

(KEINE) ANGST VORM WÄHLER: ABES ARBEITSMARKTPOLITISCHE STRUKTURREFORMEN IN ZEITEN WACHSENDER SOZIALER UNGLEICHHEIT

Steffen HEINRICH

1. EINFÜHRUNG¹

Wohl die meisten Menschen würden intuitiv vermuten, dass Regierungen in repräsentativen Demokratien soweit möglich Maßnahmen vermeiden, die unpopulär bei den Wählern sind (in der Politikwissenschaft auch *Blame-avoidance*-Strategie genannt). Denn unzufriedene Wähler können die Regierung bei der nächsten Wahl durch Abwahl bestrafen. Daran gemessen, erscheint die arbeitsmarktpolitische Strategie der gegenwärtigen Abe-Regierung jedoch höchst widersprüchlich. So bemühte sich Shinzō Abe in seiner ersten Amtszeit (2006–2007) um eine Lockerung des Kündigungsschutzes und des Mindestlohnsystems sowie um die Abschaffung der gesetzlich vorgeschriebenen Vergütung von Überstunden für höhere Angestellte. Alle drei Projekte stießen auf teilweise erbitterten Widerstand und wurden entweder aufgegeben oder so verändert, dass sie Regulierung letztlich eher festigten statt zu lockern. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09, welche in den Zeitraum zwischen den beiden Amtszeiten Abes fiel, schien den Stimmungsumschwung gegen weitere Deregulierungen am Arbeitsmarkt noch zu bekräftigen, schließlich hatte die Demokratische Partei Japans (DPJ, *Minshū-tō*, seit 2016 *Minshintō*)² die Unterhauswahl 2009 mit einer stark sozialpolitisch-orientierten Agenda haushoch gewonnen. Doch seit Abes erneutem Amtsantritt 2012 stehen nun wieder ähnliche Reformvorhaben auf der Regierungsagenda wie in der ersten Amtszeit, so etwa der Vorschlag, die Vorschrift, nach der Angestellte unterhalb des Managements Überstundenzuschläge erhalten müssen, ab einer bestimmten Verdienstgrenze abzuschaffen. Eine der ersten erfolgreich umgesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beinhaltete eine weitere Liberalisierung des Leiharbeitssektors, welcher schon

¹ Ich danke Cédric Felix Klein für Unterstützung bei der Datenrecherche. Fehler liegen ausschließlich in der Verantwortung des Autors.

² Anmerkung zu japanischen Begriffen: In allen Fällen, in denen eine offizielle oder gebräuchliche englische Bezeichnung existiert, wird diese der Übersetzung ins Deutsche bevorzugt.

seit Jahren aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen stark in der Kritik steht.

Wie lässt sich also erklären, dass Abe trotz der Erfahrung seiner ersten Amtszeit ein Politikprogramm durchzusetzen versucht, das sowohl unpopulär als auch politisch hoch riskant erscheint? Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass dafür drei Faktoren maßgeblich sind. Erstens ermöglicht ein zunehmend zentralisierter Entscheidungsprozess in Verbindung mit einem führungsstarken Premierminister nicht nur Strategien des „Durchregierens“, sondern erhöht auch, zweitens, die direkte politische *Accountability* von Entscheidungen. Die erste Entwicklung kann erklären, warum sich die Abe-Administrationen in der Lage sahen und sehen, die Interessen exportorientierter Großunternehmen zu privilegieren und beim Wähler unpopuläre Maßnahmen vorzuschlagen. Die zweite jedoch, warum die Regierung wiederholt nicht nur derartige Initiativen zurückziehen, sondern auch zuweilen fast in ihr Gegenteil umformulieren muss. Die gewachsene öffentliche Wahrnehmung für soziale Ungleichheit und ökonomische Unsicherheit in der japanischen Gesellschaft (*kakusa shakai*)³ machen es wahrscheinlicher, dass Wähler Regierungshandeln kritisch hinterfragen bzw. von der Regierung angemessene Antworten auf soziale Missstände erwarten. Dazu kommt in jüngerer Zeit, als dritter Faktor, noch ein Zielkonflikt mit „Abenomics“. Beförderte Abes bisherige arbeitsmarktpolitische Agenda mit dem Ziel einer dauerhaften Senkung der Arbeitskosten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen (die ähnliche Maßnahmen früherer LDP-Regierungen fortsetzt) tendenziell ein Gefühl der Unsicherheit bei vielen Arbeitnehmern,⁴ setzt „Abenomics“ auf konjunkturstützende Maßnahmen, deren Erfolg wesentlich von einem sich verbessernden Verbrauchervertrauen und steigenden Löhnen abhängt. Das Zusammentreffen dieser drei Entwicklungen erklärt den widersprüchlichen und unsteten arbeitsmarktpolitischen Kurs Abes.

Das Beispiel der Arbeitsmarktpolitik macht dabei nicht nur deutlich, wie sehr sich der Policy-Prozess in Japan in den letzten Jahren gewandelt hat, sondern auch wie groß der Einfluss der nicht nur in Japan mit immer größerer öffentlicher Anteilnahme geführten Debatte über soziale Un-

³ Für den Zusammenhang zwischen sozialer Spaltung und Arbeitsmarktpolitik siehe insb. Shinoda (2008).

⁴ Verunsicherung und soziale Ungleichheit betrifft nicht-reguläre wie reguläre Beschäftigte. Während erstere Gruppe vor allem unter deutlich schlechteren Arbeitsbedingungen und Aufstiegschancen konfrontiert ist, hat letztere seit Mitte der 1990er zum Teil erhebliche Einschnitte bei Löhnen und betrieblichen Sozialleistungen hinnehmen müssen.

gleichheit auf praktische Politik geworden ist. Nicht zuletzt wirft sie ein Schlaglicht auf wenig beachtete konzeptionelle und wahlstrategische Herausforderungen von „Abenomics“.

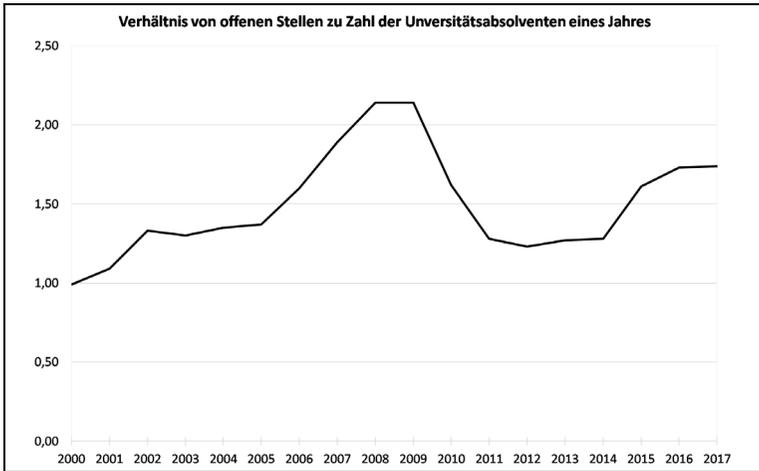
Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Abschnitt zwei fasst kurz die wichtigsten Entwicklungen des japanischen Arbeitsmarktes in den letzten 16 Jahren zusammen und stellt die Arbeitsmarktpolitik Abes in den Kontext strukturell veränderter Politikprozesse. Im dritten Abschnitt werden die wachsende wahlpolitische Salienz der arbeitsmarktpolitischen Themen und ihre Bedeutung für Politikentscheidungen beleuchtet. Im vierten Abschnitt werden die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Initiativen der verschiedenen Abe-Kabinette, im Sinne eines *Process Tracings*, analysiert und verglichen. Abschnitt fünf fasst die Erkenntnisse zusammen.

2. ARBEITSMARKTPOLITIK IN JAPAN: VON KORPORATISMUS ÜBER STANDORTWETTBEWERB ZU ABENOMICS

Arbeitsmarktpolitik gehört zu den Politikfeldern, bei denen sich die Veränderungen in den politischen Entscheidungsprozessen in Japan besonders deutlich zeigen. Bis Mitte der 1990er löste Arbeitsmarktpolitik vergleichsweise wenig Kontroversen aus. Der Arbeitsmarkt stand zunächst auch nicht im Fokus der in den 1990ern aufkommenden Deregulierungspolitik (*kisei kanwa*), die vor allem den Finanzsektor betraf (Kume 1997). Doch insbesondere seit Amtsantritt von Premierminister Ryūtarō Hashimoto (1996–1998) und forciert unter dessen Nachfolger Jun'ichirō Koizumi (2001–2006), wurden nun auch verstärkt weitreichende Reformen der Arbeitsmarktpolitik vorbereitet. Dazu zählen vor allem die schrittweise Deregulierung der Zeitarbeit sowie andere Maßnahmen der Beschäftigungsflexibilisierung (Heinrich 2013; Imai 2011; Miura 2012). Im Vergleich zu Westeuropa, wo viele Länder schon seit den 1970ern gegen hohe Arbeitslosigkeit bei oftmals vergleichsweise geringen Beschäftigungsquoten ankämpften, geschahen die Reformen in Japan in einem relativ günstigen Umfeld (siehe Abbildung 1).

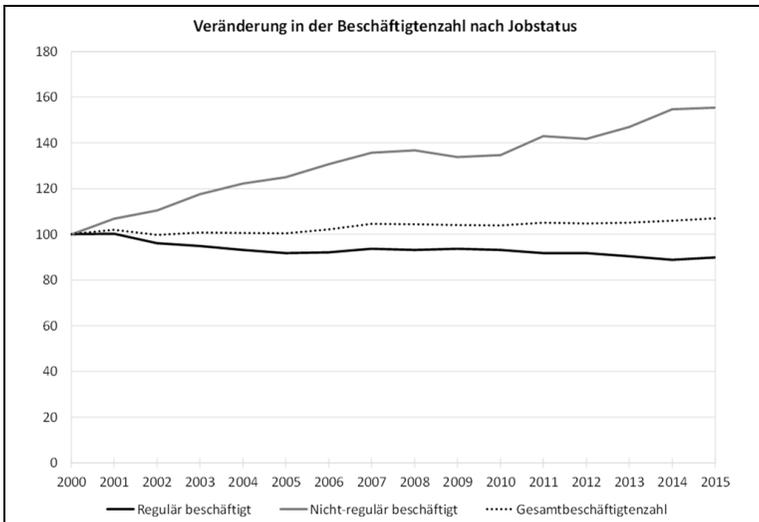
So fällt positiv auf, dass seit 2000 die Gesamtzahl der Beschäftigten sogar leicht gewachsen ist, obwohl die Gruppe der Menschen im arbeitsfähigen Alter bereits seit Jahren zurückgeht. Zudem liegt die Beschäftigungsquote von japanischen Frauen inzwischen über dem OECD-Durchschnitt. Japanische Männer liegen im Hinblick auf die Erwerbsquote (abhängig von Definition und Datengrundlage) schon lange mit an der Spitze der entwickelten Industrieländer. Junge Universitätsabsolventen finden einen Arbeitsmarkt vor, der stabil, zumindest nominell, genügend Stellen bietet, selbst nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Aller-

Abbildung 1: Entwicklung des japanischen Arbeitsmarktes seit 2000



Quelle: Recruit Works Institute (2016).

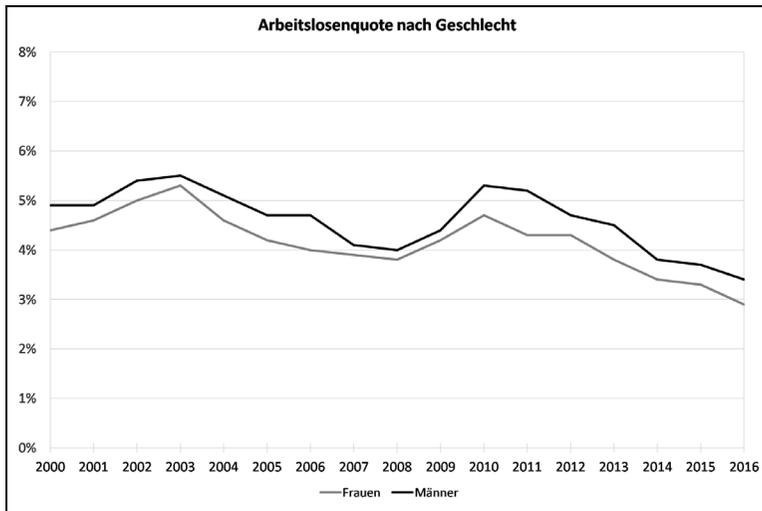
Anmerkungen: Werte über eins bedeuten, dass es mehr offene Stellen als Arbeitssuchende gibt, Werte unter eins entsprechen einem Stellenmangel. Stellen für Absolventen werden üblicherweise ein Jahr vor Arbeitsantritt vergeben.



Quelle: MIAC (2016) *Labour force statistics*.

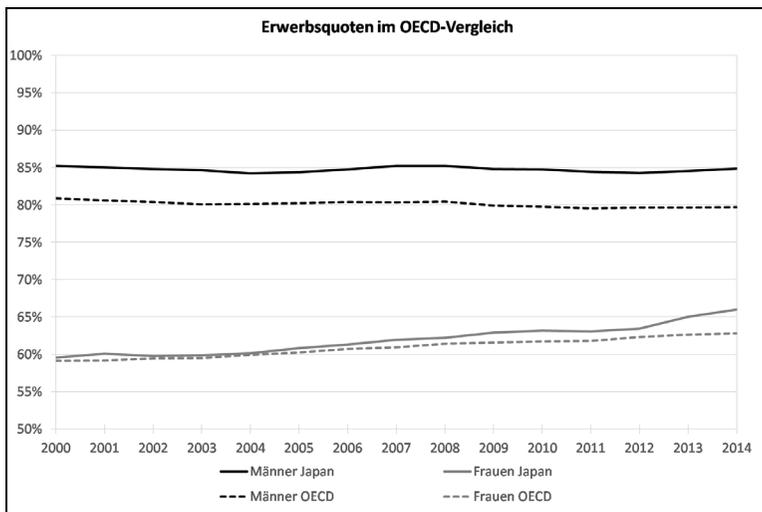
Anmerkung: Berechnet auf Basis absoluter Zahlen. Basisjahr 2000 (=100). Gesamtbeschäftigtenzahl = Zahl abhängig Beschäftigter.

Abbildung 1 (Fortsetzung)



Quelle: MIAC (2016).

Anmerkung: Angegeben sind die Werte für den Monat Januar jeden Jahres, unter Berücksichtigung saisonaler Effekte.



Quelle: OECD (2016) *Labour force statistics*.

dings ist es fast ausschließlich dem Anstieg der Frauenerwerbsquote und der hohen Beschäftigungsrate von älteren Arbeitnehmern (von denen viele nach der Pensionierung in nicht-regulären Arbeitsverträgen weiterarbeiten) zu verdanken, dass die Gesamtzahl der Erwerbstätigen bislang nicht zurückgegangen ist.

Das wirft die Frage auf, warum Japan, trotz vergleichsweise hoher Beschäftigungsniveaus und geringer Arbeitslosigkeit, dem auch in Westeuropa und anderswo beobachtbaren Trend zur Arbeitsmarktderegulierung folgte. Eine wichtige Rolle spielten wachsende Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen, insbesondere nach der Asienkrise 1997. Viele Unternehmen suchten spätestens ab diesem Zeitpunkt verstärkt nach Wachstum im Ausland, um sich weniger abhängig vom schwächelnden Binnenmarkt zu machen. Die Unternehmen forderten staatliche Unterstützung, um ihre Strukturen anzupassen und Japan als Standort „wettbewerbsfähig“ zu machen. Die allmähliche Flexibilisierung von Arbeit, insbesondere in Form eines verstärkten Einsatzes nicht-regulärer Beschäftigungsverhältnisse, aber auch die verstärkte Nutzung betriebsbedingter Kündigungen (Ahmadjian und Robinson 2001) sollten dazu beitragen.⁵

Dieser Druck machte sich Ende der 1990er Jahre auch in Veränderungen in den Entscheidungsprozessen in der Arbeitsmarktpolitik bemerkbar. Traditionell stellt das Labour Policy Council (LPC, *Rōdō Seisaku Shingikai*) die zentrale Institution für die politischen Aushandlungsprozesse in der Arbeitsmarktpolitik dar. Ursprünglich beratendes Gremium am Ministerium für Arbeit (*Rōdō-shō*), ist es seit der Verwaltungsreform 2001 dem Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (MHLW, *Kōsei Rōdō-shō*) zugeordnet. Seine zentrale Rolle im Politikprozess verdankt das LPC auch dem Umstand, dass die Ministerialbürokratie lange Zeit relativ autonom über die Besetzung und die Themen des Gremiums entscheiden konnte (Miura 2001). Das Ministerium achtet dabei auf eine relativ ausgewogene Besetzung, um Arbeitgeber wie Arbeitnehmern (ausschließlich Vertreter gemäßigter Gewerkschaften) ein Mitspracherecht zu ermöglichen. Aktive Politiker sind nicht vertreten. Traditionell wurden alle wichtigen arbeitsmarktpolitischen Vorhaben hier diskutiert und gegebenenfalls verändert, bevor diese weiter an die Liberaldemokratische Partei

⁵ Zwar gilt das Ende der sogenannten „Bubble Economy“ Anfang der 1990er Jahre weithin als Auslöser für Japans wirtschaftliche Schwierigkeiten, doch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht begann die Diskussion erst Mitte der 1990er. Im Jahr 1995 etwa legte der Unternehmensverband *Keidanren* ein Strategiepapier vor, das Unternehmen eine flexible Personalpolitik empfahl, d. h. lebenslange Beschäftigungsmodelle sollten mit flexibleren Beschäftigungsformen flankiert werden.

(LDP, *Jiyūminshu-tō*) – als Langzeitregierungspartei – und an das Parlament übermittelt wurden.

Besonders deutlich wird diese japanische Spielart des Korporatismus bei der großangelegten Initiative zur Arbeitszeitverkürzung (mit dem Ziel die Höhe der Jahresarbeitszeit auf den Durchschnitt aller Industrienationen zu senken), welche ab den späten 1980er Jahren implementiert wurde. Alle Maßnahmen wurden vergleichsweise einvernehmlich zwischen Ministerium, Arbeitgebern und Gewerkschaften beraten und als gemeinsame Position formuliert. Doch Ende der 1990er Jahre wurden immer mehr Vorhaben zur Beratung an das LPC weitergeleitet, bei denen kein Konsens mehr herbeigeführt werden konnte. In der Folge setzte die Regierung Vorhaben nun gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter und ohne nominelle Beteiligung des LPC durch. Zudem kamen wesentliche Impulse für Maßnahmen nun direkt vom Kabinett bzw. dem Kabinett unterstellten Kommissionen, die viel stärker wirtschaftspolitisch orientiert waren. Beispielgebend war dabei die Kommission für Verwaltungsreform (*Gyōsei Kaikaku Inkai*), die Reformen im Kabinett und teilweise an der Ministerialbürokratie vorbei vorbereitet hatte, sowie deren 1995 ins Leben gerufener Deregulierungsunterausschuss (*Kisei Kanwa Shōinkai*). Dieser Unterausschuss arbeitete auch arbeitsmarktpolitische Reformen aus und wurde dadurch zunehmend zum Konkurrenten des LPC (Miura 2008).

Seither haben alle LDP-Regierungen vermehrt auf Kommissionen auf Kabinettsbene gesetzt, um Reformmaßnahmen vorzubereiten. Die Aufgaben reichen dabei von wissenschaftlicher Unterstützung, etwa durch Studien und Gutachten, bis zum Agendasetting, etwa durch die Vorlage von Empfehlungen. Deutlich zeigt sich dabei die Tendenz vor allem auf Vertreter der Industrie sowie Experten, insbesondere Ökonomen, zu setzen. Die Repräsentation der Interessen der Betroffenen (Stakeholder) spielt, anders als beim LPC, kaum eine Rolle. Dazu kommt, dass deren Impulse für die Arbeitsmarktpolitik eher wirtschaftspolitisch motiviert sind und das traditionelle Policy-Netzwerk aus Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Arbeitsministerium und Fachpolitikern an Bedeutung eingebüßt hat.

Diese Konstellation des ungleichen Zugangs zu Politikentscheidungen mit begrenzter Beteiligung der Öffentlichkeit, entspricht Culpeppers (2010) Konzept der *quiet politics*. Danach überlassen Regierungen die Regulierung von Themen weitgehend den mächtigsten Beteiligten (in Culpeppers Fall sind es Großunternehmen bei Corporate-Governance-Reformen), so lange die Öffentlichkeit wenig Anteil nimmt. Doch in Bezug auf diesen letzten Aspekt finden seit einigen Jahren, wie der nächste Abschnitt zeigt, wichtige Veränderungen statt.

3. WACHSENDES UNBEHAGEN ÜBER SOZIALE UNGLEICHHEIT UND ZUNEHMENDE POLITISIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

So zeigt die jährliche Umfrage des Kabinettsbüros (Cabinet Office mehrere Jahre), welche unter anderem die wichtigsten politischen Anliegen der Bürger abfragt, dass das Problembewusstsein seit Mitte der 1990er Jahre enorm gewachsen ist. Nannten vor 1997 weniger als 20 % der Befragten Beschäftigung und Arbeit als wichtige Anliegen, verdoppelte sich die Zahl danach und ist seither auf diesem hohen Niveau geblieben. Das legt den Schluss nahe, dass Arbeitsmarktpolitik inzwischen zu den wichtigsten politischen Anliegen für einen Großteil der Wähler gehört, und zwar unabhängig von wirtschaftlichen Einbrüchen wie 1997 oder 2008.

Die öffentliche Aufmerksamkeit wurde dabei nicht zuletzt befeuert von den Auswirkungen der Reformen selbst. Abbildung eins zeigt, dass seit dem Jahr 2000 die Zahl der Arbeitnehmer in nicht-regulären Beschäftigungsverhältnissen⁶ um fast 60 % gestiegen ist. Auch wenn sich nicht der gesamte Anstieg auf einzelne Reformen zurückführen lässt, so haben diese sie ohne Zweifel diese Entwicklung stark begünstigt. Gleichzeitig ist die Zahl der regulär Beschäftigten leicht zurückgegangen. Diese Entwicklung ist auch deswegen relevant, weil ein klares Gefälle hinsichtlich des Lohnniveaus und der sozialen Absicherung zwischen beiden Arbeitnehmergruppen besteht (Heinrich 2017). Zudem gibt es wenig Mobilität zwischen den einzelnen Beschäftigungsformen, was vor allem Frauen benachteiligt, die für einige Jahre aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Sie haben kaum Aufstiegmöglichkeiten und deutlich schlechtere Chancen, reguläre Positionen zu bekleiden.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der japanische Arbeitsmarkt schon immer von einer dualen Struktur geprägt gewesen ist, mit Normalbeschäftigten (in unbefristeten Vollzeitstellen) in großen Unternehmen auf der einen, und, auf der anderen Seite, einer deutlich größeren Gruppe von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Betrieben, mit weniger Arbeitsplatzsicherheit und geringeren betrieblichen Leistungen. Insbesondere weibliche Angestellte stellten traditionell eine Art flexible Reserve dar, welche in Wirtschaftsabschwüngen, wie während der Ölkrisen der 1970er Jahre, besonders von Arbeitsplatzabbau betroffen ist (vgl. Osawa 2002). Heute besteht diese Flexibilitätsreserve vor allem aus befristet Beschäftigten und Leiharbeitern und anderen nicht-regulären Be-

⁶ Laut *rōdō ryoku chōsa* zählen zu nicht-regulärer Beschäftigung Leiharbeiter, geringfügig (*arubaito*) und befristet Beschäftigte bzw. Vertragsarbeiter, entsandte Kräfte (etwa zu einem Kundenunternehmen) und Angestellte in Teilzeit (*parto*).

schäftigungsformen, wobei auch hier der Anteil von Frauen deutlich überwiegt.⁷

Die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Konstellation sind inzwischen fester Bestandteil der öffentlichen Auseinandersetzung in der japanischen Arbeitsmarktpolitik. Die Tageszeitung *Asahi Shinbun* berichtet beispielsweise regelmäßig und an prominenter Stelle über die Entwicklung der Anzahl der nicht-regulär Beschäftigten. Der in Japan gewöhnlich als Lehman-Schock bezeichnete Höhepunkt der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 gilt dabei für viele Beobachter als Wendepunkt (vgl. insb. Shinoda 2009). Die Öffentlichkeit wurde dabei durch den plötzlichen Anstieg von Entlassungen nicht-regulärer Beschäftigter, vor allem von Leiharbeitern (*rōdō-sha haken*, auch *jinzai haken*) aufgeschreckt. Aktivisten versuchten die Öffentlichkeit auf das Schicksal dieser Arbeiter aufmerksam zu machen, indem sie über die Neujahrstage 2008/2009 ein „Leiharbeiterdorf“ (*haken mura*) für wohnungs- und arbeitslose Leiharbeiter im Hibiya-Park in Tokyo errichteten, in unmittelbarer Nähe zum Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt. Das folgende enorme Medienecho auf diese Aktion setzte die LDP-geführte Regierung unter Druck, darauf schnell zu reagieren. Tatsächlich versprach sie prompt Verbesserungen, wie etwa die Aufnahme von Leiharbeitern in staatlich-geförderte Kurzarbeit (vgl. Heinrich 2010). Der überwältigende Sieg der Demokratischen Partei Japan wenige Monate später bei der Unterhauswahl 2009 schien wie die endgültige Bestätigung dafür, dass sich in den Jahren zwischen Abes beiden Amtszeiten der Wind in der japanischen Arbeitsmarktpolitik komplett gedreht hatte.

4. ABES VOLATILE AGENDA: ARBEITSMARKTPOLITISCHE INITIATIVEN IM VERGLEICH

Im Folgenden wird anhand der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Reforminitiativen Abes untersucht, wie sich die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Entwicklungen konkret auf arbeitsmarktpolitische Entscheidungen auswirken. Tabelle eins bietet einen Überblick über die Maßnahmen und ordnet sie den Polen regulierende bzw. deregulierende Maßnahmen zu. Es lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden: (1) „Arbeitsmarkt Big Bang“ und programmatische Kehrtwende (2006 bis 2007), (2) Rückkehr zur Deregulierung (ab 2012), sowie (3) Stützung der „Abenomics“ (seit 2016).

⁷ 2008 waren über die Hälfte der weiblichen abhängig Beschäftigten in nicht-regulären Arbeitsverhältnissen, aber weniger als 20 % der Männer, siehe Heinrich (2013: 302).

Tabelle 1: Die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Initiativen der Abe-Administrationen

| Amtszeit | Deregulierend | | Regulierend | |
|----------------|---------------|--|-------------|--|
| Abe I | 2007 | <i>White Collar Exemption (aufgegeben)</i> | 2007 | Mindestlohngesetz |
| | 2007 | <i>Kündigungsschutz (aufgegeben)</i> | 2007 | Verbesserter Schutz für nicht-regulär Beschäftigte |
| | 2007 | <i>Mindestlohngesetz (aufgegeben)</i> | | |
| Abe II und III | 2013 | <i>Sonderwirtschaftszonen mit Befreiung vom Arbeitsrecht (nicht umgesetzt)</i> | 2014 | Anti-Karōshi-Gesetz |
| | 2014 | <i>Kündigungsschutz (verschoben)</i> | 2016 | <i>Einführung eines verbindlichen Equal-Pay-Prinzips (in Diskussion)</i> |
| | 2015 | <i>Zangyō-dai-zero-Gesetz (verschoben)</i> | 2016 | <i>Bekämpfung exzessiver Arbeitszeiten (in Diskussion)</i> |
| | 2015 | Reform des Leiharbeitergesetzes | 2016 | Erhöhung des Mindestlohns (laufend) |

Quelle: Zusammenstellung des Autors. In kursiv Maßnahmen, die aufgegeben bzw. verschoben wurden oder noch in Diskussion sind. Fettdruck: Maßnahme wurde umgesetzt.

„Arbeitsmarkt Big Bang“ und programmatische Kehrtwende

Schon zu Beginn seiner ersten Amtszeit erklärte Abe Arbeitsmarktreform zum zentralen Anliegen seiner Regierungszeit. Er bediente sich dabei zunächst des Begriffs „Arbeitsmarkt Big Bang“ (*rōdō biggu bangu*), ursprünglich ein Konzept, welches das Council on Fiscal and Economic Reform (*Keizai Zaisei Shimon Kaigi*), ein Beratungsgremium auf Kabinettschichtebene, entwickelt hatte. Damit sollte auch öffentlich vermittelt werden, dass die bereits unter Hashimoto und Koizumi begonnenen deregulierenden Reformen nicht nur fortgesetzt, sondern sogar verstärkt würden. Schon der Begriff „Big Bang“ deutete ein schnelles und umfassendes Deregulierungsprogramm an, denn ursprünglich war er von der britischen Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher (1979–1990) als Schlagwort für die schnelle und weitreichende Deregulierung des britischen Finanzsektors benutzt worden. Ziel des Arbeitsmarktreformprogramms war es, die „Produktivität“ zu erhöhen, d. h. das traditionelle japanische Beschäftigungssystem mit Anstellung auf Lebenszeit, arbeitszeit- und senioritätsbasierten Löhnen zu ersetzen mit einem Arbeitsmarkt, der schnelle Wechsel zwischen Ar-

beitgebern erlaubt (Tabata 2009) und produktives Verhalten anstelle von langen Arbeitszeiten und Betriebszugehörigkeit honoriert.⁸

Wesentlich geprägt vom Arbeitsmarktökonom Naohiro Yashiro, argumentierte die Regierung mit diesem Konzept, dass so auch der Spalt zwischen regulären und nicht-regulären Jobs verringert werden könne. Der „Arbeitsmarkt Big Bang“ sah zudem vor, die Gleichbehandlung regulär und nicht-regulär Beschäftigter gesetzlich vorzuschreiben. Zu den zentralen, aber besonders umstrittenen, Vorschlägen gehörte die Neuregelung der Überstundenvergütung, zu dieser Zeit vor allem als White Collar Exemption (*howaito kōra ekusenpushion*) bekannt. Danach sollte eine Verdienstgrenze im Gesetz festgeschrieben werden, ab der keine Überstundenzuschläge mehr fällig würden und auch die Begrenzung des Labour Standard Acts (*Rōdō Kijun Hō*) auf eine 40-Stundenarbeitswoche keine Anwendung mehr fände. Bis dahin sah die japanische Arbeitsgesetzgebung lediglich Ausnahmen vor für Manager sowie eine Reihe von im Gesetz genannten Berufen durch das sogenannte *Discretionary Work System* (*sairyō rōdō sei*, Ermessensarbeitszeitsystem). Kritiker wendeten jedoch ein, dass die Reform ein System etabliere, das es relativ einfach mache, ganze Gruppe von Angestellten pauschal von der Arbeitszeitverordnung auszunehmen. Dadurch entstünden Anreize, die häufig extrem langen Arbeitszeiten zu verlängern. Zudem seien viele Angestellte auf die Einnahmen durch Überstunden dringend angewiesen. Die DPJ machte ihren Widerstand gegen den Vorschlag zu einem zentralen Anliegen ihres Wahlkampfes zur Oberhauswahl im Frühling 2007. Und auch innerhalb der LDP mehrten sich Stimmen, dass mit derart unpopulären Vorschlägen die Wahl kaum zu gewinnen sei (*Nikkei*, 5.1.2007). Schließlich gab die Regierung das Vorhaben noch vor der Wahl auf.

Ein weiteres zentrales Anliegen des „Rōdō Big Bang“ betraf den Kündigungsschutz. Kündigungen sollten erleichtert werden, indem die Möglichkeit einer Abfindungszahlung im Kündigungsfall klar gesetzlich geregelt werden sollte. Dazu muss man wissen, dass die rechtliche Grundlage für Kündigungsschutz in Japan bis 2003 allein auf Rechtsprechung beruhte. Diese hatte vier Anforderungen entwickelt, damit eine betriebsbedingte Kündigung als rechtlich wirksam eingeschätzt werden kann.⁹

⁸ Das Konzept sah auch eine Reihe regulierender Maßnahmen vor, die etwa die Absicherung nicht-regulär Beschäftigter erhöhen und die Work-Life-Balance japanischer Arbeitnehmer verbessern sollte.

⁹ Unternehmen müssen unter anderem nachweisen, dass sie alle betrieblichen Möglichkeiten der Kündigungsvermeidung ausgeschöpft haben und die wirtschaftlichen Gründe für die Entlassung nachweisen. Zudem müssen sie die soziale und familiäre Situation der Arbeitnehmer berücksichtigen. Vgl. Araki (2009).

2003 versuchte der damalige Premierminister Koizumi mittels einer gesetzlichen Regelung eine Lockerung des Kündigungsschutzes durchzusetzen. Er scheiterte jedoch nicht zuletzt deswegen, weil sich viele Normalbeschäftigte dadurch existentiell bedroht sahen (Miura 2011). Stattdessen wurde eine Reform verabschiedet, die die in der Rechtsprechung entwickelten Standards in das Arbeitsrecht übertrug und somit allgemein verbindlich machte. Abes „Big Bang“ unternahm nun einen neuen Versuch, eine Lockerung durchzusetzen, indem Unternehmen die Möglichkeit einer Abfindungszahlung bei unrechtmäßigen Entlassungen eingeräumt werden sollte, die anstelle der Wiederanstellung ausgezahlt werden könnte. Doch letztlich formulierte die Regierung keinen entsprechenden Vorstoß, auch weil die Arbeitnehmerseite diese Vorschläge vehement ablehnte (*Asahi Shinbun* 19.5.2007). Somit erfüllte sich die Hoffnung der Regierung Abe im Zuge der Einführung des lange geplanten Labour Contract Acts (*Rōdō Keiyaku Hō*) von 2007, die Bestimmungen des Kündigungsschutzes in Japan verändern zu können, nicht. Das neue Gesetz bestätigte lediglich die bereits durch Rechtsprechung etablierten Regelungen.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Initiative zur Reform des Mindestlohnsystems. Die Kommission für regulative Reform (*Kisei Kaikaku Kaiji*), angesiedelt im Kabinettsbüro, hatte Änderungen angemahnt, dass die Mindestlohnhöhe künftig vor allem im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung beachten sollte (Statement vom 21. Mai 2007).¹⁰ Negative Auswirkungen von zu hohen Mindestlöhnen seien zu begrenzen, so die Empfehlung. Dies hätte den Spielraum der Mindestlohnkommissionen (eine nationale, sowie regionale in den jeweiligen Präfekturen) eingeschränkt, das im internationalen Vergleich niedrige Niveau japanischer Mindestlöhne merklich zu erhöhen (Heinrich 2013: 320). Doch auch dieses Vorhaben geriet in den Sog der sich rapide verändernden öffentlichen Stimmung (Nakakubo 2009), sichtbar insbesondere im Oberhauswahlkampf 2007, sowie, noch deutlicher, im Unterhauswahlkampf 2009, als die DPJ eine kräftige Erhöhung des Mindestlohns auf 1,000 Yen pro Stunde versprach, wenn auch als langfristiges Ziel. Damit war das Thema Mindestlohn erstmals in der Mitte der politischen Debatte und zugleich auch der Rechtfertigungsdruck für die Reform der Regierung in dieser Frage gestiegen. Die verabschiedete Reform von 2007 weist im Gegensatz zu den ursprünglichen Plänen eine deutlich sozialpolitische Färbung auf. So sind die Mindestlohnkommissionen nun angehalten sowohl sozial- (Existenzminimum und Höhe der Sozialhilfe) wie beschäftigungspolitische Aspekte bei der Festlegung der Lohngrenzen zu

¹⁰ Einsehbar unter http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0521/item070521_01.pdf. (letzter Zugriff am 30.9.2016).

beachten. Tatsächlich stiegen nach der Reform die Mindestlöhne für einige Jahre deutlich schneller als zuvor (Abe 2011).

Trotz der nur kurzen Dauer lässt sich als Bilanz von Abes erster Amtszeit ein umfassendes Scheitern seiner arbeitsmarktpolitischen Deregulierungsagenda sowie Ansätze einer Neuorientierung feststellen. Tatsächlich umgesetzt wurden überwiegend regulierende Maßnahmen.

Rückkehr zur Deregulierungspolitik ab 2012

Schon kurz nach seiner Rückkehr ins Amt des Premierministers 2012, griff Abe jedoch auf eine dezidiert deregulierende Arbeitsmarktpolitik zurück. Viele Ideen aus der ersten Amtszeit wurden erneut aufgegriffen und auch neue Konzepte in die öffentliche Diskussion gebracht. Etwa die Idee zu Sonderwirtschaftszonen (*tokku*), die von Teilen des japanischen Arbeitsrechts ausgenommen werden könnten, insbesondere vom Kündigungsschutz (*The Economist*, 10.8.2013) oder von Begrenzungen bei der Länge und Höchstzahl befristeter Arbeitsverträge. Beobachtern zufolge war das Hauptmotiv, dass so einige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umgesetzt werden könnten, die bislang gescheitert waren – wenn auch nur versuchsweise. Doch gab es innerhalb der Regierung so starke Bedenken, nicht zuletzt bezüglich der politischen Risiken, dass bislang keine entsprechenden Projekte lanciert wurden.

Fast unmittelbar nach dem Amtsantritt wurde die Zentrale für Japans wirtschaftliche Erneuerung (*Nihon Keizai Saisei Honbu*) eingerichtet, in welcher die wirtschaftspolitischen Maßnahmen alle Kabinettsminister koordiniert werden sollen. Zudem wurde ein Unterausschuss, die Kommission für industrielle Wettbewerbsfähigkeit (*Sangyō Kyōsōryoku Kaigi*), eingerichtet, mit der Aufgabe, konkrete Vorschläge in allen Politikbereichen zu erarbeiten, die die Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Mit Blick auf den Arbeitsmarkt sei dies vor allem durch höhere Mobilität von Arbeitskräften zwischen Jobs zu erreichen, hieß es bei der konstituierenden Sitzung. Damit ähnelt die Vorgabe dem „Arbeitsmarkt Big Bang“ aus Abes erster Amtszeit. Konkret diskutiert wurden bislang zwei Neuregelungen des Kündigungsschutzes, darunter ein System für Abfindungszahlungen für Arbeitnehmer, die erfolgreich gegen ihre Kündigung geklagt haben. Damit sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, die gesetzliche Vorschrift zur Wiederanstellung durch eine Ausgleichszahlung zu umgehen (*kaiko no kinsen kaiketsu seido*). Die Idee war bereits 2003 in der Diskussion (Nakakubo 2004: 17) sowie während Abes erster Regierungszeit. 2003 wurden die Empfehlungen jedoch von den Gewerkschaftsvertretern im LPC vehement abgelehnt, 2007 verfügte Abe nicht mehr über den notwendigen politischen Rückhalt um diese Maßnahme weiterzuverfolgen. Der zweite Vorschlag betrifft die „Präzisierung“ der Regelungen für Kündi-

gungen in Verbindung mit einer Reform von Unterstützungszahlungen für die Jobsuche. Auch dies zielt in erster Linie darauf ab, Kündigungen zu erleichtern und hierfür eine finanzielle Kompensation vorzuschreiben. Die Idee wurde jedoch schnell fallengelassen, da dies nicht in den Wachstumsfokus der Regierung passte (*Nikkei* 24.4.2013). Doch grundsätzlich hält die Regierung an beiden Initiativen zur Kündigungsschutzreform fest und möchte diese zu einem späteren Zeitpunkt umsetzen.

Tatsächlich durchgesetzt hat Abe eine Reform der Leiharbeit. Diese Form der Beschäftigung gehört zu den umstrittensten Fragen in der japanischen Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der 1990er Jahre. Obwohl Leiharbeiter gerade einmal 2,3 % aller Arbeitnehmer stellen,¹¹ sind sie für viele besonders repräsentativ – wenn nicht gar synonym – für prekäre Beschäftigung und eine zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes. Die schrittweise Liberalisierung der Leiharbeit in Japan seit den späten 1990er Jahren war stark umstritten und wurde vehement von Opposition und Gewerkschaften abgelehnt. 1985 auf eine Liste weniger Berufe begrenzt, wurde Leiharbeit durch Reformen 1999 und 2003 in allen Berufen erlaubt, mit Ausnahme von im Gesetz genannten Fällen (vgl. hierzu insb. Imai 2011). Umstritten ist Leiharbeit unter anderem, weil Festangestellte die Konkurrenz durch potentiell billigere Leiharbeiter fürchten, sowohl bezüglich Arbeitsplatzsicherheit, aber auch im Hinblick auf das Lohnniveau. Leiharbeiter selbst sind in vielerlei Hinsicht gegenüber Festangestellten benachteiligt. So zeigen Untersuchungen des MHLW, dass sie nicht nur erheblich seltener an betrieblichen Sozialleistungen partizipieren, sondern auch nur selten Bonuszahlungen erhalten, welche oft einen erheblichen Teil des Verdienstes ausmachen (Heinrich 2017).

Insofern überrascht es, dass die Regierung Abe 2015 bereit war, eine Reform des Leiharbeitergesetzes (*Rōdō-sha Haken Hō*) durchzusetzen. Hatte die DPJ-Vorgängerregierung noch eine Reihe von Verschärfungen verabschiedet (im Kompromiss mit der damaligen LDP-Opposition), argumentierte die LDP-geführte Regierung nun, dass dadurch zahlreiche rechtliche Probleme entstanden seien, die dringend gelöst werden müssten. Zwar enthielt der Entwurf auch Maßnahmen zum besseren Schutz und zur Gleichbehandlung von Leiharbeitern, doch am umstrittensten war die Aufhebung der Verpflichtung der Entleiher, Leiharbeiter nach drei Jahren als Angestellte zu übernehmen. Nach der Reform gilt die Begrenzung nur für die Person des Leiharbeiters, aber nicht für die Tätigkeit. Das heißt, Leiharbeiter müssen nach drei Jahren ihre Stelle beim Entleiher räumen, können aber durch einen neuen Leiharbeiter ersetzt werden. Kritiker, wie die Ge-

¹¹ *Rōdō ryoku chōsa* (Jan. 2015). Im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen (ohne Führungskräfte).

werkschafterin Okunuki (2015), erwarten, dass die Aussichten auf Übernahme in eine Festanstellung dadurch schlechter werden und Leiharbeiter künftig mehr Arbeitsplatzinstabilität in Kauf nehmen müssen.

Warum war die LDP bereit die erheblichen politischen Risiken der Reform auf sich zu nehmen? Eine Rolle dürfte gespielt haben, dass die boomende Branche der Personalvermittler immer stärker in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden ist, sowohl auf Kabinettsebene, wo führende Vertreter in einigen Kommissionen (etwa in der Arbeitsgruppe „Beschäftigung“ der Kommission für industrielle Wettbewerbsfähigkeit) vertreten sind, als auch in ministerialen Beratergremien (*shingikai*) (Miura 2011). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Personalvermittlung (inklusive Leiharbeit) inzwischen zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig in Japan herangewachsen ist und japanische Branchengrößen, wie *Recruit* oder *Tempstaff*, zu den größten Personaldienstleistern weltweit gehören. Somit ist wahrscheinlich, dass industriepolitische Überlegungen, wie schon bei früheren Reformen, eine Rolle gespielt haben. Tatsächlich hat die Zahl der Leiharbeiter noch immer nicht das Niveau von vor der Lehman-Krise erreicht. Gleichwohl bemühte sich die Regierung herauszustellen, dass das Gesetz auch eine Reihe von Verbesserungen beinhalte, somit die Reform keine „Deregulierung“, sondern eine Nachbesserung darstelle.

Zur selben Zeit versuchte die Regierung jedoch, die 2007 gescheiterte White-Collar-Exemption durchzusetzen. Im April 2015 brachte sie einen Gesetzesentwurf in das Parlament ein, wonach ab umgerechnet etwa 100.000 Euro Jahreseinkommen, die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes nicht mehr greifen würden. Gewerkschafter kritisierten insbesondere (Aoki 2015), dass es wahrscheinlich sei, dass diese Gehaltsgrenze schon bald nach unten gesetzt werden könnte und so de facto weite Teile der Arbeitnehmer nicht mehr unter arbeitszeitliche Regulierungen fallen würden. Kurz vor Ablauf der parlamentarischen Sitzungsperiode wurde das Vorhaben jedoch aufgegeben mit der Begründung, dass die Verabschiedung zeitlich nicht mehr zu schaffen sei (*Asahi Shinbun* 28.8.2015).¹² Allerdings hatte es schon zuvor Befürchtungen innerhalb der LDP gegeben, dass es politisch zu riskant sei, die Reformen des Leiharbeitergesetzes und der Überstundenregelung gleichzeitig anzugehen.

Im Kontrast zu den hier vorgestellten Vorhaben steht die Verabschiedung des Gesetzes zur Verhinderung von Todesfällen durch Überarbeitung Anfang 2014. Der ursprüngliche Impuls für das Gesetz kam allerdings aus der Zivilgesellschaft. Gruppen von Angehörigen setzten sich

¹² Gesetzesvorhaben, die nicht innerhalb der Sitzungsperiode verabschiedet werden, werden gestrichen und müssen in der nächsten Sitzungsperiode neu eingebracht werden.

über Jahrzehnte dafür ein, dass „Tod durch Überarbeitung“ als offiziell anerkannt wird. Zugleich drängten sie auf verpflichtende, präventive Maßnahmen (vgl. Morioka 2008). Tatsächlich stimmten alle Parlamentsfraktionen dem von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzentwurf zu. Wie schon beim *haken mura* 2008 zeigt sich, dass auch die LDP durchaus auf öffentlichen Druck reagiert. Allerdings wäre es voreilig, dies als Zeichen für einen etablierten, alternativen Weg der Gesetzgebung zu werten, denn dafür weist das Thema zu viele Besonderheiten auf, wie den langen Vorlauf und die breite Akzeptanz der Problematik im gesamten politischen Spektrum. Zudem ist zu bedenken, dass das Gesetz nicht sonderlich streng ausgefallen ist. Wie bei vielen Regelungen in der japanischen Arbeitsgesetzgebung (Heinrich 2013) hat es vor allem Appell-Charakter und sieht beispielsweise keine konkreten Strafen bei Zuwiderhandlung vor. Nicht zuletzt deshalb dauert die öffentliche Kontroverse um das Thema auch weiter an.

Läutet Abenomics einen Kurswechsel ein?

Seit der zweiten größeren Kabinettsumbildung Abes 2016 deutet sich eine neue Schwerpunktsetzung in der Arbeitsmarktpolitik an. Im neuen Kabinett wurde Minister Katsunobu Katō, neben anderen Themen wie der Geschlechtergleichstellung, auch zum Beauftragten für die „Arbeitsformenreform“ (*hatarakikata kaikaku*)¹³ ernannt. Damit sind sowohl die unterschiedlichen Beschäftigungsformen als auch die unterschiedlichen Bedürfnisse von Arbeitnehmern gemeint, zum Beispiel, Frauen, die nach der Kindererziehung wieder voll erwerbstätig sein wollen (*Asahi* 4.8.2016). Daran schloss sich die Gründung einer neuen Kommission zur Implementierung von Reformen der verschiedenen Arbeitsformen (*Hatarakikata Kaikaku Jitsugen Kaigi*) im September 2016 an, die stärker korporatistisch strukturiert ist, da sowohl der Vorsitzende von *Keidanren*, dem größten und wichtigsten Unternehmensverband, als auch von *Rengō*, dem größten Gewerkschaftsdachverband, beteiligt sind. Zu den übrigen Mitgliedern gehören vor allem Vertreter aus Unternehmen und Wissenschaft (*Nikkei* 3.9.2016, *Asahi Shinbun* 17.9.2016).

Das Arbeitsprogramm steht in deutlichem Kontrast zur bisherigen Deregulierungspolitik. So ist die Kommission angehalten bis März 2017 konkrete Vorschläge zu erarbeiten zur Frage wie verschiedene „Arbeitsformen“ besser reguliert werden können. Ein zentrales Anliegen ist dabei die Einführung einer „harten“ *Equal-Pay*-Klausel im Arbeitsrecht, wie sie

¹³ Die offizielle Übersetzung der Regierung für *hatarikata* ist „working style“, hier wird der Begriff Arbeitsform bevorzugt, da er im Japanischen meist umfassender verstanden wird.

etwa in der EU existiert. Danach wären Unternehmen verpflichtet Arbeitnehmern denselben Lohn für dieselben Tätigkeiten zu bezahlen, unabhängig vom arbeitsvertraglichen Status. Aus Sicht der Unternehmen ist dabei das Kriterium der Vergleichbarkeit problematisch. So argumentiert *Keidanren*, dass eine harte Vorschrift wie in der EU nicht möglich sei, da japanische Arbeitsverträge in der Regel keine Details zur Tätigkeit und Arbeitsort enthalten. Somit sei schwierig festzustellen, mit welchem regulären Arbeitnehmer ein nicht-regulär Beschäftigter verglichen werden müsste.¹⁴ Auf Gewerkschaftsseite wird befürchtet, dass die Regelung zu einer Anpassung der Gehälter von regulär Beschäftigten an das niedrigere Gehaltsniveau etwa von Leiharbeitern führen werde (Okunuki 2016).

Teil der neuen Schwerpunktsetzung ist auch die Diskussion um Artikel 36 im *Labour Standard Act*, welcher es Unternehmen erlaubt, unter bestimmten Umständen gesetzliche Arbeitszeitbegrenzungen zu ignorieren (*Asahi Shinbun* 10.9.2016). Ziel ist es, den hohen Anteil exzessiver Arbeitszeiten deutlich zu reduzieren und so die Produktivität zu steigern. Wie schon bei der Kommission zu Arbeitsformen, sind Gewerkschaften und Arbeitgeber direkt in die Beratungen eingebunden. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch, dass die Regierung Abe sich 2016 die Forderung nach einer deutlichen Erhöhung des Mindestlohns zu Eigen gemacht hat. Sie unterstützt nun offiziell das Ziel, dass dieser mittelfristig auf 1,000 Yen pro Arbeitsstunde steigt. Bereits die Erhöhung 2016 ist mit durchschnittlich 3 % sehr deutlich ausgefallen.

Wie lässt sich diese neue Schwerpunktsetzung in der Arbeitsmarktpolitik erklären? Da sich Abes politische Situation nach der Oberhauswahl 2016 sogar noch verbessert hat, fällt Druck durch unzufriedene Wähler als Ursache aus. Vielmehr dürfte es am fehlenden Erfolg von „Abenomics“ liegen, welche noch nicht zur der erhofften dauerhaften wirtschaftlichen Belebung geführt hat. Da der Erfolg des Programms wesentlich davon abhängt, dass für die Belebung der Binnenkonjunktur die Reallöhne steigen, diese seit 2012 aber weiter gesunken sind, steht die Regierung hier unter wachsendem Handlungsdruck. Einem ungenannten LDP-Spitzenpolitiker zufolge stünde „Abenomics“ ohne eine kräftige Erhöhung des Mindestlohns gar „am Abgrund“ (*Mainichi*, 27.7.2016). Auch die *Equal-Pay*-Regelung (*dōitsu rōdō dōitsu chingin*) wird überwiegend als konjunkturstützende Maßnahme verstanden, die zu einem breiten Lohnwachstum beitragen soll (Kajimoto 2016).

Auch andere Indizien sprechen dafür, dass es sich hierbei um keine grundlegende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik handelt. Denn

¹⁴ Für die Position von *Keidanren* siehe: https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2016/053_outline.pdf (letzter Zugriff am 30.9.2016).

rhetorisch erkennt die LDP die Problematik nicht-regulärer Beschäftigung schon seit längerer Zeit an und bezeichnet sogar viele ihrer Reformen explizit als Gegenmaßnahmen. Dazu kommt, dass Regierungsglieder durchblicken lassen, dass 2017 zwei politisch hoch umstrittene Reformen wiederaufgenommen werden sollen, nämlich die White-Collar-Exemption und die Einführung eines Abfindungssystems bei Kündigungen durch den Arbeitgeber (*The Economist* 30.7.2016).

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass selbst solche Regierungen, die über solide Parlamentsmehrheiten verfügen und auch intern relativ gefestigt sind, nicht ohne Weiteres eine Strategie des Durchregierens verfolgen können. In der Arbeitsmarktpolitik von Abe wird deutlich, dass vor allem die gewachsene Unsicherheit und Sorge um sich vertiefende soziale Ungleichheit politisches Handeln konkret beeinflussen und dies der schwachen Opposition und den um ihren Einfluss ringenden Gewerkschaften durchaus Einflussnahme ermöglicht. Zugleich zeigt sich eine deutliche Zentralisierung des Agendasettings und der Politikformulierung im Kabinett, das sich hierfür einer Vielzahl von Kommissionen und Beratern bedient. Dadurch werden einerseits schnell neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik entwickelt, zugleich aber ist die Verantwortlichkeit nun viel deutlicher als noch zu Zeiten eher korporatistischer Verhandlungsprozesse in der Regierung verortet. Daraus folgt ein merklich gestiegener Rechtfertigungs- und Erfolgsdruck für die Regierung. Zur Politisierung der Arbeitsmarktpolitik trägt aber auch bei, dass sich die gemäßigte Opposition deutlich gegen die LDP positioniert und damit der Konflikt mit den Interessen vieler Wähler offen zu Tage tritt. Es drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass Abe trotz und nicht wegen seiner Arbeitsmarktpolitik gewählt wird.

Der jüngste Schwenk in der Arbeitsmarktpolitik, welcher sich in der Erhöhung des Mindestlohns und der Einführung des *Equal-Pay*-Prinzips andeutet, könnte allerdings bedeuten, dass sich die Distanz zwischen den Interessen der Wähler und der Position der Regierung künftig verringert. Doch noch scheint die Regierung Abe unentschieden, ob sie der Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Industrie im Sinne einer Senkung der Arbeitskosten, welche aber die Verunsicherung vieler Arbeitnehmer erhöht, oder aber Maßnahmen, die zu höheren Einkommen führen, Vorrang geben soll. So lange beide Agenden parallel zueinander existieren, erscheint fraglich, ob die japanischen Arbeitnehmer und Konsumenten, wie von Abenomics gewünscht, Vertrauen fassen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abe, Yukiko (2011): Minimum wages and employment in Japan. *Japan Labor Review* 8 (2): 42–54.
- Ahmadjian, Christina L. and Robinson, Patricia (2001): Safety in numbers: Downsizing and the deinstitutionalisation of permanent employment in Japan. *Administrative Science Quarterly* 46 (4): 622–654.
- Aoki, Mizuho (13.4.2015): Abe camp's push for white-collar merit pay seen as no-overtime wages ploy. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/04/13/reference/abe-camps-push-white-collar-merit-pay-seen-overtime-wages-ploy/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Araki, Takashi (2009): Changes in Japan's practice-dependent stakeholder model and employee-centred corporate governance. In: Whittaker, Hugh D. und Deakin, Simon (Hg.): *Corporate governance and managerial reform in Japan*. Oxford: Oxford University Press: 222–253.
- Cabinet Office (mehrere Jahre): *Kokumin seikatsu ni kan suru seron chōsa* [Meinungsumfrage zur Lebenswirklichkeit der Bürger]. Tokyo: Cabinet office.
- Culpepper, Pepper D. (2010): *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinrich, Steffen (2017): Does employment dualisation lead to political polarisation? Assessing the impact of labour market inequalities on political discourse in Japan. In: Chiavacchi, David und Hommerich, Carola (Hg.): *Social inequality in post-growth Japan. Transformation during economic and demographic stagnation*. London: Routledge: 73–87.
- (2013): *Patterns of dualisation. Coordinated capitalism and the politics of flexible labour markets in Germany and Japan, 1990–2010*. Dissertation, Universität Heidelberg.
- (2010): Facing the ‚dark side‘ of deregulation? The politics of two-tier labour markets in Germany and Japan after the global financial crisis. In: Greener, Ian, Holden, Chris und Kilkey, Majella (Hg.): *Social Policy Review* 22. Bristol: The Policy Press: 149–172.
- Imai, Jun (2011): *The transformation of Japanese employment relations: Reform without labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kajimoto, Tetsushi (5.6.2016): As Abenomics struggles, Japan PM pushes ‚equal pay‘ to lift economy. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/us-japan-economy-labour-idUSKCN0YR0XY> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Kume, Ikuo (1997): Cooptation or new possibility? Japanese labour politics in the era of neo-conservatism. In: Muramatsu, Michio und Naschold, Frieder (Hg.): *State and administration in Japan and Germany. A comparative perspective on continuity and change*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 221–246.
- Ministry Of Internal Affairs And Communications Statistics Office (MIAC) (2016): *Rōdō-ryōku chōsa* [Arbeitskräfteerhebung]. Tokyo: MIAC.
- Miura, Mari (2012): *Welfare through work: Conservative ideas, partisan dynamics, and social protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- (2011): The impact of two-party competition on neoliberal reform and labour unions in Japan. In: Schoppa, Leonard J. (Hg.): *The evolution of Japan's party system. Politics and policy in an era of institutional change*. Toronto: University of Toronto Press: 177–204.

- (2008): Labour politics in Japan during ‚the lost fifteen years‘: from the politics of productivity to the politics of consumption. *Labor History* 49 (2): 161–176.
- (2001): The new politics of labour: Shifting veto points and representing the unorganized. *Institute of Social Science, University of Tokyo, Domestic Politics Project No. 4* F-93.
- Morioka, Rika (2008): *Anti-karoshi activism in a corporate-centered society: medical, legal, and housewife activist collaborations in constructing death from overwork in Japan*. Dissertation, University of California at San Diego.
- N. N. (17.9.2016): Rōshi tairitsu, takai hādorū hatarakikata kaikaku, jitsugen kaigi menbaa happyō shushō shudō de giron he [Arbeitsformenreformimplementierungskommission vorgestellt, Konfrontationen zwischen Arbeitgebern und -nehmern als hohe Hürde; Diskussion unter Führung des Premierministers]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 3.
- (10.9.2016): „Zangyō ni aotenjō“ ni hadome „36 kyōtei“ no nukēana, minaoshi giron kaishi [Diskussion um Schließung des Schlupflochs „36er Vereinbarung“ beginnt; „Überstundenexzesse“ sollen begrenzt werden]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 3.
- (3.9.2016): Hatarakikata kaikaku, kantei zenmen, rōshi toppu sankā, nendonai ni gutaisaku, jimin mo kanyō, kyokusetsu mo [Büro des Premierministers kündigt Reform der Arbeitsformen an. Führung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beteiligt. Konkreter Plan noch dieses Jahr. Auch die LDP ist eingebunden, Abweichungen wahrscheinlich]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 4.
- (4.8.2016): „Hatarakikata kaikaku“ susumu ka tantō-shō wo shinsetsu, shōhi uwamuki mezasa dai 3 Abe sai kaizō naikaku hōsoku [Um „Reform der Arbeitsformen“ zu forcieren, neuer zuständiger Minister ernannt – Abes dritte Kabinettsumbildung zielt auf Belebung des Konsums]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 4.
- (30.7.2016): Three-piece dream suit. *The Economist*. 54–57.
- (28.7.2016): Saiteichingin, seiken ga aotoshi 24en hikiage chūshōkigyō ha hanpatsu [Regierung forciert Erhöhung des Mindestlohns um 24 Yen – Kleine und mittlere Betriebe sind dagegen]. *Mainichi Shinbun*. <http://mainichi.jp/articles/20160728/ddm/003/040/087000c> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- (29.8.2015): Abe juusen juutai kokkai – zangyō-dai zero ya kajino, tannen [Abe setzt Prioritäten angesichts überlasteten Parlaments – Null-Überstunden-gesetz und Kasinoliberalisierung werden aufgegeben]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 4.
- (10.8.2013): Zoning out. *The Economist*.
- (24.4.2013): Kaiko kisei, kanwa miokuri kyōsōryōkaigi ga koyō kaikakuan. Seichō sangyō he no jinzai idō ha unagasu [Vorübergehender Abschied von Kündigungsschutzreform und Deregulierung. Kommission für Wettbewerbsfähigkeit erörtert Reformen des Beschäftigungssystems. Wechsel von Arbeitnehmern zu Wachstumsindustrien soll forciert werden]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 3.
- (19.5.2007): Kaiko no kinsen kaiketsu motomeru haken sannen kigentēppai mo kiseikaikakukaigi, rōdō hōsei genan [Forderung nach Abfindung bei Entlassungen und Aufheben der drei Jahresgrenze bei Leiharbeit in der Kommission

- für Deregulierungsreformen, Teil des Plans für Arbeitsmarktgesetzte]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 2.
- (5.1.2007): Rōdōjikan kisei minaoshi, yotō ni shinchōron -, „kigyō yori deha sainsen tatakaenu“ [In der Regierungspartei mehren sich vorsichtige Stimmen zur Arbeitszeitreform – „Pro-Business-Kurs lässt sich in der Oberhauswahl nicht durchsetzen“]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 2.
- Nakakubo, Hiroya (2004): The 2003 revision of the labour standards law: Fixed-term contracts, dismissal and discretionary-work schemes. *Japan Labor Review* 1 (2): 4–25.
- (2009): A new departure in the Japanese minimum wage legislation. *Japan Labor Review* 6 (2): 4–25.
- OECD (2016): Labour force statistics. Paris: OECD Publishing.
- Okunuki, Hifumi (26.6.2016): ‚Same work, same pay‘ goal may spark a race to the bottom. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/community/2016/06/26/issues/work-pay-goal-may-spark-race-bottom/> (letzter Zugriff am 31.10. 2016).
- (27.9.2015): Legal change will make temp purgatory permanent for many Japanese workers. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/community/2015/09/27/issues/legal-change-will-make-temp-purgatory-permanent-many-japanese-workers/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Osawa, Mari (2002): Twelve million full-time housewives: The gender consequences of Japan’s postwar social contract. In: Zunz, Olivier, Schoppa, Leonard und Hiwatari, Nobuhiro (Hg.): *Social contracts under stress. The middle classes of America, Europe, and Japan at the turn of the century*. New York: Russell Sage Foundation: 255–277.
- Recruit Works Institute (2016): *Daisō kyūjin bairitsu chōsa* (Erhebung zum Verhältnis Universitätsabsolventen zu offenen Stellen). Tokyo: Recruit Works Institute.
- Shinoda, Toru (2009): Which side are you on? Hakenmura and the working poor as a tipping point in Japanese labour politics. *The Asia-Pacific Journal* 14 (3).
- (2008): The return of Japanese labour? The mainstreaming of the labour question in Japanese politics. *Labor History* 49 (2): 145–159.
- Tabata, Hirokuni (2009): Roudou biggu bangu ha owatta ka – keizai kiki to roudou undo [Ist der Arbeitsmarkt-Big-Bang am Ende? – Wirtschaftskrise und Arbeiterbewegung]. *Roudo houritsu junpou* 1700 (7): 34–44.