

## Japans neue Migrationspolitik

*Japan ergraut. Der demographische Wandel, der sich in Japan schneller als in allen anderen Industrienationen vollzieht, hat das Thema Migration wieder auf die politische Tagesordnung katapultiert. Dabei geht es um die Frage, ob Arbeitsmigration ein Lösungsansatz für eine rasch alternde und schrumpfende Erwerbsbevölkerung sein kann. Akteure aus Politik und Wirtschaft greifen dieses Thema aus höchst divergenten Blickwinkeln auf.*

### 1. Demographischer Wandel und Arbeitsmigration

Das unweit des Tokioter Regierungsviertels gelegene Nationale Institut für Forschung zu Bevölkerungsentwicklung und Sozialsystemen (NIPSSR) legte 2006 eine Hochrechnung vor, nach der die Gruppen von Japans erwerbstätiger Bevölkerung (15–64 Jahre) und nichterwerbstätiger Bevölkerung (bis 14 Jahre; über 65 Jahre) im Jahr 2050 nahezu genauso viele Personen umfassen werden. Die erste Gruppe schrumpft, die zweite steigt an auf jeweils 40 bis 50 Millionen Personen.<sup>1</sup> Sollten die NIPSSR-Berechnungen zutreffen und sollten sich demographische Faktoren wie Fruchtbarkeitsrate oder Renteneintrittsalter nicht grundlegend ändern, wird in vier bis fünf Jahrzehnten jeder japanische Arbeiter den Unterhalt eines Pensionärs bzw. eines Schülers finanziell mittragen müssen.

Um die Rate von erwerbstätiger zu nichterwerbstätiger Bevölkerung in Japan konstant auf dem Niveau der Jahrtausendwende zu halten, um also vor allem auch die Stabilität der Sozialsysteme zu gewährleisten, wäre eine umfassende Arbeitsmigration nach Japan notwendig. Die Vereinten Nationen (UNPD) berechneten die Größe dieser Ersatzmigration auf insgesamt 553 Millionen Arbeitsmigranten, d.h. etwa zehn Millionen Menschen pro Jahr. Im Jahr 2050 wäre die japanische Gesamtbevölkerung auf über 800 (von gegenwärtig ca. 127) Millionen Menschen angewachsen; 87% der Bevölkerung wären Einwanderer und deren Nachkommen.<sup>2</sup>

Die Zahlen beider Organisationen, NIPSSR wie UNPD, sind Zahlenspiele, hypothetisch und angreifbar in ihrem Charakter. Sie verdeutlichen jedoch zwei Dinge: Erstens, Japans Bevölkerung

altert und schrumpft so rasant wie dies in keinem anderen Industriestaat zuvor zu beobachten war. Zweitens, Arbeitsmigration als einzige Gegenmaßnahme zu den Auswirkungen dieses demographischen Wandels auf den nationalen Arbeitsmarkt und die japanische Wirtschaftskraft scheint unrealistisch. Als Teil eines umfassenden Reformpakets zur Nivellierung der Auswirkungen einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung wird Arbeitsmigration in Japan jedoch sehr wohl diskutiert.

In Reaktion auf die Ankündigung des japanischen Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (MHLW) im Dezember 2005, dass Japans Bevölkerung in der Tat zu schrumpfen begonnen habe,<sup>3</sup> setzte der damalige Justizminister *Sugiura Seiken* eine Kommission innerhalb des Justizministeriums (MOJ) ein, deren Funktion die Beratung über neue Migrationsrichtlinien war. Nicht nur, aber auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels beriet MOJ – als der Immigrationsbehörde vorangestellte Institution hier federführend – neun Monate lang über mögliche Reformen der gegenwärtig restriktiven Handhabung von Arbeitsmigration nach Japan.

### 2. Arbeitsmigration nach Japan: Eckdaten

Was diese gegenwärtige Diskussion um Arbeitsmigration nach Japan von der unterscheidet, die in den 1980er Jahren bereits angeregt geführt wurde, als im Zuge der sogenannten *bubble economy*<sup>4</sup> die Nachfrage nach Billiglohnarbeitskräften in Japan stieg, ist, laut *Yasushi Iguchi*, früherer Bürokrat des MHLW und gegen-

\* Die Autorin ist Politikwissenschaftlerin und Stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Japanstudien (DIJ) in Tokio. DIJ: Jochi Kioizaka Bldg. 2F; 7-1 Kioicho, Chiyoda-ku; Tokyo 102-0094, Japan; [www.dijtokyo.org](http://www.dijtokyo.org).

<sup>1</sup> NIPSSR, Population Statistics of Japan, <http://www.ipss.go.jp/p-info/e/PSJ2006.pdf>, 2006, S. 12.

<sup>2</sup> UNPD, Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations? <http://www.un.org.esa/population/publication/migration/migration.htm>, 2000.

<sup>3</sup> Z.B. The Japan Times, First Drop since 1945. Japan's Population Declines by 19,000, <http://search.japantimes.co.jp/print/nn20051228a2.html>, 28.12.2005.

<sup>4</sup> Übermäßiger Anstieg der Grund- und Aktienpreise in Japan zwischen 1986 und 1990.

wärtig Professor an der Kwansai Universität, ein »Gefühl der Krise« (*kikikan*), das Japan im Griff habe. Der Arbeitskräftemangel der 1980er Jahre sei pragmatisch diskutiert worden; im aktuellen Diskurs jedoch, so *Iguchi*, stünden zum einen Japans abgeflaute Wirtschaftskraft sowie das Altern der Gesellschaft bei niedriger Geburtenrate (*shoshi kôreika shakai*) im Vordergrund.<sup>5</sup> Beides sind Krisenszenarien, die den Diskurs um die Zukunft der japanischen Migrationspolitik polemisieren. Im Zentrum steht die Frage ob bzw. in welche Rahmenbedingungen eingebettet der Anteil von Ausländern innerhalb der japanischen Bevölkerung von derzeit 1,6% angehoben werden soll. Eine solche Entwicklung scheint wirtschaftlich sinnvoll, politisch und gesellschaftlich in Japan derzeit allerdings nur schwierig umsetzbar.

Japan ist kein klassisches Immigrationsland. Der Anteil der in Japan lebenden Ausländer steigt zwar seit den 1980er Jahren stetig an, doch bewegt er sich auf einem – gerade im Vergleich zu anderen OECD-Staaten – sehr niedrigen Niveau. Derzeit leben etwa zwei Millionen registrierte Ausländer in Japan.<sup>6</sup> Den größten Anteil innerhalb dieser Gruppe machen Personen mit koreanischer bzw. chinesischer Nationalität aus. Es sind dies überwiegend Personen (und deren Nachkommen), die noch vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs nach Japan emigrierten bzw. als Arbeiter für die japanische Industrie zwangsrekrutiert wurden. Die Literatur spricht von ihnen als *old-comer*; sie halten sich in Japan im Status *special permanent resident (tokubetsu eijûsha)* auf und unterliegen damit keinerlei Beschränkungen hinsichtlich ihrer Aufenthaltsdauer und Arbeitsgenehmigung.

Das Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen (*Shutsunyûkoku kanri oyobi nanmin nintei-hô*; kurz: *Nyûkan-hô*; bzw. in der offiziellen englischen Übersetzung: *The Immigration Control and Refugee Recognition Act*) kennt neben der erwähnten Kategorie *special permanent resident (tokubetsu eijûsha)* vier weitere Kategorien ohne Beschränkungen von Aufenthaltsdauer und Arbeitsgenehmigung: *permanent resident (eijûsha)*; *spouse or child of Japanese national (Nihonjin no haigûsha)*; *spouse or child of permanent resident (eijûsha no haigûsha)*; *long-term resident (teijûsha)*.<sup>7</sup> Knapp eineinhalb Millionen der in Japan registrierten Ausländer fallen in eine dieser fünf Aufenthaltskategorien.<sup>8</sup> Damit können drei Viertel der in Japan registrierten Ausländer unabhängig von ihrem Ausbildungsgrad eine Beschäftigung aufnehmen und sich dauerhaft in Japan aufhalten. Dies widerspricht der geltenden politischen Richtlinie, nach der Arbeitsmigration nach Japan allenfalls den Hochqualifizierten ermöglicht werden soll und außerdem stets auf einen gewissen Zeitraum von im Regelfall maximal drei bis fünf Jahren Aufenthalt beschränkt bleiben soll. Das *Nyûkan-hô* kennt zahlreiche Kategorien, die diesen politischen Gedanken aufgreifen: Professor (*kyôju*), Künstler (*geijutsu*), Journalist (*hōdō*), Wissenschaftler (*kenkyū*), um nur einige zu nennen. Im Vergleich zu den oben genannten Kategorien von Daueransässigen fallen jedoch nur relativ wenige Personen in diese Visumsgruppen für Hochqualifizierte. Die Gruppe derer, denen generell keine Arbeitserlaubnis erteilt wird, ist hingegen, vor allem in den Kategorien *college student (ryūgaku)* und *trainee (kenshū)* wiederum relativ stark besetzt.

Zu den *new-comern* unter den Arbeitsmigranten zählen diejenigen, die ab den 1950er Jahren, verstärkt dann ab den 1980er Jahren nach Japan kamen. Japans enormes Wirtschaftswachstum und der hohe Kurs des Yen machten das Land attraktiv für Arbeitssuchende vor allem in den »3-K-Berufsfeldern«: schmutzig (*kitanai*), schwer (*kitsui*) und gefährlich (*kiken*). Zunächst waren diese *new-comer* vor allem aus Bangladesch, Pakistan und dem

Iran nach Japan emigriert. Der Rückgang der Ölproduktion in den Ländern des Nahen Ostens setzte dort ab 1981 einen großen Pool an Arbeitsmigranten, eben aus den genannten Ländern, frei; diese begannen die sich neu öffnenden Arbeitsmärkte in Südkorea, Taiwan und insbesondere Japan zu erschließen.<sup>9</sup> Die Abkommen über Visumsbefreiung (*sashô sôgo mejo torikime*) zwischen Japan und Pakistan bzw. Bangladesh wurden 1989, zwischen Japan und dem Iran 1992 aufgekündigt.

*Hiroshi Komai*, Soziologe an der Tsukuba Universität, nennt als weiteres Charakteristikum der *new-comer*-Migration nach Japan die weibliche Migration, vor allem aus den Philippinen – in geringerem Maße auch aus Korea, Taiwan und Thailand. Viele Migrantinnen aus den genannten Sendeländern arbeiteten unter der Visumskategorie *entertainer (kôgyô)* in der Sexindustrie.<sup>10</sup> Dem Missbrauch dieser Visumskategorie entgegen zu wirken, war eines der Ziele der von MOJ im Sommer 2004 initiierten Kampagne *Rûru wo mamotte kokusaika* (Internationalisierung unter Einhalten der Regeln). Erste numerische »Erfolge« konnten bereits 2005 vorgewiesen werden: Wurden im Jahr 2004 noch 134.879 Entertainer-Visa vergeben, so waren es 2005 in dieser Kategorie lediglich 99.342 Visa.<sup>11</sup> Kritiker der Kampagne merken an, dass sich weibliche Arbeitsmigration aus den Ländern Südostasiens in andere Visumskategorien bei gleichbleibender *de facto*-Beschäftigung verschieben wird, solange nicht die Arbeitgeber dieser Migrantinnen konsequenter für eventuelle Visumsmisbräuche zur Verantwortung gezogen werden.

Die Zahl der *Nikkeijin*, der Japanischstämmigen, die als Arbeitskräfte zu Billiglöhnen vor allem in der japanischen Automobilindustrie Beschäftigung fanden, stieg ebenfalls im Laufe der 1990er Jahre rasant an. Wenngleich der Begriff *Nikkeijin* an sich keinerlei direkten Bezug zu einer bestimmten Nationalität kenntlich macht, so sind damit doch überwiegend Brasilianer und in einem geringen Maße Peruaner gemeint. Sie sind die Nachfahren der ab dem späten 19. Jahrhundert auf der Suche nach wirtschaftlich besseren Lebensbedingungen nach Lateinamerika ausgewanderten Japanerinnen und Japaner, die nun, einem Weg der Rückmigration folgend, sich in Japan niederlassen. Ermöglicht wurde die verstärkte Rückmigration der *Nikkeijin* durch die Revision des *Nyûkan-hô* von 1990, in der die Visumskategorie des *long-term resident (teijûsha)* eingeführt wurde. Neben den *Nikkeijin* fallen auch als Flüchtlinge anerkannte Personen in diese Kategorie; deren Zahl ist in Japan jedoch verschwindend gering.<sup>12</sup> Viele *Nikkeijin* siedelten sich in den Präfekturen Aichi, Shizuoka und Gunma, Hochburgen der japanischen Automobilindustrie, an und arbeiten in den dortigen Fabriken.<sup>13</sup>

<sup>5</sup> *Iguchi*, Gaikokujin rôdôsha shinjidai (Neues Zeitalter für ausländische Arbeitskräfte), Tokio: *Chikuma Shinsho*, 2001.

<sup>6</sup> Gemäß dem Gesetz über die Registrierung von Ausländern (*Gaikokujin tôroku-hô*) müssen sich Ausländer innerhalb von 60 Tagen bei dem für ihren Wohnort zuständigen Ortsamt registrieren lassen, sollte ihr geplanter Aufenthalt in Japan 90 Tage überschreiten. Ausgenommen davon sind Militärangehörige sowie Halter von Diplomaten- bzw. Dienstpässen.

<sup>7</sup> *Nyûkan-hô* § 2 II i.V.m. § 19 (Anhang).

<sup>8</sup> MOJ, Immigration Control, <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan54.html>, 2006.

<sup>9</sup> *Kuwahara*, Migrant Workers in the Post-War History of Japan. In: Japan Labor Review. Special Edition: Foreign Workers. Vol. 2, No. 4, Tokio: The Japan Institute for Labour Policy and Training, 2005, S. 25–47.

<sup>10</sup> *Komai*, Foreign Migrants in Contemporary Japan, Melbourne: Trans Pacific Press, 2001.

<sup>11</sup> MOJ (o.Fn. 8).

<sup>12</sup> Im Jahr 2005 gab es 265.639 Halter des *long-term resident (teijûsha)* Visums; davon waren 30 Personen als Flüchtlinge aufgeführt. MOJ (o.Fn. 8).

<sup>13</sup> *Yamanaka*, Return Migration of Japanese-Brazilians to Japan: The *Nikkeijin* as Ethnic Minority and Political Construct. In: *Diaspora* 55:1, 1996, S. 65–98.

Die Option der Migration von *Nikkeijin* nach Japan ist unter den gegebenen Bedingungen, in einer Aufenthaltskategorie ohne Beschränkung hinsichtlich Dauer des Aufenthaltes und Aufnahme von Beschäftigung, ein Schlupfloch für die Arbeitsmigration von ungelerten Arbeitern (*tanjun rôdôsha*). Offiziell begründet wurde die Einführung der Kategorie des *long-term resident (teijûsha)* mit einem schier humanitären Argument: den *Nikkeijin*, die ihre Verwandten in Japan besuchen wollen, solle die Möglichkeit gegeben werden, diese ausgiebig (d.h. ohne die übliche 90-Tage-Klausel des Besuchervisums, *homonbiza*) zu sehen; außerdem solle es ihnen möglich sein, bei einem längeren Aufenthalt etwas Taschengeld zu verdienen. Dass diese Begründung von Beginn an eine Farce war und die japanische Regierung lediglich versuchte, einen Weg für die Arbeitsmigration von ungelerten Kräften zu ebnen, betonte Vize-Justizminister *Kôno Tarô* in einem Gespräch mit der Autorin im Februar 2006. Weitere solche Schlupflöcher für die Arbeitsmigration ungelerner Kräfte nach Japan sind die Visumskategorien *college student (ryûgaku)* und *trainee (kenshû)*.<sup>14</sup>

### 3. Arbeitsmigration nach Japan: die neue Debatte

*De jure* gibt es keine Arbeitsmigration nach Japan. Es gibt lediglich die Möglichkeit für Hochqualifizierte in bestimmten Sparten, zeitlich beschränkt in Japan berufstätig zu sein. *De facto* fallen drei Viertel der in Japan berufstätigen Ausländer in die beiden Kategorien ungelernete Tätigkeit und dauerhafter Aufenthalt. Wie gehen Politik und Wirtschaft Japans mit dieser Diskrepanz um? Der aktuell geführte Diskurs zum Thema fokussiert sich, gerade auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, auf zwei Fragestellungen: 1. Soll Arbeitsmigration nach Japan als Option auch für ungelernete Kräfte ermöglicht werden? 2. Soll ein Langzeit-Aufenthalt von (Arbeits-)Migranten in Japan ermöglicht werden? Anhand von zwei Fallbeispielen, der Migration von *Nikkeijin* und der Migration philippinischer Kranken- und Altenpfleger, werden die Positionen verschiedener Ministerien und Wirtschaftsverbände zu diesen beiden Fragestellungen vorgestellt.

#### 3.1. Migration von *Nikkeijin*

Die Arbeitsmigration von *Nikkeijin* nach Japan bedient vor allem den herstellenden Sektor der japanischen Wirtschaft. *Nikkeijin* können aufgrund ihres Visumsstatus *long-term resident (teijûsha)* problemlos auch als ungelernete Arbeitskräfte in Japan Anstellung finden. Ihr Aufenthalt in Japan unterliegt keiner zeitlichen Beschränkung. Das *Reporting System for Employment of Foreigners (Gaikokujin kôyô jôkyô hôkoku)* des MHLW gibt an, dass 89,6% der aus Südamerika kommenden ausländischen Arbeitskräfte *Nikkeijin* sind. Insgesamt beläuft sich der Anteil von südamerikanischen Staatsbürgern an den ausländischen Arbeitskräften Japans auf 30,4%; sie sind damit nach den Ostasiaten (43,2%) die zweitgrößte Regionalgruppe von ausländischen Arbeitskräften in Japan.<sup>15</sup> Ein Charakteristikum der Anstellung von *Nikkeijin* in Japan ist ihre Rekrutierung über Mittlerfirmen. Oft werden über diese Mittlerfirmen schon z.B. in São Paulo die Kontakte zwischen *Nikkeijin* und japanischen Arbeitgebern hergestellt. Problematisch ist dieses Mittlersystem vor allem deswegen, weil viele der Mittlerfirmen als Arbeitgeber der *Nikkeijin* es versäumen, diese ordnungsgemäß in der japanischen Krankenversicherung anzumelden bzw. für deren Sozialbeiträge wie Renten- und Arbeitslosenversicherung Sorge zu tragen.<sup>16</sup>

Auch für die Gastgesellschaft erwies sich das System der Rückkehrmigration als »problematischer« denn ursprünglich ange-

nommen. Die Annahme, durch Erleichterung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für *Nikkeijin* die Arbeitsmigration von Billiglohnkräften *de facto* zu ermöglichen, ohne dies *de jure* verantern zu müssen und dabei gleichzeitig die politische wie gesellschaftliche Herausforderung der Integration von Migranten, die dem japanischen Kulturraum nicht vertraut sind, umgehen zu können, erwies sich, so *Kôno Tarô*, als schlichtweg falsch. *Nikkeijin*, schon dem Begriff nach »Menschen japanischer Abstammung«, integrier(t)en sich keineswegs unauffällig in die japanische Gesellschaft. Im Gegenteil, viele waren und sind aus japanischer Sicht tatsächlich Ausländer. Die aufnehmenden Gemeinden sahen und sehen sich – unerwartet – mit der Notwendigkeit von Integrationsbemühungen konfrontiert.

Integration war eines der Themen mit denen sich die eingangs erwähnte MOJ-Kommission zu Reformansätzen in Japans Migrationspolitik, die zwischen Dezember 2005 und September 2006 unter *Kôno Tarô* tagte, auseinandersetzte. Eine der meist diskutierten Empfehlungen, die diese Kommission sowohl in ihrem Zwischenbericht im Mai 2006 als auch im Abschlussbericht im September 2006 nannte, war das Koppeln von Visumsvergabe und Sprachkenntnissen. In Abschnitt 3 des Abschlussberichts heißt es: »Es erfolgt keine besondere Aufnahme von *Nikkeijin* alleine auf der Grundlage des Blutes« (*Nikkeijin no ukeire ni tsuite ha chi no tsunagari nomi wo riyû toshita tokubetsu na ukeire ha okonawazu*). Weiter führt der Bericht aus, dass *Nikkeijin*, die in Japan arbeiten möchten, nachweisen müssen, dass sie sich Kenntnisse der japanischen Sprache aneignen bzw. innerhalb eines zu definierenden Zeitraums angeeignet haben werden. Ebenso muss ein stabiler Lebenswandel belegt werden. Im Falle eines angestrebten Familiennachzugs müssten alle betroffenen Familienmitglieder Kenntnisse der japanischen Sprache nachweisen können.<sup>17</sup>

Der Erwerb der Sprache des Ziellandes von Migration wird auch in Japan – analog wie etwa in Deutschland – als Ausdruck eines Mindestmaßes an Integrationsbereitschaft verstanden. Migrationspolitik wendet sich in Japan graduell ab von einer Politik der Immigrationskontrolle hin zu einer Integrationspolitik (*tôgô seisaku*). Im Herbst 2006 setzte das Ministerium für Inneres und Kommunikation (MIC) eine Kommission ein, die seither über für Japan geeignete Maßnahmen des so genannten *tabunka kyôsei*, des Zusammenlebens mehrerer Kulturen, berät. Schon alleine daran jedoch, wie dieser Begriff ins Englische übersetzt, und damit der ausländischen Gemeinde Japans präsentiert wird, scheiden sich die Geister. Während das Ministerium für *multicultural coexistence* plädiert, wirbt der Vorsitzende der Kommission, *Keizo Yamawaki*, Professor für Internationale Beziehungen an der Meiji Universität, unermüdlich für den Begriff *multicultural community building*. *Yamawaki* betont, dass das Ziel nicht nur eine aufgrund erworbener Toleranz gegenüber anderen Kulturen konfliktfreie japanische Gesellschaft sein kann. Vielmehr, so *Yamawaki*, sollen das voneinander Lernen und das gemeinsame Ge-

<sup>14</sup> Behagel und Vogt, Arbeitsmigration nach Japan: Rechtliche Rahmenbedingungen, politischer Diskurs. In: *Haak*: Arbeitswelten in Japan. Japanstudien. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien, Band 18, 2006, S. 111–148.

<sup>15</sup> MHLW, *Gaikokujin kôyô jôkyô hôkoku*, 17/6/1 genzai no kekka ni tsuite (Reporting System for Employment of Foreigners, die Ergebnisse vom 1.6.2005), Tokio: Kôsei rôdôshô, 2005.

<sup>16</sup> *Tsuda*, Strangers in the Ethnic Homeland. Japanese Brazilian Return Migration in Transnational Perspective, New York: Columbia University Press, 2003.

<sup>17</sup> MOJ, *Kongo no gaikokujin no ukeire ni kan suru kihonteki na kangaekata* (Grundlegende Gedanken zur künftigen Aufnahme von Ausländern), <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf>, 2006.

stalten einer an *social capital* reichen japanischen Gesellschaft im Vordergrund stehen. Der Gedanke, dass auch die japanische Gesellschaft von einer steigenden Zahl von Migranten profitieren könne, ist neu. Er wird in dem erwarteten Bericht des MIC voraussichtlich zum ersten Mal in Japan politisch formuliert werden.

Angestoßen wurde diese Entwicklung sicherlich auch von der immer öffentlicheren Präsenz der *Nikkeijin*. Diese Präsenz ist zunächst physisch zu verstehen, sie bezieht sich genauso jedoch auch auf die japanischen Medien. Die Kleinstadt Oizumi in der Präfektur Gunma hat mit über 15% den höchsten Anteil von Ausländern (überwiegend *Nikkeijin*) in einer japanischen Kommune. Oizumi und 17 weitere Kommunen mit hohem Ausländeranteil bilden die sogenannte »Versammlung der Städte mit hohem Ausländeranteil« (*Gaikokujin shūjū toshi kaigi*). Einmal jährlich kommen die Bürgermeister dieser Städte in einer öffentlichen Versammlung zusammen und verabschieden eine Empfehlung über politische Maßnahmen, die vor allem an die Entscheidungsträger des MOJ gerichtet ist. Im Jahr 2006 plädierte diese Versammlung für die Ausweitung der Programme zur Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler in den japanischen Unterrichtsalltag. Konkret wurde die Unterstützung der Nationalregierung, insbesondere des Ministeriums für Erziehung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technik (MEXT) bei der Einrichtung von Förderklassen für Schülerinnen und Schüler mit anderen Muttersprachen als dem Japanischen gefordert. Auch die Populärmedien greifen das Thema *Nikkeijin* mehr und mehr auf. Besonders viel Aufmerksamkeit erfuhr der im Oktober 2005 auf NHK (*Japan Broadcasting Corporation*) ausgestrahlte Mehrteiler *Haru to Natsu. Todokanakatta tegami* (Haru und Natsu. Der Brief, der nie ankam), der die kulturelle Zerrissenheit vieler *Nikkeijin* thematisierte und Sympathien innerhalb der japanischen Bevölkerung für diese Gruppe weckte. Pikanterweise stellte sich im Folgemonat heraus, dass der Schuldige in einem Mord an einer Grundschülerin in Hiroshima ein peruanischer *Nikkeijin* war. Es folgte eine erhitzte Debatte in Politik und Öffentlichkeit über die mediale Darstellung der *Nikkeijin* als Sicherheitsrisiko für die japanische Gesellschaft, die dem Verbrechen gefolgt war.<sup>18</sup>

Der Vorschlag zur Formulierung einer neuen, auch und gerade die *Nikkeijin* betreffenden Politik, die MOJ letzten Herbst vorlegte, geht klar in die Richtung, die Kriterien für die Visumsvergabe zu verschärfen. Potenzielle Migranten sollen nachweisen müssen, dass sie die japanische Sprache beherrschen. MOJ zielt darauf ab, eines der Schlupflöcher für die Arbeitsmigration von ungelerten Kräften nach Japan zu schließen. Wer dennoch kommen will, so der Gedanke des MOJ, soll sich zumindest um Integration bemühen. Dieser Schritt sorgt sicherlich einerseits für klarere Verhältnisse. Andererseits kommt er gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Japan überraschend. Angesprochen auf eventuelle Versuche des MOJ, den wirtschaftlichen Implikationen des demographischen Wandels durch gezielte Reformen an Japans Migrationsrichtlinien entgegenzuwirken, verneinte *Kôno Tarô* einen Zusammenhang zwischen den beiden Entwicklungen. Der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung sei vielmehr durch eine gezielte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt sowie durch die Rekrutierung der unter dem Akronym NEET (*Not in Employment, Education or Training*) bekannt gewordenen Gruppe von Jugendlichen für den Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

### 3.2. Migration philippinischer Pflegekräfte

Im Gegensatz zu MOJ verstehen vor allem das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) sowie das Außenmi-

nisterium (MOFA) Arbeitsmigration nach Japan als mögliche Gegenmaßnahme zum demographisch bedingten Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung. METI und MOFA waren die auf japanischer Seite federführenden Ministerien bei der Formulierung des *Japan-Philippine Economic Partnership Agreement* (JPEPA), eines bilateralen Freihandelsabkommen, das nicht nur eine Liberalisierung des Güterhandels und Finanzflusses zwischen Japan und den Philippinen anstrebt, sondern auch sektorspezifische Arbeitsmigration ermöglicht. JPEPA Artikel 110/1/f benennt speziell »*natural persons [...] who engage in supplying services as nurses or certified careworkers*« als Gruppe möglicher Arbeitsmigranten nach Japan. JPEPA unterscheidet zwischen Krankenpflegern (*kangoshi*) und Pflegefachkräften (*kaigofukushishi*): von Krankenpflegern wird erwartet, dass sie Arbeitserfahrung in ihrem Beruf bereits in den Philippinen gesammelt haben, bevor sie nach Japan kommen; Pflegefachkräfte hingegen sind Absolventen eines vierjährigen Universitätsstudiums im Pflegebereich. Diese Unterscheidung der beiden Gruppen spiegelt sich im JPEPA wider in der Länge der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis. Nach zwei, innerhalb von sechs Monaten nach der Einreise nach Japan abzulegenden Prüfungen – ein Sprachtest Japanisch sowie eine fachliche Prüfung in japanischer Sprache – werden im Erfolgsfall bis zu drei Mal verlängerbare Visa gewährt, für Krankenpfleger von jeweils drei Jahren, für Pflegefachkräfte von jeweils vier Jahren.

MOFA und METI streben danach, durch bilaterale Abkommen wie das JPEPA, Möglichkeiten der Arbeitsmigration auch von Nicht-Hochqualifizierten nach Japan zu schaffen, ohne zunächst den Prozess der Revision bestehender Immigrationsrichtlinien durchlaufen zu müssen. Derzeit stehen Pflegekräfte im Zentrum dieser Überlegungen, zum einen da aufgrund der Überalterung der japanischen Gesellschaft in diesem Sektor in naher Zukunft eine immens große Nachfrage zu erwarten ist, zum anderen da sich das Verhältnis von offenen Stellen zu Bewerbern in Pflegeberufen bereits jetzt drastisch vom Durchschnitt aller Sektoren abhebt: Lag der Stellen/Bewerber-Schnitt aller Sektoren im Fiskaljahr 2004 in Japan bei etwa eins, so war er im Pflegesektor bereits auf über zwei angestiegen.<sup>19</sup>

Auch die *Japanese Nursing Association* (*Nihon kaigo kyôkai*), Japans größter Arbeitnehmersverband im Pflegesektor, attestiert dem Land einen Mangel an ausgebildeten Pflegekräften: »*Japan is now in the state of chronic nurse shortages in terms of both quality and quantity*«. <sup>20</sup> Dieser und andere Arbeitnehmersverbände sprechen sich jedoch nicht für eine den aktuellen bzw. bevorstehenden Umständen des Arbeitsmarkts angepasste *open-door-policy* in Japans Migrationspolitik aus, sondern weisen vielmehr darauf hin, dass Verbesserungen der generellen Arbeitsbedingungen im Pflegesektor notwendig sind. Den 320.000 ausgebildeten Fachkräften, die derzeit nicht in ihren erlernten Pflegeberufen arbeiten, sollen Anreize geboten werden, in ihre Berufe zurückzukehren.<sup>21</sup> Die desolaten Arbeitsbedingungen – niedriges Lohnniveau, rotierende Arbeitszeiten, fehlende beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten etc. – und deren Auswirkungen, z.B. auch

<sup>18</sup> The Japan Times, Foreigner crime angel overplayed. Xenophobia seen as Peruvian's arrest gets sensationalized, 2.12.2005, S.2.

<sup>19</sup> Statistics Bureau & Statistics Research and Training Institute, Ratio of Unemployed in Labour Force and Active Job Openings-to-Applicants Ratio (Seasonally Adjusted), <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/pdf/z16-1.pdf>, 2007; Burgschweiger, Das wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen Japans mit den Philippinen: Ungleicher Vertrag oder Chance für beide Seiten? In: Japan aktuell – Journal of Current Japanese Affairs, 6/2006, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2006.

<sup>20</sup> Japanese Nursing Association, Employment status of nursing professionals in Japan, <http://www.nurse.co.jp/jna/english/nursing/employment.html>, 2007.

<sup>21</sup> Burgschweiger (o.Fn. 19).

die Anwerbung minder qualifizierten Personals, thematisierte eine Dokumentation des staatlichen Fernsehsenders NHK im März dieses Jahres.<sup>22</sup>

Die *Japanese Nursing Association* und andere Arbeitnehmerverbände sehen sich in der politischen Debatte um die Öffnung des japanischen Arbeitsmarkts für philippinische Pflegekräfte durch das MHLW repräsentiert. Um einem Verfall der Pflegequalität in Japan entgegenzuwirken, sprach sich MHLW zum Beispiel dafür aus, dass die philippinischen Pflegekräften nicht nur die gleichen Praxisprüfungen wie auch japanische Pflegeanwärter absolvieren sollen, sondern diese auch in japanischer Sprache ablegen sollen. Ein zweites Element des JPEPA, das auf Druck aus dem MHLW – das Ministerium war zunächst aufgrund der gespannten Situation auf dem japanischen Pflegearbeitsmarkt gänzlich in Opposition zu dem Abkommen – zurückgeht, ist die Begrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auf jeweils drei bzw. vier Jahre. Dieses System ermöglicht es, anders als es eine dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis könnte, die Größe des Pools an philippinischen Arbeitskräften in Japan relativ zeitnah den dynamischen Prozessen des Arbeitsmarkts anzupassen.

Das gleiche Ziel, das Anpassen der Migrationspolitik an die Gegebenheiten des (Arbeits-)Marktes verfolgt auch *Nippon Keidanren*, der japanische Wirtschaftsverband und prominenteste Vertreter der Arbeitgeberseite in Japans politischen Diskursen. Bereits im Jahr 2003 publizierte *Keidanren* ein Papier unter dem Titel *Japan 2025: Envisioning a Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century*, in dem es unter anderem hieß: »Non-Japanese who come to live in this country will bring diverse viewpoints and talents. [...] the government must open Japan's doors to people from around the globe so that they can display their ability in this country«.<sup>23</sup> Die Bereicherung des nationalen Arbeitsmarktes durch »transnationale Humanressourcen« sei notwendig und gewinnbringend. In einem Zusatzpapier zu *Japan 2025* nennt *Keidanren* konkrete Maßnahmen, die zeigen, wie diese Internationalisierung der japanischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft erfolgreich verlaufen kann. Kernpunkt der Vorschläge *Keidanrens* bereits 2003 war es, das System der bilateralen wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPA) auszubauen und bestehende Visumskategorien den Strukturen des EPA-Systems folgend zu reformieren.<sup>24</sup> Die neuesten Vorschläge des *Keidanren* zur Nutzbarmachung der EPA für Japans »socioeconomic vitality« stammen aus dem März 2007: EPA sollen den Weg für Arbeitsmigration nach Japan nicht nur der Pflegekräfte bahnen, sondern auch Arbeiter in den Bereichen Schiffbau und Metallverarbeitung miteinbeziehen. Auch in diesen Bereichen klagen japanische Firmen über einen Arbeitskräftemangel. Arbeitsmigranten, so *Keidanren*, sollten eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis von bis zu drei Jahren gewährt bekommen.<sup>25</sup>

JPEPA wurde mittlerweile in Japan ratifiziert. Dies geschah nach langen Verhandlungen zwischen MOFA, METI, MHLW und Wirtschaftsvertretern sowie gegen den Widerstand des MOJ, das sich generell gegen sektor- und nationenspezifische Immigrationsrichtlinien ausspricht. Die philippinische Regierung hat das Abkommen noch nicht ratifiziert. Zum einen gibt es in den Philippinen Kritik an den wirtschaftlichen Implikationen des JPEPA – Profite für multinationale Kooperationen bei Verlusten für lokale Klein- und Mittelständler sind zu erwarten – zum anderen bietet das JPEPA im Hinblick auf Arbeitsmigration keine besonders attraktive Perspektive für philippinische Pflegekräfte.<sup>26</sup> Unter dem JPEPA-System soll bis zu 400 Krankenpflegern und bis zu 600 Pflegefachkräften pro Jahr die Arbeitsmigration

nach Japan ermöglicht werden. Wie oben ausgeführt, werden den Kandidatinnen und Kandidaten ein Sprach- und ein Praxistest abverlangt; auch werden Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nur zeitlich befristet gewährt. Für eine Nation von 7,3 Millionen Arbeitsmigranten, die etwa fünf Prozent des nationalen BSP erwirtschaften, kann die Zahl von 1.000 zusätzlichen Arbeitsmigranten pro Jahr keine attraktive wirtschaftliche oder politische Option darstellen. Dazu kommt, dass die im JPEPA festgelegten Kriterien, allen voran der Nachweis japanischer Sprachkenntnisse, für viele Kandidatinnen und Kandidaten abschreckend wirken. In der oben erwähnten NHK-Dokumentation sprachen sich denn auch alle im Interview befragten philippinischen Pflegekräfte dafür aus, lieber nach Kanada oder Australien denn nach Japan emigrieren zu wollen.<sup>27</sup>

#### 4. Arbeitsmigration nach Japan: Zukunftsaussichten

Die beiden oben aufgeführten zentralen Fragestellungen der aktuellen Debatte um Arbeitsmigration nach Japan führen zu divergierenden Antworten.

Soll Arbeitsmigration nach Japan als Option auch für ungelernete Kräfte ermöglicht werden? Die politische Richtlinie in dieser Frage wird von MOJ als der Immigrationsbehörde vorangestelltem Ministerium definiert. Sie lautet »Nein«. *De facto* jedoch sind drei Viertel aller in Japan beruflich tätigen Ausländer keine hochqualifizierten Arbeitskräfte. Die derzeit diskutierte Revision von Einwanderungsrichtlinien, in deren Zentrum insbesondere die Frage der *Nikkeijin* steht, deutet an, dass der Erwerb der japanischen Sprache von potenziellen Immigrantinnen und Immigranten gefordert werden wird. Dies bedeutet, dass eines der Schlupflöcher für Arbeitsmigration von niedrig qualifizierten oder ungelerneten Arbeitskräften geschlossen wird. Der Nachweis eines Mindestmaßes an Integrationsbereitschaft, vielleicht auch an Bildungsstandard, soll als Voraussetzung an die Visumsvergabe gekoppelt werden. Hinsichtlich der Arbeitsmigration philippinischer Pflegekräfte bleibt festzuhalten, dass die Frage, ob es sich bei den potenziellen Arbeitsmigranten des JPEPA-Systems um niedrig qualifizierte Arbeitskräfte handelt, streitbar ist. Eine adäquate Ausbildung im Heimatland sowie verpflichtende Prüfungen im fachlichen wie sprachlichen Bereich in Japan sollen auch hier ein Mindestmaß an Qualitätsstandard im Umgang mit den Patienten sicherstellen. Dennoch tritt die Arbeitsmigration von Pflegekräften aus dem Rahmen der bislang verfolgten Migrationspolitik von so genannten Hochqualifizierten in Wissenschaft und Wirtschaft. Japan öffnet mit dem JPEPA seine Tür – wenn auch nur einen Spalt breit – für Arbeitsmigranten außerhalb der Kategorie »Hochqualifizierte«.

Soll ein Langzeit-Aufenthalt von (Arbeits-)Migranten in Japan ermöglicht werden? Beide Fallstudien, die der *Nikkeijin* ebenso wie der philippinischen Pflegekräfte, deuten hier auf ein »Nein« hin. Der bislang mögliche Langzeit-Aufenthalt von *Nikkeijin* soll durch Koppelung der Visumsvergabe und der Genehmigung

<sup>22</sup> NHK (Japan Broadcasting Corporation), NHK Supesharu. Kaigo no jinzaiga nigete iku (NHK Spezial. Pflegekräfte fliehen), 11.3.2007.

<sup>23</sup> *Keidanren*, Japan 2025: Envisioning a Vibrant, Attractive Nation in the Twenty-First Century, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/vision2025.pdf>, 2003

<sup>24</sup> *Keidanren*, Interim Recommendations on Accepting Non-Japanese Workers – Bring Dynamism and Diversity into Japan by Opening Doors to Transnational Human Resources, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2003/108.html>, 2003

<sup>25</sup> Japan Times, Up job chances for skilled foreigners: *Keidanren*, 21.3.2007, S. 8.

<sup>26</sup> Philippines Today, What's wrong with the JPEPA? <http://www.philippines-today.net/index.php?module=article&view=73>, 2.11.2006.

<sup>27</sup> NHK (o.Fn. 22).

von Familiennachzug einerseits und der Aufenthaltsgenehmigung andererseits für die Einwanderungsbehörden besser steuerbar gemacht werden. Dies deutet nicht auf eine umfassende Aufnahme- und Integrationspolitik, eventuell gar mit der Option von Staatsbürgerschaft hin, sondern weist vielmehr in die Richtung selektiver Aufnahme zu festgesetzten Konditionen. Arbeitsmigration im EPA-System soll für staatliche und wirtschaftliche Akteure ebenfalls direkt und den Bedürfnissen des Marktes angepasst handhabbar bleiben. Entsprechend ist hier eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung von maximal vier Jahren (wenngleich erneuerbar) geplant. Eine bestehende Ausnahme unter den Visumskategorien, die einen Langzeit-Aufenthalt von Arbeitsmigranten vorsieht, soll reformiert werden; die neueste Kategorie von Arbeitsmigration nach Japan bleibt in Linie mit den bisherigen offiziellen Angaben: der Aufenthalt erfolgt zeitlich befristet. Beides belegt, dass Japan sich keineswegs auf einen Langzeit-Aufenthalt von (Arbeits-)Migranten einrichtet.

## 5. Fazit

Dem demographisch bedingten Schrumpfen der japanischen Erwerbsbevölkerung mit Arbeitsmigration im Sinne von Ersatzmigration entgegenzuwirken, würde bedeuten, den Anteil von Ausländern in der japanischen Gesellschaft von derzeit unter zwei bis 2050 auf über achtzig Prozent anzuheben. Dies ist weder gesellschaftlich tragbar noch politisch umsetzbar oder gar – da dies einen Anstieg der japanischen Gesamtbevölkerung auf über 800 Millionen mit sich brächte – wirtschaftlich wünschenswert.<sup>28</sup>

Neueste Entwicklungen in Japans Migrationspolitik weisen in eine andere Richtung als die der Ersatzmigration: Bestehende Schlupflöcher für die Arbeitsmigration ungelerner Kräfte sollen geschlossen werden; neue Kategorien für »niedrig qualifizierte« Arbeitsmigranten werden höchst zögerlich und nur in den kleinsten numerischen Dimensionen zaghaft geöffnet. Arbeitsmigranten werden von politischen wie wirtschaftlichen Akteuren weiterhin als temporäre Elemente der japanischen Gesellschaft und Wirtschaft begriffen. Japan geht einen Weg der pragmatischen Nutzbarmachung »transnationaler Humanressourcen«; Arbeitsmigranten werden als Arbeitskräfte verstanden, nicht jedoch als Migranten, die sich niederlassen und Teil einer neuen japanischen Gesellschaft werden könnten. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels hat derlei Arbeitsmigration keinerlei nennenswerten Effekt auf die dauerhafte Entwicklung der Komposition der japanischen (Erwerbs-)Bevölkerung.

Die aktuelle Diskussion demonstriert zum einen die Komplexität der Interessenlage verschiedener Ministerien und Wirtschaftsvertreter beim Thema Arbeitsmigration nach Japan. Zum anderen verdeutlicht sie, wie schwer es Japan fällt, den nationalen Arbeitsmarkt und die gesellschaftlichen Strukturen tatsächlich einer Internationalisierung (*kokusaika*) zu unterziehen, ein Prozess der von Politik und Wirtschaft seit den 1980er Jahren einerseits vehement gefordert wird, andererseits durch protektionistische Eingriffe immer wieder gebremst wird.

<sup>28</sup> Zum öffentlichen Diskurs über den Anstieg des Anteils von Ausländern in der japanischen Gesellschaft siehe *Behaghel* und *Vogt* (o. Fn. 14).