionalprogramms Soziale Ordnungspolitik Asien (SOPAS) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

ENTWICKLUNG UND SOZIALE SICHERHEIT IN ASIEN

Paul Linnarz

Europa steht vor der Frage, wie seine rasch alternden Gesellschaften auch in Zukunft finanziell abgesichert werden können, ohne dass sich die Regierungen weiter verschulden. In Asien haben Länder wie Japan, Südkorea, Singapur und China das gleiche Problem. Anders als in Europa, diskutieren viele asiatische Länder derzeit aber sogar über einen Ausbau ihrer Sozialsysteme. Denn dies gilt als notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung in der Region. Der Begriff „soziale Sicherheit“ bezieht sich hier auf Sozialschutzsysteme, darunter Sozialversicherungen, Sozialhilfe und nationale Vorsorgefonds. Es geht also um Maßnahmen und Regelungen, die den Einzelnen gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Arbeitsunfähigkeit sowie bei der Kinderversorgung und im Alter finanziell absichern. Andere für die asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländer relevante Aspekte der sozialen Sicherheit, zum Beispiel Kriminalität, Umweltverschmutzung, gewalttätige Proteste und militärische Konflikte, bleiben ausgeklammert.

DREI ENTWICKLUNGSKOMPONENTEN

Soziale Sicherheit berührt die Entwicklung in dreifacher Hinsicht: Effiziente und effektive Sozialschutzsysteme dürfen erstens als ein Gradmesser für die rechtsstaatliche Entwicklung eines Landes gelten. Die Vereinten Nationen definieren ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit als Menschenrecht.¹ Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) legte dafür 1952 im „Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen)“ die Anforderungen fest. Bei der Umsetzung

1 | Artikel 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (VN-Generalversammlung, 1948).

darf als Indiz für die Rechtsstaatlichkeit gelten, ob zum Beispiel die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge klar definiert ist, welche Leistungen dem Einzelnen jeweils zustehen, wer zu den Anspruchsberechtigten zählt und ob das betreffende System wirksam vor Korruption geschützt ist. Länder wie Indonesien und die Philippinen haben gerade in diesem Bereich immer noch erhebliche Schwächen.

Sozialschutzsysteme dürfen zweitens als die Voraussetzung für und/oder die Folge von demokratischer Entwicklung gewertet werden. Für verschiedene asiatische Länder (Südkorea, Indonesien, Philippinen, Taiwan) gilt beispielsweise, dass die Sozialversicherungssysteme in den Jahren nach der Demokratisierung deutlich reformiert und ausgebaut wurden. Verkürzt gesagt, hatten nach dem Ende der autoritären Regime zwar alle Bürger plötzlich das Recht, sich an der politischen Entscheidungsfindung ihres Landes zu beteiligen, von den Errungenschaften dieser Entwicklung, hier allen voran den damals nur partiell gewährten staatlichen Leistungen zur Vorsorge, waren große Teile der wahlberechtigten Bevölkerung anfänglich aber ausgeschlossen. Das erhöhte den Reformdruck auf die (nunmehr frei gewählten²) Regierungen erheblich. Allerdings bestehen für diesen Zusammenhang, wie im weiteren Verlauf noch aufgezeigt werden soll, zahlreiche Abweichungen und Einschränkungen.

Soziale Sicherheit berührt die Entwicklung eines Landes drittens in wirtschaftlicher Hinsicht. Diese Dimension lässt sich von der politischen und rechtsstaatlichen Entwicklung nicht trennen. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Wechselwirkungen etwa zur Ressourcensicherheit, zur Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau sowie zur demografischen Entwicklung eines Landes. Diese und viele weitere Aspekte können hier aber nur gestreift werden. Stattdessen will sich der vorliegende Beitrag darauf konzentrieren, die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme in Asien im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung am Beispiel einer Steigerung der Produktivität und des Binnenkonsums zu analysieren. Dahinter steht die Frage nach den Aussichten für mehr „inklusives Wachstum“ in Asien.

2 | Bzw. „ohne Manipulation gewählten“, denn „freie Wahlen“ fanden oft schon vor der Demokratisierung statt (Südkorea, Indonesien).

MEHR QUALITÄT NEBEN QUANTITÄT

Mit „inklusivem Wachstum“ ist eine Entwicklungsstrategie umschrieben, die nicht nur nach möglichst hohen Steigerungsraten für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) strebt, sondern gleichzeitig Vorkehrungen für eine Bekämpfung der Armut und der sozialen Ungleichheit trifft. Verkürzt gesagt, geht es also um mehr Nachhaltigkeit und „Qualität statt (oder: neben) Quantität“ bei der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben sich dem Thema verstärkt nach der asiatischen Finanzkrise Ende der 1990er Jahre zugewendet. Sie forderten zusätzliche Anstrengungen für mehr soziale Sicherheit unter dem Gesichtspunkt der Risikominimierung bei Einkommensverlusten und zur Steigerung des Binnenkonsums. Im Mittelpunkt stand die Frage, welchen Aufwand die öffentlichen Haushalte bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Asien betreiben müssen.³ Nach

Die sozialen Sicherungssysteme sind auch für die Asiatische Entwicklungsbank ein Kernaspekt der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in Asien.

Ausbruch der Bankenkrise in den USA (2008) und der Schuldenkrise in Europa wurde die Diskussion von der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) durch die Festlegung auf die notwendigen

Rahmenbedingungen für inklusives Wachstum belebt.⁴ Die sozialen Sicherungssysteme sind auch für die ADB ein Kernaspekt der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in Asien. Darüber hinaus bestehen zwischen der ADB und der Weltbank etwa bei der Frage, nach welchen Kriterien sich der Erfolg von „inklusivem Wachstum“ messen lässt (z.B. Bekämpfung der Armut, Chancengleichheit), aber auch Unterschiede.⁵

3 | Vgl. Robert Holzmann und Steen Jørgensen, „Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond“, Weltbank, *Social Protection Discussion Paper*, Nr. 6, 2000.

4 | Vgl. ADB, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2011: Framework of Inclusive Growth Indicators, special supplement*, Mandaluyong City, 2011.

5 | Vgl. Stephan Klasen, „Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals“, *ADB Sustainable Development Working Paper Series*, Nr. 12, Mandaluyong City, 2010.

Da sich die Überlegungen für mehr „inklusives Wachstum“ in Asien auf sehr unterschiedliche Wirtschaftssysteme und Entwicklungsniveaus beziehen, wird in der Literatur nur selten auf einzelne westliche Vergleichsmodelle, darunter beispielsweise die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland, verwiesen. Häufig wird am Beispiel Südkorea mit seinen „Meister High Schools“ (seit 2010) aber auf das duale System der deutschen Berufsausbildung abgehoben.⁶ Das Gleiche gilt für Thailand mit seinen an das deutsche System angelehnten berufsbildenden Schulen. Zu den Erfolgsbeispielen für mehr „inklusives Wachstum“ im Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) zählt in Asien zudem der „German Mittelstand“.⁷ Er beeindruckt nicht nur mit überproportionalen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, sondern auch mit seinem hohen Grad an Internationalisierung. Im Technologiebereich zählt so manches kleine und mittelständische deutsche Unternehmen zu den Weltmarktführern. In Ländern wie China und Südkorea wird bei der Diskussion über eine Steigerung der Produktivität gerne auf die *hidden champions* verwiesen.

GUTE AUSGANGSPOSITION UND KOMPLEXE HERAUSFORDERUNGEN

Natürlich kann der vorliegende Beitrag nur einige Grundtendenzen aufzeigen. Die asiatischen Volkswirtschaften sind hinsichtlich ihres Entwicklungsniveaus und ihrer Struktur viel zu heterogen, um im vorgegebenen Rahmen erschöpfend analysiert werden zu können. Das Gleiche gilt für den Grad an sozialer Absicherung in den verschiedenen Ländern. An vielen Stellen wird die Betrachtung daher stark vereinfacht. Außerdem kann der vorliegende Text keine Prognosen dafür liefern, in welchem Umfang und wie schnell sich erfolgreiche Lösungsansätze auf andere Länder übertragen lassen. Das vorausgeschickt, sollen hier zunächst die wichtigsten Rahmenbedingungen für den

6 | Vgl. Hyun-Hoon Lee, Minsoo Lee und Donghyun Park, „Growth Policy and Inequality in Developing Asia: Lesson from Korea“, *ERIA Discussion Paper Series*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta, 2012.

7 | Vgl. Ganeshan Wignaraja und Yothin Jinjarak, „Is finance a binding constraint for SME participation in trade in Asia?“, *Asia Pathways*, 03.06.2014, <http://asiapathways-adbi.org/2014/06/is-finance-a-binding-constraint-for-sme-participation-in-trade-in-asia> [18.06.2014].

Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Sicherheit skizziert werden:

Tabelle 1

Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Kaufkraftparität in ausgewählten Ländern in Asien, 1991 bis 2012 (in Prozent)

Land	91	92	93	94	95	96	97	2000	2003	2006	2009	2011	2012
China	7,7	12,8	12,7	11,8	9,7	8,9	8,2	7,5	9,3	12,1	8,7	8,8	7,3
Indien	-0,9	3,5	2,8	4,7	5,6	5,6	2,2	2,3	6,3	7,7	7,1	5,0	1,9
Indonesien	7,0	5,4	5,5	5,8	6,7	6,0	3,2	3,4	3,3	4,0	3,2	5,1	4,9
Japan	3,0	0,57	-0,08	0,52	1,6	2,3	1,3	2,1	1,5	1,7	-5,42	-0,86	2,1
Philippinen	-3,0	-2,0	-0,2	2,0	2,3	3,5	2,9	2,2	2,9	3,4	-0,5	2,1	4,8
Vietnam	4,0	6,7	6,2	7,0	7,8	7,6	6,5	5,4	6,1	7,0	4,2	4,9	3,9
Thailand	7,4	7,2	7,5	8,2	8,3	4,9	-2,4	3,5	6,0	4,6	-2,5	-0,2	6,1

Quelle: ADB, Statistics and Databases, <http://adb.org/figi/2013/web/StatTrends.html> [25.06.2014].

Wirtschaftswachstum gebremst dynamisch

Insgesamt hat Asien seine Wirtschaftsleistung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verbessert. Die Region bleibt der „Motor der Weltwirtschaft“. Von den spektakulären, teilweise zweistelligen Wachstumsraten der vergangenen Jahre haben sich die asiatischen Volkswirtschaften aber verabschiedet. Nach 6,1 Prozent Wachstum für 2013 sieht die ADB für das laufende Jahr eine Steigerung des BIP von 6,2 Prozent und für 2015 von 6,4 Prozent voraus.⁸ Für den moderaten Aufwärtstrend spricht die leichte Erholung der Wirtschaft in den USA, in Europa und in Japan. Sie sind wichtige Absatzmärkte für die asiatischen Volkswirtschaften. Innerhalb Asiens wird die Entwicklung allerdings von China gebremst. 2014 wird sich das Wachstum in der Volksrepublik erneut leicht auf 7,5 Prozent und 2015 dann voraussichtlich auf 7,4 Prozent abschwächen. Indien hingegen scheint die Talsohle seiner wirtschaftlichen Entwicklung (2012: 3,2 Prozent BIP-Steigerung real) inzwischen durchschritten zu haben und verzeichnete für das

8 | Vgl. ADB, *Asian development outlook 2014. Fiscal policy for inclusive growth*, Mandaluyong City, 2014, 3.

vierte Quartal 2013 wieder 4,7 Prozent Wachstum im Vergleich zum Vorjahr. Für das laufende Jahr⁹ werden plus 5,5 Prozent und für 2015 sechs Prozent erwartet. Ebenso wie China, bleibt der Subkontinent damit aber weiterhin deutlich hinter den Steigerungsraten früherer Jahre zurück.

Tabelle 2

Anteil der Bevölkerung mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag, 1990 bis 2010 (in Prozent)

Land	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2010
China	84,6	78,6	65,1	61,4	51,2	36,9	29,8	26,8
Indien	n.a.	81,9	80,2	78,9	77,9	75,0	72,4	68,7
Indonesien	84,6	84,6	77,0	81,6	67,0	5,8	54,4	46,1
Japan	—	—	—	—	—	—	—	—
Philippinen	54,9	53,8	47,3	45	44,4	44,4	42,2	41,5
Vietnam	90,1	85,7	81,0	75,6	68,7	52,9	43,4	39,0
Thailand	37,1	25,3	14,6	17,8	13,4	8,1	5,0	4,1

Quelle: ADB, Statistics and Databases, <http://adb.org/figi/2013/web/StatTrends.html> [25.06.2014].

Wachsende Mittelschicht mit steigender Kaufkraft

Mit dem Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahrzehnte gingen große Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut (siehe Tabelle 2) und beim Aufbau einer gesellschaftlichen Mittelschicht einher. Bis zum Jahr 2030 werden zwei Drittel aller Menschen mit mittlerem Einkommen nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) in der Asien-Pazifik-Region leben.¹⁰ 2009 waren es noch 28 Prozent. Das entspricht einer Steigerung von 525 Millionen (2009) auf über 3,2 Milliarden Menschen (2030). Fast 60 Prozent des Konsums der globalen Mittelschicht entfallen bis 2030 ebenfalls auf die Asien-Pazifik-Region. 2009 waren es nur 23 Prozent. Kharas und

9 | Das indische Fiskaljahr beginnt jeweils am 1. April und endet am 31. März des Folgejahres.

10 | Vgl. Mario Pezzini, „An emerging middle class“, *OECD Observer*, 2012, <http://oecdoobserver.org/news/fullstory.php/aid/3681> [05.06.2014].

Gertz (2010) errechnen, dass 2030 (nach Kaufkraftparität in US-Dollar, 2005) nahezu die Hälfte des weltweiten Konsums aller Menschen mit mittlerem Einkommen allein auf Indien, China, Indonesien und Japan entfallen werden.¹¹

Weiterhin hohe Einkommensunterschiede

Die Stärkung der asiatischen Mittelschicht darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Menschen noch immer am unteren Rand dieser Bevölkerungsgruppe leben. Die „near poor“ müssen im Durchschnitt mit zwei bis vier US-Dollar täglich zurechtkommen. Nach Angaben der ILO ist ihr Anteil an der Gesamtzahl aller Beschäftigten allein in Südostasien von 21,5 Prozent im Jahr 2000 auf heute 36 Prozent gestiegen.¹² Der Zuwachs an Kaufkraft ist vielerorts in erster Linie also dem Umstand geschuldet, dass die Konsumentenbasis größer wird, weil der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung an der Gesamtpopulation zunimmt.

Große Teile der Bevölkerung kommen aufgrund ihres geringen Einkommens noch immer nicht in den Genuss einer beitragspflichtigen Sozialversicherung.

Das gilt beispielsweise für Indien, Indonesien und die Philippinen. Nicht nur die Einkommensunterschiede sind weiterhin groß, sondern auch der Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsgeschehen. Die Migration aus den ländlichen Gebieten in die Stadt (China) oder von Land zu Land (Philippinen, Bangladesch, Sri Lanka) ist eine Folge davon. Außerdem kommen große Teile der Bevölkerung aufgrund ihres geringen Einkommens noch immer nicht in den Genuss einer beitragspflichtigen Sozialversicherung. Chun (2010) weist angesichts der hohen Einkommensunterschiede darauf hin, dass „in Wirklichkeit die Konsumenten, die aus der Mittelschicht in die Oberschicht

11 | Vgl. Homi Kharas und Geoffrey Gertz, *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*, Wolfensohn Center for Development at Brookings, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, 6. Kharas und Gertz wählen für ihren Ländervergleich einen absoluten Berechnungsansatz, nach dem sich zur „globalen Mittelschicht“ zählen darf, wer nach Kaufkraftparität (KKP) täglich über zehn bis 100 US-Dollar verfügt.

12 | Vgl. ILO, *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, Genf, 2014, 57. Die ILO unterscheidet zwischen *extremely poor* (pro Tag weniger als 1,25 US-Dollar, nach KKP), *moderately poor* (von 1,25 bis zwei USD, KKP), *near poor* (von zwei bis vier USD, KKP), *developing middle class* (von vier bis 13 USD, KKP) sowie *developed middle class and above* (mehr als 13 USD, KKP).

aufgestiegen sind, den Konsum antreiben und eine Verlagerung der Weltwirtschaft Richtung Asien bewirken“.¹³

CHINA: HOFFNUNGSTRÄGER UND RISIKOFAKTOR

In unterschiedlicher Gewichtung gelten die oben skizzierten Entwicklungstendenzen und Herausforderungen für alle asiatischen Schwellenländer. China verdient allerdings besondere Aufmerksamkeit. Denn von der Volksrepublik gehen für die Wirtschaftsentwicklung in Asien die größten Risiken, aber auch Chancen aus.

Im ersten Quartal 2014 hat sich das Wachstum sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Investitionsbereich erneut abgekühlt. Die Verschuldung der Zentralregierung liegt offiziell zwar nur bei etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; die Verbindlichkeiten der Lokalregierungen und Kommunen mit eingerechnet, dürfte das Minus jedoch etwa 45 Prozent des BIP, nach noch pessimistischeren Analysen bis zu 70 Prozent (und darüber) betragen.¹⁴ Verlässliche Zahlen über die Gesamtverschuldung der Volksrepublik liegen auch deshalb nicht vor, weil das Kreditwachstum der vergangenen Jahre von einem undurchsichtigen Geflecht an Schattenbanken angeheizt wurde. Vielerorts wurde überdies in unproduktive Anlagen investiert und entstanden Überkapazitäten.

Verlässliche Zahlen über die Gesamtverschuldung Chinas liegen nicht vor, weil das Kreditwachstum von einem undurchsichtigen Geflecht an Schattenbanken angeheizt wurde.

Schwierige Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells

Die staatlichen Zuschüsse werden für das Wirtschaftswachstum in der Volksrepublik absehbar eine wichtige Antriebskraft bleiben. Für einige Verkehrsprojekte wurden Investitionen jetzt sogar vorgezogen. Die wachsende Verschuldung nicht nur der öffentlichen Haushalte, sondern auch der chinesischen Unternehmen bereitet jedoch zunehmend Sorgen. Peking will sein Wirtschaftsmodell deshalb neu ausbalancieren. Für die angestrebte Steigerung

13 | Natalie Chun, „Middle Class Size in the Past, Present, and Future: A Description of Trends in Asia“, *ADB Economics Working Paper Series*, Nr. 217, ADB, Mandaluyong City, 2010, 23.

14 | Vgl. Yuanyan Sophia Zhang und Steven Barnett, „Fiscal Vulnerabilities and Risks from Local Government Finance in China“, *IMF Working Paper*, WP/14/4, 2014, 9.

des Bruttoinlandsprodukts von jährlich sieben bis acht Prozent sollen die Abhängigkeit der Wirtschaft von staatlichen Investitionen und Exporten gelockert und der Konsum der privaten Haushalte gestärkt werden.



Bau eines Hochhauses in China: Staatliche Zuschüsse und Subventionen werden für das Wirtschaftswachstum der Volksrepublik absehbar eine wichtige Antriebskraft bleiben. | Quelle: Tauno Töhk, flickr ©.

Diese Neuausrichtung trifft auf erheblich schwierigere Rahmenbedingungen als vor Zeiten die Entwicklung in Japan und in den „Tigerstaaten“ Fernostasiens. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (real nach Kaufkraftparität) entspricht in der Volksrepublik heute in etwa dem Niveau von Japan in den frühen 1970er Jahren, von Taiwan Anfang der 1980er Jahre und dem der späten 1980er Jahre in Südkorea. Anders gesagt, liegt China mit seiner Wirtschaftsleistung pro Kopf durchschnittlich drei Jahrzehnte hinter seinen Nachbarn zurück. In Japan, Südkorea und Taiwan trug der Investitionsbereich in der Frühphase ihrer wirtschaftlichen Entwicklung maximal etwa 35 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Das war mehr als in den westlichen Industrienationen, aber deutlich weniger als heute in China mit einem Anteil von etwa 50 Prozent. In den Nachbarländern der Volksrepublik waren die Investitionen in den darauffolgenden Jahren zunächst stark rückläufig. Stattdessen trieb die Exportwirtschaft das Wachstum voran. Daneben ist bedeutsam, dass der private Konsum in Taiwan, Südkorea und Japan in der Anfangsphase bereits

einen Anteil von 60 bis 70 Prozent am Bruttoinlandsprodukt hatte.¹⁵ In China betrug der Anteil des privaten Konsums am Bruttoinlandsprodukt während der vergangenen Jahre stattdessen nur etwa 35 Prozent.¹⁶

Anders als damals seine Nachbarn, kann die Volksrepublik heute nicht darauf hoffen, geringere Renditen im Investitionsbereich durch eine deutliche Erhöhung der Exporte zu kompensieren. Denn die Nachfrage in den Hauptabnehmerregionen USA und Europa zieht nur schleppend an und dürfte in China auch mittelfristig keinen „Exportboom“ auslösen. An einer deutlichen Stärkung des privaten Konsums führt mithin kein Weg vorbei.

Auswirkungen auf die Region

Für die anderen asiatischen Volkswirtschaften gibt Peking damit unweigerlich die Richtung vor. Wenn China weniger investiert, reduziert sich auch die Einfuhr von Rohstoffen und Anlagegütern. Die Zulieferstaaten aus Asien müssen in dem Fall mit Exporteinbußen rechnen. Eine verringerte Nachfrage bei den chinesischen Abnehmern würde die meisten asiatischen Länder deutlich stärker treffen als Exportrückgänge im Handel mit Europa und den USA. Denn für die zehn Mitgliedsländer des Verbands der südostasiatischen Staaten (ASEAN) ist die Volksrepublik der größte Handelspartner. Das Gleiche gilt für Südkorea mit einem Anteil von über 26 Prozent an den Gesamtexporten.¹⁷ Für Japan ist China nach erheblichen Einbußen immerhin der zweitgrößte Handelspartner nach den USA.¹⁸ Natürlich würde die Konsumgüterindustrie in

Wenn China weniger investiert, reduziert sich auch die Einfuhr von Rohstoffen und Anlagegütern. Die Zulieferstaaten aus Asien müssen in dem Fall mit Exporteinbußen rechnen.

15 | Vgl. David Dollar, „China’s Rebalancing: Lessons from East Asian Economic History“, *John L. Thornton China Center Working Paper Series*, The Brookings Institution, 2013, 8.

16 | Der Wert wird von chinesischen Autoren teilweise bestritten und deutlich höher angesetzt. Siehe Jun Zhang und Tian Zhu, „Re-Estimating China’s Underestimated Consumption“, 07.09.2013, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2330698 [05.06.2014].

17 | Vgl. „Record Share of Korean Exports Go to China“, in *The Chosun Ilbo*, 28.01.2014, http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/28/2014012801579.html [05.06.2014].

18 | Japan External Trade Organization (Jetro), „JETRO survey: Analysis of Japan-China Trade in 2013 and outlook for 2014“, 28.02.2014, <http://www.jetro.go.jp/en/news/releases/20140228009-news> [05.06.2014].

Asien davon profitieren, wenn in China die Nachfrage der privaten Haushalte steigt. Der Importanteil am Endkonsum ist in der Volksrepublik aber vergleichsweise gering. Und nur wenige asiatische Länder sind (im Unterschied etwa zu europäischen Automobilherstellern) bisher in der Lage, den chinesischen Markt mit langlebigen und hochwertigen Gebrauchsgütern zu beliefern.

Das heißt im Ergebnis, auch die anderen asiatischen Volkswirtschaften müssen ihre Exportabhängigkeit reduzieren. Anders als früher China, werden sie mögliche Wachstumseinbußen aber nur eingeschränkt durch höhere Investitionen kompensieren können. Dagegen spricht, dass die USA ihre lockere Geldpolitik in den nächsten Jahren schrittweise zurücknehmen dürften. Wie schon die indische Rupie (2013), werden die Währungen in Thailand, Indonesien und

Viele Länder Asiens richten ihre Hoffnungen auf eine Stärkung des Binnenkonsums. Die Kaufkraft der privaten Haushalte soll das Wirtschaftswachstum der Region nachhaltig sicherstellen.

in anderen asiatischen Ländern gegenüber dem US-Dollar dann voraussichtlich an Wert verlieren. Da viele asiatische Regierungen dank niedriger Zinsen in den vergangenen Jahren Kredite in US-Dollar aufgenommen haben, wird es ihnen somit schwer fallen, ihre Verbindlichkeiten im Ausland zu bedienen. Das treibt die Verschuldung in die Höhe und reduziert den finanziellen Spielraum für zusätzliche Investitionen. Deshalb richten auch viele andere Länder Asiens ihre Hoffnungen allen voran auf eine Stärkung des Binnenkonsums. Die Kaufkraft der privaten Haushalte soll das Wirtschaftswachstum der Region nachhaltig sicherstellen und verhindern, dass sich die aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften in einer „middle-income trap“ verfangen.

HOHE SPARQUOTE ALS HEMMSCHUH

Eigentlich müsste man angesichts der vergleichsweise positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren und der beeindruckenden Prognosen für den Konsum annehmen, dass die junge asiatische Mittelschicht gerade in den aufstrebenden Schwellenländern „nur darauf wartet“, ihr Geld auszugeben. Nach einer Umfrage des *Boao Review* aus 2012 über das Konsumverhalten der Mittelschicht in

verschiedenen asiatischen Hauptstädten mangelt es dafür jedoch an Vertrauen.¹⁹

Zwischen 50 (Neu-Delhi) und 70 Prozent (Peking) der Umfrageteilnehmer gaben an, „nicht optimistisch“ (*not optimistic*) auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Land zu blicken. 46 Prozent aller Befragten äußerten die Absicht, von ihrem Haushaltseinkommen künftig „mehr zu sparen“ (*save more*). Nur 13 Prozent wollten stattdessen „mehr ausgeben“ (*spend more*). Im Durchschnitt wendeten die Umfrageteilnehmer etwa die Hälfte ihres Haushaltseinkommens für den Lebensunterhalt, für Wohnungsmieten oder die Raten für den Wohnungskredit sowie für Kfz- und Fahrtkosten auf, flossen weitere 30 Prozent in die Ersparnisse und wurden die restlichen 20 Prozent „investiert“, wozu neben Wertpapieren und sonstigen Anlageformen auch die Aufwendungen für die Ausbildung der Kinder zählen.²⁰ So gab ein Drittel der Umfrageteilnehmer an, zwischen elf und 20 Prozent des privaten Jahreseinkommens für Schulgeld, Nachhilfeunterricht und Studiengebühren auszugeben.

Ein Drittel der Befragten der Boao Review gab an, zwischen elf und 20 Prozent des Jahreseinkommens für die Bildung ihrer Kinder auszugeben.

19 | Vgl. Tara Ouyang, „Report on Consumption Patterns among Asia’s Middle Class“, *Boao Review*, 2012 *Boao Survey Report*, 06.01.2013, <http://www.boaoreview.com/plus/view.php?aid=131> [18.06.2014]. Umfrageteilnehmer wurden in Peking, Hongkong, Tokio, Seoul, Singapur, Kuala Lumpur, Bangkok, Hanoi und Neu-Delhi angesprochen. Als Vertreter der „Mittelschicht“ gilt nach der Umfrage, wer eine höhere Ausbildung (*some form of higher education*) genossen hat, nach Steuern über ein durchschnittliches jährliches Haushaltseinkommen von 5.000 bis 100.000 US-Dollar verfügt, einen „Mittelklasse-Job“ (z.B. Angestellter einer Behörde, Manager, Facharbeiter) ausübt und sich „als Mitglied der gesellschaftlichen Mittelschicht seines Landes versteht“ (*considers himself or herself a member of the mid-level of society in their home country*).

20 | Rücklagen für die Schulausbildung und das Studium der Kinder werden in den meisten asiatischen Ländern oft nicht als Ersparnisse, sondern als Investitionen betrachtet, weil der zukünftige „Ertrag“ höher ist als die Zinsen für ein Sparkonto oder die Renditen für Wertpapiere. Denn eine gute Ausbildung der Kinder verspricht später einen gut bezahlten Job, der anteilig auch die Familienkasse der Eltern („Investoren“) aufbessert (z.B. finanzielle Unterstützung durch die Kinder im Rentenalter). Im vorliegenden Papier dürfen Rücklagen für die Ausbildung als Ersparnisse gelten.

In Peking glauben viele Menschen, dass auch „ein höheres Maß an sozialer Sicherheit“ mehr Konsum bewirken würde. In Tokio stimmten 46 Prozent dieser Einschätzung zu.

Danach befragt, was sich ändern müsste, damit die Mittelschicht mehr Geld für den Konsum aufwendet und weniger spart, nannten die Umfrageteilnehmer als den mit Abstand

wichtigsten Einflussfaktor eine Reduzierung der Wohnkosten und Immobilienpreise. In Peking gaben drei Viertel der Befragten an, dass auch „ein höheres Maß an sozialer Sicherheit“ mehr Konsum bewirken würde. In Tokio stimmten 46 Prozent der Umfrageteilnehmer dieser Einschätzung zu, in Singapur knapp 41 Prozent.

Eine im März 2014 vom Edén Strategy Institute durchgeführte Telefonumfrage lässt den Schluss zu, dass sich an den Einstellungen der asiatischen Mittelschicht auch fünf Jahre nach Ausbruch der US-Bankenkrise grundsätzlich nur wenig geändert hat.²¹ Für die Befragung wurden Teilnehmer mit mittlerem Einkommen in Indien, den Philippinen, Indonesien und Vietnam angesprochen. Unter anderem sollten sie Auskunft darüber geben, was sie machen würden, wenn sich ihr Haushaltseinkommen verdoppelte.²² In Vietnam (30,9 Prozent), Indonesien (36,4 Prozent) und Indien (24,4 Prozent) wurde am häufigsten „das Geld sparen“ (*save it*) angekreuzt. In den Philippinen machten sogar 42,8 Prozent der Befragten ihr Häkchen hinter diese Antwort. Der Wunsch nach höheren Ersparnissen belegte in den Philippinen allerdings „nur“ Platz zwei der häufigsten Antworten. Denn anders als in den anderen Ländern der Umfrage würden die meisten Filipinos (47,4 Prozent) das Extraeinkommen dazu nutzen, ein eigenes Unternehmen oder Geschäft zu starten (*start a business*).

Die Ergebnisse der Umfrage des Edén Strategy Institute liefern keine Angaben darüber, wofür und mit welchem Ziel die asiatische Mittelschicht ihr Geld spart (und bei höherem Einkommen am liebsten noch mehr zurücklegen würde). Einen Anhaltspunkt liefern aber die Ängste der Befragten. An erster Stelle steht hier in allen Ländern die Sorge vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In Indonesien, Vietnam und den Philippinen überwiegt die Angst vor Krankheit

21 | Angaben nach: Edén Strategy Institute and the EMC Initiative, *Asia Emerging Middle Class Survey Report*, Singapur, 2014, <http://emergingmiddleclass.com> [05.06.2014].

22 | Die Frage lautet im Original: „If your household income were doubled, what are the top three things you would do with the extra money each year?“

mit großem Abstand andere Befürchtungen zum Beispiel davor, den sozialen Status, die Wohnung oder die Freunde zu verlieren. Nur in Indien ist die Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes fast ebenso groß wie die Sorge um die eigene Gesundheit.



Im indischen Nagpur warten Kandidaten für eine Laufbahn im Staatsdienst auf ihre Examensergebnisse: In der freien Wirtschaft ist auch ein abgeschlossenes Hochschulstudium keine Garantie für einen sicheren Arbeitsplatz. | Quelle: Ganesh Dhamodkar, flickr ©.

Das ist natürlich kein „asiatisches Phänomen“. Die Angst vor Krankheiten treibt die Menschen auch in anderen Erdteilen um. Besondere Brisanz bekommt das Thema für die asiatische Mittelschicht aber vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung in vielen Ländern gegen Krankheiten nur unzureichend geschützt ist. Laut Umfrage des Eden Strategy Institute (siehe Tabelle 3) haben in Vietnam mehr Menschen mit mittlerem Einkommen eine Kreditkarte (33 Prozent) als eine private Versicherung (23,8 Prozent). In Indonesien (16,6 Prozent), Indien (21,5 Prozent) und den Philippinen (19,6 Prozent) sind Versicherungen ebenfalls kaum verbreitet. Die mit der Umfrage ermittelten Werte beinhalten pauschal alle Formen der privaten Absicherung über Policen. Neben privaten Zusatzversicherungen für den Krankheitsfall zählen dazu also auch Lebens- oder Haftpflichtversicherungen. Der Anteil der Krankenversicherungen an der Gesamtabdeckung mit Versicherungspolicen dürfte also noch deutlich geringer sein als nach den oben genannten Werten.

Tabelle 3

Umfrage des Eden Strategy Institute zur Mittelklasse in aufstrebenden Gesellschaften Asiens (Angaben in Prozent)

Frage: Wenn sich Ihr Haushaltseinkommen verdoppeln würde, was wären die drei wichtigsten Dinge, die Sie mit dem Geld anfangen würden?

Land	Sparen	Haus	Unternehmen gründen	Bildung	Lebensmittel	Auto/Motorrad	Mobiltelefon	Reisen
Indien	24,4	20,5	21,4	21,8	15,3	19,5	20,3	17,7
Indonesien	36,4	18	28,5	22,1	10,2	16,7	14,1	10,5
Philippinen	42,8	24,6	47,4	28,5	18,9	11	11,4	—
Vietnam	30,9	25,3	21,3	13,9	11,5	19,6	16,6	21,1

Frage: Welchen Verlust befürchten Sie am meisten?

Land	Gesundheit	Beruf	Ersparnisse	Freunde	Sozialer Status	Haus
Indien	21,8	18,4	15,0	15,3	16,6	12,3
Indonesien	37,6	18,4	7,3	16,2	10,2	9,1
Philippinen	38,4	1,0	17,6	12,4	6,5	9,7
Vietnam	40,1	14,0	9,8	13,3	12,9	9,5

Frage: Haben Sie derzeit eines der genannten Dinge?

Land	Smartphone	Kreditkarte	Private Versicherung	Anhängige Kredite
Indien	33,7	16,4	21,5	17,0
Indonesien	33,0	19,4	16,6	16,4
Philippinen	57,9	14,8	19,6	19,3
Vietnam	44,2	33,0	23,8	15,4

Quelle: Fn. 21.

Soziale Sicherheit und Sparquote

Zusammengefasst lässt sich bis hierhin festhalten, dass die asiatischen Volkswirtschaften ihr Bruttoinlandsprodukt auch in Zukunft wenigstens auf dem bisherigen Niveau steigern müssen, um noch mehr Menschen aus der Armut zu führen und die bestehenden Einkommensunterschiede zu überwinden. Die weitere Entwicklung ist aber mit zahlreichen Risiken (Exportschwäche, Verschuldung, geringere Renditen auf Investitionen) behaftet und verlangt, auch „getrieben“ von China, nach einer Neuausrichtung der Wirtschaftsmodelle zugunsten einer Stärkung des Binnenkonsums. Die aufstrebende asiatische Mittelschicht übernimmt dabei eine Trägerrolle. Die Kaufkraft und die Konsumfreude dieser Bevölkerungsgruppe wachsen zwar insgesamt; noch spart die Mittelschicht aber einen erheblichen Teil ihres Einkommens zur privaten Alters- und Risikovorsorge.

Die asiatischen Volkswirtschaften müssen ihr Bruttoinlandsprodukt wenigstens auf dem bisherigen Niveau steigern, um mehr Menschen aus der Armut zu führen.

Taiwan hat verdeutlicht, wie sich vor diesem Hintergrund eine flächendeckende gesetzliche Krankenversicherung auf die Sparquote der privaten Haushalte auswirken kann. Zwischen 1994 und 1998 wurde die dortige National Health Insurance (NHI) nahezu auf die gesamte Bevölkerung (97 Prozent) ausgedehnt. Chou, Liu und Hammitt (2003) haben ausgerechnet, dass damit die Sparquote bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft und auch bei Arbeitslosen um 8,6 bis 13,7 Prozent fiel und die Aufwendungen für den Konsum um 2,9 bis 3,6 Prozent stiegen.²³ Chyi und Liu (2007) kommen grundsätzlich zu dem gleichen Ergebnis. Ihre Analyse berücksichtigt auch die Arbeitslosen- (1999) und Rentenversicherung (2002) in Taiwan. Das empirische Modell definiert die zur Vorsorge oder für Notfälle angehäuften Ersparnisse der Bevölkerung in Abhängigkeit vom Vermögen, der Höhe des festen Einkommens und von Einkommensunsicherheiten zum Beispiel durch einen (drohenden) Verlust des Arbeitsplatzes. Letztere hätten sich über alle Wirtschaftssegmente hinweg für die Beschäftigten deutlich erhöht, nachdem taiwanesishe Unternehmen

23 | Vgl. Shin-Yi Chou, Jin-Tan Liu und James K. Hammitt, „National Health Insurance and precautionary saving: evidence from Taiwan“, *Journal of Public Economics*, Jg. 87, 2003, Nr. 9-10, 1873.

ab 1990 erstmals in der Volksrepublik China investieren durften. Im Ergebnis der Studie sparen die taiwanesischen Privathaushalte nachweislich weniger, wenn die Sozialversicherungssysteme des Staates die Einkommensunsicherheiten wirkungsvoll reduzieren.²⁴

Das Beispiel korrespondiert mit der Entwicklung in Südkorea. Dort wurde eine Arbeitslosenversicherung 1995 eingeführt. Eine gesetzliche Krankenversicherung existierte seit 1977 zunächst für die Mitarbeiter größerer Unternehmen und Bedienstete des Staates und der Behörden. Bis Ende der 1990er Jahre wurde die staatliche Gesundheitsvorsorge dann auf alle Beschäftigten und auch auf selbstständige Unternehmer und Freiberufler ausgedehnt. Eine flächendeckende Rentenversicherung besteht seit 1999. Die Sparquote der privaten Haushalte fiel ab diesem Zeitpunkt von fast 30 Prozent auf sieben Prozent im Jahr 2007.²⁵

Seit Anfang der 1990er Jahre hat auch China seine Gesundheitsvorsorge schrittweise ausgebaut. Bis 2003 konnte sich aber fast ein Viertel der ärmeren Haushalte auf dem Land keine ärztliche Behandlung leisten. Die Regierung in Peking hat darauf im gleichen Jahr mit dem New Cooperative Medical Scheme (NCMS) reagiert. Cheung und Padiou (2012) haben ermittelt, dass davon insbesondere die untere Mittelschicht profitiert. Sie konnte ihre Sparquote reduzieren und mehr Geld für den Konsum aufwenden. Auf die gehobene Mittelschicht (und darüber) hatte das NCMS hingegen keine oder nur geringe Auswirkungen.

Im neuen System der chinesischen Gesundheitsvorsorge müssen die Privathaushalte für die Behandlung zunächst selbst aufkommen, bevor sie die Kosten anschließend erstattet bekommen.

Diese Einkommensgruppe ist, allen voran in den urbanen Zentren, zum Teil privat gegen Krankheit versichert. Im untersten Viertel des Einkommensspektrums verfehlte das NCMS seine Wirkung auf die Konsumkraft jedoch ebenfalls. Denn auch nach dem neuen System müssen die Privathaushalte für die ärztliche Behandlung zunächst selbst aufkommen, bevor sie die Kosten anschließend erstattet bekommen. Dafür muss auch die ärmere Bevölkerung also weiterhin Rücklagen bilden. Außerdem

24 | Vgl. Yih-Luan Chyi und Yu-Lun Liu, „Income Uncertainty and Wealth Accumulation: How Precautionary are Taiwanese Households?“, *Asian Economic Journal*, Jg. 21, 2008, Nr. 3, 301.

25 | Vgl. Eswar Prasad, „Rebalancing Growth in Asia“, *Finance & Development*, Jg. 46, 2009, Nr. 4, 21.

ist nicht immer sicher, ob die Arztkosten komplett oder nur anteilig erstattet werden. Das NCMS habe die Einkommensunsicherheiten (hier: Mehrkosten im Krankheitsfall) in dieser Bevölkerungsgruppe insofern nur unzureichend reduzieren können.²⁶

SOZIALE SICHERHEIT UND PRODUKTIVITÄT

Die Gründe dafür, warum zum Beispiel Taiwan und Südkorea mit ihren sozialen Sicherungssystemen bessere Ergebnisse erzielt haben als (noch) etwa die Volksrepublik China, hängen zwangsläufig nicht damit zusammen, dass die asiatischen „Tigerstaaten“ die tragfähigeren Modelle eingeführt haben. Im Gegenteil, hinsichtlich ihrer Grundkonzeption folgen die Sozialversicherungssysteme in China, daneben aber auch in Indonesien, Thailand, Malaysia, Vietnam und den Philippinen den „Vorbildern“, das heißt, den Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, in Fernostasien.²⁷



Die Sungkyunkwan-Universität in Seoul: Um möglichst viele Menschen für ein Universitätsstudium zu gewinnen, sollte die Bevölkerung in den Wirtschaftsbereichen mit hohen Qualifikationsanforderungen bessere Einkommensbedingungen vorfinden als im informellen Sektor. | Quelle: Adam Dongwoo Kim, flickr ©©©.

26 | Vgl. Diana Cheung und Ysaline Padieu, „Impacts of health insurance on household savings across income groups in rural China“, 10/2012, http://www.econ.brown.edu/students/alexander_eble/cheung.pdf [05.06.2014].

27 | Singapur ist das einzige Land in Asien, das zwar ebenfalls ein hohes Einkommensniveau erreicht hat, aber mit seinem nationalen Vorsorgefonds (Central Provident Fund, CPF) als Sozialversicherungssparplan seit Mitte der 1950er Jahre ein deutlich anderes Modell praktiziert.

Anspruchsberechtigt waren in den Sozialversicherungen Südkoreas und Taiwans zunächst nur Beschäftigte im formellen Sektor. Selbstständige oder Bauern waren kaum abgesichert.

Spätestens ab den 1970er Jahren, also noch deutlich vor der Demokratisierung, wollten Südkorea und Taiwan den Anschluss an die wirtschaftliche Entwicklung in Japan und damit an den Weltmarkt finden. Die Sozialver-

sicherungssysteme wurden damals bewusst „zweigleisig“ konzipiert: Anspruchsberechtigt war in der Frühphase der wirtschaftlichen Entwicklung nur, wer im formellen Sektor beschäftigt war. Dazu zählten Mitarbeiter in den größeren Unternehmen ebenso wie öffentlich Bedienstete in Behörden, Regierung und Militär. Die im informellen Sektor Beschäftigten, daneben selbstständige Kleinunternehmer, Freiberufler und Bauern, waren hingegen nicht oder kaum abgesichert.

Zwar ging es grundsätzlich um die Bekämpfung der Armut, nicht aber um mehr soziale Sicherheit für die Armen. Es ging um Wachstum und eine Steigerung der Einkommen, nicht (oder nur indirekt und langfristig) aber um eine Überwindung der Einkommensunterschiede. Das Ziel war eine Diversifizierung der Wirtschaft und eine höhere Produktivität. Dazu musste die Qualifikation der Beschäftigten deutlich gesteigert werden. Um möglichst viele Menschen dafür zu gewinnen, Zeit und Geld in eine höhere Schulausbildung und ein Universitätsstudium zu investieren, sollte die Bevölkerung in den Wirtschaftsbereichen mit hohen Anforderungen an die Qualifikation deutlich bessere Einkommensbedingungen vorfinden als zum Beispiel in der Landwirtschaft oder im informellen Sektor. Die auf den High-Tech-Bereich und die Exportwirtschaft (z.B. Werften, Festplatten, Elektronik, Autoproduktion) konzentrierte soziale Absicherung der Facharbeiter, Ingenieure und Manager galt mithin als attraktives Zusatzeinkommen in Abgrenzung zu weniger produktiven Sektoren. Mitarbeiter in den großen, international aufgestellten Konzernen wurden gegenüber den Beschäftigten in Kleinunternehmen deutlich bevorzugt.

Ebenso wie zuvor in Japan, fand diese Entwicklung bekanntlich nicht zu den Bedingungen des freien Welthandels statt. Staatliche Subventionen, hohe Einfuhrzölle und zahlreiche nicht-tarifäre Handelsbarrieren verschafften den aufstrebenden Industrien in Südkorea und Taiwan Vorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Im

Ergebnis konnten die beiden „Tigerstaaten“ so aber relativ schnell den formellen Sektor ausbauen, mehr Menschen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen, für weite Teile der Bevölkerung die Löhne steigern und den Anteil des Binnenkonsums am Bruttoinlandsprodukt deutlich erhöhen. Erst die Demokratisierung ab Ende der 1980er Jahre brachte dann auch die weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen in den Genuss einer sozialen Absicherung. Grundsätzlich behielten sowohl Taiwan als auch Südkorea ihr „zweigleisiges“ Modell zunächst aber bei. Bis zu der oben bereits geschilderten Einführung flächendeckender Sozialschutzsysteme wurden in einem ersten Schritt also nur die Anspruchsberechtigten des formellen Sektors erweitert. Beispielsweise wurden jetzt auch Mitarbeiter in kleineren Unternehmen erfasst. Der informelle Sektor und die Landwirtschaft blieben hingegen noch lange Zeit unberücksichtigt.



Arbeitsmigranten in Thailand warten auf ihre medizinische Behandlung: Seit 2001 ist die ärztliche Versorgung in dem südostasiatischen Land nahezu kostenlos. | Quelle: Ko Min Oo, ILO, flickr ©©©©.

Viele andere Länder der Region, darunter Thailand, die Philippinen und Indonesien, haben vergleichbare Systeme eingeführt. Das heißt, in der Frühphase ihrer wirtschaftlichen Entwicklung wurden nur die regulär oder formell Beschäftigten in ausgewählten Bereichen inklusive der staatlichen Bediensteten und der Angehörigen des Militärs sozial abgesichert. Der gesamte informelle Sektor und

die Landwirtschaft blieben stattdessen ausgeklammert. Ebenso wie in Taiwan und Südkorea, hat sich das Bild mit der Demokratisierung jedoch gewandelt. Thailand²⁸ hat seit 2004 eine Arbeitslosenversicherung. Ab 2001 war die ärztliche Versorgung in öffentlichen oder staatlichen Krankenhäusern nahezu kostenlos („30-Baht-Scheme“). Eine

Thailänder unterhalb der Armutsgrenze erhalten einen Zuschuss zur ärztlichen Versorgung. Indonesien hat ein System zur kostenlosen ärztlichen Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen.

Rentenversicherung für öffentlich Bedienstete und Angehörige des Militärs existierte schon vor dem Zweiten Weltkrieg. Bis zur Jahrtausendwende wurde das System auf alle formell Beschäftigten ausgeweitet. Thailänder unterhalb der Armutsgrenze erhalten seit 2009 einen finanziellen Zuschuss zur ärztlichen Versorgung. Indonesien hat seit 2004 ein System zur kostenlosen ärztlichen Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen. Die Philippinen haben ihre Krankenversicherung seit Ende der 1990er Jahre auf Beschäftigte im informellen Sektor (z.B. Straßenhändler, Kleinbauern), Rentner und ärmere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt. Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

Das Problem besteht darin, dass viele der weniger entwickelten asiatischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren zwar ihre Systeme zur sozialen Absicherung ausgebaut haben, die Steigerung der Arbeitsproduktivität mit dieser Entwicklung aber nicht Schritt hält. Beim BIP pro Beschäftigten kommen bisher nur Japan, Singapur, Südkorea und Taiwan an das Niveau in den USA oder in Europa heran. Stattdessen beträgt die Arbeitsproduktivität in Indonesien und in den Philippinen nur etwa ein Zehntel des BIP pro Erwerbstätigen in Singapur.²⁹ In den produktivsten Ländern Asiens ist der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung

28 | Wiederholt, auch 2014, hat sich in Thailand das Militär an die Macht geputscht. Eine einzelne Phase des Wechsels zur Demokratie lässt sich für Thailand, anders als in Südkorea und Indonesien, also nicht abgrenzen. Hier gilt deshalb die asiatische Finanzkrise 1997/1998 als Bezugspunkt. Sie hat den Druck auf die thailändische Regierung für Sozialreformen deutlich erhöht. Sehr pauschal (!) darf hier von einem „Wechsel“ die Rede sein, weil sich ab 2005 auch die eher auf die Wirtschaft und den städtischen Mittelstand orientierte Demokratische Partei Thailands ein größeres Maß an sozialer Sicherheit auf die Fahne schrieb. Noch Ende der 1990er Jahre, damals in der Regierungsverantwortung, hatte die Partei die Sozialausgaben infolge der Asienkrise zunächst gekürzt.

29 | Vgl. Asian Productivity Organization, *APO Productivity Data-book 2013*, Tokio, 2013, 58.

entsprechend minimal. Dagegen ist dieser Anteil in Ländern wie Nepal (36,9 Prozent), Kambodscha (36,1 Prozent) und Laos (29,1 Prozent) immer noch sehr hoch.³⁰ Sie profitieren beim Wachstum weiterhin von ihrer „demografischen Dividende“, das heißt, der Anteil der Menschen zwischen null und 14 Jahren ist vergleichsweise hoch und derjenigen über 65 Jahre klein (Pakistan: 35 bzw. vier Prozent; Philippinen: 34 bzw. vier Prozent).³¹ Das wirkt sich angesichts der relativ niedrigen Arbeitsproduktivität auf das BIP pro Kopf aus: Von den hier analysierten Länder erreichen nur Japan und die asiatischen „Tigerstaaten“ pro Jahr fünfstellige Beträge.

Die oben skizzierten Eckwerte korrespondieren schlüssig mit dem Grad an sozialer Sicherheit.³² Hier führt Japan vor Südkorea und Singapur das Feld an. Währenddessen erreicht das Sozialversicherungssystem in Malaysia mit insgesamt rund 28 Millionen Menschen nur etwa eine Million Anspruchsberechtigte.³³ Indonesien, Bangladesch, Laos und Kambodscha sind in Asien die „Schlusslichter“ bei der sozialen Sicherheit, wobei gerade Indonesien, gemessen am BIP pro Kopf, deutlich mehr für die soziale Absicherung aufwenden könnte.³⁴

Indonesien, Bangladesch, Laos und Kambodscha sind in Asien die „Schlusslichter“ bei der sozialen Sicherheit, wobei Indonesien mehr für die soziale Absicherung aufwenden könnte.

Die Frage lautet nun: Haben die in Asien verbreiteten „zweigleisigen“, schrittweise ausgeweiteten Sozialschutzsysteme funktioniert und bleiben sie für die weitere Entwicklung der Region erfolversprechend?

ERGEBNISSE UND AUSBLICK

Wenn der Binnenkonsum im Vergleich zu staatlichen Investitionen und Exporten für die gesamte Region künftig eine deutlich stärkere Rolle beim Wirtschaftswachstum

30 | Vgl. ebd., 89.

31 | Vgl. ebd., 44.

32 | Mit Ausnahme der Mongolei und Usbekistans, die ihren Bürgern eine gute soziale Absicherung bieten und dafür hohe staatliche Mittel aufwenden, was ein Relikt der früheren kommunistischen Herrschaft sein dürfte. Mit dem BIP pro Kopf und der Arbeitsproduktivität stehen die Sozialsysteme dort jedenfalls in keinem Verhältnis.

33 | Vgl. ADB, *The Social Protection Index*, Mandaluyong City, 2013, 30.

34 | Vgl. ebd., 13 f.

übernehmen soll, müssen alle asiatischen Volkswirtschaften ihre Aufwendungen für die soziale Sicherheit deutlich steigern. Stark vereinfacht, lässt sich das Anforderungsprofil dafür in zwei Gruppen unterteilen:

In Japan, den „Tigerstaaten“ Fernostasiens, China und Singapur sowie bald auch in Thailand resultiert der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme aus den rasch alternden Gesellschaften und einer längeren durchschnittlichen Lebenserwartung. Wie in Europa, steigen die Kosten für die Altersversorgung und die Gesundheitsfürsorge in diesen Ländern zwangsläufig. Das belastet die öffentlichen Kassen für die Sozialversicherung erheblich. Wollen sich die betroffenen Staaten nicht weiter verschulden, sind sie auf deutlich höhere Steuereinnahmen angewiesen. Dafür werden verstärkt die privaten Haushalte aufkommen müssen. Um die Kaufkraft und die Nachfrage der Konsumenten zu steigern, sind erhebliche Anstrengungen erforderlich. Die als „Abenomics“ bezeichneten Wirtschaftsreformen in Japan³⁵ sind dafür derzeit das wohl bekannteste Beispiel.

Zu den Kerngedanken dieser Reformen der japanischen Regierung unter Ministerpräsident Shinzo Abe zählen niedrige Zinsen und eine massive Ausweitung der Geldmenge. Damit sollen bis 2015 circa zwei Prozent Inflation bewirkt werden. Die Inflation unterstützt die japanische Exportwirtschaft, denn durch den schwächeren

Die Inflation unterstützt die japanische Exportwirtschaft, denn durch den schwächeren Yen reduziert sich der Preis für japanische Produkte auf den Weltmärkten.

Yen reduziert sich der Preis für japanische Produkte auf den Weltmärkten. Gleichzeitig sollen die Inflation und die niedrigen Zinsen den Konsum ankurbeln, da hohe Rücklagen und Ersparnisse in der Erwartung steigender Preise an Attraktivität verlieren. In der Hoffnung darauf hat die japanische Regierung im April die Mehrwertsteuer erhöht. Die Zusatzbelastung für die Konsumenten soll durch höhere Löhne kompensiert werden. Zur Finanzierung der Gehaltszuwächse sollen die Gewinne der Unternehmen aus dem Exportgeschäft und am Aktienmarkt dienen, hofft die Regierung in Tokio. Zudem ist eine Reduzierung der Körperschaftssteuer geplant. Die „Abenomics“ sind mit dieser Ausrichtung und angesichts der überaus hohen

35 | Vgl. Paul Linnarz, „Der ‚Ritt auf dem Tiger‘. Hoffen und Bangen um Japans Zukunft“, KAS-Länderbericht, 18.10.2013, <http://kas.de/japan/de/publications/35760> [18.06.2014].

Staatsverschuldung in Japan sicherlich mit zahlreichen Risiken verbunden. In den anderen asiatischen Volkswirtschaften mit einer rasch alternden Bevölkerung werden die Reformen aber mit Interesse verfolgt. Denn Japan reagiert damit auf makroökonomische Zusammenhänge, die auch für China und Südkorea relevant sind.



Stichwort „Abenomics“: Zum Kern dieser Reformen der japanischen Regierung unter Ministerpräsident Shinzo Abe, hier mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso und dem Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy im Juni 2014 in Brüssel, zählen niedrige Zinsen und eine Ausweitung der Geldmenge. | Quelle: Christos Dogas, Europäischer Rat, flickr ©①③③.

Für die meisten alternden Gesellschaften lässt sich tendenziell feststellen, dass die Sparquote langfristig sinkt und die Konsumneigung ebenso wie die Inflation steigt. Der tertiäre Sektor (Dienstleistungen, Handel, Verkehr, Logistik, Banken etc.) profitiert davon besonders stark. Der sekundäre Sektor (produzierendes Gewerbe, Energiewirtschaft, Baugewerbe) verliert hingegen. Langfristig sinkt entsprechend der Anteil der Exportwirtschaft und der Investitionen am BIP. Aufgrund der Inflation und der Entwicklung am Arbeitsmarkt (weniger Erwerbstätige) steigen die Löhne und Gehälter. Für das Wirtschaftswachstum und für die Steuereinnahmen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme übernimmt der Konsum der privaten Haushalte damit eine Schlüsselrolle. Er bietet das Potenzial für neue Jobs vor allem im Dienstleistungsbereich. Die Voraussetzung ist, dass sich die Wirtschaft auf die sich verändernde Nachfrage ihrer alternden Bevölkerung einstellt. Kapitalintensive Sektoren (z.B. Stahl- und Autoproduktion, aber auch Zulieferer im Elektronikbereich) werden

langfristig Einbußen verkraften müssen, während die arbeitsintensiveren Bereiche einer „silver economy“ – dazu zählen auf die wachsende Zahl älterer Konsumenten angepasste Dienstleistungsangebote für Gesundheit und Erholung, Reisen, Versicherungen – an Bedeutung gewinnen.

Zur zweiten Gruppe gehören, ebenfalls stark vereinfacht, die Länder mit niedrigerer Arbeitsproduktivität in Süd- und Südostasien. Um dort nachhaltig die Armut bekämpfen und der großen Zahl junger Menschen eine ausreichende Lebensgrundlage bieten zu können, muss die Wirtschaft auch in Zukunft stark wachsen. Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind dafür deutlich mehr Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor erforderlich. Denn solange in einem Land wie Indien noch immer knapp 60 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeiten und damit aber nur etwa 15 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt des Subkontinents beitragen, steigt die Arbeitsproduktivität nur unzureichend und wird das Wirtschaftswachstum zwangsläufig unter den Erwartungen bleiben. Auch mit neuen Jobs im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich lassen sich die erheblichen (und vielerorts noch wachsenden) Einkommensunterschiede aber nur dann überwinden, wenn es sich um reguläre Beschäftigungsverhältnisse handelt. Derzeit arbeitet ein großer Teil der Erwerbstätigen in Süd- und Südostasien (Indien: circa 80 Prozent) stattdessen immer noch im informellen Sektor, das heißt, zumeist ohne Vertrag und geregeltes Einkommen. Große Teile der Bevölkerung können sich deshalb weder eine private Krankenversicherung leisten noch kommen sie in den Genuss einer wirksamen staatlichen Absicherung.³⁶ Zur ärztlichen Versorgung müssen die Menschen gerade in den ländlichen Regionen deshalb oft lange Wege (in die Stadt) unternehmen. Dort ist die Behandlung entsprechend teuer. Mangels Krankenversicherung müssen sie dafür finanzielle Rücklagen bilden, die wiederum nicht in den Binnenkonsum fließen.

36 | Während deshalb Japan 13,7 Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner verzeichnete (2009), betrug der Vergleichswert in den Philippinen nur 0,5 sowie in Indien und in Kambodscha (2011) nur 0,7 Betten pro 1.000 Einwohner. Vgl. Weltbank, „Hospital beds (per 1,000 people)“, World Bank Databank, <http://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS> [18.06.2014].

Anders als zum Beispiel Japan, Südkorea und Singapur bleiben viele Länder in Süd- und Südostasien für zusätzliche reguläre (sozialversicherungspflichtige) Jobs in möglichst arbeitsproduktiven Bereichen des sekundären und tertiären Sektors überdies weiterhin auf erhebliche Investitionen zum Beispiel für einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Die Regierungen der betreffenden Länder werden diesen Aufwand nur zum Teil schultern können. Zusätzlich müssen sie geeignete Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen und für *public-private partnerships* schaffen. Dazu zählen ein Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Bekämpfung der Korruption.

Viele Länder in Süd- und Südostasien müssen geeignete Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen schaffen. Dazu zählen ein Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Bekämpfung der Korruption.

Im Ergebnis gilt für viele Länder Süd- und Südasiens, dass „inklusives Wachstum“ und eine wirkungsvolle soziale Absicherung der Bevölkerung mit einer deutlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität einhergehen müssen. Für sich genommen, bedeutet die von der demografischen Entwicklung (Bevölkerungswachstum) angetriebene Vergrößerung der Konsumentenbasis langfristig also keine Lösung. Im Gegenteil, das *jobless growth*³⁷ der vergangenen Jahre verschärft die Einkommensunterschiede sogar und gefährdet damit den sozialen Frieden. In den alternden asiatischen Gesellschaften mit hohen Pro-Kopf-Einkommen steht für eine langfristige soziale Absicherung hingegen die Stärkung des Binnenkonsums im Vordergrund.

Wie gesagt, das ist nur eine sehr grobe Unterteilung. Denn auch Japan unternimmt erhebliche Anstrengungen zur Steigerung seiner Produktivität, plant Arbeitsmarktreformen, eine Neuordnung seines Banken- und Energiesektors sowie die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Und natürlich muss sich auch China in diese Richtung weiter entwickeln, damit das Einkommen der Privathaushalte steigt und die soziale Absicherung nachhaltig auf alle Teile der Bevölkerung ausgedehnt werden kann. Aber im Kern zeigt die Unterscheidung, wo die Probleme liegen und warum das „zweigleisige“ Modell zur sozialen Absicherung in Asien wohl noch lange dominieren wird, bevor die bestehenden Einkommensunterschiede flächendeckend überwunden und eine finanziell robuste Mittelschicht nicht nur

37 | Vgl. Fn. 12.

in den Städten, sondern auch in den ländlichen Regionen aufgebaut werden können. Das wird auch deshalb noch viele Jahre dauern, weil dazu erhebliche Anstrengungen im Bereich der schulischen und universitären Ausbildung erforderlich sind.

Die Ersparnisse und Rücklagen der jungen asiatischen Mittelschicht sind für die im Bildungssektor erforderlichen Investitionen keine ausreichende Basis. Und wer mit staatlicher Unterstützung besser ausgebildet wurde, muss, so wie es Südkorea, Japan und Taiwan vor mehreren Jahrzehnten vormachten, Anreize dafür vorfinden, auch im eigenen Land zu bleiben. Dazu zählen sichere Perspektiven für die Altersversorgung und das Vertrauen in die staatliche Risikovorsorge. Stattdessen stieg die Zahl der asiatischen Immigranten in den OECD-Mitgliedstaaten 2010 um fast zehn Prozent. Mehr als eine Million Filipinos wanderten 2012 auf der Suche nach Arbeit in die Golfstaaten, nach Singapur, Hongkong und China aus. Sri Lanka verliert seit 2008 jedes Jahr 250.000 Arbeiter, Thailand 100.000. 71 Prozent aller zeitlich befristeten Arbeitsgenehmigungen für höherwertige Jobs in den USA wurden 2011 an Bewerber aus Asien vergeben.³⁸ Dass sich Chancenlosigkeit und die Frustration über die Situation im eigenen Land gerade in sehr jungen Gesellschaften auch auf weniger friedlichem Wege die Bahn brechen können als durch Abwanderung, haben seit 2011 die Umwälzungen in Nordafrika gezeigt. Die Zeit drängt also!

38 | Vgl. ADB Institute, *Labor Migration, Skills & Student Mobility in Asia*, Tokio, 2014, 1 ff.