

JAPAN

Gewerkschaftsmonitor

Oktober 2023

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Seit ihrer Gründung 1955 dominiert die konservative Liberaldemokratische Partei (LDP) die Politik Japans. Die LDP stellt 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 in ihr Kalkül einbeziehen. Dies hat zum Aufbau gut entwickelter sozialer Sicherungssysteme geführt, die aber in zunehmendem Maße unterfinanziert sind. Die LDP vertritt heute eine Politik der »Eigenverantwortung« und schenkt den Ideen von Solidarität und staatlicher Unterstützung für sozial benachteiligte Gruppen kaum Beachtung.

Die LDP wird seit Jahren von einer Reihe von Skandalen erschüttert, die von Bestechung, Stimmenkauf, verbalen Entgleisungen (wie eine Beschönigung der Naziherrschaft in Deutschland) über Dokumentenfälschung und -vernichtung bis hin zu sexueller Belästigung durch Abgeordnete reichen. Dennoch kann die Opposition aufgrund ihrer Zersplitterung der Vorherrschaft der LDP derzeit nichts entgegensetzen. Die von 2009 bis 2012 regierende Demokratische Partei Japans (DPJ) hat sich inzwischen aufgelöst und in mehrere Teilgruppen aufgespalten, von der die Konstitutionell-Demokratische Partei (KDP) sozialdemokratische Ansätze vertritt. Japans Gewerkschaften unterstützen bei Wahlen nicht geschlossen die KDP, sondern Kandidat_innen aus verschiedenen Parteien. Das zementiert die Zersplitterung der Opposition und erschwert es ihr, die in Japan entscheidenden Direktmandate für Kandidat_innen zu erringen.

Die Wahlen zum Oberhaus am 10.7.2022 entschied die LDP daher erneut klar für sich und gewann die Mehrheit der Sitze. Die KDP, die ihre Stellung als größte Oppositionspartei festigen wollte, verzeichnete Verluste. Die rechtspopulistische Partei Nippon Ishin no Kai (Japanische Restaurationspartei) konnte dagegen fünf Sitze hinzugewinnen. Die Wahl war überschattet von der Ermordung des ehemaligen Premierministers Shinzo Abe am 8.7.2022. Er wurde von einem Anhänger einer religiösen Organisation, die mit der LDP enge Beziehungen

unterhält, erschossen. Der seit September 2021 regierende Premierminister Fumio Kishida sitzt nach dem Wahlsieg 2022 fest im Sattel. Auch der im Mai 2023 in Japan durchgeführte G7-Gipfel, durch den Japan wieder internationale Aufmerksamkeit erfuhr, festigte seine Macht.

Kishida hatte zu Beginn seiner Amtszeit angekündigt, Japans Wirtschaft in einen »Neuen Kapitalismus« zu transformieren, der fairer und inklusiver sein werde. Nicht zuletzt auch aufgrund der innerparteilichen Machtverhältnisse – Kishida ist auf die Unterstützung der Abgeordneten aus anderen Parteigruppierungen angewiesen – wurde allerdings befürchtet, dass seine Wirtschaftspolitik sich als Fortsetzung der als »Abenomics« bekannten Politik des ehemaligen Premierministers Shinzo Abe (Amtszeit 2012–2020) erweisen werde. Bis Mitte 2023 war der Slogan des »Neuen Kapitalismus« aber weitgehend aus dem politischen Diskurs verschwunden und ist inzwischen von der Realität überholt worden, unter anderem durch ein andauerndes Absinken der Reallöhne.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die Wachstums- und Produktivitätsschwäche der japanischen Wirtschaft hält nun schon seit 30 Jahren an und hat sich durch die COVID-Pandemie und die unsichere geopolitische Lage noch verschärft. Mit fast 265 Prozent des BIP (Stand Dezember 2022) liegt Japans Staatsverschuldung weit über der aller anderen OECD-Staaten (Deutschland: 66,3 Prozent) und eine Entspannung ist nicht absehbar. Eher im Gegenteil – eine ganze Reihe von aktuellen Entwicklungen wird den Druck auf den Staatshaushalt weiter erhöhen. Diese sind z. B. die Nachwirkungen der COVID-Pandemie, die Vertiefung der sozialen Kluft, der Plan der Verdopplung des Militärhaushalts und die Stützungszahlungen gegen steigende Energie- und Lebensmittelpreise im Zuge der russischen Invasion in die Ukraine.

Die bisherige Wirtschaftspolitik der »Abenomics« wollte durch eine Nullzinspolitik und *quantitative easing* eine stabile Inflationsrate von zwei Prozent erreichen. Trotz der präzedenzlos langen Amtszeit Abes (2012–2020) scheiterte seine Politik:

Die Inflation verharrte während seiner Regierungszeit mit Ausnahme eines Jahres (2014) unter einem Prozent und die wirtschaftliche Belebung blieb weitgehend aus.

Allerdings erkannte bereits Premierminister Abe, dass das eigentliche Problem nicht die niedrige Inflationsrate war, sondern die stagnierenden Einkommen. Seit fast 30 Jahren steigen die Löhne in Japan nur minimal an, und die Zuwächse werden größtenteils durch Steuer- und Abgabenerhöhungen aufgeessen. Im internationalen Vergleich der Durchschnittseinkommen sank Japan daher dramatisch ab: Lag Japan laut OECD 1990 noch unter den Top fünf in den Statistiken des Pro-Kopf-Einkommens, so liegt es aktuell auf Rang 25.

Ob der »Neue Kapitalismus« von Premierminister Kishida daran etwas ändern kann, ist fraglich. Denn seit dem Krieg in der Ukraine verzeichnet Japan ungekannt hohe Inflationswerte, sodass Lohnerhöhungen nach wie vor nicht zu wachsenden Realeinkommen führen. 2022 waren die Verbraucherpreise um 2,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gestiegen – vor allem aufgrund des Anstiegs der internationalen Rohstoffpreise sowie auch aufgrund des schwachen Yens, der Importe verteuerte. Im Jahre 2023 ist die Teuerungsrate auf den höchsten Stand seit 40 Jahren angestiegen. Im Januar 2023 erreichte die Kerninflation 4,2 Prozent; im März betrug sie immer noch 3,1 Prozent.

Der durchschnittliche monatliche Lohn eines Vollzeitbeschäftigten lag 2022 landesweit bei 311.800 Yen, was einem Anstieg von 1,4 Prozent im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Inflationsbereinigt gingen die Realeinkommen damit allerdings zurück, und zwar durchschnittlich um 1,8 Prozent. Im April 2023 wurde die Marke von minus drei Prozent erreicht. Ein Lichtblick war der höhere Anstieg des Durchschnittslohns von Frauen, der 2022 um 2,1 Prozent auf 258.900 Yen wuchs (bei Männern lag der Anstieg bei 1,4 Prozent auf 342.000 Yen). Im zweiten Jahr in Folge hat sich damit das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen auf den bisher geringsten Wert verringert, auch wenn die Löhne von Frauen im Durchschnitt immer noch bei nur 75,7 Prozent des Lohns von Männern liegen.

Premierminister Kishida forderte im Januar 2023 – im Vorfeld der jährlichen Frühjahrslohngespräche zwischen Gewerkschaften und Unternehmen – die Unternehmen dazu auf, die Löhne über die Inflationsrate von vier Prozent hinaus anzuheben, um den Konsum nicht weiter einbrechen zu lassen und die von der Pandemie geschwächte Wirtschaft anzukurbeln. Tatsächlich erzielten die Gewerkschaften 2023 im Rahmen der Frühjahrsverhandlungen die höchsten Lohnerhöhungen seit 30 Jahren. Nach einer vorläufigen Erhebung des Gewerkschaftsdachverbands RENGO lagen die Erhöhungen bei Festangestellten bei durchschnittlich 3,58 Prozent bzw. ca. 10.560 Yen pro Monat und damit deutlich über dem Vorjahreswert von 2,11 Prozent bzw. 6.319 Yen. Bei Klein- und Mittelunternehmen betrug die Zuwächse jedoch nur 2,1 Prozent (im Vorjahr 1,5 Prozent).

Dass die Einkommen insgesamt stagnieren, liegt auch an der Stagnation des Mindestlohns. Dieser wurde zwar im Oktober 2022 angehoben, aber in so geringem Maße, dass sich die Einkommenssituation irregulär Beschäftigter negativ auf das

Durchschnittseinkommen auswirkt. Der nationale Durchschnitt des nach Präfektur separat festgesetzten Mindeststundenlohns stieg von 930 Yen im Jahr 2021 auf 961 Yen (ca. 6,12 Euro) im Oktober 2022 an. Am oberen Ende der Mindestlöhne liegen Tokyo mit 1.072 Yen (ca. 6,82 Euro) und Osaka mit 1.023 Yen (ca. 6,51 Euro).

Die Zahl der irregulär bzw. nicht regulär Beschäftigten, von denen viele kaum mehr als den Mindestlohn verdienen, ist seit 2013 stark angestiegen und betrug zwischenzeitlich über 40 Prozent. In den Jahren 2020 und 2021 ging ihr Anteil zurück, da japanische Firmen aufgrund der Corona-Krise zunächst nicht regulär Beschäftigte freistellten – Schätzungen sprechen von mehr als einer Million. Zu Beginn des Jahres 2023 beträgt der Anteil der nicht regulär Beschäftigten 37,2 Prozent. Der »Neue Kapitalismus« von Premierminister Kishida muss sich neben der Erhöhung des Mindestlohns auch mit der Steuerpolitik und der zunehmenden Verlagerung auf Teilzeitarbeit befassen.

Die durch die COVID-Pandemie verursachten Arbeitsplatzverluste liegen deutlich unter jenen, die in Folge der Finanzkrise von 2008 zu beobachten waren. Massenentlassungen wurden vermieden, indem die Regierung Firmen mit Geldern für Lohnfortzahlungen unterstützte und die Firmen ihren Personalbestand durch die Freistellung der nicht regulär Beschäftigten anpassten. Das Hauptproblem des angespannten japanischen Arbeitsmarktes ist jedoch, dass die Firmen immer weniger junge Menschen fest, d. h. mit regulären Arbeitsverträgen einstellen. Im Zusammenhang mit der Zunahme nicht regulärer Arbeitsverhältnisse verschärft sich damit auch das demografische Problem der Überalterung und der Schrumpfung der Bevölkerung, da es die Familiengründung erschwert.

Japans Arbeitslosenquote ist im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 0,2 Prozentpunkte auf durchschnittlich 2,6 Prozent gesunken. Im Jahr 2022 lag die Arbeitslosenquote bei etwa drei Prozent für Männer und 2,4 Prozent für Frauen. Japans durchschnittliches Arbeitsplatzangebot hat sich 2022 zum ersten Mal seit vier Jahren verbessert, da sich die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten mit der Lockerung der COVID-Beschränkungen belebten. Das Verhältnis von Arbeitsplätzen zu Bewerber_innen stieg im Vergleich zum Vorjahr um 0,15 Punkte auf 1,28 – dies bedeutet, dass auf 100 Arbeitssuchende 128 offene Stellen kamen. Dies deutet auf einen deutlichen Fachkräftemangel hin, der sich allerdings nach wie vor nicht in steigenden Löhnen niederschlägt.

Das Arbeitskräftereservoir (Labor Force) betrug 2022 etwa 68,72 Millionen Personen im arbeitsfähigen Alter, wovon 66,76 Millionen beschäftigt waren, bei lediglich 1,71 Millionen Arbeitslosen. Die Quote des Arbeitskräftereservoirs in Japan stieg im März 2023 auf 62,6 Prozent. Im Jahre 2022 waren in Japan rund 71,4 Prozent der männlichen Bevölkerung und etwa 54 Prozent der weiblichen Bevölkerung erwerbstätig. In bestimmten Bereichen herrscht Arbeitskräftemangel, vor allem in der Altenpflege sowie im medizinischen Sektor, in der Landwirtschaft sowie im Service-Sektor. Eine Studie der Chuo-Universität prognostiziert bis zum Jahr 2030 ein Defizit von 6,44 Millionen Arbeitskräften. Bis 2025 wird etwa ein

Drittel der Bevölkerung 65 Jahre oder älter sein. Angesichts der niedrigen Geburtenrate wird daher die Zahl der Arbeitskräfte weiter abnehmen.

Die Beschäftigung von mehr Frauen wird als eine der möglichen Lösungen für den Arbeitskräftemangel gesehen. Allerdings ist es für japanische Frauen nach wie vor schwer, Beruf und Familie in Einklang zu bringen. Im *Global Gender Gap Report*, den das Weltwirtschaftsforum im Juni 2023 veröffentlicht hat, liegt Japan auf Platz 125 von 146 Ländern (2022: Platz 116). Besonders problematisch ist dabei der Mangel an weiblichen Führungskräften, aber auch der Gender-Pay-Gap, das Fehlen von Kinder- und AltenbetreuungsKapazitäten wie auch gesellschaftliche Konventionen.

Auch die wachsende Zahl ausländischer Arbeitnehmer_innen sowie die höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sind erwähnenswert. Eine Aufschlüsselung der Erwerbsbevölkerung nach Altersgruppen zeigt, dass im Jahr 2022 mehr als neun Millionen Menschen über das festgelegte Renteneintrittsalter von 60 bzw. 65 Jahren hinaus weiter am Arbeitsmarkt teilnahmen.

Die Regierung hofft außerdem, dem Arbeitskräftemangel durch eine Revision der Immigrationsbestimmungen aus dem Jahr 2019 und die Einführung neuer Visakategorien für ausländische Arbeitskräfte sowie ein Gesetz zur Aufhebung der von vielen Firmen praktizierten Dienstaltersgrenze von 60 Jahren beizukommen. Aufgrund der mit der Corona-Krise einhergehenden Verschärfung der Einreisebestimmungen sind jedoch bis Anfang 2022 kaum neue Arbeitnehmer_innen im Rahmen der neuen Visa-Möglichkeiten nach Japan gekommen. Premierminister Kishida hat die strenge Grenzpolitik im Oktober 2022 aufgegeben und das Land geöffnet. Der Leitlinie der Immigration Services Agency zufolge sollen dennoch atypisch Beschäftigte und nicht berufstätige Frauen bei der Einbindung in den Arbeitsmarkt Vorrang haben.

Japans Gewerkschaften stehen der Revision der Einwanderungsbestimmungen, die dem Arbeitskräftemangel in einigen Sektoren von Japans Wirtschaft, aber auch der Entvölkerung ländlicher Gebiete entgegenwirken soll, kritisch gegenüber. Die größte Befürchtung ist die Gefahr von Lohndumping. Weiterhin fällt auf, dass eine Lockerung der Einwanderungsbestimmungen gerade unter jungen Menschen abgelehnt wird. Sie fürchten die ausländische Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt (insbesondere aus China, Korea und aus südostasiatischen Ländern). Denn die Absolvent_innen des japanischen Schulsystems sind außerhalb einer japanischen Kommunikationsumgebung kaum einsetzbar und sie fürchten mehrheitlich die Internationalisierung des Arbeitsmarktes.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

In ihrer Neujahrsansprache 2023 betonte die Vorsitzende des größten japanischen Gewerkschaftsbunds RENGO, Tomoko Yoshino, dass der Aufschwung Japans wesentlich davon abhängt, inwieweit kleinere Unternehmen die Kosten weitergeben und Löhne erhöhen können, um den Konsum zu fördern. Außerdem merkte sie an, dass das Jahr 2023 für die japanische

Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sei, um die jahrzehntelange Deflation zu überwinden und ein nachhaltiges Reallohnwachstum zu erreichen.

Als aktuell oberste Priorität seiner Politik definiert RENGO die langfristige Sicherung von Arbeitsplätzen (stabile Arbeit) und die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für strukturelle Beziehungen zwischen Arbeitnehmer_innen (Betriebsräten) und Management. Daneben will RENGO den Ausbau der sozialen Sicherungsnetze und die Anpassung der Arbeitsbedingungen auch für nicht regulär Beschäftigte und Beschäftigte in neuen Arbeitsformen stärker thematisieren. Weiterhin wird angestrebt, die Mitgliederzahl der Gewerkschaften durch eine verbesserte Kommunikation mit jüngeren Arbeitnehmer_innen und Beschäftigten zu erhöhen.

Die zweite Priorität beschäftigt sich mit verschiedenen Politikansätzen der Regierung. Im Steuersystem wird eine Korrektur der Lastenverteilung gefordert, die derzeit stark zuungunsten der jüngeren Generationen strukturiert ist. RENGO spricht sich für eine Verbesserung der Erziehungsqualität an Japans Schulen und auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für das Lehrpersonal aus. Laut OECD machen in keinem anderen Land Lehrer_innen so viele Überstunden wie in Japan. Weiterhin wird die »Digitale Transformationspolitik« der Regierung ins Visier genommen. Die 2021 neu erlassenen Digitalisierungsgesetze sehen die zentrale Erfassung und Zusammenführung aller Einwohnerdaten durch eine staatliche Datenagentur vor. Die Gewerkschaft befürchtet, dass es zu einer zunehmenden Überwachung und zu einem Verlust von Privatsphäre kommen wird. Kritische Aufmerksamkeit soll dabei vor allem der zunehmenden Digitalisierung der Beziehungen zwischen Behörden und Bürger_innen (Stichwort: E-Government) gewidmet werden, um die Gefahr eines Überwachungsstaates wie etwa in China abzuwenden. Aber auch die Konzentration von Daten in den Händen privater – oder vom Staat beauftragter – Firmen und die Gefahr von Profiling, Aussonderung und damit einhergehender Diskriminierung, so RENGO, dürften nicht unterschätzt werden. Angesichts des zu erwartenden zunehmenden Einsatzes von künstlicher Intelligenz und der digitalen Vernetzung von Geräten im Haushalt (*Internet of Things*) will man erreichen, dass dabei ethische Fragen, insbesondere solche des Persönlichkeitsschutzes, in den Vordergrund gestellt werden. Dies wird von RENGO als besonders wichtig angesehen, weil es in den letzten Jahren immer wieder – und auf allen Ebenen von Regierung und Verwaltung – zu Skandalen um Datenverlust, Datendiebstahl und Datenverkauf gekommen ist.

Als dritte Priorität widmet sich RENGO der Verwirklichung der Gleichberechtigung und Diversität am Arbeitsplatz. Hier gilt es, neben strukturellen Widerständen auch traditionell gewachsene Vorurteile gegen die Gleichstellung zu überwinden. Denn entsprechende Forderungen von Frauen gelten in dem von Männern dominierten Management nach wie vor als »egoistisch«. Japans Frauen sind in Führungspositionen deutlich untervertreten, ihr Anteil beträgt gerade einmal 15 Prozent (Deutschland 2018: 29 Prozent). Ein Drittel der an der Börse Tokyo notierten Firmen haben keine einzige Frau im Vorstand oder Aufsichtsrat. Eine hohe Priorität soll zukünftig auch dem

Kontakt und der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und nicht gewinnorientierten Organisationen gelten, die bei einzelnen Problembereichen ähnliche Ziele verfolgen wie die Gewerkschaften.

Neben den genannten Prioritäten hat RENGO auch drei »Fortschrittsthemen« umrissen. Diese umfassen eine Reihe von längerfristigen allgemeinpolitischen Zielen der japanischen Gewerkschaftsarbeit.

Das erste Gebiet betrifft den Einsatz für Frieden. Dieser soll im Rahmen der internationalen Friedensbewegungen erfolgen. In diesem Zusammenhang stehen auch die Forderungen nach einer Reduktion US-amerikanischer Militärstützpunkte in Japan und dem Verbot von Atomwaffen. Da es in Japan häufig zu Naturkatastrophen kommt, setzen sich die Gewerkschaften für die Ausarbeitung eines umfassenden Katastrophenplanes ein, der insbesondere auch Pläne für eine wirtschaftliche Erholung umfassen soll.

Unter der Überschrift »Für eine sichere Gesellschaft basierend auf Arbeit« werden weiterhin der Ausbau und die langfristige Sicherung der sozialen Netze sowie der Schutz der sozial schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (Kinder, Jugendliche, Alleinerziehende, ausländische Mitbürger_innen) angestrebt. Dazu sollen vermehrt die neuen digitalen Technologien genutzt werden und Netzwerke aus- und aufgebaut werden.

Letztlich strebt RENGO zusammen mit ausländischen Gewerkschaften, über die International Trade Union Confederation (ITUC) und die International Labour Organisation (ILO) an, Demokratie sowie Gewerkschafts- und Menschenrechte weltweit zu stärken.

In Zusammenarbeit mit kleineren Gewerkschaften hat RENGO damit begonnen, sich den Anliegen ausländischer Arbeitnehmer_innen anzunehmen, deren Arbeitsbedingungen oft besonders schlecht sind, weil zahlreiche Gesetze missachtet werden. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer_innen erreichte im Oktober 2022 2,75 Millionen und hat sich damit seit 2014 verdoppelt. Japan ist nur für aus Billiglohnländern wie China, Vietnam und Südostasien kommende Arbeitskräfte attraktiv. Das liegt an seinen im Vergleich zu Europa niedrigen Löhnen, seiner derzeit schwachen Währung und den schlechteren Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten/Überstunden, Kommunikation, Aufstiegsmöglichkeiten). Diese Arbeitskräfte sind zumeist jung, unverheiratet und haben in der Regel keine Absicht, sich langfristig in Japan niederzulassen – was ihnen die nach wie vor strengen Einwanderungsbestimmungen auch nicht gerade leicht machen.

Darüber hinaus wird intensiv über die Umstellung vom bislang vorherrschenden Senioritätsprinzip bei der Arbeits- und Lohngestaltung zu einem Primat der »Leistung und Anforderung« diskutiert. Bei dem bislang vorherrschenden Senioritätsprinzip rekrutieren die japanischen Unternehmen jahrgangsweise und die Neueintretenden werden innerhalb des Unternehmens je nach dem Arbeitsbedarf (funktional und quantitativ) verteilt und intern geschult, ohne dass sie spezifische Kenntnisse für ihre Aufgaben mitbringen müssen. Ihre Karrieren verlaufen

in diesem System planmäßig, linear und der Lohn richtet sich nach dem Dienstalter, ist aber unabhängig von Leistung und Aufgaben.

Bei dem in Europa und in den USA vorherrschenden, für Japan hingegen neuartigen stellen- und aufgabenbezogenen Vorgehen werden neue Arbeitskräfte aufgrund der von Funktion und Stellung geforderten Qualifikationen und Erfahrung (Stellenbeschreibung) rekrutiert. Die Entlohnung ist hier abhängig von den Anforderungen einer Stelle und der erbrachten Leistung. Eine unabhängige Untersuchung ergab, dass 18 Prozent der japanischen Unternehmen dieses neue Beschäftigungssystem bereits eingeführt haben und 39 Prozent der befragten Unternehmen die Einführung dieses neuen Systems prüfen. RENGO ist nicht grundsätzlich gegen dieses neue System, will aber eine schrittweise und vorsichtige Umsetzung, um einen schleichenden Lohnabbau und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu vermeiden. Der linke Gewerkschaftsbund Zenrōren lehnt das stellen- und aufgabenbezogene Beschäftigungssystem sowie die dahinterstehende neoliberale Ideologie grundsätzlich ab.

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. Ihre Forderungen beschränkten sich nicht länger allein auf Lohnerhöhungen und Arbeitsbedingungen, sondern sie stellten nun auch politische Forderungen, die auf Systemänderungen abzielten. Sie betrafen vor allem die Beschäftigungs-, Industrie-, Preis- und Steuerpolitik. Um diese Forderungen wirkungsvoller vertreten zu können, gründeten die Gewerkschaften der Privatwirtschaft 1976 die »Konferenz der Arbeitergewerkschaften zur Förderung Politischer Strategie« (Seisaku Suishin Rōsō Kaigi). Diese nationale Konferenz bestand aus 17 gewerkschaftlichen Organisationen. Hiermit hatten die privatwirtschaftlichen Gewerkschaftsverbände eine Vorreiterrolle in 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 über fünf Millionen Mitgliedern anwuchs. Auch 17 Industriegewerkschaften, die Mitglieder des Verbandes Sōhyō (Nihon Rōdō Kumiai Sōhyō Gikai, General Council of Trade Unions of Japan) waren, traten dem Vorbereitungsausschuss bei. Im Jahr 1985 kündigte Zenminrōkyō die Umwandlung in einen nationalen Gewerkschaftsverband an und am 21. November 1989 wurde mit RENGO (Nippon Sōrōdō Kumiai Sōrengō Kai) der nationale Gewerkschaftsdachverband 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, Nationale Gewerkschaftskonföderation) gegründet, der der Kommunistischen Partei Japans (KPJ) nahesteht. 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_innen als auch die Angestellten organisiert. Sie vertraten bislang vor allem die Interessen der »regulär« Beschäftigten, die im Besitz unbefristeter Arbeitsverträge mit einem starken Kündigungsschutz sind. Der Preis dafür ist jedoch die Bereitschaft, lange Arbeitszeiten in Kauf zu nehmen und private Interessen jederzeit dem Interesse der Firma unterzuordnen.

Seit den Arbeitsmarktreformen unter Premierminister Junichiro Koizumi (Amtszeit 2001–2006) ist jedoch die Zahl der nicht regulären Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, Leiharbeit etc.) kontinuierlich angestiegen. Inzwischen sind 40 Prozent der Arbeitnehmer_innen nicht regulär beschäftigt. Davon sind insbesondere Frauen betroffen. Für diese Gruppe typische Probleme sind: geringere Löhne für gleiche Arbeit, keine Zuschüsse wie Boni oder Ähnliches, keine Möglichkeiten der Fort-/Weiterbildung und oft auch keine soziale Sicherung. Nicht reguläre Arbeitsverhältnisse sind vor allem bei Klein- und Mittelbetrieben (weniger als 1.000 Arbeitnehmer_innen) weit verbreitet. Rund 1,4 Millionen »nicht regulär« Beschäftigte sind Mitglieder einer Gewerkschaft.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten insgesamt ist in den letzten 20 Jahren stark zurückgegangen. 1970 war noch etwa ein Drittel aller Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert. Aus einer Basiserhebung über Gewerkschaften aus dem Jahr 2022 geht hervor, dass die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder zum ersten Mal seit fünf Jahren knapp unter zehn Millionen liegt. Der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer_innen sank damit im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte auf schätzungsweise

Tabelle 1:
Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Japan

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
日本労働組合総連合会, 連合 (Japanischer Gewerkschaftsbund RENGO)	Vorsitz: Tomoko Yoshino stv. Vorsitz: Naoto Ohmi Generalsekretär: Yasunobu Aihara	ca. 6.952.000 (Rückgang um 39.000 im Vergleich zum Vorjahr)	International Trade Union Confederation (ITUC)
全国労働組合総連合, 全労連 (Nationale Gewerkschaftskonföderation, Zenrōren)	Vorsitz: Masako Obata Generalsekretär: Koichi Kurosawa	ca. 702.000 (Rückgang um 22.000)	Keine
全国労働組合連絡協議会, 全労協 (Nationaler Gewerkschaftsrat, Zenrōkyō)	Vorsitz: Hisashi Kanazawa Generalsekretär: Motoaki Nakaoka	ca. 93.000 (Rückgang um 4.000)	Keine

Tabelle 2:
Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Japan

Branchenverband / Gewerkschaft	Mitgliedschaft in Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	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 (Gewerkschaftsverband Textil, Chemie, Lebensmittel, Handel, Dienstleistung und allgemeine Beschäftigte, UA ZENSEN)	RENGO	Vorsitz: Akihiko Matsuura Generalsekretär: Hiroshi Kogure	1,83 Millionen (Stand September 2021)	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 (Präfektur- und Kommunalgewerkschaft, JICHIRO)	RENGO	Präsident: Atsushi Kawamoto Generalsekretär: Yoshito Fukushima	743.629 (Stand August 2022)	Public Services International (PSI), International Transport Federation (ITF)
全日本自動車産業労働組合総連合会, 自動車総連 (Konföderation der Automobilarbeitergewerkschaften, JAW)	RENGO	Präsident: Akira Takakura Generalsekretär: Akihiro Kaneko	797.000 (Stand Juli 2021)	UNI Global Union

16,5 Prozent. Der derzeitige Prozentsatz ist der niedrigste seit 1947, als die Statistik erstmals erstellt wurde.

Besonders hoch war der Organisationsgrad 2019 in den Bereichen Strom, Gas, Wärme und Wasser (59,3 Prozent), kombinierte Dienstleistungen (54,2 Prozent) sowie Finanzen und Versicherungen (45,0 Prozent); niedrig hingegen in den Bereichen Immobilien und Verleih (2,6 Prozent) sowie Fischerei, Landwirtschaft und Forstwirtschaft (1,4 Prozent). Einem Organisationsgrad von 41,8 Prozent in Großbetrieben steht einer von 11,3 Prozent in Mittelbetrieben (100–999 Beschäftigte) und geschätzten 0,9 Prozent in Kleinbetrieben (bis 99 Beschäftigte) gegenüber (2019).

Für den negativen Trend werden zum einen die Zunahme der nicht regulären Arbeitsverhältnisse und zum anderen ein Anstieg der Beschäftigung im Dienstleistungssektor zulasten der Industrie verantwortlich gemacht. Um diesen Trend aufzuhalten und umzukehren, will RENGO seine Mitgliederzahl kontinuierlich erhöhen – von derzeit knapp sieben Millionen (davon rund 16 Prozent nicht regulär Beschäftigte) auf zehn Millionen im Jahr 2030 –, indem vermehrt junge und nicht regulär Beschäftigte gewonnen werden sollen.

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

- a) Gewerkschaftsgesetz, es garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf das Abschließen von Tarifverträgen, Streikrecht
- b) Gesetz über die Arbeitsbeziehungen in besonderen Sonderselbstverwaltungskörperschaften, es garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf Abschließen von Tarifverträgen
- c) Gesetz über die Arbeitsbeziehungen der lokalen öffentlichen Körperschaften, es garantiert: Koalitionsrecht, Recht auf das Abschließen von Tarifverträgen
- d) Das Gesetz für Staatsbeamte bzw. das Gesetz für lokale Beamte, es 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 Prozente fallen unter das Gesetz über die Arbeitsbeziehungen in lokalen öffentlichen Körperschaften (c) oder unter das Gesetz über Arbeitsbeziehungen in besonderen Selbstverwaltungskörperschaften (b).

Japan hat insgesamt 50 ILO Konventionen und acht der zehn Kernarbeitsnormen ratifiziert (es fehlen: C155 Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie C111 Diskriminierung). Weiterhin gibt es Probleme bei der Umsetzung, etwa beim Schutz ausländischer Arbeitnehmer_innen, deren Arbeitsbedingungen oft schlecht sind und denen Lohnzahlungen vorenthalten werden. Weiterhin sind Verstöße gegen das Verbot sexueller Ausbeutung von Minderjährigen weit verbreitet und werden kaum verfolgt oder geahndet.

Im allgemeinen Berufsleben werden ebenfalls oft Regeln missachtet, was in manchen Betrieben zu einer großen Zahl unbezahlter Überstunden führt, die oft die Gesundheit der

Arbeitnehmer_innen beeinträchtigen und in einigen Fällen zu Selbstmord und Tod durch Überarbeitung (*karoshi*) führen. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung 2020 den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte vorgestellt, der Verbesserungen in den folgenden arbeitspolitischen Themenbereichen in Aussicht stellt:

- die Förderung menschenwürdiger Arbeit
- die Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
- die Bekämpfung von Mobbing
- der Schutz der Rechte ausländischer Arbeitnehmer_innen und der Rechte von Kindern
- die Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung
- die Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Reduzierung der Diskriminierung von Frauen im Berufsleben und vor allem das Thema gleicher Lohn für gleiche Arbeit werden in der Gesellschaft besonders intensiv diskutiert, lassen sich aber nur schwer herbeiführen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Obwohl die Betriebsgewerkschaften aufgrund ihrer begrenzten Größe nur bedingt funktionsfähig sind, spielen sie doch im Rahmen eines der wichtigsten Instrumente der Gewerkschaften in Japan, der »Frühjahrsoffensive« (*shuntō*), eine wichtige Rolle. Seit 1955 findet diese jedes Jahr im Frühling statt, in der Regel vor dem Beginn eines neuen Fiskaljahres im April. Während der Frühjahrsoffensive engagieren sich die Gewerkschaften für die Durchsetzung ihrer Forderungen wie etwa Lohnniveauverhandlungen und für weitere soziale Anliegen wie Arbeitszeitverkürzungen. Bei den Frühjahrsoffensiven kooperieren die Betriebsgewerkschaften miteinander und nutzen verschiedene Organisationsstrukturen, wie etwa sektorale Gewerkschaftszusammenschlüsse oder auch die nationalen Dachverbände. Letztlich muss allerdings jede Betriebsgewerkschaft dann eine Einigung mit der Betriebsleitung herbeiführen; eine sektorale Tarifbindung ist in Japan die Ausnahme. Tarifabschlüsse betreffen in der Regel nur die fest angestellte Belegschaft. Die Bezahlung der nicht regulär Beschäftigten (Teilzeit, Leiharbeit, Zeitverträge) richtet sich nach dem Mindestlohn und schließt meist eine soziale Sicherung aus. Alle Gewerkschaften haben sich den Slogan »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit« auf die Fahnen geschrieben. In der Praxis gestaltet sich die Umsetzung jedoch äußerst zäh, vor allem da bei den nicht regulär Beschäftigten, für die die Tarifverträge nicht gelten, der Frauenanteil besonders hoch ist.

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 verschiedenen Ergebnissen bei den Tarifverhandlungen. Und Gewerkschaften in Betrieben mit guten Ergebnissen erreichen oft zusätzliche Zugeständnisse, die über die Ergebnisse der branchenspezifischen Verhandlungen hinausgehen, allerdings kaum 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.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Trotz der Gründung des nationalen Gewerkschaftsdachverbandes RENGO im Jahr 1989 ist der politische Einfluss der japanischen Gewerkschaften heute begrenzt. RENGO ist traditionell der bedeutendste Unterstützer der Konstitutionell-Demokratischen Partei Japans (KDP), orientiert sich mittlerweile jedoch um. Unter Tomoko Yoshino, die 2021 als erste Frau zur RENGO-Vorsitzenden gewählt wurde, unterstützt der Gewerkschaftsbund nun auch die Demokratische Partei des Volkes, eine Abspaltung der KDP, und bemüht sich um eine engere Kooperation mit der Liberaldemokratischen Partei (LDP).

Die größte Herausforderung für die Gewerkschaften liegt in der zementierten politischen Herrschaft der Liberaldemokratischen Partei. Die Hoffnungen auf einen Kurswechsel hin zu einer arbeitnehmerfreundlicheren Politik oder auf eine Mehrheit der Opposition im Unterhaus haben sich nicht erfüllt, auch nicht nach dem Ende der Amtszeit des konservativ-reaktionären Premierministers Abe. Die Gewerkschaften tragen selbst zur andauernden Spaltung der Opposition bei, unterstützen sie doch Kandidat_innen aus verschiedenen Parteien und liebäugeln sogar teilweise mit einer Kooperation mit der LDP.

Das Image der Gewerkschaften in der japanischen Gesellschaft ist gemischt. Auch wenn sie allgemein als Helfer der Arbeiter_innen gesehen werden, glauben viele Menschen nicht daran, dass die Gewerkschaften der Industrie Paroli bieten können. Bei der Jugend ist das Image positiver: In einer Umfrage unter Studierenden im Jahr 2015 gaben 78 Prozent der Befragten an, dass Gewerkschaften wichtig bzw. eher wichtig sind, und 59 Prozent der Befragten spielten mit dem Gedanken, später einer Gewerkschaft beizutreten. Allerdings gibt es abseits von Gewerkschaften auch keine alternativen Formen der Arbeiterorganisation. Daher gründen sich jüngst wieder neue Gewerkschaften, vor allem solche, die sich den Anliegen der nicht regulären Beschäftigten oder ausländischer Arbeiter_innen annehmen, wie z. B. die Zenkoku Ippan Tokyo General Union (Tozen), die die etablierten Gewerkschaften kritisieren und sich für mehr innergewerkschaftliche Demokratie und Transparenz einsetzen.

Dr. Sven Saaler, Landesvertreter, FES Japan

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Asien und Pazifik
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Anja Bodenmüller-Raeder,
Referentin für Gewerkschaftsarbeit in Asien,
Anja.Bodenmueller-Raeder@fes.de

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

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.