



Sozialpolitische Entscheidungen in Deutschland und Japan : Die Sozialstaatsreformen der Regierungen Schroder und Koizumi

Kondo, Masaki

(Citation)

国際文化学研究 : 神戸大学大学院国際文化学研究科紀要, 43:1*-20*

(Issue Date)

2015-01

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81008935>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81008935>



Sozialpolitische Entscheidungen in Deutschland und Japan

– Die Sozialstaatsreformen der Regierungen Schröder und Koizumi –

Masaki Kondo

1 Deutschland und Japan im internationalen Vergleich

In der politischen Ökonomie werden Deutschland und Japan jeweils besondere Positionen zugewiesen. Hall und Soskice etwa bezeichnen Deutschland als Vertreter der „coordinated market economy“, die sich deutlich von dem durch die USA repräsentierten Modell der liberalen Marktwirtschaft abgrenzt (Hall und Soskice 2001). Streeck charakterisiert Deutschland und Japan gleichermaßen als Vertreter des „non-liberal capitalism“ und unterscheidet dazu den amerikanischen „liberal capitalism“ (Streeck 2001). Dore identifiziert unterschiedliche Mechanismen im japanischen und deutschen Kapitalismus einerseits und im amerikanischen Kapitalismus andererseits (Dore 2000). Obwohl diese Theoretiker unterschiedliche Sichtweisen anbieten, lassen sich die Gemeinsamkeiten Deutschlands und Japans klar benennen: Beiden zum Beispiel gemeinsam ist die Existenz von „patient capital“ sowie das kooperative Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Außerdem, dass die Gewerkschaften auf arbeitsmarktbezogene Maßnahmen einen bestimmten Einfluss ausüben; dass sich zwischen den Unternehmen nicht nur Wettbewerbsbeziehungen, sondern auch kooperative Verhältnisse aufzeigen lassen; und dass zu einem gewissen Grad staatliche Interventionen in die Wirtschaft erkennbar sind.

Die komparative Sozialstaatstheorie, ein Zweig der politischen Ökonomie, verweist darauf, dass zwischen Deutschland und Japan sowohl Gemeinsamkeiten, als auch Unterschiede bestehen. Es ist allgemein bekannt, dass Esping-Andersen Deutschland als Prototyp des „conservative welfare state“ ansieht (Esping-Andersen 1990). Zu Japan äußert er sich jedoch

nicht deutlich. In der Einleitung der japanischen Übersetzung seines Werks „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ belässt er es dabei, Japan kurzum als Hybrid zwischen „conservative welfare state“ und „liberal welfare state“ zu bezeichnen. Esping-Andersens Erörterungen zufolge weisen Deutschland und Japan allerdings konservativistische Elemente auf, weshalb bis zu einem gewissen Grad Übereinstimmungen bestünden. Andere Forscher hingegen, etwa Shinkawa, bezeichnen Japan aufgrund seiner Ähnlichkeit mit Spanien und Italien als „familistic welfare state“ (Shinkawa 2005; 2014), der vom deutschen Modell des Sozialstaats scharf abzugrenzen sei (Abbildung 1). Für Miyamoto, Peng und Uzuhashi hingegen ist Japan ein „east asian regime“ und sei international vergleichbar mit Taiwan und Korea (Miyamoto et al. 2003). Fasst man diese Sichtweisen grob zusammen, dann sind als Gemeinsamkeiten Japans und Deutschlands folgende Merkmale zu nennen: (1) ihre sozialversicherungszentrierte Struktur, (2) die Bevorzugung des „male breadwinner model“, bei dem Einkommen überwiegend von Männern erzielt werden, (3) die Fülle informeller Wohlfahrt und (4) die Dominanz konservativer Parteien (CDU/CSU und LDP). Demgegenüber sind als Unterschiede folgende Merkmale zu nennen: (1) die Dimensionen der sozialstaatlichen Finanzierung (in Deutschland größer als in Japan), (2) die Stellung öffentlicher Unternehmen (in Japan als Beschäftigungsverhältnis ausgestaltet, das Existenzsi-

Abbildung 1: Vier Typen des Sozialstaats



Quelle: Shinkawa(2005)

cherung anbietet [koukyoujigyou]), (3) die Bedeutung von Sozialleistungen durch Unternehmen (im Unterschied zu Japan in Deutschland nicht bedeutsam) sowie (4) die Machtressourcen linker politischer Kräfte (in Deutschland größer als in Japan).

Wie oben gezeigt, erkennen sowohl die politische Ökonomie als auch die komparative Sozialstaatstheorie, dass zwischen Japan und Deutschland bis zu einem gewissen Grad Übereinstimmung besteht. Insbesondere ist die politische Ökonomie zu der Auffassung gelangt, Japan und Deutschland seien Staaten mit Mechanismen, die von denen der marktdominierten Wirtschaft amerikanischer Provenienz zu unterscheiden sind. Auch der vergleichenden Sozialstaatstheorie zufolge haben Deutschland und Japan vom durch die USA repräsentierten „liberal welfare state“ abzugrenzende Eigenarten. Darüber hinaus haben beide Länder, jeweils in Europa und Ostasien, relativ frühzeitig ihre Sozialstaatlichkeit ausgebildet und sind im globalen Kontext nach wie vor wirtschaftliche Großmächte. In diesem Sinne ist es von Bedeutung, die politisch-wirtschaftlichen Systeme beider Länder und ihren sozialstaatlichen Wandel (beziehungsweise deren Kontinuität) zu erfassen.

Die vorliegende Abhandlung vergleicht Wendepunkte des Sozialstaats in beiden Ländern. Die Transformation des Sozialstaats in Deutschland und Japan wird im Fokus auf die umfangreichen sozialstaatlichen Reformen beider Länder, die jeweils den Regierungen Schröder und Koizumi zugeschrieben werden, analysiert. Im nächsten Abschnitt werden zunächst die Sozialstaatsreformen und die Politik der Regierung Schröder untersucht.

2 Die Sozialstaatsreform der Regierung Schröder

2.1 Kürzung der Sozialleistungen und Defamiliarisierung

Als Gerhard Schröder als Kanzlerkandidat der SPD die Bundestagswahl 1998 gewann, war dies in Deutschland der erste Regierungswechsel seit 16 Jahren. Für den Koalitionspartner, Bündnis 90/Die Grünen, war dies sogar die erstmalige Regierungsbeteiligung überhaupt und die Erwartungen an das „rot-grüne Projekt“ waren hoch.

Zu diesem Zeitpunkt gab es jedoch einen immer größer werdenden Riss innerhalb der SPD. Parteiintern koexistierten – grob eingeteilt – zwei

Strömung, die traditionellen Sozialdemokratie zum einen und die der sozialen Modernisierung zum anderen. Die traditionellen Sozialdemokraten galten als Bewahrer des herkömmlichen deutschen sozialstaatlichen Regimes. Im Gegensatz hierzu warben die Modernisierer für eine deutsche Version des „dritten Weges“ unter Einschluss liberalistischer Reformen. Da beide Strömungen mit ihren unterschiedlichen politischen Präferenzen Teil derselben Regierung waren, wurde zu Beginn der Regierungstätigkeit die Reform des sozialstaatlichen Regimes nicht in Angriff genommen.

Bundeskanzler Schröder als Vertreter der Modernisierer installierte direkt nach Übernahme der Regierungsverantwortung entgegen seinen eigenen Vorlieben den Makrokorporatismus und betitelte diesen als „Bündnis für Arbeit“. Dies erfolgte mit Rücksicht auf die pro-gewerkschaftlichen traditionellen Sozialdemokraten. Um parteiinterne Gegensätze zu vermeiden, erklärte Schröder demonstrativ und mit Blick auf die traditionellen Sozialdemokraten in einem Interview mit der Zeitschrift „Der SPIEGEL“, die anstehende Reformen des Sozialstaats würden im Einklang mit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit umgesetzt. Es war jedoch nur eine Frage der Zeit, bis beide Strömungen mit ihren unterschiedlichen politischen Präferenzen einander konfrontierten. In der Tat, bereits kurz nach der Übernahme der Regierung im März 1999 trat Oskar Lafontaine, ein traditioneller Sozialdemokrat, als Finanzminister zurück. Danach verfolgte Schröder konsequent eine Politik des Abbaus von Sozialleistungen.

Die Regierung Schröder begann zunächst das Rentensystem zu reformieren. 1999 wurde das Altersvermögensgesetz im Bundesrat verabschiedet, 2001 kam dann die Rentenreform zu Stande. Diese stellt der staatlichen Rente eine Privatrente im Kapitaldeckungsverfahren zur Seite, abgekoppelt vom seit der Rentenreform von 1957 geltenden Umlageverfahren. Auch wenn die Reform anfangs nur einen geringen Anteil von 1% vorsah, wurden durch die Einführung der Privatrente im Kapitaldeckungsverfahren finanzielle Mittel von den Sozialversicherungsbeiträgen hin zu den Privathaushalten verlagert und somit nicht nur die Gleichheit zukünftiger Leistungen beeinträchtigt, sondern auch das zukünftige Leistungsniveau abgesenkt.

Im Zuge der Implementierung der sogenannten „Riester-Rente“ (Privatrente) verschärfte sich der Konflikt zwischen traditionellen Sozialdemo-

kraten und Modernisierern. Nichtsdestotrotz wurde der Widerstand der geschwächten traditionellen Sozialdemokraten letztendlich überwunden und die Reform unter Führung Schröders von den Modernisierern umgesetzt. Den traditionellen Sozialdemokraten stand kein wirksames Gegenmittel zur Verfügung. Im Vergleich dazu war der Widerstand der Gewerkschaften stärker. Diese griffen insbesondere die Einführung der privaten Rente an. Im Gegenzug für arbeitsmarktwirksame Maßnahmen wie die Reform des Betriebsverfassungs- und des Lohnfortzahlungsgesetzes sowie einem Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit konnte Schröder zumindest das wenn auch nur passive Einverständnis der Gewerkschaften erlangen. Selbstverständlich ist die Regierung Schröder auch in anderen Punkten auf die Wünsche der Gewerkschaften eingegangen. Diese hat zum Beispiel die Anhebung des Renteneinstiegsalters annulliert und gleichzeitig, um die Staatskasse nicht zusätzlich zu belasten, eine neue Umweltsteuer eingeführt. Dies war zwar ursprünglich eine Forderung der Grünen, aber wurde unter Schröders Regierung als Modell der sogenannten rot-grünen Projekt auch von den Gewerkschaften befürwortet. Außerdem wurden die staatlichen Rentenleistungen deutlich erhöht, als anfangs geplant (Schmidt 2003).

Darüberhinaus strebte Schröder eine liberalistische Reform an und setzte auf Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes um. Wie schon bei der Rentenreform 2001 musste seine Regierung jedoch auf die Gewerkschaften Rücksicht nehmen. So war zum Beispiel die arbeitsmarktflexibilisierende Wirkung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, entgegen den eigentlichen Absichten Schröders, nur begrenzt. Aus diesem Grund kritisierte der Vorsitzende des BDA, Dieter Hundt, dass die Reformen teilweise nur „eine Deregulierung zum Schein“ sein würden.

Als nächstes sei die Familienpolitik der Regierung Schröder in den Blick genommen. Zunächst kam es im Jahr 2000 zur Reform des Erziehungsurlaubs- und des Kindergeldgesetzes. Die Leistungen für das erste und zweite Kind wurden zwar erhöht, jedoch nur um monatlich zehn Euro, was nicht als große Errungenschaft bezeichnet werden kann. Es verdient jedoch Aufmerksamkeit, dass die Obergrenze für Teilzeitbeschäftigungen während des Erziehungsurlaubs von wöchentlich 19 Stunden auf 30 Stunden angehoben wurde. Zugleich wurde Vätern auch während der

Mutterschutzzeit Anspruch auf Erziehungsurlaub gewährt, um beiden Elternteilen die gleichzeitige Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub zu ermöglichen. Im Jahr 2002 folgte abermals eine Reform des Kindergeldgesetzes. Der Kern dieser Reform war die gestufte Erhöhung des Kindergeldbetrags vom ersten bis zum dritten Kind um jeweils 16 Euro. Auch wurden soziale Dienste ausgebaut. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz verlangte, dass ab 2005 binnen fünf Jahren 230.000 zusätzliche Plätze in Tagesstätten für unter dreijährige Kinder zu schaffen seien.

Es ist zu beachten, dass diese Maßnahmen von den traditionellen Pfaden des deutschen Sozialstaatsregimes abwichen. Ursprünglich bestand der Zweck deutscher Familienpolitik darin, die häusliche Kinderbetreuung (durch die Mutter) und großzügige staatliche Bargeldleistungen nebeneinander bestehen zu lassen. Mit der Umsetzung der genannten Gesetze wurde jedoch die Sozialisierung von Kindern durch eine außerhäusliche und damit familienfernere Betreuung vorangetrieben.

Die Frage, welchen Charakter diese Defamiliarisierung hatte, bedarf sorgfältiger Beurteilung. Denn die oben genannte Reihe von Gesetzesinitiativen hat zwar die Befreiung der Frau von häuslicher Arbeit fortschreiten lassen, zu welcher Form von Beschäftigungsverhältnis dies für Frauen aber geführt hat, muss mit Blick auf die Tendenzen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bewertet werden. Betrachtet man die Arbeitsmarktpolitik aus dieser Perspektive, so muss auffallen, dass im Jahr 1999 die Zunahme geringfügiger Beschäftigung, Ende des Jahres 2000 die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und im Jahr 2000 die Schaffung der Mini Jobs durch die Hartz-Reform die Dualisierung des Arbeitsmarktes beschleunigt haben. Bedenkt man, dass im Jahr 2003 auf weibliche Beschäftigte ein Anteil von 68% der geringfügig Beschäftigten und rund 60% der Mini Jobs entfielen, so ist zu erkennen, dass viele von häuslicher Arbeit befreite Frauen als atypisch Beschäftigte am Arbeitsmarkt partizipierten. Damit unterscheidet sich das Wesen der Defamiliarisierungspolitik Schröders von der für den nordeuropäischen Raum typischen Defamiliarisierung entscheidend. Im Gegensatz zu Deutschland wird dort die Vollzeitbeschäftigung von Frauen gefördert (Kondo 2009).

2.2 Die Reduktion der Dekommodifizierung durch die Hartz-Reformen

Die zweite rot-grüne Regierung unter Schröder begann ab 2002, sich auch Maßnahmen zur Verringerung der Dekommodifizierung zu widmen. Im Mittelpunkt stand hierbei die als „in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland umfangreichste sozialpolitische Kürzung“ bekannte Hartz-Reform (Trampusch 2009). Diese bestand aus vier Paketen an Gesetzesvorhaben. Nachfolgend werden die Maßnahmen im Rahmen von Hartz III und IV erläutert.

Hartz III hatte die Restrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit und die Einführung strengerer Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld zum Ziel. Aus Anlass des Skandals über „die Vertuschung von Arbeitslosigkeit“ versuchte die Regierung Schröder, die Bundesanstalt für Arbeit, welche für die Umsetzung von arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen und die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung zuständig war, umzustrukturieren. Durch Hartz III wurden die arbeitsmarktwirksamen Maßnahmen dem Wirtschaftsministerium übertragen. Gleichzeitig trieb man die Öffnung der Arbeitsvermittlung für private Anbieter voran. Außerdem wurden die Ernennung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden der alleinigen Entscheidungsgewalt der Regierung unterstellt, was den Einfluss der Gewerkschaften auf die bundesweite Arbeitsmarktpolitik verringerte. Die Einführung strengerer Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatte unmittelbare Folgen für Leistungsnehmer, so zum Beispiel die Pflicht des Arbeitslosen, an Schulungen teilzunehmen, und im Fall der Nichterfüllung Sanktionen wie Leistungskürzung oder die vollständige Einstellung der Leistungen.

Zentraler Punkt von Hartz IV ist die Kürzung der Arbeitslosenversicherung und die Fusion der Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Zunächst wurde im Dezember 2003 eine Reform der Arbeitslosenversicherung beschlossen, mit der die maximale Bezugsdauer von 64 auf 36 Monate verkürzt und die Leistungshöhe erheblich reduziert wurde. Als nächstes wurde die Arbeitslosenhilfe mit einem Teilbereich der Sozialhilfe fusioniert und so das Arbeitslosengeld II implementiert. Diese Maßnahme richtete sich gegen Langzeitarbeitslose, die über Jahre hinweg mit deutlich höheren Zulagen, bezahlt aus Steuergeldern, versorgt wurden. Von zentraler Bedeutung ist

insofern, dass die Leistungshöhe auf das Niveau der Sozialhilfe fiel, um die Dekommodifizierung erheblich zu reduzieren.

Die Hartz-Reformen sind eine große Pfadabweichung vom sozialstaatlichen Regime Nachkriegsdeutschlands und können als Workfare-Reform bewertet werden. Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung solcher Reformen zu Zeiten einer auf hohem Niveau stagnierenden Arbeitslosenrate die Kritik aus den Reihen der Unterstützer des sozialstaatlichen Regimes hervorrief. Sie verliehen ihrem Willen durch Abgabe von Gegenstimmen im Parlament Ausdruck. Tatsächlich stimmten zwölf traditionelle Sozialdemokraten dagegen, weshalb die Regierungsfaktionen allein keine Mehrheit erzielt hätten. Die Gegenwehr blieb jedoch erfolglos. Im Bundestag eilten CDU und CSU zur Rettung. Durch Modernisierer, Wirtschaftsflügel, sowie mit der FDP als Alliierten wurde das Gesetz verabschiedet. Auch hiernach verstummte der Protest gegen die Hartzreformen nicht. Wie die Montagsdemonstrationen belegten, hatte der Protest der Gewerkschaften bundesweit an Lebhaftigkeit gewonnen.

Dass sich bezüglich der sozialen Einschnitte ein parteiübergreifendes Einverständnis herausbildete, brachte Gruppierungen, die bisher die Initiative im Bereich der deutschen Sozialpolitik für sich beansprucht hatten, in eine unangenehme Lage. Der CDA¹ und den traditionellen Sozialdemokraten der SPD stand kein Gegenmittel mehr zur Verfügung. Dass die Organisationsfähigkeit dieser Gruppen geschwächt war, ist einer der Hintergründe, die zu dieser Situation geführt hatten. Der Anteil der SPD Abgeordneten, die einer Gewerkschaft angehörten, war seit der Wiedervereinigung um 20% auf rund 74.1% gefallen (Schindler 1999), die Anzahl der DGB-Mitglieder ist seit der Wiedervereinigung zudem um 4.1 Millionen binnen zehn Jahren gesunken. Die Mitgliederzahl der CDA war seit 1990 um 5.000 auf 20.000 gesunken (Dümig et al. 2006: 104). Vor diesem Hintergrund trieben die parteiübergreifenden Wirtschaftsliberalen ihre umfangreichen Reformen voran.

Im Folgenden wird der politische Prozess der Reform des Sozialstaates unter der Regierung Koizumi untersucht.

1 Sog. Sozialausschüsse, d.h. Faktionen mit Unterstützung der Gewerkschaften (vor allem CGB und DGB).

3 Die Sozialstaatsreform der Regierung Koizumi

3.1 Die Politik der Kürzung Sozialleistungen

Zunächst wird die Reform der Krankenversicherung näher beleuchtet: Im Jahr 2003 wurde die Eigenbeteiligung von Versicherten, auch für Krankenhausaufenthalte von Familien, von ursprünglich 20% auf 30% angehoben. Die Eigenbeteiligung von Krankenhausaufenthalten für Senioren ab einem Alter von 70 Jahren sowie bei ambulanter Behandlung waren schon vor einiger Zeit angehoben worden. Unter der Regierung Koizumi jedoch wurde die Eigenbeteiligung ab Oktober 2002 auf 10% festgesetzt. Senioren in gewöhnlichen Paarhaushalten mit Einkommen wurden außerdem mit 20% belastet. Im Dezember 2005 beschloss der von der Regierung und Regierungsfraktion gemeinsam eingesetzte Ausschuss für die Gesundheitsreform die sog. „Grundprinzipien für eine Reform des Gesundheitssystems (Iryouseidokaikakutaihou)“. Diese sahen unter anderem vor, die Belastung von Senioren mit gewöhnlichem Einkommen und ab einem Alter von 70 Jahren von 20% auf 30% anzuheben und ab 2008 die Eigenbeteiligung von Senioren von bislang 10% auf 20% zu erhöhen. Die Höchstbeträge der Eigenbeteiligung stiegen ebenfalls. Darüberhinaus wurde im Jahr 2008 das Alterskrankenversicherungssystem für Senioren ab einem Alter von 75 Jahren durch ein neues Gesundheitssystem ersetzt. Vor dem Hintergrund von Prognosen, dass Ausgaben für Behandlungskosten im Jahr 2025 den Betrag von 56 Trillionen Yen übersteigen könnten, hatte das neue System zum Ziel, die Kosten zu senken. Einer Berechnung auf Grundlage der Grundprinzipien zufolge sollten diese einen Betrag von 49 Trillionen Yen nicht übersteigen. Der unter dem maßgeblichen Einfluss von Koizumi stehende Ausschuss für Wirtschafts- und Fiskalpolitik strebte schließlich an, das staatliche Krankenversicherungssystem zu Gunsten einer stärkeren Marktorientierung neu zu strukturieren, und die Reform des Alterskrankenversicherungssystems sowie weitere Reformen waren die logische Konsequenz dieser Strategie.

Koizumi setzte sich insbesondere bei der Erhöhung der Eigenbeteiligung von Krankversicherten auf 30% durch. Er argumentierte wiederholt, dass Empfänger von Behandlungsleistungen, Beitragszahler und behandelnde Institutionen Opfer erbringen müssten (Sanpouichiryozon). Diese Äußerung führte zu Kritik inner- und außerhalb seiner Partei und

musste Koizumi die Reform auf eigene Faust vorantreiben. Innerhalb der LDP opponierten dem Wirtschaftsministerium nahestehende Abgeordnete (Kouseizoku) besonders stark gegen die Erhöhung der Eigenbeteiligung und wurden von der Ärztekammer Japans unterstützt. Koizumi konnte jedoch die Widerstände erfolgreich überwunden. Er konnte sogar den kritischen Koalitionspartner (Komeito unter dem Vorsitz von Kanzaki) überzeugen. Außerdem führte er Gespräche mit leitenden Bürokraten des Wirtschaftsministeriums und erzwang letztlich die Kooperation durch die Androhung von Versetzungen. Hier zeigte Koizumi mehr Durchsetzungskraft als bei der Postprivatisierung, dennoch wird letzteres als das repräsentativere Reformprojekt von Koizumi wahrgenommen.

Im Bereich der Rente wurden ebenfalls Maßnahmen zur Beschränkung der Ausgaben ergriffen. Im Jahr 2004 führte die Regierung Koizumi eine Formel zur Fixierung der Rentenversicherungsbeiträge ein. Demnach sollte alle fünf Jahre auf Grundlage einer fiskalpolitischen Neuberechnung eine Anpassung der Beiträge erfolgen und dadurch der endgültige Versicherungsbeitrag festgesetzt werden. Im diesem Rahmen wird die Höhe der Leistungen unter anderem gemäß dem Preisniveau, der Bevölkerungsstatistik und der durchschnittlichen Lebenserwartung errechnet. Als Anpassungsmechanismus wurde außerdem eine makroökonomische Gleitformel eingeführt. Dieser Formel zufolge soll der Beitrag zur Rentenversicherung für Angestellte von August 2004 bis zum Jahr 2017 schrittweise von 13.58% auf einen festen Beitragssatz von 18.3% angehoben werden. Die Einkommenssubstitutionsrate für einen „Modell-Haushalt“ soll auf Grundlage einer Kalkulation des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (Kouseiroudoushou) von 59.3% im Jahr 2004 auf 50.2% bis zum Jahr 2023 sinken. Koizumi allerdings spielte bei diesem Entscheidungsprozess, anders als bei der Reform des Gesundheitswesens, keine große Rolle. Auch der von Koizumi eingesetzte Ausschuss für Wirtschafts- und Fiskalpolitik hat keine Führungsrolle beansprucht. Im Vergleich waren viel eher das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt und Komeito als die entscheidenden Kräfte bei der Umsetzung der Reform. Das Ministerium war der Auffassung, dass zuerst ein gewisses Leistungsniveau sichergestellt werden müsse und erst dann die Höhe der Belastungen anzupassen und festzulegen sei. Demgegenüber stellte der Ausschuss

für Wirtschafts- und Fiskalpolitik die Vitalisierung und Nachhaltigkeit der Volkswirtschaft in den Vordergrund und vertrat die Auffassung, dass erst nach einer Entscheidung über die Beitragshöhe die Höhe der Leistungen festgelegt werden sollte. Da sich beide Ansätze widersprachen, wurde der Entwurf von Arbeitsminister Sakaguchi intensiv von den Parlamentsmitgliedern Okuda und Honma kritisiert. Eine Einigung darüber, wie Leistung und Beiträge bestimmt werden sollten, war nicht in Sicht. Die Debatte setzte sich parteiintern fort und auch weil nach dem Willen von Komeito das Leistungsniveau beibehalten werden sollte, setzte man letztlich nicht die Beitragshöhe, sondern zuerst das Leistungsniveau fest, so dass die oben genannte Reform zu Stande kommen konnte (Hara 2010).

Nicht zuletzt ist unter den Anstrengungen der Regierung Koizumi auf die Workfare-Reform hinzuweisen, die sich ohne weiteres an der Häufung von Systemreformen mit Attributen wie „Selbständigkeit“ und „Selbständigkeit der Arbeitssuche“ erkennbar ist. Diese Reformen wurden mit dem Ziel der Leistungskürzung umgesetzt. Im Jahr 2002 fasste das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt seine Grundprinzipien für Maßnahmen zur Förderung der Eigenständigkeit alleinerziehender Mütter (Boshikateitoujiritsushientaikou) zusammen. Das Gesetz zur Wohlfahrt alleinerziehender Mütter und von Witwen (Boshi oyobi Kafufukushihou) und das Gesetz über Kindergeldleistungen an Alleinerziehende (Jidou-fuyouteatehou) wurden reformiert. In das Kindergeldgesetz wurde ein neuer Artikel 2 eingeführt und bestimmt, dass für den Fall einer Bezugsdauer von 5 oder mehr Jahren ein Teil des Zuschusses nicht ausgezahlt wird. Im Jahr 2002 wurde ein Gesetz über Sondermaßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit Wohnungsloser beschlossen, das vom Staat allgemeine Maßnahmen und von den Obdachlosen Eigenanstrengungen hin zur Selbständigkeit verlangt. Außerdem wurde die Sozialhilfe reformiert. Das Programm zur Förderung der Selbständigkeit im Bereich der Sozialhilfe (Seikatsuhogojiritsushienpuroguramu) wurde neu eingeführt und die Zusammenarbeit von Sozialamt und Harowaku [aus dem Englischen „Hello Work“ abgeleitete Bezeichnung der staatlichen Arbeitsvermittlung] intensiviert, mit dem Ziel, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern durch eine verbesserte Beratung bei der Beschäftigungssuche zu helfen. In April 2006 trat zudem das Gesetz zur Förderung der Eigenständigkeit von Behinder-

ten (Shougaishajiritsushienhou) in Kraft. Es soll behinderte Menschen in Anstellungsverhältnissen und bei der Beschäftigungssuche fördern. Allerdings sind die Dienstleistungen mit einer finanziellen Eigenbeteiligung verbunden, was zu dem Phänomen führte, dass behinderte Menschen diese nur zurückhaltend in Anspruch nehmen. Koizumi hat sich für das Zustandekommen des Gesetzes zur Förderung der Selbständigkeit von Behinderten um die Unterstützung der regierenden Parteien bemüht. Da parallel hierzu jedoch die Debatte um die Postprivatisierung geführt wurde, kann kaum die Rede davon sein, dass Koizumi sich für das Gesetz besonders engagiert hätte. Da sich ein Teil der Abgeordneten der Regierungsparteien sowie die Opposition (vor allem DPJ und kommunistische Partei) gegen das Gesetz aussprachen und zahlreiche Bürger gegen die Reformen demonstrierten, wurde die Debatte vorläufig ausgesetzt. Letztlich aber, nachdem die LDP im Oktober 2005 die Wahlen gewinnen konnte, wurde die Reform mit Regierungsmehrheit beschlossen (Miyamoto 2008).

3.2 Defamiliarisierung und Neoliberalismus

Andererseits war die Regierung Koizumi positiv gegenüber der Vergesellschaftung der Pflegearbeit und der Verbesserung der Chancengleichheit von Mann und Frau eingestellt. Als Teil seines Reformprogramms zur Strukturerneuerung beschloss Koizumis Regierung eine Richtlinien, die gegenüber arbeitenden Frauen die „Freundliche Gesellschaft (Hataraku josei ni yasashii shakai) einforderte. Die „Individualisierung“ (Kojintan'ika) der Besteuerung und der sozialen Absicherung wurde in Angriff genommen. Außerdem verlangte die Richtlinie von der gesamten Gesellschaft Unterstützung im Bereich der Kindeserziehung. Insoweit sah man eine Überarbeitung des Ehegattensonderabzugs als notwendig an. Tatsächlich beschloss das Kabinett die partielle Abschaffung des Ehegattensonderabzugs zum Januar 2004. Zu Beginn der Regierungstätigkeit berief Koizumi zudem fünf Frauen als Kabinettsmitglieder und ließ verlauten, er wolle die gemeinsame Geschlechterpartizipation tatsächlich realisieren und dass es für gemeinsame Beiträge von Männern und Frauen zur Gesellschaft unerlässlich sei, Beruf und Kindeserziehung in Einklang zu bringen. Daran zeigt sich seine Entschlossenheit zur Verwirklichung einer Work-Life-

Balance auf Grundlage der Genderparität.

Diese Reformen wurden jedoch nicht von der Regierung Koizumi angestoßen, sondern gewannen ab den 90er Jahren langsam an Fahrt. Die allgemeine Geburtenrate im Jahr 1989 betrug 1,57 und unterschritt damit den bisherigen Tiefstwert aus dem Jahr 1966 (sog. 1,57-Schock). Aus diesem Anlass wurden Maßnahmen zur Herstellung der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Beruf entwickelt, die eine geburten- und erziehungsfreundliche Umgebung schaffen sollten, wobei das Wohlfahrtsministerium (Kouseishou, jetzt Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt, Kouseiroudoushou) im Mittelpunkt stand. Im Jahr 1991 wurde das Institut für Erziehungsurlaub gegründet. Eine spätere Gesetzesreform ergänzte diese Maßnahme um die Regelung der Lohnfortzahlung im Urlaub. Im Dezember 1994 wurde die „künftige Grundausrichtung von Maßnahmen zur Unterstützung der Kindesbetreuung“ (Kongo no kosodateshien no tame no shisaku no kihontekihôkô ni tsuite)“, auch bekannt als der sog. „Angel Plan“ (Enzerupuran) verabschiedet. Dieser sah eine quantitative Ausweitung der Betreuungsstätten und eine Fülle vielfältiger Erziehungsdienstleistungen etwa für Kleinstkinder (von 0 bis 2 Jahren) und in der Spätbetreuung vor. Außerdem wurde ein Fünfjahresprogramm mit Eilmaßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung (Kinkyuhoikutaisakutôgokanenjigyou) beschlossen. Dieses Programm sah die Errichtung von zum Beispiel regionalen Zentren zur Unterstützung der Kinderbetreuung vor.

Im Dezember 1999 beschloss der Kabinettsausschuss zur Beschleunigung von Maßnahmen gegen die sinkende Geburtenrate eine Richtlinien mit Maßnahmen, um die negative Entwicklung der Geburtenrate umzukehren (Shôshikataisakusuishinkihonhôshin). Auf dieser Grundlage wurde ein Papier über den „Grundsatzplan zur Verwirklichung von schwerpunktmäßig zu beschleunigenden Maßnahmen gegen die sinkende Geburtenrate“, der sog. neue Angel-Plan (Shin'enzerupuran), verabschiedet. Dieser enthielt Nachbesserungen des Fünfjahresprogramms über Eilmaßnahmen im Bereich der Kinderbetreuung (Kinkyuhoikutaisakutôgokanenjigyou), indem nicht nur Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung beschlossen wurden, sondern auch allgemeine Maßnahmen gegen die niedrige Geburtenrate, die in den Bereichen der Beschäftigung, der Gesundheitsvorsorge und -beratung von Mutter und Kind Wirkung entfalten. Die

Regierung Koizumi verabschiedete sodann im Jahr 2002 die sog. „Plus-Eins-Maßnahmen gegen eine sinkende Geburtenrate“ (Shoushikataisaku purasu wan) und forderte Männer auf, aktiv an der häuslichen Kinderbetreuung teilzuhaben. Nachfolger des zweiten Angel-Plans ist der Plan zur Förderung von Kindern und der Kinderbetreuung (Kodomo/kosodate oen-puran) aus dem Jahr 2004.

Die Vergesellschaftung der Pflege wurde, freilich im Hinblick auf die Förderung der beruflichen Perspektiven von Frauen, als vorrangige Maßnahme angegangen. Zur Förderung der Beschäftigung von Frauen war bereits im Jahr 1986 das „Gesetz zur Sicherung von Chancen- und Lohn-gleichheit von Männern und Frauen auf dem Gebiet der Beschäftigung und zur Verbesserung der Wohlfahrt weiblicher Arbeitnehmer“² in Kraft getreten.

Das im Jahr 2000 in Kraft getretene Gesetz für eine Gesellschaft mit gemeinsamer Geschlechterpartizipation (Danjokyoudousankakushakaikihonhou) greift die Idee der Genderparität auf. Die Präambel bringt zum Ausdruck, dass die Revision fixer Geschlechterrollen und die Aufgabe, die Geschlechterdiskriminierung abzubauen, vereinte Anstrengungen von Staat, Gebietskörperschaften und Bürgern verlangen: „Das Sinken der Geburtenrate und die Überalterung schreiten fort, die binnenwirtschaftliche Aktivität ist gesättigt. Um solch einem rapiden Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft unseres Landes gewachsen zu sein, müssen Männer und Frauen gegenseitig ihre Menschenrechte achten und Verantwortung teilen. Die Schaffung einer Gesellschaft mit gemeinschaftlicher Partizipation von Mann und Frau, in der sich Individualität ohne Rücksicht auf das Geschlecht entfalten kann, ist eine Aufgabe von höchster Dringlichkeit“.

Durch die Vergesellschaftung der Pflege sind die sozialen Ausgaben gestiegen, im internationalen Vergleich aber war der Mehraufwand in Japan zu dieser Zeit, anders als in sozialdemokratischen oder konservativen Regimen, geringer. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts war die Überalterungsrate in Japan zwar weltweit am höchsten, die Sozialversicherungsleistungen verharrten jedoch auf niedrigem Niveau. Der OECD zufolge betrug im Jahr 2007 der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialpro-

2 Sog. Chancengleichheit von Mann und Frau (Danjokikaibyôdô).

dukt 18.7% und überstieg damit zwar den Anteil liberalistischer Regime wie in den USA, Kanada, Australien und Neuseeland, nicht aber den OECD-Durchschnitt von 19.3%. Der Anteil in westeuropäischen Staaten (einschließlich der südeuropäischen Länder) überstiegen mit Ausnahme der Schweiz und Islands den japanischen zu Teilen deutlich. Die Ausgaben Japans für Senioren liegen bei 8%, womit Japan unter 24 Staaten auf dem achten Platz rangiert. Angesichts der Überalterung ist dies zwar ein Platz im oberen Drittel, berücksichtigt man aber die Überalterungsrate, so lässt sich feststellen, dass Japan eher noch mit Erfolg die Ausgaben zu begrenzen weiß. Die an Familien und Kindern gerichteten Ausgaben sind außerordentlich gering, hier gehört Japan zur Schlussgruppe.

Wichtiger noch ist jedoch die Qualität dieser Defamiliarisierung. Man kann feststellen, dass Japan wie Schweden aktiv den Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt unterstützt und sich beide Länder insoweit ähneln. Ihre Methoden sind aber sehr unterschiedlich. Im Fall Japans tritt der Staat nicht aktiv für die Erhöhung der weiblichen Beschäftigungsquote und für die Verwirklichung der Gleichheit der Beschäftigungsbedingungen von Mann und Frau ein. Vielmehr werden viele Frauen in Form von Teilzeitarbeit, Arbeitnehmerüberlassung, also als irreguläre Arbeitskräfte und zu geringen Entgelten beschäftigt.³ Die Initiative der Regierung zur Förderung der beruflichen Perspektiven von Frauen hatte nicht etwa eine höhere Chancen- und Lohngleichheit zur Folge, sondern brachte einen Dualismus nach amerikanischem Muster hervor (Shinkawa 2013).

4 Die Sozialpolitik der Regierungen Schröder und Koizumi

Auch wenn keine ausdrücklich vergleichende Forschung existiert, werden die Regierungen Schröder und Koizumi dafür gewürdigt, den Sozialstaat ihrer jeweiligen Länder reformiert zu haben. Auch hinsichtlich der politischen Technik zeigt die auf das jeweils einzelne Land bezogene Forschung, dass beide Regierungschefs starke Führungskräfte waren. Über beide Regierungen wird in ihren jeweiligen Kontexten ein ähnliches Urteil gefällt. Doch welche weiteren Gemeinsamkeiten (und Unterschiede) zeigt die vergleichende Untersuchung?

³ Dieser Anteil erreicht heute rund 70%.

Hinsichtlich des Sozialstaats hatten die Regierung Schröder und Koizumi unterschiedliche Ziele und setzten unterschiedliche Reformen um. Die Regierung Koizumi legte mehr noch als die Regierung Schröder ihren Schwerpunkt auf den Sozialabbau und trieb diesen voran. Im Bereich der Rente, im Gesundheitswesen und bei den Sozialleistungen für Behinderte, einer großen Bandbreite sozialstaatlicher Programme also, nahm sie erhebliche Einschnitte vor. Die Regierung Schröder hingegen strebte eine strukturelle Reform des Sozialstaats an, wie etwa die Einführung der Rierster-Rente und des Arbeitslosengeld II. Auch mit Blick auf den „new social risk“ griffen beide Regierungen zu unterschiedlichen Maßnahmen (Taylor-Goodby 2004). In der Familienpolitik akzentuierten sowohl Koizumi, als auch Schröder die Förderung von Frauen am Arbeitsmarkt als Kernbereich ihrer Politik. Während auf diesem Politikfeld die Regierung Schröder aber mehr zu investieren bereit war, kam eine Ausweitung der finanziellen Unterstützung für Koizumi nicht in Frage. Schröder distanzierte sich auch von seinem ursprünglichen Ziel, Leistungen abzubauen, um auf dem „new social risk“ besser zu reagieren. Die Regierung Koizumi jedoch fokussierte ihre Maßnahmen auf den Abbau von Sozialleistungen.

Im Folgenden werden die Politikstyle beider Regierungen verglichen. Betrachtet man den politischen Prozess, so kann man feststellen, dass Schröder vergleichsweise Durchsetzungstärker als Koizumi war. Zwar ist Koizumi als führungsstark in der Geschichte der japanischen Staatsoberhäupter eingegangen. Im Bereich des Sozialstaatsreformen jedoch konnte er sich lediglich bei der Reform der Krankenversicherung vergleichsweise überzeugend durchsetzen. Schröder hingegen bewies bei den Renten- und Hartz-Reformen herausragende Führungsstärke. Es ist außerdem bemerkenswert, dass sich gegen die sozialen Reformen, basierend auf Sozialabbau, jeweils unterschiedliche Akteure widersetzten. In Deutschland verteidigten eine Fraktion der großen Parteien (CDA und traditionelle Sozialdemokraten) sowie die Gewerkschaften den Sozialstaat traditioneller Prägung, in Japan waren es Bürokraten aus dem Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt sowie kleinere Parteien (vor allem Komeito). Außerdem schuf man in beiden Ländern Kommissionen, die den Regierungen unmittelbar unterstanden (in Deutschland Rürup- und Hartz-Kommission, in Japan der Ausschuss für Wirtschafts- und Fiskalpoli-

tik) und ließ diese die Reformpläne erarbeiten und vorlegen. Dies ist eine weitere Gemeinsamkeit der Regierungen Schröder und Koizumi.

Der Sozialstaat in Deutschland und Japan hat jeweils neue Wege eingeschlagen. Um beide Sozialstaaten insgesamt zu erforschen, bedarf es auch einer Analyse der Zeit vor und nach den Regierungen Schröder und Koizumi. Diesen Aspekten wird eine gesonderte Abhandlung gewidmet sein.

Literatur

Deutsch

Dümig, Kathrin/Trefs, Matthias/Zohlnhöfer, Reimut 2006: Die Fraktionen der CDU. In: Köllner, Patrick/Basedau, Matthias/Erdmann, Gero (Hrsg.): Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main, S.99-126.

Schindler, Peter 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. Baden-Baden.

Schmidt, Manfred G. 2003: Rot-Grüne Sozialpolitik (1998-2002). In: Egle, Christoph/ Ostheim, Tobias/ Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Wiesbaden, S.239-258.

Trampusch, Christine 2009: Der erschöpfte Sozialstaat: Transformation eines Politikfeldes. Frankfurt am Main.

Englisch

Dore, Ronald 2000: Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany Versus the Anglo-Saxons. New York/Oxford.

Esping-Andersen, Gösta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.

Hall, Peter/Soskice, David (Hrsg.) 2001: Varieties of Capitalism, Oxford.

Streeck, Wolfgang 2001: Introduction. Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. In: Yamamura, Kozo/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison. Ithaca/New York, S.1-38.

Taylor-Goodby, Peter 2004: New Risks and Social Change. In Taylor-Goodby, Peter (Hrsg.): New Risks, New Welfare. New York, S.1-28.

Japanisch

Hara, Seiichi 2010: Futanhaibun no seijikatei: Koizumiseiken niyoru syakaihō-syouseido kaikaku no kousatsu (Reform des japanischen Wohlfahrtsstaates unter Koizumi Regierung). Shigakukanhogaku Jg.11 H.1, S.59-107.

- Kondo, Masaki 2009:* Gendai doitsu fukushikokka no seijikeizaiaku (Politische Ökonomie des deutschen Wohlfahrtssaates). Kyoto.
- Shinkawa, Toshimitsu 2005:* Nihongata fukushirejimu no hatten to henyō (Entwicklung und Transformation des japanischen Wohlfahrtsstaates). Kyoto.
- Shinkawa, Toshimitsu 2013:* Gendai nihonseiji no souten (Problem und Agenda der japanischen Politik). Kyoto.
- Shinkawa, Toshimitsu 2014:* Fukushikokka henkaku no riro (Theorie zur Wohlfahrtsreform). Kyoto.
- Miyamoto, Taro 2008:* Fukushiseiji (Wohlfahrtsstaatliche Politik). Tokyo.
- Miyamoto, Taro/Peng, Ito/Uzuhashi, Takafumi 2003:* Nihongata fukushikokka no ichi to dotai (Merkmal und Wandel des japanischen Wohlfahrtssaates). In: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): Tenkanki no fukushikokka. Tokyo, S.295-336.

Sozialpolitische Entscheidungen in Deutschland und Japan

– Die Sozialstaatsreformen der Regierungen Schröder und Koizumi –

Masaki Kondo

<要約>

In Deutschland und Japan werden den Regierungen Schröder und Koizumi umfangreiche Reformen des Sozialstaats zugeschrieben. Die vorliegende Untersuchung vergleicht die Sozialstaatsreformen beider Regierungen und legt ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede dar. Hinsichtlich der Sozialstaatsreformen zeigt sich, dass die Regierung Schröder einen sozialstaatlichen Strukturwandel vorangetrieben hat (Einführung der Ruster-Rente und des Arbeitslosengelds II), wohingegen die Regierung Koizumi den Schwerpunkt auf Einsparungen und Kürzungen im Sozialwesen gelegt hat (Reform der Krankenversicherung, Rentenreform, Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Selbständigkeit Behinderter). Der Phasentheorie der Entwicklung des Sozialstaats zufolge kann man die Regierung Schröder als eine Regierung der Restrukturierung des Sozialstaats und die Regierung Koizumi als eine des Sozialabbaus bezeichnen. Darüberhinaus werden beide Politiker als Regierungschefs wahrgenommen, die sich durch starke Führungsqualitäten ausgezeichnet haben, wobei Koizumi im Bereich der Sozialpolitik lediglich bei der Reform der Krankenversicherung Führungskraft zeigte. Schröder hingegen hat sich durch die Rentenreform im Jahr 2001 und die Hartz-Reformen in zentralen Entscheidungsprozessen hinsichtlich sozialstaatlicher Maßnahmen als führungsstark erwiesen. Gemeinsam ist beiden Politikern allerdings, dass sie „die Beauftragung mit Entscheidungen“ (Rürup-Kommission und Hartz-Kommission in Deutschland, Ausschuss für Wirtschafts- und Fiskalpolitik [Keizaizaiseishimonkaigi] in Japan) als Strategie für eine „blame avoidance“ benutzten.

<キーワード>

日本語：社会国家、政治過程、新自由主義

ドイツ語：Sozialstaat, Politische Prozess, Neoliberalismus