Feature II

Internationale Migration von Pflegekräften nach Japan

Gabriele Vogt

Brooke und Angelina strahlen mich an. Die beiden jungen Frauen aus Manila arbeiten seit fast vier Jahren als Altenpflegerinnen in der Kleinstadt Asakura im Süden der Präfektur Fukuoka. Sie berichten davon, wie gut sie es mit ihrem Arbeitgeber, dem dortigen Seniorenheim La Paz, getroffen haben. Sie schwärmen vom freundlichen Arbeitsklima und davon, wie der Heimleiter, Keiji Inaba, dessen Ehefrau und die gesamte Belegschaft von La Paz sich darum bemühen, ihnen nicht nur das Arbeiten sondern auch das Leben in Japan zu erleichtern. Und sollte sie doch einmal das Heimweh quälen, dann gibt es da ja auch noch Victoriano, Denis und all die anderen Pfleger und Pflegerinnen aus den Philippinen, mit denen sie sich ein Haus teilen, gemeinsam Musik hören und ab und an heimische Gerichte kochen.

Nach einem Tag in La Paz bin ich davon überzeugt, dass Japans strukturiertes Zuwanderungsprogramm für Pflegekräfte aus Südostasien in der Praxis doch funktionieren könnte. Der Blick auf die bloßen Zahlen hingegen lässt Gegensätzliches vermuten: nämlich ein nur geringes Interesse an dem Programm, sowohl unter japanischen Arbeitgebern als auch unter den Fachkräften in Südostasien. Was also sind die Gründe für die geringe Beteiligung beider Seiten an diesem strukturierten Zuwanderungsprogramm, trotz des im Pflegesektor offensichtlichen Arbeitskräftemangels? Und was müsste an diesem Zuwanderungsprogramm verändert werden, um mehr Erfolgsfälle wie den von La Paz zu generieren?

Bevölkerungsalterung in Japan

Japans Bevölkerung altert. Wenngleich das gesunde Altern in Japan für beide Geschlechter bereits bis durchschnittlich Mitte 70 in Reichweite ist – und damit höher als in Deutschland oder anderen Industrienationen liegt – sind auch Japanerinnen und Japaner am Ende ihres Lebens häufig einige Jahre auf Pflegeleistungen angewiesen. Dies gilt umso mehr, als die Lebenserwartung weiterhin stetig ansteigt, d.h., nicht nur das gesunde Altern, das sogenannte dritte Lebensalter, erreicht wird, sondern darüber hinaus auch die Spanne des vierten Lebensalters, des pflegebedürftigen Alters, sich verlängert. In Zahlen (NIPSSR 2012a, NIPSSR 2012b; s.a. Abb. 1) ausgedrückt:

- Machte die Generation „65 plus“ (hier sprechen die Demographen vom Eintritt ins „dritte Lebensalter“) im Jahr 2010 noch einen Anteil von 23,0% der Gesamtbevölkerung Japans aus, stieg dieser Anteil auf 25,2% im Jahr 2013. Bis 2035 wird erwartet, dass er 33,4% betragen wird. Während also 2013 noch einer von vier Japanern „alt“ war, wird es 2035 bereits einer von drei sein.
- Die Bevölkerungsalterung vollzieht sich insbesondere in der Generation „75 plus“ (dem „vierten Lebensalter“) deutlich: Machte diese Bevölkerungsgruppe 2010 noch 11,0% der Gesamtbevölkerung aus, wird ihr Anteil bis 2060 auf 26,9% steigen. Demgegenüber steht der relativ moderate Anstieg der „jungen Alten“ (65 bis 74) von 11,8% auf 13,0% im gleichen Zeitraum. Hier machen sich bereits die schmaleren Kohorten der heute noch im erwerbsfähigen Alter Stehenden bemerkbar.

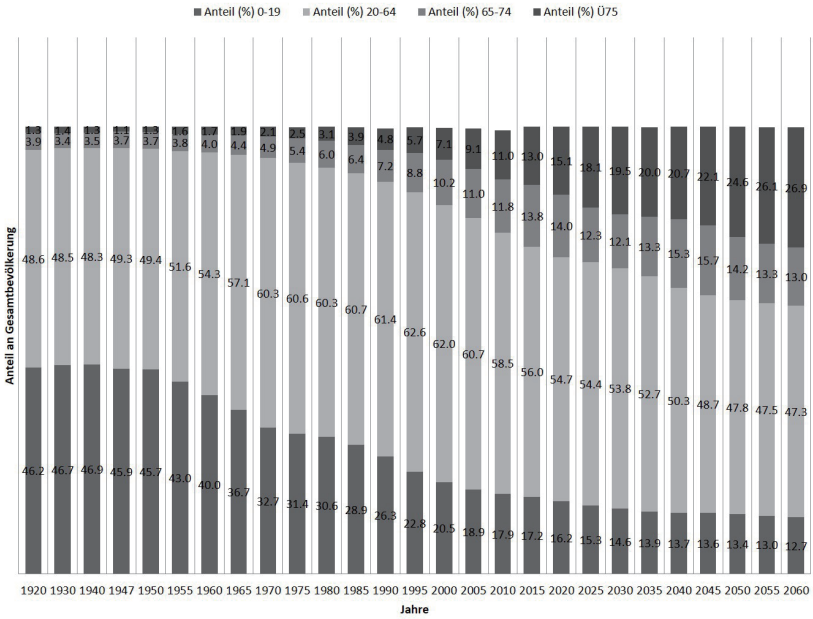

Abb. 1: Echte und projizierte Bevölkerungsentwicklung in Japan, 1920–2060, nach Altersgruppen. Quelle: Eigene Darstellung nach NIPSSR 2012a, NIPSSR 2012b.

Das japanische Gesundheitsministerium errechnete noch vor wenigen Jahren, dass das persönliche Risiko zu einem Pflegefall zu werden, für einen 65-Jährigen bei 3,8% liegt, für einen 75-Jährigen bereits bei 24,1%. Die Zahlen der tatsächlich Empfangsberechtigten in Japans Langzeitpflegeversicherung übersteigen diese Berechnungen jedoch bereits. Diese liegen derzeit bei 4.3% derjenigen in der Altersgruppe 65 bis 74 Jahre

und bei 30,5% in der Altersgruppe über 75 Jahre, und damit bei insgesamt 5,2 Millionen Menschen (MHLW 2013).

Altenpflege in Japan

Die Zahl der potenziell Pflegebedürftigen steigt also alleine schon auf der Grundlage der numerischen Entwicklung der Altersgruppe „75 plus“. Dazu kommt als ein weiterer Faktor, der die Nachfrage nach professionellen Pflegekräften ansteigen lässt, ein Wandel in der Einstellung gegenüber außerhäuslicher Pflege. Dieser Wandel ging Hand in Hand mit der Einführung der Langzeitpflegeversicherung im Jahr 2000. Seither ist es, ähnlich dem deutschen System, möglich, gemäß einer Einstufung nach Pflegebedarf, Serviceleistungen in Anspruch zu nehmen. Diese reichen beispielsweise vom regelmäßigen Hausbesuch eines Pflegedienstes über Einkaufservice und der Teilnahme an den Angeboten von Tageeinrichtungen für Alte, bis hin zur Unterbringung in einem Pflegeheim mit entsprechend engmaschiger Betreuung.

Erst mit der Einführung der Langzeitpflegeversicherung im Jahr 2000 rutschten diese Dienste in der Wahrnehmung breiter Bevölkerungsschichten aus der Ecke der sozialen Bedürftigkeit. Sie werden mittlerweile, wie etwa auch die Krankenversicherung, als Teil des Sicherheitsnetzes des Sozialstaates akzeptiert. Dieser Einstellungswandel vollzog sich sehr rasch, wie eine Umfrage des japanischen Kabinettsbüros zeigt, die 1995 und 2003 durchgeführt wurde. Innerhalb von nur drei Jahren nach der Einführung der Langzeitpflegeversicherung zeigt sich, dass sowohl in der zu pflegenden Generation als auch unter der pflegenden Generation ein Einstellungswandel dahingehend gegriffen hat, dass Pflegedienstleistungen, die von professionellen Kräften erbracht werden, mehr und mehr Anerkennung als Alternative zur innerfamiliären Pflege finden (s.a. Tab. 1).

	1995	2003
Zustimmung zu folgender Aussage unter der zu pflegenden Generation: „*Es ist nur natürlich, wenn Kinder die Pflege ihrer Eltern übernehmen.*“	57,3%	48,6%
Zustimmung zu folgender Aussage unter der pflegenden Generation: „*Nur weil ich ihr Kind bin, muss ich nicht die Pflege meiner Eltern übernehmen.*“	28,7%	36,1%

Tab. 1: Präferenzen in der Gestaltung der Altenpflege nach Generationen, 1995 und 2003. Quelle: Eigene Darstellung nach CAO 2004.

Ein deutlicher Unterschied bezüglich der Pflegepräferenzen besteht jedoch nach wie vor zwischen den Geschlechtern. Die Firma Unicharm, Weltmarkführer in der Windelproduktion, fragte 2008 gesunde Seniorinnen und Senioren in Japan, wer ihnen die liebste Pflegeperson für die Intimpflege sei, sollten sie diese einmal nicht mehr selbst durchführen können. Dabei gaben zwei Drittel der japanischen Männer an, am

liebsten von ihren Ehefrauen gepflegt zu werden, doch nur für ein Fünftel der japanischen Frauen war der Ehepartner die präferierte Pflegeperson. Fast die Hälfte aller japanischen Seniorinnen kann sich hingegen sehr gut vorstellen, von professionellen Pflegekräften oder mobilen Pflegediensten gepflegt zu werden. Nur für etwa ein Viertel der japanischen Männer wäre dies derzeit die präferierte Option (s.a. Tab. 2).

	Ehepartner/ -in	**Tochter**	**Mobiler Pflegedienst**	**Professionelle Pflegekraft**	**Sonstige**
Männer	66,7%	3,7%	8,2%	17,6%	3,8%
Frauen	20,7%	25,1%	14,2%	32,7%	7,3%

Tab. 2: Präferenzen in der Gestaltung der Intimpflege nach Geschlecht:
„Wer soll Ihre Itimpflege leisten, wenn Sie selbst nicht mehr dazu in der Lage sind?“
Quelle: Eigene Darstellung nach Unicharm 2008.

Bereits heute sind knapp zwei Drittel (62,4%) der in Japan im Pflegesektor Angestellten in der Altenpflege beschäftigt. Doch etwa 300.000 offene Stellen in der Pflege können nicht besetzt werden. Der Pflegeberuf ist gesellschaftlich kaum angesehen, noch dazu schlecht vergütet. Die Arbeitsbedingungen sind hart und immer weniger junge Menschen wählen eine berufliche Laufbahn in der Altenpflege (JNA 2010, CWF 2016).

Unter dem Eindruck ähnlicher Entwicklungen haben sich zahlreiche andere Länder längst dazu entschlossen, Pflegekräfte auf dem globalen Arbeitsmarkt zu rekrutieren. Japan, bekannt für seine restriktive Zuwanderungspolitik, tat sich bis dato schwer damit, diesen Schritt zu gehen und begann erst 2008 damit, Pflegekräfte aus ausgewählten südostasiatischen Ländern anzuwerben. Im Kontext der bisherigen japanischen Zuwanderungspolitik kommt dieser Schritt, so zaghaft er sich in der Praxis gestalten mag, einem Paradigmenwandel gleich.

Japans Zuwanderungspolitik

Japans Zuwanderungspolitik ist dafür bekannt, auf zwei Grundprinzipien zu fußen: erstens, sollen nur Hochqualifizierte angeworben werden und zweitens, soll auch diesen nur ein zeitlich begrenzter Aufenthalt in Japan in Aussicht gestellt werden. Diese Erkenntnis ergibt sich aus der Liste der japanischen Visumskategorien und den mit den gelisteten Aufenthaltstiteln verknüpften Begrenzungen der Aufenthaltsdauer. Soweit die Theorie; in der Praxis zeigt sich jedoch, dass etwa zwei Drittel der ausländischen Bevölkerung in Japan im Besitz von Aufenthaltstiteln sind, die weder an eine berufliche Qualifikation gebunden sind noch eine zeitliche Begrenzung kennen, sondern etwa durch Heirat mit einem japanischen Staatsbürger erworben wurden oder auch im historischen Kontext der japanischen Kolonialisierung Koreas entstanden sind.

Nichtsdestotrotz, Japan ist kein klassisches Einwanderungsland. Derzeit leben gerade einmal 2,3 Millionen Nicht-Japaner im Land. Dies kommt einem Anteil von 1,6% an der Gesamtbevölkerung gleich (MOJ 2016). Die Zahl der in Japan ansässigen Aus-

länder ist zwar in den vergangenen Jahren recht stetig gestiegen, doch liegt sie im internationalen Vergleich mit anderen OECD-Staaten auf dem drittuntersten Rang. Lediglich in Polen (0,1%) und in der Slowakei (0,9%) ist der Ausländeranteil noch geringer (OECD 2014).

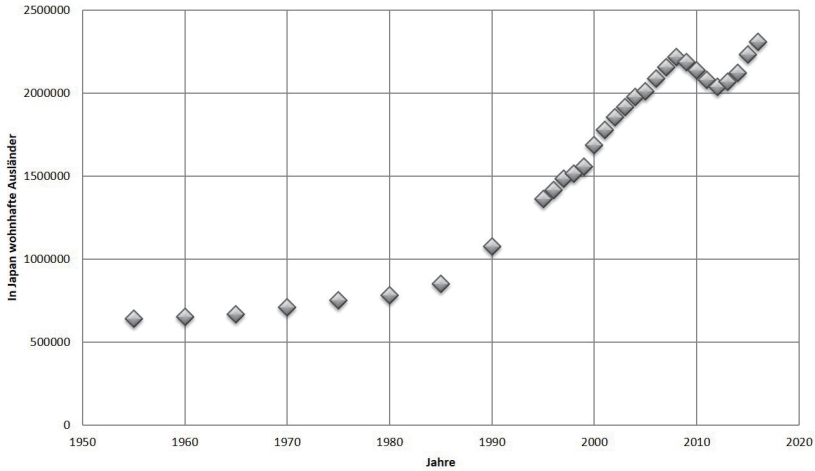

Abb. 2: Numerische Entwicklung der in Japan wohnhaften Ausländer, 1955–2016.
Quelle: Eigene Darstellung nach MOJ 2014, MOJ 2015, MOJ 2016.

An der numerischen Entwicklung der in Japan wohnhaften Ausländer (s.a. Abb. 2 und Abb. 3) lassen sich die Meilensteine zum einen der japanischen Zuwanderungspolitik, zum anderen weltwirtschaftlicher Ereignisse erkennen. Die Liberalisierung der Zuwanderungspolitik gegenüber Japanisch-Stämmigen etwa, die ab 1990 griff und ebenso wie die zunehmende Öffnung japanischer Universitäten gegenüber chinesischen Studierenden einen Anstieg in der Gesamtzahl der Ausländer in Japan hervorrief. Oder auch der sogenannte Lehman-Schock von 2008/09, der zu empfindlichen Verlusten auch der japanischen Automobil- und Elektronikindustrie führte, in deren Zuge zahlreiche brasilianische und peruanische Arbeitskräfte ihre Stellen verloren und Japan verließen.

EPA – Ein Paradigmenwandel in der Zuwanderungspolitik

Die neueste arbeitsmarkt- und zuwanderungspolitische Entwicklung jedoch, nämlich Japans Öffnung gegenüber internationalen Pflegekräften, bewegt sich numerisch in einer Größenordnung, die sich (noch) nicht in dieser Abbildung nachzeichnen lässt. Dennoch muss von einem Paradigmenwechsel in der japanischen Zuwanderungspolitik gesprochen werden, denn das erste Mal steuert Japan über Sektor- und Nationen-

spezifische Abkommen die Zuwanderung von nicht-hochqualifiziertem Personal und bietet diesen Arbeitskräften zudem eine Langzeitperspektive in Japan an.

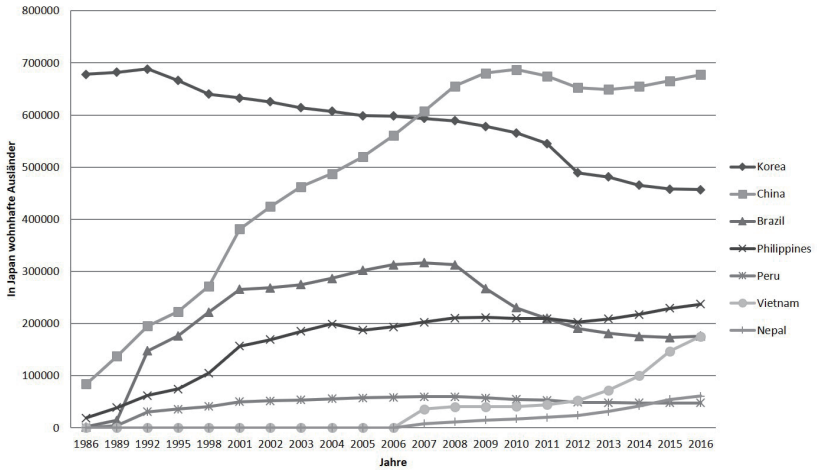

Abb. 3: Numerische Entwicklung der in Japan wohnhaften Ausländer, 1986–2016, nach Nationalität. Quelle: Eigene Darstellung nach MOJ 2016.

Im Rahmen von bilateralen Freihandelsabkommen – sogenannten Economic Partnership Agreements (EPA) – hat Japan mit drei ausgewählten Partnerländern ein Zuwanderungssystem von Pflegekräften aus diesen Ländern nach Japan verabredet. Indonesien (seit 2008), die Philippinen (seit 2009) und Vietnam (seit 2014) können seither bis zu 1.000 Pflegekräfte (Altenpfleger/-innen sowie Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen) pro Jahr nach Japan entsenden. Maximal könnten derzeit also 3.000 Pflegekräfte pro Jahr über das EPA-System nach Japan zuwandern.

Hinter dem EPA-System steht ein mehrstufiges Verfahren (s.a. Abb. 4):

- Während einer Auswahlrunde im Heimatland wird die professionelle Qualifikation der Kandidat/-innen ebenso in Betracht gezogen, wie auch die potenzielle Vermittelbarkeit an die japanischen Arbeitgeber, die ihr Interesse an dem System bekundet haben, geprüft wird.
- Für die erfolgreichen Kandidat/-innen folgen die Einreise nach Japan, ein sechsmonatiger Intensivkurs in japanischer Sprache und schließlich der Einsatz in den Pflegeheimen bzw. Krankenhäusern unter Fortführung von regelmäßigen Sprachkursen. Dieser berufliche Einsatz erfolgt im Status von Assistenzpfleger/-innen auf Kurzzeitaufenthaltstiteln (Visumskategorie: „besondere Tätigkeiten“).

- Spätestens nach drei Jahren (für die Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen) bzw. vier Jahren (für die Altenpfleger/-innen) müssen die Kandidat/-innen sich den jeweiligen Staatsexamina stellen. Innerhalb dieses Zeitraums stehen ihnen mehrere Prüfungsversuche frei.
- Nach dem erfolgreichen Ablegen des Staatsexamens wird eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis in diesem Berufsfeld sowie die Langzeitaufenthaltserlaubnis in Japan gewährt. Das Nicht-Bestehen bedeutet, dass der Aufenthalt in Japan mit dem Ablaufen des derzeit gültigen Kurzzeitvisums zum Ende kommen muss.

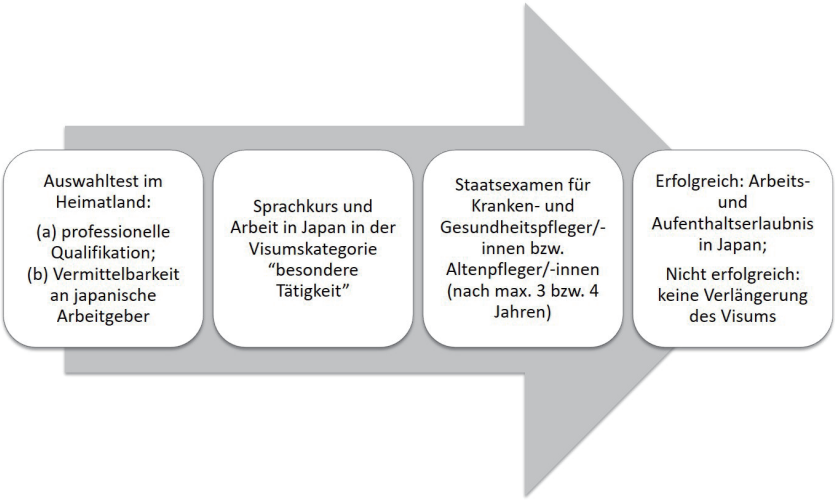

Abb. 4: Zuwanderungssystem für Pflegekräfte nach Japan, gemäß bilateraler Economic Partnership Agreements *(EPA) mit Indonesien, den Philippinen und Vietnam. Quelle: Eigene Darstellung.*

Dieses hier skizzierte EPA-Zuwanderungssystem findet bislang nur wenig Zuspruch. Aus den Zahlen einer dem japanischen Arbeitsministerium zugeordneten Vermittlungsagentur geht hervor, dass bis 2014, d.h. bevor das Abkommen mit Vietnam implementiert worden ist, unter dem EPA-System insgesamt lediglich 933 Altenpfleger/-innen sowie 629 Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen nach Japan gekommen sind, d.h. insgesamt eine Pflegekräftezuwanderung nach Japan von 1.562 Personen stattgefunden hat.

Von diesen haben insgesamt 260 Personen die jeweiligen Staatsexamina bestanden und damit eine unbeschränkte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in Japan erwirken können. Darunter waren 164 Altenpfleger/-innen sowie 96 Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen. Die Erfolgsquote bei den Altenpfleger/-innen steht damit bei 17,58%,

bei den Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen bei 15,26% (JICWELS 2014, s.a. Tab. 3).

Kategorie	Gesamt	Indonesien	Philippinen
Arbeitsmigration von Altenpfleger/-innen	933	500	433
Arbeitsmigration von Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen	629	392	237
Bestandes Staatsexamen bei Altenpfleger/-innen	164 (17,58%)	121 (24,2%)	43 (10,02%)
Bestandenes Staatsexamen bei Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen	96 (15,26%)	71 (18,11%)	25 (10,55%)

Tab. 3: EPA-Zuwanderung aus Indonesien und den Philippinen in Zahlen.
Quelle: Eigene Darstellung nach JICWELS 2014.

Gründe für den geringen Zuspruch

In meinen Interviews mit zugewanderten Pflegekräften und deren Arbeitgebern in Japan wurde ein ums andere Mal deutlich, dass das hohe Niveau an Japanisch-Sprachkenntnissen, welches eine implizite Voraussetzung für das Bestehen der Staatsexamina ist, als größte Hürde bei der erfolgreichen Gestaltung des EPA-Zuwanderungssystems empfunden wird. Bei den Staatsexamina handelt es sich um rein schriftliche Examina ohne Praxisanteil. Für ein erfolgreiches Ablegen der Examina sind entsprechend sehr gute Kenntnisse von medizinischem Fachvokabular in japanischer Sprache notwendig. Tatsächlich jedoch fühlen sich viele Pflegemigranten durch den sechsmonatigen Intensivsprachkurs und das weitere Sprachstudium in Teilzeit neben dem beruflichen Einsatz nur unzureichend auf diese Examina vorbereitet.

So erging es auch Dewi, einer Gesundheits- und Krankenpflegerin aus Indonesien, die in der ersten Kohorte von 2008 nach Japan kam, im ersten Anlauf das Staatsexamen nicht bestand, im zweiten Anlauf dann aber erfolgreich war. Dewi berichtete in unseren zahlreichen Interviewsitzungen zwischen den Jahren 2013 und 2016 mehrfach davon, dass sie ihren Erfolg im Staatsexamen zu großen Teilen einem japanischen Arzt verdanke, der über ein Jahr hinweg abends mit ihr medizinisches Fachvokabular paukte, um sie auf die Prüfung vorzubereiten. Unterstützung von Seiten des Krankenhauses, bei dem beide damals angestellt waren – beispielsweise durch Bereitstellen eines Studierzimmers – gab es für diese private Initiative keine.

Aus der Sicht der internationalen Pflegekräfte zählen zu den weiteren Schwierigkeiten des EPA-Zuwanderungssystems die folgenden:

- Unsicherheit in der Lebensplanung: Vor dem erfolgreichen Ablegen des Staatsexamens ist kein Familiennachzug möglich.

- *De-skilling*: Vor dem erfolgreichen Ablegen des Staatsexamens dürfen keine medizinisch anspruchsvollen Tätigkeiten am Patienten verrichtet werden, ungeachtet dessen, dass es sich bei den internationalen Pflegekräften um bereits in ihren Heimatländern ausgebildetes Personal handelt, die derlei Tätigkeiten gegebenenfalls bereits seit Jahren verrichtet haben.
- Inflexibilität des japanischen Arbeitsalltags: Es zeigt sich, dass insbesondere die knappen Urlaubsregelungen häufig zu psychischem Stress bei den internationalen Pflegekräften führen, da unter diesen Gegebenheiten Heimatbesuche kaum möglich sind.

Abb. 5: Dewi (Gesundheits- und Krankenpflegerin aus Indonesien), 26.09.2016 in Kobe/Hyōgo. Bildquelle: Gabriele Vogt.

Auch Dewi berichtete davon, dass es schwierig bis unmöglich sei, einen Besuch bei der Familie in der Heimat zu planen, wenn mit lediglich knappem Vorlauf die Möglichkeit eines Kurzurlaubs von etwa einer Woche mitgeteilt wird. Dewi entwickelte über die Jahre hinweg eine eigene Strategie mit diesem Problem umzugehen: Sie kündigte meist zum Ende Februar hin ihre Stelle in Japan, verbrachte den März in der Heimat und kehrte zum Beginn des neuen Fiskaljahres am 1. April auf eine neue Stelle nach Japan zurück. Gefragt, ob ihr dieses „Pendelsystem" auf Dauer nicht zu unsicher sei, antwortete sie, dass der Mangel an Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen in Japan so groß sei, dass sie sich keine Sorgen zu machen brauche, einmal keine neue Stelle mehr zu finden. Zumal sie ihre jährlichen Arbeitsplatzwechsel auch dazu nutze, sich stetig weiter zu qualifizieren. So ist sie mittlerweile beispielsweise auch als Intensivstationspflegerin ausgebildet.

Dewi kehrte übrigens im Sommer 2017 nach Indonesien zurück. Dort, so Dewi, könne sie zwar einige ihrer neu erworbenen Qualifikationen nicht einsetzen, insbesondere da viele der entsprechenden medizinischen Gerätschaften nicht vorhanden seien, doch sei das Arbeitsklima insgesamt besser: es bliebe am Arbeitsplatz mehr Zeit für Kommunikation mit den Patienten und am Ende des Tages auch noch Energie für Unternehmungen nach Dienstschluss, gerne auch mit den Kolleg/-innen – etwas, das in Japan für Dewi, die „Neue aus Indonesien", immer verschlossen geblieben war.

Doch auch für viele potenzielle Arbeitgeber in Japan ist das EPA-System unattraktiv geblieben.

- Das System führt unmittelbar weder zur Entlastung der Stammbelegschaft noch reduziert es Kosten. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass Schichten doppelt, d.h. zusätzlich mit einer japanischen Kraft, besetzt werden müssen, solange eine internationale Pflegekraft ohne bestandenes Examen eingeteilt ist.
- Auch investieren die japanischen Arbeitgeber im Idealfall durch Organisation und Freistellung vom Arbeitsplatz über die Jahre hinweg in die Sprachkurse der internationalen Pflegekräfte – ohne Garantie jedoch, dass diese „Humanressourcen" ihnen auch tatsächlich eines Tages als volle Arbeitskraft zur Verfügung stehen werden.
- Zahlreiche Arbeitgeber berichten zudem von Schwierigkeiten in der Vermittlung einer internationalen Personalplanung gegenüber Patienten und deren Angehörigen. Auffällig ist hier auch, dass internationale Pfleger mit deutlich mehr Vorurteilen empfangen werden als internationale Pflegerinnen. So konnten etwa 2008 für 86 mögliche Mitglieder der ersten Kohorte indonesischer Pflegekräfte keine passenden japanischen Arbeitgeber gefunden werden; diese konnten entsprechend nicht nach Japan einreisen. Von diesen 86 Pflegekräften waren 66 Männer.

La Paz: es funktioniert doch!

Trotz all dieser Hürden, die das EPA-Zuwanderungssystem für die Pflegekräfte und auch für die Arbeitgeber in vielerlei Hinsicht unattraktiv gestalten – insbesondere im direkten Vergleich mit klassischen „Konkurrenzdestinationen" wie etwa den USA, Kanada oder Australien – gibt es einzelne Beispiele, an denen sich zeigt, dass mit viel Eigeninitiative auf allen Seiten und außergewöhnlichen Ideen Pflegekräftemigration nach Japan selbst unter diesen schwierigen Bedingungen zum Erfolg geführt werden kann. Ein solches Beispiel ist die Einrichtung La Paz in der Kleinstadt Asakura, im Süden der Präfektur Fukuoka.

La Paz ist eines von einem halben Dutzend Pflegeheimen unter der Leitung von Keiji Inaba, einem früheren Bankangestellten, der im Zuge seiner beruflichen Karriere sechs Jahre in den Philippinen gelebt hat. Nach dem Tod des Vaters, der die Pflegeheime in Fukuoka aufgebaut hatte, entschied sich Inaba zu einem Karrierewechsel. Doch da er, wie er selbst sagt, keinerlei Ahnung vom Pflegesektor hatte, verordnete er sich selbst ein mehrmonatiges Praktikum, um den Pflegeberuf von der Pieke auf zu lernen. Er erschloss sich das Feld vom Einsatz am Krankenbett bis zur Buchführung – und zwar sowohl in japanischen als auch in US-amerikanischen Einrichtungen.

Heute ist Inaba stolz auf sein innovatives Konzept der Führung seiner Einrichtungen. Internationalisierung ist für ihn dabei ein Kernkonzept. Seit 2010 beteiligt sich La Paz als eine von 23 Einrichtungen in Kyūshū am EPA-gesteuerten Zuwanderungssystem. Seither werden in La Paz jedes Jahr zwei Altenpfleger/-innen aus den Philippinen angestellt. Inaba ist stolz auf seine dabei nahezu makellose Quote: Bis auf eine einzige

Pflegekraft der ersten Kohorte haben alle philippinischen Pflegekräfte von La Paz das Pflege-Staatsexamen bestanden. Mehr noch, sie arbeiten immer noch in La Paz, haben also weder der Einrichtung noch Japan den Rücken gekehrt.

Doch was sind die Gründe für den Erfolg von La Paz? Da ist zum einen das intensive Sprachtraining, in das die Kandidat/-innen vor dem Staatsexamen eingebunden sind: Während der ersten beiden Jahren ihres Aufenthalts in Japan erhalten die Kandidat/-innen an drei Vormittagen die Woche, montags, mittwochs und freitags, zwischen 9.30 Uhr und 12.30 Uhr in einem Studierzimmer des Pflegeheims Japanisch-Sprachunterricht von Inabas Ehefrau, einer zertifizierten Japanisch-Sprachlehrerin. Während dieser Zeit sind die Kandidat/-innen vom Dienst freigestellt. Im dritten Jahr, dem unmittelbaren Vorbereitungsjahr auf das Examen, reduziert sich der Sprachunterricht auf zwei Vormittage; am dritten Vormittag werden Prüfungsaufgaben geübt.

Abb. 6: Brooke und Angelina (zwei Altenpflegerinnen aus den Philippinen), 03.11.2017 in Asakura/Fukuoka. Bildquelle: Gabriele Vogt.

Brooke und Angelina (Abb. 6), beide im Abschlussjahrgang, sind begeistert von den intensiven Vorbereitungssitzungen auf das Examen, die ihnen in La Paz zur Verfügung stehen. Gleichzeitig verspüren sie einen enormen Erfolgsdruck: Nach dem fast perfekten Abschneiden all ihrer Vorgänger/-innen wollen sie auf keinen Fall diejenigen sein, die ihre Prüfungen nicht bestehen. Auch wollen sie auf keinen Fall die Inabas enttäuschen, die doch so viel in sie investiert haben.

Die Inabas kümmern sich auch außerhalb des Arbeitsplatzes um die philippinischen Pflegekräfte. So haben sie auf dem Grundstück neben La Paz ein Haus mit mehreren Wohneinheiten gebaut. Jeweils zwei Pflegekräfte teilen sich eine Wohneinheit. Darüber hinaus werden Fahrräder zur Verfügung gestellt, und Einkaufsfahrten mit einem der La Paz eigenen Kleintransporter zum Supermarkt werden ebenso organisiert wie auch Ausflüge zu Festivals in der Region. Jedes zweite Jahr an Weihnachten wird zudem ein großzügiger Urlaub gewährt, der zur Heimreise genutzt werden kann.

Ein weiterer Garant für den Erfolg von La Paz sind die engmaschigen japanisch-philippinischen Verbindungen, die neben den offiziellen EPA-Verbindungen existieren und genutzt werden. Inaba betont, dass alle bis dato rekrutierten Pflegekräfte von einer einzigen Pflegeschule in Manila kommen, die im Nebenfach Japanisch anbietet. Mit anderen Worten, die Pflegekräfte kommen bereits mit einem vergleichsweise guten Niveau an Japanisch-Sprachkenntnissen in Japan an. Jedes Jahr lädt Inaba zudem zehn Studierende aus dem Abschlussjahrgang dieser Pflegeschule für ein zweiwöchiges Schnupperpraktikum nach La Paz ein – eine Gelegenheit zu einem ersten gegenseitigen Kennenlernen in der Hoffnung darauf, aus dieser Kohorte die nächsten beiden Pflegekräfte rekrutieren zu können.

Unterschätzt werden darf zudem nicht die Rolle zweier älterer philippinischer Mitarbeiterinnen, beide mit Japanern verheiratet, seit Jahrzehnten in Japan wohnhaft und seit etwa 15 Jahren in La Paz angestellt. Beide fungieren als Kulturvermittlerinnen für die philippinischen „Newcomer“ und werden von diesen liebevoll „Mama-san“ genannt. Doch damit nicht genug! Inaba ist es wichtig, dass auch seine japanische Belegschaft den Alltag in philippinischen Pflegeheimen und das Alltagsleben in den Philippinen kennenlernt. Zu diesem Zweck organisiert er jährliche Studienfahrten für seine Belegschaft nach Manila. Mittlerweile haben ca. 70% der La Paz Belegschaft die Philippinen besucht – auf Firmenkosten versteht sich.

Das Engagement, das Inaba mit seinen zahlreichen Initiativen an den Tag legt, mündet in dem großartigen Erfolg des EPA-Zuwanderungssystems in La Paz. Meines Erachtens ist der entscheidende Faktor seines Modells wohl, dass es ihm gelingt, mit seinen zahlreichen Bausteinen eine geeinte Belegschaft aus japanischen und philippinischen Pflegekräften zu schaffen, die sich gegenseitig in Respekt verbunden sind. Mittlerweile ist Inaba ein gefragter Redner auf zahlreichen Veranstaltungen des Arbeitsministeriums und soll dort das Beispiel La Paz vorstellen. Ökonomisch trägt sich sein Modell sicherlich nicht und so bleibt am Ende die Frage offen, wie viel dieser Initiativen tatsächlich Schule machen könnte.

Warum hat Japan ein EPA-System und was wären die Alternativen?

Eine weitere offene Frage, die am Ende steht, ist auch die nach den Gründen dafür, warum Japan überhaupt ein EPA-gesteuertes Zuwanderungssystem hat und warum dieses System in seiner Papierform so und nicht anders – etwa wie das La Paz Modell – aussieht bzw. was an Alternativen im Feld der Pflegemigration nach Japan derzeit getestet wird.

Die erste Frage lässt sich relativ einfach mit einem Blick auf den Charakter der EPA als Freihandelsabkommen beantworten. Es liegt Japan daran, sich mit diesen Abkommen Vorteile im Warenexport in die Partnerländer zu sichern, d.h. konkret ohne Handelszölle exportieren zu können. Quasi im Gegenzug dafür öffnet Japan seinen nationalen Arbeitsmarkt für Pflegekräfte aus den Partnerländern – allerdings nur in sehr engem Maße. Gemäß Papierform liest sich das EPA tatsächlich wie ein Paradigmenwandel in der japanischen Zuwanderungspolitik; in der Realität hingegen sind die Hürden, die durch Sprachkenntnisse und Staatsexamina gesetzt werden, so hoch angesetzt, dass es unter „normalen Umständen", d.h. nicht unter La Paz Gegebenheiten, kaum Kandidat/-innen gibt, die diese zu überspringen vermögen.

Diese Hürden wurden, dem Druck der japanischen Pflegekräfteverbände folgend, über das Arbeitsministerium in die Verträge gedrängt. Ganz klar steht hier das Interesse der japanischen Verbände im Vordergrund, die Arbeitsbedingungen und gegebenenfalls auch das Lohnniveau der einheimischen Arbeitnehmerschaft zu schützen. Gesprächsbedarf, der andererseits von den Partnerländern an Japan herangetragen wird und auf Nachverhandlungen der Konditionen drängt, wird seitens der in Japan beteiligten Ministerien, allen voran der Ministerien für Arbeit und für Justiz kategorisch ausgesessen. Eine hochrangige Informantin der japanischen Außenhandelsorganisation JETRO beklagte ganz konkret, dass die Regierung von Premierminister Abe Shinzō sich bis dato weigert, auf ein Gesprächsgesuch der indonesischen Regierung von 2013 (!) zu Nachverhandlungen zu reagieren. Für Japans Außenhandelsorganisation ist dies selbstredend eine problematische Situation.

Die Regierung Abe scheint mittlerweile andere Optionen des Pflegekräfte-Zuzugs zu präferieren, was sich auch daran ablesen lässt, dass das Budget für das EPA-Programm graduell zurückgefahren wird. Stattdessen versuchen zahlreiche japanische Schulen, die in der Ausbildung von Altenpfleger/-innen bzw. Gesundheits- und Krankenpfleger/-innen tätig sind, neue Auszubildende aus dem Ausland, insbesondere aus China anzuwerben. Auf diese Weise könnten in Japan ausgebildete und geprüfte Pflegekräfte direkt auf den Markt gebracht werden.

Zum anderen ist seit dem 1. November 2017 das durch zahlreiche Fälle von Verstößen gegen Arbeitsrecht und Menschenrechte bekannt gewordene Praktikantensystem für Pflegekräfte geöffnet worden. Auf diese Weise können nun aus Südostasien Altenpfleger/-innen ohne Vorqualifikation für den japanischen Arbeitsmarkt angeworben

werden. Nach spätestens fünf Jahren müssen diese das Land wieder verlassen. Gefragt, ob er sich eine Beteiligung an diesem System ebenfalls vorstellen könne, lehnte Inaba dies kategorisch ab. Hier gehe es lediglich um das schnelle Nutzbarmachen von Billiglohnarbeitskräften für den japanischen Markt, nicht aber um eine nachhaltige Gestaltung des Pflegeberufs in Japan in Zusammenarbeit von japanischer und internationaler Belegschaft.

Zukunftsfähig scheint dieser Weg in der Tat nicht. Doch auch am EPA-System müssten substantielle Veränderungen vorgenommen werden, um mehr positive Beispiele wie das von La Paz zu schaffen. Übrigens soll nicht nur mit Fingern auf andere gezeigt, sondern durchaus auch der kritische Blick ins eigene Land gerichtet werden: Deutschland hat 2013 unter dem Namen *Triple Win Program* ein Zuwanderungsprogramm für Pflegeberufe aufgelegt, das fast eins zu eins dem japanischen EPA-System nachempfunden ist – auch in Deutschland kommen über dieses System nicht annähernd so viele Arbeitskräfte ins Land wie auf dem Arbeitsmarkt gebraucht würden und auch in Deutschland muss man sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit solcher Zuwanderungssysteme gefallen lassen (Vogt 2018).

Quellenverzeichnis

CAO, Cabinet Office of Japan (2004): *Kōreisha kaigo ni kansuru yoron chōsa*. http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-kourei/index.html (Zugriff am 15.06.2013).

CWF, Care Work Foundation (2016): *Heisei 27nendo „kaigo" rōdō jittai chōsa no kekka*. http://www.kaigo-center.or.jp/report/pdf/h27_chousa_kekka.pdf (Zugriff am 15.03.2018).

JICWELS, Japan International Corporation of Welfare Services (2014): *EPA ni motozuku gaikokujin kangoshi, kaigofukushishi ukeire panfuretto*. https://www.jicwels.or.jp/files/2013E5B9B4JICWELSEFBE8AEFBE9FEFBE9DEFBE8CEFBE9AEFB.pdf (Zugriff am 15.03.2018).

JNA, Japan Nursing Association (2010): *Employment Status of Nursing Professionals in Japan*. https://www.nurse.or.jp/jna/english/nursing/employment.html (Zugriff am 15.03.2018).

MHLW, Ministry of Health, Labour and Welfare (2013): *Kōteki kaigo hoken seido no genjo to kongo no yakuwari*. http://mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/gaiyo/dl/hoken.pdf (Zugriff am 15.02.2017).

MOJ, Ministry of Justice (2014): *Heisei 26nen 6gatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin kazu ni tsuite*. http://www.moj.go.jp/content/0011279994.pdf (Zugriff am 17.07.2015).

MOJ, Ministry of Justice (2015): *Heisei 26nenmatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin kazu ni tsuite*. http://www.moj.go.jp/nyukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00050.html (Zugriff am 17.07.2015).

MOJ, Ministry of Justice (2016): *Heisei 28nen 6gatsumatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin kazu ni tsuite*. http://www.moj.go.jp/nyukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00060.html (Zugriff am 19.02.2017).

NIPSSR, National Institute for Population and Social Security Research (2012a): *Population Projections for Japan (January 2012): 2011–2060*. http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_english/esuikei/ppfj2012.pdf (Zugriff am 15.03.2018.)

NIPSSR, National Institute for Population and Social Security Research (2012b): *Population Statistics of Japan 2012. http://www.ipss.go.jp/p-info/e/psj2012/PSJ2012.asp* (Zugriff am 15.03.2018).

OECD, Organization for Economic Co-Operation and Development (2014): *International Migration Outlook 2014*. Paris: OECD.

Unicharm (2008): *11gatu 11nichi wa kaigo no hi „shinia sedai no kaigo ishiki" chōsa*. http://www.unicharm.co.jp/company/news/2008/1187914_1689.html (Zugriff am 19.01.2010).

Vogt, Gabriele (2018): *Population Aging and International Health-Caregiver Migration to Japan*. Cham: Springer.

Danksagung

Die Autorin möchte der *Japan Society for the Promotion of Science* (JSPS) ausdrücklich für die Förderung eines zweimonatigen Forschungsaufenthalts an der Kyūshū Universität im Herbst 2017 danken, welcher maßgeblich zur Weiterentwicklung dieses Forschungsprojekts beigetragen hat.

Gabriele Vogt ist Professorin für Staat und Gesellschaft Japans im Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Japans demographischer Wandel und internationale Arbeitsmigration nach Japan. Kürzlich erschien ihre Studie *Population Aging and International Health-Caregiver Migration to Japan* (Springer, 2018).