

ABES SEITENTÜREN: ZUWANDERUNG ALS INSTRUMENT DER ENTWICKLUNGS- UND HANDELSPOLITIK

Gabriele VOGT

1. EINLEITUNG

Kaum ein Politikfeld ist in den Staaten des „globalen Nordens“ umstritener als Zuwanderung. Einerseits erfahren viele Länder bereits jetzt die Auswirkungen des sogenannten demografischen Wandels, d. h. ein Altern und Schrumpfen der Bevölkerung, insbesondere der Erwerbsbevölkerung. Im Sinne ihrer ökonomischen Sicherheit wäre Zuwanderung angeraten, um die volkswirtschaftliche Produktivität zu erhalten. Auf der anderen Seite stehen die Mahner, die auf nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung verweisen, welche im Falle großflächiger Zuwanderung in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. In diesem Spannungsfeld einer sogenannten *securitization*¹ von grenzüberschreitender Mobilität bewegen sich auch die Debatten um eine Neuausrichtung von Japans Zuwanderungspolitik (Chiavacci 2014; Vogt 2014).

Dieser Beitrag leistet im ersten Teil eine Bestandsaufnahme von Japans Zuwandererbevölkerung und Zuwanderungspolitik. Im zweiten Teil gilt das Augenmerk den neuesten Reforminitiativen der Administration von Shinzō Abe, der 2012 ins Amt des Regierungschefs zurückkehrte. Sein Kabinettssekretär Yoshihide Suga erklärte im April 2016, dass der Premierminister die Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften als wichtiges Thema für die Regierung sehe (*Asahi Shinbun* 26.4.2016). Daher ist zu fragen, ob unter Abe tatsächlich eine Reform der bisherigen Zuwanderungspolitik zu erwarten ist oder, wie bisher, unter „dem Deckmantel“ von Entwicklungszusammenarbeit und Freihandelsabkommen, lediglich zaghaft zuwanderungspolitische Initiativen verfolgt werden. Auswirkungen von Abes Politik sollten sich dabei als erstes in der Kranken- und Altenpflege zeigen, da dieser Sektor schon jetzt von einem Arbeitskräftemangel gekennzeichnet ist, der sich im Zuge des voranschrei-

¹ Zuwanderung gilt als Thema sowohl eines klassischen Sicherheitsverständnisses, das Aspekte wie staatliche Souveränität, Grenzsicherung und Außenpolitik aufgreift (Drifte 2006), aber auch des sogenannten „new security“ discourse“ (Kleinschmidt 2006: 69), welcher eher auf die Lebensgestaltung von Individuen, etwa in den Bereichen Umwelt und Kultur abzielt.

tenden demografischen Wandels weiter verschärfen wird. Daher steht in diesem Kapitel die internationale Zuwanderung von Pflegekräften als Fallstudie im Vordergrund.

Analytisch stützt sich der Beitrag dabei auf die sogenannte *gap hypothesis* nach Cornelius und Tsuda (2004). Danach besteht eine Differenz zwischen den Zielen formulierter Politik (*policy output*) und ihrem Ergebnis in der politischen Praxis (*policy outcome*) in fast jedem der Länder, die Zuwanderung erfahren. Allerdings gilt für Japan, dass diese Differenz a) extreme Ausmaße annimmt und b) beabsichtigt, weil politisch vorteilhaft, ist (Tsuda und Cornelius 2004: 462–467). Dies wird im Folgenden auch für Japan unter Abe zu zeigen sein.

2. JAPANS UMGANG MIT SEINER ZUWANDERERBEVÖLKERUNG: POLITIK UND WIRTSCHAFT

Abschnitt zwei bereitet hinsichtlich Japans Umgang mit seiner Zuwandererbevolkerung die notwendige Grundlage, um Abes Initiativen einordnen zu können. Im Zentrum stehen hier die Eckdaten der Zusammensetzung von Japans Zuwandererbevolkerung, ihre volkswirtschaftliche Relevanz, sowie politische Steuerungsversuche, die zwar offiziell Zuwanderung nicht ermutigen wollen, inoffiziell diese aber sehr wohl fördern.

2.1 WER SIND JAPANS ZUWANDERER?

Ende 2015 lebten in Japan ca. 2,2 Millionen Personen ausländischer Staatsbürgerschaft (2.232.189 Personen). Zwar stellt dies einen Zuwachs von 5,2 % (11.358 Personen) gegenüber dem Vorjahr dar (MOJ 2016a), doch liegt Japan mit diesen Zahlen, die einem Ausländeranteil von 1,6 % der Gesamtbevölkerung entsprechen, nach wie vor weit hinter anderen, in ihrer Wirtschaftskraft vergleichbaren OECD Staaten, wie etwa Deutschland (9,3 %), Großbritannien (7,7 %) oder Spanien (10,7 %) (OECD 2016).²

Die Zahl der in Japan wohnhaften Personen ausländischer Staatsbürgerschaft überschritt 2015 erstmals den bis dato höchsten Wert (2.144.682 Personen) aus dem Jahr 2008. Im Zuge der globalen Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 sowie der Dreifachkatastrophe von Erdbeben, Tsunami und Havarie des Kernkraftwerks Fukushima im März 2011 war die Zahl der Ausländer in Japan 2012 vorübergehend auf nur noch knapp über zwei

² Unter den OECD Staaten weisen lediglich Ungarn (1,4 %) und die Slowakei (1,1 %) einen geringeren Ausländeranteil auf (OECD 2016).

Millionen (2.033.656 Personen) gesunken (MOJ 2016b). Die größten ethnischen Minderheiten Japans kommen (Stand Dezember 2015) aus China (665.847 Personen), Südkorea (465.477 Personen),³ den Philippinen (229.595 Personen), Brasilien (173.437 Personen) und Vietnam (146.956 Personen) (MOJ 2016b).

Bis 2006 waren die Koreaner die größte ethnische Minderheit in Japan; wurden dann jedoch von den Chinesen abgelöst. Seit ihrem Höchststand von 1992 (688.144 Personen) sind die Zahlen der koreanischen Minderheit Japans rückläufig, was sich vor allem mit einem Rückgang der sogenannten *old-comer* Gruppe erklärt. Damit ist die Gruppe gemeint, die sich bereits vor der Wiedererlangung der Souveränität Japans im Jahr 1952 im Land aufhielt. In der Regel handelt es sich dabei um Personen, die während der japanischen Kolonialherrschaft in Korea von dort, teils als Zwangsarbeiter rekrutiert, nach Japan zuwanderten. Der Rückgang ist zum einen im Ableben der alten Generation begründet, zum anderen in den jährlich etwa 10.000 Naturalisierungen unter den jüngeren Generationen (Lee 2012, Vogt 2015). Für die *old-comer* gilt noch heute der Aufenthaltstitel des „besonderen Daueraufenthalts“ (*tokubetsu eijūsha*). Zwar handelt es sich dabei letztlich nur um eine reguläre Daueraufenthaltsgenehmigung – d. h. es gelten keinerlei Beschränkungen hinsichtlich Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung –, doch wird den in Japan ansässigen Koreanern gerade von Japans fremdenfeindlichen Gruppierungen, wie etwa der *Zaitokukai*,⁴ fälschlicherweise vorgeworfen, sie verfügten über Sonderrechte.

Die Zahl der Chinesen hingegen stieg erst nach 1990 rasant an, als Japans Zuwanderungsgesetz reformiert wurde⁵ und gleichzeitig die chine-

³ Erst seit 2012 führt das Justizministerium in seiner Statistik über im Land wohnende ausländische Staatsbürger getrennte Kategorien für „Südkorea“ und „Nordkorea“ als Herkunftsländer. Der starke Rückgang von 542.182 in Japan im Jahr 2011 ansässigen Koreanern zu 489.431 Südkoreanern im Jahr 2012 ist zu einem Großteil auf diesen veränderten Erfassungsmodus zurückzuführen. 2012 waren zudem 40.617 Nordkoreaner in Japan als wohnhaft gemeldet (MOJ 2016b).

⁴ *Zaitokukai* steht kurz für *Zainichi Tokken o yurusanai Shimin no Kai* (Bürgergruppe gegen die Toleranz von Sonderrechten für Koreaner in Japan). Die Gruppe machte in den vergangenen Jahren durch Demonstrationen und Online-Aktivismus auf sich aufmerksam (*Economist* 27.9.2014).

⁵ Gemeint ist das „Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen“ (*Shutsunyūkoku Kanri oyobi Nanmin Nintei-hō*), das zum 1.1.1982 in Kraft trat. Mit der Reform vom 1.6.1990 wurde es insbesondere Studierenden, Praktikanten und Menschen japanischer Abstammung erleichtert, Aufenthaltstitel in Japan zu erlangen (Behaghel und Vogt 2006).

sische Regierung die Ausreisebestimmungen liberalisierte (Behaghel und Vogt 2006). Im Gegensatz zur koreanischen Minderheit handelt es sich bei der chinesischen damit überwiegend um sogenannte *new-comer*. Die Mehrzahl von ihnen reist als Universitätsstudenten ein (*kenkyū* bzw. *bunka katsudō*) oder als Praktikanten (*kenshū*). Auch nimmt die Zahl derjenigen zu, die nach dem Universitätsabschluss in Japan eine Anstellung finden und damit in eine der berufsspezifischen Visumskategorien wechseln, sowie die Zahl von Chinesen mit einem japanischen Ehepartner (*nihonjin no haigūsha*) und die Gruppe, die sich erfolgreich um eine Daueraufenthaltserlaubnis (*eijūsha*) bemühen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die chinesische Minderheit hinsichtlich ihrer Aufenthaltstitel divers ist. Sie ist aber, sieht man einmal von den Praktikanten ab, mehrheitlich hochgebildet, jung und weiblich (Liu-Farrer 2009).

Daneben gibt es weitere große Zuwanderergruppen aus einer Reihe von asiatischen Staaten – allen voran aus den Philippinen und Vietnam sowie zunehmend aus Nepal (54.775 Personen), Taiwan (48.723 Personen)⁶ und Thailand (45.379 Personen) – sowie aus zwei Staaten Lateinamerikas, Brasilien (173.437 Personen) und Peru (47.721 Personen) (MOJ 2016b). In den beiden letzteren Fällen handelt es sich dabei überwiegend um Nachfahren japanischer Auswanderer, die zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts nach Lateinamerika gekommen waren. Diese sogenannten *nikkeijin* (Menschen mit japanischen Wurzeln) kamen ebenfalls nach der Gesetzesreform von 1990 verstärkt ins Land – im Status von erneuerbaren Langzeitvisa (*teijūsha*) ohne Arbeitsbeschränkung. Sie fanden häufig bei japanischen Automobilherstellern und Elektrounternehmen Arbeit.

Offiziell wurden sie von Japan nie angeworben, doch räumte Tarō Kōno, Abgeordneter der Liberaldemokratischen Partei (LDP, *Jiyūminshu-tō*) und früherer Vizejustizminister, in einem Interview mit der Autorin im Februar 2006 ein, dass die regierende LDP auf diese Weise Billiglohnarbeitskräfte sichern wollte ohne sich mit der Notwendigkeit einer Integration von Ausländern auseinandersetzen zu müssen. Immerhin seien die *nikkeijin* japanischer Abstammung! Diese Rechnung allerdings sei, so Kōno (20.2.2006, Interview), nicht aufgegangen. Es sei eben doch ein Integrationsbedarf aufgetreten, auf den die nationalstaat-

⁶ Seit 2012 – mit damals 22.775 in Japan als wohnhaft gemeldeten Personen – wird Taiwan als eigenes Sendeland (und nicht mehr subsumiert unter „China“) in den Statistiken des japanischen Justizministeriums aufgeführt. Der Rückgang der „chinesischen“ Bevölkerung von 668.644 Personen im Jahr 2011 auf 652.595 Personen im Jahr 2012 ist auf diesen veränderten Erfassungsmodus zurückzuführen (MOJ 2016b).

liche Ebene allerdings erst mit Verspätung von eineinhalb Jahrzehnten und in deutlich zu geringem Umfang reagiert habe. Im Ergebnis bedeutet das, dass die Integrationsleistung, getrieben von den Zwängen des Alltags, von lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft gestemmt werden muss.

Die „Vereinigung von Bürgermeistern mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil ausländischer Bevölkerung“ (*Gaikokujin Shūjū Toshi Kaigi*) wurde dabei zu einem zentralen Akteur. Die darin organisierten Bürgermeister koordinierten nicht nur lokale Integrationsmaßnahmen, sie tauschten sich auch über *Best-practice* aus und trugen über Jahresdeklarationen ihre Forderungen in den Prozess nationaler Politikformulierung hinein. So setzte das japanische Innenministerium 2006 beispielsweise die in der Deklaration von 2004 formulierte Forderung um, dass Integration (*tōgō*) ein nationales Politikziel werden müsse. Allerdings betonte das Ministerium, dass Integration auf lokaler Ebene geleistet werden müsse, und zwar anhand von Maßnahmen zur Förderung einer multikulturellen Gesellschaft (*tabunka kyōsei*). Da sich aber die vom Ministerium vorgeschlagenen Maßnahmen allesamt als zahnlöse Tiger erwiesen, nicht zuletzt, weil das Ministerium den lokalen Behörden kein Budget für deren Umsetzung zur Verfügung stellte, kann dies nicht ohne Weiteres als Erfolg eines *Bottom-up* Lobbyismus gesehen werden (Kibe 2011; Vogt 2013a).

Als Symbol einer fehlgeschlagenen Integrationspolitik – und zugleich äußerst pragmatischen Arbeitsmarktpolitik – muss schließlich die Initiative der japanischen Regierung auf dem Höhepunkt der globalen Wirtschaftskrise von 2008/09 bewertet werden, arbeitslos gewordene *nikkeijin* für die Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu bezahlen. Umgerechnet etwa 3.000 Euro pro Arbeitnehmer und weitere 2.000 Euro pro Familienmitglied wurden ausgeschüttet, um Rückflüge und Wiederankommen im Sendeland zu finanzieren – unter der Prämisse, dass eine Rückkehr nach Japan auf einem Langzeitvisum für drei Jahre ausgeschlossen wurde. Zwischen dem Inkrafttreten des Programms im Januar 2009 und seinem Auslaufen im März 2010 machten 21.675 Personen, überwiegend aus Brasilien und Peru, von dieser Regierungsinitiative Gebrauch (Roberts 2012: 53). Seither verlor Japan etwa knapp die Hälfte seiner brasilianischen Bevölkerung, die 2007 ihren Höchststand mit 312.582 Personen erreicht hatte. Die peruanische Bevölkerung in Japan hatte im Jahr 2008 mit 56.050 Personen ihren numerischen Höchststand und erlebt seither ebenfalls einen numerischen Rückgang (MOJ 2016b).

2.2 BRAUCHT JAPANS WIRTSCHAFT ZUWANDERER?

Diese Beispiele zeigen, wie gespalten und unüberlegt die Politik Japans mit dem Thema Zuwanderung umgeht: Zu Zeiten des wirtschaftlichen Hochwachstums formiert sich ein politischer Wille zur Liberalisierung der Zuwanderungspolitik, wie etwa im Laufe der Seifenblasenwirtschaft der späten 1980er Jahre. Dieser mündete schließlich in der Reform des Zuwanderungsgesetzes von 1990, welche zahlreiche Seitentüren für Zuwanderung in den japanischen Arbeitsmarkt eröffnete. Diese graduelle Öffnung des Arbeitsmarkts für unqualifizierte und niedrig qualifizierte Arbeiter aus dem Ausland wurde zudem von einem breiten gesellschaftlichen Konsens mitgetragen (Chiavacci 2011: 115). Sobald sich jedoch die wirtschaftlichen Voraussetzungen ändern – etwa in der Krise der Jahre 2008/09 – vollzieht Japans Zuwanderungspolitik stets eine Kehrtwende. Dann werden viele Zugänge verschlossen, irreguläre Migration verfolgt⁷ und sogar, wie am Beispiel der *nikkeijin* gesehen, die Repatriierung von Zugewanderten versucht.

Die wahre Bedeutung internationaler Arbeitskräfte auf dem japanischen Arbeitsmarkt allerdings reicht bereits deutlich tiefer. Japans Arbeitsministerium verweist darauf, dass 18,5 % der ausländischen Arbeitskräfte als Studenten eingereist sind, weitere 18,4 % aufgrund ihrer Fähigkeiten ein berufsbezogenes Visum erhalten haben – das ist die Gruppe der sogenannten Hochqualifizierten – und darüber hinaus 40,4 % der ausländischen Arbeitskräfte über ein Visum verfügen, das sich aus einem privaten Aufenthaltsstatus (z. B. einer Ehe mit einem japanischen Staatsbürger) ergibt (MHLW 2016a).

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich in einigen Sektoren immense strukturelle Abhängigkeiten der Unternehmen von ausländischen Arbeitskräften herauskristallisiert (Chiavacci 2011), etwa in der Automobilindustrie. So produziert Subaru zwar 80 % seiner Automobile in Japan – ein ungewöhnlich hoher Wert verglichen mit anderen Herstellern des Landes – doch ist die Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften im Unternehmen so groß, dass sich der Bürgermeister von Ōta, Masayoshi Shimizu jüngst zu der Aussage hinreißen ließ, das dort ansässige Unternehmen Subaru könne ohne ausländische Arbeitskräfte keine Autos mehr bauen, noch nicht einmal mehr Autoteile (Wilson, Slodkowski und Saito 28.7.2015).

In der Tat zählt der produzierende Sektor zu den größten Arbeitgebern von Ausländern in Japan. Fast ein Drittel (32,6 %) der 907.896 in Ja-

⁷ Exemplarisch hierfür mag die Kampagne *Rūru o mamotte kokusaika* (Internationalisierung ja, aber bitte regelkonform) stehen, mit der das Justizministerium seit 2004 versucht bei japanischen Arbeitgebern das Bewusstsein für die Problematik der Anstellung von irregulären Zuwanderern zu schärfen.

pan angestellten ausländischen Arbeitskräfte ist dort beschäftigt. Die meisten von ihnen stammen aus China (322.545 Personen), gefolgt von Vietnam (110.013), den Philippinen (106.533 Personen) und Brasilien (96.672 Personen). Es sind insbesondere die Zahlen der Arbeitskräfte aus Vietnam und Nepal (39.056 Personen), die im Zeitraum zwischen Ende Oktober 2015 und dem Vorjahr einen rasanten Anstieg erfahren haben: um 79,9 % bei vietnamesischen Arbeitskräften und um 60,8 % bei nepalesischen. Die meisten von ihnen (44,2 % der Vietnamesen, 64,1 % der Nepalesen) halten sich mit einem Studentenvisum in Japan auf, das es ihnen erlaubt, in einem bestimmten Stundenumfang⁸ einer Beschäftigung nachzugehen (MHLW 2016a; MHLW 2016b). Junge Vietnamesen und Nepalesen erschließen sich hier zielgerichtet einen bereits existierenden Zuwanderungskanal, eine Dynamik, die zugleich die zentrale Bedeutung von Strukturen ethnischer Netzwerke – wie so häufig bei globalen Migrationsflüssen – verdeutlicht (Liu-Farrer 16.6.2016).

2.3 DIFFERENZEN UND REFORMEN IN JAPANS ZUWANDERUNGSPOLITIK

Die Übersicht zu Japans Zuwanderern zeigt deutlich eine der großen Differenzen zwischen politischem Anspruch (*policy output*) und politischer Realität (*policy outcome*). Offiziell bietet Japan nur ausgewählten hochqualifizierten Ausländern Arbeit. Dies ergibt sich aus den berufsbezogenen Visumskategorien, die Berufe wie Journalist, Missionar, Arzt, Professor usw. definieren. Das japanische Justizministerium geht davon aus, dass alle gelisteten Berufe eine mindestens vierjährige Universitätsausbildung voraussetzen, d. h. eine hohe akademische Qualifikationsstufe. Für nicht-hochqualifizierte Berufe existieren keine eigenen Visumskategorien. Sie sind entsprechend nicht offiziell, d. h. im Sinne des *policy output*, vorgesehen. In der Praxis jedoch, d. h. im *policy outcome*, ergibt sich ein völlig anderes Bild: lediglich knapp ein Fünftel der in Japan beschäftigten Ausländer fallen in eine dieser Visumskategorien, für die eine hohe Qualifikation Voraussetzung ist.

Eine zweite Differenz betrifft die Dauer des Aufenthalts von ausländischen Staatsbürgern. Im Sinne des *policy output*, wie er sich aus den Visumsbestimmungen ergibt, sollen temporäre Aufenthalte im Land die Regel sein. Alle berufsbezogenen Aufenthaltstitel, einschließlich des Studentenstatus, gehen von einer zeitlich beschränkten Aufenthaltsgenehmigung – meist zwischen einem und drei Jahren – aus. In der Praxis (*policy outcome*) allerdings ergibt sich auch hier ein konträres Bild. Japans

⁸ Während der Vorlesungszeit gilt die Beschränkung von 20 Stunden Arbeitszeit, in den Semesterferien von 28 Stunden pro Woche.

Zuwandererbevolkerung setzt sich hinsichtlich ihres Visumsstatus aktuell (Dezember 2015) wie folgt zusammen: Daueraufenthaltsvisa 31,4 %; besondere Daueraufenthaltsvisa, d. h. die Nachfahren der ehemaligen Kolonialbürger, 15,6 %; Langzeitaufenthaltsvisa, d. h. überwiegend *nikkeijin*, 7,2 %; Familienangehörige von japanischen Staatsbürgern 6,3 % (MOJ 2016b). Damit dürfen sich 60,5 % von Japans Zuwanderern langfristig im Land aufhalten. Zeitliche Befristung gilt nur für etwas mehr als ein Drittel der Zuwandererbevolkerung.

Betrachtet man zudem die zahlreichen Reformen an Japans Zuwanderungsschema, die in den vergangenen Jahren angestrengt wurden,⁹ so zeigt sich, dass das Auseinanderfallen von Richtlinien und Praxis durch diese sogar noch weiter verstärkt wurde. Zahlreiche Änderungen zielten auf die Einreisekontrolle und auf das Meldesystem von Ausländern in Japan, mithin also auf administrative Aspekte. Bei den übrigen Reformen fällt auf, dass diese sich einerseits mit Hochqualifizierten, und andererseits mit ausländischen Studierenden – also Billiglohnarbeitskräften von heute und potenziell Hochqualifizierten von morgen – befassen. Die Einführung eines Punktesystems für Hochqualifizierte (*gaikokujin kōdo jinzai pointosei*) im Mai 2012 beispielsweise sollte diese Gruppe gezielt ansprechen. Bislang ist der Erfolg allerdings mäßig, sicherlich auch, weil zahlreiche Beamte der Einwanderungsbehörde selbst mit dem langwierigen und komplizierten Verfahren nicht ausreichend vertraut sind (Green 14.2.2014).

Ziel ist überdies, verstärkt internationale Studierende ins Land zu holen und diesen den Übergang in den japanischen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Exemplarisch hierfür steht der Plan vom Mai 2008, wonach die Zahl der internationalen Studierenden auf 300.000 erhöht werden soll (*Ryūgakusei no 30man nin keikaku*).¹⁰ Das Programm verläuft bis dato erfolgreich: 2015 stieg im dritten Jahr in Folge die Zahl der internationalen Studierenden an. Auch ist die Zahl derjenigen, die nach ihrem Universitätsabschluss in Ja-

⁹ Einen umfassenden Überblick über die neueren Reformen an Japans Zuwanderungsschema liefert Akashi (2014: 180–184).

¹⁰ Dieser Plan hat einen historischen Vorläufer: Premierminister (1982–1987) Yasuhiro Nakasone kündigte bereits 1983 an, die Zahl der internationalen Studierenden in Japan auf 100.000 erhöhen zu wollen. Diese Initiative stellte ein Kernelement von Nakasones postulierter Politik dar. Japan müsse endlich zu einem internationalen Staat (*kokusai kokka nihon*) werden, wie er es 1984 in einer parlamentarischen Rede ausführte. Um, so der offizielle Narrativ, den internationalen Studierenden die Gelegenheit zu geben, ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, lockerte das Justizministerium die bis dato restriktiven Handhabungen und erlaubte den Studierenden fortan Teilzeitbeschäftigung (Chiavacci 2011: 98–101). Im Sinne einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme wurde damit zugleich der Billiglohnsektor für junge Ausländer geöffnet.

pan arbeiten ist so hoch wie noch nie: gab es 2005 gerade einmal 5.878 Fälle, waren es 2015 bereits 15.657 (*Japan Times* 16.11.2016). Der 300.000er-Plan kann somit als weiteres Stück im Puzzle der japanischen Beschäftigungspolitik verstanden werden. Über studentische Aufenthaltstitel werden unmittelbar nicht-hochqualifizierte und mittelbar hochqualifizierte Arbeitskräfte in den japanischen Arbeitsmarkt eingespeist.

Trotz einer Vielzahl an Initiativen, die sowohl von Akteuren der regierenden LDP als auch aus Wirtschaftskreisen in die politische Agenda gespielt worden sind¹¹ und teils darauf abzielten, Japans Zuwanderungspolitik von Grund auf zu reformieren, erscheint es äußerst zweifelhaft, dass es einen politischen Willen zur Eindämmung der Differenz zwischen *policy output* und *policy outcome* gibt. Insbesondere Wirtschaftsakteure drängen darauf die Zuwanderung im Niedriglohnsektor offiziell anzuerkennen und zu regulieren. Doch noch scheinen die Vertreter der Regierungspartei offensichtlich nicht bereit für diesen Schritt. Ein Grund dafür liegt darin, so Akashi (2014: 186), dass eine solche Anerkennung es erfordern würde auch den Grad der Integration von Ausländern in die japanische Gesellschaft – und nicht nur in den Arbeitsmarkt – in einem politischen und öffentlichen Diskurs zu thematisieren. Das wäre aber zugleich ein Eingeständnis, dass noch großer Nachholbedarf bestünde.

Ein zweiter Grund für das Ausbleiben einer klaren Positionierung in der Zuwanderungspolitik ist, dass es bis dato keine einheitliche Position innerhalb der Regierung gibt. Konkurrierende Ministerien blockieren allzu häufig eine Konsensfindung (Vogt 2007) und auch innerhalb der Regierungspartei LDP offenbart sich eine immense Bandbreite unterschiedlicher Vorschläge und Vorstellungen (Roberts 2012). Zu den weitreichendsten Vorschlägen zählt sicherlich der im Juni 2008 veröffentlichte Plan des ehemaligen LDP Generalsekretärs Hidenao Nakagawa, den Ausländeranteil in Japan bis 2050 auf 10 % zu erhöhen (Akashi 2014: 187). Dies sei wünschenswert, so Nakagawa, vor dem Hintergrund des voranschreitenden demografischen Wandels und insbesondere aus arbeitsmarktpolitischen Gründen.¹² Schlussendlich konnte sich Nakagawa, trotz beachtlicher medialer Aufmerksamkeit, mit seinem Vorschlag nicht

¹¹ Ein Überblick über die zentralen Reformvorschläge seit 2007 findet sich bei Akashi (2014: 184–191).

¹² Ein ähnlicher Vorschlag war bereits in den frühen 2000er Jahren von einem Dreiergespann junger Parlamentarier vorgebracht worden: Motohisa Furukawa, Takeaki Matsumoto und Goshi Hosono, alle Abgeordnete der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshū-tō*). Während der DPJ-Regierungszeit allerdings hat keiner dieser drei – obwohl durchaus in einflussreicher Position – diese Initiative weiterverfolgt (Akashi 2014: 189–190).

durchsetzen, auch, wie es aus LDP-Kreisen hieß, aufgrund von starkem Widerstand aus einigen am politisch rechten Rand zu verortenden Unterstützergruppen der LDP (Akashi 2014: 190).¹³

3. ZUWANDERUNGSPOLITISCHE INITIATIVEN UNTER ABE: KONTEXT VON ENTWICKLUNGZUSAMMENARBEIT UND FREIHANDELSABKOMMEN

Ist die bisherige Zuwanderungspolitik geprägt vom Ausbleibenden einer umfassenden Diskussion und eher hintergründigen Schritten hin zu mehr Zuwanderung, stellt sich nun die Frage, inwieweit Abe hierbei neue Akzente setzt. Welche Initiativen gibt es, in welche Richtung steuern sie und wie ist ihr potenzieller Einfluss zu bewerten? Zur Beantwortung dieser Fragen stellt Abschnitt 3 zunächst das zuwanderungspolitische Grundsatz-Statement der Abe-Administration vor und legt anschließend einen Schwerpunkt auf zwei Initiativen im Kontext von Arbeitsmigration in Pflegeberufen. Dabei zeigt sich, dass Abes zuwanderungspolitische Initiativen trotz der ambitionierten Rhetorik mit der sie begleitet werden, keinen Neuanfang darstellen, sondern alten – durchwegs kontroversen – Denkmustern entsprechen.

3.1 DIE AGENDA „JAPAN IST ZURÜCK“

War der Slogan „Japan zurückzuholen“ (*nihon o torimodosu*) noch zentrales Schlagwort in Abes Wahlkampf 2012, legte seine Regierung am 14. Juni 2013 ein Papier unter dem Namen *Nihon saikō senryaku: Japan is Back* vor. Das 94 Seiten umfassende Strategiepapier enthält die gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Leitlinien der neuen Administration. Etwa eineinhalb Seiten des Papiers befassen sich damit, wie Japan unter dem Eindruck der voranschreitenden Globalisierung seine Humanressourcen stärken kann (*gurōbaruka nado ni taiō suru jinzairyoku no kyōka*, Kapitel II.1.2.7) bzw. mit der „Aktivierung von hochqualifizierten ausländischen Humanressourcen“ (*kōdo gaikoku jinzai no katsuyō*, Kapitel II.1.2.8). Doch tatsächlich beschreiben mehr als die Hälfte der entsprechenden Ausführungen Maßnahmen, die japanische Staatsbürger betreffen. Da geht es etwa um die Verbesserung des Englischunterrichts in japanischen Schulen, um die Einführung eines internationalen Bakkalaureats an speziellen Oberschulen (sogenannten *sūpā gurōbaru haisukūru*) oder

¹³ Rechtsradikale demonstrierten nach Bekanntwerden des Nakagawa-Plans mit Bannern, Japan müsse nun vor der Invasion des chinesischen Volkes geschützt werden (*shinajin no jinkō shinryaku kara nihon o mamore*) (Akashi 2014: 191).

um die Erhöhung der Zahl der japanischen Studenten, die ein Auslandsjahr absolvieren.

Zuwanderer betreffen lediglich zwei der Maßnahmen, welche jedoch bereits bestehende – und im vorangegangenen Abschnitt ausgeführte – Maßnahmen aufgreifen. So wird der Wille bekräftigt, am 2008 ins Leben gerufenen Plan der 300.000 internationalen Studierenden festzuhalten. Diese Zahl soll bis 2020 erreicht werden, was allerdings mehr als einer Verdoppelung des Werts von 2012 gleichkäme. Zum anderen schlägt das Strategiepapier vor, das mäßig erfolgreiche Punktesystem für Hochqualifizierte von 2012 zu reformieren. So sollen die Anforderungen gesenkt werden indem die Mindesteinkommensgrenze nach unten gesetzt wird ebenso wie die Mindestanzahl an Jahren, die in Japan verbracht werden müssen, bevor eine Daueraufenthaltsurlaubnis gewährt wird (CAO 2013: 37–38). Es wird also lediglich an Stellschrauben des Programms gedreht. Damit kann weder von einem großen Wurf für Japans Zuwanderungspolitik die Rede sein, noch davon, dass Zuwanderungspolitik einen Beitrag zu den arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen der „Abenomics“ leisten würde.

Die Zurückhaltung der Abe-Regierung beim Thema Zuwanderung zeigt sich auch darin, dass der Begriff *imin* (Migration) nach wie vor vermieden wird.¹⁴ Stattdessen wird, wie im Strategiepapier, von *gaikoku jinzai* (ausländische Humanressourcen) gesprochen. Ein internes Komitee der LDP, das sich mit Zuwanderung befasst, benannte sich nach Abes Amtsantritt jedoch um in *Kokusai Jinzai Giin Renmei* (Allianz der Parlamentsangehörigen für internationale Humanressourcen). Der Wechsel von *gaikoku* (ausländisch) zu *kokusai* (international) im Namen geht dabei maßgeblich auf die damals neu gewählte Vorsitzende und LDP-Politikerin, die heutige Gouverneurin von Tokyo, Yuriko Koike zurück. Sie habe damit ein Zeichen setzen wollen für eine globalisierte Denkweise. Doch zugleich erklärte sie, den Begriff *imin* nicht zu verwenden, da dieser zu provokant sei (Akashi 2014: 188).

Der Begriff *imin* (Migration) findet dennoch mehr und mehr Einzug auch in parlamentarische Debatten. So verwendete ihn etwa Katsuhiko Eguchi, Abgeordneter der Your Party (*Mina no tō*), am 23. Mai 2013 in einer parlamentarischen Aussprache zur Revitalisierung der japanischen Regionen. Premierminister Abe wies in seiner Antwort darauf hin, dass Migration ein Thema sei, das die Grundlage des Staates (*kokka no konkan*) berühre und entsprechend nur mit allergrößter Umsicht adressiert werden könne (Akashi 2014: 188). Diese Umsicht, um nicht zu sagen äußerste

¹⁴ Roberts (2012) zeigt auf, wie japanische Politiker auch vor der Ära Abe den Begriff der Migration zu vermeiden versuchten.

Zurückhaltung, spiegelt sich auch in den weiteren Initiativen der Regierung Abe im Hinblick auf zuwanderungspolitische Reformen wider – auch wenn, ironischerweise, bereits jetzt in den Medien (*Asahi Shinbun* 26.4.2016) von „imin-omics“ die Rede ist.

Mit diesem Wortspiel wird auf die mögliche arbeitsmarktpolitische Relevanz von Zuwanderern für das Wirtschaftskonjunkturprogramm der „Abenomics“ hingewiesen. Dort, wo nationale Arbeitskräfte trotz hoher Alterserwerbsbeteiligung und steigender weiblicher Erwerbsbeteiligung nicht mehr ausreichen, könnten ausländische Arbeitskräfte die Lücken füllen. Dieser Ansatz ist jedoch höchst umstritten. Japans politischer Mainstream scheint eher Argumenten zu folgen, wie sie etwa von Usui (2006) bereits vor zehn Jahren vorgebracht worden sind: danach wird die Zahl der zu füllenden Arbeitsplätze ohnehin zurückgehen aufgrund des zunehmenden Einsatzes von Robotern und digitaler Technologie. Demgegenüber steht die Denkschule der „offenen Grenzen“. Deren radikalste Vertreter argumentieren, dass eine grenzfreie Welt die globale Wirtschaftsleistung verdoppeln kann, wovon sowohl Herkunfts- als auch Zielländer von Migrationsflüssen profitieren würden (Pécoud und de Gucheneire 2009).

Im Folgenden soll zwei Initiativen der Regierung Abe besonderes Augenmerk zuteilwerden. Beide gelten als arbeitsmarktpolitische Initiativen von internationaler, insbesondere dezidiert regionalpolitischer Dimension. Erstens, dem Programm für internationale Praktikanten, welches administrativ und budgetär an internationale Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt ist, sowie, zweitens, Arbeitskräften, die im Rahmen von bilateralen Freihandelsabkommen nach Japan kommen. In beiden Fällen handelt es sich um Maßnahmen, die explizit in den Kontext der voranschreitenden regionalpolitischen Integration Japans eingebettet sind. Diese Verknüpfung ist ein Kennzeichen der japanischen Zuwanderungspolitik der vergangenen Jahrzehnte (Chiavacci 2011), stellt also an sich keine Neuerung dar. Im ersten Fall stehen Japans Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere durch den Transfer von technischen Fähigkeiten in seine Nachbarländer im Zentrum, im zweiten, zur wirtschaftlichen Integration der Region durch Freihandelsabkommen, welche neben dem grenzüberschreitenden Fluss von Waren und Kapital auch Arbeitskräfte umfassen.

Die folgenden Abschnitte analysieren beide Initiativen im Zusammenhang mit Kranken- und Altenpflege. Dies ist ein Sektor, der bereits jetzt unter einem starken Arbeitskräftemangel leidet, was in Verbindung mit dem rapide voranschreitenden demografischen Wandel, zu einem besonders großen Druck führt, Zuwanderung zu erleichtern.

3.2 JAPANS INTERNATIONALE PRAKTIKANTEN: AUSBEUTUNG ODER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Die Ursprünge des internationalen Praktikantenprogramms gehen viele Jahrzehnte zurück. Schon 1954 wurden internationale Praktikanten in staatlichen Unternehmen Japans beschäftigt. 1959 wurde ein Praktikantensystem für privatwirtschaftliche Unternehmen ins Leben gerufen. Eingeführt mit dem Anspruch durch den Transfer technischer Fähigkeiten zur Wirtschaftsentwicklung der Nachbarländer beizutragen, betrachteten viele Unternehmen das System von Beginn an als pragmatische Möglichkeit, Niedriglohn-Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren (Chiavacci 2011: 78). Seit den 1950ern wurde das Praktikantensystem mehrfach ausgeweitet. So steht es seit 1991 auch kleineren Unternehmen offen, außerdem wurde es 1993 durch ein zusätzliches System für Praktikanten nach Abschluss der Ausbildungsphase ergänzt. Doch erst eine Revision 2009 führte dazu, dass fortan arbeitsrechtliche Standards im Praktikum verpflichtend sein sollen – mit Ausnahme des zweimonatigen Einführungskurses (Chiavacci 2011: 138–146; Kremers 2011: 175).

Das Praktikantensystem ist spätestens seit seiner Expansion in den 1990er Jahren massiver Kritik ausgesetzt. Fälle von Zwangsarbeit sind ebenso dokumentiert (Liang 2014) wie von „Tod durch Überarbeitung“ (*karōshi*). Jüngstes Beispiel ist die Anerkennung eines *karōshi*-Falles aus der Präfektur Gifu im Oktober 2016: Der 27-jährige philippinische Praktikant Joey Tocnang war im April 2014 in seinem Wohnheim an Herzversagen gestorben. Im Zeitraum vor seinem Tod musste er bis zu 122,5 Überstunden monatlich leisten (*Guardian* 18.10.2016). Der fundamentalste Kritikpunkt am Praktikantensystem jedoch lautet, dass es tatsächlich kaum dem Wissenstransfer diene und damit seinen entwicklungspolitischen Ansatz verfehle. Stattdessen böte es japanischen Unternehmen einen Weg zur Rekrutierung von Billiglohnarbeitskräften. Die Diskrepanz zwischen *policy output* und *policy outcome* innerhalb des Systems ist demnach immens. Chiavacci (2011: 146) argumentiert, dass „dieser Widerspruch [...] von den meisten Politikakteuren bewusst in Kauf genommen“ wird, ja gar eine notwendige Konsequenz – quasi ein kleinster gemeinsamer Nenner – ist, der sich aus dem Politikformulierungsprozess zwischen Ministerien mit unterschiedlichen Interessen ergibt. Doch inzwischen kommt selbst aus der Regierungspartei offene Kritik. So wird LDP-Politiker Yoshio Kimura wie folgt zitiert: „They [Praktikanten, G. V.] are, in reality, foreign labor, but the government keeps saying they are not. [...] It’s almost equal to pretending crows are white.“ (*Japan Times* 12.5.2016).

Doch anstelle das Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität anzugehen, belässt Abe das Programm in seinen Grundzügen unverändert.

Er verfolgt dabei, wie vieler seiner Vorgänger im Amt, eine zweigleisige Strategie: Erstens wird die rechtliche Absicherung für Praktikanten vorangetrieben, vor allem auch um der Kritik von nationalen (z. B. *Ijūren*) wie internationalen (z. B. *Amnesty International*) Nichtregierungsorganisationen (NGO) entgegenzuwirken. So finden ausländische Arbeitskräfte in Japan im Allgemeinen und Praktikanten im Speziellen Erwähnung im Neun-Punkte-Plan zur Diversifizierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Japan, wie ihn die Abe-Administration im September 2016 vorlegte (*Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 3; *Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 4). Einerseits erstaunt es, dass ausländische Arbeitskräfte in diesem Neun-Punkte-Plan überhaupt Erwähnung finden, andererseits muss abgewartet werden, ob es zu echten Veränderungen der Arbeitswelt auch von Ausländern in Japan kommen wird. Eine Verbesserung täte Not: So verschwanden allein 2015, nach Angaben des japanischen Justizministeriums, 5.803 Praktikanten von ihren Arbeitsplätzen. Während Hiroto Watahiki, Beamter der Einwanderungsbehörde, dies darauf zurückführt, dass die Praktikanten lediglich auf der Suche nach besseren Verdienstmöglichkeiten seien, weisen Ippei Torii, der Vorsitzende der NGO *Ijūren*, und Shoichi Ibusuki, ein Arbeitsanwalt, darauf hin, dass Praktikanten in Japan noch heute unter massiven Ausbeutungen zu leiden hätten. Die Flucht vor dem Arbeitgeber erscheine vielen als einzige Lösung aus der Misere (*Japan Times* 31.10.2016). Tatsächlich gab Japans Arbeitsministerium vor kurzem bekannt, dass es 2015 bei 70 % der Arbeitgeber von Praktikanten zu Verstößen gegen geltendes Arbeitsrecht gekommen ist (*Japan Times* 18.11.2016).

Der zweite Teil der Strategie sieht jedoch vor, das Praktikantensystem durch weitere Liberalisierungen de facto auszubauen. So sollen mehr Praktikanten im Baugewerbe eingesetzt werden können – mit verlängerter Laufzeit von fünf statt bis dato drei Jahren – und auch der Pflegesektor wird für Praktikanten geöffnet. Der Sektor gehört seit kurzem zur Liste der 74 Berufssparten, in welchen der Einsatz von internationalen Praktikanten erlaubt ist (*Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 1; *Japan Times* 18.11.2016). Mit der Ankunft der ersten Pflegepraktikanten wird bereits für den Juli 2017 gerechnet (Asato 22.11.2016). Die Tatsache, dass sich die Abe-Administration diesem Sektor besonders zuwendet, wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, dass in Pflegeberufen das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden schon heute mehr als das Doppelte des Sektorendurchschnitts beträgt. Schon 2025, wenn die jüngsten der japanischen Babyboomer das 75. Lebensjahr vollendet haben werden, wird ein um 30 % höherer Bedarf an Pflegekräften und damit ein Mangel an bis zu 380.000 Kräften erwartet. Als weitere Maßnahme gegen den Arbeitskräftemangel hat die Abe-Administration angekündigt, die Löhne im

Pflegesektor anzuheben. Kritiker beurteilen die aktuellen Vorschlägen jedoch als unzureichend um den Sektor attraktiver für Arbeitnehmer zu machen. Aktuell liegt das Monatseinkommen im Pflegesektor bei umgerechnet etwa 1.800 Euro und damit etwa 850 Euro unter dem Durchschnitt aller Sektoren (*Japan Times* 7.7.2015). Auch die Arbeitsbedingungen, wie etwa die verpflichtende Schichtarbeit, machen Pflegeberufe unattraktiv, insbesondere für Personen mit Familie (Rachmawati 27.6.2016). Das führt dazu, dass sich nur wenige Interessenten für Stellen finden und von diesen viele das Berufsfeld schnell wieder verlassen.

3.3 ZUWANDERUNG UND FREIHANDEL: ARBEITSMIGRATION WIDER WILLEN

Der Plan das Praktikantensystem auf den Pflegesektor auszuweiten, kommt überraschend vor dem Hintergrund, dass japanische Regierungen schon seit längerem versuchen über bilaterale Partnerschaftsverträge internationale Pflegekräfte anzuwerben. Unter Abes politischem Ziehvater, Premierminister (2001–2006) Jun'ichirō Koizumi, als dessen Kabinettssekretär Abe seit Oktober 2005 fungierte, schloss Japan sein erstes bilaterales Handelsabkommen (*Economic Partnership Agreement*, EPA) ab, das explizit auch die grenzüberschreitende Mobilität von Pflegefachkräften nach Japan beinhaltete. Im September 2006 unterzeichneten Koizumi und die damalige philippinische Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo das japanisch-philippinische EPA, welches in Kapitel 9 zur „Mobilität natürlicher Personen“ einen Pfad der Arbeitsmigration nach Japan vorsieht, explizit für: „natural persons [...] who engage in supplying services as nurses or certified care workers“ (JPEPA Artikel 110/1/f). Das Abkommen trat erst 2009 in Kraft, da das philippinischen Parlament die Ratifizierung hinauszögerte. Hintergrund war, dass Japan nur eine sehr kleine Gruppe von Pflegekräften im Jahr zulassen wollte, wohingegen die philippinische Seite auf eine etwa Quote gehofft hatte, die etwa das Hundertfache des vertraglich Festgeschriebenen umfasst hätte. Unter dem aktuellen System können jährlich 1.000 Kranken- und Altenpflegekräfte (*kangoshi* und *kaigofukushishi*) nach Japan kommen. Ähnliche bilaterale Abkommen schloss Japan mit Indonesien (in Kraft seit 2008) und Vietnam (in Kraft seit 2014) ab. Doch bislang hat keines dieser Länder die Quote von 1.000 Arbeitsmigranten pro Jahr jemals ausgeschöpft. Nach acht Jahren Laufzeit halten sich heute lediglich um die 3.000 EPA-Pflegekräfte in Japan auf (Asato 22.11.2016), was für die geringe Attraktivität des Systems spricht. Als hohe Hürde gilt insbesondere, dass die Zuwanderer in den ersten Jahren ihrer Anstellung lediglich als Assistenten in ihren Berufen arbeiten dürfen. Erst wenn sie Japans staatliche Prüfung für Kranken- bzw. Altenpfleger – in japanischer Sprache – nach maximal drei bzw. vier Jah-

ren Aufenthalt im Land ablegen, ist ihnen der Wechsel in den Vollstatus möglich. Das bedeutet, dass es erst dann eine Langzeitperspektive für den Aufenthalt in Japan gibt und auch erst dann Familiennachzug und Arbeitgeberwechsel möglich sind (Vogt 2007; Vogt 2013b). Diejenigen aber, die das Examen nicht bestehen, bekommen keine Verlängerung ihres Aufenthaltstitels.

Damit stellt sich die Frage, warum die japanische Regierung die Hürden für den Erfolg dieses Zuwanderungsschemas so hoch gehängt hat. Sie sind letztlich Ergebnis langwieriger Verhandlungen nicht nur auf bilateralen Ebene, sondern insbesondere zwischen den einzelnen japanischen Ministerien. Während sich Außen- und Wirtschaftsministerium sowie Japans größter Unternehmerverband *Keidanren* seit Jahren für eine deutliche Liberalisierung der EPA-Zuwanderung stark machen, stellte sich das Justizministerium lange gegen jegliche Initiative in diese Richtung. Vizejustizminister Kōno (20.2.2006) charakterisierte das EPA-Modell gar dem Geist japanischer Zuwanderungspolitik komplett zuwiderlaufend. Erst als das Ministerium für Arbeit, Wohlfahrt und Gesundheit sich vom Gegner zum – zumindest zaghaften – Befürworter wandelte, konnte das System überhaupt in den Verträgen festgeschrieben werden. Allerdings stand und steht das Arbeitsministerium unter dem starken Einfluss des japanischen Kranken- und Altenpflegeverbands. Die beiden zentralen Hürden des Systems – der Erwerb einer hohen japanischen Sprachkompetenz und das Bestehen des Staatsexamens – gehen auf deren Lobbyeinfluss zurück (Vogt 2007; Vogt 2013b). Im Vergleich zu Zuwanderungssystemen anderer Nationen – hier gilt insbesondere Kanada als vorbildlich (Oishi 2011) – offenbaren sich im japanischen System eine Reihe von Ungereimtheiten. Schon vor Abes erneutem Amtsantritt gab es dabei Versuche, einige dieser Probleme zu lösen bzw. zu entschärfen. So erhalten ausländische Kandidaten nun mehr Zeit im schriftlichen Examen, zudem werden besonders schwierige Kanji-Schriftzeichen mit den Aussprachehilfen Furigana versehen.

Letztlich bieten diese Reformen jedoch nicht die tiefergreifenden Änderungen, die dringend notwendig wären. In mehreren Interviews mit einer indonesischen Pflegekraft, die 2008 in der ersten Kohorte nach Japan kam, und inzwischen Japans Krankenpflegeexamen bestanden hat, wurden einige dieser Problemfelder deutlich. Dazu zählen unter anderem Mobbing durch japanische Kollegen aber auch durch Vorgesetzte (*pawa-hara*), die Rigidität des japanischen Arbeitsalltags mit seinen verpflichtenden Schichtdiensten, die geringe Flexibilität der Arbeitsstrukturen, die z. B. keine längeren Urlaubszeiten zulassen, welche für Familienbesuche in der Heimat notwendig wären (Rachmawati 30.9.2013, 27.6.2016, 26.9.2016). Dazu kommen noch Konflikte zwischen verschiede-

nen in Japan ansässigen Gruppierungen internationaler Arbeitskräfte im Pflegesektor.

Neben den EPA-Zuwanderern geht es dabei vor allem um die Gruppe philippinischer Frauen, die vor zwanzig bis dreißig Jahren – überwiegend als Arbeitskräfte in der Vergnügungsindustrie – nach Japan eingewandert sind und heute, häufig verheiratet mit japanischen Männern, in Japan leben. Viele haben mittlerweile eine Fortbildung zur Pflegefachkraft (*hōmu herupā*) absolviert und arbeiten für mobile Pflegedienste, die Pflege von Alten und Kranken zu Hause anbieten. In einem 2009 geführten Interview mit einer Sprecherin der *Licensed Filipino Caregiver Association in Japan* (LFCAJ), wurde deutlich, dass in der Gruppe Ressentiments gegenüber den „EPA-Neuankömmlingen“ bestehen, die sich überwiegend aus Differenzen von Schicht, Alter, Bildung und Einkommen speisen.

Ähnliche Friktionen müssen erwartet werden, wenn nun unter der Abe-Administration der Pflegesektor für Praktikanten geöffnet wird. Dies ist im Kontext der sogenannten *skill debate* zu sehen, d. h. Migrationswissenschaftler, Politiker und Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbände diskutieren schon seit langem die Frage, ob es sich bei Pflegeberufen um hochqualifizierte Tätigkeiten handelt (Ogawa 2012). Diese Debatte würde weiter angeheizt, sollte es durch die verschiedenen Zuwanderungswege unterschiedliche Qualifikationsstufen geben. Der Einsatz von Praktikanten könnte überdies zu einem Ansehensverlust des Pflegeberufs in Japan führen, was insbesondere EPA-Pflegekräfte besorgt, die bei Patienten sehr beliebt sind (Switek 2014). Doch in Krankenhäusern und Pflegeheimen wird künftig nicht mehr zu unterscheiden sein, welche Kräfte mit guter Ausbildung und bestandenem Examen ihren Dienst am Patienten tun und wer lediglich als Praktikant angestellt ist (Rachmawati 26.9.2016).

Die Regierung Abe geht derzeit weder auf die strukturellen noch die personellen Fragen der Weiterentwicklung des Pflegesektors ein. Dies ist umso erstaunlicher, als dass es sich hier um einen zentralen Sektor des Arbeitsmarkts handelt, der an der Schnittstelle verschiedener bedeutender Politikfelder – etwa Sozial- und Gesundheitspolitik, Wirtschaftspolitik, und Sicherheitspolitik sowie Bildungspolitik – angesiedelt ist. Neueste Entwicklungen deuten gar darauf hin, dass das vom Finanzministerium dem EPA-Programm zugewiesene Budget gekürzt werden wird. Das Programm wird allem Anschein nach ausgetrocknet, wenngleich es nicht offiziell beendet werden wird – immerhin ist es integraler Bestandteil dreier bilateraler Handelsabkommen. Stattdessen wird aktuell ein weiterer Zugang für ausländische Arbeitskräfte in Pflegeberufe in Japan eröffnet. Internationale Auszubildende werden derzeit von japanischen Pflegefachschulen in einer Reihe asiatischer Nachbarländer angeworben. Kandida-

ten, die an diesem Programm teilnehmen, werden die Schulgebühren erlassen, im Gegenzug müssen sie sich verpflichten, nach Abschluss der Ausbildung einige Jahre in Japan zu arbeiten (Asato 22.11.2016). Interessant ist die Ähnlichkeit dieser Initiative mit einer Empfehlung eines international besetzten Expertenkomitees des Justizministeriums von Anfang 2015. Nach Aussage eines Kommissionsmitglieds, das nur anonymisiert zitiert werden möchte, wurde vorgeschlagen, internationalen Absolventen japanischer Pflegefachschulen den Zugang zum japanischen Arbeitsmarkt zu erleichtern, indem der dafür notwendige Wechsel der Aufenthaltskategorie vereinfacht wird. Tatsächlich wurde diese Idee mittlerweile umgesetzt, und dazu, wie neueste Entwicklungen vermuten lassen, sogar um die Komponente der expliziten Rekrutierung internationaler Auszubildender für die Pflegefachschulen erweitert. (Das Komitee hatte dem Justizministerium auch empfohlen, das Praktikantensystem zu beenden und keinesfalls auf den Pflegesektor auszuweiten.)

Über den Weg der Ausbildung internationaler Pflegefachkräfte in Japan wird abermals ein neuer Puzzlestein im Kontext von Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik gesetzt. Doch in der Gesamtschau lässt auch die Regierung Abe eine umfassende Vision einer Strukturreform der japanischen Zuwanderungspolitik vermissen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Zuwanderung für Politiker kein attraktives Feld ist, da, so Kōno (20.2.2006), Zuwanderer kein Wahlrecht hätten, fühlten sich Politiker dieser Gruppe gegenüber auch nicht verpflichtet.

4. FAZIT

Japans zuwanderungspolitischer Grundsatz lautet nach wie vor, dass das Land lediglich die Zuwanderung von Hochqualifizierten und lediglich Zuwanderung auf temporärer Basis zulässt. Doch offenbart der Blick auf die Zahlen von Japans Zuwandererbevolkerung, dass nicht einmal ein Fünftel der Zuwanderer zur Kategorie der Hochqualifizierten gezählt werden kann, und sich nahezu zwei Drittel der Zuwanderer langfristig im Land aufhalten. Nicht nur ist die Differenz zwischen *policy output* und *policy outcome* in diesem Politikfeld erheblich, sie ist auch so beabsichtigt. Bislang machte keine der japanischen Administrationen Anstalten, die schon jetzt teils signifikante Zuwanderung offiziell anzuerkennen bzw. die für Ausländer durchaus bestehenden „Seitentüren“ zum japanischen Arbeitsmarkt durch einen Zugang durch die Vordertür zu ersetzen. Zu groß ist an dieser Stelle wohl die Sorge vor einem gesellschaftlichen Aufschrei. Diese Sorge ist tatsächlich nicht ganz unbegründet, wie Umfrageergebnisse des *World Value Survey* (Wave 6; 2010–2014) deutlichmachen:

so gaben 36,3 % der Japaner an, es wäre besser, wenn keine Ausländer in der Nachbarschaft wohnten. Dies ist die dritthöchste Rate aller OECD-Länder, nach Südkorea (44,2 %) und Estland (37,5 %) (WVS 2015).

Auch unter Premierminister Abe ist eine echte Kehrtwende wohl nicht zu erwarten – allen vorsichtigen Andeutungen seiner Administration zum Trotz. Bisherige Initiativen der Abe-Administration deuten darauf hin, dass die zuwanderungspolitische Strategie zahlreicher Vorgängeradministrationen weiterverfolgt wird: Zuwanderung wird unter dem Mantel von Entwicklungszusammenarbeit bzw. Freihandelsabkommen vorangetrieben, ist aber zugleich ein relativ schwaches Instrument zur Einbettung Japans in die asiatisch-pazifische Region. Dies gilt selbst für den unter massivem Arbeitskräftemangel leidenden Pflegesektor. Gleichzeitig hat sich jedoch vor allem im Baugewerbe und im Produktionssektor schon lange eine strukturelle Abhängigkeit von Arbeitsmigranten entwickelt (Chiavacci 2011), die nur schwer rückgängig gemacht werden kann. Der „japanische Weg“ in der Zuwanderungspolitik ist und bleibt somit auch unter Abe ein sehr widersprüchlicher.

LITERATURVERZEICHNIS

- Akashi, Junichi (2014): New aspects of Japan's immigration policies: is population decline opening the doors? *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 175–196.
- Asato, Wako (22.11.2016): Experte für asiatische Migration an der Kyoto Universität, Interview mit der Autorin.
- Behaghel, Jeannette und Vogt, Gabriele (2006): Arbeitsmigration nach Japan: Rechtliche Rahmenbedingungen, politischer Diskurs. *Japanstudien 18. Arbeitswelten in Japan*. München: iudicium: 111–148.
- CAO, Cabinet Office of Japan (14.6.2013): *Nihon saikō senryaku: Japan is Back*. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Chiavacci, David (2014): Indispensable future workforce or internal security threat? Securing Japan's future and immigration. In: Vosse, Wilhelm, Drifte, Reinhard und Blechinger-Talcott, Verena (Hg.): *Governing Insecurity in Japan. The Domestic Discourse and Policy Response*. London und New York, NY: Routledge: 115–140.
- (2011): *Japans neue Immigrationspolitik. Ostasiatisches Umfeld, ideelle Diversität und institutionelle Fragmentierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien.
- Cornelius, Wayne A. und Tsuda, Takeyuki (2004): Controlling immigration: The limits of government intervention. In: Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.): *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press: 3–48.
- Drifte, Reinhard (2006): Migrants, human security and military security. In: Kleinschmidt, Harald (Hg.): *Migration, regional integration and human security: The for-*

- tion and maintenance of transnational spaces. Aldershot, Burlington: Ashgate: 103–119.
- Green, David (14.2.2014): *The highly skilled foreign professional visa: too little too late?* Unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert während des internationalen Symposiums *Japan's new immigrants: Capturing the changing ethno-scape in a globalizing society* an der Waseda Universität, Tokyo.
- ILO, International Labor Organization (2016): *Labour migration*. <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Kibe, Takashi (2011): Immigration and integration policies in Japan: at the crossroads of the welfare state and the labour market. In: Vogt, Gabriele und Roberts, Glenda S. (Hg.): *Migration and integration – Japan in comparative perspective*. München: iudicium: 58–71.
- Kleinschmidt Harald (2006): Migration, regional integration and human security: an overview of research developments. In: Kleinschmidt, Harald (Hg.): *Migration, regional integration and human security: The formation and maintenance of transnational spaces*. Aldershot, Burlington: Ashgate: 61–102.
- Kōno, Tarō (20.2.2006): LDP-Abgeordneter und ehemaliger Vizejustizminister, Interview mit der Autorin.
- Kremers, Daniel (2011): Technologietransfer oder Import von Arbeitskräften? Politische und wirtschaftliche Dimensionen des Trainings und Praktikums für Ausländer in Japan 1982 bis 2010. In: Chiavacci, David und Wieczorek, Iris (Hg.): *Japan 2011: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Berlin: Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Japanforschung: 147–185.
- Lee, Soo Im (2012): Diversity of Zainichi Koreans and their ties to Japan and Korea. *Studies on multicultural societies* (working paper series 8). Kyoto: Ryukoku University, Afrasian Research Center. <http://afrasia.ryukoku.ac.jp/publication/up-file/WP008.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Liang, Meng (2014): „Place making“ in Kawakami: aspirations and realities of Chinese „technical interns“. *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 245–262.
- Liu-Farrer, Gracia (16.06.2016): *Immigrant Japan*. Unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert als Gastvortrag am Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg.
- (2009): Creating a transnational community. Chinese newcomers in Japan. In: Weiner, Michael (Hg.): *Japan's minorities. The illusion of homogeneity*. London und New York, NY: Routledge: 116–138.
- MHLW, Ministry of Health, Labor and Welfare (2016a): *Gaikokujin koyō jokyō no todokede jokyō, Heisei 27 nen 10 gatsumatsu genzai* [Stand der Meldungen über Berufstätigkeit von Ausländern, zum Monatsende Oktober 2015]. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyoku-hakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000110232.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (2016b): *Gaikokujin koyō jokyō no todokede jokyōhyō hitoran, Heisei 27 nen 10 gatsumatsu genzai* [Stand der Meldungen über Berufstätigkeit von Ausländern auf einen Blick, zum Monatsende Oktober 2015]. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000110234.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).

- MOJ, Ministry of Justice (2016a): *Heisei 27 nenmatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin kazu ni tsuite* [Zu den Zahlen der in Japan zum Jahresende 2015 gemeldeten Ausländer]. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri_04_00057.html (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (2016b): *Kokuseki, chiiki betsu zairyū gaikokujin kazu no iten* [Angaben zu den Ausländerzahlen nach Nationalität und Region]. <http://www.moj.go.jp/content/001178165.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- N.N. (18.11.2016): Japan enacts law to prevent abuse of foreign trainees. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/11/18/national/japan-enacts-law-prevent-abuse-foreign-trainees/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (16.11.2016): Record number of foreign students find work after graduating Japanese universities in 2015. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/11/16/national/record-number-foreign-students-find-work-graduating-japanese-universities-2015/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (31.10.2016): Record 5,803 foreign trainees went missing in Japan last year. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/10/31/national/record-5803-foreign-trainees-went-awol-japan-last-year/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (18.10.2016): Death from overwork: Japan's ‚karoshi‘ culture blamed for young man's heart failure. *Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/18/death-from-overwork-japans-karoshi-culture-blamed-young-mans-heart-failure> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (28.9.2016): Hatarakikata kaikaku 9 kōmoku de [Reform des Arbeitsstils in 9 Kategorien]. *Nihon Keizai Shinbun*: 1.
- (28.9.2016): Rōdō jōken no kaizen yūsen [Vorrang der Reform des Arbeitsrechts]. *Nihon Keizai Shinbun*: 3.
- (28.9.2016): Gaikokujin rōdōsha no ukeire zō [Mehr Aufnahme ausländischer Arbeiter]. *Nihon Keizai Shinbun*: 1.
- (12.5.2016): Japan's foreign workers policy riddled with contradictions, says lawmaker. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/05/12/national/japans-foreign-workers-policy-riddled-contradictions-says-lawmaker/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (26.4.2016): Japan eyes foreign workers, challenging taboo on immigration. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201604260049.html> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (7.7.2015): Shortage of nursing care workers. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/07/07/editorials/shortage-of-nursing-care-workers-2/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2016): *OECD data: foreign population*. <https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (27.9.2014): Spin and substance. A troubling rise in xenophobic vitriol. *Economist*. <http://www.economist.com/news/asia/21620252-troubling-rise-xenophobic-vitriol-spin-and-substance> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Ogawa, Reiko (2012): Conceptualizing transnational migration of care workers: between „skilled“ and „unskilled“. *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia* 124: 95–114.

- Oishi, Nana (2011): The Immigration of care workers: The case of Canada and the implications for Japan. In: Vogt, Gabriele und Roberts, Glenda S. (Hg.): *Migration and integration – Japan in comparative perspective*. München: iudicium: 183–195.
- Pécoud, Antoine und De Guchteneire, Paul (2009): Introduction: the migration without borders scenario. In: Pécoud, Antoine und De Guchteneire, Paul (Hg.): *Migration without borders. Essays on the free movement of people*. New York, NY und Oxford: Berghahn: 1–30.
- Rachmawati, Dewi (30.9.2013, 27.6.2016, 26.9.2016): Seit 2008 in Japan berufstätige Krankenschwester aus Indonesien, Interviews mit der Autorin.
- Roberts, Glenda (2012): Vocalizing the „I“ word: proposals and initiatives on immigration to Japan from the LDP and beyond. *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia* 124: 48–68.
- Switek, Beata (2014): Representing the alternative: demographic change, migrant eldercare workers, and national imagination in Japan. *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 263–280.
- Tsuda, Takeyuki und Cornelius, Wayne A. (2004): Japan: Government policy, immigrant reality. In: Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.): *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press: 439–446.
- Usui, Chikako (2006): Japan's demographic future and the challenge of foreign workers. In: Tsuda, Takeyuki (Hg.): *Local citizenship in recent countries of immigration: Japan in comparative perspective*. Lanham et al.: Lexington Books: 37–62.
- Vogt, Gabriele (2015): Foreign workers in Japan. In: Babb, James (Hg.): *The SAGE handbook of modern Japanese studies*. London: SAGE: 567–582.
- (2014): Friend and foe: juxtaposing Japan's migration discourses. In: Vosse, Wilhelm, Drifte, Reinhard und Blechinger-Talcott, Verena (Hg.): *Governing insecurity in Japan. The domestic discourse and policy response*. London und New York, NY: Routledge: 50–70.
- (2013a): Bürger ohne Rechte? Zur soziopolitischen Partizipation von Japans Zuwanderern. In: Foljanty-Jost, Gesine und Hüstebeck, Momoyo (Hg.): *Bürger und Staat in Japan*. Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg: 259–278.
- (2013b): When the leading goose gets lost: Japan's demographic change and the non-reform of its migration policy. *Asian Studies. Journal of Critical Perspectives on Asia* 49 (2): 14–44.
- (2007): Closed doors, open doors, doors wide shut? Migration politics in Japan. *Japan Aktuell. Journal of Current Japanese Affairs* 2007(5): 3–30.
- Wilson, T., Slodkowski, A., und Saito, M. (2015): Subaru's secret: marginalized foreign workers power a Japanese export boom. *Reuters Investigates* [online] 28 July. http://www.reuters.com/investigates/special-report/japan-subaru/?utm_source=Facebook/ (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- WVS, World Value Survey (2015): *WVS Wave 6 (2010–2014)*. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp> (letzter Zugriff am 30.11.2016).