

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Angelika Ernst

Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik
in Japan

14. Jg./1981

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik in Japan

Angelika Ernst*)

Japans Arbeitsmarkt ist gespalten in Bereiche mit Dauerbeschäftigung und andere mit tendenziell instabilen Arbeitsverhältnissen. Nur ein knappes Drittel der Arbeitnehmer wird nach den Regeln der »lebenslangen Beschäftigung« behandelt; es sind dies die öffentlich Bediensteten und die meisten regulären männlichen Arbeitnehmer in Großfirmen mit mehr als 500 Beschäftigten.

Daneben gibt es ein großes Reservoir an »peripheren« Arbeitskräften (Betriebswechsler, temporär und Teilzeitbeschäftigte, Leiharbeiter, Subkontraktarbeitskräfte u. a.), über deren Einsatz die Unternehmen ihren Personalstand flexibel an konjunkturell und strukturell bedingte Veränderungen der Nachfrage anpassen können. Ein Übergang von dem Status eines »peripheren« in den eines Kernmitarbeiters ist durch das zweigleisig angelegte System der beruflichen Bildung praktisch verbaut. Das Lebenseinkommen, die Arbeitsplatzsicherheit und die soziale Sicherung der Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben sind deutlich geringer als die der Kernbelegschaft großer Unternehmen.

Die absolute Arbeitsplatzsicherheit endet selbst für die Stammbeschäftigten der privaten Arbeitgeber, wenn sie die betriebliche Altersgrenze erreichen, die mit knapp 58 Jahren im Landesdurchschnitt fast drei Jahre vor dem Einsetzen der Rentenzahlungen aus der staatlichen Sozialversicherung liegt.

Seit Mitte der sechziger Jahre ist die japanische Regierung durch das »Employment Measures Law« zum Ausgleich von quantitativen und qualitativen Arbeitsmarktungleichgewichten verpflichtet. Die Ziele und Grundlinien der Arbeitsmarktpolitik werden seither in fünfjährigen Basisplänen zur Beschäftigungspolitik, die mit den gesamtwirtschaftlichen Plänen zu koordinieren sind, vorgeschrieben.

Mit der Neuordnung der Arbeitslosenversicherung auf der Grundlage des Beschäftigungssicherungsgesetzes verschob sich 1975 die Beitragsleistung zu Lasten der Arbeitgeber (Beitragsatz der Arbeitnehmer 0,50 %, der Arbeitgeber 0,80 %). Die Höhe und die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges variieren proportional zum Alter und umgekehrt proportional zum Einkommen der Versicherten.

Aus einer allein von den Arbeitgebern zu zahlenden Zusatzabgabe von 0,5 % wird ein Beschäftigungsstabilisierungsfonds finanziert. Betriebe in konjunkturell oder strukturell gefährdeten Branchen und Regionen erhalten daraus kombinierte Lohn- und Umschulungssubventionen.

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Japans gespaltenen Arbeitsmarkt
 - 2.1 Kern- und periphere Beschäftigte
 - 2.2 Zweigleisigkeit der beruflichen Bildung
3. Mechanismen der Beschäftigungsanpassung (Flexibilitätsfaktoren)
4. Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit
5. Grundzüge der japanischen Arbeitsmarktpolitik
 - 5.1 Institutionen
 - 5.2 Zielsetzungen
 - 5.3 öffentliche Berufsausbildung
 - 5.4 Amtliche Arbeitsvermittlung
 - 5.5 Einkommenspolitik: Von der Arbeitslosenversicherung zum Beschäftigungsstabilisierungsfond
6. Schlußbemerkung: Der Beitrag der Beschäftigungspolitik zur Überwindung der Arbeitsmarktspaltung

Anhang

*) Dipl.-Volksw. Angelika Ernst ist ehemalige Mitarbeiterin des IAB, freie Mitarbeiterin des Instituts für Asienkunde, Hamburg, und Studienleiterin Wirtschaft bei der Evangelischen Akademie Tutzing. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

Er gibt eine Zusammenfassung der Ergebnisse einer von 1976 bis 1979 im Auftrag des Instituts für Asienkunde, Hamburg, durchgeführten und mit Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Studie zu den Beschäftigungsproblemen und der Beschäftigungspolitik Japans. Das vollständige Gutachten ist 1980 unter dem Titel »Japans unvollkommene Vollbeschäftigung« als Mittelungsband Nr. 115 des Instituts für Asienkunde erschienen.

1. Vorbemerkung

Die Charakterisierung einer Person oder eines Zustands mit einem einzelnen Schlagwort hat immer vergrößernde bis verfälschende Wirkung. Zugleich sind die Vorstellungen, die durch derart prägnante bzw. einprägsame Bezeichnungen geschaffen werden, ungeheuer schwer zu korrigieren.

Genau dies ist der Fall bei der landläufigen Kennzeichnung und dem Verständnis des japanischen Arbeitsmarktes und der Arbeitsbeziehungen im Ausland. Das Schlagwort von der »lebenslangen Beschäftigung«, die vermeintlich allen japanischen Arbeitnehmern ein Berufsleben ohne Arbeitsplatzrisiko beschert – ebenso wie die vermeintlich viel größere Arbeitsbereitschaft und Arbeitseffizienz japanischer Arbeitnehmer –, bestimmt noch weitgehend die Arbeitsmarktdarstellungen in der bundesrepublikanischen Japanberichterstattung. Diese Sicht ist einseitig und muß zu Fehlinterpretationen der Bestimmungsgründe des so eindrucksvollen Wirtschaftens der japanischen Unternehmen und der japanischen Arbeitsmarktpolitik führen.

Die diesem Artikel zugrundeliegende Studie hatte zum Ziel, die neben der Dauerbeschäftigungspraxis der japanischen Großfirmen durchaus bestehenden vielfältigen Formen betrieblicher Personalpolitik, gewissermaßen als deren Kehrseite, zu untersuchen. Hinter der Durchsicht und Auswertung der dabei herangezogenen Quellen stand die Annahme, daß *in einer privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft mit Beschäftigungsgarantien* für die Mehrheit oder auch nur einen erheblichen Teil der Arbeitnehmer es zugleich *an anderer Stelle größere Flexibilitätsspielräume* geben muß, sei es z.B.

bei der Arbeitszeit oder beim Lohn der Dauerbeschäftigten oder beim Einsatz von Arbeitnehmern, die nicht explizit auf Dauer eingestellt werden. Aus der Fülle der amtlichen Arbeitsmarktdaten ließ sich diese These weitgehend stützen. Die Beschäftigungsbedingungen der elitären »Industriebeamten« Japans einerseits und der nicht auf einen bestimmten Arbeitgeber eingeschworenen Arbeitnehmer andererseits sind durch eine ausgeprägte Polarisierung gekennzeichnet. Mit dem Schlagwort von der »lebenslangen« Beschäftigung ist nur der eine Pol bezeichnet, eine ebenso eingängige Kennzeichnung des anderen Endes der Skala der Beschäftigungsbedingungen steht noch aus.

Im zweiten Teil der vorliegenden Studie sind die hauptsächlichlichen *Instrumente der japanischen Beschäftigungspolitik* dargestellt und kritisch daraufhin durchleuchtet, inwieweit sie auf einen Abbau der extremen Differenzierung der Beschäftigungsbedingungen in den Unternehmen im Sinne einer qualitativen Vollbeschäftigungspolitik oder auf Erreichen oder Wahrung eines quantitativ hohen Beschäftigungsstandes ausgerichtet sind.

Auf den folgenden Seiten können die Ergebnisse der Untersuchung nur in Auszügen wiedergegeben werden, weitergehende und detailliertere Angaben finden sich in der Buchveröffentlichung.

2 Japans gespaltener Arbeitsmarkt

2.1 Kern- und periphere Beschäftigte

Japans Arbeitgeber unterscheiden ihre Bewerber für und ihre Arbeitnehmer in Dauerstellungen nicht in erster Linie nach deren Berufsbezeichnungen, beruflicher Qualifikation und Erfahrung, sondern nach deren Bereitschaft und Möglichkeiten, sich auf Dauer und bedingungslos dem Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Erst in zweiter Linie kommen die auch in westlichen Industrieländern angewandten Kriterien, wie Bildungs- und Ausbildungsqualität, Fachkenntnisse, menschliche Grundzüge, Intelligenz, Mobilitätsbereitschaft usw. zum Zuge. Die absolute Loyalität zum Unternehmen ist unabdingbare Voraussetzung für eine Karriere und auch für ein gesichertes Beschäftigungsverhältnis.

Die großen Beschäftiger gehen davon aus, daß sich die Berufsanfänger darauf einstellen, ihren Lebensinhalt von nun an in den Anliegen des sie beschäftigenden Unternehmens zu sehen, sie nähren und fördern diese Grundhaltung durch Einführungskurse, in denen nicht so sehr fachliche Kenntnisse verliehen als vielmehr solidarisierende und motivierende Schulung durchgeführt werden. Der »Geist des Hauses« soll die neuen Mitarbeiter durchdringen, ihnen über die Frustrationen bei anfänglichen stupiden Einübungstätigkeiten hinweghelfen und die Basis für ein Berufsleben im Dienste des Unternehmens ABC bzw. der Institution XYZ legen. Wer

sein Berufsleben so begonnen, sich danach in einer Zeit von fünf bis zehn Jahren sukzessive in betrieblichen Berufsbildungskursen und an wechselnden Arbeitsplätzen ein solides Fachwissen erworben und vielleicht die erste Stufe in der betrieblichen Ranghierarchie erklommen hat, wird in Japan kaum noch freiwillig den Arbeitgeber wechseln. Er wird innerhalb des Unternehmens versetzt, entsprechend seiner Seniorität Lohnsteigerungen erfahren, in der Betriebshierarchie aufrücken und schließlich bei Erreichen der betrieblichen Altersgrenze aus dem Dauerbeschäftigungsverhältnis ausscheiden.

Die Entstehung und der Hintergrund dieses Dauerbeschäftigungsprinzips sind umstritten. Während frühe westliche Arbeiten zu den japanischen Arbeitsbeziehungen¹⁾ den Ursprung in spezifisch japanischen sozialen Traditionen, wie dem Paternalismus und Gruppenkonzepten sehen, betonen führende jüngere japanische Arbeitsmarktwissenschaftler²⁾ den vorwiegend rationalen, ökonomischen Hintergrund dieses Beschäftigerverhaltens. Die wirtschaftshistorischen Untersuchungen dabei zeigen, daß erst in den zwanziger Jahren, bei rapide steigendem Arbeitskräftemangel infolge der schnellen Industrialisierung die jungen Industrieunternehmen den knappen Fachkräften Dauerbeschäftigung anboten. Dasselbe Phänomen lebte nach dem Zweiten Weltkrieg während des phänomenalen Wirtschaftswachstums mit partieller Arbeitskräfteknappheit wieder auf. Erst der Beschäftigungseinbruch nach der ersten Ölkrise brachte das Prinzip wenn auch nicht ins Wanken, so doch wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion.

Notwendige Voraussetzung, um diesen elitären Lebensweg gehen zu können, ist der Besuch einer renommierten allgemeinbildenden Schule bzw. Hochschule. *Die Statusdistributive Funktion des tertiären Bildungssystems ist in Japan noch offensichtlicher als in anderen Ländern.*³⁾ Die Absolventen der führenden Universitäten des Landes gehen entweder in den Staatsdienst oder zu einer der namhaften Großfirmen. Nur bei diesen Arbeitgebern besteht auch die Sicherheit, daß sie über Jahrzehnte hinweg fortbestehen und somit eine reale Garantie für eine »lebenslange« Beschäftigung.

Der quantitative Umfang der Dauerbeschäftigungsverhältnisse ist aus den verfügbaren amtlichen Daten nicht direkt abzulesen. *Schätzungen zufolge*⁴⁾ *genießen jedoch maximal 30 % der knapp 39 Millionen Arbeitnehmer Japans eine derartige Beschäftigungsgarantie.* Dazu gehören die überwiegende Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die Mehrheit der regulären männlichen Arbeitnehmer von Betrieben mit über 500 Beschäftigten. Bei Beschäftigten in Angestelltentätigkeiten dürfte der Anteil höher liegen als bei Arbeitnehmern in »blue-collar«-Tätigkeiten. Die rund 70% der japanischen Arbeitnehmer, die nicht zu dieser Elite von Stamm- oder Kernpersonal gehören, haben ein Erwerbsverhalten nach – so selbst die japanische Charakterisierung – eher westlichem Muster, sie bilden bei weitem keine so homogene Gruppe wie die Stamarbeitnehmer, und aus der Sicht der Arbeitgeber kommt ihnen eine »periphere« Stellung im Kreis der Mitarbeiter zu. Schematisch läßt sich diese statusbezogene Zusammensetzung der Beschäftigten eines japanischen Unternehmens wie folgt darstellen (Abb. 1).

Die Gruppe der *peripheren Arbeitnehmer* setzt sich im wesentlichen zusammen aus nahezu der Gesamtheit der 13 Mio. *weiblichen abhängig Beschäftigten*, den rund 12 Mio. *Mitarbeitern von Klein- und Kleinstbetrieben* (ohne Landwirtschaft), aus Personen, die entgegen der japanischen Idealvorstellung doch den Arbeitgeber gewechselt haben und den Ar-

¹⁾ Abegglen, J.G., *The Japanese Factory*, The Free Press 1958.

²⁾ Wichtigste Beispiele dazu sind: Taira, K., *Characteristics of Japanese Labour Markets*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 10, 1962, S. 150-168 und ders., *Economic Development and the Labour Market*, New York 1971, S. 151 ff; aus Veröffentlichungen jüngeren Datums siehe Galenson, W., K. Odaka, *The Japanese Labour Market*, m: Patrick, H., H. Rosovsky (Hrsg.), *Asia's New Giant. How the Japanese Economy Works*, Washington D.C. 1976, S. 587-675.

³⁾ Eine umfassende Darstellung dieser Problematik gibt Teichler, U., *Geschichte und Struktur des japanischen Hochschulwesens, Hochschule und Gesellschaft*, Stuttgart 1975 und ders., *Das Dilemma der modernen Bildungsgesellschaft. Japans Hochschulen unter den Zwängen der Statuszuteilung*, Stuttgart 1976.

⁴⁾ Anhaltspunkte dafür siehe bei Tsuda, M., *Lifetime Employment and Seniority-based Wage System*, in: *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, Vol. 7, 1974, No. 1, S. 1 – 16.

Tabelle 1: Löhne von männlichen Betriebswechslern im Vergleich zu denen von Stammbeschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe, Stand Juni 1978, Stammbeschäftigte = 100

Stellung im Betrieb	Betriebsgröße (Zahl der Beschäftigten)		
	≥ 1 000	100-999	10-99
Alter			
Arbeiter			
20-24 Jahre	92	96	93
30-34 Jahre	72	77	81
40-49 Jahre	58	62	75
50-59 Jahre	56	56	73
Angestellte			
20-24 Jahre	88	96	88
30-34 Jahre	95	80	82
40-49 Jahre	83	89	70
50-59 Jahre	- ¹⁾	64	67

¹⁾ Keine Angaben wegen zu geringen Stichprobenumfangs
Quelle: *Rodosho*, Chingin kozo kihon chosa 1978 (Arbeitsministerium, Grundlegende Statistik zur Lohnstruktur).

Eine Lohn- oder Gehaltsaufbesserung durch Stellenwechsel, wie sie in westlichen Industrieländern allenthalben praktiziert wird, gehört in Japan eher zu den Ausnahmen. Tendenziell ist zu erkennen, daß Arbeiter relativ mehr einbüßen als Angestellte und daß diese relative Einbuße beim Eintritt in ein Großunternehmen am größten ist. Absolut gesehen, muß der Betriebswechsler dabei angesichts der großen Lohnunterschiede zwischen Groß- und Kleinbetrieben dennoch nicht ungünstig liegen.

Der Umfang der zwischenbetrieblichen Mobilität läßt sich aus amtlichen Statistiken zur Struktur und Mobilität der Erwerbsbevölkerung abschätzen (siehe Tab. 2). Die Daten belegen, daß trotz der mit einem Arbeitgeberwechsel oft verbundenen Nachteile auch im japanischen Arbeitsmarkt die zwischenbetriebliche Mobilität ein beträchtliches Gewicht hat, dies allerdings bei kleinen und mittelgroßen Betrieben stärker als bei Großunternehmen und beim Staat. Es zeigt sich auch, daß Beschäftigte in Kleinfirmen nur geringe Chancen haben, in einen Großbetrieb zu wechseln. Der größte Teil der zwischenbetrieblichen Fluktuation dieser Personengruppe vollzieht sich innerhalb derselben Größenklasse von Her-

⁵⁾ Cole, R. E., *Work, Mobility and Participation. A Comparative Study of American and Japanese Industry*, Berkeley, Los Angeles and London 1979.

Tabelle 2: Ziel- und Herkunftsbereiche von Betriebswechslern und Neuzugängen zu den Arbeitnehmern nach Betriebsgrößenklassen, 1976/77 (in %)

Größe des Zielbetriebs (Zahl d. Besch.)	Wechsler und Neuzugänge insg. (in Tsd.)	Herkunftsbereiche Beschäftigten					Selbst. u. mithelf. Fam. Ang.	Nicht-erwerbstätigkeit (= Neuzug.)	Anteil der Wechsler u. Neuzugänge an den Arbeitnehmern insg.
		Nichtlandw. 1-29	Betriebe mit . . . 30-299	300-999	≥ 1000	Staat			
1-29	(1 510) 100	18,8	11,1	2,7	3,7	1,2	3,6	58,5	12,1
30-299	(1 102) 100	12,5	13,3	2,8	5,2	1,3	2,9	61,8	18,7
300-999	(311) 100	8,4	9,6	3,5	5,5	1,0	1,9	70,4	9,9
≥ 1 000	(532) 100	6,2	5,6	2,1	5,5	1,5	1,7	77,2	7,0
Staat	(252) 100	6,3	6,3	1,6	2,8	6,3	1,2	75,0	6,3

¹⁾ Die Angaben beziehen sich auf das Jahr vor dem Erhebungszeitpunkt, d. h. Juli 1976 bis Juni 1977
Quelle: Berechnet aus Ergebnissen des Employment Status Survey 1977, *Office of the Prime Minister, Bureau of Statistics*

kunfts- und Zielbetrieb. Daß dieses Mobilitätsverhalten gar nicht so verschieden ist von dem in westlichen Ländern zu beobachtenden, hat R. E. Cole mit einer vergleichenden Studie zur Fluktuation von Industriearbeitern in Yokohama und Detroit gezeigt.⁵⁾ Während die Dauermitarbeiter der großen Firmen die Kernzeit ihres Erwerbslebens bei demselben Arbeitgeber aber an etlichen verschiedenen Arbeitsplätzen des Unternehmens verbringen, bei ihnen also die innerbetriebliche Mobilität vorherrscht, bleibt den Beschäftigten kleiner Einheiten meist nur der zwischenbetriebliche Wechsel. Dieser jedoch ist in Japan nur selten mit Gehalts- und/oder Statusgewinn gekoppelt.

2.2 Zweigleisigkeit der beruflichen Bildung

Diese grundlegende Spaltung zwischen den Berufsverläufen betrieblich immobiler und mobiler Arbeitnehmer ist begleitet von zwei grundsätzlich unterschiedlichen Pfaden der beruflichen Qualifizierung und wird durch diese in einem Rückkopplungsmechanismus laufend vertieft. Die größten Unternehmen Japans haben für ihre Kernbeschäftigten nach einer Einführungsschulung eine Sequenz von *berufsbegleitenden Fortbildungskursen* konzipiert, die von Einstimmungsveranstaltungen über technische und kaufmännische Fachkurse bis zum Managementtraining geht. Der Zugang zu den weiterbildenden Veranstaltungen ist leistungsabhängig und Voraussetzung für Lohn- und Gehaltssteigerungen, die über die senioritätsbedingten Erhöhungen hinausgehen. *Die großen Beschäftigten gehen davon aus, daß die Berufsanfänger weitestgehend ohne berufsbezogenes Fachwissen in das Unternehmen eintreten* (ausgenommen die Absolventen der technischen Fach- und Hochschulen) und qualifizieren sie danach ganz nach den Bedürfnissen des Unternehmens, teils in formalisierten Ausbildungsaktivitäten, zum größeren Teil jedoch auf informelle Weise durch Training »on the Job« verbunden mit planmäßiger »Job rotation«. Das Ergebnis ist der universell firmen- und fachkundige Mitarbeiter, der bei Bedarf an verschiedensten Stellen einsetzbar ist. Dieser hier nur grob skizzierte Pfad ist einer *Elite von jungen Männern* vorbehalten, die aus den Absolventen der renommierten allgemeinbildenden Schulen rekrutiert werden.

Der zweite und, gemessen am erzielbaren Lebenseinkommen, auch der zweitbeste Pfad ist dagegen äußerst heterogen. Die überwiegende Zahl der Berufsanfänger erlernt ihre Fertigkeiten in der seit altersher in Japan praktizierten Form des »minarai«, des Lernens beim Zusehen, wie es der Vorarbeiter oder ein anderer Kollege tut, und entwickelt sich über einen

nicht generell festgelegten Zeitraum, je nach der persönlichen Begabung mehr oder weniger schnell, zu einer Fachkraft für eng umrissene Bereiche. Eine Institution, wie die *Lehre zu einem anerkannten Ausbildungsberuf, ist im japanischen Beschäftigungssystem nicht formalisiert*. Bei einem Arbeitgeberwechsel besteht daher für den Arbeitnehmer die Schwierigkeit, seine Qualifikation allgemeingültig zu belegen.

Eine Zwischenform, die in den letzten Jahren zunehmend populär geworden ist, ist eine *Spezialausbildung in einer der etwa 8 000 Fachschulen* (senshu gakko oder kakushu gakko), die dem Erziehungsministerium unterstellt sind. Die Ausbildungsinhalte dieser Spezialschulen sind nicht nur auf berufliche Qualifizierung abgestellt, sie bieten auch Unterweisungen in kulturellen Fächern für den Privatgebrauch. Für viele Personen sind sie jedoch die einzigen systematisch organisierten Kanäle für die Erlangung einer beruflich verwertbaren Fertigkeit. Die Mehrzahl dieser Schulen ist privat finanziert und auf Gewinnerzielung ausgerichtet. Die Unterrichtsinhalte, die Ausbildungsdauer, die Lehrmethoden und die Zugangsvoraussetzungen sind wesentlich variantenreicher als an den allgemeinbildenden Schulen. Um staatlich anerkannt zu werden, haben diese Institutionen den vom Erziehungsministerium gesetzten Leistungsstandards zu genügen. 1976 waren nach einer Erhebung des Ministry of Education 1,2 Mio. Personen an derartigen Fachschulen eingeschrieben.⁶⁾ Im Mai 1978 besuchten 400 000 Schüler die inzwischen 2 253 staatlich anerkannten Spezialschulen des Landes, das entspräche etwa 45% der Oberschulabgänger eines Jahrgangs.⁷⁾

Daneben gibt es das vom *Arbeitsministerium betreute Ausbildungsangebot* (Näheres siehe Abschnitt 5.3) mit einer Kapazität von rund 220 000 Plätzen in staatlich getragenen Ausbildungsstätten und etwa 90 000 Plätzen in staatlich geförderten Kursen, die von Unternehmensvereinigungen durchgeführt werden. Diese wenigen Daten mögen die verbreitete Annahme, Japan habe keine formalisierte öffentliche Berufsbildung, widerlegen.

Qualitativ bleibt dennoch einiges im Argen. Der den an Spezialschulen ausgebildeten Jugendlichen offenstehende Stellenmarkt ist im Vergleich zu dem der allgemeinen Schulabgänger eng. Für Jugendliche, die sich vor dem Eintritt ins Berufsleben auf einen bestimmten Beruf spezialisieren, ist in der Regel kein Platz in den internen Arbeitsmärkten der führenden Großunternehmen. Bewerber mit Spezialkenntnissen haben dort nur die Aussicht, auf Arbeitsplätzen eingesetzt zu werden, für die die betriebsinterne Heranbildung von Mitarbeitern nicht rentabel ist. Sie füllen Lücken und sind nicht von vornherein in die Karriereplanung einbezogen. Die Spezialschulabsolventen sind daher überwiegend auf die Stellenangebote von Klein- und Mittelbetrieben angewiesen. Damit bleibt die Entscheidung zum Besuch einer berufsbildenden Spezialschule, z.B. gemessen an den Einkommenserwartungen, immer nur die zweitbeste Wahl. *Wer Wert auf eine gut bezahlte, gesicherte Beschäftigung mit senioritätsbedingten Lohnsteigerungen bis zur betrieblichen Altersgrenze legt* - und das tut in Japan die Mehrheit der männlichen Erwerbsbevölkerung - *der bemüht sich um eine erstklassige Allgemeinbildung und erst in zweiter Linie um die Erlangung von spe-*

ziellen berufsorientierten Fähigkeiten. Personen, die den zweiten Weg gewählt haben, gelten als weniger talentiert, ihre Berufswege münden tendenziell in »zweitrangige« Beschäftigungsverhältnisse ein, und das heißt in Anstellungen bei Klein- und Mittelbetrieben.

Die Weichen für den einen oder anderen Weg sind dabei früh zu stellen, ein Wechsel vom zweiten auf den ersten Pfad im späteren des Berufslebens ist in der Regel erfolgreich kaum mehr möglich.

Die japanischen Gewerkschaften haben diese Grundkonstellation bisher nicht hinterfragt. Sie sind auf Betriebsebene organisiert, in ihren Tarifverhandlungen autonom, haben nur eine lose Anbindung an die Dachorganisationen und vertreten ausschließlich die Interessen der regulären Mitarbeiter ihres Unternehmens. Die überwiegende Mehrheit der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer gehört zu den Beschäftigten von großen Unternehmen, deren Berufsleben ohnehin nach den Regeln des »besseren« Teils des japanischen Beschäftigungssystems abläuft. Von einer Neuordnung der Qualifizierungssysteme, der Einstellungsgewohnheiten und Beschäftigungsbedingungen können sie sich keine Verbesserung ihrer relativen Position erwarten. Ihr Hauptaugenmerk ist daher in der Regel eher auf Lohnsteigerungen und Statuserhaltung denn auf Umwälzung der beschäftigungsrelevanten Rahmenbedingungen gerichtet.

Tabelle 3: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad von Arbeitnehmern in privaten Unternehmen nach Betriebsgröße, 1979 (in %)

Betriebsgröße	Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den Arbeitnehmern insgesamt
Insgesamt	25,2
500 u. mehr Beschäftigte	60,5
100-499 Beschäftigte	30,0
30-99 Beschäftigte	8,5
unter 30 Beschäftigte	3,3

Quelle: *Ministry of Labour, Basic Survey of Labour Unions.*

3. Mechanismen der Beschäftigungsanpassung (Flexibilitätsfaktoren)

Japans Unternehmer betrachten Entlassungen zur Variierung des Beschäftigtenstandes als ultima ratio, dies zumindest in bezug auf ihre regulären Mitarbeiter. *Auslastungsschwankungen im Konjunkturverlauf gelten auch in der Arbeitsrechtsprechung⁸⁾ nicht als hinreichender Grund für die Freisetzung* von auf Dauer eingestellten Vollzeitbeschäftigten. Bei Sanierungen aufgrund struktureller Umbrüche muß der Arbeitgeber nachweisen, daß er alle anderen zur Verfügung stehenden, zumutbaren Mittel ausgeschöpft hat, bevor er einen Abbau des Kernpersonals einleiten kann. Angesichts der gezeigten Nachteile, die ein Betriebswechsel aller Wahrscheinlichkeit nach mit sich bringen wird, ist der Verlust des Arbeitsplatzes in der Regel ein Härtefall. Zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsfriedens, der innerbetrieblichen Harmonie - und auch der Kreditwürdigkeit - verzichten Japans Arbeitgeber weitestgehend auf explizite Entlassungen. Sie haben sich statt dessen ein Bündel von anderen Mechanismen zur Anpassung des Beschäftigungsstandes an die Veränderungen der Nachfrage und an die Erfordernisse des strukturellen Wandels geschaffen.

⁶⁾ *Ministry of Education, Summary Statistics of Education, Tokyo 1977, S. 90 und 92.*

⁷⁾ Diese Relation ist insofern nicht unbedingt aussagefähig, da ein Teil der Aktivitäten auch der Erwachsenenbildung dient, die nicht unmittelbar in eine Erwerbstätigkeit einmündet.

⁸⁾ Siehe *Suwa, Y., Recent Gases on Dismissals by Reason of Redundancy: Economic Depression and Labor Law in Japan*, in: *Japan Labor Bulletin*, Vol 18, No. 2, S. 5-8.

Als erstes achten die Betriebe sorgsam darauf, daß die Zahl der männlichen Stammarbeitnehmer nicht über ein Niveau hinauswächst, das sie auch in rezessiven Phasen weitgehend auslasten können. Man zielt auf ein *balanciertes Verhältnis zwischen der Einstellung von Berufsanfängern und den Abgängen aufgrund des Erreichens der betrieblichen Altersgrenze ab*, dies unter Berücksichtigung der Wachstumsperspektiven des Unternehmens. Verkalkuliert haben sich die Personalabteilungen der großen Unternehmen erstmals in den gravierenden Rezessionsjahren 1974/75, als sie feststellen mußten, daß selbst für die Auslastung des harten Kerns ihrer Mitarbeiter nicht genügend Aufträge vorhanden waren. Danach sind sie um so vorsichtiger geworden und haben auch im darauffolgenden Aufschwung statt regulärer in erster Linie temporäre Arbeitskräfte aufgestockt. Insgesamt hat sich seither auch in den »strangigen« Arbeitsmärkten *der Anteil von sogenannten Pufferbeschäftigten deutlich erhöht*.

Tabelle 4: Anteil der Nicht-Vollzeit-Beschäftigten¹⁾ an den Arbeitnehmern insgesamt, 1968 bis 1977 (in %)

Jahr	Männer	Frauen	Insgesamt
1968	5,0	11,6	7,1
1971	5,5	13,6	8,1
1974	7,8	19,0	11,4
1977	7,8	20,8	12,1

¹⁾ Beschäftigte mit 200 und mehr Arbeitstagen mit wöchentlicher Arbeitszeit von weniger als 35 Stunden und solche mit weniger als 201 Arbeitstagen. Quelle: Berechnet aus Ergebnissen des Employment Status Survey, Office of the Prime Minister, Bureau of Statistics.

Jeder achte abhängig Beschäftigte in Japan, dabei sogar jede fünfte Arbeitnehmerin, ist in irgendeiner Form *teilzeitbeschäftigt*, sei es nicht die volle arbeitstägliche Stundenzahl, seien es weniger als sechs bzw. fünf Werktage oder weniger als die gesamte übliche Jahresarbeitszeit. All diese Personen kommen grundsätzlich nicht in den Genuß der bei Dauerbeschäftigungsverhältnissen gewährten Sicherheiten und Vergünstigungen. Ein Abbau dieser Arbeitnehmergruppen gilt gemeinhin nicht als Entlassung im strengen Sinne. Rechtfertigend wird unterstellt, daß die Nicht-Vollzeitkräfte neben dem Einkommen aus der eigenen Erwerbstätigkeit andere Quellen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes haben, sei es aus den Einkünften des Ehemannes oder der Eltern, einer selbständigen Zweitbeschäftigung, aus landwirtschaftlichem Nebeneinkommen, aus Rentenbezügen oder anderem. Ihre Beschäftigung wird gleichgesetzt mit geringer Bindung an das Unternehmen. Eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses von Seiten des Arbeitgebers bedeutet daher keine derartige Härte wie bei den Kernmitarbeitern und ist in der Öffentlichkeit als probates personalpolitisches Mittel der Beschäftigungsanpassung akzeptiert.

Diese Kategorie der nicht auf Dauer beschäftigten Personen gliedert sich in mehrere Untergruppen. Den größten Teil bilden die sogenannten *Parttimer* (jap. patotaimu), statistisch erfaßt als diejenigen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 35 Stunden. 1979 waren 1,3 Mio. Männer und 2,4 Mio. Frauen in dieser Form abhängig erwerbstätig, wobei die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte darin noch gar nicht enthalten sind, das entsprach 5,2% bzw. 18,2% der jeweiligen Gesamtheit der Arbeitnehmer.

⁹⁾ Sanya in Tokyo und Airin in Osaka. Die Lebenslage der Tagelöhner im Osaka-Ghetto hat der Franziskanerpater H. Schnusenberg empirisch systematisch erfaßt und dokumentiert.

¹⁰⁾ Hinweise dazu gibt eine ältere Studie der Economic Planning Agency, Economic Survey, Tokyo 1955, S. 174 ff.

Eine andere, viel praktizierte Form der zeitlichen Limitierung des Arbeitseinsatzes ist das *temporäre Beschäftigungsverhältnis*, das sowohl eine Vollzeit- wie eine Teilzeitanstellung bedeuten kann. In der amtlichen Statistik sind derartige Arbeitsverhältnisse als mit einer Laufzeit von mehr als einem aber weniger als 12 Monaten definiert und für 1979 mit einem Umfang von 2,4 Mio. Personen (700 000 Männer, 1,7 Mio. Frauen) ausgewiesen. Tatsächlich dürfte der Umfang derartiger Anstellungen größer sein, da ein Schnitt bei 12 Monaten sicher einen Teil von ebenfalls zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen mit längerer Laufzeit nicht erfaßt. Andererseits sind viele de jure befristete Anstellungen de facto Dauerbeschäftigungen, da die Arbeitgeber je nach Geschäftslage die Zeitverträge oft mehrfach verlängern, um sie schließlich in feste Anstellungen umzuwandeln.

In einem für ein industrialisiertes Land erstaunlich großen Umfang ist in Japan noch die Form der *Tagelöhnerarbeit* (hiyatoi) verbreitet. 3,5% aller Arbeitnehmer, d.h. 1,4 Mio. Personen, etwa zu gleichen Teilen Männer und Frauen, waren im Jahresdurchschnitt 1979 für einen Zeitraum von weniger als einen Monat angestellt. In den Städten Tokyo und Osaka konzentrieren sich diese Personen in ghettoartigen Stadtvierteln mit Slumcharakter.⁹⁾

Eine moderne und in den letzten Jahren rapide zunehmende Form der flexiblen Personalaufstockung bzw. des -abbaus besteht im Einsatz von *Leiharbeitnehmern*. Ähnlich wie in anderen Ländern bieten private, auf Arbeitnehmerverleih spezialisierte Firmen eine begrenzte Zahl von Tätigkeiten an. Die höchsten Zuwachsraten dieser Anstellungsform lassen sich in expansiven Sektoren, wie der elektronischen Datenverarbeitung, beobachten, wo die firmeninternen Schulungen nicht schnell genug Spezialisten in ausreichender Zahl heranbilden können. Der Umfang dieser Form von Personaleinsatz ist nicht zahlenmäßig belegt. Sein Wachstum muß alarmierend sein, denn die japanische Regierung hat 1980 eine Expertenkommission zur Untersuchung der Ausprägungen und Folgen für das Beschäftigungssystem eingesetzt.

Eine spezifisch japanische Form der Leiharbeit ist der langandauernde Einsatz von *Subkontraktarbeitnehmern* in Großbetrieben. De jure sind die Arbeitgeber dieser Beschäftigten kleine und mittlere Zulieferbetriebe oder angegliederte Firmen eines Großunternehmens, de facto arbeiten sie oft über lange Zeit hinweg in den Produktionsstätten des Großkunden. Sie üben vergleichbare Tätigkeiten wie dessen Stammbeschäftigte aus, allerdings zu den oft wesentlich geringeren Löhnen ihres eigentlichen Arbeitgebers. Diese Arbeitnehmergruppe ist in ihrer Größenordnung aus offiziellen Statistiken nicht abzuleiten. Unter Kennern der japanischen Arbeitsmarktszenarie besteht Einigkeit darüber, daß sie vor allem im Schiffbau, Fahrzeugbau und der feinmechanischen Industrie eine größere Rolle spielen.¹⁰⁾ Wie aus Abb. 1 ersichtlich, gibt es zwischen ihnen und den Beschäftigten ihrer Standortfirma keine organisatorische Brücke und somit auch keine Chance, in die günstigeren Beschäftigungsbedingungen der dortigen Stammbeschäftigten überzuwechseln. Vielmehr dürfte es gerade im personalpolitischen Konzept der Großfirmen liegen, daß sie durch den Einsatz dieser Leiharbeiter ein Höchstmaß an Flexibilität zu geringen Kosten und ohne das Risiko von Arbeitskämpfen erreichen.

Die Auslagerung von Risiken geschieht auch auf dem Wege der Fertigungstechnologie. Japans große Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes zeichnen sich durch eine im Vergleich zu den westlichen Konkurrenzfirmen geringe Fertigungstiefe in den eigenen Produktionsstätten aus. *Einen wesentlich größeren Teil von Halbfertigprodukten als hierzu-*

lande üblich lassen sie sich von einer bis in die Hunderte gehenden Zahl von kleinen und mittleren Zulieferfirmen herstellen, mit denen sie teils kapitalmäßig verflochten sind und denen sie das Produkt und dessen Merkmale weitestgehend vorgeben können. Um die extreme Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen, die aus derartigen Lieferbeziehungen entstehen können, zu unterbinden, ahndet das japanische Wirtschaftsministerium (Ministry for International Trade and Industry, abgekürzt MITI) willkürliche Preisdiktate und drastisches Überziehen der Zahlungsziele. Die Beschäftigten der abhängigen Firmen tragen das konjunkturelle Beschäftigungsrisiko in weitaus höherem Maße als die Kernbelegschaft der Großkunden.

Ein Hebel, den auch die Dauermitarbeiter mit garantierter Beschäftigung in Phasen der Produktionseinschränkung zu spüren bekommen, ist die Reduzierung der Arbeitszeit. Auch in Japan sind im vergangenen Jahrzehnt die landesdurchschnittliche vertragliche Arbeitszeit pro Monat (1960: 181 Std., 1978: 163 Std.) und die Zahl der wöchentlichen Arbeitstage stetig zurückgegangen. Dennoch bleibt bei einem Anteil von entlohnten Überstunden an der insgesamt geleisteten Arbeitszeit in der Größenordnung von etwa 10% und zusätzlichen nicht entlohnten Überstunden in nicht belegter Höhe ein genügend großes Polster zur Einschränkung des Arbeitsvolumens in konjunkturellen Abschwungphasen. Daß Japans Arbeitgeber diesen Spielraum schnell und umfassend nutzen, belegt eine Studie des renommierten Japan Economic Research Center (JERC), in der die Reaktion der japanischen Arbeitgeber bei Beschäftigtenzahl und Arbeitsvolumen auf den scharfen Nachfrageeinbruch der Jahre 1973 bis 1975 mit derjenigen in einigen westlichen Industrieländern verglichen wurde.

Tabelle 5: Produktionselastizität (PE)¹⁾ und Anpassungsgeschwindigkeit (AG)²⁾ der Beschäftigtenzahl und des Arbeitsvolumens in ausgewählten Ländern November 1973–März 1975

Land	Beschäftigtenzahl		Arbeitsvolumen	
	PE	AG	PE	AG
Japan	0,25	0,10	0,85	0,62
USA	0,87	0,37	1,14	0,63
Großbritannien	0,34	0,09	0,81	0,49
Bundesrepublik Deutschland	0,36		0,91	

¹⁾ Relation von Beschäftigungsveränderung zu Produktionsveränderung.
²⁾ 1: Zahl der Monate bis zum Abschluß der Anpassung.

Quelle: Shinozuka, E. und Ishiwara, E., Oirushokku iko no koyo chousei (Beschäftigungsanpassung nach dem Ölchock), Diskussionspapier Nr. 17, Japan Economic Research Center, August 1976, S. 17.

Nach diesen Berechnungen war Japan zwar zurückhaltender als die USA, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland im Abbau der Arbeitskräfte, aber es reduzierte das Arbeitsvolumen insgesamt durch Verringerung der Arbeitszeit in ähnlichem Maß wie die europäischen Länder und in derselben Geschwindigkeit wie die USA.

Erst wenn die Spielräume der Arbeitszeitvariierung zur Beschäftigungsanpassung ausgeschöpft sind, greifen die japanischen Arbeitgeber zu Maßnahmen, die an der Zahl der Mitar-

beiter ansetzen. Der Reihenfolge der Häufigkeit nach kommt als erstes die Umsetzung innerhalb des Betriebes, das sogenannte haichitenkan, und sodann die Versetzung in ein angegliedertes oder befreundetes Unternehmen im Verbund der industriellen Gruppierung, zu der die Großfirma aufgrund ihrer kapitalmäßigen und persönlichen Verbindungen gehört.

Für innerbetriebliche Umsetzungen kommen nach den personalpolitischen Konzeptionen der führenden Unternehmen bevorzugt die Stammbeschäftigten der mittleren Altersgruppen in Frage, bei denen man davon ausgeht, daß sie die nötige Flexibilität und Lernbereitschaft für die Übernahme auch von Aufgaben mitbringen, die mit den vorher geleisteten keinerlei Verbindung haben. In der Rezession 1974 bis 1976 schichteten zwei Drittel der japanischen Großfirmen einen Teil ihres Kernpersonals auf diese Weise aus der Produktionssphäre in den Vertrieb um, ohne daß es zu nennenswerten Widerständen in der Belegschaft gekommen wäre.¹¹⁾

Bei der Versetzung in ein anderes Unternehmen, dem sogenannten shukko, die in der Regel im ersten Zuge als eine befristete deklariert wird, treten für die Betroffenen allerdings schon Begleiterscheinungen auf, die denen einer sukzessiven Entlassung gleichkommen. Die Erfahrung zeigt, daß die ursprünglich als temporär bezeichneten Versetzungen sich nicht selten verfestigen und später der Arbeitgeberwechsel auch formal vollzogen wird. Die so ausgelagerten Arbeitskräfte müssen nach völliger Integration in die neue Firma häufig Einbußen beim Einkommen, beim Beschäftigungsstatus, in der Seniorität oder bei den Arbeitsbedingungen hinnehmen. Da in Japan die kontinuierliche Zugehörigkeit zu institutionell gegebenen Gruppen (gleiche Schule, Universität, Firma) die Basis für die persönliche Orientierung und die gesellschaftliche Einordnung des Einzelnen bildet, sind die »shukko-Arbeitnehmer« quasi entwurzelt. Im neuen Arbeitsbereich gelten sie am Anfang als Außenseiter und haben zusätzlich zu den neuen Arbeitsanforderungen diese psychologische Belastung zu verarbeiten.

Die Dauerbeschäftigungsverhältnisse enden auch für die Stammbeflegschaft der großen privaten Unternehmen bei Erreichen der im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrigen betrieblichen Altersgrenze. 1979 lag diese Grenze im Landesdurchschnitt bei knapp 58 Jahren, wobei sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre diese Schwelle tendenziell leicht, aber deutlich nach oben verschoben hat. Praktisch alle Unternehmen mit 300 und mehr Beschäftigten gliedern auf diese Weise ihre höchstbezahlten Mitarbeiter mit einer Abfindung in Höhe von rund vier Jahresgehältern aus dem Stamm der regulären Beschäftigten aus und begrenzen so den Anstieg ihrer Personalkosten und die Überalterung der Belegschaft. Lediglich Betriebe mit weniger als 100 Arbeitnehmern verzichten auf eine explizit festgesetzte betriebliche Altersgrenze. Ihnen fällt dies insofern nicht schwer, da sie senioritätsbedingte Lohnsteigerungen schon ab einem Alter von etwa 40 Jahren aussetzen, danach eine altersneutrale Lohnregelung praktizieren und andererseits wegen ihres andauernden Mangels an qualifizierten und erfahrenen Fachkräften die versierten ehemaligen Angehörigen der renommierten Großfirmen nicht ungern beschäftigen.

Für die Mehrzahl der älteren Erwerbstätigen ist eine Weiterbeschäftigung auch nach Erreichen der Firmenaltersgrenze eine existenzielle Notwendigkeit, da sie bis zum Beginn des Rentenbezugs aus der staatlichen Sozialversicherung noch drei bis vier Jahre zu überbrücken haben. Rund zwei Drittel der Firmen mit einer festgelegten betrieblichen Altersgrenze bieten ihren Pensionären anschließend eine Weiterbeschäftigung, dies allerdings auf der Basis von Zeitverträgen und zu

¹¹⁾ Belegt durch eine Studie des Ministry for International Trade and Industry (MITI): Tsusangyosho Sangyo Seisakukyoku (Hrsg.), Rodoryoku ido ni kansuru jittai chosa hokokusho (Büro für Industriepolitik im MITI, Untersuchungsbericht zu den Charakteristika der Arbeitsmobilität), Tokyo 1977.

beitsplatzrisiko ist bei Männern um so niedriger, je höher ihr Bildungsstand ist, bei Frauen ist dieser Zusammenhang nicht gegeben. In welchem Umfang weitere nachweislich überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit bedrohte Personengruppen unterbeschäftigt sind, wird in den amtlichen Arbeitslosenstatistiken nicht nachgewiesen. Andere Quellen belegen jedoch, daß Behinderte, saisonale Wanderarbeitnehmer aus ländlichen Regionen, Koreaner und Angehörige der als »outcasts« betrachteten Bevölkerungsgruppe der Burakumin ein überproportional hohes Arbeitsplatzrisiko und wesentlich schlechtere Chancen haben, einen gesicherten Arbeitsplatz zu bekommen, als die »primären« Arbeitskräfte des Landes.

Angemerkt sei an dieser Stelle allerdings, daß aus der Fülle der kurz- und mittelfristig erhobenen Erwerbsstatistiken Japans sich die Arbeitsmarktstrukturen und auch die -abläufe regelmäßig auf repräsentativer Basis quantifizieren lassen. Erinert sei dabei nur daran, daß *Volks- und Berufszählungen als Totalerhebungen im Abstand von fünf (!) Jahren durchgeführt werden.*

Die quantitative Entscheidungsgrundlage für Japans Arbeitsmarktpolitik ist also vergleichsweise üppig. Welche Konzepte und beschäftigungspolitischen Instrumente daraus erwachsen sind, insbesondere im Hinblick auf die dargestellte Ungleichheit der Erwerbschancen und -risiken für die Be-

schäftigten in den primären und den sekundären Bereichen des japanischen Arbeitsmarktes, wird im folgenden erläutert.

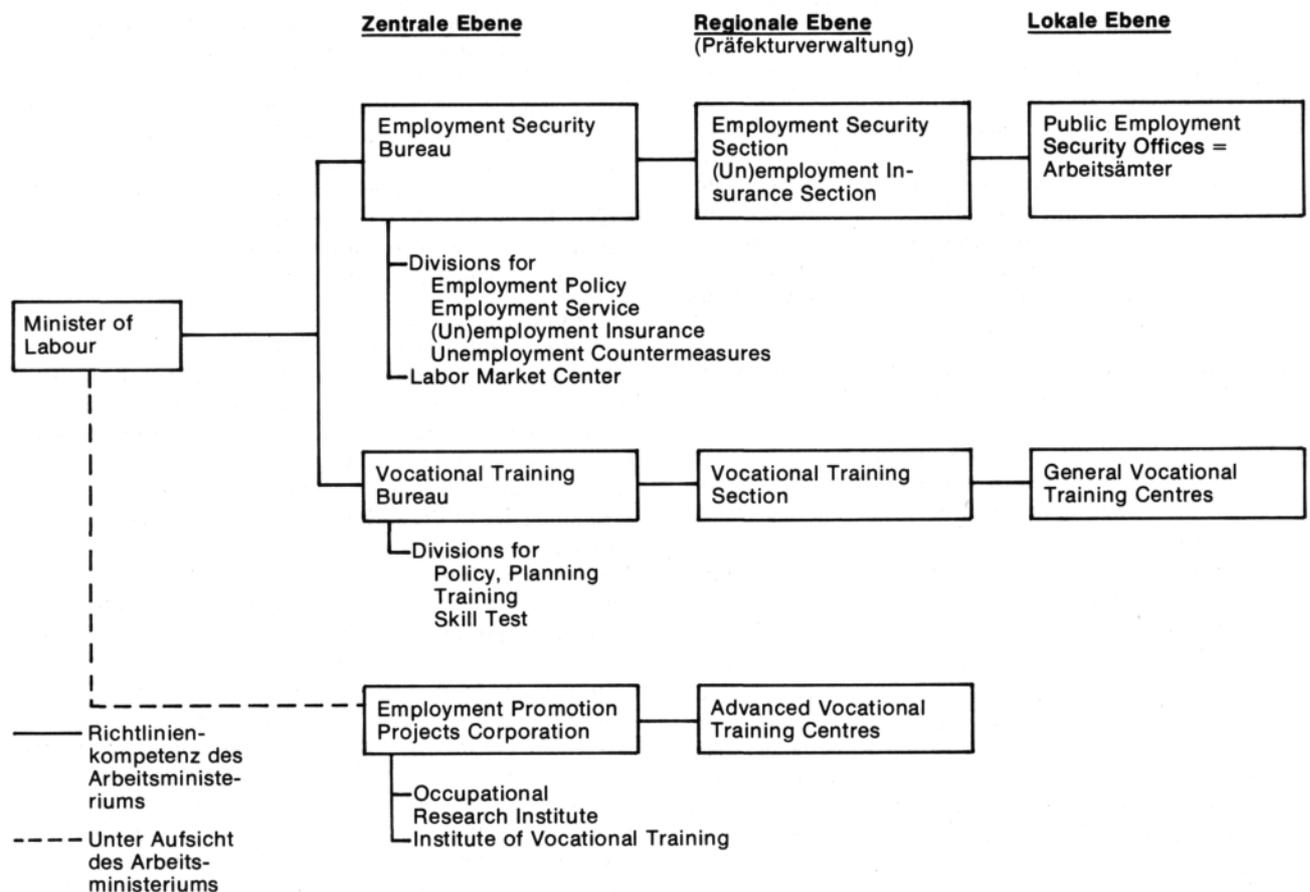
5. Grundzüge der japanischen Arbeitsmarktpolitik

5.1 Institutionen

Institutionalisierte Arbeitsmarktpolitik hat in Japan eine kurze Geschichte. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entstand unter der Anleitung der amerikanischen Besatzungsmacht erstmals eine staatliche Arbeitsverwaltung, bis dahin waren die Belange sozial schwacher Arbeitnehmer vom Wohlfahrtsministerium wahrgenommen worden. Entsprechend dem traditionellen Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung stand weiterhin an erster Stelle die Sorge um die Wohlfahrt der Arbeitnehmer, eine Akzentverschiebung von der Lebenshilfe für die sozial Schwachen in Richtung auf die Steuerung des Arbeitsmarktes war damit noch nicht ausdrücklich erfolgt.

Diese Tatsache spiegelt sich auch im organisatorischen Aufbau des Arbeitsministeriums wider; drei der sechs Abteilungen beschäftigen sich mit Fragen des Arbeitsschutzes und der Lohngestaltung. Explizit zur quantitativen und qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes war ursprünglich nur die Abteilung für Beschäftigungssicherung ausgelegt, dazu kam einige Jahre später eine Abteilung für berufliche Bildung. Im folgenden werden die hauptsächlichen Aktivitäten dieser beiden Institutionen dargestellt.

Abbildung 2: Organisatorischer Aufbau der wichtigsten beschäftigungspolitischen Institutionen¹⁾



¹⁾ Die englischen Bezeichnungen sind die amtlich autorisierten Übersetzungen.

Quelle: Auszugsweise und mit leichten Modifikationen nach OECD (Hrsg.), Manpower Policy in Japan, Paris 1973, Darstellung im Bericht des Arbeitsministeriums.

deutlich reduzierten Bezügen. Einen Anspruch auf eine derartige Regelung hat jedoch niemand, es liegt im Ermessen des Arbeitgebers und hängt entscheidend von den Fähigkeiten und wohl auch von den persönlichen Beziehungen des Einzelnen zu maßgeblichen Vorgesetzten ab. Für die über 55jährigen Erwerbspersonen ist die Arbeitsmarktpaltung in erst- und zweitklassige Beschäftigungsverhältnisse weitgehend aufgehoben.

Der Trend in der betrieblichen Personalpolitik vieler Unternehmen geht in jüngster Zeit dahin, diese Altersgrenze in zweierlei Weise zu variieren. Aufgrund des Druckes der Gewerkschaften, der Regierung und mittlerweile auch der öffentlichen Meinung sind sie genötigt, die zeitliche Obergrenze der Dauerbeschäftigung heraufzusetzen. Um die dadurch entstehenden zusätzlichen Lohnkosten zu begrenzen, wird zum einen die senioritätsbedingte Lohnsteigerung schon etwa zehn Jahre vor Erreichen der neuen Schwelle aufgehoben. Zum anderen haben die dynamischeren Unternehmen für ihre Kernmitarbeiter eine Alternative zum bisher üblichen Berufsweg konzipiert. Sie bieten ihnen eine *erhöhte Abfindung an, wenn sie etliche Jahre vor Erreichen der Altersgrenze das Unternehmen verlassen*. Als Vorteil dieses freiwilligen Ausscheidens wird neben der finanziellen Seite die Aussicht, im Alter von etwa 40 Jahren leichter eine Anschlußtätigkeit finden zu können als gut zehn Jahre später, angeführt. In welchem Umfang derartige Angebote genutzt werden, ist noch nicht belegt.

Das Vorbild zu diesem Konzept bildet die schon früher in Zeiten der Rezession praktizierte Form des Personalabbaus durch das sogenannte kibo taishoku, ein Euphemismus, der wörtlich übersetzt das »erhoffte« Ausscheiden bedeutet. Firmen, die selbst ihre Kernmannschaft reduzieren müssen, bieten dann der gesamten Belegschaft über den normalen Anspruch hinausgehende Abfindungszahlungen an, in der Hoffnung, daß vor allem die älteren Mitarbeiter dieses Angebot aufgreifen. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß dann gerade die jüngeren bis mittleren Jahrgänge, die noch gute anderweitige Arbeitsplatzchancen haben, das Unternehmen verlassen. Um dennoch den gewünschten Effekt zu erreichen, wenden viele japanische Arbeitgeber subtilen oder auch massiven psychologischen Druck auf die jeweiligen unerwünschten Mitarbeiter an. Eine ausdrückliche Entlassung wird nie ausgesprochen, aber für viele, vor allem ältere Personen ist eine Fortsetzung ihrer Arbeit in den angestammten Reihen dann praktisch nicht mehr möglich.

4. Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit

In welcher Form aus dieser Konstellation des japanischen Arbeitsmarktes offene und verdeckte Arbeitslosigkeit resultiert, soll hier nur ganz kurz skizziert werden, da dieser Aspekt bereits früher ausführlich dargelegt wurde.¹²⁾ Aus einer Reihe von Gründen *gibt die amtlich ausgewiesene Arbeitslosigkeit das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung des japanischen Erwerbspotentials nur bruchstückhaft wieder*. Ein wesentlicher Faktor darunter ist die Definition, nach der im Labour Force Survey, einer monatlich durchgeführten 0,1prozentigen Haushaltsstichprobe nach amerikanischem Muster, der aktuelle Zustand der Arbeitslosigkeit erfaßt wird. Arbeitslos ist danach jemand, der im Erhebungszeitraum (jeweils letzte Woche im Monat) entweder gar nicht oder weniger als 1 Stunde (!) entgeltlich beschäftigt war und zugleich

eine Erwerbstätigkeit gewünscht und gesucht hat. Da so nur ein Viertel des Zeitraums zwischen zwei Erhebungen abgedeckt ist, besteht die Gefahr, daß nicht der überwiegende Zustand während des Erhebungsmonats erfaßt wird. Die Arbeitszeitschwelle von 1 Stunde ist extrem niedrig angesetzt. Selbst eine geringfügige Gelegenheitsbeschäftigung – zu der vor allem die aus Kleinbetrieben freigesetzten Personen mangels Arbeitslosenversicherung praktisch gezwungen sind – reicht aus, um als erwerbstätig und nicht als arbeitslos eingestuft zu werden.

Andere amtliche Erhebungen, die nach dem überwiegenden Erwerbsstatus während des gesamten Jahres vor dem Erhebungszeitpunkt fragen, kommen zu wesentlich höheren Arbeitslosenzahlen.

Tabelle 6: Vergleich von offiziellen Arbeitslosenquoten¹⁾ (Labour Force Survey – LFS) und Arbeitslosenquoten aus einer anderen amtlichen Arbeitsmarktstatistik (Employment Status Survey – ESS), 1956 bis 1979 (in %)

Jahr	Männer		Frauen		Insgesamt	
	LFS	ESS	LFS	ESS	LFS	ESS
1956	2,3	4,0	2,3	10,7	2,3	6,7
1959	2,3	3,0	2,0	10,4	2,2	5,9
1962	1,2	2,1	1,5	8,9	1,3	4,7
1965	1,1	2,3	1,3	9,0	1,2	5,1
1968	1,2	2,6	1,1	11,6	1,2	6,2
1971	1,3	2,5	1,2	11,4	1,1	6,0
1974	1,4	2,2	1,3	12,4	1,4	6,4
1977	2,1	2,8	1,8	14,2	2,0	7,1
1979	2,2	–	2,0	–	2,1	–

¹⁾ Arbeitslosenquote = $\frac{\text{Nichterwerbstätige, die Arbeit suchen}}{\text{Erwerbspersonen insgesamt}}$

nicht zu vergleichen mit den Ergebnissen der bundesrepublikanischen Arbeitslosenstatistik.

Quelle: Berechnet aus den oben angegebenen Statistiken des Office of the Prime Minister, Bureau of Statistics.

Die Gegenüberstellung demonstriert, in welchem Ausmaß die Erfassung der Arbeitslosigkeit eine Frage der Definition und der Erhebungsmethode ist. Aus der Zusammenschau aller verfügbaren amtlichen Angaben muß geschlossen werden, daß das offiziell ausgewiesene Ergebnis die realen Gegebenheiten auch nicht annähernd wiedergibt. Selbst wenn man die zahlreichen Erwerbspersonen, die eine Erwerbstätigkeit wünschen, aber nicht aktiv danach suchen und die anderen, die zur gegebenen Tätigkeit eine zusätzliche wünschen, nicht berücksichtigt, bleibt festzustellen, *daß die tatsächliche Höhe der Arbeitslosigkeit bei Männern um mindestens ein Viertel bis ein Drittel, bei Frauen um mindestens das Zweieinhalbfache über den offiziellen Zahlen liegt*. Bezieht man auch die anderen Kategorien der Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials mit ein, dann vergrößert sich die Unterschätzung durch die offiziellen Quoten um ein Vielfaches. 1974 z. B. war mit den amtlichen Arbeitslosenzahlen bei Männern etwa ein Fünftel, bei Frauen sogar nur ein Zwanzigstel der tatsächlichen Potentialunterauslastung erfaßt.

Zugleich zeigt sich, daß die am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen im japanischen Erwerbssystem dieselben sind, die auch in westlichen Industrieländern das höchste Arbeitsplatzrisiko tragen. Jugendliche und männliche Erwerbspersonen über 55 Jahren haben überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten; bei älteren Personen ist dies oft mit sozialen und finanziellen Härten verbunden. *Das Ar-*

¹²⁾ Siehe Ernst, A., Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Japan. Eine Übersicht zum Stand der empirischen Forschung, in: MittAB 1/1978, S. 34-49.

Der Kern der Beschäftigungspolitik ist im Employment Security Bureau (Shokugyo Antei Kyoku) zusammengefaßt, das sich, pauschal gesagt, mit der Bundesanstalt für Arbeit vergleichen läßt, in Japan aber organisatorisch nicht ausgegliedert, sondern Teil des Arbeitsministeriums ist. Es setzt sich zusammen aus der Abteilung im Arbeitsministerium und den in den Präfektur- und Kommunalverwaltungen eingerichteten, nachgeordneten regionalen Stützpunkten, den eigentlichen Arbeitsämtern. Nach Art. 10 des Ministry of Labour Establishment Law hat diese Abteilung mit ihren rund 14 000 Beschäftigten im wesentlichen folgende Aufgaben:

- Aufstellung und Implementierung der Basispläne für die Beschäftigungspolitik, d.h. Konzipierung und Realisierung der beschäftigungspolitischen Grundlinien
- Abwicklung der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung
- Abwicklung der Arbeitslosenversicherung
- Förderung der Beschäftigung von Behinderten
- Betreuung und Einsatz des Beschäftigungsstabilisierungsfonds
- Aufsicht über das Labor Market Center, d. h. Erfassung und Verwertung der Arbeitsmarktdaten.

Für die berufliche Qualifizierung ist das erst 1961 eingerichtete Vocational Training Bureau (Shokugyo Kunren Kyoku) zuständig, mit seinen lediglich gut sechzig Mitarbeitern eine der kleinsten Abteilungen des Arbeitsministeriums. Zu seinen Aufgaben gehören die

- Erarbeitung der Konzeption der öffentlichen Berufsausbildungsprogramme
- Beratung von unternehmensinterner Berufsausbildung
- Zertifizierung von beruflichen Qualifikationen und Ausbildungsbefähigungen.

1962 wurde als eine dem Arbeitsministerium lose angegliederte Organisation zur Förderung der Arbeitsmobilität die Employment Promotion Projects Corporation (EPPC) gegründet. Den Anstoß zur Errichtung dieser Institution gab der Strukturwandel im Kohlebergbau. Das Arbeitsministerium erkannte, daß es mit dem vorhandenen Apparat die aus der Freisetzung von -zigtausenden von Bergarbeitern entstandenen Anpassungsprobleme nicht befriedigend lösen konnte. Das Aufgabenspektrum der EPPC nach Art. 19 des EPPC Law umfaßt vor allem die

- Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Berufsausbildungszentren, Beratung von innerbetrieblicher Berufsausbildung
- Anpassungshilfen für Arbeitnehmer mit Beschäftigungsproblemen bei strukturellen und konjunkturellen Änderungen der Arbeitskräftenachfrage (Umschulung, Wohnungsdarlehen, Bürgschaften . . .)
- Wohlfahrtseinrichtungen für Arbeitnehmer
- Vermögensbildung der Arbeitnehmer
- Berufsforschung

Die EPPC wird fast vollkommen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert, sie verwaltet ihren Haushalt jedoch selbst. Der Anteil der Mittel, die vom Arbeitslosenversicherungskonto für die Aktivitäten der EPPC abgezweigt wurden, ist von etwa einem Siebtel im Jahr 1965 kontinuierlich auf nahezu die Hälfte im Jahr 1976 gestiegen.¹³⁾ Die EPPC hat neben ihrer Zentralverwaltung in Tokyo acht re-

gionale Zweigverwaltungen. Ihrer Aufsicht unterstehen 2 Berufsbildungsuniversitäten, 88 berufsbildende Oberschulen, ein Qualifikationszentrum, das Arbeitsmarktforschungsinstitut ebenso wie das Institut für Berufsbildungsforschung sowie ein gutes Dutzend Wohlfahrtseinrichtungen für Arbeitnehmer. Wenn auch der organisatorische Aufbau der beschäftigungspolitischen Institutionen noch nichts über deren Wirkung im Hinblick auf die Behandlung der eingangs skizzierten Arbeitsmarktprobleme des Landes sagt, so drängen sich angesichts der Überschneidungen zwischen den Kompetenzen der genannten Organisationen doch Zweifel an der Effizienz der so strukturierten Beschäftigungspolitik in Japan auf. Konkrete Anhaltspunkte dazu mag die folgende Übersicht über die inhaltliche Gestaltung der einzelnen beschäftigungspolitischen Instrumente geben.

5.2 Zielsetzungen

Die japanische Arbeitsmarktpolitik hat dieselben Entwicklungsschritte vollzogen, wie sie in den meisten anderen Industrieländern zu beobachten waren. Von einer reaktiv-kompensatorischen Politik zum Abbau von Arbeitslosigkeit entwickelte sie sich in mehreren Schritten zu einer Politik, die sich die aktive Gestaltung des Arbeitsmarktes zum Ziel setzt. Dabei lassen sich drei Phasen unterscheiden. Von 1946 bis 1965 entstanden die Grundlagen zum Aufbau eines kompensatorischen Instrumentariums zum Ausgleich von Arbeitsmarktungleichgewichten, für den Finanzausgleich bei Verlust des Arbeitseinkommens und für ein öffentliches Berufsbildungssystem. Im Vordergrund stand dabei das Bemühen um einen Abbau der enorm hohen offenen und mehr noch der verdeckten Arbeitslosigkeit nach Kriegsende durch die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft. Beschäftigungspolitische Aspekte standen auch in der gesamtwirtschaftlichen Planung und Zielsetzung an erster Stelle. Das Arbeitsministerium konzipierte und organisierte auf der Grundlage des Emergency Unemployment Countermeasures Law ab 1950 Sonderbeschäftigungsprojekte für die am schwersten in das Erwerbssystem einzugliedernden Arbeitskräfte. Bis zu 300 000 Personen wurden anfangs im Jahresdurchschnitt in den meist im kommunalen Dienstleistungsbereich angesiedelten Projekten beschäftigt.

Die zweite Phase leitete sich ein, als bei mittlerweile hohem gesamtwirtschaftlichen Wachstum in den sechziger Jahren sektorale Umbrüche einsetzten (Entlassungen im Kohlebergbau und von den Stützpunkten der Besatzungsmacht). Das bisher zur Verfügung stehende beschäftigungspolitische Instrumentarium enthielt keine Steuerungsmittel für sektorale, regionale und berufliche Mobilitätsvorgänge. Nach der Gründung der EPPC als Hilfsorganisation für derartige Anpassungsvorgänge entstand 1966 mit der Verabschiedung des Employment Measures Law (koyo taisakuho) ein Rahmengesetz als Grundlage für eine antizipierend-prophylaktische Beschäftigungspolitik. Nach Art. 1 besteht der Zweck des Gesetzes darin, »...to contribute toward the balanced development (Verb. d. Verf.) of the national economy and the achievement of full employment by establishing both qualitative and quantitative balance between labour supply and demand and enabling workers to make effective use of their activities, through the adoption of necessary comprehensive measures for employment with which the state is charged in the whole sphere of its policies, thus contributing to the promotion of employment security and elevating the economic and social status of workers.«¹⁴⁾ Es wurde erstmals die *Verpflichtung zu einer Vollbeschäftigungspolitik konstituiert, die, wohlgermerkt, nicht nur für die arbeitsmarktpolitischen Institutionen, sondern für den Staat insgesamt gelten sollte.* Das

¹³⁾ Nach Rodosho, Rodo gyosei yoran (Arbeitsministerium, Handbuch zur Arbeitspolitik) versch. Jge. betrug der Anteil 1965 13,5%, 1970 23%, 1973 30%, 1975 37% und 1976 50%. Der genehmigte Haushalt der EPPC belief sich 1965 auf etwa 290 Mill. DM, 1970 auf 583 Mill. DM und 1976 auf rund 1,4 Mrd. DM.

¹⁴⁾ Ministry of Labour, Japan Labor Laws, a.a.O., S. 161.

Ziel Vollbeschäftigung wird quantitativ und qualitativ verstanden, aber nicht weiter definiert.

Als Voraussetzung für ein koordiniertes, zielgerichtetes Handeln der beschäftigungspolitischen Akteure im Sinne einer antizipierenden Arbeitsmarktpolitik schuf das Gesetz in Art. 4 die Institution eines *Basisplanes für die Beschäftigungspolitik*. Dieser Plan soll mit den gesamtwirtschaftlichen Plänen harmonisieren und insbesondere die qualitativen Aspekte des Arbeitsmarktes berücksichtigen. In Art. 5 des Employment Measures Law wird dem Arbeitsminister das Recht eingeräumt, die übrigen wirtschafts- und sozialpolitischen Instanzen um Unterstützung der im Basisplan definierten Anliegen zu bitten, nicht jedoch sie zu verpflichten. Die Basispläne sind auf mittlere Frist ausgelegt. Drei Fünfjahrespläne¹⁵⁾ decken die Zeit zwischen 1967 und 1980 ab (siehe Übersicht I). Ebenso wie die gesamtwirtschaftlichen Pläne ist auch der beschäftigungspolitische Zielkatalog in erster Linie eine programmatische Richtschnur ohne direkte Bindungswirkung. Obwohl die Pläne auf der Grundlage von quantifizierten Arbeitsmarktprojektionen entstehen, enthalten sie keine quantitativen Zielvorgaben. Die Synopse zum Inhalt der drei ersten Basispläne zeigt, daß das Arbeitsministerium seit 1967 seine Aktionsbereiche ausgeweitet und laufend zusätzliche Lösungsansätze in die Planung eingebracht hat. Sie zeigt auch, daß den beschäftigungspolitischen Instanzen die aus der Spaltung des japanischen Arbeitsmarktes in stabile und tendenziell instabile Beschäftigungsverhältnisse resultierenden Probleme bewußt sind und daß es ihnen um eine Korrektur, wenn auch nicht unbedingt um eine Überwindung dieser Konstellation geht. Schon im ersten Plan ist die Abschaffung der Form der temporären Anstellung als beschäftigungspolitisches Ziel formuliert, es werden eine Reform der Einstellungspraktiken der Unternehmen und ein Ausbau der öffentlichen Berufsbildung mit Standardisierung von beruflichen Qualifikationen zur Angleichung der Erwerbchancen auch der Arbeitnehmer in den sekundären Bereichen des japanischen Arbeitsmarktes gefordert. In den folgenden Planperioden kommen zu diesen Zielvorgaben weitere, die auf die Angleichung des Beschäftigungsstatus von Problemgruppen unter den Arbeitnehmern an den der regulären Stammbeschäftigten abzielen (siehe bei Frauen, Wanderarbeitnehmern, Burakumin).

Eine dritte Phase der Arbeitsmarktpolitik setzte Mitte der siebziger Jahre in den stark rezessiven Jahren nach der ersten Ölkrise ein. Um die seitdem wiederum deutlich gestiegene Arbeitslosigkeit abzubauen, *versuchte das Arbeitsministerium aktiv-gestaltende Komponenten in sein Vorgehen einzubeziehen*. Es bemühte sich erfolgreich darum, in die Konzi-

perierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik eingeschaltet zu werden, beispielsweise indem es *das mächtige Wirtschaftsministerium MITI darauf verpflichten konnte, in seine Strategien zur Gesundschumpfung von Branchen mit strukturellen Problemen arbeitsmarktpolitische Kriterien einzubringen*.¹⁶⁾ Zugleich tat sich das Arbeitsministerium erstmals mit einer »*Vision*« für eine zukunftsorientierte wirtschaftszweigspezifische Arbeitsmarktsteuerung hervor, mit Forderungen, wie Ausweitung der Nachfrage im öffentlichen Sektor, Anhebung der Steuerlastquote, Dezentralisierung der Entscheidungen über den Einsatz der öffentlichen Zusatznachfrage, Lenkung der Mittel in tertiäre Infrastrukturbereiche mit sozialer Zielsetzung, Einsatz der allgemeinbildenden Schulen in der Umschulung von Erwachsenen u. a. Als erste Studie dieser Art¹⁷⁾, die sich an den »social needs« der Erwerbsbevölkerung orientierte, fand das Papier starke Beachtung in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen.

Zur Implementation seiner beschäftigungspolitischen Konzepte ist das Arbeitsministerium aber in hohem Maße auf die Unterstützung der anderen Ressorts und auch auf das Verständnis und die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen angewiesen. Anfangs stand der Arbeitsminister mit seinem Anliegen oft allein. Seit 1977 hat sich die Aufgeschlossenheit der Regierung zu Arbeitsmarktfragen geändert. Im neu gegründeten »*Ministerial Unemployment Problem Discussion Council*«, einer Art interministeriellem Hauptquartier zur *Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, gehört das Arbeitsministerium erstmals gleichberechtigt neben dem MITI zu den zentralen Kräften.

Daß zwischen der gedanklichen Konzipierung von Beschäftigungspolitik und der realen Ausgestaltung der Arbeitsverwaltung in Japan noch eine deutliche Kluft liegt, die nicht zuletzt auch auf die Restriktionen im Budget des Arbeitsministeriums zurückgeht, sollen die folgenden Darstellungen der Ausgestaltung der praktischen Beschäftigungspolitik in den drei hauptsächlichen Bereichen, öffentliche Berufsausbildung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, zeigen.

5.3 öffentliche Berufsausbildung¹⁸⁾

Neben den berufsbildenden Aktivitäten der privaten Unternehmen, seien sie formalisiert oder informeller Art, und den vom Erziehungsministerium kontrollierten berufsbildenden Kursen privater Institutionen (siehe Abschnitt 2.2) hat die vom Arbeitsministerium gestaltete berufliche Bildung quantitativ gesehen eher subsidiären Charakter. Dennoch ist sie ein Kernstück der japanischen Beschäftigungspolitik und für einen Teil der Berufsanfänger und -Wechsler die einzige Möglichkeit, eine marktgängige Qualifikation zu erhalten. Rund ein Viertel der Abgänger von allgemein- und berufsbildenden Oberschulen und ein höherer, aber nicht belegter Teil der Hauptschulabgänger nehmen an einem der in den rund 500 Ausbildungsstätten der Arbeitsverwaltung angebotenen rund 1500 Grundausbildungsprogrammen teil, die ein bzw. zwei Jahre dauern und in meist technisch-handwerklichen Fächern zu einer Art Facharbeiterreife führen. Parallel zu der Verschiebung der Strukturen im allgemeinen Schulsystem Japans in Richtung auf höhere Bildungsabschlüsse ist dabei der Anteil von Oberschulabgängern laufend gestiegen (1965: 7,8 %, 1975: 21,6 %). Quantitativ ein größeres Gewicht als die Grundausbildungen haben Umschulungs- und Weiterbildungsveranstaltungen mit unterschiedlichen Laufzeiten von einer Woche bis zu einem Jahr. Zwei Drittel der vom Arbeitsministerium betreuten Ausbildungsplätze entfallen auf diese Kategorie, nur gut ein Viertel auf die Schulung von Berufsanfängern.¹⁹⁾

¹⁵⁾ Rodosho, Koyo taisaku kikonkeikaku (Arbeitsministerium, Basisplan zur Beschäftigungspolitik), Tokyo 1967, 1972, 1976.

¹⁶⁾ Da Entlassungen aus den Schrumpfungsbereichen unvermeidbar waren, konzipierte das MITI gemeinsam mit dem Arbeitsministerium ein befristetes Sondergesetz für die Wiedereingliederung der betroffenen Personen. Diese Sonderregelung wurde wenig später durch eine weitere ergänzt, die die Mobilitätshilfen auf sämtliche Entlassungen in Regionen, in denen die Problembranchen dominieren, ausdehnte. Die Kriterien für die Auswahl der Regionen waren dabei überwiegend arbeitsmarkt- und erst in zweiter Linie produktionsbezogen.

¹⁷⁾ Gendai Sogo Kenkyu Shudan, Koyo sozo no kikon senryaku no tame no kinkyu teigen – Shinjidai ni taio suru jinzai haibun no yudo keikaku o – (Allgemeine gegenwartsorientierte Forschungsgruppe, Ein Krisenvorschlag für eine grundlegende Strategie zur Arbeitsplatzschaffung. – Ein Einführungsplan für den Einsatz des Arbeitspotentials in einer neuen Ära –), Tokyo, Februar 1978.

¹⁸⁾ Die folgenden Ausführungen stützen sich weitgehend auf eine Ausarbeitung von Shunichiro Umetani, Vocational Training in Japan, in: Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Nr. 114, Hamburg 1980.

¹⁹⁾ Nach dem Jahresbericht des Arbeitsministeriums zur Berufsbildung 1968-1977, zitiert nach Shimada, H., The Qualitative Organization of the Labor Potential in Japan. Vocational Education and Company's Training, hektogr. Manuskript, Tokyo und Düsseldorf, 1977, S. 25, Tab. 9.

Die Weiterbildungsveranstaltungen gehen davon aus, daß ihre Teilnehmer entweder schon an einer öffentlichen Berufsausbildung teilgenommen oder anderswo eine entsprechende Qualifikation erworben haben. Es gibt keinen Nachweis über die persönlichen Merkmale der Teilnehmer an den Weiterbildungskursen.

Gut ein Viertel der staatlich finanzierten und/oder betreuten Berufsausbildungsplätze ist von Vereinigungen meist kleiner bis mittelgroßer Betriebe eingerichtet worden, die sich so eine bessere Schulung ihres Nachwuchses erwarten, als sie in der weniger systematischen Anleitung im eigenen Betrieb möglich wäre. Ein grundlegender Mangel der staatlich anerkannten Berufsbildung in privaten Unternehmen ist die Tatsache, daß dort lediglich für Berufsanfänger nicht jedoch für Berufserfahrene Qualifizierungsmöglichkeiten geboten werden. Beschäftigte in mittlerem Alter haben kaum eine Chance, dort eine standardisierte fachliche Neuorientierung zu erhalten.

Quantitativ gesehen ist das Facharbeiterangebot, das von den staatlichen Ausbildungsstätten kommt, unzureichend. Einer Statistik des Arbeitsministeriums zufolge gibt es in Hochkonjunkturjahren bis zu 2 Mio. unbesetzte Facharbeiterplätze im verarbeitenden Gewerbe Japans (1970:1,85 Mio.) und selbst in konjunkturellen Tiefjahren, wie 1975, fehlen noch etwa 800 000 Facharbeiter.²⁰⁾ Auf der anderen Seite erwerben jährlich schätzungsweise weniger als 100 000 Personen an einer öffentlichen Berufsausbildungsinstitution des Arbeitsministeriums eine volle oder teilweise Facharbeiterqualifikation. Stellt man die Zahl der Plätze in Weiterbildungs- und Umschulungskursen der Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen gegenüber – in der Annahme, daß ein Teil davon seine Arbeitsplatzchancen mit einer zusätzlichen Qualifizierung erhöhen könnte –, dann ergibt dies z.B. für das Jahr 1977 nur eine Relation von 1 : 8. Dieser hypothetische Wert berücksichtigt noch nicht die unterschiedliche demographische Struktur der Arbeitslosen und der Teilnehmer an öffentlicher Umschulung und Fortbildung. Die überwiegende Zahl der Teilnehmer ist jünger als 30 Jahre, der Großteil der Arbeitslosen dagegen in mittlerem und höherem Alter. Auch in Japan greifen diejenigen Erwerbspersonen am stärksten die öffentlich angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen auf, die ohnehin vergleichsweise gute Beschäftigungschancen haben.

Erfolgreiche Absolventen der Grundausbildungsprogramme haben keine Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.²¹⁾ Allerdings gelingt es nur einer Minderheit, eine Anstellung in einer der Großfirmen mit hohem Lohnniveau und relativ si-

cheren Arbeitsplätzen zu bekommen. 1975 mußten mehr als 40% der staatlich geprüften Facharbeiter sich mit einer Anstellung in einem Kleinbetrieb mit weniger als 30 Beschäftigten zufriedengeben, nur ein Sechstel wurde von einem privaten Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten aufgenommen.

Die Teilnahme an einer Fortbildungs- oder Umschulungsveranstaltung bringt den Teilnehmern dennoch durchweg Vorteile. Selbst für ältere Personen verkürzt sich die Arbeitsplatzsuche nach dem Besuch eines solchen Kurses im Vergleich zu anderen Arbeitslosen gleichen Alters deutlich. Ein Lohnvergleich deutet darauf hin, daß die Teilnahme an einer Fortbildungsmaßnahme honoriert wird.

5.4 Amtliche Arbeitsvermittlung

Die Arbeitsplatzsuche ist in Japan wesentlich loser mit dem Beruf oder dem praktisch erworbenen Fachwissen verknüpft als in der Bundesrepublik Deutschland. Da dort die standardisierte Berufsausbildung nicht die Regel ist, müssen die Arbeitssuchenden von vornherein eine höhere Bereitschaft, sich flexibel auf die Anforderungen potentieller Arbeitgeber einzustellen, mitbringen. Ebenso wichtig wie die berufliche Fertigkeit oder die tätigkeitsbezogene Lernbereitschaft sind ein einwandfreier persönlicher Hintergrund und die Bürgerschaft einer integren, möglichst finanziell gutgestellten Person, die dem beschäftigenden Unternehmen bekannt sein sollte und die für eventuelle materielle und immaterielle Schäden, die dem Unternehmen aus der Tätigkeit des neuen Mitarbeiters entstehen, geradezustehen hat. Dies gilt in um so höherem Maße, je langfristiger ein Beschäftigungsverhältnis angelegt ist. Aus dieser Konstellation läßt sich bereits auf die Grenzen schließen, die einer doch weitgehend standardisierten Vermittlung von Arbeitssuchenden durch die Arbeitsämter des Landes gesetzt sind.

Tendenziell gilt, daß die Arbeitsämter im wesentlichen für die Besetzung von Arbeitsplätzen mit geringen oder ganz speziellen Qualifikationsanforderungen eingeschaltet werden. Je höher der benötigte Bildungsstand für die Besetzung eines Arbeitsplatzes ist, desto mehr versorgen sich die Unternehmen über andere Kanäle. Beim Übergang von Schulabgängern in das Erwerbssystem sind die Arbeitsämter nur in der *Vermittlung von Hauptschulabgängern* aktiv. Hier besteht eine *Meldepflicht für jeden Einzelfall*. Bei der Arbeitsplatzsuche von Oberschulabgängern beschränkt sich die Arbeitsverwaltung auf beschäftigungskundliche Informationsstunden in den Abgangsklassen. *Das Recht zur Vermittlung*²²⁾ ist den Schulen übertragen. Für Hochschulabgänger stand bis 1975 keinerlei amtliche Hilfe zur Verfügung. Die privaten Universitäten unterhalten eigene Vermittlungsbüros, die Absolventen der staatlichen Hochschulen finden meist ohne institutionelle Hilfe Arbeitsplätze nach ihren Wünschen.²³⁾ Bei der Eingliederung von Berufsanfängern in die so begehrten Dauerbeschäftigungsverhältnisse der führenden Unternehmen sind die Arbeitsämter daher praktisch nicht beteiligt. Ihnen bleibt die Vermittlung der »peripheren« Arbeitskräfte, eine Tatsache, die das Image der Ämter als Durchlaufstelle von Arbeitskräften zweiter Wahl geprägt hat.

1977 suchte nahezu jeder zweite Arbeitslose die amtliche Vermittlung auf, aber nur etwa jeder zehnte Arbeitssuchende, der nicht vorher den Arbeitsplatz verloren hatte. Arbeitssuchende Männer schalten die Ämter stärker ein als Frauen, Personen in mittlerem und höherem Alter stärker als solche unter 35 Jahren.²⁴⁾ Die Daten scheinen die Behauptung der Unternehmen, daß die amtlich registrierten Arbeitssuchenden, gemessen an den Anforderungen der Betriebe, eine Ne-

²⁰⁾ Rodosho Shokugyo Kunrenkyoku, Gino rodosha jukyū chosa kekka hokusho (Berufsbildungsabteilung im Arbeitsministerium, Untersuchungsbericht zu Nachfrage und Angebot an Fachkräften), Tokyo 1977, S. 22, Tab. 5.

²¹⁾ Eine Untersuchung des Arbeitsministeriums weist aus, daß nur 2 % der Absolventen des Jahres 1969 länger als einen Monat eine Beschäftigung suchen mußten, siehe dazu in der Buchveröffentlichung auf S. 365. Anhaltspunkte jüngerer Datums standen nicht zur Verfügung.

²²⁾ Seit 1947 hat in Japan der Staat, d. h. das Arbeitsministerium das alleinige Recht zur Vermittlung von Arbeitskräften. Es kann dies Recht delegieren, führt aber in jedem Fall die Aufsicht über die Einhaltung der Vermittlungsprinzipien. Bis zum Zweiten Weltkrieg war diese Institution unbekannt, die private Vermittlung der Regelfall. Die gesetzliche Grundlage ist das Employment Security Law vom 30.11.1947.

²³⁾ Erst als in der Rezession von 1974/75 auch die Nachfrage nach Hochschulabgängern drastisch sank und erstmals Eingliederungsprobleme bei dieser Personengruppe auftauchten, begann die Arbeitsverwaltung, sich ihrer anzunehmen; in Tokyo, Osaka, Nagoya und Fukuoka wurden Gakusei Shokugyo Senta (Studentenberufszentren) eingerichtet, in denen Informationsmaterial über die Einstellungsverfahren der privaten und öffentlichen Arbeitgeber ausliegt und in denen sich Studenten individuell beraten lassen können. Von aktiven Vermittlungsbemühungen sehen diese Zentren allerdings ab, wenn ein Student andere Möglichkeiten hat, einen Arbeitsplatz zu finden.

²⁴⁾ Nach Ergebnissen des Employment Status Survey 1977, Office of the Prime Minister, Bureau of Statistics.

gativauslese seien, zu bestätigen. Das Stigma der Wohlfahrtsorganisation, das den Ämtern noch immer anhaftet, wird auch durch den Umstand verstärkt, daß die Vermittlung in der Regel *Tür an Tür mit den Zahlstellen für die Arbeitslosenunterstützung* abgewickelt wird. Dennoch hat die Arbeitsverwaltung auch in Japan viel getan, um das Wohlfahrtsimage durch das einer modernen Serviceorganisation zu ersetzen. So erschienen die Vermittlungsabteilungen einer Gutachtergruppe der OECD im Jahr 1970 als »... exceptionally well-organized and administered and continuously innovative.«²⁵⁾

Das grundlegende Charakteristikum ist die »*Offenheit*« der *Arbeitsvermittlung*. Die Arbeitssuchenden haben *freien Zugang zu den Karteien der offenen Stellen*, die Klassifikation der Stellenangebote ist leicht verständlich. Direkt hinter den Karteien halten sich die Arbeitsvermittler zur Verfügung, die erst aktiv werden, wenn die Arbeitssuchenden sich mit einigen Angeboten ihrer Wahl an sie wenden. Über die Unternehmen im Einzugsbereich des Amtes können sich die Arbeitssuchenden in ausgelegten Mappen mit den wichtigsten Geschäftsdaten informieren. Positiv dürfte sich auch auswirken, daß ein Teil der vom Arbeitsministerium autorisierten privatwirtschaftlich betriebenen Spezialvermittlungen (z. B. für Sicherheitspersonal, Dolmetscher, Künstler u.a.) in den Räumen der Arbeitsämter stattfindet.

Das zweite grundlegende Merkmal ist die strikte *Segmentation des Stellenangebots* nicht nach berufsbezogenen, sondern nach *demographischen Merkmalen*. Die Kriterien, nach denen ein Arbeitssuchender das auf ihn zugeschnittene Arbeitsplatzangebot im ersten Schritt sondiert, sind nicht der Beruf oder der gewünschte Tätigkeitsinhalt, sondern das vom Unternehmen gewünschte Geschlecht und das Alter des Stellenbewerbers. Die Karteien der offenen Stellen sind unterteilt in solche für Männer und Frauen. Innerhalb der geschlechtsspezifischen Blöcke wird wiederum streng getrennt in Stellen für Personen unter 45 Jahren und andere für Personen in höherem Alter. Lediglich die offenen Teilzeitstellen sind nur nach Tätigkeitsfeldern gegliedert. Aber an den entsprechenden Karteikästen sieht man sowieso keine männlichen Interessenten. Man sieht aber auch keine Frau, die auch nur interessehalber in den Angebotskarteien für Männer blätterte oder sich an einen der für die männlichen Arbeitssuchenden zuständigen Arbeitsvermittler wendete. Die Ämter unterstützen mit diesem Konzept die ohnehin *minimale Substitutionsbereitschaft der japanischen Unternehmen* zwischen Bewerbern unterschiedlichen Geschlechts und Alters. Insofern spiegelt die Anordnung der und der Zugriff zu den Stellenangebotskarteien in den Arbeitsämtern genau die Grundzüge der betrieblichen Personalpolitik wider, sie enthält keinen Ansatz zur Korrektur der beschriebenen Arbeitsmarktspaltung. Es nimmt daher nicht Wunder, daß die größten Vermittlungserfolge, gemessen an der Relation der erfolgreichen Vermittlungsversuche zur Zahl der registrierten Arbeitssuchenden gerade bei den auf eine befristete Zeitspanne eingestellten Frau-

en, d. h. bei einer Randgruppe des Arbeitsmarktes, verzeichnet werden.²⁶⁾

Einen gewissen Erfolg kann die amtliche Arbeitsvermittlung allerdings mit einer seit 1967 bestehenden *speziellen Maßnahme zur Vermittlung von qualifizierten älteren Führungskräften* verbuchen. Mit den sogenannten *Talentbanken* (jin-zai ginko) hat man Spezialvermittlungsstellen für Personen über 40 Jahren geschaffen, die nachweislich in einem Angestelltenberuf einen Führungsstatus innehatten. Die Talentbanken sind räumlich getrennt von den allgemeinen Arbeitsämtern und vergleichsweise aufwendig ausgestattet. In zwei Punkten unterscheiden sich die Talentbanken grundlegend von der allgemeinen Arbeitsvermittlung. Während dort überwiegend unqualifizierte Erwerbspersonen einen Arbeitsplatz suchen, sind es in den Talentbanken gerade Personen, die schon einen bestimmten Status in der Betriebshierarchie, d. h. mindestens den Rang eines Gruppenleiters (kacho), innehatten. Zum zweiten verläuft der Vermittlungsvorgang umgekehrt wie in der »offenen« Vermittlung. Die Arbeitssuchenden werden lediglich mit ihren berufsspezifischen und persönlichen Merkmalen registriert, sie haben selbst keinen Zugriff zu den Stellenangeboten. Es sind vielmehr die Unternehmen, die initiativ werden. Sie können für eine angebotene offene Stelle in einem Gang bis zu fünf Anwärter anfordern und prüfen. Die Talentbanken annoncieren, betreiben Öffentlichkeitsarbeit, akquirieren bei Unternehmensverbänden. Ihr Personal besteht ausschließlich aus erfahrenen Vermittlern im Gruppenleiter-rang mit mehr als zehn Jahren einschlägiger Berufserfahrung. Die Ergebnisse der Vermittlungsbemühungen sind im Durchschnitt besser als bei den allgemeinen Arbeitsämtern.²⁷⁾

5.5 Einkommens Sicherungspolitik: Von der Arbeitslosenversicherung zum Beschäftigungsstabilisierungsfonds

Seit 1947 gibt es in Japan eine Arbeitslosenpflichtversicherung. Das sie begründende Arbeitslosenversicherungsgesetz (shitsugyo hokenho) blieb weitgehend unverändert bis 1974 in Kraft. Es bot regulär beschäftigten Arbeitnehmern von Betrieben mit mehr als fünf regulären Beschäftigten einen Versicherungsschutz bei Verlust des Arbeitseinkommens. Die diesem System innewohnenden Mängel wurden ab etwa 1970 mit dem allmählich wachsenden Problembewußtsein für die sozialen Belange der Bevölkerung zunehmend diskutiert. Ein mehrfach modifizierter Regierungsentwurf für eine Neufassung passierte mit Unterstützung der sozialdemokratischen Opposition im Dezember 1974 das Oberhaus. Damit war die bisherige Arbeitslosenversicherung ersetzt durch ein *Beschäftigungssicherungsgesetz* (koyo hokenho). Die Änderung der Bezeichnung sollte die grundlegende inhaltliche Neuorientierung dokumentieren. Neben das traditionelle Ziel des Einkommensausgleichs bei Arbeitsplatzverlust waren Bestandteile einer aktiven Beschäftigungspolitik zur Sicherung und Erhaltung von Arbeitsplätzen getreten.

Eine der größten Unzulänglichkeiten der alten Regelung war der extrem niedrige Erfassungsgrad der Erwerbstätigen gewesen. Von den insgesamt rund 37 Mio. Arbeitnehmern Japans waren 1974 nur etwa 23 Mio., d. h. knapp zwei Drittel, Mitglieder der Arbeitslosenversicherung.²⁸⁾ Das Beschäftigungssicherungsgesetz brachte die Erweiterung des Versicherungspflichtigen Personenkreises auch auf die regulären Arbeitnehmer in Kleinstbetrieben mit weniger als fünf Beschäftigten, die vorher dem System freiwillig beitreten konnten. Nur rund ein Fünftel dieser Personengruppe hatte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Theoretisch hätten nach 1975 schätzungsweise 2,3 Mio. Personen zusätzlich der Versicherung beitreten müssen, praktisch hat sich die Zahl der

²⁵⁾ OECD (Hrsg.), *Manpower Policy in Japan*, Paris 1973, S. 131.

²⁶⁾ Diese Relation betrug 1976 für die Gesamtheit der amtlich erfaßten Arbeitssuchenden 8,0%, für reguläre Vollzeitstellen suchende Frauen nur 7,1%, für befristete Teilzeitarbeit suchende Frauen jedoch 39,8%. Siehe das Arbeitsmarktbuch des Arbeitsministeriums (Rodo shijo nenpo) für verschiedene Jge.

²⁷⁾ Siehe Tokyo Jinzai Ginkoshi, *Showa 52nen no kaiko* (Talentbank Tokyo, Aufzeichnung, Rückblick von 1977), Tokyo 1978, S. 27 ff.

²⁸⁾ Eine ähnlich unzulängliche Erfassung der Arbeitnehmer weist unter den Industrieländern nur Italien auf; in Kanada, den USA und der Bundesrepublik Deutschland sind weit über 90% der Arbeitnehmer erfaßt. Vgl. dazu Mittelstadt, A., *Unemployment Benefits and Related Payments in Seven Major Countries*, in: OECD Economic Outlook, Occasional Studies, Juli 1975.

Versicherten jedoch nur unwesentlich erhöht. Wie Beamte des Arbeitsministeriums einräumen, besteht auf kurze bis mittlere Sicht auch keine Hoffnung darauf, auch die Kleinbetriebe in der Beschäftigungssicherung erfassen zu können. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer scheuen die Beitragszahlung und die Kontrolle durch die Arbeitsämter.

Ausdrücklich ausgeschlossen von der Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit bleiben auch nach der Reform Heimarbeiter und Teilzeitkräfte. Diese Restriktion erklärt ebenfalls den niedrigen Erfassungsgrad, und sie dürfte die wesentlichste Schwachstelle im Konzept sein. Nach der Definition des Arbeitsministeriums sind alle Personen, die einen Arbeitsvertrag über weniger als die übliche tägliche, wöchentliche oder monatliche Arbeitszeit haben, nicht regulär Beschäftigte im Sinne der Arbeitslosenversicherung und daher nicht versicherungspflichtig. Angesichts der Größenordnung und der tendenziellen Ausweitung der Form der Teilzeitbeschäftigung (siehe Tab. 4) besteht hier eine erhebliche Lücke im Schutz gegen den Ausfall des Arbeitseinkommens. Für tageweise beschäftigte Personen dagegen hat es von Anfang an ein Sonder-system innerhalb der Arbeitslosenversicherung gegeben.

Die zweite konzeptionelle Änderung besteht in einer verbesserten Absicherung von älteren und behinderten Arbeitnehmern. Nach dem alten Gesetz war für die Dauer des Arbeitslosengeldbezuges allein die Zahl der Beitragsmonate maßgebend gewesen. Die neue Regelung berücksichtigt zusätzlich das Alter und die körperliche Leistungsfähigkeit des Versicherten. Den Unternehmen ist zugleich eine Beschäftigung von Personen über 55 Jahren in Höhe von 6% ihrer Belegschaft zur Pflicht gemacht. Nachteilige Auswirkungen hat dies Konzept für die weiblichen Versicherten. Nur 15% von ihnen sind in einem Alter, in dem ihnen eine Beitragszahlung von mehr als einem halben Jahr zusteht, die maximale Bezugsdauer von 300 Tagen ist nur für 6% aller weiblichen Versicherten, jedoch für 26% der versicherten Männer erreichbar.

Mit dem Argument der sozialen Verpflichtung der Arbeitgeber verschob man nach 1974 die Beitragslast deutlich zu ihren Lasten. Der Arbeitnehmerbeitragsatz sank von 0,65% auf 0,50%, der Arbeitgebersatz stieg von 0,65% auf 0,80% und ab 1977, mit der Einführung der Abgabe für den neugeschaffenen Beschäftigungsstabilisierungsfonds, auf 0,85%. In Bereichen mit hoher Arbeitsplatzinstabilität, wie dem Baugewerbe, gilt für die Betriebe ein erhöhter Beitragsatz von 1,5%.

Ebenfalls aus sozialen Erwägungen ersetzte man den ehemals einheitlichen Prozentsatz der Versicherungsleistung vom vorherigen Grundeinkommen durch eine *einkommensabhängige Bemessung des Arbeitslosengeldes*. Seitdem können Personen der unteren Lohngruppen bis zu 80% des Verdienstaufschlags beanspruchen, für durchschnittlich bis gut verdienende Versicherte reduziert sich der Satz sukzessive auf die vormals geltenden 60%. Die Höchstsätze gehören im internationalen Vergleich zu den Spitzenwerten.

Eine neue Ära in der Beschäftigungspolitik Japans begann damit, daß mit dem sogenannten *Beschäftigungsstabilisierungsfonds* (koyo antei shikin) neben die Arbeitslosenversicherung erstmals ein antizyklisch angelegtes Instrument zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit gestellt wurde. *Drei Achtel der Arbeitgeberversicherungsbeiträge* stehen seitdem nicht

mehr zur Zahlung von Arbeitslosengeld zur Verfügung, sondern *sollen im Sinne aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Arbeitsplatzsicherung und zur Verbesserung der Arbeitsplatz- und der Arbeitskräftequalität verwendet werden. Das neue Maßnahmenbündel wird allein aus den zum Einführungstichtag (1.10.1977) um 0,05%-Punkte erhöhten Arbeitgeberbeiträgen finanziert. Die Mittel werden in einem Sonderhaushalt ausgewiesen*. Im Mittelpunkt dieser Maßnahmen stehen Lohnsubventionen in konjunkturellen und strukturellen Anpassungsphasen, wobei eine Art *Kurzarbeitsgeld gekoppelt ist mit der Förderung von Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* für die Beschäftigten auf gefährdeten Arbeitsplätzen. Nicht der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber ist der Empfänger der Mittel. Damit will man erreichen, daß auch in Umstellungsphasen kein Bruch in den bestehenden Arbeitsbeziehungen entsteht, d.h. daß Dauerbeschäftigungsverhältnisse nicht gelockert oder gar aufgelöst werden. Die *innerbetriebliche Qualifizierung* der Arbeitnehmer soll die zwischenbetriebliche Mobilität minimieren. *Nicht die Nachfrage nach beruflicher Bildung und Fortbildung, sondern das Angebot wird subventioniert*. Der bezugsberechtigte Unternehmenskreis ist auf gefährdete Branchen begrenzt. Die Auswahl der Branchen folgt einem zweistufigen Schema.¹⁹⁾ Das Arbeitsministerium ermittelt in Abstimmung mit dem MITI aus feingegliederten Wirtschaftszweigen diejenigen, deren Produktions- und Beschäftigtenentwicklung in den vorangegangenen drei Jahren einen eindeutig rückläufigen Trend aufweisen. Zu strukturgefährdeten Branchen werden diejenigen erklärt, bei denen diese rückläufige Entwicklung aus einem der vier folgenden Gründe herrührt:

- Veränderungen der Export-/Importstruktur des Landes
- Wandel der Konsumneigung oder der Technologie
- Änderungen der Rohstoffversorgungslage
- Folgen der nationalen Sicherheitspolitik.

Die Dauer und die Höhe der Lohn- und Umschulungsbeihilfen für anspruchsberechtigte Firmen dieser Branchen sind der Finanzkraft der Empfängergruppe angepaßt. Großbetriebe müssen 50%, kleinere Firmen ein Drittel der Löhne selbst tragen, den anderen Teil übernimmt die Arbeitsverwaltung. Die Basislaufzeit für strukturelle Anpassungen ist doppelt so lang wie für konjunkturell gefährdete Arbeitsplätze, Verlängerungen sind in beiden Fällen möglich. Klein- und Mittelbetriebe erhalten höhere Beihilfesätze als Großfirmen. Unternehmen, die kurzarbeiten müssen, aber nicht zu den unterstützungsberechtigten Branchen gehören, haben nach dem Arbeitsstandardgesetz ihren beurlaubten Arbeitnehmern mindestens 60% des Lohnausfalls zu zahlen, in der Praxis sind sogar Sätze von 80% üblich.

Bei der Förderung der innerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen stellt sich das Dilemma *der Auflage und Kontrolle von qualitativen Mindeststandards*. Hauptsächlich wird die Bewilligung der Ausbildungsbeihilfen an die Einhaltung einer Mindstdauer der Unterweisung und das Vorliegen einer anerkannten Qualifikation des Ausbilders gebunden. Ein gewisser Qualitätsstandard ist dadurch vorgegeben, daß pro 20 fortzubildende Arbeitnehmer ein Ausbilder eingesetzt sein muß. Zu den Ausbildungsinhalten bestehen keinerlei Auflagen, man beschränkt sich auf den Hinweis, daß möglichst staatlich anerkannte Ausbildungsprogramme gewählt werden sollten.

Einer Besonderheit des japanischen Beschäftigungssystems Rechnung tragend, wird auch die befristete Versetzung in ein anderes Unternehmen, das oben erläuterte shukko, aus dem Beschäftigungsstabilisierungsfonds gefördert. *Eine teilweise Übernahme des Lohnes für die versetzten Personen durch die*

¹⁹⁾ Einzelheiten bei Hosono, T., Koyo ante shikin seido no kaisetsu (Erläuterungen zum Beschäftigungsstabilisierungsfonds), Tokyo 1977, S. 96 ff und Shirai, S., Wagakuni no koyo hosei to taisaku (Japans Beschäftigungsgesetze und -politik), in: Kikan Rodoho, Nr. 107, Frühjahr 1978, S. 54-77.

Arbeitsämter ist dabei an die Voraussetzung gebunden, daß die Gewerkschaft des entsendenden Unternehmens dieser Maßnahme zugestimmt hat.

Die Inanspruchnahme von Lohnsubventionen lag in den Rezessionsjahren 1975/76 bei 24 Mio. Mann/Tagen, d.h. etwa 3,5 Mio. unterstützten Arbeitnehmern in etwa 10 000 Betrieben. Ungeachtet mancher inhaltlicher Unzulänglichkeiten muß anerkannt werden, daß mit dem Beschäftigungsstabilisierungsfonds ein starkes Element aktiver Arbeitsmarktpolitik zu den bis dahin überwiegend kompensatorischen Instrumenten gekommen ist.

6. Schlußbemerkung: Der Beitrag der Beschäftigungspolitik zur Überwindung der Arbeitsmarktspaltung

In den Kapiteln 2 bis 4 ist dargelegt worden, wie sich das Arbeitsmarktgeschehen in Japan in einer Art Zweigleisigkeit, mit Dauerbeschäftigungsverhältnissen in den primären und tendenziell instabilen Beschäftigungsbedingungen in den sekundären Teilarbeitsmärkten, aufspaltet. Abschließend sei resümiert, ob und in welcher Weise die Beschäftigungspolitik der japanischen Regierung dazu beiträgt, die Kluft zu überwinden.

Die Tatsache der Spaltung als solche wird von den arbeitsmarktpolitischen Instanzen gesehen, in ihren aktionspolitischen Zielkatalogen punktuell aufgegriffen, aber nicht grundsätzlich hinterfragt. Ein Korrekturansatz, der die Wurzeln dieser Differenzierung in erst- und zweitklassige Erwerbersonen angriffe, müßte eine öffentliche Diskussion über die

bestehende Ungleichbewertung von entgeltlicher Arbeit und über eine anzustrebende grundsätzliche Gleichbehandlung der Erwerbsarbeit aller Formen entfachen. Partielle Korrekturansätze sind vor allem in den späten sechziger und den siebziger Jahren in den Kernstücken der Beschäftigungspolitik entstanden. Die öffentlich getragene Berufsausbildung versucht, die Eingliederungschancen von gefährdeten und benachteiligten Personen in Dauerbeschäftigungsverhältnisse zu verbessern. Mit dem Verzicht der amtlichen Arbeitsvermittlung auf die Einschaltung in die Zugangsstellen zur Dauerbeschäftigung, d. h. in die Einstellungsvorgänge von Ober- und Hochschulabsolventen, hat sich die Arbeitsverwaltung von vornherein in eine Abseitsstellung gebracht, die den von ihr vermittelten Personen tendenziell das Stigma der Zweitrangigkeit einträgt.

Die Lohnausgleichskonzepte bei konjunkturell oder strukturell bedingter Beschäftigungskürzung sind nur dazu angelegt, bestehende Arbeitsbeziehungen zu stabilisieren, nicht jedoch über die Förderung der zwischenbetrieblichen Mobilität, die Arbeitsplatzchancen auch der Arbeitskräfte in den zweitklassigen Arbeitsmarkt Bereichen zu verbessern. Japans Beschäftigungspolitik haben, ebenso wie es die Techniker des Landes tun, Anregungen aus den neueren Strömungen ihrer Fachrichtung in den westlichen Industrieländern aufgegriffen, sie hier und da den Besonderheiten ihrer nationalen Verhältnisse angepaßt, es aber vermieden, damit an die Wurzeln des japanischen Beschäftigungssystems zu rühren. Die Ungleichheit der Erwerbschancen und -risiken der japanischen Erwerbsbevölkerung bleiben damit bestehen.

Anhang

Übersicht 1: Zentrale Problemkreise und beschäftigungspolitische Lösungsansätze in den Basisplänen zur Beschäftigungspolitik

Problemkreis	1. Basisplan (1967–71)	2. Basisplan (1972–76)	3. Basisplan (1976–80)
<i>Arbeitsmarktungleichgewichte</i> Global quantitativ			Abbau und Verhinderung von Arbeitslosigkeit: Priorität im wirtschaftspolitischen Zielsystem Arbeitsmarktindikatoren Beschäftigungsquoten
Global qualitativ	Fachkräftemangel: Ausbau der öffentlichen Berufsbildung und Berufsberatung Qualifikationsstandards Zertifikatsystem Beruflichen Status heben Abbau der Lohndifferenzen	dito + Förderung der innerbetrieblichen Ausbildung System der Erwachsenenbildung Qualifizierung von Arbeitskräftereserven	Aufwertung manueller Arbeit Verhinderung von weiterer Akademisierung des Arbeitskräftepotentials
Sektoral		Anpassung an Strukturwandel durch Ankündigung von Entlassungen Berufsweschelpolitik Schaffung eines Berufsbewußtseins Neue Qualifizierungsmethoden Überwindung des Senioritätsprinzips Ausbau der sozialen Sicherung Reform der Arbeitslosenversicherung	dito + Wiedereingliederung von freigesetzten Arbeitnehmern Schaffung von Arbeitsplätzen in sozialen Diensten
Regional		Industrialisierung der Agrarregionen durch administrative guidance ¹ Mobilitätshilfen Qualifizierung	dito + Wohlfahrtseinrichtungen Schaffung einer integrierten Regionalpolitik
<i>Arbeitsbedingungen besonderer Personengruppen</i>			
Ältere Personen	Spezifizierung von Altersberufen Zugang limitieren Reform der Einstellungspraktiken Umschulung, Beratung	dito + Altersgrenze auf 60 Jahre heben Wiederbeschäftigungssystem Beschäftigungsquoten	dito + Reform des Entlohnungssystems Beschäftigungsprämien Altenforschung
Behinderte	Beschäftigungsquoten Berufliche Rehabilitation Berufsberatung	dito + Einstellungsförderung	dito + Quotenerhöhung Ausbau der Finanzhilfen
Frauen		Erwerbsbedingungen mit sonst. Pflichten harmonisieren Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen	dito + Angleichung des Beschäftigungsstatus Reform der Heimarbeitsbedingungen
Wanderarbeiter	Zwang zur Wanderarbeit beseitigen Betreuung durch Arbeitsämter Antizyklische öffentliche Aufträge	dito + Prämie für Dauerbeschäftigung	dito + Reform der Beschäftigungsbedingungen im Baugewerbe
Burakumin			Hilfen zur Integration Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen

noch Übersicht 1: Zentrale Problemkreise und beschäftigungspolitische Lösungsansätze in den Basisplänen zur Beschäftigungspolitik

Problemkreis	1. Basisplan (1967–71)	2. Basisplan (1972–76)	3. Basisplan (1976–80)
Temporäre Arbeitskräfte	Abschaffung der Form der temporären Anstellung Propagierung anderer Anpassungsformen Minimallöhne Angleichung an Beschäftigungsbedingungen von regulären Arbeitnehmern	dito	dito
<i>Modernisierung des Arbeitsmarktes</i>	Professionalisierung Ausbau des Leistungsprinzips Minimalstandards für Löhne und Arbeitszeit Arbeitsmarkt- und Berufsanalysen, -projektionen Sektorale Beschäftigungskonferenzen Modernisierung der Arbeitsverwaltung	dito + Berufsbezogenes Informationssystem Vermögensbildung der Arbeitnehmer Humanisierung der Arbeit	dito

Anmerkung: »dito« bezieht sich jeweils auf die Aussagen im vorangegangenen Plan zu dem jeweiligen Aspekt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *Rodosho, Koyo taisaku kibon keikaku* (Arbeitsministerium, Basisplan zur Beschäftigungspolitik) 1967, 1972 und 1976.

Übersicht 2: Hauptsächliche Merkmale der allgemeinen Arbeitslosenversicherung (nach dem Beschäftigungssicherungsgesetz von 1974)

Zielsetzung des Gesetzes	Einkommenssicherung bei Arbeitsplatzverlust, Förderung der Arbeitsaufnahme und der Arbeitsplatzsicherheit, Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, Qualifizierung der Arbeitnehmer	Leistungssatz	invers einkommensabhängig, 60–80% des vorherigen Gesamtlohnes, bei Saisonarbeitskräften mit mindestens 6 Monaten Beitragszeit eine Abschlagzahlung von 50 Tagen Arbeitslosengeld
Personenkreis	Sämtliche reguläre Arbeitnehmer (außer in best. Bereichen der Landwirtschaft und des öffentlichen Dienstes)	Sonstige Bedingungen	Registrierung des Arbeitsuchenden und monatlich einmal persönliches Erscheinen im Arbeitsamt
Arbeitslosengeld	7 Tage	Prämie bei Arbeitsaufnahme	Personen, die vor Ablauf der Bezugsdauer eine Beschäftigung aufnehmen, erhalten eine Prämie in Höhe von 30 Tagen Arbeitslosengeld aus Beiträgen Maximalsatz 1,5% Stand 1978 1,35% Arbeitnehmerbeitrag 0,5% Arbeitgeberbeitrag 0,85% erhöhter Satz von 1,5% in stark saisonabhängigen Wirtschaftszweigen (Bau, Brennereien)
Wartezeit	bei Versicherungsdauer von	Finanzierung	aus dem Staatshaushalt:
Bezugsdauer	– unter 6 Monaten kein Anspruch – 6 Monaten bis unter 1 Jahr generell 90 Tage – über 1 Jahr altersabhängig unter 30 Jahren – 90 Tage 30–44 Jahren – 180 Tage 45–54 Jahren – 240 Tage 55– – 300 Tage für Behinderte und andere schwer einzugliedernde Personen unter 55 Jahren – 240 Tage 55– – 300 Tage		Verwaltungskosten und ein Viertel der Versicherungsleistungen aus dem Haushalt des Arbeitsministeriums.
Verlängerung	möglich bei individuellen Problemen, beruflicher Bildung, regionalen Problemen, schwerer Rezession		

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Übersicht 3: Hauptsächliche Instrumente des Beschäftigungsstabilisierungsfonds (Koyo Antei Shikin, Stand 1. 6. 1978)

Art der Finanzhilfe	Bezugsberechtigter Personenkreis	Leistung	Zahl der bezugsberechtigten Wirtschaftszweige bzw. Arbeitnehmer
A) Konjunktureller Arbeitsmarktausgleich			
1. Beschäftigungsanpassungsbeihilfe (Kurzarbeitsgeld)	Betriebe festgelegter Wirtschaftszweige, die bei Produktionseinschränkungen Arbeitnehmer bei Lohnfortzahlung beurlauben.	75 Tage lang 50% der Lohnfortzahlung, Klein- und Mittelbetriebe 66,6%	
2. Weiterbildungs- bzw. Umschulungsbeihilfe	Betriebe wie unter 1., die für unterbeschäftigte Mitarbeiter bei Lohnfortzahlung qualifizierte berufliche Bildungsmaßnahmen durchführen (lassen).	wie unter 1.	117 Wirtschaftszweige
3. Schulungskostenbeihilfe	Betriebe unter 2., die Schulungskosten bezahlen.	Rund 5 DM täglich pro begünstigten Arbeitnehmer 6 DM bei staatlich anerkannten Ausbildungsgängen.	3,3 Millionen Arbeitnehmer
4. Beihilfe bei temporärer Versetzung	Sämtliche Betriebe, die über das gesetzlich geforderte Maß (= 6% aller Arbeitnehmer) hinaus Personen über 55 Jahren bzw. zwischen 45 und 65 Jahren als reguläre Mitarbeiter einstellen.		
B) Struktureller Arbeitsmarktausgleich			
1. Lohnbeihilfe bei Produktionsumstellung	Betriebe festgelegter strukturschwacher Wirtschaftszweige, die während Produktionsumstellungen Arbeitnehmer bei Lohnfortzahlung beurlauben, wenn diese Umstellung von der Gewerkschaft und ein Umstellungspersonalplan vom Arbeitsamt gebilligt wurden.	150 Tage lang 50% (bzw. 66,6%) der Lohnfortzahlung	
2. Weiterbildungs- bzw. Umschulungsbeihilfe	Betriebe unter 1., die ihren Arbeitnehmern bei Lohnfortzahlung die für die Produktionsumstellung nötigen Ausbildungen bieten.	wie unter 1.	87 Wirtschaftszweige
3. Schulungskostenbeihilfe	Betriebe, unter 2., die Schulungskosten bezahlen.	wie unter A.3.	2,6 Millionen Arbeitnehmer
4. Einstellungsprämie für ältere Arbeitnehmer	Betriebe unter 1., die mit Billigung der Gewerkschaft für die Zeit der Produktionsumstellung Arbeitnehmer an befreundete Unternehmen ausleihen und denen dabei Kosten entstehen.	1 Jahr lang vom Tage der Versetzung 50% (bzw. 66,6%) der Versetzungskosten	
5. Wiedereingliederungsbeihilfe	Betriebe, die Personen einstellen, die aus den unter A.1. und B.1. festgelegten Wirtschaftszweigen freigesetzt wurden, ihnen eine Einarbeitungsschulung bieten und dabei den üblichen Lohn zahlen.	50% (bzw. 66,6%) des gezahlten Lohnes, für Personen aus Betrieben gemäß A.1. 6 Monate lang B.1. 3 Monate lang und 5 DM Schulungskosten pro Pers. gem. A.1. 150 Tage lang B.1. 75 Tage lang	204 Wirtschaftszweige 5,9 Millionen Arbeitnehmer

Quelle: Eigene Zusammenstellung.