

Philip Aanderud, Stefan Nippes und Erdal Yalcin

Japan hat seit den 1990er Jahren wiederkehrend wirtschaftliche Stagnationsphasen durchlebt und ist ein mahnendes Beispiel für andere Industrieländer wie Deutschland, welche negativen Folgen verschleppte Strukturreformen in Kombination mit einem voranschreitenden demographischen Wandel für ein Land haben können. Vor diesem Hintergrund werden in diesem Artikel die jüngsten Strukturreformen in Japan beleuchtet und unter Beachtung der großen Herausforderungen des Landes bewertet.

Im Dezember 2012 kehrte die Liberaldemokratische Partei Japans im Zuge ihres Wahlsieges nach drei Jahren mit ihrem Parteichef Shinzō Abe, der bereits von 2006 bis 2007 das Amt des Premierministers bekleidete, zurück an die Macht. Mit seinem ambitionierten, umfassenden Wirtschaftsprogramm, das unter dem Namen »Abenomics« firmiert, hat Japans Premierminister Abe international großes Aufsehen erregt. Nach Jahren der wirtschaftlichen Stagnation und Deflation soll mit Hilfe von »Abenomics« ein nachhaltiges Wachstum erreicht werden.

Sein dazu aufgelegtes Wirtschaftsprogramm zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes wiederherzustellen. Der Plan fußt auf drei wesentlichen Säulen staatlicher Maßnahmen. Zunächst wurde bereits in den ersten Wochen der neuen Regierung ein Konjunkturpaket im Rahmen von rund 100 Mrd. US-Dollar angekündigt, um die Wirtschaft zu stimulieren. In einem zweiten Schritt sollten die Preisenerwartungen der Wirtschaftakteure mit unkonventioneller expansiver Geldpolitik systematisch in Richtung Inflation verändert werden (»Reflation«). Ein neuer Gouverneur der japanische Zentralbank (BoJ), ausgestattet mit einem Inflationsziels von 2%, intendierte mit massiven Anleihekäufen das Land aus der Deflation zu führen. In der Folge hat der Yen im Zeitraum von Dezember 2012 bis Mai 2015 gegenüber dem US-Dollar um rund 45% nachgegeben.

Die dritte und wichtigste Säule des Programms sind ambitionierte Strukturreformen. Angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs und des demographischen Wandels sollten die Institutionen der Nachkriegszeit, insbesondere im Arbeits- und Finanzmarkt sowie im Bereich der Unternehmensführung (insb. Corporate Governance), revidiert

und der erwartungsgemäße politische Widerstand innerhalb der eigenen Partei und seitens mächtiger Interessengruppen gebrochen werden, um Produktivität, Wettbewerb und Wirtschaftswachstum zu fördern. Weitere Schwerpunkte dieser Politik zielen auf den Energiesektor, die Landwirtschaft und das Gesundheitssystem.

Zweieinhalb Jahre unter Ministerpräsident Shinzō Abe sind mittlerweile vergangen – Zeit für eine Bestandsaufnahme von »Abenomics«. Dieser Artikel untersucht Japans strukturellen Probleme und Herausforderungen und betrachtet die bisherigen Reformanstrengungen in fünf Schwerpunktfeldern. Nach einem Abriss der wirtschaftlichen Entwicklung in der Nachkriegszeit und den institutionellen Problemen der japanischen Wirtschaft werden die Reformen seit den 1990er Jahren skizziert und die fortbestehenden Herausforderungen dargelegt. Dem folgt die Darstellung der bisherigen Reformen in fünf Schwerpunktfeldern.

Wirtschaftliche Entwicklung in der Nachkriegszeit

Nach den verheerenden Zerstörungen des Zweiten Weltkriegs erlebte Japan ein Wirtschaftswunder mit durchschnittlichen Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts von 10% in der Zeit zwischen 1950 und 1970. Als Konsequenz der abgeschlossenen Reindustrialisierung und höherer Energiepreise infolge der Ölpreishocks verlangsamte sich das Wachstum in den 1970er Jahren auf 5%, entwickelte sich aber im Vergleich zu anderen Industrieländern weiterhin mit überdurchschnittlichen 4% in den 1980er Jahren. War das hohe Wachstum vor den 1980er Jahren vor allem exportgetrieben und konzentriert auf die Automobilindustrie,

den Schiffbau sowie die Stahl-, Elektro- und Chemieindustrie, gewann in den 1980er Jahren die inländische Nachfrage an Bedeutung. Als Reaktion auf die technologischen Fortschritte spezialisierte sich Japan zunehmend auf technologisch hochentwickelte Industrieprodukte wie optische Geräte, Hybridantriebe und Robotik.

In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre begann Japan, seinen stark regulierten und international abgeschotteten Finanzmarkt schrittweise zu liberalisieren. Seit Mitte der 1980er Jahre entwickelte sich, auch aufgrund einer expansiven Geldpolitik der japanischen Zentralbank, eine Preisblase im Immobilien- und Aktienmarkt, die 1990 nach Anhebung der Zinsen durch die BoJ platzte. Auf vier Jahrzehnte hohen Wirtschaftswachstums folgten nun rund eineinhalb Jahrzehnte schwachen Wachstums. Von 1990 bis 2005 betrug das mittlere reale Wirtschaftswachstum lediglich 1%; die Arbeitslosenquote stieg von 2,1% im Jahr 1991 auf 5,5% im Jahr 2002, und niedrige Inflation wechselte sich mit wie-

derkehrenden Deflationsphasen ab. Abbildung 1a zeigt die Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes für Japan im Vergleich zu ausgewählten Industrie- und Schwellenländern seit 1950. Dank der langen Wachstumsphase gelingt es Japan, bis um das Jahr 1990 zum OECD-Niveau aufzuschließen. Aufgrund der nachfolgenden Wachstumsschwäche verliert Japan allerdings nicht nur relativ zu den Industriestaaten, sondern wird auch bereits Ende der 1990er Jahre von China und Ende der 2000er von Indien überholt. Betrachtet man hingegen das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (vgl. Abb. 1b), relativieren sich diese Aufholeffekte, und der Abstand zu den USA und dem OECD-Durchschnitt verringert sich erheblich.

Neben Faktoren wie einem überbewerteten Yen, externen Schocks durch die Asienkrise und der Dotcom-Blase sowie dem ungeeigneten Einsatz von Fiskal- und Geldpolitik lässt sich die Persistenz dieser Stagnation vor allem auf das Weiterbestehen de facto insolventer Banken und Firmen zurückführen. Diese Banken und großen Unternehmen wurden nicht abgewickelt, sondern mit Krediten am Leben erhalten, was ihnen den Namen »Zombie«-Banken und -Unternehmen eintrug.

Abb. 1a
Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes von 1950–2011
ausgewählte Länder und OECD-Durchschnitt

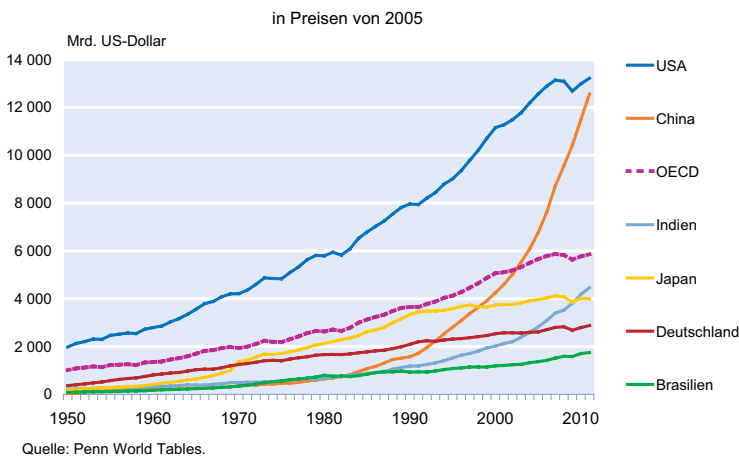
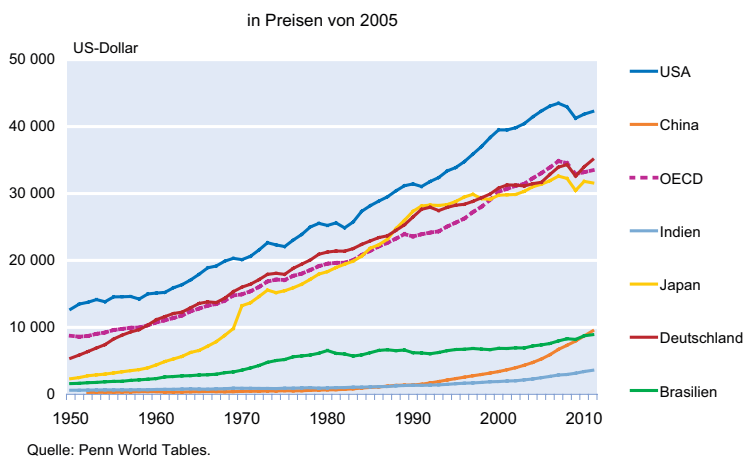


Abb. 1b
Entwicklung des realen Bruttoinlandsproduktes pro Kopf von 1950–2011
ausgewählte Länder und OECD-Durchschnitt



Institutionen der japanischen Wirtschaft und erste Reformen

Japans industrielle Organisation war traditionell vom sogenannten Keiretsu geprägt, einem Zusammenschluss von meist miteinander handelnden Unternehmen um eine gemeinsame Hauptbank. Unternehmen in einem Keiretsu einschließlich der Hauptbank hielten untereinander bedeutende Beteiligungen (Überkreuzbeteiligungen). Diese dienten dem Schutz vor feindlichen Übernahmen, zur Stabilisierung langfristiger wirtschaftlicher Beziehungen untereinander und zur Risikostreuung für Krisenzeiten. Keiretsu finanzierten sich vor der Liberalisierung des Finanzmarktes nicht an den Kapitalmärkten, sondern langfristig über Banken. Hierbei spielte die Hauptbank eine wichtige Rolle als direkter Geldgeber sowie in der Finanzierung anderer Banken, indem sie die Bereitstellung relevanter Informationen erleichterte.

Das japanische Finanzsystem war in dieser Zeit gekennzeichnet durch staatliche Regulierung und Lenkung zu Zwecken der Industriepolitik und des Erhalts der systemischen Stabilität. Staatliche Garantien und Wettbewerbsbeschränkungen ermöglichten die Ver-

gabe langfristiger Kredite an Unternehmen. Diese staatlich geförderte langfristige Fremdkapitalfinanzierung durch Banken schützte Unternehmen vor dem Druck der Kapitalmärkte zur kurzfristigen Profitabilität und begünstigte wiederum die auf Loyalität der Mitarbeiter beruhenden Arbeitsmarktinstitutionen der »lebenslangen Beschäftigung« und der Entlohnung nach Seniorität. Außerdem ermöglichten den Unternehmen kollektive und zentralistische Lohnverhandlungen mit kooperierenden Gewerkschaften, Lohnkosten in Krisenzeiten durch Lohnzurückhaltung anstatt durch Entlassungen zu senken.

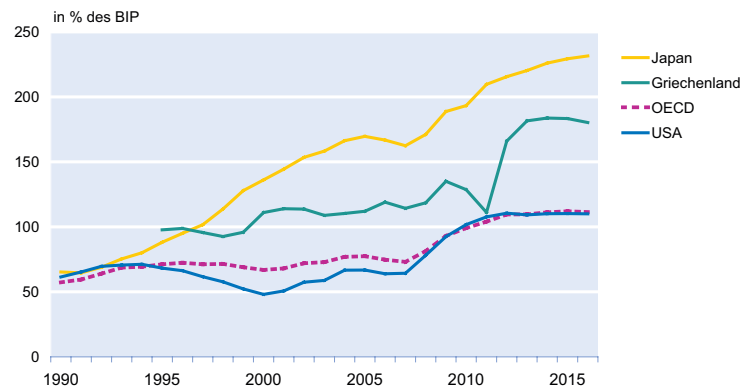
Im Zuge der anhaltenden Stagnation der 1990er Jahre wurden Reformen im Finanzsystem, in den Grundsätzen der Unternehmensführung (Corporate Governance) und im Arbeitsmarkt eingeleitet. Diese Reformen, die in den 1990er Jahren begannen und bis Mitte der 2000er eingeführt wurden, haben das institutionelle Geflecht Japans bedeutend verändert. Das sog. »Dreigespann« aus Liberaldemokratischer Partei, Bürokratie und Klientelindustrien wurde geschwächt. In den Jahren zuvor machten deren enge Verbindungen die Regierung wenig empfänglich für öffentlichen Druck und führten dazu, dass die fiskalpolitischen Stimuli der 1990er Jahre meist Partikularinteressen zugutekamen. Eine entscheidende Veränderung seit den 1990er Jahren war die weitere Deregulierung des Finanzsystems. So wurde das Problem fauler Kredite im Bankensektor und die Restrukturierung von Zombie-Banken und -Unternehmen angegangen ebenso wie die Privatisierung und Öffnung des Finanzmarktes für ausländische Banken, um den staatlichen Einfluss zu reduzieren und den Wettbewerb zu erhöhen.

Der zunehmende Wettbewerb im Finanzsystem hatte auch Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Corporate Governance. Das traditionelle Keiretsu-System wurde geschwächt, da Firmen und Banken ihre gegenseitigen Anteile verkauften. Die partielle Öffnung des Marktes für ausländische Investoren erhöhte deren Beteiligungen an japanischen Unternehmen. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden auch Entlassungen als Teil von Restrukturierungsmaßnahmen durchgeführt. Des Weiteren begann der Anteil an lebenslang eingestellten Arbeitnehmern zu sinken, da vermehrt auf billigere und leichter kündbare Teilzeit- und befristete Beschäftigung zurückgegriffen wurde. Dies hat zur sog. »Dualität im Arbeitsmarkt« zwischen regulär und irregulär Beschäftigten geführt.

Aktuelle Herausforderungen

Aufgrund der Stagnationsphasen von 1990 bis 2005 fiel der Lebensstandard der japanischen Bevölkerung, der Anfang

Abb. 2
Staatsverschuldung in Japan, USA, Griechenland und der OECD von 1990–2016



Die Zahlen für 2014 beruhen auf OECD-Schätzungen, die Zahlen für 2015–2016 sind Projektionen.

Quelle: OECD 2015.

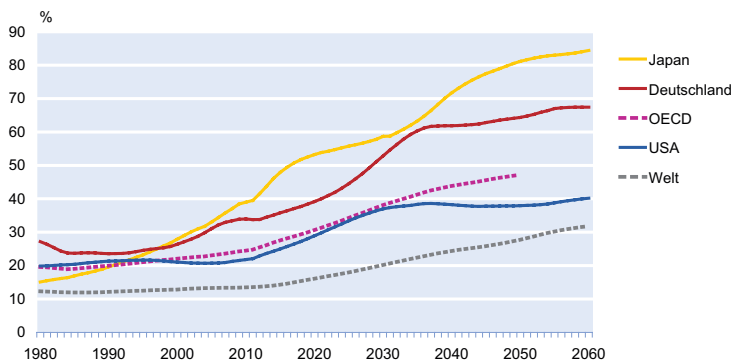
der 1990er Jahre noch über dem OECD-Durchschnitt lag, auf ein unterdurchschnittliches Niveau zurück. Mit der Entstehung der Dualität im Arbeitsmarkt sowie technologischer Veränderungen hat die Lohnungleichheit zugenommen, was sich auch in einem Anstieg der relativen Armut niederschlägt: 2012 hatte Japan die sechstöchste relative Armutsquote unter allen 34 OECD-Ländern.¹

Ein weiteres Problem stellen die öffentlichen Finanzen dar. Japan weist die höchsten Staatsschulden relativ zur Wirtschaftsleistung unter allen OECD-Ländern aus. Die Schulden haben sich durch 22 Jahre ununterbrochene Haushaltsdefizite kontinuierlich auf 226% des BIP im Jahr 2014 gesteigert (vgl. Abb. 2). Während die Staatsschuldenquote 1990 mit 65% nur geringfügig über dem Niveau der USA und der OECD lag, ist sie heute mehr als doppelt so hoch – weitaus höher als im hochverschuldeten Griechenland. Allerdings zahlt Japan auch die geringsten effektiven Zinsen unter allen OECD-Ländern, und rund 90% der Schulden werden von Inländern gehalten. Die Haushaltsdefizite resultieren aus strukturellen Problemen. Die Sozialausgaben haben sich von 1990 bis 2013 verdoppelt, und die geringen Steuereinnahmen sind aufgrund des geringen nominalen BIP-Wachstums seit 1990 konstant geblieben (vgl. OECD 2015). Angesichts des demographischen Wandels und der Ungewissheit über den Fortbestand dieser günstigen Verschuldungsbedingungen hat das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts in der Reformagenda eine hohe Priorität.

Die größte Herausforderung Japans ist, angesichts des starken internationalen Wettbewerbs und der hohen Staatsverschuldung mit den Folgen des dramatischen demographischen Wandels umzugehen. Abbildung 3 zeigt den histori-

¹ Die relative Armutsquote ist definiert als der Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unter der Hälfte des verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens.

Abb. 3
Entwicklung des Altenquotienten in Japan, Deutschland, den USA, der OECD und der Welt von 1990–2016



Der hier verwendete Altenquotient setzt die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren ins Verhältnis zur Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen. Für die OECD liegen die Projektionen nur bis zum Jahr 2050 vor.

Quelle: OECD Population Projections.

schen und prognostizierten Altenquotienten für Japan, Deutschland, die USA, die OECD und die Welt von 1980 bis 2060. Der Altenquotient bestimmt das Verhältnis von Personen, die nicht mehr im Erwerbstätigenalter sind, relativ zu Personen im Erwerbstätigenalter. Der hier verwendete Altenquotient setzt die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren ins Verhältnis zur Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen. Während Japan 1980 mit einem Altenquotienten von 15,1 noch unter dem OECD-Durchschnitt lag, schnellte dieser Wert im Zuge der rasanten Alterung der Gesellschaft bis 2013 auf 43,7 – ein deutlich höheres Niveau als im OECD-Durchschnitt und in Deutschland. Nach Prognosen der OECD wird der Altenquotient Japans bis 2050 nochmals stark ansteigen auf einen Wert über 80, bis er sich in den 2050er Jahren auf diesem Niveau stabilisiert. Im Vergleich zum globalen Durchschnitt, zu den Vereinigten Staaten und selbst zur OECD (Projektionen nur bis 2050 vorliegend) und Deutschland liegt Japan damit abgeschlagen an der Spitze.

Arbeitsmarkt

Angesichts der demographischen Entwicklung Japans, der gestiegenen Ungleichheit im Arbeitsmarkt durch die Zunahme irregulärer Beschäftigungsverhältnisse und der im Vergleich zum OECD-Durchschnitt geringen Arbeitsproduktivität haben Arbeitsmarktreformen ebenso eine hohe Bedeutung. Die erwerbstätige Bevölkerung nimmt jedes Jahr um mehr als eine Million ab, und OECD-Schätzungen prognostizieren, dass sie bis 2040 um 40% weiter absinkt. Eine erste zentrale Herausforderung ist daher, dem Schrumpfen der erwerbstätigen Bevölkerung entgegenzuwirken. In dem Maße, in dem der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung un-

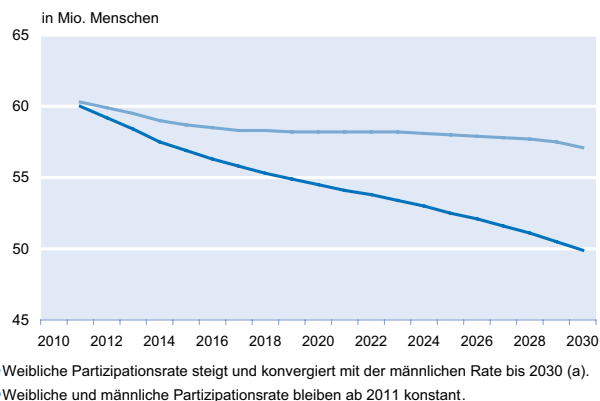
weichlich schrumpft, wird bei gleichbleibender Produktivität auch die wirtschaftliche Gesamtleistung und somit der Lebensstandard sinken. Die Arbeitsproduktivität in Japan lag 2013 ca. 25% unter dem Durchschnitt der oberen Hälfte der OECD-Länder. Eine zweite zentrale Herausforderung besteht also darin, die Arbeitsproduktivität zu steigern, um die wirtschaftliche Gesamtleistung aufrechtzuerhalten.

Eine wichtige wirtschaftspolitische Möglichkeit zur Abmilderung des Schrumpfens der erwerbstätigen Bevölkerung ist, die Partizipation von Frauen sowie älteren und jungen Leuten im Arbeitsmarkt zu erhöhen. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen liegt 20 Prozentpunkte unter dem der Männer, deren

Anteil 85% beträgt. Würden die beiden Partizipationsraten bis 2030 auf dem Niveau von 2011 verharren, nähme die Erwerbsbevölkerung um 17% ab. Eine Konvergenz der weiblichen mit der männlichen Partizipationsrate bis 2030 würde die arbeitende Bevölkerung lediglich um 5% reduzieren (vgl. Abb. 4) und das BIP nach OECD-Schätzungen um nahezu 20% im Vergleich zu dem Szenario von unveränderten Partizipationsraten steigern.

Ein wichtiger Erklärungsgrund für die Schere zwischen der Partizipation von Frauen und Männern ist, dass nur 38% der Frauen, die ein Kind bekommen, dem Arbeitsmarkt erhalten bleiben. Ein Ziel der Regierung Abe ist es daher, 400 000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten und 300 000 neue Plätze zur Ganztagsbetreuung von Schülern bis 2020 zu schaffen. Weitere Maßnahmen sind die Erhöhung des weitergezählten Gehalts in den ersten sechs Monaten während des Mutterschaftsurlaubs von 50 auf 67% und die Subventionierung von Unternehmen, die familienfreundliche Arbeits-

Abb. 4
Arbeitsmarktpartizipation: Szenarien für die Entwicklung der Erwerbspersonen bis 2030



(a) Unter der Annahme, dass die männliche Partizipationsrate zwischen 2011 und 2030 unverändert bleibt. Quelle: OECD (2015).

bedingungen bieten, bspw. die Subventionierung von Kinderbetreuungsplätzen in der Firma.

Eine weitere Option zur Erhöhung der Partizipation der Frauen ist die Verringerung der Dualität im Arbeitsmarkt, die sich seit den 1990er Jahren herausgebildet hat. Während der Stagnation der 1990er Jahre und im Zuge von Arbeitsmarktreformen griffen japanische Unternehmen vermehrt auf »irregulär« Beschäftigte zurück, da diese leichter kündbar und billiger waren. Als irregulär Beschäftigte werden Menschen bezeichnet, die Teilzeit arbeiten, nur einen befristeten Arbeitsvertrag haben oder nicht direkt vom Arbeitgeber eingestellt werden. Der Anteil der irregulär Beschäftigten stieg von 15,3% im Jahr 1984 auf 37,7% im ersten Quartal 2015. Eine deutliche Mehrheit von 67,9% der irregulär Beschäftigten sind Frauen, da diese oft Teilzeit arbeiten. Die irreguläre Beschäftigung ist eine wichtige Ursache für die niedrigeren Gehälter der Frauen, deren Medianeinkommen im Jahr 2012 27% unter dem der Männer lag.

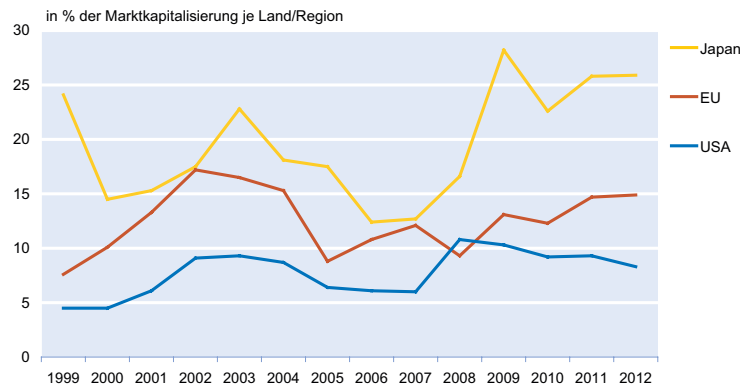
Die Verringerung der Dualität im Arbeitsmarkt ist neben der zu erhöhenden Partizipation der Frauen und der Reduktion der Ungleichheit in der Bezahlung auch wichtig zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität. 2014 hat die japanische Regierung erste Maßnahmen ergriffen, um irregulären Arbeitnehmern den Übergang in reguläre Beschäftigung zu erleichtern und mehr irreguläre Arbeitnehmer sozial zu versichern. Eine zusätzliche Option zur Senkung der Dualität ist, den Arbeitnehmerschutz von regulären und irregulären Angestellten einander anzunähern.

Des Weiteren zielen die neuen Reformen darauf, dass Gehaltsstrukturen in Unternehmen leistungsorientierter werden und weniger vom Dienstalter abhängen. Zusammen mit den von der Regierung angestrebten flexibilisierten Arbeitszeiten könnte dies die Anzahl weniger produktiver, aber entlohnter Überstunden reduzieren und die Aufstiegschancen jüngerer Japaner sowie die im OECD-Vergleich niedrige Arbeitsproduktivität steigern. Zudem versucht die Regierung, die Mobilität im Arbeitsmarkt zu erhöhen, indem sie Trainings- und andere Unterstützungsmaßnahmen für Jobsuchende offeriert.

Auch die Migrationspolitik gilt es zu reformieren. Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften ist sehr gering in Japan. Lediglich 2% der Arbeitskräfte sind ausländischer Herkunft im Vergleich zu durchschnittlich 10% in der EU. Daher zielen einige Maßnahmen darauf, mehr qualifizierte ausländische Arbeitskräfte anzuziehen und es Ausländern zu er-

Abb. 5

Entwicklung der liquiden Bestände von Japan, der EU und den USA von 1999–2012



Quelle: OECD (2015). Die verwendeten Märkte sind: Topix 500 (Japan), Bloomberg Europe 500 (EU) und S&P 500 (USA).

leichtern, ein Unternehmen zu gründen und im Pflegesektor zu arbeiten.

Corporate Governance und Investitionsklima

Auf Unternehmensebene fehlt es der japanischen Wirtschaft vor allem an Profitabilität, Investitionen und Transparenz. Zwischen dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 und dem Jahr 2013 lag die Eigenkapitalrentabilität für den Nikkei 225 Index der Tokioter Börse durchweg unter der 10%-Marke. Gemessen an der Eigenkapitalrendite der letzten Jahre sind die börsennotierten Unternehmen in Japan weniger profitabel als europäische und US-amerikanische. Diese geringere Profitabilität japanischer Firmen hängt u.a. mit ihren hohen Zahlungsmittelbeständen zusammen, die demzufolge nicht für Investitionen genutzt werden. Wie Abbildung 5 illustriert, lagen die liquiden Bestände Japans im Zeitraum von 1999 bis 2012 durchweg über denen der EU und USA. Nach einer Phase negativen Wachstums von 2003 bis 2006 haben sie sich wieder deutlich erhöht und beliefen sich 2012 auf rund 26% der Marktkapitalisierung gemessen am Topix 500 Index – deutlich über den Werten der EU (rund 15%) und der USA (rund 8%). Der Abbau der hohen liquiden Bestände ist eine Option, um mittels der daraus resultierenden höheren Investitionen und Löhne das Wirtschaftswachstum zu stimulieren.

Die hohen Zahlungsmittelbestände spiegeln einerseits tief verwurzelte Deflationserwartungen wider. Andererseits sind sie Ausdruck einer Ablehnungshaltung der Geschäftsführung maroder Unternehmen gegenüber Insolvenzverfahren, die in Japan meist in der Liquidation enden. Daneben tragen die fortgesetzt stark ausgeprägten Überkreuzbeteiligungen, die strenge Regulierung feindlicher Übernahmen sowie das im Vergleich zu anderen G-7-Staaten schwache »Corporate Governance«-Regelwerk dazu bei, dass der notwendige Druck auf Profitabilität ausbleibt. Corporate Governance

umfasst hierbei all jene Regelungen, die die Führung und Aufsicht eines Unternehmens betreffen. Wirkungsvoll implementiert ermöglicht Corporate Governance die Kontrolle des Managements durch Eigentümer bzw. Aktionäre.

Erste Schritte zur Verbesserung der Corporate Governance und Profitabilität wurden bereits eingeleitet. 2014 wurde ein »Stewardship Code« für Rentenversicherungen und andere institutionelle Investoren eingeführt, deren Unterzeichner sich freiwillig dazu verpflichten, das Management zu höherer Profitabilität anzuhalten und ihre Abstimmungsergebnisse bei Hauptversammlungen zu veröffentlichen. Neben den größten institutionellen Investoren hat u.a. der 1,3 Billionen US-Dollar schwere staatliche Pensionsfonds unterschrieben, der seine Investitionen zukünftig von unrentablen japanischen Staatsanleihen stärker ins Aktiengeschäft verlagern wird. Diese Entscheidung und ihre Katalysatorwirkung auf andere institutionelle Anleger werden die Aktienmärkte voraussichtlich weiter stimulieren. Des Weiteren hat die Tokioter Börse mit dem JPX-Nikkei Index 400 einen Aktienindex geschaffen, der die 400 profitabelsten Unternehmen mit wirksamer Corporate Governance auflistet und zunehmend interessant wird für institutionelle Anleger einschließlich des staatlichen Pensionsfonds. Zusätzlichen Druck auf Unternehmen zu guter Corporate Governance und Profitabilität üben ausländische Investoren an der Tokioter Börse aus, deren Anteil von rund 5% im Jahr 1990 auf rund 30% im Jahr 2014 gestiegen ist.

Ein Corporate-Governance-Kodex für Unternehmen trat im Juni 2015 in Kraft. Der Kodex soll Unternehmen dazu anhalten, mindestens zwei unabhängige Direktoren im Aufsichtsrat zu ernennen, die Gründe für Überkreuzbeteiligungen sowie die Informationen zur Selektion und Bezahlung von Aufsichtsratsmitgliedern offenzulegen und die Aktionärsrechte zu stärken. Obwohl der Kodex nicht verbindlich ist, müssen Unternehmen jede Abweichung von diesen Prinzipien öffentlich rechtfertigen. Diese Reformen im Bereich Corporate Governance können einen Beitrag dazu leisten, die hohen Zahlungsmittelbestände zu senken und somit durch die Steigerung der Investitionen, Profitabilität und Löhne die Inflation und das Wirtschaftswachstum zu erhöhen.

Ein zweiter Bereich für Reformen zielt darauf, den Privatsektor wettbewerbsfähiger und dynamischer zu machen. Die Körperschaftsteuer wurde von 34,6% auf 32,1% gesenkt und soll 2016 auf 31,3% fallen. Die Mehrwertsteuer wurde 2014 von 5% auf 8% erhöht und wäre selbst nach einer geplanten Erhöhung auf 10% für 2015 rund halb so hoch wie der OECD-Durchschnitt. Des Weiteren soll die Innovationskraft der Wirtschaft dadurch gesteigert werden, dass Risikokapitalinvestoren und Start-ups gefördert und die Beteiligung von branchenerfahrenen Privatinvestoren und Crowdfunding unterstützt werden. Außerdem plant die

Regierung, den Anteil an Gründungen und Betriebsschließungen auf 10% zu verdoppeln, was dem Niveau der USA entspräche. Die Produktivität der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) lässt sich insbesondere dadurch erhöhen, dass die staatliche finanzielle Unterstützung beschränkt wird, um so die Abwicklung unprofitabler Unternehmen voranzutreiben.

Darüber hinaus hat sich die Regierung zum Ziel gesetzt, die Integration Japans in die Weltwirtschaft durch die Verhandlung von gegenwärtig acht Freihandels- und Partnerschaftsabkommen zu fördern, darunter die Transpazifischen Partnerschaft (TPP) unter Führung der USA zwischen den Pazifik-Anrainern (ohne China und Russland), das EU-Japan Partnerschaftsabkommen, das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP; mit China, Indien, Südkorea, den ASEAN-Staaten, Australien und Neuseeland) sowie ein Abkommen mit China und Südkorea. Gegenwärtig besitzt Japan innerhalb der OECD-Länder den geringsten Anteil an FDI-Zuflüssen relativ zum BIP. Die Verhandlungen über ein EU-Japan-Abkommen betreffen den Handel in Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen, nichttarifäre Handelsbarrieren und die öffentliche Beschaffung. Studien sagen voraus, dass die Eliminierung sämtlicher verbleibender Zölle zwischen Japan und der EU, das japanische BIP um 0,07% erhöhen würde, während ein umfassendes Abkommen, das eine Harmonisierung der Industriestandards und die Einbeziehung öffentlicher Ausschreibungen berücksichtigt, in Japan ein zusätzliches Wachstum von 0,86% nach sich ziehen könnte (vgl. Benz und Yalcin 2015).

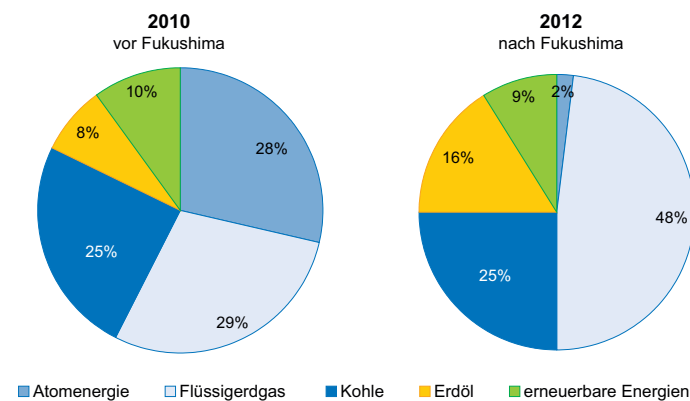
Speziell für KMU, die im Vergleich zur EU und den USA unterdurchschnittlich exportorientiert sind, kann gerade die regionale Integration mit den Wachstumsmärkten in Süd- und Ostasien durch RCEP oder TPP ein wichtiger erster Schritt zur Internationalisierung sein. Vor dem Hintergrund der tendenziell abnehmenden inländischen Nachfrage im Zuge der demographischen Entwicklung strebt die Regierung bis 2020 eine Verdopplung der Exporte japanischer KMU an.

Energiesektor

Seit dem Reaktorunglück von Fukushima im März 2011 steht der japanische Energiemarkt massiv unter Druck. Nachdem ein Erdbeben und Tsunami das Kernkraftwerk Fukushima Daiichi des Betreibers Tepco zerstörte, reagierte die regierende Demokratische Partei auf öffentlichen Druck und beschloss die schrittweise Abschaltung und Wartung der 54 Kernreaktoren des Landes. Mit der Abschaltung der letzten Atomkraftwerke (zunächst kurzzeitig im Sommer 2012, seit September 2013 durchgehend) musste sich Japan erstmals seit 1970 gänzlich ohne Kernkraft versorgen.

Abb. 6

Japanische Stromerzeugung nach Energieträgern vor und nach Fukushima



Quelle: Ministry of Economy, Trade and Industry (2013).

Infolge dieser energiepolitischen Wende musste der 29%ige Anteil der Kernkraft im Jahr 2010 an der gesamten Stromversorgung durch kostspielige zusätzliche Importe von fossilen Energieträgern, insbesondere Flüssigerdgas (LNG) und Erdöl, kompensiert werden. Infolge dieser drastischen Transformationen auf dem Energiemarkt verdoppelte sich der Anteil von Erdöl an der Stromerzeugung von 2010 bis 2012, während der Anteil von LNG um rund 66% zulegte, wie Abbildung 6 veranschaulicht.

Laut U.S. Energy Information Administration (2015) ist Japan weltweit der größte Importeur von LNG, der zweitgrößte Importeur von Kohle und der drittgrößte Importeur von Erdöl – insbesondere aus dem Nahen Osten. Diese geopolitische Abhängigkeit von Energieimporten ist die zweithöchste unter allen 34 OECD-Staaten (vgl. International Energy Agency 2013). Die gestiegenen Energiekosten, verschärft durch den abgewerteten Yen, und Risiken von Stromausfällen treffen nicht nur den privaten Konsum und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen: Erstmals seit drei Jahrzehnten weist Japan Handelsbilanzdefizite aus. Und es besteht die Gefahr, dass sich dies auf die Leistungsbilanz insgesamt ausweitet und somit die bislang vor allem inländisch finanzierten staatlichen Haushaltsdefizite zunehmend durch ausländische Gläubiger finanziert werden müssten.

Neben diesen aktuellen Herausforderungen sind strukturelle Veränderungen im Energiemarkt notwendig. Der fragmentierte Elektrizitätsmarkt ist dominiert von regionalen Monopolisten, die den Anteil an erneuerbaren Energien erfolgreich heruntergehalten haben. Enge Verbindungen zwischen Politik und Industrie, insbesondere Stromversorger und Kernkraftwerksbetreiber, verhindern ambitionierte Strukturreformen.

Unter der Regierung von Shinzō Abe wurde Anfang 2013 die von Industrie und Kraftwerksbetreibern geforderte

Rückkehr zur Kernkraft angekündigt. Trotz wiederkehrender Katastrophenmeldungen aus Fukushima und des öffentlichen und LDP-internen Richtungsstreits über die Zukunft der Kernkraft sollen Kernreaktoren, die den von der Regierung verabschiedeten neuen Sicherheitstests genügen, möglichst schnell wieder ans Netz. Die neu geschaffene Aufsichtsbehörde hat bereits einige Kraftwerke als sicher eingestuft, bislang hat jedoch keines der seit September 2013 stillstehenden Kraftwerke seinen Betrieb wiederaufgenommen.

Auf lange Sicht soll nach den Plänen der Regierung neben der Rückkehr zur Kernkraft vor allem der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung verdoppelt

werden. So sollen Kernkraft und erneuerbare Energien bis 2030 jeweils mehr als 20% an Japans Strommix ausmachen. Während die Importe von Erdöl aus dem Nahen Osten und von kostspieligem LNG bis 2030 entscheidend gesenkt werden sollen, bliebe Japan weiterhin stark abhängig vom Ausland: Über 50% der Stromversorgung soll durch Importe von LNG und preiswerter Kohle gedeckt werden. Darüber hinaus hat Japan 2013 einen Vertrag mit den USA zum Kauf von rund 20% der eigenen LNG-Importe unterzeichnet, der darauf abzielt, die Kosten der LNG-Importe deutlich zu senken, das Handelsdefizit zu reduzieren und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Allerdings hat der rapide Anstieg fossiler Energieträger seit 2011 die CO₂-Emissionen stark ansteigen lassen. Das Ziel einer Reduktion der Treibhausgase bis 2020 um 25% gegenüber 1990 wurde 2013 aufgegeben und anstelle dessen ein 3%iger Anstieg gegenüber 1990 beschlossen.

Im Erdgasmarkt soll der Einzelhandel bis 2017 gänzlich liberalisiert und die Infrastruktur in Metropolregionen bis 2022 rechtlich entflechtet werden. Analog wird im Elektrizitätsmarkt das nationale Stromnetz ausgebaut und der Einzelhandel bis 2016 liberalisiert, um Markteintritte und einen effektiven Preiswettbewerb zu ermöglichen. Bis 2020 sollen die Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung rechtlich entflochten sein. Eine Zerschlagung der regionalen Monopole bzw. eine Entflechtung der Eigentumsrechte ist unter Umständen der effektivere Weg, um jeglichen Anreizen zur Quersubventionierung vorzubeugen. Diese Einschätzung wird von der OECD (2015) geteilt. In Kombination mit dem Einspeisetarifsystem für erneuerbare Energien, das 2012 eingeführt wurde und für bis zu 20 Jahre eine feste Vergütung garantiert, soll deren Ausbau vorangetrieben und die Macht der Netzbetreiber reduziert werden. Die zusätzlichen Kosten für die Stromversorger werden auf die Kunden abgewälzt. Trotz einer Drosselung im Jahr 2013 liegt der Einspeisepreis für Solarpanels in Japan über dem von Deutsch-

land und China. Ähnlich wie in anderen OECD-Ländern stellt dies eine zunehmende finanzielle Belastungen für Konsumenten und den Staat dar.

Agrarsektor

In der Landwirtschaft sieht sich Japan mit großen Herausforderungen konfrontiert, um seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Wirtschaftswachstum zu generieren. Der japanische Agrarsektor ist noch immer gekennzeichnet durch eine Vielzahl kleiner, verstreuter Ackerflächen. Während diese Aufteilung infolge einer umfassenden Landreform nach 1945 zunächst ein Fundament für Wirtschaftswachstum legte, blieb die Transformation hin zu einer effizienten, industriellen Landwirtschaft aus. Zudem werden diese kleinen Ackerflächen zu einem nicht unerheblichen Teil von älteren, in Teilzeit arbeitenden Bauern bewirtschaftet, die im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten ihre Ackerflächen weniger produktiv bewirtschaften. Von Japans 1,63 Millionen gewerblich tätigen Bauern arbeiteten 2010 weniger als ein Drittel in Vollzeit. Besonders deutlich zeigt sich dies im Reisanbau, bei dem das Durchschnittsalter bei 68,5 Jahren liegt und lediglich 8% jünger als 50 sind.

Diese Struktur rührt von dem politischen Einfluss von Japan Agriculture (JA) her, einem mit halbstaatlichem Sonderstatus ausgestatteten Netz aus lokalen landwirtschaftlichen Kooperativen mit engen Verbindungen zur Liberaldemokratische Partei und zum Landwirtschaftsministerium. Die Protektion des Sektors drückt sich in Quoten, Markteintrittsbarrieren und den hohen Importzöllen des Landes aus: Auf gemahlenem Reis lastet ein Zoll von rund 780%. Der Anteil der güterspezifischen Fördermittel an der Gesamtförderung von Produzenten beträgt in Japan 90% – in der EU sind es 32%.

Die Regierung unter Shinzō Abe hat sich zum Ziel gesetzt, dieses System für den Wettbewerb zu öffnen. Die geplante Revision des Rechtsrahmens für landwirtschaftliche Kooperativen soll den politischen Einfluss von JA eindämmen und die Autonomie der lokalen Kooperativen stärken. So sollen dem Dachverband bis Ende 2019 seine Privilegien entzogen werden, unter anderem dessen Recht, die lokalen Kooperativen zu überwachen und zu prüfen. In Zukunft soll die Prüfungsabteilung von JA privatisiert werden und zertifizierte öffentliche und private Wirtschaftsprüfer diese Aufgabe übernehmen. Zudem sollen die Kooperativen rechtlich dazu verpflichtet werden, die Hälfte ihrer Vorstandsmitglieder mit registrierten Bauern oder gewerblichen Agrarhändlern zu besetzen anstatt mit Personal von außerhalb des Agrarsektors, um so die immer umfangreicheren Dienstleistungen von JA außerhalb des Kerngeschäfts zu beschränken. Weiterhin soll der monopolistische Zweig von JA, der für den Verkauf von Agrarprodukten zuständig ist, durch einen Bör-

sengang profitabler werden. Von anfänglichen Plänen, den Zweig dem Kartellrecht zu unterstellen, ist die Regierung wieder abgerückt.

Ein zweiter Pfeiler der Reformbemühungen ist die Konsolidierung des Agrarsektors. Markteintrittsbarrieren sollen gesenkt werden, um den Markt für innovative Landwirte zu öffnen, die Betriebsgröße zu steigern und die Teilzeitkräfte zu verdrängen. Bis 2020 soll der Anteil des unternehmerisch bewirtschafteten Ackerlandes von derzeit rund 50% auf 80% ansteigen, die Anzahl der unter 40-Jährigen im Sektor verdoppelt werden und die Produktionskosten der Unternehmen im Reisanbau um 40% zum gegenwärtigen nationalen Durchschnitt gesenkt werden. Der maximal gestattete Anteil der Beteiligung an Agrarunternehmen soll auf 50% verdoppelt werden. In jeder Präfektur wurden 2014 von den Lokalregierungen unterstützte Institutionen geschaffen, die Ackerland mieten und ihrerseits an Landwirte weiterverpachten. Speziell im Reisanbau werden die direkten Fördergelder und Quoten, die bisher Preise künstlich hoch gehalten haben, bis 2018 abgebaut und ein Kompensationsmechanismus eingerichtet. Eine umfassende Liberalisierung des Agrarsektors soll in Sonderwirtschaftszonen erprobt werden, bevor die Maßnahmen auf ganz Japan ausgedehnt werden. Zudem hat die Regierung 2014 einen Zahlungsmechanismus in Höhe von 67 Mio. US-Dollar für Bauern bereitgestellt, die umweltfreundliche Landwirtschaft betreiben, um den Agrarsektor zu diversifizieren.

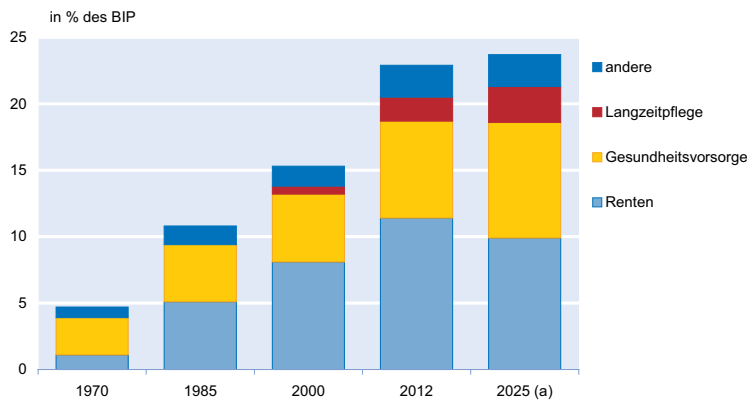
Die Verhandlungen um TPP und andere Handelsabkommen dienen hierbei als Druckmittel, um die Liberalisierung und Konsolidierung des Agrarsektors voranzutreiben. Andererseits sollen die Reformen der JA den Widerstand gegen TPP und Zollsenkungen reduzieren. Gestärkt durch neue Institutionen zur Exportförderung sollen bis 2020 die Agrarexporte verdoppelt werden.

Gesundheitssektor

Angesichts der hohen Staatsverschuldung stellt Japans demographischer Wandel eine besondere Herausforderung für den Sozialstaat und insbesondere das Gesundheitssystem dar. Ausgaben für Renten und das Gesundheitssystem (inkl. Langzeitpflege) machen mehr als 80% aller Sozialausgaben aus, und im Haushalt 2015 wurden 33% aller Staatsausgaben dafür veranschlagt. Der Anteil der gesamten Sozialausgaben am BIP ist von 12% im Jahr 1990 auf 24% im Jahr 2013 gestiegen.

Obgleich Rentenzahlungen den größten Einzelposten darstellen, hat eine Rentenreform 2004 dazu geführt, dass die zukünftigen erwarteten Rentenzahlungen anteilig am BIP bis 2025 leicht abnehmen werden (vgl. Abb. 7). Die Reform hat die Rentenzahlungen an die Anzahl der Beitragszahler und

Abb. 7
Entwicklung der japanischen Sozialleistungen von 1970–2025



(a) Daten sind Projektionen der OECD.

Quelle: OECD (2015).

die Lebenserwartung gekoppelt. Im Gegensatz dazu werden die Kosten des Gesundheitssystems weiter ansteigen. Zwischen 2000 und 2012 stiegen die Gesundheitsausgaben durchschnittlich mit einer jährlichen Rate von 2,2%, so dass der Anteil am BIP mit rund 10% einen Prozentpunkt über dem OECD-Durchschnitt liegt. 2015 sind rund 15% des Etats für das Gesundheitssystem und Langzeitpflege veranschlagt. Der kontinuierliche Anstieg der japanischen Sozialleistungen von 1970 bis 2025 (Prognose), aufgeteilt in Renten, Gesundheitsvorsorge und Langzeitpflege, wird in Abbildung 7 veranschaulicht.

Die ansteigenden Kosten im Gesundheitssystem in den letzten Jahren lassen sich einerseits durch die Alterung der Bevölkerung und andererseits durch die steigenden Kosten pro Person erklären. Laut Prognosen des Nationalen Instituts für Demographie und Soziale Sicherheit wird 2035 jeder dritte Japaner über 65 sein und 2055 voraussichtlich jeder vierte über 75. So stieg bereits in den Jahren 2000 bis 2012 der Anteil der Langzeitpflegeempfänger jährlich um durchschnittlich 8%.

Zwei konkrete wichtige Kostentreiber sind Ausgaben für Medikamente und Krankenhausaufenthalte. Um erstere zu verringern, wurde seit 2008 die Zulassung von kostengünstigeren Nachahmerprodukten liberalisiert. Zur Reduktion von Krankenhausaufenthalten, die um ein Vierfaches über dem OECD-Durchschnitt liegen, soll häusliche und gemeindenahere Pflege (»community-based care«) gefördert werden. Wichtig ist insbesondere, Langzeitpflegefälle aus den Krankenhäusern zu verlagern. Dazu soll die Kooperation mit privaten Dienstleistern ausgebaut werden. Um weitere Effizienzgewinne bei der Bettennutzung zu erzielen, will die Regierung Zusammenschlüsse zwischen kleinen fragmentierten medizinischen Einrichtungen unter einer Holding ermöglichen und fördern. Diese von Ärzten geleit-

teten kleinen Unternehmen stellen die Mehrheit der medizinischen Einrichtungen in Japan dar.

Aufgrund der hohen Staatsschulden werden Effizienz und technologische Innovation entscheidend für ein besseres und günstigeres Gesundheitssystem sein. Da im Gesundheitsbereich im 21. Jahrhundert sowohl große Nachfrage als auch große technologische Fortschritte zu erwarten sind, bietet Japans demographische Entwicklung auch eine Chance, in diesem Bereich international führend zu werden. Im zukunftssträchtigen Bereich der regenerativen Medizin wurde 2014 das Regelwerk zur Kommerzialisierung verändert, um neue Produkte schneller auf den Markt bringen zu können. Bereits 2008 hat-

te Japan den Zulassungsprozess neuer Medikamente beschleunigt. Des Weiteren strebt die Regierung an, ein bisher geltendes Verbot teilweise aufzuheben, wonach gesetzlich Versicherte die von ihrer Krankenversicherung abgedeckten Behandlungen nicht mit den nichtabgedeckten Behandlungen kombinieren durften, ohne für beide privat zu bezahlen. Damit sollen solche sogenannten »gemischten Behandlungen« erleichtert werden. Die dadurch steigende Nachfrage nach fortgeschrittenen Behandlungsmethoden wird den Markt für die darin eingesetzten medizinischen Technologien stärken.

Allgemein verfolgt die Regierung die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitssektor. Durch die Etablierung von nationalen Zentren soll staatliche Forschung und Entwicklung in Medikamente, medizinische Geräte und regenerative Medizin koordiniert und gefördert werden. Durch Verbesserung des regulatorischen Rahmens soll außerdem der Markt für Gesundheitsförderung außerhalb des staatlich versicherten Angebots gestärkt werden. Insgesamt strebt die Regierung an, den Markt für Gesundheitsförderung, Pflege und medizinische Vorsorge von 4 auf 10 Billionen Yen und den Markt für Medikamente, medizintechnische Geräte sowie regenerative Medizin von 12 auf 16 Billionen Yen bis 2020 zu steigern.

Weitere Maßnahmen im Überblick

- Die Entlohnung von Langzeitpflege-Anbietern wurde 2015 um rund 2% gesenkt.
- Private Beiträge an den Kosten des Gesundheitssystems (out-of-pocket shares) steigen 2015 von 10% auf 20% für über 70-Jährige.
- Private Beiträge zur Pflegeversicherung steigen 2015 von 10% auf 20% für Patienten über 65, deren Einkommen eine gewisse Schwelle überschreitet.
- Nicht-verschreibungspflichtige Medikamente sind seit 2013 im Internet erhältlich.

Strukturreformen auf dem Prüfstand

Welches Resümee kann nach zweieinhalb Jahren »Abenomics« hinsichtlich der Realisierung umfassender Strukturreformen gezogen werden? Grundsätzlich weisen die bisher ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung.

Auf dem Arbeitsmarkt sind die vielleicht bedeutendsten strukturellen Veränderungen erforderlich, um die Produktivität und Wirtschaftsleistung zu steigern und den Anteil der arbeitenden Bevölkerung zu stabilisieren. Durch die Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten werden die bisherigen fehlgeleiteten Anreizstrukturen revidiert, wodurch unproduktiv genutzte, aber bezahlte Überstunden voraussichtlich sinken werden. Die familienpolitischen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf einerseits und die Angleichung der Bezahlung von Frauen und Männern andererseits werden einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die geringe weibliche Partizipationsrate im Arbeitsmarkt zu erhöhen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die zusätzlich bereitgestellten Betreuungsplätze für Kinder und Jugendliche ausreichen.

Zudem bleiben die Bestrebungen der Regierung, die Dualität im Arbeitsmarkt zu beenden, hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere die fortbestehende Differenzierung der Gehälter bei gleicher Qualifikation und Leistung ist kritisch zu sehen. Die dadurch resultierenden Fehlanreize hemmen die Motivation und Arbeitsproduktivität von qualifizierten Arbeitnehmerinnen und verzerren langfristig den Arbeitsmarkt, indem sie zu einer ineffizient niedrigen Investition junger Frauen in ihr Humankapital führen. Aus diesem Grund ist eine stärker leistungsbezogene Entlohnung und eine Konvergenz des Kündigungs- und Sozialversicherungsschutzes von regulären und irregulären Beschäftigten eine sinnvolle Option, um die Mobilität und Produktivität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen, ebenso wie eine Ausweitung der Ausbildungsprogramme für irregulär Beschäftigte.

Die Investitions- und Exportschwäche sowie mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Unternehmen wurden als weitere wichtige Problemfelder identifiziert. Die Reformen zielen darauf, den Druck der Investoren auf die Unternehmen zu größerer Rentabilität zu erhöhen und somit die investitionshemmenden hohen Zahlungsmittelbestände zu senken. Die zu diesem Zweck eingeleiteten Corporate-Governance-Reformen stellen einen ersten Schritt dar, um Aktionärsrechte zu stärken, finanzielle Transparenz herzustellen und die Unabhängigkeit von Aufsichtsräten zu steigern. Inwieweit eine *freiwillige* Selbstverpflichtung zur Anpassung der Aufsichtsratsstrukturen, insbesondere auch zur Steigerung des Anteils unabhängiger (weiblicher und ausländischer) Mitglieder, zielführend ist, bleibt allerdings abzuwarten. Aussichtsreich erscheinen indes jene, den Corporate-Governance-Reformen flankierende Maßnahmen. Ins-

besondere der neu aufgelegte, auf Rentabilität und gute Unternehmensführung ausgerichtete Aktienindex sowie die geänderte Investitionspolitik des staatlichen Pensionsfonds werden erwartungsgemäß Spillover-Effekte für den gesamten Aktienmarkt bewirken und ausländische Investoren anziehen.

Daneben tragen die Senkung der Unternehmensteuer und die Förderung von Risikokapital und Start-ups dazu bei, die japanischen Unternehmen wettbewerbsfähiger zu machen. Allerdings kann die Produktivität letztlich nur dann umfassend gesteigert werden, wenn die staatliche finanzielle Unterstützung beschränkt, unprofitable Zombie-Banken und -Unternehmen konsequent abgewickelt und Übernahmen erleichtert werden. Der hierfür erforderliche Anpassungsdruck kann dabei durch eine stärkere Integration Japans in die Weltwirtschaft erfolgen. Positiv anzuerkennen ist die angestrebte Öffnung des Landes und Verdopplung der japanischen Exporte bis 2020, insbesondere für die exportschwachen KMU. Obwohl Premierminister Abe mit der Teilnahme seines Landes an Verhandlungen zu zahlreichen Freihandelsabkommen bereits ein deutliches Zeichen hin zu mehr internationalem Wettbewerbsdruck gesetzt hat, bedarf es hierbei für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen ambitionierter Konzessionen von Seiten Japans.

Im Energiesektor signalisieren die ambitionierten Strukturreformen auf dem Erdgas- und Elektrizitätsmarkt eine schrittweise Abkehr von der monopolistisch geprägten Marktstruktur. Durch Liberalisierung und rechtliche Entflechtung der Infrastruktur wird der Markteintritt erleichtert und der Wettbewerb gefördert. Allerdings können die Anreize der Stromversorger zur Quersubventionierung ihrer Betriebsanteile nur dann wirkungsvoll eingeschränkt werden, wenn auch die Eigentumsrechte rechtlich entflechtet werden. Dem ist hinzuzufügen, dass eine fortgesetzte Deregulierung der Preisbildung und der Ausbau intelligenter Energienetze die nächsten wichtigen Schritte sind, insbesondere vor dem Hintergrund der weiter steigenden Bedeutung von erneuerbaren Energien.

Neben diesen wettbewerbsfördernden Reformen wurde unter der neuen Regierung die Rückkehr zur Kernkraft angekündigt, um die seit 2011 angestiegenen Energieimporte zu senken. Doch trotz neuer Sicherheitsauflagen ist der Kurswechsel in Gesellschaft und Regierungspartei umstritten – verstärkt durch wiederkehrende Katastrophenmeldungen aus Fukushima. Zukunftsorientiert sind dagegen die Vorhaben, den Anteil erneuerbarer Energien an Japans Stromversorgung deutlich zu erhöhen. Allerdings wären hier ambitioniertere Ziele notwendig und dank der geographisch-geologisch vorteilhaften Lage Japans auch realisierbar, um die hohen CO₂-Emissionen durch die Verstromung fossiler Energieträger zu reduzieren und die Energieeffizienz nochmals

zu steigern. Zudem riskiert Japan, sich mit seiner zögerlichen Umweltpolitik international zu isolieren: 2016 wird Japan die G-7-Präsidentschaft innehaben. Die Absichtserklärungen des G-7-Gipfels in Elmau, namentlich das Bekenntnis zum Zwei-Grad-Ziel der Erderwärmung und die sogenannte Dekarbonisierung der Weltwirtschaft, wurden gegen den Widerstand Japans durchgesetzt. Nachdem Japan als einziges G-7-Land ohne konkretes Ziel für die UN-Weltklimakonferenz in Paris Ende 2015 angereist war, wurde auf dem Gipfel von Premierminister Abe eine 26%ige Reduktion bis 2030 gegenüber 2013 bekanntgegeben – weit hinter den Ambitionen der EU. Die bis 2016 implementierte Steuer auf fossile Energieträger ist hierbei ein erster konkreter Schritt, um einen signifikanten Beitrag zur Emissionsreduktion zu leisten.

Die Strukturreformen im Agrarsektor zeugen von dem starken politischen Willen, den Einfluss der JA zu beschränken und den Wettbewerb zu beleben. Gegen den Widerstand der JA wurde die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen von der JA hin zu den lokalen Kooperativen bis 2019 durchgesetzt. Dies wird den Landwirten ermöglichen, freier unternehmerische Entscheidungen zu treffen und in folgedessen Produktivitätszuwächse zu realisieren. Daran anknüpfend bieten die erlassenen Corporate-Governance-Regeln für die Besetzung der Vorstände von Kooperativen eine Möglichkeit, den Fokus von den überbordenden Dienstleistungen wieder auf das Kerngeschäft der Kooperativen zu richten. Dadurch werden Landwirte ermutigt, den Umfang der in Anspruch genommenen Dienstleistungen stärker selbst zu wählen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Börsengang des monopolistischen Zweigs der JA – zuständig für den Verkauf von Agrarprodukten – ein Fortschritt. Doch das grundlegende Problem von Marktmacht kann effizienter behoben werden, indem der Geschäftszweig dem Kartellrecht unterstellt wird.

Diese politökonomischen Reformen wurden intelligent verknüpft mit wettbewerbsfördernden Maßnahmen auf lokaler Ebene. Die avisierte Senkung der Markteintrittsbarrieren und die Förderung der innovativen, unternehmerischen Bewirtschaftung von Ackerland zielen darauf, den Agrarsektor zu konsolidieren. Allerdings mangelt es an konkreten Vorhaben der Regierung. So kann insbesondere der Erwerb von landwirtschaftlichen Nutzflächen vereinfacht und ausgedehnt werden, um den Wettbewerb weiter zu intensivieren. In diesem Zusammenhang kann das Auslaufen der direkten Fördergelder und Quoten im Reisanbau bis 2018 verbunden mit einem Kompensationsmechanismus als ein beachtlicher Erfolg angesehen werden. Allerdings sind die fortbestehenden Subventionen im Reisanbau kritisch zu sehen, da sie die Wirkungskraft der eingeleiteten Reformen hemmen. Demgegenüber ist die geplante Diversifizierung des Agrarsektors durch Förderung ökologischer Landwirtschaft eine vorausschauende Maßnahme, da dieses Marktsegment

durch die steigenden Anforderungen von Konsumenten in entwickelten Ländern und angesichts der energiepolitischen Wende in Zukunft aller Voraussicht nach an Bedeutung gewinnen wird.

Wettbewerbsdruck und Konsolidierung im Agrarsektor soll einerseits intern durch den innovativen Ansatz, die Liberalisierung des Agrarsektors in Sonderwirtschaftszonen zu erproben, und andererseits extern durch die Verhandlungen um Freihandelsabkommen, vor allem TPP, erzeugt werden. Allerdings bedürfen die Vorschläge zu den Sonderwirtschaftszonen noch immer einer Konkretisierung und in der Handelspolitik müssen ambitionierte Zollsenkungen im Agrarsektor erfolgen, um zu einem umfassenden Abkommen zu gelangen.

Die Strukturreformen im Gesundheitssystem zielten angesichts des demographischen Wandels auf die Kostensenkung und die Förderung medizinischer Innovationen. Die fortschreitende Liberalisierung des Marktes für Nachahmerprodukte trägt wesentlich dazu bei, die Ausgaben für Medikamente zu reduzieren. Daneben erzielen die Maßnahmen zur Förderung häuslicher und gemeindenaher Pflege, die Kooperation mit privaten Dienstleistern im Bereich der Langzeitpflege sowie die Vernetzung kleiner medizinischer Einrichtungen Kosteneinsparungen für Krankenhausaufenthalte. Zu hinterfragen sind allerdings kostentreibende Fehlansätze im Gesundheitssystem, beispielsweise die Überverschreibung von Medikamenten und die Bezahlung von Krankenhausaufhalten nach der Länge des Aufenthaltes. Vielversprechend sind indes Bestrebungen der Regierung, medizinische Innovationen – etwa in der regenerativen Medizin – durch Liberalisierung und Deregulierung im Zulassungsprozess zu fördern und Japans demographischen Wandel als Chance zu begreifen, um neue Märkte zu erschließen. Mit derselben Zielsetzung soll das Verbot »gemischter Behandlungen« gelockert und der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden. Hier können die neu eingerichteten nationalen Zentren, die staatliche Forschung und Entwicklung im Gesundheitssektor koordinieren und fördern sollen, einen wichtigen Beitrag leisten, um Japan an die Spitze eines zukunftssträchtigen, dem demographischen Wandel gewappneten »Gesundheitssystems 2.0« zu setzen.

Abschließend stellt sich die Frage, welche Lehren sich für Länder mit ähnlichen Strukturproblemen ableiten lassen. Neben Japan ist im OECD-Vergleich vor allem Deutschland von der Alterung seiner Bevölkerung betroffen, wie Abbildung 3 illustriert hat. Der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland stellt analog zu Japan eine große Herausforderung für den Arbeitsmarkt dar und dementsprechend auch für das Gesundheitswesen sowie das umlagefinanzierte Rentensystem. Anders als in Japan kann Deutschland trotz jüngster xenophober Stimmungen auf eine breite ge-

sellschaftliche Akzeptanz für Zuwanderung und die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt bauen, um den beginnenden Fachkräftemangel zu kompensieren. Neben qualifizierter Migration und einer gesteigerten Erwerbstätigkeit der Frauen werden Weiterbildungsmaßnahmen und Reformen im Bildungssystem unabdingbar sein. Ferner bedarf es einer ausgewogenen Flexibilisierung des Renteneinstiegsalters, um unnötige Frühverrentungen zu vermeiden und das firmeninterne Know-how der Mitarbeiter zu bewahren. Auch im Bereich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit scheint die Bundesrepublik dank der hohen Produktivität und Exportstärke der deutschen Wirtschaft besser für die Zukunft gewappnet.

Die Lage Japans zeigt jedoch, welche Herausforderungen auch Deutschland in Zukunft durch den fortschreitenden demographischen Wandel zu bewältigen hat. Japan kann als mahnendes Beispiel dafür gesehen werden, wie das Versäumnis, in »guten Jahren« Reformen zu implementieren, ein Industrieland von einem Wachstumspfad unvermittelt in eine lange Rezession stürzen kann. Politische Entscheidungsträger in Deutschland sollten deshalb sehr genau auf das »Land der aufgehenden Sonne« und dessen gegenwärtigen Reformprozess blicken.

Literatur

Benz, S. und E. Yalcin (2015), »Productivity Versus Employment: Quantifying the Economic Effects of an EU-Japan Free Trade Agreement«, *The World Economy* 38, 935–961.

International Energy Agency (2013), *IEA Statistics: Energy Balances of OECD Countries*, International Energy Agency Publications, Paris.

OECD (2015), *OECD Economic Survey of Japan*, OECD Publishing, Paris.

U.S. Energy Information Administration (2015), »Japan's Key Energy Statistics«, verfügbar unter: <http://www.eia.gov/beta/international/country.cfm?iso=JPN>.