

Hans H. Bass, Toshihiko Hozumi, Uwe Staroske
(Editors)

Labor Markets and Labor
Market Policies between
Globalization and World
Economic Crisis

Japan and Germany

Rainer Hampp Verlag

Hans H. Bass, Toshihiko Hozumi, Uwe Staroske (Editors):
**Labor Markets and Labor Market Policies between
Globalization and World Economic Crisis.
Japan and Germany**

ISBN 978-3-86618-479-4, ISBN 978-3-86618-579-1 (e-book pdf)
Rainer Hampp Verlag, München u. Mering, 2010, 275 S., €29.80

This publication focuses on studies on Japan and Germany, as well as on comparative studies. The consequences of globalization and of the world economic and financial crisis are the recurrent theme: How did the labor markets cope with the crisis and what are the resulting challenges for labor market policy and social policy?

On the brink of a global employment crisis following the global financial and economic crisis, this publication analyzes the development of labor markets and labor market policies in two countries which during the second half of the 20th century were among the most successful in terms of economic growth and social inclusion. The recent history of labor markets and labor market policies in Germany and Japan can be divided into four phases: (1) a phase of strong institutional co-ordination of labor markets before the onset of globalization; (2) the emergence of an employment crisis related to both the challenges of globalization and to nation-specific factors, notably the burst of the real estate speculation bubble in Japan and reunification in Germany; (3) since 2003 an attempt to solve the employment crisis by a market-optimistic approach; and (4) finally new challenges arising from the Global Financial and Economic Crisis of 2009.

This book is the outcome of the conference “The flexibilization of labor markets between globalization and the global economic crisis: Comparing Japan and Germany” which was held at the Bremen University of Applied Sciences in June 2009.

Keywords: Labor market, labor market policy, globalization, financial markets, world economic and financial crisis, comparative studies, Japan, Germany

Hans H. Bass, Toshihiko Hozumi, Uwe Staroske
(Editors)

Labor Markets and Labor Market Policies between Globalization and World Economic Crisis

Japan and Germany

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Deutschen
Bundesbank, Hauptverwaltung Hannover.

**Bibliographic information published
by the Deutsche Nationalbibliothek**

Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche
Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the
Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-86618-479-4 (print)
ISBN 978-3-86618-579-1 (e-book)
DOI 10.1688/9783866185791
First published in 2010

© 2010

Rainer Hampp Verlag München, Mering
Marktplatz 5 86415 Mering, Germany
www.Hampp-Verlag.de

All rights preserved. No part of this publication may be reprinted or
reproduced or utilized in any form or by any electronic, mechanical, or
other means, now known or hereafter invented, including photocopying
and recording, or in any information storage or retrieval system, with-
out permission in writing from the publisher.

In case of complaints please contact Rainer Hampp Verlag.

Contents

Uwe Apel

Foreword of the Vice President, Research and Development,
Bremen University of Applied Sciences _____ 1

Jutta Berninghausen

Foreword of the Vice President, International Affairs,
Bremen University of Applied Sciences _____ 3

Motohiko Sato

Foreword of the President of Aichi University Toyohashi and Nagoya _____ 5

Helga Ziegert

Welcoming Speech of the President of the Bremen Chapter of the
German Confederation of Trade Unions _____ 7

I. Comparative Studies

Hans H. Bass

German and Japanese Labor Markets and Labor Market Policies Between
Globalization and World Economic Crisis – Towards a Comparison _____ 11

Karl Wohlmuth

World Economic Crisis – Globalization – Global Employment Crisis. Challenges
for the Reform of Labor and Employment Policies in Japan and Germany _____ 43

Naoki Fukuzawa

The Welfare State in Germany and Japan in Comparison [in German language]__ 87

II. Studies on Japan

Sachio Kaku

Reform of the Japanese Labour Market and its Consequences in the Second Half
of the Nineteen-Eighthies [in German language] _____ 123

Toshihiko Hozumi

Deregulation of employment law after 1990 and its effects on Japanese
Corporate Governance _____ 139

Contents

Haruo Takeuchi

The Present Situation in the Japanese Employment System, With Special Reference to the Problems Regarding Temporary Workers _____ 165

Detlev Ehrig / Uwe Staroske

Japanese Employment Policies and World Finance. Can a Keynesian Approach Solve the Crisis? [in German language] _____ 185

III. Studies on Germany

Alexander Pfannkuche

A new Perspective on Mismatch Unemployment in Germany [in German language] _____ 205

Ernst Mönnich

Good bye Schumpeter!? Hello again Keynes? Old and new Strategies to Cope With Crisis, Unemployment, and Social Insecurity _____ 229

Ernst Niemeier

Slow Growth and High Unemployment in Germany – a Result of Misguided Macroeconomic Policies? [in German language] _____ 243

List of Contributors

Apel, Uwe, Prof. Dr.-Ing, Vice President, Research and Development, Bremen University of Applied Sciences

Bass, Hans H., Prof. Dr., Bremen University of Applied Sciences

Berninghausen, Jutta, Prof. Dr., Vice President, International Affairs, Bremen University of Applied Sciences

Ehrig, Detlev, Dr., University of Bremen

Fukuzawa Naoki, Prof. Dr., Nagoya University

Hozumi Toshihiko, Prof. Dr., Aichi University Toyohashi and Nagoya

Kaku Sachio, Prof. Dr., University of Fukuoka

Mönnich, Ernst, Prof. Dr., Bremen University of Applied Sciences

Niemeier, Ernst, Dr., Hamburg

Pfannkuche, Alexander, M. A., Bremen University of Applied Sciences

Sato Motohiko, Prof. Dr., President of Aichi University Toyohashi and Nagoya

Staroske, Uwe, Dr., University of Bremen and Bremen University of Applied Sciences

Takeuchi Haruo, Prof. Dr., Aichi University Toyohashi and Nagoya

Wohlmuth, Karl, Prof. em. Dr., University of Bremen

Ziegert, Helga, President of the Bremen Chapter of the German Confederation of Trade Unions

Foreword of the Vice President, Research and Development, Bremen University of Applied Sciences

Uwe Apel

International Institutions, such as the International Monetary Fund and the International Labor Organization, have recently warned that the global financial crisis which started in 2008 and has turned into a contraction of global economic activities in 2009 will enter a third phase in 2010 – a global employment crisis. Against this background, the topic of the German-Japanese Conference of June 2009 and the publication resulting from this conference is of utmost importance, not only for the scientific community but also for policy makers, enterprises, society's stakeholders, and the general public. Bremen University of Applied Sciences was delighted to host this conference with its international and national participants and to have assisted in the publication of this volume.

Research conducted in Universities of Applied Sciences focuses on current affairs and is geared towards solving practical problems. During the past decade, Bremen University of Applied Sciences has increasingly developed its problem solving capacities both with regard to socio-economic issues and technical processes. Focus areas include globalization and management, logistics and finance, as well as space technology, information technology, photonics, imaging technology, bionics, and micro systems technology. These focus areas well reflect the structure of the economy in our region with its strong international component and its orientation towards world markets, including modern air, water and land-bound transport, and its already visible potential as a location of 21st-century production and service industries.

More and more enterprises, governmental and non-governmental institutions are taking advantage of the capacities provided by researchers from Bremen University of Applied Sciences. Furthermore, external funding has been increasingly provided to researchers from our University to enable their participation in national and international research projects. The impact of such funding on the regional economy should not be underestimated.

Vibrant applied research is also of great importance to maintain our 70+ Bachelor and Master degree courses and our life-long learning programs on their present high-

quality level by introducing students of undergraduate, graduate and extension studies level to up-to-date methodology and motivate them by exposing them to “real life” questions.

Questions, in fact, are the driving force in scientific progress, or, as Albert Einstein put it, “To raise new questions, new possibilities, to regard old problems from a new angle, requires creative imagination and marks real advance in science”. On behalf of Bremen University of Applied Sciences I would like to congratulate the editors and contributors of this volume on applying a comparative approach as they take a fresh look at the labor market problems and labor market policies in Japan and Germany under the impact of the global economic crisis, and wish them every success in their scientific endeavors.

Foreword of the Vice President, International Affairs, Bremen University of Applied Sciences

Jutta Berninghausen

The economic, social, political, and ecological challenges of the modern world increasingly demand responses which transgress national boundaries. Therefore, the international cooperation of scientists as well as international components in academic education have gained increased significance.

More than two decades ago, Bremen University of Applied Sciences recognized these necessities and began to internationalize nearly all of its study programs, at the same time furthering the endeavors of its faculty to seek research alliances with partners outside of Germany. Today, Bremen University of Applied Sciences is, according to a recent study by the German Academic Exchange Service and the Alexander-von-Humboldt Foundation (Profildaten zur Internationalität von Hochschulen, 2009) among the most internationalized large German Universities of Applied Sciences, being ranked first place with respect to the number of international degree courses, the counseling of foreign students, international cooperation agreements, and faculty exchange in the European-wide Erasmus framework.

The cooperation between Aichi University in Toyohashi and Nagoya and Bremen University of Applied Sciences started in the early 1990s and led to a first agreement on cooperation dating from the 27th of January, 1994. This cooperation agreement was the basis for a series of joint activities between our two Universities, both with regard to student and faculty exchange. In addition to guest lectures, faculty cooperation included joint research projects, participation in academic conferences of the partner University, and contributions to edited books.

Preconditions for successful international cooperation are not only a shared interest in a field of research – be it economics, management science, social science, nautical science or engineering – but also the individual researchers' openness for dialogue across cultures and a long-term commitment on both sides. The cooperation between Aichi University in Toyohashi and Nagoya and Bremen University of Applied Sciences is an outstanding example of both – a very successful cooperation in

various sub-disciplines of economics and work in the spirit of mutual respect of each other's culture and promoted by personal friendship.

The present publication is further proof of this successful international cooperation. *Dealing with the Global Financial and Economic Crisis*, it addresses an issue of global concern and strives for a comparative approach, considering Japanese and German experiences and policy options, as a basis for learning from each other's experiences. On behalf of Bremen University of Applied Sciences, I hope that this publication attracts the attention of the scientific communities and policy makers, both in Japan and Germany as well as internationally.

Foreword of the President of Aichi University, Toyohashi and Nagoya

Motohiko Sato

In the present globalized world, any academic works are required of making a global contribution as well as having a global perspective. It is thus more and more important to do researches under a multinational team. Even a study on a certain country, say Japan, may not be highly evaluated unless it contains a perspective from outside or a global perspective. This is because academic fields such as International Chinese Studies, International Japanology, International European Studies and etc. are now very common among scholars.

Against this background, the international exchange program since 1994 between Aichi University, Japan and Bremen University of Applied Sciences, Germany can be evaluated as one of preceding and most successful joint research activities between two countries. While most of international exchange programs between universities focusing on a personnel side, i.e. exchanges of students and/or teaching staffs, this case has rather emphasized on research activities. Until now, academic cooperation between two Universities has produced two voluminous books in addition to many occasional single papers. The present publication, an outcome of the international workshop held at Bremen in 2009, is the third book, showing again how fruitful the academic collaboration between two Universities has been so far.

Its main topic, a comparative study of labor markets in Japan and Germany, is very important and timely in our age of globalization. The globalization, at least on its economic dimension, can be divided into three stages up to now. We faced the first stage in the 1970s and the early 1980s, of which important feature was the rapid increase of international trade of goods. The second stage has been characterized by transnational capital movement starting especially from the late 1980s. This second stage can be called as the period of financial globalization. We now face the third stage of which salient feature is global movement of human resources. In this sense, studies on labor markets by a multinational team has a very important and timely significance, and I do hope this publication will attract much attention not only from academic circles but also from policy makers globally as well as in both countries.

Finally, on behalf of Aichi University, I would like to express a sincere gratitude to our trustworthy partner, namely Bremen University of Applied Sciences, for their continuous and kind support for international exchange between two. I also would like to convey special thanks to the editors and the authors of this book for their important academic contribution.

Welcoming Speech of the President of the Bremen Chapter of the German Confederation of Trade Unions

Helga Ziegert

Dear Professor Wohlmuth (chair), Ladies and Gentlemen, thank you for your kind invitation to hold a welcoming speech at your conference.

Naturally, the consequences of globalisation, the impact of the current financial and economic crisis on the labour market and the arrangement of work relations are for us as trade unions of greatest importance. Moreover, the issue of globalisation needs to be addressed in the international dialogue. As such, the Japanese position on the social upheaval, to which globalisation has led on the Japanese labour market, is of great interest for us. This is not only due to the fact that, like Germany, the strongly export-dependent industrial nation of Japan is especially affected by the current crisis, but also because Japan was considered a model economy in terms of industrial modernization in the eighties and nineties of the last century, also by German trade unions and especially with respect to the automotive industry.

In a welcoming speech it is only possible to mention some aspects of this topic. Depending on one's perspective, the term globalisation arouses very different associations and emotions. While on the one hand economists repeatedly emphasize the fact that globalisation increases global prosperity and the opportunities to overcome global problems such as world hunger, the term has rather negative connotations for the majority of German employees. Unlike the so-called globalisation opponents we, the trade unions do not set out to fight globalisation but to shape it. Internationally our policy in the context of the ILO and the OECD as well as referring to the EU therefore aims to specify mandatory social and ecological minimum standards. However, we have to realize that the international power of trade unions is still underdeveloped in comparison to the power of the large corporations.

In this field we are seeking close cooperation with non-governmental organisations (NGOs) such as Attac but also with the church sector and we are trying to exert our influence on opinion and decision making at an international level via our national government. There are also examples of corporate works councils which have achieved social minimum standards for foreign production plants in cases of

industry relocation. Similarly, German trade unions are supporting the employees of foreign subsidiaries of German corporations in industrial action. Nevertheless, the main focus of the trade unions lies within the national realm, but also increasingly in the European area.

Here in Germany the political system in the last 10 to 15 years, both left wing and right wing – despite differences in expression and intensity, has tried to tackle globalisation with a stronger flexibilization of the labour market, which could be negatively considered as a softening of social standards. The trade unions have on the one hand fought against the reduction of social rights – for instance, cuts in unemployment and pension schemes, which could not be prevented, on the other hand the continuation of wage payments to sick workers, the preservation of the protection against dismissal and the continued validity of area wage agreements, issues in which the trade unions have been successful. By contrast, the trade unions have also reacted with flexibility to the changing requirements, first of all by a customization of wage agreements, e.g. with adjustment clauses for enterprises in economic difficulties and also by changes in payment structures.

As a result, we were able to safeguard the level of occupation in the industrial core sectors and protect still relatively high wage levels in international comparison despite increased global competition. However, the German trade unions are being increasingly criticized for having indirectly contributed to the stagnation of the labour market by pay restraint policy and for weakening domestic demand by the one-sided export orientation of the German economy. Even though such criticism is certainly not entirely legitimate, some problems are still pending: A high unemployment rate in the European context, although international comparability is always restricted by different statistical methods, a high share of permanently unemployed people, who could not be re-integrated into the labour market, even in periods of economic upswing, the disintegration of workforces into core and marginal staff, the development of a growing low wage sector, in which insufficient wages increasingly have to be subsidized by public expenditure, the strong increase of so-called precarious jobs, first of all contractor employment, involuntary part time work, temporary work and jobs without any social insurance. In the crisis it turns out that these jobs are the first to be lost, so that the upswing on the labour market which had been observed within the last few years was swiftly negated. Additionally, there are deficiencies in the German education system and a lack of a sufficient supply of

operational training vacancies which have led to recent shortages of qualified workers in many sectors.

All this is not a result of the present crisis, but has built up as a cluster of problems within the last 15 years and intensified even during the recent upturn of the economy prior to the crisis. This is not or not simply a result of globalisation, but also a result of political decisions to strengthen Germany's competitiveness by deregulation of social and work relations. As a consequence, we trade unions demand a stronger regulation of the labour market both in Germany and in the EU to preserve standards in industrial law and employee protection. This primarily concerns labour leasing, the demand for a legal or contractual minimum wage, the restriction or abolition of jobs without social insurance and the coupling of public orders with standards and contractual wages as well as a generally stronger regulation of industrial work relations.

In combination with this, the trade unions have developed the "good work" campaign in the last few years which aims to reduce the devaluation of work by global competition. Similar to the campaign of IG Metall (the metal sector's trade union) entitled "*better instead of cheaper*" it focuses on training of employees and on competition for high quality instead of low prices. As another part of this strategy we were able to achieve high wage contracts in the well organized lines of industry and public services within the last few years.

Whether and to what extent a change in trade union strategy is necessary will depend on the length and depth of the current economic crisis. Currently the professed aim of the trade unions is to avoid dismissals at all costs, by means of instruments such as short-time work and training, as well as by the use of rate contractual options, and to prevent the collapse of important industrial and service sectors. We support the measures of our Federal Government for economic stimulation, but also demand further state investments in important social sectors – first of foremost education and research.

The question, however, as to how the costs of this crisis will be distributed is still unsolved. We will not tolerate the burden of the crisis being borne by employees and at the expense of those who are dependent on social subsidies. To reach this goal, the trade unions and their allies will have to apply considerable political pressure, not only in Germany but Europe-wide.

This touches on the basic and truly global issue at the heart of your conference: Can we shape globalisation in such a way that the right to worldwide improvement in the living conditions of the people is achieved? And which role does the right to work play in this context, the possibility for all people to earn their living independently from their own work? I hope you make good progress in a conference marked by fruitful and gripping discussions.

German and Japanese labor markets and labor market policies between globalization and world economic crisis – Towards a comparison

Hans H. Bass, Bremen University of Applied Sciences¹

On the brink of a global employment crisis following the global financial and economic crisis, this paper looks back on the development of labor markets in two countries, which during the second half of the 20th century have been among the most successful ones in terms of economic growth and social inclusion. The recent history of labor markets and labor market policies in Germany and Japan can be divided into four phases: (1) a phase of strong institutional co-ordination of labor markets before the onset of globalization; (2) the emergence of an employment crisis related to both the challenges of globalization and to nation-specific factors, especially the burst of the real estate speculation bubble in Japan and re-unification in Germany; (3) since 2003 an attempt to solve the employment crisis by a market-optimistic approach; and (4) finally new challenges arising from the Global Financial and Economic Crisis of 2009. To predict the further development, this paper suggests three scenarios.

1 Labor markets prior to 1990

After the Second World War, both Japan and West-Germany had developed distinct economic institutions, which set these countries apart from other contemporary highly-industrialized economies: Whether “Japan, Inc.” (a term coined by American businessman John Lobb in 1971) or “Rhenish capitalism” (a term originating from French economist Michel Albert, 1991) – before the onset of globalization in the 1990s both countries showed features which were rightly interpreted as elements of

¹ Research on this topic was made possible by a grant from Hochschule Bremen, Konrektorat Forschung, Fonds 81811004. Modified German versions of this paper were published as: Bass, Hans H., Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und Japan zwischen Globalisierung und globaler Krise, in: Berliner Debatte Initial, vol. 20, 2009 (3), pp. 90-105 and Bass, Hans H., Arbeitsmärkte in Deutschland und Japan. Eine kurze Geschichte mit offenem Ende, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, vol. 35, 2009 (4).

neo-corporatist social systems, or “coordinated” rather than “liberal” market economies (Hall/Soskice 2001). Labor market institutions have been considered to be at the core of what distinguished these varieties of capitalism from others (Thelen 2001, Wood 2001).

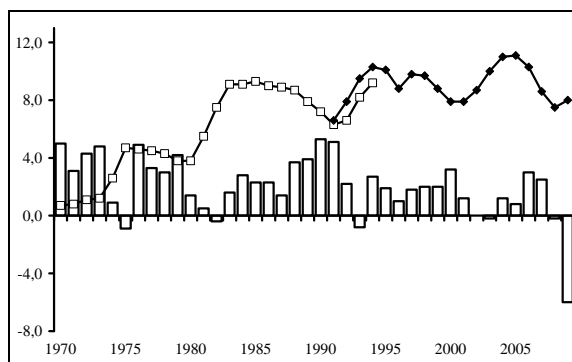
The pre-1990s West-German labor market was characterized by features including the following (for details see Ganßmann 1999, Blien/Walwei/Werner 2002, Blanchard 2005, Jacobi/Kluve 2006, Werner 2006, Deutsche Bundesbank 2007, Eichhorst / Marx 2009):

Labor and capital and their respective organizations considered each other as partners in a joint effort towards neutralizing distributional conflicts by creating economic well-being (*Sozialpartnerschaft*) rather than opposing each other in class conflict. From the 1970s the German model even included worker participation in management decisions in large-scale private industry (*Mitbestimmung*). As one consequence, the incidence of industrial disputes in Germany was rare by international comparison. Furthermore, relatively long-term employment practices were common, another factor contributing to social stability. In a cross-country comparison with micro survey data (Couch 2003), it has been shown that in the 1980s returns to tenure were lower in Germany than in the US, but peak earning occurred later. A possible reason for the lower returns to tenure can be seen in Germany’s “dual system” of vocational education, i.e. vocational training is provided simultaneously on the job and in industry-specific supportive school courses. Apprentice education is therefore partly financed by the enterprise. Slow increases in wage with age can be interpreted as an attempt on the part of firms to recoup their investment while the late peak provides an incentive for German employees to remain longer with their employers and change jobs less frequently than in comparable economies. On the other hand, the regulations regarding dismissals – very strict by international comparison – made job change at the request of the employer a rare case. In addition to fairly unified qualification profiles, the practice of wage-setting predominantly by industry- and region-specific agreements (*Flächentarifverträge*) rather than on the enterprise-level contributed to moderate wage dispersion – another factor of social cohesion: The ratio of gross earnings of the 9th to the 1st earnings deciles in 1980 was situated halfway between the slightly more egalitarian Scandinavian and the much less egalitarian Anglo-American economies.

In the steadily growing West-German economy, excess demand rather than excess supply had been a labor market problem until the mid-1970s. A constant stream of labor immigration (from East Germany, from Southern Europe, from Turkey, from Poland and the Soviet Union) filled the gaps – Turkish immigration especially in “3D” (dirty, dangerous, and demeaning) jobs (such as those reported in Günter Wallraff’s famous book of 1985 “*Ganz unten*”). This indicates that even in this golden era of *Fordism* – based on full employment, mass consumption, social partnership and factor and commodity markets strongly regulated by the state – “sub-proletarian” forms of employment existed.

From the mid-1970s, following the oil price shocks, the West-German labor markets underwent a substantial change, as unemployment became a continuously aggravating problem. In each of the subsequent business cycles, unemployment increased rapidly during slumps and only slowly declined during booms without returning to its previous levels, leaving behind an increasing stock of unemployed (see Figure 1).

Fig. 1: Annual GDP growth rate and unemployment rate, Germany, 1970-2009^s



Bars: GDP growth rate (DESTATIS data base), line 1970-1994: registered unemployed as percentage of civilian labor force in West Germany incl. West Berlin (BfA Data, ILO LABORSTA Data base), line 1991 to 2009: standardized unemployment rate (labor force survey data), Germany (ILO Data base). 2009: average of various estimations.

This phenomenon can be partly explained by a microeconomic approach pointing to the fact that labor qualifications become obsolete during unemployment in times of rapid technical changes, ultimately resulting in mismatches between labor supply and labor demand. Also bureaucratic hurdles were blamed for the persistent high

official unemployment rate, as some black market activities (estimated 4 to 15 % of GDP) have been associated with unfavorable income tax and social security contributions and regulations of non-full time work forms.

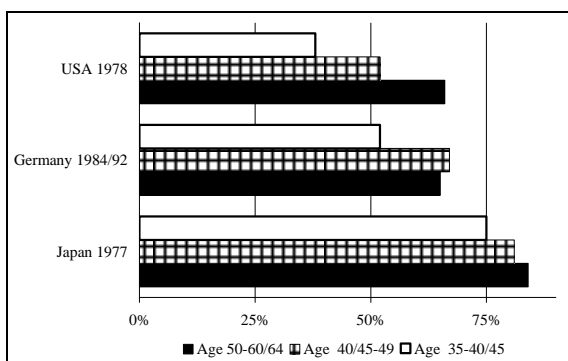
In a macro-economic approach, the reason for the chronic unemployment has been seen in an insufficient growth of the production potential. The underlying causes, however, have been fairly contentious between a majority of German supply-side economists (arguing that incentives for economic activities were too low because wages were too high) and a few demand-side economists (arguing that mass income was too low to provide sufficient marketing opportunities which finally resulted in an insufficient growth of production and jobs) (see Sell 2007). With benefits being rather generous by international comparison, the increase in unemployment caused exploding public expenditures. On the other hand, unemployment reduced public income from taxes and social security contributions. Thus, by late 1980s the problem of chronic unemployment was increasingly becoming a problem of all areas of public finance, including health services and old age pensions.

In Japan, labor markets since the 1950s were characterized by the following features (for details see Kumazawa 1996, Demes 1998, Tachibanaki 1999, Ganßmann 1999, Uematsu 1999, Matsuzuka 2002, Kampeter 2004, Higuchi 2006, Fujii 2008, Hozumi 2008):

In a very similar way to Germany, industrial relations were dominated by cooperation between capital and labor rather than by confrontation. Incidents of industrial dispute were rare in spite of ritualized conflicts in the spring wage offensive (*shuntō*, which counters the tendency towards disparate wage settlements at the enterprise level). As a possible consequence of the enterprise-based primary wage setting, dispersion tended to be a little higher in Japan than in Germany but was still far below the US figures. In large-scale enterprises, and, to a lesser degree, in the medium and small-scale enterprises, ultra-long-term employment was the norm (see Figure 2 for a comparison between long-term tenure in Japan, Germany, and the USA). A reason for this can be seen in Japan's extremely rapidly changing industry structure, which called for most job-specific skills to be acquired in continuous in-house trainings rather than in schools. This led to a highly selective screening of new entrants to the labor force. Given the problem of asymmetric information, to minimize risks for employers the process was heavily based on the reputation of schools. Payments steeply rising with years of tenure discouraged movement to the next best job opportunity so that there was a high probability that

an enterprise's investment in labor force training could be recouped in the long run. This feature of the Japanese labor market can possibly be even better explained by the efficiency wage model. According to this model workers respond to above-average payment by being less prone to job change and thus by increased productivity. In the Japanese case, young workers were paid less and older workers have been paid more than their marginal contribution to value adding, whereby young workers were plausibly induced to make an effort in order to stay knowing that their wages would increase with tenure, while older workers worked harder in order to continue being paid more than their contribution to the value added.² In any case, a strong negative correlation between tenure and job change is plausible in this employment system.

Fig. 2: Share of long-term tenure (> 10 years), male labor force, various countries, 1970s/80s



Data Source: Hashimoto Masanori / Raisian, J. (1985), *Employment Tenure and Earning Profiles in Japan and the United States*, in: *American Economic Review*, 75 (4), pp. 721-735; Couch, K. A. (2003), *Tenure, turnover, and earning profiles in Germany and the United States*, in: *Journal of Business and Economics Research*, Vol. 1, No. 9, p. 1-8.

From what has been said before it becomes clear that in Japan's *Fordist* era the requirement of qualitative flexibility of labor use, ubiquitous in a rapidly changing industrial structure, was met by enterprise-internal labor markets rather than by external labor markets. The requirement of quantitative flexibility in the use of labor

² A seniority-based wage system as described above had been in force in most Japanese companies until the 1970s. It gradually changed to a less automatic "merit-based" and/or "skill development oriented" grade system from the 1970s to the early 1990s.

in boom phases was met by a relatively high amount of overtime work by regular workers as well as some temporary work (around 5 % of total employees in the 1970s and around 7 % in the 1980s according to the Ministry of Internal Affairs' Labor Force Survey data), while labor immigration was extremely low by international comparison. In bust phases, the burden of numerical flexibility was determined by the position of the enterprise in the industrial system: lowest risk for regular workers in core enterprises, highest risk for non-regular workers in second-tier suppliers. In spite of Japan's labor force generally being rather homogenous in social respect and well-secured, precarious employment was thus not completely absent in the pre-globalization phase – albeit small in overall size and graded in the extent of risk. From the labor supply side the scheme as described above was supported first by the fact that the norm of ultra-long term employment made employees prepared to work overtime even if not immediately adequately compensated for. Secondly, as unemployment benefits were very meager (90 to 300 days, depending on insurance duration and age – in general no further social security beyond this point except in cases of illness), those becoming unemployed in bust times were willing to accept even the smallest jobs. This fact has obviously contributed to an underestimation of unemployment in Japan vis-à-vis countries with a higher social protection of the unemployed.

A synopsis of stylized facts of the German and the Japanese labor market institutions and employment situation prior to the 1990s is provided below.

Synopsis 1: Labor market characteristics in Japan and Germany, pre-1990

Japan	Germany
<input type="checkbox"/> vocational training heavily concentrated on the job; fierce screening procedures of new entrants to the labor force	<input type="checkbox"/> in many trades dual vocational training system: on-the-job training with simultaneous supportive courses
<input type="checkbox"/> ultra-long term employment as a norm, long term-employment as a rule for regular workers in core enterprises	<input type="checkbox"/> long term-employment as a rule
<input type="checkbox"/> industrial relations cooperative rather than conflict-oriented	<input type="checkbox"/> industrial relations cooperative rather than conflict-oriented
<input type="checkbox"/> low labor immigration	<input type="checkbox"/> high labor immigration
<input type="checkbox"/> wage setting on the enterprise level but partly harmonized by nation-wide wage-setting process, moderate wage dispersion depending on the position of enterprise in the industrial structure	<input type="checkbox"/> wage-setting industry/regional-specific, very low wage dispersion with negotiated standard wage rate and low positive/negative enterprise-specific wage drift in booms / busts
<input type="checkbox"/> until 1991 low rates of unemployment as measured by national standards	<input type="checkbox"/> since mid-1970s rapidly increasing and increasingly persistent unemployment both national and ILO standard
<input type="checkbox"/> very meager unemployment benefit schemes; dismissed workers tend to take up odd jobs	<input type="checkbox"/> very generous unemployment benefit schemes; unemployed tend to live on social welfare

2 Globalization-induced labor market pressures since 1990

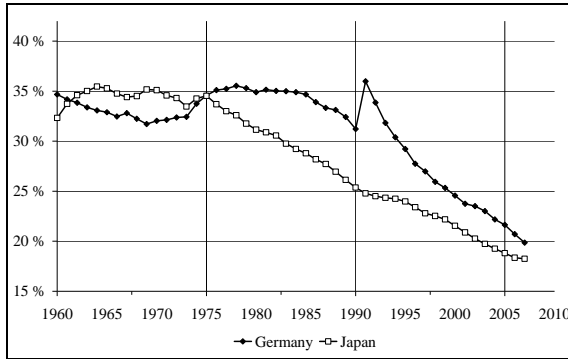
Starting around 1990, for nearly two decades globalization has interfered with labor markets of high-income countries in many ways (for a general perspective on winners and losers of globalization see Wohlmuth 2004). International trade in commodities and services has been liberalized across the world. However, in the case of Germany the fall of economic borders to Eastern Europe and in the case of Japan the emergence of China as a powerhouse of international commodity production deserve particular mention, implying not only increasing opportunities for exports but also increased import competition. The quantitative net effect of external trade on employment seems to have been negative, as in both Japan and Germany exports have been capital-intensive, while imports have been labor intensive. For Japan, the negative net effect on employment was estimated to have been one million jobs (Higuchi 2006). In Germany, it has been argued that the employment effect of the huge export volume is much smaller than usually assumed due to its high import content (“bazaar effect”, Sinn 2005).

Structural changes in industry induced by the increasing cross-border flows of long-term investment have also been important for employment. Competitive pressure on the domestic labor force was fiercest in industries producing “Heckscher-Ohlin”-commodities (i.e. where comparative advantage is based on factor abundance): Reduced transport costs, especially due to containerization, and an emerging production capacity in countries with low unit labor costs have not only increased import competition but also triggered the relocation of production sites with Japanese FDI targeting especially China / South-East Asia, while East- and South-East Europe have been most relevant host regions for cost-cutting German FDI. The quantitative employment effect of tariff-hopping or market-seeking FDI, often targeting other high-income countries, but also China and Eastern Europe, is more ambiguous. In most cases the employment effect for the home country is probably positive, as successful enterprises safeguard or even increase domestic employment by investment abroad. This employment, however, is of a different type – in R&D rather than in assembling, for university graduates rather than for blue-collar workers – in Japan also: in urban areas rather than in rural areas (Higuchi 2006), in Germany: for people speaking German rather than for second-generation migrants with an only rudimentary command of the German language.

The increased pressure on enterprises to produce more efficient meant, firstly, reducing labor costs. In Germany during the 1990s an increasing dissolution of

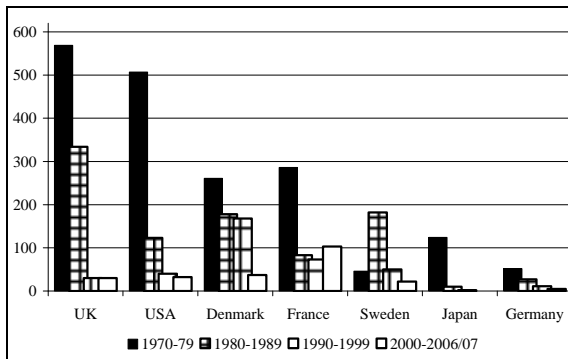
regional wage agreements and thus lowering wage rates was possible following a continuous weakening of trade unions due to a variety of reasons, including structural changes of the workplace. Labor disputes in Germany became rare and virtually disappeared in Japan (see Figures 3 and 4).

Fig. 3: Trade Union density (organized employees in per cent of total), Japan and Germany, 1960-2007



Data Source: OECD Employment Data Base.

Fig. 4: Loss of working days by strikes and lockouts, various countries, 1970-2007



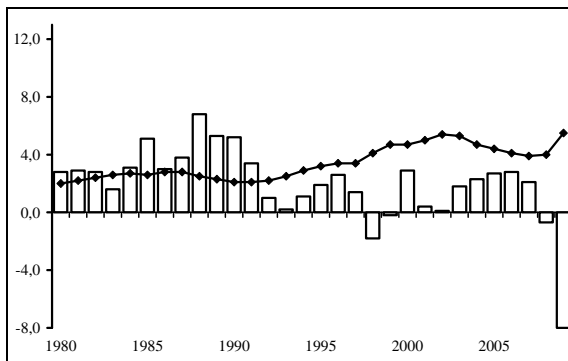
Data Source: ILO Data Base, OECD Employment Data Base; Lesch, H. (2009), *Erfassung und Entwicklung von Streiks in OECD-Ländern, Trends 1 / 2009*, Köln: IdW.

Secondly, the pressure to reduce labor costs resulted in the creation of a pool of low-wage labor and especially of labor being flexible enough to be used in production at less than full-time and long-term units, such as subcontracted employment, part-time employment, and old-age employment. In Japan, around 1990 overseas-born Japanese, e. g. from Brazil, increasingly entered the labor force, mainly in “3D”-jobs.

During this period, wage differences increased. In Japan, male part-timers' hourly earnings in per cent of regular staff declined from around 58 % in 1990 to less than 50 % in 2002. In Japan, the conventional systems of seniority or merit-based payments were increasingly followed by a performance-oriented employee assessment and compensation system (*seikashugi*). Also in Germany, earned income inequality increased, even if still moderately in the 1990s. In other words: Globalization has enforced a (previously only rudimentary visible) bipolarization of the labor market.

In addition to globalization, pressures for the German and for the Japanese labor market resulted from two specific factors: the burst of the Japanese bubble economy and Germany's reunification. In East Germany around 8,000 state-owned enterprises with a productivity lag of in some cases more than two decades were either privatized (which usually meant that labor-saving production technologies were introduced) or completely closed. This led to mismatches between labor supply and labor demand in spite of a considerable East-West migration and re-qualification efforts. In Japan, after the burst of the bubble economy in 1990, a decade-long recession and increasing unemployment followed (see Figure 5).

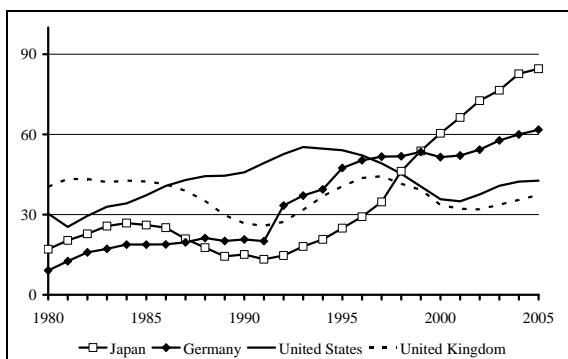
Fig. 5: Annual GDP growth rate and unemployment rate, Japan, 1980-2009^s



Bars: GDP growth rate (IMF, WEO data base), line: standardized unemployment rate (labor force survey data, ILO LABORSTA Data base). 2009: estimation, Japan Statistics Bureau.

Both in Germany and in Japan, the resulting financial burdens further limited the scope for demand-strengthening measures to solve the unemployment problem. Government debts started to exceed any previously known limits (in Germany mitigated by the 60 %-limit of the Maastricht Treaty) – see Figure 6.

Fig. 6: Ratio of government net debt to GDP, various countries, 1980-2005



Data Source: IMF, WEO data base.

Synopsis 2: Labor markets in Japan and Germany during the 1990s

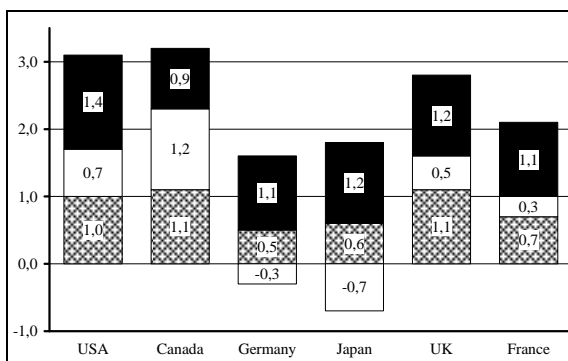
Japan	Germany
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> capital-intensive exports, labor-intensive imports: net effect is negative even in spite of huge current account surplus <input type="checkbox"/> outward flows of FDI much larger than inward flows of FDI: negative net effect on domestic employment assumed, changes in labor demand <input type="checkbox"/> structural changes of labor demand: low qualified workers (esp. new entrants to labor force) in shorter demand 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> capital-intensive exports, labor-intensive imports: net effect is negative even in spite of huge current account surplus. <input type="checkbox"/> outward flows of FDI much larger than inward flows of FDI: net effect on domestic employment contentious, changes in labor demand <input type="checkbox"/> structural changes of labor demand: low qualified workers in shorter demand
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> huge government debts piling up due to unsuccessful deficit spending in a decade-long recession <input type="checkbox"/> bipolarization of labor market access: long-term contracts continue, hiring ice age for new entrants (living on odd jobs) <input type="checkbox"/> bipolarization of earned incomes: widening gap between payment for regular and for non-regular employees, generally increasing wage differences due to new payment systems being introduced 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> job destruction in East Germany due to technology gap and reunification under non-competitive exchange rate <input type="checkbox"/> huge government debts piling up due to the integration of East Germany, finally mitigated by Maastricht treaty <input type="checkbox"/> bipolarization of labor market access: protected high-wages receiving insiders unemployed outsiders, however: lowest youth unemployment in all OECD <input type="checkbox"/> increasing wage differences

3 Market-optimistic responses to labor market pressures

From what has been said before, it becomes clear that in both Germany and Japan macro-economic employment policies had been exhausted by around the turn of the century. In the German case, the “Reconstruction of the East” (*Aufbau Ost*) programs had been among the largest fiscal stimulus packages ever. Every year 75 billion Euros, i.e. 4 % of the German GDP, had been transferred to East Germany, mainly to consumers via social security funds. In addition, private investment has been subsidized contributing to a capital-intensive rather than an employment creating production structure in East Germany. Especially in construction, overcapacities were created by subsidies (Donges 2008). In Japan, public work spending as a percentage of GDP was the highest of all industrialized nations – more than 6 % during the 1990s. Given the huge overcapacities from the bubble era, these efforts were more or less in vain if not counter-productive, as private investment was crowded out from the capital market. Further steps in this direction were not possible. In addition, governments became increasingly aware of the general limits to national fiscal policies in an open economy, where demand created by government deficit spending cannot be kept inside its own economy due to internationally concluded rules and transnational company behavior. Finally, monetary policies had also reached their limits. Real interest rates were already low in Germany, even if not near zero as in Japan – and anyway beyond national control since the implementation of the European Central Bank. In Japan, increasing exports by exchange rate policy would have been equally strange given the country’s huge current account surplus (nevertheless there was devaluation of the Japanese currency in the mid-1990s which contributed to triggering the Asian Financial Crisis of 1997).

What therefore appeared on the agenda between the 1990s and 2008 was a policy of systemic reforms to ease market adjustment. Labor markets were but one of various playing fields – much in line with the dominant theories promoting deregulation as a panacea against all economic ills in the 1990s (for an overview see Sell 2007). Regarding labor markets, the OECD consensus around the turn of the century consisted of the expectation that less regulation would allow a faster equalization of supply and demand of labor. The subsequent extension of the use of labor was expected to enhance growth and economic well-being, especially as both Germany and Japan were not able to reach their potential growth rates (see Figure 7).

Fig. 7: Components of GDP growth, various countries, 1995-2005



Black: growth of capital input, white: growth of labor input, grey: growth of total factor productivity. Under usual assumptions, the sum of these input growth rates adds up to the GDP growth rate. Data Source: OECD, STAT data base.

Subareas of labor market reforms included:

- “active” labor market policies, such as intensive career counseling or retraining of workers to reduce mismatch unemployment
- a reduction of taxes on labor income and a reduction of social security contribution to increase incentives to work by reducing reservation wage rates
- a relaxation of employment protection legislation to increase the willingness of employers to hire staff by increasing the possibility to fire in the case of economic slowdown or individuals not meeting the employer’s expectations in terms of work performance
- a reduction of unemployment benefits to increase incentives to work as this reduces reservation wage rates
- a decentralization of wage formation to increase job offers also at below-regulation wage rates as this takes into account the offers of below-average productivity enterprises;
- reduced legal constraints on working time-flexibility and part-time work to increase demand for labor and minimize working-time related mismatches of supply and demand of labor
- relaxed regulations on early retirement and old-age pension schemes to increase labor supply at below-regulation wage levels and in less-than full-time portions.

Specific measures taken between the mid-1990s and 2005 in Japan and Germany comprised those shown in Synopsis 3.

Synopsis 3: Labor Market Reforms in Japan and Germany around 2000

Japan	Germany
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> labor standard law reformed to establish clear rules governing dismissals for economic reasons (2003) <input type="checkbox"/> maximum duration for contracts through temporary work agencies extended to three years (2003) <input type="checkbox"/> benefit duration increased for those who become involuntarily unemployed after bankruptcy or dismissal (2001) <input type="checkbox"/> incentives to find a job quickly increased through a change in calculation methods of re-employment allowances for those finding a job quickly and by raising subsidies for educational training (2001) <input type="checkbox"/> public job creation programs by central and local governments introduced along with new employment subsidies (1999) <input type="checkbox"/> introduction of “career counselors” (2000) <input type="checkbox"/> introduction of subsidies for employers to hire middle-aged or elderly workers in regions of high employment (1999), existing employment subsidies extended to the unemployed under the age of 30 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> liberalizing employment protection legislation, i.e. company size limit for dismissal protection raised from 5 to 10 employees (introduced 1996, reversed 1999, re-introduced 2004): easier firing is expected to trigger easier hiring <input type="checkbox"/> maximum duration for contracts through temporary work agencies increased (four times since 1994) <input type="checkbox"/> unemployment assistance merged with social assistance forming a new benefit type (2004) <input type="checkbox"/> benefit duration reduced for all age groups under 55 to 12 months, cutting entitlement periods by more than half for many old age groups (2004) <input type="checkbox"/> more scope for benefit sanctions (2002), rejection of any job offer entails benefit sanctions for recipients of the new unemployment assistance benefit <input type="checkbox"/> active labor market policies: design of individual action plans become mandatory (2005) <input type="checkbox"/> during the 1990s: wage determination increasingly on company level; since 2000: stagnation of average real wages

Source: Adopted from Brandt, N. / Burniaux, J.-M. / Duval, R. (2005), Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms. Paris, WP 429, Annex.

For comparative analysis, compliance with the OECD-Job Strategy can be used as a benchmark for these policies (even if there are some methodological shortcomings in this procedure, see Brandt / Burniaux / Duval 2005, p. 56). For the period of 1994 to 2004 an indicator has been calculated to assess the degree to which reforms

followed the OECD-suggestions, i.e. not an indicator showing the degree of already complying with the suggestions but an indicator of the comprehensiveness of reforms in this direction (rather a vector showing the development than an assessment of a particular position).

Among the 30 OECD countries, in the sub-area of “active labor market policies”, the average share of adopting what had been suggested was 33 % of the complete measures (see Figure 8). Germany was the top-reformer in this area (considered to be an equally important element in the “*Fordern and Foerdern*” concept) with 58 % of the maximum score, while Japan was below average with 23 %. With regard to the flexibilization of working time such as the administrative assistance in the implementation of increased part-time work opportunities, Japan was a top-reformer with 33 %, well above the average of 15 %, while Germany was around average.

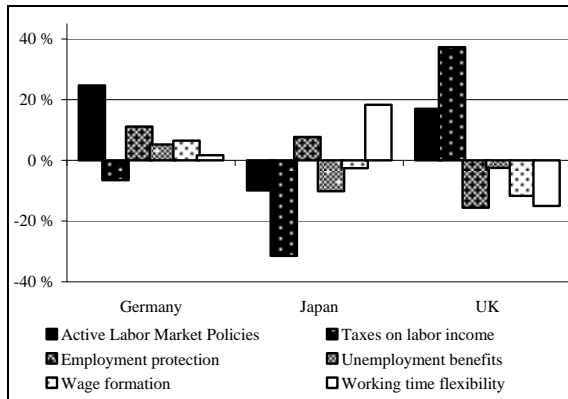
Other areas where German labor market flexibilization was more intensive than the OECD-average included the reduction of employment protection, cuts in the unemployment benefit system, the decentralization of wage setting procedures, and the liberalization of retirement regulations. It should be emphasized that huge moral pressure is exerted on the unemployed, who after a twelve month period of receiving insurance-based unemployment benefits, are transferred to a category of benefits which is considered the ultimate social net (“*Arbeitslosengeld II*”, often referred to as “*Hartz IV*” after the creator of these labor laws). Many recipients perceive this category to be inadequate to their status (apart from being lower in monetary terms).

The wide scope of the deregulations made Germany the fourth-strongest labor market reforming country of the 1994/2004 period (after Denmark, The Netherlands, and Finland). Although the strongest reformer in terms of a flexibilization of working time (including part-time work), Japan only moderately deregulated its labor markets in an OECD-comparison (overall reform score 25 out of 30).

However, this does not mean that the present position of Japan indicates less state intervention in the labor markets than in Germany, as Japan started from a lower level of regulation. For instance unemployment benefits in Japan had been very low even in the pre-1990s, so that meeting only 4 % of the OECD’s suggestions in this field does not mean that Japanese unemployed are not worse off than German unemployed, where the changes complied with the OECD’s suggestions to an extent of 19 %. Only the velocity of change was higher in Germany. In fact, the velocity

and radicalism of these changes shocked many (and even contributed to the Social Democrats / Ecologists (Red-Green) government's loss of power in 2005).

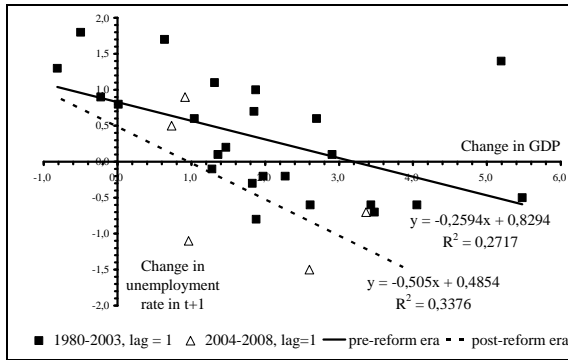
Fig. 8: Intensity of labor market reforms (benchmark: OECD average), various countries, 1994-2004



Data Source: Brandt, N. / Burniaux, J.-M. / Duval, R. (2005), *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms*. Paris, WP 429. Positive values indicate stronger than average compliance, negative values indicate weaker than average compliance to the OECD benchmark.

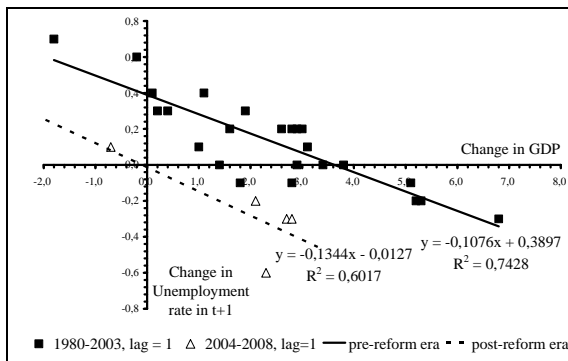
The reform results can be assessed on various levels. First and foremost, has overall unemployment been systematically reduced as expected? Due to the short time period, it is not yet possible to provide a statistically valid answer. However, research both in the framework of the NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment) approach and in the framework of the Okun / Verdoorn approach do not contradict the assumption that the new institutional framework contributes to more employment generation (for the NAIRU concept see Layard / Nickell / Jackman 2005, see also: Phelps / Zoega 1998, Espinosa-Vega / Russell 1997, Landmann / Jerger 1999, Franz 2000, Turner et al. 2001, SVR 2005, Fujii 2008; for the Okun / Verdoorn approach see Schmidt 2000, Pusse 2002, Schäfer 2005). The NAIRU-estimation attempts to separate the structural component of unemployment from the business cycle component. A simpler Okun / Verdoorn-type approach attempts to find the threshold level of economic growth necessary to reduce unemployment. An estimation of this threshold level is provided in Figures 9 and 10. Both in Germany and in Japan, the threshold values have been lower after the reforms, indicating that labor markets in fact have become more susceptible to economic growth. In Germany, the slow decrease of unemployment in the upturn of

Figure 9: Responsiveness of unemployment reduction (in percentage points) to GDP-growth (in per cent), Germany, 1980-2008



Until 1990: West Germany, since 1991: Germany. The unemployment rate is calculated according to the ILO-definition from labor force survey data. Own computation. Data Source: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970, Wiesbaden 2009.

Figure 10: Responsiveness of unemployment reduction (in percentage points) to GDP-growth (in per cent), Japan, 1980-2007



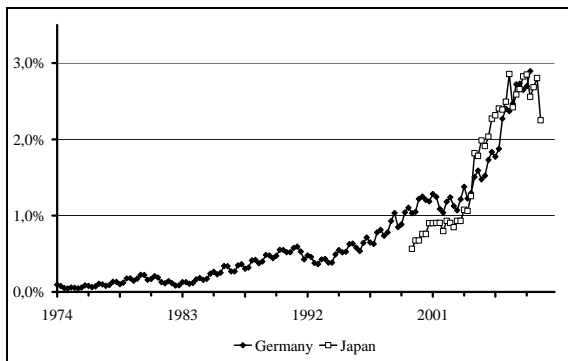
The unemployment rate is calculated according to the ILO-definition from labor force survey data. Own computation. Data Source: IMF, WEO Database 2009.

the business cycle had been reversed: Since the implementation of the “Agenda 2010” labor market reforms in 2003/2004, overall unemployment had been rapidly reduced to a 16-year low in 2008.

However, this is only half the story. The other half is that the reforms contributed firstly to an increasing bi-polarization of labor markets in both countries (for a general overview see Fujiki et al. 2001, Schettkat 2003, Walwei 2003, Leschke et al. 2006, Jones 2008, Eichhorst / Marx 2009), and secondly to an increasing incidence of poverty, especially the creation of a social segment of working poor, as can be shown by data from both Japan (Jones 2007, Sekine 2008, Tachibanaki / Urakawa 2008) and from Germany (Headey / Holst 2008).

The increased responsiveness of employment to GDP-growth – starting in the 1990s under the impact of globalization and enforced by the labor market reforms of 2003/04 – was based on the enlargement of the labor market segment of precarious employment (see Figure 11).

Figure 11: Ratio of subcontracted employment to total, Japan and Germany, 1974-2009

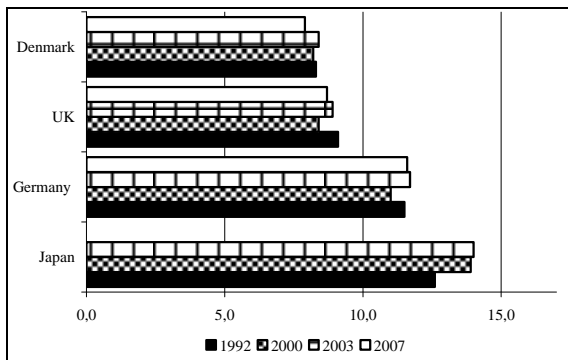


Own computation. Data Sources: Bundesagentur für Arbeit 2009, Japan Statistics Bureau, 2009. Japanese total employment figures exclude executives of companies.

On the other hand, neo-corporatist features of the labor markets continued, such as the considerable degree of protection of workers in the core of the workforce (see Figure 12). For Japan, Shimizutani/Yokoyama (2006) found that average years of tenure for permanent male workers had even extended after 1990.³

³ There are no comprehensive data sets available before 1992, and the OECD data starting in this year do to date neither cover Japan nor the US. Japanese data can be retrieved, however, from micro survey (Ministry of Labor, Basic Survey on Wage structure) which could be matched by German data from the German Socioeconomic Panel.

Figure 12: Average tenure in years, male labor force, various countries, 1992-2007



Own computation. Data sources Shimizutani Satoshi / Yokoyama Izumi, *Has Japan's Long-term employment practice survived? New Evidence emerging since the 1990s*, Discussion paper No. 182, Tokyo: Hitotsubashi University Research Unit for Statistical Analysis in Social Sciences, OECD Employment Outlook Database, 2008

Another result of the bipolarization of labor markets can be seen in the fact that the inequality of gross earnings increased considerably, although in Japan less than in Germany. A common feature in the first half of the first decade of our century was that wage dispersion in OECD countries converged. Generally, while the Anglo-American wage system tended to decrease inequality, the other OECD countries increased inequality. No country, however, matched Germany in the increase of inequality (see Figure 13).

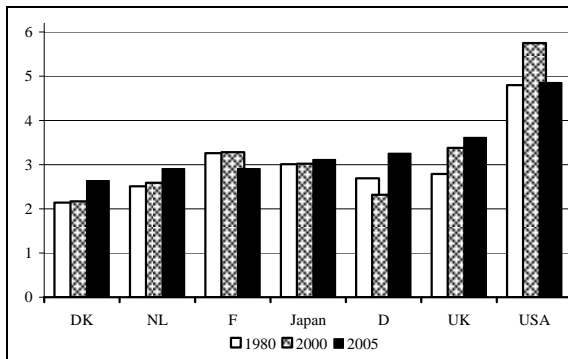
In both countries there are in principle three sources of precarious employment: new entrants, previously regularly employed, and unemployed. These three sources are, however, differently involved in the two countries. The situation of new entrants is especially worth mentioning. In Japan new entrants to the labor force have been increasingly marginalized. Many of the “lost generation”, graduating from college and high school around 1995 to 2005 were unable to find permanent jobs (the period therefore being called the “hiring ice age”) and became “freeter”.⁴ As (large)

⁴ As a social science terminology, in Japan (usually young) part-time workers with frequently changing menial jobs have been called freeters, a neo-logism out of English: “free” and German “Arbeiter”. The White Paper on the Labour Economy 2007 by the Ministry of Health, Labour and Welfare defines “freeters” as those aged between 15 and 34, graduate in the case of male, graduate and single in the case of female and, (1) for those currently employed, who are treated as part-time or Arbeit worker by their employers, (2) for those currently unemployed, who seek the part-time or arbeit jobs and (3) for those not currently employed, who are neither engaged in household duties, attending educational institutions nor waiting to

Japanese companies still place disproportionate emphasis on recruitment of new graduates, if a new graduate cannot find a job as a regular employee on graduation, chances of good employment increasingly deteriorate. In contrast, in Germany youth unemployment has been very low by OECD comparison due to the strong commitment of German enterprises to apprenticeship education.

In both countries precarious employment is much less protected in any sense of working environment. Unionization, although generally declining in both countries (see above), is still strong in large-scale enterprises, while it is nearly absent in smaller and medium ones with less than 100 workers. Dispatched workers are hardly organized at all.

Figure 13: Gross earnings inequality, various countries, 1980-2005.



The exhibit provides the ratio of the best-paid decile of employees to the lowest-paid decile. Data Sources: Osberg, L. / Sharpe, A. (2004), *An Index of Labour Market Well-being for OECD Countries*, Centre for the study of Living Standards; OECD STAT Database.

An estimation of the new labor market dynamics

In Germany, employment statistics differentiate between gainfully employed who pay (in the case of midi-jobs: reduced) social security contributions and employment without social security contributions. The reported figures partly overlap, however, with employment which has rightly been termed precarious, including people working in government-subsidized employment and subcontracted employment

start a new job, and wish to find part-time or Arbeit jobs. In Germany, a recent similar neologism was built from “precarious” and “proletariat”: the Prekariat.

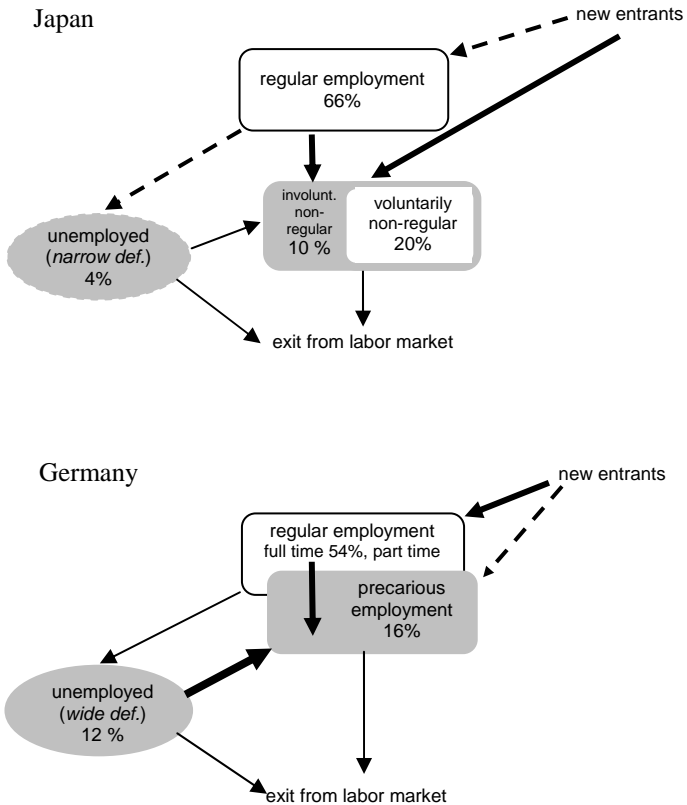
(*Zeitarbeit*) as well as working poor receiving social benefits in addition to a full time job (*Aufstocker*). In addition there are those exclusively in marginal jobs below a threshold value of 400 Euros per month or with short term contracts (less than 50 days per year). We have classed all these employment forms as “precarious employment” in Germany. This may be overestimated as a considerable share of people in marginal jobs (nearly 5 million) are students, housewives etc. On the other hand we did not consider the 2 million employees who worked in a marginal job in addition to their full-time job – pointing in many cases to a low income in their principal job. Both errors can be assumed to compensate each other. From micro-survey data it can be estimated that 75 % of the regular employment is full time and 25 % (mostly voluntarily) part time. In our estimation we did not consider these part-time employees as precarious, as working part time in Germany mostly seems a voluntary decision on the part of the employee. From these considerations we estimated the amount of precarious employment in Germany to add up to 16 per cent of the total labor force, with regular employment accounting for 72 per cent and unemployment including unemployed under work obligation or in government organized training (i.e. a wider definition than used by the Government’s Labor Agency) to total 12 per cent (all estimations for 2008).

The new dynamics of the labor market after the reforms especially reduced unemployment by increasing precarious employment and only to a much lesser extent by transferring unemployed into regular employment. Precarious employment may include waiting to be offered work, poorer pay (even compared to regular workers doing the same sort of jobs), fewer fringe benefits (such as cheap meals in factory canteens), and less security in terms of old age pensions etc. When compared with the alternative of being unemployed, however, a different perspective has to be applied.

In Japan, non-regular employment is differentiated between those working on short-term contracts, those on temporary transfers from other companies or dispatched from temping agencies, temporary staff, and part-timers. Japanese statistics report a decreasing number of regular staff: the share sank from 80 % in 1994 to 67 % in 2006 (JILPT 2009, p. 74), and those working in non-regular employment do so increasingly against their will. According to micro surveys, their share rose from 19% in 1994 to 30 % in 2003 (JILPT 2009, p. 87). From these figures we estimate, that 66 % of the Japanese labor force is in full-time, regular employment, while 20 % are voluntarily in non-regular forms of employment, and around 10 % are

involuntarily in non-regular employment, with a narrowly defined 4 % of the labor force being unemployed. The proportions are recapitulated in Figure 14, a formal model is provided in Figure 15.

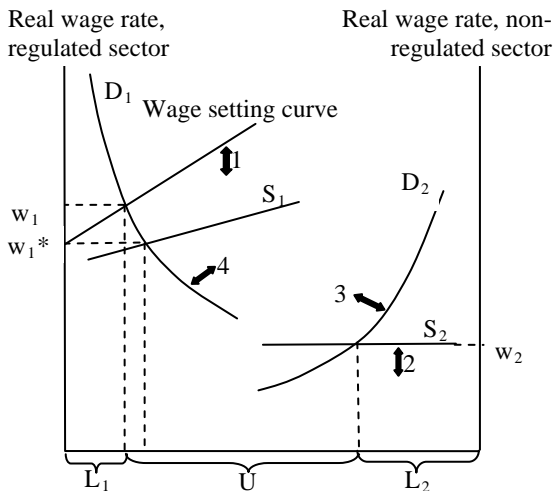
Figure 14: The new labor market dynamics after globalization and de-regulation – Japan and Germany



In the model of Figure 15, the first sector is assumed to be highly regulated. Real wage rates (w_r) are set above market clearing wages by negotiations between employers and trade unions, resulting in the wage setting curve. In the second sector, no trade unions exist. Here, supply of labor is fairly unlimited. Apart from accepting

high unemployment, policy options to reduce unemployment include: (1) reducing the power of trade unions in the first sector to approximate the wage setting curve to the labor supply curve, (2) to reduce reservation wages in the non-regulated sector, for instance by reducing welfare benefits, (3) to increase labor demand in the low-wage sector, or (4) to increase demand in the high-income sector – or combinations. Obviously, labor market reforms both in Germany and Japan have so far predominantly used the second and fourth approach (lowering reservation wage levels and increasing demand in the low-income sector), i.e. by increasing precarious employment. The first approach (the weakening of the wage setting power of trade unions) seems to have happened without government intervention – but only to a limit extent, thus from this side contributing to the dualistic nature of the present labor market in both countries.

Figure 15: A formal model of policy options in dualistic labor markets



Source: Adopted from Prinz, A. (2004), *Reform der Arbeitsmarktpolitik: Alter Wein in neuen Schläuchen?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 5, Nr. 3, S. 313-332.

4 Will the reformed labor markets stand the challenges of the Global Economic Crisis?

While the Koizumi reforms in Japan as well as the Schroeder reforms in Germany helped to adjust the respective labor markets to the demands of a globalized economy and partly remedy unemployment, this has been a “second best solution” only, as much of the successes have to be attributed to the increased use of “irregular” or “precarious” employment. Especially these jobs, however, show a high responsiveness to business cycles and these workers, already poverty-threatened if not already impoverished, do not have anything to fall back on apart from welfare benefits. Given the high dependency of both Germany and Japan on exports, it has already become clear that these two countries will feel the global contraction most of all OECD economies. Due to this combination, the global financial and economic crisis may turn into a social crisis in both Japan and Germany by 2010. How can this be best prevented? Three scenarios emerge.

Scenario 1: The “Short term rescue – In the long run we are all dead” – approach

In this scenario, the economic recession will rapidly be overcome by the joint action of the G20-governments. Governments will continue to create budget-deficit financed demand (especially in the US, China, and Japan). In this scenario, governments not only successfully forget the negative experiences with fiscal stimulus packages made by their own predecessors, both in Germany in the 1970s (leading to stagflation) and in Japan in the 1990s (during the decade-long recession), but are also able to give the lie to most empirical research which can be summarized as: “fiscal multipliers are overwhelmingly positive *but small*” (Hemming/Kell/Mahfouz 2002).⁵

In this scenario the advanced economies and China create markets for each other in a Nurksean-type “big push” – co-ordination being a *conditio sine qua non* for any government-deficit based strategy in the era of liberalized commodity and capital markets. What is equally important for this scenario is the ability of governments to successfully conceal the fact that deficits today translate into the crowding out of

⁵ By the way: the idea of a negative fiscal multiplier – i.e. the theoretical ground for a huge tax reduction to overcome the crisis – as demanded by the German liberal party (now in government), is also not substantially supported by empirical research (Hemming/Kell/Mahfouz 2002).

risk-taking private investors and into tax increases tomorrow (Ricardo's equivalence principle – fortunately, not all of the taxpayers will be dead in the long run!) – and that fiscal multipliers tend to be negative in the medium term! In this scenario, due to the asymmetries of lobbying (“losers lobby harder”⁶) – sunset industries, owners and unions alike, such as the automotive industries in high-income countries, will continue to shift substantial fractions of the stimulus packages to their rescue. But not only necessary structural changes to the economy will be retarded for a while. As most fiscal stimulus packages overwhelmingly aim at private consumption, there is no scope for redirecting the economic development of the post-industrial economies.

To be sure: After having overcome the recession, globalization will accelerate again. Global competition will be fiercer than ever, as world-wide only the strongest enterprises will have survived. Also new industries and new enterprises will have emerged. Having supported private consumption rather than future-oriented industries, countries such as Japan and Germany will again fall behind. Extrapolating from what we see today, “living deads” will have survived with government subsidies but the increased world-wide competition will force them to continue to cut expenses, especially labor costs – which means that not only the prospects for labor in general will deteriorate, but also the share of precarious employment will continue to grow. Given the stronger protection of core workers, the losers of globalization – low qualified marginal workers – will have experienced the anti-capitalist rhetoric of the 2009-GFC⁷ as but a short intermezzo in their continually worsening position on the labor markets in capitalist economies under the ever increasing pressure of global competition.

Obviously, this is a probable scenario at least as far as the short-term oriented attempts to rescue sunset enterprises by (conventionally called “Keynesian”) deficit-financed spending and winning votes by consumer subsidies is concerned, given the underrepresentation of the interests of future voters in elections and the intention of politicians to maximize actual votes. “*We have to re-think, even thoroughly*

⁶ In sunset industries (shrinking total profits) no newcomers will be expected, therefore the individual firm's rent from lobbying will be constant or will even increase over time (if other firms withdraw from the market). In sunrise industries, however, newcomers will absorb the rents accrued by the lobbies, see Baldwin / Nicoud 2005.

⁷ “I believe social market economy is a good model which can show the way forward. [...] One could perhaps call this the “third way”, which I feel we need worldwide, a system which contrasts with unbridled capitalism involving great financial and other risks but has nothing to do with socialist command economy experiments.” (Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the World Economic Forum, 30/01/2009)

Keynesian” as Dr. Schäuble, Germany new Minister of Finance (Christian Democrat) demanded (27/11/2008), industrial nations are seen in a “*Keynes euphoria*” (German business daily, Handelsblatt 28/04/2009), and the Japan Times reported: “*The politicians, bureaucrats, businessmen and journalists during the administration of former Prime Minister Junichiro Koizumi were slaves of Milton Friedman. Today, however, these same people have become slaves of Keynes.*” (13/05/2009). The crucial question, however, will be, whether the fiscal stimulus packages will actually take effect. If not – and chances are – the second scenario may be realized.

Scenario 2: Long term depression and immiserization

In this scenario, stimulus packages will not be sufficient enough to prevent the economic crisis from triggering mass unemployment already in 2009. It is even possible that the stimulus packages will increase over-capacities in the medium term. This might result in a long-lasting depression, such as the Japanese recession of the 1990s. In this case, governments increasingly run out of policy options (fiscal policies cannot be expanded unlimitedly because of the danger of stagflation, monetary policies have already nearly reached the bottom line). In consequence, the immiserization of workers already in precarious employment will become inevitable. In Japan, sometimes dismissal of irregular workers already means homelessness to them because houses are owned by the companies. Increasingly, governments will try to shift the burdens to the most vulnerable worker groups. In Japan, some indications of this strategy can already be seen, such as sending back migrant workers of Japanese origin to Latin America.

Obviously, this seems to be the worst scenario. Due to the coordination of fiscal stimulus packages it seems to be less likely than the first scenario, but it cannot be ruled out on the basis of the research quoted above regarding the limited nature of the effects of this policy.

Scenario 3: The “orderly retreat, orderly advance”-approach

In this scenario, policy makers show consciousness of history – not only with regard to past experiences, but also understanding the responsibility of our own time for the future. In this scenario, politicians acknowledge that crises are nothing alien to capitalism. On the contrary, they understand that capitalism develops its potentials not only in boom phases but, probably even more so, in bust phases and that

capitalist development is discontinuous by its mere nature. In this scenario, policy makers are aware of the fact that the history of capitalism shows that the more workers, enterprises, and governments tried to stop inevitable structural changes by increased exploitation or self-exploitation, the longer recessions continued, but that after each crisis an even stronger economy, strengthened by the disappearance of less efficient producers, emerged. Governments in this scenario will safeguard workers, rather than enterprises. In this scenario, governments will assist new industries, representing the opportunities of the 6th Kondratieff cycle (see Tilly 2002, Siemon 2007), and tackle the inheritance of the industrial era such as climate change by investing especially in education and research and adjust their educational systems to these challenges: *“There is certainly no point in trying to conserve obsolescent industries indefinitely; but there is point in trying to avoid their coming down with a crash and in attempting to turn a rout, which may become a center of cumulative depressive effects, into orderly retreat. Correspondingly there is, in the case of industries that have sown their wild oats but are still gaining and not losing ground, such a thing as orderly advance.”* (Schumpeter 1942, p. 90)

In this scenario, policy makers know that by strategic decisions, supported by investment in public goods and by protecting the most vulnerable groups by social policies, the bipolarization of labor markets could be increasingly overcome, as greater demand for highly-qualified jobs provides incentives for workers to gain further qualifications. This also reduces the supply of low qualified workers contributing to an increase in their pay and also more social security in this sector.

Is this scenario probable? There are some indications that some politicians (from very diverse backgrounds!) such as former Japanese Prime Minister Mr. Aso (Liberal Democrat) in his *“Strategy for the Future”* (Aso 2009) or former candidate for chancellor, Mr. Steinmeier (Social Democrat), in his *“Deutschlandplan”* (Steinmeier 2009) are aware of this opportunity. By doing this, Japan and Germany would link their future strategies to past experiences in the acceleration of a socially inclusive rapid structural change of the economy in the past century, albeit under different economic conditions of the world economy. In the present author’s opinion, however, this strategic turn seems to be the least probable of the three scenarios.

References

- Aso Taro (2009), Japan's Future Development Strategy and Growth Initiative towards Doubling the Size of Asia's Economy, www.au.emb-japan.go.jp.
- Baldwin, R. E. / Nicoud, F. R. (2007), Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers, in: *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 5, S. 1064-1093.
- BfA (2009 a), Analytikreport der Statistik. Arbeitsmarkt in Deutschland, Zeitreihen bis 2008, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BfA (2009 b), Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes in Deutschland, April 2009, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BfA (2009 c), Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht April 2009, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- BfA (2009 d), The Labour Market in April 2009, Nuremberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Blanchard, O. (2005), European Unemployment: The Evolution of Facts and Ideas, MIT, Dptm. of Economics, WP 05-24.
- Blien, U. / Walwei, U. / Werner, H. (2002), Labour Market Policy in Germany. IAB: Labour Market Research Topics 49 (2002).
- Brandt, N. / Burniaux, J.-M. / Duval, R. (2005), Assessing the OECD Jobs Strategy: Past developments and reforms. Paris.
- Couch, K. A. (2003), Tenure, turnover, and earning profiles in Germany and the United States", in: *Journal of Business and Economics Research*, Vol. 1, No. 9, p. 1-8.
- Demes, H. (1998), Arbeitsmarkt und Beschäftigung, in: *Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.), Die Wirtschaft Japans, Strukturen zwischen Kontinuität und Wandel*, Berlin etc., S. 135-164.
- Deutsche Bundesbank (2002), Zur Entwicklung der Produktivität in Deutschland, in: *Monatsbericht* September 2002, S. 49-63.
- Deutsche Bundesbank (2007), Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Grundlinien im internationalen Vergleich, *Monatsbericht* Januar, pp. 33-54.
- DIW (2008), SOEPmonitor 1984-2007, Time Series on selected indicators about Living in Germany", Unit of Analysis: Person, www.diw.de.
- Donges, J. B. (2008), Deutschland im Globalisierungsprozess: Zur wirtschaftlichen Entwicklung seit 1990", in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 1/115, pp. 38-44.
- Eichhorst, W. / Marx, P. (2009), Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit / Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 4100
- Espinosa-Vega, M. A. / Russell, S. (1997), History and Theory of the NAIRU. A Critical Review. Federal Reserve Bank of Atlanta, *Economic Review*, II/1997.
- Franz, W. (2000), Neues von der NAIRU?, Mannheim, ZEW Discussion Paper No. 00-41.
- Fujii Hirokazu (2008), Trends in Structural and Frictional Unemployment, in: *Japan Labour Review*, vol. 5, no. 3, pp. 105-126.
- Fujiki Hiroshi / Kuroda Nakada Sachiko / Tachibanaki Toshiaki (2001), Structural issues in the Japanese labor market: an era of variety, equity, and efficiency or an era of bipolarization? In: *Monetary and economic studies*, Bd. 19, S-1, S. 177-208.
- Ganßmann, H. (1999), Arbeitsmärkte im Vergleich, Bd. 1: Rigidität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten der USA, Japans und der BRD, Marburg.
- Hall, P. A. / Soskice, D. W. (2001), *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.

- Hashimoto Masanori / Raisian, J. (1985), "Employment Tenure and Earning Profiles in Japan and the United States", in: *American Economic Review*, 75 (4), pp. 721-735.
- Headey, B. / Holst, E. (2008), *SOEP Wave Report. A Quarter Century of Change: Results from the German Socioeconomic Panel*, Berlin: DIW / German Institute for Economic Research.
- Hemming, R. / Kell, M. / Mahfouz, S. (2002), *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature*, IMF Working Paper WP/02/208.
- Higuchi Yoshio (2006), *Japanese Labour Market and Employment Policies in Globalisation*, Background paper to the 11th EU-Japan Symposium, Promoting employability in the context of globalisation in the EU and Japan, Brussels: European Commission and Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare.
- Hozumi Toshihiko (2008), *Überlegungen zur Ideengeschichte des Sozialstaats in Deutschland und Japan*, in: Krylov, Alexander / Schauf, Tobias (eds.), *Internationales Management. Fachspezifische Tendenzen und Best-Practice*, Berlin: Lit-Verlag, pp. 139-150.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), *Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten, versch. Jgg.*
- ILO (2009), *Global Employment Trends*, January 2009, Geneva: International Labor Office.
- Jacobi, L. / Kluve, J. (2006), *Before and After the Hartz Reforms. The Performance of Active labour Market Policy in Germany*, RWI: DP No. 41.
- JILPT (2006), *Labor Situation in Japan and Analysis: General Overview 2006/2007*, Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- JILPT (2008), *Japanese Working Life Profile 2008/09*. Labor Statistics, Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- JILPT (2009), *Labor Situation in Japan and Analysis: Detailed Exposition 2009/2010*, Tokyo: The Japan Institute for Labour Policy and Training.
- Jones, R. S. (2007), *Income inequality, poverty and social spending in Japan*, OECD Economics Department Working Papers, No. 556, Paris: OECD.
- Jones, R. S. (2008), *Reforming the Labour Market in Japan to Cope with Increasing Dualism and Population Ageing*, OECD Economics Department Working Papers, No. 652, Paris: OECD.
- Kampfpeter, W. (2004), *Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme in Japan: eine (partielle) Bestandsaufnahme*, in: *Internationale Wissenschaftliche Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik / Forschungsinstitut: Berichte*, Bd. 14 (2004), S. 68-77.
- Kohlbacher, F. / Hommerich, C., *Japans freie Arbeiter: individueller Lebensstil oder aufgedrängte Prekarität?* in: *Japan Markt*, Oktober 2007, S. 16-19.
- Kumazawa Makoto (1996), *Portraits Of The Japanese Workplace: Labor Movements, Workers, And Managers*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.
- Kumazawa Makoto (2007), *Kakusa shakai nipponde hataraku toiukoto [The meaning of work in a diverging Japanese society]*, Iwanami Publishing House.
- Landmann, O. / Jerger, J. (1999), *Beschäftigungstheorie*, Heidelberg/New York.
- Layard, P. / Nickell, S. / Jackman, R. (2nd. ed., 2005), *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford: OUP.
- Lesch, H. (2009), *Erfassung und Entwicklung von Streiks in OECD-Ländern*, Trends 1 / 2009, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Leschke, J. / Schmid, G. / Griga, D. (2006), *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-reforms in Germany*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion paper 2006-108.

- Matsuzuka Yukari (2002), *Changes in the permanent employment system in Japan between 1982 and 1997*, New York.
- Merkel, A. (2009), *Speech at the World Economic Forum Davos, January, 30, 2009.* www.bundeskanzlerin.de.
- OECD (1996), *Employment Outlook*, Paris: organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2002), *Economic Outlook*, versch. Jgg.
- OECD (2006), *Employment Outlook*, Paris: organisation for Economic Cooperation and Development
- Osberg, L. / Sharpe, A. (2004), *An Index of Labour Market Well-being for OECD Countries*, Centre for the study of Living Standards.
- Phelps, E. S. / Zoega, G. (1998), *Natural-Rate Theory and OECD Unemployment*, *The Economic Journal*, 108, pp. 782-801.
- Prinz, A. (2004), *Reform der Arbeitsmarktpolitik: Alter Wein in neuen Schläuchen?*, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 5, Nr. 3, S. 313-332.
- Pusse, L. (2002), *Die Beschäftigungsschwelle als zentrale Determinante der Erwerbstätigkeit*, in: G. Kleinhenz (Hg.), *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nürnberg, S. 71-78.
- Schäfer, H. (2005), *Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen – Interpretation und internationaler Vergleich*, in: *IW-Trends*, 32. Jg., H. 2.
- Schettkat, Ronald (2003), *Labor Market dynamics in Germany*, in: Schettkat, Ronald (ed.), *The Flow Analysis of Labour Markets*, Routledge, pp. 256-271.
- Schmidt, M. G. (2000), *Stichwort: Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik*, in: U. Andersen / W. Woyke (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., Opladen.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, New York: Harper and Brothers.
- Sekine Yuki (2008), *The Rise of Poverty in Japan: The Emergence of the Working Poor*, in: *Japan Labour Review* vol. 5, no. 4, pp. 49-66.
- Sell, A. (2007), *Alternativen einer nationalstaatlichen Beschäftigungspolitik*, in: Sell, A. / Wiegand-Kottisch, M. (eds., 2007), *Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der Globalisierung*, Hamburg, pp. 29-65.
- Shimizutani Satoshi / Yokoyama Izumi, *Has Japan's Long-term employment practice survived? New Evidence emerging since the 1990s*, Discussion paper No. 182, Tokyo: Hitotsubashi University Research Unit for Statistical Analysis in Social Sciences.
- Siemon, C. (2007), *Innovationspolitik im 6. Kondratieff: Hinterherlaufen oder Vorauseilen?*, 87. Jg., Heft 7, S. 450-457.
- Sinn, H.-W. (2005), *Basar-Ökonomie Deutschland – Exportweltmeister oder Schlusslicht? In: Ifo-Schnelldienst* 6
- Steinmeier, F.-W. (2009), *Die Arbeit von morgen. Politik für das nächste Jahrzehnt*, <http://www.frankwaltersteinmeier.de>.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2005), *Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen* (veröffentlicht am 09. 11. 2005).
- Tachibanaki Toshiaki (1999), *Labour market and economic performance: Europe, Japan and the USA*, New York.
- Tachibanaki Toshiaki / Urakawa Kunio (2008), *Trends in Poverty among Low-income Workers in Japan since the Nineties*, in: *Japan Labour Review*, vol. 5, no. 4, pp. 21-47.

- Thelen, K. (2001), Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies, in: Hall, P. A. / Soskice, D. W. (2001), Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford: Oxford University Press, p. 71-103.
- Tilly, R. H. (2004), Verlieren ist so wichtig wie Gewinnen, MCK Wissen 04.
- Turner D. et al. (2001), Estimating the Structural Rate of Unemployment for the OECD Countries, OECD Economic Studies 33.
- Uematsu Tadahiro (1999), Japan's Decade-long Recession, Kobe University Economic Review no. 45, pp. 19-29.
- Walwei, U. (2003), Strategien der aktiven Arbeitsmarktpolitik im europäischen Vergleich. Regulierung und Arbeitsmarkt, Vortrag im Rahmen der Ringvorlesung Arbeit und Beschäftigung an der FU Berlin, 25.06.2003.
- Werner, W. (2006), The European Social Model: Cause of, or Solution to, the Present Crisis of the European Union?, Intereconomics, pp. 4-23.
- Wohlmuth, K. (2004), Chancen der Globalisierung – für wen?, in: Bass, Hans H. / Melchers, Steffen (eds.), Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung, Münster: Lit-Verlag, pp. 15-80.
- Wood, S. (2001), Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany, in: Hall, P. A. / Soskice, D. W. (2001), Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage, Oxford: Oxford University Press, pp. 247-274.

World Economic Crisis – Globalization – Global Employment Crisis – Challenges for the Reform of Labour and Employment Policies in Japan and in Germany

Karl Wohlmuth, University of Bremen

Abstract [in German language]

Um die Ursachen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise zu verstehen ist es notwendig, die letzte Phase der Globalisierung (1980-2005) genau zu studieren. Es ist offensichtlich, dass nicht nur die kaum regulierten globalen Finanzmärkte für die gegenwärtige Krise verantwortlich sind, sondern dass auch globale Leistungsbilanzungleichgewichte und globale Ungleichheiten bei Löhnen und Einkommen das Weltwirtschaftssystem beeinflussten und die gegenwärtige Krise mit verursachten. Das Fehlen von einer funktionierenden Global Governance, und dies trotz der zunehmenden Intensität der Globalisierung, ist für die ungünstigen weltwirtschaftlichen Entwicklungen maßgeblich. Japan und Deutschland sind als sehr exportabhängige Volkswirtschaften daher gut beraten, wenn sie massiv für neue Globale Governance-Strukturen eintreten.

Die Weltwirtschaftskrise wurde sehr schnell zu einer Weltbeschäftigungskrise und daher besteht auch die Gefahr, dass soziale Sicherungsnetze, Armutsbekämpfungsstrategien und Arbeitsmarktinstitutionen weltweit beschädigt werden. Dies kann die Entwicklungserfolge der letzten beiden Dekaden gefährden, da in der Krise die Zahl der Arbeitslosen, die Zahl der Arbeitskräfte, die in Armut leben, und die Zahl der Arbeitskräfte in prekären Arbeitssituationen schnell zunimmt. Japan und Deutschland sind daher sehr massiv von der Weltbeschäftigungskrise betroffen, und zwar direkt und indirekt. Zunehmende Einkommensungleichheit und ansteigende Armutsraten verschärfen die Lage. Die beiden Länder müssen daher neue pro-aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategien verfolgen, aber auch für ein neues globales Governance-System in den Bereichen Weltfinanz und Weltwährung, makroökonomische Koordination, Arbeit, Beschäftigung und soziale Sicherheit eintreten.

Die Analyse zeigt auch, dass Japan und Deutschland vor großen Herausforderungen in ihren Arbeits-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtspolitiken stehen, einerseits wegen der aktuellen Krise, andererseits aber auf Grund der bereits wirksamen und neuen Triebkräfte der Globalisierung. Die Struktur der Arbeitsmärkte, die Arbeitsmarktinstitutionen, die vorherrschenden Konzepte und Praktiken der Arbeitsmarktflexibilität, die Arbeitsmarktreformen und die weitergehenden Strukturreformen mit Bezug zu den Arbeitsmärkten haben sich in beiden Ländern über viele Dekaden entwickelt, sind im Gefolge der Industrialisierungsphase und des Strukturwandels verändert worden, und können daher nicht ad hoc und hastig umstrukturiert bzw. reformiert werden. Alle Reformen und Strukturveränderungen müssen daher im Einklang mit dem längerfristigen Entwicklungspfad der Arbeitsmarktinstitutionen stehen. Deutschland zeigt jedoch, dass graduelle (inkrementelle) Reformen der Arbeitsmarktinstitutionen über einen längeren Zeitraum hinweg durchaus einen nachhaltigen Einfluss auf Beschäftigung und Wachstum haben können. Für beide Länder zeigt sich ein großer Bedarf an weiteren strukturellen Anpassungen und Reformen im Bereich der Arbeits-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtspolitiken, so dass es möglich wird, die neuen Kräfte der Globalisierung zu nutzen und proaktiv zu gestalten. Verschiedene Möglichkeiten zukunftsweisender Reformen werden diskutiert; grundsätzlich bieten sich dabei eher individualistische (homo oeconomicus-bezogene) oder aber kollektivistische (solidarisch ausgerichtete) Modelle für Reformen des Wohlfahrtsstaates an.

1 Introduction

In this paper three interrelated issues are dealt with. The first issue concerns the relationships between globalization and the world economic crisis. It is now more and more acknowledged that the world financial crisis has its roots in the functioning of the global economy over the last twenty five years. It is not simply a financial crisis of confidence, of lack of transparency, and of a lack of regulation. A particular turning point of globalization has now been reached, and global increases of inequality and of global imbalances play a role. Also unbalanced reforms and the unequal dynamics of the various dimensions of globalization play a role. The current world economic crisis will therefore give momentum to new forces and directions of globalization. Japan and Germany will be affected largely because of the role of exports for their economies.

The *second issue* refers to the forms, the rapidity, and the transmission mechanisms of the global employment crisis. Very rapidly the global financial and world economic crisis has turned into a crisis of global employment, leading not only to losses of wage employment, but also to dramatic increases of the number of the working poor and of the number of the people employed in vulnerable positions all over the world. Japan and Germany are already affected and will be even more so when looking at the projections for 2009 and 2010. The global employment crisis is itself accelerating the world economic crisis, and the global social consequences are becoming severe. Labour market institutions, social safety nets, and social security systems are threatened or even eroded globally.

The *third issue* relates to the consequences of all that for Japan and for Germany as labour market institutions and labour market reforms are discussed and policy implications are highlighted. A simple-minded look at more flexible labour markets and respective reforms is no longer appropriate (although there was never a clear definition of what more flexibility of labour markets really means in the context of historically evolving labour market institutions). Moreover, it has to be asked how a policy response to the global crises and to further globalization dynamics can be reconciled with path-dependent labour and employment policies for these two countries. An integrated labour and employment framework is relevant for both economies, an approach that involves not only structural reforms in the context of the ongoing globalization but also quicker and better planned reactions to the causes and the international repercussions of the crises.

2 Globalization and the Current World Economic Crisis

There are limits to the current discussion on the world economic crisis. Two aspects of the discussion are important. The current crisis is considered largely as a global financial crisis, especially so by IMF and OECD sources (see IMF 2009; OECD 2009b), and secondly as a crisis basically made by the USA. There is not much reference to other causes and to the prior and the current wave of globalization. The crisis is mainly considered as a crisis of confidence, and as a crisis because of the failure to turn to a new international financial architecture. The USA are held responsible for the crisis because of the mortgage and real estate bubble, the ease of monetary policy, and because of the lack of regulation of the US financial system (see Dodd 2007; De Michaelis 2009). However, there are so many indications that

the current crisis is much deeper rooted and that it has much more severe consequences than anticipated so far. By the way, after the Asian Crisis of 1997 much the same recipes were propagated to come out of the crisis and to prevent further crises – by designing and implementing a new international financial architecture (see Eichengreen 1999; F&D, December 2002). It is even interesting to see that many proposals - to create a global financial system with more transparency, more regulation, more global supervision of financial actors, and with a new and strengthened role of the IMF – were even discussed sharper than now in the years after the Asian Crisis (Wohlmuth 2003). So far, no new ideas on reforming the IMF had been coming forth, only some new funding proposals. The concept of a World Financial Authority (WFA) – to coordinate globally macroeconomic policies, to supervise financial institutions and to regulate standards - was discussed intensively after the Asian Crisis. However, the most serious weakness of the current debate is the belief that the system-wide global crisis can be overcome by a new financial architecture. The causes and the scope of the world economic crisis and the type and the implementation of much needed reform packages are ignored.

2.1 Globalization: A New Phase or a Retreat?

When we look at the most important analyses concerning the phases (or waves) of globalization, we can see that all historical phases of globalization are different in determinants and consequences, and that there is always the danger of a retreat, a backlash, the danger of a break in the globalization trend with severe consequences (Williamson 2005, 1998; World Bank 2002; Lindert/Williamson 2003). We also see that the retreat of globalization starts quite early in the preceding phase of globalization as globalization forces are gradually weakened by protectionist measures, by constraining migration and capital flows, by rising nationalist and populist sentiments, etc. A look at the phases of globalization since 1820 shows that in all of these quite different globalization dimensions, interactions, and constellations were prevalent. However, the main impact was always on convergence of productivities and structures, and on convergence of prices, real wages, per capita incomes, factor prices and factor price ratios. All the phases of globalization have contributed to some form of convergence of the involved economies, and have led to the inclusion or exclusion of countries from the prevailing convergence clubs (see Dowrick/DeLong 2003).

In order to understand the current world economic crisis it is therefore necessary to analyze the retreats from globalization in history and the working of the globalization forces in the most recent phase/wave of globalization. Williamson (2005) comes out with three periods of globalization: the “first global century” in the period 1820-1913, then the period of retreat or globalization implosion in the period 1913-1950 called “beating an anti-global retreat”, and then followed by the “second global century” in the period 1950 - 2002. New policy barriers in the period of retreat (on migration flows, on tariffs, and by creating new non-tariff barriers) led to new price gaps between countries, thereby reducing the convergence level to the level already achieved by 1870. Also, these new policy barriers led to reduced investment and technology flows (Williamson 2005, pp. 141-142). Most important, the negative effects started early, already in the “first global century”. Two major types of globalization barriers contributed to the “backlash” (see Williamson 1998): immigration restrictions in the US and new tariffs in Europe, especially in France and in Germany. Immigration restrictions in the US started long before the retreat (already in 1897)! Also the European tariff increases started early, decades before the world economic crisis of 1929. Agricultural interest groups were strong enough in France and in Germany to push for higher tariffs and import restrictions; this took place already at the end of the 19th century, long before the world economic crisis has occurred, in fact becoming a precursor of the European Community Common Agricultural Market Policy/EC-CAP (Williamson 1998, p. 66). Political interests and producer interests determined the evolution of backlash effects over a long period before crisis. The price and factor price convergence came to a halt and even was reversed. The danger is always there that such a backlash may occur in future waves. This analysis has implications for the situation of world economic crisis now.

Very important are the analyses on the “globalization waves” by the World Bank (World Bank 2002, 2007), as they give some thoughts and hints for understanding the current world economic crisis. Both waves considered by these analyses, the third wave (starting 1980 and ending around 2005) and the fourth wave (starting 2006 and anticipated to end by 2030), have to be seen as interconnected. The world crisis of 2008/2009 (with some signs already in 2007) occurred at the beginning of the new wave, at a time somewhat between the two waves. So we can even argue that the fourth wave (according to World Bank 2007) is rather starting with a retreat, with a backlash (see Falk 2007a, 2007b). However, the analysis by the World Bank (2007) at the time of publication was quite open to such a situation (in presenting a worst case scenario) by arguing that large and unanticipated shocks could bring a lot

of “surprises” because of endogenous stresses in the world economy (labour market pressures, income distribution problems, and environmental issues).

World Bank (2002) argues that three waves of globalization are relevant, interrupted by a phase of retreat. The first wave of globalization in the period 1870-1914, the period of “retreat to nationalism” 1914-1945, the second wave in the period of 1945-1980 and the third wave since then are distinguished. The third wave changed fundamentally the working conditions of the globalization forces. New globalizing economies like China and India emerged and added to the global pool of labour, thereby quickly changing the global division of labour, but also the global income structure and the global demand for labour. A new world economy has emerged after 1980. In the World Bank 2007 report a fourth wave of globalization is presented, starting in 2006. Scenarios are discussed for the 25 years up to 2030. Anticipated is - beside of demographic shifts and a new interaction of all important globalization dimensions - a further huge increase of the global labour force. Growth may be powered by developing countries, so by Southern Engines of world economic growth (see also Desai 2008). A further convergence of incomes may occur between developed and developing countries. If such income increases occur, poverty rates could decline globally. Developing countries are seen as drivers, as engines of global growth, covering by 2030 around one third of the global output, while their share of the global purchasing power may even exceed one half (World Bank 2007, p. xii-xv). It is also argued that these results are robust considering all the shocks and crises that we have seen in the period of the third wave 1980 - 2005. The report foresees even better results in terms of growth and poverty reduction if technical advances are more intensively used and if good policies are more widely pursued. The “upside scenario” that is presented would even mean reducing the poverty rate to 4 per cent of the world population.

What can then explain the emergence of the crisis of today? Policies matter in the transition from the third to the fourth wave, and the dynamics of the globalization process is important as the three main “stresses” in the world economy (income distribution problems, labour market pressures, and environmental crises) have to be taken up seriously by global governance reforms. These three stresses have already emerged as serious problems in the third wave of the period 1980-2005, but without any determined attempt to govern globally these problems, and they may become particular stresses in the fourth wave up to 2030. If not properly managed, these stresses may produce backlash effects that are similar to the situation that led to the

retreat of 1913. All the three stresses have built up in the world economic system since 1980, and the situation can become explosive indeed.

The “global middle class” as the winners of globalization – anticipated to grow quickly in the fourth wave - may demand more rights and better access to resources, but the losers of globalization may become strong enough to lobby for more protectionism, for more restrictions and control, etc. (World Bank 2007, pp. 67-99 and pp. 101-140). The combined effects of technology, globalization, demography, and the increasing demand for skilled labour may further widen income inequality within countries (beyond the unacceptable levels prevailing now; see OECD 2008; ILO 2008a; Atkinson 2008/2009).

Altogether, the danger is great that non-adequate policies at global, regional and national governance levels will lead to de-globalization pressures and new crises. The lack of appropriate global governance institutions comes out as a major problem when we review the policy responses in different phases of globalization. In the third and in the fourth phase of globalization the lack of such institutions is however becoming more and more disastrous. This is the current crisis situation. The “central scenario” in the World Bank 2007 study shows the huge opportunities that exist in the world economy if the globalization forces can unfold uninterrupted in the fourth wave, despite of the working of underlying stress factors. The “downside scenario” with slow growth implies great risks, but the report is still optimistic that a “cataclysmic event that affects the entire globe for an extended period has a low probability...” so that we can go ahead as usual (see World Bank 2007, p. 56). One year after the report has appeared it became however clear that we have now just such an event, and not only “deviations” from the central scenario (with growth in some regions and with stagnation in others). The entire globe is affected now by what is called a “global financial crisis” (leading to an intensive search for lessons from prior financial crises; see Furceri/Mourougane 2009). We have an unpredictable situation with a wide range of unexpected consequences.

2.2 World Economic Crisis: Why did it come about, and what happened in the most recent phase of globalization?

Two major arguments are of relevance. These arguments relate more directly to the origins, the dynamics, and the outbreak of the current global financial crisis/world economic crisis/world employment crisis. Global current account imbalances and global income inequalities may be mentioned as the key policy problems that

emerged in the third wave of globalization. These policy failures relate directly to phenomena that we observed as the debt crisis of the American private households, as the subprime and mortgage crisis, as the crisis of the global banking system, as the collapse of the inter-bank payments systems, and finally as the global credit crunch and the world economic crisis.

Over many years international reports from the International Monetary Fund (IMF) and from the Bank for International Settlements (BIS) have warned the global economic community that the *global economic imbalances*, especially the US current account deficits, will increase volatility and risks, and will create severe problems for the world economy. Erratic exchange rate changes, risks of a sudden US\$ devaluation, increasing gaps between US absorption and production, low US saving rates, even negative saving rates for households, and increasing household consumption, mortgage and indebtedness levels, are on the long list of warnings. It was also referred to allocation losses because of the impacts of unsustainable imbalances on business plans; to stability problems for the finance system and for the macro-economy; and to trade problems as such global imbalances may raise protectionist and interventionist tendencies. The international economics textbooks (see Wagner 2003, pp. 45-47) and the most important analytical/historical studies on global current account imbalances (see Eichengreen 2006/2007, especially pp. 73-121, covering also some lessons from Japan's surpluses for China) give evidence to the seriousness of all these warnings.

Global imbalances have always been considered as major sources of world economic risks, but the national and global economic governance mechanisms did not work in a way to allow for a smooth, coordinated and regulated adjustment process (see the concrete proposals to cope with the US Current Account in: Jarrett 2005). The build-up of huge foreign exchange reserves in Asia (for China, Japan and other countries) of more than 2 trillion dollars means also that managing these reserves - with the growing portfolios that are containing more and more risks - implies additional destabilizing effects for the financial markets, and an aggravation of the crises phenomena in the world economy (BIS 2007, p. 10).

The combination of low policy interest rates in developed countries and the easing of policy rates also in emerging economies plus actions of massive foreign exchange intervention in China and other Asian countries made the monetary stimulus to credit growth increasingly a global phenomenon (BIS 2008, p. 8). Various types of financial innovations led in this situation to a process of weakening credit standards

and assessments (relying on the expectation that a global spread of the risks will come into effect and will help to digest the dynamic growth of globally traded assets). High household consumption levels at increasing indebtedness levels followed and created unsustainable positions. However, despite their warnings, the IMF and the World Bank did not anticipate the coming world economic crisis. However, some warnings were there and became louder (see especially UN 2007, 2008, 2009). Beside of oil price and housing price developments the risk of a disorderly adjustment of the global imbalances was emphasized (UN 2007, pp. 16-23). The risks of a lower US import demand and of a hard landing of the dollar were mentioned, but there was no functioning global governance mechanism in force at UN (ECOSOC) level to change the direction of policies in a gradual way.

The issues of *global income and wage inequality* and of *unequal global growth* come in. This brings in the dimension of increases in inequality and poverty, the dimension of insufficient employment creation and of an increasingly informal employment growth, and the dimension of wage moderation (being of particular relevance for those earners who have to repay mortgages and credits). Reports by ILO (2008a, b, c) and by OECD (OECD 2008, and also from the OECD Development Centre: Jütting/De Laiglesia 2009) highlight the issues. Some of the major results from the studies shed light on a further and very important cause of the current world economic crisis. The reports (ILO 2008a and OECD 2008) refer to the widening income inequalities and to the poverty increases as structural dimensions of the current crisis. Both reports share the view that the benefits of the earlier expansionary period were unevenly shared. From the early 1990s to the mid-2000s, in about two thirds of the countries with data coverage the total income of high-income households has expanded faster than this was the case for the income of the low-income households (ILO 2008a, p. 1). The share of wages in total income has declined over the past decades in most of the countries, and the income gap between the top and the bottom 10 per cent of the wage earners has increased in most of the countries with data coverage (ILO 2008a, p. 1).

The economic growth period brought some employment gains, but also – when considered globally – a “weakening of the nexus between GDP growth and employment generation” (UN 2007, p. 14). Informal employment has grown worldwide, but in different forms and with different consequences (Jütting/De Laiglesia 2009). It would be far too simple to argue that these trends are caused by labour market rigidities; the evidence of income inequality, of wage moderation, and

of the growth of atypical employment in the OECD countries shows the opposite. Policy and structural factors become relevant to explain all this.

The two major reports by ILO and OECD (ILO 2008a and OECD 2008) show convincingly that the increase in income inequality and the wage moderation policies have impacted on the crisis situation. Because of the effects of wage moderation, the households (not only in the US, but also in Japan and in Europe) became increasingly indebted and pressured by debt service to fund their housing investments and also consumption (ILO 2008a, p. 2). Financial innovations made this possible, and financial globalization has also been a major driver of inequality, although financial globalization did not deliver to the promises for enhanced growth and employment (ILO 2008a, p. 2; see also F&D March 2007, and Stiglitz 2000). Financial globalization has not delivered as expected as many assumptions on growth, allocation and stability effects are simply wrong (see Stiglitz 2000).

Avoiding excessive income inequality and poverty increases and stabilizing employment levels are now the twin objectives articulated to avoid such crises in the future and to counter the current crisis. The management of the current crisis itself may have – if the unfavourable trends are not reversed and readjusted – further serious repercussions on inequality, employment and poverty (see also Atkinson 2008/2009).

The labour institutions in OECD countries have been widely successful in preventing even further inequality rises. However, economic, labour, social, and tax policies have contributed to the negative trends observed. The increasing number of people working under non-standard forms of employment has not only weakened the bargaining power of labour but has also increased income inequality and poverty. Declining tax progressivity was not offset by social policy actions (ILO 2008a, p. 3). According to the ILO, in this context a “crisis behind the crisis” had developed, a major socio-economic crisis with increasing inequality, unemployment and underemployment, rising informality, a rise of precarious working conditions, massive poverty increases, and highly unequal benefits from the growth that took place in the past (ILO 2008b). It is the particular combination of income inequalities, of wage moderation, and of the global current account imbalances that have fuelled the bubbles and have resulted in the following crises (see on this: ILO 2008c). Wage moderation in the USA and elsewhere, with annual median real wage increases in the USA by a mere 0.3 per cent during the years 2000 to 2006 (ILO 2008c, p. 4), and a weakened capacity to redistribute incomes by taxes and social

spending coincided with (and even fuelled) increasing global saving-investment imbalances and respective capital flows (ILO 2008c, pp. 3-4). This meant that households of low and middle income earners, especially but not only in the USA, were financed indirectly by the households in emerging economies (ILO 2008c, p. 6). Any significant policy action, like the tightening of the monetary policy in 2006 in the USA, eventually led to the burst of the bubble. The energy and commodity market price shocks have also affected the crisis scenario because of putting an end to the easy money policy (ILO 2008c, p. 6). Unregulated financial markets, growing global imbalances, stagnant wages, and the high indebtedness of the non-rich households are then at the roots of the crisis.

The OECD (2008) report (and also an earlier study by Cornia 2004) gives a similar analysis with similar results, but for the period from the mid-1980s to the mid-2000s (and so covering the whole period of the third wave of globalization). The danger is great that not only the growth in the past was highly unequal in distributional terms but that now the world recession and the political reactions to the crisis may even lead to much more unequal results in terms of income and poverty (see the warnings by Atkinson 2008/2009). A strong role of the state in redistribution and poverty alleviation, in the pensions and social security policy, in education and training policy, and in family policy, especially with regard of child poverty alleviation, will now be needed to avoid inappropriate responses to the crises and the emergence of future crises (Atkinson 2008/2009; but see also Stiglitz 2003).

2.3 Unbalanced Progress with regard of the Globalization Dimensions and the Missing International Economic Order

The five dimensions of globalization (trade globalization, finance globalization, techno-globalization, globalization of labour, and globalization of value chains) advance over time from different levels and at different speed (see Wohlmuth 2004, 2007). This causes problems for world economic policy as these five dimensions interact in effects and in cumulative outcomes. Techno-globalization affects trade globalization in various ways, especially by keeping trade structures and trade logistics dynamic and by advancing economic structures. Trade globalization however advances techno-globalization by exchanges of goods and services that are diffusing knowledge. Techno-globalization advances globalization of labour, especially by new communication and information technologies. Globalization of

labour, trade globalization and techno-globalization all are impacting on the genesis, the spread and the working of the global value chains.

Even at the level of a dimension's sub-groupings (like trade globalization for goods and for services) differences in the level and in the speed of globalization are there and have to be considered. Trade globalization in goods has progressed much more than in services.

The question arises: What does all this mean for policies to respond to the globalization trend, to the world financial crisis, to the world economic crisis, and to the world employment crisis? All these differences in level and in speed lead to tensions – to trade conflicts, to conflicts about immigration and about the use of labour services in services trade, to tensions over production relocation (outsourcing and offshoring), to tensions about technological protection and diffusion, etc. These tensions have to be managed. If the international economic order is not adaptive, we will see that these tensions are cumulating and create negative political and economic outcomes.

Many international economic problems are caused by such uneven advances of techno-globalization, financial globalization, trade globalization, globalization of labour, and the globalization of value chains, but the international economic order did not work so as to mediate these conflicts. The world economic crisis is also the result of this gap. WTO reform is blocked; discussions about a reform of TRIPS are stalled; for the globalization of labour to work properly much more international and regional agreements on labour movements are needed; there is no global supervision of financial markets; there is no global framework on direct investments (Multilateral Agreement on Investments/MAI), and there is neither a global competition policy nor a global raw materials policy to regulate access on an equal basis. Many other examples can be given.

There is a huge gap in the UN system with regard of global macroeconomic policy coordination as the ECOSOC is not equipped to deal with global business cycles, global macroeconomic policies, and global employment policies. Neither is the ECOSOC equipped to deal with long-term aspects of globalization and repercussions for world economic policy. A close look at the five dimensions of globalization shows that it is necessary to build a new international economic order by incorporating representative global institutions for these five dimensions into the system in an integrated way. A World Financial Authority (WFA) was demanded

again and again since the Asian crisis (and even earlier) to coordinate macroeconomic policies, to supervise global banks and finance institutions, and to regulate global financial markets; it is demanded now again (see IWD April 2009). However, it is still not clear if and how and when it will emerge. The world financial crisis is an example that shows how the uneven progress with regard of the globalization dimensions works through the global system. Unregulated and explosively growing financial markets have allowed the rapid unfolding of financial innovations at an unprecedented scale, and have financed households' consumption and housing investments in times of wage moderation, although the debt repayment capacity of more and more household borrowers was getting reduced.

The five major globalization dimensions must be represented by international organizations with a strong mandate, and structure and functions of these organizations have to evolve in a dynamic fashion. Global governance has to be adapted continuously to the dynamics of globalization - to all the dimensions, and therefore has to be adapted to the respective speed and to the respective level of globalization. A new type of Global Labour and Employment Organization is requested (to cover ILO for labour and employment issues, UNFPA for population issues, UNHCR for issues of refugees, and IOM for migration issues). A new ILO may be necessary to cover not only labour, employment and social standards, and observing the trends of informal, vulnerable and precarious employment, but also to cover all types of employment issues in times of globalization (with outsourcing, offshoring, relocation of activities in goods and services production, and along the global value chains), social welfare strategies, migration, population, refugees, and labour market and structural policies and reforms. The reason is that a global labour market is emerging quite rapidly (see IMF 2007a), and so a global organization is needed to deal with labour, social welfare, employment and migration issues in a more comprehensive and more prognostic way. The globalization of labour – by trade in goods and services, by new forms of offshoring and outsourcing, by new waves and forms of immigration, and by new types of global value chains – is an issue of greatest importance for global governance. All the five dimensions of globalization affect today income and wage inequality, and wage and poverty levels and structures (see IMF 2007b). Techno-globalization may have the strongest impact in the years to come, as it is also increasingly affecting the labour markets for the skilled workers.

Japan is a good case to study the intensifying link between globalization and the labour market. There is a strong link between the share of wages, the degree of import penetration, and the relocation of economic activities to other countries. The wage-setting behavior in the country is now very much influenced by globalization. The structure of the Japanese labour market is impacted strongly by the relocating industries (see BIS 2006, pp. 18-21). Globalization has also a strong impact on the forms of employment growth in Japan, in terms of core and periphery labour markets. However, policy has not sufficiently reacted to these developments.

For Germany, we also see a strong link between globalization and labour market trends (see BIS 2006, pp. 18-21). The new wave/or phase of globalization since 2005 may intensify these effects and may extend them to all types of skilled labour (see Snower/Brown/Merkl 2009). The employment effects of these new forms of globalization may however be quite different for the OECD countries and may also be quickly changing in terms of volatility so that a unified reaction to these trends is not possible (see Molnar/Pain/Taglioni 2007). Obviously the USA is recording more positive employment effects than Japan and Germany with regard of new forms of relocation and globalization.

The projected decrease of the GDP and the projected increase of unemployment rates in Germany and in Japan up to 2010 (see IMF 2009, p. 65) highlight the rapid transmission from the world economic crisis to growth and employment. There may even be large downside risks. Japan and Germany are well advised to push for new global governance structures. This is in their interest as export-oriented nations and as (long-term) winners from globalization. Both nations can benefit from a globalization process that is governed by new global mechanisms, and by global coordination mechanisms that are learning from the past and are adapted to the new (fourth) wave of globalization.

3 The World Economic Crisis and the Global Employment Crisis: Implications for Japan and Germany

3.1 The Speed of Crisis Transmission to Employment and Incomes

The number of channels, the high speed, and the broad scope of the transmission of the world economic crisis to the global employment crisis are astonishing and give

rise to pessimism. One economic sector after the other was affected in a short period of time. The high-wage sector of the financial industry was affected first, mainly in the US and in the UK, but then also elsewhere, with losses of 300,000 jobs so far or even more. Then the transport sectors, the automobile industry (with all the suppliers and the services around the sector), and other manufacturing sectors were affected; all sectors related to leasing financing, tourism, and consumer- and producer-related services followed. One country after the other reports huge employment losses. China is among the countries which have lost millions of jobs within months while other millions were pushed into even more precarious working conditions (why this is so after three decades of economic reforms can be read in the analysis by Bass 2007a). Countries with high export-orientation, like Germany and Japan, but also the US and the UK reported increasing losses of jobs. Developing countries followed in terms of employment losses because of the decline of demand for raw materials, manufactured exports, and declines of services exports. By the way of “economic salvation plans” it was tried in industrial and emerging economies to counter these negative effects on employment, as the employment losses have predictable further negative impulses on incomes, on trade and on employment (see OECD 2009b; Coats/Hutton/Razzanelli 2009; and IMF 2009). The whole machinery of globalization is affected, and the globalization itself determines the speed of transmission. ILO (2009) has already given some details and has presented some projections. More and more sectors and countries are affected; concern is also about future employability of workers, as an extended period of unemployment will make it more difficult to get them re-employed into productive jobs. A life between “low paid insecure work and outright unemployment” (ILO 2009, p. 7) might follow, especially for the youth. According to the ILO estimates, already between the years 2007 and 2008 there was an increase of the estimated number of workers in the world not being employed – up from 5.7 % to 6.0 % per cent (ILO 2009, p. 7), and for 2009 and 2010 further sharp increases are expected (see the projections in IMF 2009).

Global employment losses not only affect the number of the unemployed, but also – and this may become an even greater problem – the number of the working poor (those earning less than 1.25 \$ a day are considered as extremely poor, and those with less than 2 \$ a day are considered as poor) and the number of those in vulnerable employment positions (unpaid contributing family workers and own-account workers) are increasing fast. Especially in developing countries (but increasingly so in emerging and developed countries) an increase in the number of

workers with insecure employment, low earnings and low productivity (ILO 2009, p. 7) can be observed. This means that with such trends the Millennium Declaration targets cannot be met. A global employment crisis has emerged because the world financial and economic crisis has affected directly employment and earnings in the industrial and the emerging economies, but indirectly also in the developing countries (by the way of declining demand and prices for raw materials, declining credit commitments and direct investments, and shrinking aid commitments). The global jobs crisis also means that the conditions for earning wages and the overall working conditions may quickly worsen. According to the ILO (2009) the global decline of the probability for decent and productive work will increase poverty and social instability. It is not possible to anticipate fully the impacts of the “economic salvation programmes” on employment and labour, but a collective decision-making process is requested. However, there are doubts that the programmes meet the fundamental criterion of collective action (Coats/Hutton/Razzanelli 2009). The economic salvation programmes show different approaches, and obviously have different impacts on the economies. Governments and central banks are experimenting with new instruments for generating economic impulses, but the criterion of global collective action is missing, and in times of globalization this is bad news.

For Japan and Germany, the employment outlook is now very unfavourable (see IMF 2009, p. 65), because of the export-orientation of the two countries, because of the expected declines of the GDP for 2009 by around or even more than 6 %, and because of the difficulties to decide quickly on adequate economic salvation programmes. The virtual “collapse of the world trade” (a term used by OECD 2009b, pp. 20-23) is a major cause of these economic declines and employment losses, and it cannot be explained alone with demand declines and trade credit problems; new globalization trends based on trade within global value chains may be another factor.

Japan projects an increase of unemployment by around 2 million people or more (JRI 2009, p. 1), and Germany foresees the unemployment figure reaching 4 million people or even surpassing the number of 5 million people in 2010. Japan’s exports fell by 46 % in January 2009, and in the fourth quarter of 2008 Japan’s economy has contracted by 12.7 % from the year-earlier period. The Lehman Shock of Autumn 2008 brought first job cuts for the non-regular employment in manufacturing industries. Employment adjustment is however spreading to regular employment in

many more sectors of the economy as it was not possible to generate sufficient domestic demand to compensate for the decline of exports. Downside risks are however great so that prolonged economic salvation measures are needed. The employment crisis has also provoked ideas in Japan such as banning agencies that are supplying dispatched workers, temporary workers, or workers paid on a daily basis. But there are also warnings that an isolated tightening of the non-regular jobs sector – if not included into long-term structural labour market adjustment and social welfare reform programmes – will just lead to a new wave of overseas relocation of manufacturing activities. Social safety nets are weak for such non-regular workers, and the social situation will aggravate severely when more dismissed regular workers are re-employed as non-regular workers (see in this context Keiko 1998 on the ongoing structural changes in the Japanese labour market, and Matsugi 1998 on the causes of recording still relatively low unemployment rates in Japan). This phenomenon of re-employing former regular workers as non-regular workers was not prevalent for a long time in Japan (see Yatsubayashi 2002), but the employment crisis may change now quickly the picture. The number of non-regular workers heading a household is increasing, so that the social consequences of the employment crisis may become severe (because of the low levels of social protection). Structural reforms were recommended for decades in Japan so as to make the economy less dependent on external demand and on some few high productivity sectors (see Heizo/Ryokichi 1998). A deep and integrated reform of the tax system, of the social security system, and of the minimum wage system are proposed to reestablish social safety nets under the new conditions, thereby resolving also the problem of the highly segmented (dual) labour market.

A complete re-adjustment of the labour market is considered necessary, and fundamental changes were proposed since decades so as to respond to the demands of globalization (see Miura 2001). However, in times of the economic and employment crises and constrained by a worsening budget situation such a deep reform process will not be easy to be undertaken. Already on January 7, 2009 the Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) has announced a “New Comprehensive Employment Strategy” (MHLW 2009). This programme intends to protect jobs and to support the unemployed, and it is part of a series of fiscal stimulus packages (see OECD 2009b on the fiscal packages for Japan and other OECD countries in comparison). However, it is not so clear if and to what extent these programmes really go into the direction of fundamental labour market adjustment and social security system reform. The New Comprehensive

Employment Strategy by MHLW focuses also on the policy issue of reversing the decline of the labour force (by instituting measures for the old, the youth, and the women to increase their labour force participation), and on the policy issue of reversing the declining employment to population ratio (aggravated again during the crisis). Both these trends could make a new growth phase in Japan even more difficult. Reversing the trend of an obvious erosion of social and employment security in Japan is also part of the programme, but it is not yet clear to what extent structural policies, social protection policies, and long-term economic strategies are the base for these programmes.

The situation in Germany is somewhat different. Based on a rather comprehensive system of social security, a more diversified economy, and labour market reforms which have taken place over decades and especially in recent years the employment system was stabilized; and the employment crisis became visible some months later than in Japan. Unemployment increased however in January 2009 more than in the two years before. All the three key indicators are now deteriorating (unemployment is rising; social security employment is declining; and labour demand is reduced). Affected by the employment crisis are especially, but not exclusively, construction, transport, manufacturing industries, especially car and machinery production, services, finance and banks. Downside risks are mentioned by OECD (see OECD 2009b) and by IMF (2009). Reactions by government programmes to the employment crisis were related to sectors (especially the car industry), by introducing various demand-stimulating measures; to an intensive use of instruments like short working arrangements (*Kurzarbeit*), by extending the payments for workers during the working break; and less vigorously to additional vocational training and counseling measures during the crisis period. Tax wedge issues play a role in the ongoing discussion. The difference between cost of labour for the firms and net wages paid to the workers is considered as too high. However, these issues are part of a longer-run strategic policy discussion about the future of the tax system and structure and the financing of the health and welfare state systems in Germany. The world economic crisis and the global employment crisis give rise to new social and economic questions (tax wedge, tax reforms, minimum wages, etc.). Employment programmes are covered by fiscal stimulus packages that emphasize public investment; short working arrangements; assistance to the unemployed and to economically weak households; and tax cuts and subsidies (see OECD 2009b for a comparison of such packages in OECD countries).

Japan is in a more difficult situation than Germany, with general government gross financial liabilities being far higher than the OECD and Euro Zone average levels (for Japan they are at 170 per cent of the GDP; see Coats/Hutton/Razzanelli 2009, figure 7, p. 51). However, not only Japan but also Germany will have great problems to meet the criteria of credibility and sustainability of fiscal stimulus programmes by arranging them along the long-term needs for structural balance and reform.

3.2 Erosion of Social Safety Nets and of the Global Poverty Alleviation Strategies

In all fiscal stimulus programmes of OECD countries also the repercussions of the crisis for developing and emerging countries have to be considered. In developing and emerging countries, in times of crisis the poor have to work longer and harder and under further worsening conditions of work (ILO 2009, p. 20). Many people, also in China and in India, lost their wage and salary jobs associated with a minimum of social security. There is no fallback position with any form of social security. New entrants to the labour market have a longer time to wait for a position with a minimum level of social security; they have to join the ranks of the “working poor” and of “vulnerable employment”. Many people living just above the poverty line will fall in their living standard below the poverty line. The sharp increase of the numbers of the “working poor” and of those in “vulnerable employment” in the worst case scenario of ILO implies that the favourable developments of the recent years are reversed (ILO 2009, p. 23). The consequence is that the same unsatisfactory level in this regard as in the year 1999 would be reached again, so that 10 years of social and economic progress are eliminated by the crisis. The increase of the numbers of the unemployed and of the working poor means that again more than half of the global labour force are unemployed or counted as working poor (ILO 2009, p. 24). The trend towards informal working arrangements is also increasing worldwide, and informal employment is becoming normal (Jütting/De Laiglesia, 2009). Instable and low paid employment positions are globally on the rise.

What about Japan and Germany? Also in these two countries the world economic crisis and the global employment crisis will impact heavily on the poor. For Japan, the situation seems to become particularly serious – if not pro-poor policy changes follow very soon. The level of social spending is low, social spending is concentrated on the elderly, and social benefits are less concentrated on low-income

households than in other OECD countries (see Jones 2007). Gross social spending (in per cent of the GDP) was in 2001 at 16.9 % compared to 27.4 % for Germany and 20.6 % for the OECD average (Jones 2007, p. 17). Around 70 % of the social insurance programmes are going for elderly persons. Livelihood protection and family benefits for the children, the young, the women, and the poor families reach only 5.5% of the total public spending. These are the groups affected mostly in Japan by the world economic crisis. The lower the income, the less social transfers are given in Japan, so that there is a very weak distributional impact of the social transfers on the households. Expenditures for the unemployed and for active labour market policies are traditionally low (a low proportion of the unemployed receives benefits). The rise of income inequality in Japan was accompanied by a rise of the relative poverty rate (defined as an income of less than 50 % of the median income) for the total population from 12.0 % in the mid-80s to 15.3% in the 2000s (all data from Jones 2007, p. 20). This is a much higher increase than for the other OECD countries. For the total working population the relative poverty rates (see Jones 2007, p. 21) have risen from 11.9 % in the mid-1990s to 13.5 % in 2000 (compared to 7.2 % and 8.0 % for Germany). For Japan this means that the social safety nets and the poverty alleviation programmes may turn out to be highly inadequate to cover the basic income level of the poorest people during the crisis. The need for much deeper social welfare, taxation, economic, structural, and labour market reforms is becoming increasingly pressing. The sharp rise in wage dispersion in Japan has to do with the sharply segmented (dual) labour market (see Jones 2007 for all these data).

For Germany, also an increase of the poverty rate of the working population can be observed, but more so one can observe an increase of the income inequality and of the overall poverty rate since 1985 (from 6 % to 11%, and for children from 7 % to 16 %). Since the year 2000 income inequality and poverty rates have increased more than in any other OECD country, with an increase that is surpassing the increase of the 15 prior years of 1985 - 2000 (see OECD 2008 on the Germany Country Data). Germany is allocating 5.4 % of total household disposable income (HDI) in social transfers to the lowest quintile of the population, while Japan is allocating – with only 2.7% – much less than the OECD average of 4.6 %. However, also Germany is not performing well with regard of the quintile ratio (share of transfers to the lowest income quintile versus to the top quintile; Jones 2007, p. 22). The share of the working-age population receiving income-replacing government benefits in Japan is with 11.4 % lower than the relative poverty rate, compared to Germany with a rate

of 22.0 % (Jones 2007, pp. 23-24). Most serious, 58 per cent of the working single parents in Japan are living in relative poverty (in the year 2000). The situation of working single parents in Germany is still more favourable. The child poverty rate in Japan is with 14.3 % above the OECD average (Jones 2007, p. 25), but is now surpassed by the figure of 16 % for Germany (taking the OECD figures from OECD 2008; see above). Child poverty in Japan is however to a rate of 98 % concentrated in working families (with at least one earner), giving evidence of the extremely low earnings (Jones 2007, p. 25). Support granted for low-income working parents (in their employment status and earnings base) and a reduction of the negative social consequences of the employment and labour market dualism are therefore key policy issues for Japan. Overcoming the labour market dualism and increasing spending for the vulnerable groups are key imperatives for Japan's social and economic policy changes.

We therefore observe in Japan (more than in Germany) a further erosion of the social safety nets and of the poverty alleviation programmes, resulting from the global employment crisis; it may affect largely the poor in Japan, but also some vulnerable groups in Germany will suffer more.

3.3 Erosion of Labour Market Institutions

Because of the severity of the world employment crisis the danger is great that an erosion of established labour market institutions takes place, so that structural changes and labour market adjustments in all these economies could be impeded in the future. Labour market institutions are a complex set of interrelated and interdependent rules, ordinances and regulations on employment protection, industrial relations, social security, active labour market policy, and taxation of labour income. Also other rules and regulations play a role, such as regulations of product markets as they are affecting labour demand, regulations and barriers to labour mobility, those regulations affecting private households in their labour supply and in responding to labour demand, regulations on vocational and further training, regulations and barriers to international migration and integration, and regulations on the labour force participation of the young, the women, the older persons and the disabled. Labour market institutions are therefore an important set of rules and rulings that give structure to the interactions and transactions on the labour market (Ochel 2005). Labour market institutions evolve in a longer term context and should therefore not be changed, adapted, and made more flexible (less rigid) by ad hoc

action and by hasty reforms (as this could harm the economy and the workers). The reactions to the world economic crisis and to the world employment crisis may affect this complex system if ad hoc measures and abrupt changes are introduced – such as unpredictable changes of short working arrangements, sector-wise employment and trade protection, abrupt changes with regard of immigration policies and of international migration regulations, abrupt changes of the social security system and of employment laws, abrupt changes of active labour market instruments, etc. It is necessary to keep the systems intact during the crises and to refrain from hectic action and reform activity.

In both countries, in Japan and in Germany, we see that the complex system of labour market institutions is not always understood in public discourses, and that sudden changes are proposed without looking at the whole system and how it has evolved over decades. The system of labour market institutions in Japan is based on the “lifelong employment system” (see Yatsubayashi 2002; Bosse 1995; Weber 1988), and as such it is related to the decades of postwar reconstruction and export industrialization. The system in Germany with its emphasis on the “normal employment contract” has evolved in the context of building up the *Soziale Marktwirtschaft* and adapting to the demands by European integration and globalization (see Eichhorst/Marx 2009). In the context of the current crises it is imperative that all the proposed and introduced measures should meet the test of relevance - if they are also helpful in the longer-run to take advantage from the ongoing globalization processes. Therefore, simple statements and assessments about the labour market situation are misplaced; it is not helpful to characterize a system as overregulated or as too flexible (see Miura 2001 on the types and regimes of labour market institutions, and on the difficulties to fit in Japan and Germany). Assessments are too often biased and are often not based on comparable indicators and on adequate measurement (see Ochel 2005).

Therefore, it is useful to stick to the longer time path of reforms of labour market institutions even now in times of the serious world crises, and to be open to short-term changes if they are guided by a long-term view on the global and national labour market developments. An extension of short working arrangements may be helpful if it is not narrowly confined to certain sectors, not open ended, not administered in an ad hoc process, etc. Employment protection for sectors, such as the car industry and the sea transport services business, may be useful if some criteria are fulfilled (short-term measures, incentives for structural changes for the

whole industry sector, measures that do not impede competition, trade and innovation, and measures that involve adequate forms of active labour market policies). Experiences show that labour market institutions such as in Germany can have a positive impact, by reducing the speed of employment losses, by protecting vulnerable groups of workers, and by preserving the long-term competitiveness of enterprises by keeping the workers near the labour market.

Actions and reforms must in any case consider the system-wide effects – on employment protection, wage bargaining, training, taxation of labour incomes, and on active labour market policies. Therefore, more “flexible” and more “rigid” provisions and rules may play a role and may interact positively (see Eichhorst/Feil/Braun 2008, p. 26). As single labour market characteristics and variables out of the whole portfolio should not be emphasized too much and as simple proposals and recommendations out of the menu of options can be harmful, it is important that all reforms and actions have from the outset in mind the post-crisis period. It is not so clear that all the programmes undertaken now in Japan and in Germany meet this test. The world economic crisis and the global employment crisis can change the structure, the pattern, the balance and the components of the labour markets and its institutions, especially if some globalization forces and dimensions are strengthened or weakened, if structural changes are speeded up or slowed down, and if new policy factors are emphasized or neglected. It is necessary to avoid that an “erosion” of the labour market institutions occurs, but to come to new forms of labour market adaptability and to a re-balancing of the various components of the labour market institutions. Labour market adaptability to crises and to globalization forces can be realized on the basis of different degrees and forms of labour market flexibility, but in the context of the established labour market institutions (see on this open policy approach: Eichhorst/Feil/Braun 2008, p. 29). For Japan and for Germany the overall adaptability of labour markets is important, not just the flexibility of a specific component within the established labour market institutions.

4 Challenges for the Reform of Labour and Employment Policies in Japan and in Germany

4.1 Assessing the Adaptability of Labour Markets

Labour markets have to be considered as a complex set of institutions. These labour market institutions determine the adaptability of the labour market and provide for different forms and patterns of labour market flexibility (Eichhorst/Feil/Braun 2008, pp. 26ff). There is not one form and one pattern of labour market flexibility that can be associated with successful outcomes in terms of growth, efficiency and employment. Labour market reforms relate to the need to adapt labour markets for structural change, for business cycle variations, and for responding to globalization. Adaptability of labour markets is determined by the complex set of labour market institutions but also by the prevailing views on labour market flexibility, and the way how labour market reforms and structural reforms are done in a particular country.

In order to assess the adaptability of labour markets, five steps are needed. First, the structure of the labour market has to be analysed. Second, the labour institutions have to be assessed in all their complexity and integration. Third, the prevailing models of labour market flexibility have to be made clear. Fourth, the design of labour market reforms in their respective interest group determination has to be made clear. Fifth, the structural and social reforms to complement the labour market reforms have to be assessed. With regard to these five areas there are huge gaps of knowledge, particularly if a direct comparison of labour market policies for countries such as Germany and Japan is attempted. Such assessments can help in the design and in the implementation of pro-active strategies with regard of responding to the world economic crisis and of shaping the new globalization forces.

First of all, the structure of the labour markets has to be analysed to understand the adaptability of labour markets. We see that Japan is widely presented as a country with a highly dual, even a segmented, labour market, as a country with characteristics of an even increasing dualism, derived from its dual production structure with highly productive sectors on the one side and low productivity sectors on the other side (see Heizo/Ryokichi 1998; Jones 2008). Japan is presented as a country with a rising proportion of low-paid non-regular workers, pushing down labour's income share, limiting private consumption, despite of recording for years high overall profits in the (large, export-oriented) corporate sector (see Jones 2008,

p. 5). Such a system raises efficiency concerns and doubts about future growth and the future of the industrial structure, but also doubts about the quality of ongoing education, training and human capital formation processes, and doubts about the sustainability of social security provisions and of poverty alleviation strategies. The rising share of non-regular workers also leads to the question if intended cost savings and expected employment and labour market flexibility (from the move to this type of labour) are really coming forth from this system. According to survey evidence, the problem may be that a growing share of the labour force is trapped into low-paying jobs with little employment security, limited coverage by social security, and also limited access to training (Jones 2007, 2008). The life employment system seems to be in erosion, also because of the lack of labour market reforms. The evolution of the system itself can only be understood in the context of long-term Japanese industrial growth; however in times of new globalization pressures a re-adjustment is considered necessary.

In Germany, the labour market is considered, and even praised, as a “dual flexibility” system, with a core labour market and a labour market “at the margin”. The core is represented by a normal employment contract (“Normalarbeitsverhältnis”), with a permanent full-time job, with strong dismissal protection, with integration into status-protecting social insurance, and with collectively set wages above the subsistence level (Eichhorst/Marx 2009, p. 3). Flexibility at the core and at the margin has consolidated the system to some extent. However, the reality has changed in recent years. The new forms of employment (part-time work, fixed term contracts, dispatched agency work, and mini-jobbing) have increased in importance and now cover around a quarter of the labour force in Germany (Lang 2009). A dual labour market has developed, but it may be argued that it is not segmented to the same degree as in Japan. The type of labour market reforms in Germany, to avoid outright market segmentation, may explain the difference. The evolution of this German model of a “normal employment contract” is an outcome of economic history, reflecting the industrial growth of Germany. The pursued labour market reform path was gradual, but not fundamental. The strategy was threefold: keeping the core labour market stable and productive; strengthening the role and improving the conditions of work “at the margin”, even by re-regulation; and increasing gradually the flexibility in the core, but within the context of the “normal employment contract”. Reforms at the margin started with the liberalization of temporary work agencies in 1972, and an important reform was also the permission of fixed-term contracts (without giving valid reasons for the termination in case of

hiring new workers) in 1985. At the core, some forms of flexibility were introduced – in collective bargaining provisions for increasing internal flexibility in firms, and in concession bargaining provisions for action in bad economic times. Changes at the core and at the margin have interacted and have provided a dual flexibility structure – preserving the “Normalarbeitsverhältnis” along with more or less socially protected new forms of labour contracts. With increased flexibility in the core and at the margin, the employment performance of the labour market has obviously improved in Germany (Eichhorst/Marx 2009, p. 13).

The relative stability of the share of standard jobs in the recent years shows that in contrast to Japan the dual structure does not show signs of segmentation and deterioration. Even a revival of the standard employment relationship can be ascertained; more standard jobs with more flexible working time and remuneration arrangements have emerged (Eichhorst/Marx 2009). Employment stability has even increased between 1992 and 2007 (as measured in terms of average job duration; Eichhorst/Marx 2009, p. 15), what is also due to a strategy of internal flexibilization of work. The flexibility at the margin has also increased and was facilitated by intra-household support and by public income support. In Germany, to be employed at the margin does not mean to be in a trap in all cases. Such contracts can provide and often do provide opportunities for entry to core job sector contracts (Eichhorst/Marx 2009, pp. 18-19).

However, since the year 2000 we see also sharp increases of income inequality and of poverty in Germany, developments that show the limits of working conditions and earnings at the margin (OECD 2008, German country data). New reforms “at the margin” of the labour market are needed and will have to correct these serious social developments. However, the result of all reforms is impressive. By the way of incremental reforms, a “major transformation” took place in the German labour market (Eichhorst/Marx 2009): a dual pattern of flexibility has emerged, with flexibility in the core and at the margin, but under conditions of minimum security and systemic stability. This system obviously has led to contradictory effects – generating and destroying standard jobs in a complex competitive process, thereby enhancing the competitiveness for the core jobs. Flexibility in the core sector was created by employers and by unions in a process of “coordinated decentralization” to benefit from both sides, from coordination and from decentralization of industrial relations. Entrepreneurial risks are spread by such measures to workers/workers councils in terms of wage cuts, intensified labour processes, reduced leisure time,

etc.; a specific tradeoff between income security and job security is negotiated. The system of dual flexibility may also help to preserve the stock of firm-specific knowledge inside companies in periods of cyclical slumps (Eichhorst/Marx, 2009, p. 24), so that a long-term perspective is given for many small, medium and large firms. The government adds to this portfolio of measures now by extended short working arrangements. All this may be helpful during the current crisis and as well in order to respond to the globalization forces.

Secondly, the adaptability of labour markets depends on a clear understanding of the *evolution and change of labour institutions*. Labour market institutions in all their complexity have a quite different functioning in Japan and in Germany. The system and the elements are working differently. The high degree of employment protection in Japan in core sectors and the fact that other elements of labour market institutions were not developed (broad unemployment benefits coverage, active labour market instruments) or remained underdeveloped (such as adapted immigration laws, modernized vocational training standards, broad social security provisions, and reforms in the taxation of labour for increasing labour utilization) have its roots in the Japanese industrialization and trade opening strategy. Adaptability of labour markets requires however that these labour market institutions are developed in a coherent frame, and in Japan there is a great need for change. The evolution of the labour market institutions has however to be assessed in a historical and evolutionary context so as to understand the reform potentials (see Eichhorst/Marx 2009 on the reform of the Continental European and the Bismarck social policy and labour market models; see Miura 2001 on the reform blockade of the Japanese labour market institutions). Path-dependent approaches in reforming labour market institutions are important for successful and effective policies.

In Germany, labour market institutions were much broader in design and implementation from the outset. However, also in Germany so many informal labour market institutions and new areas of concern for labour have emerged and need to be considered by policymakers. Internal working arrangements in firms, activities of works councils, regulatory activities of insider groups, and new forms of employment (legal or illegal) are becoming more and more relevant – these arrangements are developing as informal institutions of the labour market, but with impact on the formal labour market institutions as the formal rules and regulations are changed. Sectoral and regional gaps in information are then becoming a severe problem to understand the real development of labour market institutions (see Ochel

2005, pp. 53 - 54). Information on the implementation of formal provisions and on new informal institutional arrangements is often scarce, as we can see with regard of new forms of employment in both countries, part-time work and work laws in Japan, and false self-employment in Germany. Relevance of provisions, rules, regulations and institutions also matters, but we do not know much about the relevance of labour market institutions for workers and firms in Japan and Germany (in terms of numbers affected and the scope of regulation).

Thirdly, the adaptability of labour markets has also to do with the *choice of the labour market flexibility concept* in an economy. The concept of labour market flexibility (LMF) can be interpreted in a rather narrow way and also in a much broader way. This can create a lot of confusion in discussions between interest groups, even within interest groups, and also among experts. Between countries there may be huge discrepancies in understanding LMF. Such discrepancies also exist between Japan and Germany (see the comparison by Tachibanaki 1987 for Japan, US and Europe). Narrow concepts do emphasize aggregate real labour cost flexibility (in terms of inflation and productivity changes), adaptability of relative labour costs (across enterprises and occupations), labour mobility (in terms of regional, occupational and inter-firm mobility), and flexibility of working arrangements (see Klau/Mittelstadt 1986). More extended concepts relate to the extent of employment protection, wage flexibility, internal or functional flexibility, and to the supply-side flexibility (see Rodgers 2007). Much broader concepts of labour market flexibility (see Whyman/Baimbridge 2006, pp. 9-12) add such elements as social policy, aggregate demand and macroeconomic policies, attitudinal or behavioural flexibility of the labour force, and trade union flexibility. Because of the great number of elements in such a LMF model, there can be various combinations of flexible and rigid elements. The balance can change over time as interest groups pursue their case, such as domestic or foreign investors, export-oriented or domestic market-oriented interests, small and medium or large enterprises, and also specific union interests or government policy interests. The current crisis shows that the favoured LMF concept is to a large extent determined now by macro demand management, active labour market policies, education and training policies, and by the perceived comprehensiveness of social policy. In times of strong globalization pressures other elements of LMF may become important (such as national and in-firm technology, innovation, and human capital formation; cross-border labour mobility; the level of unemployment benefits; active

employment policies in terms of labour force participation; specific forms of micro-flexibility, and a social policy that is targeting also skilled workers).

The LMF concept has therefore to be related to the particular phase in the cycle of economic activity and to the dynamics of globalization and crisis. We see substantial differences with regard of LMF concepts at the country level. In Japan, LMF means now providing for more flexibility by removing extremely high standards of employment protection for regular workers and improving standards for non-regular workers (so as to address the issue of the segmented labour markets) and increasing numerical flexibility (to adapt the quantity and quality of labour supply to the changing demand). For Germany, LMF means now to aim for a balanced reform of labour and working conditions (in the core labour market and at the margin) plus attaching strong components of an aggregate demand policy and of a more comprehensive social policy. In both countries, attitudinal and behavioural flexibility play a role so as to balance flexibility and security in a better way.

Fourthly, the adaptability of labour markets has also a lot to do with the process how *labour market reforms* go ahead over time in a specific country. The cases of Japan and Germany show that different approaches and attitudes are at work. Germany is known for incremental, for gradual reforms; never were fundamental reforms given priority (see Eichhorst 2007; Eichhorst/Marx 2009). A highly ideological discussion about labour market reforms has taken place, and considerable differences in assessments, beliefs, and proposals could be seen. The reforms of the Schröder government have changed the picture somewhat and have produced a widely shared minimum consensus on labour market policies – obviously the “dual path to flexibility concept” is now widely acknowledged (Eichhorst/Marx 2009; Spiegel Online 2008). But OECD experts see a further need for reforms (see Wurzel 2006 and OECD 2009a), especially in areas such as labour taxes, social security, and numerical flexibility. There is also a great need for Germany to learn from labour market policies of European neighbours (Bass 2007b).

There emerge great differences when Germany’s reform policies are compared with those of Japan. The available information on the case of Japan shows that it is not yet clear how the reforms for the core sector of the regular workers and for the peripheral sector of the non-regular workers should interact, and what the role of different labour market institutions should be (see Rieti 2009 on this deadlock in reforms and its consequences). The concept that is obviously propagated until today is called “asymmetrical deregulation” which works at the cost of the workers in the

peripheral sector (see Miura 2001; Jones 2008). Obviously a broad coalition of government, unions and employers favours the status quo to the benefit of the core sector. There is no direction taken towards symmetrical deregulation on the basis of social minimum standards or towards a dual flexibility path. For Japan, an integral concept for labour market and social policy reforms is still awaited. Japan (as can be seen in Jones 2008 and OECD 2009a) is then considered widely as a case with very severe reform blockades.

Fifthly, the adaptability of labour markets also refers to *structural and societal policies in a more general sense*. As labour demand is a derived demand, macroeconomic and structural policies play a role. Product market reforms are therefore an important issue (see Nicoletti/Scarpetta 2005; Nicoletti/Scarpetta 2006). Also societal policies and politics (such as policies on education and training at all stages, policies for the aging society, for the new forms of labour and for the new attitudes in work) play an increasing role. Especially now, coordinated action is needed: the world economic crisis with all the downside risks and management problems on the one side and the expectation that the globalization process will go ahead after the crisis with new force on the other side leads to the demand for reforms that affect the economy and the society positively in the short-term, in the medium-term and also in the long-term. OECD's Going for Growth Project (see OECD 2009a) reminds us that adaptability of labour markets can be enhanced just now amidst the crisis – by preparing structural reform policies and by using properly the welcomed structural effects of demand-side policies, like in education and public investment.

We see that the discussion in Japan on these issues is now intensified by the severity of the world economic crisis – especially by designing and implementing new programmes to attack the employment crisis and the social crisis, but also by presenting some long-term economic visions. For Japan, policies to improve its labour productivity performance (by innovation, vocational training, education, and product market deregulation) matter most, but also further labour utilization policies are recommended. For Germany, labour utilization policies matter most according to the OECD experts (in areas such as taxation of labour income, character and forms of social benefits, labour market regulations, and wage policies).

However, integration and migration policies have not been seriously considered so far in Germany and in Japan – with regard of labour market institutions, labour market flexibility, and labour market policy, although the empirical research results

show that the dualism of labour markets can be overcome by urgent and drastic measures in this regard (see Jean/Causa/Jimenez/Wanner 2007; Causa/Jean 2007).

However, also many other OECD recommendations (OECD 2009a) for policies on structural change have relevance for Japan and/or for Germany (and even for the EU), such as agriculture market liberalization; further product market deregulation; financial, fiscal and institutional reforms at EU level; and broad-based human capital. Adaptability of labour markets is highly dependent on these structural reforms because labour demand is a derived demand and because the quality, speed and direction of these reforms can quickly restore the adaptability of labour markets.

There is no short-cut to reforms as all the five areas matter for the adaptability of labour markets.

4.2 Reacting to the Current World Economic Crisis

Adaptability of labour markets facilitates the necessary adjustments during crises. Most important is it to maintain the functioning of the labour market institutions, and to avoid ad hoc changes or abrupt breaks with the longer term reform paths. Appropriate policy action is requested now primarily at the level of aggregate demand, because aggregate demand impacts on many labour market variables, on the aggregate labour market flexibility, and on many labour market actors. As Japan and Germany are now severely affected in terms of growth declines and also by steep unemployment increases, responses to the crisis require timely, large, comprehensive and innovative measures and actions. The world economic recession leads in Japan and in Germany to hardships for both groups of workers – for non-regular/atypical/marginal workers in various economic sectors but also for regular/typical/core workers in manufacturing and traditional services sectors. However, there are differences because of the quite different labour market institutions in the two countries.

The approach to overcome the crisis for employment and labour markets became visible quite early and is not so different in the two countries. The governments use demand-side policies, more than before active labour market policies, especially education and training measures, and instruments such as short working arrangements to keep the workers near the labour market; also measures for minimum income protection and the protection of minimum labour standards in the more flexible segments of the labour market are pursued (all this is obviously in line

with OECD research results on the type of more successful labour market interventions that are independent of the business cycle; see Bassanini/Duval 2006). All these measures are as well in line with the long-term interest to keep the workers near the labour market and at acceptable minimum social protection. Scale and action needed should however differ because the initial conditions prior to the crisis and the severity of problems in the two countries are highly different. Japan is constrained by budgetary problems but could do much more to react to the crisis; it may be that the new government will put an end to the reform blockade. Interest groups in the two countries may view the needed action differently. From the employers and the unions one can expect in the crisis period more interest in flexibility within firms (functional flexibility), and more firm-specific solutions to labour adjustments (numerical flexibility), but also measures for preserving employment protection in the core labour sector. The protection of the “standard employment contract” in Germany along with the use of flexibility and opening clauses will have priority, and the new labour market and employment programmes in Germany are to be read in this way (especially by extending further the short working arrangements). The protection of as many jobs as possible in the “lifelong employment system” in Japan will have some priority, although other elements also play now a growing role, and the new employment programmes may be read in this way.

The ILO argues that a global approach is needed to stabilize the labour and employment situation (ILO 2008c). According to this approach three components matter; first, stabilizing the financial system; second, providing employment; and third, enhancing social protection. The solution is not deregulation, liberalization, eliminating employment protection and other “rigidities”, but stimulating directly job creation by globally coordinated action and by extending the coverage of social benefits, especially to the vulnerable groups (women, children, youth, elderly, and migrants). Solidarity-based social security systems should be enhanced. Social dialogue and consensus, and respecting labour rights and rules should be observed as principles for all strategies pursued during the current crisis. A global coordination of all such policies is needed. This will be in the long-run interest of all countries. Japan and Germany should see the interest to push for such a global strategy.

Even more outdated labour market instruments are rediscovered now amidst the crisis. Public works programmes are emphasized strongly as they may be an

instrument to combine employment creation with the coverage of social benefits and employment protection. Active labour market policies (ALMP) are redefined as an important instrument for industrial, emerging and developing countries to react pro-actively to the crisis. Some countries like Japan have – contrary to Germany – no tradition in working with such programmes, and so have to develop them now during the crisis (see MHLW 2009 on such steps). Activation policies and institutions such as employment services, counseling, vocational training, public works programmes, wage and hiring subsidies, and the promotion of self-employment are such policy avenues (ILO 2008c, pp. 17-18). In the case of Japan, the relevance of all this is obvious for non-regular workers, but there is an increasing relevance of such programmes for regular workers also (those losing their jobs or being threatened to lose their jobs).

Japan and Germany are well advised to involve themselves much more than so far in discussions about international pro-active growth and employment policies. Avoiding a debt-deflation-stagnation downward spiral like in Japan requires a globally concerted effort – by correcting global imbalances, closing the global shortfall in aggregate demand, attacking income disparities, and stimulating pro-poor policies. All this requires an effective combination of demand-side and supply-side employment policies at national, regional and global levels (see Sell 2007). A global pro-poor growth agenda is therefore needed – not only for developing countries but also for emerging economies and even for developed countries (as also countries like USA, UK, Japan, and Germany have to care for marginal segments of the labour market and for vulnerable population groups). Rising income, wage and employment disparities have to be seen as sources of so many current problems as they complicate macroeconomic policy coordination and fuel global economic imbalances. The ILO's Decent Work Agenda is presented therefore as an answer to the current crisis (ILO 2008b, 2008c). The OECD Going For Growth Strategy and the Restated OECD Jobs Strategy (see OECD 2009a) are presented as an alternative. However, there are some similarities as both strategies favour a global approach and a concerted jobs strategy by eliminating all the policy inconsistencies, imbalances and bottlenecks that prevent countries, firms and workers from realizing the benefits of globalization. Proponents of both strategies see some chances in the current economic crisis to start just now with more fundamental reforms for accelerating economic growth and employment creation. Actions in the short-term and the medium-term must not conflict with actions for the long-term.

4.3 Responding to the Dynamics of Globalization Forces

Adaptability of labour markets is important for shaping the current and prospective globalization trends. Globalization requires adaptable labour market institutions and adjusted labour market policies, and the various components of the concept of LMF may become reordered. A broad concept of LMF presents a lot of possible combinations that may be helpful in times of increasing globalization pressures.

In a long-term perspective new drivers and actors in the globalization process have to be considered, and then conclusions for new labour and employment policies can be drawn. How does globalization change and impact on future welfare states, on future labour, employment and social security policies? In a recent paper (Snower/Brown/Merkl 2009) it was clearly shown that the new globalization processes and drivers have to be understood first so as to be able to design new welfare state and labour market institutions. The authors start by arguing that the old globalization approach focusing primarily on Trade Specialization (and the classical Heckscher-Ohlin model as the theoretical base) is no longer adequate (as it can be found in Sinn 2007a, 2007b), but that a Great Reorganization View is needed, focusing on global value chains, and on a global competition that is based on tasks rather than on products and services. This leads to a new divide between the non-routine tasks that can be kept in the (high-income) country and the routine tasks that will be ultimately transferred to other regions. Contrary to the Trade Specialization View the Global Reorganization View does not take it for granted that jobs for skilled workers can be kept in the high-income country (as new electronic and logistical devices allow speedy transfers also of skilled workers' products, components and services). The new approach is cutting across familiar skilled and unskilled labour categories. This new view was categorized earlier as globalization of type II (based on global value chains) versus globalization of type I (based on trade specialization and factor market liberalization) to address the fundamentally different implications (see Wohlmuth 2004). Labour market and welfare state institutions can be reformed only if the new drivers and the new actors of the ongoing globalization are clearly understood.

If global tradability is extended along the paths of progress of electronic transmittals and along the advances of global logistics, and if the content of trade is directed towards tasks and teams performing work along the global value chains, then social policy and labour market policy will have to react. Skilled as well as unskilled people will be affected by globalization in all countries, also in Germany and in

Japan. Changing skills profiles are important for high income countries, but they are not a guarantee of high employment. In this context, the employment structure in Germany will further change by job profile, with the categories highly skilled occupations, managerial positions, and qualified jobs all showing an increase with a total share of 70.6% for the year 2010, while the categories skilled jobs and auxiliary activities both will show a decline with a total share of 29.3% for the year 2010 (see Allmendinger 2008, p. 9). All these groups will be affected by the coming globalization, but differently. There may be similar trends in Japan. The answer to this new heterogeneity of labour markets and the new perspectives for labor utilization is not seen in a “revolution” of the classical welfare state and a “downgrading” of the established trade union system (as proposed by Sinn 2007a for Germany to “save” the country), but in a completely different welfare system (Snower/Brown/Merkl 2009). A combination of welfare accounts (unemployment accounts, training and skills accounts, and retirement accounts) and transferable vouchers (unemployment, training and skills, retirement vouchers) is proposed. Workers in the labour market and also the unemployed can use their accounts and vouchers to optimize rationally their welfare position, as well in their active years and also for the retirement years. They can even “create” their jobs by funding employers with vouchers so that they hire them. Welfare accounts can be used to purchase vouchers and to supplement public wage subsidies for the employment creation of the long-term unemployed. Although this individualized approach looks quite utopian and fantastic, it is an interesting attempt to relate new globalization drivers and actors to the future social security, labour market and welfare states agenda. This is also a fundamental critic of the “global neoclassical revolution” as proposed by Sinn (Sinn 2007a, 2007b) and others.

In the longer run, Germany and Japan not only have to study carefully the implication of the new globalization drivers for their welfare states; they also have to adapt the systems so that they fit. As globalization is not very advanced yet despite of beliefs to the contrary of the people (see the global tradeoffs that are causing this result in Rodrik 2000), much more reform activity will be needed if globalization accelerates. If the new globalization trends produce an increasing heterogeneity of work by skills and tasks and of workers by economic opportunities and risks, and if they changes continuously the balance between winners and losers on labour markets, new welfare state systems are requested because of the increasing unpredictability affecting global labour markets.

However, also more solidarity-based approaches are feasible to organize such an adjustment. The Conditional Cash Transfers (CCTs) may be such an instrument for developing countries. For emerging economies and for developed countries other instruments are needed to adapt the labour markets to globalization. A gradual development of labour market institutions and of social safety nets is expected in emerging economies, but progress was uneven after the Asian Crisis. It was shown for China (Bass 2007a) how important social policy measures are for the further integration of the country into the world economy. The major developed countries will have to develop their own recipes. It may be that the dual path to flexibility in labour market reforms as followed by Germany is of interest even for Japan. The approach of “coordinated decentralization” in collective bargaining, the stabilization of the “normal employment contract” by opening and flexibility clauses, the use of “welfare accounts” á la Riester, and the gradual re-regulation of atypical and precarious jobs with the aim of guaranteed minimum social standards can be seen as steps in this direction. Solidarity-based concepts can be combined more intensively with individual activation incentives – to work, to train, to become employed, to stay in employment, to care for retirement and health, and to adapt continuously to changing labour markets.

Problems remain, especially in financing education and training in a globalized world with unpredictability of labour demands by location, by teams and by tasks. A new system is needed to ensure that all those who can afford it will assume the responsibility for the development and the maintenance of human capital, and to tax in some form the winners to the benefit of the losers (Andersen 2006, p. 13). There must be public interventions in favour of those groups who are at risk to be marginalized, for example also when human capital suddenly becomes obsolete (Andersen 2006, p. 13). It will always remain difficult to compensate the losers of globalization in the coming globalization process. Attractive medium term exchanges between the state and individuals/firms may be a possibility – by financing potential winners of globalization (through infrastructure, research funding, and subsidies for qualification and training) in return for a share of the future gains (see Ganßmann 2003, p. 13). The number of losers of globalization should decrease continuously by these pro-active state measures and by enhanced individual human development action. The state is assuming more and more the dual role as an organizer of the innovative and transformative capacity and as an organizer of the new welfare state by insuring the people against the risks of income loss (Ganßmann 2003, p. 13). It is important to assess for Germany how such

reforms can be promoted in the years to come, and how the necessary further reforms of the standard employment contract can be linked to additional reforms of temporary, fixed-term and agency work arrangements so as to make regular and non-regular work contracts compatible with the requirements of a global competition based on tasks in the new phase of globalization. Japan can learn from such reform activities in Germany, but definitely has to develop their own portfolio of actions and adaptations.

At global levels, changes are also ongoing. An ILO approach (see Rodgers 2007) is interesting in this context; proposed is a “protected mobility” of workers by increasing the “portability of rights” between jobs. Social security, pension and labour rights are part of this approach. This approach may be a more solidarity-based approach to respond to globalization forces. Such an approach may also be in conformity with the “decent work agenda” of ILO (with access to productive employment for all; security of work and income, and at the workplace; respect for core rights at work; and a democratic process of negotiating a social dialogue on these goals). This approach (see Rodgers 2007, pp. 7-8) may be partly compatible with the OECD’s Going For Growth Initiative and the Restated OECD Jobs Strategy as they favour quite strongly the mobility of workers and the continuous adjustment of the labour markets. For Germany and also for Japan, a combination of the dual path to labour market flexibility strategy and a new welfare state system of labour, pension, and social security rights (based on individually portable rights) may work.

5 Conclusions and Policy Implications

Some conclusions can be drawn for new labour, employment and social security policies for Japan and Germany. In section 2 of the paper the roots of the world economic crisis in the context of the globalization trends were discussed. In order to understand the roots of the current world economic crisis it is necessary to study carefully the most recent phase of globalization (1980 - 2005), but also the periods when a retreat from globalization has occurred in history. It is obvious that not only unregulated global financial markets have caused the current crisis, but that global imbalances and global income inequalities have worked through the system. The lack of global governance and the lack of a UN world economic policy system, despite of ever stronger globalization forces, are responsible for the negative outcome. The world economic crisis may even lead to a real retreat from

globalization for an unspecified period of time. Japan and Germany are advised in their own interest as export-oriented nations to push for a new global economic governance structure.

In section 3 the transmission effects of the world economic crisis to employment and labour markets are discussed. The world economic crisis has rapidly become also a global employment crisis which is eroding social safety nets, poverty alleviation strategies, and labour market institutions. This is endangering the development efforts of decades as the number of the unemployed, the number of the working poor and the number of those being in vulnerable employment is sharply on the increase. Japan and Germany are also affected severely by the global employment crisis, directly at the national level and indirectly also by repercussions from the global level. The two countries have to pursue new pro-active labour and employment strategies, but also have to push for a new global governance system in labour, employment and social security issues.

In section 4 the adaptability of the national labour, employment and social security systems in Japan and Germany is discussed. The analysis shows that there are important challenges for Japan and Germany in their labour, employment and social security policies in times of crisis, but the more so because of the working of the new drivers of globalization. The structure of labour markets, the labour market institutions, the prevailing concepts of labour market flexibility, the ongoing labour market reforms, and the structural reforms related to labour markets in these two countries have evolved over decades, even dating back to the industrialization period, and cannot be reformed in an ad hoc, partial, fragmented, and hastily manner. All the reforms pursued must be in conformity with the national development path of labour market institutions. However, Germany's path of reforming the labour market institutions shows that incremental and continuous reforms can achieve a lasting and so a transformative impact. For both countries, especially so for Japan, one can see a tremendous need of adapting the labour, employment and social security policies in such a way s that they can counter the newly emerging globalization forces. More individualistic (*homo oeconomicus*-based) and more collectivistic (*solidarity*-based) approaches are in rivalry on the global market place of ideas.

References

- Allmendinger, Jutta, 2008, The German Labour Market and the Internationalization of Work, for the Symposium „Internationalization of Labor and Employment, Educating internationally-minded decision makers“, 16th October 2008, Tokyo, Berlin: WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Powerpoint Presentation, 33 pages
- Atkinson, A. B., 2008 - 2009, Unequal growth, unequal recession? , pp. 7- 9, in: OECD Observer, No. 270/271, December 2008 - January 2009, Paris: OECD
- Andersen, Torben M., 2006, Globalisation challenges for Europe – Labour market perspectives, Prime Minister’s Office, Economic Council Of Finland, Secretariat, Document eu2006.fi, 20 September 2006, 14 pages
- Bass, Hans-Heinrich, 2007a, Außenhandelsliberalisierung und Arbeitsmärkte in China: ein Beitrag zur Debatte um die Entwicklungseffekte der Globalisierung, pp. 355 – 371, in: Hans-Heinrich Bass/Tobias Knedlik/Mareike Meyn/Maren Wiegand-Kottisch (Eds.), Ökonomische Systeme im Wandel der Weltwirtschaft, Berlin: Lit Verlag Dr. W. Hopf 2007
- Bass, Hans-Heinrich, 2007b, Von den Nachbarn lernen? Erfahrungen europäischer Arbeitsmarktpolitik, S. 197-212, in: Axel Sell/Maren Wiegand-Kottisch, Hrsg., Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der Globalisierung, Spielräume regionaler, nationaler und internationaler Akteure, Schriftenreihe des Instituts für Weltwirtschaft und Internationales Management, Band 14, Hamburg: Lit Verlag Dr. W. Hopf
- Bassanini, Andrea/Romain Duval, 2006, Employment Patterns In OECD Countries: Reassessing The Role Of Policies And Institutions, Economics Department Working Paper No. 486, ECO/WKP(2006)14, 2 June 2006, Paris: OECD, 126 pages
- BIS (Bank For International Settlements), 2006, 76th Annual Report, 1 April 2005 – 31 March 2006, Basel: BIS 2006
- BIS (Bank For International Settlements), 2007, 77th Annual Report, 1 April 2006 v 31 March 2007, Basel: BIS 2007
- BIS (Bank For International Settlements), 2008, 78th Annual Report, 1 April 2007 – 31 March 2008, Basel: BIS 2008
- Bosse, Friederike, 1995, Ist Japan auf dem Weg zu einer “Großmacht der Arbeitslosigkeit“?, S. 594 - 600, in: Japan Wirtschaft Politik Gesellschaft, Institut für Asienkunde Hamburg, Dezember 1995
- Causa, Orsetta/Sebastien Jean, 2007, Integration Of Immigrants In OECD Countries: Do Policies Matter?, Economics Department Working Paper No. 564, ECO/WKP(2007)24, 4 July 2007, Paris: OECD, 33 pages
- Chida Ryokichi/Heizo, Takenaka, 1998, Japan, pp. 76 - 102, in: Charles E. Morrison/Hadi Soesastro, Eds., Domestic Adjustments to Globalization, Tokyo: Japan Center for International Exchange 1998
- Coats, David/Will Hutton/Matteo Razzanelli, 2009, Tackling the Goba Jobs Crisis: Why the G20 Summit Matters, London: The Work Foundation, March 2009
- Cornia, Giovanni Andrea (Editor), 2004, Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization, Oxford/New York: Oxford University Press
- De Michaelis, Andrea, 2009, Overcoming The Financial Crisis In The United States, OECD Economics Department Working Paper No. 669, ECO/WKP(2009)10, 20 February 2009, Paris: OECD, 51 pages
- Desai, Meghnad, 2008, Southern Engines of Global Growth, Very Long Cycles or Short Spurts?, Discussion Paper No. 2008/02, February 2008, Helsinki: United Nations

- University/UNU-WIDER World Institute for Development Economics Research, 8 pages
- Dodd, Randall, 2007, Subprime: Tentacles of a Crisis, pp. 15 – 19, in: F&D (Finance and Development), December 2007, op. cit.
- Dowrick, Steve/Bradford DeLong, J., 2003, Globalization and Convergence, pp. 191 - 226, in: Bordo, Michael D. et al. (Editors): Globalization in Historical Perspective, Chicago and London: University of Chicago Press
- Eichhorst, Werner, 2007, Der Arbeitsmarkt in Deutschland: Zwischen Strukturreformen und sozialpolitischem Reflex, IZA DP No. 3194, November 2007, Bonn: IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor), 42 Seiten
- Eichhorst, Werner/Paul Marx, 2009, Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility, IZA DP No. 4100, March 2009, Bonn: IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor), 31pages
- Eichhorst, Werner/Michael Feil/Christoph Braun, 2008, What Have We Learned?, Assessing Labor Market Institutions and Indicators, IZA DP No. 3470, Bonn: IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/Institute for the Study of Labor), April 2008, 38 pages
- Eichengreen, Barry, 2006/2007, Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Eichengreen, Barry, 1999, Towards A New International Financial Architecture, A Practical Post-Asia Agenda, Washington D. C.: Institute For International Economics, February 1999
- Falk, Rainer, 2007a, The Latest Global Financial Crisis, From market turmoil to credit crunch, in: World Economy & Development in brief, 18 September 2007, 3 pages
- Falk, Rainer, 2007b, Retreat or a New Wave of Globalization?, the present world economic juncture, in: World Economy & Development in brief, 4 February 2007, Issue 1/January-February, 3 pages
- F&D (Finance and Development), December 2002, Volume 39, Number 4: Facing Crises, New approaches to crisis prevention and resolution
- F&D (Finance and Development), March 2007, Volume 44, Number 1, Theme: The Two Faces of Financial Globalization
- Furceri, Davide/Annabelle Mourougane, 2009, Financial Crises: Past Lessons And Policy Implications, OECD Economics Department Working Paper No. 668, ECO/WKP(2009)9, 17 February 2009, Paris: OECD, 50 pages
- Gaßmann, Heiner, 2003, Globalization and the German Labor Market, for the Workshop „Reactions to Globalization: Germany, France, and the USA in Comparison“, DGAP-Analyse Nr. 23, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), November 2003
- ILO (International Labour Organization), 2008a, ILS (International Institute for Labour Studies), World of Work Report 2008, Income Inequalities in the Age of Financial Globalization, Geneva: ILO 2008
- ILO (International Labour Office), 2008b, Social Consequences and Responses to the Financial and Economic Crisis, Discussion Paper 2008 by Juan Somavia to the United Nations system Chief Executives Board, October 2008, New York, USA, 5 pages
- ILO (International Labour Office), 2008c, A Global Policy Package To Address The Global Crisis, Policy Brief, Geneva: ILO,
- ILO (International Labour Office), 2009, Global Employment Trends, January 2009, 52 pages
- IMF (International Monetary Fund), 2009, World Economic Outlook, Crisis and Recovery, World Economic and Financial Surveys, Washington D. C.: IMF April 2009

- IMF (International Monetary Fund), 2007a, *World Economic Outlook, Spillovers and Cycles in the Global Economy*, *World Economic and Financial Surveys*, Washington D. C.: IMF April 2007
- IMF (International Monetary Fund), 2007b, *World Economic Outlook, Globalization and Inequality*, *World Economic and Financial Surveys*, Washington D. C.: IMF October 2007
- IWD, April 2009, *Weltwirtschaftsordnung: Wenn nicht jetzt reformieren, wann dann?*, Köln: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Jg. 35, Nr. 14, 2. April 2009, pp. 4–5
- Jarrett, Peter, 2005, *Coping With The Inevitable Adjustment In The US Current Account*, Economics Department Working Paper No. 467, ECO/WKP(2006)54, 13 December 2005, Paris: OECD, 37 pages
- Jean, Sebastian/Orsetta Causa/Miguel Jimenez/Isabelle Wanner, 2007, *Migration In OECD Countries: Labour Market Impact And Integration Issues*, Economics Department Working Paper No. 562, ECO/WKP(2007)22, 4 July 2007, Paris: OECD, 50 pages
- Jones, Randall S., 2008, *Reforming The Labour Market In Japan To Cope With Increasing Dualism And Population Ageing*, OECD Economics Department Working Papers No. 652, 1 December 2008, ECO/WKP(2008)60, Paris: OECD, 26 pages
- Jones, Randall S., 2007, *Income Inequality, Poverty And Social Spending In Japan*, OECD Economics Department Working Papers No. 556, 12 June 2007, ECO/WKP(2007)16, Paris: OECD, 41 pages
- Jütting, Johannes P./Juan R. de Laiglesia, 2009, *Is Informal Normal?, Towards More And Better Jobs In Developing Countries*, *Development Centre Studies*, Paris: OECD Development Centre 2009
- JRI (The Japan Research Institute), 2009, *The Employment Crisis: its Magnitude and the Countermeasures it Requires*, JRI news release, Economic and Employment Crisis series 1), February 12, 2009, Business Strategy Research Center, Economics Department, Tokyo: The Japan Research Institute, Limited, 3 pages
- Klau, Friedrich/Axel Mittelstadt, 1986, *Labour Market Flexibility*, pp. 7-45, in: *OECD Economic Studies*, Paris: OECD
- Lang, Cornelia, 2009, *Erwerbsformen im Wandel*, pp. 165-171, in: *IWH (Institut für Wirtschaftsforschung Halle), Wirtschaft im Wandel 4*, 2009
- Lindert, Peter H.; Williamson, Jeffrey G., 2003, *Does Globalization Make the World More Unequal?*, pp. 227-275, in: Bordo, Michael D. et al. (Editors): *Globalization in Historical Perspective*, Chicago and London: University of Chicago Press
- Matsugi, Takashi, 1998, *Recent Aspects of the Japanese Labor Market in a Changing Economic Structure*, pp. 75-87, in: Schober, Franz/Takashi Matsugi, Eds., *Labor Market Issues in Japan and Germany*, *Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern*, Band 63, Berlin: Duncker & Humblot 1998
- MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare), 2009, *Employment measures in Post-Financial Crisis Japan*, Presentation, Tokyo: Wednesday, January 7, 2009, 44 pages
- Molnar, Margit/Nigel Pain/Daria Taglioni, 2007, *The Internationalisation Of Production, International Outsourcing And Employment In The OECD*, Economics Department Working Paper No. 561, ECO/WKP(2007)21, 4 July 2007, Paris: OECD, 73 pages
- Miura, Mari, 2001, *Globalization and Reforms of Labor Market Institutions: Japan and Major OECD Countries*, F-94, Institute of Social Science, Domestic Politics Project No. 4, July 2001, Department of Political Science, University of California, Berkeley, USA/Institute of Social Science, University of Tokyo, Japan, 21 pages

- Nicoletti, Giuseppe/Stefano Scarpetta, 2006, Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD, pp. 81-120, in: Theo S. Eicher/Cecilia Garcia-Penalosa, Eds., Institutions, Development, and Economic Growth, CESifo Seminar Series, Cambridge, Mass./London, England: The MIT Press 2006
- Nicoletti, Giuseppe/Stefano Scarpetta, 2005, Product Market Reforms And Employment In OECD Countries, Economics Department Working Paper No. 472, ECO/WKP (2005) 59, 16 December 2005, Paris: OECD, 49 pages
- OECD, 2008, Growing Unequal?, Income Distribution And Poverty In OECD Countries, Paris: OECD
- OECD, 2009a, Economic Policy Reforms, Going for Growth, Structural Policy Indicators, Priorities and Analysis, Paris: OECD 2009
- OECD, 2009b, OECD-Wirtschafts-Ausblick, Zwischenausgabe, März 2009, Paris: OECD
- Ochel, Wolfgang, 2005, Concepts And Measurement Of Labour Market Institutions, pp. 40-54, Research Reports, CESifo DICE Report 4, 2005, 24 pages
- Rodgers, Gerry, 2007, Labour Market Flexibility and Decent Work, DESA Working Paper No. 47, ST/ESA/2007/DWP/47, July 2007, New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), 9 pages
- Rodrik, Dani, 2000, How Far Will International Economic Integration Go, pp. 177-186, in: The Journal of Economic Perspectives, Volume 14, Number 1, Winter 2000, Nashville: American Economic Association
- Rieti (Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA), 2009, The Labor Market and Unemployment in Japan, Tokyo, RIETI Report No. 104, March 31, 2009, http://www.rieti.go.jp/en/rieti_report/104.html
- Sell, Axel, 2007, Alternativen einer nationalstaatlichen Beschäftigungspolitik, S. 29-65, in: Axel Sell/Maren Wiegand-Kottisch, Hrsg., Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der Globalisierung, Spielräume regionaler, nationaler und internationaler Akteure, Schriftenreihe des Instituts für Weltwirtschaft und Internationales Management, Band 14, Hamburg: Lit Verlag Dr. W. Hopf
- Shimono, Keiko 1998, Low Unemployment Rate and Female Labour Supply in Japan, pp. 49 – 61, in: Schober, Franz/Takashi Matsugi, Eds., Labor Market Issues in Japan and Germany, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Band 63, Berlin: Duncker & Humblot 1998
- Stiglitz, Joseph, 2003, Globalization and the economic role of the state in the new millennium, pp. 3 - 26, in: Industrial and Corporate Change, Volume 12, February 2003, Number 1, Oxford, UK: Oxford University Press
- Stiglitz, Joseph E., 2000, Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability, pp. 1075 – 1086, in: World Development, Vol. 28, No. 6
- Spiegel Online, 15/1/2008, Schröder Reforms Bear Fruit in German Recovery, Accessed 12.04.2009: <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,528757,00.html>
- Sinn, Hans-Werner, 2007a, Can Germany Be Saved?, The Malaise of the World' First Welfare State, Cambridge and London: MIT Press (in German: Hans-Werner Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, Berlin: Ullstein Buchverlage 2004/2005)
- Sinn, Hans-Werner, 2007b, Die Basar-Ökonomie, Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?, Berlin: Ullstein Taschenbuch (Erste Auflage 2005)
- Snower, Dennis J./Alessio J. G. Brown/Christian Merkl, 2009, Globalization and the Welfare State: A Review of Hans-Werner Sinn's *Can Germany Be Saved?*, in: Journal of Economic Literature 2009, 47, 1, pp. 136 – 158

- Tachibanaki, Toshiaki, 1987, Labour Market Flexibility in Japan in Comparison with Europe and the US, pp. 647-684, in: *European Economic Review*, vol. 31, 1987
- UN (United Nations), 2007, *World Economic Situation and Prospects 2007*, New York: United Nations 2007
- UN (United Nations), 2008, *World Economic Situation and Prospects 2008*, New York: United Nations 2008
- UN (United Nations), 2009, *World Economic Situation and Prospects 2009*, New York: United Nations 2009
- Weber, Claudia, 1988, Die Dynamik des japanischen Arbeitsmarkts, pp. 23 - 32, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B19/88, 6. Mai 1988
- Wurzel, Eckhard, 2006, Labour Market Reform In Germany: How To Improve Effectiveness, Economics Department Working Papers No. 512, ECO/WKP(2006)40, Paris: OECD, 32 pages
- Whyman, P./Mark Baimbridge, 2006, Labour Market Flexibility and Foreign Direct Investment, Employment Relations Occasional Paper, London: Department of Trade and Industry, URN 06/1797, 47 pages
- Wagner, Helmut, 2003, Einführung in die Weltwirtschaftspolitik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen - Internationale Organisationen - Internationale Politikkoordination, 5. Auflage, München/Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003
- Williamson, Jeffrey G., 2005, Winners and Losers over Two Centuries of Globalization, pp. 136 - 174, in: Atkinson, Anthony et al., *WIDER Perspectives On Global Development*, Studies In Development Economics And Policy, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK and New York, N. Y. , USA: Palgrave Macmillan in association with the United Nations University/World Institute for Development Economics Research (WIDER)
- Williamson, Jeffrey G., 1998, Globalization, Labor Markets and Policy Backlash in the Past, pp. 51 - 72, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 12, Number 4, Fall 1998
- Wohlmuth, Karl, 2003, Impacts of the Asian Crisis on Developing Economies. The Need for Institutional Innovations, pp. 1-58, in: Toshihiko Hozumi/Karl Wohlmuth/Tobias Knedlik (Eds.), *After the Asian Crisis, Schumpeter and Reconstruction*, Münster/Hamburg/London: LIT Verlag 2003
- Wohlmuth, Karl, 2004, Chancen der Globalisierung – für wen?, pp. 15-80, in: Bass, Hans H./Melchers, Steffen (Hrsg.): *Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung, Codes of Conduct, Sozialklauseln, nachhaltige Investmentfonds*, Schriftenreihe Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft, Band 10, Münster: LIT Verlag
- Wohlmuth Karl, 2007, *Fünf Dimensionen der Globalisierung*, Bremen 2007, unveröffentlichtes Manuskript, 110 Seiten
- World Bank, 2002, *Globalization, Growth, And Poverty, Building an Inclusive World Economy*, A World Bank Policy Research Paper, New York/Washington D.C.: Oxford University Press/World Bank 2002
- World Bank, 2007, *Global Economic Prospects 2007, Managing the Next Wave of Globalization*, Washington D. C.: The IBRD/The World Bank 2007
- Yatsubayashi, Shuichi, 2002, Effects of Globalization and of regional and Business Adaptation upon Employment, pp. 127-146, in: Wolfgang Klenner/Hisashi Watanabe, Eds., *Globalization and Regional Dynamics, East Asia and the European Union from the Japanese and the German Perspective*, Berlin et al.: Springer 2002

Der Wohlfahrtsstaat in Deutschland und Japan im Vergleich – Veränderung und Diversifizierung des Wesens der „sozial eingebetteten Gemeinschaftlichkeit“

Naoki Fukuzawa, Nagoya University

1 Einleitung

Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik zur Abschwächung der unheilvollen Einflüsse der weltweit verbreiteten Rezession setzt die Existenz eines effektiven Netzes zur sozialen Sicherung voraus. Für dessen Wirksamkeit ist es relevant, dass von der Familienebene an, über die kleine gemeinschaftliche Gruppenbildung und weiter über die ortsverbundene bzw. körperschaftliche Ebene hinaus bis zur staatlichen Ebene, Solidarität besteht. In der modernen Gesellschaft, in der Individuen, im Gegensatz zur vorindustriellen Gemeinschaft, über die Marktwirtschaft miteinander verbunden sind, sind die Selbsthilfe und die Selbständigkeit das grundsätzliche Leitprinzip. Weil die Gesellschaft allerdings nicht immer aus solchen starken Individuen besteht, die sich selbst versorgen können, kann unsere Gesellschaft ohne Lebenssicherungsfunktionen, aufgrund der „sozial eingebetteten Gemeinschaftlichkeit“, die mit dem alten gemeinschaftlichen Schutz vergleichbar ist, nicht weiter bestehen. Solche „Gemeinschaftlichkeit“ in der modernen Zeit ist in erster Linie durch den politischen Entscheidungsprozess hergestellt worden. Sie hing jedoch immer von der jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation ab, die oft auch von der weltwirtschaftlichen oder weltpolitischen Umgebung stark beeinflusst wurde. Wir können dann in der historischen oder regionalen Perspektive zahlreiche Varianten der Solidarität in der einzelnen „Gemeinschaftlichkeit“ betrachten.

Deutschland ist heute eine marktwirtschaftlich orientierte Gesellschaft, deren Sozialleistungsquote über 50% beträgt, weswegen man Deutschland als einen Wohlfahrtsstaat bezeichnen kann. In Japan beträgt diese Quote demgegenüber nur noch etwa 30%, obwohl hier kein besonders niedriger Wohlfahrtszustand herrscht. Beide Länder haben nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem „Wirtschafts-Wunder“ bzw. in der Hochwachstumsphase eine in hohem Maße stabile Gesellschaft verwirklicht.

Bis zum Anfang der 70er Jahre wuchsen die Sozialausgaben in fast allen Industrieländern. In dieser Periode wurde sicherlich eine Atmosphäre herbeigeführt, die den Beginn oder die Festlegung eines Wohlfahrtsstaates mit denjenigen Einrichtungen andeutete, die von beträchtlichen finanziellen Ausgaben begleitet wurden. Nach dem Ende der Hochwachstumsphase (und auch anlässlich der Ölkrise) hat sich jedoch das Umfeld des deutschen Sozialstaates und des Wohlfahrtsstaates in anderen Ländern erheblich geändert. Auch Japan wurde von der Ölkrise seit dem Oktober 1973 stark betroffen, während die japanische Regierung ausgerechnet im Januar des gleichen Jahres das „Anfangsjahr der Wohlfahrt“ erklärt hatte.

Danach verschlechterte die Stagflation die öffentlichen Finanzen der einzelnen Länder erheblich, während die Rezession die Ausgaben zur sozialen Sicherung noch mehr auswachsen ließ als dies ohnehin schon der Fall war. Diese Situation veranlasste die Regierung von Ronald Reagan in den USA und von Margaret Thatcher in Großbritannien, drastische Maßnahmen zur wirtschaftlichen Liberalisierung zu ergreifen und zwar zur Deregulierung, zur Privatisierung der staatlichen Betriebe und öffentlichen Unternehmen und zur Drosselung der Ausgaben der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen. Vor allem in Großbritannien wurden bekanntlich die Sozialleistungen und andere soziale Maßnahmen, die im Großen und Ganzen als Eingriff in den freien Markt betrachtet wurden, stark zurückgedrängt.

Im Vergleich mit diesen beiden Ländern waren in der Bundesrepublik Deutschland in den 80er Jahren so dramatische Änderungen nicht zu beobachten. Trotz der vielfältigen Nuancen entsprach die Idee der sozialen Marktwirtschaft, grob gesagt, einem gemeinsamen Einverständnis. Im Bereich des theoretischen Denkens und der Gesellschaftsphilosophie gab es in Deutschland eine sehr lange Tradition über die Funktionsweisen und Grenzen der Marktwirtschaft und über die Art der Intervention der öffentlichen Hand. Es wurden früh Erfahrungen gesammelt, dessen Ausprägungen man beispielsweise im Ordo-Liberalismus bzw. in der sozialen Marktwirtschaft finden kann. Auch bei der deutschen Einheit im Jahr 1990 wurde die Logik der Volkssolidarität angewandt um somit insbesondere die finanziellen Kosten der deutschen Einheit zu schultern. Auch über Japan konnte man für die Zeit bis zur ersten Hälfte der 90er Jahre nicht sagen, dass die Funktion der sozialen Sicherung unter dem Rückstoß des Neoliberalismus zusammengestürzt sei, wie auch immer das Niveau und ihre Qualität waren.

Seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts, welche als „verlorene Dekade Japans“ bezeichnet wird, hat die japanische Wirtschaft ständig unter Stagnation gelit-

ten, wobei die meisten Unternehmen sich unter einem starken Druck zur Kostensenkung befunden haben. Dabei stellten auch die Arbeitskosten, die zu thematisieren früher in Japan immer ein Tabu gewesen war, keine Ausnahme mehr als Mittel zur Kostensenkung dar. Demzufolge verstärkte sich die Tendenz, dass der Personenkreis der Stammarbeitskräfte der Unternehmen streng beschränkt wurde. Vor allem seit der letzten Hälfte der 90er Jahre wurden immer mehr Arbeitskräfte als Leiharbeiter oder Zeitarbeiter (oft von gewerblichen Arbeitsvermittlern bzw. von den Agenturen für Leiharbeit) rekrutiert, um die Lohnstückkosten erheblich zu reduzieren und die sekundären Arbeitskosten, wie z.B. die Arbeitgeberanteile am Sozialversicherungsbeitrag, beträchtlich zu reduzieren. Hierdurch wurde zudem der mengenmäßige Ausgleich des Arbeitseinsatzes bei geänderter wirtschaftlicher Lage für die Unternehmen deutlich erleichtert. Dadurch ist allerdings die in Japan seit langem in einzelnen Unternehmen eingebettete Gemeinschaftlichkeit, die auch für die Unternehmen sicherlich höchst vorteilhaft gewesen ist, stark erodiert, was in Japan vormals kaum vorstellbar gewesen wäre. Dies hat weiterhin eine noch nie erfahrene Destabilisierung der Beschäftigung und somit auch das Problem der „working poor“ herbeigeführt, was durch die neue Weltwirtschaftskrise noch verschärft worden ist.

Die globale wirtschaftliche Situation in letzter Zeit erschwert auch die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Unternehmen durch hohe Sozialbelastungen, hohen Steuersatz, hohe Lohnkosten sowie hohe Lohnzusatzkosten. Aus Sicht ausländischer Beobachter schien die Kürzung der deutschen Sozialleistungen trotzdem unwahrscheinlich zu sein, weil der deutsche Sozialstaat in hohem Maße theoretisch gefestigt und in der Öffentlichkeit tief verwurzelt erschien, was auch im Kreis der japanischen Fachleuten hoch geschätzt wird. Trotzdem wurde auch das deutsche Sozialsystem seit den 2000er Jahren mit dem Ziel der Einsparung reformiert. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenunterstützung wurde beispielsweise durch die „Hartz IV“-Gesetzgebung die Teilzeitbeschäftigung gefördert und die Arbeitslosenhilfe in Form von Arbeitslosengeld I mit der Sozialhilfe zusammengefasst.

Die Problematik dieser Situation wird im Abschnitt 1 des folgenden Beitrages aufgearbeitet. Es scheint, dass auch innerhalb der Niedrigwachstumsphase in den Industriestaaten nach der Ölkrise (in den 70er und 80er Jahren) die augenscheinlich rückgängigen Reformwerke der deutschen Sozialleistungen eher eine dem Wesen nach rein technische Rationalisierung waren und nicht als tief greifende Änderungen

bezeichnet werden können. Auch in Japan konnte zu dieser Zeit trotz des niedrigen Niveaus der Sozialleistungsquote die herkömmliche Funktion zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung aufrecht erhalten werden. Dahingegen kam es in Großbritannien zu einer grundlegenden Wende des Grundsatzes des Solidaritätsbegriffes zwischen Staat und Wirtschaft.

Im Abschnitt 2 werden die historisch gestalteten Hintergründe der gegenwärtigen deutschen Sozialstaatlichkeit thematisiert, die bis in die Zeit des Ordo-Liberalismus in den späten 40er und 50er Jahren zurückreichen und des japanischen Wohlfahrtsystems, das in Zusammenarbeit mit dem Zivilsektor (mit voller Ausnutzung der herkömmlichen Gemeinschaftlichkeit in der privaten Sphäre) effektiv funktionierte, weshalb diese beiden Länder die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den 70er und 80er Jahren schließlich gut überstehen konnten.

Im Abschnitt 3 wird dann zunächst beschrieben, wie das japanische System der sozialen Sicherheit in Verbindung mit dem gegenwärtigen globalen Wirtschaftssystem seit den 90er Jahren zusammengebrochen ist. Funktionsunfähig wurde zunächst das Wohlfahrtssystem im gesellschaftlichen Sektor, der durch das staatliche System nicht ersetzt werden konnte, weil dem Staat die grundlegenden Erkenntnisse über die Natur der Marktwirtschaft sowie die festen Ideen über die Rolle des öffentlichen Sektors und eine akkurate Konzeption der Wirtschaftsordnung fehlten.

Der deutsche Sozialstaat schien in diesem Sinne ungleich stabiler als das japanische System zu sein. Trotzdem scheint im kompetitiven globalen Umfeld in der letzten Zeit ein gewisser Ausgleich der Sozialbelastungen unumgänglich geworden zu sein. Im Zusammenhang mit den aktuellen Kürzungen der Sozialleistungen wird in der zweiten Hälfte des Abschnittes 3 die Frage aufgeworfen, ob die weitergehenden Kürzungen im Sozialsystem als Paradigmenwandel zu bezeichnen sind oder ob sie keine wesentliche Veränderung am Grundsatz des theoretisch etablierten deutschen Ausgleichssystems der Marktwirtschaft darstellen. Bis hier

2 Theoretische Probleme und Umsetzung des Sozialstaatsprinzips in der Zeit nach der Ölkrise (1970/1980)

Nach der Ölkrise entstand bekanntlich eine sog. Stagflation. Die Zahl der Arbeitslosen in der BRD stieg von etwa 200.000 in den 60er Jahren auf mehr als eine Million im Jahr 1975 und auf mehr als zwei Millionen am Anfang der 80er Jahre an.

Bemerkenswert ist die erhebliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigten und der Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe innerhalb dieser Zeitspanne, was auf eine Verfestigung der strukturellen Arbeitslosigkeit hinweist (vgl. Statistisches Bundesamt, 1991, S. 406; Frerich/Frey, 1996, Bd.3, S. 83, 165).

Während die Rezession bald die öffentliche Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe) beeinflusste, wurde auch jeder andere Bereich der Sozialversicherung durch die Abnahme der Beitragseinnahmen der Versicherungsfonds davon hart betroffen. Bei der Rentenversicherung wurde Ende der 70er Jahre die automatische Anpassung der allgemeinen Berechnungsgrundlage an das Preisniveau der letzten drei Jahre temporär eingestellt und somit die Dynamisierung der Rentenleistung suspendiert. Das Finanzproblem der Sozialversicherungszweige wurde nicht nur von der Stagflation sondern auch durch verschiedene andere Gründe, wie der Zunahme des Anteils alter Menschen an der Gesamtbevölkerung oder dem Fortschritt der medizinischen Kenntnisse und Technik, verursacht. Das Gefälle zwischen den stagnierenden Beitragseinkommen und den stetig ansteigenden Ausgaben für Leistungen, sowohl bei der Rentenversicherung als auch bei der Krankenversicherung, wuchs erheblich.

Bei der Krankenversicherung wurden seit 1977 sehr aktive Reformarbeiten unternommen. Mit dem Gesetz über die Sparsamkeit der Krankheitskosten wurde vor allem die Absenkung der Krankenkosten angestrebt, wobei eine Selbstbeteiligung der Versicherten an den Kosten für Medikamente eingeführt wurde. Sie betrug Mitte der 80er Jahre drei DM für ein Rezept, ein Betrag, der im Vergleich zu den japanischen Verhältnissen allerdings gering erscheint, zumal die Selbstbeteiligung an den Kosten der ärztlichen Behandlung aufgrund von heftigem Widerstand nicht eingeführt worden war. In Japan betrug Anfang der 80er Jahre die Selbstbeteiligung für alle medizinischen Kosten inklusive ärztliche Behandlung, Arzneimittel usw. beim Versicherten selber 10% und bei Familienangehörigen 30%. Sie wurde danach stufenweise erhöht und stieg Anfang der 90er Jahren auf 30% für alle. (Es gibt allerdings den Höchstbetrag von 100.000 Yen [nach jetzigem Wechselkurs ca. 800 Euro] pro Monat) Es scheint, dass medizinische Leistungen in Japan für Waren gehalten werden. Es fragt sich, wie dies in Deutschland war oder sein wird.

Weil das Finanzproblem der Krankenversicherung in den 80er Jahren in Deutschland bald wieder akut wurde, wurde auch hier ein Versuch unternommen, parallel zum Konzept der Solidarität die Sensibilisierung des Selbstverantwortungsbewusstseins und somit des Kostenbewusstseins hervorzurufen. Zu dieser Zeit wurde die

Möglichkeit der weiteren Stärkung der Selbstbeteiligung mit der Idee der Selbstverantwortung, welche die Soziale Marktwirtschaft ursprünglich konzipiert hatte, diskutiert. Dabei wurde das System der medizinischen Leistungen erneut intensiv überprüft. Es wurden dann konkrete Maßnahmen bzw. Möglichkeiten der Rationalisierung medizinischer Leistungen auf den Prüfstand gestellt. Auch hier wurde schließlich eine Selbstbeteiligung an den Kosten der ärztlichen Behandlung nicht weiter diskutiert.

Demzufolge wurden bei der Reform der Krankenversicherung im Jahr 1988 zwei Richtlinien konkret aufgezeigt: Zum einen die Sparsamkeit, d.h. die Förderung des Konzeptes der Sparsamkeit seitens der Verbraucher sowie des Kostenbewusstseins der Angebotsseite, insbesondere der medizinischen Einrichtungen. Zum anderen stellte die Einführung des marktwirtschaftlichen und wettbewerbsorientierten Prinzips ebenfalls eine neue Richtlinie dar und dies an einer Stelle der medizinischen Praxis, welche eigentlich als hierfür ungeeignet bewertet worden war. Somit vertraute man in erster Linie auf eine konsequente Durchsetzung der ersten Richtlinie; der Sparsamkeit (vgl. Frerich/ Frey, 1996, Bd. 3, S. 285). Durch das Änderungsgesetz von 1988, welches die Krankenversicherung betraf, wurde die Selbstbeteiligung der Patienten für verschriebene Medikamente und Instrumente wie Zahnersatz und Sehhilfen erhöht bzw. neu eingeführt.

Durch das Reformgesetz vom Jahr 1993 wurde das marktwirtschaftliche Anreizsystem weiter in den Vordergrund gerückt. Für den Preis der Medikamente wurde eine Deckelung bestimmt, welche sich dem Wirtschaftswachstum anpasste. Somit mussten nun die pharmazeutischen Unternehmen den darüber hinausgehenden Betrag selber tragen. Nach der Idee des Gesetzes sollte sich die Struktur der Konkurrenz innerhalb der Industriekreise folglich dahin richten, dass die Unternehmen nun nicht nach der Zunahme des mengenmäßigen Absatzes, sondern eher nach dem preisgünstigen Angebot ihrer Produkte streben würden. Zusätzlich wurde beabsichtigt den Gedanken von betrieblicher Rationalität damit durchzusetzen, dass zwischen den Krankenkassen der Wettbewerb eingeführt wurde. Erwartet wurde, dass sie sich dadurch um die effektive Kassenverwaltung und um angemessene Krankenleistungen bemühen würden. Indem auch den Versicherten die freie Kassenwahl verliehen wurde, sollte eine Situation hergestellt werden, in der eine kostenorientierte Krankenkasse mit effektiver Verwaltung, einen niedrigen Beitragssatz verwirklicht und damit eine breite Kundschaft (Versicherte) erwerben würde.

In einem kompetitiven Umfeld müssten aber die Voraussetzungen für alle Kassen gleich sein. Vor diesem Hintergrund sollten regionale Eigenschaften von Erkrankungen, insbesondere Erkrankungsrate und Häufigkeit einer langfristigen Krankenhausbehandlung, untersucht werden. Hierbei sollte ein Lastenausgleich erfolgen, der vorzugsweise vor Einführung des offenen Wettbewerbes durchgeführt werden sollte. Dies scheint aus der Sicht eines Ausländers (des Autors) mit der sozialen Marktwirtschaft und somit mit Gerechtigkeitsaspekten gut zusammenzupassen. Diese Entwicklung berührt aber gleichzeitig ein Tabu bei der Sozialversicherung: Die Nichtberücksichtigung von persönlichen Risiken eines Versicherten. Dieser Aspekt sollte sich in der folgenden Entwicklung der Sozialleistungen als nicht unwesentlich erweisen. Die Freiheit der Kassenwahl würde zusätzlich einen Weg zum Problem der „Gegenauswahl“ der Versicherten durch die Versicherer eröffnen. Im Grunde genommen spiegelt die Einführung des Wettbewerbsprinzips in der Sozialversicherung den Sinn und Grundgedanken eben dieser wieder, obgleich sich der Gesundheitssektor ungleich zur normalen marktwirtschaftlichen Funktion von Angebot und Nachfrage verhält. Vielmehr hat der Anbieter auf dem Markt einen Einfluss auf die Quantität der Produkte und der spezifischen Produktauswahl, welche er für die Versicherten anbietet.

Auch die Einführung eines Dachbetrages für das Budget der Krankenbehandlungsinstitutionen oder des Pauschalbetrags für einzelne Erkrankungen, der in Großbritannien und teilweise auch in Japan bereits eingeführt worden war, wurde nochmals zur Diskussion gebracht. Dieser Plan wurde aber wegen der ihm innewohnenden Probleme nach der Bildung der ersten Regierung Schröder im Jahr 1998 vorerst zurückgezogen. In der zweiten Amtszeit Schröders wurde er wiederum diskutiert, ohne jedoch umgesetzt zu werden.

Auf diese Weise schritt die Reform der deutschen Krankenversicherung mit den genannten Problemen fort. Bis in die 90er Jahr fand eine wesentliche Reform des Systems nicht statt. Es scheint aus japanischer Sicht längst selbstverständlich zu sein die Versicherten an den Kosten der Behandlung zu beteiligen. Es ist ziemlich eigenartig, dass die Einführung dieser Selbstbeteiligung gar nicht in Frage gekommen ist, obwohl das finanzielle Problem der Krankenkassen und ihre Reformbedürftigkeit so eifrig diskutiert worden sind. Diesbezüglich ist die Rate der auch in Deutschland schon eingeführten Selbstbeteiligung für die Kosten der Medikamente, der Krankenhausgebühren und der Kosten für sonstige medizinische

Instrumente zwar wiederholt erhöht worden, kann im Vergleich zu Japan aber als geringfügig angesehen werden.

Das demographische Problem existiert in Japan bereits viel länger als in Deutschland. In beiden Ländern wird es jedoch immerhin als akutes ernsthaftes Problem wahrgenommen. Bei der deutschen Rentenversicherung schritten die Beitragserhöhungen, die Leistungsreduzierungen bzw. die Änderung des Maßstabs für die Leistungen fort. Obgleich hier Einzelnachweise nicht weiter genannt werden, kam man darauf schließen, dass in dieser Zeitspanne trotz der weit verbreiteten Diskussionen über das Finanzproblem der Sozialversicherungszweige und der anderen zahlreichen Maßnahmen, keine dem Wesen nach tief greifenden Änderungen vorgenommen wurden, obwohl die absoluten Kosten für die Sozialleistungen immer zugenommen haben. Diese Entwicklung muss durchaus kritisch hinterfragt werden.

Auch Japans Wirtschaft hatte unter der Ölkrise gelitten. Japans Regierung deklarierte das Jahr 1973 als das „Erste Jahr der Wohlfahrt“ und hatte sich die soziale Sicherung ohnehin zur Erweiterung vorgenommen. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurden die Staatsfinanzen mit zahlreichen gigantischen öffentlichen Bauprojekten, die von damaligen politischen Anliegen geprägt worden waren, stark belastet. Der Versuch der unmittelbaren Unterstützung der Wirtschaft, vor allem den an Rezession leidenden Wirtschaftszweigen, hat jedoch den Strukturwandel innerhalb der Volkswirtschaft eher erschwert.

Auf der anderen Seite ist es in Japan innerhalb einer 10-jährigen Zeitspanne besser gelungen als in den meisten anderen Industrieländern, durch Kostensenkungen und der Schaffung neuer Produkte mit impliziten Potentialen zur Entwicklung einer neuen Produktionsdimension, wie z. B. Mikrochips, von der belastenden Stagflation loszukommen. Diese Produktionsverlagerung wird oft als „Micro Electronic Revolution“ (ME) bezeichnet. Zudem wurde durch die sog. „Office Automation“ (OA) die ehemalige Selbstverständlichkeit der niedrigeren Produktivität im Dienstleistungssektor beseitigt. Die Konjunktur in den 80er Jahren in Japan entwickelte sich bemerkenswert.

In dieser Situation wurde die Rolle des Staates in der sozialen Sphäre weiterhin beschnitten. Die Sozialleistungsquote Japans blieb immer niedriger als die der europäischen Industrieländer, indem der Anteil der Zivildatensektoren für die Durchführung der sozialen Angelegenheiten immer weiter wuchs, während aber die öffentlichen Ausgaben für die Zwecke der sozialen Sicherung in absoluter Summe zunah-

men. In dieser Periode, in den 80er Jahren, führte die Regierung zudem eine Kampagne über die Wichtigkeit ethischer Verhaltensweisen. Diese unterstrich die Wichtigkeit sozialer Handlungen, beispielsweise ältere Familienangehörige zu betreuen und eines allgemeinen warmherzigen gesellschaftlichen Klimas von Mensch zu Mensch, wodurch ein Wohlfahrtsstaat gar nicht angestrebt werden sollte. In dieser gesellschaftlichen Tendenz war man sich damals des philosophischen Ansatzes in Bezug auf die Grundsätze der Rolle des Staates nicht bewusst. Dabei wurde die Grundhaltung aufrecht erhalten, ein mehr universelles und soziales Schutzsystem aufzubauen, anstatt eine Diskussion über die Positionierung des Staates im sozialen System anzuregen. Dies geschah, obwohl die Probleme der sozialen Eliminierung und der sozialen Entfremdung, dem wirtschaftlichem Aufschwung in den 80er Jahren zum Trotz, weiterhin in vielfältigen Formen vorhanden waren.

In dieser Zeitspanne entstand ein erheblicher Handelsüberschuss Japans gegenüber den USA. Auch die Wechselkurskontrolle (Hoch-Yen-Politik) durch die Plaza-Vereinbarung, wirkte nur temporär. Auch danach kam es zu einer Überhitzung der Konjunktur in Japan, wobei sich der spekulative Handel mit Wertpapieren und Hypotheken ausbreitete. Nach dem Platzen der „Bubble Economy“ wurde man sich in Japan dieser Anomalie nicht bewusst und litt schließlich an der verlorenen Dekade der 90er Jahre.

Anders als in Deutschland und Japan verlief Großbritanniens Entwicklung, wo nach dem Zweiten Weltkrieg kein beachtliches Wirtschaftswachstum wie in anderen Industrieländern erreicht wurde. Eine starke Abhängigkeit der britischen Wirtschaft vom Import führte schließlich zu einer chronisch ungünstigen Zahlungsbilanz und zur inflationären Neigung des Warenverkehrs. Seit dem Ölschock wurde das Land von der Stagnation (Arbeitslosigkeit) und vom Haushaltsdefizit gequält. In dieser Situation, der sog. „British disease“, wurde der britische Wohlfahrtsstaat von Margaret Thatcher revidiert und drastisch reformiert. Der sog. Thatcherismus war bekanntlich ein drastischer Paradigmenwechsel, weg von einer interventionistischen Position des Staates, hin zu einer radikal liberalen Position, die stark auf dem Freihandel basierte. Im Folgenden werden ausgewählte Punkte dieser Politik aufgezeigt, die die soziale Sicherung betreffen.

Die Regierung Thatcher wagte in einer wirtschaftlichen Stagnationsphase eine Politik des knappen Geldes, um zunächst die inflationäre Wirtschaftsstruktur einzudämmen und somit die verzerrte wirtschaftliche Grundlage zu berichtigen. Dadurch sollte die ökonomische Aktivität wieder belebt werden, wobei es zunächst zu einer

weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Entwicklung kam. Die Ausdehnung der Stagnationsphase wurde jedoch mit der Hoffnung verbunden, dass durch die stattfindenden Strukturreformen die Arbeitslosigkeit mittelfristig wieder gesenkt werden könnte. Stattdessen nahmen die Arbeitslosenzahlen erheblich zu, obwohl diese ohnehin sehr hoch gewesen waren.

Nach der Konzeption der Premierministerin sollte auch das Niveau der sozialen Sicherung, die die Abhängigkeit der Bevölkerung vom Staat übermäßig aufgeblasen hatte, wieder streng überprüft werden. In der Tat wurde das Leistungsniveau abgesenkt und die Bedingungen zur Erlangung von Sozialleistungen erhöht. Vom neo-liberalen Gesichtspunkt her sollte durch die Beseitigung des Drucks seitens der Gewerkschaften die Starrheit des Lohnniveaus nach unten aufgelöst werden. Die Privatisierung der verstaatlichten Betriebe sollte deren Ineffizienzen beseitigen. Auch der bisher unter staatlicher Kontrolle gestellte Immobilienmarkt sollte freigegeben und die öffentlichen bzw. Sozialwohnungen zum Verkauf gebracht werden. Durch die allgemeine Deregulierung sollte die volle Freiheit der Marktteilnehmer ausgelöst werden, d.h. Hindernisse für die reibungslose Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus möglichst beseitigt und gleichzeitig ein Selbstverantwortungsbewusstsein induziert werden, um die Wirtschaft in Großbritannien wieder in Gang zu bringen.

Die beschriebenen Maßnahmen folgen den bekannten neo-liberalen Grundsätzen im sog. Thatcherismus. Eigentlich sollte hier aber nicht das Resultat dieser Politik überprüft werden, sondern mit dem Vergleich zunächst festgehalten werden, dass das deutsche Prinzip des Sozialstaates bzw. die japanische wohlfahrtsstaatliche Funktion, zumindest bis zur ersten Hälfte der 90er Jahren, im Gegensatz zur britischen Entwicklung strukturell weitgehend unbeschadet blieb. Zweitens ist zu bemerken, dass sich die neo-liberale Ausrichtung der Regierung Thatcher dem Wesen nach von Deutschland und Japan nicht so wesentlich unterscheidet, denn die Marktkonformität stellt prinzipiell sowohl in Deutschland als auch in Japan ein erstrangiges Leitprinzip dar. Dies deutet an, dass das Prinzip der Sozialstaatlichkeit nicht vom linearen Maßstab abhängt, der ausdrückt ob die Marktwirtschaft generell gut oder schlecht sei, oder ob die Regierung bzw. der Staat besser groß oder klein sein sollte. Um auf diesen Aspekt einzugehen, wird im nächsten Abschnitt die Nachkriegsgeschichte der Sozialleistungen in Deutschland und in Japan betrachtet.

3 Implementierung eines Sozialstaates in Deutschland und die Entwicklung der japanischen Wohlfahrt

Obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg sogar in den kapitalistischen Ländern die Staatsintervention in der Wirtschaft, in Form von Verstaatlichung der Unternehmen in den Schlüsselindustrien z.B. in Frankreich oder in Großbritannien, eine allgemein verbreitete Tendenz geworden ist, wurde im westlichen Teil Deutschlands, bzw. der BRD, seit deren Entstehung 1949 das Prinzip des Liberalismus angewandt. Wenn man die Sozialleistungsquote und die Ausgabenquote für die Zwecke der sozialen Sicherung in Vergleich zum BSP von damals bis zur Gegenwart durchgehend betrachtet, ist die BRD jedoch ein beträchtlicher Wohlfahrtsstaat gewesen und das bleibt sie prinzipiell bis heute. Es fragt sich nun, woher diese Nichtübereinstimmung kommt.

Als Vorbedingungen für den Weg zum Sozialstaat galten, gleich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, folgende soziale und wirtschaftliche Voraussetzungen:

1. Zusammenbruch des verbindenden Bandes der traditionellen Gesellschaft
2. Wesentlicher Fortschritt des gesellschaftlichen „Mikro“-Daseins der Individuen
3. Verbreitetes Bewusstsein über die Aussichtslosigkeit der Verwirklichung eines harmonischen Gleichgewichts der Marktwirtschaft
4. Starke Aversion gegen die künstliche oder zwangsmäßige Gemeinschaft, durch die Erfahrung des nationalsozialistischen Regimes.

Auch im Ordo-Liberalismus, dessen gedanklicher Ursprung bereits seit der Vorkriegszeit existierte, wurden diese Situationen reflektiert.

Deutschland ist nicht bloß ein Wohlfahrtsstaat, sondern einer stringenten Logik folgend, ein orientierter „Sozialstaat“ gewesen. Als dessen theoretischer Ausdruck galten auch der Ordo-Liberalismus und fernerhin auch die „Soziale Marktwirtschaft“ mit dem Akzent auf „Marktwirtschaft“. Bekanntlich nimmt der Ordo-Liberalismus ein „Ordo“ an, an dessen Stelle im Idealfall ein natürliches harmonisches Marktgleichgewicht mit jeweils gegebenen Vorbedingungen herrscht. Selbstverständlich ist es praktisch unmöglich, solch ein „Ordo“ tatsächlich zu erreichen. In dieser Theorie wird jedoch die Intervention der öffentlichen Hand nur aus der Richtung her anerkannt, jene Faktoren zu beseitigen, welche das natürliche

Marktgleichgewicht verhindern. Diese Interventionen werden dort als liberal gekennzeichnet und sollten immerhin marktkonform sein. Während die „Ordnungspolitik“ die einer Wiedergutmachung der verhinderten Marktordnung dienen sollte als staatliche Politik gefördert wird, sollte hier die „Verlaufspolitik“, die das Element der staatlichen Lenkung beinhaltet und somit die Autonomie der individuellen Wirtschaftssubjekte zu beeinträchtigen vermag, als politische Auswahlmöglichkeit strengstens untersagt werden. Dies heißt, dass der deutsche Liberalismus gleich nach dem Zweiten Weltkrieg nicht einen Staat anstrebte, der es zum Ziel hatte den Staatsbürgern vorsätzlich die Wohlfahrt anzubieten, sondern einen sozialen Staat, der die Funktion übernahm einen in Bezug auf die Marktordnung angemessenes Gleichgewicht und somit die optimale Verteilung der Produktionsmittel und die gerechte Verteilung der Produktionserträge möglichst zu verwirklichen. Dies bedeutet nur die Hemmnisse zu beseitigen, die ansonsten die Freiheit und Selbständigkeit der Individuen wesentlich behindern würden.

Dieses Denken wurzelte in tief greifenden Überlegungen über das Wesen und der Funktionen der Marktwirtschaft. Bekanntlich ist die Voraussetzung der Funktionalität der Marktwirtschaft völlig fiktiv und hypothetisch, nämlich:

1. Vollständige Informationsverteilung (Nichtexistenz asymmetrischer Informationen),
2. Keine Transaktionskosten (Für die Bewegungen und Veränderungen aller Produktionsfaktoren [inkl. Arbeitskräfte] bestehen keine besonderen Kosten, Reibungen oder time-lags. Auch der mengenmäßige Ausgleich ist voll elastisch, so dass es keine Hemmnisse gibt, welche eine sofortige Verwirklichung des Gleichgewichtes verhindern),
3. Hypothese des homo oeconomicus (vollständig rationale ökonomische Tätigkeiten aller Menschen),
4. Volle Freiheit der Beteiligten auf dem Arbeitsmarkt, so dass bei der Kommerzialisierung der Arbeitskräfte das Problem der menschlichen Entfremdung oder ähnliche Probleme nicht bestehen.

Natürlich fehlen in der Realität überall nötige Informationen. Die oben genannten Transaktionskosten sind keineswegs gleich Null. Auch die Rationalität ist keineswegs das einzige Kriterium für das Verhalten der Menschen. Auch der Arbeitsmarkt entbehrt einer absoluten Freiheit. Die Arbeitnehmer als lebende Wesen können ihre

Arbeitskraft weder in den Ramschverkauf werfen, noch „nicht verkaufen“. Außerdem nimmt der Arbeitsmarkt auf die Arbeitsbedingungen keine Rücksicht, denn er ist bloß ein Mechanismus und die Tatsache würde dem Wesen nach gar nicht in Betracht gezogen, dass lange Arbeitszeit, lange eintönige Arbeit oder lange Schwerstarbeit für die Menschen viel zu hart ist. Auch für den Fall, dass die Arbeitskräfte zeitweilig oder dauerhaft verfällt oder durch verschiedene Gründe nicht verfügbar ist (wie z.B. im hohen Alter, bei Krankheit, Verletzung oder Behinderung), sowie durch Beanspruchung des Arbeitskraftanbieters durch private Belastungen innerhalb der Familie (Alterspflege, Kindererziehung) wird der Wert der Arbeitskraft auf dem Markt automatisch vermindert oder auf Null geschätzt. Dadurch wird die ökonomische Grundlage der betroffenen Personen für ihre freie Selbstverwirklichung gründlich geschädigt, was in einer humanen Gesellschaft nicht als angemessen bewertet werden kann. Aber der Mechanismus der Marktwirtschaft kümmert sich darum dem Wesen nach gar nicht.

Von daher wurde im neuen Liberalismus, im westlichen Deutschland, die Intervention des Staates in die Wirtschaft nur in der Weise anerkannt, als das damit das Marktgleichgewicht in ein „Ordo“ eingestellt werden konnte. Die Stabilisierung der Währung, die Beseitigung des Monopols, die Bereitstellung der gerechten Handlungsbasis auf dem Markt usw. gehören konkret zur oben genannten Ordnungspolitik. Auch die Systematisierung der kollektiven Arbeitsverhältnisse, kann als eine konkrete Maßnahme zur Beseitigung der nachteiligen Position der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt gezählt werden. Die Arbeitsvermittlung, die Arbeitsberatung, sowie die Arbeitsausbildung gehören den Maßnahmen zur Förderung der Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit an und stellen somit eine Vervollkommnung des Marktes dar. Dieser interventionistische Liberalismus war auch freigiebig hinsichtlich der sozialen Sicherung, um die feste Basis für die wirtschaftlichen Tätigkeiten aller Menschen zu gewährleisten. Im westlichen Deutschland wurden im Folgenden sogar Förderungsmaßnahmen für die Schaffung eines autonomen Mittelstandes durch Steuervergünstigungen bei der Vermögensbildung eingeführt. Andererseits wurde die Verlaufspolitik, wie die keynesianisch geprägte arbeitsschaffende Finanzpolitik, von den meisten Anhängern des interventionistisch orientierten liberalen Denkens abgelehnt.¹

¹ Für Hayek würde jedoch ein solcher konstruktiver Liberalismus vielleicht vom Grund aus zum Sozialismus gehören.

Der Sozialstaat im westlichen Deutschland beruhte im Grunde auf den oben genannten Ordnungsideen und den logischen oder gar wissenschaftlichen Analysen. Daher wurden die politischen Interventionen, soweit sie der Schaffung und der Aufrechterhaltung der naturgemäßen Marktordnung dienen sollten, im Rahmen des Liberalismus eher positiv anerkannt und gefördert, was einen praktischen Inhalt der Sozialen Marktwirtschaft ausmacht.

Die öffentlichen Hilfsmaßnahmen gleich nach dem Krieg entsprachen der unmittelbaren Not der Lebenserhaltung. Wie eifrig man bereits in der Bizone insbesondere durch das Engagement Ludwig Erhards auf dem Liberalismus bestand, wurde erst später deutlich. Damalige Sozialleistungen, den jeweiligen Notwendigkeiten entsprechend, wurden nicht konsequent gewährt. Die Unterstützung für Kriegsgeschädigte, Hinterbliebene, Vertriebene und Flüchtlinge, wurden als dringlichste Aufgaben bewertet. Bis zur ersten Hälfte der 50er Jahre blieb das gesamte System der Sozialleistungen eine Notlösung, deren Wirrwarr auf jeden Fall verbessert werden musste.

Mit dem Zusammenbruch der traditionellen Gesellschaft war eine Erhöhung des Arbeiteranteils, insbesondere im sozialen Dienstleistungsbereich, zu beobachten. Jedoch war das Problem der Armut in Wirklichkeit das der älteren Bevölkerungsschichten, da die Lebensform des Mikrodaseins der Individuen zur gesellschaftlichen Realität wurde. Die Aufgabe des damaligen neuen Liberalismus, ob nun Ordo-Liberalismus, Soziologischer Liberalismus (der von Wilhelm Röpke u.a. repräsentiert wurde) oder ein Liberalismus einer anderen Variante, bestand in der Lösung dieser Nachkriegsproblematik. Sogar ein grundsätzlich konservativer Liberaler wie Ludwig Erhard war nicht gegen eine staatliche Politik dieser Art. Einher mit dem wirtschaftlichen Wachstums ging das Einverständnis über die geleitete Marktwirtschaft und somit wurde Raum für die umfangreiche Sozialpolitik hervorgebracht, was der weiteren Stabilisierung der Lebensgrundlage und einem weiteren Wirtschaftswachstum diene. Auch das korporatistische System der Arbeitsbeziehungen, das in der Weimarer Republik vollständig und schonungslos versagt hatte, wurde endlich funktional gestaltet.

Auch die Sozialdemokraten stimmten dieser liberalen Sozialpolitik zu und haben seitdem aktiv daran mitgewirkt. Nach eingehender Untersuchung waren es die Sozialdemokraten, die zuerst den interventionistischen Liberalismus und dessen Verständnis im Verhältnis von Staat und Wirtschaft, also der „Sozialen Marktwirtschaft“, im Prinzip zustimmten. Zeitweise wurde diese Politik mit den Schlagworten

„Sozialistische Marktwirtschaft“ befürwortet, wenngleich diese Anschauung nicht von allen Sozialdemokraten geteilt wurde (vgl. Yasuno 2004). Es bereitete den Befürwortern gewisses Missvergnügen, dass ihnen der Verdienst der Erfindung dieser Wirtschaftsverfassung der „Sozialen Marktwirtschaft“ von den Liberalen genommen wurde (vgl. Weber, Alfred 1950). Trotzdem wirkten die Sozialdemokraten in beträchtlichem Maße an der Reformierung der Sozialleistungen mit, die auch zur Rentenreform im Jahr 1957 beitrug und gewöhnlich als der Verdienst der konservativen Liberalen (CDU/CSU) verstanden wird (vgl. Fukuzawa 2001/02). Demzufolge wurde ein liberaler aber gleichzeitig auch starker Staat gestaltet, der nicht als ein Wohlfahrtsstaat, sondern besser als Sozialstaat gekennzeichnet werden sollte. Innerhalb dieses Staates musste die Staatsintervention durch bestimmte Richtlinien beschränkt werden (diese wurden jedoch nachher, insbesondere seit den späten 60er Jahren, stark gelockert).

Andererseits bewegte sich die Sozialleistungsquote in Japan seit der Nachkriegszeit bis heute auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Grundsatz der sozialen und wirtschaftlichen Politik Japans vom Laissez-faire geprägt gewesen ist. Durch die Prioritätsproduktion in den frühen 50er Jahren, der Regulierung der wirtschaftlichen Aktivitäten und durch die starke Leitung und Aufsicht durch die Bürokraten, ist die Marktwirtschaft in Japan von damals bis heute, wenn auch in indirekter Weise, unter relativ starke Kontrolle gestellt worden. Drei staatliche Gesellschaften, nämlich die Japan National Railways (die ehemalige staatliche Eisenbahn-Gesellschaft), die Staatliche Einzelhandels-Gesellschaft, welche Tabakprodukte usw. handelte und die Staatliche Gesellschaft für Telekommunikation, sowie fünf direkt staatliche Betriebe (Post, Liegenschaftenverwaltung, Druckerei, Münzprägung und Alkohol-Einzelhandel) stehen unter staatlicher Kontrolle. Hier galt auch die verfassungsmäßige Garantie des kulturellen Minimums der Lebenshaltung und der allgemeinen sozialen Sicherung sowie der öffentlichen Hygiene und des Gesundheitswesens.

Für die Erweiterung der Sozialversicherung war die japanische Regierung ab 1961 bereit, sodass alle japanischen Staatsbürger von der Krankenversicherung und der Rentenversicherung gedeckt wurden. Auch öffentliche Fürsorge und andere Wohlfahrtsmaßnahmen wurden allmählich verbessert, obgleich bei der öffentlichen Fürsorge noch heute eine Reihe von Problemen existieren und sich eine Vielzahl von Wohlfahrtsmaßnahmen im Zustand des „Trial and Error“ befinden.

Trotz dieses anscheinend aktiven Willens der Regierung zum Einsatz der sozialen Verteilungsinstrumente und auch zur Rekonstruktion der Wirtschaft und Gesellschaft in der Nachkriegszeit, fehlte dem Staat jedoch (vor allem gleich nach dem Krieg und um das Jahr 1950) in fundamentaler Weise sowohl die finanzielle Fähigkeit als auch der institutionelle Rahmen für die Gewährung der Sozialleistungen und anderer Maßnahmen. Die japanische Regierung und die regionalen Instanzen waren schließlich nicht in der Lage, diese hohen Ausgaben selber zu vollbringen. Um die Lücke und den Mangel der sozialen Funktionen durch die öffentliche Hand zu erfüllen, kamen die offiziellen Wohlfahrtssysteme nach dem Krieg eben nicht umhin, in hohem Maße durch den informellen Zivalsektor, wie der Familie, den gemeinschaftliche Bindungen in der Verwandtschaft, der Nachbarschaft, den Unternehmen, sowie durch anderen Körperschaften, ergänzt zu werden.

Während nach dem Krieg in manchen europäischen Ländern die Grundlage der Sozialversicherung und anderer sozialer Leistungen relativ schnell wieder aufgebaut wurde, war es in Japan nicht möglich, ein System solcher Sozialleistungen gleich aufzubauen, da es an einer genügenden institutionellen Grundlage oder Erfahrungen und in noch fundamentaler Weise an einer finanziellen Basis fehlte. In dieser Situation ließ das damalige japanische Wohlfahrtsministerium die einzelnen örtlichen Gemeinden einen „Beitrag für soziale Sicherung“ als öffentlich-rechtliche Körperschaft gründen und versuchte somit, durch Einführung der gemeinnützigen Arbeit und ein „System der Sozialhelfer“ sowie durch das „Elberfelder System“ diese Körperschaften mit dem Kern der wohlfahrtsstaatlichen Funktionen zu beauftragen. Die Art und Weise des Wohlfahrtssystems wurde nachträglich mit dem Gesetz über Wohlfahrtsdienste im Jahr 1951 anerkannt. Danach spielten die Unternehmen und andere Organisationen und Dienststellen eine relevante Rolle.

Die japanische Art der dezentralen Gestaltung der Gemeinschaftlichkeit in Unternehmen bzw. Arbeitsstätten, Gewerbegruppen, Erwerbsformen usw. verleiht dem japanischen Wohlfahrtssystem eine besondere Prägung. Wie bereits aufgezeigt, umfassen seit 1961 die gesetzliche Rentenversicherung und die gesetzliche Krankenversicherung als Sozialversicherung alle Bevölkerungskreise in Japan (nicht beschäftigte Ausländer: auf freiwilliger Basis). Diese zwei Sozialversicherungszweige haben jedoch eine ganz typisch pluralistische, rechtliche und institutionelle Struktur.

Der Rentenversicherungsanspruch besteht für alle Erwachsenen Personen der Bevölkerung die als Arbeitnehmer tätig waren. Die Fonds werden je nach Unterneh-

men oder je nach Körperschaft der Arbeitsstelle (z.B. im Falle der Beamten der staatlichen Behörden je nach Wohlfahrtsvereinen der einzelnen Ministerien) erhoben, angesammelt und die Versicherungsleistungen werden gewährt. Hierdurch ergaben sich zwei Unterschiede: Zum einen der Unterschied zwischen Arbeitnehmern und anderen Bevölkerungskreisen und zum anderen der Unterschied innerhalb der Gruppe der beschäftigten Arbeitnehmer. Der erste Unterschied ist so groß, dass die Gruppe der beschäftigten Arbeitnehmer praktisch mehr als doppelt so viel Rente erhalten als Selbständige, Erwerbstätige im freien Beruf oder temporär Beschäftigte.

Außerdem sind die einzelnen Unternehmen oder Wohlfahrtsvereine als Versicherer berechtigt gewesen, Maßstab und Umfang der Beitragsquote und Leistungen des letzteren Teils zu bestimmen. Somit hängt die Variationen des Rentenniveaus und dessen partiellen Ausuferungen davon ab, in welcher Form und in welcher Firma oder Behörde ein bestimmter Beruf oder Berufsstatus ausgeübt wurde. Offensichtlich fehlt es in diesem System an allgemein verbindlichen Regeln.

Bei der Krankenversicherung ist die Situation noch komplizierter. Die überwiegende Anzahl der Versicherten ist bei dem vom Arbeitgeber vorgegebenen Versicherungsverein versichert. Hierfür gilt das „Zahlungsgesetz der Versicherung“. Damit die Risikoverteilung bei einer ausreichenden Anzahl von Arbeitnehmern funktioniert, muss die Firma eine entsprechend große Belegschaft beschäftigen. Alle regulären Arbeitnehmer gehören dann automatisch zum Versicherungsverein der betreffenden Firma. Nur innerhalb dieses Rahmens wird jeweils eine gegenüber der Außenseite sehr begrenzte Umverteilung gestaltet. Für kleine und mittelständische Unternehmen organisiert die Regierung, je nach Region, eine Versicherungsgemeinschaft mit ausreichender Mitgliederzahl. Darüber hinaus existieren eine Reihe verschiedener Krankenversicherungsträger, z.B. die auf Ministeriumsebene gegründeten Wohlfahrtsvereine für Staatsbeamte, die Wohlfahrtsvereine für Provinzial- und Gemeindebeamte, die allgemeinen Wohlfahrtsvereine für die Mitarbeiter der öffentlichen Schulen bzw. der privaten Schulen, die Seemannsversicherung und die Berufsvereine für bestimmte Fachleute. Diesen Trägerschaften untersteht nicht nur die Rentenversicherung, sondern auch die gesetzliche Krankenversicherung. Jene Personen, die sich nicht in Arbeitsverhältnissen mit Arbeitgebern befinden, beispielsweise Selbständige, Erwerbstätige im freien Beruf, temporär Beschäftigte und ältere Arbeitssuchende werden von der „Nationalen Krankenversicherung“ gedeckt, die im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gemeinden liegen.

Die Finanzen dieser verschiedenartigen einzelnen Versicherungsvereine sind von einander getrennt und unabhängig. Von daher wird die Finanzlage des Versicherungsvereins besser sein, je geringer die spezifischen Risiken einer Verletzung oder Erkrankung der Versicherten sind. Da die Versicherten (und auch ihre Arbeitgeber) außerdem einen bestimmten Prozentsatz als Beitrag abführen und der Grundsatz der Leistungen für alle Versicherten bei allen Versicherungsvereinen gleichmäßig geregelt ist (für die Kosten der ärztlichen Behandlungen und der Arzneimittel z.B. deckt der Versicherungsverein 70%, d.h. die verbleibenden 30% bezahlt der Versicherte selbst) wird die Finanzlage des Vereins umso besser sein, je höher das durchschnittliche Einkommensniveau der Versicherten ist. Es gibt zudem die Tendenz, dass die Risiken der Verletzung oder Erkrankung von Versicherten geringer werden, wenn das durchschnittliche Einkommensniveau der Versicherten höher ist. Dies führt dazu, dass das finanzielle Gefälle der einzelnen Versicherungsvereine verschiedener Art weiterhin vergrößert wird. Falls die Finanzlage eines Versicherungsvereins auf diese Weise besser ist, könnte man den Beitragssatz zurückhalten. Umgekehrt müsste ein finanziell schlechter gestellter Verein den Beitragssatz erhöhen.

Der Versicherungsträger der am stärksten in der finanziellen Klemme sitzt ist meistens die Gemeinde, da diese die „nationale Krankenversicherung“ trägt. Die Finanzlage der „nationalen Krankenversicherung“ ist zwar je nach räumlichem Umfeld sehr unterschiedlich, aber ihre durchschnittliche finanzielle Situation ist wesentlich angespannter als bei anderen Krankenkassen.² Da die Versicherten der „nationalen Krankenversicherung“ außerdem keine Arbeitgeber haben, müssen sie den gesamten Beitragsanteil zahlen. Das der Versichertenkreis, deren durchschnittliches Einkommen niedriger ist, als Versicherungsbeitrag mehr bezahlen muss, ist selbstverständlich schwer tragbar. Daher werden den Gemeinden zum Zweck der Finanzierung der „nationalen Krankenversicherung“ umfangreiche staatliche Zuschüsse gewährt.

Der durchschnittliche Beitragssatz der Arbeitnehmerkrankenversicherung in Japan liegt derzeit bei etwa 6 bis 9% des Einkommens. Der Anteil der Versicherten beträgt hiervon die Hälfte. Bei der „nationalen Krankenversicherung“ beträgt er oftmals über 10%. Dieser Satz wird von den Versicherten selbst getragen, wobei die

² Außer den „nationalen Krankenversicherungsvereinen“, die von den Gemeinden getragen werden, gibt es auch besondere Versicherungsträger für Fachleute wie Ärzte, Teile der Zahnärzte, Apotheker, bestimmte Gewerbetreibende, Rechtsanwälte, Künstler usw. Ihre Finanzlage ist zwar nicht immer, aber meistens, äußerst günstig.

Staatszuschüsse bereits eingerechnet worden sind. Bei den Versicherungsvereinen der Unternehmen dürfen die Arbeitgeber außerdem als Teil der innerbetrieblichen Wohlfahrtsmaßnahmen mehr als die Hälfte (bis höchstens $2/3$) des Versicherungsbeitrags erstatten. Auch für Leistungen der medizinischen Behandlung und der Medikamente dürfen sie verschiedene zusätzliche Leistungen wie Krankenhaustagegeld und sogar die Errichtung und Führung von Erholungsheimen aus Finanzmitteln der Versicherung erstattet bekommen.

Auch wenn ein alle Bevölkerungskreise umfassendes Sozialversicherungssystem in Japan schon im Jahr 1961 gesetzlich und institutionell aufgestellt wurde, besteht ein grundsätzliches Problem: Der Umfang und die Höhe der Leistungen, sowie das Verhältnis der Belastungen fallen je nach Versicherungsverein bzw. Versicherungsträger erheblich unterschiedlich aus. Zudem erfolgt eine Diskriminierung der Versicherten durch die automatische Angehörigkeit in einer Kasse oder eines Versicherungsvereins, welche durch die Erwerbstätigkeit (oder Erwerbslosigkeit) des Einzelnen automatisch bestimmt wird. Diese Struktur ist bis heute bestehen geblieben. Obwohl auf das Problem schon zu Beginn, also seit den 60er Jahren aufmerksam gemacht wurde, ist dieser Zustand seit fast 50 Jahren grundsätzlich nicht tangiert worden und wurde zudem durch Subventionierung kaschiert.

Ein ähnliches Problem ist durch die institutionell begründete Differenz der Versicherungsorganisationen entstanden. Dies ist, auch in Deutschland, schon in den 1980er Jahren in Frage gestellt worden. Seit der Weimarer Republik wurden, teilweise durch den Sachzwang, aus erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den 1920er Jahren verschiedenartige Versicherungsinstitutionen vereinigt und der Umfang des Gefahrenausgleichs verbreitet. Somit schritten die Verallgemeinerung und die Universalisierung des Systems wesentlich voran. Demgegenüber ist in der japanischen gesetzlichen Sozialversicherung ein institutioneller Aufbau gebildet und erhalten worden, in dessen Kern die betrieblichen Gemeinschaften dominieren. Es lässt sich festhalten, dass der Aufbau eines breiten nationalen Versicherungssystems, welches über den betrieblich abgegrenzten Rahmen der Gemeinschaften hinausgeht und jeden Japaner versichert, in der Vergangenheit hartnäckig verhindert worden ist.

In der Praxis des japanischen Systems wo die „Rangordnung nach dem Alter“ und die verbreitete Gewohnheit der „Anstellung auf Lebenszeit“ als elementar begriffen wird, ist es für die japanischen Arbeitsverhältnisse ebenso typisch, dass Rechtsverhältnisse absichtlich nicht in volle Klarheit gebracht werden. Auch das Rechtsverständnis im Wohlfahrtswesen entspricht diesem Prinzip, da es stark von der be-

trieblichen Gesellschaft abhängt. Die japanische Wohlfahrtsstaatlichkeit ist lange Zeit praktisch so realisiert worden, indem auf der Staatsebene inoffiziell eine Kooperation zwischen Regierung und privaten Unternehmen gestaltet wird. Die japanische Wirtschaftsgesellschaft entstand, indem fast alle Japaner, sei es direkt oder indirekt, von dieser spezifischen Gemeinschaftlichkeit gedeckt werden, weshalb die japanische Gesellschaft von Ausländern oft als „Japan Inc.“ bezeichnet worden ist.

Japanische Unternehmen als typische Form der Interessensgemeinschaft, welche als Rahmen der sozialen Gemeinschaft fungieren, hatten bislang durch gut ausgestattete innerbetriebliche Wohlfahrtseinrichtungen ihren Mitgliedern eine relative Stabilität geboten. Am bedeutungsvollsten ist, dass die „Rangordnung nach dem Alter“ und die „Anstellung auf Lebenszeit“ immerhin eine Gewohnheit ist, die nicht durch einen Vertrag rechtlich sichergestellt ist. In Japan wirken oft geistige, psychische, mentale oder sogar emotionelle Faktoren viel gewichtiger als ein Vertrag. Mitglieder eines Unternehmens haben oft ein starkes Gemeinschaftsgefühl gegenüber ihrer Organisation, wodurch sie materiell und psychisch ihr Sicherheitsgefühl und ihre Beruhigung aufrecht erhalten, was eine hohe Produktivität, beispielsweise durch das „Kaizen“, ermöglicht.

Es gilt nicht nur in der produzierenden Industrie, sondern auch in allen anderen Industriezweigen, der allgemeine Grundsatz, dass man sehr oft auf dem vertraglichen Recht nicht zu bestehen pflegt. Vielmehr besteht sogar eine gewisse Indifferenz gegenüber dem Rechtsbegriff, was einerseits der Unternehmenstätigkeit im großen Maße Flexibilität bereitet und einige bedeutsame Vorteile im internationalen Wettbewerb herbeigeführt hat (Auf dem Binnenmarkt gilt dies jedoch nicht als Vorteil, da sich dort praktisch alle Marktteilnehmer [Unternehmen] gleich verhalten). Andererseits fördert dies das Gemeinschaftsgefühl und das Einigkeitsgefühl der Individuen. Es zeigt sich die starke Tendenz, dass die Individuen den Organisationen denen sie angehören ohne rechtliche Maßstäbe zu dienen pflegen. Dass man auf dem eigenen Recht nicht richtig besteht und sogar der Sinnhaftigkeit des Rechtes gleichgültig gegenüber steht, erklärt schließlich die wesentliche Dominanz des Arbeitsverhältnisses in der Lebenssphäre der Individuen. Diese de facto Abhängigkeit vom Arbeitsverhältnis führte in der Vergangenheit zu einer Beständigkeit der unbezahlten Arbeitsverlängerung und im Extremfall zum Tod durch Überarbeitung. Der Ursprung der Selbstaufopferung der Individuen liegt im Gemeinschaftsgefühl der Belegschaft.

Dass jeder sein zugehöriges Unternehmen oder seine beruflichen Bindungen als seine Gemeinschaft bewahren will, hat einerseits die Stärken (und auch die Probleme) der japanischen Unternehmen bzw. Erwerbstätigkeiten insgesamt herbeigeführt. Diese Gemeinschaftlichkeit hat sich jedoch andererseits auf die Umwandlung der Industriestruktur des Landes sehr negativ ausgewirkt, indem sie die Flexibilität der Belegschaftsstruktur und die Mobilität der Arbeitskräfte erheblich erschwert hat.

Unter dem schwedischen „Rehn-Meidner-Modell“ beispielsweise, das das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zum Ziel hat, würde es für veraltete, rückständige Industriezweige schwierig werden zu überleben. Diese alten Industrien würden, solange sie keine drastischen Rationalisierungen durchführen, kaum nennenswerte Produkt- oder Prozessinnovationen auf den Markt bringen können. Sie würden infolgedessen aus dem Markt austreten, während den neu wachsenden Industriezweigen mehr Chancen geboten werden würden. Dieses schwedische System stellt für das einzelne Unternehmen viel striktere Bedingungen auf und ist zudem marktkonformer. Die Umwandlung der Industriestruktur konnte sich in diesem System wesentlich besser entwickeln, als im japanische System. Dies ist allerdings nur möglich gewesen, weil im schwedischen System die temporär negativen Auswirkungen des Strukturwandels auf die Beschäftigung abgedeckt wurden. Durch verschiedenartige öffentliche Programme zum Übergang der unbeschäftigten Arbeitskräfte aus den alten in die neuen Industrien, wie Arbeitslosenunterstützung, Arbeitsvermittlung und -beratung, Berufsausbildung- und Umschulung usw., konnte eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit verhindert werden.

In Japan hingegen ist eine gegenteilige Entwicklung zu beobachten, da dort die Bindung der individuellen Mitglieder an ihre Betriebe sehr gefestigt war. Falls das Unternehmen Konkurs ging, verloren die Beschäftigten nicht nur einfach eine Arbeitsstelle, sondern auch ihre sinnstiftende Gemeinschaft. Der Konkurs galt daher als eine nichtakzeptable Alternative. Diese Grundhaltung wird von Arbeitnehmern und Unternehmern geteilt. Wenn der zutreffende Betrieb einem Industrie- und Finanzkonzern oder einer anderweitigen Betriebsgruppe angehört, würde es logischerweise möglich sein, den ineffektiven Zweig oder die Abteilung allmählich zu verkleinern oder abzuschaffen, indem man die Belegschaften auf einen neuen Zweig oder eine neue Abteilung durch Diversifikation bzw. Neu-Strukturierung der Geschäfte verlagert. In der Realität wurden die beschriebenen taktischen Überlegungen der einzelnen Betriebe durch das konservative Denken zur Instandhaltung der

Unternehmensgemeinschaft erheblich behindert. Dadurch konnte auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfeldes sehr oft nicht rechtzeitig reagiert werden, bis sich im schlimmsten Fall die Situation des Gesamtunternehmens so sehr verschlechtert hatte, dass sie aussichtslos geworden war. Vor allem nach dem Platzen der „Bubble Economy“ 1990, in der sogenannten „verlorenen Dekade“, war dies massenweise der Fall, und in vielen Betrieben konnte die herkömmliche Gemeinschaftlichkeit nicht mehr aufrecht erhalten werden. Seitdem ist der japanische Arbeitsmarkt hinsichtlich des Ausmaßes, Umfanges und der Persistenz der Beschäftigungslosigkeit in einer nie gekannten Weise (zumindest in jüngster Zeit) erschüttert worden. Dies hat vor allem nach der Jahrhundertwende die soziale Sicherung Japans in ihren Grundfesten erschüttert und symbolisiert, dass diese Pseudo-Gemeinschaftlichkeit angefangen hat ihre Mitglieder zu opfern, um ihre organische Substanz zu bewahren.

4 Erosion der sozialen Sicherung in Japan und die Herausforderungen des deutschen Sozialstaates

Nach Ende des Kalten Krieges hat sich die politische und wirtschaftliche Präsenz der USA rasch verstärkt. In dieser Zeit schien der Sieg des Kapitalismus vorherrschend und die bedingungslose Überlegenheit der Marktwirtschaft über die Zentralverwaltungswirtschaft (Planwirtschaft) erwiesen. Somit trat das Denken des Neoliberalismus auf der neoklassischen Basis stark in den Vordergrund. In dieser Situation schritt die weitere Vervollkommnung des Freihandels und der Deregulierung voran, welche durch die USA stark forciert wurde. In diesem Zeitraum ist die Einführung und schnelle Verbreitung des amerikanischen Systems innerhalb des Handels-, Finanz- und Rechnungswesens zu beobachten gewesen, die schließlich eine globale Dimension erreichte. Ob in Deutschland (oder fernerhin der EU) oder in Japan; fast alle Länder, deren Wirtschaft von den USA abhängig war, mussten ihre gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur oder ihr soziales System in irgendeiner Weise dem amerikanischen Standard anpassen oder ihm gegenüberstellen.

Direkt nach dem Platzen der „Bubble Economy“ 1990, wurde Japan von der oben genannten „Globalisierung“ direkt getroffen, obschon die Globalisierung bereits wesentlich früher begann. Ihr Ursprung ist im Mittelalter oder sogar im Altertum zu sehen, während die heutige wirtschaftliche Globalisierung von der Industrialisierung im 19. Jh. abstammt. Mit dem Fortschritt der Informationstechnologien, die sich seit

den 90er Jahren auf höchstem Niveau und in neuen Dimensionen entwickelt haben, sind jedoch die gegenseitigen Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeiten in aller Welt dem Wesen nach gründlich verstärkt, beschleunigt und verflochten worden. Der Untergang der japanischen Wirtschaft seit den 90er Jahren schritt in dieser Situation synchronisierend fort.

Nachdem Ende des Jahres 1989 der Aktienpreis auf dem Tokioter Markt den höchsten Punkt erreichte, begann der Börsenkurs nach oben und unten zu schwanken und schließlich deutlich zu fallen. Auf die enorme Konjunkturüberhitzung des Vorjahrs reagierend, hatte die Bank von Japan eine geldpolitische Kehrtwende hin zu einer „Politik des knappen Geldes“ unternommen, dessen Timing aus heutiger Sicht ausgesprochen ungünstig erscheint. Durch die Kombination dieser beiden Ereignisse (Börsenkurs, Geldpolitik) kam es zu einer raschen Verflüchtigung der positiven Erwartungen die noch während der „Bubble“ Zeit vorherrscht waren. Der Börsenkurs fiel mit einem sich beschleunigendem Tempo. Auf diese Konstellation reagierend, kam es zu einem zunächst leichten, später aber starken Rückgang des Wirtschaftswachstums, wodurch auch die Gewinnerwartungen der Gewerbetreibenden abnahmen. Damit wurde ein relevanter Faktor für die bisherige Überschätzung des Bodenpreises und der Immobilienpreise insgesamt beseitigt. Der „Mythos des ewigen Bodenpreiszuwachs“, dem die Japaner in den 70er und 80er Jahren Glauben schenkten, war letztlich zum Ende gekommen. Diese Entwicklung jedoch lag außerhalb des Vorstellungsvermögens der meisten Japaner. Danach reflektierten die Immobilienpreise gewissermaßen die tatsächliche Nachfrage, deren drastische Abnahme jedoch ernsthafte Umstände, wie den Konkurs der Wohnungsbaudarlehensgesellschaften, herbeigeführt hatte.

Ein weiteres großes Problem nach dem Platzen der „Bubble Economy“ war der Wertverlust des Vermögens der Unternehmen und Individuen (einschließlich des versteckten Verlustes von Wertpapieren und Immobilien). Dies war nicht nur ein Faktor zur Abschwächung der Konjunktur, sondern es bedeutete auch die tatsächliche Abnahme der Hypothekenwerte für Kreditinstitutionen die Darlehen angeboten hatten. Hier entstand der Ursprung des enormen Problems der faulen Kredite in den 90er Jahren in Japan. Es tauchte zudem ein großes psychisches Problem für die Beteiligten auf, da inmitten des Geschehens (damals war es gerade der drastische Preissturz des Börsenkurses, der Wertpapiere und der sonstigen Finanzwaren, sowie der Immobilien) die Sachlage nicht richtig begriffen wurde. Zu dieser Zeit war die, aus heutiger Sicht, viel zu optimistische Bewertung sogar bei Fachleuten vorherr-

schend, dass die Preise nicht so maßlos stürzen würden. Dies wurde aber bald zur Realität. In diesen Fällen, sobald die Gefahr des faulen Darlehens empfunden wird, müsste das Darlehen normalerweise gleich getilgt werden. Die Darlehen wurden jedoch damals nicht rechtzeitig beglichen. Das Gefälle zwischen der realen Wirtschaftslage und der Selbsteinschätzung der Menschen die am Geschehen beteiligt waren, war so groß, dass die Realität der Rezession nicht richtig antizipiert wurde. Die Unternehmen wiederum, deren Cash-Flow Situation als kritisch angesehen werden konnte, wurden weitere Darlehen bewilligt. In der Hoffnung einer baldigen Erholung der Betriebssituation und der allgemeinen Wirtschaftslage haben schließlich viele Kreditinstitutionen den in der Krise stehenden Unternehmen weitere Finanzmittel angeboten und versucht eine Konkurswelle zu verhindern. In diesem Zusammenhang wurden die bisher eingefrorenen Kredite eingezogen, womit das Problem der faulen Kredite in einer noch schlimmeren Weise in die Zukunft verlagert wurde.

Das Fallen der Vermögenswerte nahm nicht ab, was die Finanzsituation der Unternehmen in den Bilanzen weiterhin verschlechterte. Den Unternehmen entchwanden die Gewinnchancen in der gerade laufenden Rezession. Durch den massiven Zusammenbruch der Unternehmen, welche weitere Finanzierungen erhalten hatten, wurden die Kreditinstitutionen, die diese Anleihen hielten, in eine noch härtere Situation getrieben. Auf diese Weise wuchs das Problem der faulen Kredite, weshalb manche Kreditinstitutionen in Not gerieten. In dieser Situation begannen die einzelnen Kreditinstitutionen nun mit der Vergabe von Darlehen zu zögern und massenweise die für längere Zeit konventionell fortgesetzten Darlehen vor allem an mittlere und kleinere Unternehmen auszusetzen. Viele dieser Unternehmen gerieten in eine Knappheit der liquiden Mittel. Sogar der Konkurs von Betrieben mit gewerblichen Überschüssen war nicht selten der Fall.

In dieser Rezession, die auch durch Unregelmäßigkeiten in den Unternehmensfinanzen und deren Rechnungswesen verursacht wurde, waren nicht nur jene Kreditinstitutionen und Unternehmen, die durch das Liquiditätsproblem in Konkurs geraten sind, sondern auch Unternehmen in fast allen Gewerbezweigen in einer Kettenreaktion stark betroffen. Seit Mitte der 90er Jahre wurde eine stockende und sehr prekäre Konjunkturlage herbeigeführt. Die „verlorenen 90er“ wurden von den zeitgenössischen Betroffenen erst als ernsthaft erkannt, nachdem die erste Hälfte der Dekade bereits vergangen war. Von da an begann der tatsächliche Zusammenbruch

der japanischen traditionellen Funktionen der sozialen Sicherheit, wobei die amerikanische Globalisierung verstärkend wirkte.

Außenwirtschaftlich wurde von Japan in dieser Zeitperiode verlangt im System des weltweiten Freihandels, welches von den USA dominiert wurde, nach einer Strukturänderung bezüglich der Außenhandelspolitik zu streben. Die japanische Außenhandelspolitik hatte in früheren Phasen einen stetigen Handelsüberschuss geschaffen. Durch die „*The U.S.-Japan Regulatory Reform and Competition Policy Initiative*“, die in die ökonomische und gesellschaftliche Struktur des Landes eindrang, wurde von Japan gefordert, die als ungerecht empfundenen oder exklusiv beurteilten japanischen Produktions- und Vertriebssysteme, sowie die ausschließliche Konventionalität im japanischen Handelssystem zu beseitigen oder das System gründlich zu verbessern. Weiterhin wurde verlangt, den japanischen Markt noch offener zu gestalten. Falls entsprechende Maßnahmen von den USA als nicht ausreichend genug beurteilt wurden, wurde bei den japanischen Herstellern (Exporteuren) oftmals das „safeguard“ seitens der amerikanischen Partner angewendet.

Auch mit dem sog. „*Big-bang* des Bankwesens“ im Jahr 1996 wurden die bisherigen Regulierungen des Finanz- bzw. Bankwesens, die früher oft „Schutzflotten-System“ genannt worden waren, eines nach dem anderem abgeschafft. Der Finanzmarkt wurde durch die Beseitigung der Division der Kreditinstitutionen je nach Geschäftsbereich und -inhalt wesentlich liberalisiert, was insbesondere unter dem Druck der USA zustande kam. Der japanische Finanzmarkt wurde durch die Deregulierung schließlich so reformiert, dass auch den ausländischen Finanzinstitutionen relativ viele Freiheiten auf dem japanischen Markt eingeräumt wurden. Was dies angeht, wird jedoch auch auf den Faktor hingewiesen, dass die damalige Regierung Japans den japanischen Finanzmarkt dadurch beleben wollte, indem man mit taktischer Absicht den Finanzmarkt in die globale Umgebung versetzen und sich ihn daran anpassen ließ. Nach einer Reihe von Vorkommnissen in der ersten Hälfte der 90er Jahre fügte diese Taktik den Finanzinstitutionen in der zweiten Hälfte der Dekade allerdings gewichtige Belastungen zu. Die Anzahl der in die Krise geratenen Banken nahm zu. Dabei wurden für die kommerziellen Banken (oder auch Depositenbanken), die das allgemeine Depositum der Bevölkerung handelten, massenweise öffentliche Mittel bereitgestellt. Außer solchen Depositenbanken sind sogar einige Mega-Effektenfirmen wie Yamaichi-Security in den Bankrott gegangen. Danach fand sogar bei den kommerziellen Banken (Depositenbanken) eine drastische Umstrukturierung statt. Dies zeigte sich u.a. in der Geschäftseinstellung und einer er-

zwungenen Einstellung unter die öffentliche Verwaltung der Hokkaido-Takushoku-Bank oder bei der Nihon-Dauerkredit-Bank. Weitergehend schritten Fusionen oder Zusammenschlüsse im Bankensektor zu sogenannten Mega-Banken am Ende der 90er Jahre dramatisch fort.

Beim „*Big-bang* des Bankwesens“ war gleichzeitig auch die Standardisierung des Rechnungswesens vorangetrieben worden, welche schließlich zum sog. „*Big-bang* des Rechnungswesens“ von 1998 bis 2001 führte. Ausschlaggebend war die Änderung der Bewertungsgrundlage von Wertpapiere als Vermögen in der Bilanzaufstellung. Diese erfolgte durch den Wechsel von der Erwerbswertschätzung auf die Verkaufswertschätzung. Die Erwerbswertschätzung war in den USA längst Standard, da man bestrebt war, die jeweiligen kurzfristigen Gewinne oder Erfolge der Unternehmen und somit die augenblicklichen Werte der Unternehmen immer sofort auf die Bilanzaufstellung zu reflektieren. Dahingegen war die Verkaufswertschätzung für längere Zeit in Japan der Standard gewesen. Hierbei machten die institutionellen Investoren die überwiegende Mehrheit aus und ihr Interesse lag mehr in der langfristigen Vermehrung der Unternehmenswerte. Weil die Bewertungsgrundlage anhand des internationalen bzw. amerikanischen Standards ab Ende der 90er Jahre umgestellt wurde, hatte sich die Finanzsituation der Unternehmen in den Bilanzen schlagartig und automatisch verschlechtert, sei es bei Mega-Unternehmen oder bei mittleren und kleinen Unternehmen. Diese Umstellung erfolgte in einer Situation als die Wirtschaft an den Folgeerscheinungen des Platzens der „Bubble Economy“ im erheblichen Maße litt. Durch das Absinken des Eigenkapitalanteils und mit der oben genannten Änderung des Rechnungssystems, die den Unternehmen das Cash-flow Problem bereitete, musste sich jedes Unternehmen um eine Neukonstruktion seiner finanziellen Konstitution ernsthaft bemühen.

In dieser schweren Situation wurde argumentiert, dass japanische Unternehmen die alten Arbeitsverhältnisse mit hohen nominalen Arbeitskosten aktiv auflösen sollten und demgegenüber neue Beschäftigungsverhältnisse, die im gegenwärtigen internationalen Wettbewerbssystem besser geeignet erschienen, schaffen sollten. Es sah zeitweilig so aus, als wäre die Argumentation massenhaft gepriesen worden. Indem die japanischen Unternehmen hinsichtlich der „internationalen Standards“ zwangsläufig überholt wurden, befanden sie sich in einem harten Wettbewerbsumfeld und fanden augenscheinlich keinen anderen Weg, als ihre Personalkosten im großen Umfang herabzusetzen. Durch die beschriebene Argumentationen flankiert, führten manche Unternehmen eine drastische Rekonstruktion der Pro-

duktionsformen und somit der Arbeitskraftaufstellung durch, um somit eine unvermeidbare Gegenmaßnahme zu ergreifen. Das Ergebnis dieser Entwicklung war die Abkehr vom System der „lebenslangen Beschäftigungsverhältnisse“. Somit wurden viele Beschäftigte im mittleren und fortgeschrittenen Alter in der Folge entlassen. Die Tendenz zur Umstellung der Belegschaft auf Leiharbeiter und Zeitarbeiter, also die Ersetzung der Stammbeschäftigten durch temporär beschäftigte Arbeiter, schritt anfänglich langsam und zögernd voran, setzte sich aber in der letzten Zeit dramatisch fort. Die betroffenen Personen wurden dabei selbstverständlich vom herkömmlichen zivilen (in diesem Fall betrieblichen) Sicherheitsnetz ausgeschlossen oder waren es bereits von Anfang an. Durch die Verbreitung dieser Situation geriet nunmehr die Grundstruktur des japanischen sozialen Sicherheitsnetzes, das herkömmlich vom zivilen (sehr oft genossenschaftlichen oder unternehmerischen und nicht selten patriarchalischen) Sektor abhängig gewesen war, in ein ernsthaftes Durcheinander.

Die oftmals als „ungerecht“ bezeichneten Handelsgewohnheiten Japans, die aufgrund des weltweit verbreiteten „*common sense*“ als exklusiv und eigenartig charakterisiert wurden, führten zu vielen amtliche Regulationen, Anleitungen und einem gewissem Protektionismus im Agrarsektor. Diese Vorwürfe sind nicht unbedingt zu leugnen. Andererseits war das japanische Sicherheitsnetz mit den herkömmlichen Geschäfts- und Arbeitsverhältnissen, sowie den Verhältnissen zwischen amtlichen und nichtamtlichen Sektoren, eng verbunden oder sogar vereinigt. Falls diese herkömmlichen Verhältnisse in Japan als ungerecht ausgeschlossen werden oder falls sich japanischen Unternehmen, die eigentlich solche Verhältnisse trugen, sich den „internationalen Standards“ anpassen müssen, wird es schwierig, die soziale Schutzfunktion in genannter japanischer Art aufrecht zu erhalten. Es war jedoch die japanische Regierung am Anfang der 2000er Jahre, die eine solche Internationalisierung der Unternehmensart, den Sinn des Individualismus und der Selbstverantwortung sowie die Deregulierung stark in den Vordergrund gerückt hat. Dies geschah mit der Absicht die stagnierende japanische Wirtschaft wiederzubeleben. Dabei wurde jedoch die Frage nach der sozialen Gemeinschaftlichkeit in der neuen gesellschaftlichen Konstellation, die ja nunmehr die traditionelle Gemeinschaftlichkeit, sei sie nun gut oder schlecht gewesen, ersetzen sollte, weder durch die Regierung noch innerhalb der Gesellschaft ernsthaft diskutiert.

Ein relevanter Teil des japanischen Sicherungsnetzes hing längst von der engen Zusammenwirkung des privaten und staatlichen Sektors ab, was die Verallgemeine-

rung des staatlichen Unterstützungssystems eher verhindert hat, was bereits im Kontext der dividierenden Struktur der Sozialversicherung beschrieben wurde. Das Fehlen der allgemeinen staatlichen Sozialsysteme verursachte wiederum die stärkere Abhängigkeit vom privaten Sektor. In diesem Kreislauf fehlt dem Staat, manchen Politikern und der allgemeinen Argumentation die Idee oder Vorstellung warum und wie der Staat, der notfalls sogar die Macht zur Einkommensumverteilung hat, die soziale Schutzfunktion realisieren sollte. Dies galt auch für die Mehrheit der Bevölkerung. In der hybriden japanischen Wohlfahrts-gesellschaft, in der das staatliche Schutzsystem erst durch die Funktionalität der privaten Wohlfahrt seine Ziele in einem gewissen Maße erreicht, kann die Regierung oder der Staat nicht mehr ihre/seine Funktion erfüllen, wenn von den „privaten“ Sektoren in der schwierigen weltwirtschaftlichen Konstellation nicht mehr viel erwartet werden kann. Weil nunmehr keine Logik in diesem System bestand, um eigenständig eine soziale Gemeinschaftlichkeit zu gestalten, hat man sich mit ausweichenden Maßnahmen beholfen.

In Japan hat es an einem systematisch-theoretischen Hintergrund wie dem Ordo-Liberalismus gefehlt. Es gibt zwar Sozialversicherungen und andere verschiedenartige Wohlfahrtsmaßnahmen. Jedoch folgen Planung, Aufbau und Durchführung dieser Versicherungen meistens keinem konsequenten Prinzip. Den Problemen, die im Verlauf der Sozialen Sicherung auftraten, wurden bisher immer Maßnahmen entgegengesetzt die bereits von vornherein zur Verfügung standen und somit eher einen ausweichenden Charakter aufwiesen. Beispielsweise wurde bei der Durchführung der Sozialversicherung in Japan das Prinzip der Selbstbeteiligung der Begünstigten angewendet, ohne das Sozialversicherungsprinzip bewusst anzugreifen. Dies wurde auch nicht weiter hinterfragt.

Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Bei der japanischen gesetzlichen Krankenversicherung muss der Versicherte jeweils eine Selbstbeteiligung von 30% zu den Kosten der ärztlichen Behandlungen und der Medikamente tragen. Dies wurde bereits erwähnt. Dahinter steht hauptsächlich ein finanzieller Grund. Noch tiefer betrachtet liegt jedoch die Vorstellung, dass die Krankenleistungen „Waren“ sind. In der Logik des japanischen Systems sind die Schwerkranken, die hohe medizinische Kosten verursachen (und somit von der Krankenkasse viele Leistungen erhalten) glücklicher als die Gesunden (die somit von der Krankenkasse nur wenig oder nichts bekommen). Auch bei der Pflegeversicherung, die im Jahr 2000 auch in Japan als der fünfte Zweig der Sozialversicherung neu in Kraft trat, wird den jüngeren Leuten unter 40 Jahren keine Beitragspflicht auferlegt, weil es sehr unwahrscheinlich ist,

dass sie zur Zielperson der Versicherung werden, obwohl die finanzielle Situation der Pflegeversicherung nicht als besonders solide bezeichnet werden kann. Demzufolge wird der Maßstab einer Genehmigung der Leistungen (Einstufung der Pflegebedürftigkeit) relativ eng gehalten. Zusätzlich wird über den Inhalt und den Umfang der Pflege oder über die Entlohnung des Pflegepersonals alltäglich heftig diskutiert. Bei den Sozialleistungen in Japan bestehen noch unzählige Beispiele eines solch verfehlten Systemaufbaus, sei es wegen allgemeiner Unwissenheit über die Sozialversicherung, der vorsätzlichen Nichtbeachtung ihres Prinzips (aufgrund taktischer politischer Absichten) oder aufgrund des Fehlens einer Vorstellung über das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

In der gegenwärtigen Globalisierungsphase, welche mit einer zunehmenden Instabilität etablierter Wirtschaftsgesellschaften einhergeht, besteht auf jeden Fall die Notwendigkeit für ein allgemeines allumfassendes Sicherungsnetz, das nicht mehr absolut von den privaten Sektoren abhängen sollte. Trotzdem hat man in Japan noch immer Schwierigkeiten, sich dessen bewusst zu werden, wie und wo man die Solidarität in der Gesellschaft aufbauen sollte.

Die nord-westlichen kontinental-europäischen Länder, einschließlich Deutschlands, sind oft mit dem Begriff „Soziales Europa“ bezeichnet worden. Im Gegensatz zu Japan ist dort das Lohnniveau im Verhältnis zum Sozialprodukt und den Lohnzusatzkosten relativ hoch. In Deutschland wurde vor allem der kollektive Arbeitsvertrag mit allgemeiner Verbindlichkeit gesetzlich festgelegt. Somit wurden die Lohnbasis und die Arbeitsbedingungen innerhalb eines Vertrages gestaltet. Dies konnte durch den gesellschaftlichen Konsens zur „Sozialen Marktwirtschaft“ gleich nach dem Krieg etabliert werden. Die kollektiven Arbeitsverträge beabsichtigen eigentlich den Nachteil der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt mit der Herbeiführung des Quasi-Gleichgewichtes durch ein gegenseitiges Monopol zu beseitigen, um somit eine gerechtere Verteilung und fernerhin die Kompatibilität mit einer optimalen Allokation der Ressourcen zu realisieren. Dies ist der Grund, dass die deutsche „Sozialstaatlichkeit“ im Vergleich mit dem japanischen Korrespondenten unvergleichbar stabiler gewesen ist.

Diese Denkweise könnte zwar auf dem inländischen Arbeitsmarkt gelten und hat auch in der Tat bislang in gewissem Maße gegolten. In letzten Zeiten kommt allerdings in immer größerem Maße der internationale Wettbewerb ins Spiel. Selbstverständlich entstehen nicht zwangsläufig negative Kosten und infolge dessen ein Wettbewerbsnachteil, wenn die nominalen Lohnkosten und Lohnzusatzkosten höher sind.

Soziale Stabilität und die Existenz spezialisierter Arbeitskräfte ist ein großer Vorteil. Außer dem Nutzen der gesellschaftlichen Stabilität macht die Existenz von kultivierten Arbeitskräften mit hervorragender Geschicklichkeit, Kunstfertigkeit, reichlichen Kenntnissen und sogar einer modernen Weltanschauung einen aktiveren Wert aus, als die Allokation der Industrie. Fernerhin ist zu erwähnen, dass die Existenz einer Wirtschaftsgesellschaft für sich genommen, die ja im Wesentlichen den Teilhabern in erster Linie dienen sollte, einen universalen Wert hat. Von daher ist es durchaus unangemessen nur die nominalen Kosten für die Industrie in Bezug zu setzen.

Man kommt jedoch um die reale Kostenrechnung nicht umhin. Wenn man die nominalen Kennzahlen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie betrachtet, werden diese sicherlich durch die relativ hohen Arbeitskosten stark belastet. Auch im Rahmen der EU, von der man erwartet hatte sich dem kostenorientierten Anpassungsdruck der weltweiten Konkurrenz entgegenzustellen, ist Deutschland immer in einer schwierigen Lage gewesen.

Die Integration der EU ist eine Mini-Globalisierung innerhalb eines bestimmten Teils der Welt, nämlich Europas. Es bringt theoretisch einen aktiven Nutzen, wenn sich jede Region auf die Produkte spezialisiert, bei dessen Produktion sie den komparativen Vorteil hat, daraus den größten Nutzen ziehen kann und somit jedes beteiligte Land Produktionsvorteile realisieren kann. Wie bereits erwähnt, ist jedoch die Mobilität und die Umgestaltung der Produktionsfaktoren im Wesentlichen begrenzt. Somit sind die paradigmatische Verwirklichung einer gerechteren Einkommensverteilung, die weltweite Verbreitung der Wohlfahrt und die Nivellierung des Einkommens offensichtlich unmöglich. Deshalb war es auch während des Integrationsprozesses der EU notwendig, regionale Ungleichheiten der Wirtschaftskraft zu beseitigen und einen möglichst homogenen Wirtschaftsraum zu gestalten, indem man durch eine wirkungsvolle Strukturpolitik, welche die relativ unterentwickelten Mitgliedsländer mit niedrigerem Einkommensniveau unterstützen sollte, unterstützend tätig wurde. Konzeptionell wurde zudem erreicht, dass durch diese Voraussetzungen der freie Umlauf der Produktionsmittel, der Güter, des Geldes, der Dienstleistungen sowie der Arbeitskräfte ermöglicht wurde (vgl. Okabe 2005). Erst nachdem diese Voraussetzung erfüllt worden ist, setzten die EU-Staaten das Schengener Abkommen tatsächlich in Kraft, welches reell den freien Verkehr der Güter und der anderen Produktionsmittel sicherstellte. Die Teilnahme an der Währungsunion und somit die Einführung der Gemeinschaftswährung Euro können alle EU-Mitgliedsstaaten unter bestimmten Bedingungen umsetzen, sofern sie dies wünschen. Auf diese Weise

sollte theoretisch das gesamte Gebiet, in dem sowohl das Schengener Abkommen in Kraft gesetzt, als auch der Euro eingeführt wurde, eine homogene wirtschaftliche Einheit ausmachen.

Diese Logik ähnelt sehr der Diskussion über die Förderung des weltwirtschaftlichen Freihandels. Während dieses Paradigma auf globaler Ebene offensichtlich nicht umsetzbar war, schien es innerhalb Europas, eines geographisch begrenzten und auch kulturell relativ homogenen Teils der Welt, realisiert werden zu können. Aber die Voraussetzung für die Annahme des absoluten Vorteils des Freihandels ist auch innerhalb dieses begrenzten Raums in der Realität bisher nicht immer erfüllt worden.

Auch in Japan existiert ein Unterschied zwischen Durchschnittseinkommen und des Verhältnisses der registrierten offenen Stellen zu den registrierten Arbeitssuchenden je nach Provinz (Präfektur). Dieser Unterschied ist im Euro-Gebiet bzw. im Schengen-Raum jedoch viel größer. Auch die Aushöhlung der inländischen Industrie von Hocheinkommensländern, wie Deutschland, wuchs in ernsthafter Weise an. Die Koordinierung der politischen, wirtschaftlichen sowie sozialen Systeme und die Standardisierung der sozialen und aufzubauenden Infrastrukturen, haben zwar beträchtlich zugenommen, deren Unterschiede sind jedoch noch immer groß geblieben. Durch die schnelle Vereinigung entstehen nun sogar starke Reibungen. Aufgrund der persistenten und großen Differenzen der sozialen Systeme treten die hohen Sozialkosten (Lohnkosten, Lohnzusatzkosten, höhere Steuer, usw.) vor allem in den nördlichen Ländern (einschließlich Deutschlands) hervor. Eben wegen dieser Unterschiede geriet Deutschland mit anderen EU-Partnerländern in Schwierigkeiten mit denen eigentlich eine fruchtbare Kooperation gestaltet werden sollten. Selbstverständlich entsteht auch ein positiver Nutzen durch die sozialen Belastungen. Dieser tritt aber nur langfristig in Erscheinung. Da die Belastungen kurzfristig auffälliger sind, ist es schwierig, zeitnah eine allgemeine Antwort darauf zu finden, inwieweit sich die deutsche Sozialstaatlichkeit verändern wird (über den Sozialstaat bzw. die Sozialstaatlichkeit: vgl. Ritter 1991).

Bis zur jetzigen Ausgestaltung der EU wurde Deutschland durch die Strukturpolitik für die südlichen Länder Europas finanziell am stärksten belastet. Man kann außerdem schwer voraussehen, inwieweit neue Kosten zur Strukturpolitik für die neuen Mitgliedsländer der EU in Osteuropa aufkommen. Für einen Außenstehenden (Ausländer) stellt sich die Frage, ob die Deutschen selber zögern, verlegen sind oder daran Zweifeln, den sozialen Gedanken hinsichtlich einer Ausdehnung der Solidarität und Gemeinschaftlichkeit auf die EU-Partnerstaaten zu übertragen.

Auch bei der deutschen Einheit, in deren Prozess die ehemalige DDR mit der BRD vereinigt wurde und die finanziellen Mittel der alten BRD in den neuen Ländern eingesetzt wurden, wurde die Logik der Solidarität angewendet. Dies wurde seinerzeit auch von einer breiten Bevölkerungsschicht unterstützt. Obwohl anschließend durch den Länderfinanzausgleich stets Finanzmittel in die neuen Länder flossen, ist die ökonomische Divergenz zwischen beiden Landesteilen bei weitem nicht beseitigt worden. Dies zeigt sich insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote im Jahr 2003 betrug in den alten Bundesländern zwischen 6 und knapp 10%, wohingegen sie in den neuen Bundesländern konstant über 10% lag (vgl. Statistisches Bundesamt 2004). Insgesamt war die wirtschaftliche Situation in den neuen Bundesländern in der Vergangenheit weitaus schlechter als im westlichen Landesteil. Durch diese scheinbaren Misserfolge bildete sich in der westdeutschen Bevölkerung eine Atmosphäre, die der Solidarität überdrüssig zu sein schien. Zudem entstand der Eindruck, dass die Strukturpolitik im Osten, welche die Grundlage für eine lebhaft wirtschaftliche Tätigkeit aufbauen sollte, nicht erfolgreich abgelaufen ist. Sowohl in der politischen Argumentation als auch in der Presse, wird vor diesem Hintergrund die Kritik laut, dass das deutsche sozialstaatliche System (mit seinen korporatistischen Arbeitsverhältnissen, den hohen Lohnkosten sowie Lohnzusatzkosten) die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit zunehmend erschwert. Somit begann eine Diskussion über den Abbau von Belastungen für die deutsche Industrie.

In den letzten Jahren haben sich die Wettbewerbsbedingungen in der Weltwirtschaft auch aufgrund der weltweit konsequent verbreiteten Standardisierung so stark verschärft, dass der Unterschied zwischen Ländern mit hohen Arbeitskosten und Ländern in denen die Lohnkosten flexibler gestaltet werden können, für die Wettbewerbsfähigkeit eine entscheidende Rolle spielt. Dieser gestiegene Druck führte dazu, dass auch in Deutschland die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Unternehmen heftig diskutiert wurde. Somit ist eine Situation eingetreten, in der eine eigentlich linke sozialdemokratische Regierung eine Reformpolitik durchsetzte, die eine Reduzierung der Ausgaben für Wohlfahrtszwecke zur Folge hatte. Auch unter der zweiten Regierung Schröder wurden aktive Reformen mit dem Ziel zur Einsparung von Ausgaben der sozialen Sicherung durchgeführt. Bei den Gesundheitsleistungen wurde eine feste Budgetierung, mit Pauschalzahlung und Dachbetrag, die bereits aufgehoben worden war, wieder eingeführt. Auch die stark ansteigenden Kosten für die Arbeitslosenunterstützung wurden in den Reformen berücksichtigt und mündeten in der Umwandlung der Arbeitslosenhilfe in das Arbeitslosengeld II bei einer gleichzeitigen Zusammenlegung mit der ehemaligen Sozialhilfe, die unter

dem Namen „Hartz IV“ bekannt wurde. Diese wesentlichen Elemente der Agenda 2010 der vorletzten Regierung, die derzeit einen heftigen Widerstand in der Bevölkerung erweckt, sind von der derzeitigen Regierung grundsätzlich übernommen worden (vgl. Kondo 2006). Es ist für Japaner, die sich außerhalb Europas befinden, deren Probleme über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates aber ähnlich gelagert sind, sehr interessant zu verfolgen, ob die Deutschen aufgrund der Problematik der betrieblichen Konkurrenzfähigkeit die Sozialstaatlichkeit durch einem fundamentalen Paradigmenwechsel abbauen wollen, oder ob die vorgenommenen Änderungen später eher als eine technische Rationalisierung zur Ausgabenreduzierung bei der Sozialen Sicherung und nicht als eine Systemtransformation bewertet werden können.

5 Schlussbetrachtung

Seit den 1970er Jahren, insbesondere nach der Ölkrise, ist die Finanzlage der Sozialleistungen, vor allem der Arbeitslosenunterstützung mancher Länder, in die Klemme geraten. Dies führte in den 80er Jahren zum weltweiten Trend der Liberalisierung, Deregulierung und Kürzung der öffentlichen Tätigkeiten inklusive der sozialen Sicherung. In Deutschland konnten jedoch rückblickend gesehen keine entscheidenden Kürzungen beobachtet werden. In der neueren bundesdeutschen Geschichte wurde auch bei der Einheit das Prinzip der Solidarität angewandt, um sowohl eine politische als auch ökonomische Vereinigung zu erreichen. Wie im ersten Abschnitt bereits beschrieben, wurde über die Reform der Sozialversicherung sehr viel diskutiert, was jedoch nicht den Grundsatz des Systems wesentlich änderte. Anscheinend spielten im weiteren Verlauf ein prinzipielles und logisches Verständnis über die Marktwirtschaft eine relevante Rolle.

Dahingegen unterscheidet sich die Entwicklung in Japan und auch in Großbritannien wesentlich von den Ereignissen in der Bundesrepublik. Augenscheinlich wurde auch in Japan seit den 80er Jahren innerhalb positiver ökonomischer Rahmenbedingungen eine wohlfahrtsstaatliche Funktion aufrecht erhalten, die aber zum größten Teil auf dem zivilen Sektor aufbaute. Diese erodierte jedoch zusehends im Verlauf der verlorenen Dekade in den 90er Jahren. In Großbritannien wurde schon in den 80er Jahren ein umfassender Paradigmenwechsel durchgesetzt, ausgelöst durch die desaströse Situation der Staatsfinanzen und dem allgemeinen ideologischen Wandel hinsichtlich der Frage welches Verhältnis zwischen Wirtschaft, Staat und Gesellschaft eine

bestmögliche Kohäsion der britischen Gesellschaft verspricht. Dahingegen sind in Deutschland die Prinzipien der freien Wirtschaftsgesellschaft, als dessen Variante die Soziale Marktwirtschaft bezeichnet werden kann, grundsätzlich innerhalb eines argumentativen Klimas entwickelt worden, so dass eine echte Freiheit der Individuen in der Wirtschaftsgesellschaft ermöglicht wurde. Dies geschah nachdem die Sicherung der Lebensgrundlage und das Prinzip der Chancengleichheit umgesetzt worden waren. In der Tat beeinflussten sie die nachfolgende Gestalt des Sozialleistungssystems. Das gesellschaftlich dominierende Denken der damaligen Zeit neigte zu der Überzeugung die weitere Entfaltung des Freiraumes der Individuen sicherstellen zu können, indem man vom sozialen Standpunkt aus gesehen die liberale Ordnung der Marktwirtschaft sicherstellt. Es ist den damaligen politischen Auseinandersetzungen zu entnehmen, dass es über die grundsätzlichen Fragen der Sozial- und Wirtschaftsordnung keine großen Abweichungen hinsichtlich der Grundidee und Philosophie des Systems zwischen den Parteien CDU/CSU, SPD oder FDP gegeben hat (wobei sozusagen ein gewisser Temperaturunterschied zwischen den Parteien bestand). Es kann daher festgehalten werden, dass zumindest in den 50er Jahren ein praktischer Konsens zum sozialstaatlichen System auf Grundlage einer tiefen Einsicht und eines gemeinsam geteilten Verständnisses über die Marktwirtschaft existierte.

Insbesondere dieser politische Konsens schien zu einer Immunisierung der deutschen Gesellschaft gegen die Verheißungen des Neoliberalismus beizutragen. Diese Konstanz kann während der Reaktion auf die Herausforderungen der letzten Dekaden (Zeitspanne zwischen der ersten Ölkrise und heute) beobachtet werden, welche im zweiten Abschnitt durch den Vergleich zur japanischen Entwicklung unterstrichen wird.

In der letzten Zeit sind jedoch einige Aspekte zu beobachten, die die Frage aufwerfen, ob die Erhaltung einer Philosophie der „Sozialstaatlichkeit“ selbst (die Erhaltung der „Wohlfahrtsstaatlichkeit“ sowieso) schwierig geworden ist. In der gegenwärtigen Phase der Globalisierung, die getrieben wird durch die fortschreitende Entwicklung der Informationstechnologie und dem anhaltenden politischen Druck, gerät die deutsche Konkurrenzfähigkeit zunehmend in eine kritische Lage. Auch die „Mini-Globalisierung“ innerhalb der EU untermauert diese Befürchtung. Zudem bleibt die restriktive Ausrichtung der Fiskalpolitik bestehen, die bereits jetzt zu einer Kürzung von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen führt. Interessanterweise wird diese politische Richtlinie von einer großen Mehrheit der Bevölkerung positiv bewertet

oder gar unterstützt. Dies wirft die Frage auf, wie stark der gesellschaftliche Konsens über die Solidarität im nationalen (und auch im europäischen) Umfang noch einzuschätzen ist, wo dieser doch noch vor wenigen Jahren als felsenfest erschien. Es fragt sich auch, ob die ehemalige wissenschaftliche und politische Haltung, die die Natur oder Eigenschaft der Marktwirtschaft am stärksten beeinflusste im heutigen Deutschland noch Gültigkeit besitzt. Diese Haltung machte den Grundsatz der Variante des deutschen Liberalismus in den 50er Jahren aus. An dieser Grundhaltung hatte es in Japan jedoch konsequent gefehlt. In der gegenwärtigen Situation kommt fernerhin die Frage auf, ob ein solcher Sozialstaat überhaupt dem Empfinden der einzelnen Individuen über das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern entspricht und entsprechend stark verwurzelt war.

Im Gegensatz hierzu ist die Sozialpolitik in Japan von den zivilen Sektoren bzw. privaten Initiatoren immer flankiert worden. Dies geschah oftmals aus opportunistischen Beweggründen von Interessensverbänden und wurde zeitweise mit dem Ziel der Effekthascherei betrieben. Da diese Politik in Japan durch die Abwesenheit sowohl einer konsequenten Idee als auch logischer Erkenntnisse über die Marktwirtschaft und dem Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Individuen in der Öffentlichkeit bestimmt wurde, ist der deutsche Sozialstaat und seine Zukunft von großem Interesse für uns Japaner, da vor allem seit den 90er Jahren das japanische Modell ausgedient zu haben scheint.

Reform des Beschäftigungssystems und ihre Resultate in Japan seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre

Sachio Kaku, Universität Fukuoka

1 Einleitung

In den 1950er und 1960er Jahren ist die Weltwirtschaft, besonders in den USA, in den westeuropäischen Ländern und in Japan enorm gewachsen, deshalb nennt man diese Zeit „das goldene Zeitalter des Kapitalismus“. Aber sie hatte Anfang der 1970er Jahre verschiedene, ernste Probleme: Die Konvertibilität des Dollars in Gold wurde 1971 von der neuen Wirtschaftspolitik von Richard Nixon aufgehoben. Dadurch löste sich das IMF-System auf, und die Währungen wurden instabil. Die Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) beschränkte 1973 das Angebot an Rohöl und verteuerte dessen Preis erheblich. Als die iranische Revolution 1979 ausbrach, wurde der Erdölpreis weiter erhöht. Die zwei Ölkrisen verstärkten die Tendenz der Inflation weltweit und brachten einen Konjunkturabschwung mit sich. Die Zeit der Stagflation begann.

Unter diesen Umständen wurde weltweit der Kurs der Wirtschaftspolitik verändert. 1979 entstand die Thatcher-Regierung in England, 1981 wurde Ronald Reagan Präsident der USA und 1982 Helmut Kohl Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland. Diese Strömung des neuen Liberalismus und des neuen Konservatismus hielt die Funktion des Marktes für wichtig und überprüfte das Wohlfahrtssystem erneut.

Auch in Japan ging die Nakasone-Regierung (November 1982 – November 1987) davon aus, dass das Wohlfahrtssystem auf den Prüfstand gehöre: Verwaltungs- und Finanzreformen sollten durchgeführt und Haushalte gestärkt werden. Während der Zeit der Koizumi-Regierung (April 2004 – September 2006) wurde der Trend zur Deregulierung beschleunigt und verstärkt.

Im Jahr 2006 trat in Japan aber eine erneute Wende ein, indem von vielen Seiten auf die Vergrößerung der Schichtenunterschiede und die Zunahme der Armut hingewiesen wurde. Die früheren Reformen und die Deregulierung stießen auf heftige Kritik. Im September 2009 kam es zu einer Regierung der Demokratischen Partei unter

Ministerpräsident Hatoyama. Es ist noch unklar, wie sich dieser Regierungswechsel auf die Arbeitsmärkte und das Beschäftigungssystem auswirken wird.

In diesem Aufsatz werden zuerst die Vorschläge zur Reform des Beschäftigungssystems bis Anfang der 2000er Jahre vorgestellt, dann folgt ein Überblick der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Ferner werden der Wandel der Beschäftigungsstruktur und die Vergrößerung der Schichtenunterschiede dargestellt. Zuletzt wird auf Desiderate für zukünftige Forschungen hingewiesen.

2 Vorschläge zur Deregulierung und Reform des Beschäftigungssystems

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde in Japan ein „global geltender Maßstab“ in der Betriebsführung verfolgt und der amerikanische Stil, der großen Wert auf das Interesse der Aktionäre legt (Shareholder-Value-Orientierung), drang allmählich durch. Auch bezüglich des Beschäftigungssystems trat die Ansicht auf, dass das japanische Beschäftigungssystem als solches, aufgrund der Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen, an Nachhaltigkeit verloren habe. Ein repräsentatives Beispiel dafür sehen wir in der Meinung des Nihon Keieisha Dantai Renmei (Bund der japanischen Arbeitgebervereinigungen).

Der Bund der japanischen Arbeitgebervereinigungen veröffentlichte im Jahr 1995 den Bericht „Shinjidai no Nihonteki-keiei (Japanische Unternehmensführung der neuen Zeit)“. In diesem Bericht wird ein neues Beschäftigungssystem vorgestellt, das gegen den Wandel der Industriestruktur, der strukturellen Veränderung des Arbeitsmarktes und der Veränderung des Arbeits- und Lebensbewusstseins der Arbeitnehmer Maßnahmen ergreifen kann. Die langfristige Beschäftigung sei zwar auch in Zukunft grundsätzlich von Bedeutung, aber aufgrund der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte werde erwartet, dass drei Typen von Arbeitnehmern hervorgebracht werden, nämlich (1) die Arbeitnehmer, die in einer Firma langfristig arbeiten und dort ausgebildet werden, (2) die Arbeitnehmer, die fachliche Fähigkeiten und Kenntnisse erworben haben und nicht die ganze Zeit in derselben Firma bleiben wollen, und (3) die Arbeitnehmer, die flexibel arbeiten. Demgemäß solle die Art und Weise der Anstellung vervielfacht werden und das System der regelmäßigen Lohnsteige-

rung mit dem Dienstalter (Senioritätsprinzip der Entlohnung) bedürfe einer erneuten Prüfung.¹

Um die Flexibilität der Arbeitsmärkte und der Beschäftigung erhöhen zu können, ist es notwendig, dass Arbeitnehmer Fähigkeiten haben, die sie nicht nur in einem sondern auch in verschiedenen Unternehmen entfalten können. Der Bund der japanischen Arbeitgebervereinigungen wies in seinem im Jahre 1999 veröffentlichten Bericht „Employability Kakuritu no tameni“ („Zur Etablierung der Employability“) darauf hin, dass die „Employability“ eine wichtige Aufgabe des zukünftigen Personalwesens in japanischen Unternehmen sei. Die „Employability“ umfasst die Fähigkeit der Arbeitnehmer, aufgrund derer sie beschäftigt werden, und zwar die Fähigkeit, die es ermöglicht, (a) Stellen zu wechseln sowie (b) in einem Unternehmen dauerhaft beschäftigt zu werden. Nach der Auffassung des Bundes der japanischen Arbeitgebervereinigungen sei die gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Arbeitnehmern und den Unternehmen für die bisherigen Verhältnisse kennzeichnend. In Zukunft sollten aber die Arbeitnehmer mehr Autonomie haben und die Unternehmen sie unterstützen. Der Bund hat die Absicht Ausbildungstätigkeiten zu entwickeln, um die Employability zu fördern.²

Die Ökonomen, die Einfluss auf die Planung der Arbeits- und Beschäftigungspolitik haben, stellten noch klarere Forderungen für die Verstärkung der Marktfunktionen auf: Um die Gleichheit der Beschäftigungsverhältnisse zu sichern, sollten die vielen Kündigungsschutzbestimmungen abgeschaffen werden. In Bezug auf das Lohnsystem solle das Leistungsprinzip eingeführt werden. Die Entleiher von Arbeitnehmern könne als Ausgleichsmechanismus dienen. In diesem Sinn sei sie eine gute Informationsindustrie. Es sei deshalb problematisch, dass das Arbeitsstabilisierungsgesetz Neuzugänge in diesen Beschäftigungszweig beschränkt habe. Kurz gefasst, sollten die Regelungen des Arbeitsmarktes sofort abgeschafft werden, und die stabile Beschäftigung sei wünschenswert als ein Resultat der freien Wahl im Markt.³

3 Arbeitsmarkts- und Beschäftigungspolitik seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre

Von den oben vorgestellten Behauptungen unterstützt und befördert, wurde das japanische Beschäftigungssystem seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dereguliert.

liert und reformiert. Das erstreckte sich über die folgenden vier Gebiete: Leiharbeit, Frauenarbeit, Arbeitsvertragsbefristungen und Arbeitszeitregelungen.

3.1 Die Leiharbeiter

Das Beschäftigungsstabilisierungsgesetz von 1947 wurde unter dem Einfluss der GHQ (=Zentrale der Alliierten) erlassen.⁴ Es vertrat den Standpunkt, dass ein System der staatlichen Stellenvermittlung etabliert werden sollte und verbot grundsätzlich private entgeltliche Arbeitsvermittlungen. Das hatte auch einen internationalen Hintergrund: Die „C34 Fee-Charging Employment Agencies Convention 1933“ der ILO besagte, dass entgeltliche Arbeitsvermittlungen innerhalb einer Frist von drei Jahren aufgehoben werden sollten. Die „C96 Fee-Charging Employment Agencies Convention 1949“ der ILO (Neufassung aus dem Jahre 1949) bestätigte noch einmal den Grundsatz, dass auf Gewinnerzielung ausgerichtete Agenturen für entgeltliche Arbeitsvermittlungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums aufzuheben sind (Art. 3).

Der Urteilsspruch des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, der das ILO-System für ungültig erklärte, bildete für die europäischen Staaten den Anlass, diesen Vertrag aufzuheben. Auch in Japan hat das Wachstum der Zahl der Arbeitnehmerentsendungen dazu geführt, die Systeme der Arbeitsvermittlungen zu deregulieren. Das Leiharbeitergesetz von 1985 erlaubte die Entleiher von Arbeitern in 13 Tätigkeiten, die fachliche Fertigkeiten, Kenntnisse und/oder Erfahrungen erfordern. Das Gesetz wurde 1996 revidiert und der Umfang für die Leiharbeit wurde auf 26 Tätigkeiten erweitert.

Im Jahr 1997 wurde die „C181 Private Employment Agencies Convention“ der ILO beschlossen. Der Zweck dieses Übereinkommens war, die Tätigkeit privater Arbeitsvermittler zu gestatten und die Arbeitnehmer, die ihre Dienste in Anspruch nehmen, im Rahmen seiner Bestimmungen zu schützen (Art. 2). Man erkannte die Bedeutung der Flexibilität in der Funktionsweise der Arbeitsmärkte. In Japan wurde es im Jahre 1999 ratifiziert. Gleichzeitig wurden auch das Leiharbeitergesetz und das Arbeitsstabilisierungsgesetz revidiert. Dadurch wurde die Entleiher der Arbeiter prinzipiell nicht mehr beschränkt, und private entgeltliche Arbeitsvermittlungen wurden genehmigt. So begann im Jahre 1999 die Zeit der liberalen Arbeitsvermittlungen in Japan. Das Leiharbeitergesetz wurde erneut im Jahre 2003 überarbeitet, und der Zeitraum der Entleiher wurde auf drei Jahre verlängert.

Bemerkenswert dabei ist, dass diese Gesetze Gewicht darauf legten, die regulären Arbeitnehmer davor zu schützen, dass sie von den Leiharbeitern verdrängt würden.

3.2 Frauenarbeit

Im Jahre 1979 hat die Generalversammlung der UNO die “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women” aufgenommen.⁵ Um diesen Vertrag auch in Japan zu anzuerkennen, wurde das Gesetz über die gleichen Beschäftigungschancen zwischen beiden Geschlechtern im Jahre 1985 festgesetzt. Es ist verboten, in Bezug auf die Anwerbung, die Anstellung, die Disposition und die Beförderung beide Geschlechter ungleich zu behandeln. Allerdings forderten diese Bestimmungen lediglich ein Bemühen und keinen Erfolg. Im Jahre 1997 wurde das Gesetz revidiert. Dadurch wurden Strafbestimmungen eingeführt. Mit der Abänderung ging auch eine Überarbeitung des Arbeitsstandardgesetzes einher. Die Überstundenregelung für Frauen wurde dadurch abgeschafft.

3.3 Vertragsarbeit

Das Arbeitsstandardgesetz von 1947 bestimmte, dass die Laufzeit eines Arbeitsvertrags kein Jahr überschreiten sollte, falls sie zuvor bestimmt worden ist (Art. 14).⁶ Damals sorgte man sich darum, dass ein langfristiger Arbeitsvertrag die Arbeitnehmer bindet. Darum gab es beim Abschluss eines Arbeitsvertrags nur zwei Möglichkeiten, nämlich einen kurzfristigen Vertrag bis zu einem Jahr oder einen langfristigen Vertrag ohne Laufzeit.

Im Laufe der Zeit veraltete die Bestimmung: Die Möglichkeit der persönlichen Bindung durch einen langfristigen Arbeitsvertrag verschwand allmählich. Durch die Revision des Arbeitsstandardgesetzes von 1998 und 2003 wurde die Obergrenze der Laufzeit für Vertragsarbeit auf drei Jahre erhöht. Somit kam es zu einer Lockerung der Regelungen des Arbeitsvertrags.

4 Arbeitszeit

Die Novelle des Arbeitsstandardgesetzes von 1987 führte die flexible Arbeitszeit ein.⁷ Im Jahre 1993 wurde das Arbeitsstandardgesetz revidiert. Gleichzeitig wurde damit das Gesetz zur Förderung der Arbeitszeitverkürzung verabschiedet. Dadurch wurde die 40-Stunden Arbeitszeit pro Woche eingeführt und die Flexibilität der

Arbeitszeit vergrößert. Durch die weiteren Überarbeitungen des Arbeitsstandardgesetzes in den Jahren 1997, 1998 und 2003 wurde die Flexibilität der Arbeitszeit deutlich erhöht.

Nachdem von der Koizumi-Regierung im Jahre 2004 die Einführung des „white collar exemption“-Systems beschlossen wurde, hat das Gesundheitsministerium das System untersucht und sich darauf vorbereitet, das Arbeitsstandardgesetz entsprechend dieses Systems zu revidieren. Das System stammt aus den USA. Die amerikanische Regelung bestimmt, dass man mehr als 1,5 des normalen Lohns als Zuschlag bezahlen muss, wenn die wöchentliche Arbeitszeit 40 Stunden übersteigt. Ausgenommen sind nur die Angestellten von den Arbeitszeitregelungen, die als Administrator, beruflicher Spezialist, oder Geschäftsführer beschäftigt werden. Die japanische Regierung (sowie die japanischen Arbeitgeber) versuchten dieses System einzuführen unter dem Vorwand, dass es ermöglicht, die Freiwilligkeit der Arbeitsweise zu erhöhen. Diese Idee wurde aber heftig kritisiert und bis heute nicht verwirklicht.

Anstelle des „white collar exemption“ Systems wurde im Jahre 2008 eine Novelle des Arbeitsstandardgesetzes erlassen. Diese bestimmt, dass ein 50prozentiger Zuschlag bezahlt werden muss, wenn mehr als 60 Überstunden im Monat geleistet werden.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Arbeits- und Beschäftigungspolitik in Japan seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre daran orientierte, die Funktion der Märkte zu verstärken. Was sind die Resultate? Dies wird im Folgenden untersucht.

5 Wandel der Beschäftigungsstruktur und Erweiterung der Schichtenunterschiede

5.1 Die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung und der Arbeitnehmer (Beschäftigten)

Die Gesamtbevölkerung Japans, die im Jahre 1985 121 Millionen betrug, stieg auf 123 Millionen im Jahre 1990 und erreichte im Jahre 2005 mit 127 Millionen ihren Höhepunkt.⁸ Dann begann sie langsam zurückzugehen. Die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung, d. h. die Zahl der über 14-jährigen, beschäftigten oder arbeitssuchenden Bevölkerung ohne Altersobergrenze, verhält sich ähnlich: Sie betrug 60 Millionen

im Jahr 1985, stieg dann auf 64 Millionen im Jahre 1990, 67 Millionen im Jahre 1995, 66 Millionen im Jahre 2000, und erreichte im Jahre 2005 mit 68 Millionen ihren Höhepunkt.

Die Zahl der gesamten Arbeitnehmer stieg von 43 Millionen im Jahre 1985 auf 54 Millionen im Jahre 1997. Anfang der 2000er Jahre sank sie auf 53 Millionen und stieg dann wieder auf 54 Millionen im Jahre 2005. Auch die Zahl der männlichen Arbeitnehmer stieg von 28 Millionen im Jahre 1985 auf fast 32 Millionen im Jahre 1997. Sie wies dann aber eine sinkende Tendenz auf und betrug im Jahre 2005 32 Millionen, während die Zahl der weiblichen Arbeitnehmer von fast 15 Millionen im Jahre 1985 auf 22 Millionen im Jahre 2005 stetig stieg.

5.2 Zunahme der Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote bewegte sich von den 1980er Jahren bis zur ersten Hälfte der 90er Jahre um 2%.⁹ Auch in der Depression nach dem Zusammenbruch der Bubble 1990 führten die japanischen Unternehmen „den relativ milden Beschäftigungsausgleich“ durch, d. h. Beschränkung der Überstunden, Wechsel der Arbeitsstätte und Leiharbeit. Seit der finanziellen Krise 1997/98 erhöhte sich jedoch die Ausscheidungsquote. Sie war höher als zu Zeiten der Depression nach der Ölkrise. Es ist bemerkenswert, dass die unfreiwillige Arbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit durch Kündigung von Seiten der Unternehmen) seit dem Jahre 2001 die freiwillige übertrifft.

Die Arbeitslosenquote stieg in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf über 3%, Ende der 90er Jahre auf über 4% und im Jahre 2001 auf 5%. Die Arbeitslosenquote ist bei den jüngeren Arbeitnehmer besonders hoch. Sie betrug im Jahre 2004 bei den 15- bis 34-jährigen etwa 12%, und bei den 20- bis 24-jährigen etwa 9%. Hier ist auch zu beachten, dass die Langzeitarbeitslosen, d. h. die Leute, die über ein Jahr keine Arbeit finden, im Jahre 2004 34% betrug.

Unübersehbar ist auch die Gruppe der „freeter“ und die „NEET“ („Not in Employment, Education or Training). Ein „freeter“ ist eine Person zwischen 15 und 34 Jahren, die jobbt oder nur kurzarbeitet, sowie diejenigen Personen, die freiwillig eine derartige Einstellung wünschen. Eine „NEET“-Person ist zwischen 15 und 34 Jahre alt und ist weder im Haushalt tätig noch macht sie eine Ausbildung. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre betrug die Zahl der „Freeter“ über 2 Millionen und die der „NEET“ bewegte sich um die 600.000.

5.3 Rückgang der regulären und Zunahme der irregulären Beschäftigung

Die Zahl der regulären Beschäftigten, die 1986 33 Millionen betrug, wuchs bis 1997 auf 38 Millionen, aber schrumpfte danach wieder und machte im Jahre 2005 34 Millionen aus.¹⁰ Demgegenüber betrug die Zahl der irregulären Beschäftigten im Jahre 1986 knapp 7 Millionen, stieg danach jedoch ständig an. Sie übertraf 10 Millionen im Jahre 1995 und betrug 16 Millionen im Jahre 2005. Dementsprechend betrug der Anteil der regulären Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten im Jahre 2005 67%, der der irregulären Beschäftigten 33%.

Die Gruppe der irregulären Beschäftigten setzt sich hauptsächlich aus Personen, die jobben, aus Teilzeitarbeitern, Leiharbeitern und Auftragsarbeitern zusammen. Betrachtet man die einzelnen Arten der irregulären Beschäftigten, so stieg die Zahl der Teilzeitarbeiter Anfang der 1990er Jahre von 5-5,5 Millionen auf knapp 7,8 Millionen im Jahre 2005, die der jobbenden Leute von 2,3 Millionen auf 3,4 Millionen, die der Zeit- und Leiharbeiter von 1,7 Millionen auf 3,8 Millionen.

Bezüglich der irregulären Beschäftigung gibt es ernste Probleme. Das erste Problem besteht darin, dass irreguläre Arbeitnehmer kaum Gelegenheit zur Beförderung und Erhöhung ihrer Löhne haben, weil sie befristet beschäftigt werden. Zweitens ist das Lohnniveau der irregulären Arbeitnehmer niedrig. Mehr als die Hälfte der Teilzeitarbeiter erhalten pro Jahr weniger als eine Million Yen. Bei den Leiharbeitern und der Auftragsarbeitern macht der Anteil derjenigen, deren Jahreseinkommen 2-3 Millionen Yen betrug, etwa 30% aus. Bei den regulären Arbeitnehmer ist die Gruppe, deren Jahreseinkommen sich bei 3-4 Millionen Yen befindet, am größten und beträgt etwa 20%. Drittens haben irreguläre Arbeitnehmer kaum Recht in Bezug auf das Arbeitsrecht und die Soziale Sicherung.

Wie oben erwähnt, konzentrieren sich die jetzigen ernstesten Probleme des Beschäftigungssystems auf die irregulären Arbeitnehmer.

5.4 Arbeitszeit

Im Allgemeinen ist die Arbeitszeit in Japan seit Ende der 1980er Jahre gesunken:¹¹ Die jährliche Arbeitszeit betrug im Jahr 2005 2017 Stunden. Der wichtigste Grund für die Kürzung der Arbeitszeit ist die Zunahme der irregulären Kurzarbeiter. Der Anteil der Arbeiter, die weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiteten, betrug im Jahre 1990 nur 15%, aber in den Jahren 2003-2005 24%.

Auf der anderen Seite arbeiten viele Arbeitnehmer sehr lange. Das ist ein charakteristisches Kennzeichen des japanischen Beschäftigungssystems. Der Anteil der männlichen Arbeitnehmer, die mehr als 60 Stunden pro Woche arbeiteten, stieg in den Jahren 1993 bis 2002 von 15% auf 18%. Besonders bei den 20-jährigen betrug er in der ersten Hälfte der 2000er Jahre über 30%, und bei den 30-jährigen ungefähr 25%. Viele von ihnen machen Überstunden ohne dafür Entgelt zu bekommen und/oder verzichten auf ihren Urlaub. Es wurde sogar von Selbstmorden wegen Überanstrengung berichtet.

Die Gründe, weshalb die japanischen Arbeitnehmer lange arbeiten müssen, können unter anderem in den folgenden zwei Punkte gesehen werden: Erstens hat die Arbeit pro Kopf dadurch zugenommen, dass die Zahl der regulären Arbeitnehmer vermindert wurde, während die gesamte Arbeit an einem Arbeitsplatz gleich blieb. Zweitens haben die japanischen Unternehmen ihr Ausbildungssystem verändert. Früher wurden die Arbeitnehmer langfristig ausgebildet. Jetzt gibt es keinen solchen Raum. Man erwartet von den Neulingen, dass sie als „sofortige Kraft“ eingesetzt werden können und dass sie in kurzer Zeit gute Ergebnisse erzielen.

5.5 Vergrößerung der Schichtenunterschiede

Wie bereits erwähnt, arbeiten irreguläre Arbeitnehmer unter schlechteren Bedingungen als reguläre Arbeitnehmer.¹² Nach einer Untersuchung ist die Einkommensdifferenz auch bei den regulären Arbeitnehmern mit Hochschulabschluss von der zweiten Hälfte der 30-jährigen seit dem Jahr 2000 größer als früher geworden.

Was die Einkommensdisparität im Allgemeinen angeht, ist davon auszugehen, dass der Gini Koeffizient von Japan von 0,398 im Jahre 1984 auf 0,498 im Jahre 2002 gestiegen ist. Auch die relative Armut hat zugenommen. Die Quote der relativen Armut, d. h. die Quote derjenigen, die weniger als 50% des durchschnittlichen Einkommens zur Verfügung haben, stieg von 14,6% im Jahre 1998 auf 15,3% im Jahre 2001, dann sank sie auf 14,9% im Jahre 2004, aber stieg wieder auf 15,7% im Jahre 2007. International verglichen, ist die Quote der relativen Armut, einer aktuellen OECD-Studie zufolge, relativ hoch in Japan. Japan nahm im Jahre 2007 in den 17 Ländern nach den USA mit 17,1% Platz 2 ein.

6 Probleme über die Arbeitsmarkts- und Beschäftigungs-politik

6.1 Ist die „Arbeit(skraft)“ eine Ware?

Einer der wichtigsten Streitpunkte zwischen den Befürwortern und den Kritikern der Reform des Beschäftigungssystems in Japan ist, ob die Arbeit eine Ware ist oder nicht. Charakteristisch hierbei ist der Anspruch auf die Stärkung der Marktfunktion. Die Befürworter betonen, dass die Arbeit als Ware zu betrachten ist, und sie halten es für wichtig, die Marktfunktion bezüglich der Arbeit zu verstärken. Auf der anderen Seite behaupten die Kritiker, dass die Arbeit keine Ware ist. Dabei zitieren sie die Philadelphia Erklärung der ILO 1944. In der „Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisations“, die der Erklärung beigelegt wurde, bestätigt die Generalkonferenz nochmals das grundlegende Prinzip, dass Arbeit keine Ware ist.

Die Arbeitskraft ist die körperliche und geistige Kraft der Menschen und somit eigentlich keine Ware. Sie muss jedoch in der Marktwirtschaft als Ware behandelt werden. Sonst kann der Begriff „Arbeitsmarkt“ nicht bestehen. Dennoch unterscheidet sich die Arbeitskraft von den anderen allgemeinen Waren in den folgenden Punkten: Erstens ernähren sich Arbeitnehmer durch den Verkauf ihrer Arbeitskraft. Darum müssen sie ihre Arbeitskraft verkaufen. Dieses Verhältnis wirkt sich für Arbeitnehmer, d. h. Verkäufer der Arbeitskraft, nachteilig aus. Hierin liegt die Notwendigkeit des Arbeitsrechts. Zweitens ist die Arbeitskraft nicht trennbar von ihren Besitzern, d.h. den Arbeitnehmern. Arbeitgeber müssen den Willen und die Gefühle ihrer Arbeitnehmer berücksichtigen, um die Arbeitskraft ihrer Arbeitnehmer nach ihren Wünschen erfolgreich benutzen zu können. Auch für die Effizienz spielen der Wille und das Gefühl der Arbeitnehmer eine große Rolle.

6.2 Die Flexibilität der Arbeitsmärkte

Nachdem wir den Trend der japanischen Beschäftigung überblickt haben, lässt sich sagen, dass die Reform des Beschäftigungssystems bis heute nicht erfolgreich gewesen ist. Die Flexibilität der Arbeitsmärkte, die der Kernpunkt der Vorschläge und Behauptungen der Arbeitgeber und der Reformer ist, hat sich bis heute nicht durchgesetzt. Es stellt sich die Frage, warum sie sich nicht durchsetzt hat?

Der Bund der japanischen Arbeitgeber will die „Employability“ der Arbeitnehmer erhöhen, um die Arbeitsmärkte zu flexibilisieren. Fraglich ist, wie sich die Arbeitnehmer ausbilden und sich die „Employability“ aneignen und/oder erhöhen können, so dass die Arbeitnehmer nicht nur von einem, sondern auch von verschiedenen Unternehmen beschäftigt werden.

Auch die Befürworter der Reform bestätigen, dass die Arbeitnehmer sich bisher durch die langfristige Beschäftigung in einem und demselben Unternehmen ausgebildet haben. Sie sind aber der Meinung, dass diese Art und Weise der Ausbildung sich den Veränderungen der Wirtschaft nicht anpasst, und dass die Arbeitnehmer sich auf ihre eigene Initiative und Gefahr ausbilden sollen.¹³ Es ist jedoch nicht klar, wie und wo die Arbeitnehmer sich Fähigkeiten aneignen und/oder verbessern können. Im heutigen Japan gibt es außer den Unternehmen nicht genügend Ausbildungsinstitute. Es wurde auch berichtet, dass viele Arbeitnehmer zwar den Willen, sich selbst weiterzubilden besitzen, aber nur relativ wenige ihn durchsetzen. Viele Arbeitnehmer arbeiten so lange, dass sie dafür keine Zeit haben.¹⁴

Wegen der in einem Unternehmen durch die OJT gebildeten spezifischen Fähigkeiten, ist es auch ein Problem, ob sie auch in anderen Unternehmen brauchbar sind. Die nationale Arbeitsmarkttheorie spricht von der firmenspezifischen Befähigung. Die bisherigen empirischen Forschungsergebnisse haben aber, meiner Meinung nach, ausreichende Beweise dafür gezeigt. Dieses Problem sollte vielmehr von einem anderen Gesichtspunkt aus behandelt werden.

Im japanischen Beschäftigungssystem gibt es kaum den Begriff des Jobs (der Anstellung). Die Absolventen der Oberschulen und/oder Hochschulen werden in der Regel jedes Jahr im April aufgenommen. Diese Gewohnheit nennt man „Shinsotsu-Ikkatu-Saiyo (Anstellung der neuen Absolventen in Bausch und Bogen)“. Dabei wird zunächst nicht festgelegt, in welcher Arbeitsstelle sie eingesetzt werden. Deswegen sind die neueingetretenen Arbeitnehmer keine Träger einer bestimmten Arbeitsstelle sondern arbeiten als ein Team-Mitglied in einer Abteilung, frei von der Grenze der Arbeitsverteilung. Während sie an verschiedenen Arbeitsstellen nacheinander arbeiten, erlernen sie vielseitige Fähigkeiten. Dementsprechend sind ihre Löhne nicht abhängig davon, was für eine Arbeit sie machen, sondern von den Fähigkeiten, mit denen sie bestimmte Leistungen vollbringen können.¹⁵ Mit diesem System neigen die Anstellungen jedenfalls dazu, langfristig zu werden.

Die Bedeutung der langfristigen Beschäftigung soll noch unter weiteren Gesichtspunkten betrachtet werden. Die menschlichen Vertrauensbeziehungen spielen eine große Rolle für die Effizienz der Organisationen. Sie können aber auf dem Markt weder gekauft noch verkauft werden. Die langfristige Beschäftigung in einem Unternehmen bietet einen Platz an, wo ein formloses Netzwerk aufgrund der Vertrauensbeziehungen zwischen den Mitarbeitern sowie zwischen ihnen und den Managern geschaffen wird.¹⁶ Man sollte auch nicht übersehen, dass die langfristige Beschäftigung, besonders bei den Angestellten, nicht nur in Japan sondern auch in den anderen Ländern zu erkennen ist.

Zusammenfassend müsste jeder Versuch, die Arbeitsmärkte zu flexibilisieren, fehlschlagen, wenn man die Gründe und die Funktion des jetzigen Systems nicht berücksichtigen würde. Selbstverständlich bedeutet das nicht, dass es keine Probleme gibt.

7 Langfristige Probleme

Das jetzige Beschäftigungssystem in Japan hat ernste Probleme, und sie bedrohen die japanische Gesellschaft, wie die Vergrößerung der Schichtenunterschiede symbolisch zeigt. Die Deregulierung und die Reform des Beschäftigungssystems seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre sind dafür im hohen Maße verantwortlich. Aber es ist auch selbstverständlich, dass nicht alle Probleme darauf zurückzuführen sind. Wenn man an die Probleme der Arbeitsmärkte und des Beschäftigungssystems denkt, muss man noch den langfristigen Trend sowie die Rahmenbedingungen berücksichtigen. In Bezug hierauf sind mindestens folgende Punkte besonders wichtig:

- *Die Bevölkerungsdynamik.* Die Abnahme und die Alterung der japanischen Bevölkerung ist vorhersehbar. Die bisherige Untersuchung lässt vermuten, dass die Gesamtbevölkerung in den Jahren 2005 bis 2030 von 128 Millionen auf 115 Millionen sinkt, während die Bevölkerung über 65 Jahren von 26 Millionen auf 37 Millionen steigt. Nach einer Schätzung nimmt die Zahl der „Labour Force“ um 11 Millionen ab.¹⁷ Es ist auch vorauszusehen, dass Veränderungen im Lebensstil sowie die Familienformen, besonders Zunahme von Ehescheidungen und Unverheirateten, auf das Beschäftigungswesen Einflüsse ausüben.¹⁸

- *Die Globalisierung der Wirtschaft.* Sie übt Einflüsse auf das japanische Beschäftigungssystem in zweierlei Hinsicht aus. Erstens sind zahlreiche Ausländer nach Japan gekommen. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten hat in den zehn Jahren von 1996 bis 2006 von 103 Tausend auf 223 Tausend zugenommen,¹⁹ und die Zahl nimmt rasch zu.
- *Die Auslandsdirektinvestitionen* Japans stiegen aufgrund des Plaza-Abkommens in den Jahren 1985-1989 um mehr als das fünffache von 12.217 Millionen Dollar auf 67.540 Millionen Dollar. Sie sanken Anfang der 1990er Jahre auf 34.138 Millionen Dollar. In der ersten Hälfte der 2000er Jahre bewegten sie sich um die 35.000 Millionen Dollar. Viele Unternehmen verlagerten ihre Produktionsstätten ins Ausland, um durch billige Arbeitskräfte die Produktionskosten zu verringern.²⁰ Diese Trends scheinen sich künftig fortzusetzen.
- *Innovationen.* Analysen der Untersuchungsabteilung beim Arbeitsminister haben ergeben, dass die Ausbreitung der Informationstechnologie seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in vielen japanischen Unternehmen ihre Organisation restrukturiert und verflacht hat und das Personal reduziert wurde. Dieses wurde teilweise durch irreguläre Beschäftigte ersetzt und zum Teil auch ausgelagert. Japanische Unternehmen stehen heute noch unter den Einflüssen dieser Tendenz.²¹

Zum Schluss soll beachtet werden, dass auch andere Länder ähnliche Tendenzen und/oder Probleme wie Japan haben. Zum Beispiel werden Rückgänge der Bevölkerungen, Vervielfältigungen der Beschäftigungsformen, Einflüsse der Globalisierung auch in den europäischen Ländern beobachtet. Umso mehr sind vergleichende Untersuchungen erforderlich und wissenschaftliche Kooperationen wünschenswert.

- 1 Nihon-Keieisha-Dantai-Renmei, „Shinjidai no Nihonteki-keiei (Japanische Unternehmensleitung der neuen Zeit)“, Tokio 1995, S. 30-43.
- 2 Nihon-Keieisha-Dantai-Renmei, „Employability Kakuritu no tameni (Zur Etablierung der Employability)“, Tokio 1999, S. 7-11, 30.
- 3 Hier werden zwei Bücher als typische Beispiele angegeben. N. Yashiro, *Koyo-Kaikaku no Jidai (Zeit der Beschäftigungsreform)*, Tokio 1999; K. Tsuru u.a. (Hrsg.), *Rodosijo-Seido-Kaikaku (Reform des Arbeitsmarktssystems)*, Tokio 2009.
- 4 K. Hamaguchi, *Rodoho-Seisaku (Arbeitsrechtspolitik)*, Kioto 2004, S. 61-82; ders., *Atarashii Rodoshakai (Neue Arbeitswelt)*, Tokio 2009, S. 85-91; K. Endo u. a. *Rodo-Shakaihoshoseisaku no Tenkan wo! Umwandlung der Arbeits- und sozialen Sicherungspolitik!*, Tokio 2009, S. 37-41; Y. Suwa, *Rodohogaku wa Rodosijoseido-Kaikaku to do Mukiattekitaka (Wie*

- hat die Arbeitsrechtswissenschaft der Reform des Arbeitsmarktssystems gegenübergestanden?), in: K. Tsuru u.a. (Hrsg.), 2009, S. 75-77;
- 5 N. Yashiro 1999, S. 100; K. Hamaguchi 2004, S. 379-392.
 - 6 N. Yashiro 1999, S. 98-101; K. Hamaguchi 2004, S. 312
 - 7 K. Hamaguchi 2004, S. 255-261, 271-281; Hamaguchi 2009, S. 29-38; M.Nakano, Rodo-Dumping (Dumping der Arbeit), Tokio 2006, S. 105-109.
 - 8 Somusho-Tokeikyoku (Statistisches Amt beim Ministerium für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation), Nihon-Choki-Tokei-Soran (Historische Statistik Japans), Neue Aufl., 2006, Bd. 1, Tab. 2-1, Bd. 4, Tab. 19-1; Somusho-Tokeikyoku, Rodoryoku-Chosa (Untersuchung der Arbeitskräfte), Historical data 2; Y. Higuchi, Ho to Keizakugaku no Shiten katamita Rodoshijo-Seidokakikaku (Reform des Arbeitsmarktsystems), in: K. Tsuru u.a. (Hrsg.) 2009, S. 284-286; S. Imakubo, Die Auswirkungen von Globalisierung und Wirtschaftsintegration in Ost- und Südasien auf den japanischen Arbeitsmarkt, in: W. Klenner, H. Watanabe (Hrsg.), Neupositionierung regionaler Führungskräfte: Japan und Deutschland, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien 2009, S. 98-100.
 - 9 Koseirodohausho (Weißbuch für Wohlfahrt und Arbeit) 2008, S. 56; M. Nitta, Henka nonakano Koyo-System (Beschäftigungssystem in der sich ändernden japanischen Gesellschaft), Tokio 2003, S. 41-42, 127-129; S. Ebisuno, Roshikankei no Henyo to Jinzai-Ikusei (Änderung der Arbeitsbeziehungen und die Ausbildung in Japan), Tokio 2006, S. 113-118; S. Imakubo 2009, S. 101-103.
 - 10 M. Kumazawa, Kakusa-Shakai Nippon de Hatarakutoiukoto (Arbeit in der japanischen Gesellschaft mit großen Schichtenunterschieden), Tokio 2007, S. 106f.; Koseirodo-Hakusho 2008, S. 20; Somusho Tokeikyoku (Statistische Amt beim Ministerium für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation), Rodoryokuchosa (Untersuchung der Arbeitskräfte) Tokio 2009, Tab. 9.
 - 11 N. Yashiro, 1999, S. 124-132; S. Ebisuno 2006, S. 244-249; M. Kumazawa 2007, S. 143-145, 162f., 172-177; Y. Higuchi 2009, S. 287; K. Hamaguchi 2009, S. 38-39.
 - 12 M. Kumazawa 2007, S. 31-34, 44-48; Koseiorodohakusho 2008, S. 51
 - 13 N. Yashiro 1999, S. 22,27.
 - 14 S. Ebisuno 2006, S.235, 249.
 - 15 M. Kumazawa 2007, S. 87-89; K. Hamaguchi 2009, S. 3-10.
 - 16 A. Ono, Nihonteki-Koyokanko to Rodosijo (Japanische Beschäftigungsgewohnheiten und die Arbeitsmärkte, Tokio 1989, S. 142-144.
 - 17 Koseirodo-Hakusho 2008, S. 46-47; S. Imakubo 2009, S. 99-100.
 - 18 N. Yashiro, Nihonteki-Koyokanko no Keizaigaku (Wirtschaftliche Analyse der japanischen Beschäftigungsgewohnheiten), Tokio 1997, S. 168-173.
 - 19 Nihonngatakoyoisutemu no Shintenkai to Kadai (Neue Entfaltung des japanischen Beschäftigungssystems und seine Aufgabe), 2008, S. 25-26.
 - 20 T. Nagahisa, Sekai no Chokusetsutosi to nihonnkigyo no Guroßbaruka (Direktinvestment der Welt und die Globalisierung der japanischen Unternehmen), in: Financial Review hrsg. v. Forschungsinstitut für Finanz beim Finanzministerium, Dezember 1990, S. 7-12; N. Yashiro 1998, S. 144-165; Jetro-Statistik.
 - 21 Rododajjinn-Kanbo-Seisaku-Chosabu (Die Abteilung für Untersuchung der Politik beim Sekretariat des Arbeitsministers), Kigyo no Johoka to Rodo (Informatisierung der Unternehmen und Arbeit), Tokio 1996; S. Ebisuno 2006, S. 63-72.

Literaturverzeichnis

- S. Ebisono, Roshikankei no Henyo to Jinzai-Ikusei (Veränderung der Arbeitsbeziehungen und die Ausbildung in Japan), Tokio 2006
- K. Endo u. a., Rodo-Shakaihoshō-Seisaku no Tenkan wo! (Die Umwandlung der Arbeits- und sozialen Sicherungspolitik!), Tokio 2009
- K. Hamaguchi, Rodohō-Seisaku (Arbeitsrechtspolitik), Kioto 2004
ders., Atarashii Rodoshakai (Neue Arbeitswelt), Tokio 2009
- Y. Higuchi, Ho to Keizakugaku no Shiten karamita Rodoshijō-Seido-Kaikaku (Reform des Arbeitsmarktsystems vom Gesichtspunkt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft), in: K. Tsuru u.a. (Hrsg.) 2009
- S. Imakubo, Die Auswirkungen von Globalisierung und Wirtschaftsintegration in Ost- und Südasiens auf den japanischen Arbeitsmarkt, in: W. Klenner, H. Watanabe (Hrsg.), Neupositionierung regionaler Führungskräfte: Japan und Deutschland, Frankfurt a. M./Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien 2009
- M. Kumazawa, Kakusa-Shakai Nippon de Hataraku-toiukoto (Arbeit in der japanischen Gesellschaft mit großen Schichtenunterschieden), Tokio 2007
- Koseirodō-Hausho (Weißbuch für Wohlfahrt und Arbeit) 2008
- T. Nagahisa, Sekai no Chokusetsu-Toshi to Nihon-Kigyō no Gurobaruka (Direktinvestitionen der Welt und die Globalisierung der japanischen Unternehmen), in: Financial Review hrsg. v. Forschungsinstitut für Finanz beim Finanzministerium, Dezember 1990
- M. Nakano, Rodo Dumping (Dumping der Arbeit), Tokio 2006
- Nihon-Keieisha-Dantai-Renmei, Shin-Jidai no Nihonteki-Keiei (Japanische Unternehmensleitung der neuen Zeit), Tokio 1995
- Nihon-Keieisha-Dantai-Renmei, Employability Kakuritu no tameni (Zur Etablierung der Employability), Tokio 1999
- M. Nitta, Henka no nakano Kōyō-System (Beschäftigungssystem in der sich ändernden japanischen Gesellschaft), Tokio 2003
- A. Ono, Nihonteki-Kōyōkankō to Rodosijō (Japanische Beschäftigungsgewohnheiten und die Arbeitsmärkte), Tokio 1989
- Rododaijin-kanbō-Seisaku-Chosabū (Die Abteilung für Untersuchung der Politik beim Sekretariat des Arbeitsministers), Kigyō no Johoka to Rodo (Informatisierung der Unternehmen und Arbeit), Tokio 1996
- Somushō Tokeikyoku (Statistisches Amt beim Ministerium für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation), Rodoryoku-Chōsa (Untersuchung der Arbeitskräfte) Tokio 2009
- Somushō Tokeikyoku, Nihon-Chōki-Tokei-Soran (Historische Statistik Japans), Neue Aufl., 2006, Bd. 1
- Somushō Tokeikyoku, Rodoryoku-Chōsa (Untersuchung der Arbeitskräfte)
- Y. Suwa, Rodohogaku wa Rodo-Shijō-Seido-Kaikaku to do Mukiattekita (Wie hat die Arbeitsrechtswissenschaft der Reform des Arbeitsmarktsystems gegenübergestanden?), in: K. Tsuru u.a. (Hrsg.), 2009
- K. Tsuru u.a. (Hrsg.), Rodosijō-Seido-Kaikaku (Reform des Arbeitsmarktsystems), Tokio 2009
- N. Yashiro, Nihonteki-Kōyōkankō no Keizaigaku (Wirtschaftliche Analyse der japanischen Beschäftigungsgewohnheiten), Tokio 1997
- N. Yashiro, Kōyō-Kaikaku no Jidai (Zeit der Beschäftigungsreform), Tokio 1999

Deregulation of Employment Law after 1990 and Its Effects on Japanese Corporate Governance

Toshihiko Hozumi, Aichi University

1 Introduction

In this paper, I will investigate the Japanese labor market, focusing on the the area of non-regular employment¹ after 1990 against the background of globalization and the deregulation of employment law.

In the first part, I will investigate the process of the deregulation of the Japanese labor market after 1990 and the increase of non-regular employment in Japanese enterprises as a result of this deregulation. Following the boom period with high inflation from 1985 to 1990, the bubble economy crashed in 1990 and the Heisei depression began. Many enterprises, including large ones, stopped recruiting new college graduates as employees. Instead they took on more non-regular workers. The deregulation of the labor market in the 1990s was carried out against the background of the globalization of this period.

Manufacturing enterprises wished to cut the production costs of their companies under the pressure of international competition from other countries where wages were lower. Furthermore, the ideas of neo-liberalism influenced Japanese enterprises and politicians. The Japanese government under Prime Minister Koizumi (26 April 2001 - 26 September 2006) and the finance minister Tanigaki tried to loosen economic regulations such as employment laws. As a result of this deregulation, non-regular employment increased not only in certain sectors but also in the manufacturing industry as a whole.

In the second part, I will investigate the effect of the world financial crisis upon non-regular employment in Japan after 2008 and the increase in job losses amongst non-regular employees with inadequate social security safety nets.² The increase of non-

¹ Typical labor (or standard labor, regular work) is defined as employment with no definite term. Non-regular labor, atypical labor or non-standard labor is defined as employment with short terms, hourly, daily, monthly or yearly up to three years.

² “The number of non-regular workers increased from 9.82 million (22.8% of all employees) in 1994 to 13.35 million (27.5%) in 1999 and to 16.37 million (34.9%) in 2003.” This number

regular employment in the manufacturing industry after the revision of the Worker Dispatching Law in 2004 was too rapid and the social security safety net was not sufficient for this atypical employment. From September 2008 many non-regular employees lost their jobs, for example in the automobile industry and electronics industry and today the situation is dire for many (Ogura, 2006).

In the third part I will investigate how Japanese corporate governance has changed as a result of the increasing numbers of non-regular employees. Today the new government of Japan under Prime Minister Hatoyama of the Democratic Party (since 16 September 2009) has already expressed an intention to revise the way in which workers are dispatched by agencies and to regulate this procedure. I would like to explain this new regulation and its impact.

In the fourth part, I will compare the Japanese labor market with the German labor market, especially the deregulation of employment law and the active labor policies of Japan and Germany.

2 Deregulation of the employment system as an effect of globalization

2.1 Globalization and its effects

The globalization of the world economy was promoted by three factors. These were the transition of the former Communist countries from a planned economy to a market economy, the economic revival of the Latin American countries and the remarkable development of the East Asian countries. Since the end of the Cold War, communist countries such as the Soviet Union, the Eastern European countries and the People's Republic of China have given up their socialist planned economies and

increased again from September, 2008. However, according to the Statistical Bureau of the General Ministry, the number of non-regular staff decreased from 17,960,000 from Oct-Dec 2008, (average) to 16,850,000 in the period of April-June 2009 (average). The number of workers dispatched from agencies decreased from 1,460,000 to 1,050,000 in the same period. The total number of employees decreased from 55,620,000 to 54,890,000 during the same time. (Labor Force Survey, Detailed Tabulation). This decrease resulted from the International Financial Crisis of September 2008.

changed to a market economy. The world economy was suddenly enlarged by the reunion of these two worlds, and the international competition facing each nation increased. The enterprises of the advanced countries could not only export their products to these newly integrated countries but could also invest in those countries. The Eastern European countries and China could develop their production thanks to the investments made by the advanced countries.

This globalization had many effects on the world economy. Large multinational enterprises found more opportunities to profit from foreign trade and investment as a result of the enlargement of the world economy. Not only was there free movement of products and capital to other countries, but also the people of all nations moved more freely to other countries.

The development of information technologies such as computers, telecommunications and transportation by airplane supported the globalization process. Further, the union of the financial markets of the different countries enabled instant transfer of capital funds.

However, while globalization opened up new possibilities for some, it led to adverse effects on the people of some nations. The Asian Crisis of 1997 and the International Financial Crisis of 2008 were examples of such negative results. The globalization of the world economy could easily diffuse the risk of a country to other countries and intensify the competition between the enterprises of these countries. In the process of globalization, the economic and social differences in the advanced countries have been enlarged, and developing countries have also suffered with very slow development.

The intensification of competition forced countries to loosen many of the regulations of their market economies. They loosened the regulation of foreign investment in order to encourage investment by foreign enterprises. They loosened the regulations of immigration law in order to allow more foreign workers. They loosened employment law in order to adapt to the changing conditions of the labor market. They wished to increase the numbers of non-regular workers. Therefore the deregulation of employment law has been an effect of globalization since 1990. This deregulation was pushed by the neo-liberal ideas of the advanced countries. The Japanese government under Prime Minister Koizumi (2002-2006) deregulated financial law and privatized the public corporation of the post office, as well as

revising the Worker Dispatching Law in 2004 which enabled manufacturing enterprises to accept workers dispatched by agencies.

2.2 Deregulation of the Japanese labor market since 1990

In the period after the breakdown of the bubble economy (1991-1997), the rate of unemployment reached 3% in 1995 and continued to rise in the period following.. During this period, employment in the secondary industry decreased and the third industrial sector absorbed the surplus workers from the second sector. The following laws were enforced in this period as employment policies. There was the Act on the Promotion of Improvement of Employment Management in Small and Medium sized Enterprises for Securing Manpower and Creating Quality Jobs (1992), the Law Concerning the Stabilization of Employment amongst Older Persons (1995), the Law Concerning the Welfare of Workers who Take Care of their Children or Other Family Members (1995) and the Law concerning Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertakings and Improved Working Conditions for Dispatched Workers (1996)³.

In the period of the Asian Financial Crisis (1997-2000), the rate of unemployment was over 4% in 1998, rose rapidly to 4.7% in 1999, to 5% in 2001 and went down slightly to 4.7% in 2004. The number of unemployed was over 2,000,000 in 1995 and rose to 3,590,000 in 2002. Employment policies included the revised Employment Security Act (1999), the revised Law Concerning Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertakings and Improved Working Conditions for Dispatched Workers (1996), the urgent economic policy (1998) and the urgent employment policy (1999).

In the period of neo-liberalistic economic management under Prime Minister Koizumi (2001-2008), the rate of full unemployment was 5.4% and the number of unemployed was 3,590,000 in 2002. But the rate of unemployment fell to 4.7% and employment subsequently increased, since Japanese economic performance improved as a result of Koizumi's financial reforms and the deregulation of the

³ Japanese Law concerning Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertakings and Improved Working Conditions for Dispatched Workers (namely Worker Dispatching Act) was first enforced in 1986 and revised in 1994, 1996, 1999 and 2004. The revised laws of 1999 and 2004 enlarged the categories of business to which workers could be dispatched.

economic system. On the other hand, the economic differences among Japanese citizens expanded in this period.

During the period following the International Financial Crisis (September 2008), Japanese foreign trade, especially exports of the automobile industry and of electric appliances decreased to around 70% of the year before. As such, the large enterprises such as Toyota and Sony reduced their production to approximately 40% - 50% of the year before. In order to cut production, they first dismissed non-regular employees, especially those dispatched by agencies, because they were easier to dismiss than regular workers. According to the monthly report “On the Situation of Unemployment of Atypical Workers” (MHLW, Ministry of Health, Labor and Welfare, December 2009), the unemployment of non-regular workers from October 2008 till March 2010 was estimated to be 250,291 persons in 4,537 business enterprises. The unemployment figures of dispatched workers, term-contract workers, contract company workers and other categories were 145,044 persons (58.08%), 57,476 persons (23.0%), 19,600 persons (7.8%) and 28,171 persons (11.1%) respectively.

However, as the social security provision for these non-regular workers has been inadequate from 1991 to date, the social and economic situation of these unemployed workers was not good. Some of them often lost their jobs while others lost their accommodation. Being insufficiently protected by unemployment insurance, they often have to rely on public assistance. While regular workers are protected by employment contracts and unemployment insurance, this is not the case for non-regular workers.

2.3 The causes and effects of the deregulation of employment laws

The Heisei Depression began after 1990 and continued until 2002. During this period, Japanese governments tried to deregulate employment law. This included deregulation of labor time, deregulation of labor contracts, the extension of the limit to employment contracts from one year to three, as well as creating a more flexible labor market by legitimizing private employment agencies, liberalization of the business of temporary personnel services and the structural reorganization of labor-management relations (“Joint proposal, Declaration on the right to continue working safely”, in Iwanami (Makoto K. et al., 1998)).

Why did the Japanese government, under pressure from enterprises, try to deregulate the employment laws? The background to this trend is the globalization of the international economy since the end of the Cold War and the transition of the socialist planned economy to the market economy in former communist countries since 1989. This globalization intensified economic competition among capitalist countries. The enterprises of industrially advanced nations had to cut production costs for their products. These circumstances led to the deregulation of employment law.

Now, what are the advantages and disadvantages for the enterprises concerned? And are there any advantages for the dispatched workers? For the undertaker accepting dispatched workers (client), it was possible to calculate the salary of dispatched workers not as a fixed cost but as a variable cost. Thus enterprises could accept as many dispatched workers as required during peak periods. They could control the number of workers according to the demand for the commodities and the revenue of their company. They could reduce personnel costs by paying lower wages and were not obliged to pay the social security premium for dispatched workers, as this premium was paid by the worker dispatching agency.

In addition, there are some advantages for dispatched workers. The workers can regulate their working hours or the working term according to their convenience. They can also gain experience in different companies. For example, for secretaries it is an effective method in finding a post. They can set the working conditions and they can work either in the office or from home.

The disadvantages for dispatching agencies are that the cost of dispatched workers becomes higher when the proportion of time required for job introduction is large and the contract of the dispatched worker is for a longer period. The disadvantages for the dispatched workers are that their future is uncertain, their contract contains a fixed salary (hourly wage) and they can easily lose their job in a recession. Many problems occur due to the fact that the attachments and the working hours of dispatched workers change very frequently. The dispatched workers have little opportunity to attend a course to upgrade their skills. Japanese trade unions have not supported dispatched workers until recently, because Japanese trade unions are organized in each enterprise, with regular workers organized in these trade unions,

whereas the non-regular workers, including dispatched workers and temporary part-timers, have not become members of these trade unions⁴.

2.4 Changes in the labor market brought about by deregulation of employment laws

According to Professor Mitsuoka, deregulation should be evaluated as a strategy that aims at resolving the hollowing out of Japanese industry and putting new life into home industries (Mitsuoka, 1998). As the advanced countries have had to compete with other advanced countries and the developing countries with the globalization of the world economy, each enterprise wishes to employ cheaper laborers and therefore employ more non-regular laborers. The deregulation of employment law in Japan makes this possible. In 1990 the employment of non-regular laborers was under 10% of all employees. But in 2008 a third of all employees of Japanese enterprises were non-regular laborers (part-timers, contract workers, and dispatched workers). If enterprises have to employ a worker as a regular worker, wage costs will be too high to be able to compete, so they would have to move their company to a developing country. This situation was the reason for the deregulation of the Japanese economy.

Following the collapse of the bubble economy (1985-1990), large Japanese manufacturers have changed their employees from regular workers to non-regular workers (dispatched workers or contract workers), in order to meet the price competition from Chinese companies and manage the complicated model changes of their goods. Thus the number of non-regular workers has increased. Consequently, employment strategies including the reallocation of workers, the temporary transfer of workers, the permanent transfer of workers, opportunities for early retirement, and selective retirement systems, as well as the greater flexibility of labor contracts are to be found during this period. These measures were necessitated by the globalization of the world economy.

⁴ The White Paper of the Japanese Federation of Trade Unions (December 2009) demands the provision of a social safety net for non-regular workers and regular workers alike, improvement of treatment of non-regular workers, the way they are organized and revision of the Worker Dispatch LaJFTU, the most important labor organization, to which 6,687,000 workers belonged in 2009 (Data from the Ministry of Health, Labor and Welfare).

2.5 The positive and negative effects of the deregulation on the employment system

Some economists assert that promoting the liberalization and flexibility of the labor market leads to stable economic growth and is therefore an effective countermeasure against the hollowing out of industries (Yashiro 1996). Certainly, after the revision of employment law in 1996 enabling manufacturers to employ dispatched workers, the numbers of employees in the manufacturing industry increased and the rate of unemployment decreased. One third of employment in the manufacturing industry had become non-regular by the late 1990s / early 2000. As the labor conditions of these non-regular workers are not as good as those of regular employees (for example, they earn 60-70% of regular wages), personnel costs decreased and Japanese entrepreneurs kept their work and factories in Japan. Moreover, unemployed youth, women and middle-aged people were able to find work during the Heisei depression. The rate of unemployment in Japan remained between 4% and 5% from 1990 to 2008.

What, then, are the negative effects of the deregulation of employment law? Some economists say that the deregulation of employment law has had an adverse effect on labor conditions for regular workers and on those in the low productivity sectors, even if it has had a better effect on the employment of non-regular employees or foreign workers (Muto 1994).

After the international financial crisis of September 2008, the collapse of the American financial system had a negative effect on the Japanese economy. The export of cars and electronic equipment decreased by 30% in the following year. Manufacturers in these industries dismissed non-regular workers, particularly workers dispatched by agencies. The unemployment figures for dispatched workers were 18,000 in December 2008 and 30,000 at the end of March 2009. The number was estimated to be 60,000 at the end of June 2009. However, from October 2008 to September 2009 the unemployment of non-regular workers was estimated at 229,000 persons and the number of unemployed dispatched workers at 139,341 persons.

3 Categories of non-regular employment and the conditions of each category

3.1 Definition and categories of atypical employment in Japan

Atypical employment is defined as the employment form with which enterprises employ workers by short contract for a definite time. In Japan, atypical employment includes the part-time worker, contract staff and the dispatched worker.⁵

A “Part-Time Worker” is defined as “a worker whose prescribed weekly working hours are shorter than those of ordinary workers employed at the same place of business.”⁶ They work shorter hours, get lower wages per hour than ordinary workers and do not receive company welfare as these workers do.⁷ Students, housewives, young people between 15 and 24 and women aged 30 - 40 belong to this category.

Contract Staff are those who are employed on short term contracts. Contract workers in manufacturing are called “Rinjiko (extraordinary worker)” or “Kikanko (term workers)”.⁸ Their wages are paid as a fixed salary or by the piece. Those who have special skills sign a contract with a company for a period of one year. In some cases, those who have retired are employed again as temporary workers with a one year contract. This category consists of persons of advanced age⁹. Nevertheless, the number of young people who work as contract staff has increased recently.

A dispatched worker means “a worker, employed by an employer, who becomes the object of worker dispatching”.¹⁰ Worker dispatching is defined as “causing a worker

⁵ The “typical worker” means “a worker with long-term stable employment” or “long-term full-time employment” and this is one of the main features of typical employment for all countries (Suzuki, 1999).

⁶ Article 2 of Law for reforming the employment and management of short-time workers (1. June, 2007)

⁷ Part-Timers are the largest group of atypical workers and account for around 70% of all atypical workers. They work in the service sector in shops, restaurant or offices. They are paid by the hour.

⁸ Temporary workers or term workers are employed directly by the company where they work. In this point they are different from the dispatched workers. But temporary workers or term workers are different from ordinary workers who are employed without definite term.

⁹ Wikipedia, Atypical employment, (<http://ja.wikipedia.org/2009/05/02>).

¹⁰ Article 2, “Of Law Concerning Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertaking and Improved Working Conditions for Dispatched Workers” (Law No.88 of July 5,1985).

or workers employed by one person to be engaged in work for another person under the instruction of the latter, while maintaining their employment relationship with the former, but excluding cases where the former agrees with the latter that such worker or workers shall be employed by the latter”¹¹.

In Japan, the government (employment bureau under the Ministry of Welfare and Labor) has controlled employment since the Second World War, and worker dispatching has been a limited employment form. The Worker Dispatching Act was first introduced in 1986 and the type of business for dispatching was restricted under this law. In 1994, 1996, 1999 and 2004 this law was revised so that the type of business was enlarged.¹² As a result of these revisions, the dispatching of workers has increased, especially to manufacturers in the car industry and electric industry following the 2004 revision of the dispatching law.

3. 2. Part-time workers as Japanese temporary workers

It is said that the reasons why enterprises employ part-time workers are firstly the lower personnel costs, secondly in order to cope with a busy time and thirdly because a lot of work is simple.¹³ According to the “Part-Timer White Paper” (Report of the Stock company Aidem/ Institute for Personnel and Work, April, 2009), the reason for enterprises employing part-time workers is firstly the “comparatively cheap labor cost” (56.6%), secondly “for getting through a busy time” (30.6%) and thirdly “for the simplicity of work” (26.9%). On the other hand, the reason for the housewife to choose this work type is firstly “the wish to work at a convenient time or on a convenient day” (57.4%), secondly “to work in a job that is compatible with housekeeping and childcare” (34.3%) and thirdly “to find work near home” (29.2%). The reasons of the general worker are “not to be employed as a

¹¹ op. cit

¹² The points of revision are as follows. Firstly, the acceptance period of dispatched workers was prolonged from one to three years according to the type of business, software-development, manufacturing and so on. Secondly, enterprises accepting dispatched workers have to offer direct employment to these workers if they wish to use them beyond the dispatching period. Thirdly, worker dispatching is permitted in manufacturing and the acceptance period was enlarged from one to three years. In the field of medical services, dispatched workers are permitted if they are later employed as regular workers. The worker dispatching agency and dispatched worker accepting enterprises (client) have to adhere to safety and hygiene standards.

¹³ “Report of the general investigation into the actual conditions of part-timer workers in 2006” (Ministry of Welfare and Labour, 2006),

regular worker” (40.8%), “the wish to get money for a livelihood without having a future plan” (20.1%). The reasons given by students are usually “to be able to work besides studying” (78.6%).

In Japan, the housewife aged between thirty and forty and students in their early twenties work as part-time workers. Part-time workers account for over 70% of all atypical workers. 81.2% of the enterprises which employ part-time workers employ housewives. Enterprises employ fleters (job-hopping part-time workers) (21.4%), people over 55 (10.4%), students (7.9%) and foreign workers (1.8%).

The types of job in which the part-time workers are engaged are “business” (47.2%), “manufacture and direct work” (27.7%), “service” (20.8%), “professional and technical work” (18.4%), “sales and trade” (14.7%), and “medical treatment and nursing” (7.5%). The types of job which students are engaged in are firstly “service” (31.7%), secondly “business” (20.8%), thirdly “sales and trade” (16.7%) and “manufacture and direct work” (12.8%). As such, housewives work mostly in business as part-time workers, whereas students work in the service sector as part-time workers. The average hourly wage in 2008 was 921 Yen. It was 948 Yen in the Kanto area (East Japan) and 882 Yen in the Kansai area (West Japan) and Tokai area (Middle Japan).

The methods by which enterprises recruit part-time workers is “from the job placement office (a public organization)” (55.3%), “following the application of the employee” (40.8%), “through the home page of the enterprises” (32.8%), “advertisement in the newspaper” (11.2%), “advertisement in a purchasable magazine” (24.1%), “advertisement in a free magazine” (23.3%).

As the part-time worker is the largest group of all non-regular workers and the wages of these workers are very low, enterprises can reduce personnel expenses through employment of these part-time workers. On the other hand, the housewife and the student who do not work as typical workers can find short term jobs as part-time workers.

Japanese enterprises have tried to reduce production costs since the mid 1980s. During the Heisei Depression and under the influence of globalization from 1990 to date, they have attempted to reduce personnel costs, therefore replacing regular workers with non-regular workers. Employment has become more flexible since the middle of the 1990s. And the deregulation of labor law made this trend possible.

The characteristics of the employment of non-regular workers (the part-time worker being the largest group) are as follows. Firstly, the boundary of work between regular workers and part-time workers is often unclear. As regular workers decrease, the part-time worker may have to do important tasks such as being the manager of a branch shop. Secondly, salaries vary according to usefulness. Wage differences among part-timers have appeared. Thirdly, part-time workers working for a short period (4 hours per day or under 20 hours per week) have increased. In two cases, enterprises are discharged from providing social insurance and do not pay any insurance premium. Fourthly, the term of the employment contract is shortened. Enterprises wish to be able to vary employment of short term workers in order to cope with changes in business caused by the business cycle. Fifthly, the number of part-time workers, especially women part-timers, who can work until midnight has increased. Finally, outsourcing companies have increased their employment of part-time workers and the number of contracts to manage these part-time workers (Aoyama 2000).

The stagnation during the Heisei Depression and under Globalization from 1990 to date has forced enterprises to reduce production costs, especially personnel costs. Accordingly they have tried to replace their regular workers with part-time workers.¹⁴

Contract workers or contract staff and contract company workers

Japanese enterprises engaged in assembly work have accepted many contract workers, for example Rinjiko (Temporary worker) or Kikanko (Term worker) from subcontractors. Important industries such as the iron and steel industry, ship-building, and the construction industry use contract workers from subcontractors. The labor conditions of these contract workers are not as good as those of regular workers.

¹⁴ Revised Act on Improvement, etc. of Employment Management for Part-Time Workers. (2007). The outline of this revised Act for Part-Time Workers is as follows. Firstly, the enterprise has to give part-time workers a document on labor conditions and explain these. Secondly, the enterprise has to offer part-time workers and regular workers the same good labor and labor conditions. Thirdly, the enterprise has to take measures to transform the part-time worker into ordinary workers. Fourthly, when enterprises receive complaints from part-time workers, they have to endeavour to achieve a voluntary resolution of the problem and the Director of the Prefectural Labor Bureau may provide the necessary advice, guidance or recommendation to parties on the said dispute.

At present we have two types of contract workers. Firstly, there are those who have retired between the ages of 55 and 60, and are employed again as temporary workers with contracts for not more than one year. The people in this category are mainly older people. Secondly, there is the “Reemployment contract system”. For example, Japan Airline Company implemented a special early retirement system in 1994 and 1996, with 612 members of their regular staff over the age of 30 having to retire. The company also looked for further retirements with this system in 1997.

On this occasion, the company proposed to start the reemployment system with one year contracts in 1998. Those who had retired under the earlier retirement system of 1994, 1996 and 1997 were employed again under this reemployment contract system. However, their wages were half of those of regular staff. This reemployment contract system has prevailed in most large Japanese enterprises. Large enterprises build a subsidiary or a branch factory and transfer some of their workers to this company, where they earn lower wages than before. The result of this transfer is that large enterprises reduce their personnel costs.

We should distinguish between a contact worker and the contract company worker. In the former case, the company employs the contract worker directly. But in the latter case, a company enters into a contract with a contract company, which carries out the contract using contract company workers. In this case, the main company does not enter into contract with a worker but rather with the contract company.

Dispatched workers

Dispatching work or agency work refers to “employment involving a worker, the dispatching agency which employs the worker and the client company to which the worker is dispatched” (Ogura 2002). The client company employs the dispatched worker indirectly, while at the same time this company can employ regular workers or the contract workers (a kind of atypical worker) directly.

The Worker Dispatching Act first came into effect in 1986 and was revised in 1996, 1999 and 2004. The revised laws enlarged the categories of business which could accept dispatched workers.

According to this law, “worker dispatching” is defined as causing a worker or workers employed by one person to be engaged in work for another person under the instruction of the latter, while maintaining their employment relationship with the former, but excluding cases where the former agrees with the latter that such a

worker or workers shall be employed by the latter” (Article 2). This law permitted 26 kinds of business to accept dispatched workers. But it also stipulated that worker dispatching was forbidden in the business of harbor transportation, construction, and security.

This law was revised in 1999. It permitted all kinds of business except harbor-transportation, construction, security, medical treatment and manufacturing. And worker dispatching in manufacturing was finally permitted in 2004. As a result of this revision of the dispatching law, Japanese manufacturers have been able to employ many dispatched workers from 2004 till today.

The revised law of 2004 lengthened the period for dispatched workers to be accepted from one year to three years and forced employers to accept dispatched workers as direct employees if they exceeded this limit. It enlarged the destination of worker dispatching to manufacturing industries and to hospitals. It simplified the procedures for requesting permission and being permitted to dispatch workers.

I would now like to explain the present situation of the dispatched worker in Japan according to the reports of the Ministry of Labor and Welfare of 2008 and 2009.

According to the report on the management of the enterprises which dispatched workers in Japan in 2008, the number of dispatched workers was around 3,810,000 and the number of clients of the dispatched worker was approximately 1,270,000. The annual sale income of all dispatched workers was 64,652 hundred millions and the charge for a worker dispatched for 8 hours was 40,328 in the case of the general worker and 20,728 for the specific worker. The wage of the dispatched worker was 9,534 for the general worker and 12,997 for the specific worker dispatched¹⁵.

The report on the actual situation of the Japanese dispatched worker in 2009 researched both the perspective of the enterprises and the perspective of the dispatched workers.

¹⁵ “General worker Dispatching undertakings” means a worker dispatching undertaking other than a specified worker dispatching undertaking. This company pays wages to the dispatched workers according to their work. This undertaking is called “the registration type dispatching undertaking”. “Specified worker dispatching undertaking” means a worker dispatching undertaking in which the dispatched workers are composed solely of regular employed workers. (Law Concerning Securing the Proper Operation of a Worker Dispatching Undertaking and Improved Working Conditions for Dispatched Workers “Law No.88 of July 5, 1985. Chapter I, Article 2, Definition).

The results from the research on enterprises were as follows:

(1) The number of enterprises employing dispatched workers was 13.3% of all Japanese enterprises. Enterprises in the financial and insurance business employed the most dispatched workers (40.8%). Enterprises employing over 1,000 employees employed the most dispatched workers (93.3%).

(2) The reasons why the enterprises (Client Company) employed dispatched workers were first “to be able to recruit the necessary workers quickly” (70.7%), second “in order to adjust to temporary and seasonal changes in business” (35.1%), and third “to use professional staff” (25.3%).

(3) Most dispatched workers (41.6%) were employed in the manufacturing industry. 14.1% of all dispatched workers are employed by wholesalers and retailers. And 12.1% of all dispatched workers are employed in the service industry.

The results from the research on the dispatching of workers are as follows:

(1) If you classify the dispatched workers by age, the most dispatched workers are aged 30 to 34 (21.4%).

(2) The number of client companies that the dispatched worker worked for was one company (47.0%), two companies (21.6%), and three companies (12.9%).

(3) The work that the dispatched workers did was mostly “the manufacturing of products” (24.0%) and secondly “general office work” (23.6%).

(4) The method of learning the techniques and skills of the work at the client company was mostly by the “accumulation of skill in the process of the work at the client company” (50.1%) and secondly “Education and training in the client company” (26.7%).

(5) The term of the employment contract of the dispatched worker with the dispatching company (a temporary employment agency) was mostly an “indefinite term” (23.4%) and secondly “under three months to one month” (20.6%) and thirdly “over six months to one year” (18.3%).

(6) The hourly wage of the dispatched workers (basic wage with tax included) was mostly “1000-1,250” (35.5%), secondly “1,250-1,500” (21.3%) and thirdly “under 1,000” (19.3%).

After the international financial crisis occurred in September 2008, Japanese manufacturers who exported their products to the USA had to dismiss the dispatched workers who had come to them through the worker dispatching agency. According to the report “On the situation of dismissing atypical workers” by the Japanese Ministry of Labor and Welfare of July 31, 2009, the number of dismissed atypical workers (dispatched workers and fixed term contract workers) from October 2008 to September 2009 was 229,170 persons from 3,841 enterprises. Dividing this number into categories, the number of dismissed dispatched workers was 139,170 (60.8%) and the number of fixed-term contract workers (Kikan-kou) was 51,420 (22.4%). The number of dismissed contract company workers was 17,952 (7.8%) and others was 20,456 (8.9%).¹⁶

4 Trends in employment from the view point of job category

Since the middle of the 1990s, non-regular employment has increased greatly. In 1985 regular workers totaled 3,430,000 (83.60%) and non-regular workers 6,550,000 (16.4%). In 1995 the number of regular workers was 37,790,000 (79.10%) with 10,010,000 (20.9%) non-regular workers. And in 2007 there were 34,410,000 (66.50%) regular workers with 17,320,000 (33.5%) non-regular workers. The non-regular workers included 4,350,000 contract workers, 1,330,000 dispatched workers and 11,640,000 part-time workers (Ministry of Welfare and Labor, 2008).

The reasons for hiring fixed-term contract workers are firstly that the enterprise wished them to “engage in specialized tasks” and secondly “to secure willing and capable human resources”. On the other hand, the reasons for taking on temporary agency workers (dispatched workers) were firstly to “save labor costs”, secondly to “secure willing and capable human resources” and thirdly to “engage in specialized tasks”. The reasons for hiring part-time workers are firstly to “save labor costs”, secondly to “respond to a peak time in the day or in the week”, thirdly to “adjust employment according to economic fluctuations” (Ogura, 2006).

From the late 1980s to the late 1990s, the percentage of non-regular workers was nearly the same (around 15-18%) in the manufacturing sector, whereas the

¹⁶ The dispatched workers are employed by the dispatching agency and are managed by the Client Company. On the other hand, the contract company workers are employed and managed by the contracting company.

percentage increased in the wholesale and retail sector (about 25-32%) and in the service sector (about 20-27%) . However, after the late 1990s, the percentage of atypical labor in manufacturing increased more than in other sectors. After 2006, the regular staff and workers tended to increase, but the number of non-regular workers also increased. When the international financial crisis hit Japanese manufacturing, the dispatched workers of this sector were dismissed.

5. The effects of the rise in non-regular workers after 1990 on Japanese corporate governance

The features of Japanese corporate governance are lifetime employment, a seniority-ordered wage system, and enterprise labor unions. This system was put in place in the period of high economic growth in Japan (1955-1973) and has prevailed in both the public sector (government, schools, public corporations and national enterprises) and in the large enterprises of the private sector (basic industry and other important industries).¹⁷ This system has some merits for the government, enterprises and workers. In the first place, the worker will be loyal to the enterprise to which he belongs, because it offers him good prospects for the future. He can expect his wages to increase in the future under the seniority-ordered wage system.

For their part, the enterprises can secure and keep skilled workers, providing them on the job training over a long period. Japanese enterprises have their own training systems, and they recruit workers from the new graduates of high school and university rather than from workers of other companies.¹⁸ But under the seniority-ordered wage system, the wages are paid according to the worker's age, so a young single worker earns less for the work he does whereby the old worker with a family gets more money for the work he does. As workers in an enterprise become older, the enterprise has to pay more than before.

Since 1990, the globalization of the world economy has progressed very quickly and the economic competition between the enterprises of the world has become very fierce. Companies had to reduce their production costs, especially personnel costs.

¹⁷ This Japanese system was in place in governmental employment and some large enterprises (Zaibatu) before the Second World War. After the War this system prevailed in most industries. The labor market of the small and medium sized enterprises is more flexible.

¹⁸ In Japan we have many apprenticeship systems for the traditional handcrafts such as swordsmithing, flower arranging and tea ceremony. But we have few apprenticeship systems for the skilled labor of manufacturing industries. Each company gives training to unskilled workers by on the job training (OJT). The company does not wish to lose their workers.

From this necessity, enterprises in each country had to employ non-regular workers such as dispatched workers rather than regular workers. Japanese enterprises began to employ dispatched workers from 1986 when the Worker Dispatching Act was passed. As this law was revised in 1994, 1996, 1999 and 2004, the employment of dispatched workers increased. The revision in 2004 enabled enterprises in the manufacturing sector to use dispatched workers, and the number of dispatched workers in the Manufacturing sector increased rapidly. Before the international financial crisis of September 2008, one third of the workers employed by Japanese enterprises were non-regular workers and the most important type was dispatched workers.

So it can be said that the old Japanese corporate system was less predominant and that the nature of the Japanese corporation changed. But when the collapse of the American financial system hit the Japanese economy and the sales of Japanese enterprises decreased, the large enterprises of the auto industry and the electronics industry dismissed the dispatched workers at the end of December 2008. The number of laid off dispatched workers was 18,000, and at the end of March of 2009 it was 30,000. Some large enterprises also dismissed a part of their regular workers.

The results of these dismissals of dispatched workers are as follows. Firstly, Japanese corporate governance has temporarily returned to the previous system in the auto industry and electronics industry, where large enterprises have dismissed the most dispatched workers. The large enterprises continue to employ their regular workers. The reason for this phenomenon is that it is difficult to dismiss regular workers. Another reason is that they wish to keep their skilled workers. It became obvious that they considered the dispatched workers as adjustable factors in the business cycle. They could decrease them in times of recession and increase them during booms. By employing dispatched workers, they do not only reduce personnel costs but they can also adjust the numbers of workers according to the business cycle.

Another result of the contemporary dismissal of dispatched workers was the discovery that there was little social security for these workers. Many of them could not get unemployment pay from unemployment insurance, because they had paid no insurance premiums from their small incomes or because of their shorter employment period. Most dispatched workers who were dismissed from September, 2008 till today have lost not only their jobs and wages but also their accommodation, as they stayed in company housing near the factory. If they could not find a new job,

they had to go directly to welfare, not to social security. They either had to return to their hometown or become homeless, or they had to depend on welfare.

It is our task now to set up a new social security system for dispatched workers if we are to have a worker dispatching system in the future. Furthermore, it is our task to establish industrial schools for the training of the unemployed. Because atypical workers have little opportunity for training, it is difficult for them to take on the posts of regular workers. The large enterprises tend to employ the workers who worked previously as regular workers and are now unemployed rather than non-regular workers. Good institutions for vocational training should be established, so that non-regular workers can assume the posts of regular workers.

Now, what will Japanese corporate governance look like in the future? Many large enterprises wish to keep to the former governance. But for various reasons, it is difficult to do this. Firstly, Japanese enterprises have to adjust to the rapid changes of production technology in manufacturing and to world market globalization, and they cannot continue to employ all employees as regular workers for their lifetime. Secondly, if the proportion of older workers becomes larger, the personnel expenses will be larger due to the seniority-ordered wage system. As a result of this, they have to take some countermeasures such as the transfer of older workers to another company. Thirdly, as Japanese enterprise labor unions include only the regular workers but of different skills, their collective bargaining position is not strong. Especially in the case of dismissals, Japanese labor unions are weak. As it is now expected that the number of atypical employees will increase in the future, the strength of Japanese labor unions is going to decrease. So for these reasons, we can anticipate a decline of the old systems of Japanese corporate governance.

The so-called Japanese corporate governance system was set up after the end of the Second World War and functioned better during the period of high economic growth (1950s to 1970s). But after the socialist planned economies changed to the market economy from 1989 onwards, the globalization of the world economy developed very quickly. This globalization had effects on every country and every enterprise. One of these effects has been the increase of international competition among countries and enterprises. This increase of international competition has caused the change in Japanese corporate governance. While the Japanese corporate governance system was formerly accepted by most major enterprises, most Japanese enterprises now wish to employ more atypical workers than before. They wish to employ about two third of all their employees as regular workers. But they

wish to employ the remaining third of their workers as typical workers. They say that this is necessary to decrease personnel costs. Today this change from traditional Japanese corporate governance is causing many social problems in Japanese life.

5 Comparing the Japanese labor market with the German labor market

Here I will compare the Japanese labor market with the German labor market in general and in particular the Japanese deregulation of employment law after 1990 with the German active labor policy since 2002 (Hartz Reform).

In the Japanese labor market, many companies, especially big companies, accept college graduates and students who have just left high school or junior high school each year. The newly employed are educated or skilled up in the company through training on the job and will usually be employed till they are sixty years old. Their wages increase according to their age and tenure. They are organized in company unions.¹⁹ As such, Japanese company unions are mainly made up of these regular workers and the irregular workers do not belong to the company union. Therefore the company union does not strive to improve the working conditions of the irregular worker.²⁰ The difference in working conditions between regular and non-regular workers is the result of this fact.

On the other hand, the German laborer belongs to an industry-wide union, which includes participants of all the companies in the industry concerned. The working conditions of the laborers in this industry are decided after the top organization of the industrial union has negotiated with the top organization of the enterprises.

¹⁹ This Japanese corporate governance has changed since 1990 under the globalization of the economy. Even if many companies intend to recruit the newcomers from college graduates and high school graduates each spring, they cannot recruit all applicants but recruit only two thirds of the college graduates and half of the high school graduates. The applicants who are not chosen have to become non-regular workers. The deregulation of Japanese employment (the dispatching law) enabled this change.

²⁰ But there is now a new trend. According to the newspaper "Asahi Shinbun" of 14 December, 2009, the Japanese Trade Union Confederation (6,750,000 members) decided that they would emphasize the keeping of employment and removal of the non-regular workers such as part-timers and dispatched workers. This would be the main theme of their negotiations with employers in the spring of 2010, while they would forgo demanding a wage increase.

Therefore the industrial union strives to improve the working conditions of the regular and also non-regular employees. The principle of equal pay for equal work is pursued both for the regular workers and for the non-regular workers. Even if differences between both types of workers exist in both countries, the scale of the difference is different. The poorer labor conditions and poorer social security conditions of the Japanese workers result from the different situation.

The deregulation of Japanese employment laws has developed since 1990 when the impact of globalization began to affect the Japanese economy. The revision of this law enabled the enterprises to accept non-regular workers, especially dispatched workers. After the revision of the law in 2004, the manufacturing companies could easily accept dispatched workers and one third of workers of manufacturing companies had become dispatched workers by August, 2008. But after the international financial crisis of September 2008, the Japanese economy deteriorated, with the manufacturing companies of the car industry and electronics industry dismissing most of their dispatched workers from this time to June 2009. But as the social security system for these dispatched workers was not well established, the social situation of these workers became worse than anticipated.

The governments in power after 1990 strove to escape from the Heisei Depression. On the one hand, they adopted a Keynesian policy by investing in public works such as building highways, long bridges and airports. And on the other hand, under the pressure of globalization, they deregulated the employment law. In order to strengthen international competitiveness, the exporting companies wished to reduce personnel costs through employment of non-regular workers. The government strove to deregulate employment law according to the enterprises' wishes. The various revisions of the Worker Dispatching Act encouraged manufacturing companies to employ more non-regular workers²¹. But the governments have not yet implemented the relevant social safety net for the non-regular workers.

However, the new Japanese government under Hatoyama intends to revise the "Dispatching Worker Law" in order to forbid the dispatching of workers in the manufacturing industry. The Japanese Ministry for Labor and Welfare under Minister Nagatuma is now preparing the new draft for the revised law (Nikkei-Shinbun, 2009).

²¹ The revised dispatching law of 2004 enabled the manufacturing company to employ dispatched workers. But the new Japanese government under Prime Minister Hatoyama intends to forbid worker dispatching in manufacturing and special and professional jobs.

Now how was the deregulation of employment law in Germany? I would like to investigate the Hartz Reform from 2002 to 2005 and explain the features of this reform.

According to the law of Hartz I and Hartz II, the JobCenter which is organized by the Federal Agency for Work (Bundesagentur fuer Arbeit) and local autonomous bodies established Personal Service Agents (PSA)²². A PSA interviews the unemployed and introduces some to new jobs and sends others to vocational schools. The PSA was initially an official organization but later in 2006 it became a private organization. I think that this PSA corresponds to the Japanese Worker Dispatching Undertaker. While in Japan the worker dispatching company is a completely private organization which employs dispatched workers and sends them to Client Companies, the German Job Center strives to place the unemployed in new jobs through the PSA. The good coordination between JobCenter and PSA is a feature of the Hartz Reform. The Japanese dispatching company is controlled only by the dispatching law which has led to many legal problems.

According to Hartz II, the JobCenter not only takes care of the job applicants and job trainees, but also works for social security in the region.²³ The idea of “Me company (Ich AG)” or “Family company (Familienunternehmen)” is also unique. If an unemployed person finishes his unemployment by founding a “Me Company” or “Family company” which employs some workers and generates income not exceeding the amount of 25,000 Euro per year, then the government gives him a subvention of 600 Euro per month in the first year, 360 Euro per month in the second year and 240 Euro per month in the third year. It is said that this Me Company or Family Company did not originate from Hartz II in 2002. However, in my opinion this idea of founding a Me Company or Family Company will be useful in Japan if it is introduced. This is because in Japan the small and medium scale companies play an important part in employment of workers and many Japanese work in small shops or restaurants. If the government gave a sufficient subvention to the unemployed for founding a company, then the unemployed would terminate their unemployment with this independent company.

²²http://www.bmas.de/portal/153968/erstes_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt

²³http://www.bmas.de/portal/15390/zweites_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt

Hartz IV integrates unemployment assistance and social assistance into the unemployment insurance II (Arbeitslosengeld II), in order to integrate the unemployed who has the ability to work into the labor market.²⁴ The old German unemployment insurance law allowed the long-term unemployed to receive unemployment assistance indefinitely after the end of short-term unemployment benefit. Hartz IV tries to re-integrate the long-term unemployed with the ability to work into the labor market. The long-term unemployed has to seek a new workplace through the JobCenter or, to undergo reeducation or vocational training while receiving unemployment assistance II. So the new feature of Hartz IV in labor policy and social policy is to aim at integrating the unemployed who have the ability to work into the labor market once more. For this purpose, the Harz reform endeavours to improve the employment service, activate the unemployed and encourage employment demand through deregulation of the labor market (Jacobi and Kluge 2006).

According to Hartz IV, the Job Seeker is supported in that the distressed who have the ability to work are assisted by attempting to integrate them into the labor market. Therefore the Federal Agency for Work has to give the distressed who draw unemployment assistance II all the benefits they need for integration into the labor market. The contents of the unemployment assistance II are “the benefits for securing subsistence including the costs for accommodation and heating” and other subventions of the fixed term.

As Hartz IV reduced the generous unemployment benefit of the old German social security law (Sozialgesetzbuch) to the unemployment benefit of the short term and the unemployment assistance II, the Hartz Reform is not viewed positively among German workers. But the active labor market policy that Hartz IV proposed can perhaps integrate the long-term unemployed and the distressed who have the ability to work into the labor market²⁵, because the over-generous social security system could lead to a lack of motivation among the unemployed and the distressed. If they have the ability to work, they have to seek a job in order to live independently as Hartz IV requires. But on the other hand, it is a fact that unemployment and distress are social problems caused by the contradictions of the capitalist market economy.

²⁴ http://www.bmas.de/portal/9598/vierte_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt

²⁵ “The Hartz reform shifts priority towards active measures that require proactive behaviour of the unemployed and promote their direct integration into regular employment” (Jacobi/Kluge, 2006, 20).

As such, we should strive to resolve these problems from both sides, namely by the personal independent endeavors of the unemployed and the distressed and with the economic and social policies of the government which should aim to create new employment and to maintain the social security network.

Here I wish to indicate the difference between Germany and Japan regarding how the worker dispatching undertaking should be evaluated. In Germany it is regarded positively, because the dispatched worker can become a regular worker. So the German JobCenter and PSA strive to introduce new jobs including non-regular work to the unemployed. But in Japan, enterprises wish to move away from the regular worker to the non-regular worker in order to cut production costs. And the Worker Dispatching Act, especially the revised Act of 2004, made this possible. After the international financial crisis of September 2008, many dispatched workers were dismissed easily with insufficient social security. Therefore today they regard the worker dispatching undertaker negatively and wish to prohibit worker dispatching in the manufacturing sector. They demand the transfer from non-regular worker to regular worker status. The new Japanese government is currently planning to propose a bill in Congress in order to regulate worker dispatching undertaking as I have already indicated.

References

- Aidem Institute for Personnel and Work (2009), "Part-Timer White Paper" Report of the Stock company Aidem. April 2009
- Aoyama, E. (2000), "Employment Management of Non-Regular Employee in Japan, in: Japanese Research Paper of Society for Labour Management" (9) 31-36, 20000420
- Central Office for the Labor Policy of the Industry and Labor Bureau of Tokyo City. (2002), Investigations on the actual conditions of dispatching workers. Tokyo Industry and Labor Bureau of Tokyo
- Fahr, R. and Uwe S. (2009), Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions, IZA Discussion Paper No.2470
- Jacobi, L. and Kluve, J. (2006), Before and After the Hartz Reforms. The Performance of Active Labor Market Policy in Germany. RWI:Discussion Papers No.41.
- Kumazawa, M. et al., (1998), Joint Proposal:Declaration on the right to continue working safely. SekaiWorld, No 644.
- Ministry of Welfare and Labor, (2006), "Report of the general investigation into the actual conditions of part-time workers in 2006"
- Ministry of Health, Labor and Welfare (2008). White Paper on Labor Economy.
- Ministry of Health, Labor and Welfare, (2009), the monthly report "On the Situation of Unemployment of Atypical Workers" December, 2009

-
- Mituoka, H. (1998), *The Change of Employment-systems and Industrial Relations under the Contemporary Japanese Deregulation*. Japan Academy of Labor and Management (in Japanese).
- Muto, N. (1994). *The Structure of Employment after 1995*. Management Study/Aichi Gakuin University, 417-436.
- The newspaper “Nikkei-sinbun” of December 2009
- The White Paper of the Japanese Federation of Trade Union (December, 2009)
- Ogura, K. (2002), *International Comparison of Atypical Employment: Differing Concepts and Realities in Industrialized Countries*, in: *Journal of Japanese Labor Research*, No.505
- Ogura, K. (2006), *Transition of Diversification of Employment between 1994 and 2003*. (JILPT Research Report, No. 68, 2006.10)
- Suzuki, H. (1999), “Atypical Employment: A Comparison Between Europe and Japan” In JPC SED ed. *Development of Atypical Employment and Transformation of Labor Market*
- Wikipedia, Atypical employment, (<http://ja.wikipedia.org/2009/05/02>)
- Yashiro, N. (1996, 9/17). *Mobilization of labor is the key for measures against hollowing up of Industry Economist*, 62-64

The present situation in the Japanese employment system, with special reference to the problems regarding temporary workers

Haruo Takeuchi, Aichi University

1 Introduction

After the bankruptcy of Lehman Brothers in September 2008, a radical credit contraction took place worldwide. Stock prices plunged, and the economies of many countries went into sharp and serious slump and crisis in a very short time. Major Japanese company results deteriorated and many workers were dismissed, especially the temporary workers dispatched by personnel agencies to manufacturing industry (hereinafter referred to as dispatched workers or temporary workers). At the end of 2008, some of the dismissed temporary workers actually became homeless people. That news in itself was picked up in the mass media and has come to be seen as a social problem.

Basically, the cause of the unemployment is the collapse of the financial bubble, but there is another reason, and that is that the employment system is different now from what it was. During the long recession after the collapse of the bubble economy in the 1990s and with the need to face up to globalization, the traditional Japanese style employment system changed. One of the biggest changes in the Japanese employment system until recently was that the number of non-regular workers, especially the temporary workers, increased. They were committed to one manufacturing location in order that costs could be cut so that employment adjustments could be made easily according to business conditions.

In this paper, I will first explain the nature of the changed Japanese employment system. Among these changes, I will pick up and examine the problems concerning temporary agency workers. Secondly, I will examine the present situation of employment in Japan after the world financial crisis of late 2008. Thirdly, I will look into the subject of safety nets for people who lose their jobs. Specifically, I'd like to consider the problems concerning dispatched workers.

2 The changes in the Japanese employment system

2.1 The structure of the traditional Japanese employment system

Before I examine the changes of the Japanese employment system, I will explain the characteristics of the traditional Japanese style employment system.

What is the traditional Japanese style employment system? It means the so-called lifetime employment system and the seniority wage system. It has been pointed out that this Japanese style employment system was different from the employment systems in western countries, like the USA and UK.

Lifetime employment meant that workers took up jobs at a company following their schooling and continued to work at the same company until retirement age. Exactly speaking, of course it was not until death. But it is true that workers in Japan worked at the same company for a relatively longer time than they did in western countries. This system was not prescribed by law. Actually companies could dismiss employees, though they must not overuse the right to do so as a rule. The lifetime employment system was the custom in Japan in good times.

Regarding Japanese women workers, however, I have to say their employment was not so long-term nor was their lifetime employment so guaranteed. In addition, the employment of non-regular workers and workers in the middle to small enterprises were not originally long-term. In other words, the lifetime employment system or long-term employment system was true of regular male employees in large companies, but not true for women workers, non-regular workers, and workers in middle and small companies. The labour market in Japan was originally segmented.

The seniority wage system meant that salaries and responsibility increased with length of service within the same company. This seniority wage system went hand in hand with the lifetime employment system. It was the practice for regular male workers in large companies, but not for female workers or workers in middle and small companies.

So Japanese corporate society was composed of male workers in the large companies with their long-term employment and seniority system at the top, and many women workers, workers in middle and small companies, and non-regular workers whose employment was unstable and wages low as the substructure. It is necessary to pay attention to this dual structure of the labour market in Japan.

This traditional Japanese employment system went hand in hand with the high growth of the Japanese economy from the 1950's to the 1980's. However after the bubble economy burst in the early 90s', the Japanese employment system was forced to change.

2.2 The changes in the Japanese style employment system

After the collapse of the bubble economy in the early 1990s, the conditions that forced the Japanese style employment system to change began to appear. Many companies went bankrupt, and the number of unemployed people increased remarkably. Also there was a wave of globalization.

The long-term employment system continued in the core part of the economy, but the number of these workers decreased. The seniority system changed with more emphasis on ability and performance, although it seems that most companies went with a mixed system, that balanced seniority and performance.

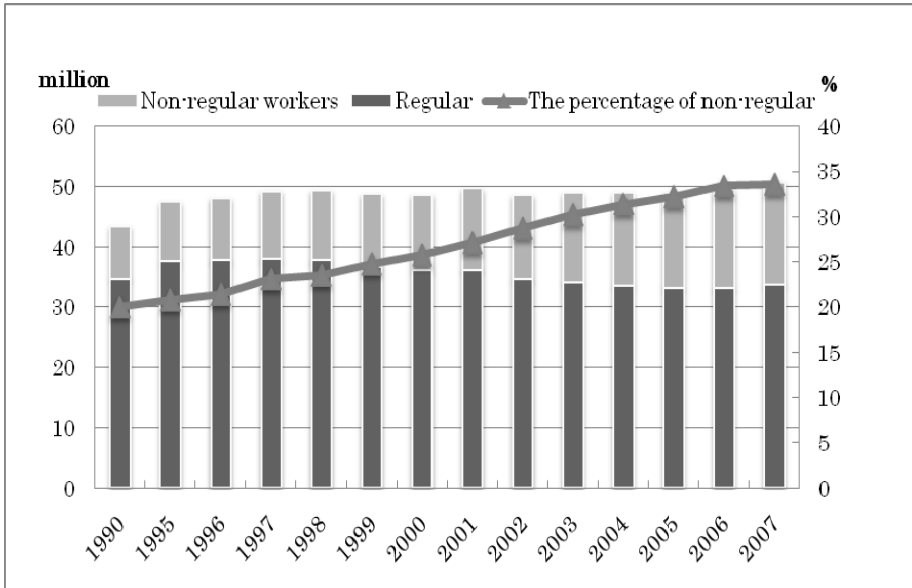
Most significant during these last fifteen years was that the number of non-regular workers in the total labour force increased. As mentioned above, regular workers decreased. The Labour Force Survey by the Ministry of Health, Labour and Welfare showed that the number of non-regular workers in 1990 was 8.7 million, but that that number in 2007 had increased to 17.06 million. The percentage of non-regular workers in the total work force having been 20 percent in 1990 reached 33.6 percent in 2007. We can see this in Figure 1.

Here non-regular workers mean part-timers, temporary workers and contracted workers. The reason why the number of non-regular workers has increased is now considered. First, the service industry sector has grown, and companies in this sector have increased their demand for part-time employees. Second, the participation of women in the workforce has grown. The percentage of non-regular employees among female employees rose from 37.9 % in 1990 to 53.5 % in 2007 (The Ministry of Internal Affairs and Communications, several years). Also young people who don't wish to be tied down to one particular job increased.

However, more recently, there has been another reason why the number of non-regular workers has increased. Among these workers, the number of temporary workers has increased sharply, especially after 1999 and 2004, when the revised Act for Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertakings and

Improved Working Conditions for Dispatched Workers¹ came into operation (for short I call it the Worker Dispatching Act).

Figure 1: Changes in the number and percentage of regular and non-regular workers



Note: These data does not include agriculture and forestry employees. Non-regular employees consist of part-time employees, temporary employees, and contracted employees.

Source: The Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, "Labour Force Survey"

The revised Worker Dispatching Act of 2004 allowed dispatching companies to dispatch workers to manufacturing industry. Dispatched workers sharply increased in order to reduce wage costs and adjust employment according to the fluctuations of the economy. The policy of "Japanese style management in a new era" thus named by Japanese Business Federation was put into operation here. It divided

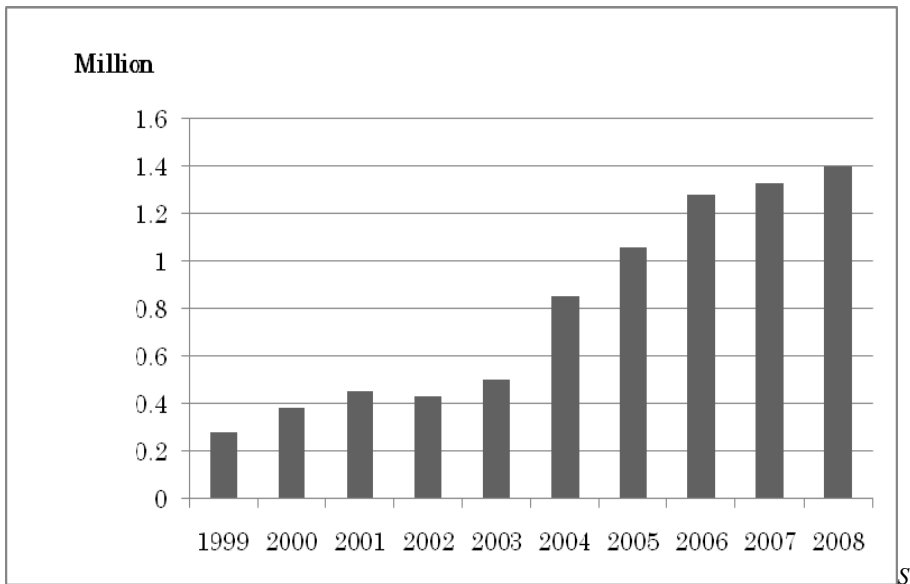
¹ Concerning Worker Dispatching and Dispatched Workers, I'd like to cite the passage from the Worker Dispatching Law as it is. "Worker Dispatching" means causing a worker(s) employed by one person so as to be engaged in work for another person under the instruction of the latter, while maintaining his/her employment relationship with the former, but excluding cases where the former agrees with the latter that such worker(s) shall be employed by the latter. "Dispatched Worker" means a worker, employed by an employer, who becomes the object of Worker Dispatching.

workers into three types, the core workers, the special workers and the workers who are easy to adjust. They considered the third group as non-regular workers, who could be taken on or fired according to business conditions, especially dispatched workers. Regarding this point, I will explain below.

The number of dispatched and contractual workers in manufacturing industry increased 1.7 times in five years from 2001 to 2006. Their percentage of the total number of workers increased from 5.4 percent in 2001 to 9.6 percent in 2006.

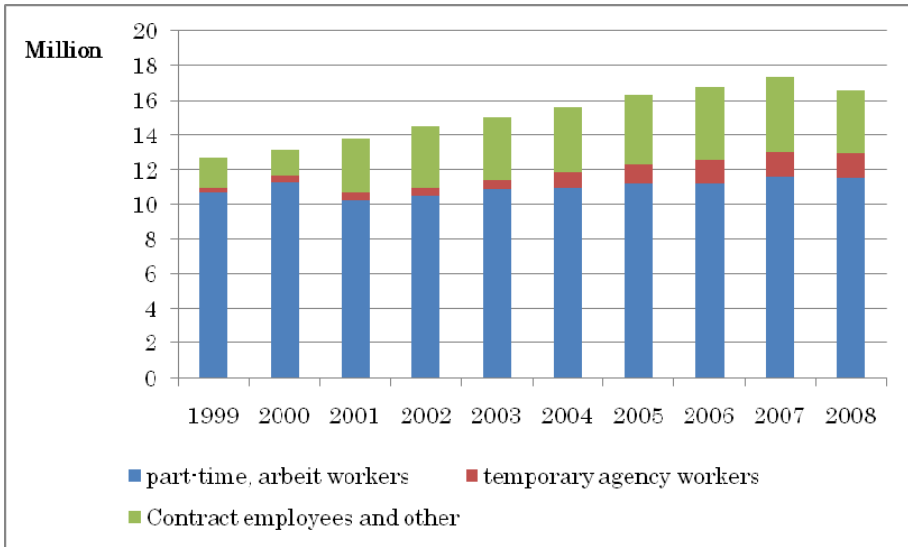
Figure 2 shows the changes in the number of temporary agency workers. But actually the number of dispatched workers including registered dispatched workers increased to about 4 million (The Nikkei Flash, 25/12/2009). Figure 3 shows the changes in the structure in non-regular workers.

Figure 2: Changes in the number of temporary workers



Source: The Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, "Labour Force Survey"

Figure 3: Changes of non-regular workers structure



Source: The Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, "Labour Force Survey"

2.3 Changes brought about by the Worker Dispatching Act

As I see it the revisions of the Worker Dispatching Act have changed the structure of labor market. Of these revisions, the revision of 1999 in principle allowed dispatching companies to dispatch workers for office work, and the revision of 2004, allowed dispatching companies to dispatch the workers to manufacturing industry. It was the companies' employment portfolio strategy that decided this direction.

2.4 Employment portfolio strategy and the deregulation of labour law

I think the reason the Worker Dispatching Act was revised was due to a strong request from business circles, so I'd like to examine the new thinking there.

In May 1995, the Japan Business Federation, then the Nikkeiren advocated that there should be a reconsideration of the so-called Japanese style employment system replacing it with more diversified employment patterns, and an employment portfolio strategy which could cope with globalization and long term recession.

Table 1: Changes of the Worker Dispatching Act

Year	The point	Limits of the term
1986	The Worker Dispatching Act was implemented, lifting the ban on dispatching to 13 types of business which included translators and software developers.	1 year
1996 Revision	Increased the destinations from 13 to 26 types of business	1 year
1999 Revision	Free to dispatch except port transport service, construction work, security service, medical service, manufacture labor	26 business sectors-3 years Other than 26-1 year
2003 revision	implementation in 2004 lifted the ban on dispatch to the manufacturing sector	26 business- no limits other than 26-3 year

Source: *The Worker Dispatching Act articles "Changing Management and Employment System"*, p. 172. *The Nikkei*, 12/05/2009.

They divided workers into three groups in order to reduce the total personnel cost. The first group consisted of workers who were utilized for their long-term accumulated abilities. These were the managers or administrators, technicians and core workers. This was the long-term employment group. The second group comprised the workers with high level special abilities. The third was composed of the workers' group which was used in a flexible way. Employment in the second and third group is unstable. Business circles wanted to be able to use non-regular workers. And they pressured the government to ease the regulations on employment, especially the regulations for dispatching workers. In this way, the Worker Dispatching Act came to be revised. After these revisions, the number of dispatched workers increased radically.

3 The reduction of employment after the financial crisis

After Lehman Brothers went bankrupt, the economy went down sharply. In addition, because of the AIG bankruptcy crisis and because the Emergency Economic Stabilization Act was not passed by the House of Representatives in the US at first, stock prices fell sharply in many countries.

This world financial crisis had an effect on the real economy all over the world. In Japan which basically has an export-driven, export-dependent economy, the

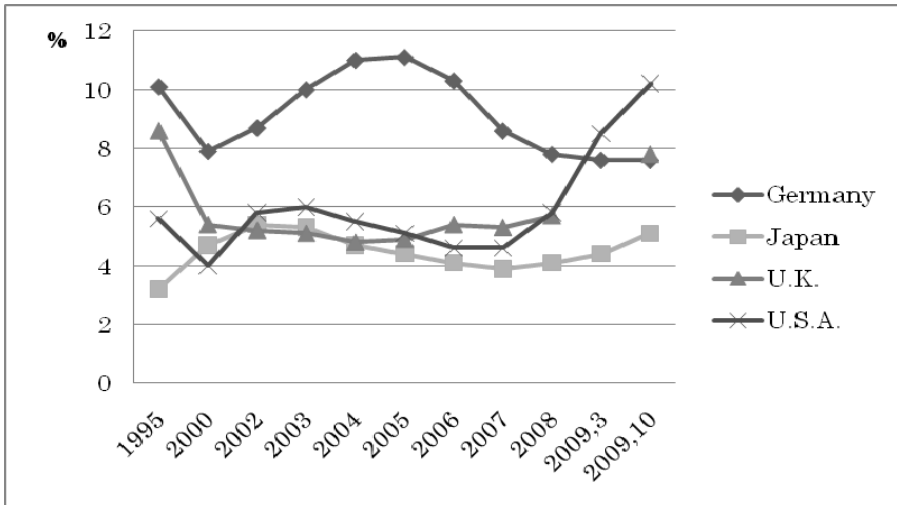
influence was great. Japan's economy shrank at its fastest pace on record. In the January-March quarter in 2009, Japanese GDP fell a price-adjusted 4.0 percent, translated into an annualized 15.2 % drop. This was because exports took a record drop amid the global slowdown. Toyota, the most typical of the automobile makers in Japan, suffered a loss of 350 billion yen in March 2009. Toyota reduced the term-contract workers by half. Also Panasonic and Sony suffered great losses, respectively 380 billion yen and 150 billion yen. Panasonic closed 13 factories and dismissed 15,000 workers. Sony dismissed more than 16,000 workers in its companies all over the world (The Nikkei, 26/4/2009).

3.1 Increase in the number of unemployed

Since autumn 2008, the number of unemployed has increased sharply. As you see in Figure 4, since November 2008, the unemployment rate in advanced countries has gone up. In Japan² the unemployment rate has been rising gradually. In April it hit 5 % for the first time in five years. The unemployment rate in April 2009 rose by one point to 5.0 percent, compared with 4.0 % in September 2008. And in July 2009, the unemployment rate was 5.7%, which was the worst on record for Japan. Concerning the recent changes of the unemployment rate just in Japan, please refer to Figure 5. The number of jobless people rose by 710,000 year-on-year to 3.46 million, marking six straight monthly increases.

² Japan and other countries gather unemployment statistics differently. We must pay attention to this as the Japanese unemployment rate is generous. Complete unemployment is defined as "Having worked for income one hour or less during the survey period for gathering statistics on the unemployed, but looking for a job" In other words, if you work even one hour during the survey period, you are not considered as an unemployed person. If we investigate the people who are looking for jobs not only during the survey period but also at some time during four weeks, then the Japanese unemployment rate would be much more.

Figure 4: The unemployment rate of some principal countries

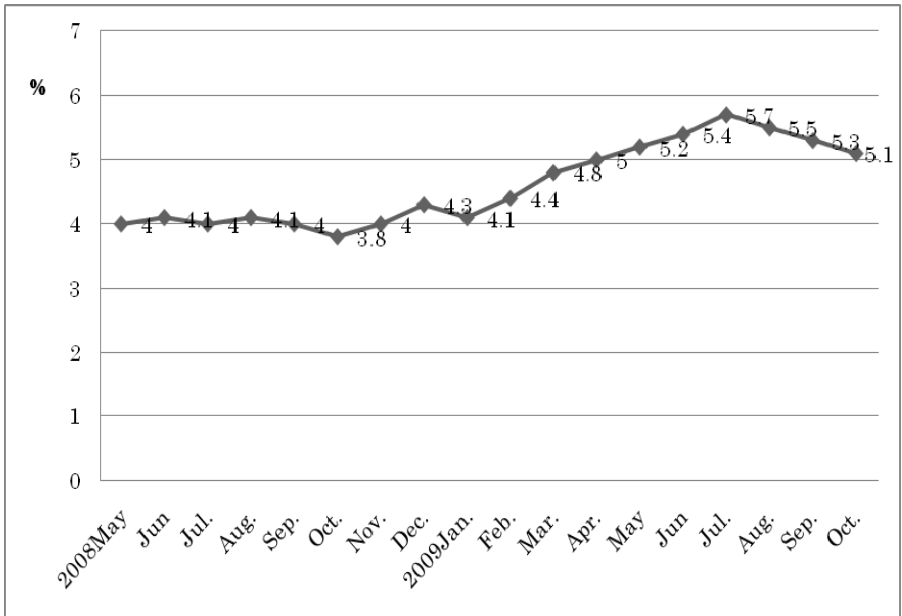


Sources: USA, "Labor Force Statistics", DEU, "Arbeitsmarkt (Deutsche Bundesbank)", UK, "Labour Market Statistics", Japan, "Labour Force Survey" of the Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau.

3.2 Dismissal of temporary workers

As is well known in Japan, after the world financial crisis, many regular and non-regular workers were dismissed. The number of regular workers who were expected to have lost their jobs between October 2008 and June 2009 due to the recession was 18,315, representing a 46.5 % jump from the previous forecast. And a total of 207,381 non-regular workers in Japan, mainly temporary workers, lost their job between October 2008 and June 2009 according to the Ministry of Health, Labour and Welfare. Temporary workers accounted for 132,458 or more than 60 % of unemployed non-regular workers during the October 2008-March 2009 period. The remainder included 44,250 contract employees. Of the non-regular workers losing their jobs, 15,617 managed to find new ones, representing 21.3 % of those tracked by the concerned. By prefecture, 35,439 non-regular workers, the largest number, were expected to lose their jobs in Aichi Prefecture, the home of Japan's auto industry, with Toyota Motor Corp. and affiliated parts suppliers based in this central Japan prefecture.

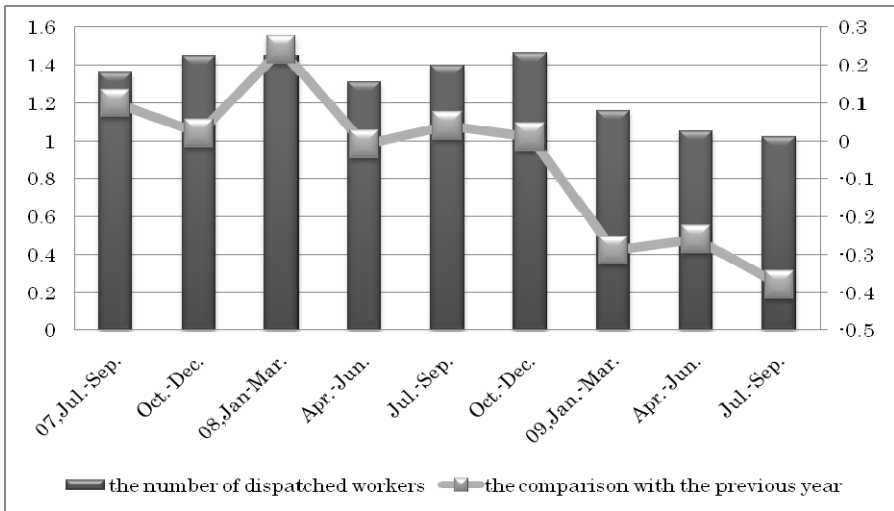
Figure 5: Changes of the recent unemployment rate in Japan



Source: Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, "Labour Force Survey"

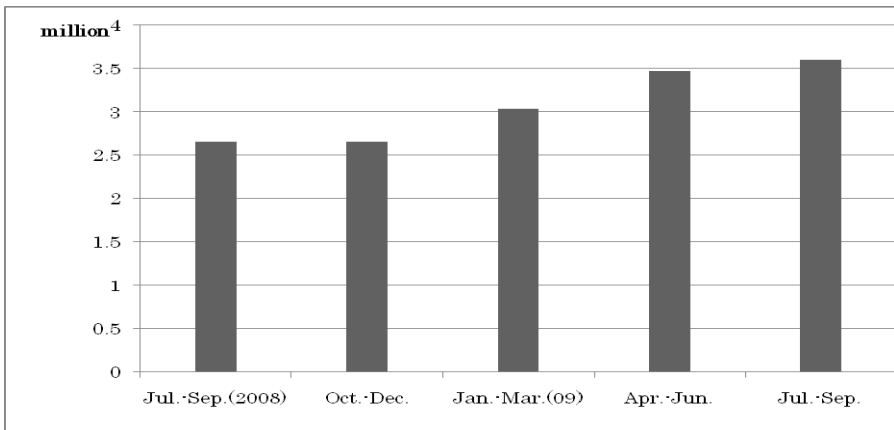
According to the recent statistics, it was the dispatched workers who made up most of the unemployed. Dispatched workers decreased by 380,000 in the July-September period 2009 compared with the corresponding period in 2008. We can see this in Figure 6 below. While the unemployed during this period increased by about 960,000 (see Figure 7), the number of dispatched workers decreased by 380,000, from 1,400,000 to 1,020,000, although actually 290,000 dispatched workers lost their jobs.

Figure 6: Changes in the number of dispatched workers (Unit: Million)



Source: Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, “Labour Force Survey”

Figure 7: Changes in the number of unemployed from July-September 2008 to July-September 2009



Source: Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, “Labour Force Survey”

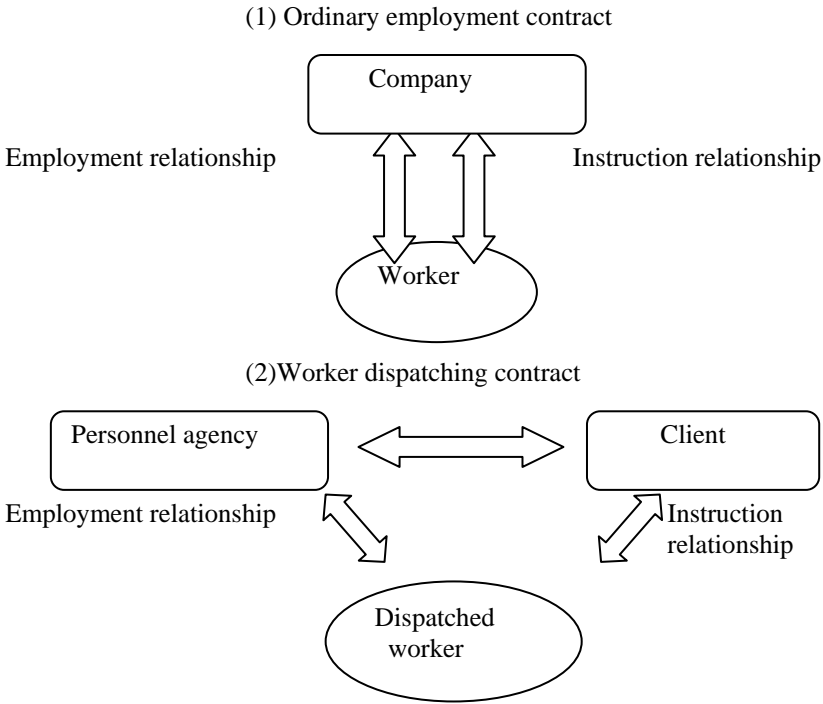
3.3 Problems regarding the dismissal of dispatched workers

The number of unemployed people increased in a very short time, and actually this is a serious problem in that many non-regular workers were not protected by social security. They lost not only wages to live on but their apartments to live in. It was clear that in Japan we had not provided unemployed non-regular workers the minimum safety net.

Why do dispatched workers have these unsatisfactory labour conditions with low wages and ease of dismissal? The reason lies in the disguised contracts between dispatched workers and their two employers. Here, Figure 8(1) is an ordinary employment contract. Figure 8(2) shows the relationships in a worker dispatching contract. As we can see in Figure 8, the relationship between a dispatched worker and the personnel agency is an employment relationship, and the relationship between a dispatched worker and the client is an instruction relationship. It is the personnel agency which has a worker dispatching contract with the client company. In these dual relationships the client company pays lower wages to workers than it would do if it was employing them directly. Moreover, if the client company wants to dismiss the worker, it has only to cancel the worker dispatching contract. The client company can thus sidestep the regulations of the labour law when dismissing a worker. In other words, the client can evade the employment responsibility³ by these (disguised employment) contracts. In the end, nobody takes responsibility for an employment. In this way, dispatched workers have become the so-called control valve for reducing or increasing employment according to the business cycle.

³ I was asked a question regarding responsibility in a worker dispatching contract by a union member in the workshop in Bremen in June 2009, but I couldn't give him a good answer. Many dispatched workers were dismissed and they suffered great hardship being robbed of livelihood and even a place to live. I would like to thank the questioner and give the following answer. I think both the personnel agency and the client are responsible for the employment and conditions of dispatched workers. And the Government should be aware of the situation and be also responsible.

Figure 8: Worker dispatching contract



Source: Nakano (2006), p. 95.

4 Problems and measures taken for an employment safety net

4.1 An imperfect safety net, and the present state of provision of unemployment benefits

As many as 77 % or 2.1 million of Japan’s jobless are not eligible for unemployment benefits, according to the data released by the International Labor Organization (ILO) (The Nikkei 25/03/2009). Japanese companies tend to first dismiss short-term, non-regular workers, most of them don’t qualify for employment insurance. The figures for Japan are not too different from those in many emerging nations. In contrast, European countries were shown to have better conditions for their

unemployed. For example, the figure for Germany of those not eligible for unemployed benefits stood at just 13 percent.

In Japan, if employees work for less than 1 year, they are not eligible for unemployment benefits. In order to be eligible for unemployment benefits in Japan it is necessary to have been employed for more than 1 year with fixed working hours of at least 20 per week or more. As many dispatched workers do not fulfill the requirements, they can't get unemployment benefits. In addition, many dispatched workers in manufacturing industry were given apartments. When they were dismissed, they lost not only their wages but also their apartments, and they were literally cast adrift.

4.2 New movements for an employment safety net - Enlargement of the safety net for dispatched workers

After the world crisis, the government was forced to face up to this problem. It had to improve the safety net for the unemployed, providing payments to people currently ineligible for unemployment insurance benefits. The Government undertook additional measures, allocating 2.5 trillion yen to create an employment safety net.

(a) Employment adjustment subsidy. The unemployment rate in Japan rose sharply by 5.0 percent in April 2009. In fact the employment adjustment subsidy prevented a more radical increase of unemployed people. The employment adjustment subsidy is a system whereby the government gives a subsidy for holidays, training and temporary transfer in cases where companies have been forced to reduce their business due to the recession. So far this system has been one with severe conditions for application and very complicated procedures, but since the requirements were eased, companies who apply have been increasing. The number of those who applied in March 2009 sharply increased 1.6 times more than in February to 48,000. The total number of applicants in the fiscal year 2008 was 94,000 companies, with about 5,290,000 employees, but in reality just 250,000 employees were provided for a subsidy. More streamlined procedures and quick decisions were needed. The contents of the subsidy were much enlarged. The terms limits were stretched to 200 days in one year, and 300 days in three years. The level of the subsidy for medium-sized and small companies was raised. And training subsidies were raised from 1,200 yen to 6,000 yen.

(b) *Relaxation of requirements for unemployment benefits.* One of the core measures was the relaxation of requirements for unemployment benefits. From the end of March 2009, the requirements of application for non-regular workers were relaxed to those who had been working for over six months. The necessary term for unemployment benefits was changed from over 12 months in two years before quitting to over 6 months in one year. In addition, when unemployment benefits were provided for people who couldn't find a job, the time was extended to over 60 months. In 2009, the cost of employment insurance was reduced by 0.4 %.

(c) *Supply of the cost of living during the training term.* A fund to provide the cost of living during the training term was prepared for non-regular workers and for the long-term unemployed who were not eligible under the revised Employment Insurance Act (The Nikkei 18/03/2009).

(d) *Indemnity to the client workers and the securing of another job by the dispatching company as a result of cancellation within the dispatching contract term.* Cancellation within the dispatching contract term has become a social problem. Guidance on paying an indemnity to the client or the finding of another job by the dispatching company or payment of a closed allowance was available (The Nikkei 26/03/2009).

4.3 The promotion of Japanese-style work-sharing programs

The government, labour unions and corporate management agreed to cooperate on emergency measures designed to combat rising unemployment at a meeting on 23. March, 2009. These three parties agreed to jointly implement programs such as work-sharing and the extension of more financial assistance to people undergoing job training. One of the steps envisaged was the introduction of a Japanese version of work-sharing, under which employees would be asked to take days off and accept less overtime. The government expanded its current program in order to extend more subsidies to companies that adopted such measures. After the agreement among the government, management and labour, the Ministry of Health, Labour and Welfare proposed plans to give subsidies to companies that introduced work-sharing programs. The subsidies, up to 450,000 yen per non-regular worker, are expected to encourage companies to keep employing such workers (The Nikkei evening ed. 23/03/2009).

4.4 Issue

The employment safety net in 2009 was improved compared with that of the previous year, but not enough. Firstly, we can't expect the policy to have much effect if the content of the training doesn't match the changes in industry and job structure. Secondly, the benefits for the day laborer were not enough. Especially dispatched workers who have difficulty finding a job again tend to be isolated, so it is necessary to work out how to use them. Counseling may be effective. It is important to support them closely so that the unemployed knows what to do next. However, 'Japanese style work-sharing' has not progressed very far. It is said that the actual results of work-sharing are just three percent (The Nikkei 04/05/2009). There are still many problems in front of us.

In September 2009, the Democratic Party of Japan came to power and it was expected the policy on employment would change. The Government framed a plan for prohibiting dispatching to manufacturing industry and dispatching of registration type. Here dispatching of registration type means that workers register the dispatching company, but they are paid just during the term when they actually are dispatched. But the business world is resisting this line. I think this policy is not wrong, but we can't make any guesses as to its success. I think it is necessary for us to see how it goes and consider after that.

5 One step for the solution of the problems

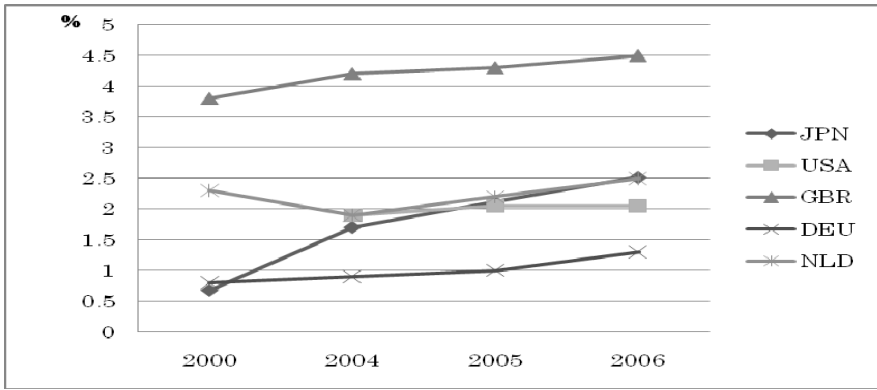
5.1 Increase of temporary workers

As has already been mentioned, temporary workers have increased sharply during the last few years, especially after the implementation of the revised Worker Dispatching Act in 2004. We can see this with the Japan line graph in Figure 9. The number and percentage of temporary workers in Japan in 2007 was 1.33 million and 2.4 % of the total workforce⁴. But as has already been said, from the end of 2008 to September 2009 the number of them decreased considerably.

⁴ The total number of the dispatched workers in 2008 is 3,990,000 including registered dispatched workers. See The Nikkei, 26/11/2009.

In Germany the percentage of dispatched workers in 2006 was 1.3 %, and the number in June 2006 was 598,000. The percentage of dispatched workers in GBR in the same year was 4.5 %. To compare Japan with some other countries, look at Figure 9. Here one can see that the percentage of dispatched workers in GBR was very high and that of dispatched workers in Japan rapidly increasing.

Figure 9: Changes of temporary workers as a proportion of the total workforce

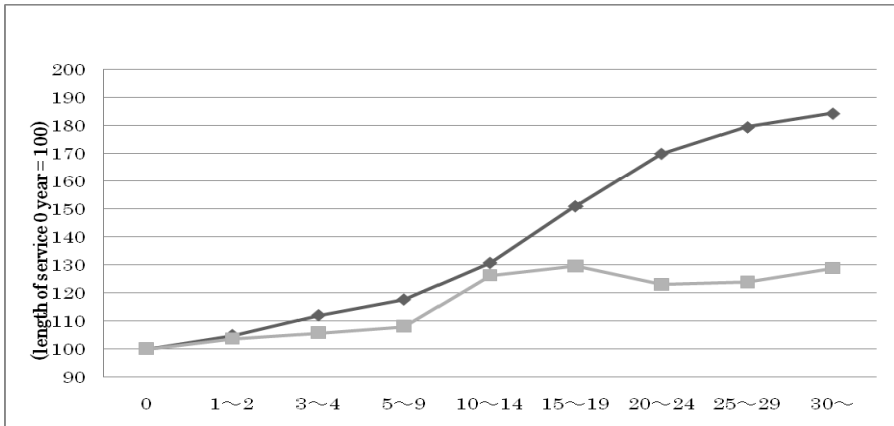


Source: the Ministry of Internal Affairs and Communications Statistics Bureau, “Labour Force Survey”

5.2 Problems and measures

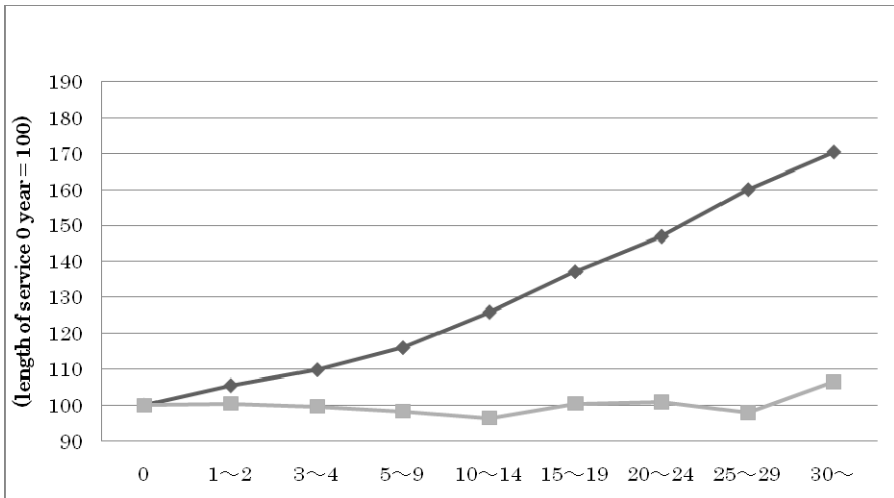
However, we can’t simply compare Japanese statistics with those of some other countries. The problem is that the principle of equal treatment for regular and non-regular workers has not been established in Japan yet. Non-regular workers have to cope with much worse working conditions as far as wages and welfare are concerned. As one can see in Figure 10 and Figure 11, there is a fairly different wage curve for regular workers and non-regular workers. Even if non-regular workers went on working for the long term, they would get far lower wages than regular workers. Actually, non-regular workers often work for a short term within the same company and they do simple jobs. In such cases, non-regular workers cannot acquire skills or the ability to get a better job.

Figure 10: Wage curve by employment pattern and length of service, male



Note: The horizontal axis is the length of service, while the vertical line is a wage index. The lower line is the wage curve for non-regular workers. Source: The Ministry of Health, Labor and Welfare, “Wage structure statistics survey”

Figure 11: Wages curve by employment pattern and length of service, female



Source: The Ministry of Health, Labor and Welfare, “Wage structure statistics survey”

In addition, as was quite clear during the recent economic downturn, especially non-regular workers are dismissed. As I have said, non-regular workers such as dispatched workers have become the so-called control valve for reducing or

increasing employment according to the business cycle. I think the dispatching labor contract sidesteps the difficulties of direct labour-management relations.

These contracts will cause various problems for society in the future, as e. g. making it more difficult in taking over skills, widening income gaps between workers and falling birthrates.

The traditional Japanese employment system is still there in the large enterprises. But wage gaps among workers are now widening, and workers are in much more competitive environments than before. It is true that just lately the government began to build a safety net for the dispatched workers, but it is not yet sufficient. We cannot yet stop using the word 'Working Poor'.

I think the comparative research on safety nets worldwide is a good way to start solving the problem in Japan. I don't comment on this here, but I would like to try to write about this next time.

6 Conclusion

The traditional Japanese style employment system has changed during the slump after the collapse of the bubble economy and in response to the globalization. The number and percentage of non-regular workers in the labor force increased considerably. Among non-regular workers, temporary workers increased sharply as a result of deregulation.

During the world financial crisis and downturn after the Lehman shock, many workers were dismissed worldwide. In Japan, the reduction of employment began with non-regular workers, especially temporary workers. Temporary workers lost not only wages but also apartments as well. It was clear that the employment safety net in Japan was insufficient.

Dispatched labour has two relationships. One is the relationship to the personnel agency. The other is the relationship to the client company. Dispatched workers take much lower wages than regular workers do. Moreover they can be easily dismissed because of their indirect employment. In the end, nobody takes responsibility for them. In fact, dispatching labour is a way of side-stepping difficult direct labour-management relations.

We have begun to recognize that there is a problem and the government has taken some measures to set up an employment safety net. But that is not enough. I think it is important to establish the principle of equal treatment concerning wages and welfare between regular and non-regular workers. We have to establish and strengthen an employment safety net quickly. In addition, I think the government should keep watch so that dispatching companies and client companies meet their employment responsibilities.

References

- The Ministry of Health, Labour and Welfare, White paper on the Labour Economy 2008, 2009
- The Ministry of Internal Affairs and Communication, Labour Force Survey, several years
- The Japan Institute for Labour, Policy and Training, Databook International Labour statistics 2009
- Nakano, Mami. (2006), Rodo dumping [labour dumping]. Tokyo: Iwanami Shoten.
- Kadokura, Takashi (2007), Haken No Real [The Reality for Dispatched Workers]. Tokyo: Takarajima Company.
- Miyazaki, Shinji (2008), “Kawaru Keiei to Koyo System [The Changing Management and Employment System]”. Eds. Hitoshi Imai, Noriaki Kishikawa, and Shinji Miyazaki. Tokyo: Bunshindo.
- The Nikkei [Nikkei Newspaper in Japanese]

Japans Beschäftigungspolitik und die Weltfinanzen: Mit Keynes aus der Krise?

*Detlev Ehrig, University of Bremen / Uwe Staroske,
Universität Bremen , Hochschule Bremen*

Executive Summary

Japan's economy, in the *grand* concerto of nations, has stood apart from the others since the 1990s. The country has been bogged down for many years, due to deep seated domestic weakness, affecting supply and demand in equal parts. Moreover Japan is a victim of the disruptive forces of the global financial system because of the Carry Trade.

Private consumption has been plodding along, private fixed-asset investment has been making erratic jumps, consumer prices virtually haven't changed at all and the short-term nominal interest rates has been near zero for years. During the 1990s Japan experienced a speculative property bubble, in line with the appreciation of the Japanese Yen against the US Dollar. Lowering the market interest rate, on the part of the Japanese central bank, ended the speculative property bubble and served to make fixed-asset investments, including stocks, more attractive.

When domestic consumption has been on virtual life-support for years the dynamics are more and more affected by activities on foreign markets. Japan, as a consequence, focused on exports due to its anemic domestic consumption, and produced trade surpluses. As a result the Japanese economy in recent years has been in the classic role of a country facing great pressure to appreciate, due to large current account surpluses. At the same time the balance of payments exhibited a marked deficit in the capital accounts. The capital account deficit mainly served to finance US American imports. Japanese monetary policy, geared toward zero interest rates, led to arbitrage transactions with foreign markets. In spite of current account surpluses the Carry Trade led to a devaluation of the Yen over the last couple of years. This has served to exacerbate deflationary tendencies in the Japanese economy even further. The financial crisis has since the end of 2008, next to a decline in stock prices, led to an at least temporary reduction in interest rate differentials. More difficult terms for financing and a growing aversion to risk have

reinforced the trend to reduce debt positions in currencies, that until recently served to finance the Carry Trade. This led to an abrupt appreciation of the Yen especially against the US-Dollar. A dramatic drop in the export of goods, by 45% year on year, for 2008 served to make Japan's Achilles heel in foreign trade patently obvious for all to see once more. Japan's economic prospects at present are rather grim.

This leads to a broad range of challenges for economic policy. Can a policy of cost restraint act as an efficient means of overcoming the problem of anemic demand? There is serious doubt on this issue. Rather the problems of Japan - in genuine Keynesian fashion - are derived in nature. In other words: economic policy should primarily focus on strengthening demand impulses through foreign trade and regaining stable long-term prospects for the future on domestic and international markets and thereby helping to overcome the deflationary process. The possibilities for monetary policy seem exhausted. Public budgets have been drawn upon to finance generous rescue packages. The focus however should be on regaining sustainable prospects for future economic growth by way of strengthening purchasing power, domestically as well as internationally. A supportive monetary policy, that ensures that liquidity requirements are met, is necessary; even if that means that central banks have to directly purchase stocks (securities).

1 Einleitung: Japans alte und neue Herausforderungen

Japans Wirtschaft spielt im Konzert der großen Volkswirtschaften seit den neunziger Jahren eine Sonderrolle. Das Land ist seit langem von einer tief sitzenden binnenwirtschaftlichen Schwäche geprägt, die gleichermaßen die Nachfrage wie das Angebot betrifft. Arbeitsintensive Produktions(teil)prozesse wurden in asiatische Niedriglohnländer verlagert, um die eigenen Exporte international wettbewerbsfähig zu halten. Die private Konsumnachfrage dümpelt vor sich hin, die privaten Anlageinvestitionen machen erratische Sprünge, es gibt kaum Veränderungen der Verbraucherpreise, und die kurzfristigen nominellen Zinssätze liegen schon seit Jahren nahe null Prozent. Japan erlebte in den neunziger Jahren eine spekulative Aufblähung der Vermögenswerte im Zuge der Aufwertung des Yen gegenüber dem Dollar. Senkungen des Diskontsatzes seitens der japanischen Zentralbank beendete die spekulative Vermögensblase und ließ die Anlage in Sachvermögenswerten, einschließlich Aktien, wiederum attraktiver werden. Mit den gesunkenen Zinsen einhergehende sinkende Renditen für Rentenpapiere sorgten wiederum für einen sich selbst verstär-

kenden Aktien- und Immobilienboom (SVR 98, TZ 52 ff), der erst zu Beginn des neuen Jahrtausends sein Ende fand. Eine Ausweitung der Staatsnachfrage mit den Instrumenten der expansiven Geld- und Fiskalpolitik konnte keinen grundlegenden Wandel in der lang anhaltenden binnenwirtschaftlichen Nachfrageschwäche einleiten.

Lange vor ihrem Ausbruch fokussierten sich in Japan bereits somit seit den neunziger Jahren in einem Mikrokosmos die Elemente der Weltfinanzkrise mit einer daniederliegenden Binnenkonjunktur, spekulativen Blasen, einer Null-Zinspolitik und einer expansiven Fiskalpolitik als Ersatz für geplatzte Aktien- und Immobilienblasen (SVR 2000, TZ 38 ff).

Wenn eine Binnenkonjunktur bereits seit Jahren praktisch am Boden liegt, wird die Dynamik in besonderer Weise durch das Geschehen auf den Auslandsmärkten bestimmt. Japan hat sich außenwirtschaftlich, nicht zuletzt als Konsequenz aus der sich hinschleppenden Binnenkonjunktur, auf seine außenwirtschaftlichen Stärken konzentriert und Leistungsbilanzüberschüsse produziert. Damit ist Japan in den letzten Jahren in die Rolle eines klassischen Aufwertungslands mit einem hohen Leistungsbilanzüberschuss geraten. Gleichzeitig war die Zahlungsbilanz von einem ausgeprägten Defizit in der Kapitalbilanz begleitet. Das Kapitalbilanzdefizit diente hauptsächlich der Finanzierung der US amerikanischen Importe. Eine an niedrigen Zinsen orientierte japanische Geldpolitik hat zu Arbitragegeschäften mit dem Ausland geführt. Carry Trade hat bewirkt, dass der Yen trotz eines Leistungsbilanzüberschusses seit einigen Jahren abgewertet wurde. Dies hat die deflatorischen Tendenzen innerhalb der japanischen Wirtschaft noch einmal verschärft. Die Finanzkrise hat seit Ende 2008 – neben einem Verfall der Aktienkurse – jedoch zumindest zeitweise zu einem Abbau der Zinsunterschiede geführt. Verschärfte Finanzierungsbedingungen und eine wachsende Risikoaversion haben den Trend verstärkt, Verschuldungspositionen in Währungen abzubauen, die bisher der Finanzierung des Carry Trades dienten. Hieraus resultierte eine abrupte Aufwertung des Yen insbesondere gegenüber dem US-Dollar. Ein dramatischer Einbruch in den Warenexporten um 45% im Vergleich zum Vorjahr zum Ende des Jahres 2008 hat die außenwirtschaftliche Achillesferse der japanischen Wirtschaft noch einmal in aller Deutlichkeit sichtbar werden lassen. Japans Wirtschaftsaussichten erweisen sich derzeit als recht düster.

Für die japanische Wirtschaftspolitik erwachsen daraus weit reichende Herausforderungen. Welche Handlungsspielräume hat überhaupt eine auf die Binnenwirtschaft gerichtete Wirtschaftspolitik? Kann eine Lohnzurückhaltung als ein probates

Mittel zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme angesehen werden? Hieran sind ernsthafte Zweifel angebracht. Vielmehr erscheinen die japanischen Arbeitsmarktprobleme – ganz im keynesianischen Sinne – abgeleiteter Natur. Mit anderen Worten: das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik sollte auf der Stärkung nachfragewirksamer Impulse durch die Außenwirtschaft und auf der Wiedergewinnung langfristiger stabiler Zukunftserwartungen liegen. Die Möglichkeiten der Geldpolitik scheinen ausgereizt. Der binnenwirtschaftliche Fokus sollte eher in einer nachhaltigen Wiedergewinnung von wirtschaftlichen Zukunftsaussichten durch eine Politik der Stärkung der Kaufkraft und damit der Nachfrage liegen, und nicht in einer prozyklischen Politik der Kostenreduzierung.

2 Die Politik des Carry Trade

Den durch die internationale Finanzkrise ausgelösten monetären Verwerfungen wird häufig versucht, mittels einer neuen Finanzmarktarchitektur zu begegnen. Hierbei stehen die Regulierung und die Aufsicht von Finanzinstitutionen und -märkten im Vordergrund. Das Weltwährungssystem wird üblicherweise vernachlässigt – nicht zuletzt im Vertrauen auf die Selbstregulierungskräfte der Devisenmärkte. Sich selbst überlassene und flexible Devisenkurse sind jedoch kein Allheilmittel, sondern können hingegen die Ursache für (weitere) Instabilität sein.¹ Der japanische Yen ist hierfür ein treffendes Beispiel: Gegenüber dem US amerikanischen Dollar hat der Yen zwischen Anfang 2005 und Mitte 2007 um ca. 15 % abgewertet, obwohl der japanische Leistungsbilanzüberschuss rund 4 % des Bruttoinlandsproduktes betrug. Das amerikanische Defizit hingegen belief sich auf 6 %. Von Herbst 2008 bis zum Jahresbeginn 2009 hat der Yen wiederum gegenüber dem Dollar um nahezu 20 % aufgewertet, um danach wiederum um mehr als 10 % abzuwerten.

Der Carry Trade hat maßgeblich zu diesem Auf und Ab des Yen geführt: Zinsdifferenzen zwischen Japan und dem Ausland haben dazu geführt, dass insbesondere institutionelle Anleger sich in Yen verschuldet haben, was angesichts der niedrigen Zinsen nahe Null mit wenig Risiko verbunden war, und das aufgenommene Geld in höher verzinslichen Währungen – meistens US Dollar – angelegt. US-amerikanische Banken haben ihre Niederlassungen in Japan dazu nutzen können, um Liquidität in den Heimatmarkt zu transferieren. Konkret bedeutet dies eine Verschuldung der

¹ So beispielsweise die Diskussionsbeiträge in: Sauer / Ötsch / Wahl 2009.

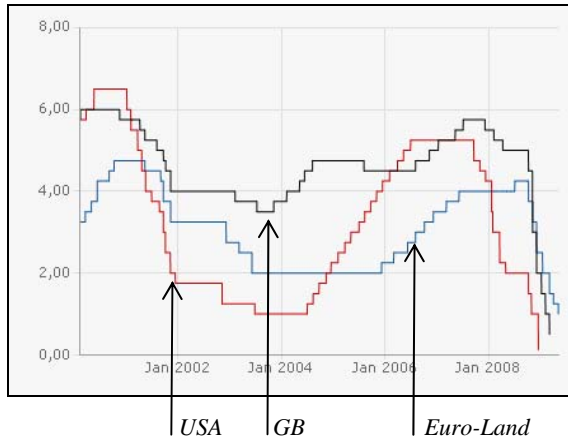
japanischen Niederlassung einer amerikanischen Bank am japanischen Geldmarkt mit einer Kreditvergabe an die amerikanische Muttergesellschaft. Dieser positive Saldo aus Forderungen und Verpflichtungen von Tochtergesellschaften in Japan gegenüber ihren Muttergesellschaften in den Vereinigten Staaten führte zu einer Abwertung des Yen und zu einer Aufwertung des US Dollars. Die Rückzahlung ist für den Anleger zusätzlich profitabel, da der Wert des US Dollars zwischenzeitlich gegenüber dem Yen zugenommen hat. Der Investor hat somit neben der Rendite aus der Zinsdifferenz eine aus der für ihn günstigen Wechselkursentwicklung, die von ihm – natürlich im Verbund mit anderen Investoren – selbst herbeigeführt oder zumindest verstärkt wurde. Der Investor trägt dennoch grundsätzlich das volle Wechselkursrisiko und ist der Gefahr ausgesetzt, dass sich die Zinsen auch kurzfristig ändern können. Dies kann durch Termingeschäfte ausgeglichen werden, die jedoch normalerweise die erwartete Rendite schmälern. Beim Carry Trade handelt es sich somit um ein lukratives, wenn auch nicht um ein weitgehend risikoneutrales Arbitragegeschäft. Dadurch, dass die Wechselkursentwicklung im Verhältnis zum Leistungsbilanzsaldo atypisch verläuft, verhinderte sie nicht nur einen langfristigen Leistungsbilanzausgleich, sondern war zugleich die Quelle zusätzlicher finanzieller Instabilität. Die Aufwertung des US-Dollar wurde zusätzlich verstärkt durch den Ankauf durch Schwellenländer, die auf diese Weise der unerwünschten Aufwertung der heimischen Währung entgegen wirken wollten.

Als die amerikanische Notenbank im Zuge der Finanzkrise die Zinsen immer weiter senkte, geriet der Carry Trade zwischen japanischem Yen und amerikanischem Dollar ins Stocken. Als Folge verlagerten sich die Finanzinvestition in andere Länder mit Leistungsbilanzdefiziten und hohen Zinsen: Osteuropa, Türkei, Australien.

Hierdurch wurde nicht nur die Anpassung der Leistungsbilanzen erschwert, sondern auch deutliche Fehlanreize für Kreditnehmer gesetzt; in einigen osteuropäischen Ländern mit hohem Zinsniveau haben sich Hauskäufer und -erbauer günstig in Währungen mit niedrigen Zinsen verschuldet. Mit sinkenden heimischen Zinsen und einsetzender Abwertung der Inlandswährung geraten Kreditnehmer allerdings in Schwierigkeiten, weil ihr Auslandskredit in heimischer Währung ansteigt. Auch die Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar ging einher mit starken Wechselkursschwankungen bei anderen Währungen wie dem japanischen Yen oder dem Schweizer Franken. „Als Folge verschärfter Finanzierungsbedingungen und stark erhöhter Risikoaversion werden Verschuldungspositionen in den Währungen abgebaut, in denen bisher die Refinanzierung der Carry Trades erfolgte. So kam es insbe-

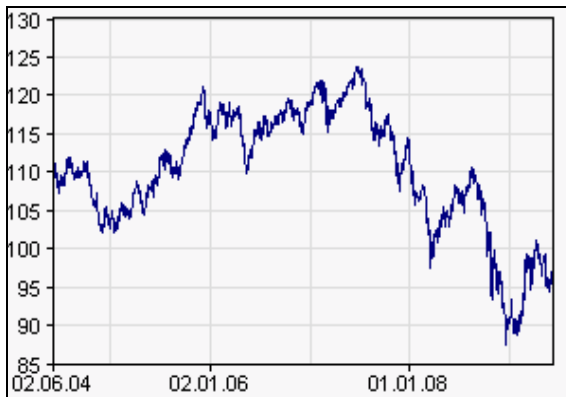
sondere zu einer Aufwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar und dem Euro“ (SVR 2008 TZ 36). Dies wurde auch begünstigt durch den Aktienkursverfall am japanischen Kapitalmarkt im Zuge der sich verschärfenden Finanzkrise insbesondere seit September 2008.

Abb. 1: Entwicklung der Leitzinsen seit Jan. 2000 in Euro-Land, USA, GB



Quelle: <http://www.finanzen.net/leitzins/>

Abb. 2: Nominaler Wechselkurs Yen-US Dollar. Zeitraum Juni 2004-Juni 2009



Quelle: <http://www.finanzen.net/devisen/devisenkurse>

Der Umfang des Carry Trade wurde somit erst in dem Augenblick geringer, als die amerikanische Notenbank die Zinsen senkte und noch einmal deutlich weniger im Zuge der Finanzkrise; es existiert kein Marktmechanismus, der den Carry Trade zum

Erliegen brächte. Die Entwicklung des Yen wird durch den Carry Trade in die „falsche“ Richtung gelenkt, da er hierdurch tendenziell ab- statt aufgewertet wird. Dieser Abwertung kann nur durch Zentralbankinterventionen begegnet werden. „Erstaunlich nur: Über das Überschussland China schimpfen alle, weil dort die Zentralbank den Wechselkurs stabilisiert, zu Japan fällt keinem etwas ein, weil es da ja der weise Markt ist, der die Ungleichgewichte verstärkt“ (Flassbeck 2007).

Welche Gründe führen dazu, dass das System des Carry Trade nicht (markt-)immanent zum Erliegen kommt? „Normalerweise“ könnte doch erwartet werden, dass „den Gewinnern“ des Carry Trade „die Verlierer“ gegenüber stehen müssten. Diese sind aber nicht oder nur kaum auf den Devisenmärkten vertreten. Zu den Verlierern zählen vor allem die japanischen Sparer, die für ihre Spareinlagen kaum oder gar keine Zinsen bekommen. Da die deflatorische Entwicklung in Japan durch die mehr als moderate Lohnentwicklung zumindest begünstigt wurde, kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass die japanischen Haushalte in nennenswertem Umfang ihre Spar- bzw. Konsumgewohnheiten ändern werden. Hierzu fehlen ihnen schlichtweg die notwendigen finanziellen Voraussetzungen.

Zu den Verlierern werden auch die Produzenten in den Hochzinsländern gerechnet, die – sofern sie sich in heimischer Währung verschulden – hohe Zinsen zu tragen haben und außerdem an Wettbewerbsfähigkeit auf Grund der Stärke ihrer heimischen Währung verlieren. Diese müssten im Grunde mehr sparen und weniger investieren und somit eine Rezession begünstigen, um ihre jeweiligen Notenbanken zu Zinssenkungen zu bewegen. Aber auch dies kann nicht als sehr wahrscheinlich angesehen werden, weil die jeweiligen Notenbanken durch ihre Hochzinspolitik versuchen, die geldpolitischen Zügel so weit anzuziehen, dass gerade keine Rezession in Gang gesetzt wird.

Die ungleiche Position von Gewinnern und Verlierern des Carry Trade verhindert, dass ein immanenter (Markt-)Mechanismus in Gang gesetzt wird, der für einen Ausgleich sorgt. Dieser ist somit ohne staatliche Interventionen kaum erzielbar – hier liegt ein geradezu klassischer Fall von Marktversagen vor (Flassbeck 2007). Dies wäre aber dringend erforderlich gewesen. Im Ergebnis kann die Entstehung und Ausbreitung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nur im Kontext globaler Leistungsbilanzungleichgewichte sowie des Carry Trade verstanden werden (SVR 2008, TZ 34).

3 Die japanische Wirtschaft und der Carry Trade

Welche Auswirkungen hat die oben beschriebene Entwicklung auf die japanische Wirtschaft gehabt? Trotz des hohen Leistungsbilanzüberschusses hat der japanische Yen, wie oben geschildert, in der Vergangenheit zur Abwertung geneigt. Ein nachlassender Carry Trade hat diese Entwicklung zum Erliegen gebracht und schließlich sogar umgekehrt, so dass der Yen gegenüber anderen Währungen, wenn auch mit großen Schwankungen, aufwertete. Diese Aufwertung sowie eine schwache Nachfrage führten zu einem Rückgang der Exporte insbesondere in die Vereinigten Staaten. Der Bankensektor wurde von der Finanzkrise zunächst nur in einem geringen Maße beeinflusst: Ein geringes Engagement im Subprime-Segment, eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalquote sowie eine umfassende Bereinigung der Bankbilanzen im Vorfeld der Krise haben eine schnelle Ausbreitung auf den Finanzsektor verhindert. Der Exportsektor hingegen wurde von der Krise deutlich negativ beeinflusst und, da die Entwicklung der japanischen Wirtschaft sehr eng mit den Exporten verknüpft ist, auch die gesamte Volkswirtschaft.

Insgesamt hat sich die japanische Wirtschaft durch die Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich abgekühlt. Mit der Abschwächung der Exportdynamik sank die Steigerung des BIP im Jahre 2008 auf 0,7 %. Auch von Seiten der Binnenwirtschaft ist keine Aufhellung des konjunkturellen Klimas zu erwarten: Eine sinkende Industrieproduktion, eine schwache Bauwirtschaft und eine zögerliche Konsumententwicklung können hier als Hauptgründe gesehen werden. Der private Konsum in Japan sieht sich vielen Herausforderungen gegenüber: nach langer Zeit erstmals wieder steigende Preise, stagnierende bzw. kaum steigende Nominaleinkommen mit der Folge sinkender Realeinkommen und ein gesunkenes Konsumentenvertrauen wirken als eine deutliche Bremse der konjunkturellen Entwicklung. Die Verbraucherpreise stiegen im Jahr 2008 auf 1,7 % und somit auf den höchsten Stand seit 10 Jahren. Die Preisentwicklung verlief jedoch noch deutlich uneinheitlich: Während die Großhandelspreise mit einem Anstieg von 7,1 % den höchsten Anstieg der letzten 27 Jahre verzeichneten, erhöhte sich die Kerninflation, die die Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise unberücksichtigt lässt, lediglich um 0,1 %. Als Folge dieser Entwicklung senkte die japanische Notenbank schließlich im Oktober 2008 die Leitzinsen von 0,5 % auf 0,3 %. Der Außenhandelsüberschuss – die wichtigste Stütze der japanischen Wirtschaft – sank 2008 auf einen Anteil von 4,2 % am BIP gegenüber 4,8 % im Vorjahr. Dies kann insbesondere auf einen deutlichen Rückgang der Exporte vor

allein in die Vereinigten Staaten zurückgeführt werden. Hiervon waren vor allem die Automobil- und Stahlindustrie betroffen.

Zu Beginn des Jahres 2009 ist die Weltfinanzkrise in Japan angekommen. Die deutliche Aufwertung des Yen im Zuge des Rückflusses von Finanzanlagen von den USA nach Japan hat die Warenexporte binnen kurzer Frist nach der Jahreswende 2008/2009 im Vergleich zum Vorjahr um 45 % einbrechen lassen. Der Rückgang der preislichen Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen kann derzeit nicht durch andere Nachfragekomponenten ausgeglichen werden. Die Konsumausgaben verharren bei einer hohen Sparquote der privaten Haushalte auf einem niedrigen Niveau. Impulse durch eine Anhebung von Löhnen sind nicht in Sicht (Deutsche Bundesbank 2009, S. 14 f.).

Tabelle 1: Makroökonomische Daten für Japan

Jahr	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
Bruttoinlandsprodukt ¹	5,2	1,0	0,7	5,1	-1,1	2,8	0,4
Privater Konsum ¹	5,4	2,1	1,9	2,9	0,1	1,0	1,7
Private	8,6	-1,1	-0,6	11,1	-7,3	7,8	-0,1
Bruttoanlageinvestitionen ¹							
Leistungsbilanzsaldo ¹	1,5	3,0	2,8	1,4	3,1	2,5	2,2
Öffentlicher	62,6	61,1	70,7	80,6	103,0	133,0	142,3
Schuldenstand ²							
Budgetüberschuss/defizit ²	2,9	1,5	-2,3	-4,2	-5,5	-7,4	-6,1
Kurzfristiger Zinssatz ³	7,7	4,5	2,2	0,6	0,7	0,2	0,1
Langfristiger Zinssatz ⁴	7,0	5,3	4,4	3,1	1,5	1,7	1,3
Konsumentenpreise ⁵	3,1	1,6	0,8	0,1	0,7	-0,7	-0,7
Arbeitslosenquote ⁶	2,1	2,2	2,9	3,4	4,1	4,7	5,0
Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bruttoinlandsprodukt ¹	-0,3	1,8	2,7	1,9	2,4	2,1	0,7
Privater Konsum ¹	0,5	0,6	1,6	1,3	2,0	1,5	0,6
Private	-6,2	4,5	4,8	7,1	3,6	0,0	-2,0
Bruttoanlageinvestitionen ¹							
Leistungsbilanzsaldo ¹	2,8	3,2	3,7	3,7	3,9	4,8	4,2
Öffentlicher	149,4	160,2	167,1	175,3	171,9	170,3	170,9
Schuldenstand ²							
Budgetüberschuss/defizit ²	-7,9	-8,0	-6,2	-6,7	-1,4	-2,4	-3,2
Kurzfristiger Zinssatz ³	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,9
Langfristiger Zinssatz ⁴	1,3	1,0	1,5	1,4	1,7	1,7	1,6
Konsumentenpreise ⁵	-0,9	-0,3	0,0	-0,3	0,3	0,0	1,7
Arbeitslosenquote ⁶	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	4,1

Bemerkungen: 1) In realen Größen; Änderungen in Bezug auf das Vorjahr, 2) Im Verhältnis zum nominalen BIP in vH, 3) Für Dreimonatswechsel (Jahresdurchschnitt), 4) Für Staatsschuldbriefe mit einer Laufzeit von 10 Jahren und mehr (Jahresdurchschnitt), 5) Änderungen gegenüber dem Vorjahr in vH, 6) In vH der zivilen Erwerbspersonen, Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; verschiedene Jahrgänge

Japan hat zwar ein umfangreiches Konjunkturprogramm beschlossen, das in ähnlicher Weise strukturiert ist wie das deutsche.² Gleichwohl bleiben die Aussichten auf mittlere Sicht unsicher. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die seit Jahren schwächelnde wirtschaftliche Entwicklung in Japan. Sie hat, wenn auch vergleichsweise moderat, mittlerweile auch den Arbeitsmarkt erreicht. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich im Jahr 2008 auf einen jahresdurchschnittlichen Wert von 4,1 %, erreichte aber nicht den Höchststand von 5,3 % der Jahre 2002 bzw. 2003. Japans überalterte Erwerbsbevölkerung leistet hier offenbar einen demografischen Anteil zur Abfederung von möglichen Arbeitsmarktproblemen durch Frührentierung und Wechsel von sicheren in unsichere Beschäftigungsverhältnisse bei jüngeren Beschäftigten.

² Vgl. nähere Angaben zum Konjunkturprogramm in Fußnote 10.

4 Mit Keynes aus der Krise?

Auf den ersten Blick scheint es, dass die seit Jahren tiefgreifende Konsumschwäche und seit einiger Zeit auch Exportschwäche am Arbeitsmarkt weitgehend vorbeigegangen ist. Gemessen an europäischen Verhältnissen weist Japan immer noch vergleichsweise moderate Arbeitslosenzahlen auf. Dies aber könnte sich sehr bald ändern, wenn sich die demografischen Besonderheiten des japanischen Arbeitsmarktes beseitigt haben und der Beschäftigungspolitik eine besondere Verantwortung für die Wiedergewinnung eines Wachstumspfades der japanischen Wirtschaft eingeräumt wird.

Dabei kann Japan als ein Lehrstück für Einsichten gelten in die Funktionsweise entwickelter moderner monetärer Produktionsökonomien, in denen nicht der Arbeitsmarkt, sondern anderen, den Güter- und Geldmärkten, Verantwortung für Nachfrage, Wachstum und Beschäftigung zukommt. Ein Blick auf die Keynesische Welt der Erklärung monetärer Produktionswirtschaften könnte hier weiterhelfen.

Wer Keynes für die Erklärung und Therapie von Verwerfungen auf Güter- und Faktormärkten bemüht, wird gemeinhin auf die Kreislauftheorie rekurrieren mit der Gegenüberstellung von hoher privater Ersparnis und unzulänglichen privaten Investitionen. Produktion, Einkommen und Beschäftigung werden in ihren sie bestimmenden Faktoren auf die Verhältnisse der Geld- und Gütermärkte verwiesen. Der Arbeitsmarkt, so die in die Lehrbücher eingegangene Erkenntnis, ist gegenüber den anderen Märkten nachgelagert. Nicht zuletzt deswegen hat sich Keynes in seinem Hauptwerk, der *General Theory*, vorrangig mit dem Güter- und Geldmarkt befasst und nur wenig Augenmerk auf den Arbeitsmarkt verwandt. Hicks hat in seiner bahnbrechenden Rezeption des Keynesischen Gedankengutes der *General Theory* überhaupt keine eigenständige Gedanken auf den Arbeitsmarkt verwendet, sondern die Essenz der Keynesischen Überlegungen auf zwei einfache Gleichgewichtsbeziehungen auf den Geld- und Gütermärkten reduziert. Es reichte der Hinweis, dass bei sich verändernder Produktionsmenge auch die Nachfrage nach Arbeitskräften verändert wird. Noch einfacher: auf eine proportionale Beziehung zwischen Produktion und Arbeitseinsatz und daher auf eine konstante Arbeitsproduktivität und kurzfristig konstante Preise.

Wer Keynes nach Jahren der Marginalisierung seiner theoretischen Einsichten in die Funktionsfähigkeit privater, dezentraler Produktions- und Konsumententscheidungen eines marktwirtschaftlichen Systems wieder in das öffentliche Bewusstsein trans-

portiert, sucht gemeinhin nach Auskünften zu den tiefgreifenden Krisenerscheinungen, die in gleicher Weise die Finanzmärkte wie die Güter- und Faktormärkte erfasst hat. Für diesen Zweck erscheint es nützlich, Keynes eher aus seiner Analyse monetärer Produktionswirtschaften zu interpretieren als aus der Welt des IS-LM-Gleichgewichts. Den Anfang nahm die Beachtung von Keynes kurzem Beitrag zur Spiethoff-Festschrift aus dem Jahr 1933 (Keynes 1933b). In ihr mahnt Keynes an, dass sich die herrschende (neoklassische) Theorie nicht mit einer Geldwirtschaft moderner Prägung auseinandersetze, Geld nur die Funktion eines Tauschmittels habe. Seine – Keynes – Absicht sei es hingegen, eine Volkswirtschaft zu erklären, in der Produktion und Beschäftigung durch Entscheidungen über Geld gesteuert werden. Diese Auffassung findet sich, was in der Rezeptionsgeschichte immer wieder aus dem Blickfeld geraten ist, auch in Keynes Hauptwerk wieder.³

Es sind die wechselnden Zukunftserwartungen, die als Bestimmungsfaktor der Gesamtbeschäftigung hinzukommen. Geld und Unsicherheit hängen eng miteinander zusammen. Geld ist das Bindeglied zwischen sicherer Gegenwart und unsicherer Zukunft. Je unsicherer sie erscheint, um so eher werden Geldvermögensbesitzer geneigt sein, Geld liquide oder geldnah zu halten. Was Keynes damit ausgedrückt hat, ist nichts weiter als ein fundamentaler Gegensatz zu einem neoklassischen Zinsverständnis, das dafür sorgt, dass in Höhe der Ersparnisse als Ergebnis erzielter Einkommen Investitionen getätigt werden. Der Zinssatz bringt hingegen nach Keynesscher Sicht der Liquiditätspräferenz des Geldes wohl Geldangebot und Geldnachfrage in Übereinstimmung, nicht aber zugleich Sparen und Investieren.

Soweit, so gut. Was Keynes aber weniger im Auge hatte, ist die Bestimmung des Geldangebots. Sie wird schlicht exogenisiert. Hicks hat daraus die Konsequenz gezogen, dass die IS-LM-Diagrammatik die Geldmenge variieren lässt und über sie die Vollauslastung der Ressourcen erreicht werden kann. Man kann gut darüber spekulieren, ob diese Einsicht Pate gestanden haben könnte bei der Politik der japanischen Zentralbank, die ihre Zinspolitik schon seit Jahren auf eine Null-Prozent-Zinsmarge eingependelt hat. Die geld- und realwirtschaftlichen Folgen sind bekannt

³ So heißt es denn auch im Vorwort zur *General Theory*: “This book (...) has evolved into what is primarily a study of the forces which determine changes in the scale of output and employment as a whole; and, whilst it is found that money enters into the economic scheme in an essential and peculiar manner, technical monetary detail falls into the background. A monetary economy (...) is essentially one in which changing views about the future are capable of influencing the quantity of employment and not merely its direction” (Keynes 1936, S. XXII).

und hätten, bei Licht betrachtet, auch ex ante bekannt sein können. Denn schließlich war es auch Keynes, der den Verdacht offen aussprach, es könne Situationen geben, bei denen selbst ein Zinssatz von null nicht die von den Unternehmen als rentabel erachteten Investitionsprojekte hervorbringe, um eine Ersparnis zu induzieren, die der Vollbeschäftigung entspricht. Es ist dies die Situation einer Liquiditätsfalle. Keynes hatte allerdings einschränkend eingewandt, er kenne bislang kein Beispiel dafür, wohl aber könne sie in der Zukunft bedeutsam werden (Keynes 1936, S. 207). Die japanischen Erfahrungen scheinen Keynes Zukunftsvorstellungen Recht zu geben. Es sieht so aus, dass die gegebenen schlechten Ertragserwartungen den Marktzinssatz nicht dazu angehalten haben, auf ein Niveau zu sinken, bei dem die Investitionen vollbeschäftigungs- und wachstumsfördernd wirken können. Geldvermögensbesitzer misstrauen offenbar einer Sachinvestition in die Zukunft, weil deren Grenzleistungsfähigkeit als geringer eingeschätzt wird als die der zinslosen Geldhaltung oder der alternativen Verwendung in Finanzkapital.

Was die japanische Wirtschaft seit den neunziger Jahren vorexerziert hat und nun der gesamten Weltwirtschaft droht, ist der realwirtschaftliche Umgang mit dem Verfall von Vermögenswerten. Auch wenn diese ihre Ursache in einem spekulativ aufgeblasenen Finanzmarkt hatte – pikanterweise im Immobilieninvestment – bleibt dieser nicht auf den Finanzmarkt und auf die finanziellen Kapitalgesellschaften beschränkt, sondern wird zu einem Grundproblem einer Investitionsfinanzierung. Bilanzwertberichtigungen im Zuge eines Vermögensverfalls können auch für Unternehmen gelten, die sich eigentlich als wettbewerbsstark erweisen und hinreichend Gewinne als Finanzierungsmittel ausweisen. Schuldenreduzierungen in einer Welt des Vermögensverfalls sind das Gebot der Stunde. Fallende Vermögenspreise zwingen Unternehmen vom Weg der Profitmaximierung in den Ausweg einer Schuldenminimierung, dies um so mehr, je mehr Aktiva mit Fremdkapital finanziert sind. Eine Deflation ist die Folge.⁴

Es verdient angesichts der finanzwirtschaftlichen Verwerfungen, denen die japanische Volkswirtschaft ausgesetzt war und ist, durchaus Beachtung, dass Keynes Rückgriff auf die Spezifika moderner Produktionswirtschaften nicht ohne Wiederhall in der Rezeptionsgeschichte geblieben sind. So hat Minsky schon in den siebziger Jahren sich in seiner Sicht der Instabilität des privaten Sektors auf das spekulative Moment künftiger Investitionsentscheidungen konzentriert. Blieb Keynes noch vage hinsichtlich der Rolle der Langfristerwartungen und deutete lediglich an, dass Ent-

⁴ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Kalmbach (2009)

scheidungen über Produktion und Beschäftigung einem Kasinospiel gleichkommen könne, wenn sich die Langfristerwartungen in spekulative verwandeln⁵, so war es Minsky, der die Investitionsentscheidungen auf entwickelten Finanzmärkten als Konkurrenzsituation zu Investitionen auf Gütermärkten erstmals deutlich formulierte: Nicht allein die Eigenschaften des Geldes machen Zukunftsentscheidungen unsicher. Vielmehr ergeben sich neue Unsicherheiten aus der Fremdfinanzierung von Investitionen und damit der Verschuldungsstruktur von Unternehmen. Die insbesondere durch spekulative Investitionen erhöhte Verschuldung von Unternehmen mache sie anfällig für Erwartungsumbrüche, weil die Vorstellungen von Geldgebern über normale Verschuldungsrelationen diese zu einem konservativen Finanzgebaren veranlassen und damit eine Finanzkrise auslösen können. Je höher beispielsweise eine Investmentbank einen Hebel ansetzt (gemessen als Relation von Fremd- zu Eigenkapital), desto empfindlicher reagiert der Hebel auf einen Wertverlust der Aktiva bei unverändertem Fremdkapital. Um den Hebel wieder auf seinen ursprünglichen Wert zu reduzieren, müssen Aktiva verkauft werden, um das Fremdkapital zu reduzieren. Geringe Ausgangsstörungen führen hier zu einem erheblichen Verkaufsdruck für den Fonds. Kurseinbrüche sind die unabwiesbaren Folgen.⁶ Die Erfahrungen mit den Leverage-Effekten steigender Fremdfinanzierungen bei vorwiegend amerikanischen Investment-Banken scheinen Minsky Recht zu geben.⁷ In Minskys Sichtweise: Finanzierungsrisiken sorgen selbst bei kleineren Störungen für eine Neubewertung der Kapitalvermögen, die in einen Investitionsrückgang und in einen Verkauf von Vermögenswerten (Flucht in die Liquidität) einmünden.⁸ Sie dürften mit dafür verantwortlich sein, dass sich die Finanzströme des Yen in amerikanische Anlagen über Jahre hinweg bilden konnten und nach dem Platzen der Immobilienblase abrupt aufgelöst haben.

⁵ „Speculators may do no harm as bubbles on a steady stream of enterprise. But the position is serious when enterprise becomes the bubble on a whirl-pool of speculation” (Keynes 1936, S. 159) und sich die Liquiditätspräferenz der Kapitaleigentümer verstärkt.

⁶ In Minskys Worten: „Furthermore when effective demand is sufficient, so that full employment is first achieved and then sustained, market processes will take place which lead to a speculative investment and financial boom that cannot be sustained” (Minsky 1982, S. 98).

⁷ Vgl. hierzu auch die Ausführungen des SVR im Jahresgutachten 2008/09, TZ 185.

⁸ Vgl. hierzu das Nachwort von Dirk Gerlach zu Minsky (1990)

5 Was tun: Warten auf bessere Zeiten?

Japans lang andauernde Wirtschaftsentwicklung am Rande der Deflation hat weder durch eine moderate Lohnpolitik noch durch eine exportgetriebene Politik der Nachfragesteuerung eine durchgreifende Besserung erfahren. Vielmehr ist Japans ökonomische Entwicklung nach den ersten zarten Pflanzen der Besserung Mitte des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends wieder trocken gefallen. Japan stand und steht inmitten der Weltfinanzkrise. Der Carry Trade hat Japan einen nachhaltigen Schaden zugefügt. Damit ist am japanischen Beispiel die systematische Überakkumulation von Kapitalmassen sichtbar geworden, die sich auf die Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten gemacht haben. Ein liberalisierter weltweiter Kapitalverkehr, die Privatisierung von Alterssicherungssystemen in den USA, Japan und anderen industrialisierten Ländern und eine zurückhaltende Lohnpolitik können als Wegbereiter für das Entstehen dieser Kapitalmassen herhalten.

Ob Japan mit den Einsichten von Keynes versehen aus der Krise herausfindet, kann nicht ohne weiteres beantwortet werden. Die Frage ist möglicherweise auch falsch gestellt. Keynes Anliegen auf eine Rezeptur in Zeiten brachliegender Konsum- und Beschäftigungsdynamik zu konzentrieren, wird ihm nicht gerecht. Seine Analyse ist tiefgehender. Sie argumentiert mit Kategorien der sicheren und unsicheren Zukunftserwartungen, der Rolle des Geldes und des Zinses und der Hierarchie von Märkten, in denen die Verhältnisse auf dem Geldmarkt auf den Gütermarkt einwirken und in denen die Spielregeln spekulativen Verhaltens auf international vernetzten Märkten herrschen. Ein weiteres Konstrukt kommt hinzu: Nicht allein die Unsicherheit, vermittelt über die Geldnachfrage als Wertaufbewahrungsmittel, verdient besondere Beachtung in Keynes Sicht moderner Geldwirtschaften, sondern ebenso die Verfügung über das institutionell knapp gehaltene Geld als Vermögen begründet die angebotsseitige Nichtneutralität des Geldes.

Paradigmatisch wird an Japans lang anhaltender wirtschaftlicher Flaute deutlich, dass sich moderne Volkswirtschaften nicht mehr mit dem methodologischen Konstrukt einer neoklassischen Tausch- und Allokationsökonomie erklären lassen und es nicht unbedingt neuer, wohl aber revitalisierter Erklärungen insbesondere zur Nichtneutralität des Geldes bedarf, um besser verstehen zu können, warum marktwirtschaftliche Gleichgewichte auf Geld-, Güter- und Faktormärkten zwar möglich, aber nicht zwingend die Regel sein müssen.

Auf der Agenda steht zunächst, ganz in Keynescher Tradition, das makroökonomische Instrumentarium der Deflationsbekämpfung: Eine expansive Fiskalpolitik, die die realen privaten Investitionen angesichts des Vermögensverfalls in der Finanzwirtschaft auffängt und eine Geldpolitik, die den Wert von Kapitalvermögen und damit den Investitionsanreiz aufrechterhalten kann und gemeinsam dafür sorgen, dass es angesichts steigender finanzieller Störanfälligkeit des Vermögensbildungsprozesses nicht zu einem Schuldendeflationsprozess im Ausmaß der dreißiger Jahre kommen kann.

Das klingt leichter gesagt als getan. Japan hat schließlich seine Zinsen auf null gesenkt und darüber hinaus den Staatshaushalt in den Dienst der Konjunkturanhebung gestellt, bislang allerdings ohne durchschlagenden Erfolg. Sind wir somit am Ende des keynesianischen Lateins und können nur noch buchstäblich abwarten und Tee trinken? Sicherlich wäre das in der zugespitzten Lage der Weltfinanzkrise zu wenig, und es ist auch noch nicht das Ende der Anti-Deflationspolitik erreicht. Was zu allererst auffällt, ist der Umstand, dass sich die japanische Wirtschaft seit Jahren im Zustand der Liquiditätsfalle befindet (Krugman 2009, S. 90). Keynes argwöhnte, dass unter diesen Umständen eine große Zunahme der Geldmenge den Zinsen nichts anhaben könne. Die Meinung über den künftigen Zinssatz könne so einheitlich sein, dass eine kleine Änderung in den Zinssätzen eine Massenbewegung ins Bargeld verursachen könne (Keynes 1936, S. 172), und dies nur, weil die Vorliebe für Liquidität im Publikum mehr zunehme als die Geldmenge (Keynes 1936, S. 173). Fehlende Inflationserwartungen können in einer Phase lang andauernder Deflation dafür sorgen, dass eine Wirtschaft, auch die japanische, den Anreiz zum Konsum und zur Investition nicht verspürt. Was fehlt, ist eine maßvolle Inflation, ganz im Keyneschen Sinne. Sie könnte dem Konsum auf die Beine helfen und der Ersparnisbildung entgegenwirken durch eine Abwertung künftigen statt des jetzigen Vermögens.

Wenn schon die Vermehrung der Geldmenge keine zinssenkenden Effekte mit sich bringen kann, gilt dies in besonderem Maße für die Lohnpolitik. Japans Reallöhne sind seit Mitte der neunziger Jahre jährlich durchschnittlich um 0,7% gestiegen, obschon die Nominallöhne im gleichen Zeitraum jährlich um durchschnittlich 0,3% unter denen des Vorjahres lagen. Sinkende Preise und Produktivitätssteigerungen sind für dieses Auseinanderfallen verantwortlich zu machen (Flassbeck, Spieker 2007, S. 66). Hier auf eine Politik der weiteren Nominallohnsenkungen zu setzen, läuft auf dasselbe hinaus wie auf eine noch forciertere Politik der Geldmengen-

ausweitung. Was wir dann vorfänden, wären negative Realzinsen. Der Weg in die Sackgasse Deflation wäre bis auf weiteres zementiert. Lohnpolitik in der Deflation kann nur heißen, sich einer Taylor-Regel für die Lohnpolitik zu bedienen. Ähnlich wie für die Festlegung eines nominalen Zinssatzes durch die Zentralbank könnten für die angestrebte nominale Lohnzuwachsrate gewichtete Parameter definiert werden, die aus den Elementen Auslastungsgrad im Sinne einer Produktionslücke sowie aktueller und einer positiv definierten Zielinflationsrate bestehen könnten. Lohnpolitik bliebe dann nicht bei einer bloß produktivitätsorientierten Lohnpolitik stehen, sondern ginge den offensiven Weg in eine angestrebte Inflationsrate. Wenn es schon einen unterstellten Trade Off zwischen Lohnhöhe, Beschäftigung und Inflation gibt, dann wäre es sicherlich sinnvoll, die vermutete, beschäftigungsstiftende Rolle sinkender Reallöhne über das Instrument der Preissteigerungen und der Ausweitung der Geldmenge zu realisieren als über Nominallohnsenkungen. Keynes hatte entsprechende Ausführungen bereits in seinen *Means to Prosperity* gemacht: „We must aim increasing aggregate spending power. If we can achieve this, it will partly serve to raise prices and partly to increase employment“ (Keynes 1933a S. 351).

Bleiben nach der Geld- und Lohnpolitik noch zwei Politikfelder: Die Fiskalpolitik und – neu hinzugekommen – die Reform des Finanzsystems⁹. Nachdem die Geldpolitik das Ende der Fahnenstange erreicht hat, scheint auch der expansiven Fiskalpolitik die Stunde geschlagen zu haben. Japan hat seine fiskalpolitischen Möglichkeiten ausgereizt. Der Schuldenstand beträgt inzwischen 170% des nominalen BIP. Worum es dennoch geht, ist die Rückgewinnung in die Zukunftsfähigkeit von wirtschaftlichen Entscheidungen über die Bildung von Vertrauen. Nur mit einer expansiven Finanzpolitik werden sich die pessimistischen Erwartungen in die Investitionsbereitschaft auflösen lassen. Dass eine Politik der Nachfrageförderung sich nicht ausschließlich auf die Exportwirtschaft konzentrieren kann, hat Japans Achillesferse, seine außenwirtschaftliche Abhängigkeit, in der Finanzkrise deutlich werden lassen. Vielmehr muss eine gezielte binnenwirtschaftliche Strategie die kollektive Illusion über die unzureichenden binnenwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten durchbrechen, will sich die Finanzpolitik nicht den Vorwurf einer *beggar-my neighbour*-Politik aussetzen. Dies betrifft gleichermaßen die japanische

⁹ Japan hatte bereits in den neunziger Jahren als Reaktion auf das zusammengebrochene Kreditgeschäft der Banken im Anschluss an das Ende der Immobilienblase nicht nur eine Nullzinspolitik praktiziert, sondern als Bankenrettungsplan von den Banken Vorzugsaktien im Umfang von über 500 Mrd. US\$ gekauft (Krugman 2009, S. 215). Eine Neuauflage dieser Politik steht derzeit in Japan nicht zur Debatte.

wie die deutsche Wirtschaft. Die beschlossenen Konjunkturpakete in Deutschland wie in Japan scheinen in die richtige Richtung zu weisen.¹⁰

Nicht zuletzt die japanischen Erfahrungen mit dem Carry Trade haben deutlich werden lassen, dass das System der weltweit flexiblen Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems im Jahr 1973 in eine Legitimationskrise geraten ist. Gleichgewichtige Kapitalmärkte mit ausgeglichenen Devisenbilanzen sind nicht das erwartete Ergebnis einer Wechselkursfreigabe in einer Welt ohne Devisenmarkt Eingriffe; vielmehr haben sie zu einer Verstärkung finanzieller Instabilität beigetragen. Sie haben die Diskussion um eine neue Weltwährungsordnung mit angefacht.

Mit der Ausbreitung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 und 2009 werden häufig Rufe nach einer verstärkten Bankenaufsicht laut. An unseren Ausführungen wird jedoch auch deutlich, dass eine verstärkte Bankenaufsicht zwar hilfreich sein mag, aber zur Lösung der gesamten hier geschilderten Probleme zu kurz greift. In Kreisen des deutschen Sachverständigenrates wird der weitergehende Vorschlag nach einem neuen Weltfinanzsystem im Sinne eines „managed floating“ erörtert (Bofinger 2008, S. 7). Ein direkter Weg zurück zu einem System fester Wechselkurse würde, so sein Befürworter Bofinger, ein weltweit einheitliches oder zumindest angenähertes Zinsniveau erfordern – ein System, das zur Spannungsanfälligkeit neigt. Das managed floating vereinigt eine zinspolitische Autonomie mit staatlich beeinflussten Wechselkursen. Die Aufgabe der Zentralbanken besteht darin, die Wechselkurse an den Zinsdifferenzialen zwischen den einzelnen Ländern zu orientieren. Diese Wechselkurspolitik würde die Auswirkungen der Zinsdifferenzen über die Wechselkurse verringern und im Idealfall sogar auf Null reduzieren. Bofinger sieht hier vor allem diejenige Notenbank in der Pflicht, deren Währung zur Aufwertung neigt, da sie das benötigte Zahlungsmittel gegebenenfalls selbst drucken kann. Anders als in der traditionellen Theorie des Wechselkurses, die sich der Kaufkraftparitäten bedient, ist es hier die Zinsparität, die für die Festlegung des Wechselkurses sorgt. Der Vorteil dieses Konstruktes bestünde – neben dem Eindämmen von

¹⁰ Das im Frühjahr 2009 beschlossene Konjunkturprogramm für Japan hat ein Gesamtvolumen von 116 Mrd. Euro. Das Programm trägt einen deutlich binnenwirtschaftlichen Schwerpunkt mit der Förderung des Kaufs von energiesparenden Elektroautos, der Förderung von Solaranlagen sowie der Zahlung von Erziehungszuschüssen in Höhe von rund 400€ pro Jahr für Haushalte mit künftig schulpflichtigen Kindern. Darüber hinaus enthält es Garantien für staatliche Aktienaufkäufe zur Ankurbelung der Börse von fast 500 Mrd. Euro. Quelle: <http://wirtschaft.t-online.de/c/18/08/85/80/18088580.html> (Abruf 17.7.09)

Spekulation und Carry Trade sowie der Stabilisierung der Zahlungsbilanz – in einer Stabilisierung der Konjunktur.

Was dieses Szenario für Japan bedeutet, liegt auf der Hand: Das Geschehen auf Geld-, Devisen- und Gütermärkten ist es, was auf der Agenda der Stabilisierungspolitik steht. Der Arbeitsmarkt ist aus dem Fokus gerückt, er hat sich an die Taylor-Regeln für die stabilitätsorientierte Lohnpolitik zu halten. Und dies bedeutet zu allererst, einen mittleren Pfad der moderaten Preissteigerungen zu gehen: eine alles andere, als nur Zaungastrolche. Die Dynamik des Marktgeschehens wird von den zuerst geräumten Märkten bis zu den zuletzt geräumten Märkten bestimmt. In ihrer Hierarchie sind es die mit den zuerst geräumten Geld-, Devisen und Realgütermärkten verbundenen Erwartungsänderungen, die zu einem neuen Niveau der effektiven Nachfrage führen, das seinerseits die Beschäftigungshöhe neu definiert. Die Lohnpolitik – keine Nebenrolle. Aber sie ist erst dann auf der Bühne gefordert, wenn alle übrigen Marktakteure ihr Stück aufgesagt haben.

Literatur

- Bofinger, P. (2008): Zeit für zweites Bretton Woods, in: Frankfurter Rundschau vom 15.11.2008. Ausgabe S Stadt. S. 7
- Deutsche Bundesbank (2009): Monatsbericht, Nr. 5, Mai, 61. Jg.
- Flassbeck, H. (2007): Carry Trade – Der Devisenmarkt führt die Ökonomie ad absurdum und die Ökonomen schweigen, in: Financial Times Deutschland vom 08.02.2007, <http://www.flassbeck.de/pdf/2007/28.2.07/Carry%20Trade.pdf> [Abruf: 15.04.2009]
- Flassbeck, H. / Spieker, F. (2007): Das Ende der Massenarbeitslosigkeit. Mit richtiger Wirtschaftspolitik die Zukunft gewinnen. Frankfurt/M.
- Kalmbach, P. (2009): Das auch noch? Deflation als Folge der Finanzkrise, in: Wirtschaftsdienst 4/2009, 89. Jg., S. 236-242
- Keynes, J. M. (1933a): The Means to Prosperity. Zitiert nach Moggridge, D. (Hrsg.) (1972): The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. IX, S. 335-366. London
- Keynes, J. M. (1933b): A Monetary Theory of Production, in: Clausing, G.; Aftalion, A. (Hrsg.) (1933): Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung: Festschrift für Arthur Spiethoff (1933). Zitiert nach Moggridge, D. (Hrsg.) (1973): The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XIII, S. 408-411. London
- Keynes, J. M. (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money. London
- Krugman, P. (2009): Die neue Weltwirtschaftskrise, Frankfurt/M
- Minsky, H. P. (1982): Inflation, Recession, and Economic Policy, Brighton
- Minsky, H. P. (1990): John Maynard Keynes. Finanzprozesse, Investition und Instabilität des Kapitalismus. Mit einem Nachwort von Dirk Gerlach. Marburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Verschiedene Jahrgänge. Wiesbaden.
- Sauer, T. / Ötsch, S. / Wahl, P. (Hrsg.) (2009): Das Casino schließen! Analysen und Alternativen zum Finanzmarktkapitalismus. Reader des Wissenschaftlichen Beirats von Attac, Hamburg

Mismatch-Arbeitslosigkeit in Deutschland – ein neuer Erklärungsansatz

Alexander Pfannkuche, Hochschule Bremen

Abstract

This paper investigates the evolution of mismatch unemployment in Germany. On an aggregate level, mismatch has evolved since reunification. In the 1990s, an outward shift of the Beveridge-curve could be seen in regard to increasing unemployment rates. Although aggregate mismatch has declined due to decreasing unemployment during the economic upswing from 2005 to 2008, the amount of this structural unemployment component increased. Most economists still view mismatch as an outcome of inadequate employee/labor mobility, which leads to regional mismatch. This paper shows that regional mismatch has to be seen in relation to occupational groups. In this interpretation, regional mismatch is likely to be inconsiderable for the German labor market. In fact, the dominant form of mismatch seems to be skill-biased. This argument is based on the movement of skill-based unemployment rates, which have drifted apart since the 1990s. The risk of unemployment is much higher for low-skill workers than for highly skilled workers. When investigating the variance of skill-based unemployment rates, a clear trend occurs: skill mismatch accelerates. The evolution of long-term unemployment underlines the argument. In the reviewed period, long-term unemployment increased in the cyclical trend. To explain this outcome, different approaches are shown, which explain the adjustments of labor demand within a concept of heterodox labor demand. The skill-biased technical change is most likely responsible for substitution of low-skilled work with high-skilled activities. Additionally, the increasing amount of imported preliminary products in value added leads to substitution of low-skilled workers via trade. This evolution raises the question which future policies have to be considered in order to solve the problem of skill mismatch. The speed of globalization is accelerating again. Because of the export orientation of the German economy, the problems of skill-biased unemployment are likely increasing rather than to vanish into thin air. A new education program is needed to qualify long-term unemployed workers and further generations for the needs of recent and future labor markets.

1 Einleitung

Die Weltwirtschaftskrise, vor gut einem Jahr noch als Finanzkrise bezeichnet, nimmt einen stark negativen Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Bereits im eigentlichen Krisenjahr (2008) wirkte sich der Beinahezusammenbruch des Weltfinanzsystems, beginnend mit der Pleite der Investmentbank Lehman-Brothers, verheerend auf das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes der letzten beiden Quartale 2008 aus. Während für das Gesamtjahr mit 1,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr noch eine positive Wachstumsrate erreicht wurde, wird für 2009 ein Rückgang der gesamten Wirtschaftsleistung um bis zu 5 Prozent prognostiziert. Im folgenden Jahr ist mit einem geringen Wachstum zwischen einem und zwei Prozent zu rechnen. Die Wirtschaftsleistung des Jahres 2006 wird unter diesen Annahmen erst gegen Ende 2010 erreicht (vgl. HWWI 2009, DIW 2009, IMK 2009). Dieser Ausblick zeigt, von welcher Tragweite die derzeitige ökonomische Rezession ist.

Von besonderem Interesse ist hierbei die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Inwieweit schlägt der gesamtwirtschaftliche Prozess auf die Beschäftigung durch? Können staatliche Unterstützungseingriffe zur Beschäftigungssicherung (Kurzarbeiterzuschuss) einen Anstieg der Arbeitslosigkeit langfristig verhindern? Diese Fragen wird die Realität in den nächsten Jahren beantworten. Vor diesem Hintergrund wird auch der Erfolg der Flexibilisierungsbemühungen der letzten Jahre (Hartz-Reformen) zu bewerten sein, besonders in Bezug auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Krise. In der Vergangenheit führte die Beschäftigungsentwicklung zu einem stufenartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach demselben Muster: In wirtschaftlichen Aufschwungphasen war der Rückgang der Arbeitslosigkeit recht gering, wohingegen sie in Rezessions- und Stagnationsphasen stark anstieg. Der von der Weltwirtschaftskrise jäh beendete Mini-Boom (2006-2008) brachte in Deutschland eine beachtliche Reduktion der Erwerbslosenzahlen mit sich, welche für einen partiellen Erfolg der vergangenen Arbeitsmarktreformen aus aggregierter Sicht sprechen. Während im Jahresdurchschnitt 2005 über 4,8 Millionen Menschen erwerbslos gemeldet waren, konnte im Oktober 2008 die Grenze von drei Millionen Erwerbslosen knapp unterschritten werden. In diesem Zusammenhang gilt es natürlich die aktuellen Entwicklungen der Beschäftigungsstrukturen zu berücksichtigen, welche eine zunehmende Polarisierung der Arbeitswelt vermuten lassen (vgl. dazu den Aufsatz von Bass in diesem Band). Trotzdem wird von Befürwortern der Arbeitsmarktreformen diese Entwicklung als Beweis für die Notwendigkeit und den Erfolg einer ge-

stiegenen Effizienz des deutschen Arbeitsmarktes bewertet (vgl. SVR 2009). Die umgesetzten Strukturreformen zielten auf die Funktionalität des Arbeitsmarktes und einen Abbau von Mismatch. Dieser kann als merkmalsstrukturelle Arbeitslosigkeit interpretiert werden und drückt die auf dem Arbeitsmarkt bestehenden Differenzen zwischen den Spezifika offener Stellen und den Eigenschaften der Arbeitssuchenden aus. Das hierdurch entstehende Nichtzustandekommen von Arbeitsverhältnissen wird als Mismatch auf dem Arbeitsmarkt bezeichnet. Insbesondere in der Krise kann ein gut funktionierender Arbeitsmarkt den Anstieg der Arbeitslosigkeit durch effiziente Matching-Prozesse abfedern. Demgegenüber wirkt sich ein hohes Maß an Mismatch stark negativ auf die Entwicklung der Beschäftigung aus.

In diesem Beitrag wird der Einfluss von Mismatch-Faktoren auf dem Arbeitsmarkt seit der deutschen Wiedervereinigung untersucht. Im Weiteren werden spezielle Formen der Mismatch-Arbeitslosigkeit identifiziert und deren Relevanz für die Beschäftigungsentwicklung empirisch überprüft. Die Arbeit gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird eine kurze theoriegeleitete Rekapitulation des Gegenstandsbereiches vorgelegt. Im nachfolgenden Kapitel wird der quantitative Anteil der Mismatch-Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung der Diskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschland dargestellt. Im vierten Kapitel werden spezielle Formen des Mismatch auf ihren empirischen Gehalt hin untersucht und mögliche Erklärungen für die Verschiebung der Arbeitsnachfrage skizziert. In der Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse bewertet und ein Ausblick auf die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung vor dem Hintergrund der Fragestellung unternommen.

2 Mismatch als Theorie der strukturellen Arbeitslosigkeit?

Wie bereits John Maynard Keynes in seiner „Allgemeinen Theorie“ (1936) feststellte, ist mit einer gleichzeitigen Existenz eines Angebots- und Nachfrageüberhan- ges aufgrund von Fluktuationen auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen. Vor diesem Hin- tergrund stellt der Mismatch ein persistentes Phänomen einer dezentral organisierten Marktwirtschaft dar. Diese friktionelle Arbeitslosigkeit kann als Ergebnis eines interdependenten Suchprozesses interpretiert werden, in dessen Verlauf die Wün- sche und Nutzen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Angebot und Nachfrage am Markt verhandelt werden. Aus theoretischer Perspektive sollte der Anteil dieser friktionellen Arbeitslosigkeit insbesondere dann gering sein, wenn der Arbeitsmarkt effizient organisiert ist, und Restriktionen, die den Suchprozess erschweren, nicht

auftreten. Auf realen Arbeitsmärkten hingegen treten solche Verzerrungen auf, die im Wesentlichen durch Informations-, Qualifikations- und räumliche Asymmetrien gekennzeichnet sind.

Im makroökonomischen Kontext wird Mismatch oftmals als eine Form struktureller Arbeitslosigkeit interpretiert. In der Literatur kann zwischen drei essentiellen Ansätzen unterschieden werden (vgl. Padoa-Schioppa 1991). In der ersten Darstellung wird Mismatch als Ergebnis kurzfristiger sektoraler Schocks eingestuft. In der langen Frist laufen diese regionalen Disparitäten aus und sind in einer aggregierten Betrachtung des Arbeitsmarktes von untergeordneter Bedeutung. Hierbei werden eine Flexibilität der Angebotsfaktoren (insbesondere Entlohnung) und eine vollkommene Mobilität der Arbeitsnachfrage unterstellt. Das überschüssige Arbeitsangebot wird somit bei erfolgloser regional begrenzter Arbeitssuche von der Überschussnachfrage anderer Regionen absorbiert. In der kurzen Frist können jedoch Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot parallel ansteigen (vgl. Entorf 1998).

In der Sichtweise von Jackman and Roper (1987) ist die friktionelle Komponente des Mismatches (auch als Sucharbeitslosigkeit bezeichnet) unvermeidbar. Der Sucharbeitslosigkeit wird eine persistente Erscheinungsform auf aggregierten Niveau zugeschrieben. Weitergehend interpretieren Jackman und Roper Mismatch als Differenz zwischen der aktuellen und der „optimalen“ Arbeitslosenquote. Im Zustand der „optimalen“ Arbeitslosenquote ist in allen Mikromärkten der quantitative Anteil der offenen Stellen gleich dem Arbeitsangebot. Diese Mikromärkte werden im qualifikatorischen oder regionalen Zusammenhang interpretiert. Die Angleichung der Arbeitslosenquote an die „optimale“ Rate ist in dieser Sichtweise in erster Linie durch das Mobilitätsverhalten des Arbeitsangebotes determiniert. In einem ähnlichen Ansatz wird Mismatch im Rahmen des NAIRU- (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) Konzeptes erklärt (vgl. Jackman / Layard / Savouri 1991). Auch hier wird Mismatch als Entfernung von einer gleichgewichtigen Arbeitslosenquote bewertet - der NAIRU. Für den unvollkommenen Matching-Prozess werden regionale Lohnunterschiede verantwortlich gemacht, die zu regional unterschiedlichen Arbeitslosenquoten führen. In diesem Ansatz ist die NAIRU dann erreicht, wenn die Arbeitslosenquoten auf allen Teilarbeitsmärkten gleich sind und somit kein Inflationsdruck vom Arbeitsmarkt ausgeht.

Die vorgestellten Ansätze sehen Mismatch als eine Form struktureller Arbeitslosigkeit, dessen Entwicklung im Wesentlichen von Angebotsfaktoren (Mobilität, Lohnhöhe) bestimmt wird. Die in allen Ansätzen identifizierten Typen sind regionaler

und/oder qualifikatorischer (oder auch beruflicher) Art. Der Bedeutung dieser Formen des Mismatch für den deutschen Arbeitsmarkt wird im Folgenden noch nachgegangen. Zunächst ist es aber sinnvoll, die Entwicklung des Mismatch als Erklärung der Gesamtarbeitslosigkeit herauszuarbeiten. Dies erfolgt im nächsten Kapitel durch die Analyse der Beveridge-Kurve. Dieses relativ einfache Analysemodul stellt nach wie vor ein geeignetes Mittel dar, den Anteil der Mismatch-Arbeitslosigkeit an der gesamten Erwerbslosigkeit aufzuzeigen.

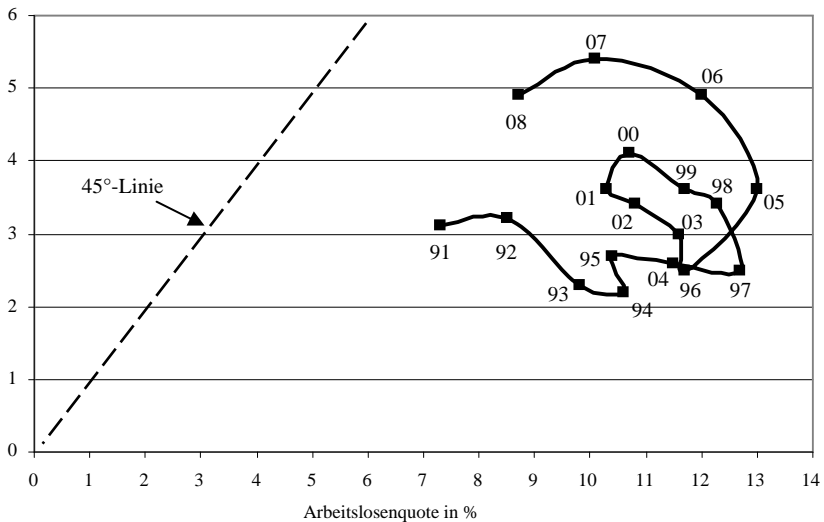
3 Der deutsche Arbeitsmarkt – Eine empirische Bestandsaufnahme

Mismatch am Arbeitsmarkt kann durch Darstellung der Beveridge-Kurve einfach dargestellt werden. Die Beveridge-Kurve wird auch als U/V-Kurve bezeichnet, wobei U die Arbeitslosenquote und V die Vakanzquote beschreibt. Die U/V-Kurve ergibt sich aus der Kombination aus Arbeitslosenrate auf der Abszisse und der Rate der offenen Stellen auf der Ordinate. In der theoretischen Herleitung muss die U/V-Kurve in Abhängigkeit vom ökonomischen Verlauf abfallend sein. In prosperierenden Phasen sinkt die Arbeitslosigkeit bei einer gleichzeitigen Zunahme der offenen Stellen. In Zeiten einer Rezession sind ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine Kontraktion der offenen Stellen zu erwarten. Bei gleichen Skalenabständen auf den Achsen charakterisiert eine 45°-Linie eine Situation, in der die Arbeitslosigkeit vollständig über Mismatch-Faktoren erklärt werden kann. In dieser Konstellation entspricht die Zahl der Arbeitslosen derjenigen der offenen Stellen. Eine Verschiebung der U/V-Kurve weg vom Ursprung deutet auf eine gesunkene Matching-Effizienz am Arbeitsmarkt hin. Zudem können durch die Position der Wertepaare (ober- oder unterhalb der 45°-Linie) Aussagen über den Erklärungsgehalt des Mismatch an der Arbeitslosigkeit getroffen werden. Liegen die Wertepaare der U/V-Kurve oberhalb der 45°-Linie ist die Arbeitslosenrate größer als die Rate der offenen Stellen. In diesem Fall kann Arbeitslosigkeit nicht vollends über Mismatch-Faktoren erklärt werden. Je höher die Diskrepanz ausfällt, desto geringer der Anteil der Mismatch-Arbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit. In diesem Fall wird die Arbeitslosigkeit durch konjunkturelle Faktoren erklärt. Im umgekehrten Fall, wenn die Anzahl der offenen Stellen größer ist als die Anzahl der Arbeitslosen, besteht auf dem Arbeitsmarkt ein Nachfrageüberhang nach Arbeit. In Abbildung 1 ist die Beveridge-Kurve für den gesamtdeutschen Arbeitsmarkt von 1991 bis 2008 dargestellt. Die

Rate der offenen Stellen wurde mit dem geschätzten Einschaltungsgrad der Bundesagentur für Arbeit korrigiert. Im Durchschnitt wurde im betrachteten Zeitraum eine von drei offenen Stellen der Bundesagentur gemeldet (vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2006).

Abbildung 1: Beveridge-Kurve für Deutschland 1991-2008

Quote der offenen Stellen in %



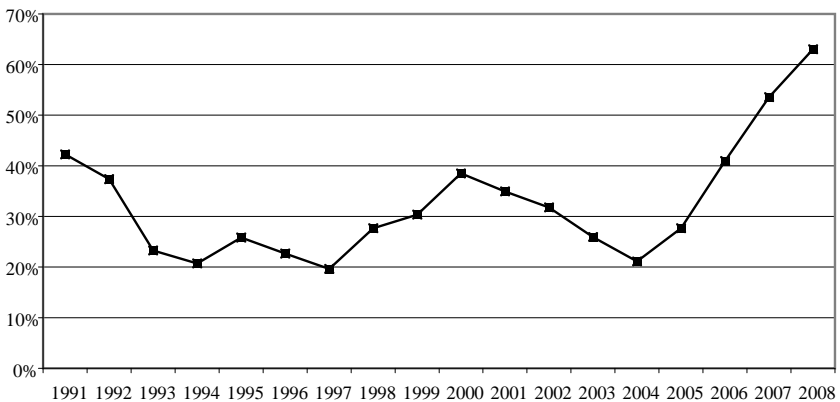
Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2009a); eigene Berechnungen

In Abbildung 1 ist ersichtlich, dass sich die Wertepaare der U/V-Kurve zwischen 1991 und 2005 vom Ursprung weg verschoben haben. Die gestrichelte Linie bildet die 45°-Linie ab. Der Kurvenverlauf folgt im betrachteten Zeitraum weitgehend den theoretischen Annahmen. Zwischen 1992 bis 1997 ist ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, wohingegen die Anzahl der offenen Stellen leicht zurückgeht. In diese Periode fällt eine lang anhaltende Rezessionsphase, welche nach dem kurzen aber intensiven „Wiedervereinigungsboom“ 1993 begann und eine Stagnation des Wirtschaftswachstums bis 1998 nach sich zog. In den beiden darauf folgenden Jahren ging die Arbeitslosigkeit leicht zurück und die Zahl der offenen Stellen stieg an. In diesem Zeitraum konnten kurzzeitig höhere Zuwachsraten des Bruttoinlandsproduktes realisiert werden. Ab 2001 nahm die Zahl der Arbeitslose mit einer kleinen Unterbrechung bis 2005 wieder deutlich zu. Zwischen 2004 und

2005 stiegen parallel zur negativen Beschäftigungsentwicklung auch die Vakanzen. Im letzten Aufschwung 2006 bis 2008 konnte die Arbeitslosigkeit stark reduziert werden und auch die Anzahl der offenen Stellen stieg an. Für die zukünftige Entwicklung ist krisenbedingt wieder mit einer Auswärtsverschiebung der Beveridge-Kurve zu rechnen. Wie hat sich nun der Mismatch im Beobachtungszeitraum verändert? Bei einem Vergleich des ersten mit dem letzten Datenpunkt fällt auf, dass sich der Mismatch auf dem deutschen Arbeitsmarkt vergrößert hat. Sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der offenen Stellen liegen in 2008 höher als im Jahr 1991. Insofern lässt sich hieraus die Feststellung ableiten, dass der Mismatch-Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit zugenommen hat; es ist zu einer Rechtsverschiebung der Beveridge-Kurve gekommen. Die beachtliche Reduktion der Arbeitslosigkeit von 2005 bis 2008 und der gleichzeitig hohe Bestand an offenen Stellen deuten auf zunehmende Verzerrungen in einem oder mehreren Teilarbeitsmärkten hin. In Abbildung 2 wurde der Anteil des Mismatch an der Gesamtarbeitslosigkeit als Quotient von Vakanzenquote und Arbeitslosenquote berechnet. Es zeigt sich, dass in 2008 über 60 Prozent aller Arbeitslosen nicht besetzten Stellen gegenüberstanden. Es gilt zu beachten, dass in wirtschaftlichen Wachstumsphasen der Mismatch-Anteil der Arbeitslosigkeit zunimmt, da konjunkturbedingt die Arbeitslosigkeit abnimmt.

Abbildung 2: Entwicklung des Mismatch 1991-2008

Anteil des Mismatch an der gesamten ALQ in %



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2009a); eigene Berechnungen

Trotzdem ist derzeit ein hohes Mismatchniveau am Arbeitsmarkt zu konstatieren. Aufgrund der deutschen Wiedervereinigung gelten besondere ökonomische Verhältnisse, welche sich auch auf dem Arbeitsmarkt widerspiegeln.

Der Transformationsprozess der ostdeutschen Wirtschaft war von drastischen Umstrukturierungen gekennzeichnet. Die Privatisierung der ostdeutschen Staatsbetriebe erfolgte vor dem Hintergrund einer geringen Produktivität und vor allem einer arbeitsintensiven Produktionsweise und einer geringen Kapitalausstattung. Zudem belastete die frühe Währungsumstellung der Ostmark zur D-Mark im Verhältnis 1 zu 1 bei den Löhnen die außenwirtschaftlichen Absatzmärkte der exportorientierten ostdeutschen Industrie.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten- und Vakanzquoten für Deutschland 1991-2008

	Arbeitslosenquote (abh. Ziv.)			bereinigte Vakanzquote		
	West	Ost	BRD	West	Ost	BRD
1991	6,2	10,2	7,3	3,8	1,5	3,1
1992	6,4	14,4	8,5	3,7	1,9	3,2
1993	8,0	15,4	9,8	2,4	2,1	2,3
1994	9,0	15,7	10,6	2,2	2,1	2,2
1995	9,1	14,8	10,4	2,8	2,4	2,7
1996	9,9	16,6	11,5	2,7	2,3	2,6
1997	10,8	19,1	12,7	2,7	1,9	2,5
1998	10,3	19,2	12,3	3,7	2,5	3,4
1999	9,6	18,7	11,7	3,9	2,3	3,6
2000	8,4	18,5	10,7	4,7	2,2	4,1
2001	8,0	18,8	10,3	4,1	2,1	3,6
2002	8,5	19,2	10,8	3,8	2,3	3,4
2003	9,3	20,1	11,6	3,3	2,1	3,0
2004	9,4	20,1	11,7	2,6	2,0	2,5
2005	11,0	20,6	13,0	3,8	3,0	3,6
2006	10,2	19,2	12,0	5,1	4,5	4,9
2007	8,4	16,8	10,1	5,7	4,7	5,4
2008	7,2	14,7	8,7	5,1	4,0	4,9

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2009a), eigene Berechnungen

Trotz einer konjunkturellen Erholung konnte dieser Anstieg nicht gebremst werden. Vielmehr nahm die Arbeitslosigkeit mit über 20 Prozent im Jahr 2003 verheerende Ausmaße an und machte die bestehenden ökonomischen Teilung Deutschlands deutlich. In Tabelle 1 ist ersichtlich, dass sowohl die Arbeitslosen- als auch die Vakanzquoten in Ostdeutschland in etwa doppelt so hoch sind wie im westlichen Bundesgebiet. Im letzten Konjunkturaufschwung ist eine stärkere Reduktion der Beschäftigung in den neuen Bundesländern zu beobachten. Dies lässt auf eine Angleichung der ökonomischen Verhältnisse in naher Zukunft hoffen. Trotz dieser positiven Entwicklung bleibt eine starke Divergenz der Beschäftigungssituation zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen. Die beschriebenen Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt deuten somit auf das Problem eines regionalen Mismatch hin. Eine genauere Untersuchung erfolgt im nächsten Abschnitt.

4 Mismatch – Typisierung und empirische Überprüfung

In diesem Kapitel werden verschiedene Formen der Mismatch-Arbeitslosigkeit identifiziert und auf ihre Erklärungsgüte hin für den deutschen Arbeitsmarkt untersucht. Die Arbeit beschränkt sich auf die Darstellung und empirische Überprüfung zweier wesentlicher Erscheinungsformen: des regionalen und des qualifikatorischen Mismatch.

4.1 Regionaler Mismatch

Zur Identifizierung regionaler Mismatch-Strukturen gilt es zunächst zwischen regionalen Disparitäten und regionalen Mismatch auf dem Arbeitsmarkt zu unterscheiden. Unterschiedliche Arbeitslosenquoten in verschiedenen Landesteilen, wie sie sich für die Lage auf dem west- und ostdeutschen Arbeitsmarkt darstellen, sind Anzeichen von regionalen Disparitäten. Regionaler Mismatch liegt hingegen vor, wenn ein Arbeitskräftemangel in einer Region durch Arbeitskräfteüberhang in anderen Regionen kompensiert werden könnte. Zur Erfassung möglicher regionaler Mismatch-Strukturen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind eine territoriale Abgrenzung und ein geeigneter Indikator nötig. Hinsichtlich der regionalen Demarkation stellen die sechzehn Bundesländer in empirischer Hinsicht eine sinnvolle Abgrenzung dar. Es kann angemerkt werden, dass eine tiefer gegliederte Betrachtung, beispielsweise nach Kreisen, zu genaueren Ergebnissen führen würde, den Rahmen dieses Beitrags jedoch sprengen würde. Ein einfacher und überzeugender Indikator wurde bereits

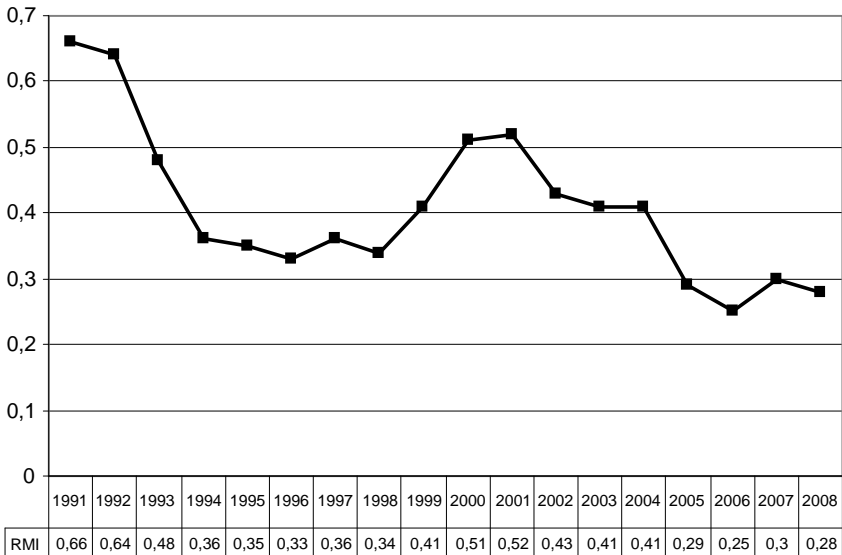
von Jackman und Roper (1987) vorgestellt und in einer aktuellen Studie über Mismatch am deutschen Arbeitsmarkt angewandt (vgl. Buch 2006). Der regionale Mismatch-Indikator (RMI) stellt sich wie folgt dar:

$$RMI = \sum_{i=1}^{16} \left| \frac{U_{reg.i}}{U} - \frac{V_{reg.i}}{V} \right|$$

Der RMI errechnet sich aus der Summe der regionalen Arbeitslosenquoten geteilt durch die Gesamtarbeitslosenquote minus der jeweiligen regionalen Vakanzquoten geteilt durch die Gesamtvakanzquote. Der RMI kann Werte zwischen 0 und 2 annehmen. Liegt kein regionaler Mismatch vor, ist der Quotient von Arbeitslosen- und Vakanzquote in allen Regionen gleich, und der Indikator weist einen Wert von Null auf. Im anderen Extremfall, wenn die gesamte Arbeitslosigkeit in einer Region besteht und alle offenen Stellen in einer anderen Region auftreten, ist der RMI gleich 2.

Abbildung 3: Regionaler Mismatch Indikator für Deutschland 1991-2008

Regionaler Mismatch Indikator (RMI)



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2009b); eigene Berechnungen

Wie in Abbildung 3 zu sehen ist, hat sich der Wert des Indikators seit 1991 bis 2008 mehr als halbiert. Interessant ist die Entwicklung von 1998 bis 2001. In dieser konjunkturell positiven Phase ist ein Anstieg des regionalen Mismatch zu beobachten. Diese Entwicklung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich in diesem Zeitraum das höhere gesamtwirtschaftliche Wachstum nur positiv auf den westdeutschen Arbeitsmarkt übertrug und zu einer Reduktion der Arbeitslosenquote von 10,3 (1998) auf 8 Prozent (2001) führte. Auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt hingegen blieb die Arbeitslosenquote konstant auf einem hohen Niveau um 18,5 Prozent. Das starke Absinken des Indikators ab 2002 ist einer gleichläufigen, zunächst negativen, Entwicklung des ost- und westdeutschen Arbeitsmarktes geschuldet. Im letzten Konjunkturaufschwung (2006-2008) blieb der Indikator des regionalen Mismatch mit Werten von 0,3 in etwa konstant.

Unabhängig vom temporären Verlauf kann festgehalten werden, dass die Hinweise auf starke regionale Verzerrungen am deutschen Arbeitsmarkt derzeit sehr gering ausfallen. Mit einem Referenzwert von 0,28 auf einer Skala von 0 bis 2 scheint der regionale Mismatch in Deutschland keine geeignete Erklärungsgröße für den identifizierten Mismatch-Anteil an der Arbeitslosigkeit zu sein. Die vorgestellten Ergebnisse in Bezug auf das Niveau des regionalen Mismatch können nicht getrennt von anderen Faktoren betrachtet werden. Die unterschiedlichen Verhältnisse von Arbeitslosen- und Vakanzquoten in den verschiedenen Bundesländern haben allein durch ihre Existenz noch keinen erklärenden Charakter der regionalen Mismatch-Arbeitslosigkeit. Das zur Erklärung der regionalen Mismatch-Struktur oftmals herangezogene zu geringe Mobilitätsverhalten (vgl. hierzu EZB 2002) ist für den deutschen Arbeitsmarkt nach neueren Untersuchungen nicht festzustellen. Sowohl die Umzugsmobilität und insbesondere die Pendlermobilität der deutschen Erwerbsbevölkerung sind im betrachteten Zeitraum gestiegen (vgl. Buch 2006, Statistisches Bundesamt 2005).

Es stellt sich die Frage, welche Faktoren außer dem Mobilitätsverhalten des Arbeitsangebotes die Arbeitsmarktstruktur regional beeinflussen? Abgesehen von der Höhe der Löhne sind hier insbesondere berufsspezifische Faktoren zu nennen. In einer empirischen Analyse, welche den regionalen Mismatch anhand von berufsspezifischen Divergenzen erklärt, wurde von Buch (2006) herausgefunden, dass der Anteil regionaler Mismatch-Arbeitslosigkeit in Deutschland relativ gering ist. Lediglich in sechs von vierzig untersuchten Berufsgruppen konnte eine hohe regionale Mismatch-Struktur beobachtet werden. In diesen Fällen hätten also die überschüssigen

offenen Stellen, welche nicht durch das regional zur Verfügung stehende Arbeitsangebot besetzt werden konnten, durch Arbeitslose aus derselben Berufsgruppe anderer Regionen ausgefüllt werden können. Innerhalb dieser sechs Berufsgruppen (insgesamt etwa 66.000 Vakanzen) waren 92 Prozent der unbesetzten Stellen im landwirtschaftlichen Sektor und 6 Prozent in ungelerten Tätigkeitsbereichen angesiedelt. Mit einem quantitativen Effekt von 0,2 Prozentpunkten auf die Gesamtarbeitslosigkeit hätte der komplette Abbau des berufsbezogenen regionalen Mismatch einen nur sehr geringen Einfluss auf die Arbeitsmarktentwicklung im Untersuchungsjahr 2005 genommen.

Zu konträren Ergebnissen kommt eine frühere Studie der Europäischen Zentralbank (2002). In ihrer Untersuchung diagnostizieren die Autoren einen relativ hohen regionalen Mismatch auf dem Arbeitsmarkt aufgrund einer zu geringen Arbeitsplatzmobilität. Als Untersuchungsergebnis wird ein Mismatch-Indikator präsentiert, welcher die Varianzen der Arbeitslosenquoten der regionalen Teilarbeitsmärkte (Bundesländer) in Beziehung zueinander setzt. Dieses Vorgehen und die resultierenden Ergebnisse sind äußerst kritisch zu bewerten. Zum Einen erfasst der Indikator durch die Varianzberechnung der regionalen Arbeitslosenquoten lediglich regionale Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt. Die Nichtberücksichtigung der Vakanzenquoten klammert eine Aussage zum regionalen Mismatch somit aus, da dieser per Definition ein Ungleichgewicht zwischen Arbeitslosigkeit und Vakanzen auf regionalen Arbeitsmärkten darstellt. Hierzu stellt auch Ochs (2004) fest, dass ein solcher Indikator zur Quantifizierung regionaler Mismatch-Arbeitslosigkeit eine hohe Fehlerwahrscheinlichkeit in sich trägt. Zum Anderen fehlt im EZB-Ansatz die genauere Bestimmung der regionalen Mismatch-Struktur anhand möglicher Erklärungsparameter, wie beispielsweise der beruflichen Spezifizierung. In Kombination des Ergebnisses eines im letzten Jahrzehnt deutlich gestiegenen Mobilitätsbewusstseins der deutschen Erwerbsbevölkerung scheinen die Ergebnisse dieser Studie zumindest obsolet geworden zu sein oder aber die Schlussfolgerungen können per se angezweifelt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass regionaler Mismatch auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine untergeordnete Rolle zu spielen scheint. Definitiv lässt sich durch diesen Ansatz der relativ hohe Mismatch-Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit nicht genauer bestimmen. Durch die einfache Anwendung des vorgestellten Indikators konnte lediglich ein Hinweis auf mögliche regionale Mismatch-Strukturen aufgezeigt werden. Selbst in diesem Zusammenhang erscheint aufgrund des stark

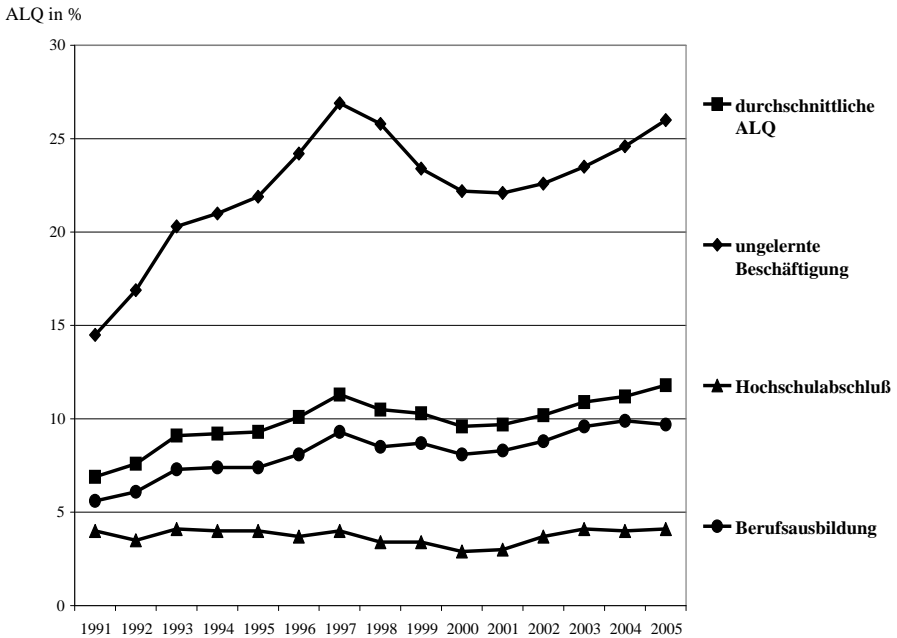
gesunkenen Indikatorwertes eine genauere Untersuchung nicht lohnenswert. Vielmehr muss die Mismatch-Arbeitslosigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt durch andere Faktoren maßgeblich beeinflusst werden. Einen möglichen Hinweis geben die Ergebnisse der vorgestellten Studie von Buch (2006), die den regional erfassten Mismatch insbesondere in Berufen mit geringer Qualifikation verorten konnten. Im Folgenden wird die Qualifikation des Arbeitsangebotes mit möglichen Mismatch-Strukturen in Verbindung gebracht.

4.2 Qualifikatorischer Mismatch

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist das Risiko arbeitslos zu werden sehr ungleich verteilt. Die Ungleichheit beruht zum größten Teil auf der beruflichen Qualifikation der Erwerbstätigen. Wie in Abbildung 4 zu sehen ist, hat sich diese Heterogenität der Erwerbslosigkeit seit der deutschen Wiedervereinigung deutlich erhöht. Die Abbildung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten macht deutlich, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit positiv mit dem Qualifikationsgrad korreliert ist. Die Gruppe mit der höchsten Qualifikationsstufe, die der Hochschulabsolventen, wies in der Vergangenheit die durchschnittlich geringste Arbeitslosenquote auf. Sie lag zwischen 1991 bis 2005 meist deutlich unter fünf Prozent. Auf der mittleren Qualifikationsebene, welche die Erwerbsbevölkerung mit abgeschlossener beruflicher Ausbildung abbildet, entwickelte sich die Arbeitslosigkeit mit einer Bandbreite von einem bis zwei Prozentpunkten geringer als die durchschnittliche Arbeitslosenquote.

In der Qualifikationsgruppe der ungelerten Arbeitnehmer, welche über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, ist das Niveau der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch. Die Arbeitslosenquote der „Ungelernten“ hat sich zudem zwischen 1991 und 2005 von 14,5 auf 26 Prozent fast verdoppelt. In Ostdeutschland hat sich die Arbeitslosenquote in diesem Qualifikationssegment von einem bereits hohen Niveau in 1991 mit 31 Prozent auf 51,2 Prozent in 2004 deutlich erhöht. Im westlichen Bundesgebiet erreichte der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 12,8 (1991) auf 23,7 (2005) Prozent zwar nicht einmal das ostdeutsche von 1991, jedoch ist auch in Westdeutschland eine Verdoppelung der Arbeitslosigkeit ungelerten Arbeitnehmer zu beobachten. Im Zeitverlauf zeigt sich zudem ein Auseinanderdriften des Erwerbslosigkeitsrisikos innerhalb der Qualifikationsgruppen. Der Anstieg der Arbeitslosenquote von ungelerten Arbeitnehmern fiel im Beobachtungszeitraum wesentlich stärker aus als der Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenquote, sowie der Arbeitslosenquote von Facharbeitern und Akademikern.

Abbildung 4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten für Deutschland 1991-2005



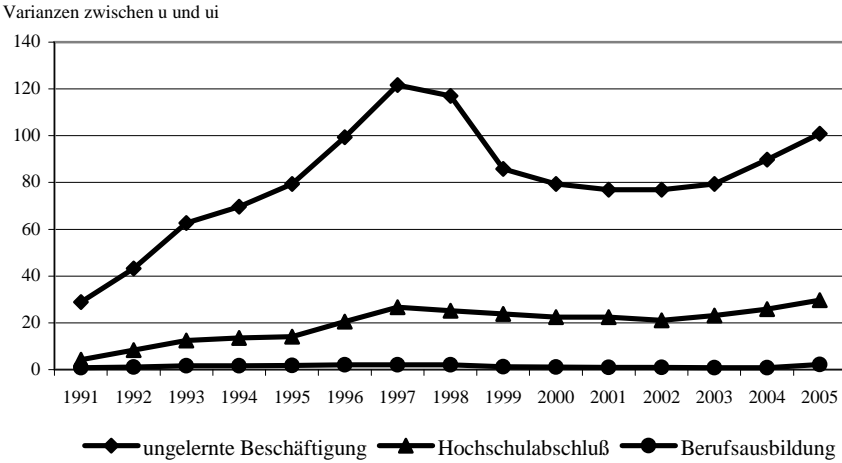
Datenquelle: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2007); eigene Darstellung

Die Entwicklung dieses qualifikatorischen Mismatch lässt sich anhand eines Indikators nach Lipsey (1960), der in verschiedenen Arbeitsmarktanalysen Anwendung gefunden hat (vgl. Jackman / Layard / Savouri 1991), einfach darstellen. Der Indikator lautet:

$$MI = \text{VAR}(u_i / u),$$

und drückt die Varianzen der jeweiligen qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten im Vergleich zur durchschnittlichen Arbeitslosenquote aus. Die Entwicklung der verschiedenen Varianzwerte gibt somit Auskunft über die Entwicklung des qualifikatorischen Mismatch auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit folgendem Zusammenhang: Je höher der Varianzwert, desto höher ist der Einfluss des qualifikatorischen Mismatch auf die jeweilige Arbeitslosigkeit. In Abbildung 5 sind die Varianzwerte der Arbeitslosenquoten dargestellt:

Abbildung 5: Varianzen der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten zur Arbeitslosenquote für Deutschland 1991-2005



Datenquelle: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2009), eigene Darstellung

Die Zeitreihe der Indikatorwerte für Facharbeiter mit Berufsausbildung weist nur marginale Varianzen auf. Somit ist das Risiko dieser Qualifikationsgruppe von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden im Vergleich zum Durchschnitt relativ gleich verteilt. Hierbei gilt zu beachten, dass die Gruppe der Facharbeiter im Beobachtungszeitraum einen Anteil zwischen 57 und 60 Prozent an der Gesamtheit der Arbeitslosen ausmachte. Als stärkste Komponente der Gesamtheit ist eine engere Verknüpfung der Kurvenverläufe somit erwartbar. Allerdings ist die Homogenität der Zeitreihen hervorzuheben. Ein qualifikatorischer Mismatch kann auf dieser Ebene somit nicht nachgewiesen werden. Demgegenüber ist die Streuung der Arbeitslosenquoten von Akademikern gegenüber der durchschnittlichen Arbeitslosenquote im betrachteten Zeitraum leicht angestiegen. In diesem Fall ist ein positiver qualifikatorischer Mismatch zu erkennen, da der Verlauf der Arbeitslosenquoten der höchsten Qualifikationsgruppe im Vergleich zur gesamten Arbeitslosenquote günstiger für die Beschäftigung ausfiel. Eine vermehrte Beschäftigungsnachfrage auf dem Arbeitsmarkt führte zu einem überproportionalen Abbau der Arbeitslosenquote von Akademikern gegenüber der durchschnittlichen Erwerbslosenquote und vice versa.

Ein sehr starker negativer Mismatch-Effekt ist in der Gruppe der ungelerten Beschäftigung auszumachen. Zwischen 1991 und 2005 vervielfachte sich die Varianz

zwischen qualifikationsspezifischer und durchschnittlicher Arbeitslosenquote von 28,9 auf 100,8. Durch diese Zahlen wird deutlich, dass der qualifikatorische Mismatch für die Gruppe der Gering-Qualifizierten, insbesondere nach der Wiedervereinigung in den Neunziger Jahren, stark angestiegen ist. Der insgesamt zu beobachtbare „Trade-Off“ zwischen Qualifikationsgrad und Arbeitslosigkeit scheint in Kombination der Betrachtung mit der Beveridge-Kurve eine Erklärung zur Entwicklung des aggregierten Mismatch zu liefern. Zwischen 1991 und 1997 stieg die Arbeitslosigkeit stark an, wohingegen die Vakanzquote relativ konstant blieb (vgl. Abbildung 1). Es kam somit zu einer Auswärtsverschiebung der Beveridge-Kurve, was einen Anstieg des Mismatch auf dem Arbeitsmarkt charakterisiert. Im gleichen Zeitraum kam es zu einem sehr starken Anstieg der Arbeitslosigkeit von ungelerten Beschäftigten von 14,5 in 1991 auf 26,9 Prozent in 1997. Im weiteren Verlauf führt ein positiver Konjunkturzyklus zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit und einem Anstieg der Vakanzen. In diesem Zeitraum ist ein überdurchschnittlicher Abbau der Arbeitslosenquote ungelerner Beschäftigung zu beobachten, welcher sich auch in einem Absinken der Varianzwerte zeigt. Ab 2002 reagiert der deutsche Arbeitsmarkt wieder auf eine negative Konjunktorentwicklung. Die Arbeitslosigkeit steigt und die Zahl der offenen Stellen geht zurück. In dieser Phase (2002-2005) ist wieder ein überdurchschnittlicher Anstieg der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote der „Ungelernten“ zu beobachten. Anhand dieser Entwicklung lassen sich zunächst folgende Erkenntnisse gebündelt darstellen:

- Das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit ungelerner Beschäftigung wurde in erster Linie durch den starken Anstieg der Arbeitslosenquote dieser Qualifikationsgruppe in der langen Stagnationsphase zwischen 1991 und 1997 verursacht.
- Im weiteren Konjunkturverlauf steigt im Abschwung die Arbeitslosenquote dieser Beschäftigtengruppe stärker als die durchschnittliche Arbeitslosenquote.
- Demgegenüber ist aber auch in wirtschaftlich prosperierenden Phasen ein stärkerer Abbau von Arbeitslosigkeit Gering-Qualifizierter zu beobachten.

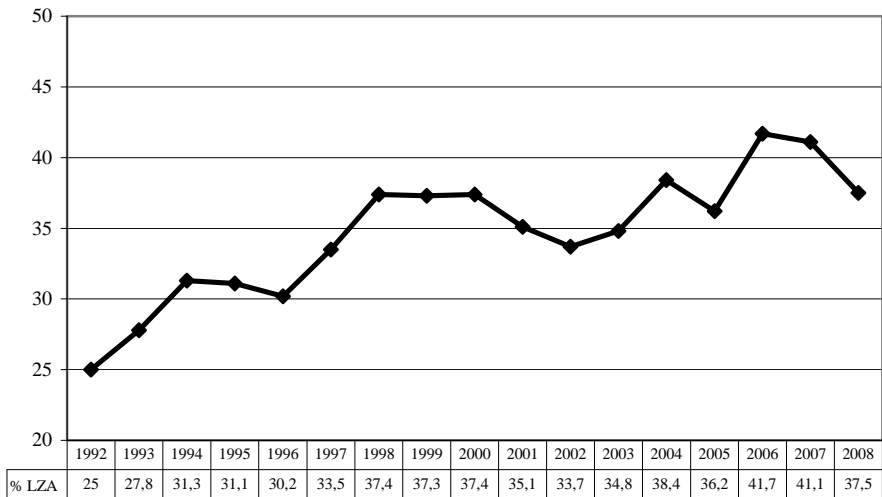
Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es äußerst bedauerlich, dass die Fortschreibung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten seit 2005 aufgrund von statistisch/methodischer Veränderungen nur noch in unregelmäßiger Form erfolgt (vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2007). Diese Entwicklung führt zudem zu dem Problem, dass der Vergleich von Arbeitslosenquoten über das Jahr 2004 hinaus in gewisser Weise zu statistischen Fehlinterpretationen führen

kann. Insbesondere die statistische Neuabgrenzung der Personengruppe der Arbeitslosen in Rahmen der Hartz IV-Reform hat nach Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit zu einem statistisch begründeten Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2004 auf 2005 um ca. 380.000 Personen geführt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006). Da dieser eventuell überzeichnete Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen diesen Jahren nicht wesentlicher Bestandteil dieser Untersuchung ist, kann dieser verzerrende Effekt im Kontext der Argumentation jedoch vernachlässigt werden.

Eine weitere Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt unterstreicht den Zusammenhang zwischen qualifikatorischen Mismatch und Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen, definiert als Erwerbspersonen die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren, ist seit Anfang der Neunziger Jahre bis 2008 als Anteil der Gesamtarbeitslosigkeit sockelförmig angestiegen. In Abbildung 6 ist zu sehen, dass sich der Prozentsatz dieser Klassifikationsgruppe von 25 (1992) auf 37,5 (2008) Prozent erhöht hat. Der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit kann als Ergebnis eines zunehmenden qualifikatorischen Mismatch interpretiert werden.

Abbildung 6: Langzeitarbeitslose (LZA) in Deutschland 1992-2008

Anteil der LZA an der gesamten Arbeitslosigkeit in %



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (2009a), eigene Darstellung

Steigt dieser an, so verändert sich die Nachfragestruktur nach Beschäftigung weg von ungelerten Tätigkeiten hin zu wissensbasierter Produktion und Dienstleistung. Bei einer Freisetzung von Beschäftigung wird es für untere Qualifikationsstufen des Arbeitsangebotes zunehmend schwieriger, aufgrund der sich verschiebenden Nachfragestruktur, eine neue Arbeitsstelle zu finden. Infolgedessen steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an. Zudem verschärft sich die Entwicklung durch eine zunehmende De-Qualifikation des langzeitarbeitslosen Angebotes, da in der Arbeitslosigkeit berufsrelevante Fertigkeiten verlernt werden und/oder sich die Arbeitslosen nur unzureichend auf Veränderungen und Neuerungen der Arbeitsanforderungen (neue Produktionsmethoden, zunehmende Computisierung in allen Arbeitsbereichen) einstellen können. Dieser als „Hysteresis“ bezeichnete Effekt erklärt die gleichgerichtete Entwicklung von Langzeitarbeitslosigkeit und qualifikatorischen Mismatch.

In diesem Kapitel konnte die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von ungelerten Erwerbspersonen seit Beginn der Neunziger Jahre als überwiegender Bestimmungsgrund eines gestiegenen qualifikatorischen Mismatch auf dem deutschen Arbeitsmarkt identifiziert werden. Dieser scheint für die deutliche Auswärtsverschiebung der Beveridge-Kurve bis 1997 verantwortlich zu sein und übte einen deutlich negativen Einfluss auf die Matching-Effizienz am deutschen Arbeitsmarkt aus. Es stellt sich nun die Frage, welche ökonomischen Prozesse zu einer geringer werdenden Nachfrage nach ungelerner Arbeit geführt haben.

4.3 Erklärungsansätze einer Verschiebung der Arbeitsnachfrage

In den vorangegangenen Abschnitten wurde deutlich, dass die Situation am deutschen Arbeitsmarkt durch qualifikatorische Mismatchprozesse geprägt ist. Zur Erklärung dieser Prozesse ist es erforderlich, auf eventuelle Verschiebungen der Arbeitsnachfrage einzugehen. Die orthodoxen Ansätze, die den Grund solcher Formen von Arbeitslosigkeit im Wesentlichen beim Arbeitsangebot verorten (zu geringe Mobilität), basieren auf einer homogenen Definition der Arbeit. Im Mittelpunkt der Ursachenforschung in dieser Arbeit steht daher die trendmäßige Entwicklung der heterogenen Arbeitsnachfrage. In Anlehnung an Ochs (2004) sollen drei mögliche Einflussfaktoren diskutiert werden, welche die Verschiebung der Arbeitsnachfrage hin zu einer qualifikationsintensiveren Produktion thematisieren: Lohnrigiditäten, internationaler Handel und Technischer Fortschritt.

1. Lohnrigiditäten

In Bezug auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit unterer Qualifikationsstufen des Arbeitsangebotes werden Lohnrigiditäten am Arbeitsmarkt in folgender Weise interpretiert: Unterstellt wird zunächst ein höherer Wettbewerbsdruck für Güter, die zur Produktion eine geringere Qualifikation erfordern. Steigt nun das aggregierte Lohnniveau an, beispielsweise durch flächentarifvertraglich garantierte Lohnerhöhungen, ist anzunehmen, dass die Unternehmen diese Faktorpreiserhöhung durch Verschiebung der Arbeitsnachfrage hin zu einer qualifikationsintensiveren Produktion auszugleichen versuchen. Die in diesem Szenario unterstellte höhere Eigenpreiselastizität des Angebotes an ungelernter Arbeit führt zu einer Substitution dieser durch hochqualifizierte Arbeit. Zudem ist eine Substitution von ungelernter Arbeit durch Kapital in der Regel einfacher zu realisieren als bei höher qualifizierten Tätigkeiten. In der Krise sollten die Arbeitslosenquoten unterer Qualifikationsstufen überproportional ansteigen. Eine Lohnmoderation über verschiedene Qualifikationsbereiche der Produktion hinweg verursacht somit Rigiditäten, die zu einer höheren Arbeitslosigkeit von Gering-Qualifizierten führt. Obwohl der durch diesen Erklärungsansatz beobachtete Output (divergente Arbeitslosenquoten) für den deutschen Arbeitsmarkt durchaus zu konstatieren ist, konnten entsprechende Studien diesen Zusammenhang in der Vergangenheit, weder für den deutschen noch für andere europäische Arbeitsmärkte, nachweisen (vgl. u.a. Freeman / Schettkat 2001, Nickell 2000).

2. Internationaler Handel

Eine häufige Erklärung zur Verschiebung der Arbeitsnachfrage wird durch die Zunahme des internationalen Handels mit Endprodukten begründet. Im zugrunde liegenden Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS) Theorem wird von einer unterschiedlichen relativen Ausstattung der verschiedenen Volkswirtschaften mit Produktionsfaktoren ausgegangen, was zu einer Spezialisierung auf kapital- oder arbeitsintensive Güter führt. Durch den Austausch der Güter im internationalen Handel führt die Spezialisierung zu einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren. Diese Annahmen implizieren eine Zunahme der hochqualifizierten Beschäftigung in Ländern mit kapitalintensiver Produktion und vice versa. Der reale Effekt dieses Theorems wird für Deutschland jedoch als marginal eingeschätzt (vgl. Ochsen 2004). Vielmehr ist in den vergangenen Dekaden durch die Abnahme weltweiter Transportkosten und einer stark gestiegenen Kapitalmobilität eine deutliche Zunahme des Handels mit Vorleistungen zu beobachten. Für Deutschland formulierte Sinn (2005) diese Entwicklung etwas plakativ als Trend zur „Basar-Ökonomie“. Diese kontrovers disku-

tierte Einschätzung der deutschen Wirtschaft spiegelt einen hohen Anteil der Vorleistungssumme in der deutschen Produktion wider. Für den Arbeitsmarkt ergeben sich hierdurch Freisetzungseffekte für Gering-Qualifizierte, wenn angenommen wird, dass vermehrt qualifikationsextensive Produktionsgüter durch Vorleistungen aus dem Ausland substituiert werden. Der Effekt ist aufgrund mangelnder Daten im Allgemeinen schwer nachzuweisen; Allerdings konnten Falk und Koebel (2001) für Westdeutschland zeigen, dass eine solche Substitution stattfindet.

3. Technischer Fortschritt

Der Einfluss des technischen Fortschritts auf den Arbeitsmarkt wird unter dem Aspekt unterschiedlicher Qualifikationsstufen als „skill-biased technical change“ erklärt. Es kommt demnach im Zeitverlauf zu einem „skill-bias“, da sich mit der Zunahme der ökonomischen und technischen Entwicklung die Produktivität der Hochqualifizierten gegenüber der Produktivität der Gering-Qualifizierten erhöht. Dieser relative Anstieg der Produktivität hochqualifizierter Arbeit schlägt sich in immer stärker divergierenden Arbeitslosenquoten zwischen den Qualifikationsniveaus des Arbeitsangebotes nieder. Als Erklärung wird unter anderem die relative Verfügbarkeit der jeweiligen Qualifikation herangezogen (vgl. Acemoglu 2002). Die Erklärungsgüte dieses „skill-biased technical change“ wird in vielen internationalen Studien für die Verschiebung der Arbeitsnachfrage seit Beginn der achtziger Jahre als hoch eingeschätzt (für eine Übersicht vgl. Sanders / ter Weel 2000).

Die vorgestellten Erklärungsansätze der Verschiebung der Arbeitsnachfrage wurden von Oxsen und Welsch (2005) auf ihren Erklärungsgehalt hin untersucht. Für den westdeutschen Arbeitsmarkt (1976-1994) konnte der „skill biased technical change“ als wesentliche Bestimmungsgröße für die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsnachfrage nach Qualifikationsstufen ausgemacht werden. Die kapital- und qualifikationsintensiven Produktionsbereiche profitieren vom technischen Fortschritt durch ein anteilmäßiges Wachstum an der Wertschöpfung, wohingegen Nachfrage nach gering-qualifizierter Arbeit und deren Wertschöpfungsanteil konstant abnahmen. Zusätzlich wirkt sich die generell höhere Substitutionsfähigkeit der unteren Qualifikationsstufe negativ auf deren Beschäftigungsentwicklung aus. Darin eingeschlossen ist der Substitutionseffekt eines steigenden Anteils importierter Vorleistungen. Positiv für die Gruppe der Gering-Qualifizierten wirkt sich dagegen der Handel mit Endprodukten aus, obwohl sich dieser Einfluss als relativ gering darstellte. Im Folgenden sollen Schlussfolgerungen aus der empirischen Be-

standsaufnahme des deutschen Arbeitsmarktes und der möglichen Erklärungsansätze gezogen werden.

5. **Schlußbetrachtung**

Am deutschen Arbeitsmarkt hat sich die Situation seit Ende des Wiedervereinigungsbooms deutlich verschlechtert. Zwar konnte die Arbeitslosenquote im letzten Aufschwung stark reduziert werden; ein Anstieg der Arbeitslosigkeit und eine weitere Verstetigung der Arbeitslosigkeit sind jedoch für die nächsten Jahre zu erwarten. Dies kann im Wesentlichen auf die Entwicklung des qualifikatorischen Mismatch in der Bundesrepublik zurückgeführt werden. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung legen nahe, dass ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosensituation ungelernter Beschäftigung und der Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Der am deutschen Arbeitsmarkt identifizierte Mismatch konnte größtenteils durch qualifikationsbedingte Mismatch-Strukturen erklärt werden, wohingegen die regionalen Mismatch Aspekte eine untergeordnete Rolle zu spielen scheinen. Diese zunehmende Diversifizierung des Arbeitsmarktes birgt für die Zukunft ein hohes Potential eines zweigeteilten Arbeitsmarktes. Während die Beschäftigungschancen des qualifizierten Arbeitsangebotes relativ hoch sind, wird es für ungelernete Beschäftigte immer schwieriger, dauerhaft einen Arbeitsplatz zu finden. Es ist anzunehmen, dass der Druck auf die Löhne in diesem Segment weiter zunehmen wird und somit auch gesellschaftliche Spaltungen befördert werden.

Erste Ansätze der Ursachenforschung zum qualifikatorischen Mismatch zeigten, dass insbesondere die Wachstumsrate des technischen Fortschritts in Form eines „skill-biased technical change“ die zukünftige Entwicklung beeinflussen wird. Die starke Exportorientierung der deutschen Produktion ist hierbei Fluch und Segen zugleich. Zum einen sind viele ungelernete Tätigkeiten nach wie vor in der Exportindustrie angesiedelt. Auch der Handel mit Endprodukten scheint einen positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation dieser Qualifikationsgruppe zu nehmen. Auf der anderen Seite wird die Produktion im zunehmenden Maße internationalisiert, das heißt, die Wertschöpfungsketten breiten sich über den internationalen Handel aus, und die Produktionstiefe der heimischen Industrie geht zurück. Zudem ist eine weitere Spezialisierung deutscher Exportprodukte auf kapitalintensive Güter zu erwarten. Nach Auffassung einiger Ökonomen steht die Weltwirtschaft kurz vor dem Beginn eines neuen Kondratieff-Zyklus, also eines sprunghaften Anstieges des

technischen Fortschrittes (vgl. u.a. Nefiodow 2006). Ob dieser nun stattfindet oder nicht - eine Beschleunigung des technischen Fortschrittes ist zu erwarten. In dieser Situation stellt das Qualifikationsniveau auf dem Arbeitsmarkt die entscheidende Determinante der zukünftigen Beschäftigungsentwicklung dar. Vor diesem Hintergrund ist ein Richtungswechsel in der Bildungspolitik unausweichlich. Die Ausgaben für Bildung am Bruttoinlandsprodukt sind derzeit im OECD-Vergleich auf einem hinteren Platz angesiedelt. Zudem wurde dem deutschen Bildungssystem schon mehrfach (PISA-, TIMMS-, IGLU-Studien) Ineffizienz und ein hohes Maß an Ungerechtigkeit hinsichtlich einer geringen sozialen Durchlässigkeit bescheinigt. Wird vor dem Hintergrund steigender Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht möglichst bald gegengesteuert, droht eine zunehmende gesellschaftliche Spaltung als Folge einer Verstetigung von Arbeitslosigkeit in bildungsfernen Schichten. Sowohl ökonomisch als auch im Interesse einer egalitäreren Gesellschaft lassen Mehrausgaben in eine zukunftsorientierte Bildungspolitik mittel- bis langfristig hohe Multiplikatoreffekte erwarten.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D. (2002), Technical change, inequality and the labor market, *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, S. 7-72.
- Buch, T. (2006), Regionale Mobilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Eine theoretische und empirische Analyse regionaler Mismatcharbeitslosigkeit in Zeiten der Hartz-Reformen, Verlag Dr. Kovac, Hamburg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006), Arbeitsmarkt 2005, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jahrgang, Sondernummer vom 24.08.2006, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009a), Arbeitsmarkt in Deutschland - Zeitreihen bis 2008, Analytikreport der Statistik, April 2009, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009b), Arbeitslose nach Ländern – ab 1991 – Jahreszahlen, Link, <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/z.html>. Letzter Abruf, 28.05.2009.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2009), Herbstprognose DIW, Pressemitteilung, 12. Oktober 2009, Berlin.
- Entorf, H. (1998), Mismatch Explanations of European Unemployment, A Critical Evaluation, *European and Transatlantic Studies*, Springer-Verlag, Berlin.
- Europäische Zentralbank (EZB) (2002), Mismatches am Arbeitsmarkt der Länder des Euro-Währungsgebiets, Europäische Zentralbank, März 2002, Frankfurt.
- Falk, M / Koebel, B. (2001), A dynamic heterogeneous labour demand model for German manufacturing, *Applied Economics*, Vol. 33, S. 339-348.
- Freeman, R. B. / Schettkat, R. (2001), Skill compression, wage differentials and employment, Germany vs. the US, *Oxford Economic Papers*, Vol. 53, S. 582-603.
- Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) (2009), Deutschland vor einem mühsamen Weg aus der Krise, Pressemitteilung, 8. Oktober 2009, Hamburg.

- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) (2009), Wirtschaftspolitik belebt Konjunktur – IMK-Prognose der wirtschaftlichen Lage 2010, IMK Report Nr. 45, Dezember 2009, Düsseldorf.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (2006), IAB Kurzbericht, Nr. 6/2006, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) (2007), Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 und die Einführung der Hartz-IV-Reform, IAB Forschungsbericht, Nr. 9/2007, Nürnberg.
- Jackman, R. / Layard, R. / Savouri, S. (1991), Mismatch, a framework of thought, in: Padoa-Schioppa, F. (ed.) Mismatch and labour mobility, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Jackman, R. / Roper, S. (1987), Structural unemployment, Oxford bulletin of economics and statistics, 49 (1), S. 89-98.
- Keynes, J. M. (1936), Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, 10. Auflage, Duncker & Humblot, Berlin 2006.
- Lipsey, R. G. (1960), The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1862-1957, *Economica*, Vol. 27, S. 1-31.
- Nickell, S. (2000), The distribution of wages and unemployment across skill groups, in: Landesman, M. / Pichelmann, K. (eds.), Unemployment in Europe, S. 26-49.
- Nefiodow, L. A. (2006), Der sechste Kondratieff – Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information, Sankt Augustin.
- Ochsen, C. (2004), On the Measurement of Mismatch, Thünen-Series of Applied Economic Theory, Working Paper No. 44, University of Rostock.
- Ochsen, C. / Welsch, H. (2005), Technology, trade, and income distribution in West Germany, A factor-share analysis, 1976-1994, *Journal of Applied Economics*, Vol. VIII, No. 2, S. 321-345.
- Padoa-Schioppa, F. (1991), Mismatch and labour mobility, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Sanders, M. / ter Weel, B. (2000), Skill-biased technical change, Theoretical concepts, empirical problems and a survey of the evidence, MERIT, Discussion Paper 2000-012.
- Sinn, H.-W. (2005), Die Basar Ökonomie - Deutschland, Exportweltmeister oder Schlusslicht, Econ-Verlag.
- Statistisches Bundesamt (2005), Leben und Arbeiten in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2004, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR) (2009), Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/2009, 12. November 2009, Wiesbaden.

Goodbye Schumpeter! – Hello again Keynes? Old and new strategies to cope with crisis, unemployment and social insecurity

Ernst Mönnich, Bremen University of Applied Sciences

1 Introduction

A previous version of this essay was written in the light of political reactions following the burst of the internet bubble and the first economic crisis of this century. Comparing our present crisis, we are facing a recession of alarming dimensions and with severe consequences for the real economy and the labour market. Political reactions can be characterized by a sudden recourse to Keynesian deficit spending programs without an evaluation of experience. On the one hand, this evaluation requires a critical assessment of the supply-side economic policies of the last 25 to 30 years. The core of this approach is a narrow-minded Schumpeter Renaissance which will be criticised in the first part of this paper. On the other hand, it is to be questioned whether the Keynesian recourse is a better solution. To obtain an answer, we will refer to some experiences of the 70s and our last downswing in the second part. While facing problems of long-term and structural origin, the political solution cannot only be found in short-term crisis management. The combination of fiscal policy with a long-term, human capital oriented strategy is the topic of the third chapter. The last part of this paper provides some impressions as to whether recent labour market policies in Germany are using these experiences.

2 Goodbye Schumpeter!

To make headway in the learning process regarding such crisis patterns it might be useful to re-evaluate knowledge in terms of the effectiveness of economic concepts utilized in the past. In so doing, some hypotheses are to be formulated. It is useful to start with the concepts which shaped the “mainstream” of the classical economists in the past 25 years. Those concepts had the greatest influence on the economic policies of the time. The main topics of public discussion were supply-side policy or

monetarism. I prefer the label of “Schumpeter Renaissance”, which was proclaimed by Giersch 30 years ago (see Giersch 1979, p. 629ff.); because the core belief in the unleashing of market forces, which shaped the past 25 years as an economic remedy, was aimed at innovation.

America tried to win the economic war with the “Far East” with technological innovation. Only by overcoming the “Euro-sclerosis” would innovation be possible in the old Europe. It would induce another wave of satisfying economic growth rates, a new Kondratieff-cycle with rising prosperity. Since the Schumpeter Renaissance failed, we now bid farewell to this notion.

Here are my first seven hypotheses on the topic:

(1) The core element of Schumpeter Renaissance of the last 30 years was the belief in the growth of the free market. Dynamic entrepreneurs wipe out the sleepyheads in each market, in competition among regions and nations. A deregulated environment frees the entrepreneurial Gulliver from annoying legal restrictions. It is the duty of the government to promote research and development in this trade war. However, this should occur without direct intervention, because only entrepreneurs recognize and assess the right future technologies. In this perspective a market-oriented engagement of public institutions from kindergarten to university level is needed. The acceleration of technology transfers and, if necessary, an active industrial policy suggests the controllability of innovation and technological progress. We are no longer slaves of chance and risk, but apparently living in the phase of business and social innovation management.

(2) A look at the real growth rates of the gross domestic product since 1950 shows a worldwide declining economic trend with cyclical fluctuations until the turn of the millennium: There was no micro-electronic Kondratieff, which many econometric “fortune tellers” had wished for since the 1980s. Following high growth rates due to the need for reconstruction, normalization set in. The global economic downturn since the mid-70s caused mass unemployment in industrialized countries. The business cycle has not died, but growth rates are declining, and per capita are at best equivalent to the “Golden Times” in terms of absolute changes. Only countries with emerging markets are still exhibiting exponential growth. Given the fact of economization, which causes improvements in productivity, the economic crisis will still continue. Whether there will be a biotechnological Kondratieff at the beginning

of this millennium is highly uncertain in this situation. Dolly is dead; the biotech startups promise marketable products only for the coming year.

(3) This situation proves to be true what Helmut Seiffert 1979 (p. 680f.) described in an essay on the language of academics as the “trying-to-impress” attitude: The concept of innovation is a prime example of such a broad, but ultimately vacuous fashion concept. Today, innovation is symbolic of the “trying-to-impress” attitude of scientists and politicians. Since the 1970s scientific literature is laden with a variety of definition attempts, delimitations of innovation types, innovation characteristics, its strategies, and performance measure concepts. In a concluding way we assess that no evocative concept of the innovation theory could be found. Today, innovation is seen as a synonym for dynamic economies in areas of science and society. In this regard the statement is correct and verifiable. But, if innovation is a result of economic changes adapting to new situations successfully, it remains nothing but tautology.

(4) Moving away from the fashionable exaggeration of the concept of innovation, we can focus on the novelty of Schumpeter's theory of economic development. The theory was not concerned with technical or organizational streamlining, the opening of new markets, or access to resources. All of these aspects were already among the “Classics of Economy” or the contemporary “Theories of Imperialism”. The novelty in the Schumpeter concept is the establishment of new commodities by dynamic entrepreneurs, unknown to the consumer market (Schumpeter 1934, p.100). These product innovations are Schumpeter's messianic key to managing the crisis by redirecting or using idle resources. However, we are currently experiencing the opposite: In the previous boom the capital for product innovations was wasted. During the crisis capital remains locked up and the unemployed are waiting. A reincarnation of Rockefeller could give away UMTS phones to the unemployed. They have plenty of time to incur debt by sending pictures of the children to their wives. However, like regular consumers they are wary of buying and marked by the fear of the crisis. Could the crisis be overcome by encouraging the rich of our society, possibly through tax cuts, to liquidate their deposits? Would the purchase of new Maybachs, Phaetons or other luxury goods halt the crisis, and set new trends for mass consumption?

(5) There is a central error in reasoning when it comes to creating new markets to meet new needs with the help of product innovations and, therefore, to overcome the crisis of overproduction. It is the dream a new human being, who, through the

production of new goods would develop as yet unimagined wants that he or she needs to satisfy. In contrast, let's examine the effect of newer products in the recent past, such as devices for mobile communication. Undoubtedly, these products caused an expansion of existing markets. However, they mostly serve to cover and commercialize previously free goods. People always had the desire to communicate with their family, friends and neighbours. These days we have less family, hopefully some friends and we barely know our neighbours. Instead, we can interact with our remaining social contacts from virtually anywhere, our banal conversations becoming an expense that adds value.

It shows that humans remain as they were shaped by evolution. When hunger, thirst, the need for warmth, entertainment and mobility are satisfied, industry will have to make use of quality improvements to escape the mode of saturation. Quality improvements stimulating demand are neither the 6th side airbag nor the displacement of video by DVD. With saturation in merchandise markets and signs of a crisis in the previous growth markets of the service sector, such as tourism, growth aspirations by innovation are limited. One must recognize that important, unmet social needs of people in industrial societies can only be partially if at all satisfied by the production of goods and services. Sick elderly people, for example, are not helped with additional prescriptions for medicines in the usual five-minute remedy, nor by care in a streamlined piecework system. For both the desire for community as well as the desire for social status, the market only offers second-best solutions. Market failure is present. Let's hope that for other unsaturated needs, such as the desire for eternal youth or perpetual life, we escape the dubious product innovations of the lifestyle industry, or rather regulate them in the interest of society. In case of failure, we will experience Aldous Huxley's "Brave New World".

(6) Currently, we can also observe a creative destruction which was not anticipated by Schumpeter; a destruction on the societal level based on the theory of economic development. In the drive for the profitable utilization of capital the private sector is advancing into the field of public goods that failed in the market. This might be acceptable if technological changes allow competition where once natural monopolies prevailed, as in the field of telecommunication. It is also justifiable when competition forces a rationalization of public or private bureaucracies. Privatization, however, is fatal when it comes to the exploitation of monopoly markets in the field of water or waste management often within the limits of federal regulations and compulsory schemes. In this case efficiency gains are not beneficial

to the customers or the public. The liberal-anarchist utopia becomes totally absurd when private capital utilization tries to penetrate the field of purely public goods in order to put an end to the “Federal Leviathan”. I am already waiting for the proposal to equip all citizens with an electronic shackle. Therefore, not only prisoners could be controlled cost-effectively, but also every other user of a public park could be directly charged. In the history of capitalism we noticed that the market and the government grew together like Siamese twins in favour of welfare but also to the detriment of self-growth. Now one of the twins is trying to kill the other in his urge to grow. This senseless game does little for the people, but it has the undesirable side effect of the destruction of the accumulated social capital. The analogy in biological research, that cooperation mixed with competition represents a development strategy that is superior to a purely individualistic competition should show us that market expansion focused on competition is not only creatively-constructive, but also develops a destructive dimension. It becomes clear when the market turns against the institutional framework, which is supposed to protect its development. In his last book “Capitalism, Socialism, and Democracy” Schumpeter analysed this self-destructing force of capitalism (see Schumpeter 1950, p. 213ff.).

(7) The current crisis of our social systems in its growing acuteness is a result of the current cyclical downturn. However, the structural problems of these systems are the consequence of long-term social and demographic changes. These changes are often considered constructional flaws of Bismarck’s social reform. If you have a retirement pension that is guaranteed by the federal government, you do not need to take care of your own pension and childcare. This position ignores the fact that the demographic change is shaping all industrialized countries more or less to the same extent. A more plausible explanation lies in the destruction of social structures at the family level as a result of the immanent capitalistic development. Along with the industrial revolution and the mass migration between suburbia, the cities, and also internationally, our economic system has led to the dissolution of large pre-industrial families. With the ongoing globalization and the flexibilisation of economic structures we are witnessing the dissolution of families in middle-class structures. There is the question of accumulation of wealth with a short, mostly individual time limit. Today Schumpeter’s prophecy applies to capitalism, socialism, and democracy (Schumpeter 1950, p. 253ff.). The Schumpeter Renaissance, which culminated in supply driven activism is thus a mere patchwork adaptation, which is seeking to establish a living cell treatment for entrepreneurial dynamism. The erosion of the

institutional and social basis of economic development, which was triggered by this process, remains unnoticed.

3 Hello again Keynes?

The failure of the Schumpeter Renaissance to master the crisis of the triad regions is evident in the political paradigm shift: Japan never said farewell to anti-cyclical fiscal policies and avoided an adjustment of its structural problems in the banking sector. Under George Bush, the US blatantly speculated on new interventionism, cheap money, and federal deficits. In contrast to the “New Deal”, the rich rather benefit from the tax cuts and the economic recovery is supposed to be caused by the consumption of luxury goods and extra spending. The European Central Bank has distanced itself from its quantitative monetary policies and is suddenly taking a more liberal view of government deficits in the stability pact. Germany, fearing deflation, has announced a disturbance of the macroeconomic equilibrium. The hopes of the “New Economy” have disappeared. Especially now, stakes are running low in the car industry, in the sector of information technology and particularly in the banking sector. Moreover, the plummeted dollar is taking its toll on the non-European export oriented sectors. These bleak perspectives push for domestic trade, or rather a European stabilization with a well-tried Keynesian recipe. As the next elections approach, growth in the old economy must put the situation to rights. This is a political consideration, where there government exchanges its models depending on their likelihood to survive in office. However, there is still the question regarding how to evaluate the correct concepts of stabilization from a scientific viewpoint and in the light of empirical experience. To be specific: Does it make sense to rehabilitate the model and tools of the anti-cyclical fiscal policy in order to cope with the acute crisis of our economic system? The following five theses attempt to provide an answer:

(1) First we have to recognize that the Keynesian model and its application in German fiscal policy have never been repealed. For the federal and state government, our constitution states an obligation in Article 109 (2) of the constitution to take the macroeconomic balance into account when managing their budgets. With the stability pact, the resulting goals and instrumental possibilities of the government continue to have a valid influence. In the past two decades it was controversial as to how seriously this legal mandate had to be taken. Because of real or perceived

deficits of the counter cyclical fiscal and monetary policy the application of the concept has been disapproved of by the government, the central bank, and experts in Germany since the end of the seventies. Even during the nineties, when economic policy guidelines deviated and the government deficit rose to its highest in post-war history, it has not prevented us from finding a legitimation for the unsound federal budget in article 115 GG of the Keynesian inspired constitution. Should we turn our actions resulting from self-induced misery into a virtue?

(2) The reasons as to why the euphoric demand arising from the early eighties crashed and why there will not be an undifferentiated revival today can be quickly summarized:

a) With the end of the Bretton-Woods-System of stable international monetary relations, the Vietnam War, and the dollar decline, the stabilization of international trade relations ended. The export of unemployment by means of currency dumping became possible again. The expansion of vagabonding financial capital made a return to this system impossible. However, the recent decline of the dollar after the war in Iraq shows that a domestic stabilization of Germany through an export surplus in trade with the US rather causes charitable losses.

b) Along with growing global re-integration the boundaries of the national fine-tuning of the business cycle become more apparent. The smaller the economy, the more unattractive is the role of economic driving factors, with the price of federal deficits and the more favourable is the role of freerider in a rising global economy.

c) The anti-cyclical fiscal policy assumes politically naïve chiefs of state who are focused only on common welfare. However, unilateral political interests shape the reality of fiscal policy mostly on electoral dates. Economic growth could not be high enough for a restrictive policy and a reduction of federal debt, especially in a country with so many electoral dates.

d) According to the motto “In the long run we are all dead” a fiscal policy is initially a crisis-oriented policy of system stabilization. However, due to ongoing structural crisis, e.g. the oil price shocks, this intervention is reaching the boundaries of tax levels and the burden of debt. An extreme budget crisis, unable to make active use of article 115 GG because of its high interest burden, is finally reaching the level of federal government after affecting all states. But, compared with Japan, our fiscal burden still seems low.

(3) The conclusions for a differentiated revival of Keynesian political guidelines are clear. Economic growth steered by the government is a merit good with external effects in a globalised economy. Therefore these policies are only suited to large economic areas. The experiment to stimulate the growth rate with a special investment program in the small state of Bremen proved to be nonsense. The state of “Saarland” is better off with its debt strategy. The old anti-cyclical fiscal policies of the FRG along with the stability pact were purposely outlined as national programs. However, these days even Germany is too small and too involved internationally. He who wants to stabilize the system according to Keynesian concepts has to solve the conflict between our constitution and the European stability pact with a European stability act. We can learn from past mistakes and focus application on cyclical stabilizers such as unemployment insurance in order to undermine the unilateral application of fiscal interventions.

(4) The limited applicability of the Keynesian crisis stabilization relates to its short-term orientation and its suitability for large economies. The main shortcoming of this intervention strategy is, however, the same as that in supply policy: Private investment is the strategic key variable the concept is aiming at (see Meissner/Zinn 1984, p.43). This position is tenable in a world that assumes approaching competition and entrepreneurial liability. The supply policy assumes that rational entrepreneurial behaviour exists in global competition or could be re-constructed. In contrast, the Keynesian view is much more realistic, since uncertain scenarios and the problem of the liquidity trap are considered. In this case government intervention by means of investment helps to fill the gaps in an instable private sector, in order to maintain the advantages of market coordination. Both models, however, are dysfunctional in a world of transnational corporations with manager-oligarchies, casino capitalism, and decisions of banks and insurance companies, who have as much an interest in rational decisions on investment as politicians do on public investment. Along with government failure comes market failure. As far as that goes, the reasoning does not result in a revival of the dream of public investment control. Investments are significant in the future prosperity of a society, whereby wrong investments are not unproblematic. Private investments are not the key variable when it comes to our future prosperity and competitiveness. Therefore, physical investment cannot be considered the “Golden Calf” of society which we all dance around.

(5) My conclusion in the initial question is neither the “Goodbye Keynes”, nor the naïve Keynesian revival, without taking into account the experiences of the seventies. The anti-cyclical fiscal policy remains an important tool in fighting depressions if the unilateral side of the application can be overcome and a consensus can be reached in the European economy. This model of economic policy is not sufficient to stabilize today’s crisis, as we have to consider the following long-term structural dimensions and their solutions:

- a) The Sustainability Dimension: because the growth of our economic system occurs blindly.
- b) The Demographic Dimension: because the crisis of our social systems is not just a cost issue.
- c) The Sectoral Dimension: because, according to Fourastié, technological progress causes not only prosperity, but also regular structural adjustment crises, which require changes in qualification.
- d) The Distribution Dimension: because the globalization of value chains is threatening the social cohesion of national economies. Not only transnational corporations, but also qualified workers try to avoid the national social tax burdens (see Reich 1993, p. 301ff.), and understand public structures as a form of voluntary insurance, which you only belong to when you receive as much as you have paid.

4 Hello, Adam Smith and the work and knowledge-based society!

If we trust the statements of economic experts we find all the important economic insight in Adam Smith’s “Wealth of Nations”. This also applies to an insight which wins supporters time and again. It essentially focuses on the classic teachings of labour theory. “Not by gold or silver, only by work every wealth of nations had been gathered,” as stated in Smith (1776). Other statements that measure the value of education for economical progress lead to the categorization of Adam Smith as the father of the economics of education (see Maier 1994, p. 5). If we speak of a knowledge society, with business consultants trying to sell knowledge management as the newest deal in re-organization, we should go back to this idea and ask

ourselves which insights we can gain from labour theory for coping with stagnation and the current crisis. I would like to continue by offering five other suggestions:

(1) The attempt of the classics and the Marxist economies to explain the development of prices using the teachings of work-value has failed, and is therefore of no significance today. However, this does not concern the attempt to find an explanation of wealth and growth based on the value of work. This requires, however, abandoning the construct of average work in our society and focusing on the different value contributions of work. Different talents of the people, their readiness to engage in work, and work-related education have a central role in our society.

(2) Growth theories that have been developed and tested empirically for international comparison within the last twenty years use essential variables that can be summarized by the opalescent concepts of human and social capital. Societies that invest more in the education of the young have low population growth rates, a stable environment for economic activity, higher wealth, greater economic growth, and can recover faster from an economic shock than societies with opposite characteristics (Becker/Murphy/Tamura 1990; Barro 1997). The availability of physical capital for such crises is certainly helpful. Still, it is not the main variable of influence. The accumulation of capital is most likely to succeed in scenarios that reflect these positive characteristics. “Stupid financial capital” will move to areas with favourable conditions. The above insights do not require the population to shrink without immigration, as is the case in Germany.

(3) In dealing with steadily growing unemployment since 1975 we have systematically disregarded these insights. We sent qualified workers into early retirement, we paid the unemployed for being inactive, de-qualified them and weakened their self-esteem, and we put the unemployed into temporary positions or retraining courses without recognizable prospects. As long as the current crisis management strategies target these shortcomings we are on the right track. The prevailing model of current strategies that derives from stagnation follows a different pattern. It mainly deals with cost competition in the global competition. Wage costs are supposed to grow more slowly than productivity. Non-wage costs should fall. The costs for the institutional framework are supposed to decrease, because our public spending ratio is far too high. The model of crisis management is misleading in its core, because it focuses on a race of cost reduction which we cannot win in a highly industrialized country. On the other hand, if we want to

succeed in the race for global value creation we need higher and more efficient investments in education and jobs, an improved infrastructure and lasting benefits with regard to societal stability. Destruction of regulatory structures at the level of wage agreements and a reduction of law and democracy will not help the “lean” nation to succeed. If you follow extreme deregulation dreams you ignore the fact that we are a densely populated country with a highly complex economy, where many, often unnecessary, regulations are the government’s answer to societal needs.

(4) The crisis of our social systems and our public budgets is partially dependent on cyclical factors. But this is only half of the truth. The other half of the problems is caused by the fact that we have been competing in a race for tax reductions for businesses and the better paid part of the population over a long period. This process started when companies wanted to pay their tax in return for government infrastructure input depending only on their earned profits. First the payroll tax, and later the business capital tax were abolished. Today, internationally active businesses are certainly able to shirk tax payments on commercial revenue. At the same time an erosion of the corporate tax took place. The discontinuation of the property tax was followed by a reduction of top income tax rates with the next ‘tax reforms’. Logically, the government had to cut their investments as a consequence and expenditure for education and research decreased in relation to GDP for a long time. If the tax reduction race is not reversible, we have to ask a simple question: Why feed cows that don’t give milk? Government expenditure comparable to the social category are the expenses and income cuts for the “sponsorship” of the business sector. From a nation, which embraced freedom of trade in order to boost the prosperity of the nation and its population, we have developed into a society which needs rejuvenation for its elderly capitalism. The government subsidizes free enterprises from the cradle to the grave. Special tax breaks and official subsidizing are only the tip of the iceberg for a number of sectors and regions. Federal enterprise assistance starts with numerous forms of aid and financial support in the foundation of an enterprise. The public-entrepreneurial social welfare is progressing in such a way that enterprises are offered plots in the same area for half of the price. Thanks to a major contest without reason, this condition will remain. On the entrepreneurial stretcher the major banks in their self-induced crisis no longer need to request bad banks. These were established long ago by some federal states as tax deferrals or waivers for ailing companies no longer paying taxes. Today we will establish additional bad banks with a public bailout. Former economic savings-banks are thrilled these days that the state takes over the bad risks with its own institutions.

The reason behind such aid was the hope of the positive effect of economic growth, employment and training places, only that the effect is not tangible. If the government wants workplaces and apprenticeship places as crisis management then it needs to support them.

(5) A reduction of investment and capital-oriented subsidies in our economy offers enormous saving potential for our public budget. Let us take managers, who up till now have asked for cuts in subsidies (but not their own). He, who made the location of Germany a low-tax country and wants to maintain this, must be prepared as an entrepreneur to accept the real costs of productive preliminary work. This does not only concern officially declared subsidies but also cost-covering allocation for industrial estates, public infrastructure services and – perhaps in future – transfer fees for personnel trained by the state. Should the last proposal be a vision which Germany will be spared, then we must strengthen the public and private investment in human capital and we need to increase their effectiveness for the economy. Considering the demographic development alone we cannot only improve the first phases of education. To adapt the existing stock of human capital to economic and structural changes it is necessary to raise investment in advanced vocational training. Last but not least our economy can not afford youth mania. Anyone discharging highly qualified and post-war generation staff into unemployment or early retirement, should not complain when scarcity of specialists with high qualifications and professional experience occurs in a few years time.

Investment in human capital is a long-term determinant of growth, welfare and work. This strategy will not be a short-term solution to the crisis. On the brink of depression and deflation those in power prefer crisis management. Looking back, programs for future investment carried out by the government in the late 70s proved that crisis-intervention and long-term oriented strategies can be combined. It would be an advantage to re-activate this knowledge under new circumstances and not only to strengthen private demand.

5 Labour Market Policies in Germany: Are we on the right track?

Critical remarks reflecting the German labour market policies from the point of view of anti-crisis strategies have to distinguish between short-term and long-term

perspectives. The Agenda 2010 Legislation and recent adjustments deal with both perspectives.

(1) Examples of short-term policies are our enlarged subsidies for short-time workers. They (should help) will help workers not to lose their jobs before the next elections. The main focus of the promotion of mini-jobs and “Arbeitslosengeld II” (integration of social aid and unemployment benefit) was also to reduce labour costs and none-wage labour costs. This was only a partial solution for a major group of long-term unemployed people. Increasing pressure on the administration and the unemployed, combined with the last economic upswing, resulted in a reduction in unemployment for three years. Next year, when short-time workers lose their jobs, the unemployment rate will reach its peak at 5 million. If – in the long run – doing the right things is better than doing things right (Cameron 1983), cost cutting cannot be the only solution for a high wage country.

(2) This criticism does not mean that short-term instruments cannot be combined with long-term strategies. If subsidies for short-time workers were really combined with pressure on companies to invest in their workforce and continuing education, it might be a good solution. At the same time, higher pressure on the unemployed by cutting social aid in combination with social work (1-€jobs) partly prevents the disqualifying effects of long-term unemployment. What also needs to be emphasized is the Keynesian effect of a strong social insurance. As the government was not prepared for the crisis, the built-in flexibility of unemployment insurance promptly led to deficit spending.

(3) Some elements of recent labour market reforms also had long-term implications. Higher flexibility between labour market and retirement and later retirement were implemented with the aim of cost-cutting in pension systems. One main vision was also not to lose specialised human capital, primarily amongst small age groups of engineers. But now, in the moment of crisis, we cannot be sure that a policy of early retirement with its long tradition will not be revived.

(4) In German economic policy there seems to be no realistic chance for a real change in strategic development. The reduction of capital oriented subsidies and taxation privileges might have been possible in upswing times. Crisis now promotes new subsidies and bad banks. The promised substantial increase of R&D input and more investment in human capital seems to shrink in the face of federal struggles and budgetary problems. Higher efficiency in the educational system itself is a

further question. Fundamental reforms of the educational system have had a chance in times of crisis. It seems that this experience will not be repeated.

Summary

The essay calls for a suitable idea to solve our economic crisis. At first it presents a discussion on reasons for the failure of innovation policies of the last 25 years to reconstruct entrepreneurial dynamics. Illusions of plannability, an unrealistic idea of man and neglected destructive effects of dynamic market powers on social and institutional frameworks are the main points of criticism. On the other hand, the revitalizing of Keynesian fiscal policy needs to be adjusted to former experience. Rules against partial application and European synchronisation of activities are needed for short-term crisis-handling. Structural dimensions of economic crisis require an orientation towards investment in human and social capital instead of simple promotion of private demand. This insight is only partly considered by current labour market activities.

References:

- Barro, R. J. (1997): *Determinants of Economic Growth*, Cambridge Mass., London
- Becker, G.S / Murphy, K.M / Tamura, R. (1990): Human Capital, Fertility, and Economic Growth, in: *Journal of Political Economy*, p. 12-37
- Cameron, Kim: Strategic Responses to Conditions of Decline, *Journal of Higher Education*, Vol. 54, 1983, p. 359-380
- Giersch, H. (1979): Aspects of Growth, Structural Change, and Employment – A Schumpeterian Perspective, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* 115. Jg., p. 629 – 652
- Maier, H. (1994): *Bildungsökonomie*, Stuttgart
- Meißner, W./Zinn, K.G. (1984): *Der neue Wohlstand*, München
- Reich, R. B. (1991): *The Work of Nations*, quoted from the German translation *Die neue Weltwirtschaft, Das Ende der nationalen Ökonomie*, Frankfurt a.M., Berlin 1993
- Frankfurt a. M., Berlin
- Schumpeter, J. A. (1934): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* 4. Aufl., Berlin
- Schumpeter, J. A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München
- Seiffert, H. (1979): Die Sprache der Wissenschaftler als Imponiergehabe, in: *DUZ/HD* 21, p. 680 – 682
- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, quoted from the German translation *Der Wohlstand der Nationen*, 7. Aufl., München 1996

Inflexibilität des Arbeitsmarktes oder falsche makroökonomische Politik für deutsche Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit verantwortlich?

Ernst Niemeier, Hamburg

Abstract

The repeated assertion of the German Economic Council (*Sachverständigenrat*, SVR) that the German weakness of economic growth and high unemployment rates primarily have been caused by institutional malfunctioning of the labor market is wrong. This wrong assertion originates in inappropriate assessments and incorrect estimations.

Firstly, it is wrong that demand and potential output are independent of each other. In fact the demand controls the potential output through investment and technical progress as well as human capital. Only the economic recovery creates growth and jobs.

Secondly, the SVR tries to prove that the so-called ‘structural unemployment’ – unemployment not dependent on economic fluctuations – is high because the ‘Natural Inflation Rate of Unemployment’ (NAIRU) is high. Indeed, all economies have structural problems (Paul Krugman). But the rough estimations of the NAIRU are *dependent* on the development of the *actual* unemployment rate. Therefore the NAIRU does not describe an independent quantity that indicates a special economic situation different from the *actual* unemployment situation. Nobody knows the real NAIRU (Gregory Mankiw). Therefore the *estimated* NAIRU cannot indicate an unemployment rate dependent on institutional problems of the labor market. As the NAIRU cannot indicate a structural unemployment rate it also is impossible that a decline of the NAIRU shows the effectiveness of the labor market reforms named ‘Hartz’. Furthermore these reforms are based on a wrong diagnosis of the economic situation and the causes of unemployment: Neither the unwillingness of the unemployed to work in available jobs nor the wage costs are the actual causes of unemployment.

Thirdly, the assertion claiming that the GDP equaled the potential output in 2008 was wrong. It would mean that there was no cyclical output gap and no cyclical unemployment. But this zero output gap is the consequence of the questionable empirical estimation only showing the *trend* of the *real* GDP development. Again the empirical estimation of a theoretical assumption does not show the *real* value, in this case the *real* potential output. The *real* potential output is higher than the *estimated* potential output. Beyond the questionable empirical estimation you can imagine that the effective demand as shown in GDP cannot equal the potential output when there are huge quantities of unexploited factors of production – the high unemployment.

It is not the malfunctioning of the institutions of the labor market that is primarily responsible for the weakness of growth and for the high unemployment rate. But it is the unsatisfactory development of demand that is primarily responsible for these problems. And the unsatisfactory economic development has been made by the restrictive monetary and fiscal policy lasting for years (Robert Solow, Charles Wyplosz, Wendy Carlin/David Soskice, Joseph Stiglitz and others). Also the so-called ‘moderate’ pay policy which produced huge surpluses of export yields has weakened the demand of private consumer goods.

1 Einleitung

Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise droht das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in diesem Jahr in Deutschland dramatisch fallen zu lassen und in der Folge die Arbeitslosigkeit deutlich zu steigern. Selbst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) forderte im November 2008 in seinem Jahresgutachten ein Konjunkturprogramm, weil die gegenwärtige Krise nachfragebedingt sei und wirtschaftspolitische „Impulse zur Stärkung der internen Wachstumskräfte und der Binnennachfrage“ (SVR 2008/09, S. 9) erforderlich seien. Zu dieser Empfehlung gelangte er, obwohl er optimistisch noch davon ausging, dass die deutsche Volkswirtschaft stagnieren, also nur einen Null-Zuwachs des BIP erreichen werde. Seine Einschätzung, dass Nachfrageschocks vorliegen, die eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik erforderlich machten, bezieht sich allerdings nur auf den jetzt zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit, der krisenbedingt über das Niveau hinausgehen wird, das in der letzten Aufschwungphase 2006 bis 2008 erreicht wurde, nämlich ca. 8 %. Warnend stellt er fest: „Falsch wäre es allerdings,

wenn die Politik diese der erwarteten wirtschaftlichen Schwächephase geschuldeten Bemühungen als Alibi benutzen würde, in ihren Anstrengungen nachzulassen, die ebenfalls in den letzten Jahren im Interesse eines höheren Trendwachstums eingeleiteten Reformen auf dem Felde der Finanzpolitik, beim Regelwerk des Arbeitsmarktes oder im Bereich der Sozialen Sicherung weiter voranzubringen“ (SVR 2008/09, S. 10).

Denn die 8 %ige Arbeitslosigkeit ist nach Meinung des SVR strukturell bedingt, worunter er eine nicht konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit versteht. Sie drückt die vermeintliche Rigidität, d. h. die mangelnde Flexibilität der Arbeitsmarktinstitutionen aus. Sie kann deshalb – wenn sie denn wirklich nicht konjunkturell verursacht wäre – nicht mit nachfragepolitischen Maßnahmen bekämpft werden. Das würde nur die Inflation in die Höhe treiben. Sie muss mit angebotsorientierten, vor allem auf den Arbeitsmarkt bezogenen Maßnahmen angegangen werden, die eine positive Veränderung der Arbeitsmarktinstitutionen beinhalten (Kündigungsschutz, Arbeitslosengeldzahlungen, Tarifregelungen).

Die Frage ist aber, ob es wirklich stimmt, dass die strukturelle Arbeitslosenquote stark gestiegen ist. Diese Frage zu stellen, heißt nicht, dass strukturelle Probleme geleugnet werden müssen. Der Wachstumsprozess einer Volkswirtschaft ist immer mit Strukturveränderungen und deshalb mit strukturellen Problemen verbunden. Paul Kruman sagt zu recht: „Strukturelle Probleme haben wir ohnehin alle“. Er fährt aber fort: „...ich bin jedoch davon überzeugt, dass sich diese Fehler bei gut laufender Konjunktur viel leichter beheben lassen als in einer Depression“ (Krugman 1999, S. 207). Und er weist auf die Versuchung hin, eine wirtschaftliche Entwicklung leichtfertig als „strukturell“ zu klassifizieren: „Eine Versuchung liegt in der Tendenz, einen wirtschaftlichen Abschwung als Zeichen ‚struktureller‘ Schwächen zu sehen, welche man erst beheben müsse, bevor eine Erholung möglich sei“. In diesen Aussagen Krugmans deutet sich ein gravierender Unterschied zur Mehrheitsmeinung des SVR an. Denn Krugman hält es im Gegensatz zum SVR offenbar für möglich, mit konjunkturanregenden Mitteln auch (vermeintlich) strukturelle Probleme zu lösen.

Zweifel an den primär strukturell bedingten Problemen Deutschlands sind nicht unbegründet. Sie können ausgeräumt oder bestätigt werden, indem erstens überprüft wird, ob die einschlägigen zentralen Thesen des SVR theoretisch haltbar sind; zweitens indem untersucht wird, ob die empirische Bestätigung der Hypothesen, die der SVR vorlegt, korrekt ist. Die grundsätzliche Klärung der strukturellen Bedingtheit der unbefriedigenden deutschen Wirtschaftslage ist deshalb wichtig, weil die rich-

tige Problemdiagnose Voraussetzung dafür ist, dass eine richtige Politik betrieben wird. Ich möchte deshalb folgende Hypothesen des SVR kritisch überprüfen:

- (1) Der Zuwachs des BIP wird durch (kurzfristige) konjunkturelle Entwicklungen (gesamtwirtschaftliche Nachfrage) *und* durch die Entwicklung des Produktionspotentials bestimmt.
- (2) Das empirische aus der tatsächlichen BIP-Entwicklung abgeleitete Trendwachstum ist das ‚echte‘ Produktionspotential.
- (3) Das Ausmaß der verfestigten Arbeitslosigkeit, der strukturellen Arbeitslosigkeit, drückt sich in der inflationsstabilen Arbeitslosenquote NAIRU aus.
- (4) Die Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung, insbesondere die Hartz-Gesetze, haben die verfestigte, die strukturelle Arbeitslosigkeit spürbar gesenkt.

Die aufzuzeigende Unhaltbarkeit der vier Hypothesen des SVR wird dann zu der Frage führen, welche Bedeutung die makroökonomische Politik für die unbefriedigende Lage Deutschlands hat.

Die erste Hypothese: Konjunktur und Potentialwachstum sind unabhängige Bestimmungsfaktoren des BIP

Die erste Hypothese formuliert der SVR mit dem Satz: „... der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (wird) durch eine langfristige (Wachstums-)Komponente und eine konjunkturelle Komponente beeinflusst“ (SVR 2004/05, S. 129). Potentialwachstum einerseits und konjunkturelle, d. h. Nachfrageentwicklung andererseits sind in dieser Sicht also zwei unabhängige Bestimmungsfaktoren der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (vgl. Abbildung 1).

Der SVR vermischt dabei kurz- und langfristige Wirkungen. Denn Wachstum ist ein langfristiges Phänomen und Konjunktur, die Nachfrage, ein kurzfristiges Phänomen. In Wirklichkeit ist die Verwendung dieser „zeitlichen“ Differenzierung hinsichtlich Nachfrage und Wachstum aber unangebracht. Denn das *jeweilige* BIP entsteht durch die *jeweilige Nachfrage*, die das *jeweilige* Produktionspotential aktiviert. Wenn das Produktionspotential gewachsen ist (langfristige Betrachtung), dann wird das neue BIP durch die *zu diesem Zeitpunkt* wirksame Nachfrage bestimmt. Wie-

derum also handelt es sich um eine „Gleichzeitigkeit“ der Wirkungen auf der Nachfrage- und auf der Angebotsseite.

Es ist schon dieser Logik wegen sehr fragwürdig zu behaupten, dass die schwache BIP Entwicklung primär durch das schwache Wachstum des Produktionspotentials bestimmt wurde, das zum jeweiligen Zeitpunkt eher passiv ist und erst durch die Nachfrage aktiviert wird. Zwar ist die Höhe des *erreichbaren* Realeinkommens von der „Höhe“ des Produktionspotentials, vom Wachstumsergebnis also abhängig. Fraglich ist aber, ob die Unterstellung des SVR richtig ist, dass die tatsächliche Höhe des Potentialwachstums entscheidend von den inflexiblen deutschen Arbeitsmarktinstitutionen bestimmt wurde. Er sagt ganz klar: „Im schwachen Potentialwachstum der vergangenen Jahre spiegeln sich, gleichsam gebündelt, die zahlreichen Problemfelder der deutschen Volkswirtschaft wider, die zu dem in den vergangenen Jahren beobachtbaren Wachstumsrückstand gegenüber anderen Ländern des Euro-Raumes geführt haben“ (SVR 2006/07, S. 52).

Die Fragwürdigkeit dieser Behauptung wird auch schon an drei Besonderheiten des theoretischen Ansatzes des SVR deutlich: Erstens geht er davon aus, dass die rigiden Arbeitsmarktinstitutionen *nur* auf die Entwicklung des Produktionspotentials einwirken. Die Arbeitsmarktinstitutionen wirken aber als Rahmenbedingungen der Produktion im *gesamten* Produktionsprozess, in dem die jeweilige Nachfrage die jeweilige Produktionskapazität oder einen Teil davon aktiviert. Im Produktionsprozess wird nicht nur das BIP, sondern auch das Produktionspotential produziert (vgl. Abbildung 2).

Eine beschränkte Wirkung der Arbeitsmarktinstitutionen nur auf das Produktionspotential gibt es also nicht. Es ist deshalb zweifelhaft, dass die Arbeitslosigkeit mit Hilfe der Arbeitsmarktinstitutionen in eine konjunkturelle und eine strukturelle unterteilt werden kann. Immer ist auch die Nachfrage, die konjunkturelle Entwicklung an der „Produktion“ von Arbeitslosigkeit beteiligt.

Abbildung 1: Unabhängigkeit des Produktionspotenzials von der konjunkturellen Komponente (Sicht des SVR)

Abb. 1

Unabhängigkeit des Produktionspotenzials von der konjunkturellen Komponente (Sicht des SVR)

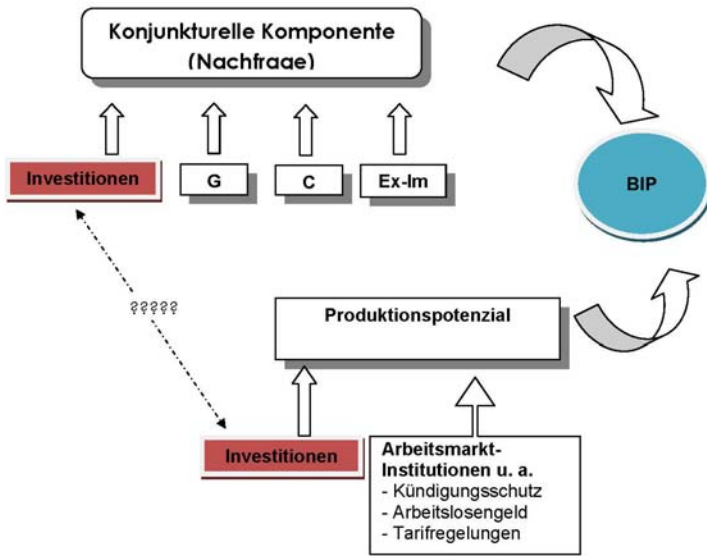
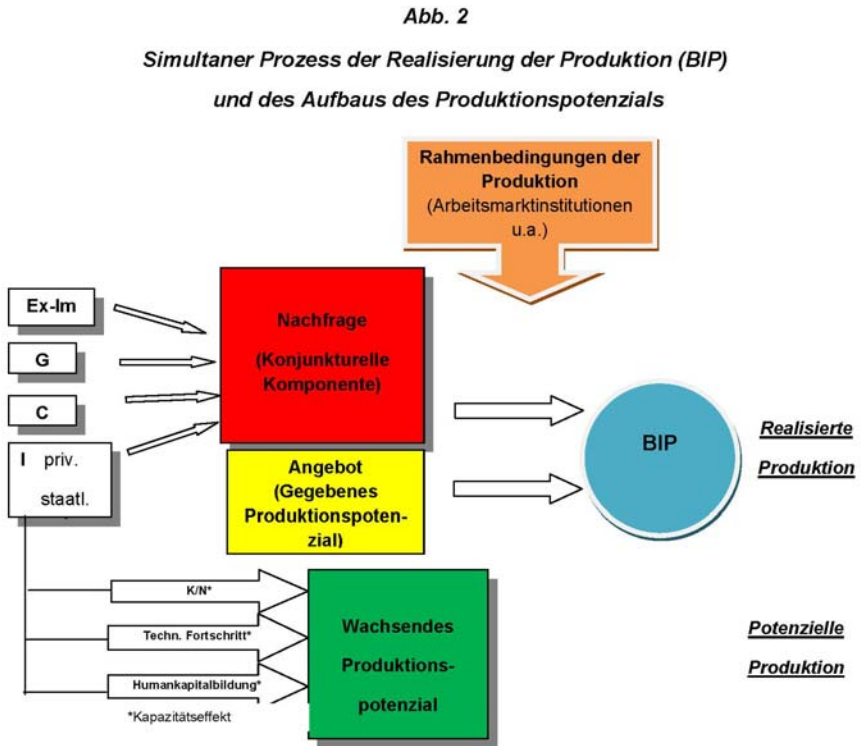


Abbildung 2: Simultaner Prozess der Realisierung der Produktion (BIP) und des Aufbaus des Produktionspotenzials



Zweitens vernachlässigt er – jedenfalls in den therapeutischen Empfehlungen an die Politik – unbegreiflicherweise die entscheidenden Ursachen der Potentialentwicklung. Er hebt die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen besonders hervor und erwähnt eher am Rande die Investitionen. Die entscheidenden Bestimmungsfaktoren des Potentialwachstums aber sind die Investitionen, der technische Fortschritt und die Humankapitalbildung. Die Investitionen steigern dabei nicht nur die Kapitalintensität – wenn sie netto denn positiv sind – , sondern implementieren in der Regel auch den technischen Fortschritt. Es ist deshalb mehr als erstaunlich, dass der SVR das (wahrscheinlich) geringe Potentialwachstum in Deutschland sehr stark auf die Arbeitsmarktinstitutionen zurückführt, ohne die schwache Entwicklung der privaten Investitionen (die wesentlich von der Gesamtnachfrage abhängen!) und ohne die drastischen Kürzungen der staatlichen Investitionen zu erwähnen, die im Zuge der vergeblichen Versuche der Haushaltskonsolidierung vorgenommen wurden (und die ebenfalls Elemente der Nachfrage sind!).

Drittens vernachlässigt er völlig – von einer nebensächlichen Bemerkung über Investitionen abgesehen – den Einfluss der Nachfrage auf die Entwicklung des Produktionspotentials. Investitionen sind nicht nur ein Bestimmungsfaktor des Produktionspotentials, sie sind ein – auch konjunkturell – sehr wichtiges Nachfrageaggregat, dessen Schwankungen über Multiplikator und Akzelerator den Wirtschaftsablauf stark beeinflussen. Damit ist aber der enge Zusammenhang zwischen Entwicklung des Produktionspotentials und Nachfrageentwicklung noch nicht vollständig beschrieben. Peter Bofinger weist in einem Minderheitenvotum gegen die Mehrheitsmeinung des SVR zu recht darauf hin, dass die Investitionen positiv von der Umsatzentwicklung, d. h. der Gesamtnachfrageentwicklung abhängen. „Damit ergibt sich eine der angebotsseitigen Philosophie entgegengesetzte Wirkungskette: Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist maßgeblich für die Investitionstätigkeit und letztere bestimmt die Wachstumsrate des Produktionspotentials“ (SVR 2005/06, S. 220 f.).

Wenn – wie aufgezeigt – ein sehr enger Zusammenhang zwischen Nachfrageentwicklung und Entwicklung des Produktionspotentials besteht, wenn also – zugespitzt formuliert – die konjunkturelle Entwicklung die Potentialentwicklung dominiert, dann ist es weder möglich, dass das Produktionspotential eigenständig das BIP mitbestimmt, noch dass es eine strukturelle Arbeitslosigkeit gibt, die durch die Entwicklung des Produktionspotentials (d. h. die rigiden Arbeitsmarktinstitutionen) verursacht wurde; dann ist die gesamte Arbeitslosigkeit grundsätzlich konjunkturell

– also nachfrageseitig – verursacht. Aus allen Überlegungen folgt, dass die These des SVR, die er beispielsweise im Jahresgutachten 2004/2005 formuliert, theoretisch fragwürdig ist: „Die deutsche Wachstumsschwäche (gemeint ist die Zuwachsrate des BIP, E. N.), die sich seit Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu anderen Ländern feststellen lässt, ist nicht primär zyklisch bedingt, sondern auf ein seit einigen Jahren niedriges Trendwachstum zurückzuführen... Die Ursachen liegen in binnenwirtschaftlichen Fehlentwicklungen und Versäumnissen“ (SVR 2004/05, S. 18). Mit dem verwendeten Begriff ‚Trendwachstum‘ wird auf das empirische Problem der Ermittlung des Produktionspotentials verwiesen, das die Thesen und Ableitungen des SVR zusätzlich in Frage stellt. Es ist zu fragen, ob das empirisch ermittelte Produktionspotential – das Trendwachstum – dem echten Produktionspotential entspricht.

Zweite Hypothese: Das empirisch geschätzte Trendwachstum stellt das Produktionspotential dar

Das Produktionspotential kann nicht beobachtet, sondern muss geschätzt werden: „Prinzipiell behilft man sich mit Verfahren, welche die Zeitreihe des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts über einen längeren Zeitraum glätten, um damit die Trendentwicklung zu bestimmen ... Letztlich basieren sämtliche Modellansätze ... auf der Vorstellung, dass sich eine ökonomische Zeitreihe in eine Trendkomponente und eine Konjunkturkomponente zerlegen lässt ... Dies hat zur Folge, dass Annahmen im Hinblick auf die Zerlegung der gesamtwirtschaftlichen Produktion in das Produktionspotential einerseits und die Output-Lücke andererseits getroffen werden müssen ...“ (SVR 2004/05, S. 129), das BIP also in eine Wachstums- und in eine konjunkturelle Komponente zerlegt wird.

Das auf diese Weise geschätzte Produktionspotential ist folglich nicht nur von den jeweils gemachten Annahmen abhängig, sondern gibt auch nur die Trendentwicklung des tatsächlich erzielten BIP wieder. Dieses sich aus der tatsächlichen Entwicklung des BIP ableitende Trendwachstum würde nur dann mit dem echten Produktionspotential übereinstimmen, wenn die Volkswirtschaft während des gesamten zugrunde gelegten Zeitraums vollbeschäftigt war. Wenn jedoch über eine friktionelle Arbeitslosigkeit hinaus Arbeitslosigkeit herrscht oder herrschte oder die Wirtschaft sogar über einen längeren Zeitraum unausgelastet stagnierte, dann weist der Trend dieser BIP-Entwicklung das wirkliche Produktionspotential nicht aus. Dann

ist dieser Schätzwert nur das zu niedrige Ergebnis unausgelasteter Produktionsfaktoren.

In einer Untersuchung der Potentialberechnungen von IWF, OECD und Europäischer Kommission weisen Gustav Horn und Silke Tober deshalb zu recht darauf hin, dass sich die „Potenzialberechnungen im Schlepptau der tatsächlichen Entwicklung“ (Horn / Tober 2007, S. 1) befinden; dass die Methodik nur statistische Trends ermittelt. Sie kommen zu dem Ergebnis: „Angesichts der ungelösten Schwierigkeiten ein belastbares Wachstumspotenzial empirisch zu ermitteln, muss die Wirtschaftspolitik lernen, ihre Ziele ohne eine solche Größe zu erreichen“ (Horn/ Tober 2007, S. 9). Dieselbe Einschränkung gilt auch für die Produktionslücke (output gap), die mit Hilfe des Wachstumstrends ermittelt wird.

Der SVR kennt diese Problematik der Ermittlung des Produktionspotentials eigentlich. Er stellt nämlich fest: „Zu beachten ist hierbei, dass die im Rahmen unterschiedlicher Schätzmethode n er mittelte Trendkomponente, der Trendoutput, dabei nicht notwendigerweise mit dem übereinstimmt, was man in einem weiteren Verständnis ebenfalls unter dem Begriff des Produktionspotentials verstehen kann, nämlich die zu einem bestimmten Zeitpunkt maximalen Produktionsmöglichkeiten“ (SVR 2004/05, S. 129). Mit dem Begriff „im weiteren Verständnis“ und der Aussage, dass man dieses eigentliche Produktionspotential „ebenfalls“ als Produktionspotential ansehen könne, ‚relativiert‘ er das aufgezeigte Problem. Und dann behandelt er das Trendwachstum als Produktionspotential. In Wirklichkeit aber handelt es sich dabei nur um eine rechnerische Größe, die weder als Produktionspotential angesehen werden kann noch zur Ermittlung der Output-Lücke taugt. Das aber heißt, dass die These des SVR, die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands sei nicht primär zyklisch bedingt, weder mit dem von ihm geschätzten, zu niedrigen Trendwachstum noch mit der fiktiven Output-Lücke belegt werden kann.

Peter Bofinger kommt zu dem gleichen Ergebnis, wenn er feststellt: „Bei dem starken Einfluss der Nachfrageentwicklung auf das statistisch ausgewiesene Wachstum des Produktionspotentials ist es nicht überraschend, dass für Deutschland trotz der unbefriedigenden Entwicklung der letzten Jahre eine negative Output-Lücke von kaum mehr als einem halben Prozent ausgewiesen wird. *Was eigentlich ein Nachfrageproblem war, wird durch Rechentchnik in eine Angebotsschwäche uminterpretiert* (Hervorhebung E. N.). Problematisch ist dabei insbesondere, dass auf diese Weise sowohl die bestehende Arbeitslosigkeit als auch das Defizit in den öffentlichen Haushalten überwiegend als ‚strukturell‘ diagnostiziert werden. Dies birgt die

Gefahr, dass eine temporäre Nachfrageschwäche perpetuiert wird, da die von ihr ausgelöste Störung als ‚strukturell‘ bezeichnet wird, womit eine Therapie durch eine Nachfragestimulierung grundsätzlich ausgeschlossen wird“ (SVR 2005/06, S. 221). Mit dieser treffenden Feststellung gibt Bofinger auch schon einen Hinweis darauf, was die wirklichen Ursachen der sog. Wachstumsschwäche Deutschlands und der hohen, lang dauernden Arbeitslosigkeit, der verfestigten Arbeitslosigkeit, sind.

Dritte Hypothese: Die NAIRU ist die aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit

Der SVR ‚beweist‘ die Existenz der verfestigten Arbeitslosigkeit noch mit einem weiteren theoretischen Instrument, der inflationsstabilen Arbeitslosenquote NAIRU. Er sieht die NAIRU als „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“ (SVR 2007/08, S. 323) an. Er stellt fest: „In welchem Ausmaß die Arbeitslosigkeit verfestigt oder konjunkturbedingt ist, lässt sich nicht beobachten. Vielmehr muss eine derartige Unterscheidung mit Hilfe geeigneter ökonomischer Verfahren auf der Grundlage adäquater theoretischer Überlegungen erfolgen. In der Literatur wird dafür in der Regel auf die Schätzungen der NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) ... zurückgegriffen“ (SVR 2005/06, S. 156).

Die inflationsstabile Arbeitslosenquote zeigt den Zustand der Volkswirtschaft an, in dem die Gegebenheiten insbesondere des Arbeitsmarktes die Volkswirtschaft ohne Inflationsdruck, also spannungsfrei funktionieren lassen. Nur die Arbeitslosenquote, die die NAIRU übersteigt, ist konjunkturell bedingt. Nur sie könnte makroökonomisch-expansiv bekämpft werden. Es ist nun die Frage zu stellen, ob das Instrument NAIRU wirklich geeignet ist, die angebotsseitig verursachte, die vermeintlich verfestigte Arbeitslosigkeit zu erkennen. Diese Frage ist schon deshalb zu stellen, weil auch die NAIRU – wie das Produktionspotential – geschätzt werden muss.

Der SVR führt dazu selbst aus, dass die NAIRU „unter einigen Vorbehalten als grobe Orientierungshilfe für die Höhe der nicht konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit“ (SVR 2005/06, S. 156) dient. Er fährt fort: „Allerdings können gegen diese Art von Schätzungen zahlreiche theoretische und praktische Bedenken vorgebracht werden und eine Interpretation sollte deshalb nur mit der notwendigen Zurückhaltung geschehen“ (SVR 2005/06, S. 156). Nach der Feststellung der nur groben Orientierungsmöglichkeit an der NAIRU und dem Aufruf zur zurückhaltenden Interpretation lässt der SVR dann aber jede Vorsicht fahren. Unmittelbar im Anschluss an das obige Zitat sagt er: „Gleichwohl lässt sich aus diesen Schätzungen zumindest

schlussfolgern, dass die Höhe der quasi-gleichgewichtigen und damit nicht konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit in Deutschland in den letzten 25 Jahren beachtlich zugenommen hat“ (SVR 2005/06, S. 156).

Ohne jede Vorsicht leitet der SVR im Jahresgutachten 2008/09 aus der geschätzten Absenkung der NAIRU die positive Wirkung der Veränderung der Arbeitsmarktinstitutionen durch die sog. Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung unter Schröder ab: „Die Entwicklung der NAIRU am aktuellen Rand des Beobachtungszeitraums liefert ein deutliches Indiz für das Wirken der Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre ... Im Zeitraum der letzten drei Jahre, das heißt zwischen dem zweiten Quartal 2005 und dem zweiten Quartal 2008, ist die NAIRU deutlich, das heißt um nicht ganz 2 Prozentpunkte von 10 v. H. auf knapp über 8 v. H. zurückgegangen“ (SVR 2008/09, S. 284). Zusätzlich behauptet er, dass der Rückgang der Arbeitslosenquote in den Jahren 2006 bis 2008 die konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit beseitigt habe. Die Ableitungen des SVR aus der NAIRU sind aber nur dann gültig, wenn die Schätzung der NAIRU wirklich ein zuverlässiges Ergebnis der natürlichen Arbeitslosenquote erbringt; eine Arbeitslosenquote, die sich tatsächlich allein aus angebotsseitigen Faktoren ergibt.

In Wirklichkeit zeigt die NAIRU keine eigenständige Gegebenheit des Wirtschaftsprozesses an, die es erlaubt, sie mit der tatsächlichen Arbeitslosenquote zu vergleichen. Auch die NAIRU wird – wie das Produktionspotential - letztlich als Trendwert für einen bestimmten Zeitpunkt aus der Reihe der tatsächlichen Arbeitslosenquoten ermittelt. Der gegenwärtige Vorsitzende des SVR, Wolfgang Franz, kommt deshalb zu dem Ergebnis: „What has been estimated with a highly sophisticated machinery is simply the trend unemployment rate“ (Franz 2003, S. 30). Auf die selbst gestellte Frage, ob die NAIRU ein zweckmäßiges Instrument für die politische Diskussion „despite of all the uncertainty surrounding its level and direction of change“ sei, antwortet er: “The answer is no ...” (Franz 2003, S. 30). Er zitiert auch den amerikanischen Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow, der schon 1986 schrieb: „A natural rate that hops around from one trienium to another under the influence of unspecified forces, *including past unemployment rates*, is not ‘natural’ at all. ‘Epiphenomenal’ would be a better adjective” (‘epiphenomenal’ is “a secondary phenomenon accompanying another and caused by it”) (Franz 2003, S. 30). Auf die aktuelle deutsche Situation bezogen, stellt Robert Solow fest: “Es ist sehr viel plausibler, dass es heutzutage in der Tat einen Okun Gap gibt, dass ‘8 % plus’ nicht die ‘natürliche’ Arbeitslosenquote ist“ (Solow 2007, S. 42).

Ich will aus dem Chor der Kritiker noch zwei weitere namhafte Ökonomen zitieren, die bestätigen, dass die NAIRU ein zweifelhaftes Instrument für die Erkenntnis struktureller Probleme einer Volkswirtschaft ist. Gregory Mankiw stellt nach einigen kritischen Anmerkungen über die NAIRU über die geschätzte Höhe fest: „dass wir nicht sicher sagen können, wie hoch dieses Niveau tatsächlich ist“ (Mankiw 2003, S. 423). Der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz berichtet folgendes aufschlussreiche Beispiel: Im Jahre 1994 wurde die amerikanische NAIRU auf 6 bis 6,2 % geschätzt. Im Mai 1994 sank die tatsächliche Arbeitslosenquote auf 6,1 % und hätte bei der Zentralbank Alarm auslösen müssen. Denn ein weiteres Sinken der tatsächlichen Arbeitslosenquote musste, wenn es sich bei dem Schätzwert wirklich um die natürliche Arbeitslosenquote NAIRU gehandelt hätte, den Inflationsprozess in Gang setzen. Die Zentralbank reagierte aber auch in den folgenden Monaten nicht, als sie bis auf 3,9 % sank (Stiglitz 2004, S. 99). Die geschätzte NAIRU war offensichtlich nicht die so genannte inflationsstabile Arbeitslosenquote. Wie verhängnisvoll wäre es gewesen, wenn die Zentralbank auf der Grundlage dieser falschen NAIRU eine restriktive Politik betrieben, den BIP-Zuwachs behindert und die Arbeitslosigkeit nach oben getrieben hätte. Camille Logeay nennt die NAIRU nach ihrer kritischen Untersuchung deshalb in Frageform: „Not A very Informative Rate of Unemployment?“ (Logeay 2008, S. 511).

Das Ergebnis der vorangegangenen Betrachtungen zur NAIRU besagt, dass sie nicht die „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“ ist. Deshalb kann man an ihr auch nicht ablesen, dass eine bestehende Arbeitslosigkeit zu großen Teilen durch angebotsseitige Faktoren, insbesondere durch rigide, unflexible Arbeitsmarktinstitutionen verursacht wurde. Denn die Entwicklung der NAIRU folgt in Wirklichkeit der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsentwicklung. Deshalb darf die Wirtschaftspolitik nicht an der NAIRU ausgerichtet werden. Da der empirisch ermittelte NAIRU-Wert nicht die wirkliche ‚natürliche‘ Arbeitslosenquote ist, wird die theoretische Hypothese nur scheinbar bestätigt.

Vierte Hypothese: Arbeitsmarktreformen (Hartz) vermindern verfestigte Arbeitslosigkeit

Diese *scheinbare* Bestätigung gilt auch für die von der Mehrheit des SVR behauptete positive Wirkung der Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung (insbesondere Hartz IV). Es ist nicht wirklich möglich, das Absinken der geschätzten NAIRU um ca. 2 Prozentpunkte als Indikator für eine Flexibilisierung der Arbeits-

marktinstitutionen anzusehen, als – wie die Mehrheit des SVR es formuliert – Reformdividende zu beanspruchen. Denn das Absinken der NAIRU spiegelt – wie vorher aufgezeigt – nur das trendmäßige Absinken der tatsächlichen Arbeitslosenquote wider. Dass die Hartz-Reformen keinen entscheidenden Einfluss auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2006 bis 2008 haben konnten, lässt sich aber auch an der falschen Ursachen-Diagnose der Arbeitslosigkeit erkennen, die den Hartz-Gesetzen zugrunde liegt.

Die Hartz-Gesetze zielen insbesondere darauf ab, die Anreize für Arbeitslose zu erhöhen, deutlicher gesagt, den Druck auf die Arbeitslosen zu erhöhen, Arbeitsplätze anzunehmen. Schon in seinem Jahresgutachten 2002/03 hatte der SVR die Vorlage für die Hartz-Gesetze geliefert und unter der Überschrift „Anspruchslöhne senken“ die Anreizwirkung einer Kürzung des Arbeitslosengeldes, der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe herausgestellt. Wenn die Arbeitslosigkeit durch Druck auf die Arbeitslosen oder – wie es der SVR etwas freundlicher formuliert – durch Anreize für die Arbeitslosen, einen Arbeitsplatz anzunehmen, gesenkt werden könnte, dann wäre die Ursache der Arbeitslosigkeit die mangelnde Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen. Dann wären die Arbeitslosen, wie manche Ökonomen es formulieren, freiwillig arbeitslos. Nur dann jedoch, wenn die fehlende Arbeitsbereitschaft tatsächlich eine wichtige Ursache für die Arbeitslosigkeit wäre, könnte durch die Schaffung von Anreizen die Arbeitslosigkeit abgebaut werden.

Es ist schwer verständlich, dass ausgewachsene Ökonomen und Politiker es angesichts der existenziellen Abhängigkeit der Arbeitnehmer vom Lohn für denkbar halten, dass Menschen massenhaft freiwillig arbeitslos sind. Kurt W. Rothschild hat schon 1978 einen kritisch-ironischen Beitrag unter dem Titel veröffentlicht: „Arbeitslose: Gibt's die?“ (Rothschild 1990, S. 223 ff.), in dem er die Realitätsfremdheit dieser These herausstellt. Zu der These der ‚freiwilligen Arbeitslosigkeit‘ passt im Übrigen erstens das Verhältnis von offenen Stellen zur Zahl der Arbeitslosen nicht. Im Jahr 2004 beispielsweise war die Zahl der Arbeitslosen (registrierte plus verdeckte Arbeitslosigkeit) ca. zwanzigfach größer als die Zahl der gemeldeten offenen Stellen. Zu dieser These passt zweitens nicht, dass die Arbeitslosigkeit in Zeiten schwachen BIP-Wachstums steigt und in Zeiten starken BIP-Wachstums sinkt. Nein, die ‚Faulheit‘ der Arbeitslosen ist nicht die Ursache der hohen Arbeitslosigkeit. Die Ursache ist, wie theoretische Einsichten und die Korrelation mit der BIP-Entwicklung zeigen, die Wirtschaftsentwicklung. Denn Arbeitsplätze entstehen dann, wenn die Produktion steigt. Und die Produktion steigt, wenn die Nachfrage nach den zu

produzierenden Gütern steigt oder wenn eine Nachfragesteigerung erwartet wird. Da jedoch nicht nur nicht genügend offene Stellen vorhanden waren, sondern durch die gesetzlich geschaffenen Anreize keine Arbeitsplätze geschaffen wurden, konnte die Arbeitslosigkeit auf diese Weise gar nicht gesenkt werden.

Nun haben die Hartz-Gesetze allerdings den so genannten Anspruchslohn in Deutschland – vor allem im Niedriglohnbereich – spürbar gesenkt. Ein „Erfolg“ dieser Absenkung ist, dass die Verteilungsproblematik erheblich verschärft wurde, dass die Existenzsicherung durch den Marktlohn in vielen Fällen nicht mehr sichergestellt ist und dass später eine verschärfte Altersarmut droht. Die niedrigeren Löhne erlauben in der Sicht angebotsorientierter Ökonomen aber ein preisgünstigeres Güter- und Dienstleistungsangebot, für das dann auch eine zusätzliche Nachfrage vorhanden sei.

Diese angebotsseitig verursachte Nachfragesteigerung ist erstens eine reine Spekulation, der nur die Hoffnung zugrunde liegt, der Markt werde irgendwie eine Güternachfrage- und Arbeitsnachfragesteigerung bewirken. Zweitens geht sie von dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell aus, das einen sehr strikten Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsnachfrage postuliert, weil sich die Arbeitsnachfrage aus der Entwicklung der Grenzproduktivitätskurve ableitet. Dieser Zusammenhang ist schon deshalb – worauf Jürgen Kromphardt in Minderheitenvoten des SVR (SVR 2002/03, S. 270 f.) hinweist – fragwürdig, weil bei der in Wirklichkeit bestehenden unvollkommenen Konkurrenz und der sich daraus ergebenden Grenzerlöskurve selbst ein Null-Lohn nicht zu einer Steigerung der Arbeitsnachfrage führen muss.

Ein solch strikter Zusammenhang besteht aber auch schon wegen der schlichten Tatsache nicht, dass die Grenzproduktivität meistens gar nicht bekannt ist. Wie wollte man beispielsweise den Grenzbeitrag eines Pförtners einer Automobilfabrik zum Endprodukt Auto feststellen? Da die Grenzproduktivität in der Regel nicht bekannt ist, kann sich die Arbeitsnachfrage nicht primär an Grenzproduktivität und an den Grenzkosten der Arbeit orientieren. Deshalb ist auch der Anstieg der Beschäftigung geringqualifizierter Langzeitarbeitsloser kein Beweis für die positive Wirkung der Arbeitsmarktreformen, die zu einer Lohnsenkung geführt haben. Es ist wahrscheinlicher, dass diese Arbeitsplätze durch die konjunkturelle Nachfragedynamik entstanden sind. Ferner ist auch in der Vergangenheit das Phänomen zu beobachten gewesen, dass bei einem ausreichend starken und anhaltenden BIP-Wachstum die Langzeitarbeitslosigkeit stark abgebaut wurde, worauf Wolfgang Klauder vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mit Beispielen hinweist. Er

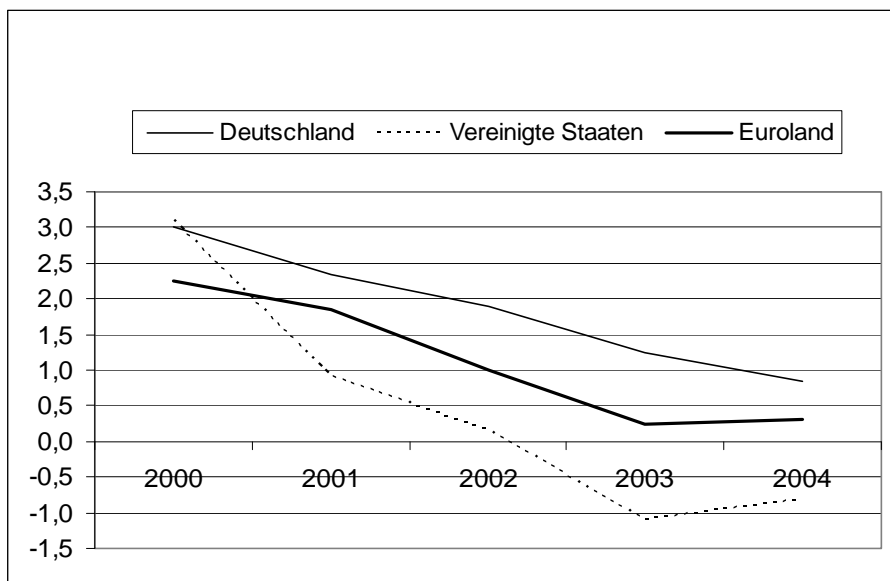
formuliert zusammenfassend: „Nach allen Erfahrungen pflegt sich bei anhaltend hoher Arbeitskräftenachfrage selbst eine zuvor als strukturell klassifizierte Arbeitslosigkeit oft überraschend schnell zurückzubilden“ (Klauder 2007, S. 426 ff.).

Daraus wird drittens ersichtlich, dass – wie oben schon angedeutet – die Arbeitsnachfrage primär durch die Güternachfrage bestimmt wird. Der Abbau der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2006 bis 2008 ist vor allem durch die langanhaltende Dynamik der weltwirtschaftlichen Entwicklung, also der Nachfrageentwicklung, verursacht worden. Worauf aber sind Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit zurückzuführen, wenn die Begründungen und Beweisführungen des SVR nicht stichhaltig sind? Als Erklärung bleibt dann nur noch eine falsche makroökonomische Politik einschließlich einer falschen Lohnpolitik übrig.

2 Wie also sah die makroökonomische Politik im letzten Jahrzehnt aus?

Eine nationale europäische Geldpolitik ist seit 1999 – der Gründung der Europäischen Währungsunion – nicht mehr möglich. Die Europäische Zentralbank gestaltet für den gesamten Währungsraum eine einheitliche Politik. Da die deutsche Inflationsrate – nicht zuletzt wegen der absolut und vergleichsweise niedrigen Lohnstückkostenentwicklung – im Vergleich zu den übrigen Euro-Ländern relativ niedrig ist, ergibt sich für Deutschland wegen des einheitlichen nominalen Zinssatzes ein relativ hoher realer Zinssatz, der zwangsläufig kontraktiv wirkt. Die EZB betrieb aber auch eine sehr zögerliche Politik, die von manchen Kritikern als „too little, too late“ bezeichnet wird. Wie zögerlich die EZB handelte, kann man an ihrem Verhalten im Vergleich mit den USA nach den wirtschaftlichen Schocks 2000/2001 erkennen.

Abbildung 3: Realzinsen in den Vereinigten Staaten, Deutschland und Euroland (in %) 2000 - 2004



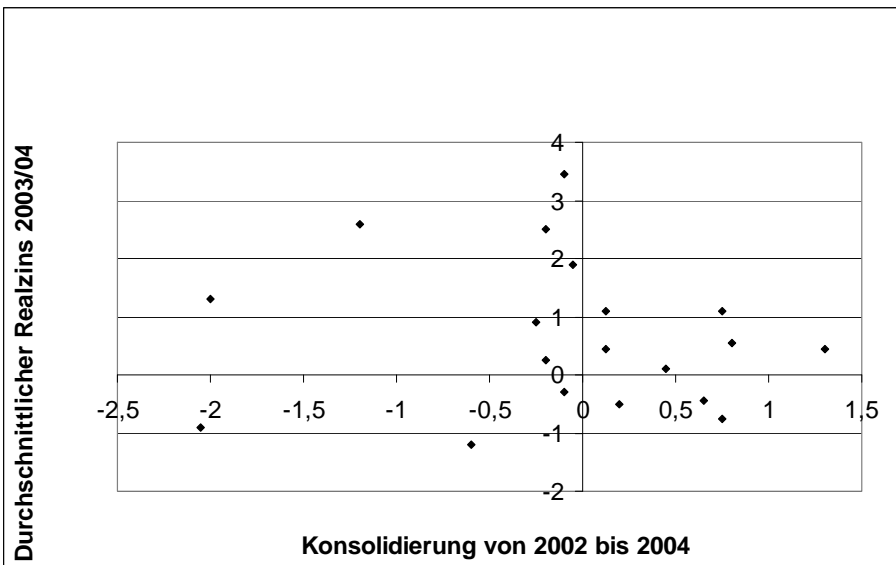
Quelle: OECD, Economic Outlook

Wie aus Abbildung 3 zu erkennen ist, senkte die amerikanische Zentralbank die Zinsen von 2000 auf 2003 deutlich, so dass der Realzins von ca. 3 % auf weniger als – 1 % sank. Die EZB-Politik dagegen führte zu einem Sinken der Realzinsen von 3 % auf ca. 1,3 % (Bofinger 2006, S. 286). Eine mutigere Zinspolitik hätte wahrscheinlich einen positiven Wachstumseffekt ausgelöst. Die Abbildung 4 der makroökonomischen Bedingungen weist ferner auch darauf hin, dass die Geldpolitik grundsätzlich restriktiv war und also Wachstum und Beschäftigung behinderte (Bofinger 2006, S. 282). Der relativ hohe durchschnittliche Realzins weist die restriktive Wirkung aus.

In der gleichen Abbildung ist zusätzlich die Fiskalpolitik in Form der Rückführung des strukturellen Defizits von 2002 bis 2004 dargestellt, die für Deutschland einen relativ hohen Wert ausweist, obwohl das BIP 2002 stagnierte, 2003 um 0,3 % sank und 2004 um nur 1,1 % anstieg – zu wenig, um die Arbeitslosigkeit abzubauen. Also auch die Fiskalpolitik, so ergibt sich aus dieser Darstellung, war restriktiv. Den Grund für die restriktive Fiskalpolitik lieferte zum einen der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen willkürlich festgelegten Defizit- und Schuldenstandswerten von

3 % und 60 %. Diese Kriterien zwangen den damaligen Finanzminister schon vor Beginn der Währungsunion in den Jahren 1997 und 1998 zu drastischen Sparmaßnahmen. Denn Deutschland drohte die strengen ‚Eintrittsbedingungen‘ in die Währungsunion, die auf Betreiben Deutschlands zustande gekommen waren, nicht erfüllen zu können. Die „Sparwut“ (Horn 2005) endete aber nicht mit dem erfolgreichen Eintritt in die Währungsunion. Die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mussten auch in den Folgejahren erreicht werden, was Deutschland angesichts der stagnativen Entwicklung nur äußerst schwer gelang oder auch nicht gelang. Der ab 1999 amtierende Finanzminister, der die Haushaltslage populistisch dramatisierte, rief das Sparen zum Hauptziel der deutschen Wirtschaftspolitik aus.

Abbildung 4: Makroökonomische Bedingungen in den wichtigsten OECD-Ländern (durchschnittlicher Realzins im Durchschnitt der Jahre 2003/04 und Rückführung des strukturellen Defizits von 2002 auf 2004)



Quelle: OECD, *Economic Outlook*

Die restriktive Fiskalpolitik wurde – das ist der zweite Grund für diese in Deutschland betriebene Politik – vom SVR argumentativ kräftig unterstützt. Zwar wies er auch auf die Kritik an dem 1999 vorgelegten ‚Zukunftsprogramm‘ hin, die die Ausgabenkürzungen wegen ihrer negativen Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung bemängelte und die der SVR grundsätzlich auch nicht leugnete: „Nicht zu bestreiten ist, dass die Rückführung der Staatsausgaben für sich genommen die Gesamtnach-

frage verringert“ (SVR 1999/00, S. 156). Er hält diesen Befürchtungen aber entgegen, dass die Konsolidierungspolitik zu einer Verbesserung der Erwartungen der Bürger und Unternehmen führen werde, die eine Steigerung von Konsum und Investitionen zur Folge haben und deshalb „positive Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung“ ausüben werde.

Im Jahresgutachten 2002/2003 – während einer Verstärkung der Schwächephase der deutschen Wirtschaft - fordert der SVR größere Konsolidierungsanstrengungen, um die Haushalte bis 2006 auszugleichen. Er führt dazu wörtlich aus: „Dazu müssen die strukturellen Defizite auch bei ungünstiger konjunktureller Lage zurückgeführt werden. Diese Position ist nicht unumstritten. Manche Ökonomen meinen, dass es gerade in konjunkturellen Schwächephasen falsch sei, die Staatsausgaben einzuschränken. Stattdessen komme es vielmehr auf eine Stärkung der Nachfrage, auch der staatlichen, an, wobei zusätzliche Ausgaben am besten über eine höhere Verschuldung zu finanzieren seien. *Wir teilen diese Position nicht.*“ (Hervorhebung E. N.) (SVR 2002/03, S. 294).

Das ist ein eindeutiger Aufruf zu einer prozyklischen Politik, dem die Regierung auch gefolgt ist. Erfolg hatte sie damit nicht. Die Erwartungen des SVR, dass die kontraktiven Wirkungen der praktizierten Konsolidierungspolitik durch die positive Erwartungsbildung konterkariert und zu Wachstum und sinkender Arbeitslosigkeit führen würden, haben sich nicht bestätigt. Das BIP stieg 2002 nur um 0,1 % (nach 0,8 % im Jahr 2001), sank 2003 gar um 0,3 % und wuchs auch in den Jahren 2004 (+1,8%) und 2005 (+0,8%) zu schwach, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern. Eine Trendwende trat erst ein, als die langanhaltende weltwirtschaftliche Dynamik über den dauerhaft starken Exportanstieg auch die private Investitionstätigkeit erreichte, also die gesamtwirtschaftliche Nachfrage insgesamt deutlich steigen ließ.

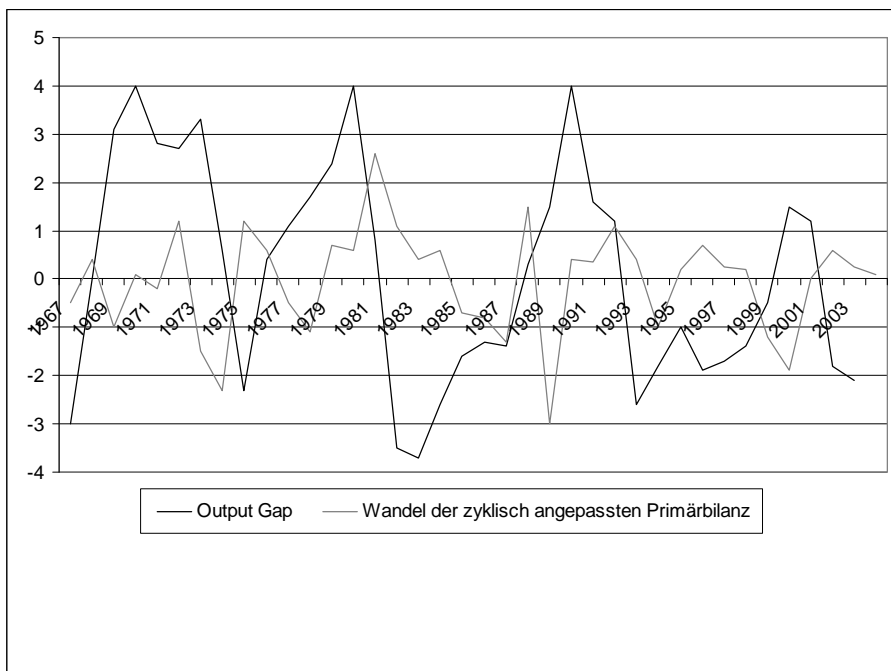
Die deutsche restriktive Politik wird von namhaften ausländischen Ökonomen sehr kritisch beurteilt. Robert Solow und Charles Wyplosz vergleichen zum Zwecke der Überprüfung der „Richtigkeit“ der Politik den konjunkturbereinigten Budgetsaldo oder den konjunkturbereinigten Primärsaldo mit der Produktionslücke (Output-Lücke, Okun Gap). Robert Solow stellt dabei fest, dass die Minimalanforderung an eine stabilisierende Fiskalpolitik in einer antizyklischen Veränderung des konjunkturbereinigten Budgetsaldos bestehe: der Saldo (relativ zum BIP) fallen sollte (d. h. der negative Wert steigen), wenn die Produktionslücke zunimmt und umgekehrt. „Einfacher ausgedrückt, sollte die Fiskalpolitik expansiver oder zumindest weniger kontraktiv werden, wenn die Wirtschaft zu schwächeln beginnt“. Und er stellt dann

fest: „Während der letzten Dekade, so scheint es, war sie öfter prozyklisch als anti-zyklisch. Und die Lage hat sich nicht verbessert“ (Solow 2007, S. 43). Das heißt, dass Solow die stagnative Wirtschaftsentwicklung in dieser Zeit auf die prozyklische Fiskalpolitik zurückführt.

Charles Wyplosz benutzt in seiner Analyse den konjunkturbereinigten Primärbudgetsaldo, das heißt den zusätzlich um Zinszahlungen bereinigten Budgetsaldo. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der zyklisch angepassten Primärbilanz von 1967 bis 2005 (Wyplosz 2007, S. 93). Ein Anstieg der Kurve (Ausgabenkürzung, Steuererhöhung) weist eine restriktive Fiskalpolitik, ein Rückgang (Ausgabenerhöhung, Steuersenkung) eine expansive Fiskalpolitik aus.

Dieser Kurve des zyklisch bereinigten und um Zinszahlungen gekürzten Saldos ist die Entwicklung der Produktionslücke (Output Gap) gegenübergestellt. Wenn die Fiskalpolitik angemessen eingesetzt wird – restriktiv in der Hochkonjunktur, expansiv bei nachlassender Konjunktur – bewegen sich beide Kurven in dieselbe Richtung. Wenn die Produktionslücke sinkt oder gar negativ wird, ist eine expansive Politik notwendig, das heißt die Primärbilanzkurve muss sinken. In dem hier betrachteten Zeitraum ab Anfang der 90er Jahre, ganz besonders nach 1991, zeigt sich das gegenteilige Bild: „Die diskretionäre Fiskalpolitik in Deutschland war vorwiegend prozyklisch und verstärkte tatsächlich den Wirtschaftszyklus, und zwar noch ausgeprägter nach 1991“ (Wyplosz 2007, S. 94). Die Korrelation zwischen zyklisch angepasster Primärbilanz und der Produktionslücke, die positiv sein sollte, lag von 1992 bis 2005 bei -0,61 (Wyplosz, S. 94). Wyplosz stellt zusammenfassend fest, „dass die Fiskalpolitik nach 1991 in schlechten Jahren systematisch restriktiv und in guten Jahren lockerer wurde, also genau das Gegenteil des richtigen Verfahrens“ (Wyplosz 2007, S. 95). Und er fügt die nicht überraschende Aussage hinzu, „dass die prozyklischen Maßnahmen im Hinblick auf die Kontrolle des Defizits nutzlos waren“.

Abbildung 5: Produktionslücke (Output Gap) und Wandel der Primärbilanz, Deutschland 1967 – 2004



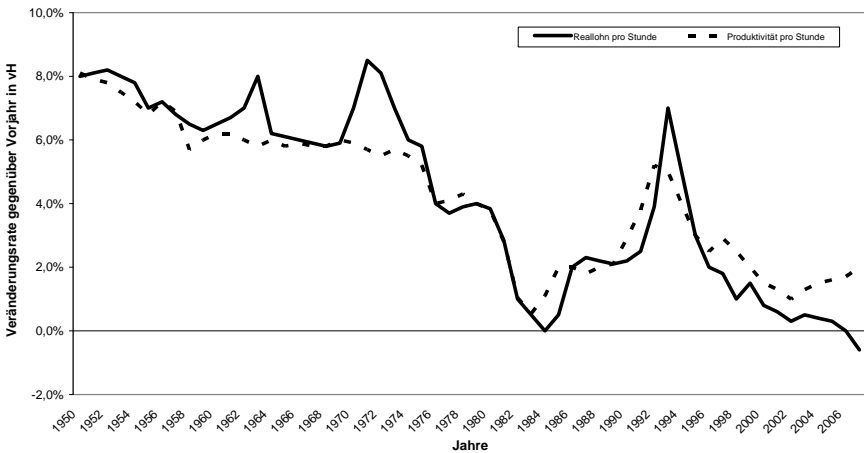
Der Output Gap misst die prozentuale Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem potentiellen realen BIP. Der Wandel der zyklisch angepassten Bilanz besteht in der Differenz zwischen der zyklisch angepassten Bilanz, gemessen als Prozentsatz des BIP und ihrem Vorjahresniveau. Näheres dazu im Text. *Quelle: OECD Economic Outlook (2005)*

Die systematische prozyklische Fiskalpolitik und ihre lange Dauer können den Anstieg der Arbeitslosigkeit allgemein und besonders auch den Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit erklären. Nicht strukturelle Arbeitsmarktprobleme verursachten den Anstieg und die lange Dauer der Arbeitslosigkeit, die Verfestigung der Arbeitslosigkeit – wie der SVR es nennt –, sondern die fehlende wirtschaftliche Dynamik. Diese notwendige Dynamik konnte sich wegen der prozyklischen Politik nicht entfalten. Und auch ein weiteres Phänomen kann die sich ergebende lang andauernde schwache Wirtschaftsentwicklung erklären, die Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit nicht nur anstieg, sondern dass auch in den Aufschwüngen das vor den konjunkturellen Abwärtsbewegungen bestehende Arbeitslosigkeitsniveau nicht wieder erreicht wurde. Die systematische Behinderung der BIP-Entwicklung bewirkte, dass die

Aufschwünge nicht stark genug und nicht lang genug waren, um den Ausgangsstand der Arbeitslosigkeit wieder zu erreichen oder gar zu unterschreiten.

Die prozyklische Fiskalpolitik – „unterstützt“ durch eine zögerliche Geldpolitik – kann also die Wachstumsschwäche und die unbefriedigende Entwicklung der Arbeitslosigkeit erklären. Aber es gibt auch noch einen anderen Faktor, der im weiteren Sinne zur makroökonomischen Politik gehört und der sich negativ auf Wirtschaftsentwicklung und Arbeitslosigkeit ausgewirkt hat: die Lohnpolitik. Die niedrigen Einkommenszuwächse sind insbesondere Folge der seit Jahren betriebenen „moderaten“ Lohnpolitik, die der SVR fordert und die besagt, dass die Löhne nur geringer als die Produktivität steigen dürfen. Dass die Lohnentwicklung tatsächlich so gelaufen ist, wird aus der Abbildung 6 (Flassbeck / Spieker 2007, S. 55) ersichtlich.

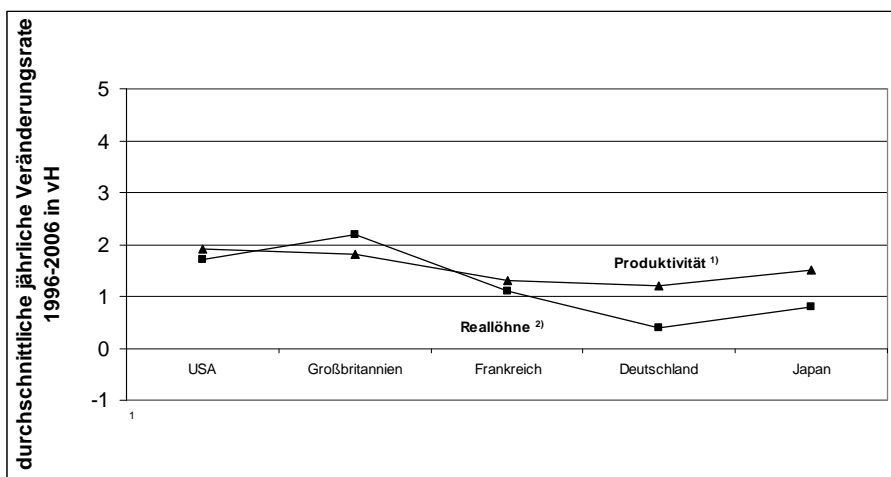
Abbildung 6: Reallohn und Produktivität pro Arbeitsstunde, Deutschland 1950 – 2006



Quelle: DIW Berlin, AMECO Datenbank

Sie zeigt seit Anfang der 90er Jahre – mit Ausnahme der Jahre 1992 bis 1994 –, dass die Reallohnentwicklung deutlich unter der Produktivitätsentwicklung liegt. Das heißt, der Einkommenszuwachs reicht nicht aus, um die mehr produzierten Güter aufzunehmen.

Abbildung 7: Reallöhne und Produktivität, Deutschland 1996-2006



1) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen von 1996 bis 2006. 2) Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des Bruttoeinkommens aus unselbstständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten von 1996 bis 2006, preisbereinigt mit dem Deflator des Bruttoinlandsprodukts. Quelle: AMECO Datenbank, eigene Berechnungen

Die Abbildung 7 (Flassbeck / Spieker 2007, S. 55) zeigt einen Vergleich der Lohn- und Produktivitätsentwicklung einiger Länder in den Jahren 1996 bis 2006, der deutlich macht, dass allein Deutschland und Japan eine unter der Produktivitätszunahme liegende Reallohnentwicklung aufweisen. Da das Einkommen der wichtigste Bestimmungsfaktor des privaten Verbrauchs ist, ist es eigentlich nicht verwunderlich, dass der Konsum bei stagnierender oder gar sinkender Reallohnentwicklung ebenfalls stagnierte oder gar sank. Und da der private Konsum mit ca. 60 % des BIP das größte Nachfrage-Aggregat darstellt, ist es ebenfalls nicht verwunderlich, dass sich seine schwache Entwicklung negativ auf die BIP-Entwicklung auswirkte.

3 Fazit

Konjunktur und Wachstum sind keine unabhängigen Bestimmungsfaktoren des BIP. Vielmehr bestimmt die Nachfrage sowohl das BIP als auch das Produktionspotential, und zwar über Investitionen, technischen Fortschritt und Humankapitalbildung. Deshalb gibt es keine Wachstumsschwäche und keine Arbeitslosigkeit, die nicht von

der konjunkturellen Entwicklung (mit)verursacht wird. Die Versuche des SVR, eine nicht-konjunkturelle Arbeitslosigkeit empirisch zu belegen, sind ebenfalls erfolglos. Die Schätzungen des Trendwachstums spiegeln nur die tatsächliche Entwicklung des BIP wider und weisen deshalb das Produktionspotential und die konjunkturelle Produktionslücke zu niedrig aus. Die empirische Schätzung der inflationsneutralen Arbeitslosenquote (NAIRU) weist nur die Trendentwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenquote aus und stellt nicht die „aggregierte Kennziffer der verfestigten Arbeitslosigkeit“ dar. Damit sagt sie nichts über eine strukturelle Arbeitslosigkeit aus. Das heißt zugleich, dass die Beweisführung für den Erfolg der Arbeitsmarkt-reformen mit Hilfe der NAIRU unbrauchbar ist. Aber auch die Ursachendiagnose für die Arbeitslosigkeit, die den Hartz-Gesetzen zugrunde liegt und die davon ausgeht, dass die Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsunwilligkeit der Arbeitslosen entstanden ist, ist vollkommen realitätsfremd. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung des letzten Jahrzehnts ist nicht durch vermeintlich strukturelle Probleme verursacht worden, sondern hauptsächlich durch eine zu restriktive Geld-, eine systematisch prozyklische Fiskal- und eine nicht produktivitätsorientierte Lohnpolitik.

Literatur

- Bofinger, Peter (2005/06): in: SVR Jahresgutachten 2005/06.
- Bofinger, Peter (2006): Wir sind besser, als wir glauben, Reinbek.
- Flassbeck, Heiner/Spieker, Friederike (2007): Das Ende der Massenarbeitslosigkeit, Frankfurt (Main).
- Franz, Wolfgang (2003): Will the (German) NAIRU Please Stand up? ZEW May 5.
- Horn, Gustav (2005): Sparwut und Sozialabbau, München/Wien.
- Horn, Gustav/Tober, Silke (2007): Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? IMK Report 17.
- Kromphardt, Jürgen (2002/03): in: SVR Jahresgutachten 2002/03.
- Krugman, Paul (1999): Die große Depression, Frankfurt/New York.
- Logeay, Camille (2008): Phillipskurven, NAIRU und Potenzialschätzungen, in: Hagemann, Harald/Horn, Gustav/Krupp, Hans-Jürgen: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg.
- Mankiw, Gregory N. (2003): Makroökonomik, Stuttgart.
- Rothschild, Kurt W. (1978, 1990): Arbeitslose: Gibt's die? In: Buchegger, R. / Hutter, Monika / Löderer, Béla (Hg.): Kurt W. Rothschild: Arbeitslose: Gibt's die? Marburg 1990.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung), Jahresgutachten. Verschiedene Jahrgänge.
- Solow, Robert (2007): Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden; in: Schettkat, Ronald/Langkau, Jochem (Hg.): Aufschwung für Deutschland, Bonn.
- Stiglitz, Joseph (2004): Die Roaring Nineties, Berlin.

Wyplosz, Charles (2007): Deutschland in der Währungsunion; in: Schettkat, Ronald/Langkau, Jochem: Aufschwung für Deutschland, Bonn.