

JAPAN

Gewerkschaftsmonitor

Juli 2019

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

Seit ihrer Gründung 1955 dominiert die konservative Liberaldemokratische Partei (LDP) Japans Politik und ist nach klaren Siegen in Unterhauswahlen (2017) sowie Oberhauswahlen (2019) mit einer komfortablen Mehrheit im japanischen Parlament ausgestattet. Die LDP stellt seit den 2000er Jahren die Interessen der Unternehmen klar in den Mittelpunkt ihrer Politik. Bis in die 1980er Jahre musste die LDP die Belange der Arbeitnehmer_innen aufgrund der Stärke der oppositionellen Sozialistischen Partei Japans (SPJ) stärker ins Kalkül mit aufnehmen, was zum Ausbau relativ gut entwickelter sozialer Sicherungssysteme geführt hat. Heute vertritt die LDP allerdings offen eine Politik der »Eigenverantwortung« und lehnt Ideen von Solidarität und staatlicher Unterstützung für sozial benachteiligte Gruppen ab.

Obwohl die LDP seit einigen Jahren von einer Reihe von Skandalen betroffen ist, die von Bestechung, verbalen Entgleisungen (u. a. Beschönigung der Nazi-Herrschaft in Deutschland) bis zu sexueller Belästigung reichen, kann die Opposition aufgrund ihrer Zersplitterung der Vorherrschaft der Regierungspartei derzeit nichts entgegensetzen. Die von 2009 bis 2012 regierende Demokratische Partei Japans (DPJ) hat sich inzwischen in mehrere Teilgruppen aufgelöst, von der die Konstitutionell-Demokratische Partei (KDP) sozialdemokratische Ansätze vertritt, aber im japanischen Parlament nur mit insgesamt 80 Sitzen in beiden Häusern vertreten ist. Japans Gewerkschaften unterstützen bei Wahlen nicht geschlossen die KDP, sondern Kandidat_innen aus verschiedenen Parteien, was die Zersplitterung der Opposition zementiert und das Erringen der in Japan entscheidenden Direktmandate fast unmöglich macht.

Die Hoffnungen der Bevölkerung konzentrieren sich auf die Wirtschaftspolitik der Regierung – *Abenomics*, benannt nach dem amtierenden Premierminister Shinzo Abe. Die Mehrheit der Wirtschaftsexperten des Landes sehen *Abenomics* inzwischen als gescheitert an. Das Wirtschaftswachstum liegt mit weniger als ein Prozent deutlich unter dem *Abenomics*-Ziel von drei Prozent; die Zahl der irregulär Beschäftigten steigt seit Jahren stark an, während die Zahl von Festangestellten nur mäßig wächst;

und dazu zeigt sich seit Jahren, dass Japans Großunternehmen zwar Rekordgewinne schreiben, die versprochenen *trickle-down*-Effekte aber ausbleiben und die Realeinkommen der Bevölkerung weiterhin sinken – seit nunmehr 20 Jahren. Der durchschnittliche monatliche Bruttolohn für Männer in der Privatindustrie lag 2017 bei 404.060 Yen, für Frauen bei 212.366 Yen.

Im Bereich der Arbeitspolitik hat die Regierung zwar Reformen eingeleitet, ob diese aber zur Lösung tiefliegender Probleme wie das Phänomen *karōshi* (Tod durch Überarbeitung) sowie Suizid als Folge von Überarbeitung beitragen können, bleibt fraglich. Ende 2018 hat die Regierung in Reaktion auf einige spektakuläre Fälle von Suizid als Folge von Überarbeitung eine Reihe von Gesetzen zur »Arbeitsstil-Reform« verabschiedet. Diese beschränken monatliche Überstunden in »Normalmonaten« auf 45 Stunden, in »besonderen Monaten« auf 100. Da von japanischen Gerichten bereits 80 Überstunden pro Monat als Begründung für »Tod durch Überarbeitung« anerkannt werden und obendrein hochqualifizierte Arbeitskräfte mit hohem Einkommen (»Experten«) von diesen Begrenzungen ausgenommen sind, bringt das Gesetz kaum Besserung für die Lage der arbeitenden Bevölkerung – obwohl es vom größten gewerkschaftlichen Dachverband, der Japanese Trade Union Confederation (RENGO), mitgetragen wurde.

Kritisch zeigten sich Japans Gewerkschaften allerdings gegenüber der rezenten Revision der Einwanderungsbestimmungen, die dem Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren von Japans Wirtschaft, aber auch der Entvölkerung von ländlichen Gebieten entgegenwirken soll. Mit neu eingeführten Visa (2019) sollen 340.000 Arbeitskräfte aus dem Ausland angeworben werden. Unqualifizierte Arbeitskräfte (u. a. Gesundheitspflege, Gastronomie, Landwirtschaft) erhalten dabei deutlich weniger Privilegien (begrenzte Dauer, kein Familiennachzug) als qualifizierte (u. a. Bau und Schiffbau). Trotz dieser Unterscheidung ist angesichts der demographischen Entwicklung Japans, das eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit hat, zu erwarten, dass viele der Zuwanderer länger in Japan bleiben werden. Die Gewerkschaften befürchten, dass verstärkte Zuwanderung zu Lohndumping führen könnte, denn trotz des Arbeitskräftemangels (die Arbeitslosenquo-

te lag im Sommer 2019 bei 2,3 %) gibt es keine Anzeichen, die auf nennenswerte Lohnzuwächse hindeuten würden. Auf Gewerkschaftsseite deutet allerdings auch nichts daraufhin, dass man wieder häufiger auf Streiks als Mittel zur Durchsetzung von Lohnforderungen zurückgreift. Seit fast mehr als 20 Jahren sind Streiks in Japan praktisch unbekannt. Im Frühjahr 2018 verließen kurzzeitig 70 % der Mitglieder der East Japan Railway Workers' Union die Gewerkschaft aus Protest gegen einen angekündigten Streik für zukünftige Lohnerhöhungen unabhängig von Alter und Art des Berufs. Die Forderungen wurden als nicht zeitgemäß empfunden und die zu erwartende Mehrbelastung für die Kunden als unverhältnismäßig. Ein ähnliches Verständnis fand man in einem Streik der Busfahrer des Busunternehmens Ryobi: Statt die Arbeit niederzulegen nahmen die Busfahrer kein Fahrgeld an, um sicherzustellen, dass ein Streik dem Image der Gewerkschaften nicht schadet. Die Gewerkschaften haben allerdings begonnen, sich auch der Anliegen ausländischer Arbeitnehmer anzunehmen, deren Arbeitsbedingungen oft äußerst schlecht sind und in Missachtung verschiedener Gesetze stehen. Nach der Einführung der neuen Arbeitsvisabestimmungen im April 2019 fand z. B. eine durch RENGO organisierte Kundgebung der Gewerkschaft der Bürger aus Myanmar in Japan (Federation of Workers' Union of the Burmese Citizens in Japan, FWUBC) statt, die sich für bessere Arbeitsbedingungen für die zunehmende Anzahl ausländischer Arbeitskräfte einsetzte.

Da Streiks für Lohnerhöhungen kaum mehr stattfinden, hat sich inzwischen die Regierung des Themas angenommen. Standen Lohnerhöhungen zu Beginn der Amtszeit von Shinzo Abe 2012 nicht auf der Agenda von Abenomics, so hat die Regierung inzwischen erkannt, dass wirtschaftliches Wachstum, gerade im Inland, nicht ohne Lohnzuwächse möglich ist. Seit einigen Jahren fordert daher die Regierung die Unternehmen auf, Löhne zu erhöhen. Der größte japanische Industrieverband Keidanren (*Nippon Keizai Dantai Rengōkai*), einer der größten Unterstützer der Regierung und der LDP, gibt seit einigen Jahren den Druck an seine Mitglieder weiter. Auch der Gewerkschaftsbund RENGO wurde von der Regierung aufgefordert, im Rahmen der jährlichen Lohnverhandlungen («Frühjahrsoffensive») Lohnerhöhungen stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Die Ergebnisse sind jedoch zumeist so marginal, dass sie durch erhöhte Abgaben und Steuern wieder aufgefressen werden.

RENGO stellt abgesehen davon seit einigen Jahren Themen wie Lohnunterschiede zwischen den Arbeitnehmer_innen in großen und kleineren Unternehmen sowie zwischen Männern und Frauen («gleicher Lohn für gleiche Arbeit») in den Mittelpunkt seiner Kampagnen.

GEWERKSCHAFTEN IN JAPAN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Im Kontext der Ölkrise 1973 und einer akuten strukturellen Rezession und Beschäftigungskrise änderten die Gewerkschaften ihre Strategie und begannen, ihre Forderungen nicht

auf Lohnerhöhungen zu beschränken, sondern auf Systemänderungen abzielende politische Forderungen ins Zentrum ihrer Aktivitäten zu stellen, welche vor allem die Beschäftigungs-, Industrie-, Preis- und Steuerpolitik betrafen. Um diese Forderungen wirkungsvoller vertreten zu können, gründeten die Gewerkschaften der Privatwirtschaft 1976 die »Konferenz der Arbeitergewerkschaften zur Förderung Politischer Strategie« (*Seisaku Suishin Rōso Kaigi*). Diese nationale Konferenz bestand aus 17 gewerkschaftlichen Organisationen. Hiermit hatten die privatwirtschaftlichen Gewerkschaftsverbände eine Vorreiterrolle im Prozess der Schaffung einer einheitlichen Gewerkschaftsbewegung übernommen.

Im Dezember 1982 wurde der »Nationale Verband der Gewerkschaften der Privatwirtschaft« gegründet (*Zen Nippon Minkan Rōdō Kumiai Kyōgikai, Zenminrōkyō*), der im Laufe der Jahre auf insgesamt 56 Verbände mit einer Gesamtzahl von 5,33 Millionen Mitgliedern anwuchs. Auch 17 Industriegewerkschaften, die Mitglied des Verbandes Sōhyō (*Nihon Rōdō Kumiai Sōhyō Gikai, General Council of Trade Unions of Japan*) waren, traten dem Vorbereitungsausschuss bei. Zenminrōkyō war zunächst als loses Beratungsgremium ins Leben gerufen worden, hatte aber das Ziel, sich zu einem nationalen Gewerkschaftsverband zu entwickeln. 1985 kündigte Zenminrōkyō an, die Umwandlung in einen nationalen Gewerkschaftsverband bis zum Jahre 1989 anstreben zu wollen. Schließlich wurde am 21. November 1989 RENGO (*Nippon Sōrōdō Kumiai Sōrengō Kai, Japanese Trade Union Confederation/JTUC-RENGO*) als nationaler Gewerkschafts-Dachverband gegründet. In RENGO waren damals 74 Industriegewerkschaften sowie weitere vier Industriegewerkschaften mit Beobachterstatus, also insgesamt 78 Industriegewerkschaften mit 7,98 Millionen Mitgliedern organisiert.

Zeitgleich versuchten die Lager, die sich gegen die Gründung eines zentralen Dachverbandes stellten, weitere Dachverbände in Konkurrenz zu RENGO zu gründen. Am Gründungstag von RENGO wurde deshalb ebenfalls der Verband Zenrōren (*Zenkoku Rōdō Kumiai Sō-Rengō, National Confederation of Trade Unions*) gegründet, der der Kommunistischen Partei Japans (KPJ) nahe steht. Ein weiterer Dachverband namens Zenrōkyō (*Zenkoku Rōdō Kumiai Renraku Kyōgikai*) wurde 1989 von drei ehemaligen Beratern bzw. Vorsitzenden und Generaldirektoren von Sōhyō ins Leben gerufen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Traditionellerweise sind die japanischen Gewerkschaften auf Betriebs- und Unternehmensebene organisiert. In diesen Betriebsgewerkschaften sind sowohl die Arbeiter als auch die Angestellten organisiert, und sie vertraten bislang vor allem die Interessen der »regulär« Beschäftigten, die unbefristete Arbeitsverträge haben. Seit den Arbeitsmarktreformen unter Premierminister Junichiro Koizumi Mitte der 1990er Jahre ist jedoch die Zahl der »nichtregulären« Beschäftigtenverhältnisse (Teilzeit, Leiharbeit etc.) kontinuierlich angestiegen und hat inzwischen fast 40 % der Arbeitnehmer erreicht. Besonders viele Frauen sind betroffen. Spezifische

Probleme für diese Gruppe sind geringere Löhne für gleiche Arbeit, keine Zuschüsse wie Boni o. ä., keine Möglichkeiten der Fort-/Weiterbildung und oft auch keine soziale Sicherung. Nichtreguläre Arbeitsverhältnisse sind vor allem bei Klein- und Mittelbetrieben (weniger als 1.000 Arbeitnehmer) verbreitet.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten ist in den letzten 20 Jahren stark zurückgegangen: von 12,6 Mio Mitgliedern (23,8 %) im Jahre 1995 auf 9,98 Millionen oder 17,1 % der Beschäftigten im Jahre 2017. Gleichzeitig ist die Mitgliedschaftsrate unter den irregulär Beschäftigten von 2,7 % (2001) auf 7,9 % (2017) gestiegen. Besonders hoch war der Organisationsgrad 2017 in den Bereichen Strom, Gas, Wärme und Wasser (58,5 %), Kombinierte Dienstleistungen (46,2 %) und Finanzen und Versicherungen (43,5 %), niedrig

hingegen in den Bereichen Dienstleistungen (4,5 %), Immobilien und Verleih (2,9 %) und Landwirtschaft und Forstwirtschaft (1,5 %). Einem Organisationsgrad von 45,3 % in Großbetrieben steht einer von 12,4 % in Mittelbetrieben (100–999 Beschäftigte) und geschätzten 1 % in Kleinbetrieben (bis 99 Beschäftigte) gegenüber (2014). Für den negativen Trend werden die Zunahme der nichtregulären Arbeitsverhältnisse im Allgemeinen und ein Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zulasten der Industrie verantwortlich gemacht.

Um diesen Trend aufzuhalten und umzukehren verfolgt RENGO das ehrgeizige Ziel, bis 2020 seine Mitgliederzahl auf 10 Millionen zu erhöhen, indem junge und nichtregulär Beschäftigte in den Arbeitsberatungszentren vermehrt angesprochen werden sollen.

Tabelle 1
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände des Landes

Dachgewerkschaft	Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
日本労働組合総連合会, 連合 (Japanese Trade Union Confederation, RENGO)	Präsident : Rikio Kozu Stv. Vorsitz: Naoto Ohmi Generalsekretär: Yasunobu Aihara	6.820.000	ITUC, ITUC-AP, TUAC, Global Union Federations
全国労働組合総連合, 全労連 (National Confederation of Trade Unions, Zenrören)	Vorsitzender: Yoshikazu Odagawa Generalsekretär: Yukihiro Numura	542.000	Keine
全国労働組合連絡協議会, 全労協 (National Trade Union Council, Zenrōkyō)	Vorsitzender: Hiroshi Watanabe Generalsekretär: Motoaki Nakaoka	99.000	Keine

Tabelle 2
Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften des Landes

Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachgewerkschaft	Vorsitz	Mitgliederzahl	Internationale Mitgliedschaften
全国繊維化学食品流通サービス一般労働組合同盟, UAゼンセン (The Japanese Federation of Textile, Chemical, Food, Commercial, Service and General Workers' Unions - UA ZENSEN)	RENGO	Präsident: Akihiko Matsuura Generalsekretär: Hiroshi Kogure	1.783.845	IndustriALL, UNI Global Union, International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF), Building and Wood Workers' International (BWI)
全日本自治団体労働組合, 自治労 (All-Japan Prefectural and Municipal Workers Union, JICHIRO)	RENGO	Präsident: Atsushi Kawamoto Generalsekretär: Yoshito Fukushima	810.000	Public Services International (PSI), International Transport Workers' Union (ITF)
全日本自動車産業労働組合総連合会, 自動車総連 (Confederation of Japan Automobile Workers' Unions, JAW)	RENGO	Präsident: Akira Takakura Generalsekretär: Akihiro Kaneko	779.000	UNI Global Union

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

In Japan unterliegt die Arbeit der Gewerkschaften je nach Art des Arbeitgebers verschiedenen Gesetzen:

- a) Gewerkschaftsgesetz, garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf das Abschließen von Tarifverträgen, Streikrecht;
- b) Gesetz über die Arbeitsbeziehungen in besonderen Sonderselbstverwaltungskörperschaften, garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf Abschließen von Tarifverträgen;
- c) Gesetz über die Arbeitsbeziehungen der lokalen öffentlichen Körperschaften, garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf das Abschließen von Tarifverträgen;
- d) das Gesetz für Staatsbeamte bzw. das Gesetz für lokale Beamte, garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf Kollektivverhandlungen.

Die überwiegende Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder fällt unter das Gewerkschaftsgesetz (a) und ein kleiner Teil unter das Gesetz für lokale Beamte (d), nur wenige Procente fallen unter das Gesetz über die Arbeitsbeziehungen in lokalen öffentlichen Körperschaften (c) oder unter das Gesetz über Arbeitsbeziehungen in besonderen Selbstverwaltungskörperschaften (d).

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Zwar sind die Betriebsgewerkschaften aufgrund ihrer begrenzten Größe nur bedingt funktionsfähig, sie spielen jedoch eine wichtige Rolle im Rahmen eines der wichtigsten Instrumente der Gewerkschaften in Japan, der sog. »Frühjahrsoffensive« (*shuntō*). Seit 1955 findet diese jedes Jahr konzentriert auf die Monate Februar und März, d. h. unmittelbar vor Beginn des unternehmerischen Fiskaljahres im April, statt. Während der Frühjahrsoffensive engagieren sich die Gewerkschaften für die Durchsetzung ihrer Forderungen wie etwa Lohnniveauverhandlungen und zunehmend Arbeitszeitverkürzungen. In vielen japanischen Unternehmen werden die Grundgehälter, aber oft auch sonstige Zulagen und Boni, entsprechend des Ausgangs der Frühjahrsoffensive, für ein Fiskaljahr angepasst. Diese Praxis ist so fest verankert, dass auch die jährlichen statistischen Schätzungen der Arbeitnehmerinkommen und der Preissteigerungsrate die Ergebnisse der Frühjahrsoffensive zu Grunde legen.

Bei den Frühjahrsoffensiven kooperieren die Betriebsgewerkschaften miteinander, nutzen aber auch andere Organisationsstrukturen, wie z. B. sektorale Gewerkschaftszusammenschlüsse oder auch die nationalen Dachverbände. Auch vor der Gründung von RENGO fanden die verschiedenen Dachverbände aus diesem Anlass immer wieder eine gemeinsame Forderungsbasis.

Aber auch in Fällen, in denen die Tarifverhandlungen nach Branchen geführt werden, ist die Gewerkschaftsbewegung nach wie vor von den Unternehmensgewerkschaften geprägt. Selbst in der gleichen Branche gibt es Betriebe mit verschiede-

nen Ergebnissen, und Gewerkschaften in Betrieben mit guten Ergebnissen erreichen oft zusätzliche Zugeständnisse, die über die Ergebnisse der branchenspezifischen Verhandlungen hinausgehen, allerdings in der Regel nicht zum Ansteigen des Lohnniveaus innerhalb der gesamten Branche beitragen. Dies schwächt die branchenweiten Lohnforderungen, weshalb in Krisenzeiten das Instrument der Frühjahrsoffensive in Gefahr ist, seine Funktionstüchtigkeit einzubüßen.

In Bezug auf den »Sozialdialog« sind tripartite Übereinkommen möglich. Wie die kürzliche Beschränkung der Überstunden auf 100 Stunden pro Monat jedoch zeigt, können die Gewerkschaften der wirtschaftsnahen Regierung und den Unternehmerverbänden wenig entgegensetzen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Das Image der Gewerkschaften in der japanischen Gesellschaft ist gemischt. Auch wenn sie allgemein als Helfer der Arbeiter_innen gesehen werden, glauben einige, dass die Gewerkschaften auch nicht mehr als die Firmen selbst können, und dass das Individuum zu wenig Mitspracherecht gegenüber dem Management der Gewerkschaft hat. Bei der Jugend ist das Image positiver: In einer Umfrage unter Studierenden im Jahr 2015 gaben 78 % der Befragten an, Gewerkschaften für wichtig bzw. eher wichtig zu halten und 59 % der Befragten spielten mit dem Gedanken, später einer Gewerkschaft beizutreten. Die vermehrte Anwerbung junger Arbeitnehmer_innen ist für die Stärkung der Gewerkschaften von hoher Priorität und die relative Popularität zeigt, dass die Kampagnen der Gewerkschaften erfolgreich sind.

Allerdings gibt es abseits von Gewerkschaften auch kaum alternativen Formen der Arbeiterorganisation. Daher gründen sich jüngst wieder neue Gewerkschaften, vor allem solche, die sich den Anliegen der irregulären Beschäftigten oder ausländischer Arbeiter annehmen, wie z. B. »Zenkoku Ippan Tokyo General Union« (Tozen), die die etablierten Gewerkschaften kritisieren und sich für mehr innergewerkschaftliche Demokratie und Transparenz einsetzen.

Die größte Herausforderung für die Gewerkschaften liegt in der zementierten politischen Herrschaft der Liberaldemokratischen Partei. Weder ein Kurswechsel zu einer arbeitnehmerfreundlicheren Politik noch eine Ablösung der LDP durch eine progressive Partei ist in naher Zukunft zu erwarten. Das Betriebsmanagement gibt in Unternehmen in der Regel eine Wahlempfehlung für die LDP aus, wogegen Gewerkschaften eine Gegenempfehlung aussprechen können. Aufgrund der Zersplitterung der Opposition unterstützen die Gewerkschaften jedoch verschiedene Parteien, sodass sich an der Dominanz der LDP bis zu einer Vereinigung der oppositionellen Kräfte nichts ändern wird.

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.