

Werner Kamppeter

## Soziale Demokratie in Japan: Vorbild für Deutschland?

Aus japanischer Sicht nehmen sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurse in Deutschland gelegentlich seltsam aus. So schicken wir in Deutschland seit Jahren ältere Arbeitnehmer in den vorzeitigen Ruhestand und belasten dadurch die Sozialversicherungen doppelt, nämlich durch geringeres Beitragsaufkommen und höhere Leistungsvolumina. Zugleich gehen uns dadurch, jedenfalls aus japanischer Sicht, wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse vieler älterer Beschäftigter verloren.

Unsere Gesellschaft „altert“ (wie die japanische) und die Menschen, gerade auch die jüngeren, müssen mit größeren strukturellen Risiken der modernen Ökonomie und Gesellschaft leben – und doch wollen wir den Schutz, den die sozialen Sicherungssysteme gewähren, reduzieren, ja die Staatsquote überhaupt senken. Im Gegensatz dazu ist es in Japan allen Beteiligten klar, dass man angesichts dieser Veränderungen nicht umhin kommt, die Staatsquote über die nächsten Jahrzehnte zu erhöhen.

Auch unsere Diskussionen über „Generationengerechtigkeit“ – man muss erst einmal mühsam erklären, um was es geht – werden hier mit Befremden aufgenommen: Kann man denn soziale Gerechtigkeit auf einen Generationenbegriff bringen? Werden die heutigen Jungen später nicht selbst zur älteren Generation gehören? Was ist mit den Kindern? Haben die Eltern für die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder nicht viel Kraft und Einkommen gesteckt?<sup>1</sup> Ist die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen (und ihre Vererbung auf die Jüngeren) nicht ein viel gravierenderes Problem für ein funktionierendes Gemeinwesen?

Oder ein letztes Beispiel: Wir reden von der „Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland“, der durch die „Globalisierung“ bedroht sein soll – obwohl die deutsche Wirtschaft gewaltige Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse hervorbringt. Andererseits, wird man in Japan gefragt, wenn wir unsere Wirtschaft denn so bedroht sehen, warum vernachlässigen wir dann die berufliche und akademische Ausbildung der

jungen Generationen und drängen viele in schlechtbezahlte Jobs oder in die Arbeitslosigkeit und befördern dadurch eine Aufspaltung der Gesellschaft in „haves“ und „have-nots“?

### Soziale Gerechtigkeit

Was anders ist in Japan, das sind nicht so sehr die Problemlagen an sich – die Herausforderungen, vor die sich die Japan durch die Krise in den Finanz- und Immobilienmärkten seit 1990/91 gestellt sah, dürften ähnlich komplex und weitreichend gewesen sein wie die der deutschen Einigung –, sondern vielmehr die Unterschiede im Umgang mit und in der Einstellung zu diesen Problemlagen. Soziale Gerechtigkeit und Entscheidungen, die auf einem breiten Konsens beruhen, gehören in Japan zum Selbstverständnis von Staat, Politik und Wirtschaft. Die japanische politische Kultur ist „stark vom normativen Anspruch auf Egalität bestimmt“<sup>2</sup> und geht gerade deshalb sehr kritisch mit der eigenen Wirklichkeit um. Soziale Ungerechtigkeiten werden von Medien täglich aufgegriffen. 70 Prozent der Bevölkerung halten die japanische Gesellschaft für ungerecht.<sup>3</sup> Dabei ist kaum eine Gesellschaft egalitärer als die japanische. Noch 2003 fühlten sich 90 Prozent der Bevölkerung der Mittelschicht, nur 6,5 Prozent der Unterschicht und 1 Prozent der Oberschicht zugehörig.<sup>4</sup> Unter den OECD-Ländern weisen nur Schweden, Norwegen und Dänemark eine ähnlich ausgewogene Einkommensverteilung auf.<sup>5</sup> In der folgenden Tabelle sind zum Vergleich neben Deutschland auch Schweden und die USA zu finden.

2 Eun-Jeung Lee, Soziale Demokratie in Japan. Elemente sozialer Demokratie im japanischen System, 24.12.2003, S. 55 (demnächst in einem von Thomas Meyer herausgegebenen Sammelband im Verlag Leske + Budrich).

3 Umfrage der Asahi Shimbun 1997. Ebd. S. 44.

4 Amt des Premierministers: <http://www8cao.go.jp/survey/h15/ha15-life/images/zu24.gif> (abgefragt am 24.10.2003).

5 Der Gini Index in Japan hat einen Wert von 24,9. Für Dänemark wurden 24,7, für Norwegen 25,8 und für Schweden 25,0 errechnet. Deutschland steht mit 38,2 fast so schlecht da wie die USA mit 40,8. UNDP, World Development Indicators 2003, S. 64ff.

1 Man schätzt, dass japanische Eltern für ein Kind im Durchschnitt 250 000 Euro aufwenden.

**Tabelle 1:** Einkommensverteilung in Japan, Deutschland, Schweden und den USA  
Anteil der ärmsten und der wohlhabendsten 10 Prozent der Haushalte am Gesamteinkommen  
(in Prozent)

	Anteil unterste 10 Prozent	Anteil wohlhabendste 10 Prozent	Verhältnis von unterstem und oberstem Dezil
Japan	4,8	21,7	4,5
Schweden	3,4	20,1	5,9
Deutschland	2,0	28,0	14,0
USA	1,8	30,5	16,9

Quelle: UNDP, 2003 World Development Indicators, S. 64–66.

Die Zahlen der Tabelle sprechen für sich. Dabei muss die Einkommensverteilung in Japan noch als deutlich besser gelten als sie in dieser Tabelle zum Ausdruck kommt: Die meisten regulär Beschäftigten werden in Japan nach Seniorität bezahlt, d.h. die Einkommen wachsen mit der Dauer der Beschäftigung. So standen in 2001 das durchschnittliche Anfangs- und Endgehalt eines Universitätsabsolventen im Verhältnis von 1 zu 2,6.<sup>6</sup> Individuelle Leistung und Qualifikation fallen demgegenüber kaum ins Gewicht. Da in anderen Ländern die Senioritätskomponente viel geringer ausfällt<sup>7</sup> und die Einkommen der regulär Beschäftigten auch in Japan die Basis der Haushaltseinkommen bilden, überzeichnet die Verhältniszahl 4,5 in der Tabelle die wirkliche Ungleichverteilung der Einkommen markant.

Zum Beispiel werden in Japan auch Manager im Rahmen der Gehaltstabellen ihres Unternehmens bezahlt. Entsprechend gering fallen ihre Einkommen im internationalen Vergleich aus. Die an sich ungewöhnlich ausgewogene primäre Einkommensverteilung wird

durch Einkommen-, Grund- und Erbschaftsteuer – letztere erbringt etwa fünf Prozent der direkten Steuern – zusätzlich korrigiert.

### Konsensuale Entscheidungsprozesse

Vor diesem Hintergrund eines ausgeprägten normativen Anspruchs auf Egalität und einem hohen Maß an materieller Gleichheit, wird leichter verständlich, warum die japanische Gesellschaft eine auf Konsens beruhende Gesellschaft ist bzw. geworden ist. Der normative Anspruch basiert

1. auf der humanistischen Tradition des Konfuzianismus, derzufolge jeder durch eigene Anstrengung zum „Edlen“ werden kann;
2. auf der Abschaffung der feudalen Ständegesellschaft zu Beginn der Modernisierung Japans in der Meiji Zeit (1868) und der Einführung von Staatsprüfungen, also eines meritokratischen Bildungssystems, das allen Bürgern gleichermaßen offen stehen soll und auch weitgehend offen steht;
3. auf der Identifizierung des Aufbaus von sozialen Sicherungssystemen mit nachholender Modernisierung (hier stand Deutschland Pate) und
4. auf der von den USA verordneten Verfassung von 1946, die die sozialen Rechte der Bürger kodifizierte.<sup>8</sup>

6 Vergleich des durchschnittlichen Monatsgehaltes von 20–24-jährigen Berufsanfängern und 55–59-jährigen Beschäftigten in 2001. Für weibliche Universitätsabsolventen war das Verhältnis 2,23 zu 1; für Absolventen und Absolventinnen der *senior high school* 1,96 bzw. 1,3 zu 1. Japan Labour Institute, Japanese Working Life Profile 2003, Labour Statistics, S. 50. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen rühren daher, dass sich Beruf und Familie negativ auf senioritätsbasierte Karriereverläufe auswirken.

Im Jahr 1997 hatten 36,3 Prozent der Beschäftigten einen universitären Abschluss (Japan Labour Institute, Japanese Working Life Profile 2003, Labour Statistics, S. 26). Das Bildungsniveau hat über die Jahre immer weiter zugenommen. 97 Prozent der Schüler wechseln von der *Junior High School* zur *Senior High School*; etwa 45 Prozent von der *Senior High School* zur Universität (42,8 bzw. 46,9 Prozent der männlichen bzw. weiblichen Schülerinnen). Japan Statistical Yearbook 2004, Tabelle 22-2.

7 Für Deutschland wurde für Arbeiter und Angestellte nach zwanzigjähriger Beschäftigung ein Zuschlag von 24 bzw. 27 Prozent errechnet (EU, Structure of Earnings Statistics, 1995). In Japan sind es 72 bzw. 94 % (1997). Sasajima, Yoshio, Labor in Japan, Foreign Press Center, 2003, S. 50.

8 Artikel 25 der Verfassung vom 3.11.1946 besagt: Alle Bürger haben das Recht auf ein Mindestmaß eines gesunden und kultivierten Lebens. In allen Lebensbereichen hat sich der Staat um die Förderung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit zu bemühen.

Art. 26 Alle Bürger haben das Recht, ihre Fähigkeiten entsprechende gleiche Erziehung zu erhalten, ...

Art. 27 Alle Bürger haben das Recht und die Pflicht zu arbeiten.

Art. 28 Das Recht der Arbeitnehmer, sich zu organisieren und gemeinschaftlich zu verhandeln und sich zu betätigen, wird gewährleistet.

Die Umsetzung des egalitären Anspruchs war allerdings von erheblichen und z.T. äußerst heftigen sozialen Konflikten begleitet, die das Land in den 20er und 30er Jahren und dann wieder in den 50er und 60er Jahren erschütterten (man liegt falsch, wenn man meint, dass Harmonie eine Art kultureller Konstante in Japan sei). Erst aus diesen Konflikten sind Dinge wie die sog. lebenslange Beschäftigung, der umfassende Kündigungsschutz und letztlich die ausgewogene Einkommensverteilung hervorgegangen.

Das gilt nun auch für die konsensbasierten Entscheidungssysteme, die sich seit Mitte der 70er Jahre entwickelt haben. Erst nachdem die Gewerkschaften ihre Forderungen während der 60er und 70er Jahre durchgesetzt hatten, fanden sie sich bereit, mit Regierung und Arbeitgebern zu kooperieren. Auch seitens der Regierung und der Arbeitgeber erkannte man, dass die Kooperation mit den Gewerkschaften helfen könnte, die Ölkrisen von 1973 und 1979 zu bewältigen. Auf diesem Weg wurde über die Jahre im Rahmen von *shingikai*, den Ministerien zugeordnete Beratungsgremien, ein umfassendes deliberatives Beratungssystem institutionalisiert. Diese *shingikai* waren ursprünglich durch die amerikanische Besatzungsbehörde eingeführt worden. Dadurch sollte die Offenheit des politischen Systems gegenüber der Gesellschaft und der politischen Öffentlichkeit gewährleistet werden. Fachleute, Vertreter der Öffentlichkeit und Interessenverbände sollten über diese quasi-staatlichen Beratungsgremien in die Arbeit der Ministerien oder des Ministerpräsidenten integriert werden. Auch wenn an diesem Punkt gelegentlich Klagen laut werden, ist ein mir bekannter Fachmann für Arbeitsmarktpolitik, der sich als Kritiker des Ministeriums hervorgetan hatte, in eine *shingikai* berufen wurde (zu seiner eigenen Überraschung). Die *shingikai* sind insofern pluralistisch angelegt.<sup>9</sup>

Heutzutage kann man davon ausgehen, dass allein auf zentralstaatlicher Ebene etwa 250 reguläre Beratungsgremien tätig sind. Sie haben zwischen 15 und 100 Mitglieder. Hinzu kommen zahlreiche Untergruppen, Expertengremien und Fachgruppen mit 5 bis 150 Mitgliedern. Sämtliche Vorhaben der japanischen Regierung gehen letztlich aus den teilweise über mehrere Jahre andauernden Beratungen dieser Expertengremien hervor.

Die *shingikai* arbeiten grundsätzlich nach dem Konsensprinzip, d.h. die Abschlussberichte werden von allen Mitgliedern mitgetragen.<sup>10</sup> Diese Gremien sind aber

nicht einfach als Ort der Interessenvermittlung zu verstehen. Vielmehr zeigt die politische Praxis, dass ihre Gutachten, mit denen die Ergebnisse ihrer Beratungen dem Ministerium und der Öffentlichkeit vorgelegt werden, zwar der Form nach empfehlenden Charakter haben, in den meisten Fällen jedoch die politischen Entscheidungen bereits vorweggenommen. Die Vorhaben der Regierung bilden auf diese Weise den Konsens der beteiligten Interessengruppen und Fachleute ab. Zugleich bleibt ein gewisse Rückbindung der Beratungen und der späteren Vorhaben in Gesellschaft und Öffentlichkeit gegeben.<sup>11</sup>

Um die Funktionsweise der *shingikai* zu erläutern, ein paar Worte zur letzten, im Juni 2004 verabschiedeten) Rentenreform. Im Rentengesetz selbst ist festgelegt, dass das Rentenversicherungssystem alle fünf Jahre auf seine finanzielle Stabilität hin überprüft werden muss. Schon während der Diskussion und Verabschiedung der Reform von 1999 im Parlament begann man sich im Ministerium über die nächste Reform Gedanken zu machen. Noch im gleichen Jahr wurde eine *shingikai* gebildet. Sie hatte 17 Mitglieder: 7 Wissenschaftler, 5 Vertreter von Unternehmen (einschließlich des Vertreters des Unternehmensdachverbandes Nikkeiren), 3 Vertreter von Gewerkschaften (davon einer vom Dachverband Rengo), 1 Vertreter des Verbandes der Rentenberater und ein Fachjournalist (von der größten Wirtschaftstageszeitung, Nihon Keizai Shimbun).<sup>12</sup>

Nach mehr als dreieinhalbjähriger Diskussion und der sorgfältige Abstimmung unter allen Beteiligten legte die Rentenreform-*shingikai* im September 2003 ihren Bericht vor. Auf der Basis dieses Berichts wurde anschließend vom Ministerium ein Vorschlag für die Gesetzesreform erarbeitet. Seine wichtigsten Eckpunkte waren folgende:

1. das zweischichtige gesetzliche Rentensystem solle in seiner jetzigen Form beibehalten werden;
2. in der Arbeitnehmerrentenversicherung sollten die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge von derzeit 13,58 bis 2017 graduell auf 20 Prozent erhöht werden und danach auf diesem Niveau bleiben;

Lee 2004, S. 13). In diesen Fällen werden die divergierenden Positionen im Bericht dargelegt.

11 Foljanty-Jost, Gesine, Der schlanke japanische Staat: Determinanten staatlicher Effizienz, in: dies./Thranhardt, Anna Maria (Hg.): *Der schlanke japanische Staat: Vorbild oder Schreckbild*. Opladen, 1995, S. 21.

12 Die großen Tageszeitungen mit ihren Millionenaufgaben können sich entsprechend qualifizierte und erfahrene Journalisten leisten. Zugleich wird dadurch eine die Ängste der Bevölkerung schürende Berichterstattung weitgehend vermieden. Dieser Fachjournalist, Shunsuke Watanabe, beschäftigt sich seit mehr 25 Jahren mit den sozialen Sicherungssystemen in Japan (und anderswo).

9 S. zu diesen Ausführungen über die *shingikai* Lee, Eun-Jeung, op. cit., S. 13.

10 In der Praxis wurden einer Mitte der 80er Jahre von Harari durchgeführten Untersuchung zufolge etwa 26 Prozent der *shingikai*-Berichte nicht im Konsens verabschiedet (1986, nach

3. das Rentenniveau des Modellrentners sollte langfristig nicht unter 50 Prozent des Durchschnittsverdienstes der aktiven Arbeitnehmer (derzeit 59,3 Prozent) fallen;
4. bei Rentnern über 70, die ein Erwerbseinkommen von mehr als 5 Millionen Yen (40000 Euro) haben, sollten die Renten maximal um 50 Prozent gekürzt werden.
5. bei der Volksrentenversicherung (eine Art Grundrente für alle Bürger; diese Pflichtversicherung wurde insbesondere für nichterwerbstätige Ehepartner und Selbständige eingerichtet), sollte der Steueranteil von einem Drittel auf 50 Prozent angehoben werden; dafür sollte die Umsatzsteuer bei in 2007 anstehenden Reform des Steuersystems von 5 auf 10 Prozent erhöht werden;
6. auf die riesigen Reserven in den beiden staatlichen Rentenversicherungssystemen (fast 6 Jahre Rentenleistungen, die man in den fetten Jahren gebildet hatte) sollte erst ab 2050 zurückgegriffen werden; dann nämlich wird das Verhältnis von Rentnern zur aktiven Bevölkerung am ungünstigsten sein.<sup>13</sup>

Da auch die Kranken- und der Pflegeversicherungen von der Alterung der Gesellschaft betroffen sind, hat das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Arbeit (MHLW) im Herbst 2003 die zusätzlichen Belastungen, die in diesen Systemen für Beitrags- und Steuerzahler zu erwarten sind, vorläufig zusammengerechnet. Man erwartet, dass die Staats- und Sozialausgabenquote in 2025 51,5 Prozent erreichen wird (2002: 38,7 Prozent).<sup>14</sup>

Das Verfahren ist typisch: eine langfristige Orientierung, umfassende Information und Diskussion der jeweiligen Problemlagen und ihrer Verschränkungen mit anderen sachlichen und politischen Fragen (auch der Erfahrungen anderer Länder), ausgiebige Beratung und Abstimmung der möglichen Handlungsoptionen – mit

dem Ziel, eine für alle Beteiligten gerechte und faire Verteilung der Lasten (bzw. Nutzen) sicherzustellen.<sup>15</sup>

Solche *shingikai*-Verfahren brauchen, gerade wenn es um so diffizile Dinge geht wie die Reform der sozialen Sicherungssysteme und im Konsens Vorschläge gemacht werden sollen, Zeit. Wenn der *shingikai*-Bericht einmal vorliegt, kann es dann für Politik und Verbände kaum noch Sinn machen, mit neuen Vorschlägen an die Öffentlichkeit zu gehen. Entsprechend blieben die Äußerungen der Parteien und Spitzenkandidaten während des Wahlkampfes für die Unterhauswahl im November 2003 vage, obgleich die Beratung der Reform eine der ersten Aufgaben des neuen Parlaments sein würde.<sup>16, 17, 18</sup>

15 Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens hat die Arbeitgeberseite mit Unterstützung der Gewerkschaften noch einmal nachverhandelt (unüblich). Sie fühlte sich dazu wohl durch die neue, unerwartet erfolgreiche Oppositionspartei ermutigt. An sich haben sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften kein Interesse an Erhöhungen der Lohnnebenkosten, da diese ja hälftig getragen werden. Aber auch sie wissen, dass man nicht viele Schrauben zur Verfügung hat, an denen man drehen kann. Die Rentenbeiträge werden nun statt der vorgesehenen 20 bis 2017 nur auf 18,35 Prozent steigen. Dafür soll die Nettoeinkommensersatzrate des Modellrentners langfristig nicht unter 52 Prozent fallen. Die Differenz wird freilich aus dem Staatshaushalt, sprich Steuererhöhungen, abgedeckt werden müssen.

16 Bei den Wahlen im November 2003 war die aus einer Fusion hervorgegangene Demokratische Partei (DP) unerwartet erfolgreich. Sie macht sich seitdem Hoffnungen, bei der nächsten Wahl die Regierung abzulösen und versucht, ihre Regierungsfähigkeit mit Reformvorschlägen zu untermauern. Anfang März 2004 ging sie mit der Forderung, die Volksrentenversicherung ganz aus Steuermitteln zu finanzieren, an die Öffentlichkeit, ließ allerdings offen, welche Steuern dafür erhöht werden sollten. MP Koizumi als „erster Reformierender des Landes“ zog nach und verlangte, die Rentensysteme (also die Volksrenten- und die Arbeitnehmerrentenversicherungen) zu vereinheitlichen (im Ministerium macht man sich seit langem Gedanken, das Rentensystem nach schwedischem Vorbild mit einkommensbezogenen Beitragssätzen für alle Bürger zu reformieren) – schränkte dann aber in weniger beachteten Äußerungen ein, dass dies erst die Aufgabe der nächsten Reform (also 2009) sein solle. Mittlerweile ist das Gesetzesvorhaben durch beide Häuser. Diese Vorschläge wurden als Empfehlung für die nächste Reform 2009 in einen Anhang zum Gesetz aufgenommen.

17 Da über die Steuererhöhung eigens entschieden werden muss, hat das Ministerium Ende April 2004 eine Hochrechnung der zukünftigen Renten unter den Prämissen, dass die steuerlichen Zuschüsse nicht erhöht, die Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte jährlich um 0,8 Prozent, die der Rentnerhaushalte aber nur um 0,4 Prozent steigen, vorgelegt. Nicht weiter verwunderlich fällt die Lohnersatzrate unter 50 Prozent, insbesondere mit der Dauer des Rentenbezugs. S. dazu Nikkei, Jukyugo zensedai iji dekizu, 2.5.04.

18 Im weiteren Verlauf hat sich das Gesetzgebungsverfahren zu einem peinlichen Skandal für die politische Klasse Japans entwickelt. Es stellte sich nämlich erst tröpfchenweise und dann mit der Gewalt einer Lawine heraus, dass eine ganze Reihe von Parlamentsabgeordneten und Mitgliedern des Kabinetts (inklusive Ministerpräsident Koizumi), über mehr oder

13 Das IPSS (Institute für Population and Social Security Studies) hat errechnet, dass der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in 2050 zwischen 32,3- und 35,7 Prozent liegen wird.

14 Die Projektionen des Ministeriums beruhen auf einer Reihe von Annahmen, nämlich nominalen Lohnerhöhungen von 2, einer Inflationsrate von 1 und einem Nominalzinssatz von 3,25 Prozent. Die realen Lohnerhöhungen zwischen 1990 und 2002 beliefen sich trotz der schlechten Konjunktur jährlich auf durchschnittlich 2,75 Prozent. Höhere reale Einkommenszuwächse als die vom Ministerium angenommenen 1 Prozent, würden die Finanzierbarkeit der Renten und der anderen Sozialausgaben wesentlich erleichtern. Solange das reale Wachstum deutlich größer bleibt als die jährlichen demographischen Verschiebungen, sind die zusätzlichen sozialen „Lasten“ vergleichsweise leicht aus Wachstum zu finanzieren.

## Pragmatismus – ohne Ideologie und Grundsatzentscheidungen

Man sagt, es gibt 880 Götter in Japan. Jeder steht für seine Wahrheit, aber eigentlich sind die meisten dafür da, dass die Menschen sie um Hilfe bitten können, am besten gleich mehrere. Wenn sie dann helfen, die Sorgen und Nöte des Alltags zu bestehen, sind sie gute Götter.

Pragmatische Herangehensweisen gehören in Japan zum Alltag. Vor Ideologien, großen Wahrheiten, allgemeinen Grundsätzen und deduktiven Verfahren schreckt man zurück. Dass ein Ansatz oder eine Organisationsform grundsätzlich besser sein soll als ein anderer, bekommt man hierzulande selten zu hören.<sup>19</sup> Bei Gericht geht es in Japan nicht vorrangig darum, über die Exegese anderer Gerichtsurteile zu einem Verdikt zu kommen. Nein, wird einem erklärt, das Gesetz sei das Gesetz, aber jeder Fall sei anders und jeder Fall müsse gerecht entschieden werden.

Bei der zuvor angesprochenen Rentenversicherungsreform wurde deutlich, dass man langfristig und im Gesamtsystem denkt. Mit Forderungen nach radikalen

---

weniger lange Strecken ihre Beiträge zur Volksrentenversicherung nicht entrichtet hatten. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit war beträchtlich

Es wurde bereits angesprochen, wie empfindsam die japanische Seele auf wahrgenommene Ungerechtigkeiten reagiert. Der Anlass war eher eine lässliche Sünde: Viele Abgeordnete und Regierungsmitglieder hatten nämlich übersehen, dass sie mit Beginn ihrer politischen Ämter und dem Eintritt in das Versicherungswerks für Abgeordnete die Beiträge zur Volksrentenversicherung selbst zu entrichten hatten. Vorher waren diese Beiträge über ihre Arbeitnehmerrentenversicherung indirekt abgeführt und zusammen mit den Beiträgen zur Kranken- und zur Pflegeversicherung einbehalten worden. Bis sie selbst, ihre Assistenten oder ihre Ehefrauen (die sich üblicherweise um alle finanziellen Dinge kümmern) gemerkt hatten, dass sie Beiträge zu entrichten hatten (monatlich ca. 100 Euro), waren leicht schon einmal 1 oder 2 Jahre ins Land gegangen. Bei Naoto Kan, dem Führer der DP, war es sogar so, dass er vom Sozialversicherungsamt eine falsche Auskunft erhalten hatte. Er fühlte sich daher sicher und nutzte die Gelegenheit, um eine große Kampagne gegen die Regierung loszutreten – bis er selbst „entlarvt“ wurde und zurücktreten musste.

19 Natürlich gibt es auch in Japan Ideologen. Ein Prominenter unter ihnen ist Heizo Takenaka, Wirtschaftsprofessor an der Keio Universität und jetzt Staatsminister für Wirtschaft und Finanzen. Er ist ein vehementer Vertreter neo-liberalen Gedankenguts. Im Kabinett ist er zuständig für die Sanierung der Banken. Da Ministerpräsident Koizumi rhetorisch das Schwergewicht seiner Politik auf Strukturreformen gelegt hat, berief er diesen weithin bekannten Fernsehkommentator. Für Koizumis Reformprojektionen war das nützlich. Tatsächlich ging man mit den Problemen der Banken jedoch sehr umsichtig und pragmatisch um. Mittlerweile können sie als gelöst gelten (s. etwa Financial Times, 3.8.2004, S. 11 „Strategic Games for Japan's Banks“). Nur bei der, wie viele sagen, unnötigen Verstaatlichung der Resona Bank im letzten Jahr könnten seine ideologischen Präferenzen entscheidend gewesen sein. Dafür wird es für den Steuerzahler erst recht teuer werden.

Reformen, etwa der Ablösung der staatlichen Systeme durch private Vorsorge, würde man in Japan nicht weit kommen. Die Gegenfrage käme sofort: Und was soll mit denen geschehen, die aus welchen Gründen auch immer keine oder nur unzureichende Vorsorge treffen konnten? Letztlich müsste für sie doch wieder der Steuerzahler einspringen, *deshoo* (nichtwahr)? Grundsätzliche Entscheidungen werden hier nicht getroffen. Vielmehr werden die Auswirkungen von Entscheidungen auf die Betroffenen und die Funktionsweise der Systeme gründlich studiert und ein fairer Ausgleich gesucht.<sup>20</sup>

Beispiel Pflegeversicherung: In Deutschland lassen sich die Träger von Pflegeheimen nicht in die Buchhaltung gucken. Gleichzeitig klagen sie, dass die Pflegesätze nicht ausreichen. Auch die Qualität der Pflege bleibt hinter diesem Schleier verborgen und ist auch mit dem neuen Qualitätssicherungsgesetz nur teilweise fassbar. Was macht man in Japan? Man erlaubt keine privaten Pflegeheime, jedenfalls vorerst nicht! Sie werden hier entweder von gemeinnützigen Vereinen oder den Gemeinden selbst betrieben. Das hat eine Reihe von Vorteilen. Der eine ist ein finanzieller: Man wusste bei der Einführung der Pflegeversicherung im April 2000 ja nicht so genau, ob die Pflegesätze richtig bemessen waren. Tatsächlich hatten schon nach etwa zwei Jahren 2500 Pflegeheime Überschüsse von 130 Mrd. Yen (1,1 Mrd. Euro) angesammelt.<sup>21</sup> Überschüsse dürfen ohne Genehmigung des Ministeriums nur für Reparaturen verwendet werden. So muss das Ministerium entscheiden, was mit diesen Überschüssen – letztlich Beiträge der Versicherten – geschehen soll. Bei privat betriebenen Pflegeheimen mit deutschen Usancen dürften solche Überschüsse gar nicht erst entstanden sein, bzw. dem Staat nicht zur Verfügung stehen.<sup>22</sup>

---

20 Auch in Deutschland gibt es Stimmen, die in diese Richtung argumentieren. S. Marie-Luise Hauch-Fleck, Die privatisierte Not. Mehr Verantwortung für den Einzelnen erhöht langfristig die Kosten für alle. In: Die Zeit, 11.3.2004, S. 34.

21 Asahi Shimbun, 1. November 2002. Nach anderen Quellen beliefen sich die Überschüsse von Pflegeheimen sogar auf über 200 Mrd. Yen (1,7 Mrd. Euro).

22 Man überlegt, bei der nächsten Reform der Pflegeversicherung auch private Heime zuzulassen. Die Kontrollbefugnisse des Staates werden umfassend sein. Bisher gibt es privat betriebene Altenheime, die im Rahmen der Pflegeversicherung auch gewisse Leistungen anbieten. Die Erfahrungen mit ihnen waren sehr gemischt. Kontrollen der Präfekturbehörden förderten in einigen Fällen den unrechtmäßigen Bezug von Mitteln der Pflegeversicherung zutage, vor allem weil Minima an personeller Ausstattung nicht eingehalten wurden; ein Problem, das man auch in Deutschland kennt. 206 Heime mussten deshalb 631 Millionen Yen (rund 5 Mio. Euro) zurückzahlen. Auch Pflege- und Krankenstationen für Pflegebedürftige und private Pflegedienstleister wurden zur Rückzahlung verpflichtet, z.T. mit Strafen belegt und die Pflegekonzession entzogen. Insgesamt betragen die Rückflüsse für des Fiskaljahr 2002/03

Andere Pflegeheime schrieben rote Zahlen. Da es keine „Betriebsgeheimnisse“ gibt, ist eine Erforschung der Ursachen auch in diesen Fällen unschwer möglich.<sup>23</sup>

Ein weiterer Vorteil ist, dass insbesondere gemeinnützige Pflegeheime häufig von sich im „Unruhestand“ befindenden, erfahrenen Beamten oder Managern aus der privaten Wirtschaft z.T. ehrenamtlich geführt werden. Überhaupt gibt es sehr viele Freiwillige in Japan, die ihre Gemeinde in ihren sozialen Aufgabenbereichen unterstützen. Dazu gehört etwa die unentgeltliche Mitarbeit in gemeinnützigen oder gemeindeeigenen Heimen.

Die Gemeinden und Stadtbezirke sind die Träger der Pflegeversicherung und der Krankenversicherung für die über 70-Jährigen.<sup>24</sup> Das bedeutet, auch hier hat man von Schwächen des deutschen Systems gelernt, eine vergleichsweise große Nähe zu den Versicherten und zudem nahtlose Übergänge zwischen Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rehabilitation etc. Auch Freiwillige, die Alte und Pflegebedürftige zu Hause unterstützen, lassen sich über die Wohlfahrtsämter, bei denen alle Fäden auf der Gemeinde und Stadtbezirksebene zusammenlaufen, leicht koordinieren. Dabei ist natürlich hilfreich, dass es keine private Kranken- und Pflegeversicherung in Japan gibt.<sup>25</sup> So bleibt alles in einer Hand.

Ein weiterer „unbürokratischer“ Vorteil der japanischen Pflegeversicherung sind die sog. *Care Manager*. Sie werden von der Gemeinde beschäftigt und betreuen bis zu 50 nicht-stationäre Pflegebedürftige. Anhand eines standardisierten Fragebogens, der das körperliche und geistige Vermögen und die Alltagsfähigkeiten

3,21 Mrd. Yen (gut 25 Mio. Euro). (Asahi Shimbun, 1./2.5.2004, S. 10). Das zeigt, wie rigoros der Staat kontrolliert.

23 Von den rund 2500 Gemeinden schrieben 170 bei der Pflegeversicherung in 2003 rote Zahlen (2002: 78). (Nikkei, Kaigohoken 170 dantai akaji, 3.5.04). Dafür gibt es einen Risikostrukturausgleich.

24 Entsprechend hoch sind die Aufwendungen der Gemeinden für die Kranken- und Pflegeversicherung. Der Haushalt von Meguro, einem Stadtbezirks der Stadt Tokyo mit 250 000 Einwohnern, betrug in 2003 rund 142 Mrd. Yen (1,14 Mrd. Euro). 38 Prozent davon waren Ausgaben für die Volkskrankenversicherung (in der Selbständige und die Beschäftigten kleiner Firmen versichert sind), die Krankenversicherung für Ältere und die Pflegeversicherung.

25 Außerdem macht das Sinn, weil alle Risiken gepoolt werden und keine Versicherungsgruppe (auch nicht die Staatsbediensteten) sich der solidarischen Komponente dieser Versicherungen entziehen können. Um Missverständnisse zu vermeiden: Die Krankenversicherung ist kein einheitliches staatliches System, wenngleich es überwiegend vom Staat administriert wird. Es ist nach Selbständigen, abhängig Beschäftigten, z.T. nach Berufsgruppen und nach Alter segmentiert. Regeln, Beiträge und Leistungsniveaus sind aber für alle Versicherten ähnlich. Zugunsten der Krankenversicherung für Ältere gibt es einen Finanzausgleich.

des Antragstellers recht genau und differenziert erfasst und auch Raum für besondere individuelle Bedingungen lässt, wird die Pflegestufe vorläufig festgelegt. In Absprache mit dem Antragsteller und/oder seinen Verwandten stellt der *Care Manager* auf der Basis des Budgets, das die jeweilige Pflegestufe vorsieht, einen Pflegeplan zusammen (er selbst übernimmt, um Interessenkollisionen vorzubeugen, keine Pflegedienste). Die Umsetzung des Pflegeplans, auch wenn er zusammen mit der Einstufung in eine Pflegeklasse anschließend noch von der Pflegekommission der Gemeinde überprüft werden muss (dies muss innerhalb von 4 Wochen nach Antragstellung geschehen), kann unmittelbar beginnen. Pflegepläne müssen spätestens nach 6 Monaten überprüft werden, können aber jederzeit in Absprache mit den Pflegebedürftigen oder deren Angehörigen modifiziert werden.

### Kein vorzeitiger Ruhestand – stattdessen Anhebung der betrieblichen Altersgrenzen

Die langfristige Orientierung und die systembezogenen politischen Abstimmungsprozesse über die *shingikai* haben dazu geführt, dass man in Japan zu keinem Zeitpunkt zu Lasten der Sozialversicherungssysteme Beschäftigungspolitik getrieben hat. Man beobachtete solche Maßnahmen in Deutschland und den Niederlanden mit großer Verwunderung: Wie könne man so etwas nur tun, da man die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherungen dadurch nicht nur höher belaste und ihnen Einnahmen entziehe, sondern auch ihre langfristige Stabilität gefährde?

Im Gegensatz zu Deutschland hat man in Japan die betrieblichen Altersgrenzen selbst während der „verlorenen Dekade“ der 90er Jahre noch erhöht – gerade um die sozialen Sicherungssysteme zu stärken. Für die Mehrzahl der Unternehmen wurde die betriebliche Altersgrenze per Gesetz 1986 von 55 auf 60, für manche Unternehmen auf 65 Jahre heraufgesetzt.<sup>26</sup> Seit 1998 sind betriebliche Altersgrenzen von unter 60 Jahre nicht mehr erlaubt. Dies wird weitestgehend eingehalten.<sup>27</sup> Da diese Auflage für alle Unternehmen gilt, führt sie zu keiner Verzerrung des Wettbewerbs. Sie hat dazu beigetragen, dass in den 90er Jahren unter dem Strich keine Arbeitsplätze verloren gegangen sind

26 Das Gesetz von 1986 war das „Gesetz zur Stabilisierung der Beschäftigung älterer Menschen“.

27 Selbst in Unternehmen mit 30–99 Beschäftigten schieden nur 0,8 % der Beschäftigten vor Erreichen des sechzigsten Lebensjahres aus. Bei Unternehmen mit mehr als 5000 Beschäftigten gab es kaum solche Fälle, bei den dazwischenliegenden Unternehmen waren es 0,2 oder 0,3 Prozent. Sasajima, op. cit., S. 17.

**Tabelle 2:** Renteneintrittsalter und Höhe der Volksrente (Renteneintrittsalter 65 = 100)

Renteneintrittsalter	60	61	62	63	64	<b>65</b>	66	67	68	69	70
Grundrente in %	58	65	72	80	89	<b>100</b>	112	126	143	164	188

(s. Tabelle 8).<sup>28</sup> Das in 2000 in Kraft getretene „Gesetz zur Beschäftigungsstabilisierung für Ältere“ geht noch einen Schritt weiter und verpflichtet die Unternehmen, Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung bis zum 65. Lebensjahr zu ergreifen.<sup>29</sup>

Bisher haben nur wenige Unternehmen die betriebliche Altersgrenze auf 65 angehoben. Allerdings praktizieren die meisten Unternehmen das schon seit vielen Jahren übliche „Wiedereinstellungssystem“: Mit Erreichen der betrieblichen Altersgrenze scheidet man aus, um sofort wiederingestellt zu werden, wenn auch zu etwas schlechteren Bedingungen (20–30 Prozent weniger Lohn).<sup>30</sup> Die Hälfte der japanischen Unternehmen aller Größenklassen praktiziert solche Regelungen. Andere scheidet aus, suchen sich eine andere Tätigkeit,

oder verwenden das Ruhestandsgeld<sup>31</sup>, um sich ein Geschäft oder Restaurant zu kaufen. Auf beiden Wegen kommt es zu den im Vergleich zu anderen Ländern hohen Erwerbsquoten im Alter. Es sei schon jetzt vor der Annahme gewarnt, dass man im Alter noch arbeitet, weil die Renten nicht ausreichend wären. Darauf wird noch einzugehen sein.

Nicht nur die betriebliche Altersgrenze wurde erhöht, auch das Renteneintrittsalter der Arbeitnehmerrentenversicherung wurde im Zuge der Rentenreform von 1999 von 60 auf 65 angehoben. Die Erhöhung erfolgt in mehreren Schritten und soll für Männer bis 2013, für Frauen bis 2018 umgesetzt sein – auch dies ein Beispiel für langfristiges Handeln.

In der Volksrentenversicherung gilt schon jetzt ein Renteneintrittsalter von 65 Jahren. Wer früher in Rente gehen will, kann das ab dem 60. Lebensjahr tun, muss dann allerdings mit erheblichen Abschlägen rechnen. Wer umgekehrt den Renteneintritt hinausschiebt, erhält erhebliche Zuschläge zu seiner Rente (s. Tabelle 2).

Bei der Arbeitnehmerrentenversicherung kann man nicht vorzeitig eine Altersrente zu erhalten. Wer den Rentenbeginn aber über das 65. Lebensjahr hinaus verschiebt, erhält aber die gleichen prozentualen Zuschläge wie bei der Volksrentenversicherung, also maximal 88 Prozent.<sup>32</sup>

28 Freilich grassiert auch in Japan die Angst vor Arbeitsplatzverlusten, insbesondere bei älteren Arbeitnehmern, die ja wegen der Senioritätsregelungen, die teuersten sind (s. aber Tabelle 6 und 7). Der Schlüsselbegriff ist *restoraa* (restructuring). Während der schwierigen 90er Jahre haben die Unternehmen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Produktivität zu steigern und die Arbeitskosten zu senken. Aufgrund der eingebauten Stabilisatoren im japanischen Wirtschaftssystem (etwa ein strenger Kündigungsschutz und lebenslange Beschäftigung) blieben die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt vergleichsweise gering (s. Tabelle 8). So ist auch bei *restoraa* die öffentliche Beachtung und Diskussion eines wahrgenommenen Missstandes wesentlich größer als das Problem selbst (dies entspricht dem empfindlichen sozialpolitischen Bewusstsein).

29 Die Unternehmen haben darauf z.T. mit einer Verringerung der senioritätsbedingten Einkommenssteigerungen für die älteren Beschäftigten reagiert. Die *shingikai* für Arbeitsmarktpolitik hat am 20.1.2004 ihren Bericht zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vorgelegt. Es wird vorgeschlagen, dass Unternehmen alle Beschäftigten, die bis zum 65. Jahr arbeiten wollen, weiterbeschäftigen müssen. Für große Unternehmen sind Übergangsfristen von maximal 3, für mittlere Unternehmen von 5 Jahren vorgesehen.

30 Die Bezahlung in japanischen Unternehmen und staatlichen Einrichtungen erfolgt wie erwähnt nach Seniorität. Genauer wäre es gewesen zu sagen, nach den Bedürfnissen der Beschäftigten während des Lebenszyklus. Nach der Einstellung mit Anfang Zwanzig bis Ende Zwanzig/Anfang Dreißig nehmen die Grundgehälter (*teishoo*; sie sind unabhängig von den jährlich ausgehandelten Lohnerhöhungen, dem sog. *beesu-appu* (base-up)) im Rahmen der Vergütungstabelle noch nicht sehr schnell zu. Danach steigen sie deutlich schneller bis zum 45.–50. Lebensjahr, danach wieder langsamer. So steigen die Einkommen während der Jahre des größten Bedarfs der Arbeitnehmer und ihrer Familien besonders schnell. Mit 55, der früheren betrieblichen Altersgrenze, haben die Kinder Schule und Universität schon hinter sich oder stehen kurz vor dem Abschluss. Danach sinkt der Familienbedarf. Die Wiedereinstellung zu einem reduzierten Gehalt trägt dem Rechnung.

## Hohe Lohnnebenkosten in Japan – und sie werden noch erhöht

Die Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung werden auch in Japan zur Hälfte (bei der Arbeitslosenversicherung zu 60 Prozent) von den Arbeitgebern getragen. Auch wenn man darin pure Augenwischerei sehen mag – letztlich kommt es ja nur auf die Bruttokosten der Ar-

31 Das Ruhestandsgeld ist Teil der Alterssicherung der Unternehmen. Nach 35 Jahren sind 60 Monatsgehälter (letztes Grundgehalt und Ortszuschlag) üblich. Im Durchschnitt dürfen Beträge um 250 000 Euro ausbezahlt werden. Früher hat man sich damit oft eine Wohnung oder Haus gekauft. Heutzutage haben sich die meisten Familien diesen Wunsch schon vor Erreichen der Altersgrenze erfüllt.

32 Nach Angaben des Ministeriums sind diese Ab- und Zuschläge versicherungsmathematisch durchgerechnet. Wer bis 69 arbeitet, bezahlt, ob in Rente oder nicht, weiterhin Sozialversicherungsbeiträge.

**Tabelle 3:** Beitragssätze zu den gesetzlichen Sozialversicherungen in Japan und Deutschland (2002)

Sozialversicherungszweige	Japan	Deutschland
Gesetzliche Rentenversicherung	13,58% (50%)	19,1% (50%)
Gesetzliche Krankenversicherung	*8,50% (50%)	*13,5% (50%)
Gesetzl. Arbeitslosenversicherung	1,55% (60%)	6,5% (50%)
Gesetzliche Pflegeversicherung	0,88–0,95% (50%)	1,7% (50%)
Gesetzliche Unfallversicherung	variiert u.a. nach Gefahrenklassen 0,6–14,4% (100%)	variiert nach Berufsgenossenschaft und Gefahrenklassen (100%)

\* = durchschnittlicher Beitragssatz

Quelle: Datenbank des Shakai Hoshou Kenkyuusho; Arbeitnehmerkammer Bremen 2002

beitskraft an –, wird dies in Japan als gerecht empfunden und nicht hinterfragt, nicht einmal in der akademischen Diskussion.

Nun sind die Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen mit ca. 13 Prozent deutlich niedriger als in Deutschland (um 20 Prozent; ohne Unfallversicherung). Allerdings verändert sich diese für japanische Unternehmen günstige Situation dramatisch, wenn man die freiwilligen sozialen Leistungen und die Beiträge der Unternehmen zur betrieblichen Alterssicherung einbezieht.

Dies wird durch die bei großen und mittleren Unternehmen (mehr als 30 Beschäftigte) alljährlich durchgeführte Erhebung der Arbeitskosten durch den japanischen Arbeitgeberverband Nippon Keidanren (vormals Nikkeiren) belegt.<sup>33</sup> In der Kostenrechnung der Unternehmen schlagen die gesetzlichen Sozialbeiträge in 2002 (letzte Spalte Tabelle 4) mit 12,2 Prozent der direkten Lohnkosten zu Buche, während die freiwilligen Leistungen der Unternehmen und die Beiträge zu den betrieblichen Rentenfonds weitere 21 Prozent auf die Waage bringen. Damit belaufen sich die Lohnnebenkosten japanischer Unternehmen auf rund 1/3 der direkten Lohnkosten.<sup>34</sup>

*Nota bene:* In den direkten Lohnkosten (s. 1. Zeile Tabelle 4) sind bereits die Bonuszahlungen von 2–6 Monatsgehältern sowie die Ortszulagen, Familien-,

Kinder- Verwandtenzulagen und eine Reihe anderer Zuschläge enthalten. Man könnte sie getrost (das IW in Köln würde das bestimmt tun) den freiwilligen sozialen Leistungen zuschlagen und käme so auf eine Lohnnebenkostenquote um 130 Prozent.<sup>35, 36</sup>

Hinzu kommt, dass zwischen 1999 und 2001 neben den direkten Lohnkosten (+2,5 Prozent) auch die gesetzlichen Sozialbeiträge (+7,4) und die Beiträge zur betrieblichen Alterssicherung (+10,6) weiter gestiegen sind (Tabelle 4). Nur die freiwilligen sozialen Leistungen war mit –2,5 Prozent rückläufig. Von 2001 auf 2002 nahmen auch sie wieder zu, um 2,8 Prozent; die Kosten der betrieblichen Alterssicherung steigen sogar um 8,4 Prozent.<sup>37</sup> All diese Veränderungen müssen vor dem Hintergrund fallender Preise gesehen werden (s. Tabelle 8).

Absolut betrachtet beliefen sich die gesetzlichen und freiwilligen Lohnnebenkosten (ohne Bonuszahlungen und Zuschläge, die in den direkten Lohnkosten enthalten sind) in 2001 auf monatlich umgerechnet 1555 Euro je Beschäftigten. Die durchschnittlichen direkten Lohnkosten pro Monat (einschließlich Bonus-

33 In der Befragung von alljährlich etwa 700 Firmen sind Großunternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten mit ca. 70% überrepräsentiert (40% wären was die Beschäftigten anbelangt repräsentativ). Die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten lag bei der Befragung 2002 bei 3800. In den Vorjahren waren es mehr als 4100. Gut die Hälfte der Firmen gehören zum produzierenden Gewerbe, die übrigen sind Dienstleister. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt bei den Befragungen 2000–2002 knapp unter 40 Jahren. Da die meisten Beschäftigten Anfang 20 eingestellt werden (Uni-Abschluss mit 22), ist das Durchschnittsalter von 40 ein schöner Beleg für die Beschäftigung bis zur Altersgrenze (jetzt bei 60 Jahren oder darüber).

34 In 2002 haben sie auf 34,7 Prozent zugenommen.

35 Die National Personnel Authority berechnet alljährlich die Gehaltstabelle, Zuschläge etc. für den öffentlichen Dienst. Sie bildet dabei die durchschnittlichen Einkünfte der Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft ab (öffentlich Bedienstete dürfen nicht besser gestellt werden). Die wichtigsten Zulagen sind: Verheiratetenzulage 16000 Yen, Kinderzuschläge 5550–11500 Yen (nach Alter), Ortszulage (12 Prozent von Grundgehalt + Familienzuschlägen). Bei einem 40-jährigen Angestellten mit zwei Kindern kommen rund 80000 Yen (640 Euro) zusammen. National Personnel Authority, Annual Report FY 2002, 2003. Zieht man diese und die Bonuszahlungen (4,5 Monate) *pro rata* ab, bleiben für 2001 direkte Lohnkosten von 328800 Yen und Lohnnebenkosten von 419900 Yen: Nach dieser Abgrenzung erreichen Lohnnebenkosten damit 127,7 Prozent der direkten Lohnkosten!

36 Eine japanische Besonderheit ist die Übernahme der Fahrtkosten zum Arbeitsort. Bis ca. 400 Euro monatlich werden sie voll übernommen, darüber hinaus anteilig.

37 Nippon Keidanren, Dai 47 kai fukuri kooseihi choosa kekka no gaiyoo, 2004.



**Tabelle 4:** Gesetzliche und freiwillige Sozialbeiträge und Kosten betrieblicher Alterssicherung in Japan (1999 und 2001)

	Durchschnittl. monatl. Pro-Kopf-Betrag in Yen		Veränderungen 1999–2001 (Prozent)	Lohnnebenkosten im Verh. zu direkten Lohnkosten	
	1999	2001		1999	2001
<b>1. direkte Lohnkosten, inkl. Boni <sup>a</sup></b>	<b>548.191</b>	<b>562.098</b>	<b>2,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>2. gesetzliche Sozialbeiträge</b> davon:	<b>63.763</b>	<b>68.482</b>	<b>7,4</b>	<b>11,6</b>	<b>12,2</b>
Krankenversicherung	21.563	22.490	4,3	3,93	4,00
Pflegeversicherung <sup>b</sup>	–	1.279			0,28
Rentenversicherung	34.777	36.062	3,7	6,34	6,42
Arbeitslosenversicherung	4.279	5.630	31,6	0,78	1,00
Unfallversicherung	2.626	2.478	–5,6	0,48	0,44
andere gesetzliche Beiträge	518	542	4,6	0,09	0,096
<b>3. freiwillige soziale Leistungen</b> davon:	<b>38.534</b>	<b>37.578</b>	<b>–2,5</b>	<b>7,03</b>	<b>6,68</b>
Fahrtkosten	9.344	9.377	–0,35	1,70	1,67
unternehmenseigene Wohnungen, Wohnungszulagen etc.	15.449	14.526	–6,0	2,82	2,58
ärztliche Behandlung	1.440	2048	42,2	0,26	0,36
andere freiwillige Sozialkosten	12301	11.627	–5,5	2,24	2,07
<b>4. Beiträge zur freiwilligen betrieblichen Alterssicherung</b>	<b>72.775</b>	<b>80.495</b>	<b>10,6</b>	<b>13,3</b>	<b>14,32</b>
<b>5. Personalkosten insgesamt</b>	<b>723.263</b>	<b>748.653</b>	<b>3,5</b>	<b>131,9</b>	<b>133,2</b>

a) In Japan werden zumindest zweimal im Jahr Boni gezahlt, die in der Regel 2–6 Monatsgehältern entsprechen. In den direkten Lohnkosten sind u.a. bereits Ortszulagen, Familien-, Kinder- und Verwandtenschläge enthalten.

b) Die Pflegeversicherung wurde im April 2000 eingeführt.

Quelle: Nikkeiren, Dai 44 kai fukuri kooseihi choosa kekka no gaiyoo, Dai 46 kai fukuri kooseihi choosa kekka no gaiyoo (Zusammenfassung der 44. und der 46. Untersuchung zu betriebl. Wohlfahrtsausgaben) 2001 bzw. 2003, S. 3. Eigene Berechnungen.

zahlungen) erreichten die in jeder Hinsicht beeindruckende Höhe von 4700 Euro. Der (wenn auch nicht exakt vergleichbare) durchschnittliche Bruttomonatsverdienst im produzierenden Gewerbe in Deutschland West betrug 2001 rund 2531 Euro.<sup>38</sup>

Bei etwa doppelt so hohen Lohn- und mehr als doppelt so hohen Lohnnebenkosten, drängt sich die Frage auf, warum es so gut wie keine Diskussion über Löhne und Lohnnebenkosten in Japan gibt? Warum stimmen, wie bei der Rentenreform, die Arbeitgeber einer 50-prozentigen Erhöhung der Lohnnebenkosten zu?

1. Zum einen sähen in einer solchen Diskussion nicht nur Arbeitnehmer und Gewerkschaften, sondern auch die breite Öffentlichkeit und die Politik eine erhebliche Störung des zuvor angesprochenen gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfindens: Wozu soll denn das ganze Wirtschaften und das Wachstum dienen, wenn es nicht die soziale Sicherheit der

Bevölkerung erhöht und sie nicht vor den Risiken, die Wirtschaft, Gesellschaft und das persönliche Schicksal mit sich bringen, schützt?

Das heißt nicht, dass es nicht auch in Japan langfristige Strukturprobleme gibt, wie etwa die einer „alternden“ Gesellschaft, die bereits angesprochen wurden. Doch ist es von vorneherein klar, dass solche Probleme nicht durch eine Senkung von Lohnnebenkosten o.ä. zu lösen wären. Ganz im Gegenteil.

2. Auch die Arbeitgeber teilen den sozialpolitischen Grundkonsens, sind voll in die jeweiligen Reformprojekte eingebunden und tragen diese mit.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> So schreibt der Unternehmensdachverband Nikkeiren: „we realize that our economy has matured, with growth sluggish and unemployment high. To improve this picture, we must boost productivity and strengthen international competitiveness. Today, government, labor and management in European countries are continuing their effort to reduce social security cost in order to create employment and to improve their competitiveness, in an effort to bring down high unemployment rates. In the United States, unemployment has dropped as a result of cutting wages and corporate welfare

<sup>38</sup> Statistisches Bundesamt, Stat. Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 562, Tabelle 22.3.2.

3. Ein „technisches“ Argument kommt hinzu: Die Arbeitskosten pro Arbeitsplatz und Jahr summieren sich im Durchschnitt auf umgerechnet rund 75 000 Euro. Trotz dieser hohen direkten und indirekten Arbeitskosten können die japanischen Unternehmen offenbar gut am Weltmarkt bestehen – wie sonst sollten sie wie in 2002 und 2003 Handelsbilanzüberschüsse in der Größenordnung von rund 100 Mrd. Dollar (2 Prozent des BSP) erbringen.<sup>40</sup> Selbstredend sind viele der von Nippon Keidanren befragten Unternehmen im Exportgeschäft und jedermann weiß, dass man in am Weltmarkt erfolgreichen Unternehmen eher überdurchschnittlich gut verdient. Wie sollte man da mit dem Argument, dass die hohen Löhne und Lohnnebenkosten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bedrohe, bestehen können?

In Deutschland ist das offenbar anders: Auch unser Land erwirtschaftet hohe Handelsbilanz- und Leistungsbilanzüberschüsse (über 90 Mrd. Euro in 2002 und 2003; ca. 4,5 Prozent des BSP). Dennoch kann man, ohne zur Ordnung gerufen zu werden, behaupten, die hohen Löhne und Lohnnebenkosten gefährdeten die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Wirtschaft insgesamt.

Solcherlei Argumentationsfiguren haben dazu geführt, dass man in Deutschland trotz der höheren Belastungen, die mit der Alterung der Gesellschaft verbunden sind, die Lohnnebenkosten senkt. In Japan werden sie im Konsens mit den Arbeitgebern erhöht.

### Hohe Sozialleistungen, niedrige Sozialausgabenquote: Wie passt das zusammen?

Bei internationalen Vergleichen der Sozialleistungsquote (Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP oder BSP) nimmt Japan immer noch einen der hinteren Plätze ein. In Deutschland lag die Sozialleistungsquote in 2000 bei 33,6 Prozent. In Japan betrug sie im gleichen

costs, and because of corporate restructuring and reengineering. But the widening income gap thus created has become a social problem to which solutions are being sought. Taking the effort of other industrial countries as a reference point, we are attempting to find a third option using the good points of our society to advantage, to avoid increasing unemployment and widening the income gap, and to improve living standards without worsening the employment picture.“  
Nikkeiren: *A New Japanese Model: Searching for a Third Option – Nikkeiren Report on the Bluebird Plan Project (FZ 1997-1999)*. Tokyo: Japan Federation of Employer's Association, 1997, S. 1.

40 Der Leistungsbilanzüberschuss war mit 3,5 Prozent des BSP (2003) noch deutlich höher.

Jahr gerade einmal 20,5 Prozent.<sup>41</sup> Auch die Staatsquote insgesamt (Staats-, einschließlich Sozialausgaben) liegt in Japan mit 38,7 Prozent deutlich unter der deutschen (48,5 Prozent).<sup>42</sup>

Nun könnte man daraus schließen, dass die Leistungen der japanischen Sozialversicherungssysteme niedriger seien als in Deutschland. Nun sind Vergleiche immer schwierig. Am einfachsten sind sie bei der Höhe der Renten. Hier zeigt sich, dass ein Rentnerhepaar (Ehefrau war nicht berufstätig) 1999 im Durchschnitt eine monatliche Rente von 270081 Yen (etwa 2350 Euro) im Monat bezog.<sup>43</sup> Dazu kommt bei der Mehrzahl der Rentner eine Betriebsrente von durchschnittlich 80000 Yen (rund 700 Euro) und Erträge aus privaten Kapitalvermögen, über die die meisten Haushalte verfügen.<sup>44, 45</sup> Damit bewegen sich die Einkommen von Rentnerhaushalten auf ähnlichem Niveau wie die von wirtschaftlich aktiven Haushalten.<sup>46</sup>

Auch in der Pflegeversicherung sind die Leistungen beachtlich: Ein größerer Teil der Älteren wird durch diese unterstützt; die Leistungen selbst sind deutlich höher als in Deutschland.<sup>47</sup>

Wie soll das nun zusammenpassen: höhere Leistungen und ein niedrigere Sozialleistungs- und Staatsquote? Die Antwort hat mehrere Facetten:

41 Bezugsgröße BIP. IPSS Datenbank, Stat. Bundesamt, Tab. „Sozialbudget, Leistungen nach Institutionen und Funktionen“ (<http://www.destatis.de/basis/d/solei/soleiq23.htm>).

42 Bezugsgröße BSP; 2002. OECD, Economic Outlook, Dec. 2003, Annex Table 26, General Government. Total Outlays.

43 Japan Stat. Yearbook 2002, Tab. 18-8. Die Rente setzt sich zusammen 1. aus der Volksrentenversicherung (monatlich 54833 Yen je Ehepartner), 2. der Rente der Angestelltenrentenversicherung (143500 Yen) und 3. gewissen zusätzlichen Leistungen letzterer (16915 Yen).

44 Japanische Altenhaushalte besaßen 1999 im Durchschnitt Geld- und Wertpapiervermögen (ohne Immobilien) von netto 21,1 Mio. Yen (182000 Euro). Bei den Wohlhabendsten 15 Prozent waren es durchschnittlich 67,6 Mio. Yen (583000 Euro). Nur bei den untersten 4 Prozent überstiegen die Verbindlichkeiten Vermögen. Japan Stat. Yearbook 2002, Tab. 16-5, 16-10. Eigene Berechnungen.

45 Außerdem leben mehr als 80 Prozent der Altenhaushalte in den eigenen vier Wänden und bezahlen daher keine Miete.

46 Das durchschnittliche jährliche Einkommen eines Arbeitnehmerhaushaltes mit einem Haushaltsvorstand von über 65 Jahren betrug im Jahr 2000 6,9 Mio. Yen (ca. 60000 Euro). Im Vergleich dazu lag das Jahreseinkommen von Haushalten mit einem 35–39- bzw. 40–44-jährigen Haushaltsvorstand bei 6,3 bzw. 7,7 Mio. Yen. Haushalte mit einem 55–60-jährigen Vorstand hatten wegen der Bezahlung nach der Seniorität die höchsten Jahreseinkommen (9,6 Mio. Yen). Japan Statistical Yearbook 2002, Tabelle 16-10.

47 S. dazu John Creighton Campbell, How Policies Differ: Long-Term-Care Insurance in Japan and Germany. In: Harald Conrad, Ralph Lützel, eds., *Aging and Social Policy. A German-Japanese Comparison*. Deutsches Institut für Japanstudien (Tokyo), München: Ludicum 2002, S. 157–87.

1. niedrigere Kosten des Gesundheitswesens (7,8 statt 10,5 Prozent des BIP in Deutschland).<sup>48</sup> Das wiederum hängt damit zusammen, dass
  - a) der Staat die Bezahlung ärztlicher Dienstleistungen strikt reguliert und kontrolliert (es gibt keine „Betriebsgeheimnisse“<sup>49</sup>; das kennen wir von der Pflegeversicherung)<sup>50</sup>;
  - b) der Personalaufwand im Gesundheitsbereich niedriger ist (so gibt es in Japan 193 Ärzte je 100000 Bewohner, in Deutschland 350<sup>51</sup>);
  - c) der Staat selbst eine wichtige Rolle in der Gesundheitsversorgung spielt: das staatlich angestellte medizinische Personal umfasst über 300000 Personen; in staatlicher Hand sind zumindest 7900 Krankenhäuser und Kliniken<sup>52</sup>;
  - d) man vermutlich einfach gesünder lebt, isst und ist (weniger Übergewicht, Diabetes, Herzinfarkte etc.). Die hohe Lebenserwartung spricht für sich.
2. eine Eigenbeteiligung von 20–30 Prozent an den Kosten ärztlicher Behandlung;
3. der Umstand, dass nur etwa 1/3 der Arbeitslosen Leistungen vom Arbeitsamt<sup>53</sup> erhält;
4. riesige Reserven in der Rentenversicherung (sie wurden in den „fetten“ Jahren gebildet).  
Die Arbeitnehmerrentenversicherung hatte bis Ende 2001 Reserven in Höhe von 136,8 Billionen Yen (1,2 Billionen Euro) akkumuliert. Sie entsprachen gut 27 des japanischen und 60 Prozent des deutschen Brutto sozialprodukts. Damit wurden im gleichen Jahr Kapitalerträge von 5,2 Billionen Yen (45 Mrd. Euro)

48 Daten der Weltgesundheitsorganisation. Der vom Ministerium genehmigte Leistungskatalog der Krankenversicherungen ähnelt dem deutschen.

49 Es gibt keine privaten Krankenhäuser in Japan. Dies ist im Gesetz so festgelegt, da man keinen Konflikt zwischen Profitmotiv und der Versorgung der Patienten aufkommen lassen wollte. Soweit Krankenhäuser und Kliniken nicht in staatlicher Trägerschaft sind, haben sie eine besondere Rechtsform, die jederzeit den Zugriff der Aufsichtsbehörden und des Ministeriums erlaubt.

50 Die Interessenvertretungen von Ärzten, Pharmaindustrie etc. sind politisch vermutlich weniger stark präsent als in Deutschland, jedenfalls gegenüber dem Staat weniger durchsetzungsfähig. Staatlich geschaffene Monopole wie die Kassenärztlichen Vereinigungen gibt es nicht.

51 Beim Pflegepersonal 745 vs. 957, bei Zahnärzten 68,6 vs. 75,9 je 100000 Einw. in Japan bzw. Deutschland.  
[www3.who.int/whosis/health\\_personnel/health\\_personnel.cfm?path=whosis,health\\_personnel&language=English](http://www3.who.int/whosis/health_personnel/health_personnel.cfm?path=whosis,health_personnel&language=English)

52 Japan Statist. Yearbook 2004, Tabellen 24-1 A,B, 21-18. Krankenhäuser und Kliniken werden überwiegend von der Zentralregierung und den Gemeinden betrieben; einige auch von den Rentenversicherungen u.ä.m.

53 Entsprechend gering sind die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (s. Tabelle 3). Der Anspruch auf Arbeitslosengeld hängt von Dauer der letzten versicherungspflichtigen Tätigkeit und dem Alter ab. Viele Gelegenheitsjobs und Teilzeittätigkeiten sind nicht versicherungspflichtig.

erzielt. Das entspricht 38,2 Prozent der Rentenleistungen der Arbeitnehmerrentenversicherung in 1999.<sup>54</sup>

5. ein personell und finanziell kleinerer Staat;
6. nur geringe Verteidigungsausgaben (1 Prozent des BIP).

Das sind kumulativ schon ganz gute Gründe, doch kommen noch zwei weitere wichtige hinzu: Zum einen sind das die deutlich höheren Erwerbstätigenquoten, zum anderen die immer noch deutlich längeren Jahresarbeitszeiten. Was macht sie so wichtig? Weil über die Erwerbstätigkeit überhaupt erst die Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen zustande kommen. Wenn also die Erwerbstätigkeit und die Jahresarbeitszeit in Japan höher sind als in Deutschland, können die Beitragssätze für die sozialen Sicherungssysteme unter sonst gleichen Bedingungen niedriger sein. Außerdem erwachsen dem Staat aus der Erwerbstätigkeit, d.h. den Einkommen der Erwerbstätigen und ihren anschließenden Konsumausgaben, Steuereinnahmen.<sup>55</sup>

Betrachten wir zunächst die Jahresarbeitszeit. Die OECD weist im Falle Deutschlands für inländische abhängig Beschäftigte eine Jahresarbeitszeit von 1397 Stunden aus.<sup>56</sup> Für Japan kommt sie auf 1840 Stunden. Das bedeutet, dass die Jahresarbeitszeit in Japan 31,7 Prozent höher ist. Freilich geht die längere Jahresarbeitszeit nicht zu Lasten der Arbeitslosen, da, wie wir sogleich sehen werden, die Beschäftigungsquoten ebenfalls höher sind.<sup>57</sup>

Kommen wir also zu den Erwerbstätigenquoten. Wegen in der Statistik üblichen Abgrenzungen und Begrifflichkeiten nehmen wir einen kleinen Umweg. Beginnen wir mit der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (älter als 15) und setzen sie ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. In Deutschland sind das 84,7

54 Ihre Rentenleistungen beliefen sich auf 13,64 Bill. Yen; Japan Stat. Yearbook, 2002, Tabelle 18-8. Die Volksrentenversicherung hatte Reserven von 9,9 Bill (86 Mrd. Euro).

55 Freilich auch aus anderen Quellen, etwa der Körperschaftsteuer, die in 2002 trotz der schleppenden Konjunktur 9,99 Bill. Yen (rd. 86 Mrd. Euro) erbrachte. Das waren 38,1 Prozent des Einkommensteuer- und 22,8 Prozent des gesamten Steueraufkommens! Solche Beiträge der Unternehmen zum Steueraufkommen hat es in Deutschland zuletzt in den 50er Jahren gegeben.

56 Nach Chr. Saborowski, J. Schupp, G. G. Wegner, Urlaub in Deutschland: Erwerbstätige nutzen ihren Urlaubsanspruch oft nicht aus, in: DIW Wochenbericht 15, 2004. Die Autoren zeigen, dass die Arbeitszeiten in Deutschland etwas höher zu veranschlagen sind, als von der OECD angegeben, da im Durchschnitt zwei Urlaubstage in Deutschland nicht in Anspruch genommen werden.

57 Bei den in Deutschland gestellten Forderungen, die Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich zu erhöhen, muss man fürchten, da Geld- und Fiskalpolitik nicht expansiv sind, dass sie die Arbeitslosigkeit noch erhöhen.

**Tabelle 5:** Arbeitslosenquoten in Japan und Deutschland in 2000  
(in Prozent der jeweiligen Alterskohorte; Männer und Frauen)

	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60–64	>65
Männer Japan (Deutschland)	9,6 (9,4)	5,8 (7,4)	4,2 (6,0)	3,0 (6,2)	2,9 (6,6)	3,2 (7,0)	3,8 (7,7)	4,5 (13,1)	10,4 (8,4)	3,2 (1,3)
Frauen Japan (Deutschland)	7,5 (7,4)	6,7 (6,2)	6,0 (7,3)	4,1 (7,7)	3,3 (7,2)	3,1 (7,8)	3,1 (9,7)	3,1 (16,2)	4,5 (5,4)	1,1 (–)

Quelle: ILO Datenbank (<http://laborsta.ilo.org>)**Tabelle 6:** Erwerbstätigkeitsquoten in Japan (2001) und Deutschland (2000)  
(in Prozent der jeweiligen Alterskohorte; Männer und Frauen)

	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60–64	>65
Männer Japan (Deutschland)	62,3 (67,2)	89,6 (80,1)	93,0 (89,1)	94,8 (89,8)	94,8 (88,8)	94,0 (87,2)	92,5 (82,7)	89,4 (62,9)	61,6 (21,9)	29,7 (3,1)
Frauen Japan (Deutschland)	64,5 (60,2)	64,4 (68,5)	52,8 (68,8)	58,2 (70,1)	66,6 (73,0)	69,6 (71,5)	65,1 (61,9)	55,3 (39,7)	35,0 (7,5)	12,7 (1,5)

Quellen: Japan Institute of Labour, The Labor Situation in Japan 2002/2003, S. 96 (verwendet ILO-Daten); ILO Datenbank (<http://laborsta.ilo.org>); eig. Berechnungen

Prozent, in Japan 85,6 Prozent. Ein Unterschied von 0,9 Prozent.

Setzen wir nun die Zahl der Erwerbspersonen ins Verhältnis zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Hier ist der Unterschied schon größer, nämlich 5 Prozent (Deutschland 57,1 gegenüber Japan 62,1 Prozent).<sup>58</sup>

Die Erwerbspersonen setzen sich in der Statistik zusammen aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen. Die Arbeitslosenquote ist in Deutschland höher als in Japan. Die OECD errechnet standardisierte Arbeitslosenquoten. Danach lag die deutsche Arbeitslosenquote in 2000 bei 7,8 und die japanische 2001 bei 5,0 Prozent<sup>59</sup> – ein Unterschied von 2,8 Prozent (der sich seither auf mindestens 4,3 Prozent erhöht haben dürfte).

Rechnet man die drei Differenzen zusammen<sup>60</sup>, kommt man zu dem Ergebnis, dass in Deutschland 44,6 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig waren, in Japan jedoch 50,5 Prozent. Der Unterschied von 5,9 Prozent mag nicht dramatisch erscheinen, ist es aber: Hätten wir die japanische Erwerbstätigenquote, stünden bei uns 13,2 Prozent mehr Menschen in Brot und Arbeit. Das würde auf der

Einnahmeseite der sozialen Sicherungssysteme und des Staats einen gewaltigen Unterschied machen!

Oder anders herum: Ist nicht die Massenarbeitslosigkeit die wichtigste Ursache der hohen Lohnnebenkosten in Deutschland?<sup>61</sup>

Rechnet man dann noch die um 31,7 Prozent höhere Jahresarbeitszeit dazu, wird schlagartig klar, warum der Sozialstaat in Japan viel leichter finanziert werden kann: Das Arbeitsvolumen ist knapp 50 Prozent (49,2 Prozent) höher als in Deutschland. Entsprechend kann, hinzu kommen noch die Argumente 1.–6., der Anteil, der für die sozialen Sicherungssysteme aufgewendet wird, niedriger ausfallen.

Sehen wir uns die Erwerbstätigkeit noch etwas genauer an, und zwar nach Altersgruppen. In Tabelle 5 finden sich zunächst die Arbeitslosenquoten. Für die meisten Altersgruppen sind die Arbeitslosenquoten in Japan deutlich niedriger als in Deutschland. Ausnahmen bilden die Altersgruppen unter 30 und die der 60–64-Jährigen. In beiden Fällen liegen besondere Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit in Japan vor. Bei den jüngeren Generationen sind es z.T. geänderte Wert- und *life-style*-Vorstellungen, auf die am Schluss noch einzugehen sein wird. Bei der Gruppe der Älteren war es in 2000 noch so, dass sie (das gesetzliche Rentenalter in der Arbeitnehmerrentenversicherung lag

58 Die Daten beziehen sich auf Japan in 2001 und Deutschland in 2000. Quelle: Japan Institute of Labour, The Labour Situation in Japan 2002/2003, S. 96.

59 Der zweithöchste Wert in der japanischen Nachkriegszeit. Die Arbeitslosenquote hat erst 1998 die 4 Prozentmarke überschritten (s. Tabelle 8).

60 Um Zweifeln vorzubeugen: durch Multiplikation.

61 Auch wenn in der neoliberalen Gedankenwelt gerne umgekehrt argumentiert wird: die hohen Lohnnebenkosten seien die Ursache der Arbeitslosigkeit.

**Tabelle 7:** Erwerbsquoten der älteren Bevölkerung (in Prozent der jeweiligen Alterskohorte)

Altersgruppen	Männer		Frauen	
	Japan	Deutschland	Japan	Deutschland
60–64	78,9	30,3	38,8	12,9
65–69	58,8	7,4	27,1	3,3
70–74	42,5	3,8	17,4	1,6
75–79	28,6	1,6 <sup>a</sup>	9,8	0,5 <sup>a</sup>
80–84	18,2		5,0	
über 85	9,5		2,0	

a) 75 und älter

Quelle: Japan Institute of Labour, The Labor Situation in Japan 2001/2002, S. 101

noch bei 60 Jahren) neben der Rente auch Arbeitslosengeld beziehen konnten. Das war ein wunderbarer Anreiz, der Arbeitslosigkeit zu fröhnen.<sup>62</sup> Daneben finden sich unter den älteren Arbeitslosen relativ viele ehemals selbständige Kleinstunternehmer. Sie hatten unter der schlechten Konjunktur seit Anfang der 90er Jahre und unter Deregulierungsmaßnahmen, die viele kleine Geschäfte in den Bankrott trieben, besonders zu leiden. Überhaupt sind in keinem anderen Bereich der Wirtschaft so viele Arbeitsplätze verloren gegangen wie bei Selbständigen und ihren mithelfenden Familienangehörigen, nämlich 3 Millionen seit 1990.<sup>63</sup>

In Tabelle 6 sind nun die Erwerbstätigkeitsquoten nach Altersgruppen<sup>64</sup> eingetragen. Die durchgängig höheren japanischen Erwerbstätigkeitsquoten für Männer fallen ins Auge. Mit dem Alter wird der Abstand zu den deutschen Zahlen immer größer. Bei den 50–54-Jährigen liegt er bei 10 Prozent, bei den 60–64-Jährigen

beträgt er gar 40 Prozent. Erstaunlich die hohe Zahl von Erwerbstätigen jenseits des 65. Lebensjahres.

In der Gruppe der 20–24-Jährigen ist die deutsche Erwerbstätigkeitsquote höher. Das hängt damit zusammen, dass etwa die Hälfte der jungen Leute bis 22 studieren und erst danach ins Berufsleben überwechseln.<sup>65</sup> Bei anderer Altersabgrenzung wäre ab 22 die japanische Quote auch hier deutlich höher als die deutsche.

Anders ist die Situation bei Frauen. Junge Frauen sind etwa im gleichen Maße berufstätig wie in Deutschland (bei den 22–24-Jährigen wäre wie bei den Männern die Quote vermutlich deutlich höher als hier angegeben). Zwischen 30 und 45 nimmt die Berufstätigkeit wegen Kindererziehung und Familie ab, danach steigt sie wieder und liegt ab 50 wieder markant über den deutschen Erwerbstätigkeitsquoten.

Man erkennt, dass die höheren Erwerbs- bzw. Erwerbstätigenquoten in Japan bei Männern in allen Altersklassen und besonders ausgeprägt bei Männern und Frauen über 50 zu finden sind. Da die Einkommen der regulär Beschäftigten in den oberen Altersrängen (ab 45) wegen der Seniorität am höchsten sind, wirken sich die hohen Beschäftigungsquoten auf der Einnahmeseite der Sozialversicherungen und des Fiskus besonders vorteilhaft aus (!!).

Ungewöhnlich ist die hohe Erwerbstätigkeit jenseits des 65. Lebensjahres. Tabelle 7 schlüsselt die Altersbeschäftigung (diesmal anhand von Erwerbsquoten) noch weiter auf.

Warum arbeiten in Japan so viele Menschen im Rentenalter? Zumindest bei Männern sind hohen Aktivitätsraten nicht vorrangig mit wirtschaftlichen Motiven

62 Inzwischen wurde dieser Doppelbezug abgestellt. Doch ist das Arbeitslosengeld, das man maximal für 330 Tage beziehen kann, im allgemeinen höher als die Rente, so dass der Anreiz, sich arbeitslos zu melden, immer noch besteht.

63 Selbständige, mithelfende Familienangehörige und regulär Beschäftigte (1990–2003; in Mio.)

	Landw. u. Forsten	Selbständige	Familienangehörige	regulär Beschäftigte
1990	4,03	6,98	3,30	42,96
1995	3,36	6,15	2,60	46,86
2000	2,95	5,85	2,24	46,60
2003	2,65	5,35	1,95	45,70

Quelle: MHLW, Monthly Labour Statistics and Research Bulletin, diverse Ausgaben.

In der Land- und Forstwirtschaft gingen 1,4 Mio. Arbeitsplätze verloren. Man beachte die ganz andere Entwicklung bei den regulär Beschäftigten.

S. auch: Genda Yuj, Jobu kurieshon (Job Creation), Nihon Keizai Shimbun Verlag, 2004.

64 Erwerbstätige (Erwerbspersonen minus Arbeitlose) im Verhältnis zu Personen im erwerbsfähigen Alter.

65 Nur 15 Prozent der Universitätsabsolventen beginnen nach dem 22. Lebensjahr ein Postgraduiertenstudium.

zu erklären.<sup>66</sup> Vielmehr geben sie an, im Alter weiterarbeiten zu wollen, „um ihrem Leben einen Sinn zu geben, gesund zu bleiben und den Kontakt mit der Gesellschaft nicht zu verlieren“.<sup>67</sup> Ein älterer Mann sagte dazu im Gespräch einmal: „Wenn er morgens nicht aus dem Haus gehen kann, um draußen etwas zu tun, fühle er, sein Leben habe kein Ziel mehr.“ Daran wird eine andere Einstellung zum Leben und insbesondere zur Arbeit deutlich. Arbeit wird in Japan nicht so sehr im Gegensatz zu und als Mittel zu Freizeit gesehen, also nicht als Bürde, sondern, insbesondere bei Männern, überwiegend als ein selbstverständlicher und positiv besetzter Teil des Lebens.<sup>68</sup>

Dahinter steht aber auch eine andere Einstellung gegenüber den Älteren. Sie werden nicht als altes Eisen und als Last der Jüngeren gesehen (warum auch, wir werden ja alle mal alt). Man begegnet ihnen, auch aus Tradition, zuvorkommend und respektvoll und weiß ihre breiten und vielfältigen Erfahrungen und Kenntnisse zu schätzen – auch aufseiten der Unternehmen.

Daneben sind die „arbeitenden Alten“ wirtschafts- und sozialpolitisch nicht ohne Bedeutung. Soweit sie den Rentenbeginn über das 65. Lebensjahr verschoben haben, leisten sie (bis 69) weiterhin Beiträge zu den Sozialversicherungen. Den arbeitenden Rentnern bleibt das erspart, wengleich ihre Renten in Zukunft, wenn ihre Erwerbseinkommen bestimmte Schwellen (ca. 40 000 Euro im Jahr) überschreiten, gekürzt werden können. Einkommens- und Grundsteuern müssen sie selbstverständlich entrichten und spätestens, wenn sie konsumieren, verdient der Staat durch die Umsatzsteuer mit.

Denkt man in Wirtschaftskreisläufen, kann man auch sagen, dass die „arbeitenden Alten“, seien sie nun 55 oder 80, diese Kreisläufe in Schwung halten und durch ihre Tätigkeiten, die ja mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten vernetzt sind, sowie durch ihre Konsumausgaben andere Arbeitsplätze sichern bzw. durch Steuern und Abgaben den Staat mitfinanzieren. Von Nullsummenspielen, dass etwa die Alten den Jungen die Arbeitsplätze wegnehmen, ist hierzulande wenig zu hören. Im Gegenteil schätzt man sich ob der kleiner werdenden jüngeren Alterskohorten glücklich, dass die älteren Generationen noch berufstätig sind –

66 Ministry of Health and Welfare, Annual Report on Health and Welfare 1999-2000, S. 43.

67 Sasajima, Yoshio, Labor in Japan, Foreign Press Center, 2003, S. 17f.

68 Hannah Arendt hat vor Jahren die sprachliche Kodierung von „Werk“ und „Arbeit“ untersucht. Im Englischen wird die Identifizierung von Arbeit mit Leid deutlicher (labour). „Work“ kommt sprachlich von „Werk“, Arbeit am Objekt, an einer Aufgabe orientiertes Arbeiten, das Erfüllung gibt.

und hofft, dass ihre Bereitschaft zu arbeiten, auch in Zukunft erhalten bleibt.

Das hohe Niveau der Beschäftigung in Japan hängt freilich auch damit zusammen, dass die Unternehmen selbst während der schwierigen 90er Jahre deutlich mehr investiert haben als in Deutschland. Die Bruttoinvestitionsquoten waren in diesen Jahren zumindest 5 Prozent höher als in Deutschland. Dabei ist zu bedenken, dass sie zugleich die aus der Bubble-Zeit stammenden Schuldenberge Stück für Stück abtrugen. Beim Vergleich der Nettoinvestitionsquoten, die entscheidend sind für den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen, ist der Unterschied noch größer.<sup>69</sup>

## Weitreichender Kündigungsschutz

Wie kommt es, dass in Japan die Erwerbstätigkeitsquoten so hoch sind?

Ohne die gerade angesprochenen Investitionen ginge es bestimmt nicht. Aber warum wird in Japan mehr investiert als in Deutschland?

1. Weil die automatischen Stabilisatoren besser funktionieren; man hat weniger liberalisiert und dereguliert.
2. Weil der Staat, wenn denn die Nachfrage rückläufig ist und die Wirtschaft in einen Abwärtsspirale zu geraten droht, aktiv fiskal- und geldpolitisch dagegenhält: im Haushaltsplan 2004/5 ist ein (überwiegend von der Zentralbank gegenfinanziertes) Defizit von 42 Trillionen Yen, das sind über 320 Mrd. Euro (!), bzw. gut 8 Prozent des BSP, vorgesehen s. auch Tabelle 8).
3. Weil Staat und Politik aktiv werden, wenn es darum geht, schwerwiegende Verwerfungen, wie die, die durch das Platzen der Bubble in den Finanz- und Immobilienmärkten 1999 ausgelöst wurden, zu vermeiden und zu steuern.

Zu den Stabilisatoren gehört der sehr weitreichende Kündigungsschutz. Beschäftigte zu entlassen, ist in Japan nicht nur ungehörig, sondern auch sehr schwierig. Die Gerichte, bis hin zum obersten Gerichtshof, haben die Hürden, soweit ein Unternehmen nicht direkt bankrott gegangen ist, für die Entlassung regulär Beschäftigter sehr hoch gelegt.<sup>70</sup> Die Rechtsprechung wurde in einer im Juni 2003 verabschiedeten Modifi-

69 Der Wert des Bruttoanlagevermögens (tangible capital stock; Preise von 1995) der Kapitalgesellschaften erhöhte sich zwischen 1990 und 2001 um 64,4 Prozent. Japan Stat. Yearbook 2004, Tab. 3-13.

70 Rechtsprechung und juristische Kommentare betrachten Kündigungen z.T. als sittenwidrig. S. Bernd Nenninger, Das Recht auf Arbeit in Japan und Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot, 1994, S. 133.

zierung des Labour Standard Law ohne größere Abstriche kodifiziert. Die überwiegende Einschätzung von Wissenschaftlern scheint zu sein, dass die bisherige Rechtsprechung noch verschärft wurde.<sup>71</sup> Im Ministerium und aufseiten der Gewerkschaften fürchtete man, dass mit einer Lockerung des Kündigungsschutzes in Zeiten schlechter Konjunktur wohl mit der Entlassung von Beschäftigten gerechnet werden müsse, nicht aber mit neuen Arbeitsplätzen für die Betroffenen.

Praktisch gilt der Kündigungsschutz für „regulär“ Beschäftigte, d.h. je nach Abgrenzung 65–85 Prozent aller abhängig Beschäftigten.<sup>72</sup> Daneben gilt er auch für Teilzeitbeschäftigte, die mehr als ein Jahr für einen Arbeitgeber tätig waren. Wegen des Kündigungsschutzes für regulär Beschäftigte reagierten die Unternehmen auf die schwache Konjunktur der letzten Jahre mit

1. dem Abbau von Überstunden,
2. geringere Bonuszahlungen,
3. der Verlagerung von Beschäftigten in andere Geschäftsbereiche,
4. den Abbau von Teilzeitkräften ohne Kündigungsschutz,
5. den Aufbau von neuen Geschäftsbereichen,
6. der Einstellung von weniger Schul- und Universitätsabsolventen und den Rückgriff auf Teilzeit- und Leiharbeitskräfte,

71 So Tadashi Hanami, bis vor kurzem Präsident des Japan Institute of Labour, in *The Changing Labor Market, Industrial Relations and Labour Policy*, Konferenz des Deutschen Institut für Japanstudien, 21.11.2003, S. 8 (noch unveröff.). Durch die Reform wurde die mögliche Dauer von befristeten Arbeitsverträgen von einem, in Sonderfällen von drei Jahren, auf drei bzw. fünf Jahre verlängert. Diese Lockerung gilt allerdings nur für ältere Arbeitnehmer (über 60), deren Chancen am Arbeitsmarkt dadurch verbessert werden sollen und für „professionals who, unlike ordinary employees, are in a strong position to maintain their own interest during negotiation“. Arbeitnehmer dürfen – vermutlich Ausfluss von Art. 27 der Verfassung (Recht auf Arbeit) – nicht schlechter gestellt werden. S. auch Takayasu Yanagiya, Vielfalt der Beschäftigungsformen in Japan und Rechtspolitik, (Ms., Nov. 2003).

72 Im Labor Force Survey der Management and Coordination Agency gilt als part-timer, wer weniger als 35 Stunden im Monat arbeitet. Ein sehr weiter Begriff, da part-timer mit Überstunden, leicht schon mal über diese Schwelle geraten. Überdies erhalten viele part-timer ein Gehalt, werden also nicht nach Stunden bezahlt. Hausfrauen, die part-time etwa in Kaufhäusern arbeiten, erhalten normalerweise auch ein Gehalt, Zulagen und Bonuszahlungen, auch wenn sie nur wenige Stunden im Monat arbeiten. Die im Juli 2004 veröffentlichten Ergebnisse einer in 2003 durchgeführten Erhebung ergab einen Anteil der part-timer von 23 Prozent an den abhängig Beschäftigten. Den nicht-regulär Beschäftigten werden oft auch die innerhalb eines Konzerns versetzten Beschäftigten zugerechnet – obgleich sich an ihrem Status dadurch nichts ändert. Nach der gleichen Befragung waren dies 1,5 Prozent der Beschäftigten.

7. großzügigen Abfindungsangeboten an vor allem ältere Arbeitnehmer.

ad 6.: dennoch entsprach auch in den 1990er Jahren die Zahl der offenen Stellen für Berufsanfänger in etwa der Zahl der Schul- und Hochschulabsolventen (s. Tabelle 8). Diese vergleichsweise günstigen Startbedingungen für Berufsanfänger rühren u.a. daher, dass sich Schulen und Universitäten intensiv um die Vermittlung von Arbeitsplätzen für ihre Absolventen kümmern, ja von diesen auch nach ihren Platzierungsquoten ausgewählt werden.<sup>73</sup> Bereits kurz vor Beginn des vierten (letzten) Studienjahres werden landauf, landab große Arbeitsmessen organisiert, auf denen Unternehmen und ihre prospektiven Mitarbeiter miteinander reden können. In Nagoya kamen im März 2004 bei einer solchen Veranstaltung 171 Firmen und 9500 Studenten zusammen.

ad 7.: Trotz einiger spektakulärer Fälle blieb die Zahl der auf diese Weise vorzeitig Ausgeschiedenen relativ unbedeutend, u.a. weil die Unternehmen damit rechnen müssen, dass gerade ihre besten Leute, die die besten Chancen haben, eine neue zufriedenstellende Tätigkeit zu finden, auf solche Angebote eingehen. Außerdem wirkt die Höhe der fälligen Abfindungszahlung abschreckend.<sup>74</sup>

So hat der Kündigungsschutz wesentlich dazu beigetragen, dass es in den nicht gerade rosigen 90er Jahren außer im Falle von Unternehmenspleiten nur zu wenigen Entlassungen gekommen ist. Die Zahl der Arbeitsplätze hatte bis 1998 sogar noch zugenommen (s. Tabelle 8). Freilich konnten die Einkommen nicht im gleichen Maße stabilisiert werden, vor allem weil die Bonuszahlungen in vielen Fällen um 1–2 Monatsgehälter gekürzt wurden. Soweit überschüssige Arbeitskräfte in neuen Arbeitsbereichen untergebracht werden, ist dies mit Investitionen verbunden, die ebenfalls zur Stabilisierung der Wirtschaftskreisläufe beitragen.

Deshalb hat die Arbeitslosigkeit trotz des niedrigen Wachstums nur mäßig zugenommen. Auf 100 Arbeitslose kamen auch in diesen schwierigen Jahren 50–70

73 Das Studienjahr endet in Japan am 31. März. Am 1. Februar 2004 hatten bereits 82,1 Prozent der angehenden Absolventen eine Anstellung zum 1.4. gefunden. An diesem Tag begann für 948 000 Universitätsabsolventen das Berufsleben. Es beginnt mit einer großen Begrüßungs- und Aufnahmeceremonie. Bei Toyota waren es in diesem Jahr 1650 Berufsanfänger. (Kyodo News, 1.4.2004).

74 Die Abfindungen belaufen sich je nach Alter auf 50 000–250 000 Euro. Hinzu kommt das volle Altersruhegeld, das man erhalten hätte, wenn man bis zur Altersgrenze im Unternehmen verblieben wäre (bis zu 60 Monatsgehälter). Überdies übernehmen die Unternehmen die Kosten der Vermittlung eines neuen Arbeitsplatzes (10 000 Euro und mehr). Dies alles dank des rigiden Kündigungsschutzes.

offene Stellen, auf Teilzeitbeschäftigte sogar doppelt so viele (s. Tabelle 8).

Die japanische Erfahrung der letzten Jahre bestätigt die theoretische Erwartung, dass in einem Wirtschaftssystem, in dem Entlassungen verboten sind, in dem Arbeitnehmer von sich aus kündigen können und (wie in Japan) Mindestlöhne vorgeschrieben sind, jeder Arbeitnehmer recht oder schlecht seinen Platz und sein Auskommen findet. Die Unternehmen kommen unter diesen Bedingungen gar nicht umhin, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu erhalten und neu zu schaffen. Umgekehrt können sich in einem liberalisierten Wirtschaftssystem die Unternehmen dieser Last entziehen. Dadurch schwächen sie aber die Einkommens- und Nachfragekreisläufe, u.a. durch Arbeitslosigkeit und Niedriglohnarbeitsplätze, und entziehen sich letztlich selbst die Nachfrage, die sie brauchen, um gewinnbringend arbeiten zu können.

### Recht auf Arbeit – Vollbeschäftigung als oberstes Ziel der Politik

Erkenntnisse wie diese (die es ja damals noch gab) mögen die USA 1946 dazu bewogen haben, in die japanische Verfassung das Recht auf Arbeit hineinzuschreiben. In Artikel 27 heißt es: „Alle Bürger haben das Recht die Pflicht zu arbeiten“. Damit wurde ein Verfassungsprinzip festgelegt, das die Grundlage der gesamten japanischen Arbeitsgesetzgebung werden sollte. Standen unmittelbar nach dem Krieg Arbeitsbeschaffungsprogramme im Vordergrund, wurden diese mit dem Employment Insurance Law von 1974 durch aktive, unterstützende Arbeitsmarktpolitik ersetzt.

Da sich nach heftigen Arbeitskämpfen in den 50er und 60er Jahren bei großen und mittleren (z.T. auch kleinen) Unternehmen Lebensarbeitszeitverhältnisse durchsetzten und ausbreiteten, richtete sich die aktive und in zweiter Linie die passive Arbeitsmarktpolitik vor allem auf die Beschäftigten der Klein- und Kleinstunternehmen.<sup>75</sup> Für sie gibt es eine Vielfalt von Programmen, die sich auf Lohnsubventionen zum Erhalt von Arbeitsplätzen und die Unterstützung von betrieblichen Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen konzentrieren. Daneben gibt es für Kleinstunterneh-

75 In 2002 waren 36,7% der abhängig Beschäftigten (ohne Landwirtschaft) in Betrieben mit weniger als 30 Beschäftigten tätig (MHLW, Monthly Labour Statistics and Research Bulletin, Vol. 55, 10, 2002, S. 33). Der Anteil der Kleinstbetriebe (weniger als 20 Beschäftigte im produzierenden Gewerbe und weniger als 5 Beschäftigte in den übrigen Branchen) lag bei etwa der Hälfte (18,2 Prozent; Ulrike Schaede, Small Firms in Japan, The Good, the Bad, and The Ugly (Or: Why Small Firms are Crucial to Reform), 2003 (unveröff.).

men spezielle Programme staatlicher und halbstaatlicher Banken, bis hin zu Überbrückungskrediten, die ohne großen bürokratischen Aufwand innerhalb weniger Tage von den Gemeinden gewährt werden. Angesichts der vielen Kleinstunternehmern sicherlich eine wirkungsvolle Art und Weise, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Dennoch haben viele dieser Unternehmer in den mageren 90er Jahren ihre Existenzgrundlage verloren – nicht zuletzt durch den Abbau von Beschränkungen im Bebauungsrecht, der das Vordringen von großflächigeren Geschäften ermöglichte.

Ein weiterer Ausfluss der Priorität der Vollbeschäftigungspolitik sind die massiven antizyklischen Konjunkturprogramme, die etwa auch in den 90er Jahren gefahren wurden und von denen u.a. die Bauwirtschaft – aber eben auch die Beschäftigung – profitierte. Diese Fiscal Investment and Loan Programmes erreichten Größenordnungen von 10 Prozent des BIP. Sie wurden über die staatseigenen Postsparkassen und aus den riesigen Reserven der staatlichen Rentensysteme sowie in den letzten Jahren primär von der Zentralbank, die derzeit etwa 40 Prozent der Staatschuld-papiere mit von ihr geschöpftem Geld erwirbt, finanziert.<sup>76</sup>

Hinter all diesen Maßnahmen steht die Verpflichtung für Vollbeschäftigung und soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Dies wird, wie gezeigt, auch von *Nippon Keidanren*, dem Dachverband der Arbeitgeberverbände, mitgetragen. Wer weiß, wo die japanische Wirtschaft (und die Weltwirtschaft) ohne ihre automatischen Stabilisatoren, die konsensuale Politikfindung und die expansive Geld- und Fiskalpolitik stünde.

### Keine Niedriglohnstrategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen

Je nach Abgrenzung sind 65–85 Prozent der japanischen Arbeitnehmer „regulär Beschäftigte“; die übrigen sind Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeiter, arbeiten mit Verträgen für bestimmte Aufgaben oder sind Gelegenheitsarbeiter o.ä.<sup>77</sup>

Die Part-timer sind statistisch so definiert, dass sie weniger als 35 Stunden in der Woche arbeiten. Oft sind sie eigentlich reguläre Beschäftigte, die ein Gehalt, Zulagen und Boni beziehen, aber eben nicht die volle

76 Da die Wirtschaft in einer Liquiditätsfalle sitzt, hat diese Ausweitung der Liquidität die deflationären Tendenzen bisher höchstens dämpfen, aber nicht umkehren können.

77 S. dazu Japan Institute of Labour, The Labor Situation in Japan 2002/2003, S. 16 ff.



Stundenzahl tätig sind.<sup>78</sup> Unter ihnen sind viele Hausfrauen. In 2002 gab es im Jahresdurchschnitt 7,2 Mio. Part-timer.<sup>79</sup> Knapp 12 Prozent von ihnen waren in Managementpositionen.<sup>80</sup>

Die nächst größere Gruppe der nicht-regulär Beschäftigten sind die Gelegenheitsarbeiter (überwiegend *arubaitaa*, von deutsch „Arbeiter“ abgeleitet, in unserem Sprachgebrauch wohl am ehesten *Jobber*). In diese Kategorie gehören in erster Linie Schüler, Studenten, aber auch Hausfrauen und die fast verschwundene Gruppe der Tagelöhner. Hier herrscht Bezahlung nach Stunden vor. Aus Annoncen kennt man die Bedingungen ganz gut. Auch Schüler, die zwei Stunden arbeiten, erhalten schon während der Anlernphase etwas mehr als den Mindestlohn von etwa 7 Euro, dazu die Fahrtkosten und oft auch eine Mahlzeit. Je nach Erfahrung und Alter wird das 1,3 bis 3-fache des Mindestlohns bezahlt. Das Ministerium gibt die Zahl der Gelegenheitsarbeiter mit 3,4 Mio. an (2002), einschließlich 2 Millionen *freetaa*, auf die wir im letzten Abschnitt zurückkommen.

Die nächst größere Gruppe unter den nicht-regulär Beschäftigten sind die Vertragsarbeiter. Das Ministerium gibt ihre Zahl für 2002 mit 2,3 Millionen an. Bei ihnen handelt es sich häufig um hochqualifizierte Arbeitskräfte, etwa aus dem IT-Bereich, die für bestimmte Perioden von Arbeitgebern unter Vertrag genommen werden. Die Unternehmen haben dadurch Zugang zu Wissen, das sie selbst nicht oder noch nicht bilden konnten. Das Problem der „Scheinselbständigkeit“, das in diesem Zusammenhang in Deutschland auftritt, scheint es in Japan nicht zu geben; jedenfalls ist sie mit Ausnahme der fast verschwundenen Heimarbeit kein Thema der fachlichen und öffentlichen Diskussion.

Schließlich gibt es noch die Leiharbeiter (430 000 in 2002). Normalerweise sind sie vertraglich an eine Leiharbeitsfirma gebunden, die auch die Sozialversicherungsbeiträge abführt. Unter der Leiharbeitern gibt es dem Vernehmen nach auch viele hochqualifizierte bzw. -spezialisierte Arbeitnehmer. Sie werden offenbar häufiger von den Unternehmen, für die sie arbeiten, übernommen. In einigen Branchen (z.B. in der Bauwirtschaft) ist Leiharbeit nicht erlaubt.

Dass es in Japan vor diesem Hintergrund kein Problem der „*working poor*“ gibt, dürfte diese kursorische Beschreibung der nicht-regulären Beschäftigung schon

verdeutlicht haben. Auch ein *freetaa* kann ohne allzu große Schwierigkeiten auf das Anfangsgehalt eines Universitätsabsolventen bei Unternehmen oder staatlichen Instanzen (200 000 Yen monatlich, z.Zt. etwa 1600 Euro) kommen, und zwar normalerweise mit weniger Arbeitsstunden und weniger rigiden und intensiven Arbeitsbedingungen als dieser.

Der Minimallohn ist eine Größe unter die man nicht gehen kann; eigentlich gehört es zum Anstand, auch dem unerfahrenen Anfänger etwas mehr zu geben.<sup>81</sup> Noch mehr gebietet es der Anstand und die Fairness, jemand der nach einigen Monaten die Aufgaben, und seien sie noch so einfach, die man ihm übertragen hat, gemeistert hat, die monetäre Anerkennung dafür nicht zu verweigern.<sup>82</sup> Nicht zu vergessen ist, dass in Japan auch bei einfachen Dienstleistungen hohe Qualität verlangt wird – und die Qualität ihren Preis in der auch monetären Zufriedenheit der Angestellten hat. Wegen dieser selbstverständlichen Qualitätsnormen werden auch Teilzeitkräfte etc. gründlich eingearbeitet und ausgebildet, bei vollem Lohn versteht sich. Schließlich sollte man auch nicht vergessen, dass es über die ganzen 90er Jahre für Teilzeitbeschäftigte mehr offene Stellen als Stellensuchende gab (s. Tabelle 8).

Das heißt nun nicht, dass hier nur Friede, Freude, Eierkuchen herrschen würden. Die Part-timer erfüllen oft die gleichen Aufgaben wie die regulär Beschäftigten und werden oft doch merklich schlechter entlohnt. Da die Stundenverdienste unter den altersgemäßen Einkommen der regulär Beschäftigten liegen und Bonuszahlungen und Ruhestandsgelder nur teilweise bezahlt werden<sup>83</sup>, liegt ihr Verdienst häufig 30–50 Prozent niedriger als das ihrer regulären Kollegen. Da Part-timer überwiegend Frauen sind, bekommt diese Art der unterschiedlichen Behandlung eine weitere beunruhigende Dimension. Entsprechend heftig ist seit Jahren die öffentliche Diskussion darüber.

81 Starbucks bezahlt den Schülern, die bei dieser Kette überwiegend arbeiten, exakt den Minimallohn – was schon Artikel in der Presse wert war.

82 Selbst für häusliche Dienstleistungen wie Putzen muss man pro Stunde das Äquivalent von 9–13 Euro aufwenden – auch für philippinische „GastarbeiterInnen“.

83 So erhielten 52 Prozent der *part-timer* ihrem Einkommen entsprechende ungekürzte sowie 24,9 Prozent verringerte jährliche Bonuszahlungen. Immerhin 16,3 Prozent erhielten das vollständige oder ein gekürztes Altersruhegeld (es berechnet sich nach der Dauer der Beschäftigung und steigt mit der Zeit progressiv an). Die sind leider nicht die neuesten (1987). S. Hiromasa Suzuki/Kazuya Ogura, Development of Atypical Forms of Employment: How Japan Differs from European Countries (France in particular). In: Tadashi Hayami ed., Global Integration and Challenges for Industrial Relations and Human Resource Management in the Twenty-First Century, Japan Institute of Labour, JIL Report Series No. 9, September 2002, S. 27 ff.

78 Ein Drittel arbeitet mehr als 30 Stunden (<http://www.stat.go.jp/english/data/roudou/154b.htm>, Tabelle 7).

79 MHLW, White Paper on the Labour Economy 2003, Economic and Social Change and Diversification of Working Styles, Abb. 29.

80 MHLW, White Paper on the Labour Economy 2003, Abb. 35.

Leicht zu lösen sind diese Probleme nicht, weil die regulären Angestellten, auch wenn sie im Augenblick die gleiche Tätigkeit wie Teilzeitkräfte ausführen, doch über sehr viel breitere Erfahrungen verfügen und nach einiger Zeit schon wieder auf andere Stellen rotieren und dadurch ihren Erfahrungs- und Wissensschatz für das Unternehmen weiter vergrößern. Dieses akkumulierte Wissen der Beschäftigten ist die wirtschaftliche Basis für die Bezahlung nach Seniorität. Zum anderen wollen die Unternehmen die Beschäftigten dadurch an sich binden.

So gibt es in Japan nicht nur keine „*working poor*“, sondern, und das ist vor dem deutschen Hintergrund viel bedeutsamer, es gibt auch keine Diskussion über die Schaffung eines Niedriglohnssektors: Über niedrige Löhne einen Anreiz für die Schaffung von Arbeitsplätzen geben zu wollen – solche Vorschläge sind hier weder in der Öffentlichkeit, in der Wissenschaft noch privat zu hören. Das würde nicht nur den Sozialstaatsgebot, sondern auch dem Empfinden von sozialer Gerechtigkeit und Fairness der japanischen Bevölkerung widersprechen – und es würde auch ökonomisch keinen Sinn machen:

Wenn einfache Dienstleistungen gut entlohnt werden, bedeutet das, dass sich die Gesellschaft nicht aufteilt in solche, die gut verdienen, und andere, die sich für diese krumm machen müssen. Freilich bedeutet das auch, dass Dienstleistungen in Japan teuer sind – jedenfalls für Ausländer, die ihre Yen so teuer bezahlen müssen. Für Japaner, die in Yen verdienen, sind die Dienstleistungen wohl auch teuer, doch erweist sich dies, da die meisten Dienstleistungen nicht der internationalen Konkurrenz unterliegen, als eine binnenwirtschaftliche Angelegenheit und, wie gesehen, eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit: Wer gut und gerecht bezahlt wird, kann auch auf gutem Niveau konsumieren und hält die wirtschaftlichen Kreisläufe in Schwung.

Gutbezahlte Dienstleistungen der nicht-regulär Beschäftigten wirken also als Stabilisatoren der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage; die regulär Beschäftigten tun es sowieso, da ihre Einkommen von der Konjunktur nur wenig beeinflusst werden.<sup>84</sup>

84 Die Preise für industriell erzeugte Güter, gerade auch die mit denen Japan am Weltmarkt glänzt, sind im allgemeinen nicht teurer als im Ausland, eher im Gegenteil. Anders gesprochen, der teure Yen (und das teure Japan für die entsandten Ausländer und ihre Arbeitgeber), ist Ausdruck der hohen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Weltmarktunternehmen. Teuer sind nur die international nicht-handelbaren Dienstleistungen und Güter und die unterliegen nicht der internationalen Konkurrenz. Vielmehr werden ihre Preise bestimmt von der Höhe der Einkommen ihrer Anbieter bzw. Erzeuger und von der Verteilung der Einkommen zwischen diesen und den Nachfragern. Die Einkommensverteilung

## Demographie, Aussteiger

In Japan wird nicht nur der Zusammenhang von demographischen Veränderungen (Sichtwort „alternde Gesellschaft“) und sozialen Sicherungssystemen, sondern auch deren Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt intensiv diskutiert. Die demographischen Veränderungen bringen es mit sich, dass die jüngeren Alterskohorten immer kleiner werden. Die Unternehmen und vor allem ihr Dachverband *Nippon Keidanren* machen sich deshalb Sorgen, dass sie nicht mehr genügend Schul- und Universitätsabsolventen rekrutieren können. Sie wissen auch, dass die hohe Leistungsfähigkeit der Unternehmen mit den Besonderheiten des japanischen Management zusammenhängt, insbesondere mit der gründlichen Ausbildung der Beschäftigten während der ersten 10 Berufsjahre, aber auch danach. Ergo fürchten sie, dass die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen und der Wirtschaft überhaupt bedroht sind.

Diese Befürchtungen werden noch dadurch vergrößert, dass bei den jungen Generationen ein Wertewandel stattgefunden hat: Schon seit den 80er Jahren ist ein wachsender Teil der jungen Generation zwischen 20 und 30 Jahren nicht mehr im gleichen Maße bereit, ihr Berufsleben am Wohl einer Firma auszurichten und sich die damit verbundenen Beschränkungen aufzuerlegen, auch wenn sie dafür im Gegenzug hohe, mit der Dauer der Beschäftigung schnell wachsende Einkommen und einen sicheren Arbeitsplatz erhalten. Sie legen Wert auf mehr Kreativität und Flexibilität am Arbeitsplatz. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass mittlerweile 30 Prozent der Universitätsabsolventen innerhalb von 3 Jahren ihren auf das ganze Berufsleben angelegten Arbeitsplatz bei angesehenen Unternehmen verlassen. Bei high-school Absolventen sind es sogar 50 Prozent. Viele von ihnen finden den Weg zu kleineren Unternehmen, in denen bei 20–40 Prozent weniger Einkommen flexibler gearbeitet wird. Davon profitierten vor allem die mittleren und kleineren Unternehmen, die weniger rigide Strukturen aufweisen als die Großunternehmen. Sie können so einen größeren Teil der Absolventen von angesehenen Universitäten gewinnen als früher.

Wieder andere junge Leute wollen einfach nur das Leben genießen oder sich auf die eine oder andere Weise zum Beispiel als Künstler selbst verwirklichen; sie wollen frei sein von den üblichen Zwängen des Arbeitslebens und betrachten Arbeit – Jobben und Teil-

lung wird letztlich nicht in der Wirtschaft, sondern im politisch-institutionellen Rahmen entschieden.

zeittätigkeiten – nur als Mittel zum Zweck, aber nicht als Teil ihre Lebens und Karriereplanung.<sup>85</sup>

Bei einer ganzen Reihe dieser jungen Menschen handelt es sich um das auch im Ausland bekannt gewordene Phänomen der *freetaa*, ein aus *free* (frei), *arubaitaa* (Arbeiter) gebildetes Kunstwort. Durch regelmäßige *arubaito*, also Jobben, können sie ein ähnliches Monatseinkommen erreichen wie Berufsanfänger bei Unternehmen oder Staat. Wenn sie dann noch bei den Eltern wohnen, was bei jungen Leuten sowieso häufig der Fall ist, können sie sich in der Tat ein „freies“ Leben leisten und sich gegebenenfalls an die Umsetzung ihrer Lebenspläne machen.<sup>86</sup> Zu diesem neuen Lebensstil gehört dann oft auch der häufigere Arbeitswechsel und Unterbrechungen, etwa um längere Reise ins Ausland unternehmen zu können. Von solchen jungen Leuten soll es mittlerweile 2 Millionen geben.<sup>87</sup>

Nicht nur aufseiten der Unternehmen, sondern auch der Regierung und der Eltern macht man sich Sorgen, wie diese jungen Leute noch den Sprung in die „normale“ Arbeitswelt finden sollen und werden. Wie soll man die Leistungsfähigkeit der japanischen Wirtschaft auf der Basis von Jobbern, die nichts Rechtes gelernt haben, aufrechterhalten?

Von den *freetaa* selbst, insbesondere den über 25-Jährigen, weiß man aus Umfragen, dass sie spätestens mit 30 gerne in eine andere „Normalität“, nämlich die der regulären Beschäftigung mit stabilen Einkommen und Arbeitsplätzen, eintauchen möchten. Diesen Wünschen versuchen Unternehmen unter der Führung von *Nippon Keidanren* schon seit einiger Zeit durch die Erschließung von vielfältigeren Betätigungs- und Entfaltungsmöglichkeiten in den Unternehmen selbst, also veränderte betriebliche Organisationsstrukturen, ent-

gegenzukommen.<sup>88</sup> Zudem hat man tripartite Beratungsstellen eingerichtet und Umschulungen organisiert. Seit einiger Zeit versuchen auch *volunteer groups*, den *freetaa* beim Übergang in eine normalere Arbeitswelt zu helfen. Vor einigen Monaten hat auch die Regierung nachgezogen, und zwar mit einem Programm, das beim deutschen System der dualen Ausbildung, also die technische Ausbildung an Berufsschulen mit betrieblicher Ausbildung kombiniert, Anleihen macht.

All diese Bemühungen (das duale System ist noch zu neu) scheinen schon Früchte zu tragen. Immerhin hat eine Studie ergeben, dass 80 Prozent der männlichen *freetaa* schon in ihren späten Zwanzigern eine feste Anstellung oder einen regulären part-time job gefunden hatten.<sup>89</sup>

Was all dies zeigt, ist, dass man in Japan weit davon entfernt ist, einen Teil der Arbeitskräfte in einen Niedriglohnssektor absinken zu lassen. Stattdessen werden von allen Seiten Anstrengungen unternommen, die jobbenden *freetaa* in die Gesellschaft und in die Wirtschaft zurückzuholen – weil man weiß, dass sonst in Zukunft nicht nur die Leistungsfähigkeit der japanischen Wirtschaft, sondern auch der soziale Zusammenhalt gefährdet wäre.<sup>90</sup>

*Der Verfasser ist derzeit als Leiter des Referats Arbeit und Sozialordnung an der deutschen Botschaft Tokyo tätig und gibt hier seine persönliche Meinung wieder.*

85 Eine Zwischenstellung nehmen junge Leute ein, die sich aus Überzeugung für eine NPO (Non-Profit Organisation), deren Zahl explosionsartig zunimmt, engagieren bzw. eine gründen, oder sich selbständig machen, so etwa der Sohn eines hohen Funktionärs des Arbeitgeberverbandes, der schon nach wenigen Wochen eine gute und sichere Stellung verließ, um aus purer Liebe zur Sache eine Schule für behinderte Kinder aufzubauen. Damit kann er ein, wenn auch bescheidenes, aber für ihn erfüllendes Leben leben.

86 Für junge Leute, seien sie nun *freetaa* oder Angestellte, die noch bei den Eltern wohnen und sich ein schönes Leben machen, hat man einen neuen, plastischen Begriff geprägt: die *parasaito singuru* (parasite single).

87 Bei Rengo, dem gewerkschaftlichen Dachverband, geht man sogar von 3 Millionen *freetaa* aus (2002). 1997 hat das Arbeitsministerium ihre Zahl noch auf 1,51 Millionen geschätzt. Im neuesten *White Paper on the Labour Economy 2003* wird ihre Zahl für 2002 mit 2,09 Mio. (0,94 Mio. Männer, 1,15 Mio. Frauen) angegeben. Die Abgrenzung ist allerdings großzügig: Es wurden praktisch alle nicht-regulär Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 34 erfasst. Die Gesamtbevölkerung in dieser Altersgruppe in 2002 betrug 34,1 Mio. (Japan Statistical Yearbook 2004, Tabelle 2-7).

88 Die Ursachenanalyse des Arbeitgeberverbandes greift tiefer: Takeo Katoh, der Vorsitzende des Committee on Management and Labour Policy der Japan Business Federation (Nippon Keidanren) und Chairman der Fuji Electric Company trug am 3. Dezember 2003 bei einem Symposium an der Universität Tokyo vor, dass die japanischen Konzerne in den neunziger Jahren ihrer *corporate social responsibility*, die genauso wichtig sei wie die *profitability*, nicht gerecht geworden seien, und es u.a. deshalb für junge Leute nicht mehr attraktiv sei, sich bei ihnen zu verdingen. Die Unternehmen müssten alles daran setzen, das verlorene Ansehen wieder wett zu machen und den jungen Leuten sinnerfüllende, attraktive Tätigkeiten anbieten. (ILO Nobel Peace Prize Social Policy Lectures and Symposium „New Forms and Meanings of Work in an Increasingly Globalized World“, 1.–3. Dezember 2003).

89 Reiko Kosugi, Der Preis der Freiheit – *freetaa*s (japanisch); nach Kazoku Fujimoto, *Asahi Shimbun*, 5.3.2003, S. 23.

90 Zur Qualität der sozialstaatlichen Diskurse s. Martin Seeleib-Kaiser, *Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wahlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA*, Frankfurt-New York: Campus Verlag, 2001. Der Autor untersucht wie Japan den Herausforderungen der Globalisierung und der niedrigen Wachstumsraten der 1990er Jahre begegnete und zeigt, dass die sozialen Sicherungssysteme nicht nur nicht geschwächt, sondern weiter ausgebaut wurden.

Tabelle 8: Eckdaten von Wirtschaft und Arbeitsmarkt (1990–2003)

Wachstum BSP (Prozent)	Jahr														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>
Real	5,2	3,3	1,0	0,3	1,0	1,9	3,4	1,8	-1,1	0,1	2,8	0,4	0,3	2,7	5,6
Nominal	7,7	6,3	2,6	0,8	1,1	1,4	2,6	2,2	-1,2	-1,4	0,8	-1,2	-1,4	0,1	3,0
Diskontsatz Bank of Japan (Jahresende)	6,00	4,5	3,25	1,75	1,75	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,10	0,10	0,10	0,10
Staatshaushalt: Überschuss oder Defizit zum BSP	2,0	1,8	0,8	-2,4	-3,7	-4,7	-5,0	-3,8	-5,5	-7,2	-7,4	-6,1	-7,1	-7,4	-7,1
Aktienindex (Jahresende)	17340	17150	13080	14390	15590	15780	14480	11300	10870	17220	12830	10320	8430	9083	11762 <sup>a</sup>
Preisindex für Wohnungs- grundstücke (6 Großstädte)	100,0	102,1	83,8	68,1	62,3	57,4	54,0	52,0	49,9	48,5	45,7	43,3	41,0	n.a.	
Konsumgüterpreise (Vorjahr/Prozent)	3,1	3,3	1,6	1,3	0,7	-0,1	0,1	1,8	0,6	-0,3	-0,7	-0,7	-0,9	-0,3	-0,6 <sup>a</sup>
Erzeugerpreise* (Vorjahr/Prozent)	1,5	1,0	-0,9	-1,6	-1,7	-0,8	-1,6	0,6	-1,5	-1,5	0,0	-2,3	-2,1	-0,7	0,3 <sup>a</sup>
Umsatzenlöse des verarbei- tenden Gewerbes (Prozent)	5,29	3,94	2,81	2,20	2,80	3,77	4,28	4,04	3,01	3,37	4,52	3,06	4,51	5,09	5,14 <sup>b</sup>
Reallöhnerhöhungen, Früh- jahrsöffensive (Prozent)	2,8	2,4	3,4	2,6	2,4	2,9	2,8	1,1	2,1	2,5	2,8	2,7	2,6	1,7	2,1
Erwerbstätige (Mio)	62,5	63,7	64,4	64,5	64,5	64,6	64,9	65,6	65,1	64,6	64,5	64,1	63,3	63,2	63,9 <sup>c</sup>
(Mio)	1,34	1,36	1,42	1,66	1,92	2,10	2,25	2,30	2,79	3,17	3,20	3,40	3,59	3,50	3,05 <sup>c</sup>
Arbeitslose (%)	2,1	2,1	2,2	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	5,0	5,4	5,3	4,8 <sup>c</sup>
offene Stellen je 100 Arbeitslose insgesamt	143	134	100	71	64	64	72	69	50	49	62	56	56	64	80 <sup>c</sup>
offene Stellen je 100 arbeits- lose Teilzeitbeschäftigte	n.a.	260	175	118	107	114	131	144	116	111	141	142	132	146	157 <sup>c</sup>
offene Stellen je 100 Schul- und Universitätsabsolventen	207	205	161	120	108	106	119	120	92	87	105	101	93	107	126 <sup>c</sup>

a) Domestic Corporate Goods Price Index. (Japan Stat. Yearbook 2004, S. 552); b) „Major enterprises“, ohne Bonuszahlungen; Deflator Konsumgüterpreisindex; c) Fiskaljahr 2003/04 bzw. März 04; d) Febr. 04; e) 30.4.2004; f) Mai 2004; g) Juni 2004 gegenüber Vorjahr; h) IV/03 + IV/04;

Quellen: Cabinet Office. *Kinyu zaisei hakusho* (White Paper on Japan's Economy and Public Finance). 2002. Bank of Japan, Datenbank Ministry of Health, Labour and Welfare, Monthly Labour Statistics nad Research Bulletin, diverse Hefte, OECD (Haushaltsüberschuss/-defizit)

Werner Kamppeter

### **Soziale Demokratie in Japan: Vorbild für Deutschland?**

Der Sozialstaat in Japan ist gut ausgebaut und intakt. Die sozialstaatlichen Leistungen sind im allgemeinen deutlich höher als etwa in Deutschland. Dennoch ist die Sozialausgabenquote niedriger. Wie passt das zusammen?

Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und Staat funktioniert trotz des Ende des Kalten Krieges und den Herausforderungen von Globalisierung und „Alterung der Gesellschaft“ ungebrochen gut. Warum sind die Konsensverfahren noch intakt und tragfähig?

Wie schafft man es, auch während der schwierigen Jahre nach dem Platzen der Börsenblase (1999),

- neue Arbeitsplätze zu schaffen?
- die Arbeitslosigkeit gering zu halten?
- die Altersgrenzen zu erhöhen?
- den Kündigungsschutz beizubehalten?
- die Lohnnebenkosten kräftig zu erhöhen?
- und einen Niedriglohnsektor zu vermeiden?

Japan gibt die Antworten. Einst der gelehrige Schüler Deutschlands ist es heute ein robuster und reformfähiger sozialer Rechtsstaat *par excellence* geworden. Es lohnt sich, seine soziale Demokratie genauer anzusehen.