ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hilpert, Hanns Günther

Research Report

Reformfatigue in Japan

SWP-Studie, No. S 32/2007

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hilpert, Hanns Günther (2007) : Reformfatigue in Japan, SWP-Studie, No. S 32/2007, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252656

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert

Reformfatigue in Japan

S 32
Dezember 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**

7 **Konjunktureller Aufschwung mit Schönheitsfehlern**
7 Ein spannungsfreier konjunktureller Aufschwung
7 Zögerliche Entwicklung des privaten Verbrauchs
7 Ist die Deflation besiegt?
8 Der »Yen Carry Trade« – Implikationen und Risiken
9 Wachstumsmotor Export

10 **Japans Wirtschaftspolitik vor schweren Aufgaben**
10 Mittelfristige Perspektiven für wirtschaftliches Wachstum
11 Strukturprobleme in einer dualen Wirtschaft
12 Belastungen durch den demographischen Wandel
13 Soziale Schieflagen in einer homogenen Gesellschaft
14 Japans Staatsfinanzen auf schwierigem Sanierungskurs
17 Defizite in der Marktöffnung

19 **Abschied vom Reformprozess?**
19 Koizumi, der politische Reformer
19 Abe, der Patriot
20 Fukuda, der Netzwerker
22 Reformfatigue in Japan

23 **Abkürzungen**

Dr. Hanns Günther Hilpert ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien

Reformfatigue in Japan

Nach sechs Jahren Reformpolitik unter den Premierministern Koizumi und Abe steht Japan vor einer gemischten Bilanz. Auf der Habenseite ist zu verbuchen, dass die quälend lange Phase konjunktureller Stagnation in der »verlorenen Dekade« (1992–2001) nachhaltig überwunden ist. Die Exportindustrie hat an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen und expandiert auf den Weltmärkten. Die Großbanken haben ihre faulen Kredite weitgehend abgeschrieben. Die verschwenderischen öffentlichen Investitionen wurden deutlich zurückgefahren. Bürokratieabbau, Deregulierung, Dezentralisierung und zahlreiche Reformen haben den Staat schlanker, die Volkswirtschaft robuster und effizienter werden lassen. Diese Erfolge können indes nicht die fortbestehenden fundamentalen Schwächen Japans verdecken: Der binnenorientierte Teil der japanischen Volkswirtschaft ist im Gegensatz zum internationalen Teil wenig leistungsfähig und weist dennoch ein hohes Preisniveau auf. Die Staatsverschuldung bleibt exorbitant hoch. Lediglich der Schuldenaufbau hat etwas an Dynamik verloren. Zudem lässt die ungünstige demographische Struktur der japanischen Gesellschaft starke Belastungen der Sozialsysteme erwarten.

Angesichts dieser Probleme wird Japan weitere schmerzhafte Reformen nicht vermeiden können. Im politischen Umfeld haben sich die Aussichten dafür inzwischen jedoch stark eingetrübt. Die Niederlage der regierenden Liberaldemokratischen Partei (LDP) bei den jüngsten Wahlen zum Oberhaus, der zweiten Kammer im japanischen Parlament, wird allgemein als Absage an den laufenden Reformprozess gewertet. Der Begriff Strukturreform ist weithin diskreditiert, weil die ländlichen Regionen nicht mehr in gewohnter Weise durch Bauaufträge und Agrarsubventionen alimentiert werden können und Japans Gesellschaft ein zunehmend ausgeprägteres soziales Ungleichgewicht aufweist. In diesem Spannungsfeld zwischen ökonomischen Notwendigkeiten und politischen Zwängen muss sich die neue Fukuda-Administration bewegen.

Konjunkturell befindet sich Japan im längsten Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit, dessen Ende gegenwärtig – im Herbst 2007 – noch nicht abzusehen ist. Der Boom steht jedoch auf tönernen Füßen: Konjunkturmotoren sind vor allem der Export und davon

teilweise abgeleitet die Anlageinvestitionen der Privatwirtschaft. Der private Konsum dagegen wächst wegen gesamtwirtschaftlich stagnierender Reallöhne und unsicherer gewordener Beschäftigungsverhältnisse nur sehr mäßig. Sollte sich die Auslandsnachfrage abschwächen oder der Yen wieder aufwerten, ist der Spielraum für makroökonomische Stimulierung angesichts der hohen Staatsverschuldung und der ohnehin expansiv ausgerichteten Geldpolitik gering.

Auch angebotsseitig besitzt Japan mittelfristig nur begrenzte Möglichkeiten wirtschaftlichen Wachstums: Der im internationalen Vergleich hohe Kapitaleinsatz kann wegen niedriger Kapitalrenditen kaum gesteigert werden. Das Arbeitsangebot wird demographiebedingt schrumpfen. Wirtschaftliches Wachstum bedarf also zukünftig einer deutlich höheren gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Zwar sind Japans Unternehmen und Humankapital für einen dauerhaften Innovationsprozess gut gerüstet. Die strukturellen Verwerfungen aber mindern die gesamtwirtschaftliche Effizienz nachhaltig. Problematisch sind insbesondere folgende Punkte:

1. Japans Binnensektor ist im Gegensatz zu den international wettbewerbsfähigen Exportbranchen des Landes gekennzeichnet durch Überkapazitäten, staatliche Protektion und Alimentierung, branchenintern Preisabsprachen und infolgedessen eine geringe Dynamik und Produktivität.
2. Der demographische Wandel hat in Japan später eingesetzt, vollzieht sich aber sehr viel schneller als in Europa. Entsprechend rasch steigen die Aufwendungen für Alters- und Krankenversorgung und damit die Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Aufgrund des Abbaus von Festanstellungen und wegen der traditionell ohnehin niedrigen Sozialtransfers nehmen die Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung deutlich zu. Ein grundlegender Umbau des Sozialversicherungssystems erscheint unausweichlich.
3. Mit einer Bruttogesamtverschuldungsquote von 160%, der absehbaren Verrentung größerer Alterskohorten und dem zu erwartenden Anstieg des Zinsniveaus tickt für Japan eine fiskalische Zeitbombe. Der im mittelfristigen Finanzplan vorgesehene Ausgleich des Primärbudgets (das heißt ohne Zinsausgaben) wird sich aber nur realisieren lassen, wenn Staatsausgaben reduziert und bzw. oder Steuern erhöht werden. Doch sowohl gegen eine Verringerung der staatlichen »Überinvestitionen« in den Bereichen Bau, Infrastruktur und Unternehmensfinanzierung als auch gegen eine Steuererhöhung regen sich erhebliche politische Widerstände. Betrachtet man die ersten Weichenstellungen des neuen Premierministers Yasuo Fukuda, erscheint eine Haushaltskonsolidierung eher unwahrscheinlich.
4. Faktische Marktzutrittsbarrieren verhindern eine tiefere Integration in die Weltwirtschaft und die damit verbundene Produktivitäts- und Effizienzsteigerung.

Konjunktureller Aufschwung mit Schönheitsfehlern

Ein spannungsfreier konjunktureller Aufschwung

Im Herbst 2007 befindet sich Japan im längsten Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit. Die seit Jahresbeginn 2002 anhaltend positive konjunkturelle Entwicklung hält bei jährlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten von gut 2% unter dem Einfluss expandierender Ausfuhren und Bruttoanlageinvestitionen unvermindert an.[1] Die deflationären Tendenzen sind inzwischen so weit eingedämmt, dass sich die Zentralbank vorsichtig von ihrer Nullzinspolitik verabschieden konnte. Prognostiker rechnen mit einer Fortsetzung des gegenwärtigen spannungsfreien wirtschaftlichen Wachstums, auch wenn von der amerikanischen Hypothekenkrise erhebliche Unsicherheiten ausgehen. Die derzeitige wirtschaftliche Dynamik bietet theoretisch die ideale Gelegenheit, die dringend nötigen Strukturreformen durchzuführen.

Das gesamtwirtschaftliche Umfeld Japans begünstigt in erster Linie den Unternehmenssektor. Bei sehr niedrigen Nominalzinsen, mäßigen Deflationsraten und stagnierenden Löhnen haben Japans Banken und Unternehmen Verschuldung und Überschusskapazitäten abbauen können. Mit Hilfe vorteilhafter Finanzierungsbedingungen und eines kontinuierlich abwertenden Yen verbesserten sie ihre Rentabilität und internationale Wettbewerbsfähigkeit und nutzen zunehmend die wiedergewonnenen Spielräume für eine geschäftliche Expansion. Solange diese günstige Situation anhält, dürften die Unternehmen Japans Konjunkturmotor bleiben. Die öffentlichen Haushalte hingegen befinden sich auf Konsolidierungskurs. Von ihnen gehen daher keine Impulse für eine Expansion der Binnenkonjunktur Japans aus.

Zögerliche Entwicklung des privaten Verbrauchs

Allerdings hat die wirtschaftliche Expansion noch immer nicht auf den privaten Haushaltssektor übergegriffen. Seit mittlerweile zehn Jahren stagnieren die Einkommen, und die Sparquote ist drastisch gefallen. Zudem macht sich bemerkbar, dass immer mehr Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge verrentet werden. Im Jahr 2006 sank die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme sogar nominal. Zwar hat im Zuge des Aufschwungs die Beschäftigung wieder zugenommen und ist die Arbeitslosenrate auf unter 4% zurückgegangen. Die Beschäftigungsverhältnisse aber werden immer unsicherer, und inzwischen hat sich ein Niedriglohnsektor fest etabliert. Mit einer Zunahme des privaten Konsums kann daher erst gerechnet werden, wenn sich die Lage auf den Arbeitsmärkten wieder so weit entspannt hat, dass Löhne und Gehälter in der Summe steigen.

Ist die Deflation besiegt?

Noch immer hat Japan die Deflation nicht gänzlich überwunden. Zwar fiel der Grundstückspreisindex im vergangenen Jahr erstmalig seit 16 Jahren nicht mehr. Auch die Unternehmenshandelspreise stiegen im Durchschnitt wieder leicht an. Verbraucherpreise und Lohnstückkosten dagegen entwickeln sich weiterhin rückläufig. Immerhin gelten die deflationären Tendenzen als so weit eingedämmt und auch das Bankensystem in einem Maße als saniert, dass die Bank von Japan ihre Nullzinspolitik vorsichtig aufgab und in zwei Schritten[2] die Leitzinsen von 0 auf 0,5% anhob. Angepeilt wird eine Inflation von 0 bis 2%. Nicht monetäre Gründe, sondern der allgemeine Preisdruck bei Technologiegütern und der wachsende Warenimport aus China gelten als Triebfedern für den

1 Für eine Bestandsaufnahme und Analyse der konjunkturellen und monetären Situation Japans siehe Bank of Japan (BoJ) (Hg.), *Monthly Report of Recent Economic and Financial Developments*, Tokyo, Oktober 2007; Cabinet Office (CAO) (Hg.), *Monthly Economic Report*, Tokyo, Oktober 2007; *OECD Economic Outlook*, Paris: OECD, 2007; Mitsubishi Research Institute (MRI) (Hg.), *Japan's Economic Outlook 2007–2008*, Tokyo 2007; Mizuho Research Institute (MHRI) (Hg.), *Economic Outlook for FY 2007 and FY 2008*, Tokyo 2007; The Japan Research Institute (JRI) (Hg.), *Monthly Report of Prospects for Japan's Economy*, Tokyo, September 2007.

2 Juli 2006 und Februar 2007.

Preisverfall bei Konsumwaren. Allgemein wird erwartet, dass mit Überwindung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche die makroökonomische Ursache für die Deflation beseitigt ist. Angesichts der gegenwärtigen Expansionsphase, der steigenden Energie- und Rohstoffpreise und der fortbestehenden Yen-Schwäche scheint gesamtwirtschaftlich eher eine monetäre Dämpfung angebracht. Zudem befürchtet die Bank von Japan, infolge der Niedrigzinsen könnten Überkapazitäten in der realen Wirtschaft oder neue Blasen an den Finanzmärkten entstehen. Daher rechnet man damit, dass mittelfristig der Leitzins auf 2% ansteigen wird. Vor Ausbruch der globalen Kreditmarktkrise waren sich die Beobachter einig, dass der nächste Zinsschritt nach den Oberhauswahlen (vom 29. Juli 2007) erfolgen würde. Aufgrund der neuen Unsicherheiten auf den internationalen Finanzmärkten dürfte die erwähnte monetäre Dämpfung den japanischen Währungsbehörden jedoch zu riskant geworden sein. Grundsätzlich gilt für die Geldpolitik weiterhin das offizielle Diktum, dass erst dann wieder ein restriktiver monetärer Kurs eingeschlagen wird, wenn sich die Inflation eindeutig im positiven Bereich bewegt und eine Rückkehr zur Deflation ausgeschlossen werden kann. Japans Konjunktur soll den von einer Deflation ausgehenden retardierenden Wirkungen auf Löhne und Gewinne und den negativen Wachstumseffekten nicht noch einmal ausgesetzt sein.

Der »Yen Carry Trade« – Implikationen und Risiken

Die extrem expansive Geld- und Liquiditätspolitik der Bank von Japan hat einschneidende Nebenwirkungen. Während sich Spareinlagen in Japan nur sehr schlecht verzinsen, nutzen Japaner und Ausländer die Differenz zwischen den Zinsen in Japan und jenen im Ausland und überschwemmen die globalen Anlagemärkte mit japanischem Finanzkapital. Japanische Anleger werden zunehmend risikobereiter und orientieren sich international.[3] Inoffiziell wird das Volumen des sogenannten »Carry Trade« auf jährlich 10–20 Billionen Yen (ca. 70–130 Mrd. Euro) geschätzt.[4] Der »Yen Carry Trade«, die Sparüberschüsse Chinas und anderer Schwellenländer sowie Recycling-Gelder aus dem Mittleren Osten und Russland speisen eine globale Liquiditätswelle. Diese hat in den vergangenen Jahren die Preise aller Vermögensklassen (Aktien, Immobilien, Gold, Kunst etc.) in die Höhe getrieben und die Risikoaufschläge (etwa für Immobilienkredite, Schwellenländeranleihen) weltweit herabgesetzt.

Seit Juli 2006 schränkt die Bank von Japan die monetäre Expansion wieder langsam ein. Dass dieser Kurswechsel Risiken für das globale Finanzsystem birgt, zeigte die zweite Leitzinserhöhung der Bank von Japan Ende Februar 2007. Ihr folgte ein Kurseinbruch an der Shanghaier Aktienbörse und weltweit eine temporäre Börsenkonsolidierung. Auch wenn die Phase vorsichtiger geldpolitischer Restriktion unter dem Eindruck einer drohenden globalen Kreditklemme vorläufig unterbrochen ist, dürfte der von Japan ausgehende Liquiditätsstrom mittelfristig etwas an Kraft verlieren.

Eine Konsequenz des »Carry Trade« ist die Tendenz zur Abwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar und dem Euro, obwohl die Bank von Japan seit März 2004 nicht mehr am Devisenmarkt intervenierte. Ende Juli 2007 sank der Yen mit einem Devisenkurs von 169 JPY/EUR auf den niedrigsten Wert seit 20 Jahren, bevor er unter dem Eindruck der Schieflagen am amerikanischen Hypothekenmarkt wieder aufwertete. Dennoch bleibt der Yen deutlich unterbewertet. Japans Währungs- und Finanzpolitik hat die Abwertung des Yen sicherlich nicht ungern gesehen. Sie verschaffte der japanischen Exportwirtschaft Preisvorteile im internationalen Wettbewerb, regte binnenwirtschaftlich zu mehr Investitionen an und nährte den laufenden konjunkturellen Aufschwung.

Allerdings zeitigt diese Währungsstrategie auch Gefahren. Eine abrupte Yen-Aufwertung dürfte der Konjunktur beträchtlichen Schaden zufügen. Zudem wird es die japanische Politik vermeiden wollen, ins Fadenkreuz der internationalen Kritik zu geraten oder gar in einem Atemzug mit China als merkantilistischer Störenfried gebrandmarkt zu werden. Anfang Juli 2007 wurde Hiroshi Watanabe, »Mr. Weak Yen«,

3 Siehe Christopher Faulkner-MacDonagh/Papa N'Diaye/Yougesh Khatri/Sumiko Ogawa/Michael Keen/Elena Loukoianova/Shinobu Nakagawa, *Japan: Selected Issues*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2007 (IMF Country Report Nr. 07/281), S. 4–6.

4 Anhaltspunkte für diese Schätzungen sind das wachsende Volumen der im Ausland investierenden japanischen Aktien- und Rentenfonds, die vermehrte Kreditvergabe japanischer Banken, die steigende Kreditaufnahme ausländischer Banken in Japan und der immer umfangreichere Terminhandel mit japanischer Währung. Siehe Bon-kwan Koo, »Japan's Interest Rate and the Yen Carry Trade«, in: *Korea Economic Trends*, (2007) 469, S. 10–14; Faulkner-MacDonagh u.a., *Japan* [wie Fn. 3], S. 9–10.

als Vizeminister des Finanzministeriums für Internationale Angelegenheiten abberufen. Dies war ein Indiz dafür, wie sehr die wirtschaftlichen und politischen Risiken einer Yen-Abwertung in den Blickpunkt gerückt waren. Damals legte der Yen im Zuge der amerikanischen Hypothekenkrise gegenüber dem US-Dollar innerhalb von nur drei Wochen um etwa 10% zu, bevor er wieder auf Abwertungskurs einschwenkte. Als Mitte November der Yen gegenüber dem US-Dollar abermals deutlich an Wert gewann, vermochte nur eine indirekte Interventionsdrohung des Premierministers zu bewirken, dass sich der Trend zumindest vorläufig umkehrte.

Wachstumsmotor Export

Auch im sechsten Jahr des laufenden Konjunkturaufschwungs bleiben Warenexport und Bruttoanlageinvestitionen die wichtigsten Wachstumsmotoren. Von Jahresanfang 2002 bis in die Gegenwart waren die Zuwächse im Handelsbilanzüberschuss und in den privaten Investitionsaufwendungen für jeweils gut ein Drittel des japanischen Wirtschaftswachstums verantwortlich.[5] Das zentrale Motiv für Investitionen bestand dabei durchgehend in der Erweiterung der Produktionskapazitäten, um die wachsende Exportnachfrage befriedigen zu können. In der Konsequenz ist Japans Konjunktur heute mehr denn je von der Nachfrage des Auslands abhängig, insbesondere Amerikas und Europas. Zwar gehen inzwischen fast 50% der japanischen Exporte nach Asien, aber bei einem beträchtlichen Teil der dorthin verschifften Waren handelt es sich um Vorleistungen für Reexporte in die USA und die EU. Eine Korrektur der Unterbewertung des Yen und schrumpfende Importe der USA, ausgelöst durch eine abflauende amerikanische Binnenkonjunktur, bilden aktuell die größten Konjunkturrisiken. Japan ist heute sogar konjunkturell stärker von den USA abhängig als in den achtziger Jahren. Damals sorgten nämlich steigende japanische Realeinkommen für ein stabiles Wachstum des inländischen Verbrauchs.

Japans konjunkturelle Wachstumsstrategie bleibt daher riskant. Der Wirtschaftsaufschwung beruht im Wesentlichen auf dem Export und den davon abgeleiteten Investitionen, während bei stagnierenden Reallöhnen der private Verbrauch nur geringfügig zunimmt. Sollte Japans Auslandsnachfrage einbrechen, dürfte dies die Konjunktur gesamtwirtschaftlich stark belasten. Denn angesichts der hohen Staatsverschuldung und der deflationären Preisentwicklung bleibt nur ein sehr geringer Spielraum für makroökonomische Stimulierung.

5 Siehe Richard Katz, »US Is Crucial to Japan's Economy«, in: *Financial Times*, 11.9.2007.

Japans Wirtschaftspolitik vor schweren Aufgaben

Mittelfristige Perspektiven für wirtschaftliches Wachstum

Auf der Suche nach der Ursache für die langanhaltende ökonomische Stagnation Japans in den neunziger Jahren identifizierten Konjunkturforscher eine auffällige gesamtwirtschaftliche Nachfragelücke. Insbesondere eine Investitionsschwäche war dafür verantwortlich, dass das japanische Wirtschaftswachstum unter den Expansionsmöglichkeiten blieb, die mit dem vorhandenen Produktionspotential gegeben waren.[6] Umgekehrt wurden in der im Frühjahr 2002 einsetzenden Gegenbewegung die anziehenden Bruttoanlageinvestitionen zum Motor des Aufschwungs. Damit wuchs die tatsächliche Produktionsleistung wieder stärker als das geschätzte Produktionspotential. Inzwischen ist aus der Nachfragelücke eine Outputlücke geworden. Die Wirtschaft wächst oberhalb ihres Potentials, wobei sich in den vergangenen fünf Jahren auch das Potentialwachstum wieder etwas erhöht hat: nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds auf nunmehr 1,75–2%.[7]

Vor diesem analytischen Hintergrund stellen sich die mittelfristigen Perspektiven für Japans wirtschaftliches Wachstum weniger gut dar. Nachdem sich die Lage auf der (gesamtwirtschaftlichen) Nachfrageseite entspannt hat, hängt dieses Wachstum in erster Linie von den langfristig maßgeblichen angebotsseitigen Faktoren ab. Es ist absehbar, dass der Wachstumsbeitrag der Investitionen in der Tendenz immer geringer ausfallen wird. Der Kapitaleinsatz in Japan ist im internationalen Vergleich bereits hoch, die Kapitalrendite dagegen sehr niedrig. Auch der Arbeitseinsatz wird demographiebedingt weiter schrumpfen. Wenn also die Wirtschaft mittelfristig mit einer Rate von jährlich 2% wachsen soll, wird Japan seine gesamtwirtschaftliche Produktivität beträchtlich steigern müssen.[8] Dies wird aber nur dann gelingen, wenn die Privatwirtschaft renditestarke Innovationen generiert und die Politik die unter Koizumi begonnenen Reformen zu Ende bringt.

Tatsächlich unternehmen Staat und Wirtschaft erhebliche finanzielle Anstrengungen, um die technologische Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu verbessern und industrielle Innovationen hervorzubringen. Alljährlich wendet Japan mehr als 3% des BIP für Forschung und Entwicklung auf und steht dabei an der Spitze in der OECD-Welt. Infolgedessen hat Japan in den vergangenen Jahren als Wissenschafts- und Technologiestandort durchaus an Profil gewonnen. Trotz fortbestehender Defizite in der »Venture Capital«-Finanzierung sind Chancen für eine Fortsetzung des Innovationsprozesses gegeben, da Japans Industrie technologisch breit und gut aufgestellt ist und Japan über ein exzellentes Humankapital verfügt. Mehr als 50% der jüngeren Japaner haben einen tertiären Bil-

6 Zur zentralen Rolle der Bruttoanlageinvestitionen im konjunkturellen Abschwung Anfang der neunziger Jahre und zur Erklärung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragelücke siehe Taizo Motonishi/Hiroshi Yoshikawa, »Causes of the Long Stagnation of Japan during the 1990s: Financial or Real?«, in: *Journal of the Japanese and International Economies*, (1999) 13, S. 181–200; Ramana Ramaswamy/Christel Rendu, »Identifying the Shocks: Japan's Economic Performance in the 1990s«, in: Tamim Bayoumi/Charles Collyns (Hg.), *Post-Bubble Blues: How Japan Responded to Asset Price Collapse*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2000, S. 45–88.

7 Produktionspotential und Potentialwachstum sind theoretische Konzepte zur Analyse gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen. Das Produktionspotential gilt als das Niveau des Bruttoinlandsprodukts, das produziert werden kann, ohne dass Inflationsdruck oder Spannungen auf dem Arbeitsmarkt entstehen. Es wird im Allgemeinen als jene Produktion interpretiert, die sich bei normaler Auslastung der vorhandenen Kapazitäten ergibt. Die Abweichung des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotential wird als Produktionslücke (bzw. Outputlücke oder Nachfragelücke) bezeichnet. Sie zeigt eine Unter- oder Überlastung des Produktionspotentials an. Potentialwachstum wird gemeinhin mit Trendwachstum gleichgesetzt, also mit dem statistischen Mittelwert der Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts über einen vollen Konjunkturzyklus. Für eine konzeptionelle Erklärung siehe »Wie kräftig kann Deutschlands Wirtschaft dauerhaft wachsen? Untersuchungen zum Potentialwachstum«, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*. Monatsbericht, (2007) 7, S. 25–31. Zur Schätzung des japanischen Produktionspotentials siehe Hali Edison/Papa N'Diaye/Chris Faulkner-MacDonagh/Dennis Botman/Shinobu Nakagawa, *Japan. Selected Issues*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2006 (IMF Country Report Nr. 06/276), S. 3.

8 Siehe Stefan Bergheim, *Japan 2020 – ein steiniger Weg*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 2006.

dungsabschluss. Bei den PISA-Wettbewerben belegt Japan in Mathematik und Naturwissenschaften regelmäßig einen der vorderen Ränge.

Andererseits mangelt es dem strukturellen Reformprozess an strategischer Substanz und politischer Rückendeckung. So benannte das am 19. Juni 2007 noch vom Abe-Kabinett verabschiedete Grundlagenpapier zur Wirtschafts- und Finanzpolitik zwar durchaus richtungweisende Maßnahmen, um die Produktivität zu steigern und das Wachstumspotential zu stärken. Wie diese aber umgesetzt werden sollen, blieb im Vagen. Auch Premierminister Yasuo Fukuda hat bislang nicht konkretisiert, mit welchen wachstumspolitischen Instrumenten sich Japans Wirtschaft für die Zukunft rüsten soll. Dabei steht das Land vor schwerwiegenden strukturpolitischen Problemen. Die Sanierung der Staatsfinanzen, der demographische Übergang, der strukturelle wirtschaftliche Wandel und die tiefere Einbindung in die internationale Arbeitsteilung sind nur einige der säkularen Aufgaben, die Japan in den kommenden Jahren zu bewältigen hat.

Strukturprobleme in einer dualen Wirtschaft

Die japanische Industrie hat ihre Kapazitäten beträchtlich erweitert und beachtliche Exporterfolge erzielt. Diese verdecken jedoch die Stagnation auf dem nach Wertschöpfung und Beschäftigung größeren Teil der japanischen Volkswirtschaft, dem wenig leistungsfähigen, überregulierten Binnensektor.[9] Viele Unternehmen aus Landwirtschaft, Bau, Handel, Immobilien, Finanzen, Transport, Versorgung und dem industriellen Kleingewerbe sind überschuldet. Sie können nur dank des niedrigen Zinsniveaus und ihrer nachsichtigen Hausbanken eine Insolvenz vermeiden. Charakteristisch für diese Branchen sind erhebliche Überkapazitäten, staatliche Protektion und Auftragsvergabe, brancheninterne Preisabsprachen und eine vergleichsweise niedrige Produktivität. Die Alimentierung der wettbewerbsschwachen Branchen müssen Japans Steuerzahler, Verbraucher und die wettbewerbsfähigen Betriebe übernehmen. Die vergleichsweise hohen Kosten für Land, Energie, Transport, Distribution und verschiedene unternehmerische Dienstleistungen sind ein gravierender Wettbewerbsnachteil für die international agierenden Unternehmen.

Die Malaise der strukturschwachen Branchen und wettbewerbsschwachen Unternehmen ist kein peripheres Problem der japanischen Wirtschaft. Die Behinderungen des Markteintritts und Marktaustritts von Unternehmen und die damit verbundene Fehlallokation von Ressourcen sind Ursachen für das niedrige – und im Vergleich zu den vorangegangenen Dekaden rückläufige – Wachstum der totalen Faktorproduktivität in den neunziger Jahren.[10]

Immerhin hat die Reformpolitik des früheren Ministerpräsidenten Koizumi einige substantielle Verbesserungen bewirkt. Die staatlichen Ausgabenprogramme wurden systematisch zurückgefahren. Die Sanierung der Banken hat mittelbar den wirtschaftlichen Druck auf die säumigen Kreditnachfrager verstärkt. Die Wettbewerbsbehörde wurde ausgebaut und das Strafmaß für Kartellverstöße teilweise drastisch heraufgesetzt. Die Rechnungslegungsvorschriften wurden dergestalt verschärft, dass operative Verluste und aufgelaufene Verbindlichkeiten in den Bilanzen nun sichtbar ausgewiesen werden müssen. Die Reform des Gesellschaftsrechts stärkte das Vertrauen von Investoren und Öffentlichkeit in die Unternehmensführung der großen Aktiengesellschaften.

Gleichwohl besteht die politisch entscheidende Ursache für den Mangel an Dynamik und Wettbewerb in Japans Binnensektor unverändert fort. Nach wie vor sorgt das Zusammenspiel von Abgeordneten, Ministerialbürokratie und Branchenverbänden dafür, dass die wettbewerbsschwachen Branchen mit Hilfe staatlicher Vorschriften und Aufträge beträchtlich alimentiert werden. Die genannten Gruppen haben daher keinerlei Interesse an der Einführung eines transparenten Regulierungssystems, das die Belange der Verbraucher über die der Produzenten stellen würde. Die Abgeordneten aus den ländlichen Wahlkreisen sind von ihren lokalen, meist agrarisch oder kleingewerblich dominierten Unterstützergruppen *(koenkai)* strukturell abhängig, wenn es darum geht, Wählerstimmen zu mobilisieren und Finanzquellen zu erschließen. Überhaupt bilden die LDP-Abgeordneten informelle politische Interessengruppen *(zoku)*, die den

9 Als detaillierte empirische Übersicht siehe McKinsey Global Institute, *Why the Japanese Economy Is Not Growing: Micro Barriers to Productivity Growth*, Washington, D.C.: McKinsey, 2000.

10 Siehe hierzu folgende ökonometrische Studien: Naomi N. Griffin/Kazuhiko Odaki, *Reallocation and Productivity Growth in Japan: Revisiting the Lost Decade of the 1990s*, Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 2006 (Working Paper Nr. 2006–02); Fumio Hayashi/Edward C. Prescott, »The 1990s in Japan: A Lost Decade«, in: *Review of Economic Dynamics*, 5 (2002) 1, S. 206–235.

innerparteilichen und den gesetzgeberischen Entscheidungsprozess systematisch maßgeblich beeinflussen und dabei eng mit Lobbygruppen kooperieren. Die Ministerialbürokratie profitiert ebenfalls von diesem System. Viele Beamte erhalten nach ihrer Pensionierung einträgliche Beschäftigungen in denjenigen Wirtschaftsbereichen, die ihnen ehemals unterstanden *(amakudari)*.

Infolge der niedrigen wirtschaftlichen Wachstumsraten und der Deregulierungspolitik der neunziger Jahre hat sich allerdings die Machtbalance zwischen den Gruppen verschoben. Die Politik hat generell an Bedeutung und Einfluss gewonnen, da viele Unternehmen in stagnierenden und schrumpfenden Märkten kaum noch Gewinne erzielen und daher umso mehr auf staatliche Protektion und Alimentierung angewiesen sind. Auf der anderen Seite hat die Ministerialbürokratie regulatorische Macht und Interventionsfähigkeit eingebüßt. Etliche gesetzliche und verwaltungsrechtliche Vorschriften wurden aufgehoben, was dazu führte, dass der Staat sich zurückzog und die Branchen sich weitgehend selbst regulierten. Das Wirtschaftsministerium (Ministry of Economy, Trade and Industry, METI) und die übrigen Ministerien handeln daher in erster Linie im Interesse der wettbewerbsschwachen, von Überkapazitäten und Stagnation gekennzeichneten Wirtschaftsbereiche, insbesondere dann, wenn sie von einflussreichen LDP-Abgeordneten unterstützt werden.[11] Angeschlagene einheimische Unternehmen dürfen oft mit großzügiger Kreditprolongation und regulativem Schutz, zuweilen auch mit Beihilfen rechnen. Andererseits bleibt die kartellrechtliche Aufsicht Japans weiterhin zu schwach, um Preisabsprachen und anderen wettbewerbsbeschränkenden Praktiken wirksam Einhalt zu gebieten. Für Außenseiter, vor allem wenn sie aus dem Ausland kommen, ist deshalb der Marktzutritt unverändert schwierig.

Belastungen durch den demographischen Wandel

Aufgrund mehrerer Sonderfaktoren hat der demographische Wandel in Japan weitaus dramatischere Konsequenzen als in den meisten anderen reifen Industrieländern.[12] Erstens hat der demographische Übergang in Japan später als in Europa eingesetzt, vollzieht sich aber erheblich schneller. Japan weist nicht nur eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit auf (2006: 1,32). Auch der Alterungsprozess der Gesellschaft schreitet außerordentlich rasch voran. Betrug der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung 1990 noch 12%, stieg er 2005 auf 21% und wird sich 2020 auf fast 28% belaufen. Seit 2005 schrumpft die Bevölkerungszahl, bereits seit 2002 das Arbeitskräftepotential Japans. Zweitens ist die durchschnittliche Lebenserwartung der Japaner außergewöhnlich hoch (Frauen 85,5 Jahre, Männer 79 Jahre) und steigt weiter. Drittens findet eine Zuwanderung, die für eine Verjüngung sorgen könnte, aufgrund der restriktiven Einwanderungsgesetze so gut wie nicht statt. Die jährliche Nettozuwanderung nach Japan liegt im Durchschnitt der letzten Jahre deutlich unterhalb der 100 000-Schwelle. Viertens schließlich ist die Frauenerwerbsquote im internationalen Vergleich niedrig, wenngleich sie in den vergangenen Jahren wegen zunehmender Teilzeitbeschäftigung etwas angestiegen ist. Aufgrund fehlender Krippenplätze, ungünstiger Karriereperspektiven, gesellschaftlicher Vorurteile und unzureichender familienpolitischer Kompensationen ist es für japanische Frauen außerordentlich schwierig, Familie und Beruf zu vereinbaren.

Der sich rasch vollziehende demographische Wandel wird weitreichende Wirkungen auf das Selbstverständnis und die innere Verfassung der japanischen Gesellschaft haben.[13] Die Alterung wird aber auch erhebliche Belastungen der Wirtschaft und der Sozialversicherungssysteme mit sich bringen. Problematisch für das wirtschaftliche Wachstum sind insbesondere drei Entwicklungen:[14]

11 Zu Regulierung und Deregulierung in Japan siehe Lonny E. Carlile/Mark C. Tilton, »Is Japan Really Changing?«, in: dies. (Hg.), *Is Japan Really Changing Its Ways? Regulatory Reform and the Japanese Economy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998, S. 206–216; Ulrike Schaede, »Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation«, in: dies./William Grimes (Hg.), *Japan's Managed Globalization. Adapting to the Twenty-First Century*, Armonk/London: East Gate, 2003, S. 191–214.

12 Im Folgenden: Amtliche Angaben und Projektionen des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt, <www.mhw.go.jp>.

13 Siehe Florian Coulmas, »Bevölkerungsalterung und sozialer Wandel: Stolpersteine auf dem Weg in Japans überalterte Gesellschaft«, in: Michael Behrens/Jochen Legewie (Hg.), *Japan nach Koizumi. Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2007, S. 227–240.

14 Siehe Andrew Mason/Naohiro Ogawa, »Population, Labor Force, Saving and Japan's Future«, in: Magnus Blomström/

- Bei niedrig bleibenden Geburtenraten und steigendem Durchschnittsalter der Bevölkerung gehen die Konsumausgaben tendenziell (relativ) zurück. Die Altersstruktur verschiebt sich immer mehr zu Lasten der konsumfreudigen mittleren Alterskohorten. Auch künftig wird der private Konsum daher kaum zum Wachstumstreiber werden.
- Bei schrumpfendem Arbeitskräftepotential und abnehmender Arbeitszeit (gemessen in gearbeiteten Stunden pro Kopf und Jahr) ist der künftige Beitrag des Faktors Arbeit zum Wirtschaftswachstum negativ. Wirtschaftliches Wachstum in der Zukunft ist daher abhängig von vermehrter Kapitalakkumulation und einer hohen Rate technischen Fortschritts. Allerdings ist der Kapitaleinsatz in Japan bereits hoch, und die Implementierung von Fortschritten in Technik und Produktivität wird sich bei älter werdenden Erwerbspersonen zunehmend schwierig gestalten.
- Bei immer ungünstigerem Verhältnis zwischen erwerbstätiger (junger) und nicht erwerbstätiger (alter) Bevölkerung nehmen die volkswirtschaftlichen Aufwendungen für Alters- und Krankenversorgung absolut und relativ zu. Damit werden auch die Belastungen für die öffentlichen Haushalte steigen. Verschärfend kommt hinzu, dass die regulären Beschäftigungsverhältnisse zurückgehen und damit auch die Rentenbeitragszahlungen der jüngeren Beschäftigten schrumpfen.

Angesichts dieser Herausforderungen wären grundlegende und kohärente Reformen der Sozialversicherungen notwendig, die den Aspekt der Einkommenssicherung verstärkt einbeziehen. Die bisherigen Reformanstrengungen aber zielten über Beitragssteigerungen, Leistungskürzungen und höhere Selbstbehalte in erster Linie auf die (gewiss ebenfalls wichtige) Sicherung der finanziellen Systemstabilität. Noch existiert kein gesellschaftlicher Konsens, wie künftig das Verhältnis zwischen Alt und Jung sowie zwischen Mann und Frau aussehen soll. So verfolgen die insgesamt 28 Einzelprogramme für höhere Geburtenzahlen teilweise widersprüchliche Ziele. Die notwendigen Veränderungen in der Arbeitsorganisation und den Geschlechterrollen stoßen auf große Akzeptanzprobleme.[15]

Byron Gangnes/Sumner La Croix (Hg.), *Japan's New Economy. Continuity and Change in the Twenty-First Century*, Oxford: Oxford University Press, 2001, S. 48–74.

15 Siehe Coulmas, »Bevölkerungsalterung und sozialer Wandel« [wie Fn. 13], S. 233, 238–239.

Soziale Schieflagen in einer homogenen Gesellschaft

Als Ergebnis der Krisenjahre und des investitionsgetriebenen Konjunkturaufschwungs hat sich die Kluft zwischen niedrigen und hohen Einkommen vertieft.[16] Ein OECD-Vergleich der Gini-Koeffizienten zeigt inzwischen für Japan eine leicht ungleichere Einkommensverteilung als im OECD-Durchschnitt. Anfang der neunziger Jahre hatte Japan noch zu den Ländern mit den international niedrigsten Gini-Koeffizienten gehört. Markant ist die Zunahme der relativen Armut, gemessen am Anteil der Haushalte, die weniger als 50% des Medianeinkommens erzielen.[17] Im OECD-Vergleich ist nach diesem Maßstab lediglich in Mexiko, den USA und der Türkei die relative Armutsrate höher als in Japan.

Die beiden Entwicklungstrends sind teilweise dem steigenden Anteil älterer, nicht mehr im Arbeitsprozess stehender Menschen geschuldet, da die Renteneinkommen deutlich stärker streuen als die Arbeitseinkommen. Der wichtigere Erklärungsfaktor ist jedoch die lange konjunkturelle Stagnation, die mit industriellen Verlagerungsprozessen und in den letzten Jahren mit einer deflationären Preis- und Lohnentwicklung einherging. Der Anteil der Beschäftigten mit Teilzeit- bzw. befristeten Arbeitsverträgen ist von früher 20% auf etwa 30% angestiegen. Der Abbau fester Stellen bietet aus Sicht der Betriebe die Vorteile, dass geringere Löhne und Gehälter gezahlt werden und Sozialversicherungsbeiträge gänzlich wegfallen, sofern die Wochenarbeitszeit weniger als 30 Stunden beträgt. Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen haben ihre Lohnkosten auf diese Weise deutlich gedrückt. Leidtragende dieser Entwicklung sind vor allem die Jüngeren. Diesen gelingt es immer seltener, eine Festanstellung zu erhalten, die sie daher zum Teil auch gar nicht mehr anstreben. Sozialtransfers zur Unterstützung von Niedrigverdienern, die den Einkommensrückgang kompensieren könnten

16 Zu dieser Entwicklung ausführlich: *OECD Economic Surveys: Japan*, Kap. 4: »Income Inequality, Poverty and Social Spending, Paris: OECD, 2006, S. 97–117.

17 Das Medianeinkommen markiert die Grenze zwischen den 50% der (japanischen) Haushalte, die ein höheres Einkommen erzielen, und den 50% jener Haushalte, die über ein niedrigeres Einkommen verfügen. Während Mitte der achtziger Jahre 12% der japanischen Bevölkerung als relativ arm galten, das heißt über weniger als 50% des Medianeinkommens verfügten, waren es 2000 bereits 15,3%. Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 110.

und den Anstieg der relativen Armut begrenzen würden, fallen in Japan seit jeher gering aus. Auch ist die steuerliche Belastung der unteren Einkommensgruppen vergleichsweise hoch.[18]

Die sich öffnende Einkommensschere und die vermehrt auftretende Armut lösen in der traditionell egalitär ausgerichteten japanischen Gesellschaft großes Unbehagen aus. Die Kritik an dieser Entwicklung kulminiert in der öffentlichen Diskussion über Japans Wandel zur »Differenzgesellschaft«. Angesichts der ungelösten demographischen Probleme befürchten viele Menschen Altersarmut. Gerade vor diesem Hintergrund musste der im Frühjahr 2007 zutage getretene und im Wahlkampf breit diskutierte Rentenversicherungsskandal so schockierend wirken: In 50 Millionen Fällen wurden Rentenzahlungen von der staatlichen Sozialversicherungsagentur falsch, in 14,3 Millionen Fällen überhaupt nicht registriert. Die physischen Unterlagen sind zum Teil unwiederbringlich verlorengegangen.

Japans Staatsfinanzen auf schwierigem Sanierungskurs

Der Anstieg der öffentlichen Schulden Japans wurde in den vergangenen sechs Jahren dank der konjunkturellen Erholung und einer restriktiven Fiskalpolitik merklich abgebremst. Durch Ausgabenkürzungen und konjunkturell bedingte Mehreinnahmen in den Amtszeiten der Premierminister Koizumi und Abe wurde das konsolidierte Defizit von Zentralregierung und Präfekturen im Vergleich zu den Vorjahren deutlich abgesenkt. In Jahr 2006 belief es sich »nur« noch auf etwa 6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Konjunkturbereinigt lag es bei 4,3%. Die Bruttogesamtverschuldung des Staates stieg im selben Jahr auf den »Spitzenwert« von 160,5% des BIP an. Knapp 23,5% des Staatshaushalts wanderten in den Schuldendienst, 37,6% wurden über Neuverschuldung finanziert.[19]

Von einer erfolgreichen Haushaltskonsolidierung ist Japan damit noch weit entfernt. Seine Staatsverschuldung ist sowohl in absoluten Werten als auch relativ gesehen die höchste innerhalb der OECD – bei weiter steigender Tendenz. Angesichts seiner schnell alternden Bevölkerung tickt in Japan eine fiskalische Zeitbombe. Denn die absehbare Verrentung größerer Alterskohorten in den kommenden Jahren wird bei steigenden Renten- und Gesundheitsausgaben verminderte Steuereinnahmen zur Folge haben. Sollte die Deflation erfolgreich überwunden werden, dürften mittelfristig das Zinsniveau und damit auch die Schuldenlast ansteigen. Obwohl absehbar ist, dass sich diese Probleme zuspitzen werden, betrachten Politik und Wirtschaft die Staatsfinanzen mit erstaunlichem Gleichmut. Für die vorherrschende nüchterne Gelassenheit zeichnen vier Gründe verantwortlich:[20] Erstens ist bei gegenwärtigem Niedrigzinsniveau die Schuldenlast noch zu tolerieren, und die Finanzmärkte nehmen japanische Staatsanleihen weiterhin mit geringen Risikoaufschlägen auf. Zweitens bleibt Japan international die größte Gläubigernation; die Staatsverschuldung ist damit eine rein inländische Angelegenheit. Wenn man drittens die Vermögensaktiva in Händen der Zentralregierung vom Bruttowert abzieht, ist die japanische Staatsverschuldung mit einer Nettoquote von 82,5% weit weniger dramatisch.[21] Viertens ist Japans Steuern- und Abgabenquote mit 37,7% des BIP vergleichsweise gering. Theoretisch ließe sich Japans Staatsschuldenproblem mittelfristig bewältigen, wenn Steuern und Abgaben erhöht sowie die Lebensarbeitszeit verlängert würden. Dieses Unterfangen politisch umzusetzen dürfte allerdings auf erhebliche Widerstände stoßen.

Japans mittelfristiger Finanzplan folgt der Annahme, dass bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5% und einem nominalen Zinssatz von 3% das Primärbudget (das heißt ohne Zinsausgaben) bis zum Jahre 2011 ausgeglichen sein wird.[22] 2015 soll sogar wieder ein Haushaltsüberschuss (einschließlich Zinsausgaben) erzielt werden. Soll dieser ehrgeizige Plan ausgeführt werden, wären mittelfristig zusätzlich etwa 16,5 Billionen Yen (ca. 100 Mrd. Euro) zu erwirtschaften.

18 Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 110–113.

19 Für diese Angaben siehe Ministry of Finance (Hg.), *Current Japanese Fiscal Conditions and Issues to Be Considered*, Tokyo 2006, abrufbar im Internet unter: <www.mof.go.jp>. Nach den Berechnungen der OECD belief sich die Bruttogesamtverschuldung Japans 2006 auf über 170% des BIP; siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 65.

20 Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 65.

21 Berechnungen des japanischen Finanzministeriums für 2006. Die OECD geht von einer Nettoverschuldungsquote von 86% aus. Diese Quote taugt allerdings nur eingeschränkt als Verschuldungsmaß, denn den Vermögensaktiva in Händen des Staates (bzw. der staatlichen Sozialversicherungen) stehen entsprechende Verpflichtungen gegenüber. Außerdem handelt es sich bei den Vermögensaktiva vielfach um Anteile an maroden öffentlichen Unternehmen, deren laufender Betrieb nur mit Subventionen möglich ist und die für die Zukunft hohe Folgelasten erwarten lassen.

22 Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 67.

Bis 2011 müsste dann jährlich etwa ein Prozent des japanischen Bruttoinlandsprodukts konsolidiert, das heißt haushälterisch erwirtschaftet werden. Um diese ambitiösen Vorgaben einzuhalten, müssten die Staatsausgaben weiter zurückgefahren und bzw. oder die Steuern angehoben werden. Da sich die Ausgaben kaum mehr kürzen lassen, gilt insbesondere die Erhöhung der Konsumsteuer von 5 auf 7% bei Finanzpolitikern inzwischen als unumgänglich. Hier besteht aber große Skepsis, ob die neue Fukuda-Administration politisch gewillt und fähig sein wird, diese unpopuläre Maßnahme zu ergreifen.

Die gebotene Senkung der öffentlichen Schulden erfordert weit mehr als eine Konsolidierung des Staatshaushalts.[23] Japans Staatsfinanzen sind nicht wegen übermäßig hoher konsumtiver Staatsausgaben, etwa für soziale Sicherung, Verteidigung oder Agrarbeihilfen, aus dem Ruder gelaufen. Ursache waren vielmehr staatliche Überinvestitionen, deren Finanzierung oft am Parlament vorbei erfolgte und über einen Schattenhaushalt, das Fiscal Investment and Loan Program (FILP), geregelt wurde. Als die Kreditvergabe des privaten Bankensektors in der konjunkturellen Stagnation der neunziger Jahre einbrach, sprangen die staatlichen Entwicklungs- und Förderbanken in die Bresche. Sie finanzierten aus Mitteln der ebenfalls staatlichen Postsparkasse zahlreiche große Infrastrukturprojekte, die ländliche Regionalentwicklung und den Ausbau der staatlichen Forschungslandschaft. Sie subventionierten den Wohnungsbau und die Kreditaufnahme des Mittelstandes. Etwa 20% des gesamten Kreditvolumens Japans entfällt gegenwärtig auf staatliche Anbieter.[24] Indem der japanische Staat immer stärker zum aktiven Finanzier und Investor wurde, kompensierte er in den neunziger Jahren die wegbrechende private Nachfrage, verhinderte größere Arbeitslosigkeit und stellte die Klientel der Regierungspartei LDP zufrieden. Erkauft wurde dieser »Erfolg« mit gewaltigen Fehlallokationen, die zahlreiche unrentable öffentliche Projekte mit hohen Folgelasten entstehen ließen und einen rasanten Anstieg der Staatsschulden nach sich zogen. Als Ergebnisse der einst ausgeprägten keynesianischen Ausgabenpolitik verfügt Japan heute über Brücken und Autobahnen, die hohe Betriebskosten verursachen, aber kaum genutzt werden können, über zu groß dimensionierte Flughäfen, die wegen hoher Landegebühren gemieden werden, und über versiegelte Küsten und Landschaften.[25]

Der frühere Premierminister Koizumi erklärte es daher zum Schwerpunkt seiner Wirtschaftspolitik, dieser Praxis durch ein Bündel von Strukturreformen einen Riegel vorzuschieben. Bei seinen Bemühungen konnte er in seiner fünfjährigen Amtszeit beachtenswerte Erfolge verzeichnen: Die Privatisierung mehrerer öffentlicher Unternehmen und die Reduzierung staatlicher Konjunkturprogramme bewirkten, dass öffentliche Ausgaben für Bauten, Infrastruktur und Unternehmensfinanzierung deutlich gemindert wurden. Weiterhin konnte der FILP-Schattenhaushalt auf das Niveau der Vorkrisenjahre zurückgefahren werden. Die Privatisierung der Post ließ sich zwar erst über die Ausrufung von Neuwahlen durchsetzen, dürfte es aber mittelfristig der regierenden Politik, der ministerialen Exekutive und wirtschaftlichen Interessengruppen erheblich schwerer machen, auf die inländischen Ersparnisse zuzugreifen. Ab 1. April 2008 wird die japanische Post nicht mehr verpflichtet sein, die Einlagen aus Postsparkasse und Postlebensversicherung (diese machen immerhin 25% der Bankeinlagen respektive 40% der Lebensversicherungsprämien Japans aus) in FILP-Anleihen zu investieren.

Der im September 2007 nach nur einjähriger Amtszeit zurückgetretene Premierminister Shinzo Abe hat den Reformprozess zwar inhaltlich fortgeführt, aber kaum wesentliche zusätzliche Impulse gesetzt. Koizumis Nach-Nachfolger Yasuo Fukuda steht nun vor der schwierigen Aufgabe, die in der mittelfristigen Finanzplanung angelegte Haushaltskonsolidierung herbeizuführen und den strukturellen Umbau der Einnahmen und Ausgaben des Staates fortzusetzen. Finanzpolitisch kann die Priorität nur auf der avisierten Haushaltskonsolidierung liegen, nicht zuletzt aus Gründen der Generationengerechtigkeit.[26]

Auf der Ausgabenseite wird diese Konsolidierung nicht allein durch weitere Privatisierung und Kürzungen zu erreichen sein. Der japanische Staat ist bereits »schlank« und das verbleibende Privatisierungspotential überschaubar gering. Gegen öffentliche Leistungs-

23 Zum Zusammenhang zwischen den öffentlichen Schulden Japans und den Strukturreformen siehe Martin Schulz, »Die japanischen Staatsfinanzen: ›Operation Reform‹ schon abgeschlossen?«, in: Behrens/Legewie, *Japan nach Koizumi* [wie Fn. 13], S. 111–124, hier S. 114–119.

24 Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 55–56.

25 Siehe Alex Kerr, *Dogs and Demons: Tales from the Dark Side of Japan*, New York: Hill and Wang, 2001.

26 Zur Haushaltskonsolidierung siehe International Monetary Fund (Hg.), *Japan. Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, Washington D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2007 (IMF Country Report N. 07/280), S. 10–14; *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 73–87.

beschränkungen und -kürzungen im ohnehin schmalen Sozialbereich regt sich zudem vernehmlicher Widerstand. Folglich ist auch hier das Einsparpotential begrenzt. Es bleibt der kritische Bereich der öffentlichen Investitionen. In den zurückliegenden Oberhauswahlen hatten vor allem die ländlichen Wahlbezirke, die traditionell überproportional von Kreditsubventionen und Bauaufträgen profitiert hatten, der LDP ihre Unterstützung entzogen. Daher wird sich die Fukuda-Administration bemühen müssen, verlorenes Vertrauen auf dem Lande zurückzugewinnen. In seiner Kampagne für den Parteivorsitz hat sich der neue Premierminister festgelegt, benachteiligte Regionen durch Infrastrukturprojekte, spezielle Abschreibungsmöglichkeiten und Agrarsubventionen zu fördern.

Wenn das politische Umfeld eine Ausgabenreduzierung nicht zulässt, ist es vor allem notwendig, die staatlichen Einnahmen zu steigern. Tatsächlich besitzt der japanische Finanzminister einen beträchtlichen Spielraum, seine Steuereinnahmen zu erhöhen: Japans Steuerquote beläuft sich gerade einmal auf 26%, während sie in den USA bei 27%, in Deutschland bei 35%, in Frankreich bei 44% und in Schweden gar bei 51% liegt.[27] Insbesondere müsste die Bemessungsgrundlage für Einkommens- und Körperschaftssteuer erweitert werden. Derzeit gibt es zahlreiche steuerlicher Abzugsmöglichkeiten, außerdem werden verschiedene Einkunftsarten unterschiedlich behandelt. Deshalb konzentriert sich die steuerliche Belastung auf die Gruppe der abhängigen Einkommensbezieher und der gut verdienenden Großunternehmen. Eine Reform könnte die allgemeine Steuerlast entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleichmäßiger verteilen. Japans Steuersystem würde auf diese Weise etwas »rationaler« werden. Weitere zusätzliche Einnahmen könnten über die bereits erwähnte Erhöhung der allgemeinen Verbrauchssteuer (von 5 auf 7%) erzielt werden. Sinnvolle Optionen einer Steuerreform bzw. -erhöhung sind also durchaus vorhanden. Welche Chancen sie im politischen Prozess haben, steht auf einem anderen Blatt. Steuererhöhungen sind in Japan immer auf erhebliche öffentliche Kritik und Widerstände gestoßen und haben der Regierungspartei LDP schon mehrmals empfindliche Wahlniederlagen beschert.

Premierminister Yasuo Fukuda steht damit vor einer kaum lösbaren Aufgabe: Einerseits müsste er eine Steuererhöhung in Parlament und LDP gegen starke Widerstände durchsetzen. Dabei würde er riskieren, Unterstützung und Stimmen bei der traditionellen Wählerbasis zu verlieren. Andererseits könnte er nur mit einem solchen Schritt seine wirtschafts- und finanzpolitische Glaubwürdigkeit wahren. Denn nur wenn die Regierung den mittelfristigen Finanzplan einhält, wird eine Haushaltskonsolidierung möglich sein.

Die Haushaltskonsolidierung allein birgt bereits hinreichend politischen Sprengstoff. Damit nicht genug, muss die Fukuda-Administration noch in mindestens zwei weiteren Bereichen dringend handeln:

Erstens ist die Postreform noch nicht abgeschlossen. Die Post wurde zum 1. Oktober 2007 zwar privatisiert und formell in vier Bereiche (Postdienstleistung, Immobilien, Postbank, Lebensversicherung) aufgeteilt. Behördliche Verfassung und Abhängigkeit der Postnachfolgeunternehmen von der Politik blieben allerdings unangetastet. Die Regierung wird daher die zwei neu entstehenden Post-Finanzdienstleister – Yucho-Bank (Postbank) und Kampo-Lebensversicherung (Post-Lebensversicherung) – in die Lage versetzen müssen, im Wettbewerb zu bestehen. Andererseits muss sie für eine faire und wettbewerbsneutrale Regulierung Sorge tragen. Die private Finanzwirtschaft darf nicht unfairer Konkurrenz durch die zwei neuen kapitalkräftigen Anbieter ausgesetzt werden, die zudem mit einer impliziten Staatsgarantie ausgestattet sind. Außerdem ist zu gewährleisten, dass die Anlage der Spargelder nicht politischen Vorgaben und Zwängen unterliegt.

Eine zweite große Baustelle wird die notwendige Reform des vertikalen Finanzausgleichs sein. Bislang können Kommunen und Präfekturen über viele ihrer Ausgaben entscheiden, ohne sie mit eigenen Steuereinnahmen finanzieren zu müssen. Weil die Kosten auf die Zentralregierung abgewälzt werden konnten, entstanden zahlreiche Regionalprojekte, die sich vornehmlich an lokalen Lobbyinteressen orientieren, deren wirtschaftlicher Nutzen aber oft zweifelhaft ist. Diese Fehlallokation und Verschwendung öffentlicher Finanzmittel ist mit dafür verantwortlich, dass sich das wirtschaftliche Gefälle zwischen den modernen urbanen Zentren im zentralen Korridor zwischen Tokyo und Osaka einerseits und den ländlichen Gebieten andererseits in den vergangenen Jahren nicht verringert hat, obwohl eine beträchtliche Umverteilung des Steueraufkommens von reichen in arme Präfek-

27 Angaben der OECD für 2005. Unter Steuerquote versteht man den Anteil der staatlich erhobenen Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt eines Landes.

turen stattfindet. Koizumi hatte bereits eine erste Finanzföderalismusreform durchgesetzt, die die Steuerhoheit der Regionen stärkte und im Gegenzug die Subventionen durch den Zentralstaat zusammenstrich. Diese Reform hatte zwar den Ausgabenanstieg begrenzt, aber stellenweise zu einer Unterversorgung mit staatlichen Leistungen geführt. Gleichzeitig werden nach wie vor zahlreiche unnötige Bauprojekte finanziert. Angesichts der politischen Brisanz dieses Themas hatte die Abe-Administration zuletzt die Reform des Finanzausgleichs von der Tagesordnung genommen und zur weiteren Bearbeitung einem Beratungsausschuss zugewiesen.[28]

Defizite in der Marktöffnung

Japans Wirtschaft könnte durch eine tiefere Integration in die Weltwirtschaft seine Produktivität und Effizienz erheblich steigern.[29] Allerdings ist Japan nach wie vor eine vergleichsweise geschlossene Volkswirtschaft. Mit einem Importanteil von 11% am BIP und einem Anteil der ausländischen Direktinvestitionen am BIP von 2,2% steht Japan an letzter Stelle unter den Industriestaaten.[30] Sehr gering ist auch die Quote von Ausländern an der erwerbstätigen Bevölkerung. Zwar hat die japanische Regierung in den vergangenen 15 Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen, durch Liberalisierungs- und Öffnungsmaßnahmen den Warenimport und den Zustrom von Auslandskapital zu fördern. Aber noch immer bleibt der Marktzutritt, teilweise sogar der Export nach Japan schwierig.

Nicht eine staatlich verordnete Marktabschottung, sondern bestimmte Besonderheiten des japanischen Marktes sind es, die auf viele Investoren abschreckend wirken:

- Hohe Qualitätsansprüche der japanischen Konsumenten und Unternehmen verbieten eine Marktbelieferung mit Massenwaren.
- Besondere Zulassungsvorschriften für Produkte und Anbieter machen eine kostspielige japanspezifische Markt- und Produktentwicklung erforderlich.
- Langfristige Liefer- und Produktionsverflechtungen in der gewerblichen Wirtschaft wirken für Newcomer als Markteintrittsbarriere.
- Aufgrund hoher Grundstücks- und Immobilienpreise sowie beträchtlicher Kosten für Unternehmensgründung, Bauten, Personal und Distribution sind Investitionen in den japanischen Markt kostspielig und risikoreich und zahlen sich erfahrungsgemäß erst langfristig aus.
- Im Falle von behördlicher Willkür, unfairem Wettbewerb oder gar Kartellverstößen machen die Defizite in der Rechtsdurchsetzung den Markteintritt riskant.

Demgegenüber spielen staatlich induzierte Importbarrieren eine geringere Rolle. Der gebundene Durchschnittszoll ist mit 3,6%[31] vergleichsweise niedrig. Sektorale Zugangsbeschränkungen bestehen lediglich noch in Landwirtschaft, Versorgungswirtschaft (Elektrizität, Gas), Postverkehr, Seeverkehr und Teilbereichen der Finanzwirtschaft.

Nach wie vor ist es für ausländische Unternehmen äußerst schwierig, den japanischen Markt auf dem Weg der Fusion oder Unternehmensbeteiligung zu erobern.[32] Ohnehin ist der Erwerb von Mehrheitsbeteiligungen sehr kompliziert. Dies liegt an Überkreuzbeteiligungen innerhalb von Unternehmensgruppen *(keiretsu)* und der starken Stellung der Hausbanken in ihrer Dreifachfunktion als Miteigentümer, Kreditgeber und Kontrollorgan. Zudem machen aktienrechtliche Hürden eine feindliche Übernahme praktisch unmöglich: Unternehmensbeteiligungen erfordern zwingend die Zustimmung des betroffenen Managements und einer starken Mehrheit in einer außerordentlich einzuberufenden Hauptversammlung. Diese Bestimmun-

28 Siehe Schulz, »Die japanischen Staatsfinanzen« [wie Fn. 23], S. 119–121; »Japan bleibt ein zentralistischer Staat. Hürden auf dem Weg zu mehr Finanzföderalismus«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 4.12.2004, S. 15.

29 Theoretisch existieren zwei Wirkungskanäle, über die Produktivitätsfortschritte aus dem Ausland vermittelt werden: Erstens führen ausländische Unternehmen technischen Fortschritt und neue Managementverfahren in Produktion, Verwaltung und Distribution ein. Der Wettbewerb zwingt die Konkurrenz zur Anpassung. Zweitens werden aufgrund der Vermittlung durch ausländische Dienstleister Effizienzverbesserungen von der einheimischen Wirtschaft unmittelbar implementiert.

30 Die UNCTAD weist in ihrem letzten Jahresbericht für die Industriestaaten einen durchschnittlichen Anteil der ausländischen Direktinvestitionen am BIP des Gastlandes von 22,7% aus. Der entsprechende Wert belief sich im Falle Deutschlands auf 18%, Großbritanniens auf 37,1% und der USA auf 13%. Siehe UNCTAD (Hg.), *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, New York/Genf: UNCTAD, 2006, S. 307–308.

31 Siehe <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=JP> (abgerufen am 25.11.2007).

32 Siehe *OECD Economic Surveys: Japan* [wie Fn. 16], S. 175–180.

gen gelten für japanische und ausländische Investoren gleichermaßen. Zusätzlich existiert eine rechtliche Vorschrift, die ausländische Unternehmen diskriminiert. Die weithin übliche Finanzierung einer Unternehmensbeteiligung oder -übernahme mit eigenen Aktien steht uneingeschränkt nur japanischen Unternehmen offen. Zwar können ausländische Unternehmen nach einer Gesetzesrevision inzwischen eine Übernahme in Japan mit eigenen Aktien finanzieren, sofern sie über eine lokal ansässige Tochtergesellschaft verfügen. Anders als japanische Unternehmen müssen sie aber die bei einem derartigen »triangular merger« anfallenden Wertzuwächse sofort versteuern.

Die beschriebenen Marktzutrittsbarrieren sind für Japans Wettbewerber ein großes Ärgernis und vielfach auch ein veritabler Nachteil im globalen Wettbewerb. Problematisch ist die relative Verschlossenheit des japanischen Inlandsmarktes aber vor allem für die japanische Volkswirtschaft selbst. Solange es nicht gelingt, Markt und Standort für ausländische Unternehmen attraktiver zu gestalten, bleiben die Globalisierungsgewinne für Japan gering. Japans Politik hat die Defizite erkannt. Die Außenwirtschaftsinstitutionen des Landes werben eifrig um ausländische Direktinvestitionen, denn deren Volumen soll bis 2010 auf einen Anteil von 5% am japanischen BIP verdoppelt werden.[33] Freihandelsabkommen und Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) sollen Japan besser in die internationale Arbeitsteilung einbetten. Einige Abkommen wurden bereits geschlossen, und zwar mit Singapur (2000), Mexiko (2004), Malaysia (2005), den Philippinen (2005), Thailand (2006), Indonesien (2007), Brunei (2007) und Chile (2007). Verhandlungen finden mit der Asean, dem Golfkooperationsrat, Vietnam, Indien, Australien und der Schweiz statt.

33 Allerdings steht Standortattraktivität nicht im Mittelpunkt der japanischen Globalisierungsstrategie. Stattdessen werden hauptsächlich wirtschaftspolitische Anstrengungen unternommen, um die Menschen, Unternehmen und Regionen fit für die Herausforderungen der Globalisierung zu machen. Dazu detailliert Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP), *Strategy in the Globalizing Economy*, Tokyo 2007, <www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/pdf/060530global.pdf> (abgerufen am 1.10.2007); Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *White Paper on International Economy and Trade 2007. Japan's Trade Strategy on Improving Industrial Productivity and Accelerating Economic Growth – Dynamic Growth of East Asia and Globalization of Service Industries*, Tokyo 2007, <www.meti.go.jp/english/report/downloadfiles/2007WhitePaper/Overview0712.pdf> (abgerufen am 1.10.2007).

Abschied vom Reformprozess?

Koizumi, der politische Reformer

Junichiro Koizumi hatte es während seiner fünfjährigen Amtszeit meisterhaft verstanden, Japans Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass Strukturreformen unabdingbar sind. Legitimiert durch deutliche Wahlsiege und hohe demoskopische Zustimmungswerte verfolgte er mit dem populären Slogan »Kein Wachstum ohne Strukturreformen« eine ambitiöse Reformagenda gegen heftige Widerstände in seiner eigenen Partei. In seine Amtszeit fielen die Sanierung und Restrukturierung des Bankensektors, die Reduzierung der staatlichen Ausgabenprogramme, eine erste Reform des Gesundheitssystems und des vertikalen Finanzausgleichs sowie die Privatisierung zahlreicher öffentlicher Unternehmen, darunter auch der Postbank und der Postsparkasse. Systematisch setzte Koizumi die aus Regierungspartei, Ministerialbürokratie und Partikularinteressen geflochtenen strukturkonservativen Netzwerke unter Druck. Koizumis Offensiven gegen das alte Establishment zielten öffentlichkeitswirksam auf die strukturellen Ursachen des Reformstaus: die beharrenden Kräfte in Exekutive, Legislative und der Regierungspartei LDP. Für den politischen Reformer Koizumi waren die Strukturreformen dabei vor allem Mittel zum Zweck: Die Senkung der Staatsausgaben und die Privatisierung der Postsparkasse sollten die verfestigten Bindungen zwischen LDP-Abgeordneten und Wirtschaft aufbrechen. Der Ausbau des beim Kabinettsamt angesiedelten Rats für Wirtschafts- und Fiskalpolitik zur entscheidenden Schaltstelle der Wirtschafts- und Finanzpolitik zielte darauf, die Ministerialbürokratie zu entmachten und die Mitwirkung der LDP bei der Gesetzgebung einzudämmen. Dagegen waren Deregulierung, Marktöffnung sowie die Verbesserung wirtschaftlicher Effizienz und internationaler Wettbewerbsfähigkeit keine Kernanliegen Koizumis. Viele der schwierigeren Reformaufgaben, insbesondere die Sanierung der Staatsfinanzen und den Umbau der Sozialversicherungssysteme, hinterließ er seinen Nachfolgern.[34]

Abe, der Patriot

Koizumis unmittelbarer Nachfolger im Amt des Premierministers, Shinzo Abe, befand sich ebenfalls auf der Seite der Reformer. Wie Koizumi umging er bei seiner ersten Kabinettsbildung die etablierten Machtzirkel der LDP. Gleichwohl zeichneten ihn familiäre Herkunft und politischer Aufstieg als Teil des alten Establishments aus. Ihm fehlten Charisma, Führungsstärke und Chuzpe seines Vorgängers. So war er nicht in der Lage, gestützt auf Medien und Öffentlichkeit an Partei und Ministerialbürokratie vorbeizuregieren. Bei seinen politischen Vorhaben war er weitgehend auf Unterstützung seiner Partei angewiesen. Indem Abe mit der Losung »Keine Reformen ohne Wachstum« Koizumis Slogan umkehrte, machte er deutlich, dass Strukturreformen nicht zu seinen Schwerpunkten gehörten. Als neue politische Prioritäten verfolgte er die patriotische Neuordnung des Bildungswesens und eine Revision der Verfassung, die die Selbstbeschränkungen Japans in der Außen- und Sicherheitspolitik lockern sollten. Der Rat für Wirtschafts- und Finanzpolitik verlor seine bestimmende Rolle im politischen Entscheidungsprozess. Nur in einem Fall knüpfte Abe öffentlichkeitswirksam an Koizumis Reformpolitik an: Das Gesetz über den öffentlichen Dienst wurde geändert. Die revidierte Fassung gebietet nun der traditionellen Praxis Einhalt, pensionierten Spitzenbeamten lukrative Beschäftigungen in den ihnen einst unterstehenden Branchen zu verschaffen (*amakudari* – wörtlich übersetzt »vom Himmel herabsteigen«). Es richtet sich somit gegen die strukturkonservativen Kräfte in Staat und Wirtschaft. Die *amakudari*-Praxis der gegenseitigen Abhängigkeit von Unternehmen und Politik hatte systembedingt immer wieder zu staatlicher Willkür im Wirtschaftsgeschehen und insbesondere zu Preisabsprachen bei öffentlichen Aufträgen geführt.

Bei den Oberhauswahlen am 29. Juli 2007 erlebte Premierminister Abe sein Waterloo. Die Regierungspartei LDP verlor die Mehrheit im Oberhaus, der

34 Für eine Wertung der Koizumi-Ära siehe Malcolm Cook, *Koizumi's Legacy: Japan's New Politics*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, August 2006; Anja Walke, »Binnenwirtschaft. Wirtschaftspolitische Bilanz der Ära Koizumi«, in: *Japan aktuell*, (2006) 5, S. 73–75.

zweiten Kammer des japanischen Parlaments. Die herbe Wahlniederlage der LDP wurde dem Premierminister persönlich angelastet. Dass Abe den politischen Schwerpunkt auf Verfassungs- und Erziehungsreform setzte, hatte nicht unbedingt dem entsprochen, was die Mehrheit der Wähler als dringliche politische Probleme ansah. Laut Umfragen stehen für die Bevölkerung Japans in erster Linie wirtschaftliche und soziale Fragen im Vordergrund. Zudem galt die in Abes Amtszeit fallende Serie an Skandalen, Korruptionsfällen und verbalen Entgleisungen von Seiten seiner Minister als Ausweis seiner Führungsschwäche und einer verfehlten Personalpolitik. Dennoch bildete Abe im Streben nach einer zweiten Amtszeit sein Kabinett grundlegend um. Doch diesem Unterfangen war kein Glück beschieden. Bald zeichnete sich ab, dass Abes Plan, das parlamentarische Mandat für die logistische Nato-Unterstützung Japans im Indischen Ozean zu verlängern, am Widerstand der erstarkten Oppositionspartei DPJ (Demokratische Partei Japans) scheitern würde. Als ihn dann auch noch seine Gesundheit im Stich ließ, warf Abe überraschend das Handtuch und stieß seine Partei in eine Führungskrise.

Fukuda, der Netzwerker

Im darauffolgenden innerparteilichen Machtkampf setzte sich der politisch erfahrene, aber farblose Kandidat des Parteiestablishments Yasuo Fukuda mit großer Mehrheit durch. Fukuda steht für die Renaissance des Ancien Régime der LDP. Seine politische Macht stützt sich voll und ganz auf deren etablierte Netzwerke. Nicht politische Inhalte haben nunmehr Priorität, sondern – mit Blick auf die spätestens im September 2009 stattfindenden Unterhauswahlen – die Sicherung des Machtmonopols der Partei. In Fukudas neuem Kabinett sind insgesamt sechs der neun LDP-Faktionsführer vertreten, hinzu kommen ausgewiesene Abe-Gegner wie der alte und neue Verteidigungsminister Shigeru Ishiba sowie Sozialminister Yoichi Masuzoe. Der Anführer der größten Faktion, Nobutaka Machimura, erhielt den einflussreichen Posten des Kabinettssekretärs. In dieser neuen Konstellation darf sich der Premierminister großer parteiinterner Unterstützung sicher sein. Mit Ausnahme von Taro Aso, dem unterlegenen Konkurrenten um den Posten des Parteivorsitzenden und Premierministers, sind alle potentiellen Herausforderer und Rivalen in sein Kabinett eingebunden. Die Parlamentsabgeordneten der LDP müssen nach dem Schock der Wahlniederlage und Abes unrühmlichem Abgang den Verlust der Macht bei den kommenden Unterhauswahlen befürchten. Deshalb haben sie großes Interesse an einem Erfolg des Fukuda-Kabinetts und dürften daher relativ geschlossen auftreten.[35] Vor beiden Häusern des japanischen Parlaments gab Fukuda eine defensiv gehaltene Regierungserklärung ab. Unter seiner Führung sollten Politik und Verwaltung das Vertrauen der Öffentlichkeit zurückgewinnen.[36]

Auf dem neuen Premierminister lastet eine schwere Verantwortung. Langfristig wird Japan nur dann als eigenständiger Akteur zwischen den USA und China bestehen können, wenn die ökonomischen Grundlagen des binnenwirtschaftlichen Wohlstands und die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit intakt bleiben. Dazu sind mittel- bis langfristig die Sozialsysteme demographiefest umzubauen, die Staatsfinanzen zu sanieren, die strukturellen Marktdefizite zu beheben, der Inlandsmarkt zu öffnen und die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern. Nach Lage der Dinge muss die hierfür notwendige Initiative und Führung von der Politik ausgehen. Die über viele Jahre für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik maßgebliche Ministerialbürokratie hat nach dem zurückliegenden Krisenjahrzehnt und den zahlreichen Korruptionsskandalen an Glaubwürdigkeit und aufgrund der Liberalisierungspolitik auch an Gewicht verloren. Der japanische Premierminister hingegen hat durch das auf ihn zugeschnittene Kabinettsamt und die Stärkung der Rolle des Kabinettssekretärs deutlich an Macht und Einfluss gewonnen. Seit 2000 ist der Premierminister befugt, die Leitlinien der Politik vorzugeben und sich am Kabinett vorbei direkt an die Ministerien zu wenden. Junichiro Koizumi hat bewiesen, dass ein japanischer Ministerpräsident, der es versteht, die Öffentlichkeit emotional anzusprechen und sich innerhalb der eigenen Partei durchzusetzen, eine ähnliche Machtfülle erlangen kann wie ein Premierminister im britischen Westminster-Modell.[37]

35 Siehe Tobias Harris, »Can Fukuda Rebuild Trust in the LDP?«, in: *Far Eastern Economic Review*, 170 (Oktober 2007) 8, S. 38–40.

36 Siehe die Antrittsrede von Premierminister Yasuo Fukuda vor dem japanischen Parlament: Policy Speech by Prime Minister Yasuo Fukuda to the 168th Session of the Diet, 1.10.2007, <www.kantei.go.jp/foreign/hukudaspeech/2007/10/01syosin_e.html>.

37 Zur Stellung des Premierministers in der japanischen Politik siehe Patrick Köllner, »Die Machtposition des japanischen Regierungschefs. Grundlegende institutionelle Parameter

Auch Yasuo Fukuda ist von seiner Biographie her ein grundsätzlicher Befürworter des Reformprozesses und ein Gegner der Klientelpolitik. Im ersten Koizumi-Kabinett hatte er den Posten des Kabinettssekretärs und war für die Durchsetzung der Reformpolitik mitverantwortlich. Dass Japan sich für die Herausforderungen des demographischen Wandels und der Globalisierung rüsten muss, dürfte ihm insofern deutlich bewusst sein. Dennoch ist kaum zu erwarten, dass Fukuda sich ähnlich nachdrücklich wie sein Vorvorgänger für die erforderlichen sozialen und wirtschaftlichen Reformen einsetzen wird. Fukudas Amtszeit steht unter gänzlich anderen politischen Voraussetzungen:

Erstens hat Fukuda im Gegensatz zu Koizumi und Abe kein klares Reformmandat der japanischen Bevölkerung. Bei den Oberhauswahlen am 29. Juli 2007 hatten sich die Wähler in den ländlichen Regionen, einstmals traditionelle Unterstützerbasis der LDP, von der Regierung abgewandt und damit vernehmlich ihre Unzufriedenheit über rückläufige Subventionen und Infrastrukturmaßnahmen zum Ausdruck gebracht. Unter dem Eindruck des konjunkturellen Aufschwungs wird gegenwärtig kaum noch gesehen, dass die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen verändert werden müssen. Sechs Jahre lang übte man sich zwar in großer Reformrhetorik, Erfolge für die allgemeine Einkommensentwicklung aber blieben aus. Deswegen ist die Bereitschaft, schmerzhafte Einschnitte hinzunehmen, in ganz Japan deutlich gesunken. Nicht nur die agrarisch geprägten ländlichen Gebiete, auch Bauwirtschaft, Gesundheitsdienste, Einzelhandel, die freien Berufe und die Gruppe der mittleren Angestellten wenden sich immer dann gegen Veränderungen, wenn sie selbst betroffen sind. Dahinter steht die Furcht, Japan könne in eine Differenzgesellschaft abgleiten und seine traditionelle Gemeinschaftsorientierung verlieren. Der Begriff Strukturreform ist diskreditiert, die Menschen wünschen sich vor allem, am konjunkturellen Aufschwung teilzuhaben.

Zweitens hat die Regierungspartei LDP infolge der Wahlniederlage Abes gegenüber dem Premierminister an politischer Macht gewonnen. Fortan sind nicht nur die Parteifaktionen wieder einflussreich im Kabinett vertreten. Auch die informellen LDP-Interessengruppen *(zoku)* und der dem offiziellen vorangehende »innerparteiliche« Gesetzgebungsprozess haben ihre alte Stärke wiedererlangt. Wie in den ersten Regierungsjahren Koizumis und bei seinen Vorgängern wird der mächtige politische Beratungsausschuss der LDP *(seimu chosakai)* fortan alle Gesetzesvorhaben im Vorfeld prüfen und gegebenenfalls mit Auflagen in die zuständigen Ministerien zurückverweisen. Der politische Gestaltungsspielraum des Premierministers ist wieder auf japanisches »Normalmaß« geschrumpft.

Drittens hält die oppositionelle DPJ für die kommenden drei Jahre die Mehrheit im Oberhaus und kann jederzeit die Gesetzesinitiativen der Regierung blockieren. Dies hat zwar nur aufschiebende Wirkung, weil die LDP im entscheidenden Unterhaus über eine komfortable Zweidrittelmehrheit verfügt und dort ihre Vorhaben in einem zweiten Durchlauf bequem durchbringen könnte. Ein derartiges Vorgehen würde aber von Japans konsensorientierter Öffentlichkeit als brüske Missachtung der Opposition und des jüngst dokumentierten Wählerwillens wahrgenommen. Premierminister Fukuda wird also nicht umhinkönnen, in allen wichtigen politischen Fragen den Ausgleich mit der DPJ zu suchen. Dabei kann er jedoch darauf setzen, dass die DPJ es sich ihrerseits nicht leisten kann, dauerhafte Blockadepolitik zu betreiben und wie eine Fundamentalopposition zu agieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die perspektivische Frage, wie der anerkannte politische Netzwerker Fukuda unter dem Zwang zur dreifachen Rücksichtnahme – nämlich auf Opposition, innerparteiliche Machtgruppen und geändertes Meinungsklima – agieren wird. Derzeit zeichnet sich ein Revival der alterprobten klassischen LDP-Strategien und -Taktiken ab.

Gegenüber Wählern, Partei und Öffentlichkeit setzt der neue Premierminister auf Interessenausgleich und Konfliktvermeidung. Bereits im innerparteilichen Machtkampf um den Posten des Parteivorsitzenden und wohl auch mit Blick auf die kommenden Unterhauswahlen legte sich Fukuda auf eine Politik fest, die den Wünschen möglichst vieler Wähler entsprechen soll. Er versprach unter anderem, die politische Korruption über eine Transparenzinitiative einzudämmen, das staatliche Rentenversicherungssystem für die Prämienzahler zuverlässiger zu machen, die Zuzahlungen der Rentner im Krankheitsfall stärker zu begrenzen, die Familienförderung auszubauen, den Katastrophenschutz zu verbessern und die Regionalförderung durch Infrastrukturprojekte, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und Agrarsubventionen auszubauen. Kontroversen werden vermieden, und in der Öffentlichkeit entsteht der Eindruck, dass der

und jüngere Entwicklungen«, in: *Japanstudien* (Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien), (2006) 18, S. 271–301.

neue Premierminister wieder die richtigen Prioritäten setzt. Die LDP-Abgeordneten, die in erster Linie ihre eigene Wiederwahl anstreben, werden die Regierung in diesem Umfeld zuverlässig unterstützen, innerparteiliche Rivalen werden insofern vor einem offenen Machtkampf zurückscheuen. Sollte Fukuda zu einem ihm günstig erscheinenden Moment Neuwahlen für das Unterhaus ausschreiben, dürfte er gemeinsam mit dem Koalitionspartner Komeito gute Chancen auf eine Mehrheit haben. Die hohen Stimmengewinne der DPJ bei der zurückliegenden Oberhauswahl drückten nicht in erster Linie großes Vertrauen in die Regierungsfähigkeit der Opposition, sondern eher Protest gegen Abes Regierungsführung aus. Es ist zu erwarten, dass viele Wähler bei der für die politische Machtfrage entscheidenden Unterhauswahl ihre Stimme wieder der LDP geben.

Gegenüber der Opposition betreibt Fukuda eine Politik der Einbindung, Umarmung und Spaltung. Bereits bei Amtsantritt signalisierte der neue Premierminister Kooperationsbereitschaft und Pragmatismus und hob sich damit explizit vom rigiden Konservatismus seines Vorgängers ab. Dabei personifiziert er einen politischen Neuanfang und bietet wegen der Wohltaten, die er in Aussicht stellte, nur geringe Angriffsflächen. Indem Fukuda der heterogenen Oppositionspartei DPJ eine Regierungsbeteiligung in einer großen Koalition offerierte, stellte er sie vor eine innere Zerreißprobe. Als die DPJ die Empfehlung ihres Parteichefs Ichiro Ozawa, Koalitionsverhandlungen aufzunehmen, brüsk ablehnte, reichte dieser seinen Rücktritt ein, ließ sich dann aber zum Weitermachen überreden. Nach diesem Manöver hat die DPJ in Japans Öffentlichkeit erheblich an Glaubwürdigkeit verloren. Die ohnehin vorhandenen Zweifel an ihrer Regierungsfähigkeit haben sich noch verstärkt. Sicherlich wird die LDP bewusst zusätzlich Skepsis an der Zuverlässigkeit und Kompetenz der DPJ nähren. Künftige Angebote für eine überparteiliche Zusammenarbeit oder Appelle an das Gemeinwohl könnten durchaus die Spaltung der DPJ in die Wege leiten. Möglicherweise werden auch Teile der Oppositionspartei zur Regierungspartei wechseln.

Reformfatigue in Japan

Strukturreformen genießen in der derzeitigen politischen Konstellation keine politische Priorität bei der neuen Fukuda-Administration. Die von der Finanzpolitik geforderte Erhöhung der Konsumsteuer, Einschränkungen bei Subventionen und Infrastrukturausgaben oder gar Reformen, die in Besitzstände einschneiden, dürften in dem gegenwärtigen politischen Stellungskrieg zwischen LDP und DPJ kaum im Interesse der Administration liegen. An derartige Maßnahmen wird man regierungsseitig erst dann wieder denken, wenn Ministerpräsident Fukuda an politischer Glaubwürdigkeit gewonnen hat und von der Opposition keine Gefahr mehr ausgeht.

Japan wird die Verschiebung von Strukturreformen und Haushaltskonsolidierung teuer zu stehen kommen. Zwar ist nicht zu befürchten, dass das Land in eine diffuse Wachstums- und Verteilungspolitik mit unklarer Finanzierung zurückfällt. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Haushaltskonsolidierung misslingt und die Sanierung der Staatsfinanzen fehlschlägt. Werden die Strukturreformen nicht fortgesetzt, könnte das Potentialwachstum unter die 1%-Schwelle sinken. Mittelfristig dürfte so der Zuwachs an Wohlstand und der sich daraus ergebende ökonomische Verteilungsspielraum stark eingeschränkt sein. In diesem nicht unwahrscheinlichen Szenario werden die makroökonomischen Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Bewältigung der Herausforderungen von demographischem Wandel und Globalisierung sehr viel ungünstiger sein.

Aus Gründen des Machterhalts wird Fukuda diese Konsequenzen aber wohl in Kauf nehmen. Daher dürfte auf seiner weiteren Amtszeit eine Reformfatigue lasten. Die parlamentarische Blockade hat bereits einen ersten außenpolitischen Reputationsverlust bewirkt, denn die militärischen Versorgungsschiffe im Indischen Ozean mussten abgezogen werden, da das parlamentarische Mandat nicht erneuert wurde. Vor dem gegebenen innenpolitischen Hintergrund ist zu erwarten, dass zu diesen bereits angefallenen außenpolitischen veritable ökonomische Kosten hinzukommen. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass Japan vom Reformprozess gänzlich Abschied nehmen wird. Über kurz oder lang dürften der Druck der leeren Haushaltskassen und das Lobbying der Exportwirtschaft eine Umkehr einleiten. Im übrigen wird es sich die im internationalen Wettbewerb stehende Wirtschaft nicht leisten können, in ihren Bemühungen um unternehmerische Reorganisation und technologische Innovation nachzulassen.

Abkürzungen

Asean	Association of South East Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BoJ	Bank of Japan
CAO	Cabinet Office
CEFP	Council on Economic and Fiscal Policy
DPJ	Demokratische Partei Japans
EPA	Economic Partnership Agreement
EU	Europäische Union
FILP	Fiscal and Investment Loan Program
IMF	International Monetary Fund
LDP	Liberaldemokratische Partei Japans
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry
MHRI	Mizuho Research Institute (Tokyo)
MHW	Ministry of Health, Labour and Welfare
MRI	Mitsubishi Research Institute (Tokyo)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development