

Wolfram Wallraf
Modernisierungsstrategien in Japan

Berlin, Februar 2000

Manuskripte 4/2000

Wolfram Wallraf

Modernisierungsstrategien in Japan

Regionalstudie im Rahmen des Forschungsprojekts
der Rosa-Luxemburg-Stiftung
"Perspektiven einer sozialistischen Moderne"

ISBN 3-320-02990-8

1. Bestandsaufnahmen (Befunde und Interpretationen)

1.1. Wirtschaftsentwicklung in den 1990er Jahren

Nach einem Wirtschaftswunder, das in den 1960er Jahren Zuwachsraten von durchschnittlich knapp 11% p.A. bescherte, im folgenden Jahrzehnt trotz zweier Ölkrisen immer noch robuste 5% erbrachte und selbst in den 1980er Jahren mit 4,% noch deutlich über dem OECD-Mittelwert lag,¹ durchlebt Japan seit nunmehr einem Jahrzehnt eine anhaltende Depression, die zunehmend deflationäre Züge trägt. Das reale Brutto-Inlandsprodukt stieg während der letzten Dekade im Jahresdurchschnitt um lediglich 1,6%. Wiederholte Anzeichen einer konjunkturellen Wiederbelebung erwiesen sich nicht als langlebig, die depressiven Phänomene setzten sich immer wieder durch. Das Volumen der Industrieproduktion war gegen Ende des abgelaufenen Jahrzehnts im Vergleich zu 1990 um 6% geschrumpft. Der private Konsum schwenkte auf eine stagnierende Phase ein, gefolgt vom öffentlichen Verbrauch (auf leicht höherem Niveau). Die privaten Investitionen sanken seit 1992 um jahresdurchschnittlich 1,8%, die Anlagen- und Ausrüstungsinvestitionen sogar um 4,7%. Dem steht eine Expansion der öffentlichen Investitionen von 5,5% (Ø p.A.) gegenüber, die von ebenso hektischen wie inkonsistent erscheinenden und letztlich erfolglosen staatlichen Anstrengungen zur Wiederbelebung der Volkswirtschaft zeugt (siehe Tabelle 1). Trotz einer Senkung der Leitzinsen bis zum Ende der geldpolitischen Steuerungsfähigkeit und einem Verfall der Kreditzinsen, der den Geldpreis gegen Null drückte (siehe Tabelle 2), ist ein nachhaltiger Aufschwung in den 1990er Jahren nicht mehr zustande gekommen.

Tabelle 1: Daten zur Wirtschaftsentwicklung

	BIP		Komponenten des Brutto-Inlandsprodukts						Index der Industrieproduktion (1995 = 100)
	nomi- nal	real	privater Verbrauch	öffentlicher Verbrauch	private Investitionen**	öffentliche Investitionen***			
1990	7,5	5,0	-	-	-	-	-	-	104,3
1991	6,6	3,8	2,0	1,0	-	-	-	-	106,1
1992	2,6	0,9	2,1	2,0	- 5,8	(-5,6)	14,5	(12,5)	99,6
1993	0,9	0,1	1,2	2,4	- 7,6	(-10,2)	15,7	(16,9)	95,9
1994	0,6	0,8	1,9	2,4	- 2,2	(-5,3)	2,8	(3,2)	96,8
1995	0,8	1,5	2,1	3,3	2,2	(5,2)	0,6	(-0,6)	100,0
1996	3,5	5,1	2,9	1,9	11,8	(11,3)	9,2	(11,3)	102,3
1997	1,5	1,4	0,5	1,5	3,1	(9,0)	- 10,4	(-12,7)	106,0
1998	-2,5	-2,8	-0,5	1,5	- 8,9	(-7,6)	-3,0	(-0,8)	98,5
1999*	-2,2	0,6	1,5	1,6	- 6,9	(-8,6)	14,5	(20,8)	98,5

* Quartal I-III; ** In Klammern: Anlagen- und Ausrüstungsinvestitionen; *** In Klammern: Zentralregierung; Angaben nach: Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 14, 16; Nihon Tokei Geppo,

¹ Angaben nach: Hikaru Sato: Nihonteki Keiei noto Hikari to Kage (Licht und Schatten des japanischen Managements), in: PHP Kenkyujo (Hsg.): Nyumon Nihon no Keizai Kaikaku (Einführung in die japanischen Wirtschaftsreformen), Tokyo 1997, S. 63.

12/1, No. 463, S. 4, 155/156, 164; regierungsamtliche BIP-Schätzung für 1999 nach The Japan Times, 16.11.1999, S. 16.

Tabelle 2: Zinsen und Preise

	Zinssätze (%)			Preise (% zum Vorjahr)	
	kurzfristige Anleihen	langfristige leihen	An-Diskontsatz	Großhandelspreise	Einzelhandelspreise
1990	8,0	6,4		1,5	3,1
1991	7,0	6,3		1,0	3,2
1992	4,1	5,1	3,25	- 0,9	1,7
1993	2,7	4,0	1,75	- 2,9	1,3
1994	1,9	4,2	0,50	- 1,8	0,7
1995	1,0	3,3	0,50	- 0,8	- 0,1
1996	0,3	3,0	0,50	- 1,6	0,1
1997	0,3	2,1	0,50	0,6	1,8
1998	0,2	1,3	0,50	- 1,5	0,6
1999	0,1	1,7	0,50	- 3,3	- 0,3

Angaben nach: IMF, World Economic Outlook, May 1999, S. 163; Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 19; S. 103; Nihon Tokei Geppo, 12/1, No. 463, S. 126.

Die Krise begann mit der Implosion einer Finanzblase, die den spekulationsgetriebenen Aufschwung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre (*Heisei-Boom*) begleitet hatte. Über Ursachen und Verlauf dieser Entwicklung ist erheblich, ausführlich und in Maßen kontrovers publiziert worden. Wenn an dieser Stelle nochmals auf einige Aspekte verwiesen wird, dann nicht um der Wiederholung willen, sondern weil die heutige Situation und das heutige Verhalten des japanischen *homo oeconomicus* ohne Kenntnis dieser Sachverhalte in wesentlichen Fragen unverständlich bleiben muß:

- Zum Zeitpunkt der zweiten Ölkrise war die japanische Wirtschaft definitiv am Ende eines extensiven Wachstumstyps angelangt. Da die politischen, bürokratischen und wirtschaftlichen Eliten jedoch eine dramatische Verminderung der Zuwachsraten als destabilisierend ansahen, wurde eine Serie öffentlicher Investitionspakete zur Nachfragestimulierung keynes'scher Schule aufgelegt, die schwerpunktmäßig auf Infrastrukturprojekte ausgerichtet waren, also das Baugeschehen ankurbelten. Zugleich suchten die Banken, konfrontiert mit sinkender Kapitalnachfrage im Gefolge geringeren Wachstums (und damit auch bescheidenerer Investitionsvolumina), nach neuen Märkten. Sie wandten sich, von ministerialbürokratischer "administrativer Anleitung" (*gyosei shido*) im Sinne der wachstumspolitischen Zielstellungen unterstützt, ebenfalls stärker dem Bau-sektor, speziell dem Immobilienmarkt zu.
- Da die öffentliche Ausgabenexpansion zu einer erheblichen Staatsverschuldung geführt hatte (1983 bereits 39% des BSP), wurde in einer ersten Etappe neoliberaler Reformen unter dem Label einer "Verwaltungsreform" neben einer recht konsequenten restriktiven Budgetpolitik und einer halbherzigen Deregulierung auch die Privatisierung großer Staatsunternehmen (Staatsbahn,

Nippon Telephon & Telegraph [NTT]) eingeleitet. Die Privatisierung erfolgte über den Aktienmarkt und wurde vom Finanzministerium abgewickelt, das zugleich auf mit der Börsenaufsicht betraut war und damit Schiedsrichter und Mitspieler in einer Person wurde (mit einem Eigeninteresse an hohen Kursen).

- Zur Mitte der 1980er Jahre hatten chronisch aktive Handelsbilanzen die Währungsreserven anschwellen lassen und den Aufwertungsdruck auf den Yen erhöht. Nachdem die interventionistischen Bremsen durch das Plaza-Abkommen der G-7 von 1985 gelöst waren, verdoppelte sich der Wert des Yen gegenüber dem Dollar innerhalb von nur einem Jahr. Doch selbst diese massive Aufwertung dämpfte die Außenhandelsüberschüsse nur zeitweise, da die Exportindustrien inzwischen transnationale Netzwerke aufgebaut hatten, weswegen sich Zulieferungen und Leistungen auswärtiger Tochterfirmen durch den Kursanstieg des Yen verbilligten. Im Gegenteil, der starke Yen konnte genutzt werden, um auf der Jagd nach komparativen Vorteilen die Direktinvestitionen im Ausland voranzutreiben, was die internationale Konkurrenzfähigkeit weiter verbesserte und zugleich einen Strom firmeninterner Exporte (Ausrüstungen, Komponenten) nach sich zog, was die Handelsbilanz erneut verbesserte, noch mehr Geld ins Land holte und den Yen noch attraktiver machte.
- Das Zusammenspiel aller bisher genannten Faktoren bewirkte eine enorme Liquidität, die sich auf Grund der weiterhin nachhinkenden Absorptionskraft des Binnenmarktes vorrangig an der Börse und im Immobiliensektor zu kapitalisieren suchte. Dort kam es zu einer enormen Preissteigerung (man kann auch sagen, *asset-inflation*). Allein zwischen 1986 und 1990 verdreifachten sich die Bodenpreise und Aktienwerte, während die Steigerungsraten bei den Groß- und Einzelhandelspreisen insgesamt bei 1,9% bzw. 2,1% (für die gesamten 1980er Jahre) moderat blieben.²

Zu Anfang der 1990er Jahre platzte schließlich die Finanzblase. Zwischen 1991 und 1998 stürzte der NIKKEI-Index von mehr als 21.000 auf 13.800 Punkte, die gelisteten Aktien verloren somit mehr als ein Drittel ihres Wertes.³ Die Bodenpreise fielen rasant. Es stellte sich heraus, dass faktisch die gesamte Wirtschaft im Vertrauen auf einen fortwährenden Wertzuwachs der Anlagen (Wertpapiere/Immobilien) "Monopoly" gespielt und sich zur Finanzierung spekulativer Kapitalverwertung enorm überschuldet hatte. Nachdem der Immobilienmarkt zusammengebrochen war und die Sicherheiten drastisch an Wert verloren hatten, konnten viele der Kreditnehmer ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Die "non-performing loans" (*Faule Kredite*) wuchsen rasch. Zunächst waren Bau- und Immobilienwirtschaft sowie Banken und Wertpapierunternehmen betroffen. Nach und nach wurde klar, dass faktisch alle Zweige ganz erheblich unter faulen Krediten zu leiden hatten.⁴ Nach Angaben des Finanzministeriums aus dem Jahr 1997 waren "problemati-

² Die Darstellungen zur bubble economy basieren unter anderem auf: M. Aoki: *Nihon keizai no seidobunseki* (Systematische Analyse der japanischen Wirtschaft), Tokyo 1992; Y. Miyazaki: *Fukugo fukyo* (Die umfassende Rezession), Tokyo 1992; Hideo Otake: *Jiyushugiteki Kaikaku no Jidai* (Die Zeit neoliberaler Reform), Tokyo 1994; Peter F. Tucker: In Defense of Japan's Bureaucracy, in: *Foreign Affairs*, No. 4, September/October 1998; Edward J. Lincoln: *Japan's Financial Mess*, *Foreign Affairs*, Voll. 77, No. 3, May/June 1998, S. 46-66.

³ Angaben nach: JETRO: *Nippon 1999. Business Facts and Figures*, Tokyo 1999, S. 92.

⁴ Der wirklich Umfang der Belastung durch faule Kredite ist schwer einzuschätzen, da private Unternehmen wegen wirtschaftskulturell bedingter interner Konflikte und Controlling-Defizite wie auch wegen externer Befürchtungen zivil- und strafrechtlicher Konsequenzen ihre Situation nicht vollständig offenlegen wollen (und offenbar auch können) und auch, weil das Finanzministerium aus Angst vor Panikreaktionen klare Einschnitte nach dem Insolvenzrecht eher zu verhindern versucht. Siehe ausführlich bei: Hideo Otake: *Developments in the Japanese Political Economy since the mid-1980s The Second Attempt at Neoliberal Reform and its Aftermath*, in: *Government and Opposition*, 2/1999, S.390

sche" Anleihen in Höhe von etwa 630 Bill. Yen (16% des BIP) aufgelaufen.⁵ Schätzungsweise sind etwa 12% aller Geldmittel durch die geplatze Finanzblase vernichtet worden.⁶

Der Implosion der Finanzblase folgte eine "Mikado-Situation" (W.W.), deren lähmende Wirkung faktisch das gesamte folgende Jahrzehnt anhielt. Die Anleger versuchten in der Hoffnung auf eine Trendwende solange wie möglich, eine Realisierung der erlittenen Wertverluste (Verkauf von Aktien/Immobilien) zu vermeiden, was ihre internen Finanzierungspotentiale drastisch reduzierte und sie noch mehr von Fremdfinanzierung (Kreditaufnahme) abhängig machte, wofür die aufbringbaren Sicherheiten in dieser Situation sehr begrenzt waren. Die Banken hatten kein Interesse, das Ausmaß ihrer Belastung durch faule Kredite offenzulegen, um ihre Glaubwürdigkeit und damit Existenz nicht zu gefährden, auch wenn ihre Angebots- und damit Funktionsfähigkeit erheblich eingeschränkt blieb. Die Politik und Ministerialbürokratie waren entschlossen, vertrauliche Lösungen zu finden und alles zu vermeiden, was den Finanzmarkt noch mehr destabilisieren könnte. Die Folge war eine "finanzielle Austrocknung" der japanischen Wirtschaft.⁷ Der "Mikado-Situation" ist es also verdanken, dass sich die ungeheure Kapitalentwertung letztlich eben nicht implosionsförmig, sondern "scheibchenweise" vollzog. Zusammenbruchartige Erschütterungen wurden auf Kosten anhaltender Agonie vermieden (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausrüstungsinvestitionen in der verarbeitenden Industrie (Veränderung zum Vorjahr, %)

	Großunternehmen*	Mittlere Unternehmen**	Kleinunternehmen***
1993	- 20,5	- 24,0	- 24,4
1994	- 13,3	- 5,1	- 6,0
1995	7,8	10,4	- 4,1
1996	5,7	8,9	2,3
1997	6,5	- 0,6	3,9
1998	- 7,5	- 11,5	- 17,9

* Über 1.000 Beschäftigte; 300 - 999 Beschäftigte, 50 - 299 Beschäftigte. Angaben nach: JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 107

1.2. Die "Hochkostenstruktur", Reinkarnation der herkömmlichen Dualstruktur?

Seit Beginn der *Heisei-Depression* wird in der japanischen Debatte – speziell aus neoliberaler Sicht – verstärkt auf das Phänomen der "Hochkostenstruktur" hingewiesen. In der Tat liegen die Inlandspreise (zum Teil ganz erheblich) über den Weltmarktpreisen. Die Hochkostenstruktur hat vielfältige Dimensionen:

- überteuerte Preise für Erzeugnisse der wenig konkurrenzfähigen Industriezweige (nicht-elektronische Konsumgüter, chemische Zwischen- und Endprodukte/Pharmaka, Wohnungsbau);
- hohe Bodenpreise wegen knapper Ressourcen an nutzbarem Land, was speziell bei raumintensiven Industrien sowie Verkehrsnetz und Distribution die Kosten in die Höhe treibt;

⁵ Edward J. Lincoln: Japan's...a.a.O., S. 60.

⁶ Angabe nach Dagegen Peter F. Tucker: Eine Lanze für Japans Bürokraten, Rheinischer Merkur, 30.10.1998, S. 6

⁷ Jiro Ushio (Präsident des Unternehmerverbandes Keizai Doyukai) in: Chuo Koron, 1/1999, S. 92f

- protektionistischer Schutz von Zweigen, deren Wohlfahrt für die soziale und politische Stabilität als wichtig angesehen werden (Landwirtschaft, Einzelhandel);
- hohe Kosten für Energie (Benzin, Gas, Elektrizität).⁸

Die Hochkostenstruktur ist nicht erklärbar, wenn die Wechselwirkung binnen- und außenwirtschaftlicher Faktoren außer acht gelassen wird. Die anhaltend hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit einer begrenzten Zahl exportorientierter Industriekorporationen (die 50 größten industriellen TNK kommen für 59% der Exporte auf)⁹ sorgt im Zusammenspiel mit der zurückbleibenden Absorptionsfähigkeit des japanischen Binnenmarkts für ein enormes chronisches Aktivsaldo der Handels- und damit auch der Zahlungsbilanz (1990: 10 Bill. ¥, 1998: 16 Bill. ¥)¹⁰, was einen starken Yen auf den internationalen Finanzmärkten zur Folge hat. Die dramatische Yen-Aufwertung seit Mitte der 1980er Jahre (1984: 1\$ = 244¥; 1995: 1\$ = 96 ¥)¹¹ hat die Kosten für Energie und Rohstoffe (wo Japan vollständig importabhängig ist) sowie für Investitionsgüter und Komponenten (wo Japan in wachsendem Maße importabhängig ist, 1998: 62% der Einfuhren) in die Höhe getrieben. Während aber die exportorientierten TNK durch anhaltende Auslagerung ihrer Zulieferstrukturen die negativen Auswirkungen der Yen-Aufwertung dämpfen konnten, waren die binnenmarktabhängigen Produzenten nicht nur der Kostensteigerung voll ausgesetzt, sondern konnten darüber hinaus wegen eben jener Auslagerung der Zuliefersysteme immer weniger vom "nationalen" Exportwachstum profitieren, wodurch ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter erodierte. Zugleich jedoch sorgte die Importverteuerung im Verein mit dem preistreibenden Distributionssystem (teurer Boden und Transport, ineffektiver Einzelhandel) dafür, daß nicht nur die Binnenmarktpreise hoch und der einheimische Yen kaufkraftschwach blieb, sondern auch die wenig wettbewerbsfähigen Zweige wirkungsvoll vor der ausländischen Konkurrenz geschützt wurden. Es fand folglich keine marktgetriebene Bereinigung des Wettbewerbersfeldes statt, die duale Struktur der japanischen Wirtschaft blieb nicht nur erhalten, die Schere weitete sich sogar aus.

Die Hochkostenstruktur löst in dieser Sichtweise eine Kettenreaktion aus: Hohe Produktionskosten (verursacht durch teure Infrastruktur, Landnutzung und Zulieferungen) bewirken hohe Preise, die wiederum die Lohnspirale antreiben (und die Kosten weiter steigen lassen), zugleich aber die Binnennachfrage dämpfen. Die exportorientierten Industrien versuchen, ihre Weltmarktanteile zunächst durch technologische Vorsprünge (Prozeß- und Produktinnovation) auszubauen. Zwischen 1988 und 1996 stieg der Investitionsgüteranteil an den japanischen Exporten von 53% auf 62%, während der Anteil von langlebigen Konsumgütern von 26% auf 17% fiel.¹² Zugleich wurde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch Reorganisation der Zuliefersysteme (Preisdruck, Verlagerung in Billiglohnländer), durch die Nutzung auswärtiger Infrastruktur- und Distributionssysteme sowie durch Personalabbau gestärkt. Gerade diese Schritte gehen zu Lasten der übrigen Wirtschaft, der einerseits durch Interaktionsverluste wichtige Ressourcen entzogen werden, die aber andererseits zusätzliche Bürden (fallende Profitraten, Absorption freigesetzter Arbeit) tragen muss, so daß eine Überwin-

⁸ Im Vergleich zum nordamerikanischen Markt müssen die Japaner zwei bis drei Mal mehr für Wohnen, Lebensmittel, Benzin, Medizin, Elektrizität oder Telefon ausgeben. Vgl.: Daiwa Institute of Research: *How the Business World Will Change with Deregulation*, Tokyo 1994.

⁹ Angabe nach: Michael E. Porter, Hirotaka Takeuchi: *Fixing What Really Ails Japan*, *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3, Mai/June 1999, S. 72.

¹⁰ Angaben nach: Bank of Japan: *International Comparative Statistics*, 1994; Keizai Koho Center: *Japan 2000. An International Comparison*, Tokyo 2000, S. 70.

¹¹ Angaben nach: Bank of Japan: *Economic Statistics Monthly*, lfd.

¹² Angaben nach: Economic Planning Agency, *White Paper on Trade 1996* (introduction).

dung der Hochkostenstruktur und ein Durchbruch zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit noch mehr erschwert werden. Damit verhindert die Hochkostenstruktur eine wirtschaftliche Gesundung auf der Grundlage einer ausgewogenen Expansion des Binnenmarktes. Zugleich gilt die mangelnde Absorptionsfähigkeit des Binnenmarkts als strukturelle Ursache für die Exportorientierung der japanischen Wirtschaft und die daraus resultierenden Konflikte mit den japanischen Handelspartnern (womit sich die Katze endgültig in den Schwanz gebissen hat).¹³

Dieser Sichtweise gegenüber steht die Argumentation aus dem eher traditionellen gewerkschaftlichen Lager, daß es gerade die Deregulierungen mit dem Ziel einer Überwindung der Hochpreisstruktur waren (Kaufhausgesetz [Large Scale Retail Stores Law], Agrarimportliberalisierung und Subventionsabbau), die im Zusammenspiel mit vermehrten Billigimporten aus Asien zu vermehrten Insolvenzen und entsprechender struktureller Arbeitslosigkeit geführt haben.¹⁴

1.3. Wirtschaftsregulierung und Industriepolitik

Zu den dauerhaften Klischees über Japan zählt der offensichtlich hohe Grad staatlicher Wirtschaftsregulierung, der allgemein als Indikator und Folge übermäßiger bürokratischer Macht im politischen System Japans angesehen wird. Allerdings fällt es nach wie vor schwer, Ausmaß und Effekt der Regulierung exakt zu bestimmen. Die Planungsbehörde Japans gab 1994 an, daß etwa 42 Prozent der japanischen Wirtschaft staatlichen Regulierungen unterworfen sind.¹⁵ Leider liegen keine internationalen Vergleiche vor, die nach identischen Kriterien vorgehen. Frühere Studien, die sich empirisch auf die Industriepolitik der 50er bis 70er Jahre gründen, stellten gleichermaßen hohe Dichte und Effizienz der Regulierung fest.¹⁶ Spätere Bewertungen bezweifeln sowohl den überdurchschnittlichen Regulierungsumfang als auch die vorgebliche Effektivität.¹⁷

Porter und Hiroataka argumentieren in Auswertung eines (empirisch überzeugenden) Forschungsprojekts mit durchaus neoliberaler Akzentuierung, daß Industriepolitik und Wirtschaftsregulierung dort, wo sie erfolgreich war, faktisch nie den Wettbewerb gebremst, sondern mit anderen Mitteln die Nachfrage stimuliert habe. In den erfolgreichen Industrien war die Regierung mit faktisch keinen direkten Interventionen, sehr wenigen Kartellen und einigen Forschungskonsortien zugange gewesen. Seien interventionistische Instrumente, Kartelle, Forschungsförderung und Steuerbegünstigung angewandt worden, habe sie eher Mißerfolge produziert: Computersoftware [außer die nicht geförderten Spiele/Nintendo], Chemie und Flugzeugbau. Von 1973 bis 1990 gab es 1.379 offiziell genehmigte Kartelle, aber fast alle in den erfolglosen Industrien; von 1959 bis 1992 gab es 237 regierungsgestützte Forschungskonsortien, die gleichmäßig auf erfolgreiche und erfolglose Industrien verteilt waren. In allen Verliererbranchen hat die Regierung den Wettbewerb behindert, durch Förderung oder Überregulierung, in allen erfolgreichen Zweigen konkurrieren (relativ) viele Anbieter.

¹³ Vgl. Hikaru Sato: Nihonteki Keiei noto Hikari to Kage (Licht und Schatten des japanischen Managements), in: PHP Kenkyujo (Hsg.): Nyumon Nihon no Keizai Kaikaku (Einführung in die japanischen Wirtschaftsreformen), Tokyo 1997, S. 41-64, hier speziell S. 43-45.

¹⁴ Vgl. Kazumichi Goka: Kisei kanwa to koyo shitsugyo mondai (Deregulierung und Beschäftigung), in: Y. Tokita & M. Miyoshi (Hsg.): Kisei kanwa to rodo seikatsu (Deregulierung und Erwerbsarbeit), Kyoto 1997, S. 30

¹⁵ Economic Planning Agency, 1994.

¹⁶ Am bekanntesten ist wahrscheinlich die Arbeit von Chalmers Johnson: MITI and the Japanese Miracle - the Growth of Industrial Policy 1925-1975, Stanford 1982.

¹⁷ Vgl. Arne Holzhausen & Sung-Jo Park: Lean Industrial Policy in Japan, in: Berliner Debatte Initial (1994)1, S. 35-44; siehe auch: Thomas Neuschwander: Mythos MITI. Industriepolitik in Japan, Frankfurt a.M., 1994.

Das bedeute jedoch nicht, daß (ordnungspolitisch gesetzte bzw. öffentlich geförderte) Rahmenbedingungen zu vernachlässigen seien. Die untersuchten Unternehmen waren insgesamt so erfolgreich, wie ihre unmittelbare mikroökonomische Umwelt dynamisch und stimulierend war. Vier Hauptfaktoren lassen sich ausmachen: *Erstens*: Kosten, Qualität und Spezialisierung der Basisinputs (Arbeit, Rohstoffe). *Zweitens*: Effektiver lokaler Zugriff auf fortgeschrittene und spezialisierte Zulieferer und Partner. *Drittens*: Hohe Anforderungen hinsichtlich Qualität, Sicherheit, Gesundheit und Umweltstandards seitens der lokalen Konsumenten. *Viertens*: Offener Wettbewerb mehrerer Anbieter.¹⁸

Aus neoliberaler Sicht orientierte Japans industrie- bzw. wirtschaftspolitisches Design der Nachkriegszeit auf einen starken (aber tendenziell exklusiven) Exportsektor für die wirtschaftliche Dynamik und ein geschützter Sektor für die soziale Stabilität. Die Lasten trug der Verbraucher (hohe Lebenskosten). Die Strategie zeitigt zwei Nebenwirkungen: *Erstens* treibt der ineffiziente Sektor die Betriebskosten auch für den effektiven Sektor in die Höhe (Stichwort Hochkostenstruktur), was letzteren komparative Kostenvorteile im Ausland suchen läßt (*industrial hollowing out*) und damit strukturelle Arbeitslosigkeit hervorruft. *Zweitens* können aus dem geschützten Sektor heraus keine neuen starken Industrien nachwachsen, daher die geringe Zahl der Exporteure.¹⁹

Das Gegenargument zur neoliberalen Sicht setzt die (betriebs-) wirtschaftliche Effizienz konsequent als abhängige Variable gesellschaftspolitischer Prioritäten. Anders gesagt, Volkswirtschaft wird als komplexer sozialer Zusammenhang begriffen, der mehr ist, als die Summe aller betriebswirtschaftlichen Interessen. Nach wie vor scheint ein großer Teil der politischen, bürokratischen wie wirtschaftlichen Eliten das Primat der Gesellschaft über der Wirtschaft anzuerkennen. Es war Grundkonsens und Bedingung des rapiden Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesses mit seinen tiefgreifenden sozialen Transformationen, daß gesellschaftliche Stabilität über wirtschaftlicher Effektivität steht, daß die Polarisierung von Modernisierungsgewinnen und -verlusten begrenzt bleiben muß. (Ushio, Präsident des Unternehmerverbands Keizaidoyukai: “Man darf niemals vergessen, daß bei uns vor kaum 130 Jahren noch Samurai mit Haarknoten und Schwertern durch die Strassen gerannt sind.”)²⁰ Das in der Verfassung von 1947 fixierte Recht auf Arbeit ist mehr als eine abstrakte “Staatszielbestimmung”, sondern drückt den Gesellschaftsvertrag aus, der die Industrialisierung begleitete: Sicher leben können, Mittelklasse in einer Mittelklassengesellschaft sein.²¹ Viele Japaner sehen ihre Gesellschaft als fragil an, halten das soziale Gewebe, auf dem Wirtschaftsordnung und politisches System beruhen, nicht für unbegrenzt belastbar.

Daher bilden sich gegenüber einem hemdsärmeligen Blaupausenliberalismus, der “nach schmerzhaften Einschnitten Vorteile für alle (Sieger)” verspricht, relativ breite Interessenkoalitionen. Daher auch der zähe Widerstand gegen Deregulierungen mit unabsehbaren Arbeitsplatzkonsequenzen. Insgesamt verdanken wahrscheinlich rund 10 Millionen Arbeitsplätze ihre Existenz den bestehenden Regulierungen.²² Was im Ergebnis staatlicher Wirtschaftsregulierung aus neoliberaler Sicht als wettbewerbsschädliche und innovationshemmende “*undercompetition*” gebrandmarkt wird, er-

¹⁸ Beispielsweise: Airconditioner 12+, Fax 15+, Roboter 100+, PKW 6; siehe Michael E. Porter, Hirotaka Takeuchi: Fixing a.a.O., S. 66-81

¹⁹ ebenda, S. 78.

²⁰ Chuokoron, 1/1999, S. 97.

²¹ Vgl. Peter F. Tucker: In Defense of Japan's Bureaucracy, in: Foreign Affairs, No. 4, September/October 1998.

²² Siehe Kazuo Yoshida: Kisei Kanwa ga Nihon Keizai o suku (Die Deregulierung bringt Japans Wirtschaft voran), in: Shokun, (1994)8, 137f.

scheint aus dem Blickwinkel des Modernisierungsparadigmas als wirtschaftlich sinnvoller und sozial stabilisierender “eingehogter Wettbewerb” (*managed competition*).²³

1.4. Keiretsu und Unternehmenskultur

Der Begriff *Keiretsu* steht für zwei unterschiedliche, in der Wirtschaftspraxis jedoch miteinander verbundene Phänomene. Als “*horizontale Keiretsu*” werden Interaktionskerne funktional und finanziell verflochtener institutioneller Eigentümer bezeichnet (*cross shareholding* und langfristige Geschäftsbeziehungen korporierter Unternehmen und großer Finanzinstitute).²⁴ Die Institutionen der Unternehmensgruppe funktionieren als Abstimmungsinstrument im Wettbewerb, Versicherung gegenüber konjunkturellen Härtefällen und “unfriendly take over”, Organisation gegenseitiger Hilfeleistung, Beschäftigungsgarant für die Stammebelegschaften und Umverteiler von (freigesetzten) Arbeitskräften.

Tabelle 4: Die 6 großen horizontalen Keiretsu (1997)

	Mitsui	Mitsubishi	Sumitomo	Fuyo	Sanwa	Dai-Ichi-Kangyo	Gesamt
Zahl der Kernfirmen	26	28	20	29	44	48	Ø 32,5
gegenseitiger Aktienbesitz (%)	16,3	26,9	22,3	14,1	15,7	11,5	Ø 17,8
gruppeninterne Finanzierungsrate (%)	20,5	19,3	20,4	16,9	17,4	13,9	Ø 18,1
Anteil der Keiretsu an der Gesamtwirtschaft (außer Finanzsektor)							
Kapitalanteil (%)	2,0	1,8	1,1	1,9	2,4	3,2	12,4

²³ Siehe Y. Murakami: *Shin chukan taisho no jidai* (Die Ära der neuen Mittelmasse), Tokyo 1984.

²⁴ Finanzinstitute und Korporationen halten insgesamt 71% der Aktien japanischer AG. Im Falle der USA sind es 51%. Angaben nach: Sandra Dow & Jean McGuire: *The Sources and Advantages of Japanese Industrial Organization*, in: *Asia Pacific Journal of Management*, 3/1999, S. 51.

Umsatzanteil (%)	2,3	2,0	1,6	2,2	2,4	3,6	14,1
Nettoprofitanteil (%)	4,9	2,4	1,9	3,7	5,7	5,7	24,3
Beschäftigtenanteil (%)	0,6	0,5	0,3	0,7	0,9	1,1	4,1

Angaben nach: Toyo Keizai Shimposha (Hsg.): Kigyo Keiretsu Soran 1997

Der gesamtwirtschaftlichen bzw. wirtschaftskulturellen Dominanz der *Keiretsu* wurde es bislang zugeschrieben, dass die unternehmerischen Entscheidungen in Japan stärker von langfristigen Erwägungen und korporativen Belegschaftsinteressen geprägt waren, und weniger unter kurzatmigen Zwängen standen, den *shareholder value* zu maximieren.²⁵ In der Tat gilt eine Dividende von etwa 10% als sehr gutes Betriebsergebnis.²⁶ Herkömmlicherweise war die Profitrate (gerade auch angesichts der gruppen-internen finanziellen und funktionalen Sicherungssysteme) im Verhältnis zu strategischen Vorhaben im Kampf um marktbeherrschende Stellungen nicht die bestimmende Zielgröße. Auch bei sehr erfolgreichen Unternehmen ist die Profitrate eher niedrig.²⁷ Zur Mitte der 1990er Jahre (1994-96) wurde in der verarbeitenden Industrie eine Profitrate (Profit nach Steuer zu Umsatz) von durchschnittlich 1,2% erreicht (USA: 6,1%, BRD: 2,0%).²⁸ Solange gruppen-interne Finanzierungsmöglichkeiten über die Hausbank bzw. durch "freundlichen" Aktienaufkauf offenstanden, funktionierte dieses System offenbar effektiv.

Seit Ausbruch der Heisei-Rezession haben sich jedoch wesentliche Rahmenbedingungen verändert. Angesichts der Bankenkrise und der eigenen verminderten Kreditwürdigkeit sind die Fremdfinanzierungsmöglichkeiten vieler Unternehmen stark begrenzt. Die Hausbanken der Gruppen verlieren an Bedeutung, sprich Kontroll- und Integrationsfähigkeit. Um Eigenkapital zu aktivieren, müssen die Erträge für die Anleger freundlicher gestaltet werden. Im Klartext: Die Dividenden müssen steigen. Da in der gegebenen wirtschaftlichen Gesamtsituation eine deutliche Steigerung der Profitraten kaum zu realisieren ist, bleibt kurzfristig nur der Verkauf von Wertpapieren, in der Regel also der Aktien von Keiretsu-Partnern. Damit werden nicht nur die materiellen Grundlagen für langfristig angelegte gegenseitige Verpflichtungsverhältnisse und damit für die Funktionsfähigkeit der Keiretsu (*cross shareholding*) unterhöhlt. Da sich die Aktienwerte seit 1990 noch lange nicht wieder erholt haben, bedeutet ein jeder solcher Schritt sowohl ein Verlust für die eigene Kapitalausstattung (in der Hoffnung, dies durch neue Anleger auszugleichen) als auch einen direkt unfreundlichen Akt gegenüber den betroffenen Keiretsu-Partnern, deren Aktienkurse durch den Verkauf einen neuen Dämpfer erhalten. Vor allem aber werden die Unternehmen gezwungen, wenn sie die Eigenfinanzierung dauerhaft stärken wollen, den Interessen der Anleger (*shareholder value*) in der Firmenstrategie einen erheblich höheren Stellenwert beizumessen. Die Interessenbalance zwischen Kapitalgebern und Beschäftigten dürfte sich ändern. Nochmals Ushio: "In der Vergangenheit konnten wahrscheinlich 90% der Unternehmen mit Recht sagen, daß die Beschäftigten der entscheidende Faktor sind. Heute sagt das wahrscheinlich nur noch die Hälfte." Es ist also damit zu rechnen, daß Struktur,

²⁵ Vgl. Sandra Dow & Jean McGuire, a.a.O., S. 49/50

²⁶ Vgl. Jiro Ushio (Präsident des Unternehmensverbandes Keizai Doyukai) in: Chuo Koron, 1/1999, S. 91

²⁷ Vgl. Michael E. Porter, Hirota Takeuchi: Fixing a.a.O., S. 67ff.

²⁸ Angaben nach JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 104.

Funktionsweise und gesamtwirtschaftliche Rolle der Keiretsu erhebliche Veränderungen erfahren werden.²⁹

Tabelle 5: Arbeitsproduktivität und Löhne (Veränderung zum Vorjahr, %)

	Arbeits- produktivität*	Lohnstück- kosten**	Nominallöhne*** (Großunterneh- men)	Nominallöhne*** (kleine/mittlere Un- tern.)	Reallöhne (inkl. Zulagen)
1990	6,6	1,1	5,94	5,53	1,5
1991	4,2	1,6	5,65	5,52	0,2
1992	0,6	3,6	4,95	4,98	- 0,6
1993	0,5	4,1	3,89	3,91	1,3
1994	1,3	0,7	3,13	3,04	2,0
1995	7,3	- 4,0	2,83	2,69	0,8
1996	4,4	- 3,9	2,86	2,64	0,6
1997	4,2	- 2,7	2,90	2,63	1,2
1998	1,0	5,4	2,66	2,24	- 0,3

* Verarbeitende Industrie (Bruttowertschöpfung/Arbeitsstunden); ** Verarbeitende Industrie (Nominallöhne/ Arbeitsproduktivität); *** Lohnsteigerungen im Ergebnis der jährlichen Tarifverhandlungen (“Frühjahrsoffensiven”); Angaben nach: Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 19; S. 98/99; S. 101; JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 128.

Unter “*vertikale Keiretsu*” werden die mehrstufige Zuliefernetzwerke verstanden, die sich um die (korporierten) Endproduzenten gebildet haben. Bis in die 1980er Jahre hinein galten diese Systeme als trotz offenkundiger technologischer Gefälle als außerordentlich effektiv. Die Endproduzenten konnten Design, Umfang und Zusammensetzung der Zulieferketten, deren Produktionseinheiten sie als Auftrag- und Kreditgeber kontrollierten, effektiv der jeweiligen Auftragslage und Produktstrategie anpassen. Sie bildeten die Grundlage für die preisliche Konkurrenzfähigkeit und beschleunigte Innovationsrealisierung der Kernunternehmen. Im Idealfall schafften langfristige Bindungen Vertrauen und Verlässlichkeit, die für die Einführung solcher Verfahren wie *kanban* (just in time) oder TQC (totale Qualitätskontrolle) unerlässlich schienen.³⁰ Zwar sind mit der Ausbreitung anspruchsvoller Verfahren und Produkte in die Zulieferketten auch eine Reihe robuster und technologisch wettbewerbsfähiger Unternehmen entstanden, in der Masse handelte es sich jedoch um Produzenten arbeitsintensiver Komponenten, deren Existenz auf einem erheblichen Lohngefälle im Vergleich zu den Kernunternehmen beruhte.³¹

Bereits während des Heisei-Booms setzte ein Strukturwandel ein. Unter dem Eindruck steigender Lohnkosten in Japan, industriellen Fortschritts in den Nachbarländern, akkumulierter Währungsreserven und eines starken Yen begannen die Kernunternehmen, zunächst vor allem die arbeitsinten-

²⁹ Ausführlich zu Struktur, Funktion, Rolle und Transformation der Keiretsu siehe Hikaru Sato: Nihon keizai kiki to wa nani ka (Worin besteht die wirtschaftliche Krise Japans?), in: PHP Kenkyujo (Hsg.): Nyumon Nihon no Keizai Kaikaku (Einführung in die japanischen Wirtschaftsreformen), Tokyo 1997, S. 18-40.

³⁰ Vgl. M. Aoki: Keizai sisutemu no shinka to tagensei (Evolution und Pluralismus des Wirtschaftssystems), Tokyo 1995.

³¹ Vgl. Hikaru Sato: Nihon keizai, a.a.O., S. 26ff.

siven Zulieferungen nach Süd/Ostasien zu verlagern. Obwohl dies nicht selten eine Verlagerung der japanischen Zulieferer war (etwa 40% der japanischen Direktinvestitionen in dieser Zeit nach Süd/Ostasien wurden von kleinen und mittleren Unternehmen getätigt) gingen doch einheimische Arbeitsplätze in erheblichem Maße verloren. In der darauffolgenden Depression setzte sich dieser Trend fort. Darüber hinaus begannen die Kernunternehmen angesichts katastrophaler Auftragslagen, Fertigungsschritte wieder verstärkt aus den Zulieferketten zurück zu verlagern, um die eigene Beschäftigungssituation zu stabilisieren. Davon waren sowohl die arbeitsintensiven als auch die technologieintensiven Zulieferer betroffen.³² Die deutliche Steigerung der statistisch erfaßten Arbeitslosenquote während der 1990er Jahre (vgl. Tabelle 8) dürfte in erster Linie auf diese Entwicklung zurück zu führen sein.

Das japanische Management war in den 1980er Jahren Gegenstand heftiger Bewunderung oder auch unverhüllten Neids seitens der nordamerikanischen und westeuropäischen Konkurrenz. Langfristiges strategisches Denken, massive Handlungsfähigkeit, enorme Motivation der Mitarbeiter beeindruckten ebenso wie die innovativen Verfahren (lean production, just in time, total quality control, job rotation, close supplier relationship etc.). Daß die Diskrepanzen hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit fortbestanden, die Exportkonzentration hoch blieb und keine neue Welle von Exportkapazitäten in andere Zweige ging, die Profitrate auch bei den erfolgreichen Unternehmen extrem niedrig war, blieb auch dem neoliberalen Augen verdeckt. Es ist inzwischen in Japan weitgehender Konsens, daß die westliche Welt während der 1980er Jahre zumindest betriebswirtschaftlich ganz erheblich von Japan gelernt, aber Japan seine eklatanten Schwächen in entscheidenden Feldern, wie strategischer Innovation, Controlling und Distribution nicht überwinden konnte.³³ Tabelle 6 zeigt einen der gegenwärtigen akademischen Versuche des wirtschaftswissenschaftlichen mainstreams, strategische Entwicklungslinien zu konzeptualisieren.

Tabelle 6: Industrielle Produktionsphilosophien:

System	Massenproduktion	“Lean Production”	“Post Lean Production”
Prinzip	Skalenökonomie (extensiv)	Skalenökonomie und Transaktionskosten	“Scope economy” (intensiv)
Lokalisierung	unternehmensintern	interorganisational (vertikale Keiretsu)	interorganisational (vertikale Keiretsu)
Produktionsmethode	Massenproduktion weniger Produkte in großer Anzahl	Produktion vieler Varianten eines Typs in geringerer Zahl	innovationsgeleitete Herstellung unterschiedlicher Produkttypen
Arbeitsteilung	unternehmensinterne Arbeitsteilung	Arbeitsteilung zwischen Organisationen	Kombination von Wissen unterschiedlicher Natur
Interne Organisation	keine Konkurrenz	homogene Konkurrenz	heterogene Konkurrenz

³² Vgl. Hideo Otake: *Developments*, a.a.O., S. 376/377.

³³ Unter anderem, und sehr drastisch: Jiro Ushio (Präsident des Unternehmensverbandes Keizai Doyukai) in: Chuo Kōron, 1/1999, S. 96; Michael E. Porter, Hiroataka Takeuchi: *Fixing* a.a.O., S. 67ff.

Markt	Konkurrenz zwischen Unternehmen	Konkurrenz zwischen Unternehmensgruppen	Konkurrenz zwischen Unternehmensgruppen
-------	---------------------------------	---	---

Nach Akitoshi Seike: Nihongata soshiki kankei to managemento (Japanische Interorganisationsbeziehungen und Management), in: H. Sobo (Hrsg.): Soshikikan kankei no riron to shiteki kosatsu (Theorie und Geschichte interorganisationaler Beziehungen), Tokyo 1995, S. 1-44.

1.5. Die Arbeitswelt

Es gehört zum Allgemeingut konventionellen Wissens über Japan, daß die Arbeitsbeziehungen einzigartige Züge tragen. Sehen wir uns im folgenden die einzelnen Aspekte an und überprüfen, was daran einzigartig ist und welche Veränderungen im vergangenen Jahrzehnt eingetreten sind.

Lebenslange Beschäftigung:

Ohnehin ist der Terminus lebenslanger Beschäftigung nur auf jenen Teil der (ganz überwiegend männlichen) Vollbeschäftigten mit unbefristeten Arbeitsverträgen sinnvoll anwendbar, die in (ganz überwiegend mittleren und großen) Unternehmen mit entsprechend langer durchschnittlicher Existenzdauer (Konkursrate Ø p.A.:) angestellt sind. Dies entspricht in etwa dem Anteil der betriebsgewerkschaftlich organisierten (und damit unbefristeten) Vollarbeitnehmer. Die Statistik gibt dafür einen Wert von knapp 23% (1997) an.³⁴ Vergleicht man die Dauer der Arbeitsverhältnisse mit anderen Industrieländern, so fallen die Unterschiede bei weitem nicht so gravierend aus, wie der Terminus unterstellt. In der verarbeitenden Industrie können etwa 25% der Arbeitnehmer in Japan wie in den USA auf eine Betriebszugehörigkeit von mehr als 20 Jahren verweisen, etwa 30% der deutschen Arbeitnehmer in dieser Branche kommen auf 10 und 19 Jahren (Japan: 37%). Deutlich werden die Unterschiede eher in der Kategorie "White Collar", d.h. bei Führungskräften und Spezialisten, wo die Mobilität in Deutschland um etwa 40% höher ausfällt, als in Japan (was wiederum nicht unbedingt als Zeichen besonderer sozialer Unsicherheit bei diesen Berufsgruppen gewertet werden kann).³⁵ Offenbar kann lebenslange Beschäftigung auch in Japan vorrangig als industriegesellschaftliches Phänomen eingestuft werden, dessen Verbreitung proportional zum Wachstum des Dienstleistungssektors schwindet.

Seniorität:

Faktisch sind die meisten (lebenslangen) beruflichen Karrieren in der OECD-Welt hinsichtlich der Einkommen mit einem Senioritätsfaktor versehen.³⁶ Während allerdings in den westlichen Industrieländern die aufsteigende Linie im Falle der Löhne (*Blue Collar*) bei einem Lebensalter von etwa 30 Jahren und im Falle der Gehälter (*White Collar*) bei 35-40 Jahren abbricht, erreicht sie in Japan bei beiden Kategorien ihren Höhepunkt erst bei 55 Jahren, wobei sich die Differenz zum Einstiegseinkommen ungefähr verdreifacht (im Westen: verdoppelt).³⁷ Wenn man bedenkt, dass die Einkommenssteigerung nach Seniorität schon in der japanischen Debatte der späten 1970er Jahre

³⁴ JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 130.

³⁵ Angaben nach Hikaru Sato: Nihonteki sistemu no kozo to kino (Vor- und Nachteile des japanischen Systems), in: PHP Kenkyujo (Hsg.): Nyumon Nihon, a.a.O., S. 66/67.

³⁶ Vgl. Kazuo Koike: Understanding Industrial Relations in Modern Japan, London 1988.

³⁷ Als Beispiele für westliche Industriestaaten dienen Großbritannien, Westdeutschland und die USA. Siehe: Economic Planning Agency: Economic White Paper 1996.

von Mainstream-Ökonomen und Unternehmerverbänden als Anachronismus gebrandmarkt wurde, dessen Sterbe-glöckchen geschlagen habe, ist ihre Resistenz bis über die Jahrhundertwende hinaus beachtlich. Offenbar kommt hier die Verhandlungskraft der Betriebsgewerkschaften zum tragen, die sich gerade auf diesem Feld als Interessenvertreter der etablierten (beschäftigungsgesicherten, überwiegend männlichen) Industriearbeiterschaft profilieren.

Ausbildung "on the job", Jobrotation, Gruppenarbeit:

In der Tat hat sich das Fehlen eines entwickelten Berufsbildungssystems wie etwa in Deutschland während der Periode erfolgreicher nachholender Industrialisierung nicht spürbar negativ ausgewirkt, sondern ist durch eine höhere Quote universitärer Vorbildung (1997: 48%)³⁸ und integrierende Trainee-Programme bzw. Einbindung in Gruppenarbeit ausgeglichen worden. Die geringere berufsbezogene Spezialisierung kann im Zusammenspiel mit der folgenden Jobrotation – im Vergleich zu extrem homogenen Unternehmenskulturen, die von Betriebswirten, Fachingenieuren und Juristen geprägt sind – einen innovationsstimulierenden Perspektivenwechsel bewirken. Oder, anders ausgedrückt, den bei anhaltender Spezialisierung unvermeidlichen Strukturkonservatismus aufbrechen, den "tendenziellen Fall der Zuwachsrate des Wissens" (L. Seve) bremsen. Unter den Bedingungen permanenten technologischen Wandels und lebenslangen Lernens kann diese Vorgehensweise durchaus sinnvoll erscheinen. Voraussetzung ist allerdings eine hohe Qualität der universitären Ausbildung, deren Strukturen und Funktionsweisen sowie technische und pädagogische Ausstattungen in Japan nahezu einhellig als inadäquat bewertet werden. Im übrigen sind auch Ausbildung "on the job", Jobrotation und Gruppenarbeit ein Beispiel für die Intensität internationaler Lernprozesse und inzwischen weltweit rezipiert worden.³⁹ Auf der anderen Seite haben japanische Unternehmen nach wie vor Probleme damit, hochspezialisierte funktionale Individualisten effektiv zu integrieren.

Unternehmen als Gemeinschaft:

Den Spezifika der japanischen Industrialisierung in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts (Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, unterentwickelte öffentliche Sozialleistungen)⁴⁰ bildeten den Ausgangspunkt für die Einrichtung und Ausweitung betrieblicher Sozialsysteme, die Leistungen in den Bereichen Altersvorsorge, Wohnen, Gesundheit, Familie, Erholung und Fortbildung umfaßten. Damit entstand eine starke materielle Bindung des einzelnen Beschäftigten an "sein" Unternehmen, die auf der ideellen Ebene durch ein paternalistisches Klima gegenseitiger Verpflichtungen in der "Betriebsfamilie" (*uchi no kaisha*) untersetzt wurde.⁴¹ Dafür sind die Unternehmen bereit, einen recht hohen Preis zu bezahlen. 1995 betragen die monatlichen Lohnnebenkosten je Beschäftigten in den größeren Firmen etwa 80.000 Yen (1.142 DM), wovon 51.000 Yen auf die gesetzlichen Sozialabgaben und 29.000 Yen auf die freiwilligen betrieblichen Leistungen fielen.⁴² Auch hier gilt die Einschränkung, daß diese Leistungen faktisch nur für jene Arbeitnehmer voll wirksam werden, die in den größeren Unternehmen als Stammbeschäftigte eine Anstellung gefunden haben.

³⁸ Vgl. Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 113.

³⁹ Siehe u.a. Miriam Golden & Jonas Pontusson (Hsg.): Bargaining for Change, Ithaca, N.Y., 1992

⁴⁰ Siehe ausführlich bei Berndt E.: Kontinuität im Wandel. Die Entwicklung der Regulationsformen der Beziehungen von Kapital und Arbeit in japanischen Großunternehmen, Dissertationsschrift, Berlin 1990, S. 36 ff.

⁴¹ Vgl. Schneidewind, D.: Das japanische Unternehmen, Berlin 1991, S. 45-50.

⁴² Angaben nach Nihon Keizai Shimbun, 24.2.1995.

Ohne Frage wird durch dieses System ein komplexes soziales Verhältnis begründet, das über den Austausch warenförmiger Leistungen hinausgeht und erhebliche gesellschaftliche Aktivitätspotentiale für innerbetriebliche Gemeinschaftsbildung absorbiert.⁴³ Der Umstand, dass die heutigen Unternehmensführungen und Aufsichtsräte (auch auf der korporierten Ebene) nahezu ausschließlich Beschäftigtenkarrieren im eigenen Haus durchlaufen haben und sich in ihrem Lebensstil wie ihren Wertvorstellungen wenig von der Mittelklassen-Situation ihrer Angestellten unterscheiden, festigt dieses soziale Gewebe zusätzlich.⁴⁴ Repräsentativ für diese Einstellung der Nachkriegsgeneration des japanischen Managements war der 1999 in den Ruhestand gegangene Präsident des Giganten Mitsubishi Heavy Industries, Kentaro Aikawa: "Arbeitsplätze sind wichtiger als Profite...Ich bekenne ganz offen, dass ich keine Lust habe, den Aktienbesitzern eine Extrawurst zu braten."⁴⁵

Schätzungen gehen davon aus, daß die korporierte japanische Wirtschaft gegenwärtig etwa 2-3 Millionen "überflüssige" Beschäftigte (4-6% aller Arbeitskräfte) hält, um keine Erosion der unternehmenskulturell bedingten Bindungen, Loyalitäten, Verpflichtungen und Motivationspotentiale ihrer Angestellten zu riskieren.⁴⁶

In der amerikanischen Wirtschaft mögen betriebsbedingte Entlassungen seitens den Börsen und der Partnerunternehmen als ernsthafte Anstrengungen zur Gesundung einer Firma gewürdigt werden. In Japan wird ein derartiger Schritt in der Regel als untrügliches Zeichen dafür angesehen, daß sich die betreffende Firma in einer finanziell disparaten Situation befindet und ein Bankrott wahrscheinlich unabwendbar sein dürfte.

Der Kehrseiten I: Der sekundäre Arbeitsmarkt

Der regulären Arbeitsbeziehungen können auch deswegen so gut funktionieren, weil ein umfangreicher sekundärer Arbeitsmarkt existiert, der von temporären, peripheren und teilzeitbegrenzten Anstellungsverhältnissen mit minderer Vergütung und sozialen Standards geprägt wird und als Flexibilitätsreserve funktioniert. Hier finden Frauen vor der Heirat bzw. nach der Kindererziehung, Studenten und Absolventen ohne regulären Berufseinstieg sowie ältere Männer nach Beendigung ihrer "Lebenslangen Beschäftigung" (also ab 55-60 Jahren) einen Arbeitsplatz. Diese Gruppe macht schätzungsweise 60-65% aller japanischen Arbeitskräfte aus.⁴⁷ Damit hat Japan den relativ größten sekundären Arbeitsmarkt aller entwickelten Industriestaaten. Bei einem konjunkturellen Einbruch oder Strukturwandel schlägt sich der verminderte bzw. veränderte Bedarf nicht in den Stammebeschäftigten nieder, sondern führt zunächst zur Liquidierung dieser prekären Arbeitsverhältnisse. Da es sich zu großen Teilen um Zweit- oder Nebenverdiener handelt, ziehen sich viele der Freigesetzten ganz oder zeitweise aus dem Arbeitsmarkt zurück und tauchen daher in der Arbeitslosenstatistik nicht auf. Wenn man nach sozialen Konfliktlinien in der japanischen Gesellschaft sucht, so wird man sie weniger innerhalb der (senioritätsförmigen) sozial eher homogenen Unternehmenshierarchien finden, sondern zwischen der etablierten Arbeitswelt und dem prekären zweiten Arbeitsmarkt. Das Wachstum des sekundären Arbeitsmarktes wird von zwei Entwicklungen vorangetrieben:

⁴³ Vgl. Y. Murakami & T.P. Rohlen: Social Exchange Aspects of the Japanese Political Economy, in: S. Kumon & H. Rosovski (Hsg.): The Political Economy of Japan, Vol. 3, Culture and Social Dynamics, Stanford, 1992

⁴⁴ Vgl. Hideo Otake: Developments...a.a.O., S. 378.

⁴⁵ Zit. nach: Clay Chandler & Kathryn Tolbert: Path of Change Painful Before Economy Recovers, The Japan Times, 5.1.2000, S. 7.

⁴⁶ Angabe nach Hideo Otake: Developments...a.a.O., S. 384

⁴⁷ Angabe nach Hideo Otake: Developments...a.a.O., S. 377.

- der Verwandlung von Regelarbeitsplätzen in befristete oder teilzeitbegrenzte Beschäftigungsverhältnisse im industriellen Bereich;
- der Expansion des Dienstleistungssektors, wo Arbeitsprozesse, Organisationsformen und Betriebsgrößen den Unternehmen eine Vermeidung von Regelarbeit erleichtern.

Frauenbeschäftigung macht das größte Segment auf dem sekundären Arbeitsmarkt aus. Hier haben 40% aller berufstätigen Frauen ihre Anstellung bekommen. Weibliches und studentisches part-timer konzentriert sich im Dienstleistungsgewerbe. Die größte Dynamik weist der Männeranteil auf, ein Hinweis auf die veränderte Beschäftigungspolitik im industriellen Sektor (Tabelle 7).

Tabelle 7: Teilbeschäftigung (Anteil an der Gesamtheit der Beschäftigungsverhältnisse bzw. Zahl)

	Anteil (%)		part-time (Mill.)		studentisches part-time (Mill.)		befristet (Mill.)	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1985	7,4	32,1	0,2	3,4	0,7	0,7	1,0	0,5
1987	7,6	34,4	0,2	3,9	0,7	0,8	1,0	0,5
1989	8,7	36,0	0,3	4,4	1,0	0,9	1,1	0,6
1991	8,5	37,2	0,3	4,9	1,0	1,1	1,0	0,6
1993	9,4	38,5	0,4	5,3	1,2	1,2	1,2	0,7
1995	8,9	39,1	0,3	5,4	1,2	1,4	1,1	0,7
1997	12,9	39,9	0,3	5,6	1,4	1,4	1,0	0,7

Angaben nach: Nihon Tokei Geppo, 12/1999, S. 96.

Der Kehrseiten II: Wachsende Arbeitslosigkeit

Analog zur Bevölkerungsentwicklung ist die Beschäftigtenzahl bis 1997 noch weiter gewachsen, allerdings die Vollbeschäftigung erheblich langsamer als die Teilbeschäftigung. Setzt man den Wert von 1985 gleich Hundert, so war die Vollbeschäftigung bis 1996 auf 114 gestiegen, die Teilbeschäftigung bei Frauen auf 164 und bei Männern auf 146,5. Insgesamt gesehen ist der Frauenanteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten permanent gestiegen und hat 1998 die 40-Prozent-Marke erreicht.⁴⁸ Es mag überraschen, aber mit 64% übertrifft Japan auch das vereinigte Deutschland (62%) hinsichtlich der Rate weiblicher Beschäftigung.⁴⁹

Tabelle 8: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

	Beschäftigten- zahl (Mill.)	Beschäftigungs- rate** (%)	Arbeitslosenrate (%)			Effektive Einstellungs- rate*** (%)
			gesamt	Männer	Frauen	
1990	62,49	63,8	2,1	-	-	1,43
1991	63,69	63,7	2,1	-	-	1,34
1992	64,36	64,0	2,2	2,1	2,2	1,00
1993	64,50	63,8	2,5	2,4	2,6	0,71
1994	64,53	63,6	2,9	2,8	3,0	0,64

⁴⁸ Angabe nach: JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 126.

⁴⁹ Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtzahl der Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Angabe nach: Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 95.

1995	64,57	63,4	3,2	3,1	3,2	0,64
1996	64,86	63,5	3,4	3,4	3,3	0,72
1997	65,57	63,7	3,4	3,4	3,4	0,69
1998	65,14	63,3	4,1	4,2	4,0	0,53
1999*	64,81	62,6	4,6	4,7	4,2	0,48

* November; ** Anteil der Beschäftigten an der arbeitsfähigen Bevölkerung (>15 Jahre); *** Offene Stellen / Arbeitssuchende (einschließlich der Überhänge vom Vorjahr). Angaben nach: Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 96/97; JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 116-118; The Japan Times, 29.12.1999, S. 1.

Die 1990er Jahre brachten eine sinkende Beschäftigungsquote und einen Anstieg der statistisch erfaßten Arbeitslosigkeit auf das Nachkriegsrekordniveau von 4,6% (Tabelle 8). Seit 1998 liegt die Arbeitslosenquote bei Männern höher als bei Frauen, ein Hinweis auf die Ausbreitung – vorrangig weiblich besetzter – prekärer Arbeitsverhältnisse. Katastrophal die Entwicklung der effektiven Einstellungsrate während des vergangenen Jahrzehnts. 1999 entfielen auf jede offene Stelle mehr als 2 Stellengesuche. Die Unternehmen versuchen (im Konsens mit den Betriebsgewerkschaften), Personalüberhänge nicht betriebsbedingte Entlassungen, abzubauen, sondern durch eine drastische Reduzierung der Neueinstellungen und Vorruhestandsregelungen langsam abzuschmelzen (vgl. Tabelle 9). Diese Strategie sichert das Betriebsklima, geht jedoch auf Kosten der Berufs- und Lebenschancen einer ganzen Generation, die aus dem betriebsgemeinschaftlichen Solidarpakt entlassen wird.

Tabelle 9: Neueinstellungen von Hochschulabsolventen (Toyo Keizai Geppo, 1996/3, S. 5.)

Wirtschaftszweig	1985	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Insgesamt	50.469	63.219	92.013	107.037	100.572	78.268	54.037	42.522	38.281
Bauwesen	1.248	2.232	3.407	4.034	4.000	3.340	2.317	1.782	922
Stahlindustrie	1.148	922	2.218	2.418	2.486	1.969	1.141	316	350
Elektrotechnik	12.933	10.665	17.573	18.726	18.022	13.247	7.495	6.265	5.585
Fahrzeugbau	2.761	3.360	5.861	6.876	5.776	4.616	2.708	1.609	1.549
Einzelhandel	3.115	5.348	6.558	6.872	6.972	5.475	4.752	3.279	2.944
Banken	4.809	8.730	11.836	13.411	12.730	10.830	6.413	4.551	4.518
Wertpapiersektor	2.852	5.843	5.530	6.392	4.536	1.689	1.589	2.559	1.505
Nachrichtenwesen	1.190	1.303	2.051	2.444	2.472	1.195	491	466	533

2. Soziale Sicherung

Analog zur Modernisierung bildeten sich auch die öffentlichen Systeme sozialer Sicherung spät und letztlich unvollständig aus. Ein Sozialstaat⁵⁰ konnte sich erst im Ergebnis der demokratischen Nachkriegsreformen und der anschließenden wirtschaftlichen Wachstumsperiode entfalten, aber die vor- bzw. frühmodernen Institutionen selbst in den 3 Jahrzehnten seiner Blüte weder aufsaugen noch verdrängen.⁵¹ Vor allem die betrieblichen Sozialsysteme blieben nicht nur erhalten, sondern weiteten ihren Leistungsumfang während der langen Periode stabilen wirtschaftlichen Aufschwungs in Reaktion auf den angespannten Arbeitsmarkt bis in die 1980er Jahre hinein beständig aus (vgl. Punkt 1.5). Auch der Familienverband hat trotz seines erheblichen Bedeutungsverlustes in der modernen japanischen Gesellschaft⁵² noch Rudimente seiner früheren sozial-versichernden Funktion bewahrt. Auch wenn es kaum noch als erstrebenswert gilt, sind noch etwa zwei Drittel der Haushalte bereit, selbst für die Elterngeneration zu sorgen (1950: 75%).⁵³ Zudem ist vielen Familien eine neue Sozialaufgabe zugefallen, seit die japanischen Unternehmen massenweise und dauerhaft dazu

⁵⁰ In der Verfassung von 1947 findet sich folgender Passus: "Jeder Bürger hat das Recht auf das Mindestmaß an gesundem und kultiviertem Leben. Auf allen Gebieten des Lebens hat der Staat sich um die Entwicklung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der allgemeinen Gesundheit zu bemühen." (Art. 25); zitiert nach: Die japanische Verfassung, Japan im Spiegel, Abt. für Presse und Information, Außenministerium, Japan, No. 05202 (Dezember '69), S. 4.

⁵¹ Ausführlich dazu siehe: Wolfram Wallraf: Soziale Sicherheit in Japan, in: Wilhelm Hofmeister/Josef Thesing (ed.): Soziale Sicherheit in Ostasien, Bouvier-Verlag, Bonn 1999, 35-100.

⁵² Der Anteil von 3-Generationen-Familien an der Gesamtzahl der Haushalte in Japan ist bis 1998 auf 11,5% gesunken. Der durchschnittliche japanische Haushalt zählt 3,5 Personen (Angaben nach Nihon Tokei Geppo, 12/1, No. 463, S. 13, 143).

⁵³ Vgl. Lützel, R. & Mathias R.: Lange leben - Demographische Entwicklungen und soziale Veränderungen, in: I. Hardach-Pinke (Hrsg.): Japan - eine andere Moderne, Tübingen 1991, S. 54.

übergangen, Personalüberhänge durch Einstellungsstops abzubauen. Sie dienen als Auffangbecken für ihre erwachsenen Kinder, die als Absolventen keine Anstellung fanden und keinerlei Anspruch auf öffentliche Unterstützung haben.

Die Expansion der öffentlichen Institutionen sozialer Sicherheit fällt in die Zeit der hohen Wirtschaftswachstums zwischen den späten 50er und frühen 80er Jahren. Die Planungen des Ministeriums für Gesundheit und Soziales orientierten während dieser Periode darauf, die verschiedenen Sicherungssysteme zu vereinheitlichen, den Regelungsumfang auszudehnen und die Leistungen aufzustocken. Im Jahr 1973 rief der damalige Ministerpräsident Tanaka eine "Ära der Wohlfahrt" aus, die der bisherigen "Ära der Einkommensverdoppelung" folgen sollte.⁵⁴ In der Folgezeit veränderten sich die Rahmenbedingungen jedoch dramatisch. Das Wirtschaftswachstum sank bereits in den 80er Jahren erheblich ab. Die Kosten für die verschiedenen Versicherungsleistungen stiegen rapide an. Damit wurden der Expansion öffentlicher sozialer Leistungen immer engere Grenzen gesetzt. Der Anteil der öffentlichen Sozialversicherungsleistungen am Nationaleinkommen sank zwischen 1980 und 1989 von 14 auf 10 Prozent.⁵⁵ In der Krankenversicherung wurden die Selbstbeteiligungen wiedereingeführt bzw. erhöht und die Beitragssätze angehoben. Parallel dazu erlebten die privaten Versicherungen zur individuellen Daseinsfürsorge eine Konjunktur. Der Trend zur erneuten Differenzierung und Pluralisierung der Versicherungssysteme ist unübersehbar. Damit verbunden ist eine Neuordnung und Umschichtung der verschiedenen öffentlichen, betrieblichen, familiären, gesellschaftlichen und individuellen Strukturen und Systeme. Es entsteht ein neuer Mix der Formen sozialer Absicherung.

2.1. Krankenversicherung

In Japan besteht Pflichtversicherung. Die verschiedenen Versicherungssysteme können grob in zwei Gruppen aufgeteilt werden: Das Krankenversicherungssystem für Beschäftigte und die Nationale Krankenversicherung (*Kokumin Kenko Hoken*).⁵⁶ Die inzwischen jahrzehntelangen Bemühungen um Vereinheitlichung haben zwar die Unterschiede hinsichtlich der Lasten und Leistungen abbauen (wenn auch nicht liquidieren) können, die mehr institutionelle Vielfalt ist jedoch erhalten geblieben und kann zum Ausgangspunkt fuer erneute Diversifizierungen werden.

Das **Krankenversicherungssystem für Beschäftigte** umfaßt etwa 1.900 Versicherungsgesellschaften. Ähnlich wie bei den deutschen Pflichtversicherungen orientiert sich dieses System an der Arbeitsstelle des Versicherten und erfaßt auch die nicht erwerbstätigen Familienangehörigen. Es beinhaltet sieben verschiedene Versicherungsformen, wovon drei von der staatlichen Sozialversicherungsagentur (SVA) getragen werden, die der größte Versicherer in Japan ist. Die SVA erfaßt vor allem die *Beschäftigten und deren Familienangehörigen in kleinen und mittleren Unternehmen*, die für ihre Arbeitnehmer aus wirtschaftlichen Gründen keine privaten Versicherungen abschließen können. Auf diesem Wege werden 30% aller Versicherten versorgt. Die Leistungen umfassen wie bei allen anderen Versicherungsformen des Krankenversicherungssystems für abhängig Beschäftig-

⁵⁴ Siehe: Thränhardt, A.M.: Soziale Sicherung in Japan, in: Pohl, M. & Mayer, H.J. (Hrsg.): Länderbericht Japan, Darmstadt 1995, S. 429-30.

⁵⁵ Vgl. Health and Welfare Statistics Association 1992, S. 169.

⁵⁶ Vgl. Watanabe, Y.: Japan, in: OECD (Hrsg.): The Reform of Health Care Systems, Paris 1994, S.206/209; Thränhardt, A.M.: Soziale Sicherung, a.a.O., S. 434-38.

te 80% der ambulanten Behandlungskosten (seit 1997, davor 90%) sowie der Kosten einer Krankenhausbehandlung. Angehörige der Versicherten erhalten 70% der Behandlungskosten. Die Beiträge teilen sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils zu Hälfte (insgesamt 8,5% der Brutto-Bezüge). 13% der Versicherungsleistungen werden durch staatliche Zuschüsse finanziert. Die SVA versichert auch *Tagelöhner und Seeleute*. *Größere Unternehmen* versichern ihre Beschäftigten über Verträge mit privaten Gesellschaften. Gegenwärtig existieren etwa 1.800 solcher Gesellschaften, von denen 26% der Versicherten abgedeckt werden. Die kumulative Beitragshöhe entspricht in etwa der Belastung in der SVA vor der Krankenversicherungsreform von 1997 (8,29%). Allerdings darf der Arbeitgeberanteil mehr als die Hälfte des Gesamtbeitrags betragen. Gegenwärtig liegt er bei durchschnittlich 56,5 Prozent. Zudem können die Beschäftigten der größeren Unternehmen durch besondere Betriebsprogramme zumeist erheblich höhere Leistungen in Anspruch nehmen (Rückerstattung des Patientenanteils, Zusatzunterstützung für med. Versorgung sowie bei Unfall/Krankheit/ Mutterschaft). Die *Beamten und Angestellten in zentralstaatlichen Einrichtungen* und die *Beschäftigten staatlicher Unternehmen* werden über die insgesamt 27 Versicherungsassoziationen der jeweiligen Behörden versorgt. Der Leistungsumfang entspricht dem, was auch die anderen Beschäftigten erhalten. Allerdings zahlen sie teilweise erheblich mehr ein (5,1 - 11,9%). Es handelt sich um eine Versicherung auf der Grundlage des gegenseitigen Solidarprinzips (*Kyosai Kumiai*). Dasselbe gilt für

kommunale Bedienstete. Ihre insgesamt 54 Versicherungen sind nach den Präfektoren bzw. Großkommunen mit Präfekturstatus gegliedert. Die Beitragssätze schwanken zwischen 7,6 und 12,4%. Gesondert versichert sind die *Lehrer und Beschäftigten der Privatschulen*. Der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil liegt bei jeweils 3,6%. Der Leistungsumfang entspricht den anderen Formen der Krankenversicherung für Beschäftigte.

Die **Nationale Krankenversicherung** erfaßt die Selbständigen, Freiberufler, Landwirte und die Ruheständler der verschiedenen Beschäftigten-Versicherungen. In diesem System sind insgesamt 3.417 Versicherer tätig. Die meisten davon sind den Kommunen angegliedert (3.252). Die restlichen 166 werden von den jeweiligen Berufsverbänden getragen (Rechtsanwälte, Ärzte, Künstler etc.). Der Staat beteiligt sich mit 50% am Kostenaufwand der kommunal angesiedelten Versicherungen und mit 32 - 52% am Kostenaufwand der verbandsorientierten Versicherer. Wer von der Nationalen Krankenversicherung versorgt wird, muß mit einem geringeren Leistungsumfang vorliebnehmen, als die Beschäftigten in ihren jeweiligen Versicherungssystemen. Die Kosten einer medizinischen Behandlung werden für Selbstständige, Freiberufler und Landwirte nur zu 70% und für Ruheständler nur zu 80% zurückerstattet. Den mitversicherten Familienangehörigen werden ebenfalls 70% der Kosten rückvergütet.

Das **Gesundheitsleistungssystem für Ältere** (*rojin hoken seido*) war 1983 geschaffen worden, um einerseits die medizinischen Leistungen besser auf die Bedürfnisse dieser schnell wachsenden Altersgruppe anzupassen und andererseits die dafür anfallenden Kosten gleichmäßiger unter den Versicherern zu verteilen. Es erfaßt die Leistungsempfänger ab 70 Jahre. Insgesamt waren 1996 etwa 3,4 Mill. Versicherte aus der Krankenversicherung für Beschäftigte und 8,2 Mill. Versicherte aus der Nationalen Krankenversicherung in dieser Versicherungsform zusammengefaßt. Träger dieses Systems sind die Kommunen, finanziert wird es zu 70 Prozent durch die Versicherungsgesellschaft-

ten und zu 30 Prozent aus dem Steueraufkommen.⁵⁷ Die einzelnen Versicherer beteiligen sich anteilig, wobei die Arbeiter- und Angestelltenversicherungen aufgrund ihres sehr geringen Altenanteils zu Ausgleichszahlungen verpflichtet wurden. Darüber hinaus werden die Versicherten in wachsendem Maße zur Mitfinanzierung herangezogen.⁵⁸

Angesichts des wachsenden Bevölkerungsanteils alter Menschen und der rückläufigen Kapazität traditioneller Pflegeformen innerhalb der Familie stieg seit den 80er Jahren der Handlungsdruck auf den Staat, die altersgerechte Pflege öffentlich zu regeln. Im Dezember 1997 verabschiedeten beide Kammern des japanischen Parlaments 3 Gesetze zur Einführung einer **Pflegeversicherung** (*Kaigo hoken ho*), die ab April 2000 in Kraft treten wird. Beitragspflichtig sind alle Personen ab dem vierzigsten Lebensjahr. Die Beitragshöhe ist gehaltsabhängig und beträgt im Monatsdurchschnitt 2.500 Yen (40 DM). Abhängig Beschäftigte teilen sich diesen Betrag mit den Arbeitgebern, Selbständige und Rentner zahlen die volle Summe. Schätzungen gehen davon aus, daß die durchschnittliche Beitragshöhe bis zum Jahr 2010 auf 3.500 Yen pro Monat ansteigen wird. Bei gegenwärtig etwa 2,5 Mill. Pflegebedürftigen wird der anfänglichen Finanzierungsbedarf auf 4,16 Bill. Yen (66 Md. DM) beziffert. Dieser Bedarf wird zu 45% durch Beiträge, zu 10% durch Selbstbeteiligung und zu 45% werden über Steuereinnahmen finanziert. Leistungsberechtigt sind Personen ab 65 Jahren sowie Jüngere, die an Alterskrankheiten leiden. Die Versicherung übernimmt die Kosten für medizinische Behandlung und Pflege, Hilfsmittel und Geräte, abzüglich des Selbstkostenanteils.⁵⁹ Verwaltet wird die Versicherung durch die Gemeinden, deren Verwaltungen auch die Einteilung der Antragsteller in die festgelegten 6 Pflegestufen vornehmen und individuelle Pflegepläne aufstellen.⁶⁰

Leistungsgerechtigkeit und Kostendämpfung

Vom Gesetzgeber her soll gewährleistet sein, daß alle Krankenversicherten eine adäquate medizinische Betreuung zu gleichen Kosten erhalten. Dieser Gleichheitsgrundsatz ist in der Praxis erheblichen Abstrichen unterworfen. So bietet die Nationale Krankenversicherung, die überproportional viele ältere und gering verdienende Personen versorgt, trotz höherer Beiträge geringere Leistungen als die Krankenversicherung für Beschäftigte.⁶¹ Die Tendenz zur Pluralisierung des Leistungsangebots sowie der entsprechenden Nachfrage – sprich zur Zwei-Klassen-Medizin – ist auch in Japan unübersehbar. Schon in der Gesundheitsreform von 1984 war vorgesehen, daß High-Tech Medizin außerhalb des üblichen Leistungsumfangs von den Patienten selbst bezahlt werden muß. Um die Einkommensschwachen nicht völlig vom technologischen Fortschritt in der Medizin abzukoppeln, wurde 1992 durch eine Novelle des Gesundheitsgesetzes ein spezieller Fonds geschaffen, um technologisch innovative Diagnose- und Heilmethoden im Rahmen der Versicherungsleistungen in spe-

⁵⁷ Keidanren: Proposals for the Restructuring of Japan, Tokyo 1997, S. 26/27

⁵⁸ Ihr monatlicher Kostenanteil in der ambulanten Behandlung stieg von 400 Yen (1983) auf 1020 Yen (1996). Mit der Reform der gesetzlichen Krankenversicherung von 1997 wurde der Kostenanteil auf 500 Yen pro Behandlung (bis zu 2.000 Yen in Monat) gesteigert. Der Tagesbeitrag zur stationären Behandlung erhöhte sich von anfänglich 300 Yen auf 1.200 Yen im Jahr 1998. Einkommensschwache zahlen zwei Monate lang 300 Yen zu, danach fallen keine Beiträge mehr an. Angaben nach Y. Watanabe: Japan, a.a.O., S. 2210/214; Keidanren: Proposals...a.a.O., S. 26/27, Nihon Keizai Shimbun, 16.5.1997/Asahi Shimbun, 17.6.1997.

⁵⁹ Bei einer stationären Unterbringung zahlen die Versicherten je nach Einkommen 60.000 bis 74.000 Yen (952 bis 1.175 DM) pro Monat zu. Die Tagessätze liegen zwischen 690 und 1055 Yen (11 DM bis 17 DM).

⁶⁰ Angaben nach: Asahi Shimbun, 23.5.1997, 10.12.1997; Nihon Keizai Shimbun, 3.12.1997. Siehe auch: Bosse, F.: Japan...a.a.O., S. 374-383.

⁶¹ Vgl. Watanabe, Y.: Japan,a.a.O., S. 211.

ziellen Kliniken anzubieten. Bislang sind 20 Technologien in diesen Spezialfond aufgenommen und etwa noch einmal so viele in den üblichen Leistungsumfang integriert worden.⁶²

Die medizinischen Leistungen der Ärzte und Kliniken werden nach einer landesweit einheitlichen Punktetabelle berechnet, die vom Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt (MGW) erstellt wird. Diese Form der Leistungsberechnung ermöglicht dem behandelnden Arzt eine freie Auswahl der Diagnoseverfahren und Behandlungsmethoden. Da die Punktetabelle jedoch aus einer Unmenge einzelner Aufwendungen besteht, ist eine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der jeweiligen ärztlichen Leistungen kaum möglich. Das MGW versucht, unkorrekten Abrechnungspraktiken durch Inspektionen vor Ort entgegenzuwirken. Über sieben Revisionen der Leistungstabelle gelang es, die von ihr erfaßten Kosten im Verlauf der 80er Jahre auf eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 1 Prozent zu drücken (im Vergleich zu 8-10% in den zwei Jahrzehnten zuvor).⁶³

Ebenso problematisch wie die Leistungstabelle ist die Auswahl und Verschreibung von Medikamenten. Die offizielle Liste über die rückerstattbaren Medikamente erfaßt mehr als 13.000 Produkte, wird quartalsweise um neue Produkte erweitert und ist kaum mehr überschaubar. Da die pharmazeutische Industrie in Japan eine Wachstumsbranche ist und eine technologische Revolution durchläuft, werden in immer kürzeren Abständen immer neue Medikamente für einen immer größer werdenden Kreis von Erkrankungen und körperlichen Schäden auf den Markt geworfen. Das gegenwärtige Leistungssystem der Krankenversicherer verfügt über kein Instrument, mit dem eine Unterscheidung zwischen notwendigen und überflüssigen Medikamentenverschreibungen möglich wäre. Hinzu kommt, daß Ärzte, Kliniken und Apotheken ihre Pharmaka von der Industrie häufig zu einem niedrigeren Preis beziehen, als in der offiziellen Liste ausgewiesen ist. Im Klartext: je mehr Medikamente verschrieben werden, desto größer der Gewinn für die Verschreiber. Allein der dadurch entstandene Netto-Gewinn wurde 1995 auf 1,2 Bill. Yen (17,2 Md. DM) geschätzt.⁶⁴

Das MGW versucht über mehrere Wege, der Kostenexpansion im Pharmabereich entgegenzuwirken. Im Zweijahresrhythmus werden die Medikamentenlisten und die realen Bezugspreise überprüft. Im Ergebnis wurden die betreffenden Pharmapreise mehrfach gesenkt (1994: -7,2%; 1996: -8,5%). Seit den 1980er Jahren wurden die Patienten wieder verstärkt an den Kosten für Medikamente beteiligt. Mit diesen Maßnahmen war es zunächst gelungen, den Medikamentenanteil an den gesamten Behandlungskosten zwischen 1981 und 1991 von 38 auf 29% zu senken.⁶⁵ Da dieser Effekt jedoch keine nachhaltige Wirkungen entfaltete, ist die Selbstbeteiligung in den letzten Jahren weiter erhöht worden.⁶⁶

2.2. Altersrenten

Bis in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts hinein war die Alterssicherung in Japan durch Formenvielfalt und Leistungsunterschiede charakterisiert, die erhebliche soziale Ungleichheiten und Unge-

⁶² Vgl. Watanabe, Y.: Japan, a.a.O., S. 215.

⁶³ Vgl. Health Insurance Bureau, Ministry for Health and Welfare 1995.

⁶⁴ Siehe: Takiue, S.: Bureaucratic Medical Care System Needs Dose of Privatization, in: Reference Reading...a.a.O., S. 21.

⁶⁵ Angaben nach: Health Insurance Bureau, Ministry for Health and Welfare, Japan 1994.

⁶⁶ Nach der Krankenversicherungsreform von 1997 müssen Patienten bei einem Verbrauch von zwei bis drei Präparaten 30 Yen pro Tagesration zuzahlen. Bei vier bis fünf Präparaten erhöht sich die Zuzahlung auf 60 Yen und darüber hinaus auf 100 Yen.

rechtingkeiten bewirkten. Die ordnende, gebende und ausgleichende Hand des Staates war in diesem Bereich unterentwickelt geblieben. Erst 1954 wurden alle Beschäftigten vom Rentensystem erfaßt. Erst 1961 dehnte das Nationale Rentengesetz die öffentliche Altersversorgung auf die gesamte Bevölkerung aus. Dennoch blieben die Rentensätze niedrig.⁶⁷ Mit der rasanten Wirtschaftsentwicklung und den gestiegenen Wohlstandserwartungen allerdings die Forderung nach einer Rente, die nicht nur Zubrot zur familiären und betrieblichen Altersversorgung oder karge Nothilfe ist, sondern eine menschenwürdige Existenz im Alter ermöglicht. 1986 wurde eine Rentenreform verabschiedet, die eine stabile Grundversorgung, eine erhebliche Leistungsverbesserung für den Durchschnittsverdiener und eine größere Rentengerechtigkeit gewährleisten sollte.⁶⁸

Allerdings hatten sich die Rahmenbedingungen schon zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Reformpakets wieder grundlegend verändert. Die hohen wirtschaftlichen Zuwachsraten gehörten seit Mitte der 70er Jahre der Vergangenheit an. Jedoch wuchs nun die Zahl der Leistungsempfänger ebenso wie ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Zudem waren inzwischen jene Leistungsansprüche voll wirksam geworden, die sich aus dem Rentengesetz von 1961 ergaben.⁶⁹ Damit stand das neue Rentensystem von Beginn an unter Druck. Zunächst ging es vor allem darum, übermäßige Leistungsausweitungen zurückzufahren, die durch Addition verschiedener Ansprüche entstanden waren. Heute stehen Strukturveränderungen an, um das wachsende Mißverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern (gegenwärtig vier zu eins⁷⁰) abzumildern und die Altersversorgung langfristig zu stabilisieren. Die Rentenreform von 1994 setzte das Pensionsalter von Männern wie Frauen herauf und reduzierte den Berechnungskoeffizienten für die Zusatzrente. Seitdem sind mehrfach die Beitragssätze erhöht worden. Außerdem wurden die Bemessungsgrundlagen erweitert. Seit 1995 müssen Beiträge auch auf die Bonuszahlungen geleistet werden.⁷¹

Rentenmodell

Die Reform von 1986 etablierte ein zweieinhalb-gleisiges Rentenmodell. Es besteht aus einer **allgemeinen, personenbezogenen und einkommensunabhängigen Basisrente** (*Kiso nenkin*) und einer **einkommensabhängigen Zusatzrente für Beschäftigte**. Darüber hinaus können Unternehmen noch spezielle **Betriebsrenten** zahlen.

Die Basisrente orientiert sich weiterhin am Existenzminimum und wird laufend den Lebenshaltungskosten angepaßt. 1994 betrug der volle Rentensatz monatlich 65.000 Yen (930 DM). Die Zusatzrente wird auf Jahresbasis berechnet. Sie beträgt 1% (künftig 0,75%) der mit den Arbeitsjahren multiplizierten jährlichen Durchschnittsverdienste. In Kombination von Basisrente und Zusatzrente sollen etwa 68% des vormaligen Brutto-Einkommens erreicht werden.⁷² Da Steuern und Abgaben für Rentner fast völlig entfallen, reichen die beide Renten in der Summe faktisch bis zu 80% an die zuvor erzielten Netto-Verdienste heran. Der idealtypische durchschnittliche "Modell-Haushalt" (Ehepaar, Mann 35 Jahre lang berufstätig, Hausfrau mit Basisrente) kam 1994 auf eine Monatsrente

⁶⁷ Die Durchschnittsrente machte 1975 etwa 13% und 1981 etwa 18% der Durchschnittseinkommen aus. Angaben nach: Matrusova, T.: Pensionoye obespechenie v Japonii na etape peremen, in: Japoniya 1987, Moskau 1989, S. 125.

⁶⁸ Siehe hierzu: Bosse, F.: Ist Japan für eine alternde Gesellschaft gerüstet? Bestandsaufnahme des japanischen Rentensystems, in: Japan. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Oktober 1994, S. 528.

⁶⁹ Vgl. Thränhardt, A.M.: Sozialstaat als Sparmodell, a.a.O., S. 70/71.

⁷⁰ Angabe nach: Takahashi, N.: The Exaggerated Crisis of the Aged Society, in: Reference Reading Series...a.a.O., S.34.

⁷¹ Der Bonus wird in der Regel zweimal jährlich gezahlt und macht ein bis zu drei Monatsgehälter aus.

⁷² Vgl. The Public Pension System, OECD Social Policy Studies Nr. 17, 1995, S.169.

von 231.000 Yen (3.666 DM). Die Durchschnittsrente betrug im gleichen Jahr etwa 160.000 Yen, was 43% der Durchschnittsgehälter entsprach (Deutschland: 30%, USA: 48%).⁷³

Um in den Genuß von Altersrente zu kommen, muß man mindestens 25 Jahre lang Beiträge gezahlt haben. Die volle Rente wird nach 40 Beitragsjahren gewährt. Dies gilt für beide Rentenformen.⁷⁴ Eine Hinterbliebenenrente gibt es nicht. Allerdings hat im Todesfall der/die Hinterbliebene die Wahl, entweder die eigene Gesamtrente oder aber die eigene Basisrente plus 75% der Zusatzrente vom Verstorbenen weiter zu beziehen, was speziell für Frauen, die nur Basisrente beziehen, lukrativ ist. Seit 1995 sind auch Mischformen möglich (jeweils die Hälfte der Gesamtbezüge von Mann und Frau).⁷⁵

Nicht erfaßt von diesem Altersrentensystem sind all jene Personen, die keine (ausreichenden) Beiträge gezahlt haben und auch über die Versicherungen von Ehepartnern nicht versorgt werden. Sie erhalten eine staatliche Fürsorgerente in Höhe von 33.400 Yen (477 DM), die jedoch keinesfalls das Existenzminimum abdeckt. Wieviele Menschen sich in dieser Situation befinden, ist nicht bekannt. Randgruppen fallen in Japan nicht nur durch das soziale Netz, sondern auch durch die Statistik.

Struktur des Rentensystems

Das japanische Rentensystem funktioniert als Pflichtversicherung. Organisationsstrukturell ruht es auf drei Pfeilern: die Nationale Rentenversicherung (*Kokumin Nenkin Hoken / NRV*), die Beschäftigten-Rentenversicherung (*Kosei Nenkin Hoken / BRV*) und die Vereinigungen Gegenseitiger Hilfeleistung (*Kyosai Kumiai / VGH*). Bis 1994 sorgte die NRV ausschließlich für die Basisrente der nicht abhängig Beschäftigten, währenddessen BRV und VGH für ihre Versicherten und deren Familienangehörige sowohl die Basisrente als auch die jeweilige Zusatzrente verwalteten. Diese Arbeitsteilung führte zu verschiedenen Ungleichbehandlungen der Versicherten, unter anderem auch beim Renteneintrittsalter. Mit der Rentenreform von 1994 wurde entschieden, daß die Basisrente ausschließlich vom NRV getragen wird, währenddessen die BRV und die VGH für alle abhängig Beschäftigte in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst eine weitgehend leistungsgleiche Zusatzrente garantieren sollen.

Finanziert werden die Versicherungsgesellschaften durch die Beiträge der Versicherten sowie durch staatliche Zuschüsse aus dem Budget, die für alle Rentenversicherer ein Drittel der Ausgaben für die Grundsicherung betragen.⁷⁶ Da das Verhältnis zwischen Leistungsempfängern und Beitragszahlern in den verschiedenen Versicherungsgesellschaften teilweise erheblich differiert, ist zudem ein Finanzausgleich etabliert worden. Die Versicherer zahlen einen Beitrag in den Ausgleichsfonds, dessen Höhe allen Basisrenten aller jeweils Versicherten entspricht, und entnehmen daraus jene Summe, die für die tatsächlich fällig werdenden Basisrenten zu zahlen ist.⁷⁷

Die Nationale Rentenversicherung erfaßt als Pflichtversicherung alle Bürger Japans im Versicherungsalter (69,5 Mio. Beitragszahler und 14,3 Mio. Leistungsempfänger). Damit soll garantieren werden, daß alle Personen im Rentenalter unabhängig von Erwerbsstatus und Höhe der Einzahlungen die *Basisrente* erhalten, womit ihr gesamter Leistungsumfang bereits beschrieben ist. Die Bei-

⁷³ Angaben nach: Health and Welfare Statistics in Japan, Tokyo 1996, S. 172.

⁷⁴ Angaben nach: Reforming Public Pensions, OECD Social Policy Studies No. 5, OECD 1988, S. 126.

⁷⁵ Vgl. Bosse, F.: Ist Japan, a.a.O., S. 530.

⁷⁶ Vgl. Health and Welfare Statistics in Japan, Tokyo 1996, S. 168-170.

⁷⁷ Vgl. Bosse, F.: Ist Japan, a.a.O., S. 529.

tragspflicht setzt mit dem 20. Lebensjahr ein. Die Monatsrate lag 1995 bei 11.700 Yen (138 DM).⁷⁸ Das Renteneintrittsalter ist auf 65 Jahre (für beide Geschlechter) festgelegt. Allerdings besteht die Möglichkeit, bereits ab dem sechzigsten Lebensjahr in Rente zu gehen oder den Pensionsanspruch erst nach dem fünfundsiebzehnten Lebensjahr in Anspruch zu nehmen. In diesen Fällen wird der Rentensatz mit jährlichen Abstufungen jeweils reduziert oder aufgestockt. Die Spannweite reicht von 58% (Rente ab sechzigsten Lebensjahr) bis zu 188% (Rente nach dem siebenundsechzigsten Lebensjahr).⁷⁹

Für alle, die nicht abhängig beschäftigt sind, ist die NRV mit ihrer Basisrente die einzige öffentlich-rechtliche Versicherungsform. Wer aus dieser Gruppe der Selbständigen, Freiberufler, Landwirte und deren Angehörigen mehr als diese minimale Alterssicherung erhalten will, muß sich zusätzlich privat versichern lassen oder anderweitig Kapital bilden. Demzufolge werden gerade die Besserverdienenden eher unterdurchschnittlich an der Finanzierung des öffentlichen Rentensystems beteiligt. Andererseits gehen der NRV umfangreiche Einnahmen verloren, da ein beträchtlicher Teil der Versicherungspflichtigen faktisch keine Beiträge zahlen kann, will oder muß (Ausnahmeregeln). Der hier entstehende Einnahmeverlust für die NRV wird auf 28% geschätzt.⁸⁰ Zwar erhält die NRV zusätzliche Transferzahlungen von der Beschäftigten-Rentenversicherung. Dennoch bleibt sie auf hohe staatliche Zuschüsse angewiesen.

Die Beschäftigten-Rentenversicherung hat 32,5 Mio. Beitragszahler und versorgt 5,3 Mio. Leistungsempfänger mit der Zusatzrente. Sie erfaßt 83% aller abhängig Beschäftigten sowie deren nicht gesondert versicherte Ehepartner. Die Beiträge sind jeweils zur Hälfte vom Versicherten und dessen Arbeitgeber zu begleichen. Zwischen dem Rentenreformjahr 1986 und 1995 stiegen die Beitragssätze von 13,0% auf 17,35% des Bruttoverdienstes.⁸¹ Das Rentenalter in der BRV wurde 1986 auf 60 Jahre für Männer und Frauen festgelegt. Da die Frauen bis dahin bereits mit 55 Jahren in Rente gehen konnten, gilt für sie eine Übergangsregelung mit schrittweiser Erhöhung des Eintrittsalters bis zum Jahr 2000 (1996 - 58 Jahre). Im Jahr 1994 wurde beschlossen, das Rentenalter für Männer von 2001 bis 2013 schrittweise auf 65 Jahre anzuheben. In einem Abstand von 5 Jahren soll das Rentenalter für Frauen nach dem gleichen Schema ebenfalls auf 65 Jahre heraufgesetzt werden. Damit wäre ein Gleichstand mit der Nationalen Rentenversicherung erzielt. Im Unterschied zur NRV wie auch zu den VGH verfügt die Beschäftigten-Rentenversicherung noch über eine solide finanzielle Grundlage. Ihre Reserven betragen 1996 rund 80 Bill. Yen (1.100 Md. DM). Das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern liegt noch sehr günstig bei Sechs zu Eins.

Die Vereinigungen Gegenseitiger Hilfeleistung versichern öffentliche Bedienstete, Beschäftigte in (zum Teil ehemaligen) Staatsunternehmen sowie Lehrer und Angestellte von Privatschulen. Die Leistungen (Zusatzrente) entsprechen dem BRV-System. Allerdings liegt das Rentenalter (bisher noch) unter 60 Jahren. Dafür ist die finanzielle Situation vieler VGH außerordentlich prekär. Aus diesem Grunde differieren die Beitragssätze von Kasse zu Kasse teilweise recht erheblich. Trotz-

⁷⁸ Angaben nach: Reforming Public Pensions, OECD Social Policy Studies No. 5, OECD 1988, S. 126; Yamasaki, Y. & Hosaka, T.: Social...a.a.O., S.32.

⁷⁹ Yamasaki, Y. & Hosaka, T.: Social...a.a.O., S.33.

⁸⁰ Angaben nach Takayama, N.: The Greying of Japan, Tokyo 1992, S. 7.

⁸¹ Angaben nach Reforming Public Pensions, OECD Social Policy Studies No. 5, OECD 1988, S. 126; Nihon Keizai Shimbun, 5.12.1995.

dem sind die besonders belasteten VGH auf Ausgleichszahlungen durch die BRV angewiesen. All dies funktioniert jedoch nur, weil und solange die gegenwärtig sehr liquiden Beschäftigten-Kassen noch nicht von der demografischen Welle überrollt worden sind.

Betriebliche Altersvorsorge

Neben den öffentlichen Altersrenten existiert ein betriebsgebundenes System der Altersvorsorge, das nahezu alle größeren und etwa drei Viertel der kleinen Unternehmen erfaßt. Allerdings unterscheidet sich der Leistungsumfang von Betrieb zu Betrieb teilweise erheblich. Die wirtschaftlich starken größeren Unternehmen haben zumeist staatlich autorisierte und damit steuervergünstigte Pensionspläne oder Rentenfonds eingerichtet. Die Leistungen der Pensionspläne werden völlig unabhängig von der öffentlichen Rentenversicherung gezahlt. Bei den Rentenfonds kann es dagegen zu einer Verminderung des einkommensbezogenen Teils der öffentlichen Zusatzrente kommen. Kleinere und wirtschaftlich schwächere Unternehmen verfügen zumeist nur über nicht-autorisierte Ruhestandsregelungen, deren Leistungsumfang und Erwartungsverläßlichkeit begrenzt sind. Über Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten schweigt sich die japanische Statistik wie üblich aus, obwohl hier etwa 13% der japanischen Beschäftigten ihr Geld verdienen. Hierbei handelt es sich zumeist um Familienbetriebe, die – wenn überhaupt – nur durch private Versicherungen einzelner Familienmitglieder über die NRV-Basisrente hinaus versorgt sind.⁸² Die Höhe der betrieblichen Pensionsleistungen ergibt sich unabhängig von der Auszahlungsform aus der Summe von einem bis zwei mittleren Monatsbezügen (ohne Bonuszahlungen) pro Jahr der gesamten Beschäftigungszeit in der Firma. Für eine Beschäftigungszeit von 35 und mehr Jahren werden im Landesdurchschnitt 44 (Mittelschulabschluß) bis 48 (Hochschulabschluß) Monatsverdienste angerechnet.⁸³

Ein Charakteristikum der "lebenslangen Beschäftigung" in Japan bestand lange Zeit in ihrem frühen Ende. Das Ruhestandsalter war traditionell mit 55 Jahren erreicht. Somit war Japan in den 80er Jahren das Industrieland mit den höchsten Lebenserwartungen und den jüngsten Ruheständlern, was sowohl die öffentlichen Sozialsysteme als auch die Privathaushalte belastete. Für die Beschäftigten ergab sich vor allem das Problem, daß die öffentlichen Rentensysteme erst mehrere Jahre nach ihrem beruflichen Ausscheiden einsetzten. Seit den 70er Jahren versucht die Regierung aus finanz- wie sozialpolitischen Gründen, die Lebensarbeitszeit in der Privatwirtschaft zu verlängern. Die Weiterbeschäftigung oder Neueinstellung älterer Mitarbeiter wird subventioniert. In den Rentenreformen von 1986 und 1994 wurde das Pensionsalter gesetzlich auf 60 und dann auf 65 Jahre festgelegt, ohne jedoch Sanktionen für Regelverstöße seitens der Arbeitgeber zu formulieren. Heute beachten zwei Drittel aller Firmen das gesetzlich vorgeschriebene Pensionsalter (95% der Unternehmen mit mehr als 5.000 Beschäftigten, aber nur 62% der Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten).⁸⁴ Allerdings ist die Zahl derer gestiegen, die vor dem Pensionsalter "freiwillig" ausscheiden, und zwar speziell in den Großunternehmen. In einer diesbezüglichen Befragung wurden als Hauptgründe "günstige Abstandszahlungen" (48%) und "Vorschlag seitens der Firma" (38%)

⁸² Ausführlich siehe: OECD Social Policy Studies, Nr. 17, Paris 1995, S. 160/161.

⁸³ Survey of Systems and Benefits of Retirement Bonuses, Ministry of Labour, Tokyo 1985.

⁸⁴ Survey on Employment Management, Ministry of Labour, 1991.

angegeben.⁸⁵ Offensichtlich kaufen sich die wirtschaftlich stabilen Großunternehmen von der unangenehmen gesetzlichen Verpflichtung frei, was sich die kleineren Firmen nicht leisten können. Wer die Unterordnungsverhältnisse und Abhängigkeitsbeziehungen in der japanischen "Betriebsfamilie" kennt, kann sich zudem auch eine Vorstellung darüber machen, was ein "Vorschlag seitens der Firma" für den einzelnen Arbeitnehmer bedeutet.

Etwa 25% der Personen im Alter von mehr als 65 Jahren noch erwerbstätig (Deutschland: 3%). Bei männlichen Arbeitern im Alter von 65 bis 69 Jahren liegt diese Rate sogar zwischen 73% (weniger als 20.000 Yen Rente) und 39% (mehr als 210.000 Yen Rente).⁸⁶ Prognosen gehen davon aus, daß der Anteil der über 65-jährigen an der gesamten Beschäftigtenzahl in Japan von 3,2% im Jahr 1988 auf 6,5% im Jahr 2010 steigen wird.⁸⁷ Ein wesentlicher Grund dürfte jedoch darin liegen, daß die reale Kaufkraft vieler Renten nahe oder sogar unter den tatsächlichen Lebenshaltungskosten liegt. Der bereits erwähnte "Modell-Haushalt" bezog 1993 eine Gesamrente von 216.000 Yen, hatte aber Lebenshaltungskosten von 300.000 Yen.⁸⁸ Besonders schwer wird es für die vielen kleinen Selbständigen, die nur über die Basisrente verfügen und dazu verdammt sind, so lange wie möglich weiterzuarbeiten. Die Unternehmen haben bislang in verschiedener Weise auf die Weiterbeschäftigungswünsche ihrer Arbeiter und Angestellten reagiert. Viele Firmen bieten eine Weiterbeschäftigung oder formelle Neueinstellung in weniger anspruchsvollen und deutlich schlechter bezahlten Tätigkeiten an. Auch eine Heraufsetzung des betrieblichen Rentenalters ist in der Regel mit Lohn-einbußen verknüpft. Staatlicherseits werden die Arbeitnehmer durchaus motiviert, über die BRV-Altersgrenze von 60 Jahren hinaus zu arbeiten, um die Sozialkassen zu entlasten und das Steueraufkommen zu vergrößern. Firmen erhalten staatliche Zuschüsse bis zu 600.000 Yen (8.570 DM) pro Person, wenn sie ältere Arbeitnehmer weiter beschäftigen bzw. neu einstellen.⁸⁹

Tabelle 10: Einkommenskürzungen bei verlängerter Beschäftigung (%)

Prozentuelle Kürzung	Heraufsetzung des Rentenalters	Fortgesetzte Beschäftigung	Neueinstellung
unter 10	17,6	22,4	18,4
10-20	51,7	44,9	35,6
20-30	23,7	20,6	24,5
mehr als 30	6,5	9,5	20,1

(Quelle: Ministry of Labour, Survey on Employment Management, 1991)

⁸⁵ Angaben nach Mitani, N.: Extension of Mandatory Retirement Age and Employment of Older Workers in Japan, in: Kobe University Economic Review, Vol. 36, S. 37-50.

⁸⁶ Angaben nach The Pension System, a.a.O., S. 172.

⁸⁷ Angaben nach The Labour Market, a.a.O., S. 166.

⁸⁸ Angaben nach Bosse, F.: Ist Japan, a.a.O., S. 530;

⁸⁹ Vgl. The Labour Market, a.a.O., S. 167.

3. Reformstrategien und Politikansätze

3.1. Sinnkrise und Suche nach Orientierung

Wenn die wirtschaftliche Aufholejagd zum industrialisierten Westen nach ihrem "erfolgreichen Abschluß" an ihren realen Ergebnissen gemessen wird, wirken selbst die materiellen Befunde ernüchternd. Zwar hatte Japan den Westen (sprich, die USA) bereits in den späten 1980er Jahren – gemessen an BSP bzw. BIP pro Kopf – eingeholt und überholt. Jedoch beinhalteten die damaligen Berechnungen (statistischerweise notgedrungen) einige enorme Überbewertungen, die der *bubble economy* geschuldet waren. Abgesehen von der problematischen Bewertung außenwirtschaftlicher Transaktionen (BSP pro Kopf), waren es vor allem die rapide Yen-Aufwertung (Wertverdoppelung gegenüber dem US\$, was in allen wechsellkursbasierten Vergleichen heftig zu Buche schlug), die aberwitzigen Bodenpreise (allein das Ginza-Viertel in Tokyo übertraf wertmäßig den gesamten US-Staat Kalifornien) und der maßlose Höhenflug der Aktienkurse an der Tokyoter Börse, wodurch sich die Japaner reich rechnen konnten. Sieht man sich im Vergleich dazu die pro-Kopf-Werte nach Kaufkraftkursen, das Bruttoinlandsprodukt pro Arbeitsstunde oder die Angaben zu den Wohnverhältnissen an, so zeigt sich schnell, dass der japanische Wohlstand bescheiden geblieben ist – speziell, wenn **Reichtum als Zeit und Raum zur Selbstverwirklichung** begriffen wird.

Tabelle 11: Was bedeutet "Reichtum"? (USA = 100)

	BSP* pro Kopf (Wechsel- kurs)	BIP* pro Kopf (Wechsel- kurs)	BIP*** pro Kopf (PPP)	BIP* pro Arbeits- stunde	Stunden- lohn (Wechsel- kurs)	Stunden- lohn (PPP)	Wohnfläche# pro Kopf (m ²)
Japan	146,1	81,0	79,0	70,9	108,7	70,9	21
Frankreich	87,2	71,6	72,4	100,4	-	-	-
Deutschland	103,0	80,2	74,8	106,8	144,6	121,3	38

* 1996; ** 1997; *** 1998, # absoluter Wert; Angaben nach: World Bank Atlas, 1998; U.S. Department of Labor, WWW-Page, Foreign Labor Statistics; OECD in Figures, 1999; Handbook of Labor Statistics 1999, Ministry of Labor, Japan.

Solange es wirtschaftliche Erfolge gab, die der verletzbaren, insular geprägten Nation eine Zukunftssicherheit vermittelten, wurden die individuellen Wohlstandsdefizite leichter hingenommen. Die erheblichen realen Kaufkraftgewinne schlugen sich im massenhaften Konsum statusbestimmender Markenartikel und dem rapiden wie breitgreifenden Wechsel von Modewellen nieder. Nach einem Jahrzehnt wirtschaftlicher Stagnation und bedrohlicher Symptome sozialer Erosion ist die japanische Gesellschaft nun allerdings zutiefst verunsichert. Pessimismus prägt die Aussichten auf die Zukunft. Es vollzieht sich ein diffuser Wertewandel, und zwar sowohl im Massenbewußtsein als auch unter den Eliten.

Exemplarisch für das umfangreiche Material zu dieser Thematik sind die 1999 veröffentlichten Ergebnisse einer repräsentativen Befragung in verschiedenen asiatischen, nordamerikanischen und westeuropäischen Großstädten.⁹⁰ Nur ein Drittel der Japaner (37%) glaubt, dass ihr Land in 10 Jahren in irgendeiner Form besser werden könnte (Der zweitschlechteste Wert in Asien wurde in Thailand erreicht, aber immerhin mit 77%). Gefragt nach den Vorzügen bzw. Stärken des eigenen Landes, erhielt nur "Sicherheit" eine Zustimmungsquote von mehr als 50% ("Wirtschaft" 18%, "Sozialsystem" 9%, "Internationales Engagement" 2%). Weniger als ein Viertel meinte, dass Informationstechnologien das Leben verbessern und neue wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnen. Nahezu die Hälfte der befragten Tokyoter (49%) zeigt kein Interesse an Informationen aus dem Ausland, ein Wert der nur von Mumbai leicht übertroffen wird (51%). Mehr als drei Viertel geben an, keinerlei Englisch sprechen zu können (zweitletzter Platz nach Jakarta). Fast vier Fünftel (79%, ebenfalls ein Spitzenwert) erklären, dass die Politik nicht den Volkswillen widerspiegelt.

Besonders widersprüchlich lesen sich die Werturteile. Vor die Wahl zwischen "Chancengleichheit" und "Verteilungsgleichheit" gestellt, entschieden sich 52% für ersteres und 17% für letzteres, während sich 31% unentschieden blieben. Von den Wirtschaftsunternehmen erwartet man größere Verantwortlichkeit und Transparenz, was sowohl ein Ausdruck von mehr *shareholder*-Orientierung als auch ein eher traditioneller Verweis auf die gesellschaftlichen Verpflichtungen des Unternehmertums sein kann. Die Prioritätenliste unternehmerischer Tätigkeit (Qualität der Erzeugnisse und Leistungen 72%, Gewährleistung hoher Löhne und Gehälter 65%, Erzielung von Gewinnen 42% [zweitniedrigster Wert VR China mit 63%]) deutet eher auf letzteres. Demgegenüber erhalten traditionelle wirtschaftliche Organisationsformen wie Seniorität (6%) und lebenslange Beschäftigung (26%) nur geringe Zustimmungswerte. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich große Teile der japanischen Gesellschaft und speziell der jüngeren Generation mit dramatisch verschlechterten Berufseinstiegschancen außerhalb der Sozialkartelle um die Hochburgen des industriellen Kapitals sehen, welche den Wertekonsens und das Selbstbild der Japaner bislang begründet haben. Mehr noch, offenbar sieht ein großer Teil der japanischen Bevölkerung seine Lebenschancen gerade durch diese Sozialkartelle bedroht. Mehr als die Hälfte der befragten Männer zwischen 18 und 39 Jahren würde sich gern selbständig machen, ein für japanische Wirtschaftskultur mit ihren starken Gruppenbindungen und hierarchisch-paternalistischen Beziehungsgeflechten⁹¹ erstaunlicher Wert.

Die Befragungsergebnisse werden durch den Mainstream der veröffentlichten intellektuellen Meinung untermauert. Hierzu vier Beispiele in verknappter Wiedergabe, die sich trotz der unterschiedlichen akademischen wie politischen Verortung der Autoren in den Befunden und zum Teil auch in den Präferenzen recht nahe kommen:

Kenzo Uchida (Prof. Tokai Universität, Tokyo)⁹²

⁹⁰ Im November/Dezember 1996 wurden insgesamt 2.500 Personen in Japan, China, Thailand, Singapur, Indonesien und Indien befragt. Im März 1998 wurden in einer zweiten Stufe die Städte Tokyo, New York, Los Angeles, London, Paris, Berlin und Stockholm ausgewählt. In einer dritten Stufe wurden im Oktober/November 1998 (also mitten in der Asienkrise) Befragungen in Tokyo, Peking, Seoul, Bangkok Singapur, Jakarta und Mumbai (Bombai) durchgeführt. Siehe: Dentsu Institute for Human Studies: *Emerging Signs of Change*, Tokyo 1999. Alle folgenden Angaben zur Befragung entstammen dieser Quelle.

⁹¹ Aufschlußreich hierzu das Streitgespräch (zwar, gestritten wurde nicht viel) zwischen Jiro Ushio (Präsident des Unternehmensverbandes Keizai Doyukai) und Ronald Dore (Prof. London School of Economics); Nihonteki keiei ronso, in: Chuo Koron, 1/1999, S. 84-97.

⁹² The Japan Times, 1.1.2000, p. B8

Seit dem Einstieg in die Moderne hat Japan drei Entwicklungsperioden durchlaufen. Zwischen der Meiji-Restauration und dem Sieg im russisch-japanischen Krieg lag eine nationale Anstrengung, die in der Formel “*Fukoku-Kyohei*” (reiche Nation – starke Armee) ihren Ausdruck fand. Sie war geprägt von ökonomisch-technischen Zielen (vom Westen lernen) wie von spirituellen Idealen (japanische Identität und konfuzianistische Kultur). Nachdem sich Japan als Grossmacht etabliert hatte, folgte eine Periode einseitiger Orientierung auf militärische Stärke (*Kyohei*), die in Aggressionskrieg und Niederlage mündete. Nach dieser traumatischen Erfahrung schwor Japan dem Militarismus ab und verfolgte ausschließlich das Ziel, eine reiche Nation zu werden (*Fukoku*). Ende der 80er Jahre hatte sich dieses Ziel erschöpft. Die seitdem angebrochene vierte Entwicklungsperiode offenbart, ähnlich wie die Zweite, Anzeichen des Niedergangs. Aber dieser Abwärtstrend kann umgekehrt werden, wenn es gelingt, die bornierte Engstirnigkeit militärischer oder wirtschaftlicher Expansion wie auch ethnozentrischer Weltsicht zugunsten einer Beitrags zu globalem Frieden und Prosperität zu überwinden.⁹³

Kimihiro Masamura (Prof. Senshu Universität, Tokyo)⁹⁴

Immer nur “westlichen” Wegen gefolgt. In der ersten Hälfte des Jahrhunderts wählte Japan einen Imperialismus, der eigentlich dem 19. Jahrhundert angehörte und inzwischen anachronistisch geworden war. Anstatt in Asien einen Krieg um regionale Hegemonie zu führen, hätte sich Japan zusammen mit seinen Nachbarstaaten für eine neue internationale Ordnung einsetzen sollen, die auf gleichberechtigten Beziehungen zwischen unabhängigen Staaten beruht. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts löste man den vormaligen militärischen Nationalismus durch einen ebenso engstirnigen industriellen Nationalismus ab. Damit wurde Japan zur weltweit zweitgrößten Volkswirtschaft, ohne jedoch einen entsprechenden Wohlfahrtsgewinn zu erlangen. Die Japaner erleiden eine ernsthafte Erosion ihrer Reproduktion, und zwar in quantitativen wie qualitativen Parametern. “Während die Kinderzahl drastisch gesunken ist, hat zugleich auch die Fähigkeit von Familie, Schule und Gesellschaft abgenommen, Kinder zu erziehen. Die Kinder haben nahezu jegliche Kompetenz verloren, Probleme zu erkennen und zu lösen.” Die Zivilisation des zwanzigsten Jahrhunderts müssen wir hinter uns lassen. Drei zentrale Zielvorgaben schälen sich heraus: Erhaltung der Umwelt, mehr Freizeit für inhaltsreichere soziale Beziehungen und ein neuer Städtebau für ein wirklich schönes und sicheres Leben.

Morohiro Hosokawa (Ex-Premierminister)⁹⁵

In den 90er Jahren erlebte Japan erstmals wieder, wie hart die Welt sein kann. Zugleich kam zu Bewußtsein, wie schwer es einer Nation mit derartig schlecht entwickelten strategischen und visionären Fähigkeiten wie Japan fallen muss, einen tiefgreifenden Wandel zu bewältigen. Das Image eines “unveränderlichen Landes” prägt wieder die internationalen Sichten auf Japan, was bedeutet, dass man in diesem Land seit der Zeit, wo die Kontrolle über die nationale Politik im Gefolge der Showa-Depression (Weltwirtschaftskrise 1929-33) verloren ging, keinerlei Fortentwicklung wahrnimmt. Politische Führer müssen ihren Willen und ihre Strategie klar formulieren können, anstatt nur ein Symbol organisatorischer Harmonie zu sein. Manager müssen eigenverantwortlich über

⁹³ Uchida zitiert ein Gedicht von Shonan Yokoi (Meiji-Reformer, 1869 ermordet) zum Abschied seiner zwei Neffen auf globale Bildungsreise: “Lernt die Methoden der grossen chinesischen Kaiser und des Konfuzius, und die Methoden der westlichen Maschinerie, aber strebt nicht nur nach einer reichen Nation, und strebt nicht nur nach einer starken Armee, sondern verbreitet in der Welt noble Werte.”

⁹⁴ The Japan Times, 1.1.2000, p. B8

⁹⁵ The Japan Times, 1.1.2000, p. B1

Unternehmensstrategien entscheiden können, anstatt nur den Endstatus im Senioritätssystem zu verkörpern.

Takamitsu Sawa (Professor, Direktor des Instituts für Wirtschaftsforschung der Kyoto-Universität)⁹⁶

Japan kann als unreligiöse Nation betrachtet werden (viele Japaner wählen je nach Anlaß konsumistisch zwischen Shinto, Buddhismus und Christentum, ohne sich ernsthaft zu binden). Dafür gibt es Ersatzreligionen. Bis 1945 war es der Tenno-Glaube, seitdem trat die wirtschaftliche Aufholjagd zum industrialisierten Westen an seine Stelle. Nachdem dieses Ziel gegen Ende der 80er Jahre erreicht war konnte jedoch kein neues Ziel gefunden werden. "The Japanese...spend the next decade drifting aimlessly." Es ist an der Zeit, eigenständig Ziele zu formulieren. Jedenfalls ist eines klar: Die gegenwärtige Anbetung der Marktwirtschaft wird einen heftigen Rückschlag erleiden. Jene, die ein Opfer an wirtschaftlicher Effizienz zugunsten der Umwelt ablehnen, werden ihren Einfluß auf die öffentliche Meinung verlieren. Aus sozialem Blickwinkel kommt es darauf an, Effektivität und Fairneß kompatibel zu machen. Es hilft nicht weiter, nur auf jene empirischen Befunde zu verweisen, die eine Inkompatibilität zwischen beiden Werten bestätigen. Letztlich ist es ja immer der Wille gewesen, das Unmögliche möglich zu machen, der den wissenschaftlichen Fortschritt am Laufen gehalten hat.

Läßt man sich auf das Fordismus-Postfordismus-Paradigma als Erklärungsmuster und Analyseansatz ein, so ist Japan am Ende seiner nachholenden Industrialisierung auch am Ende des fordistischen Entwicklungspfades angelangt. Allerdings haben die konkreten sozio-kulturellen, (welt-) wirtschaftlichen und (welt-) politischen Rahmenbedingungen, unter denen der Spätkommer Japan in historisch sehr kurzer Zeit seine nachholende Modernisierung vollzog, dafür gesorgt, dass sich das fordistische Modell niemals vollständig entfalten, die Gesellschaft niemals vollständig erfassen konnte. Vielmehr entstand eine Mischung aus Koexistenz, Symbiose, Überformung und Absorption zwischen fordistischen Institutionen, traditionell-transformierten Strukturen und originären Elementen – was sich in Unternehmensorganisation, Arbeitsbeziehungen, Ordnungspolitik und Sozialsystemen deutlich niedergeschlagen hat (vgl. Kapitel 1).

Gerade die Entwicklungen in den obengenannten Bereichen illustrieren anschaulich, wie die vollständige Ausprägung des fordistischen Modells durch die bereits eingesetzte Erosion seiner Grundlagen unterhöhlt und abgebrochen bzw. verbogen wird. Daher kann auch die anstehende – und zwingende – Reformaufgabe weder theoretisch noch ideologisch mit einem "anti-fordistischen" bzw. "anti-keynsianistischen" neoliberalen Ansatz angegangen werden. Daher sind auch die Fronten und Argumentationsmuster in der japanischen Debatte und Politik durchaus nicht klar gegliedert. Weder ist der *Mainstream* säuberlich in "Neoliberale und ihre Feinde" gespalten bzw. überhaupt von diesem Konflikt dominiert, noch kann überall dort ein neoliberaler Inhalt erwartet werden, wo "neoliberal" draufsteht. Andererseits konnten sich neoliberale Ansätze aufgrund vorgefundener kompatibler Organisationsformen in einigen Bereichen ganz stillschweigend durchsetzen, so etwa in den Arbeitsbeziehungen.

⁹⁶ Japan Looks for a Purpose, The Japan Times, 1.1.2000, S. 20

3.2. Reformansätze der 1980er und 1990er Jahre

Seit den frühen 1980er Jahren haben die japanischen Kabinette ihre großen Reformvorhaben nicht selten mit einem Schuß neoliberaler Rhetorik versehen. Ein oberflächlicher Blick auf manche Ergebnisse mag daher überraschen. Nach sozusagen 20 Jahren neoliberaler Reform hat sich die japanische Arbeitslosenquote (so hoch wie nie) endlich der amerikanischen (so niedrig wie nie) angeglichen. Trotz einer beträchtlichen Verunsicherung hinsichtlich der Effizienz und Zukunftsfähigkeit des japanischen Wirtschaftssystems sind selbst in dieser schweren Krise kaum Massenentlassungen vorgenommen worden, die Seniorität ist noch immer nicht verschwunden. Staatstätigkeit, Unternehmenskultur und Arbeitsbeziehungen scheinen unter einem enormen Anpassungsdruck zu stehen, als ob sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum etwas bewegt hat. Zugleich wird gegenwärtig ein Revitalisierungsprogramm gefahren, das jedem neoliberalen Puristen die Tränen in die Augen treiben muss. Offenbar haben die japanischen Eliten es bislang unter dem Schutzschild OECD-konformer Rhetorik vermieden, eine tatsächliche neoliberale Wende einzuleiten. In den 1980er Jahren, weil keine offenkundigen Zwänge existierten, in den 1990er Jahren, weil die strategischen Alternativen offenbar nicht überzeugend und die institutionellen Fesseln stark waren.⁹⁷

Japans Reformanstrengungen in den 1980er Jahren (Kabinette Suzuki, Nakasone) trugen das Etikett einer Verwaltungsreform (obwohl die Reform der öffentlichen Verwaltung eher ein Nebenschauplatz war). Schwerpunkte der Verwaltungsreform waren:

- Abbau der öffentlichen Verschuldung und Konsolidierung der Staatsfinanzen
- Privatisierung von Staatsunternehmen (Staatsbahn⁹⁸, Fernmeldewesen,⁹⁹ Tabak- und Salzmonopol)
- Reform der Kranken und Rentenversicherung (Erhöhung der Selbstbeteiligung, Neufestlegung der Bemessungsgrenzen, Strukturveränderungen)
- Deregulierung (Landnutzung, Einzelhandel, Industriepolitik, Kapitalverkehr)
- Bildungsreform (Lockerung der strikten Kontrolle des Bildungsministeriums).¹⁰⁰

Sicher trugen einige Reformvorhaben deutlich neoliberale Züge. Nachdem die öffentliche Ausgabenexpansion zur Nachfragestimulierung nicht die erhoffte Rückkehr zu den hohen Wachstumsraten der frühen 1970er Jahre gebracht hatten, aber die öffentliche Verschuldung bei 39% des BIP angelangt war, lag eine restriktive Ausgabenpolitik zur Haushaltskonsolidierung nahe. Angesichts eines immer noch vergleichsweise robusten Wachstums (Ø 4% p.A.), extrem niedriger Arbeitslosigkeit (ca. 1%) und einer Bevölkerungspyramide mit noch massivem Unterbau (moderate Belastungen durch die Sozialversicherung) gelang diese Aufgabe ohne "neoliberale Grausamkeiten". Die Privatisierungen trugen zur Haushaltskonsolidierung bei und eröffneten Expansionsräume für privates Kapital in Wachstumsbranchen (NTT). Die Deregulierungen sollten Strukturbereinigungen fördern (Bodennutzung, Einzelhandel), den Liberalisierungsforderungen der Außenwirtschaftspartner nachkommen und die Verwertungsbedingungen für die Fremdwährungsgewinne verbessern. Sie war auch ein Eingeständnis, daß die dirigistische Industriepolitik des MITI (Tsusansho / Ministry for

⁹⁷ Vgl. Hideo Otake: *Developments*, a.a.O., S. 374-384.

⁹⁸ Kokutetsu (Japan Railways)

⁹⁹ Nippon Telephone and Telegraph (NTT)

¹⁰⁰ Vgl.; Hideo Otake: *Jiyushugiteki Kaikaku no Jidai* (Die Zeit neoliberaler Reform), Tokyo 1994.

Internationalen Trade and Industry) in einer komplexen Wirtschaft auf intensivem Reproduktionspfad dysfunktional geworden war.

Wenn die bisher angesprochen Reformmotive eine neoliberale Konnotation aufweisen, so kann dies im Falle der Sozialversicherungsreformen nicht ohne weiteres behauptet werden. Zwar wurden die Selbstbeteiligungen wieder wiedereingeführt. Zugleich gelang eine stärkere Integration der verschiedenen Systeme, wodurch erheblich mehr Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit erreicht wurde. Mit der Etablierung der Ausgleichszahlungsfonds in der Kranken- und Rentenversicherung wurde eine Konsolidierung erreicht, die angesichts der schwachen staatlich getragenen Kassen von den Beschäftigtenversicherungen, also letztlich von der Privatwirtschaft finanziert wird (vgl. Kap. 2). Faktisch wurden die Lohnnebenkosten der Unternehmen belastet.¹⁰¹

Im Unterschied etwa zu Großbritannien gab es keine gesetzgeberischen Initiativen zur Schwächung organisierter Arbeitnehmerinteressen. Dennoch enthielten die Reformen ein Instrument zur Veränderung der Arbeitsbeziehungen. Die großen zu privatisierenden Staatsunternehmen bildeten das organisatorische Rückgrat der eher militanten Gewerkschaftsdachorganisation SOHYO, deren Handeln sich deutlich vom betriebsfixierten und kooperationsorientierten Stil der Hausgewerkschaften in der Privatwirtschaft unterschied (und die zudem auch eine Massenbasis für die eher mitglieder-schwache Sozialistische Partei bildete). Bei ihrer Zerstückelung kooperierten Unternehmer und Gewerkschaften der Privatwirtschaft mit gleich großem Interesse.

Die Reformanstrengungen der 1980er Jahre verebten in der *bubble economy*. Erst mit den politischen Umwälzungen in der ersten Hälfte der 1990er, als die Liberal-Demokratische Partei (LDP) erstmals seit ihrer Gründung im Jahr 1955 von der Regierung verdrängt wurde und sich das Parteiensystem der Nachkriegszeit auflöste, kam es zu einem neuen Reformimpetus. Das Reformprogramm der Mitte-Links-Koalitionen unter Hosokawa, Hata und Murayama (1993-96) nahm einige Themen der früheren Ansätze auf, trug allerdings keinen neoliberalen Stempel. (Wirtschafts-) ideologisch wie programmatisch außerordentlich divers, bestand der gemeinsame Nenner der Koalitionsregierungen in der Reform des politischen Systems: Aufbrechen des semimonistischen Herrschaftskartells LDP-Bürokratie-Wirtschaft, Stärkung des parlamentarischen Prozesses und seiner Kontrollfunktionen, Beseitigung struktureller politischer Korruption, Belebung des politischen Wettbewerbs, Wahlrechtsreform. Auch das Deregulierungs- und Dezentralisierungsprogramm dieser Periode war eher an der politischen Reform als an wirtschaftlichen Zielen orientiert.¹⁰² Es scheiterte schließlich an der politischen Schwäche und Inkonsistenz der Regierungskoalitionen, die sich gegenüber gut organisierten korporatistisch-bürokratischen Interessenkoalitionen nicht durchsetzen konnten.

Das wieder LDP-geführte Kabinett Hashimoto (1996-98) trat mit einem Programm an, das nicht nur neoliberale Rhetorik versprühte, sondern einen wirklichen Durchbruch bewirken sollte. Zum Zeitpunkt des Amtsantritts währte die Depression bereits länger als 5 Jahre, schien aber nun doch von einem kräftigen zyklischen Aufschwung abgelöst zu werden. Hashimoto war offenbar persönlich überzeugt, daß damit der rechte Zeitpunkt gekommen war, um die versandeten Reformen in jenen Bereichen endlich in Angriff zu nehmen, die für die tiefe Rezession verantwortlich waren (Haushaltsdefizit, marodes Finanzsystem, protektionistisch geschützte strukturschwache Zweige (Land-

¹⁰¹ Vgl. Hideo Otake: *Developments*, a.a.O., S. 379-81

¹⁰² Ausführlich Wolfram Wallraf: Japan nach der Einparteienherrschaft: Eine neue Politik durch institutionellen Wandel?, in: Werner Link et al. (Hsg.): *Jahrbuch für Politik*, 1995, Nomos, Baden-Baden, 1995, 247-275.

wirtschaft, Bauwesen, Einzelhandel). Der Aufschwung schien robust genug, um von den vorgesehenen Reformen keinen Schaden zu nehmen, sondern eher noch gestärkt zu werden. Im Januar 1997 verkündete Hashimoto seine Reformschwerpunkte: Verwaltungsreform (Reorganisation der Ministerien [to keep them busy] und institutionelle Stärkung des Regierungschefs), Finanzstrukturreform (Budgetkonsolidierung), Sozialversicherungsreform (Kranken- und Rentenversicherung), Wirtschaftsreform (Deregulierung, Privatisierung des Postbanksystems), Finanzreform (Liberalisierung) und Bildungsreform (Individualitäts- und Elitenförderung).¹⁰³ Offenbar erreichte Hashimoto selbst innerhalb der LDP keine volle Unterstützung für einen konsequent neoliberalen Kurs, speziell in den für das soziale Klima und die politische Unterstützung so problematischen Bereichen wie Landwirtschaft, Einzelhandel, Bauwesen und Budgetkonsolidierung. Letzteres brachte Hashimoto und den gesamten Reformansatz schließlich zu Fall. Unter der Zielvorgabe, die Neuverschuldung unter 3% des BIP zu senken und die Defizitfinanzierung bis 2003 zu beenden, wurde ein 1997 ein Gesetz zur Finanzstrukturreform und die Mehrwertsteuer auf 5% angehoben, was zusammen mit dem Inkrafttreten verdoppelter Eigenleistungen in der Krankenversicherung etwa 2,5% des BIP kostete in die Konjunktur sofort wieder abwürgte.¹⁰⁴

Nach dieser Erfahrung konnte und wollte die folgende zentristische Koalitionsregierung (LDP, Liberale Partei, Komei-Partei) unter Obuchi (1998-Redaktionsschluß) weder formal noch inhaltlich den neoliberalen Kurs ihrer Vorgänger fortsetzen. Ihr pragmatisch orientiertes und gestyltes Programm konzentriert sich auf die Revitalisierung der Wirtschaft mit einem Mix aus steuerlichen Anreizen und massiven öffentlichen Konsumtions- und Investitionsausgaben (siehe Punkt 3.3), die Stabilisierung des Bankensektors (siehe Punkt 3.3) und die finanzielle Konsolidierung der Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung (siehe Punkt 3.5). Die angestrebte Wahlgesetznovelle (Verminderung des Anteils der nach Verhältniswahlrecht vergebenen Sitze im Unterhaus) geht auf die Forderung des Liberalen Koalitionspartners zurück. Die Bildungsreform gehört seit längerem zu jedem Regierungsprogramm, da der Zustand in diesem Bereich für Öffentlichkeit wie Eliten gleichermaßen unbefriedigend ist.¹⁰⁵

3.3. Ordnungspolitik

Die ordnungspolitische Debatte und deren politische Resultate standen in den 1990er Jahren zwangsläufig unter dem Eindruck der anhaltenden Depression. Der Heisei-Boom hatte das Selbstbewußtsein (manche sagen heute: Arroganz)¹⁰⁶ und das Vertrauen der japanischen Eliten in die bestehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen derartig gestärkt, daß sich nach dem Platzen der Finanzblase (und parallel zum einsetzenden finanziellen Aktionismus in der Unternehmenswelt) auf ordnungspolitischer Ebene zunächst so etwas wie eine Schockstarre einsetzte. Der Einbruch konnte nur eine kurzfristige Unterbrechung eines soliden Wachstums sein, das auf gesunden binnenwirtschaftlichen Fundamenten beruht und nur durch chaotische Bewegungen der internationalen Finanzmärkte zeitweilig aus dem Takt gekommen ist (was man heute mit einigen Recht von manchen Betroffenen der "Asienkrise" [Taiwan, Singapur, Südkorea] sagen kann). In der

¹⁰³ The Japan Times, 21.1.1997, S. 22.

¹⁰⁴ Edward J. Lincoln: Japan's Financial Mess, in: Foreign Affairs, Voll. 77, No. 3, May/June 1998, S. 61

¹⁰⁵ Siehe: The Japan Times, 6.10.1999, S. 3.

¹⁰⁶ Vgl. Jiro Ushio, a.a.O., S. 95/96.

Wirtschaftswelt wie in der Politik galt die eiserne Sprachregelung, daß keine anhaltende Krise zu befürchten sei.¹⁰⁷

Die erste Hälfte der 1990er Jahre stand noch weitgehend im Zeichen ordnungspolitischer Kontinuität. Die ökonomischen und bürokratischen Eliten vertrauten den bestehenden korporatistischen Institutionen und hofften auf eine Selbstheilung der zuvor so robust erscheinenden Wirtschaft. Die politischen Eliten waren seit 1993 von einer langwierigen Reorganisation des Parteiensystems weitgehend absorbiert.¹⁰⁸ Je länger die Krise anhielt und je öfter sich konjunkturpolitische Hebel als wirkungslos erwiesen hatten, desto mehr verstärkte sich der Eindruck, daß an den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen etwas grundsätzliches nicht “in Ordnung” sein konnte. In einer ideologischen Kehrtwende wurde nun (wie in Punkt 2.1 beschrieben) die gesamte, zuvor so hochgelobte “japanische Wirtschaftsweise” – im Zweifelsfall alle bestehenden Institutionen – von einem breiten *mainstream* als anachronistisch zur Disposition gestellt: Das Verhältnis zwischen Beziehungen Staat (als Repräsentant des Gemeinwesens) und Wirtschaft, die Werte (Ziele Visionen) eines sinnvollen Wirtschaftens, die Normen, Regeln Instrumente staatlichen Handelns, die Unternehmensorganisation und Wirtschaftskultur.¹⁰⁹

Zugleich wurde von einem ordnungspolitischen Wandel wurde immer ungeduldiger eine wirtschaftliche Wiederbelebung erhofft. Der unmittelbare konjunkturelle Erfolg wurde immer stärker zum Gradmesser ordnungspolitischen Handelns. Die Folge war ein verstärkter ordnungspolitischer Aktionismus. Seit 1996 versuchte die Regierung unter Ministerpräsident Hashimoto einen klaren neoliberalen Kurs, nach dessen Scheitern entschied sich das Kabinett Obuchi für eine klar keynesianistische Strategie der Nachfragestimulierung mit wirklich massiven öffentlichen Investitionsprogrammen, deren Realisierung ausdrücklich Priorität gegenüber einer späteren Haushaltskonsolidierung eingeräumt wurde. Als Randglosse: Diese Ausgabenexpansion wurde von den USA wie auch von der Bundesrepublik aus weltwirtschaftlichen Erwägungen und Interessen nicht nur begrüßt, sondern geradezu eingefordert – zu Hause wäre man dafür an den Pranger gekommen. Ein schönes Beispiel für das Verhältnis von Ideologie und Politik.

Revitalisierung

Die Revitalisierung der japanischen Wirtschaft ist offenbar eine komplexe Herausforderung. Wesentliche materielle Voraussetzungen sind gegeben: Enorme private Sparguthaben (etwa 1,2 Billionen [*quadrillion*] Yen),¹¹⁰ die gegenwärtig weltweit größten Währungsreserven (1998: 217 Md.\$ [China: 150 Md.\$, Taiwan: 91 Md.\$, Hongkong: 90 Md.\$, USA: 84 Md.\$]),¹¹¹ stabile Handelsbilanzüberschüsse von mehr als 100 Md.\$ (90er Jahre, Ø p.A.).¹¹² Dennoch gelang es bisher nicht, diese materiellen Potentiale in ausreichendem Maße zu aktivieren.

Zum ersten bewirkt die anhaltende Krise des Bankensystems, das Finanzierungslinien austrocknen und das Vertrauen der Anleger nicht gewonnen werden kann, solange über Umfang und Risiken der in allen Zweigen akkumulierten “faulen Kredite” keine ausreichende Klarheit besteht (angesichts der enormen Verluste mit der *bubble economy* kein Wunder). Die gesetzlichen Regelungen zur Sta-

¹⁰⁷ Was der Autor aus einer Vielzahl von Kontakten in dieser Zeit bestätigen kann.

¹⁰⁸ Vgl. Wolfram Wallraf: Japan, a.a.O., S. 262ff.

¹⁰⁹ Beispielhaft Hideo Otake: Developments, a.a.O., S. 385.

¹¹⁰ The Japan Times, 5.1.2000, S. 7.

¹¹¹ Gold und FOREX-Reserven, die ersten 5 Plätze nach Angaben des IMF, Keizai Koho Center: Japan 2000. An International Comparison, Tokyo 2000, S. 73.

¹¹² Ebenda, S. 72.

bilisierung angeschlagener Finanzinstitute schließen zwar einen einzelnen Bankenzusammenbruch effektiv aus (siehe unten), die Angst vor chaosförmigen Dominoeffekten ist jedoch gerade nach den Erfahrungen in der Asienkrise 1997/98 nicht gebannt.

Zum zweiten verhindern die niedrige Profitraten (folglich auch Dividenten), daß Unternehmen genügend nationale und internationale Anlegerinteressen aktivieren können, um mit einiger Aussicht auf Erfolg durch Wertpapieremission die Eigenkapitalbasis zu auszubauen. Eine Deregulierung vom Oktober 1999, die Steuern auf Transaktionsgewinne senkte und die rechtlichen Grundlagen für den Internet-Wertpapierhandel schuf, soll die Situation verändern und eine Aktivierung der privaten Gelder für investive Anlagen bewirken. Einige Analysten sehen in der Tat eine wachsende Bereitschaft der Japaner, wieder auf Risiko zu gehen und in den Aktienmarkt einzusteigen (oder versuchen, sie herbeizureden).

Zum dritten fehlen offenbar wesentliche subjektive Voraussetzungen (vgl. Tabelle 12 und 13). Dem japanischen *homo oeconomicus* mangelt es Zuversicht in die Machbarkeit einer sicheren wirtschaftlichen und sozialen Zukunft (nicht zu reden von einer weiterreichenden sinnspendenden kulturellen Vision). Die privaten Ersparnisse, die in Banken und speziell im Postbanksystem gelagert sind, werden weder investiv noch konsumtiv ausreichend wirksam. Zum einen hat die erhebliche Verunsicherung hinsichtlich künftiger Entwicklungen in Beschäftigung, Altersversorgung und Krankenversicherung noch grössere Sparanstrengungen auf Kosten des privaten Konsums provoziert. Zum anderen ist das Vertrauen in investive Geldanlagen (Wertpapiere) als Form der Alters- und Risikoversorge nach der geplatzten Finanzblase enorm gesunken (etwa 6% der privaten Geldanlagen).

Tabelle 12: Subjektive Wahrnehmung der Lebensbedingungen (Anteile in %, zur Jahresmitte)

	Lebensbedingungen (Einkommen)				
	besser (mehr)	leicht besser (ein wenig mehr)	unverändert (unverändert)	leicht schlechter (etwas weniger)	schlechter (weniger)
1997	0,8 (0,6)	4,4 (6,3)	67,6 (72,7)	19,7 (13,4)	7,5 (7,0)
1998	0,8 (0,5)	3,3 (4,9)	61,5 (64,0)	23,3 (19,3)	11,1 (11,3)
1999	0,8 (0,5)	4,3 (5,2)	66,7 (62,4)	19,6 (21,5)	8,6 (10,4)

Angaben nach: Nihon Tokei Geppo, 12/1, No. 463, S. 162.

Tabelle 13: Monatliche Haushaltseinkommen und Ausgaben (Arbeitnehmerhaushalte, ¥)

Einkommen				Ausgaben			
Gesamt- einkommen	Reguläre zü-ge	Be- des	Zusatzvergü- tungen	Gesamtbezü- des	Gesamt- ausgaben	Lebenshal- tungs-kosten	Nettosparleis- tung

		Haupt- verdieners	Haupt- verdieners	verdieners			
1992	563.855	357.068	105.184	51.058	442.937	352.920	86.442
1995	570.817	374.148	93.651	54.646	438.307	349.663	86.935
1998	588.916	386.466	93.656	56.263	446.581	353.552	98.723

Angaben nach: Nihon Tokei Geppo, 12/1, No. 463, S. 143.

Der internationale Vergleich macht das Problem noch deutlicher (Tabelle 14): Im Japan der 1990er Jahre klafft die Differenz zwischen privaten Sparleistungen und private Investitionen wieder deutlicher auseinander. Diese Lücke wird durch die öffentliche Hand nur teilweise ausgeglichen, die sich dabei zudem maßlos verschuldet. Die Neuverschuldung der japanischen öffentlichen Hand erreichte 1999 eine Größenordnung von 6,0% des BIP, es folgte Frankreich mit 2,6%, den USA gelang ein Überschuß von 0,9%.

Tabelle 14: Sparleistungen und Investitionen im internationalen Vergleich (% zum BIP)

	Japan			USA			EU		
	1977-84	1985-92	1993-99	1977-84	1985-92	1993-99	1977-84	1985-92	1993-99
Priv. Sparleistung	27,8	25,1	26,7	18,0	15,8	16,1	22,3	21,6	21,2
Priv. Investitionen	21,4	23,4	19,8	18,6	14,9	14,9	17,8	17,7	16,5
Öff. Sparleistung	3,5	7,8	4,1	1,6	0,6	2,2	0,1	- 0,3	- 1,2
Öff. Investitionen	9,1	6,8	8,4	3,3	3,5	2,9	3,8	3,2	2,7

Quelle: IMF Economic Outlook, 1999, S. 160.

Dabei ist der Verlust an (Selbst-)Vertrauen nicht auf die breiten Mittelschichten beschränkt, sondern hat auch die wirtschaftlichen Eliten voll erfaßt. Die Hybris der 1980er Jahre ist tiefen Selbstzweifeln hinsichtlich der vormals so erfolgreich scheinenden japanischen Wirtschaftsweise gewichen. Nachdem ein Jahrzehnt lang keines der eingesetzten Instrumente zur Revitalisierung gegriffen hat, ist der optimistische Glaube, von dem expansive unternehmerische Entscheidungen bei ersten Anzeichen eines beginnenden Aufschwungs getragen werden, außerordentlich schwach ausgeprägt. Trotz der seit 1998 erheblichen öffentlichen Anstrengungen zur Konjunkturbelebung blieben die Investitionsentscheidungen von Pessimismus geprägt. Das geplante Investitionsvolumen für 1999 lag um 2% unter dem Vorjahr, in der verarbeitenden Industrie waren es zunächst sogar minus 14%, faktisch dann immer noch minus 9%.¹¹³

Auf der anderen Seite versucht die ohnehin hoch verschuldete öffentliche Hand durch eine Ausgabenexpansion für öffentliche Infrastrukturprojekte, Soziale Aufgaben und Bildung, der Wirtschaft jenen stimulierenden Kick zu geben, den private Investition und Konsumtion bislang versagt haben. Die Folge ist eine exorbitante Staatsverschuldung, die künftige makroökonomische Handlungsfähigkeit und Produktion öffentlicher Güter ernsthaft in Frage stellt (FJ 1999: mehr als 40% des Budgets wird durch Neuverschuldung finanziert, FJ 2000: Defizitfinanzierung von 38,4%, akkumulierte Gesamtverschuldung der öffentlichen Hände steigt auf 647 Billionen Yen, entspricht 130%

¹¹³ JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 106.

des aktuellen GDP).¹¹⁴ Hinzu kommen die öffentlichen Sonderausgabenprogramme (Extrabudgets), deren nachfragestimulierende Wirkung trotz ihrer immensen Volumina (1998: 17,9 Billionen Yen, 1999: 24,8 Billionen Yen)¹¹⁵ eher begrenzt blieb.

Angesichts dieser Ausgangssituation steht Japan ordnungspolitisch in der Tat an einem Wendepunkt. Zunächst scheint es wirtschaftlich sinnvoll, privates Geld zu aktivieren und die öffentliche Hand nicht mit der Finanzierung von Konjunkturprogrammen mit fragwürdiger Wirkung zu überlasten. Angesichts der Größenordnung und relativ breiten Verteilung der angesparten Geldmenge sind die Voraussetzungen für eine ziemlich breite Schicht von Aktienbesitzern gegeben. Idealerweise ist ein Schritt in Richtung auf funktional verantwortliches "Volkseigentum" denkbar geworden. Dies schließt eine erheblich größere Transparenz von Unternehmenstätigkeit und Betriebsergebnis (im Wettbewerb um privates Kapital) ein. Dieser Informationsgewinn erleichtert wiederum die Mitbestimmung einer breiter gewordenen und finanziell mitverantwortlichen Öffentlichkeit von Aktionären wie auch zwangsläufig der Belegschaften. Realistischerweise ist jedoch davon auszugehen, daß eine solche Kapitalisierung von Investmentfonds bewerkstelligt werden wird, die möglicherweise ein Potential erlangen, das es ihnen gestattet, die japanische Unternehmenskultur stärker auf den *shareholder value* einzustimmen.

Stabilisierung des Finanzsektors

Die ersten Finanzinstitute, die von der Implosion der Finanzblase existentiell erfaßt wurden, waren die Wohnungsbaukreditgesellschaften (Housing Loan Companies/HCL). Diese Unternehmen waren ursprünglich von den Keirestu-Hausbanken gegründet worden, um sich auf die Finanzierung von Eigenheimbau zu spezialisieren. Während der *bubble economy* waren die HCL massiv in das Kreditgeschäft mit Bauunternehmen und Immobiliengesellschaften eingestiegen, hatten dabei ihre Finanzrahmen erheblich überschritten und sich zur Finanzierung ihrer spekulativen Geschäfte vor allem bei Agrargenossenschaftsbanken verschuldet. Als die HCL 1995 an den Rand des Bankrotts gedrängt wurden, brachte die SPJ-geführte Koalitionsregierung unter Murayama (unter Druck der Agrargenossenschaftsbanken) 6 Gesetze durch das Parlament, um einen Bankenkrach zu verhindern. Die bedrohten Geldinstitute erhielten eine staatliche Finanzhilfe von 685 Md. Yen.¹¹⁶

Abgesehen von den negativen öffentlichen Reaktionen auf Verwendung von Steuergeldern zur Rettung privater Spekulationsgeschäfte war die neoliberale Regierung Hashimoto zunächst auch grundsätzlich nicht bereit, Hilfsprogramme für angeschlagenen Finanzinstitute aufzulegen. 1997 ließ das Finanzministerium zwei Firmen ins Konkursverfahren gehen (Yamaichi Securities, Hokkaido Takushoku Bank), unterstützte jedoch massiv und erfolgreich die Suche nach Aufkäufern, die Geschäfte und Personal weiterführen konnten.¹¹⁷

Inzwischen hatten sich zudem die politischen Rahmenbedingungen gewandelt. Kleinsparer wie Wirtschaftseliten befürchteten angesichts der bei nahezu allen Banken aufgelaufenen faulen Kredite inzwischen ernsthaft einen dominoartigen Zusammenbruch des Finanzsystems mit unabsehbaren Folgen.¹¹⁸ Vor diesem Hintergrund wurden 1998 zwei Gesetze¹¹⁹ verabschiedet, die einen Hand-

¹¹⁴ Angaben nach: The Japan Times, 23.12.1999, S. 1.

¹¹⁵ Angaben nach: The Japan Times, 26.11.1999, S.1.

¹¹⁶ Vgl. Asahi Shimbun, 21.2.1995:1).

¹¹⁷ Vgl. Edward J. Lincoln: Japans, a.a.O., S. 62.

¹¹⁸ Eine Aufstellung fuer die City-Banken gibt: JETRO: Nippon 1999. Business Facts and Figures, Tokyo 1999, S. 101.

lungsrahmen schaffen sollten, innerhalb dessen Bankversagen so behandelt werden kann, daß die negativen Auswirkungen und Bedrohungen für die Stabilität des Finanzsystems minimiert werden. Ausdrücklich wurden Kapitalinjektionen zugelassen, um ein stark reduziertes Grundkapital wieder aufzustocken.

Das Verfahren sieht die zeitweise Nationalisierung eines bankrotten Finanzinstituts vor, um Funktions- und Zahlungsfähigkeiten zu erhalten und damit Schockwellen zu vermeiden. Die Bank existiert faktisch weiter, ist gegenüber Gläubigern und Partnern durch öffentliche Garantie und Kapitalzufuhr (Deposit Insurance Corporation/DIC: Gesamtvolumen 25 Billionen Yen) weiter glaubwürdig. Das betroffene Finanzinstitut muß Konsolidierungspläne erarbeiten, die evaluiert und hinsichtlich der Ausführung überwacht werden. Das Staatsunternehmen Resolution and Collection Cooperation (RCC), eine hundertprozentige Tochter der staatlichen Deposit Insurance Corporation, kauft faule Kredite von den schwachen aber auch von den gesunden Banken auf, um deren Geschäftsfähigkeit und damit Spielräume wie Bereitschaft zur erneuten Kreditvergabe zu steigern. Möglich sind auch Finanzspritzen (bei entsprechender Transparenz und Kooperationsbereitschaft) für Banken mit erheblichen Schuldendensproblemen. Bislang wurde eine Bank nationalisiert (Long Term Credit Bank), 15 City-Banken erhalten Unterstützung. Der aktuelle Finanzbedarf liegt bei 7,5 Billionen Yen (Kapitalverluste durch Aktienwertverfall: 2,7 Billionen Yen, nicht zurückgezahlte "non-performing" Kredite: 9,0 Billionen Yen, davon sind 70% abzuschreiben). Betroffen von der Bankenkrise sind 143.000 Angestellte (1999), deren Zahl bis 2003 auf 123.000 reduziert werden soll.¹²⁰ Japanische Banken beschäftigen, vergleichsweise gemessen an Zahl und Volumen ihrer Transaktionen, etwa 5 mal so viele Angestellte wie amerikanische Banken.¹²¹

Deregulierung

Motiviert wurden die Deregulierungspläne seit den 1980er Jahren durch einen Problemstau, den die bisherigen wirtschaftspolitischen Verfahren verursacht hatten. Zunächst zeitigten die direkten Interventionen, mit denen speziell das MITI seine branchenspezifischen Zukunftsszenarien und Strukturanpassungen in einer immer komplexer werdenden Wirtschaft durchsetzen wollte, zunehmend suboptimale bis kontraproduktive Ergebnisse. Demgegenüber wuchsen die Selbststeuerungspotentiale und damit auch der Selbstbehauptungswille vieler Unternehmen, deren Erfolge in den letzten zwei Jahrzehnten nicht selten durch Strategien realisiert wurden, die neben oder gar gegen bürokratische Visionen und Instrumente abliefen.¹²² Gleichzeitig wurde zuerst in der LDP, spätestens nach 1993 auch in den anderen Parteien der Wille stärker, die "Politik zu politisieren", also die "überpolitische" Attitüde der Bürokratie zu brechen. Damit stand die Regierungsbürokratie unter doppeltem Druck.

Die politische Vorgabe für die Deregulierung unter der Mitte-Links-Koalitionsziele Hosokawa, Hata und Murayama in den frühen 1990er Jahren zielte darauf ab, die Effizienz staatlicher Wirtschaftspolitik wiederherzustellen, die Regulierungspotentiale des Marktes zu stärken, den Primat der Politik durchzusetzen und die Konsumenteninteressen gegenüber staatlich geförderten Quasi-

¹¹⁹ Gesetz über ausserordentliche Massnahmen zur Rekonstruktion der Funktionen des Finanzsystems; Gesetz zur frühzeitigen Wiederherstellung der finanziellen Funktionsfähigkeit.

¹²⁰ Vergl. Hiroshi Nakaso: Recent Banking Sector Reforms in Japan, in: Economic Policy Review, Vol.5, No.2, July 1999, S. 1-7

¹²¹ Angabe nach Peter F. Tucker, a.a.O., S. 6.

¹²² Siehe Arne Holzhausen & Sung-Jo Park: Lean Industry, a.a.O., S. 40/41).

Kartellen zu schützen. Der Deregulierungsansatz hatte eine vertikale und eine horizontale Dimension: Reduktion der staatlichen Interventionen in der Wirtschaft und Vergrößerung der Regelungskompetenzen und Finanzressourcen für die Präfekturen und Kommunen gegenüber der Zentralregierung.¹²³

Die Richtlinien zur horizontalen Deregulierung sahen vor, staatliche Wirtschaftsinterventionen (mit Ausnahme Energie und Verkehr) "im Prinzip" völlig abzuschaffen. Gefordert wurde ein schnellstmöglicher Abbau der Restriktionen für den Import und den Marktzugang. Beschleunigt werden sollte die Deregulierung im Banken-, Wertpapier- und Versicherungswesen. Als Instrumente der Deregulierung wurden die strikte Anwendung Antimonopolgesetz und die Erarbeitung eines umfassenden Verbraucherschutzsystems genannt. Eine Arbeitsgruppe beim Premierminister sollte ein kurzfristiges Deregulierungspaket vorbereiten und einen Fünfjahresplan zur Deregulierung ausarbeiten sowie dessen Realisierung überwachen. Konkret wurden 500 Regulierungsmaßnahmen genannt, die abzubauen seien.¹²⁴ Während dieses komplexe und damit politisch wenig handhabbare Programm horizontaler Deregulierung in der Folgezeit langsam zermahlen wurde, konnte 1995 zumindestens ein Gesetz zur Verwaltungsdezentralisierung verabschiedet werden. Dadurch wurden Genehmigungs- und Meldeverfahren sowie andere bislang von der Zentralregierung wahrgenommene Aufgaben auf die Gebietskörperschaften übertragen, die zu diesem Zweck entsprechende Finanzmittel und Stellen erhielten.¹²⁵

Das Deregulierungskonzept der neoliberalen Regierung Hashimoto offenbarte hinsichtlich der Bereiche erhebliche Schnittmengen mit dem Ansatz der vorhergegangenen Mitte-Links Regierung. Die unterschiedliche Stoßrichtung offenbarte sich am klarsten dort, wo das Bild vom Gesellschaftsvertrag gegen die Zwänge globaler Wettbewerbsfähigkeit steht, speziell gegenüber den strukturschwachen Zweigen und den Arbeitsbeziehungen.¹²⁶

Im Zusammenhang mit der Asienkrise ist die Deregulierungsproblematik erneut in die Diskussion geraten. Wahrscheinlich ist es wichtig, zwischen *Deregulierung* und *Intervention* zu unterscheiden. Der Markt muss nach Regeln funktionieren, sonst kann er seine Allokations- und Evaluationsfunktionen nicht erfüllen. Nur dann, wenn die Regeln in den Wettbewerb verfälschend eingreifen (intervenieren), also die Allokations- und Evaluierungsfunktionen beeinträchtigen oder gänzlich aufheben, ist eine Entregelung im Sinne einer Liquidation eben dieser wettbewerbsverfälschenden Interventionen notwendig. Gerade das Beispiel Japan zeigt, welche Potentiale ein Interventionsabbau zur Stimulierung des Wettbewerbs freisetzen kann. Jüngstes Beispiel ist der Versicherungssektor, wo innerhalb kurzer Zeit durch Aufhebung von Preiskartellen und Produktbeschränkungen mehr Wettbewerb hinsichtlich Preisen, Produkte und Dienstleistungen möglich wurde.¹²⁷

Demgegenüber ist immer dann größte Vorsicht angesagt, wenn eine Entregelung die Marktordnung selbst bedrohen kann, weil sie oligopolistischen Akteuren eindeutige Vorteile verschafft oder die Marktfunktionen einem deformierenden Außendruck (etwa chaotischer Kapitalströme und Wechselkurse) aussetzt. Es lohnt sich bei allen "Liberalisierungen", nach den treibenden Interessen und den ordnungspolitischen Auswirkungen zu fragen. Liberalisierung darf auch im Sinne der klassi-

¹²³ Vgl. The Japan Times, 20.1.1995, S.11.

¹²⁴ Vgl. Asahi Evening News, 9.11.1993, S. 1; 12.

¹²⁵ Vgl. Asahi Shimbun, 21.2.1995, S.1.

¹²⁶ Siehe Hideo Otake: Developments, a.a.O., S. 384 ff

¹²⁷ Vgl. Edward J. Lincoln: Japans, a.a.O., S. 62;

schen Liberalen eben nicht als Legitimation für einen egoistisch motivierten Ordnungsbruch auf Kosten anderer mißbraucht werden. Der Ruf nach deregulierten Kapitalströmen beispielsweise kommt zum einen aus der Ideologie des unbegrenzter Freihandels und zum anderen aus gut organisierten Interessen des Wall Street – Treasury Complex, der als Monopolist (oder weitaus stärkster Akteur einer kleinen Oligopolistengruppe) eine marktbeherrschende Stellung einnimmt.¹²⁸ Bedenkenswert ist auch Paul Krugman's Hinweis, man habe die Lehren der Großen Depression vergessen und dereguliert, so daß der gute alte freie Markt-Kapitalismus zurückkam. Möchte man seine Vorteile nutzen, müsse man auch seine Nachteile in Kauf nehmen.¹²⁹

3.4. Arbeitsbeziehungen

Es fällt schwer, die japanischen Arbeitsbeziehungen in einen paradigmatischen Rahmen zu setzen. Zweifellos haben sich in der Nachkriegszeit fordistische Züge herausgebildet: eine starke Schicht organisierter Industriearbeiter, zunehmender Wohlstand in einer homogenen Mittelklassengesellschaft, Ausweitung der öffentlichen Systeme sozialer Sicherheit, Vollbeschäftigung und Urbanität, wachsende Partizipation. Demgegenüber passen die Phänomene der "Betriebsgemeinschaft" mit ihren paternalistisch geprägten gegenseitigen Verpflichtungsverhältnissen kaum ins fordistische Bild. Diese Spezifika bestimmten zwar die westliche Wahrnehmung und prägten zweifellos die sozialpsychologische Atmosphäre der japanischen Arbeitswelt, erfassen jedoch nur einen Bruchteil der Beschäftigten. Der große sekundäre Arbeitsmarkt wiederum bot von jeher ein umfangreiches Reservoir für nichtreguläre bzw. deregulierte Arbeitsverhältnisse, die mit dem neoliberalen Ordnungsmuster durchaus kompatibel sind.

Nachdem die 1980er Jahre eher von Kontinuität in den Arbeitsbeziehungen geprägt waren, verstärkte sich nach dem Ausbruch der Heisei-Depression der Druck nach einer neoliberalen Neuformulierung der Spielregeln ganz erheblich. Die exportabhängigen Großunternehmen reagierten auf die verschlechterten internationalen Wettbewerbsbedingungen zur Mitte der 90er Jahre (Wechselkursrate Yen=US\$ kletterte im April 1995 auf 79 zu 1) mit:

- Personalreduzierungen durch drastisch verminderte Neueinstellungen und "freiwillige" Vorruhestandsregelungen (einschließlich einer Ausdünnung der Managementebene);¹³⁰
- Dämpfung/Senkung der Eingangslöhne (und damit der gesamten Lohnprogression) und verstärkte Nutzung nichtregulärer Arbeitsverhältnisse;
- Preisdruck auf die Zulieferer und Verlagerung der Zuliefernetze in Billiglohnländer Ost/Südostasiens.¹³¹

Ein Strategiepapier des Nikkeiren (Japanische Föderation der Unternehmerverbände) mit dem Titel *Japanisches Management in einer neuen Ära: Herausforderungen und Antworten* (1995) fordert eine durchgreifende Flexibilisierung der Arbeit und wesentlich mehr Elastizität hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse. Das Papier unterscheidet 3 Funktionstypen: (1) *Anwender langfristig*

¹²⁸ Vgl. Jagdish Bhagwati: The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars, Foreign Affairs, Vol. 77, No. 3, May/June 1998, S. 7-12

¹²⁹ Paul Krugman: The Return of Depression Economics, Foreign Affairs, Vol. 78, No. 1, January/February 1999, S. 71

¹³⁰ Zwischen 1992 und 1994 wurden etwa 230.000 Stellen im Management liquidiert, siehe: Management and Coordination Agency, Annual Report of the Labor Force Survey 1994.

¹³¹ Vgl. Kazumichi Goka: Kisei kanwa to koyo shitsugyo mondai (Deregulierung und Beschäftigung), in: Y. Tokita & M. Miyoshi (Hsg.): Kisei kanwa to rodo seikatsu (Deregulierung und Erwerbsarbeit), Kyoto 1997, S. 29.

akkumulierter komplexer Fähigkeiten; (2) *Anwender hochspezialisierter professioneller Fähigkeiten* und den (3) *Beschäftigungsflexiblen Typ*. Vorgeschlagen wird, unbefristete Beschäftigungsverhältnisse faktisch nur noch für den ersten Typus (Generalisten aller Stufen plus Management, die den sozialen Kern der Belegschaft ausmachen) anzustreben. Demgegenüber mag der zweite Typus zwar (außerordentlich) hohe leistungsorientierte Einkommen, aber keine unbefristeten Stellen mehr erhalten. Der dritte Typus kann die Form von befristeten Arbeitsverhältnisse im unteren Lohnbereich, aber auch von Teilzeit- oder Leiharbeit annehmen. Eine Befragung von 485 Unternehmen im Jahr 1996 ergab, daß eine deutlich Mehrheit bereits in einem Zeitraum von 3 bis 5 Jahren eine Reduzierung der unbefristeten Stellen um mindestens 10% anstrebt.¹³²

Das *Arbeitsvermittlungsgesetz* von 1986 legalisierte das Geschäft von Leiharbeitsfirmen, was bis dahin unter dem *Gesetz zur Sicherung der Beschäftigung* verboten war. Das Gesetz wurde 1996 durch eine Ausweitung der erlaubten Geschäftsfelder, Qualifikationen und Tätigkeitsbereiche novelliert. Bereits 1994 war die Leiharbeit durch eine Novelle des *Gesetzes zur Stabilisierung der Beschäftigung Älterer* auf die Gruppe der (Vor-) Ruheständler ausgeweitet worden.

Die Richtlinien für part-time (Arbeitsministerium) von 1984 und 1989 wurden 1993 durch ein *Teilzeitbeschäftigungsgesetz* ersetzt. Das Gesetz sieht zwingend vor, diese Beschäftigungsverhältnisse und die konkreten Arbeitsbedingungen schriftlich zu fixieren sowie bezahlten Urlaub, Erziehungszeiten und Arbeitszeitbegrenzungen (für Frauen) zu gewähren. Eine rechtliche Gleichstellung mit regulären Arbeitsverhältnissen erfolgte jedoch nicht. Angesichts eines erheblichen Anteils von "ganztägigen" Teilzeitbeschäftigungen (full-time part-timers) ist dies besonders problematisch, da ganz offenkundig reguläre durch deutlich schlechter vergütete und weniger abgesicherte nichtreguläre Arbeit ersetzt wird und sich die Unternehmen aus ihren materiellen Verpflichtungen stehlen, wofür auch der Begriff "parasitäre Personalpolitik" steht.¹³³ Nach einer Untersuchung aus dem Jahr 1996 arbeiteten 4% der "part timer" mehr als 49 Stunden und 27% immerhin zwischen 35 und 49 Stunden pro Woche.¹³⁴ In einer Umfrage aus dem Jahr 1995 gab mehr als die Hälfte der Firmen als Hauptgrund für die Anstellung von Teilzeitbeschäftigten an, vor allem Personalkosten sparen zu wollen, während Flexibilität im Hinblick auf veränderliche Auftragslagen als zweitwichtigstes Motiv deutlich seltener genannt wurde.¹³⁵

Das *Gesetz über Arbeitsstandards* begrenzt zwar Tages- und Wochenarbeitszeiten, läßt allerdings Ausnahmeregelungen zu, wenn sich beide Tarifpartner darüber verständigen (Art. 36). In der Praxis sind unbezahlte Überstunden "im Interesse der Firma" – die auch nicht abgebummelt werden können – extrem weit verbreitet (insofern ist auch das Argument einer erheblichen verdeckten innerbetrieblichen Unterbeschäftigung mit Vorsicht zu genießen). Unter dem Arbeitsstandardgesetz hat sich allerdings auch eine Rechtspraxis durchgesetzt, nach der befristete Arbeitsverhältnisse auf den Zeitraum von einem Jahr begrenzt sind. Jede vertragliche Verlängerung gilt unabhängig vom formalen Charakter des Vertrags als unbefristet. Diese Regelung schränkte bislang die unternehmerischen Flexibilisierungsstrategien ein. Der Nikkeiren schlug daher vor, befristete Arbeitsverhältnisse

¹³² Vgl. Kazumichi Goka: *Kisei kanwa*, a.a.O., S. 32/33.

¹³³ Vgl. Kazumichi Goka: *Kisei kanwa to koyo shitsugyo mondai* (Deregulierung und Beschäftigung), in: Y. Tokita & M. Miyoshi (Hsg.): *Kisei kanwa to rodo seikatsu* (Deregulierung und Erwerbsarbeit), Kyoto 1997, S. 27 ff.

¹³⁴ Management Coordination Agency: *Special Report of the Labor Force Survey*, Tokyo, February 1996.

¹³⁵ *Nihon Keizai Shimbun*, 10.7.1996.

von bis zu 5 Jahren zuzulassen und auch die Probezeit vor einer lebenslangen Anstellung auf einen solchen Zeitraum auszudehnen.¹³⁶

3.5. Soziale Sicherungssysteme

Die wahrscheinlich größte und in Japan am meisten diskutierte Herausforderung für das soziale Sicherungssystem ergibt sich aus dem rapiden demographischen Wandel. Die japanische Gesellschaft altert in einem außergewöhnlich schnellen Tempo. Noch 1950 lag der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen bei lediglich 5% und damit weit unter dem OECD-Durchschnitt (Deutschland 9%, USA 8%). Bereits 1985 hatte sich der Anteil dieser Altersgruppe auf 10% verdoppelt, 1995 waren 14% erreicht. Die Bevölkerungsprognose geht davon aus, daß der Altenanteil im Jahr 2010 auf 20% steigt und im Jahr 2020 etwa 24% betragen wird (Deutschland 22%, USA 16%). Damit wandelt sich Japan innerhalb einer Generation vom jüngsten zum ältesten Industriestaat. 1950 war jeder zwanzigste Japaner ein Rentner, 2020 wird es jeder vierte sein. Langzeitberechnungen bis 2090 lassen den Altenanteil in der Minimalvariante auf dem Niveau von 2020 stagnieren und in der Maximalvariante nochmals auf 32% ansteigen.¹³⁷ Für diese rapide Alterung sind im wesentlichen zwei Faktoren verantwortlich zu machen. Zum ersten stieg die Lebenserwartung kräftig an. Im Jahr 1947 lag die mittlere Lebenserwartung für Männer bei 50 und für Frauen bei 54 Jahren. 1993 hatte sie entsprechend 83 und 77 Jahre erreicht (Deutschland: 79/73).¹³⁸ Zum zweiten hat sich die Geburtenrate drastisch vermindert: von 4,5 (1947) über 2,2 (1960) auf 1,3 (1998).¹³⁹

Der demographische Wandel bedrohen das bestehende Sozialsystem existentiell:

- In der Gesundheitsversorgung liegen die pro-Kopf-Kosten für die Älteren fünf Mal so hoch wie für den Rest der Bevölkerung.¹⁴⁰ Selbst wenn die jeweiligen Kosten von 1991 konstant blieben, würden allein die jährlichen Mehraufwendungen entsprechend der Bevölkerungsprognose im Jahr 2000 etwa 10,6 Bill. Yen (151 Md. DM), im Jahr 2005 etwa 12,6 Bill. Yen (180 Md. DM) und im Jahr 2010 etwa 16,1 Bill. Yen (231 Md. DM) betragen.¹⁴¹
- In der Rentenversicherung tragen zur Zeit 6,5 Beitragszahler die Kosten eines Rentners. Im Jahre 2015 wären es nur noch 2,2 Beitragszahler. Wenn das gegenwärtige Leistungsniveau der Rentenkassen beibehalten werden soll, müßten die Beitragssätze bis zum Jahr 2020 auf 26% (Pension ab 65 Jahre) oder gar 32% (Pension ab 60 Jahre) des Bruttoverdienstes angehoben werden.¹⁴²
- Mit jedem Prozentpunkt, in dem der Rentneranteil steigt, verliert der Fiskus nach der gegenwärtigen Regelung entsprechende Steuereinnahmen. Damit geraten auch die staatlichen Zuwendungen zu den verschiedenen Versicherungssystemen unter Druck, ganz abgesehen von der Verminderung der allgemeinen sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten.

¹³⁶ Dies gehörte zu einem Forderungskatalog unter dem Namen: "Vorschlag zur Aufhebung und Entspannung staatlicher Regulierung", den der Nikkeiren im Juni 1996 unterbreitete.

¹³⁷ Angaben nach: Bentelspacher, C. & Minai, K. (Hrsg.): Ageing, a.a.O., S. 2; Rodatz, P.: Die drei Pfeiler der japanischen Altersvorsorge, in: Japaninfo, 14. Jg., 8.11.1993, S. 6; OECD Economic Surveys (Ifd.), OECD Health Data (Ifd.).

¹³⁸ Angaben nach: OECD Health Data, 1995, OECD; Bentelspacher, C. & Minai, K. (Hrsg.): Ageing, a.a.O., S. 3.

¹³⁹ Angaben nach: Nihon Tokei geppo, Ifd.

¹⁴⁰ Vgl. Watanabe, Y.: Japan, a.a.O., S. 210.

¹⁴¹ Eigene Berechnungen nach FN 93.

¹⁴² Angaben nach Rodatz, P.: Die drei Pfeiler, a.a.O., S. 6.

Seit 1991 überschreitet das Wachstum der Sozialausgaben die Zuwachsraten des Nationaleinkommens, im Finanzjahr 1995¹⁴³ wurde ein Sozialkostenanteil am Nationaleinkommen von 51% erreicht, der Gesundheitskostenanteil stieg auf 7,2%. Mehr als 30% der Gesundheitskosten fielen auf das Versicherungssystem für Alte. Nach einer Prognose des Ministeriums für Gesundheit und Soziales werden die Ausgaben im Gesundheitswesen bis zum Jahr 2025 auf 19% des Nationaleinkommens steigen.¹⁴⁴

Bedrohlich verschlechtert hat sich die Finanzlage der Sozialversicherer. Die Krankenkassen für Beschäftigte gerieten erstmals 1994 in die roten Zahlen. Bis heute ist das Defizit auf etwa 542 Md. Yen (8,6 Md. DM) angestiegen, im Jahr 2001 wird es bis auf 1,05 Bill. Yen (16,7 Md. DM) angewachsen sein. Zu diesem Zeitpunkt wird das Versicherungssystem für Alte, gegenwärtig mit 1,7 Bill. Yen (26,9 Md. DM) in der Kreide, bei einem Minus von 2,1 Bill. Yen (33,3 Md. DM) angelangt sein.¹⁴⁵ Dramatisch stellt sich naturgemäß auch die finanzielle Situation der Rentenversicherer dar. Nach einer offiziellen Schätzung des Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt aus dem Jahr 1994 müssen die Beiträge alle 5 Jahre um 2,5% angehoben werden, um das gegenwärtige System funktionsfähig zu erhalten. Damit würde die Belastung bis zum Jahr 2025 auf 30% der Einkommen steigen. Da sich jedoch Geburtraten und Finanzsituation der Versicherer noch schneller verschlechtert haben, als 1994 angenommen, sind selbst diese Berechnungen fragwürdig geworden.¹⁴⁶

Abgesehen von den Finanzierungsproblemen, aber durchaus in Reaktion auf die demographische Entwicklung und die daraus erwachsenden Lasten für die Gesellschaft, ist im öffentlichen Bewußtsein eine Tendenz zu Tage getreten, den Generationenvertrag grundsätzlich in Frage zu stellen. Alarmisten verweisen auf einen für ostasiatische Gesellschaften geradezu schockierenden Wandel der Einstellung zum alternden Menschen. Im traditionellen Verständnis wurde Alter mit Weisheit, Würde und Respekt gleichgesetzt. Heute steht es eher für Verfall, Senilität und Kosten.¹⁴⁷ Insofern geht es in der "Frage um die alternde Gesellschaft" (*koreika shakai mondai*), die in der öffentlichen Debatte eine zentrale Stellung einnimmt, nicht nur um den gesellschaftlichen Umgang mit dem wachsenden Bevölkerungsteil im Pensionsalter oder um die Finanzierung der sozialen Altersfürsorge und Altersvorsorge. Vielmehr scheint "*koreika*" das Etikett für einen großen Problemkomplex zu sein, der sich aus dem gesellschaftlichen Wandel im postindustriellen Japan ergibt. Prominenter Teil dieser Problemlage ist die Frage, was künftig soziale Sicherung bedeutet, auf welchen institutionellen Pfeilern sie gegründet sein muß und wie sie finanziert werden kann.¹⁴⁸

Parteilpolitische Positionen

Analysiert man die Sozialdebatte auf der politischen Ebene, so muß zunächst auf eine gemeinsame Plattform hingewiesen werden, von der alle wichtigen Akteure ausgehen und die sich von der deutschen Ausgangslage unterscheidet. Konzeptioneller Ansatz ist nicht der **Sozialstaat**, sondern die **Wohlfahrtsgesellschaft**. Es geht, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven, keiner der größeren Parteien oder politischen Allianzen darum, nun doch noch eine komplette Verstaatlichung der Sozi-

¹⁴³ Ein Finanzjahr reicht in Japan vom 1. April bis zum 31. März des folgenden Kalenderjahres.

¹⁴⁴ Angaben nach: Nihon Keizai Simbun, 10.5.1996; 8.5.1996.

¹⁴⁵ Angaben nach: Keidanren: Proposals for the Restructuring of Japan, March 1997, S. 28.

¹⁴⁶ Angaben nach: Keidanren: Proposals, a.a.O., S. 35.

¹⁴⁷ Vgl. Tsuji, Y.: Continuities and Change in the Conception of Old Age in Japan, in: Susanne Formanek & Sepp Linhart (ed.): Aging in Asia. Concepts and Experiences in Past and Present, Wien 1997, S. 204.

¹⁴⁸ Siehe hierzu: Thränhardt, A.M.: Sozialstaat als Sparmodell, a.a.O., S. 73-75.

alsysteme zu bewerkstelligen. Soziale Sicherung wird als eine komplexe Aufgabe angesehen, an der sich alle gesellschaftlichen Institutionen gleichermaßen beteiligen müssen.

Dem sozialdemokratischen Spektrum, gegenwärtig in Form der arg geschrumpften Sozialdemokratischen Partei (SDP/*Shakaito*) noch erkennbar präsent, ansonsten als vormalige SDP-Faktionen und ehemalige Partei des Demokratischen Sozialismus (*Minshato*) über den Umweg der Neuen Fortschrittspartei (*Shinshintō*) in der 1998 gegründeten Demokratischen Partei (*Minshuto*) sowie und einigen Kleinstparteien beheimatet, fehlt das historische Erfolgserlebnis der deutschen Entwicklung, den Staat über lange politische Kämpfe in eine umfassende soziale Verantwortung gezwungen zu haben. Aus ihrer geschichtlichen Erfahrung heraus mißtrauen und fürchten sie den starken und "großen" Staat, der in Japan oft genug als Repressionsinstrument gegen die politische Linke funktioniert hat. Soziale Sicherung wird eher als solidarische Gemeinschaftsaufgabe verstanden, die durch einen starken Einsatz der öffentlichen Hand auf kommunaler Ebene, durch wirtschaftsdemokratisch gelenkte betriebliche Sozialprogramme sowie durch gemeinsame Anstrengungen basisdemokratisch organisierter Bürger zu gewährleisten ist. Ausgangspunkt für Sozialreformen sollte die Rücksicht auf die Schwachen in der Gesellschaft sein.¹⁴⁹ An dieser Stelle treffen sich die Sozialdemokraten auch mit den parlamentarisch wiedererstarbten Kommunisten (KPJ).

Demgegenüber orientieren die Konservativen in der LDP sowie in den zahlreichen aus LDP-Absplitterungen hervorgegangenen Kleinstparteien und Allianzen auf die "Wohlfahrtsgesellschaft japanischer Prägung" (*Nihongata fukushi shakai*).¹⁵⁰ Dieses Konzept soll den Staat entlasten und überträgt die Hauptverantwortung wieder stärker den traditionellen Pfeilern der japanischen Gesellschaft: Familie, nachbarliche Gemeinschaft und ehrenamtliche Wohlfahrtspflege. Offenbar glauben die Konservativen daran, daß die Herausforderungen von "*koreika*" hinsichtlich der sozialen Absicherung und Gesundheitspflege alter Menschen angesichts der zu erwartenden Größenordnungen nur noch in der Familie finanziell und physisch auf befriedigendem Niveau zu bewältigen sind.

Das liberale Segment, konzeptionell wie parteipolitisch eng mit dem konservativen Mainstream verflochten, setzt verstärkt auf individuelle Daseinsvorsorge und die weitere Öffnung der sozialen Dienste für die Privatwirtschaft.¹⁵¹ Leitbild ist "eine Gesellschaft, in der jeder seinen Fähigkeiten entsprechend seine Arbeit findet, in der jeder das, was er selbst zu tun vermag, auch selber tut, in der die Menschen sich dort, wo die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen, gegenseitig helfen, in der dann, wenn auch das nicht genügt, der Staat hilft. Es ist eine Gesellschaft der Selbsthilfe, der wechselseitigen Hilfe und der öffentlichen Hilfe."¹⁵²

Reformansätze

Die parteipolitischen Debatten innerhalb und außerhalb des Parlaments sollten nicht darüber hinwegtäuschen, daß die größte Gestaltungsmacht nach wie vor bei der Ministerialbürokratie liegt. Die nun schon seit 1993 anhaltende Neuformierung der japanischen Parteienlandschaft, die sich bislang eher als fortgesetzte Fragmentierung und flüchtige Allianzbildung von faktionellen Kleingruppen

¹⁴⁹ Doi Takako von der SDP in der Aussprache zur Regierungserklärung von Ministerpräsident Hashimoto am 23.1.1997. Zitiert nach Asahi Shimbun, 24.1.1997, S. 2.

¹⁵⁰ Siehe Goodman, R. & Peng, I.: *The East Asian*, a.a.O., S. 208-212.

¹⁵¹ Bei Anna Maria Thränhardt wie bei den meisten anderen Autoren werden konservative und liberale Konzept als Einheit behandelt. Siehe Thränhardt, A.M.: *Sozialstaat*, a.a.O., S. 74/75; Leihardt, S.: 391 ff.

¹⁵² Ozawa Ichiro, damals NFP, in der Aussprache zur Regierungserklärung von Ministerpräsident Hashimoto am 23.1.1997. Zitiert nach Asahi Shimbun, 24.1.1997, S. 2.

entlang der verschiedensten Loyalitätslinien oder Interessenüberlappungen dargestellt hat und die selbst für erfahrene Beobachter kaum mehr überschaubar ist, absorbiert den weitaus größten Teil der politischen Aktivitäten. Unter diesen Bedingungen ist die Durchsetzungsfähigkeit der politischen Elite gegenüber der Ministerialbürokratie eher noch weiter gesunken.¹⁵³

Das Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt sowie die angeschlossenen Behörden haben mit der fortgesetzten Publikation von Analysen zu den kritischen Trends die Öffentlichkeit für die Problematik sensibilisiert und zugleich ihre Sichtweise injiziert. Zudem setzen sie eigenständige Reformvorschläge direkt in den politischen Raum (und nicht etwa als Zuarbeiter für die politischen Entscheidungsträger). Ebenfalls moderieren (und lenken) die Ministerialbürokraten über die regelmäßigen Abstimmungsrunden von Vertretern der Parteien, Gewerkschaften, Verbände und Forschungseinrichtungen den korporatistischen Interessenausgleich bezüglich der einzelnen Reformvorhaben. Letztlich fertigen sie die jeweiligen Gesetzesentwürfe an, mit denen die Regierung ins Parlament geht.¹⁵⁴

Aus konzeptioneller Sicht werden die bürokratischen Entwürfe von konservativ-liberalen Auffassungen dominiert, eine Folge der jahrzehntelangen Verflechtung mit LDP und Interessenverbänden der Wirtschaft im "Eisernen Dreieck".¹⁵⁵ Neben der Ausweitung der Patientenselbstbeteiligung bei der medizinischen Versorgung, der Reduzierung des Leistungsumfangs der Krankenversicherungen und der Anhebung des Pensionsalters orientieren die ministeriellen Vorschläge in den letzten Jahren verstärkt auf die Förderungen lokaler Organisationsformen gegenseitiger Hilfe, öffentlich gestützter ehrenamtlicher Wohlfahrtsarbeit, kommunal finanzierter Kreditlinien für soziale Notsituationen und örtliche Bürgerinitiativen.¹⁵⁶

Finanzausgleich: Die Vielzahl von Versicherungssystemen bringt je nach Reifegrad (Verhältnis von Leistungsempfängern und Beitragszahlern) sowie Solvenz der Träger (Großunternehmen, Kleinbetriebe, Staat) erhebliche Ungerechtigkeiten hinsichtlich der jeweiligen Beitragssätze und Leistungsparameter mit sich. Seit Mitte der 80er Jahre wurden daher mehrere finanzielle Ausgleichssysteme gesetzlich installiert. Die Mittel fließen insbesondere von den Kranken- und Rentenkassen der Großunternehmen in die staatlich getragenen Versicherungen für die weniger privilegierten Beschäftigten und Selbständigen sowie von allen Krankenkassen hin zum Versicherungssystem für Ältere (siehe 2.1. und 2.2.). Damit wird auf der Ebene der Versicherungsträger ein Solidarsystem installiert, das die wirtschaftlich potenten Großunternehmen stärker in die Pflicht nimmt und soziale Ausgewogenheit sichern soll.¹⁵⁷ Der Finanzausgleich wird künftig noch breiter institutionalisiert und detaillierter geregelt werden müssen. Dennoch bleibt die Frage, ob nicht doch noch erhebliche stärkere Zuschüsse aus dem Staatsbudget notwendig werden, um die Kassen vor dem finanziellen Kollaps zu bewahren.

Reform der Krankenkassen: 1996 hatte der Expertenrat für Krankenkassen dem Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt einen Reformplan vorgelegt, wonach die Kostenbeteiligung und Zuzahlung der Versicherten für Leistungen und Medikamente angehoben werden sollte. Auf dieser Grundlage erfolgte dann auch die gesetzliche Reform der Krankenkassen, wie sie 1997 vom Parla-

¹⁵³ Ausführlich hierzu Wallraf, W.: Japan, a.a.O., S. 265-69.

¹⁵⁴ Siehe unter anderem Goodman, R. & Peng, I.: The East Asian, a.a.O., S. 212-4.

¹⁵⁵ Vgl. Wallraf, W.: Das politische Leben in Japan, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1993, Nr. 10, S. 1069-1079.

¹⁵⁶ Siehe hierzu Ichikawa, K.: Trends of Non-Profit Organisation in the Japanese Welfare State, London 1994.

¹⁵⁷ Siehe Thränhardt, A.M.: Sozialstaat, a.a.O., S. 83.

ment verabschiedet wurde. Obwohl damit für die Versicherten eine Kostensteigerung um das 2,5-fache eintrat, reichen diese Maßnahmen nach Meinung vieler Experten nicht aus, um die Krankenkassen nachhaltig zu stabilisieren. Der Reformdruck bleibt bestehen, die Debatte um neue Lösungen setzt sich fort.

Vorgeschlagen wird unter anderem:

- die Krankenversicherung für Ältere auf Einkommensschwache zu begrenzen und solvente Pensionäre mit entsprechend hohen Beiträgen wieder in die normalen Kassen zu integrieren;
- die Beitragssätze in der Krankenversicherung für Ältere einer stärkeren Einkommensprogression zu unterziehen;
- die Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung für Ältere von einem Festbetrag auf einen Kostenanteil umzustellen;
- die Verschreibungspraxis für Medikamente durch Standardlisten kostendämpfend zu effektivieren;
- den Wettbewerb für Anbieter im Gesundheitswesen zu liberalisieren und den ordnungspolitischen Rahmen für Deregulierung und Transparenz der Angebote in diesem Bereich zu schaffen.¹⁵⁸

Pflegeversicherung: Das Gesetz zur Pflegeversicherung wurde 1997 verabschiedet. Das Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt rechnet für das Jahr 2000 mit knapp 3 Mill. (älteren) Pflegebedürftigen, die Kosten in Höhe von 4,8 Bill Yen (69 Md. DM) verursachen werden.¹⁵⁹ Ob die gesetzlich beschlossene Finanzierung ausreichen wird, um längerfristig die Kosten abzudecken, ist umstritten.¹⁶⁰ Auch hier wird daher vorgeschlagen, die Selbstbeteiligung als Rate zu fixieren. Zudem sind verschiedene Konzepte einer integrierten Vorsorgung entwickelt worden. Zum einen könnten Kranken-, Renten und Pflegeversicherung für die Altersgruppe der Pensionäre zusammengefaßt werden. Ein anderer Vorschlag beihaltet ein staatlich gestütztes System, das Versorgung und Pflege durch öffentliche Einrichtungen, private Dienste, ehrenamtliche Helfer und Familien je nach konkretem Bedarf und vorhandenen Möglichkeiten kombiniert.¹⁶¹

Rentenreform: Die einkommensabhängige Zusatzrente für Beschäftigte wird durch gesetzlich geregelte Rentenfonds finanziert, die von den verschiedenen Branchen oder auch einzelnen Großunternehmen gebildet werden. Bei der Rentenreform war man 1986 von einer durchschnittlichen Dividende von 5,5% ausgegangen. Diese Ausschüttung konnte jedoch seit 1992 nicht mehr erreicht werden (1996: 2,5%), wodurch viele Rentenfonds tief in die roten Zahlen sackten. Daher veröffentlichte das Ministerium für Gesundheit und Wohlfahrt 1996 einen Revisionsvorschlag, mit dem die Rentenkassen stabilisiert werden sollten. Kern des Vorschlags ist, die Höhe der Zusatzrente entsprechend den Renditen aus den Rentenfonds floaten zu lassen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer könnten sich demnach darauf verständigen, entweder dem Unternehmen erhöhte Zuzahlungen zum Rentenfonds abzuverlangen oder bei mangelnder Ertragslage die Zusatzrenten zu senken. Zugleich soll ein Finanzausgleich über den Dachverband der Rentenfonds sicherstellen, daß größere Leistungssenkungen vermieden werden. Kritiker befürchten jedoch eine Zweiklassengesellschaft bei den Zusatzrenten, da vor allem große börsennotierte Unternehmen wahrscheinlich eher ihre Zuzah-

¹⁵⁸ Vgl. Keidanren: Proposals, a.a.O., S. 30-31; Asahi Shimbun, 25.11.1996, S. 5.

¹⁵⁹ Vgl. Yomiuri Shimbun, 21.12.1995, S. 3.

¹⁶⁰ Siehe Japan. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, August 1996, S. 356.

¹⁶¹ Vgl. Hotta, T.: The Aged Society and Volunteers, in: Reference Reading Series 26, a.a.O., S. 54-59.

lungen erhöhen können (und mit Rücksicht auf die Aktienkurse auch müssen), während die in Branchenfonds versammelten kleinen und mittleren Betriebe auf Rentenkürzungen optieren dürften.¹⁶²

Zugleich gehen die Diskussionen um eine grundsätzliche Reform der Altersrenten weiter. Nach einer Berechnung der Ministeriums für Gesundheit und Wohlfahrt würde die Abgabenbelastung der Bürger (Steuern und Sozialbeiträge im Verhältnis zum Nationaleinkommen) bei einer Fortsetzung der bisherigen Regelungen von 37% (1994) auf 56% im Jahr 2025 steigen.¹⁶³ In einem 1997 veröffentlichten Gutachten des MGW-Expertenrates zur Rentenreform wird vorgeschlagen, die Pensionsbezüge auch nach dem 65. Lebensjahr anteilig-progressiv um die Summe etwaiger Zuverdienste zu kürzen, die Altersrenten nicht mehr an die Gehaltssteigerungen sondern nur noch an die Inflationsrate anzugleichen sowie auch Teilzeitbeschäftigte aus bislang nicht versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen in die Rentenversicherung einzubeziehen.¹⁶⁴

Der Unternehmervverband Keidanren spricht sich dafür aus, die Besteuerung von betrieblichen Pensionsfonds abzuschaffen, deren Geschäftsbedingungen zu deregulieren sowie die Auszahlungen der Pensionsansprüche zu flexibilisieren und zeitlich zu begrenzen.¹⁶⁵ Einzelne Politiker, aber auch Experten glauben zudem, daß angesichts des allgemeinen Gesundheitszustands der japanischen Bevölkerung auch eine nochmalige Anhebung des Pensionsalters auf 70 Jahre sozial durchaus gerechtfertigt sein könnte, wodurch sich die Pensionlasten halbieren würden.¹⁶⁶ Seit einiger Zeit ist auch im Gespräch, über der Basisrente eine steuerbegünstigte kapitalbildende Altersrente nach dem Beispiel des amerikanischen 401(k)[Inter Revenue Code] Systems oder des Central Provident Fund in Singapur zu plazieren, deren Höhe sich aus der akkumulierten Summe der Einzahlungen sowie deren Verzinsung richtet ("A Heaven for Hedge Fonds") und deren Entnahmeform nach der Erreichung eines bestimmten Alters oder des Eintritts bestimmter Umstände (Krankheit, Arbeitslosigkeit) flexibel gehandhabt werden kann.¹⁶⁷

In die für 1999 angestrebte Novellierung des Altersrentensystems ist das MGW mit zwei komplementären Vorschlägen gegangen: Erstens soll der Anteil der Staatsquote bei der Finanzierung des Fonds für die Basisrente von einem Drittel auf die Hälfte angehoben werden. Die Mittel sollen aus einer Anhebung der "Verbrauchersteuer" (MWst) gewonnen werden, wodurch sich die steuerfinanzierte Komponente der Altersrente weiter vergrößert. Zugleich sind verschiedene Modelle von Beitragssätzen und entsprechenden Auszahlungsformeln ausgearbeitet worden. Soll das gegenwärtige Rentenniveau (1999 im Durchschnitt 231.000 Yen) beibehalten werden, müßten die Beitragssätze von derzeit 17,35% bis 2025 auf 34,4% anwachsen. Bei der Variante mit der niedrigsten Beitragsbelastung (20%) niedrigsten würde demgegenüber das Auszahlungsniveau auf 139.000 Yen sinken, was nahezu einer Halbierung gleichkommt.¹⁶⁸

Wohlfahrtssteuer: Es war der unkonventionelle Ministerpräsident Hosokawa, der Anfang 1994 eine "Wohlfahrtssteuer" in Form einer 7-prozentigen Mehrwertsteuer vorschlug. Da er seine Idee nicht zuvor in den ministeriell moderierten korporatistischen Interessenabgleich eingegeben hatte,

¹⁶² Vgl. Asahi Shimbun, 18.5.1996, S. 1; S. 2.

¹⁶³ Vgl. Asahi Shimbun, 11.9.1997, S. 2.

¹⁶⁴ Vgl. Asahi Shimbun, 1.11.1997, S.2.

¹⁶⁵ Vgl. Keidanren: Proposals, a.a.O., S. 38.

¹⁶⁶ Vgl. Wada, H.: Retirement at 75 - A Doctor's Prescription, in: Reference Reading Series, a.a.O., S. 24-32.

¹⁶⁷ Vgl. Shun Watanabe: Japan scrambles onto 401(k) bandwagon, in: The Japan Times, 27.11.1999, S. 17.

¹⁶⁸ Vgl. Asahi Shimbun, 6.12.1997, S. 1; 17.2.1999, S. 1.

sondern direkt in die Öffentlichkeit ging und somit alle wichtigen Mitspieler vor den Kopf stieß, hatte er von vornherein keine Chance. Dennoch ist der Vorschlag, neben den Beiträgen die öffentliche Hand stärker einzubeziehen und damit auch eine gleichmäßigere und für die Kassen ertragreicherer Belastung der Bürger zu gewährleisten, inhaltlich noch nicht vom Tisch.¹⁶⁹ Faktisch leisten Zentralregierung, Präfekturen und Kommunen bereits heute einen steuerfinanzierten Beitrag zu den Leistungen der verschiedenen Kassen, der von 20 bis 50% reicht. Verbände wie auch unabhängige Experten treten dafür ein, ganze Segmente des Sozialversicherungssystems ausschließlich über den Fiskus finanzieren zu lassen, so unter anderem auch die Basisrente, die Altenpflege (Pflegeversicherung) und das Gesundheitssystem für Ältere.¹⁷⁰ Die Regierung Obuchi hat 1999 in ihr Programm aufgenommen, rechtliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, daß die Umsatzsteuer künftig ausschließlich zur Finanzierung die Sozialsystems zur Verfügung steht.¹⁷¹

¹⁶⁹ Siehe auch Bosse, F.: *Ist Japan*, a.a.O., S. 531.

¹⁷⁰ Vgl. Keidanren: *Proposals*, a.a.O., S. 31; 32, 38; Siehe auch: Takahashi, N.: *The Exaggerated...*a.a.O., S. 33-44.

¹⁷¹ Siehe: *The Japan Times*, 6.10.1999, S. 3.