

Gastarbeiter durch die Hintertür

Von Gabriele Vogt



Mehr als zwei Millionen Menschen anderer Nationalitäten – nennen wir sie der Lesefreundlichkeit halber „Ausländer“ – leben in Japan. Tendenz steigend. Gar 40.000 Ausländer lassen sich jedes Jahr einbürgern. Auch hier ist die Tendenz steigend. Dennoch beharrt die japanische Regierung darauf, dass man kein Zuwanderungsland sei. Tatsache ist, dass Zuwanderung politisch nicht vorgesehen ist. Weder aus humanitären Gründen: die Zahl aller Flüchtlinge, die Japan bislang aufnahm, bewegt sich im zweistelligen Bereich. Noch aus ökonomischen Gründen: wer immer in Japan arbeiten möchte, muss besondere Qualifikationen mitbringen und selbst dann bleibt der Aufenthalt in der Regel auf fünf Jahre begrenzt. Dennoch, Zuwanderung geschieht, gerade in nicht-hochqualifizierten Berufen und oft auch mit einer Langzeitperspektive für die Migranten. Japans Regierung selbst hat die Strukturen geschaffen, die ihre eigene Zuwanderungspolitik kreativ umgehen.

Zuwanderung ist in Japan fast so etwas wie ein Tabu-Thema. Man muss gar nicht den alten Mythos der homogenen Gesellschaft bemühen, um dieses Tabu zu veranschaulichen. Es geht viel pragmatischer: Arbeitskräfte aus dem Ausland waren in Japan bislang nie wirklich notwendig. Als Deutschland aktiv Gastarbeiter anwarb, füllte Japan seine neu geschaffenen Arbeitsplätze der Wirtschaftswunderzeit vor allem über Binnenmigration. Vom Land in die Großstädte und in die neu entstehenden Industriezentren. Erst zu Zeiten der Bubble Economy der späten 1980er Jahre sah Japan

erstmalig so etwas wie Gastarbeiter. Menschen vor allem aus den ärmeren Ländern Südostasiens sowie aus dem Iran und Bangladesch übernahmen in Japan Arbeiten, die gefährlich (*kiken*), schmutzig (*kitanai*) oder anstrengend (*kitsui*) waren. Die berühmten „3K“-Arbeiten. Sie arbeiteten häufig in der Illegalität – meist als Touristen eingereist, blieben sie länger im Land und nahmen Arbeit an. Oder aber auf der Grundlage des dubiosen *Entertainer-Visums* in Japans Rotlichtmilieu. Sie bewegten sich am Rande der Gesellschaft; für den japanischen Mainstream gab es nach wie vor keine Arbeitsmigra-

tion, die das tägliche Leben unmittelbar beeinflusste.

Seither ist viel geschehen. Japans Wirtschaftsblase platzte. Das Justizministerium geht seit einigen Jahren konsequent gegen *Visa-Overstayer* und auch deren japanische Arbeitgeber vor. Jeder Taschendiebstahl eines ausländischen Studenten wird in den Medien als Akt von internationaler Kriminalität hochgespielt. Seit den Anschlägen des 11. September wird Zuwanderung in Industrieländern ohnehin zunächst einmal als potenzielle Terrorgefahr ablehnend betrachtet. Japan ist hier keine Ausnahme. Im Gegenteil.

Japan ist nach den USA das zweite Land, das fortan die Fingerabdrücke von Ausländern bei der Einreise registriert und dies politisch als Antiterrormaßnahme begründet.

Zukunftsfrage: Weniger Japaner, mehr Ausländer?

Dennoch – und das ist das wirklich überraschende – wird in Japan derzeit erstmals ernsthaft über strukturierte Arbeitsmigration debattiert. Angestoßen wurde diese Debatte über pro und contra der Zuwanderung durch den sich in Japan besonders rasant vollziehenden demografischen Wandel. Um das Verhältnis von Erwerbsbevölkerung (zwischen 15 und 64 Jahre) zu nicht-erwerbstätiger Bevölkerung (jünger als 14; älter als 65) bei 4,8 zu halten, also auf dem Niveau von 1995, müsste Japan bis 2050 insgesamt 553 Millionen Zuwanderer aufnehmen. So eine Berechnung der Abteilung für Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen. Das entspräche einer Nettozuwanderung von zehn Millionen Menschen pro Jahr. Im Jahr 2050 lebten dann 818 Millionen Menschen in Japan; 87 Prozent von ihnen mit Migrationshintergrund. Solch ein Szenario ist weder wirtschaftlich sinnvoll, noch wäre es politisch durchsetzbar. Klar wird, Ersatzmigration ist als alleinige Gegenmaßnahme zum Sinken der Erwerbsbevölkerung ungeeignet. Als Teil eines Pakets, das die wirtschaftlichen Folgen dieser rasanten demografischen Entwicklung abfedert, kann sie jedoch durchaus sinnvoll eingesetzt werden. Und genau damit befasst sich die aktuelle

Debatte um eine Revision der japanischen Zuwanderungspolitik.

Zaghafte Öffnung des Arbeitsmarkts

Kernstück der jüngsten Initiative zur Revision der Zuwanderungspolitik ist das wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen zwischen Japan und den Philippinen (JPEPA). Das Abkommen sieht die Arbeitsmigration von Pflegepersonal aus den Philippinen nach Japan vor: die Grenze liegt bei einer Migration von maximal 1000 Pflegern pro Jahr. Die Visumsvergabe (für zunächst drei oder vier Jahre) ist gekoppelt an das Bestehen eines Japanisch-Sprachtests und der standardisierten nationalen Pflegeprüfung, ebenfalls in japanischer Sprache. Die Aufenthaltserlaubnis kann bis zu drei Mal verlängert werden kann. Daueraufenthaltserlaubnis oder Familiennachzug sind nicht vorgesehen. Genau diese Bedingungen sind es, die die meisten auswanderwilligen Pflegekräfte in den Philippinen abschrecken. Die meisten von ihnen wollen nach wie vor in Kanada arbeiten. Dort können sie nach einem Jahr in regulärer Beschäftigung einen Antrag auf Daueraufenthaltserlaubnis stellen. Das JPEPA wurde im Herbst 2006 geschlossen und in Japan bereits ratifiziert. Die Ratifizierung in den Philippinen steht noch aus, wird aber für die erste Jahreshälfte 2008 erwartet. In wenigen Wochen also könnten die ersten philippinischen Pflegekräfte in Japan zu arbeiten beginnen.

Das Besondere an diesem bilateralen Abkommen – bei aller Zögerlichkeit, mit der der japanische Pflegesektor hier der

internationalen Arbeitsmigration geöffnet wird – ist, dass erstmals Arbeitsmigration von nicht explizit hochqualifiziertem Personal ermöglicht wird. Mit diesem bilateralen Abkommen wurde institutionalisiert, was in der Praxis seit Jahren durch – von der Politik tolerierte, gar initiierte – Hintertüren geschieht: die Zuwanderung von Gastarbeitern nach Japan. Diese Zuwanderung erfährt Japan derzeit vor allem aus zwei Ländern: Brasilien und China. Die Zuwanderung aus Brasilien fließt zu einem Großteil in Japans herstellendes Gewerbe; Zuwanderer aus China kommen meist als Studenten, in letzter Zeit vor allem auch als Praktikanten. In den letzten Jahren nahm die Migration aus den genannten Ländern rasant zu. Die Rahmenbedingungen dafür wurden mit der Revision des Zuwanderungsgesetzes von 1990 geschaffen.

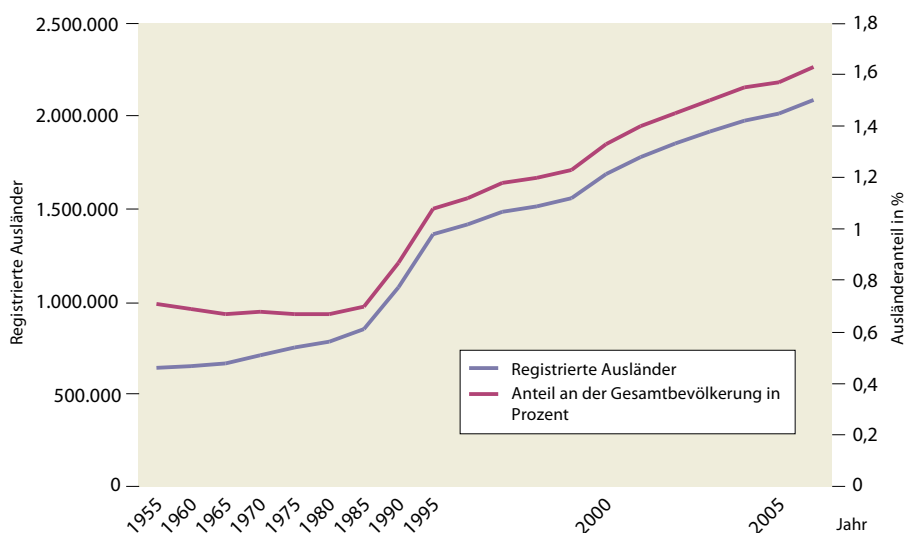
Japanische Wurzeln als Eintrittskarte

Seither ist es zum Beispiel Japanischstämmigen bis in die dritte Generation möglich, Visa ausgestellt zu bekommen, die den Langzeitaufenthalt in Japan ermöglichen. Die überwiegende Mehrheit der Japanischstämmigen, so genannte „Nikkeijin“, wandert aus Brasilien zu. Ihre Visumskategorie (teijūsha) wird vergeben mit dem Zusatz der uneingeschränkten Arbeitserlaubnis. Entsprechend verrichten viele Nikkeijin (80 Prozent) häufig einfache Arbeiten im herstellenden Gewerbe und im Servicesektor. Die Zahl der alleine aus Brasilien nach Japan zugewanderten Nikkeijin beläuft sich mittlerweile auf etwa 300.000 Personen. Die meisten siedeln sich in den Präfekturen Shizuoka und Aichi, rund um Japans Zentren der Automobil- und Elektroindustrie an.

Mittlerweile existieren transnationale Netzwerke, die den Fluss der Arbeitsmigration von Brasilien nach Japan weiter ankurbeln. Diese Netzwerke beschränken sich nicht nur auf persönliche Kontakte zwischen den Migranten, sondern sind inzwischen professionalisiert. Mittlerfirmen werben vor allem in São Paulo aktiv Nikkeijin an und vermitteln diese in die japanische Industrie. Problematisch ist das System, weil es diesen in Brasilien registrierten Mittlerfirmen obliegt, für Sozialleistungen wie etwa die Krankenversicherung der Nikkeijin aufzukommen. Häufig kommt es hier zu Versäumnissen. Leidtragende sind dann die Arbeiter, die oft noch nicht einmal wissen, dass sie ohne Versicherungsschutz arbeiten. Für

Tendenz steigend

Registrierte Ausländer in Japan



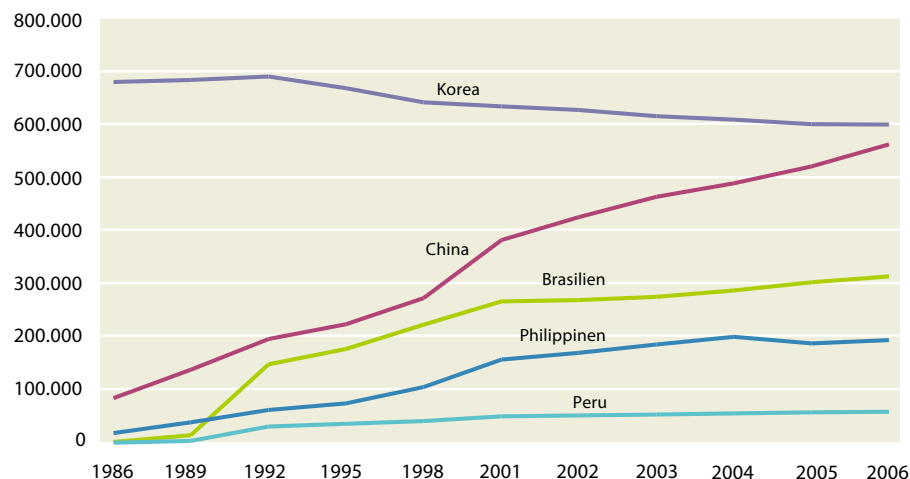
japanische Firmen hingegen sind Nikkeijin attraktive Arbeitnehmer. Das Lohnniveau entspricht in etwa dem der japanischen Kollegen, doch werden Nikkeijin meist auf Stundenbasis (und nicht auf Monatsbasis) entlohnt, das heißt Zusatzzahlungen wie zum Beispiel die Boni entfallen. Darüber hinaus erlaubt ihre Anstellung über Kurzzeitverträge eine auf die Entwicklung des Marktes ausgerichtete flexible Einstellungs- und Kündigungs-politik.

Dass es sich bei der Erleichterung der Zuwanderungsbedingungen für Nikkeijin um eine politische Maßnahme zur Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes für Billiglohnkräfte aus dem Ausland handelte, wird selbst von LDP-Politikern wie Tarō Kōno (Vizejustizminister 2005/06) offen eingestanden. Der größte Fehler sei gewesen, so Kōno, zu glauben, dass die Zuwanderung von Nikkeijin keine Integrationsmaßnahmen notwendig machen würde. Schließlich wandere ja japanisches Blut zu. Doch die Realität sieht anders aus. Einige Firmen, allen voran Toyota reagieren inzwischen auf die sehr wohl bestehenden kulturellen Unterschiede zwischen japanischer und Nikkei-Belegschaft. Das firmeninterne Technik-College zum Beispiel bietet mittlerweile auch Unterricht in portugiesischer Sprache an. Arbeitsabläufe an den Fließbändern werden mitunter auch zweisprachig beschriftet.

Was die Firmen in der Arbeitswelt leisten, erbringen Privatinitiativen in den Nachbarschaften. So gründete Masami

Immer mehr Immigranten aus China

Registrierte Ausländer in Japan nach Nationalitäten



Matsumoto 2003 eine Privatschule, „Mundo de Alegria“, in der Stadt Hamamatsu, Präfektur Shizuoka. Kinder aller Altersstufen werden hier auf Portugiesisch unterrichtet. Einzig die Politik steht bislang noch außen vor, wenn es um Maßnahmen zur Integration geht. Gerade einmal 18 Monate ist es her, dass der Begriff Integration (tōgō) erstmals in einem Dokument des Innenministeriums als Politikziel formuliert wurde. Die Notwendigkeit zum raschen Handeln wäre gegeben, denn im Laufe der Jahre haben sich Nikkeijin-Siedlungen herausgebildet. Ganze Straßenzüge, zum Beispiel in der Stadt Oizumi, Präfektur Gunma, sehen aus wie ein „Little Rio“. Mit der japanischen Nachbarschaft kommt es häufig zu Konflikten, weil Autos auf der Straße „wild“

geparkt werden oder aber der Müll nicht ordnungsgemäß getrennt wird. Derlei Nachbarschaftsstreitigkeiten spiegeln die allgemein eher abweisende Haltung vieler Japaner gegenüber Ausländern wider: regelmäßige Umfragen aus dem Amt des Premierministers zeigen, dass mehr als die Hälfte der Japaner (53,1 Prozent im Jahr 2004) die Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte in Japan als Problem einstuft. Tendenz steigend.

Praktikanten zwischen Entwicklungshilfe und Niedriglohn-Realitäten

Nicht nur mit gesellschaftlicher Ablehnung, sondern darüber hinaus mit gefährlichen Arbeitsplätzen, unbezahlten Überstunden und einem Entgelt, das weit unter dem Mindestlohniveau liegt, sehen sich viele Praktikanten in Japan konfrontiert. Dieser eigens eingerichtete Aufenthaltsstatus (kenshūsei) wird offiziell als Teil der japanischen Entwicklungshilfe verbucht: Praktikanten aus so genannten Entwicklungsländern – die Mehrzahl kommt aus China – soll die Möglichkeit eröffnet werden, für einen begrenzten Zeitraum, in der Regel nicht länger als zwei Jahre, in japanischen Firmen zu arbeiten. Das dort gewonnene Wissen, insbesondere technisches Know-how, soll nach der Rückkehr in die jeweiligen Heimatländer dem Aufbau der dortigen Industrien zugute kommen. Um die Rückkehr zu garantieren, müssen Firmen, die Praktikanten über dieses System anwerben, mit dem Visumsantrag bei den Behörden auch ein Rückflugticket vorlegen.

Darauf, dass das System in der Realität weit entfernt von altruistischer Entwick-

▼ Ankunft in Narita: Viele reisen per Touristenvisum ein



iStockphoto.com/Holland Gallery

lungshilfe liegt, weist zum Beispiel Ipeei Torii hin. Er ist Vorsitzender der Zentōitsu, einer Gewerkschaft, die sich der Belange ausländischer Arbeitskräfte in Japan annimmt. Laut Torii verdienen manche Praktikanten gerade einmal 300 Yen die Stunde; Pausen, wie etwa der Gang zur Toilette, werden von der Arbeitszeit abgezogen. Unter dem gegenwärtigen System gehen Praktikanten keinen Arbeitsvertrag mit der Firma, bei der sie ihr Praktikum absolvieren, ein. Das heißt, sie können bei offensichtlichen Verstößen gegen das Arbeitsrecht den de facto-Arbeitgeber auch nicht verklagen. Das Praktikantensystem geriet in den letzten Monaten mehr und mehr unter internationalen Druck. Gegen Menschenrechte verstoße es, klagte vor allem Amnesty International. Das Arbeitsministerium ebenso wie auch der einflussreiche Wirtschaftsverband Nippon Keidanren sprechen sich mittlerweile für die Abschaffung des Systems aus.

Tendenz steigend. Doch wie weit?

Beide Kanäle, das Praktikantensystem und die Zuwanderung der Japanischstämmigen, kommen auf direktem Wege Japans Niedriglohnssektor zugute. Es sind gerade diese nicht-hochqualifizierten Arbeitskräfte, die derzeit in Japan schon fehlen und deren Mangel sich – aller demografischen Voraussicht nach – in wenigen Jahren noch deutlicher zeigen wird. Das Arbeitsministerium zählte für das Jahr 2006 knapp 40.000 ausländische Beschäftigte in Japan. Die tatsächliche Zahl dürfte weit darüber liegen. Zum einen da die Datenerhebung des Ministeriums auf Freiwilligkeit beruht. Für die Erhebung von 2006 lag die Rücklaufquote des Fragebogens bei unter 60 Prozent. Zum anderen weil nicht alle „ausländischen“ Arbeitskräfte tatsächlich erfasst werden: Gerade die „Zainichi“, meist koreanische Staatsbürger, die in Japan lebten, bevor das Land 1952 seine politische Souveränität wiedererlangte, inzwischen mit japanischen Namen ausgestattet, fallen hier durch das Raster. Etwa eine halbe Million Zainichi leben in Japan.

Bei aller Unvollständigkeit der Daten lassen sich aus ihnen, auch im Vergleich mit den Daten der Vorjahre, dennoch zwei zentrale Aussagen ableiten. In den Regionen Ostasien sowie Mittel- und Südamerika liegen die Hauptsendeländer von Arbeitsmigranten nach Japan. Dieser Trend bleibt seit gut fünfzehn Jahren

stabil. Deutlich wird ferner, dass die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in Japan steigt. Dennoch sind die Zahlen etwa im Vergleich zu anderen OECD Ländern sehr gering. Japans 1,6 Prozent Ausländeranteil in der Bevölkerung stehen hier etwa Deutschlands acht Prozent gegenüber.

Japans marginale Zahlen von Zuwanderung seien nicht nur vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung des Landes und dem damit verbundenen Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung ökonomisch wenig sinnvoll, sondern zeugten auch davon, dass Japan einen zentralen Trend des 21. Jahrhunderts – den globalen Wettbewerb um die am besten ausgebildeten Köpfe – verpasst. Dies zu betonen wird Hidenori Sakanaka nicht müde. Der ehemalige Vorsitzende der Einwanderungsbehörde leitet seit drei Jahren einen eigenen Think Tank zu Migrationsfragen. Kernpunkt seiner jüngsten Vorschläge zur Reform der japanischen Zuwanderungspolitik ist es, nicht „Gastarbeiter“ sondern „Bürger der Zukunft“ aufzunehmen. Sakanaka befürwortet neueste Maßnahmen wie das bilaterale Abkommen mit den Philippinen, das Migration im Pflegesektor ermöglichen wird. Er mahnt aber auch an, dass Japan seinen Zuwanderern die Perspektive einer Daueraufenthalts-erlaubnis eröffnen müsse und Zuwanderer gegebenenfalls sektorenspezifisch aktiv anwerben müsse. Zehn Millionen in den nächsten 50 Jahren.

Wie wird Zuwanderung zur Win-win-Situation?

Wirtschaftsexperten und Politiker sind sich im Großen und Ganzen einig: Japan braucht mehr Zuwanderung. Mehr Zuwanderung von Hochqualifizierten, um die die globalen Arbeitsmärkte konkurrieren. Aber auch mehr Zuwanderung in den Bereichen Service und herstellendes Gewerbe. Doch trotz dieses Konsenses sehen wir derzeit in Japan keinen großen Wurf, keine durchschlagende Reform der Zuwanderungspolitik. Es scheint, dass nicht nur die von den Vereinten Nationen vorgelegten Zahlen utopisch sind, sondern selbst Sakanakas Vorschlag der moderaten, aber zielgerichteten Steigerung des Zuwandereraufkommens politisch nicht durchsetzbar ist. Vor allem weil er gesellschaftlich nicht tragfähig ist. Zu sehr ist der nationale Diskurs um Zuwanderung geprägt vom Thema Ausländerkriminalität; zu wenig Engagement zeigen Regierungsorgane und auch Wirt-



▲ Plakatkampagne der Bundesregierung: In Japan undenkbar

schaftsvertreter in Japan, wenn es darum geht, ein positives Image von Zuwanderung zu zeichnen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Plakatkampagne der deutschen Regierung aus dem letzten Sommer interessant: Die Agentur Media Consulta entwarf vier Plakatskizzen zum Thema „Keine Frage der Herkunft“, mit der die Bundesregierung auf den Nationalen Integrationsplan aufmerksam machte und für weitere Integrationsinitiativen auch gerade seitens der Privatwirtschaft warb. Eines der Plakate zeigte unter dem Titel „Vertrauen ist keine Frage der Herkunft“ eine dunkelhäutige Krankenschwester im Dienst. Könnte man sich in Japan eine ähnliche Kampagne vorstellen? Poster, die philippinische Pflegekräfte in einem japanischen Seniorenheim abbilden, um für das JPEPA-Abkommen und die gesellschaftliche Integration der neuen Mitbürgerinnen zu werben? Wohl kaum. Denn weder Politik noch Wirtschaft oder Gesellschaft Japans sind momentan bereit, neue Mitbürger aufzunehmen. Allenfalls Gastarbeiter, die nach getaner Arbeit das Gastland, das nie zur neuen Heimat werden wird, wieder verlassen sollten. Doch, und das ist eine Binsenweisheit der Migrationsforschung, nichts ist so dauerhaft wie temporäre Migration.

KONTAKT

Dr. Gabriele Vogt, Politikwissenschaftlerin, ist stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Japanstudien (DIJ) in Tokyo. Seit 2005 koordiniert sie am DIJ das Forschungsprojekt „Migration und Integration in Japan“. Email: vogt@diptokyo.org

