

# ARBEITSMIGRATION NACH JAPAN: RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN, POLITISCHER DISKURS

*Jeannette Behaghel und Gabriele Vogt*

*Abstract:* In 2000 the United Nations published a study named „Replacement Migration – Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?“ which highlights the effects replacement migration may have on the workforce of eight industrial countries and two world regions. For Japan to keep up its workforce, this study finds a replacement migration of up to ten million people per year necessary. This paper examines the legal framework of labor migration to Japan, and shows that labour migration to Japan is very limited by a strict system of visa regulations. This especially holds true for the so-called unskilled labourers. The paper also draws a picture of the current political discourse on the issue of opening Japan’s doors to an international labour force. The positions and arguments of two ministries, the ministry of justice and of foreign affairs respectively, as well as of the Japan Business Federation and the United Nations – prominent actors in this discourse – are being introduced. It will be argued that labour migration as replacement migration seems an unrealistic approach for Japan to tackle its demographic challenge. Too hesitant is the political discourse, too faint-hearted the public opinion, for a new legal framework, which would pave the way for the internationalization of Japan’s workforce, to be created.

## 1. EINLEITUNG

Die in Japan allgegenwärtige Diskussion um den demographischen Wandel, d. h. um den Weg hin zu einer Gesellschaft mit einer immer niedrigeren Geburtenrate bei gleichzeitig höherer Alterung (*shōshi kōreika shakai*), hat ein Thema wieder auf die Tagesordnung des politischen Diskurses kaputtliert, das dort in dieser Prominenz lange nicht zu finden war: das Thema der Arbeitsmigration nach Japan.<sup>1</sup> Arbeitsmigration wird als „Lösungsansatz“ weniger des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs in Japan, denn vielmehr des Rückgangs speziell der Erwerbsbevölkerung diskutiert. Dieser Rückgang wird sich insbesondere mit dem Renteneintritt der Baby Boomer, der zwischen 1947 und 1949 Geborenen, verschärfen – man

---

<sup>1</sup> Diesem Aufsatz liegt die Definition von Arbeitsmigration bzw. Arbeitsmigrant zu Grunde, wie sie die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UNHCHR) vertritt: „The term ‚migrant worker‘ refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national.“ (UNHCHR 2006, Internet).

spricht in Japan in diesem Zusammenhang vom „Jahr 2007-Problem“. Weitere diskutierte Optionen, den Rückgang der Erwerbsbevölkerung abzufedern, sind unter anderem die Erhöhung des Renteneintrittsalters oder die Steigerung des Anteils weiblicher Beschäftigter in der Arbeitswelt. Keines dieser Themen polarisiert die öffentliche Meinung und den politischen Diskurs derzeit jedoch so wie die Perspektive, den Anteil der ausländischen Arbeitnehmer oder auch Arbeitgeber<sup>2</sup> in Japan signifikant zu erhöhen. Schnell vermengt sich die Diskussion an diesem Punkt mit Schlagwörtern wie kulturelle Überfremdung der Gesellschaft oder auch Ausländerkriminalität. Der vom Wirtschaftsverband (*Nippon Keidanren*) geforderten Erhöhung des Anteils an ausländischen Arbeitskräften steht eine von politischen und staatlichen Institutionen, wie etwa dem Justizministerium, durchaus forcierte gesellschaftliche Angst vor „dem Fremden“ entgegen. In diesem emotionalisierten Spannungsfeld wird derzeit in Japan ein Diskurs um die Reform des Immigrationsgesetzes geführt, die für den Jahreswechsel 2006/2007 geplant ist. Mit der Reform des Gesetzes wird angestrebt, vor dem Hintergrund des demographischen Wandels an die veränderten Realitäten angepasste Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration nach Japan zu schaffen.

Der vorliegende Aufsatz möchte zum einen die derzeit gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen von Arbeitsmigration nach Japan vorstellen und zum anderen den aktuell zum Thema Arbeitsmigration geführten politischen Diskurs nachzeichnen und hinterfragen. Als rechtliche Rahmenbedingungen werden sowohl die Einreise- und Aufenthaltsmodalitäten von Ausländern in Japan dargelegt als auch die verschiedenen Kategorien von Arbeitsvisa mit ihren jeweiligen Implikationen. Der Abschnitt zum politischen Diskurs stellt zunächst die Positionen der einzelnen am Diskurs beteiligten Akteure vor. Ferner zeigt er, dass Arbeitsmigration in Japan derzeit v. a. als ein Thema der öffentlichen wie nationalen Sicherheit perzipiert und polemisiert wird. Vorangestellt werden diesen beiden analytischen Blöcken zu den rechtlichen Grundlagen von und dem politischen Diskurs um Arbeitsmigration in Japan einige „Zahlen(bei)spiele“. Einem knappen historischen Abriss der Entwicklung von Arbeitsmigration nach Japan folgen Zahlen, die die gegenwärtige Situation dieser Migrationsbewegungen aufzeigen. Außerdem wird die Studie *Replacement Migration – Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* (UN 2000, Internet) vorgestellt, mit der die Vereinten Nationen die Größenordnung von Arbeitsmigration vor dem Hintergrund des demographischen Wan-

---

<sup>2</sup> Im vorliegenden Text ist von Akteuren stets in ihrer grammatisch männlichen Form die Rede. Selbstverständlich schließt dies, insofern nicht explizit angenommen, auch die weiblichen Akteure mit ein.

dels für zwei Regionen und acht Industrienationen – darunter Japan – empirisch darlegen. Der vorliegende Aufsatz zielt schließlich darauf ab zu eruieren, inwiefern bzw. in welcher Form Bestanderhaltungsmigration, also gezielte Arbeitsmigration als Gegenmaßnahme für ein Schrumpfen der Zahl der Erwerbsbevölkerung, ein für Japan realistisches Szenario darstellen kann.

Zugunsten der Darstellung dieser Thematik tritt ein theoretischer Rahmen der Analysen weitgehend in den Hintergrund. An der Schnittstelle von Rechts- und Politikwissenschaften angesiedelt, verfolgt der Aufsatz die Fragestellung, wie im politischen Diskurs, unter Berücksichtigung öffentlicher Meinung und wirtschaftlicher Interessen, neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können. Mit diesem Ansatz lässt sich die vorliegende Arbeit einbetten in Studien der Migrationssysteme, die davon ausgehen, dass Makro- und Mikrostrukturen gleichermaßen Migrationspolitik und Lebensrealitäten von Migrant\*innen schaffen (Castles und Miller 2003: 26–29). Auch versteht sie sich damit als Beitrag zur Forschung zur Dynamik politischer Strukturen von Interdependenz zwischen traditionellen politischen Eliten und (relativ) neuen politischen Akteuren. Methodisch stellt dieser Aufsatz eine qualitative Inhaltsanalyse dar. Ausgehend von den relevanten demographischen Daten, die die Basis für die aktuelle Thematik darstellen, werden die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Positionen der beteiligten Akteure im aktuellen Diskurs zum Thema aufgezeigt und hinsichtlich ihrer Implikationen für die Revision der japanischen Immigrationsrichtlinien hinterfragt. Die dominante Analysekategorie „Arbeitsmigration als Sicherheitsfrage“ kristallisierte sich im Verlauf der qualitativen Inhaltsanalyse heraus; ihr wird in Abschnitt 4.2 abschließend nochmals besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Als Grundlage zum Verständnis für die beiden sich anschließenden Abschnitte zu den rechtlichen Rahmenbedingungen von Arbeitsmigration und dem politischen Diskurs zum Thema sollen die hier aufgeführten figures & facts dienen. Ein historischer Abriss zum Thema (Arbeits-) Migration nach Japan wird verdeutlichen, dass es sich bei Migration keinesfalls um ein neues Phänomen in Japan handelt. Es zeigt sich, dass Japan de facto ein Land von Immigration und Emigration war und ist – ohne dass dies von der nationalen politischen Elite je deutlich ausgesprochen worden wäre –, wengleich sich Migrationsbewegungen von und nach Japan in deutlich anderen Größenordnungen bewegen, als diese in klassischen Sender- bzw. Empfängerländern von Migration zu beobachten sind (aktuelle Daten zu den Immigrationsbewegungen nach Japan folgen, ebenso die Eckpunkte des UN-Berichts zur Bestanderhaltungsmigration nach Japan).

Der kurze historische Abriss zu Migrationsbewegungen nach Japan konzentriert sich auf die neueste Geschichte Japans. Frühe Immigration

aus Korea und China nach Japan, beginnend bereits im 6. und 7. Jahrhundert, soll nicht unerwähnt bleiben, da argumentiert werden kann, dass die japanische Gesellschaft bzw. Nation nie tatsächlich eine ethnisch homogene (*tan'itsu minzoku kokka*) gewesen ist. Der heutige Kampf um Anerkennung als ethnische Minderheiten, geführt von den Bevölkerungsgruppen der *burakumin* oder der *ainu* im Norden Japans sowie von den Bewohnern Okinawas, mag als ein weiterer Hinweis auf die Multi-Ethnizität Japans verstanden werden.<sup>3</sup>

Ein- und Auswanderungsbewegungen sind in Japan seit dem späten 19. Jahrhundert in relativ großem Stil zu verzeichnen. Zwischen 1885 und 1942 wanderten etwa 800.000 Japaner aus auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Bedingungen, als diese im Heimatland zu finden waren. Es handelte sich meist um männliche Auswanderer, die in den Zielländern nach Arbeit in Landwirtschaft und Fischerei bzw. in der Bauindustrie suchten. Bis zum Inkrafttreten des Gentlemen's Agreement von 1908, das der Einwanderung von Japanern in die USA Grenzen setzte, galten die Vereinigten Staaten neben zahlreichen Ländern der Region Asien-Pazifik als Hauptzielland japanischer Auswanderer. Danach nahm die Bedeutung der Länder Lateinamerikas, allen voran Brasilien und Peru, als Zielländer zu. Anfang der 1940er Jahre waren 190.000 Japaner nach Brasilien emigriert; bis 1988 war die Zahl der japanischstämmigen Bevölkerung Brasiliens – durch weiteren Zuzug sowie durch Familiengründung – auf 1,2 Millionen gewachsen.<sup>4</sup> Im gleichen Zeitraum war Japan das Zielland für vorwiegend chinesische und koreanische Immigranten, aber auch für westliche Ausländer, die als Händler oder als so genannte *oyatoi gaikokujin* [Ausländer zur Anstellung], d. h. zur Anstellung bei der japanischen Regierung, in der Privatwirtschaft oder an Universitäten, nach Japan kamen. Die Zahl der westlichen Ausländer in Japan war in diesem Zeitraum verschwindend gering, während die chinesischen Immigranten die größte

---

<sup>3</sup> Im Frühjahr 2006, nach der Veröffentlichung des UNHCHR-Berichts zu Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in Japan (Originaltitel: *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination*) bekam der Kampf gegen Diskriminierung dieser Minderheiten neuen Aufschwung (Diène 2006, Internet).

<sup>4</sup> Der weitere Verlauf von Emigrationsbewegungen aus Japan soll an dieser Stelle nicht verfolgt werden. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass erneut seit Ende der 1980er Jahre der Anteil der im Ausland dauerhaft wohnhaften Japaner kontinuierlich steigt. Im Jahr 2002 lebten 874.000 Japaner dauerhaft außerhalb Japans, v. a. in den großen Städten Asiens, West-Europas und der USA. Es handelt sich dabei zu einem großen Teil um Geschäftsleute mit Anstellungen in japanischen Firmen bzw. deren asiatischen Partnern, oder auch um Wissenschaftler und Studenten mit ihren jeweiligen Familienangehörigen (Iguchi 2004, Internet).

ausländische Gruppe in Japan stellten. Abgelöst wurden sie in dieser Rolle 1917 von den Koreanern, die durch die japanische Annexion ihrer Heimat relativ ungehindert nach Japan einreisen konnten. In den 1920er und 1930er Jahren nahm die Immigration aus Korea nach Japan weiter zu; die wachsende Wirtschaftskraft Japans verlangte nach einer Großzahl von ungelerten Arbeitskräften zu billigen Löhnen und bot somit vielen Arbeitssuchenden Anreize. Die japanische Regierung erlaubte 1939 ferner den Firmen, Koreaner im annektierten Korea oder auch auf den japanischen Hauptinseln im großen Stil zu rekrutieren. Damit begann die Kriegsmobilisierung der koreanischen Bevölkerung. Ab 1941 fand das gleiche System Anwendung für die Bevölkerung des nördlichen China. Auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges blieben einige Hunderttausend der in Japan ansässigen Koreaner und Chinesen – aus familiären wie auch ökonomischen Gründen – in Japan wohnen. Von diesen so genannten *zainichi*-Koreanern bzw. -Chinesen spricht die Literatur als *old-comer*. Unter *new-comer* werden Immigranten verstanden, die erst danach nach Japan kamen bzw. kommen (Yamanaka 2002: Internet; Yamawaki 2000: 38–51).

Begonnen hat der Zuzug der *new-comer* in den späten 1970er Jahren, als Japan aufgrund seiner wachsenden Wirtschaftskraft abermals zu einem attraktiven Zielland für Immigration wurde. Der Soziologe Hiroshi Komai<sup>5</sup> unterscheidet vier Typen von Immigranten aus dieser ersten Welle der *new-comer*: Weibliche Migration nach Japan fand vor allem von den Philippinen, aus Korea, Taiwan und Thailand statt. Viele Frauen dieser Senderländer arbeiteten im Status von „Entertainerinnen“ in der Sexindustrie. Zweitens: trotz der geringen absoluten Zahl der Indochina-Flüchtlinge verweist Komai auf deren Bedeutung für Japans Immigrationsrichtlinien. Der Zustrom der Flüchtlinge aus Vietnam, Kambodscha und Laos habe zu einer grundlegenden Reform der Rahmenbedingungen von Flüchtlingspolitik in Japan geführt.<sup>6</sup> In die dritte Kategorie fallen Rückwanderer aus China, d. h. Japaner der zweiten oder dritten Generation, die im Nordosten Chinas während der japanischen Kolonialherrschaft dort geboren wurden. Schließlich sind noch Geschäftsleute aus den Ländern Europas sowie aus den USA als vierte Kategorie der *new-comer* ab den späten 1970er Jahren zu nennen (Komai 2001: 16–17). Arbeitsmigration nach Japan nahm in den 1980er Jahren weiter zu: Japans enormes Wirtschaftswachstum sowie der hohe Kurs des Yen, der die an sich nied-

---

<sup>5</sup> Komai wird aufgrund seiner offen vertretenen Ansicht, dass Immigration nach Japan im großen Stil gegenwärtig undenkbar, weil gesellschaftlich nicht tragfähig sei, von manchen Kollegen als intolerant kritisiert (Ishiwata 2004: 92–93).

<sup>6</sup> Weitergehende Analysen zu Japans Flüchtlingspolitik finden sich bei Behaghel 2006.

rigen Löhne aufgrund der günstigen Wechselkurse besonders für ausländische Arbeitnehmer attraktiv machte, wirkten als Magnet für zahlreiche Arbeiter aus asiatischen Ländern (Hachiya 1991: 60; Nishizawa 1995: 15).<sup>7</sup> In Japan wurden insbesondere Arbeitskräfte für die so genannten „3-K“-Arbeiten benötigt, die schmutzig (*kitanai*), schwer (*kitsui*) und gefährlich (*kiken*) und deshalb als Arbeitsplätze bei Japanern unbeliebt sind. Zumal zu den vorgenannten drei „K's“ noch drei weitere „K“-Aspekte hinzukommen: niedriger Lohn (*kyūryō ga yasui*), wenig Urlaub (*kyūka ga sukunai*) und ein schlechtes Image (*kakkō ga warui*). Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Internationalisierung Japans ist außerdem der deutliche Anstieg an ausländischen Studierenden an Universitäten (*ryūgakusei*) sowie an Sprachschulen oder technischen Schulen (*shūgakusei*) zu nennen. Die vom Kabinett im Jahr 1983 erlassene Richtlinie, die Zahl ausländischer Studierender in Japan auf 100.000 zu erhöhen, wurde im Geschäftsjahr 2003 erfüllt. Schließlich stiegen ab den späten 1980er bzw. frühen 1990er Jahren die Zahlen der Rückwanderer ehemals nach Lateinamerika Ausgewanderter bzw. deren Kinder und Enkel (*Nikkeijin*)<sup>8</sup> stetig an. Viele der *Nikkeijin* siedelten sich in den Präfekturen Gunma oder Shizuoka, Hochburgen der japanischen Automobilindustrie, an (Iguchi 2004, Internet; Komai 2001: 17–19; Yamanaka 2002, Internet).

Derzeit sind in Japan knapp zwei Millionen Ausländer registriert.<sup>9</sup> Registrierungspflicht besteht in Japan für alle Ausländer, die sich länger als 90 Tage im Land aufhalten wollen. Nicht registrieren müssen sich Angehörige des US-Militärs, deren Familien sowie Personen mit Diplomaten- oder Dienstpässen. Ebenfalls nicht registriert sind – eigentlich unnötig zu erwähnen – illegal eingereiste Ausländer bzw. solche, die nach Ablauf ihres Visums das Land nicht verlassen haben, so genannte *overstayer*. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Zahl der sich in Japan zumindest für einen gewissen Zeitraum dauerhaft aufhaltenden Auslän-

---

<sup>7</sup> Ein signifikanter Rückgang der Ölproduktion in den Ländern des Nahen Ostens setzte dort ab 1981 einen Pool an ausländischen Arbeitnehmern, v. a. aus Bangladesch, Pakistan und dem Iran, frei, der die sich neu öffnenden Arbeitsmärkte in Südkorea, Taiwan, allen voran aber Japan zu erschließen begann (Kuwahara 2005: 30–31).

<sup>8</sup> Mit *Nikkeijin* werden im aktuellen gesellschaftlichen wie politischen Diskurs Japans insbesondere die Nachkommen der ehemals nach Lateinamerika ausgewanderten Japaner verstanden. Entsprechend verwendet auch der vorliegende Aufsatz den Begriff *Nikkeijin* in diesem Sinne. Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass *Nikkeijin* ein Begriff ist, der an sich keinerlei direkten Bezug zu einer bestimmten Nationalität kenntlich macht.

<sup>9</sup> Das Justizministerium gibt für das Jahr 2003 die Zahl von 1.915.030 registrierten Ausländern an (MOJ 2006a, Internet).

der die Zahl der registrierten Ausländer von ca. zwei Millionen, was etwa 1,5% der Einwohnerzahl Japans entspricht, übersteigt. 32,1% der registrierten Ausländer kommen aus Korea, 24,1% aus China, 14,3% aus Brasilien, 9,7% von den Philippinen, 2,8% aus Peru, 2,5% aus den USA und weitere 14,5% aus anderen Ländern (MOJ 2006a, Internet) – grafisch dargestellt in Abbildung 1. Die Zahl der illegal, d. h. undokumentiert sich in Japan aufhaltenden Ausländer wird ebenfalls vom Justizministerium auf gut 200.000 geschätzt.<sup>10</sup> Mit 21,2% stellen Personen aus Süd-Korea den größten Anteil in dieser Gruppe, gefolgt von Personen aus China, den Philippinen, Thailand und Malaysia. 51,5% der undokumentierten Ausländer sind nach Berechnung des Justizministeriums Männer, 48,5% Frauen (Ogawa 2005: 15).

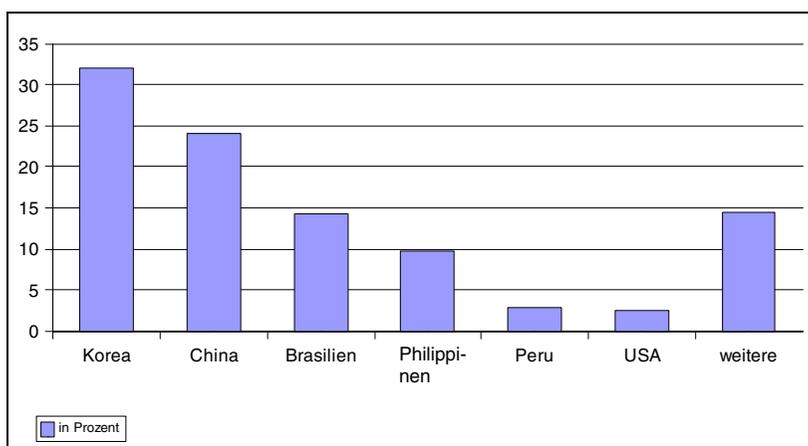


Abb. 1: **Registrierte Ausländer in Japan: aufgeschlüsselt nach Nationalitäten (gesamt 100 %); Stand 2003.**

Quelle: Justizministerium (MOJ 2006a, Internet).

Ausländische Arbeitnehmer können anhand der Ergebnisse des *Reporting System for Employment of Foreigners (Gaikokujin kōyō jōkyō hōkoku)* des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt zahlenmäßig erfasst werden. Die empirischen Daten, die sich aus diesen Erhebungen ergeben, sind als unvollständig zu bewerten, da sie lediglich den Anteil der ausländischen Arbeitskräfte bei diesen Arbeitgebern widerspiegeln, die ihre Da-

<sup>10</sup> Die Schätzung spricht für den Januar 2004 von 219.418 Personen (Ogawa 2005: 15). Die Zahl ergibt sich aus dem Abgleich der Informationen über die Ein- und Ausreise von Ausländern nach bzw. aus Japan unter Berücksichtigung der jeweils genehmigten Aufenthaltsdauer.

ten bei den *Public Employment Service Offices* gemeldet haben – das System beruht auf Freiwilligkeit der Meldung (JIL 1993, Internet). Dennoch gilt dieses Meldesystem neben dem *resident status system* der Einwanderungsbehörde und dem Ausländerregistrierungssystem der Kommunen und Gemeinden als dritte Säule des statistischen Erfassens von in Japan ansässigen Ausländern (MOFA 2004b: 12).

Die unter dem *Reporting System for Employment of Foreigners* bekannten Daten ergeben ebenfalls für das Jahr 2003 folgendes Bild: Es waren 274.145 ausländische Arbeitskräfte in Japan gemeldet. 157.247 von ihnen waren direkt angestellt; 116.898 über Mittlerfirmen oder entsendende Firmen angestellt. Im Vergleich zu den Vorjahren ergab sich ein Anstieg der Anstellungen in den Sektoren Information und Kommunikation, herstellende Betriebe, Dienstleistung und Handel. Einen Rückgang der Angestelltenzahlen aus dem Ausland sahen die Sektoren Bau sowie Finanzen und Versicherungen. Über 60 % der ausländischen Arbeitskräfte sind im Sektor der herstellenden Betriebe beschäftigt. In Klein- und Mittelunternehmen steigt der Anteil ausländischer Arbeitskräfte, während er in Großbetrieben mit über 1.000 Mitarbeitern zurückgeht. Das Geschlechterverhältnis unter den ausländischen Arbeitskräften liegt bei etwa 60 % Arbeitnehmern zu 40 % Arbeitnehmerinnen. Die Sendestaaten der ausländischen Arbeitskräfte finden sich mehr und mehr in Nordostasien und Südostasien. Arbeitsmigration aus Nordamerika und Europa nach Japan geht zurück. Ein Anstieg an *ryūgakusei* und *shūgakusei* unter den Beschäftigten ist ebenso zu verzeichnen wie ein Anstieg von Praktikanten (Iguchi 2004, Internet).

Es lassen sich also drei Trends in der Arbeitsmigration nach Japan erkennen: Arbeitssuchende kommen zunehmend aus den Ländern Ostasiens; sie finden immer häufiger Beschäftigung in herstellenden Betrieben; es handelt sich in steigender Tendenz um Arbeitskräfte in Ausbildung. Mit wachsendem Bedarf von Personal im Dienstleistungssektor dürfte in naher Zukunft auch dort eine deutliche Zunahme von Arbeitsmigration zu erwarten sein. Die Öffnung dieses Arbeitsmarkts speziell für Immigranten aus den potenziellen Senderländern Südasiens wurde bereits mit Verhandlungen über *Economic Partnership Agreements* (EPA) zwischen Japan und den Philippinen bzw. Thailand eingeleitet.

## 2. UN-BERICHT ZUR BESTANDERHALTUNGSMIGRATION

Im Jahr 2000 veröffentlichten die Vereinten Nationen einen knapp 150-seitigen Bericht unter der Fragestellung, ob Bestanderhaltungsmigration eine Option zur Stabilisierung nationaler Wirtschaftskraft für stark alternde Gesellschaften mit niedriger Geburtenrate sein kann (Originaltitel: *Replacement*

*Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*). Gegenstand der Untersuchung waren acht Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Republik Korea, Russische Föderation, Vereinigte Staaten) sowie zwei Regionen (Europa und Europäische Union). Die Daten wurden hochgerechnet für den Zeitraum 1995 bis 2050. Nach den Schätzungen des UN-Berichts wird die Bevölkerung in den meisten entwickelten Ländern in den nächsten 50 Jahren auf Grund einer niedrigen Fruchtbarkeitsrate und einer steigenden Lebenserwartung zurückgehen und zugleich altern. Ein Rückgang der Bevölkerung wird ohne Bestanderhaltungsmigration unvermeidlich sein. In allen untersuchten Ländern und Regionen wird demnach Einwanderung notwendig sein, um einen Bevölkerungsrückgang zu vermeiden. Die Zahl der Einwanderer, die notwendig ist, um eine Schrumpfung der Personengruppe im arbeitsfähigen Alter zu verhindern, ist höher als die Zahl, die notwendig ist, um einen Rückgang der Gesamtbevölkerung aufzufangen. Die neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung werden eine umfassende Neubewertung zahlreicher etablierter Politiken und Programme mit einer langfristigen Perspektive erfordern (UN 2000, Internet).

Die sich in dieser Untersuchung der Vereinten Nationen für Japan ergebenden Zahlen werden im Folgenden dargestellt und erläutert. Vier Szenarien werden einander gegenübergestellt. Das erste Szenario geht davon aus, dass es zwischen 1995 und 2050 keine Netto-Immigration in Japan geben wird; das zweite errechnet, wie viel Immigration Japan benötigt, wenn es seine Bevölkerungszahl auf dem Niveau von 2005 – dem prognostizierten *peak* – halten will; das dritte Szenario errechnet die Zahlen ausgehend von dem Wunsch Japans, die Zahl der Erwerbsbevölkerung auf dem Niveau von 1995 zu halten; das vierte schließlich geht davon aus, Japan sei bestrebt, die Rate von erwerbstätiger zu nicht erwerbstätiger Bevölkerung konstant zu halten.

Die Zahlen aus Szenario eins – Japan ohne Nettomigration – sind wie folgt prognostiziert: Die japanische Bevölkerung wird ihren zahlenmäßigen Höchststand im Jahr 2005 bei 127,5 Millionen erreichen und dann graduell schrumpfen<sup>11</sup>; für das Jahr 2050 wird eine Bevölkerungszahl von 104,9 Millionen hochgerechnet. Die Zahl der Erwerbsbevölkerung wird im gleichen Zeitraum von 87,2 Millionen auf 57,1 Millionen sinken. Die Bevölkerungszahl derer über 65 Jahre nimmt von 18,3 Millionen im Jahr 1995 auf bis zu 34,0 Millionen im Jahr 2045 zu und sinkt anschließend auf

---

<sup>11</sup> Tatsächlich jedoch begann der numerische Rückgang der japanischen Bevölkerung bereits im Jahr 2005. Ein Presseecho auf die entsprechende Verlautbarung des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt vom 22. Dezember 2005 stellte z. B. das Foreign Press Center Japan (26.12.2005, Internet) zusammen.

33,3 Millionen im Jahr 2050. Entsprechend wird sich der Anteil der Über-65-Jährigen an der Bevölkerung zwischen 1995 und 2050 von 14,6 % auf 31,8 % mehr als verdoppeln. Das Verhältnis von Erwerbsbevölkerung zu nicht erwerbstätiger Bevölkerung sinkt von 4,8 (1995) über 2,2 (2025) auf 1,7 (2050). Verfolgte Japan eine Politik, nach der die Bevölkerungszahl auf dem prognostizierten peak-level von 2005 gehalten werde sollte (Szenario 2), so müsste das Land bis 2050 etwa 17 Millionen Immigranten, d. h. durchschnittlich 381.000 Immigranten pro Jahr, aufnehmen. Im Jahr 2050 gäbe es 22,5 Millionen Post-1995-Immigranten und deren Nachkommen in Japan; dies entspräche einem Anteil von 17,7 % der Bevölkerung. Szenario 3, der Erhalt der Erwerbsbevölkerung auf dem Niveau von 1995, macht eine Immigration von 33,5 Millionen Menschen, etwa 609.000 pro Jahr, notwendig. Die Gesamtbevölkerung würde 2050 bei 150,7 Millionen liegen; davon wären 46 Millionen bzw. 30 % der Bevölkerung Post-1995-Immigranten und deren Nachkommen. Die Rate von erwerbstätiger zu nicht erwerbstätiger Bevölkerung könnte konstant gehalten werden (Szenario 4) durch Immigration von 553 Millionen Menschen, etwa 10 Millionen pro Jahr. Post-1995-Immigranten und deren Nachkommen würden 2050 damit 87 % der Bevölkerung Japans stellen, welche auf 818 Millionen angewachsen wäre (UN 2000, Internet).

Es wird deutlich – wie auch im Bericht der Vereinten Nationen vermerkt –, dass der Versuch, dem demographischen Wandel in Japan *ausschließlich* durch Bestanderhaltungsmigration entgegenzuwirken, unrealistisch ist.<sup>12</sup> Wird Bestanderhaltungsmigration forciert, so kann dies nur ein Aspekt in einem Katalog von zahlreichen politischen Maßnahmen sein, die den Auswirkungen des demographischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt entgegensteuern. Für sich genommen erscheint kein Aspekt sinnvoll – eine Anhebung des Renteneintrittsalters als „Gegenmaßnahme“ zum demographischen Wandel führte in Japan z. B. zu einer Anhebung auf 77 Jahre! (UN 2000, Internet) –, eine Kombination unterschiedlicher Aspekte könnte hingegen Wirkung zeigen. Voraussetzung für die Schwächung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt ist, dass die rechtlichen Grundlagen geschaffen und durch einen gesellschaftlichen Konsens getragen werden.

---

<sup>12</sup> Am Bericht der Vereinten Nationen wurde harsche Kritik geübt. Wilde Zahlenspieler sei er und baue auf Daten, die ohnehin unzuverlässig, weil zu weit in die Zukunft prognostiziert sind (z. B. Keely 2001: 103–110).

### 3. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Zum besseren Verständnis der Immigranten- bzw. der Ausländerproblematik im Allgemeinen in Japan ist es unerlässlich, über einen Einblick in die rechtlichen Rahmenbedingungen zu verfügen. Es sollen an dieser Stelle nicht nur die nationalen gesetzlichen Grundlagen aufgezeigt und analysiert werden, sondern darüber hinaus auch Problembereiche beleuchtet werden, die diese rechtlichen Rahmenbedingungen in der Praxis aufwerfen.

#### *3.1. Nationale gesetzliche Grundlagen*

Die nationalen Rechtsgrundlagen für die Behandlung von Ausländern in Japan bilden die „Einreisekontroll-Verordnung“ (*Shutsunyūkoku kanrirei*) vom 04.10.1951 – ab 01.01.1982 Änderung in das „Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen“ (*Shutsunyūkoku kanri oyobi nanmin ninteihō*) –, das „Gesetz über die Registrierung von Ausländern“ (*Gaikokujin tōrokuhō*) vom 28.04.1952 und das „Gesetz über die Staatsangehörigkeit“ (*Kokusekihō*) vom 04.05.1950. Die oberste Richtlinie aber für die nationalen Gesetze und Vorschriften stellt die japanische Verfassung (*Nihonkoku kenpō*) vom 03.11.1946 dar, die die allgemeinen Grundlagen des japanischen Regierungs- und Sozialsystems bestimmt.<sup>13</sup>

#### *Die japanische Verfassung (Nihonkoku kenpō)*

Gemäß der Potsdamer Erklärung wurde Japan nach der Kapitulation am 02.09.1945 u. a. zur Auflage gemacht, im Rahmen einer demokratischen Verfassung die Achtung der grundlegenden Menschenrechte zu gewährleisten. Mit der Verabschiedung der *nihonkoku kenpō*<sup>14</sup> am 03.11.1946 wurde die Garantie der grundlegenden Menschenrechte (*kihonteki jinken*) als oberste Pflicht der Staatsgewalt anerkannt. Die *nihonkoku kenpō* enthält deshalb fast alle Rechte der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“, die 1948 von den Vereinten Nationen angenommen wurde. In der *nihonkoku kenpō* gibt es keinen ausdrücklichen Artikel über die Behandlung von Ausländern. Inwieweit die grundlegenden

---

<sup>13</sup> Um den Umfang dieses Aufsatzes nicht zu sprengen, wird nur auf ausländerrechtlich relevante Positionen der Gesetze in Bezug auf Arbeitsmigranten eingegangen. Insofern wird auch das Staatsangehörigkeitsgesetz an dieser Stelle gänzlich vernachlässigt.

<sup>14</sup> Eine deutsche Übersetzung findet sich u. a. bei Miyazawa 1986: 297–312.

Menschenrechte der *nihonkoku kenpō* auch für Ausländer gelten, wird unterschiedlich bewertet: Die konservative Meinung vertritt den Standpunkt, dass die grundlegenden Menschenrechte nicht für Ausländer gelten, da sie nicht Objekt der japanischen nationalen Regierungsgewalt seien und sie rechtlich demnach nicht dazu qualifiziert seien, als japanische Bürger zu gelten, also auch keinen Anspruch auf die Rechte dieser Bürger hätten. Die gemäßigte Meinung bejaht eine Garantie der grundlegenden Menschenrechte, wenn der Ausdruck „jeder Mensch“ (*nanpitomo*) (z. B. bei den Artikeln 16–24) verwendet wird. Die herrschende Meinung und mit ihr auch der Oberste Gerichtshof in seiner Grundsatzentscheidung vom 28.12.1950 vertritt die Auffassung, dass außer den Rechten, die von ihrer Natur her nur für japanische Bürger gelten sollen<sup>15</sup>, alle grundlegenden Menschenrechte des 3. Abschnitts der *nihonkoku kenpō* auch für Ausländer und Staatenlose gelten (Yamashita 1992: 20; Igarashi 1990: 23).

*Das „Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen“ (Shutsunyūkoku kanri oyobi nanmin ninteihō)*

Mit dem Friedensvertrag von San Franzisko 1951 erhielt Japan offiziell seine Souveränität zurück. Die „Einreisekontroll-Verordnung“ (*Shutsunyūkoku kanri rei*, kurz: *Nyūkanrei*) vom 04.10.1951 stellte in diesem Zusammenhang eine Neuregelung des japanischen Ausländerrechts dar, das damit erstmalig nach Kriegsende wieder in japanischer Hand war. Aufgrund der Bestimmungen dieses Friedensvertrages fielen auch die in Japan gebliebenen *zainichi*-Koreaner und *zainichi*-Chinesen/Taiwanesen wieder unter das Ausländerrecht, obwohl sie zuvor den Status von japanischen Bürgern innehatten. Diesem Umstand trug die Einreisekontroll-Verordnung mit einem Artikel über das Sonderaufenthaltsrecht für diesen Personenkreis und seine direkten Nachkommen Rechnung. Des Weiteren beinhaltete die Verordnung Bestimmungen über die Einreise bzw. Landung, das Landungsverfahren, den Aufenthalt, die Ausreise und Zwangsausweisungsverfahren von Ausländern. 1981 wurde die Einreisekontroll-Verordnung in das „Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen“ (*Shutsunyūkoku kanri oyobi nanmin ninteihō*, kurz: *Nyūkanhō*)<sup>16</sup> geändert, das zum 01.01.1982 in Kraft trat. Dieses Gesetz regelt – wie vorher die Einreisekontroll-Verordnung – die Ein- und Ausreise-Bedingungen für Ausländer nach bzw. aus Japan

---

<sup>15</sup> Dazu zählt beispielsweise Artikel 27, Recht und Pflicht auf Arbeit.

<sup>16</sup> Verordnung Nr. 319/1951, seit 01.01.1982 als Gesetz, letzte Änderung mit Gesetz Nr. 50 und 66/2005.

und als Neuerung auch Aufenthaltsmöglichkeiten und das Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge.<sup>17</sup>

Das *Nyūkanhō* regelt den Aufenthalt, d. h. die Aufenthaltskategorien und Aufenthaltsdauer, die für jede Kategorie vom Justizminister festgelegt wird und, ausgenommen Diplomaten, Beamte und Daueransässige, drei Jahre nicht überschreiten soll. Danach werden die Bestimmungen für die Einreise (*nyūkoku*) nach Japan und die Landung (*jōriku*) von Ausländern auf japanischem Boden geregelt. Ohne gültigen Pass oder ein gleichbedeutendes Dokument darf keine Einreise nach Japan erfolgen. Eine Landung in Japan kann von vornherein abgelehnt werden, wenn bestimmte Gründe wie Krankheit oder strafrechtliche Verurteilung u. a. vorliegen. Jeder Ausländer, der nach Japan einreisen möchte, benötigt einen gültigen Pass sowie ein gültiges Visum. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass bei Kurzaufenthalten von wenigen Tagen oder Monaten zum Zwecke von Sightseeing, Urlaub, Verwandten- oder Bekannten-Besuchen, Inspektionsreisen oder der Teilnahme an Geschäftstreffen durch „Visa-Befreiungs-Vereinbarungen“ (*sashō sōgo menjo torikime*) kein Visum benötigt wird.<sup>18</sup> In allen anderen Fällen wird zur Einreise nach Japan ein Visum benötigt, das vorher im Heimatland unter Angabe des genauen Aufenthaltsgrundes zur Bestimmung der Aufenthaltskategorie zu beantragen ist.

Ausländer, die in Japan arbeiten wollen, werden vor der Einreise bestimmten Aufenthaltskategorien zugeordnet. Wie in Tabelle 1 dargestellt, gibt es generell 16 Aufenthaltskategorien, die eine Erwerbstätigkeit in festgelegten Grenzen erlauben. Daneben gibt es sechs Aufenthaltskategorien, die keine Erwerbstätigkeit erlauben. Bei der Aufenthaltskategorie „Spezielle Tätigkeiten“ kann Erwerbstätigkeit auf individueller Basis erlaubt werden. Vier Aufenthaltskategorien unterliegen keinerlei Einschränkungen bezüglich der erlaubten Tätigkeiten: Daueransässige, Ehegatten oder Kinder von Japanern, Ehegatten oder Kinder von Daueransässigen und Langzeitresidenten.

---

<sup>17</sup> Damit wurde erstmals eine rechtliche Grundlage für die Anerkennung von Flüchtlingen in Japan geschaffen.

<sup>18</sup> Bis zum 01.10.2005 gab es zwischen Japan und 62 weiteren Ländern solche Visa-Befreiungs-Vereinbarungen (MOFA 2005, Internet). Wegen des großen Anstiegs von illegalen Pakistanern und Bangladeschern wurden im Januar 1989 die entsprechenden Abkommen zwischen Japan und Pakistan bzw. Bangladesch aufgekündigt. Ebenso wurde im März 1992 die Visa-Befreiungs-Vereinbarung zwischen Japan und dem Iran wegen des ebenfalls starken Ansturms von Iranern ausgesetzt.

Aufenthaltskategorie	Erwerbstätigkeit			
	ohne Beschränkung	in festgelegten Grenzen	kann auf individueller Basis erlaubt werden	nicht erlaubt
Diplomatie ( <i>gaikō</i> )		X		
Amtsgeschäfte ( <i>kōyō</i> )		X		
Lehren ( <i>kyōju</i> )		X		
Kunst ( <i>geijutsu</i> )		X		
Religion ( <i>shūkyō</i> )		X		
Journalismus ( <i>hōdō</i> )		X		
Investitionen/ Geschäftsführung ( <i>tōshi/keiei</i> )		X		
Rechtliche/ finanzwirtschaftliche Tätigkeiten ( <i>hōritsu/kaiki gyōmu</i> )		X		
Medizinische Behandlung ( <i>iryō</i> )		X		
Forschung ( <i>kenkyū</i> )		X		
Erziehung ( <i>kyōiku</i> )		X		
Technik ( <i>gijutsu</i> )		X		
Geisteswissenschaftliche/ internationale Tätigkeiten ( <i>jimbun chishiki, kokusai gyōmu</i> )		X		
Unternehmensinterner Transfer ( <i>kigyōnai tenkin</i> )		X		
Unterhaltung ( <i>kōgyō</i> )		X		
Facharbeiten ( <i>ginō</i> )		X		
Kulturelle Tätigkeiten ( <i>bunka katsudō</i> )				X
Kurzzeit-Aufenthalt ( <i>tanki taizai</i> )				X
Auslandsstudium ( <i>ryūgaku</i> )				X
Schulbesuch ( <i>shūgaku</i> )				X
Praktikum ( <i>kenshū</i> )				X
Aufenthalt von Familienmitgliedern ( <i>kazoku taizai</i> )				X
Spezielle Tätigkeiten ( <i>tokutei katsudō</i> )			X	
Daueransässige ( <i>eijūsha</i> )	X			
Ehegatte oder Kinder von Japanern ( <i>nihonjin no haigūsha</i> )	X			
Ehegatte oder Kinder von Daueransässigen ( <i>eijūsha no haigūsha</i> )	X			
Langzeitresidenten ( <i>teijūsha</i> )	X			

Tab. 1: Aufenthaltskategorien.

Quelle: *Nyūkanhō*, § 2 II i.V.m. § 19 (Anhang).

Ausländer, die ein Arbeitsvisum in Japan beantragen, müssen im angestrebten Tätigkeitsfeld eine Arbeitsstelle vorweisen können und dürfen auch nur innerhalb der beantragten Aufenthaltskategorie tätig werden. Prinzipiell erlaubt das *Nyūkanhō* nur die Einreise beruflich qualifizierter Ausländer zum Zwecke der Arbeit in Japan. Einfache Arbeiter fallen von vornherein nicht unter die oben genannten Aufenthaltskategorien. Allerdings gibt es keine klare Definition für den Begriff „einfache Arbeit“ (*tan-jun rōdō*), außer der auslegungsfähigen Richtlinie, dass es sich dabei um Arbeit handelt, die keine spezielle Technik, Fertigkeit oder Kenntnis erfordert. Was allerdings unter „speziell“ zu verstehen ist, wird nicht weiter ausgeführt, so dass es hier auf die Interpretation des entsprechenden Ministeriums ankommt (Hachiya 1991: 8). Tatsächlich bekommt ein Ausländer nur dann ein Arbeitsvisum, wenn seine Tätigkeit nachweislich nicht von einem Japaner verrichtet werden kann, also es sich z. B. um die Arbeit eines indischen Kochs mit 10 Jahren Berufserfahrung handelt – doch auch diese Richtlinie ist äußerst auslegungsfähig.<sup>19</sup>

Mit der Reform des *Nyūkanhō*, die am 01.06.1990 in Kraft trat, sollte der große Strom illegaler Immigranten begrenzt sowie der damit verbundene öffentliche Druck abgeschwächt werden.<sup>20</sup> Außerdem sollte Faktoren wie Globalisierung und Zusammenarbeit innerhalb der Weltwirtschaft durch eine Flexibilisierung, aber auch gleichzeitig striktere Kontrolle der Einreise Rechnung getragen werden (*Japan Labor Bulletin* 01.08.1990: 6). So wurden auch erstmalig Strafen für Arbeitgeber und Vermittler illegaler Arbeiter aufgrund des Straftatbestands der „Förderung illegaler Arbeit“ (*fuho shūrō jochōzai*) eingeführt – illegalisiert werden also nicht länger nur undokumentierte Arbeitnehmer, sondern auch deren Arbeitgeber.

---

<sup>19</sup> Es ist durchaus möglich, die bei der Einreise beantragte Aufenthaltskategorie nachträglich zu wechseln, indem man dieses bei der Einreiseuntersuchungsbehörde beantragt. Die tatsächliche Praxis ist allerdings hierbei eher restriktiv; der Wechsel z. B. von der Aufenthaltskategorie „Schulbesuch“ zu „Auslands-Studium“ wird zwar relativ problemlos gestattet, doch ist z. B. der Wechsel von „Kurzzeit-Aufenthalt“ zu einer anderen Aufenthaltskategorie sehr schwierig und wird nur in seltenen Fällen gestattet (LEC 1994: 18). Auch der Aufenthaltszeitraum ist begrenzt, so dass eine etwaige Verlängerung ebenfalls bei der Einreiseuntersuchungsbehörde beantragt werden muss.

<sup>20</sup> Laut Schätzung der Einreisekontrollbehörde betrug 1982 die Anzahl der „illegalen“ Arbeiter in Japan 1.889 Personen und kletterte bis 1986 auf 8.131. Bis 1990 stieg die Zahl dann sprunghaft auf 29.884 (Shimada 1994: 28–29).

Das „Gesetz über die Registrierung von Ausländern“ (*Gaikokujin tōrokuhō*)

Das „Gesetz über die Registrierung von Ausländern“ (*Gaikokujin tōrokuhō*; kurz: *Gaitōhō*)<sup>21</sup> vom 28.04.1952 regelt die Richtlinien für die Pflicht von Ausländern in Japan, sich ordnungsgemäß zu melden und registrieren zu lassen. Ziel dieses Gesetzes ist es, eine „gerechte Kontrolle“ (*kōsei kanri*) von Ausländern zu gewährleisten, unter der Voraussetzung allerdings, dass die Ausländer kooperieren und sich nach den festgelegten Richtlinien registrieren lassen.

Alle Ausländer, die länger als 90 Tage in Japan bleiben wollen, müssen sich innerhalb von 60 Tagen bei dem entsprechenden Ortsamt (*shichōson no jimusho*) der jeweiligen Stadt oder Gemeinde, in der sie residieren, registrieren lassen und dafür einen Antrag stellen und den Reisepass sowie zwei gleiche Fotos mitbringen. Ausländer erhalten nach erfolgter Registrierung eine *Alien Registration Card* (*tōroku shōmeisho*), die immer bei sich zu tragen und bei Verlangen vorzuzeigen ist. Allerdings gilt diese Pflicht nur für Ausländer ab 16 Jahren. Ausländer ab 16 Jahren mussten bis zur Reform des Jahres 2000 bei Antragstellung einen Fingerabdruck des linken Zeigefingers auf der Registrierungskarte (*tōroku gempyō*) sowie der Fingerabdruckkarte (*shimon genshi*) abgeben.<sup>22</sup> Seit der Reform des Jahres 2000 müssen generell keine Fingerabdrücke mehr bei der Registrierung abgegeben werden, stattdessen wurde die Unterschrift als Identifizierungsmerkmal eingeführt. Allerdings soll die Fingerabdruckpflicht zusammen mit der Pflicht, sich fotografieren zu lassen, im Zuge des „Kampfs gegen den Terror“ im Jahre 2006 wieder eingeführt werden. Diese Registrierung der biometrischen Daten soll nunmehr allerdings verpflichtend für alle Ausländer, die nach Japan einreisen wollen, gelten – unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts – und entsprechend bereits unmittelbar bei der Einreise erfolgen. Ausgenommen von dieser Regelung sind Ausländer unter 16 Jahren, *zainichi*-Koreaner und -Chinesen/Taiwanesen sowie alle Personen mit Daueraufenthaltserlaubnis (MOJ 2006a, Internet).

---

<sup>21</sup> Gesetz Nr. 125/1952, letzte Änderung mit Gesetz Nr. 73/2004 und 152/2004.

<sup>22</sup> Für Daueraussiedler wurde die Fingerabdruckpflicht bereits 1992 abgeschafft. Die Bürgerbewegung, die die Revision der Fingerabdruckspflicht erreichte, wird z. B. bei Nakamura (2004: 145–165) vorgestellt.

### 3.2. GESETZLICHE „SCHLUPFLÖCHER“ FÜR EINFACHE AUSLÄNDISCHE ARBEITSKRÄFTE

Obwohl die generelle Richtlinie der japanischen Politik ein Verbot der Immigration ungelernter ausländischer Arbeiter vorsieht, wurden von den zuständigen Ministerien selbst einige Möglichkeiten geschaffen, durch die ungelernte ausländische Arbeiter offiziell und legal in Japan arbeiten dürfen, ohne der generellen Linie gegen ungelernete ausländische Arbeiter rechtlich zu widersprechen.

#### *Ausländische Schüler und Studenten*

Grundsätzlich gelten die rechtlichen Bestimmungen des *Nyūkanhō* auch für ausländische Schüler und Studenten. Allerdings wurden im Herbst 1984 die Einreisebestimmungen für ausländische Schüler und Studenten gelockert sowie das generelle Arbeitsverbot für sie aufgehoben, um, der Kabinettsrichtlinie von 1983 folgend, mehr ausländischen Schülern und Studenten die Möglichkeit einer Ausbildung in Japan zu ermöglichen. Damit die Schüler und Studenten das Schulgeld und die Lebenshaltungskosten selber tragen konnten, wurde ihnen erlaubt, 20 Stunden in der Woche zu arbeiten. Im Dezember 1988 wurden die Einreisebestimmungen für Schüler und Studenten jedoch wieder verschärft und striktere Kontrollen durchgeführt, da ein eklatanter Missbrauch dieser Aufenthaltskategorie zum Zwecke der illegalen Arbeit (*fuho shūrō*) eingetreten war. Tatsächlich kamen zahlreiche ausländische Schüler und Studenten de facto zum Arbeiten nach Japan und beschäftigten sich kaum oder gar nicht mit einem Studium. Es gab regelrechte „Gespensterschulen“, die keinen Unterricht erteilten, sondern gegen entsprechende Bezahlung eine pro forma Einschreibung vornahmen. Aufgrund dieser Entwicklungen wurden im Mai 1989 allgemeine Richtlinien für Sprachenschulen festgelegt, alle Schulen überprüft und neu beurteilt bzw. anerkannt. Viele Schulen wurden aufgelöst; die übrigen wurden streng überwacht. Auch mussten nun die Schulen selbst die tatsächliche Teilnahme der Schüler am Unterricht strikt kontrollieren und bei der entsprechenden Behörde melden. Für die Schüler bestand nur noch bei einer Anwesenheit von mindestens 70 Prozent der Unterrichtszeit die Möglichkeit, eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu erhalten (Herbert 1993: 82–84).

Mit der Reform des *Nyūkanhō* 1990 wurden auch die Arbeitsbedingungen für Schüler und Studenten bürokratisiert. Es wurde ihnen zur Auflage gemacht, vor der Aufnahme einer Nebentätigkeit eine entsprechende Erlaubnis bei der Einreiseuntersuchungsbehörde zu beantragen sowie die erlaubten 20 Stunden Arbeit pro Woche auf maximal vier Stunden am Tag

während der Unterrichtszeit zu verteilen. Während der Ferienzeiten darf bis zu acht Stunden am Tag gearbeitet werden.

### Praktikanten

Anfang der 1980er Jahre wurde offiziell die neue Aufenthaltskategorie des Praktikanten (*kenshūsei*) geschaffen. Damit sollte besonders Menschen aus den asiatischen Nachbarländern die Möglichkeit gegeben werden, bestimmte Fähigkeiten und Fertigkeiten in Japan zu erlernen, um sie dann im Heimatland für dessen wirtschaftliche Weiterentwicklung sinnvoll einzusetzen; die japanische Regierung betrachtet dieses System als eine Form der staatlichen Entwicklungshilfe. Die Rekrutierung dieser Praktikanten erfolgt entweder privat von den Firmen selbst über Niederlassungen im Ausland oder über Organisationen und Regierungsorgane in Japan.

Anfang der 1990er Jahre kam es zu einem steilen Anstieg der Zahl der Praktikanten, da mit einem Erlass des Justizministeriums vom 17.08.1990 das Praktikantensystem auch für Unternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern zugänglich wurde, solange öffentliche Organisationen als Vermittler fungierten. Vor 1990 durften nur Unternehmen mit mehr als 20 Arbeitnehmern Praktikanten aufnehmen, wodurch die Kleinst- und Klein-Betriebe ausgeschlossen blieben (Shimada 1994: 70). Nach den Richtlinien des Justizministeriums dürfen Unternehmen unter 50 Mitarbeitern bis zu 3 Praktikanten, Unternehmen mit 51 bis 100 Mitarbeitern bis zu 6 Praktikanten, Unternehmen mit 101 bis 200 Mitarbeitern bis zu 10 Praktikanten und Unternehmen mit 201 bis 300 Mitarbeitern bis zu 15 Praktikanten aufnehmen (OSMK 1994: 49). Meist nutzen Kleinst-, Klein- und Mittel-Betriebe das Praktikantensystem, da sie am meisten unter dem Arbeitskräftemangel und den hohen Lohnkosten in Japan leiden.

Im April 1993 wurde das Praktikanten-System um ein Facharbeiter-Praktikum (*senmon kenshū*) erweitert, bei dem spezielle Fachkenntnisse neben und bei der Arbeit vermittelt werden sollten. Wochentags sollen ca. 120 Stunden im Monat als *on-the-job-training* (praktischer Teil) abgeleistet werden, während abends und samstags ca. 70 Stunden im Monat als *off-the-job-training* (theoretischer Teil) absolviert werden müssen. Das Facharbeiter-Praktikum dauert mindestens 9 Monate. Danach erfolgt eine Bewertung, und diejenigen Praktikanten, die ein festgelegtes Mindestniveau erreicht haben, können mit einem normalen Arbeitsvertrag maximal 15 Monate weiterarbeiten. Gleichzeitig erfolgt ein Wechsel der Aufenthaltskategorie von „Praktikum“ zu „spezielle Tätigkeiten“. Voraussetzung für die Teilnahme an dem Facharbeiter-Praktikum ist, dass der Absolvent nach Ende des Praktikums neue praktische Kenntnisse und Fertigkeiten in Entwicklungsländer trägt (Fukawa und Vogel 1994: 15–16).

Da sich die Praktikanten in keinem Arbeitsverhältnis mit entsprechendem Arbeitsvertrag und geregelter Lohn befinden, müssen die Institutionen oder Unternehmen, die Praktikanten aufnehmen, Praktikanten-Verträge mit ihnen abschließen und ihnen eine „angemessene Vergütung“<sup>23</sup> bezahlen. Des Weiteren müssen sie Unterkünfte für die Praktikanten stellen und die Kostenübernahme für die Rückkehr der Praktikanten in ihre Heimat sicherstellen (Shimada 1994: 73–74). Praktikanten dürfen ebenso wie andere Ausländer keiner Tätigkeit nachgehen, die in irgendeiner Weise die öffentlichen Sitten und Moral beeinträchtigt. Während der Praktikanten-Zeit befinden sie sich in keinem Arbeitsverhältnis, sondern in einem Lehrverhältnis, so dass sie nicht unter die allgemeinen arbeitsrechtlichen Bestimmungen fallen. Allerdings sind Überstunden und Nacharbeit auch für Praktikanten verboten. Ebenso wenig gelten für sie die öffentliche Arbeitsunfall- oder Krankenversicherung; sie müssen sich privat versichern (Herbert 1993: 88–90).

#### *Japanstämmige Ausländer*

Menschen japanischer Abstammung (*Nikkeijin*) haben als Ausländer mit japanischen Wurzeln eine besondere rechtliche Stellung in Japan. *Nikkeijin* der ersten Generation besitzen zumeist noch ihre japanische Staatsbürgerschaft und haben entsprechend keinerlei rechtliche Probleme damit, in Japan zu leben und zu arbeiten. *Nikkeijin* der zweiten (*nisei*) und dritten Generation (*sansei*), also die Kinder und Enkel der ursprünglichen Emigranten, sowie deren Ehepartner dürfen seit der Reform des *Nyūkanhō* 1990 ohne Restriktionen zum Arbeiten nach Japan kommen und somit auch einfache unqualifizierte Arbeiten verrichten. *Nikkeijin* der zweiten Generation fallen in der Regel unter die Aufenthaltskategorie „Ehegatten oder Kinder von Japanern“ und stoßen damit auf keinerlei Probleme bei der Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis bzw. der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit. *Nikkeijin*, deren Ehegatten oder Eltern aber nicht mehr die japanische Staatsbürgerschaft besitzen, kamen bis zur Revision des *Nyūkanhō* 1990 zumeist mit einem 90-Tage-Besuchsvisum (*hōmonbiza*) nach Japan, um offiziell ihre Verwandten zu besuchen, und arbeiteten dann illegal oder wechselten ihre Aufenthaltskategorie zu „andere Tätigkeiten“, um in Japan legal arbeiten zu können. Diese Praxis wurde aufgrund des Arbeitskräftemangels großzügig von den japanischen Behörden gehandhabt (Yamanaka 1993: 78). Da die Zahl dieser Kategorie illegal Arbeitender, aber offiziell Geduldeter jedoch drastisch zunahm, sah sich die japanische Regierung zum Handeln

---

<sup>23</sup> Der Begriff der „angemessenen Vergütung“ ist äußerst auslegungsfähig und zieht deshalb die Gefahr der Ausbeutung dieser Personengruppe mit sich.

gezwungen, zumal auch von Seiten der brasilianischen Regierung immer wieder auf Japan dahingehend hingewirkt wurde, die Arbeitsmöglichkeiten für *Nikkeijin* in Japan zu erleichtern bzw. zu erweitern (Yamanaka 1996: 75–76). Mit der Reform des *Nyūkanhō* 1990 wurde deshalb die neue Aufenthaltskategorie des so genannten „Langzeitresidenten“ (*teijūsha*)<sup>24</sup> als Sonderregelung u. a. für *Nikkeijin* bis zur dritten Generation in Form einer zeitlich begrenzten Aufenthaltsmöglichkeit mit unbeschränkter Arbeitserlaubnis geschaffen (Komai 1995: 8). Offiziell hieß es dazu, dass es sehr teuer sei für *Nikkeijin*, ihre Verwandten in Japan zu besuchen; zur Kostendeckung solle ihnen deshalb die Möglichkeit des Geldverdienens in Japan gestattet werden. Tatsächlich hoffte die japanische Regierung wohl, mit den *Nikkeijin* eine Lösung für den Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen zu finden, ohne mit kulturellen und sozialen Problemen konfrontiert zu werden, die durch den Zuzug von Ausländern entstehen könnten (Sellek 2001: 75). Für *Nikkeijin* der ersten Generation ist die Aufenthaltserlaubnis unbegrenzt, sofern es sich um japanische Staatsbürger handelt. Für *Nikkeijin* der zweiten Generation in Form von Ehegatten und Kindern von japanischen Staatsbürgern ist diese Aufenthaltserlaubnis zunächst auf drei Jahre begrenzt. Für *Nikkeijin* der zweiten und dritten Generation, die nicht Ehegatten oder Kinder von japanischen Staatsbürgern sind, ist diese Erlaubnis anfangs auf ein Jahr begrenzt. In der Regel wird eine Verlängerung problemlos vorgenommen, so dass *Nikkeijin* oftmals länger bleiben können, als die anfängliche Bewilligung des Aufenthaltes vorsah (Yamanaka 2000: 133; Behaghel 2005: 167–168).

#### 4. POLITISCHER DISKURS

Die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Arbeitsmigration nach Japan lässt zwei Schlussfolgerungen zu: so ist erstens Arbeitsmigration nach Japan de jure eng beschränkt und lässt nur die Immigration von gut Ausgebildeten mit speziellen Fertigkeiten bzw. Fähigkeiten zu. Zweitens existieren de facto einige „Schlupflöcher“, durch die auch so genannte „unskilled foreign labor“ nach Japan kommen kann. Diese Diskrepanz von Theorie und Praxis ist als Ergebnis von Interessenskonflikten verschiedener Akteure zu werten. Die folgende qualitative Akteursanalyse wird durch eine Analyse der immer wiederkehrenden Schlagwörter des Diskurses, allen voran der Charakterisierung des Themas Arbeitsmigration als Frage der öffentlichen wie nationalen Sicherheit, komplementiert.

---

<sup>24</sup> Unter diese Kategorie fallen auch Flüchtlinge, die sich in Japan ansiedeln wollen.

#### 4.1. Akteure

Der gegenwärtig im Zuge des demographischen Wandels in Japan geführte politische Diskurs um neue rechtliche Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration nach Japan wird an dieser Stelle im Licht von Interessenskonflikten zwischen verschiedenen Akteuren betrachtet. Die am politischen Diskurs beteiligten Akteure sind neben anderen eine Vielzahl japanischer Ministerien, allen voran das Ministerium für Justiz (MOJ) und das Ministerium für Auswärtiges (MOFA), aber auch das Ministerium für Erziehung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie (MEXT) sowie jenes für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (MHLW). Das Augenmerk soll an dieser Stelle ferner auf privatwirtschaftliche Interessenverbände gelenkt werden, am prominentesten vertreten durch den japanischen Wirtschaftsverband, *Nippon Keidanren*, sowie ferner auf Internationale Organisationen (IO), hier insbesondere die Vereinten Nationen. Internationalen Organisationen kann es gelingen, durch Aufbau eines Szenarios von moralischem Druck das Handeln nationaler Regierungen zu beeinflussen.<sup>25</sup> Die Positionen der genannten, am politischen Diskurs zur Zukunft von Arbeitsmigration nach Japan beteiligten Akteure werden im Folgenden dargestellt.

##### *Ministerien*

Arbeitsmigration ist ein Thema des politischen Diskurses, das übergreifend in zahlreichen Ministerien mitgestaltet wird. Entsprechend liegt dieses Thema im Spannungsfeld des sachlichen Ideenstreits ebenso wie auch an der Schnittstelle zwischenministerieller Interessenkonflikte. Die Positionen des Justizministeriums und des Außenministeriums im Diskurs um die Zukunft der Arbeitsmigration nach Japan sollen im Folgenden beleuchtet werden. Damit werden die Positionen der beiden zentralen Ministerien für die innenpolitische bzw. außenpolitische Gestaltung des Themas erörtert.

Das Justizministerium nimmt in diesem Diskurs eine zentrale Stellung ein, ist ihm doch das Büro für Einwanderungsfragen (*Nyūkoku kanrikyoku*) und damit die administrative Entscheidungsgewalt über alle Fragen, die den Aufenthalt – Kurzzeit wie Langzeit – von Ausländern in Japan betreffen, direkt angegliedert. Das Justizministerium nimmt außerdem für sich in Anspruch, den aktuellen Diskurs über eine Reform der rechtlichen Grundlagen von Arbeitsmigration nach Japan federführend mitzugestalten.

---

<sup>25</sup> Dieses Konzept wird z. B. in der Literatur zu sozialen Bewegungen aufgegriffen.

ten. Noch im Dezember 2005, unmittelbar nach Veröffentlichung der neuesten Zahlen über die statistische Bevölkerungsentwicklung Japans, setzte Justizminister Seiken Sugiura eine Kommission ein, die in den folgenden Monaten ein Richtlinienpapier erarbeiten sollte, auf dessen Grundlage in einem zweiten Schritt Verhandlungen mit Vertretern anderer Ministerien geführt werden sollen – ein eventuell erarbeiteter Konsens zwischen den Ministerien soll als Grundstock der neu zu definierenden rechtlichen Rahmenbedingungen für Arbeitsmigration nach Japan dienen. Zum Vorsitzenden dieser beratenden Kommission im Justizministerium wurde Vizejustizminister Tarō Kōno berufen.

Eine der Autorinnen hatte im Februar 2006, also zu einem Zeitpunkt, da diese Beratungen gerade liefen, die Gelegenheit, ein Interview mit Vizejustizminister Kōno zu führen und ihn nach der Position des Justizministeriums im aktuellen Diskurs über die Zukunft von Arbeitsmigration nach Japan zu befragen. In diesem Gespräch wurden drei Aspekte deutlich: Erstens strebt das Justizministerium keine grundlegende Reform der bisherigen Linie des de jure Ausschlusses von ungelerten Arbeitskräften vom Immigrationsprozess an. Stattdessen sollten, so Kōno, weibliche Arbeitskräfte stärker in den Arbeitsmarkt eingebunden sowie die unter dem Akronym NEET (*Not in Employment, Education or Training*) bekannt gewordenen nicht-berufstätigen Jugendlichen gezielter rekrutiert werden. Damit sei dem im Zuge des demographischen Wandels zu erwartenden Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken. Zweitens müsse im Hinblick auf die Immigrationsrichtlinien für *Nikkeijin* (Japanischstämmige) eine Reform angestrebt werden. Die bisherigen, im obigen Abschnitt des vorliegenden Aufsatzes dargelegten Richtlinien seien nicht zukunftsfähig. Es habe sich gezeigt, dass die Annahme, die Integration von Japanischstämmigen in die japanische Gesellschaft sei aufgrund gemeinsamer ethnischer Wurzeln einfacher als die Integration von Ausländern ohne japanische Wurzeln, falsch gewesen sei.<sup>26</sup> Kōno verwies in diesem Zusammenhang auf Deutschland und seine Probleme bei der gesellschaftlichen Integration von Spätaussiedlern – auch in diesem Fall garantiere eine gemeinsame nationale Abstammung keine gemeinsame kultu-

---

<sup>26</sup> Der inzwischen veröffentlichte Zwischenbericht der Kōno-Kommission (MOJ 2006b, Internet) benennt Integration der Immigranten als wichtiges Ziel bzw. als Voraussetzung einer gelungenen Migrationspolitik. Insbesondere hebt der Bericht die Notwendigkeit des Erwerbs japanischer Sprachkenntnisse seitens der Immigranten hervor. Kenntnisse der japanischen Sprache sollen auch für *Nikkeijin* künftig ein Kriterium bei der Vergabe von Visa sein – damit wird eine Abkehr von der bisherigen Linie (Erwerb des Visums lediglich aufgrund der Existenz japanischer Vorfahren) angestrebt und ein Mindestmaß an Integrationsbereitschaft der Immigranten vorausgesetzt.

relle Basis. Schließlich sei als dritter Punkt erwähnt, dass das Justizministerium sich für eine konsequentere Umsetzung von Strafen engagieren möchte: sowohl *overstayer* als auch Arbeitgeber von undokumentierten Ausländern sollen konsequenter bestraft werden (Kōno 2006, Interview).

Diese dritte Zielsetzung geht einher mit der Kampagne, die das Justizministerium im Jahr 2004 startete: die Initiative lautet *fuho shūrō gaikokujin taisaku kyanpēn* [Kampagne gegen illegale Arbeit von Ausländern]. Unter dem Motto *rūru wo mamotte – kokusaika* [Internationalisierung unter Einhaltung der Regeln] ruft das Ministerium dazu auf, Ausländer, von denen man annehme, sie seien undokumentiert im Land, dem Ministerium zu melden. Die Initiative arbeitet v. a. mit Plakaten und Broschüren, die landesweit aufgehängt bzw. verteilt wurden – insbesondere im Juni 2004, dem Monat, der zum Kernstück der Kampagne erwählt wurde. Die Plakate und Broschüren stellt das Justizministerium – auch heute noch – auf seiner Homepage zum Download zur Verfügung (MOJ 2004, Internet). Diese zeigen z. B. wie eine Registrierungskarte von Ausländern aussieht und erklären, welche Einträge an welcher Stelle vermerkt sein müssen, damit die betreffende Person angestellt werden darf. Die Initiative spricht damit vermutlich in erster Linie japanische Arbeitgeber an. Das Ministerium richtete allerdings auch eigens für diese Kampagne eine Homepage ein, über die sich Bürger, auch anonym, mit dem Ministerium in Verbindung setzen und Angaben über eventuell undokumentierte ausländische Arbeitskräfte einreichen können. Problematisch ist diese Kampagne deswegen, weil sie dazu aufruft, Personen, von denen man *annimmt*, sie könnten in die gesuchte Kategorie fallen, zu melden – damit wird zunächst einmal jeder zum Verdächtigen, der augenscheinlich nicht japanisch aussieht. Die Inhalte dieser Kampagne sind nur schwer von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu distinguieren.<sup>27</sup>

Im Gegensatz zur Position des Justizministeriums, das eine Reform der Immigrationsrichtlinien nicht vor dem Hintergrund des demographischen Wandels ergreifen, sondern allenfalls – in strengen Grenzen – auf die konkreten Entwicklungen am Arbeitsmarkt ausgerichtet einleiten will, steht die Position des Außenministeriums, das mit dem Thema Arbeitsmigration in größerem Umfang wesentlich weniger tabuisierend umgeht. Das Außenministerium ist auf japanischer Seite zentrales Organ bei

---

<sup>27</sup> Dieser Themenkomplex wird im UNHCHR-Bericht zum Stand von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Japan erneut aufgegriffen. Diène charakterisiert die angesprochene Initiative des MOJ wie folgt: „This policy encourages racial discrimination and xenophobia [...] It is basically just a measure to cast doubt (on foreigners) and such measures should be banned completely“ (JT 12.07.2005: 1).

den bilateralen Verhandlungen über die Schließung von *Economic Partnership Agreements* (EPA)<sup>28</sup>, die in ihrer aktuellen Anwendung in Japan eine Aufnahme von Arbeitsmigranten auch außerhalb der Grenzen der *skilled/unskilled* Debatte ermöglichen sollen. So beschäftigt sich z. B. der *Joint Coordinating Team Report* des *Japan-Philippine Economic Partnership Agreement* vom Dezember 2003 (MOFA 2003, Internet), ein Zwischenbericht zu den Verhandlungen zwischen Japan und den Philippinen, unter Punkt 8 mit dem Bereich *Movement of Natural Persons*. Danach hat die philippinische Seite großes Interesse an der Öffnung des japanischen Arbeitsmarktes für philippinische Arbeitskräfte bekundet, insbesondere im Pflegedienstleistungssektor und im Bereich Information und Telekommunikation. Die japanische Seite sieht es als äußerst wichtig an, dass auch ausländische Pflegekräfte, die in Japan tätig werden wollen, über ein bestimmtes Maß an Kommunikationsfähigkeit in der japanischen Sprache, u. a. zum Schreiben von Berichten über die Patienten, sowie über ausreichende medizinische Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen.

Neueste Entwicklungen dieser bilateralen Verhandlungen sehen zwei Modelle von Arbeitsmigration philippinischer Pflegekräfte vor: Sprachausbildung, Fachausbildung und Examina in beiden Feldern für praktisch ausgebildetes Pflegepersonal bzw. nur Sprachausbildung mit Examen und zusätzliches Examen – in japanischer Sprache – im Bereich Pflege für Pflegepersonal mit Universitätsabschluss.<sup>29</sup> Diese Differenzierung je nach Ausbildungsgrad der Arbeitsmigranten wird auch vom Justizministerium mitgetragen (Saita 2006, Interview). Beide Wege jedoch sollen zu einer Aufenthaltsgenehmigung in Japan von maximal drei bzw. vier Jahren führen. Das EPA ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Aufsatzes noch nicht von den beiden Regierungen unterzeichnet worden (Bilaterals 2006, Internet).

Das Außenministerium engagiert sich im Bereich Arbeitsmigration sowohl hinsichtlich der Bedeutung von Migrationsbewegungen für die Senderländer als auch für die japanische Gesellschaft. So tritt das Außenministerium beispielsweise regelmäßig als Mitorganisator großer wissenschaftlicher Konferenzen zu Themen wie „Illegale Migration in Asien“

---

<sup>28</sup> Diese Art von Abkommen kam erstmals bei von der EU geförderten Abkommen über Freihandelszonen zum Tragen, die nach dem Scheitern der WTO-Verhandlungen 2003 in Cancún verabredet worden waren. Sie werden in der Regel nur bilateral abgeschlossen. Sie zielen darauf ab, verschiedene Wirtschaftssysteme zu harmonisieren und die wirtschaftlichen Beziehungen in einer breiteren Palette von Bereichen zu fördern, indem Investments und der Austausch von Personen gefördert werden (MOFA 2004b: 33).

<sup>29</sup> Eine grafische Darstellung der einzelnen Schritte dieser beiden Ausbildungswege findet sich bei MOFA 2004a, Punkt 5, PDF-File.

oder „Zukunft der Arbeitsmigration in Japan“ in Erscheinung; am 09.03.2006 veranstalteten MOFA und IOM (*International Organization for Migration* – eine der zentralen transnational agierenden Nichtregierungsorganisationen im Themenfeld globale Migration) ein Symposium in den Räumen der *United Nations University* in Tokio zum Thema *Gaikokujin mondai ni dō taisho subeki ka?* [Wie sollen wir mit dem Ausländer-Problem umgehen?]. Ziel des Symposiums, das in einer Reihe jährlich stattfindender Treffen steht, war es, wie Vizeaußenminister Yasuhisa Shiozaki in seinem Grußwort<sup>30</sup> deutlich machte, zu eruieren, wie Politik und Gesellschaft in Japan agieren sollten, um eine relativ reibungslose Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte in Japan zu ermöglichen. Dass Migration notwendig sei, ergebe sich aus den demographischen Fakten des Landes. Shiozaki sprach zwei Seiten an, die in diesem Zusammenhang expliziten Engagements bedürfen: zum einen müssten, den demographischen Daten Rechnung tragend – und der Realität der bereits existenten „Schlupfloch-Immigration“ ins Auge sehend – rechtliche Rahmenbedingungen für die Arbeitsmigration der ungelerten Arbeiter geschaffen werden. Zum anderen müssten Konzepte einer erfolgreichen gesellschaftlichen Integration von Ausländern erarbeitet werden. Um Erfahrungsberichte zum Zusammenleben von In- und Ausländern in anderen Ländern zu hören, die nicht zu den klassischen Einwanderungsländern der Moderne zählen, hatte das Symposium u. a. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a. D. und Vorsitzende der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“, eingesetzt im Herbst 2000 durch den damaligen Bundesinnenminister Otto Schily, eingeladen.<sup>31</sup>

Beteiligt bei der Erarbeitung von Vorschlägen zur Gestaltung der Lebensrealität von Immigranten in Japan ist das MOFA z. B. ferner durch die ihm angegliederte *Japan Foundation* (*Kokusai kōryū kikin*), die neben den vier Büros in Japan 19 weitere in Großstädten Europas, Nord- und Südamerikas, Australiens und Asiens unterhält und dort japanische Kulturvermittlung sowie Sprachunterricht vorantreibt. Dieses Engagement mag als Maßnahme früher Integrationspolitik, die noch in den Senderländern der Immigranten stattfindet, verstanden werden. Andere Ministerien sind bei der Integration von Immigranten in Japan involviert. Das MEXT (Mi-

---

<sup>30</sup> Dieses kann auf der Homepage des Politikers (Shiozaki 2006, Internet) nachgelesen werden.

<sup>31</sup> Rita Süßmuth betonte in ihrer Ansprache, dass Migration nicht ohne Integration praktikabel sei. Auch solle Migrationspolitik nicht *für*, sondern *mit* Migranten erarbeitet werden. Ziel moderner Migrationspolitik müsse es ferner sein, eine *win-win*-situation zu kreieren: sowohl die Immigranten als auch die Bürger der aufnehmenden Länder sollen von einem inspirierenden multikulturellen Umfeld profitieren können (Süßmuth 2006, Vortrag).

nistry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) etwa wirkt unterstützend bei der Gestaltung von Schulunterricht für Schüler mit anderen Muttersprachen als Japanisch. Das MHLW (Ministry of Health, Labour and Welfare) reguliert Krankenversicherung und Pensionszahlungen auch für nicht-japanische Arbeitnehmer.

### Wirtschaft

Stellvertretend für die Position der Privatwirtschaft im Diskurs über die zukünftige Ausrichtung von Arbeitsmigration nach Japan soll an dieser Stelle die Position des *Nippon Keidanren*, des japanischen Wirtschaftsverbandes, dargelegt werden. *Nippon Keidanren* (Japan Business Federation), im Mai 2002 hervorgegangen aus der Fusion von *Keidanren* (Japan Federation of Economic Organizations) und *Nikkeiren* (Japan Federation of Employers' Associations), verfügt nicht nur über 1.647 Mitglieder, darunter Firmen, Verbände und Wirtschaftsorganisationen (*Nippon Keidanren* 2006, Internet), sondern auch – wohl dank der oft provokanten Aussagen des Vorsitzenden Hiroshi Okuda – über eine dominante Stimme im öffentlichen wie politischen Diskurs.

*Nippon Keidanren* legte im Januar 2003 ein Broschüre mit dem Titel *Japan 2025. Envisioning a Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century* vor. Darin werden die Visionen des Verbandes für ein zukunftsfähiges Japan unter den Rubriken Wirtschaftspolitik, soziale Strukturen und internationale Beziehungen ausgearbeitet bzw. in knappen Schlagworten vorgestellt. Einer der Unterpunkte im Bereich „Entwicklung der Gesellschaft“ nennt sich *Vibrant Diversity*. Er wird im Folgenden zitiert:

It is not only Japanese citizens who will help to bring these choices<sup>32</sup> to our society. Non-Japanese who come to live in this country will bring diverse viewpoints and talents. Japan must create an environment where foreigners can actively participate in economic and social activities. On an individual level this will require greater tolerance toward diversity; on the administrative level, the government must open Japan's doors to people from around the globe so that they can display their ability in this country. (*Nippon Keidanren* 2003b, Internet)

Damit plädiert *Nippon Keidanren* ohne Umschweife für Toleranz bei der Aufnahme von Immigranten und für eine *open-door policy* der japanischen Regierung beim Thema (Arbeits-) Migration: es solle zum Wohl Japans eine Atmosphäre geschaffen werden, die den Zuzug von Menschen aus

---

<sup>32</sup> Als *new choices* wurden zuvor die Punkte: *new forms of government, enhancing autonomy* und *personal affluence* genannt (*Nippon Keidanren* 2003b, Internet).

anderen Ländern und Kulturen ermöglicht. Im Zuge einer Internationalisierung könne in Japan wiedergewonnen werden, was *Nippon Keidanren* als „socioeconomic vitality“ (*Nippon Keidanren* 2003a, Internet) bezeichnet. In einem Zusatzpapier zu diesem Report nennt *Nippon Keidanren* vier Schritte, die auf dem Weg zu einer Revitalisierung Japans durch Internationalisierung des Arbeitsmarkts notwendig werden: Erstens müsse in Japan ein für potenzielle Zuwanderer attraktives Umfeld gestaltet werden. Dazu zählen beispielsweise ein offenes Klima an Universitäten und in Firmen und transparente Personalstrukturen ebenso wie auch internationale Schulen und fremdsprachige medizinische Services. Zweitens müssten die Sektoren Landwirtschaft und Dienstleistung – die Sektoren mit einem in naher Zukunft deutlichen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften – auf die Integration dieser neuen Arbeitskräfte vorbereitet werden. Drittens wird eine Überarbeitung der bestehenden Visumskategorien sowie der Abschluss weiterer EPA als notwendig erachtet. Schließlich wird die japanische Regierung dazu aufgerufen, Reformen zur Öffnung des Arbeitsmarkts für ausländische Arbeitssuchende zügig anzugehen.

Hilfreich in diesem Zusammenhang sei es, so *Nippon Keidanren*, die Aufteilung einzelner, die Themen Migration und Integration betreffender Kompetenzen aus den jeweiligen Ministerien auszugliedern und zu einer neuen Einheit, etwa einem „Office of Non-Japanese Worker Acceptance“ (*Nippon Keidanren* 2003a, Internet) zusammenzufassen; ein solcher administrativer Schritt verspreche mehr Transparenz und Effizienz. *Nippon Keidanren* setzt sich für eine grundlegende, allerdings keine grenzenlose Öffnung des japanischen Arbeitsmarkts für ausländische Arbeitskräfte ein, denn auch Grenzen der Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte werden genannt. Diese Grenzen müssten den Bedürfnissen des Markts angepasst werden (*Nippon Keidanren* 2003a, Internet).

### *Internationale Organisationen*

Stellvertretend für Internationale Organisationen, die sich in den Diskurs um Arbeitsmigration nach Japan einbringen, sei an dieser Stelle auf die Vereinten Nationen verwiesen. Der vorgestellte UN-Bericht zur Bestandhaltungsmigration stellt reine Rechenbeispiele dar und bleibt in dieser Hinsicht sehr theoretisch. Ganz anderen Charakter hat der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (UNHCHR), Doudou Diène, zur Lebensrealität von u. a. Ausländern in Japan. Vom 03. bis 11. Juli 2005 war Diène in Japan auf Forschungsreise, um Fälle von Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu untersuchen. Zum Abschluss seines Aufenthaltes in Japan, der Diène ins Gespräch mit Vertretern der nationalen wie lokalen Regierun-

gen, des Obersten Gerichtshofs, der nationalen Polizeibehörde, Gruppen von ethnischen Minderheiten sowie von Nichtregierungsorganisationen, tätig im Feld Migrationsnetzwerke in Japan, führte, stellte der Sonderberichterstatter bei einer Pressekonferenz im Gebäude der United Nations University in Tokio erste Eindrücke seines Aufenthaltes dar. Diène resümierte, es gebe in Japan Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit. Es war dies das erste Mal, dass ein Organ der Vereinten Nationen Japan ein Problem mit Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit attestierte. Entsprechend groß war das Echo in der japanischen Presse auf die Aussagen Diènes. Die englischsprachige Tageszeitung *The Japan Times* beispielsweise überschrieb einen Artikel auf Seite 1 mit der Schlagzeile „U. N. calls for discrimination law. Investigator says Japan must acknowledge its racism“ (JT 12.07.2005: 1). Der Abschlussbericht des UNHCHR-Sonderberichterstatters Doudou Diène wurde am 24.01.2006 unter dem Titel *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and all Forms of Discrimination* veröffentlicht (Diène 2006, Internet).

Der Bericht wiederholt das Resümee, welches Diène bereits im Sommer zuvor mündlich gezogen hat – die Existenz von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Japan – und spezifiziert die Opfer dieser Diskriminierung. Drei Gruppen seien betroffen: nationale Minoritäten (*Burakumin*, *Ainu* und die Bewohner Okinawas), Migranten aus Japans ehemaligen Kolonialgebieten in Korea und China und deren Nachkommen sowie drittens „foreigners and migrants from other Asian countries and from the rest of the world“ (Diène 2006, Internet). Diène fordert in seiner Eigenschaft als UNHCHR-Sonderberichterstatter die japanische Regierung dazu auf, die Existenz von Rassendiskriminierung in Japan anzuerkennen und den politischen Willen zu bekunden, diese zu bekämpfen. Zweitens solle ein nationales Gesetz gegen Diskriminierung geschaffen und drittens eine nationale Kommission für Gleichberechtigung und Menschenrechte einberufen werden. Schließlich müsse, viertens, eine Änderung im Schreiben und Lehren von Geschichte in Japan erfolgen (Diène 2006, Internet).

Der UNHCHR-Bericht macht deutlich, dass aktuell für das Leben von Ausländern in Japan oder gar für einen diskutierten weiteren Anstieg der Immigration nach Japan zum einen die rechtlichen Grundlagen unzureichend und zum anderen das politische wie gesellschaftliche Klima wenig einladend sind. Inwiefern Diènes klare Worte einen Beitrag zum politischen Diskurs in Japan leisten werden, muss abgewartet werden. Eine Anhörung der in seinem Bericht explizit als solche aufgeführten diskriminierten Gruppen im japanischen Oberhaus am 07.03.2006, an der auch eine der Autorinnen teilnahm, war von lediglich knapp einem Dutzend Abgeordneten besucht.

## 4.2 Arbeitsmigration als Sicherheitsfrage

Trotz aller Kürze, in der die Akteursanalyse in Abschnitt 4.1 erfolgte, mag deutlich geworden sein, dass der aktuelle politische Diskurs um die Zukunft von Arbeitsmigration in Japan letztlich immer wieder um ein Dilemma kreist: einerseits ist die Notwendigkeit einer Arbeitsmigration in größerem Stil als Gegenmaßnahme zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf den nationalen Arbeitsmarkt anerkannt; andererseits wird stets vor den gesellschaftlichen Auswirkungen einer zunehmenden (Arbeits-) Migration nach Japan gewarnt oder es werden in neutralem Sinne zumindest bestehende Problemfelder, die eine zunehmende Internationalisierung Japans mit sich bringe, aufgezeigt. Das Justizministerium überdenkt bestehende, relativ liberale Visumsrichtlinien für *Nikkeijin*, da sich gezeigt habe, dass japanischstämmige Einwanderer nicht notwendigerweise auch kulturell unauffällig in die Gesellschaft integriert werden können; das Außenministerium thematisiert die Integration von Ausländern als sein zentrales Tätigkeitsfeld im Bereich Migration. *Nippon Keidanren* versteht Arbeitsmigration zwar durchweg im pragmatisch bis positiven Sinne als Import von „transnational human resources“ (*Nippon Keidanren* 2003a, Internet), beharrt jedoch auch auf der Notwendigkeit, die Zahl der Immigranten sowie deren mögliche Herkunftsländer zu beschränken.

Die Vereinten Nationen schließlich errechnen, dass Arbeitsmigration nach Japan sinnvoll ist, zeigen jedoch auch auf, dass gegenwärtig zur gesellschaftlichen Integration der Immigranten die Voraussetzungen in Japan nicht gegeben sind. Arbeitsmigration nach Japan wird als Sicherheitsproblem klassifiziert: von den Vereinten Nationen – ebenso wie auch von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen in Japan – als Sicherheitsproblem für die Immigranten; von Akteuren der politischen wie wirtschaftlichen Eliten Japans als Sicherheitsproblem für die japanische Gesellschaft.

Diese gegenwärtige Emotionalisierung der Zuwanderungsdebatte unterscheidet den aktuellen Diskurs von dem Diskurs der 1980er Jahre. Damals, so Yasushi Iguchi, Wirtschaftswissenschaftler der Kwansei Daigaku und früherer Beamter im Arbeitsministerium, sei pragmatisch über einen Mangel an Arbeitskräften und Lösungen dazu debattiert worden. Der aktuelle Diskurs hingegen sei geprägt von einem Krisengefühl (*kikikan*) (Iguchi 2001: 44). Der demographische Wandel wird als gesellschaftliche und wirtschaftliche Krise begriffen, die z. B. durch einen verstärkten Zuzug von Ausländern abgedeutet werden könne. Dass diese Option als wenig erstrebenswert perzipiert wird, hängt zusammen mit dem Bild vom Fremden, das derzeit im politischen wie öffentlichen Diskurs in Japan gezeichnet wird. Im Sinne des Soziologen Georg Simmel löst Fremdes Angst

aus – in Individuen wie in Gruppen, auch z. B. in Gesellschaften. Doch nicht die bloße Existenz eines Phänomens, etwa die Präsenz des Fremden, führt unweigerlich zu einer gesellschaftlichen Reaktion darauf; vielmehr ist es der Diskurs über derlei Phänomene, der gesellschaftliche Reaktionen hervorruft. Am Beispiel Ausländerkriminalität hat Ryoko Yamamoto (2004: 27–57) eben diesen Prozess der Konstruktion einer gesellschaftlichen Angst in Japan anhand von Weißbüchern, Sitzungsprotokollen gewählter Versammlungen und Aussagen von Politikern in Pressekonferenzen untersucht. Ausländerkriminalität (*gaikokujin hanzai*) ist demnach als Stichwort<sup>33</sup> aus dem aktuellen Diskurs zum Thema verstärkte Immigration nach Japan nicht wegzudenken. An dieser Stelle soll nicht weiter verfolgt werden, ob Japan tatsächlich einen Anstieg an Ausländerkriminalität zu verzeichnen hat oder ob Statistiken, die diese Entwicklung belegen sollen, auch anders gelesen werden könnten – diese Analysen lieferten bereits andere, z. B. eben Yamamoto (2004: 27–57) – es sollen im Folgenden vielmehr drei Beispiele knapp aufgezeigt werden, die als Reaktionen von Öffentlichkeit und Politik auf die Schlagworte Ausländerkriminalität und kulturelle Überfremdung gewertet werden müssen.

Zunächst sei verwiesen auf die bereits erwähnte bevorstehende Änderung des *Nyūkanhō*. Danach sollen zur Vorbeugung von Terroranschlägen allen Ausländern bei der Einreise nach Japan Fingerabdrücke abgenommen werden sowie digitalisierte Fotografien der Gesichter von Ausländern angefertigt werden. Die gesammelten Informationen werden elektronisch registriert und mit einer „schwarzen Liste“ vormals aus Japan ausgewiesener Personen sowie international gesuchter Verbrecher verglichen. Wer sich weigert zu kooperieren, dem wird keine Einreiseerlaubnis erteilt. Diese Verschärfung der Kontrolle von Ausländern impliziert auch die Perzeption eines erhöhten Gefahrenpotenzials für die öffentliche wie nationale Sicherheit Japans – ein Gefahrenpotenzial, das sich durch die Präsenz von Ausländern der Annahme nach erhöht. Maßnahmen wie die Revision des *Nyūkanhō* schüren die Angst in der Bevölkerung vor Ausländern und unterstützen die Gegner einer offeneren Immigrationspolitik in Japan. Die entsprechende Gesetzesgrundlage für die Revision des *Nyūkanhō* wurde am 30.03.2006 im japanischen Unterhaus per Mehrheitsbeschluss angenommen (JT 31.03.2006: 1). Die Oberhaus-Debatte folgte im Mai 2006; das Gesetz wurde letztlich in der Sitzungsperiode des Sommers 2006 auf den Weg gebracht.

---

<sup>33</sup> Die Klassifizierung von Ausländerkriminalität als entscheidendes Stichwort begründet sich auf eine qualitative Beobachtung der japanischen Medien. Quantitative Studien müssen folgen, um diese Behauptung zu untermauern.

Ein weiteres Beispiel stellt die Diskussion um staatenlose Kinder sowie Kinder von ausländischen Müttern und japanischen Vätern dar. Nach dem japanischen Staatsangehörigkeitsgesetz (*Kokusekihō*)<sup>34</sup> können nur solche Kinder die japanische Staatsangehörigkeit erlangen, bei deren Geburt entweder Vater oder Mutter die japanische Staatsangehörigkeit besitzt. Falls der Vater vor der Geburt verstorben ist, muss er zum Zeitpunkt seines Todes japanischer Staatsangehöriger gewesen sein. Wenn aber beide Elternteile unbekannt sind und das Kind in Japan geboren wurde, erhält es ebenfalls die japanische Staatsangehörigkeit. Diese Vorschrift wird in der Praxis vom japanischen Justizministerium derart ausgelegt, dass Kinder, die erst nach der Geburt von ihrem leiblichen japanischen Vater anerkannt werden, keine japanische Staatsbürgerschaft erhalten. Nur im Falle der Anerkennung durch den leiblichen japanischen Vater vor der Geburt erhält das Kind die japanische Staatsbürgerschaft. In letzter Zeit ist aber ein Trend in der Rechtsprechung zu verzeichnen, dass Kinder ausländischer Mütter und japanischer Väter die japanische Staatsbürgerschaft nach entsprechender Klage erhalten, obwohl sie erst nach der Geburt vom leiblichen japanischen Vater anerkannt wurden. Allerdings sind es insbesondere Bezirksgerichte, die solche Urteile zu Gunsten der Kinder fällen – oft werden diese Urteile später von höheren Gerichten revidiert (JT 30.03.2006, Internet).

Ebenso restriktiv geht das japanische Justizministerium auch im Falle von staatenlosen Kindern vor. Existiert auch nur ein kleiner Hinweis darauf, dass die leibliche Mutter eine bestimmte Nationalität – besonders sensibel reagieren die Behörden augenscheinlich auf die philippinische – haben könnte, wird dem Kind in der Regel die japanische Staatsbürgerschaft verweigert, auch wenn es in Japan lebt und von Pflegeeltern in Japan großgezogen wird. Allerdings ist auch hier in den letzten Jahren eine Änderung in der Rechtsprechung zu Gunsten der betroffenen Kinder, also eine etwas liberalere Handhabung des engen Konzepts von Staatsangehörigkeit in Japan, zu verzeichnen.

Schließlich – das sei als dritter Aspekt des öffentlichen Diskurses um kulturelle Überfremdung und Ausländerkriminalität erwähnt – hat die japanische Presse ebenso wie auch die nationale politische Elite kürzlich ein Schlagwort entdeckt, das von Nichtregierungsorganisationen im Feld Migration, etwa dem *Solidarity Network with Migrants Japan*, bereits seit langem thematisiert wird: das Schlagwort Integration. Als Auslöser dieser Entwicklung sind Fälle von Kindsmord durch Ausländer in Japan zu nennen. Insbesondere sei in diesem Zusammenhang auf zwei Ereignisse verwiesen: auf den Mord an einer Grundschülerin in Hiroshima im November 2005 –

---

<sup>34</sup> Gesetz Nr. 147/1950, letzte Änderung mit Gesetz Nr. 147/2004.

begangen von einem Peruaner – und den Mord an zwei Kindergartenkindern im Februar 2006 in der Präfektur Shiga – die Täterin war Chinesin. Im Fall des Verbrechens von November 2005 bildete sich eine öffentliche Debatte, die hinterfragte, warum in der Berichterstattung um das Verbrechen stets betont wurde, der Schuldige stamme aus Peru. Makoto Teranaka von *Amnesty International* klassifizierte die Berichterstattung über den Mord als ein Menschenrechtsproblem. Schließlich, so Teranaka, lese man ja auch nie Topschlagzeilen wie „Japanese arrested“ (JT 02.12.2005: 2).

Im Fall des Mordes an den beiden Kindergartenkindern in Shiga durch eine Chinesin entwickelte sich der Diskurs einen Schritt weiter: Plötzlich stand die Isolierung ausländischer Mütter in der japanischen Gesellschaft im Mittelpunkt der öffentlichen wie politischen Besorgnisse. Die Schuldige gab bei ihrer Vernehmung als Motiv für die Tat an, ihr eigenes Kind, das den gleichen Kindergarten besuchte wie die beiden Opfer, sei nicht gut mit den anderen Kindern dort ausgekommen. Auch sie, die Mutter selbst, habe sich ausgegrenzt gefühlt (JT 21.02.2006, Internet). Seither nimmt in den Medien die Berichterstattung über ausländische Mütter in Japan und die Notwendigkeit, diese in die japanische Gesellschaft zu integrieren, zu; das gilt insbesondere für den Erziehungskanal des staatlichen Fernsehsenders NHK (*NHK kyōiku*).

Integration statt Isolation ist die aktuelle Prämisse, die den öffentlichen Diskurs prägt. Dies könnte, wie die zarten Anfänge einer Revision des Staatsbürgerschaftsrechts, als erster Schritt hin zu einer graduellen Anpassung von rechtlichen Rahmenbedingungen und gewachsenem gesellschaftlichem Verständnis im Zusammenleben mit Ausländern in Japan gewertet werden. Demgegenüber steht der politische Diskurs mit den angestrebten Revisionen des *Nyūkanhō* auf dem Standpunkt, die Präsenz von Ausländern in Japan sei zunächst eine Frage öffentlicher und nationaler Sicherheit. Dieser Gedankengang findet sich ebenfalls wieder im politischen Diskurs um neue Richtlinien in der Immigrationspolitik zahlreicher Industriestaaten, etwa der USA, Australiens und Frankreichs. Er mag als Folge der Anschläge des 11. September 2001 in den USA und einer anschließenden globalen Tendenz zur Bewahrung nationaler Grenzen – nicht nur im geografischen, sondern z. B. auch kulturellen Sinne – verstanden werden. Das Durchsetzen von revisionistischen politischen Zielen wird in einem nationalen Klima der Krise einfacher. Entsprechend können nationale Regierungen ein lebhaftes Interesse an gesellschaftlichen Krisen bzw. dem Diskurs um eine Krise zeigen.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> An dieser Stelle sei verwiesen auf eine aktuelle Fallstudie zum Zusammenhang von jugendlicher Prostitution und Sicherheitspolitik in Japan, die mit dem oben genannten Argument arbeitet (Leheny 2006).

## 5. FAZIT

In ihrem Report aus dem Jahr 2000 haben die Vereinten Nationen für Japan die Notwendigkeit der Immigration von Arbeitskräften in großem Stil errechnet, wenn das Land die Zahl seiner Bevölkerung, seiner Erwerbsbevölkerung, oder gar das Verhältnis von erwerbstätiger zu nicht erwerbstätiger Bevölkerung aufrecht erhalten will. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine umfassende Arbeitsmigration nach Japan sind derzeit nicht gegeben – insbesondere müsste, wäre eine solche Entwicklung angestrebt, ein Rahmen für die Immigration von einfachen Arbeitskräften (*tanjun rōdōsha*) ermöglicht werden. Die vorgestellten Schlaglichter des aktuellen politischen Diskurses jedoch lassen nicht erwarten, dass dahingehende Reformen der rechtlichen Rahmenbedingungen in naher Zukunft zu erwarten sind. Zwar ist die wirtschaftliche Notwendigkeit einer zunehmenden Öffnung des japanischen Marktes für ausländische Arbeitskräfte – *skilled* wie *unskilled* – allgemein akzeptiert, doch besteht für eine umfassende Aufnahme internationaler Arbeitnehmer in Japan kein gesellschaftlicher Konsens. Was John Lie (2001: 18) „*The Racialization of the New Foreign Workers*“ nennt, das Sichtbarsein ausländischer Arbeitnehmer durch dunklere Hautfarbe etc., scheint in Japan immer noch negativ konnotiert zu sein. Zumindest jedoch wird die Existenz ausländischer Mitbürger bzw. konkret auch von Arbeitsmigranten in Japan aktuell thematisiert. Bücher mit Titeln wie *Nihon no imin taisaku wo kangaeru. Jinkō gensho shakai no kadai* [Japans Ausländerpolitik überdenken. Thema einer schrumpfenden Gesellschaft] (Yorimitsu 2005) oder *Nyūkan Senki* [Kriegsbericht aus der Einwanderungsbehörde] (Sakanaka 2005) beschäftigen sich populär mit dem Thema einer Internationalisierung Japans durch zunehmende Immigration.

Jede Aussage an dieser Stelle zur Entwicklung der japanischen Einwanderungspolitik muss Spekulation bleiben, dennoch soll die Vermutung angestellt werden, dass auch die geplante Reform des Immigrationsgesetzes keine radikale Abkehr von den bisherigen Praktiken mit sich bringen wird. Arbeitsmigration in einer Größenordnung, die dem demographischen Wandel in Japan entgegenwirken könnte, wird in absehbarer Zeit aufgrund eines mangelnden gesellschaftlichen Konsenses politisch nicht durchsetzbar sein. Eine der Fragen, die es in diesem Zusammenhang weiter zu verfolgen gilt, ist, ob der weiter steigende demographische Druck, aktuell formuliert insbesondere in den Interessen der Wirtschaftsvertreter, zu einer Revision der öffentlichen Meinung wie der politischen Richtlinien im Themenfeld Arbeitsmigration nach Japan führen wird.

LITERATURVERZEICHNIS

- Behaghel, Jeannette (2006): *Japan und die Übernahme internationaler Verantwortung*. Marburg: Tectum.
- Behaghel, Jeannette (2005): Japanischstämmige Ausländer (*nikkeijin*) als privilegierte Ausländergruppe in Japan? In: *Bochumer Jahrbuch* 29, S. 161–182.
- Bilaterals (2006): *Japan – Philippines*. [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=4191](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=4191) (gefunden am 30.03.2006).
- Castles, Stephen und Makr J. Miller (2003): *The Age of migration*. New York und London: The Guilford Press.
- Diène, Doudou (2006): *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and all Forms of Discrimination*. New York: United Nations, Economic and Social Council (UN Document E/CN.4/2006/16/Add.2). <http://www.imadr.org/geneva/2006/G0610396.pdf> (gefunden am 30.03.2006).
- Foreign Press Center Japan (26.12.2005): *Japan's Population Registers First Decline*. [http://www.fpcj.jp/e/mres/japanbrief/jb\\_598.html](http://www.fpcj.jp/e/mres/japanbrief/jb_598.html) (gefunden am 30.03.2006).
- Fukawa, Hisashi und Dita Vogel (1994): *Japanische Zuwanderungspolitik im Zielkonflikt zwischen sozialer Homogenität, Beseitigung strukturellen Arbeitskräftemangels und Entwicklungspolitik. Ein Überblick*. Bremen: Universität Bremen.
- Hachiya, Yutaka (1991): *Soredemo gaikokujin rōdōsha wa yattekuru* [Dennoch kommen die ausländischen Arbeiter]. *Nikkan Kogyō Shimbunsha*.
- Herbert, Wolfgang (1993): *Die asiatische Gefahr*. Beiträge zur Japanologie Band 30. Wien: Universität Wien.
- Igarashi, Kiyoshi (1990): *Einführung in das Japanische Recht*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Iguchi, Yashushi (2001): *Gaikokujin rōdōsha shinjidai* (Neues Zeitalter für ausländische Arbeitskräfte). Tōkyō: Chikuma Shinsho.
- Iguchi, Yashushi (2004): *International Migration and Labor Market in Japan – Growing intra-regional trade, investment and migration*. Workshop-Proceeding: International Migration and Labor Market in Asia. Japan Institute for Labour Policy and Training, 5.–6. Januar 2004. [http://www.jil.go.jp/foreign/event\\_r/event/documents/2004sopemi/2004sopemi\\_e\\_countryreport5.pdf](http://www.jil.go.jp/foreign/event_r/event/documents/2004sopemi/2004sopemi_e_countryreport5.pdf) (gefunden am 30.03.2006).
- Ishiwata, Eric (2004): Re-made in Japan: Nikkeijin Disruptions of Japan's Ethno-Spatial Boundaries. In: Germer, Andrea und Andreas Moerke (Hg.): *Grenzgänge. (De-)Konstruktion kollektiver Identitäten in Japan*. *Japanstudien* 16. *Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*. München: Iudicium, S. 91–117.

- Japan Labor Bulletin* (01.08.1990): Revision of Immigration Control Law, S. 6.
- JIL, The Japan Institute for Labour Policy and Training (1993): *Guidelines for the Employment of Foreigners and a Reporting System*. JIL Bulletin Vol. 32, 8 (August 1993). <http://www.jil.go.jp/bulletin/year/1993/vol32-08/03.htm> (gefunden am 30.03.2006).
- JT, *The Japan Times* (12.07.2005): U. N. calls for discrimination law. Investigator says Japan must acknowledge its racism. S. 1–2.
- JT, *The Japan Times* (02.12.2005): Foreigner crime angel overplayed. Xenophobia seen as Peruvian's arrest gets sensationalized. S. 2.
- JT, *The Japan Times* (21.02.2006): Not all doors to society open. Child killings cast light on isolated foreign moms. <http://www.japantimes.co.jp/print/nn20060221a3.html> (gefunden am 30.03.2006).
- JT, *The Japan Times* (30.03.2006): Ruling slams unequal bias in paternity recognition. <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20060330a2.html> (gefunden am 30.03.2006).
- JT, *The Japan Times* (31.03.2006): Bill to fingerprint, photograph arrivals clears Lower House. S. 1.
- Keely, Charles B. (2001): Replacement Migration: The Wave of the Future? In: *International Migration*. Vol. 39 (6), S. 103–110.
- Komai, Hiroshi (1995): *Migrant Workers in Japan*. London, New York: Kegan Paul International.
- Komai, Hiroshi (2001): *Foreign Migrants in Contemporary Japan*. Melbourne: Trans Pacific Press.
- Kōno, Tarō (20.02.2006), Vizejustizminister, Interview im Justizministerium (MOJ) in Tokio.
- Kuwahara, Yasuo (2005): Migrant Workers in the Post-War History of Japan. In: *Japan Labor Review. Special Edition: Foreign Workers*. Vol. 2, No. 4 (Autumn 2005). Tōkyō: The Japan Institute for Labour Policy and Training, S. 25–47.
- LEC Tōkyō Rigaru Maindo Hōritsu Sōgō Kenkyūsho (Hg.) (1994): *Wakari yasui gaikokujin koyō manyuaru* [Leicht verständliches Handbuch zur Beschäftigung von Ausländern]. Rigaru Maindo.
- Leheny, David (2006): *Think Global, Fear Local: Sex, Violence, and Anxiety in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Lie, John (2001): *Multiethnic Japan*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Miyazaki, Shigeki (1985): Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht in Japan. In: Frowein, Jochen Abr. und Torsten Stein (Hg.): *Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht*. Heidelberg: C. F. Müller, S. 727–749.

- Miyazawa, Toshiyoshi (1986): *Verfassungsrecht (Kempō)*. Köln et al.: Carl Heymanns.
- MOFA, Ministry of Foreign Affairs (2003): *Japan-Philippine Economic Partnership Agreement – Joint Coordinating Team Report*. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine/joint0312.pdf> (gefunden am 30.03.2006).
- MOFA, Ministry of Foreign Affairs (2004a): *A Japan – Philippines Economic Partnership Agreement. Joint Press Statement*. 29.11.2004. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/philippine/joint0411.html> (gefunden am 30.03.2006).
- MOFA, Ministry of Foreign Affairs (2004b): *Reform of Consular Affairs and New Approaches on Issues of Foreigners in the Changing World. October 2004 Report of the Council on the Movement of People Across Borders*. <http://www.mofa.go.jp/about/hq/consular.pdf> (gefunden am 30.03.2006).
- MOFA, Ministry of Foreign Affairs (2005): *A Guide to Japanese Visas: II. Exemption of Visas*. <http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/visa/02.html> (gefunden am 30.03.2006).
- MOJ, Ministry of Justice (2004): *Fuhō shūrō gaikokujin taisaku kyanpen* [Kampagne gegen illegale Arbeit von Ausländern]. <http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/index.html> (gefunden am 30.03.2006).
- MOJ, Ministry of Justice (2006a): *Control of Japanese and Foreign Nationals Entering and Leaving Japan*. <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-01.html> (gefunden am 30.03.2006).
- MOJ, Ministry of Justice (2006b): *Goiken bōshūchū. Hōmufukudaijin ,kongo no gaikokujin no Ukeire ni kan suru purojekuto'* [Wir möchten Ihre Meinung hören! Zum Projekt des Vizejustizministers über ‚die künftige Aufnahme von Ausländern‘] <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51.html> (gefunden am 20.06.2006).
- Nakamura, Akemi (2004): „We are all ‚Residents of Japan‘“: The Construction of Common Identity and the Success of the Anti-Fingerprinting Movement. In: Germer, Andrea und Andreas Moerke (Hg.): *Grenzgänge. (De-)Konstruktion kollektiver Identitäten in Japan*. Japanstudien 16. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien. München: Iudicium, S. 145–165.
- Nippon Keidanren (2003a): *Interim Recommendations on Accepting Non-Japanese Workers – Bring Dynamism of Diversity into Japan by Opening Doors to Transnational Human Resources*. Tōkyō: Nippon Keidanren. <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2003/108.html> (gefunden am 30.03.2006).
- Nippon Keidanren (2003b): *Japan 2025. Envisioning a Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century*. Tōkyō: Nippon Keidanren. <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2003/108.html>

- www.keidanren.or.jp/english/policy/vision2025.pdf (gefunden am 30.03.2006).
- Nippon Keidanren (2006): *Nippon Keidanren*. <http://www.keidanren.or.jp/> (gefunden am 30.03.2006).
- Ogawa, Makoto (2005): Current Issues Concerning Foreign Workers in Japan. In: *Japan Labor Review. Special Edition: Foreign Workers*. Vol. 2, No. 4 (Autumn 2005). Tōkyō: The Japan Institute for Labour Policy and Training, S. 6–24.
- OSMK, Ōhara Shakai Mondai Kenkyūjo (Hg.) (1994): *Nihon rōdō nenkan '94* [Arbeit in Japan, 1994]. Tōkyō: Rōdō Junpōsha.
- Saita, Hiroshi (20.02.2006), Persönlicher Sekretär des Vizejustizministers, Interview im Justizministerium (MOJ) in Tōkyō.
- Sakanaka Hidenori (2005): *Nyūkan Senki* [Kriegsbericht aus der Einwanderungsbehörde]. Tōkyō: Kodansha.
- Sellek, Yoko (2001): *Migrant Labour in Japan*. Houndmills et al.: Palgrave.
- Shiozaki, Yasushisa (2006): *Kaikai aisatsu* [Grußwort]. <http://www.y-shiozaki.or.jp/contribution/other/060309.html> (gefunden am 30.03.2006).
- Süssmuth, Rita (2006): Unveröffentlichtes Vortragsmanuskript für das Panel: *Basic thinking of accepting foreigners into Japanese society – integration or assimilation or co-habitation?* Tōkyō: MOFA/IOM Symposium, 09.03.2006.
- UNHCHR, United Nations High Commissioner on Human Rights (2006): *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. <http://www.ohchr.org> (gefunden am 30.03.2006).
- UN, United Nations (2000): *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm> (gefunden am 30.03.2006).
- Yamamoto, Ryoko (2004): Alien Attack? The Construction of Foreign Criminality in Contemporary Japan. In: Germer, Andrea und Andreas Mörker (Hg.): *Grenzgänge. (De-)Konstruktion kollektiver Identitäten in Japan. Japanstudien 16. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*. München: Iudicium, S. 27–57.
- Yamanaka, Keiko (2002): *Ana Bortz's Law Suit and Minority Rights in Japan*. Japan Policy Research Institute (JPRI) Working Paper, <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp88.html> (gefunden am 30.03.2006).
- Yamanaka, Keiko (2000): „I will go home, but when?“ Labor migration and circular diaspora formation by Japanese Brazilians in Japan“. In: Roberts, Glenda S. und Mike Douglass (Hg.): *Japan and Global Migration. Foreign workers and the advent of a multicultural society*. London und New York: Routledge, S. 123–152.

- Yamanaka, Keiko (1996): „Return Migration of Japanese-Brazilians to Japan: The *Nikkeijin* as Ethnic Minority and Political Construct“. In: *Diaspora* 55: 1, S. 65–98.
- Yamanaka, Keiko (1993): New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan. In: *Pacific Affairs* 66 (Frühjahr) 1, S. 72–90.
- Yamashita, Kenji (1992): Gaikokujin no jinken [Die Menschenrechte von Ausländern]. In: *Jurisuto* 1000. Yūhikaku 01.–15.05.1992, S. 19–24.
- Yamawaki, Keizo (2000): Foreign Workers in Japan. A historical perspective. In: Roberts, Glenda S. und Mike Douglass (Hg.): *Japan and Global Migration. Foreign workers and the advent of a multicultural society*. London und New York: Routledge, S. 38–51.
- Yorimitsu, Masatoshi (2005) (Hg.): *Nihon no imin taisaku wo kangaeru. Jinkō gensho shakai no kadai* [Japans Ausländerpolitik überdenken. Thema einer schrumpfenden Gesellschaft]. Tōkyō: Akashi shoten.