



Länderfallstudie zur Krise

Japan

Diese Länderfallstudie ist eine der Studien, die im Rahmen des IVSS-Krisenmonitors durchgeführt wurden

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2010

DANKSAGUNG

Die Studie wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Vorbereitet wurde die Studie von Keiichi Shimizu.

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

Die IVSS-Länderfallstudien sind Teil des IVSS-Projektes *Krisenmonitor*, das den Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherheit verfolgt und analysiert. Die Studien verwenden Daten und Forschungsergebnisse aus dem Zeitraum Juni 2009 bis Anfang 2010. Es wurde alles unternommen, um die Richtigkeit der Fallstudien sicherzustellen, doch die Lage in den einzelnen Ländern ändert sich ständig.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Diese Fallstudie ist Teil einer Serie, die verfügbar ist unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder.

IVSS-Fallstudie zur Krise: Japan

Zusammenfassung

Japan verzeichnete einen drastischen Abschwung des Exportmarkts und einen Rückgang der Binnennachfrage. Aufgrund dessen stagnierte die japanische Wirtschaft beträchtlich. Die Arbeitslosenquote erreichte im Juli 2009 ein Rekordhoch vom 5,6 Prozent. Zudem wurde eine große Anzahl von Zeitarbeitern aufgrund der Krise von den Unternehmen freigestellt. Dies stellte ein Problem dar, da rund 40 Prozent von ihnen über keine Arbeitslosenversicherung verfügten und anfällig waren für Schwierigkeiten bei der Sicherung ihres Lebensunterhalts. Um die gestiegene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ergriff die japanische Regierung umfassende Gegenmaßnahmen, einschließlich solcher zur Beschäftigung von Arbeitslosen und zur Unterstützung ihres Lebensunterhalts. Von großer Bedeutung ist, dass die Arbeitslosenversicherung ausgeweitet wurde und nun dank der Lockerung der Zulassungskriterien im April 2009 und erneut im April 2010 mehr Zeitarbeiter abdeckt. Japan stärkte innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit den Aspekt des Sicherungsnetzes für die Arbeitslosen, um Stabilität für deren Leben zu gewährleisten und die Wiedereinstellung zu fördern.

Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit

Das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (*Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW)*).

Überblick über das System der sozialen Sicherheit

Das System der sozialen Sicherheit Japans besteht aus einer Sozialversicherung, die folgende Teile umfasst: eine öffentliche Rente, eine Krankenversicherung, eine Pflegeversicherung, eine Entschädigung bei Arbeitsunfällen und eine Arbeitslosenversicherung. Zusätzlich deckt das System soziale Wohlfahrt, Sozialhilfe, eine Gesundheitsversorgung und öffentliche Hygiene.

Arbeitslosenversicherung

Das System der Arbeitslosenversicherung zahlt Leistungen an diejenigen, die ihre Stelle verloren haben, um die Stabilität im Leben dieser Menschen zu sichern und eine Wiedereinstellung zu befördern. Das MHLW unterstützt auch Unternehmen, um Entlassungen vorzubeugen, fördert Beschäftigungsmöglichkeiten und hilft, die Fähigkeiten der Menschen zu schulen, damit sie sich besser wieder ins Arbeitsleben eingliedern können.

Sozialhilfesystem

Wenn Menschen bedürftig werden, bietet das Sozialhilfesystem einen Schutz auf Grundlage einer Bedarfsermittlung, damit ein Minimalstandard für ein anständiges Auskommen gewährleistet ist, das auch dazu ermutigt, sich wieder selber zu versorgen.

Öffentliches Rentensystem

Das öffentliche Rentensystem Japans, einschließlich der Rentenversicherung für Angestellte und der Nationalen Rente, verfügt über eine universelle Deckung und enthält drei Teile: Altersrentenleistungen, Invalidenleistungen und Hinterlassenenleistungen. Der Staatliche Renteninvestitionsfonds (*Government Pension Investment Fund (GPIF)*) verwaltet die Mittel des öffentlichen Rentenfonds. Diese beliefen sich Ende März 2009 auf ungefähr 1,27 Billionen US-Dollars (USD)¹.

Auswirkungen der Krise

Die Wirtschaft Japans

Die japanische Wirtschaft war seit 2007 aufgrund der finanziellen Turbulenzen durch die Subprime-Hypotheken-Krise in den USA und der drastischen Erhöhung des Rohölpreises graduell rückläufig. Während sich die Finanzkrise im Jahr 2008 zu einer globalen Wirtschaftskrise entwickelte, erlitt Japan zudem eine starke Abschwächung des Exportmarkts und einen Einbruch der Binnennachfrage. Aufgrund dessen stagnierte die japanische Wirtschaft im ersten Quartal 2009 beträchtlich, als das Wachstum des realen BIP im Vergleich zur Vorjahresperiode um 3,8 Prozent abnahm.

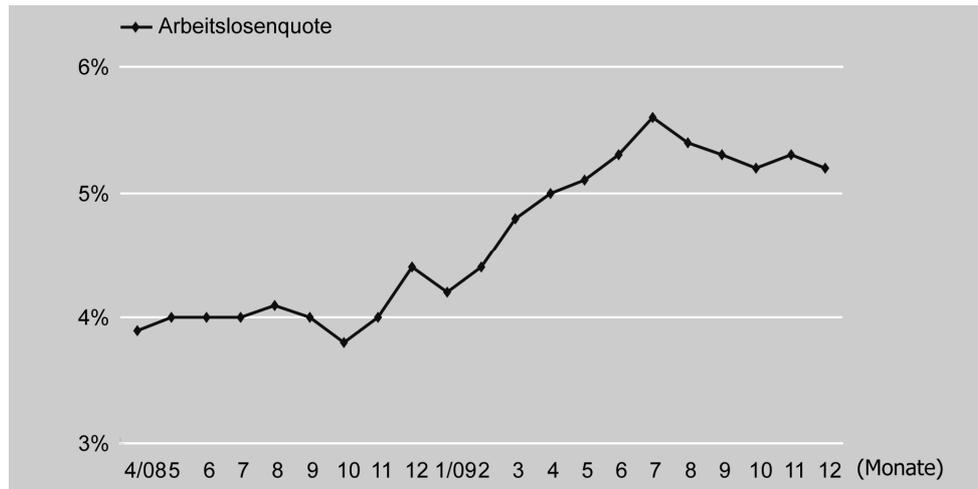
Beschäftigungslage

Auch die Beschäftigungslage verschlechterte sich beträchtlich. Die Anzahl der Stellensuchenden in den öffentlichen Arbeitsämtern, hauptsächlich Arbeitslose mittleren oder höheren Alters, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, nahm nach dem September 2008 erheblich zu. Im Juli 2009 erreichte die Arbeitslosenquote ein Rekordhoch von 5,6 Prozent (3,69 Millionen Arbeitslose). Sie blieb weiterhin hoch, da die Unternehmen Stellenangebote für neue Studienabgänger strichen und die Zeitarbeiter von ihren Arbeitgebern freigestellt wurden (siehe Abbildung 1).

Zeitarbeiter

Die Anzahl Zeitarbeiter, einschließlich der Teilzeit-, Vertrags- und Agenturarbeitnehmer, nahm vor allem bei jüngeren Menschen zu und erreichte 2008 insgesamt 17,6 Millionen (34,1 Prozent aller Beschäftigten). Nach dem Beginn der Krise wurde eine Beschäftigungsregulierung in Form einer Entlassung von Zeitarbeitern und der Nichtverlängerung von Arbeitsverträgen eingeführt, die zwischen Oktober 2008 und September 2009 in 2.968 Unternehmen mit insgesamt 223.243 Zeitarbeitern umgesetzt werden sollte, insbesondere in der Fertigungsbranche. Unbeschäftigte Zeitarbeiter gerieten in eine ernste Lage, weil ungefähr 40 Prozent von ihnen nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert waren und Schwierigkeiten bekundeten, ihren Lebensunterhalt zu sichern.

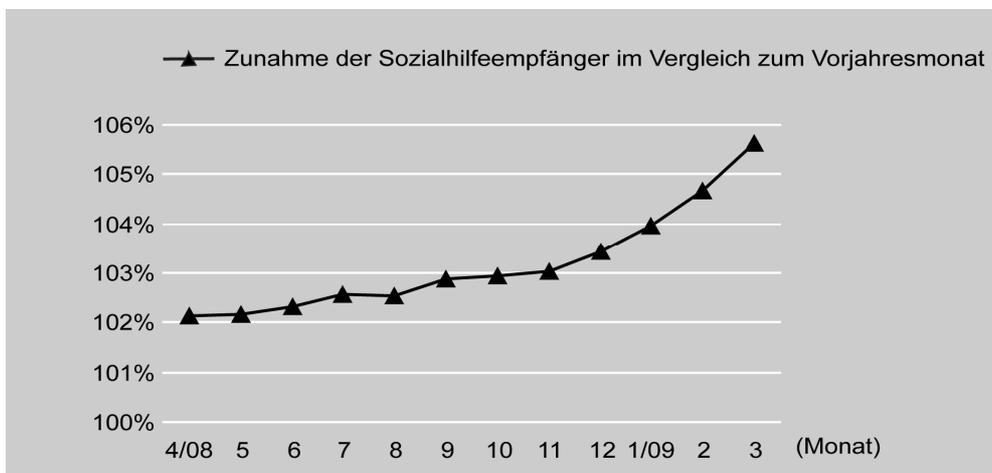
¹ Alle Geldbeträge in dieser Fallstudie wurden mit dem Wechselkurs von 93 japanischen Yen für 1 US-Dollar vom April 2010 umgerechnet.

Abbildung 1. Die Arbeitslosenquote nach der Krise

Quelle: Ministerium für innere Angelegenheiten und Kommunikation, Umfrage zur Beschäftigung.

Sozialhilfeempfänger

Die schwierige Arbeitsmarktsituation spiegelte sich wie erwartet in einer Zunahme der Sozialhilfeempfänger wider, wie aus Abbildung 2 hervorgeht.

Abbildung 2. Zunahme der Sozialhilfeempfänger

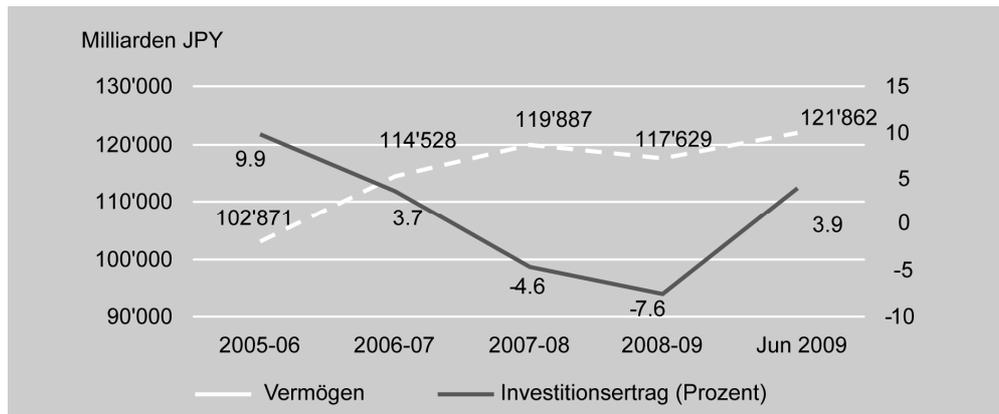
Hinweis: Haushaltsjahr von April bis März.

Quelle: MHLW, Bericht über die Verwaltungstätigkeiten der sozialen Wohlfahrt.

Öffentlicher Rentenreservfonds

Der Öffentliche Rentenreservfonds, dessen Vermögen vom GPIF verwaltet wird, verzeichnete 2008 ein Rekordtief von -7,6 Prozent, wie Abbildung 3 zeigt. Dies ist auf den starken Japanischen Yen (JPY) im Vergleich zum US-Dollar und zum Euro zurückzuführen sowie auf den globalen Einbruch der Aktienmärkte. Seit 2009 wurden jedoch wieder positive Erträge erzielt, mit 3,9 Prozent im Q1, 1,1 Prozent im Q2 und 1,5 Prozent im Q3. Die verbesserte Ertragslage steht im Zusammenhang mit den höheren Aktienkursen im In- und Ausland.

Abbildung 3. Vom GPIF verwaltetes Vermögen und Investitionsertrag



Hinweis: Haushaltsjahr von April bis März.
Quelle: Pino und Yermo (2010).

Antworten auf die Krise

Umfassende Maßnahmen gegen die Krise

Die japanische Regierung ergriff umfassende Maßnahmen, um die steigende Arbeitslosigkeit zu bewältigen. Die Vorgänger-Regierung (die Liberaldemokratische Partei) führte diese Maßnahmen in vier Stufen ein, wobei die letzte im April 2009 umgesetzt wurde. Der Haushaltsposten für Arbeitsmarktstrategien belief sich auf ungefähr 39,8 Milliarden USD. Diese beinhalteten hauptsächlich Beschäftigungsmaßnahmen, eine Ausweitung der Deckung durch die Arbeitslosenversicherung und Beihilfen zum Lebensunterhalt für Arbeitslose.

Wichtigste Beschäftigungsmaßnahmen

- Ausweitung der "Beihilfe zur Beschäftigungsregulierung". Dieses Programm vergab Beihilfen zur Finanzierung eines Teils der Lohnausgaben von Arbeitgebern, die Beschäftigte in ihren Büchern führten, auch wenn diese nicht Vollzeit arbeiteten. Dies erlaubte den Angestellten eine vorübergehende Unterbrechung ihrer Arbeit zur Fortsetzung ihrer Berufsausbildung. Einige Angestellte wurden dabei an Schwesterunternehmen überwiesen.
- Schaffung einer "Sofortbeihilfe für kleine und mittlere Unternehmen zur Beschäftigungsstabilisierung". Dies war eine verbesserte "Beihilfe zur Beschäftigungsregulierung" für kleine und mittlere Unternehmen. Sie umfasste auch eine günstige Behandlung der Lohnzuschussquote.
- Maßnahmen gegen die Probleme, die entstanden sind, weil Unternehmen die Stellenangebote für neu Ausgebildete gestrichen haben.
- Erweiterung des Schutzes für Agenturarbeitnehmer, einschließlich des Schutzes vor einer frühzeitigen Beendigung der Arbeitsverträge durch die Unternehmen.
- Schaffung eines besonderen Programms mit Zuschüssen für Arbeitgeber, die aktiv die in Japan "Ältere Freeter" Genannten einstellten (d.h. unregelmäßige Zeitarbeiter im Alter von 25–39).

- Schaffung von Arbeitsstellen durch die Lokalregierungen mit der Einrichtung eines "Sonderzuschusses für die Beschäftigungsbelebung in der Vaterstadt" und eines "Notprogramms zur Arbeitsschaffung".

Ausweitung der Deckung durch die Arbeitslosenversicherung

Die Zulassungskriterien für die Arbeitslosenversicherung wurden gelockert, damit mehr Zeitarbeiter gedeckt sind.

Wichtigste Beihilfen zum Lebensunterhalt

- Eine Unterstützung für diejenigen, die Arbeit oder Heim verloren haben, einschließlich Beratung für den Alltag, Hilfe bei der Sicherung der Wohnsituation und Darlehen von bis zu 20.000 USD für Lebensunterhalt und Miete.
- Umfangreiche Unterstützungen für Berufsausbildung, Wiederbeschäftigung und Beihilfen zum Lebensunterhalt durch einen "Not-Unterstützungsfonds für die Entwicklung von Human Resources und Beschäftigung". Dieser Fonds ist hauptsächlich für diejenigen ausgelegt, die kein Anrecht auf Arbeitslosenleistungen haben, wie etwa arbeitslose Zeitarbeiter und Langzeitarbeitslose.

Unterstützungsprogramme zur Förderung der Eigenständigkeit

Aufgrund der schwierigen Beschäftigungslage erweiterte das MHLW die Unterstützungsprogramme zur Förderung der Eigenständigkeit, einschließlich einer Hilfe zur Stellensuche für diejenigen, die bereits in einer frühen Phase der Arbeitslosigkeit Beihilfen bezogen haben.

Reservfonds für öffentliche Renten

Bei der Beantwortung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS)-Umfrage zur Krise gab das MHLW an, dass das Vermögen des Rentenfonds effizient und sicher sowie mit einer langfristigen Perspektive vom GPIF verwaltet wurde und dass unmittelbar nach der Krise keine bedeutenden Änderungen der Investitionsstrategie vorgenommen wurden.

Lehren aus der Krise

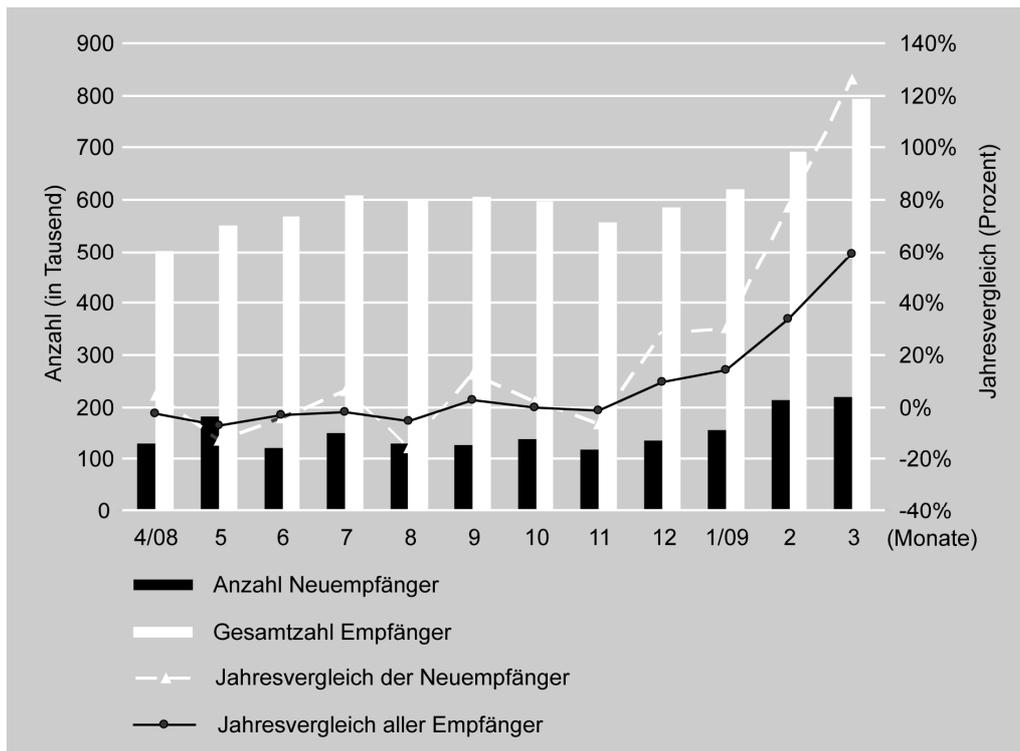
Die Auswirkungen der Beschäftigungsmaßnahmen

Obwohl die Arbeitslosenzahl hoch blieb, wurden laut öffentlicher Mitteilung des Kabinettsbüros von Juli 2009 2,34 Millionen Angestellte durch die "Beihilfe zur Beschäftigungsregulierung" und die "Sofortbeihilfe für kleine und mittlere Unternehmen zur Beschäftigungsstabilisierung" unterstützt (im Umfang von ungefähr 6,45 Milliarden USD). Durch die Arbeitsschaffungsmaßnahmen der Lokalregierungen wurden annähernd 90.000 neue Stellen geschaffen (entspricht ungefähr 7,53 Milliarden USD). Proaktive Beschäftigungsmaßnahmen verhinderten eine weitere Verschlimmerung der Arbeitsmarktlage.

Das System der sozialen Sicherheit als Sicherungsnetz

Die Regierung führte verschiedene Beschäftigungsmaßnahmen ein, um die Arbeitslosen zu unterstützen. Das System der Arbeitslosenversicherung ist das erste Sicherungsnetz für Arbeitslose. Die Zahl der Arbeitslosenversicherungsempfänger nahm infolge der Krise wie erwartet zu, wie Abbildung 4 zeigt. Dieser Trend wurde verstärkt durch die Lockerung der Zulassungskriterien, sodass mehr Zeitarbeiter gedeckt waren. Im April 2009 waren mehr als 1 Million Zeitarbeiter gegen Arbeitslosigkeit versichert. Bis April 2010 waren es weitere 2,55 Millionen Zeitarbeiter.

Abbildung 4. Arbeitslosenversicherungsempfänger, 2008 (Haushaltsjahr)



Hinweis: Haushaltsjahr von April bis März.

Quelle: MHLW, Jahresbericht der Arbeitslosenversicherung, 2008.

Zusätzlich vergab die Regierung an diejenigen, die Arbeit und Heim verloren hatten, Darlehen für Lebensunterhalt und Miete. Diese Maßnahmen sollten als zweites Sicherungsnetz dienen für diejenigen, die kein Anrecht auf Arbeitslosenleistungen haben. 9.300 Menschen erhielten Darlehen und 7.300 Menschen zogen von Dezember 2008 bis Juli 2009 in Wohneinheiten zur Beschäftigungsförderung. Überdies erhielten 300.000 Arbeitslose in der Berufsausbildung über den "Not Unterstützungsfonds für die Entwicklung von Human Resources und Beschäftigung" Beihilfen zum Lebensunterhalt.

Arbeitslose in Japan werden also durch Beschäftigungsmaßnahmen und Beihilfen zum Lebensunterhalt unterstützt, bevor sie in Schwierigkeiten geraten, ihren Grundbedarf zu decken. Wenn Menschen jedoch trotzdem in Schwierigkeiten geraten, bietet das Sozialhilfesystem als weiteres Sicherungsnetz einen geeigneten Schutz, damit sie einen minimalen Lebensstandard sichern können und sich ermutigt fühlen, sich wieder selber zu versorgen.

Reservfonds für öffentliche Renten

Der Investitionsertrag des vom GPIF verwalteten Fonds war zwar in drei aufeinanderfolgenden Quartalen seit April 2009 positiv, aber der Überschuss ist hauptsächlich den gestiegenen in- und ausländischen Aktienkursen geschuldet. Natürlich gab es kurzfristige Schwankungen des Vermögensertrags, da Investitionen unweigerlich dem wirtschaftlichen Wandel unterliegen. Der Hauptzweck der Investition öffentlicher Renten in Japan ist, mit möglichst geringem Risiko die für zukünftige Rentenleistungen nötigen Profite zu sichern. Es ist deshalb fragwürdig, das Abschneiden des Reservfonds für öffentliche Renten allein am kurzfristigen Ertrag zu messen.

Schlussfolgerungen

Gemäß der im Dezember 2009 vom Kabinettsbüro veröffentlichten Wirtschaftsprognose und Grundposition für das Wirtschafts- und Haushaltsmanagement im Jahr 2010 wurde erwartet, dass sich die japanische Wirtschaft im Jahr 2010 leicht erholt. Die Erwartung stützte sich auf das "Not Wirtschaftspaket für zukünftige Erholung und Wachstum", das im Dezember 2009 von der Regierung verabschiedet wurde, sowie auf die Strategien zur Haushaltsstützung innerhalb des Budgets für 2010. Ebenso wurde erwartet, dass die Nachfrage im Privatsektor stetig anziehen und sich die globale Wirtschaft leicht erholen würde. Es wurde deshalb davon ausgegangen, dass das Wachstum des realen BIP im Haushaltsjahr 2010 zum ersten Mal seit drei Jahren zunehmen würde, und zwar um 1,4 Prozent.

Die Arbeitslosenquote blieb 2010 jedoch hoch, und die Arbeitsmarktlage war immer noch angespannt, obwohl das Schlimmste vorbei war. Gemäß den "Not Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit" der neuen Regierung (der Demokratischen Partei) vom Oktober 2009, war eine große Befürchtung, dass die Erholung der Wirtschaft, falls sie einsetzte, eine "stellenlose Erholung" sein würde. Die Regierung verstärkte deshalb die Arbeitsmarktstrategien und Pläne zur Förderung der Arbeitsschaffung in drei vorrangigen Bereichen, und zwar in der Krankenpflege, in "grünen" Industriezweigen (Landwirtschaft, umweltfreundliche Energien und Tourismus) sowie auf Distriktebene.

In Anbetracht der Besonderheiten des Reservfonds für öffentliche Renten in Japan sollte dieser effizient und sicher mit einer diversifizierten Investitionsstrategie, einer langfristigen Perspektive und einem geeigneten Risikomanagement verwaltet werden. Die Nachwehen der gegenwärtigen Finanzkrise sind noch nicht vorbei, und so müssen die globalen Märkte weiterhin genau beobachtet werden, und es müssen präventive Maßnahmen gegen eine mögliche weitere Krise in der Zukunft vorbereitet werden.

Die Finanz- und schließlich die Wirtschaftskrise hatten große Auswirkungen auf das Leben vieler Menschen in Japan. Die Arbeitsplatzsicherheit wurde stark erschüttert und damit die Fähigkeit der Menschen, sich selber zu versorgen. Wie die Erfahrung in Japan zeigt, kann das System der sozialen Sicherheit für alle anfälligen Personen als Sicherungsnetz dienen, damit die allgemeine Lage stabilisiert wird und die Menschen in Zeiten der Unsicherheit zuversichtlich nach vorn blicken können.

Quellen

Cabinet Office. 2009a. *Emergency Unemployment Countermeasures*. (Oktober).

—. 2009b. *Economic forecast and basic stance for economic and fiscal management in 2010*. (Dezember).

GPIF. Government Pension Investment Fund. *Web site* <http://www.gpif.go.jp>.

- IVSS. 2008. *Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific*. Genf, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit.
- MHLW. 2009a. *Employment measures in post-financial crisis Japan*. The Ministry of Health, Labour and Welfare. (Juli 2009).
- . 2009b. The health, labour and welfare white paper.
- . *Web site: <http://www.mhlw.go.jp>*.
- Pino, A. und Yermo, J. 2010. "Folgen der Krise von 2007-2009 für Reservefonds der sozialen Sicherheit und private Pensionskassen: Ist ihre finanzielle Solidität in Gefahr?", *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Vol. 63, Nr. 2, S. 5-33.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障