

Monographien
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
Band 54, 2013

für
Mario Brandes

Phoebe Stella Holdgrün

Gender equality

Implementierungsstrategien
in japanischen Präfekturen



Monographien aus dem
Deutschen Institut für Japanstudien

Band 54
2013

Monographien Band 54
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche
Institute im Ausland

Direktor: Prof. Dr. Florian Coulmas

Anschrift:

Jochi Kioizaka Bldg. 2F

7-1, Kioicho

Chiyoda-ku

Tokyo 102-0094, Japan

Tel.: (03) 3222-5077

Fax: (03) 3222-5420

E-Mail: dijtokyo@dijtokyo.org

Homepage: <http://www.dijtokyo.org>

Zugl. Dissertation an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
mit dem Titel

„*Gender equality policies* in japanischen Präfekturen.

Dezentrale Implementierungsstrategien zwischen

Selbstverwaltungsinitiativen und Erfüllungsnotwendigkeiten“

D 61

**Bibliografische Information
der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-86205-042-0

© IUDICIUM Verlag GmbH München 2013

Alle Rechte vorbehalten

Druck: fgb freiburger graphische betriebe, Freiburg

Printed in Germany

ISBN 978-3-86205-042-0

www.iudicium.de

INHALTSVERZEICHNIS

DANKSAGUNG	9
1. EINLEITUNG	11
1.1 Die Umsetzung von <i>gender equality</i> (DKS) in Japan	11
1.2 Methodische Grundlagen	23
1.3 Ziele der Untersuchung	24
1.4 Aufbau und Struktur der Untersuchung	26
2. ANALYSERAHMEN UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE	28
2.1 Politikfeldanalyse und Implementationsforschung	28
2.1.1 Fragestellungen bei Politikfeldanalysen	28
2.1.2 Das Erkenntnisinteresse der Implementationsfor- schung	32
2.1.3 Theoretische Ansätze und Forschungsstand	42
2.2 Weitere Elemente des theoretischen Rahmens	46
2.2.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus	46
2.2.2 <i>Policy sponsor</i>	52
2.2.3 Vetospielertheorie	57
2.2.4 Pfadabhängigkeit	59
2.3 Operationalisierung	60
2.4 Methodischer Rahmen	61
2.4.1 Auswahl der Fallbeispiele: Die Präfekturen Nagasaki und Shiga	61
2.4.2 Erhebung qualitativer empirischer Daten und Aus- wertung	70
3. RAHMENBEDINGUNGEN DER DKS-IMPLEMENTIERUNG IN JAPANISCHEN PRÄFEKTUREN	86
3.1 Das Politikfeld DKS in Japan	86
3.1.1 Forschungsstand zum Thema Geschlechtergleich- stellungspolitik	87
3.1.2 Rückblick: Gleichstellungspolitische Maßnahmen in Japan seit 1945	96
3.1.3 Das DKS-Rahmengesetz	110
3.2 Die Rolle der Präfekturen bei der Implementierung von <i>po- licies</i> vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsbestre- bungen seit Ende der 1990er Jahre	124

3.2.1	Zum Stand der japanbezogenen Dezentralisierungsforschung.	127
3.2.2	Der japanische Zentralstaat vor den 1990er Jahren	127
3.2.3	Dezentralisierungsreformen seit den 1990er Jahren.	134
3.3	Zwischenfazit	144
4.	DIE IMPLEMENTIERUNG VON DKS IN DEN PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA	146
4.1	Bestandteile der Implementierungsprogramme in den beiden Präfekturen	147
4.2	Akteure der Implementierung von DKS in den Präfekturen	157
4.3	Charakter der Implementierungsprogramme in Nagasaki und Shiga.	178
4.3.1	Ziele, Spannweite und Offenheit der Programme	179
4.3.2	Steuerungsinstrumente.	186
4.4	Zusammenfassung: Formale Gemeinsamkeiten und Unterschiede	193
5.	ANALYSEBEISPIEL I: PARTIZIPATION VON FRAUEN AN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN	204
5.1.	Die Förderung der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen als Teil der DKS- <i>policy</i>	204
5.1.1	Formale Maßnahmen der Zentralebene	204
5.1.2	Implementierung in den Präfekturen Nagasaki und Shiga.	208
5.2.	Ursachen für den bisherigen <i>policy outcome</i>	213
5.2.1	Frauen auf Posten der Präfekturadministration	213
5.2.2	Frauen als Mandatsträgerinnen im Präfekturparlament	226
5.3	Konsequenzen für den weiteren Implementierungsprozess von DKS in Shiga	232
5.3.1	<i>Policy change</i>	234
5.3.2	Stagnation und Scheitern der <i>positive action</i>	249
5.4	Zusammenfassung und Perspektiven.	258
6.	ANALYSEBEISPIEL II: DIE DKS-ZENTREN DER PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA	262
6.1	Ausgangspunkt: Gestaltung, Ausstattung und Lage der DKS-Zentren.	266
6.1.1	Die Gestaltung und Lage der Zentren	266
6.1.2	Die Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen	270

6.2 Die Entstehung der DKS-Zentren	272
6.3 Gemeinsame Tätigkeitsbereiche	277
6.4 Unterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung.....	279
6.4.1 Shiga.....	279
6.4.2 Nagasaki	289
6.5 Partizipationsmöglichkeiten der Bürger.....	312
6.6 Die Bedeutung der DKS-Zentren im Implementierungs- prozess.....	326
7. DEZENTRALE IMPLEMENTIERUNGSPROZESSE	332
7.1 Gründe für weniger Implementierungserfolg und weniger Eigeninitiativen	334
7.2 Gründe für mehr Implementierungserfolg und mehr Ei- geninitiativen	340
7.3 Selbstverwaltungsiniciativen in Präfekturen	348
8. FAZIT.....	351
9. ANHANG.....	358
9.1 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	358
9.2 Leitfaden der Experteninterviews.....	358
9.3 Verzeichnis der Experteninterviews	362
9.4 Literaturverzeichnis.....	363

DANKSAGUNG

Diese Veröffentlichung beruht auf meiner Dissertationsschrift. Auf dem Weg von der Themenfindung bis zur Drucklegung haben mich verschiedene Menschen begleitet, denen ich sehr zu Dank verpflichtet bin.

An erster Stelle geht mein Dank an meine Hauptgutachterin Professor Dr. Dr. h. c. Michiko Mae, die mein Interesse an der Umsetzung von Politik zur Gleichstellung der Geschlechter in Japan gefördert und mir ermöglicht hat, dieses Promotionsprojekt zu realisieren. Für ihre Unterstützung während der gesamten Entstehungszeit bin ich sehr dankbar. Gleichmaßen danke ich meiner Zweitgutachterin Professor Dr. Gabriele Vogt. Während der Feldforschungsphase und insbesondere während des Schreibprozesses haben ihre immer konstruktiven Anregungen und Ermutigungen sehr dazu beigetragen, dass die Arbeit abgeschlossen werden konnte.

Die dieser Studie zugrundeliegende Feldforschung in Japan hätte nicht stattfinden können ohne die großzügige Unterstützung der Alexander von Humboldt-Stiftung und des Deutschen Instituts für Japanstudien in Tokyo (DIJ), denen mein herzlicher Dank gilt. Frau Eiko Seki hat für die Alexander von Humboldt-Stiftung meinen ersten Aufenthalt im Feld betreut. Die freundliche Unterstützung des Direktors des DIJ, Professor Dr. Florian Coulmas, und der wissenschaftlichen Mitarbeiter am DIJ haben sehr zur erfolgreichen Durchführung der Feldforschung beigetragen. Vor allem Professor Dr. Hiromi Tanaka-Naji, Professor Dr. Axel Klein und Dr. Barbara Holthus Ph. D. habe ich sehr zu danken. Umso mehr ist es mir eine Freude und Ehre, meinen Band in die Monographienreihe des DIJ einreihen zu dürfen.

Die Forschungskolloquien am Institut Modernes Japan der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf unter der Leitung von Professor Dr. Dr. h. c. Michiko Mae und Professor Dr. Shingo Shimada haben sehr zum Fortschreiten meines Projektes und kritischen Überdenken meines Forschungsgegenstandes beigesteuert. Den Leitern wie den Teilnehmern sei an dieser Stelle herzlich für die intensiven Diskussionen gedankt. Auch über diese Runden hinaus haben während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Modernes Japan der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf zahlreiche Menschen zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Besonders hervorheben möchte ich Professor Dr. Shingo Shimada, Professor Dr. Annette Schad-Seifert, Professor Dr. Ina Hein, Professor Dr. Christian Tagsold sowie Dr. Julia Siep. Letzterer bin ich ganz besonders verbunden – nicht nur hat sie mir an dem Tag, als ich

mich als Promotions-Aspirantin in Düsseldorf vorgestellt habe, die Nervosität genommen; sie hat auch Projekt und Manuskript sehr konstruktiv kommentiert. Nicht zuletzt stand sie mir bei der Abendgestaltung an den Tagen der Abgabe und der Verteidigung zur Seite. Für all das sei ihr besonders herzlich gedankt.

Für meine Zeit am Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg danke ich besonders Ruth Achenbach M. A., die nicht nur bereit war, streng Korrektur zu lesen, sondern auch das zweifelhafte Los gezogen hatte, in der Phase unmittelbar vor Abgabe der Dissertationsschrift, die zeitgleich mit der Gesamtkoordination einer mehrtägigen internationalen Konferenz zusammenfiel, ein Büro mit mir zu teilen.

Diese Studie wäre niemals möglich gewesen ohne die zahlreichen Interviewpartner in den Präfekturen Nagasaki, Shiga und Tokyo, die mir einen Einblick in Implementierungsprozesse im Politikfeld *gender equality* gegeben haben. Sie haben mich oft sehr herzlich empfangen, viel Zeit aufgebracht und häufig keine Mühen und Kosten gescheut, um meine Fragen zu beantworten und die gemeinsame Zeit angenehm zu gestalten. Ich danke ihnen allen, die hier anonym bleiben werden, von Herzen. Mein Dank geht auch an Professor Dr. Takahiro Ono und Hiroshi Sasaki, an Professor Dr. Claudia Derichs, Professor Dr. Miyoko Tsujimura, Dr. Jackie F. Steele, Dr. Tokuko Ōgai, Dr. Tobias Jakobi und Antje Bieberstein.

Einige Menschen haben mir während der Entstehungsphase dieser Studie immer wieder Mut gemacht. Ich danke besonders meiner Mutter Anita, meiner Schwester Xenia, und meinen Freunden Christian und Andrea.

Ohne Mario Brandes wäre dies alles jedoch nichts.

Phoebe Stella Holdgrün, Tokyo 2013

KAPITEL 1

EINLEITUNG

1.1 DIE UMSETZUNG VON *GENDER EQUALITY* (DKS) IN JAPAN

Nach der Unterzeichnung der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen Frauen (*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, CEDAW) im Jahr 1979 gab es weltweit verstärkte politische und gesetzlich verankerte Bemühungen, um die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu erreichen. Dies ist der Tatsache zuzuschreiben, dass die CEDAW umfassende staatliche Maßnahmen, inklusive legislativer Maßnahmen einfordert, um Geschlechtergleichstellung in allen Bereichen der Gesellschaft abzusichern (UN-DAW 2007).¹ Während der vierten UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurde zudem das Ziel der Sicherung von Gender-Mainstreaming² in allen politischen und sozialen Bereichen der Gesellschaft im *World Plan of Action* festgeschrieben (Mae 2007b: 24, Tanaka-Naji 2009: 96–98). Damit soll gewährleistet werden, dass *gender* bei allen Entscheidungs- und Implementierungsprozessen in Gesellschaft und Politik berücksichtigt und die Gleichstellung der Geschlechter (*gender equality*) erreicht wird (UN-DAW 1997: 2). In Deutschland beispielsweise hat sich der Staat durch die Novellierung des Art. 3 GG³ verpflichtet, für aktive

¹ Dabei wird die Verantwortung des Staates als zentral verstanden: „By expanding the concept of state responsibility, CEDAW on the one hand acknowledges that most violations of the human rights of women occur not within a strictly political, but rather within a social and cultural context; on the other hand it also establishes the principle that states are accountable to eliminate gender-based violations of rights that occur at the hand of non-state actors“ (Pansieri 2000: 108).

² Die Definition von Gender-Mainstreaming ist im Wortlaut der Vereinten Nationen: „Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, included legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality“ (UN-DAW 1997: 2).

³ Der beigefügte Zusatz lautet: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“ (Grundgesetz, Art. 3, Bundesministerium der Justiz und juris GmbH 2010).

Gleichstellungspolitik einzutreten. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Jahr 1999 haben die EU-Mitgliedsstaaten verbindlich beschlossen, durch die Verwendung des Gender-Mainstreaming-Konzeptes als Leitlinie die Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Ob solche durch Ergebnisse der UN-Weltfrauenkonferenzen erreichten politischen Ziele nur „bedeutungslose *zahnlose Papiertiger*“ und damit „abzuhaken“ sind, wie Klingebiel (2000: 163, Hervorhebung im Original) schreibt, hängt von der Umsetzung einer entsprechenden *policy*⁴, also dem Inhalt von Politik bezogen auf das Politikfeld Gleichstellung der Geschlechter, in den jeweiligen Staaten ab.

Die Umsetzung von *policies* zur Gleichstellung der Geschlechter ist auch in Ländern außerhalb der EU zu beobachten, z. B. in Japan. Im Fall Japan zeigt sich eine große Diskrepanz: Der internationale *Human Development Index* der Vereinten Nationen weist einen hohen Rang für Japan auf (2009: Platz 10 von 182), im Gegensatz zum GDI⁵ (2009: Platz 109) und zum GEM⁶ (Platz 57 von 109 Ländern) (UNDP o. D. a, o. D. b)⁷. Der Global Gender Gap Report 2012 verweist Japan auf Platz 101 von 135 Ländern (Hausmann, Tyson und Zahidi 2012: 9). Von diesen Daten ausgehend lässt sich vermuten, dass es noch ein Ziel in weiter Ferne ist, Geschlechtergleichstellung in Japan zu erreichen, bzw. dass Probleme bestehen, vorhandene *policies* im Politikfeld Gleichstellung auch in der Praxis umzusetzen.

Aber gerade deshalb ist es wichtig, die bestehenden *gender equality policies* in Japan genauer zu untersuchen. Seit der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 und verstärkt seit der Ratifizierung der Antidiskriminierungskonvention 1985 gab es verschiedene Entwicklungen in Japan, die dazu

⁴ Die deutsche Bezeichnung „Politik“ wird im Englischen durch die drei Begriffe *politics*, *polity* und *policy* unterschieden. *Politics* bezeichnet Interessendurchsetzung und Fragen der Machtverteilung, unter *polity* versteht man den Aufbau eines politischen Systems und dessen Institutionen. *Policy* dagegen bezeichnet die Inhalte von Politik. Die vorliegende Studie fokussiert auf die *policy*-Dimension.

⁵ *Gender-related Development Index*. Beim GDI geht es um eine Messung nach Kriterien des *Human Development Index*, die den Gender-Aspekt mit einbezieht (UNDP o. D. b).

⁶ *Gender Empowerment Measure Index*. Dieser Index misst den Grad von *empowerment* von Frauen in politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen (UNDP o. D. b). Der Human Development Report führt den GEM-Index nur bis 2009 auf. Seitdem verwenden die Vereinten Nationen den *Gender Inequality Index*, der gesundheitliche Versorgung und Erziehungsstatus miteinbezieht (UNDP 2013).

⁷ Diese niedrigen Werte bei genderbezogenen Statistiken der UN sind auch ein Anlass für die japanische Regierung zu handeln.

geführt haben, dass staatliche Zuständigkeiten für die Geschlechtergleichstellung verstärkt und verschiedene gesetzliche Maßnahmen, wie etwa das *Equal Employment Opportunity Law* (*Danjo koyō kikai kintō-hō*) 1986, verabschiedet wurden. Dazu trugen neben den Forderungen der Weltfrauenkonferenzen und der damit zusammenhängenden internationalen Aufmerksamkeit auch engagierte Akteure der Frauenbewegungen in Japan vor Ort bei. Die Lösungsansätze werden zudem durch den in Japan besonders starken demographischen Wandel, der durch die sinkende Geburtenrate und die Überalterung hervorgerufen wird und weitreichende wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsequenzen mit sich bringt, beeinflusst: Regierungsvertreter versprechen sich eine Lösung dieser bevölkerungspolitischen Probleme durch Maßnahmen, die Frauen auf dem Arbeitsmarkt stärker einbeziehen sollen.⁸

Vor diesem Hintergrund hat das japanische Parlament – dies ist der vorläufige Höhepunkt der politischen Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung in Japan – im Jahr 1999 das *Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō* verabschiedet. *Danjo kyōdō sankaku* steht dabei für die Benennung der *policy*, wörtlich „gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen“. *Kihonhō* heißt so viel wie „Rahmengesetz“, „Grundlagengesetz“. Auf Englisch lautet die offizielle Bezeichnung für das Gesetz *Basic Law for a Gender-equal Society*, wörtlich übersetzt ins Deutsche lautet es „Rahmengesetz für eine Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen“. Die vorliegende Studie verwendet im Folgenden DKS als Abkürzung für *danjo kyōdō sankaku*; das entsprechende Politikfeld wird als *DKS-policy* bezeichnet und das Gesetz als *DKS-Rahmengesetz*.⁹

Dieses Gesetz gibt das Ziel vor, eine Gesellschaft der „gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen“ zu schaffen. Dabei handelt es sich laut Gesetzestext um eine

⁸ Weiterführende Literatur zu diesem Thema unter anderem Ōsawa (2002), Coulmas *et al.* (2008), Schad-Seifert (2006).

⁹ Mae (2006b u. a.) verwendet die Begriffe „Partizipationsgesetz“ und, bezogen auf die anvisierte Gesellschaft, „Partizipationsgesellschaft“. Diese Benennung greift den zentralen inhaltlichen Fokus der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen auf. In dieser Studie wurde die von Mae gewählte Bezeichnung allerdings nicht übernommen, da „Partizipation“ hier allein auf politische Partizipation bezogen werden soll (es sei denn, der Kontext vermittelt explizit eine andere Deutung). Die im DKS-Konzept gemeinte Partizipation geht jedoch über eine rein politische hinaus. Diese Studie behält die japanische Bezeichnung bei bzw. kürzt diese als DKS ab und verwendet überdies die offizielle englische Bezeichnung *gender equality*.

Gesellschaft, in der gesichert ist, dass Männer und Frauen als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft nach eigenem Willen an Tätigkeiten in allen Feldern der Gesellschaft partizipieren, und dass Männer und Frauen gleichberechtigt politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche oder kulturelle Chancen bekommen können und gemeinsam Verantwortung übernehmen. (DKSSK 1999: 78, Übersetzung der Verf.¹⁰)

Weiterhin heißt es, dass es um eine Gesellschaft geht, in der „Individualität und Fähigkeiten unabhängig vom Geschlechtsunterschied“ entfaltet werden können. Das heißt, gesellschaftliche Praktiken und Institutionen, die Männern und Frauen genderspezifische Rollen zuweisen,¹¹ sollen nicht weiter über hegemoniale Deutungshoheit verfügen. Außerdem beschreibt das Gesetz die Realisierung einer solchen Gesellschaft mit gemeinsamer Partizipation von Männern und Frauen als eine der „dringlichsten Aufgaben für das 21. Jahrhundert“ (DKSSK 1999: 78) und als „top-priority task“ für die Gestaltung Japans im 21. Jahrhundert (Mae 2007b: 22). Dieses Rahmengesetz gibt die rechtliche Basis, den Auftrag und den Rahmen für die Verwirklichung einer solchen Gesellschaft vor. Wenn das Gesetz entsprechend seiner Aussagen wörtlich umgesetzt würde, müssten in allen Bereichen der Gesellschaft der Genderaspekt berücksichtigt und die Auswirkungen von Geschlechterstereotypen neutralisiert werden. Das würde auch große Veränderungen für die japanische Gesellschaft bedeuten, insbesondere bei der Partizipation an Entscheidungsprozessen, in der Erwerbsarbeit und im Familienleben.

Von einer Gleichstellung der Geschlechter ist Japans Gesellschaft jedoch noch weit entfernt, wie die oben genannten Indices veranschaulichen: Trotz der legislativen Verankerung der Gleichstellung von Männern und Frauen durch das DKS-Rahmengesetz lässt sich bis heute deutlich beobachten, dass eine geschlechtsspezifische Sozialisation stattfindet und die Zustimmung zu einer Arbeitsteilung nach dem Motto „der Mann draußen, die Frau im Haus“ signifikant ist (GEB 2007: 4)¹².

¹⁰ Alle Zitate im japanischen Original wurden von der Verfasserin ins Deutsche übersetzt. Im Folgenden wird dies nicht mehr hervorgehoben.

¹¹ Bislang haben beispielsweise häufig verwendete Begrifflichkeiten wie *onna-rashisa* (Weiblichkeit) oder *otokorashisa* (Männlichkeit) Geschlechterrollen in der japanischen Gesellschaft hervorgehoben.

¹² Demnach stimmen im Jahr 2004 noch 11 Prozent der Frauen und 14,6 Prozent der Männer in Japan dieser geschlechtlichen Arbeitsteilung komplett zu, immerhin 30,2 Prozent der Frauen und 35,1 Prozent der Männer stimmen weitgehend zu (GEB 2007: 4).

Es besteht also eine Diskrepanz zwischen den umfassenden Zielen von *policies* zur Geschlechtergleichstellung in Japan und dem Politikerergebnis, dem *outcome*. Aus diesem Problem ergibt sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie: Woran liegt es, dass der *outcome* dieser Maßnahmen trotz der beachtlichen Ziele so wenig erfolgreich ist? Die Studie geht dieser Frage nach und wählt als Fallbeispiel einer *policy* für Geschlechtergleichstellung aufgrund seiner herausragenden Bedeutung das DKS-Rahmengesetz.¹³

Eine Vorannahme ist dabei, dass der geringe *outcome* der Gleichstellungspolitik in Japan auf den Prozess der Implementierung zurückzuführen ist. Die Phase der Implementierung ist deshalb zentral, weil die Auswirkungen einer *policy* nicht allein durch das dazu erstellte Programm, sondern erst durch die Art und Weise der Politikdurchführung bestimmt werden. Werden Abweichungen vom Programm beim Politikerergebnis evaluiert, so können diese auf die Umsetzung zurückgeführt werden (Mayntz 1980c: 236, Schubert 1991: 83, s. auch Kapitel 2). Die vorliegende Untersuchung fokussiert deshalb insbesondere auf die Phase der Implementierung der DKS-*policy* im politischen Prozess. Eine fundierte Beurteilung der möglichen Gründe für einen geringeren Implementierungserfolg der staatlichen Maßnahmen wie dem DKS-Rahmengesetz ist allerdings erst auf der Grundlage einer genauen Untersuchung der Umsetzung dieser *policies* durch die verschiedenen beteiligten Akteure möglich und sinnvoll, die entsprechend zentral für diese Studie sind.¹⁴

Eine weitere Vorannahme lautet, dass den Präfekturen als eigenständigen Vollzugsträgern bei der Implementierung des DKS-Rahmengesetzes eine hohe Bedeutung zukommt. Denn während das Zustandekommen des Rahmengesetzes von internationalen Entwicklungen geprägt war, besteht ein entscheidender Faktor bei der Realisierung der Ziele des Gesetzes darin,

¹³ Diese Arbeit befasst sich also grundlegend mit der Frage danach, was aus der Forderung der UN-Weltfrauenkonferenzen bzw. der CEDAW nach nachhaltigen staatlichen Maßnahmen für die tatsächliche Geschlechtergleichstellung im Fall Japan geworden ist. Sie steht damit in Zusammenhang mit vergleichbaren Arbeiten, die sich mit der Implementierung des Gender-Mainstreaming-Konzeptes in Ländern der Europäischen Union befassen.

¹⁴ Staatliche *policies* enthalten jedoch auch per se Ambivalenzen: „Es besteht ein wissenschaftlicher Konsens darüber, dass die Einführung von Gender-Mainstreaming in den (supra-)staatlichen politischen Prozess noch nicht bedeutet, dass die damit verbundenen Politiken auch zu Gleichheit zwischen den Geschlechtern führen werden. Die Debatte über die Institutionalisierung oder Autonomie der Frauenbewegung, deren Forderungen und feministische Politikansprüche haben gezeigt, dass institutionalisierte Geschlechterpolitiken ambivalent sind [...]“ (Kulawik und Sauer 1996: 14–15).

dass jede einzelne der 47 Präfekturen¹⁵ in Japan ein eigenes Implementierungsprogramm dafür zu erstellen und für die Umsetzung zu sorgen hat.¹⁶ Es handelt sich also um die gesetzliche Delegation von Aufgaben, bei denen die Gebietskörperschaften eigenständig handeln.

Im Zentralstaat Japan waren eigenständige Initiativen von Präfekturen bislang weniger an der Tagesordnung¹⁷: Die Bedeutung dieser Aufgabenverteilung lässt sich erst vor dem Hintergrund der japanischen Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre und zu Beginn des neuen Jahrtausends verstehen. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat Japan sich verstärkt um Dezentralisierung bemüht und im Jahr 1999 ein Reformpaket in Form des Dezentralisierungsgesetzes (*Chihō bunken no suishin o hakaru tame no kankei hōritsu no seibi nado ni kansuru hōritsu*, kurz: *Chihō bunken ikkatsu-hō*) dazu verabschiedet (HOR o. D.). Demnach sind die Gebietskörperschaften nicht mehr nur Ausführende der Zentralebene, sondern haben eine stärkere Position für Selbstverwaltung erhalten: Sie sollen „als gleichberechtigte politische Akteure neben der Zentralregierung regionale und lokale Aufgaben eigenständig wahrnehmen“ (Foljanty-Jost 2006: 68). Das bisherige System, bei dem Weisungsaufträge der Regierung genau nach Vorgabe ausgeführt werden mussten, existiert nicht mehr (Hüstebeck 2009: 39, 41–42).¹⁸

¹⁵ Auch von Städten und Kommunen wird dies gefordert; diese Studie untersucht jedoch die Präfekturen. Es gibt in Japan 47 als Präfekturen ausgewiesene Gebietskörperschaften. Im Japanischen unterscheiden sich die Bezeichnungen für diese Verwaltungseinheiten in *tō*, *dō*, *fu* und *ken*; die Gesamtheit aller Präfekturen heißt *tōdōfuken*. *Tō* steht dabei für die Präfektur Tokyo, *dō* für Hokkaido, *fu* für Kyoto und Osaka, und *ken* ist die Kennung für alle restlichen Präfekturen.

¹⁶ Das Gesetz erteilt den Gebietskörperschaften den Auftrag zur Implementierung. So besagt Art. 9: „Die Gebietskörperschaften haben die Pflicht, den Grundprinzipien folgend im Zusammenhang mit der Förderung der Gestaltung der Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen Maßnahmen entsprechend der Maßnahmen der Nationalebene und andere Maßnahmen, die den Besonderheiten des Bereichs der Gebietskörperschaft gerecht werden, auszuarbeiten sowie zu verwirklichen“ (DKSSK 1999).

¹⁷ Vgl. hierzu auch das Beispiel der Eigeninitiativen von Gouverneur Ōta in Okinawa bei Vogt (2003).

¹⁸ Diese Angleichung der Kompetenzen zwischen Zentralebene und Gebietskörperschaften fand vor allem durch Devolution, weniger durch fiskalische Dezentralisierung statt. Die Kritik an den bisherigen Dezentralisierungsreformen richtet sich deshalb besonders auf die finanzielle Lage der Gebietskörperschaften: Noch immer tragen sie das Gros der Ausgaben; die finanzielle Stärkung bleibt bislang jedoch ungenügend (Hüstebeck 2009, s. Kapitel 3.2.3). Zudem spielt die Kooperation mit Bürgern eine wichtige Rolle, dies gehört ebenfalls zu den Reformbestrebungen im Sinne der Dezentralisierung (Hüstebeck 2009: 38, Foljanty-Jost 2006, Foljanty-Jost 2009a: 1).

Die Ergebnisse der Dezentralisierungsreformen übertragen sich auf die Rolle der Präfekturen bei der Umsetzung des DKS-Rahmengesetzes: Sie sind nicht lediglich ausführender Agent (Ikawa 2008: 13–14, zit. nach Hüstebeck 2009: 39), müssen allerdings trotzdem entsprechend der im nationalen Gesetz festgelegten Grundprinzipien handeln, die grundlegende Vorgaben und Regelungen der Zentralebene darstellen (Nishio 1999: 84–85, zit. nach Hüstebeck 2009: 39). Folglich ähneln sich auch Implementierungsprogramme und deren Instrumente bei der Umsetzung der DKS-policy auf Präfektorebene in vielerlei Hinsicht. Bei der Frage nach dem Budget für die Implementierung der DKS-policy hingegen stehen alle Präfekturen unter dem Druck der allgemeinen Mittelknappheit. Während der Etat für DKS in allen Präfekturen grundsätzlich gering ausfallen scheint, sind doch markante Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften erkennbar (NDKSK 2007a: 46).

Art. 9 des DKS-Rahmengesetzes besagt, dass auch „andere Maßnahmen, die den Besonderheiten des Bereichs der Gebietskörperschaft entsprechen“ (DKSSK 1999: 79), ergriffen werden sollen – das Gesetz hält also Spielraum für die Implementierungshandlungen zur Ausgestaltung der DKS-Gesellschaft durch die Gebietskörperschaften offen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Präfekturen wichtige Akteure bei der Implementierung der DKS-policy sind: Sie konkretisieren die Inhalte der DKS-policy unterhalb der Nationalebene und koordinieren die Implementierung, indem sie z. B. als Informationsvermittler für die Kommunalebene wirken. Die Kommunen wiederum sind ebenfalls damit beauftragt, DKS zu implementieren, allerdings ist laut DKS-Rahmengesetz für die Lokalebene beispielsweise nicht verpflichtend vorgeschrieben, eigene DKS-Rahmenpläne zu erstellen.

Diese Untersuchung behandelt die Gründe für das Problem des geringen Politikergebnisses von Maßnahmen für die Gleichstellung der Geschlechter, indem sie auf den Implementierungsprozess auf der Ebene der japanischen Präfekturen fokussiert. Die Studie knüpft an bisherige Ergebnisse der japanbezogenen Dezentralisierungsforschung zur Aufteilung der Implementierungskompetenzen, die vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsreformen zu verstehen sind, an und leistet einen eigenen Beitrag zu diesem Forschungszweig. Neben dem DKS-Rahmengesetz als ausgewählter policy für die Gleichstellung der Geschlechter werden für die Bearbeitung zwei Fallbeispiele japanischer Präfekturen ausgewählt: Nagasaki und Shiga.¹⁹ Es wird dabei drei Fragestellungen nachgegangen.

Die erste Ausgangsfrage lautet: Wie wird das DKS-Rahmengesetz in den japanischen Präfekturen implementiert? Anhand der ausgewählten

¹⁹ Zum Untersuchungsdesign, zur Methode und zur Fallauswahl s. Kapitel 2.

Präfekturbeispiele soll herausgearbeitet werden, wie DKS implementiert wird und welche Einflussfaktoren damit verknüpft sind. Das damit verbundene Ziel ist, eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen und Inhalte der Implementierung der DKS-policy in den zwei japanischen Präfekturen zu schaffen. Bei dieser Vorgehensweise stellen sich im Einzelnen folgende untergeordnete Fragen:

Wie ist der institutionelle Rahmen zur Implementierung von DKS in den japanischen Präfekturen beschaffen? Was sind die Bestandteile und Inhalte der präfektur eigenen Implementierungsprogramme? Welche Maßnahmen zur Implementierung von DKS gibt es in den Präfekturen? Wie werden diese umgesetzt? Welcher Instrumente bedient man sich bei der Umsetzung? Welche zentralstaatlichen und präfektur eigenen institutionellen Vorgaben sind erkennbar? Was gehört zum Mindestmaß der Implementierung von DKS durch eine Präfektur?

Wer sind die Vollzugsträger? Welche Akteure sind insgesamt an der Implementierung beteiligt? Wie sind die Konstellationen und Interaktionen dieser Akteure? Was oder wer beeinflusst wie die Erarbeitung und Umsetzung der DKS-Programme in der Präfektur? Welche Akteure haben zentrale Positionen und wichtige Ressourcen und können dadurch Einfluss auf den Implementierungsprozess ausüben?

Die zweite Ausgangsfrage lautet: Welche Charakteristika lassen sich bei den untersuchten Mustern und Strategien der Implementierung im Vergleich der zwei Fallbeispiele identifizieren, die als mögliche Gründe das Ausmaß und den Erfolg der Implementierung von DKS in den japanischen Präfekturen beeinträchtigen können, und wie sind diese in institutionellen, strukturellen und akteurbezogenen Zusammenhängen verankert? Derartige mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg können sich auf der Basis der nationalen Leitlinien für alle Präfekturen gleichermaßen ergeben. Allerdings können sie auch präfekturspezifisch sein.

Die dritte Ausgangsfrage lautet: Sind in den Präfekturen auch Ansätze für besonders hohen Implementierungserfolg erkennbar, und unter welchen Umständen kann es dazu kommen? Welche möglichen Gründe für mehr Implementierungserfolg lassen sich herausarbeiten? Die Vorannahme zu dieser Frage ist, dass mehr Implementierungserfolg vor allem durch progressive Selbstverwaltungsinitiativen innerhalb des Handlungsspielraumes, der den Präfekturen bei der Implementierung zusteht, gelingen kann. Während auch Initiativen der Selbstverwaltung, die den Fortschritt der DKS-Gesellschaft eher behindern und den Erfolg der Implementierung im Sinne des DKS-Rahmengesetzes schmälern, denkbar sind und mögliche Antworten auf die Ausgangsfrage Zwei bieten, stehen in dieser Studie progressive Elemente und Faktoren, die fördernd wirken können, im Mittelpunkt.

Folgende untergeordnete Fragen gehören zu dem Thema der progressiven (oder Erfolg im Sinne des DKS-Rahmengesetzes schmälern) Selbstverwaltungsinitiativen: Wird der Implementierungsspielraum, den Präfekturen haben, durch eigene Schwerpunktsetzungen bei der Selbstverwaltung ausgefüllt, und wenn ja, wodurch und wie? Welche Herausforderungen stellen sich dabei? Es kann davon ausgegangen werden, dass in manchen Präfekturen eigene Selbstverwaltungsinitiativen stärker ausgeprägt sind als in anderen. Verbunden damit ist die Frage, wie weit innerhalb einer dezentralen Gebietskörperschaft allen Dezentralisierungsmaßnahmen zum Trotz überhaupt Möglichkeiten zum Engagement über die Mindestanforderungen hinaus bestehen – oder ob nicht beispielsweise die Bandbreite bestehender Vorgaben und finanzielle Restriktionen doch von vorneherein hinderlich wirken.

Was aber bringt die politischen Akteure in einer Gebietskörperschaft dazu, in einem solchen Fall über das vorgegebene Mindestmaß hinaus von der neuen Eigenständigkeit Gebrauch zu machen und eigene Akzente bei der Implementierung der durchzuführenden *policy* zu setzen? Welche Einflussfaktoren tragen wie dazu bei, dass politische Akteure Initiativen für eine eigenständige Selbstverwaltung, abgesehen von formalen Zuständigkeiten und Vorgaben dazu, ergreifen? Es kann angenommen werden, dass insbesondere bestimmte Eigenschaften beteiligter politischer Akteure und deren Interaktionen entscheidenden Anteil an der Gestaltung des Implementierungsprozesses über eine reine Sollerfüllung hinaus haben, indem beispielsweise ein *policy sponsor* (Campbell 1992, s. auch Kapitel 2) wirkt.²⁰ Letztlich steht hinter diesen Überlegungen die Frage nach den Gründen für Akteurhandeln und Handlungsorientierungen im Prozess der Politikdurchführung unter den Vorbedingungen institutioneller Regelungen: Was motiviert politische Akteure, sich über das notwendige Mindestmaß hinaus mit einem Thema zu beschäftigen?

Ob und wie die gesetzlichen Maßnahmen für die Realisierung der DKS-Gesellschaft, die als Folge der Weltkonferenzen initiiert wurden, umgesetzt werden, hängt also im Fall Japan zu einem beträchtlichen Teil von der Implementierung durch die Präfekturen und letztlich auch der Kommunen ab. Die japanischen Präfekturen haben seit den Dezentralisierungsreformen mit einer veränderten Rolle und mit neuen Kompetenzen umzugehen. Ihnen eröffnet sich ein neuer Handlungsspielraum für Selbstverwaltung bzw. für die Formulierung und Durchführung von *po-*

²⁰ Es sind aber auch andere Gründe denkbar, wie das Auftreten von Vetospielern (Tsebelis 2002) oder Pfadabhängigkeiten (Hall und Taylor 1996, Pierson und Skocpol 2002), Wettbewerb (Benz 2009) oder besondere strukturelle oder geographisch bedingte Umstände.

licies. Sich an diese Gegebenheiten anzupassen und diesen Spielraum eigenständig zu nutzen, erfordert Zeit, und dass entsprechende zur Ausübung notwendige Ressourcen vorhanden sind. Aber auch wenn diese Mittel bis zu einem bestimmten Grad verfügbar sind, ist vorstellbar, dass über die reine Kompetenzzuschreibung durch (gesetzliche) Reformen hinaus weitere beeinflussende Faktoren und Rahmenbedingungen erforderlich sind, um eine eigenständige – und vor allem progressiv ausgerichtete – Selbstverwaltung zu realisieren und dabei eigene Gestaltungsschwerpunkte zu setzen; ansonsten bleiben die Handlungen auf ein Mindestmaß an Erfüllungsnotwendigkeit beschränkt. Insbesondere wird dies der Fall sein, wenn, wie bei dem DKS-Rahmengesetz, die Zentralebene Richtlinien erarbeitet und dann zur eigenständigen dezentralen Umsetzung delegiert und gleichzeitig ein Minimum dessen, was durchgeführt werden soll, vorgibt und Maßnahmen darüber hinaus nicht erzwingen kann.

Ob Gebietskörperschaften eine progressive eigenständige Politik bzw. Verwaltung realisieren können, lässt sich auch auf bestimmte „Eigenschaften“ des zu implementierenden Regelwerks zurückführen. So ist denkbar, dass verschiedene Politikfelder Prioritäten gegenüber anderen besitzen und das Interesse der Gebietskörperschaft groß ist, bei den für sie wichtig erscheinenden *policies* Schwerpunkte zu setzen. Je umstrittener eine Maßnahme in ideologischer Hinsicht ist, je weniger lukrativ und prestigeträchtig sie auf den ersten Blick erscheint und je weniger offensichtlich Lösungen zur effizienten Umsetzung auf der Hand liegen, desto wahrscheinlicher ist, dass ein Engagement über das Mindestmaß hinaus in besonderem Maße Energie oder spezielle Ausgangsereignisse erforderlich macht. Es ist anzunehmen, dass in einem solchen Fall aufwendige und auf Fortschritt ausgerichtete Initiativen zur Selbstverwaltung schwierig zu bewirken sind.²¹ Bei der Umsetzung des DKS-Rahmengesetzes handelt es sich um ein Regelwerk, das die drei Aspekte in sich vereinigt:

Erstens ist das Ideal der Gleichstellung in Japan ideologisch sehr umstritten, und so setzte beispielsweise als Folge der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes ein so genannter *backlash* von Neokonservativen gegen die im Gesetz enthaltenen Ziele ein. Vor allem richtet sich die Gegnerschaft gegen das *gender-free*-Konzept²² und die vom DKS-Rahmengesetz

²¹ Diese Argumente lassen sich auch unter der These „*policies* determine politics“ (Lowi 1972, zit. nach Heinelt 2009: 115) subsumieren. Weiterführend dazu vgl. Heinelt (2009).

²² Dabei wird *gender-free* irrtümlich als eine „Verneinung geschlechtlicher Unterschiede“ – „*jendā furi wa seibetsu no hitei*“ (Bandō 2004: 164) im Sinne einer Gleichförmigmachung verstanden – also quasi einer Schaffung von Neutren

anvisierte DKS-Gesellschaft (s. Kapitel 3). Darüber hinaus kritisieren die Gegner die Verwendung des Begriffes *gender*, eine Erziehung im Sinne von DKS²³ und überdies eine liberale Sexualkunde an Schulen (Kimura 2005: 9, Chiba 2006: 46–47, Mae 2007b: 23–24, Holdgrün 2009: 440).²⁴ Folgen und Auswirkungen dieses *backlash* treten seit Beginn des 21. Jahrhunderts (Kimura 2005: 4) immer wieder durch verbale Äußerungen²⁵, Publikationen²⁶ und Widerstand gegen DKS-Maßnahmen zutage. Zu den Gegnern gehören neben konservativen Politikern nationalistische Geschichtsrevisionisten²⁷ oder Antiabtreibungsgruppen (Ōsawa 2003: 16, vgl. auch Holdgrün 2009: 439). Sie argumentieren unter anderem, dass durch die Implementierung von *gender equality* bzw. von *gender-free* Japans Kultur, Gesellschaft und Nation untergehen (Mae 2007b: 24, Mae 2006b: 30–31, Holdgrün 2009: 441–442).²⁸ Allein schon vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass die Implementierung von DKS überall problemlos verlaufen kann. Vielmehr sind rückschrittliche Initiativen denkbar, die als DKS-Maßnahmen fungieren, aber nicht im Sinne der ursprünglichen Ziele des DKS-Rahmengesetzes wirken (Tsujimura 2005a).

anstelle von Männern und Frauen. *Gender-free* soll jedoch individuelle Vielfalt statt Gleichförmigkeit schaffen (Holdgrün 2009: 439–440).

²³ Beispiele für Argumente der Gegner von *gender-free* sind gemeinsame Umkleieräume für Jungen und Mädchen an Schulen – deren Schaffung nichts mit der *gender-free*-Erziehung zu tun hatte – sowie Klassenlisten, die die Namen von Jungen und Mädchen vermischt aufführen und nicht nach Geschlechtern getrennt (Takenobu 2005: 22–26, Holdgrün 2009: 440).

²⁴ Bei dieser liberalen Sexualkunde geht es darum, sexuelle Selbstbestimmung und Gesundheit zu fördern. Aus diesem Grund erlernen Schülerinnen und Schüler, wie man mit Verhütungsmitteln umgeht und sich vor HIV schützt. Diese Vorgehensweise steht im Gegensatz zur seit dem Zweiten Weltkrieg unterrichteten „Keuschheitserziehung“ (*junketsu kyōiku*). Die Kritik der Gegner richtet sich vor allem gegen das als Lehrbuch verwendete „Love & Body-Book für Pubertierende“. Die Gegner argumentieren, dass Minderjährige dadurch zum Geschlechtsverkehr angeregt werden. Ihr Ziel ist eine Rückkehr zur „Keuschheitserziehung“ (Tashiro 2005: 192–193, 201–206, auch Holdgrün 2009: 439).

²⁵ Chiba beispielsweise verwendet das Schriftzeichen für „verrückt“ bei der Schreibweise von *gender-free*-Erziehung (Chiba 2006: 46, auch Holdgrün 2009: 440).

²⁶ Dazu gehören z. B. Nishio und Yagi (2005), Nomura (2006a, 2006b) und Yamamoto (2006). S. dazu auch Kapitel 3.

²⁷ Z. B. gehören dazu fremdenfeindliche Nationalisten der Atarashii rekishi kyōkasho wo tsukuru kai (Vereinigung für die Erstellung neuer Geschichtslehrbücher) (Kimura 2005: 8).

²⁸ Zur weiterführenden Literatur zum Phänomen des *backlash* in Japan vgl. beispielsweise den Themenschwerpunkt in *Joseigaku* (11/2003) und die im Entstehen begriffene Doktorarbeit von Maria Sachiko Baier. S. auch Kapitel 3.

Zweitens scheint die DKS-policy trotz der Wertzuschreibung im Rahmengesetz nicht besonders prestigeträchtig zu sein, wie sich allein an der geringen Budgetierung in den Präfekturen Japans zeigt: In ganz Japan lag der Anteil des DKS-Etats in den Präfekturen vor Beginn dieser Feldstudie bei unter 0,06 Prozent des jeweiligen allgemeinen Etats²⁹ der Präfektur (NDKSK 2007a: 46).³⁰ Dass es sich nicht um ein Thema mit Top-Priorität auf der politischen Agenda handelt, wird schon daran deutlich, dass allein der künstlich konstruierte Begriff *danjo kyōdō sankaku* in der japanischen Bevölkerung erst mühsam bekannt gemacht werden muss und die Kenntnis des Begriffs noch nicht gewährleistet, dass die genaue Bedeutung verstanden wird.³¹ Obwohl die DKS-Gesellschaft, auf die das Gesetz abzielt, die gesamte Bevölkerung profitieren lassen soll, indem verschiedene Lebensentwürfe gleichermaßen anerkannt und gelebt werden, ist die Lobby dafür insbesondere in ländlichen Gebieten nicht groß und das Interesse schmal.

Drittens liegt nicht offen auf der Hand, wie dieses Regelwerk erfolgreich umgesetzt werden kann. Anders als beispielsweise bei dem Bau einer neuen Straße zur Verbesserung der Infrastruktur – und damit einer klar erkennbaren Vorgehensweise – ist im Fall dieser Strategie ein wichtiger grundlegender Schritt hin zu der DKS-Gesellschaft, dass sich das Bewusstsein der Bevölkerung wandelt. Wie dieses Ziel und daran sich anschließende weitere Veränderungen der Gesellschaft ohne Zwang erreicht werden können, ist keine einfach zu lösende Aufgabe.

Wegen der eben genannten Aspekte ist diese *policy* wenig attraktiv, um sich politisch zu profilieren oder um Wählerstimmen einzuwerben. Aus diesen Gründen ist das Politikfeld DKS ein Beispiel für eine weniger populäre und prestigeträchtige *policy*. Dieser Sachverhalt macht die Frage nach progressiven eigenständigen Schwerpunktsetzungen und Initiativen gegen die vorhandenen Widrigkeiten bei einer solchen Aufgabe, die zu mehr Implementierungserfolg der *policy* führen können, umso wichtiger. Es könnte sich sogar zeigen, dass es eben wegen dieses Hintergrunds

²⁹ *Ippan kaikei yosan sōgaku ni shimeru wariai*: Die Prozenrate der Gesamtsumme des allgemeinen Etats (NDKSK 2007a: 46).

³⁰ An höchster Stelle mit Ausgaben im Vergleich zum Gesamtetat der Präfektur lag zu Beginn der Analyse die Präfektur Saga mit 0,0556 Prozent (2007), an hinterster Stelle Miyagi mit 0,0015 Prozent (NDKSK 2007a: 46).

³¹ Beispielsweise zeigen Unterlagen der DKS-shingikai der Präfektur Nagasaki, dass der Begriff *Danjo kyōdō sankaku shakai* im Jahr 2006 bei 69,4 Prozent der Präfekturbevölkerung bekannt ist. Ein Mitglied dieses Beratungsgremiums berichtete jedoch, dass die Anzahl derjenigen, die auch verstehen, was diese Bezeichnung bedeutet, sehr viel geringer sei (Nagasaki, Interview Nr. 7, Mitglied DKS-shingikai, 02.06.2008).

nicht zu einem Engagement über die zentralen Vorgaben hinaus kommt. Zahlreiche Hürden sind denkbar, die struktureller, institutioneller sowie akteurbezogener Natur oder *policy*-spezifisch sein können. Diese Hürden belasten nicht nur die Chancen für Selbstverwaltungsinitiativen, sondern übertragen sich auch auf die Frage nach einem Implementierungserfolg überhaupt.

1.2 METHODISCHE GRUNDLAGEN

Diese Studie befasst sich mit diesen drei Fragestellungen, indem der Prozess der Implementierung der DKS-*policy* anhand des Vergleichs der Fallbeispiele der Präfekturen Nagasaki und Shiga untersucht wird. Die Grundlage der Analyse sind qualitative Methoden der Sozialforschung. Die Wahl der *case studies* begründet sich mit dem Ansatz der *similar systems, different cases* (Blum und Schubert 2009: 51). Bei zwei Feldforschungsphasen in den beiden Präfekturen (März 2007 und April–Dezember 2008) wurden empirische Daten erhoben, deren Analyse die Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse bildet. Als Methode zur Datenerhebung dienten qualitative Experteninterviews mit Leitfaden als wesentliches Instrument (Meuser und Nagel 2005: 75–76). Darüber hinaus wurden teilnehmende Beobachtungen durchgeführt. Ergänzende Informationen wurden aus der Analyse von Dokumenten aus den ausgewählten Präfekturen gewonnen.

Die Untersuchung geht *policy*-orientiert vor. Der theoretische Rahmen dieser Arbeit basiert deshalb vor allem auf Erkenntnissen aus der Forschung zur Politikfeldanalyse. Politikfeldanalysen fragen nach den politischen Lösungen beteiligten Akteuren, nach deren Handlungen und Beweggründen sowie nach den Ergebnissen dieser Handlungen (Dye 1976, Blum und Schubert 2009: 15). Es geht dabei um „Merkmale wie Strukturen und Institutionen von Politikfeldern sowie um die Motivation und das Handeln von kollektiven Akteuren und die Wirkung politischen Handelns innerhalb dieser Strukturen und Institutionen“ (Behrens 2003: 227). Der Fokus liegt dabei inzwischen nicht mehr nur auf der Staatstätigkeit, sondern auch auf dem Anteil anderer Akteure (Blum und Schubert 2009: 22, Janning und Toens 2008: 8). In der Phase der Implementierung können Faktoren wie Institutionen, Akteure, die Instrumente der Implementierung oder auch der Charakter der Maßnahmen selbst von Einfluss sein (Blum und Schubert 2009: 125). Übertragen auf die Fragestellungen dieser Studie und bezogen auf für die ausgewählten Präfekturen relevante Institutionen und Akteure bedeutet dies: Zur Erklärung der Ausgestaltung einer *policy* in dezentralen Gebietskörperschaften werden die Varia-

blen der *politics* (politische Prozesse, Akteure) und *polity* (Strukturen, Ordnungen, Institutionen) herangezogen. Damit wird an die Forschungsfrage angeknüpft, wie und in welchem Ausmaß *polity* und *politics policies* bestimmen (Schubert und Bandelow 2009: 13). Es geht also darum, dezentrale Implementierungsstrategien und Lösungsansätze auf subnationaler Ebene herauszuarbeiten, indem nach den beteiligten Akteuren und Einflüssen institutioneller Strukturen gefragt wird. Dadurch werden eigenständige Schwerpunktsetzungen auf der subnationalen Ebene und zentrale Faktoren deutlich, die deren Zustandekommen begünstigen oder behindern.

Ein für die Ausarbeitung wichtiger Ansatz ist das Modell des *policy cycle* (Jann und Wegrich 2003, 2009), auf dessen Grundlage die Phase der Implementierung von *policies* forschungsheuristisch eingegrenzt werden kann. Bei der Analyse spielt die Perspektive auf Inhalte und Steuerungsinstrumente des Implementierungsprogramms sowie auf die beteiligten Akteure eine wesentliche Rolle (Mayntz 1980b, 1980c, 1983a, Windhoff-Héritier 1987). Ergänzende Bestandteile des theoretischen Rahmens sind Elemente aus dem akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, Scharpf 2000), die einen Ansatz für die Untersuchung von Institutionen und Akteuren sowie deren Interaktionen bieten. Darüber hinaus zieht die Untersuchung für die Analyse von Akteurhandeln das Konzept des *policy sponsor* (Campbell 1992) und die Vetospielertheorie (Tsebelis 1995, 2002, Wagschal 1999) heran. Zudem wird das Pfadabhängigkeitstheorem als möglicher erklärender Faktor berücksichtigt (Beyer 2005, Mahoney 2000). Kapitel 2 erläutert die theoretischen und methodischen Herangehensweisen dieser Studie ausführlich. Auch der Stand der Forschung wird für jeden einzelnen der behandelten Themenkomplexe ausführlich in den Kapiteln 2 und 3 dargestellt, in denen eine theoretische und inhaltliche Hinleitung auf den Gegenstand dieser Arbeit gegeben wird.

1.3 ZIELE DER UNTERSUCHUNG

Während das Zustandekommen des DKS-Rahmengesetzes und die Inhalte von DKS-Verordnungen und Rahmenplänen in den japanischen Präfekturen bereits von verschiedenen Autoren bearbeitet worden sind (z. B. Ōsawa 2002, Tsujimura und Yano 2007, Tsujimura und Inaba 2005, Neuss-Kaneko 2003), gibt es weniger eingehende Auseinandersetzungen mit der Implementierung der DKS-Gesellschaft anhand einzelner Fallbeispiele. Bei vielen Arbeiten steht die nationale Ebene im Vordergrund. Diese Studie nimmt jedoch die Perspektive auf die dezentrale Ebene ein;

sie soll die Umsetzung des DKS-Rahmengesetzes, bzw. global gedacht, die Umsetzung der Ziele von CEDAW und UN-Weltfrauenkonferenzen auf der dezentralen japanischen Ebene genauer untersuchen. Unter Hervorhebung von möglichen Gründen für weniger bzw. mehr Implementierungserfolg und der Frage nach präfekturspezifischen Schwerpunkten wird damit eine Bestandsaufnahme anvisiert, die über die Stufe der Verabschiedung von Plänen und Verordnungen hinaus nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch die beteiligten Implementierungsakteure und deren Interaktionen auf der Grundlage qualitativer empirischer Daten aus den Fallbeispielen Nagasaki und Shiga mit in den Blick nimmt. Der Beitrag der Studie zielt dadurch über quantitative Gegenüberstellungen der Maßnahmen in japanischen Präfekturen, wie sie auch durch das Kabinettsamt (z.B. NDKSK 2007a) zahlreich veröffentlicht werden, hinaus. Die Studie eröffnet eine Perspektive, die die Kompetenzen der Präfekturen kritisch mit einbezieht und stellt damit eine Verbindung zur Dezentralisierungsforschung her. Der Blickwinkel auf die politischen Akteure ermöglicht nicht zuletzt eine Auseinandersetzung mit Konzepten wie etwa dem *policy sponsor* und dessen Wirkungspotential nicht nur schwerpunktmäßig für Phasen des *agenda setting* und der Politikentscheidung (Campbell 1992), sondern auch für die Phase der Implementierung einer *policy*.

Insofern leistet diese Untersuchung einen empirischen Beitrag zum Gewinn von Erkenntnissen über die Durchführung von *policies* auf einer dezentralen Ebene in Japan im Jahrzehnt nach der gesetzlichen Verankerung von mehr Selbstverwaltungskompetenzen. Es wird aufgezeigt, wie Präfekturen im Spannungsfeld zwischen lokaler und nationaler Ebene implementierend wirken (können) und unter welchen Einflussfaktoren und auf welche Art eigene Schwerpunkte gesetzt werden bzw. welche Einschränkungen dabei vorhanden sind. Auf diese Weise werden Implementierungskompetenzen und -strategien der Präfekturen kritisch in den Blick genommen und damit – auf die Fallstudien bezogen – das Ausmaß des eigenen Gestaltungsanteils, den Präfekturen nach dem DKS-Rahmengesetz zu leisten haben, analysiert. Auch die zugrunde liegende Annahme, dass die japanischen Präfekturen wichtige Akteure bei der Implementierung von DKS sind, wird dabei nochmals kritisch überprüft.

Die Möglichkeiten zur Generalisierung der Ergebnisse aus dem Vergleich der beiden Fallstudien sind dabei vorsichtig zu bewerten (Rohlfing 2009: 140). „Rückschlüsse auf andere Fälle“ (Blum und Schubert 2009: 50), beispielsweise die Übertragung auf andere Präfekturen, sind zwar abzuwägen, allerdings „sind die meisten Facetten öffentlicher Politik singulär und somit schlecht für weitergehende Generalisierungen geeignet“ (Schneider und Janning 2006: 41). Insgesamt ist das Ziel der Untersu-

chung weniger, durch die Fallstudie generalisierbare Aussagen zu treffen. Vielmehr gilt es, die ausgewählten Fälle besser zu verstehen und im Sinne der Fragestellung, aufbauend auf Erkenntnissen aus den Fallstudien, Hypothesen zu generieren, die einen neuen Ausgangspunkt für weitere Forschung bieten (auch Blatter *et al.* 2007: 127, Blum und Schubert 2009: 50, Ebbinghaus 2009: 203, Behrens 2003: 209, Schubert 1991: 46).

1.4 AUFBAU UND STRUKTUR DER UNTERSUCHUNG

Zunächst wird ein Analyserahmen aus theoretischen und methodischen Elementen für die Studie erarbeitet (Kapitel 2). Zur thematischen Einführung in die empirische Analyse werden die Entwicklung von *gender equality policies* in Japan, die Hintergründe der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes und dessen Inhalte sowie die Dezentralisierungsreformen diskutiert (Kapitel 3). Die folgenden drei Kapitel befassen sich mit der Analyse des empirischen Datenmaterials zu den ausgewählten Fallstudien und arbeiten mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg sowie Einflussfaktoren für eigene Gestaltungsinitiativen, die höheren Implementierungserfolg bedingen können, anhand der Fallbeispiele heraus. Voraussetzung für die Analyse von Selbstverwaltungsinitiativen in den Fallbeispielen ist ein Überblick über den *output* bei der Implementierung der DKS-*policy* in Japans Präfekturen insgesamt. Deshalb werden in einem ersten Schritt vergleichend die Implementierungsprogramme zur Gestaltung der DKS-*policy* von Präfekturen anhand von zwei ausgewählten Fallbeispielen erarbeitet. Auf diese Weise wird eine Bestandsaufnahme der formalen Implementierung in Präfekturen ermöglicht und es werden gemeinsame Muster bei den Implementierungsvorgaben identifizierbar. Der den Präfekturen gemeinsame Mindeststandard, der auf der Grundlage der zentralen Vorgaben beruht, kann so genauer erkannt werden. Die jeweiligen Programme geben Einblick in institutionelle Rahmenbedingungen und ermöglichen es, darauf beruhende mögliche Gründe für weniger Erfolg bei der Implementierung zu identifizieren. Über institutionelle und akteurbezogene Gemeinsamkeiten hinaus lassen sich dann – neben den bereits ohne diese Programme erkennbaren Differenzen bei den Fallbeispielen – Unterschiede erschließen, die auf unterschiedlich wirkende Variablen und spezifische Selbstverwaltungsinitiativen in den einzelnen Präfekturen hinweisen (Kapitel 4).

Kapitel 5 und 6 greifen die identifizierten Unterschiede zwischen den Präfekturen auf, die in einem der untersuchten Fälle als Hinweis auf progressive präfekturspezifische Eigeninitiativen gedeutet werden können. Von diesem Ausgangspunkt ausgehend, schließt sich die auf den empiri-

schen Daten basierende Analyse von besonderen institutionellen und akteurspezifischen Variablen an. Es wird betrachtet, inwiefern es sich um spezifische Schwerpunktsetzungen der Präfekturen bei der Implementierung von DKS handelt und durch welche Faktoren diese Gestaltung beeinflusst wird. Damit werden bestimmte Aspekte der präfekturalen Implementierungsmuster und Strategien eingehender untersucht, und es wird eine Perspektive auf möglicherweise den Implementierungserfolg einschränkende Gründe eröffnet, die über die formale Ebene hinausgeht. Diese Analyse gliedert sich in zwei Kapitel: Kapitel 5 beschäftigt sich mit dem thematischen Schwerpunkt der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen. Kapitel 6 nimmt die Rolle der DKS-Zentren der beiden Präfekturen in den Blick.

In einem weiteren Schritt werden die empirischen Ergebnisse von den konkreten Fallbeispielen gelöst und Überlegungen zu den in dieser Studie aufgeworfenen Fragestellungen zur Implementierung in den japanischen Präfekturen getroffen, die über die *case studies* hinausweisen können (Kapitel 7). Das Fazit (Kapitel 8) fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

KAPITEL 2

ANALYSERAHMEN UND METHODISCHE VORGEHENSWEISE

2.1 POLITIKFELDDANALYSE UND IMPLEMENTATIONSFORSCHUNG

2.1.1 FRAGESTELLUNGEN BEI POLITIKFELDDANALYSEN

Die folgende Untersuchung des Politikfeldes DKS richtet ihr Erkenntnisinteresse auf Politik im Verständnis von *policy*³². Politik in der Bedeutung von *politics* und *polity* dient der Erklärung der auf *policy* bezogenen Fragestellungen. Die analytische Auseinandersetzung mit den Inhalten der DKS-*policy* erfolgt durch eine Politikfeldanalyse (*policy analysis*). Im Sinne von Thomas S. Dye (1976) fragt die Studie danach: „[...] what governments do, why they do it, and what difference it makes“. Die Frage nach dem Was bezieht sich auf den Inhalt der Politik, die Frage nach dem Warum hinterfragt die Gründe, Voraussetzungen und Einflussfaktoren dazu, und das Wozu thematisiert die Folgen und Wirkungen (Jann 1994: 309). Eine Politikfeldanalyse fragt auch „Wer ist beteiligt, wie werden politische Lösungen gefunden und was sind die faktischen Ergebnisse? [...] Wieso, weshalb und warum ist es zu diesen Politiken gekommen?“ (Blum und Schubert 2009: 15, Hervorhebung im Original). Dahinter steht die grundlegende Frage, wie ein gesellschaftliches Problem in bestimmten Politikbereichen gelöst wird. Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung sind zahlreiche verschiedene Schwerpunkte denkbar.³³

³² Vgl. Fußnote 4.

³³ Dazu zählen je nach Ansatz einer Analyse zahlreiche Aspekte, die den Blickwinkel auf den *policy*-Bereich mit denen der *polity* und *politics* verknüpfen: Es geht darum, Erkenntnisse darüber herauszuarbeiten, wie der eingeschlagene Lösungsweg entwickelt und entschieden wurde, welche Maßnahmen und Instrumente er sich bedient und welche Wirkungen er hervorruft. Gleichzeitig kann nach den Rahmenbedingungen für die Ausprägung des politischen Handelns gefragt werden: Bestimmend wirken institutionelle und akteurspezifische Strukturen und Handlungsweisen, so dass auch die Art und Weise der Beeinflussung durch Faktoren, die aus dem politischen System (*polity*) sowie aus strategischen Prozessen (*politics*) bedingt werden, hinterfragt wird (Schubert und Bandelow 2009, Behrens 2003, Jann 1994: 309, Schubert 1991, Windhoff-Héritier 1987, Lerner und Lasswell 1951). Dazu gehören auch länderspezifische Institutionen und Akteurkonstellationen (Heinelt 2009: 115). Wiederum können auch Merkmale einer bestimmten *policy* beeinflussend sein, im Sin-

Deshalb ist es sinnvoll, bei einer Politikfeldanalyse den Blickwinkel zu beschränken: Die vorliegende Studie befasst sich in einer rückschauenden Perspektive mit dem Bereich der DKS-*policy* und berücksichtigt dabei nicht allein den politisch-administrativen Rahmen, sondern nimmt auch Akteure aus der Zivilgesellschaft sowie infrastrukturelle Einflussfaktoren in einer Präfektur in den Blick. Entscheidend für die Zwecke dieser Arbeit ist jedoch vor allem, dass die Fragestellung begrenzt werden kann, indem der Ablauf eines politischen Prozesses bei der Realisierung einer *policy* in verschiedene Phasen eingeteilt wird. Das Modell des *policy cycle* beschreibt die Phaseneinteilung des politischen Prozesses. Die Studie verwendet dieses Modell in der Einteilung in die Phasen Problemdefinition³⁴, *agenda setting*³⁵, Politikformulierung³⁶, Implementierung, Evaluierung³⁷ und Terminie-

ne von Lowi (1972: 299) „Policies determine politics“ (zit. nach Heinelt 2009: 115). Außerdem können verschiedene Politikbereiche, vorausschauende oder rückschauende Perspektiven, Phasen der *policy*-Realisierung, oder auch politisch-administrative und externe Faktoren ausgewählt werden (Jann 1994: 310–312).

³⁴ In der Phase der **Problemdefinition** wird ein politisches Problem als solches wahrgenommen. Das ist nicht gleichbedeutend damit, dass ein aus objektiver Sicht dringend zu lösendes Problem tatsächlich auch als ein solches verstanden wird: vielmehr geht es um Prioritätensetzungen und unterschiedliche Normen.

³⁵ **Agenda setting**: Diese Phase bezeichnet den Vorgang, bei dem ein in der Öffentlichkeit wahrgenommenes politisches Problem auf die Agenda der Regierung gelangt, um eine Lösung für dieses Problem anzustreben. Bei dieser Phase ist die Frage wichtig, wann ein Problem relevant genug erscheint bzw. welche Gründe überhaupt dazu führen, dass es auf diese Agenda gelangt.

³⁶ Die **Politikformulierung** steht für jenen Abschnitt bei der Bearbeitung politischer Probleme, bei denen Programme zur Lösung ausgearbeitet und entschieden werden. Bei der Formulierung geht es um die Auswahl eines Programms aus verschiedenen Handlungsalternativen. Der Grad der Ausarbeitung von umzusetzenden Maßnahmen kann dabei sehr unterschiedlich sein: Bei der Programmformulierung kann auch nur ein Rahmen vorgegeben und die genauere Ausarbeitung in die Phase der Implementierung hinein verlagert werden (Schneider und Janning 2006: 57).

³⁷ Bei der **Evaluierung** wird nach den konkreten Wirkungen, dem *outcome*, und somit dem „Implementierungserfolg“ (Blum und Schubert 2009: 125) der durchgeführten Maßnahme gefragt. Zum Begriff des *outcome*: Während *output* dafür steht, was politische Akteure konkret tun, bezeichnet *outcome* die Folgen des politischen Handelns – also die Auswirkungen, die allerdings nicht alleine von dem Handeln der für die Politikdurchführung Zuständigen abhängen (Blum und Schubert 2009: 127).

rung³⁸ (Jann und Wegrich 2003, 2009)³⁹. Die Phase der **Implementierung** der DKS-*policy* steht im Mittelpunkt. Es handelt sich dabei um die Phase der Durchführung bzw. Umsetzung der beschlossenen politischen Programme in die Praxis, wenn also bestimmte Ziele vorliegen und gehandelt wird um diese Ziele zu erreichen (Mayntz 1980b: 5, auch Windhoff-Héritier 1987: 86).⁴⁰

Der *policy cycle* ist kritisch diskutiert worden, vor allem weil die einzelnen Phasen bei diesem Modell klar voneinander abgegrenzt werden und klar gegliedert nacheinander abfolgen. Kritisiert wird unter anderem, dass das Modell zu stark vereinfacht und parallele Abläufe nicht genug einbezieht. Mittlerweile hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die einzelnen Phasen in der Realität nicht so klar voneinander zu trennen sind, sondern sich vielmehr überlagern können oder gar wegfallen (u. a. Jann und Wegrich 2009: 98, 102–103, Blum und Schubert 2009: 101, 130–134).⁴¹

³⁸ Die Phase der **Terminierung** im *policy*-Zyklus beschränkt sich nicht nur darauf, ein Programm zu beenden, beispielsweise im Fall einer erfolgreichen Implementierung. Vielmehr besteht bei einer negativen Evaluierung auch die Option, eine *policy* teilweise zu verändern oder neu zu formulieren, was zu einem Neuumlauf des *policy cycle* führt (zur Erläuterung der Phasen des *policy cycle* auch Blum und Schubert 2009: 101–130, Jann und Wegrich 2009). Im Fall der DKS-*policy* kann die Revision von Rahmenplänen (s. Kapitel 3) als eine Veränderungsphase verstanden werden. Die Beendigung eines Programms beruht nicht nur auf einer erfolgreichen Implementierung: Andere Gründe sind ebenfalls denkbar (auch Blum und Schubert 2009: 129).

³⁹ Für die Einteilung dieser Phasen existieren verschiedene Vorläufer und Grundlagen (z. B. das Modell von Lasswell 1956 oder das Systemmodell von Easton 1965, zit. nach Jann und Wegrich 2009: 78–83).

⁴⁰ Zu der Implementierungsphase gehören Aspekte der Programmkonkretisierung, Ressourcenbereitstellung und Entscheidung. Analysen zu dieser Phase beschäftigen sich vor allem mit möglichen Einflussfaktoren auf die Implementierung (Jann und Wegrich 2009: 94). Diese Phase spielte in der *policy*-Forschung erst seit den 1970er Jahren eine Rolle (s. Kapitel 2.1.2). Zu verschiedenen Definitionen der Implementierung vgl. deLeon und deLeon 2002: 473–474.

⁴¹ Als forschungsheuristisches Instrument erfüllt der *policy cycle* bei der Gestaltung von Fragestellungen und bei der Herausarbeitung von spezifischen Merkmalen in Politikfeldanalysen gleichwohl seinen Zweck und dient als wichtiges Orientierungsmittel (Jann und Wegrich 2009: 105, Schneider und Janning 2006), auch wenn durch ihn keine kausalen Zusammenhänge erstellt werden und die Forschungsergebnisse zu einzelnen Phasen in der Regel auf diese beschränkt bleiben (Blum und Schubert 2009: 131–132). Vielmehr will dieses Modell „ordnen, strukturieren und Komplexität reduzieren“ (Blum und Schubert 2009: 131). Die vorliegende Politikfeldanalyse wendet den *policy cycle* zu eben diesem Zweck an, indem vornehmlich die Phase der Implementierung der DKS-*policy* in den Blick genommen und so eine Eingrenzung der Fragestellung erzielt wird.

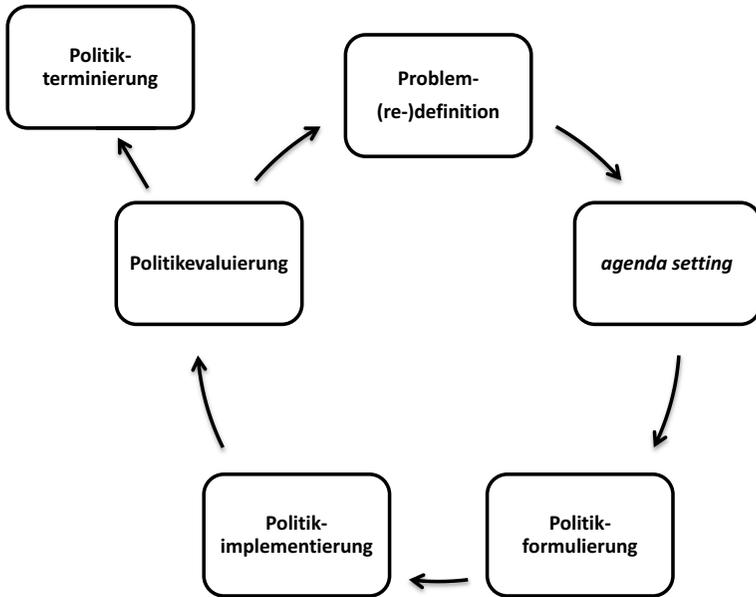


Abbildung 1: Der idealtypische *policy cycle*.
Quelle: nach Jann und Wegrich (2009: 86).

Das heißt für die in dieser Arbeit im Mittelpunkt der Analyse stehende Implementierungsphase, dass eine von den benachbarten Phasen der Programmentwicklung und Programmwirkung komplett isolierte Untersuchung schwierig ist. Vielmehr sind folgende Aspekte bei der Analyse der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga mit in Betracht zu ziehen: Möglicherweise auftretende Probleme bei der Umsetzung können gegebenenfalls durch die Art und Weise der Ausarbeitung des politischen Programms erklärbar werden. Die Charakteristika der unterschiedlichen Programme bestimmen wesentlich die Durchführung der *policy*. Ein wichtiges Beispiel ist hier die Frage der Finanzierung: Wie weit steckt ein ausgearbeitetes Programm den finanziellen Spielraum für die Politikdurchführung? Wiederum wird die Erstellung eines politischen Programms durch Kenntnisse über die durchführenden Akteure und angenommene Probleme bei der Implementierung von vorneherein beeinflusst. Das heißt auch, dass die Beziehungen zwischen Akteuren, die das Programm entwickeln und denen, die es implementieren, eine Rolle spielen⁴².

⁴² Dabei ist auch die Relation zu den Adressaten zu erwähnen (Mayntz 1980: 239, Garlichs 1980: 20).

Im Fall der Durchführung der DKS-*policy* in den japanischen Präfekturen gilt dies nicht nur für die Akteure, die präfekturspezifische Programmelemente entwickeln, sondern auch für die Beziehung zur Zentralebene, auf der das DKS-Rahmengesetz und der nationale Rahmenplan entschieden werden. Auch wenn Formulierungen in den Programmen, im Fall von DKS etwa in dem Rahmengesetz oder in Rahmenplänen, keine konkreten Vorschriften machen, kann dies als Hinweis auf die Beziehungen zu den Vollzugsträgern interpretiert werden. In diesem Fall zeigt dies beispielsweise auch, dass den substaatlichen durchführenden Akteuren Kompetenzen zur Selbstgestaltung eingeräumt werden sollen. Denkbar ist auch die Übertragung von Konflikten zwischen Akteuren in der Phase der Formulierung einer Richtlinie auf die Implementierungsphase, bzw. die Verlagerung der Machtverhältnisse beim Phasenübergang und daraus erfolgende Konsequenzen⁴³ (Bohnert und Klitzsch 1980: 202–203, 211, Garlichs 1980: 20–21, Mayntz 1980c: 239).

Nicht zuletzt wird der Gegenstand von Implementationsforschung häufig von den abzusehenden Wirkungen einer Maßnahme bestimmt, so dass auch diese mit berücksichtigt werden sollten (Mayntz 1980c: 239). Auch bei der Fallauswahl der Präfekturen Nagasaki und Shiga wurden verschiedene Auswirkungen, die sich in den Präfekturen unterschiedlich darstellen (s. Kapitel 2.4.1), in Betracht gezogen. Somit sind einige Elemente aus benachbarten Wirkungsphasen bei der Analyse der Implementierung von DKS im Sinne des *policy cycle* nicht grundsätzlich auszuschließen.

2.1.2 DAS ERKENNTNISINTERESSE DER IMPLEMENTATIONSFORSCHUNG

Entwicklung der Implementationsforschung

Dass der Prozess der Implementierung von *policies* in die Politikfeldanalyse einbezogen wurde, bedeutete die Abkehr von dem Ausgangspunkt, dass mit der Formulierung und Verabschiedung von Programmen bereits die Lösung eines Problems aufgezeigt worden sei. Vielmehr gelangte

⁴³ Wenn bei der Politikformulierung Konflikte zwischen Akteuren vorhanden waren, setzen sich diese während der Implementierung unter Umständen weiter fort. Möglich ist auch, dass Konflikte bei der Politikformulierung nicht sofort ausgetragen werden, sondern durch die Art der Formulierung der verschiedenen Programme auf die Phase der Implementierung übertragen werden oder dort unter umgekehrten Vorzeichen stattfinden: Bei dieser nachfolgenden Phase können unter Umständen andere Machtverhältnisse zu ganz anderen Ergebnissen als bei der ursprünglichen Politikformulierung führen, so dass Bardach (1977) dies als „Zwei-Phasen-Kampf“ bezeichnete (zit. nach Bohnert und Klitzsch 1980: 202–203, Garlichs 1980: 20).

man zu der Einsicht, dass die Wirkung eines politischen Programms stark von der Art seiner Durchführung abhängt. Jann und Wegrich urteilen dazu:

Die Entdeckung der Bedeutung der Implementationsphase als ‚Missing Link‘ in der Analyse von Policy-Prozessen kann als eine der wichtigsten Innovationen der Policy-Forschung in den 1970er Jahren gelten (2009: 95).⁴⁴

Das zentrale Forschungsinteresse bei diesem Schwerpunkt liegt in der Erklärung von Abweichungen zwischen dem erstellten Programm und dem tatsächlichen *outcome* (Mayntz 1980c: 236, Schubert 1991: 83). Auslöser für das Interesse an der Politikdurchführung sind deshalb Divergenzen zwischen den formulierten Zielen und den Ergebnissen⁴⁵. Wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Formulierung einer *policy* auf Veränderungen abzielt und diese Veränderungen aber nicht oder nur unzureichend realisiert werden, verlagert sich die Problematik von der Entstehung der Politikinhalte auf die Art und Weise der Durchführung dieser *policy* (Mayntz 1980b: 1–2). In den USA wurde die Entwicklung dieses Forschungsinteresses durch die Studie von Pressman und Wildavsky 1973 befördert.⁴⁶ Im deutschsprachigen Raum, wo ab Ende der 1960er Jahre das Interesse an der Phase der Implementierung aufkam, haben sich insbesondere die Arbeiten des Projektverbundes „Implementation politischer Programme“ intensiv mit der wissenschaftlichen Bearbeitung der Phase der Implementierung auseinandergesetzt (Wollmann 1994: 175–176).⁴⁷

⁴⁴ Allerdings wurde schon zuvor thematisiert, dass die Implementierungsphase wichtig ist. Zu nennen ist dabei besonders Lasswell (1956) (deLeon und deLeon 2002: 467).

⁴⁵ Die Implementationsforschung entstand ursprünglich aus dem Interesse an der Verbesserung der Politikprogramme heraus. Ein Ziel war weniger die theoretische Einbindung, als vielmehr Politikberatung (Hucke und Wollmann 1980: 231–232).

⁴⁶ DeLeon und deLeon (2002) zählen die Arbeit von Pressman und Wildavsky zu der ersten Generation von Studien zur Implementierungsphase. Die Leistung dieser so genannten ersten Generation besteht, so deLeon und deLeon, vor allem in der Ausarbeitung von Fallstudien, aber weniger in der Generierung einer Implementierungstheorie (deLeon und deLeon 2002: 469).

⁴⁷ Neben grundlegenden Betrachtungen zu Bestandteilen und Problemen der Implementationsforschung (Mayntz 1980a, 1983a, 1983b) setzen sich die Arbeiten mit der Problematik bei der Implementierung einzelner Maßnahmen auseinander.

Top-down- und bottom-up-Ansätze

Die Implementationsforschung nahm zunächst vor allem die Gesetzgeberperspektive ein und zeigte Hürden bei der Umsetzung von übergeordneten Zielen auf, die innerhalb der Verwaltung sowie bei der Interaktion mit Adressaten auftraten. Darüber hinaus gilt auch die Gestalt des Programms selbst als möglicher Grund für Zielabweichungen. Bei diesen Arbeiten ging es um die Frage nach politischer Steuerung durch hierarchisch verstandene Strukturen (Jann und Wegrich 2009: 95). Nachdem in der *policy*-Forschung ursprünglich der Schwerpunkt vor allem auf der Staatstätigkeit gelegen hatte, ist seit den 1980er Jahren in einem Perspektivwechsel eine stärkere Einbeziehung der Mikroebene und der Konzentration auf Akteure sichtbar, da inzwischen davon ausgegangen wird, dass neben dem Staat weiteren Akteuren wesentliche Bedeutung bei der Implementierung von *policies* zukommt (Schneider 2009: 212, Blum und Schubert 2009: 22, Janning und Toens 2008: 8, deLeon und deLeon 2002: 470).⁴⁸ So wurden dann zunehmend auch die untere Ebene der Vollzugs-träger – „*Street Level Bureaucrats*“ (Jann und Wegrich 2009: 96) – sowie deren Austausch mit Adressaten in den Blick genommen. Es handelt sich um eine Perspektive, „die Policies als Outcome vielfältiger und oft unkoordinierter Implementationsaktivitäten betrachtet (und nicht als Input) – ein Outcome, der durch die Interaktion unterschiedlicher Akteure und Programme zustande kommt“ (Jann und Wegrich 2009: 96, Hervorhebung im Original). Im Zuge dessen richtete sich das Erkenntnisinteresse der Forschungsarbeiten mehr auf die Funktionen von Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen sowie auf die Rolle und den Wandel dieser Rolle bei verschiedenen Akteurgruppen (Jann und Wegrich 2009: 97, 105). Das Interesse der Implementationsforschung verlagerte sich auf eine gesamtgesellschaftliche Steuerungstheorie, bei der es nicht nur um die Steuerung durch die Verwaltung ging, „sondern viel mehr Charakteristika der Steuerungsobjekte, also der Adressaten der Policies, der gesellschaftlichen Teilsysteme und deren Selbstregulierung, sowie deren gegenseitige Verflechtung und Beeinflussung im Vordergrund stehen“ (Jann und Wegrich 2009: 97, auch Mayntz und Scharpf 1995). Weniger verspricht eine reine *top-down*- oder *bottom-up*-Perspektive allein weitergehende Erkenntnisse, sondern es geht vielmehr um eine Ergänzung

⁴⁸ Vertreter dieser zweiten Generation der Implementationsforschung haben ihren Fokus vor allem auf die *top-down*-Perspektive (Mazmanian und Sabatier (1983), Nakamura und Smallwood (1980), Berman (1980)) oder auf den *bottom-up*-Ansatz gelegt (Lipsky (1971, 1980), Hjern (1982)), zit. nach deLeon und deLeon (2002: 469–470).

bzw. Zusammenführung verschiedener Steuerungskonzepte (Janning und Toens 2008: 9, Blum und Schubert 2009: 123–124).⁴⁹

Die Frage nach sich ergänzenden *top-down*- und *bottom-up*-Strategien ist für diese Untersuchung in zweierlei Hinsicht besonders interessant: Erstens geht es um die Wahrnehmung eigenständiger Implementierungskompetenzen bei Gebietskörperschaften im japanischen Mehrebenensystem⁵⁰ und damit um eine Perspektive, die unterhalb der *policy*-Entscheider der Nationalebene angesiedelt ist. Zweitens werden nicht nur die Handlungen von Seiten der Präfektur – als *top-down*-Handelnde verstanden – in den Blick genommen, sondern auch Einflussmöglichkeiten für Akteure aus der Bürgerschaft bei der Implementierung von DKS hinterfragt.

Ein Ergebnis des deutschen Forschungsverbunds zur Implementierung politischer Programme war – allerdings auf Untersuchungen im deutschen Raum bezogen – die Erkenntnis, dass hierarchische Implementierungsstrukturen selten vorkommen. Eine klare hierarchische Vorgehensweise bei der Implementierung, bei der die Verwaltung die von der Politik gesetzten Vorgaben eins zu eins ausführt und sich auch die Adressaten konform verhalten, findet in der Realität so nicht statt. In vielen Fällen bleibt die Implementierung nicht allein auf die Administration beschränkt, so dass es eher darum geht, wie die beteiligten Akteure miteinander kooperieren können (Mayntz 1980b: 8, 11).⁵¹ Die Frage nach

⁴⁹ Ausführliche Darstellungen der Entwicklung und Bestandsaufnahmen der Implementationsforschung und der Diskussionen um Theoriebildung bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Implementierungsphase finden sich bei Hill und Hupe (2002) und deLeon und deLeon (2002). Die theoretischen Diskussionen, die weg von einer Debatte um *top-down*- versus *bottom-up*-Ansätzen bis hin zu der Entwicklung von *government* zu *governance* führte, werden hier vorgestellt. Hill und Hupe nehmen dazu auch forschungspraktische Fragen in den Blick. Angesichts der erkannten Komplexität des Forschungsgegenstandes Implementierung plädieren die Autoren dafür, Prozesse herauszuarbeiten, die durch Forschung verständlich gemacht werden können (Hill und Hupe 2002: 200). DeLeon und deLeon argumentieren dafür, bei der theoretischen Weiterentwicklung der Implementationsforschung demokratische Werte mit einzubeziehen und treten für eine Herangehensweise ein, die noch stärker *bottom-up*-Strategien in den Blick nimmt.

⁵⁰ Mit dem japanischen Mehrebenensystem ist der ursprünglich hierarchische Aufbau des japanischen Staates in Zentralebene, Präfekturen und Kommunen gemeint. Jede dieser politischen Ebenen hat eigene Kompetenzen.

⁵¹ Dies ist insbesondere der Fall, wenn nicht-staatliche Akteure intensiv in die Programmumsetzung eingebunden werden: „Implementation ist hier abhängig von der Mitwirkung gesellschaftlicher Träger, die anders reagieren und an-

Hierarchien ist für das Erkenntnisinteresse dieser Studie in der Hinsicht wichtig, dass die Position der Präfekturen unter den veränderten Voraussetzungen des neuen Selbstverwaltungsgesetzes weder rein ausführend als Agent der Zentralebene noch weisungsgebend gegenüber den Kommunen ist und somit die Implementierung im Mehrebenensystem formal nicht mehr durch eine klare hierarchische Struktur geprägt wird. Wie wird dies jedoch im konkreten Implementierungsprozess sichtbar? Darüber hinaus geht es auch um die Frage, bis zu welchem Grad und durch welche Interaktionsformen eine Präfektur Akteure von außerhalb der Präfekturverwaltung in die Implementierung von DKS einbezieht, und ob dabei *top-down* vorgegangen wird.

Programm und Akteure als analytische Kategorien bei der Untersuchung von Implementierungsprozessen

Bei der Analyse des Implementierungsprozesses und der Frage nach erfolgreicher Politikdurchführung spielen verschiedene Faktoren bzw. analytische Kategorien eine Rolle, die weniger einzeln für sich betrachtet als vielmehr im Zusammenhang zueinander Auswirkungen auf das Politikergebnis bedingen. Das bedeutet, dass das Prozessergebnis von einer Kombination von Faktoren abhängt, die sich neben der Struktur des zu lösenden politischen Problems selbst nach Mayntz (1980c: 242–248, vgl. auch Schubert 1991: 84) wie folgt gliedern lassen:

- das umzusetzende politische **Programm** und dessen Merkmale, **Instrumente** und Besonderheiten,
- die **handelnden Akteure**, Charakteristika der Durchführungsinstanzen⁵² und
- Merkmale und Verhalten der **Adressaten**.

Bei der hier thematisierten Herausarbeitung von Einflussfaktoren auf den Implementierungsprozess in japanischen Gebietskörperschaften so-

ders motiviert werden müssen als staatliche Vollzugsinstanzen“ (Mayntz 1980b: 8). Aber auch bei einer Implementierung nur durch administrative Vollzugsträger geht es nicht nur um eine rein hierarchische Strukturierung. Vielmehr zeichnen sich die unteren Vollzugsinstanzen, die den Adressaten am nächsten sind, durch wertvolles Detailwissen aus. Zudem ist denkbar, dass die Administration mit verschiedenen Programmen verschieden umgeht (Mayntz 1980b: 11–12). Weiterhin sind die Beziehungen zwischen Vollzugsträgern und Adressaten und ihre Einstellungen zu hinterfragen. Auch hier geht es weniger um Hierarchien als häufiger um „Überzeugungsprogramme, Anreizprogramme und Dienstleistungsprogramme“ (Mayntz 1980b: 13).

⁵² Mayntz nennt diese Kategorie auch „Implementationsstruktur“ (Mayntz 1980b: 7).

wie damit im Zusammenhang stehender kritischer Merkmale der Implementierungsphase liegt der Fokus auf den institutionellen Regelungen, wie sie durch die politischen Programme konstituiert werden, sowie auf den Interaktionen der durchführenden Akteure. Die Adressaten, die in diesem Fall die gesamte japanische Bevölkerung umfassen, berücksichtigt die Studie weniger, so dass auch im Folgenden ausschließlich das Programm und die Akteure beschrieben werden. Die hier genannten Faktoren werden über die Erkenntnisse der Implementationsforschung hinaus durch Elemente aus dem akteurzentrierten Institutionalismus zueinander in Beziehung gesetzt (s. Abschnitt 2.2).

Das umzusetzende politische Programm und dessen Merkmale,
Instrumente und Besonderheiten

Grundlegend für die Beschäftigung mit Implementierungsprozessen in den Präfektur-Fallbeispielen ist die Analyse des politischen Programms, welches implementiert wird. Vor allem die deutsche Implementationsforschung (Mayntz 1983a: 11) sieht das Programm auch deswegen als eine zentrale Kategorie an, weil davon ausgegangen wird, dass die Eigenschaften dieses Programms sich auf Probleme und Erfolge bei der Politikdurchführung auswirken.⁵³ Ein solches Programm muss nicht unbedingt konform mit einem einzelnen Gesetz sein, sondern kann auf verschiedenen Bestandteilen beruhen, die auf die Umsetzung einer bestimmten *policy* abzielen. Was zu dem Programm gehört, wird von dem Forscher rekonstruiert (Schubert 1991: 83). Im Fall des Programms zur Umsetzung von DKS in den Präfekturen lassen sich präfekturinterne und nationale Programmbestandteile identifizieren. Die Definition des Programms und die Charakterisierung seiner Merkmale ist Ausgangspunkt für die weitere Analyse von Divergenzen zwischen den Fallbeispielen und für die kritische Hinterfragung der Implementierungsprozesse, denn das Programm wird

⁵³ Ein durchzuführendes Programm bedarf zunächst häufig einer Konkretisierung. Auch aus diesem Grund lässt sich oft keine eindeutige Abgrenzung von der Phase der Programmentwicklung treffen. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach den Vollzugsträgern und deren Einfluss auf die Entwicklung der Programme. Wenn zwischen Programmentwicklern und den Ausführenden keine Personalunion besteht, sind Modifizierungen der Programme während des Vollzugs möglich und wahrscheinlich. Überdies ist auch beabsichtigtes Auslassen von zentralen Verfahrensvorschriften zugunsten einer flexiblen Ausgestaltung von Implementierungsprogrammen denkbar (Mayntz 1980b: 9–11).

zum Maßstab der empirischen Analyse. Ein Programm bestimmt dabei nicht nur Handlungsziele, es legt auch Adressaten und für die Durchführung Verantwortliche fest und strukturiert die Beziehung zwischen ihnen und weiteren Interessentengruppen vor (Mayntz 1980b: 4).

Der Programmbegriff versteht sich in der Politikfeldanalyse als ein Begriff, der „Ziele, Mittel und Wege“ (Blum und Schubert 2009: 82) für eine *policy* mit einbezieht. Das Programm zur Implementierung von DKS beinhaltet somit einen Katalog an institutionellen Regelungen zur Durchführung und formalen Aufgabenzuteilung an durchführende Akteure.⁵⁴

Ein politisches Programm strukturiert sich formal durch verschiedene typische Elemente.⁵⁵ Diese Studie charakterisiert die DKS-Programme in den ausgewählten Fallbeispielen auf der Grundlage verschiedener Programmmerkmale, insbesondere der verwendeten Instrumente (Mayntz 1980b). In der Implementationsforschung unterscheidet man verschiedene Formen von Regelung bzw. die Anwendung verschiedener Instrumente zur Politikdurchführung, die für die weitere Analyse entscheidend sein können (Mayntz 1980b: 5). Ein Instrument ist hierbei zu verstehen als

das konkrete operative Mittel, das innerhalb eines Programms verwendet wird. Steuerungsinstrumente sind nach einer sich hieran anschließenden Definition sämtliche Möglichkeiten, das Verhalten der beteiligten Akteure so zu *beeinflussen*, dass die gewünschten politischen Ziele erreicht werden (Jann 1981: 60, zit. nach Blum und Schubert 2009: 83, Hervorhebung im Original).

Die Auswahl dieser Steuerungsinstrumente wird durch das zu lösende Problem und durch die anvisierte Lösung bestimmt (auch Mayntz 1980c: 243). In einem Programm können verschiedene Instrumente zur Anwendung kommen, es ist eine breite Varianz denkbar⁵⁶, und außerdem werden verwendbare Instrumente häufig „gemischt und gekoppelt“ (Blum

⁵⁴ Zur Identifizierung der Institutionen im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus (s. Abschnitt 2.2) zieht die vorliegende Studie deshalb insbesondere das Programm zur Implementierung von DKS heran.

⁵⁵ Typische Elemente sind die Ausgangslage (Problemdefinition), Lösungsteil (Zieldefinition), Wirkungsteil (Eingehen auf beabsichtigte Auswirkungen) und Durchführungsteil (Institutionen zur Programmdurchführung) (vgl. Blum und Schubert 2009: 82).

⁵⁶ Howlett und Ramesh meinen sogar „The variety of instruments available to policy-makers to address a policy problem is limited only by their imaginations“ (Howlett und Ramesh 2003: 88, zit. nach Blum und Schubert 2009: 84).

und Schubert 2009: 84). Steuerungsinstrumente beziehen sich nicht nur auf Handlungserwartungen an Adressaten, sondern viele Instrumente dienen dem Eigenhandeln des Staates für die Problemlösung (Blum und Schubert 2009: 83).

Die in Kapitel 4 erfolgende Analyse der Steuerungsinstrumente der DKS-Programme richtet sich nach den von Mayntz⁵⁷ (1980b: 5–7, 1980c: 243–244) aufgestellten möglichen Kategorien von Steuerungsinstrumenten. Dazu zählen

- regulative Instrumente⁵⁸ – z. B. fallen darunter imperative Normen (Gebote, Verbote, Sanktionsandrohungen, Standardsetzung) und konditionale Erlaubnisse, Überwachung,
- finanzielle Anreize, Einnahmen und Abgaben, Transfers und Subventionen,
- die öffentliche Bereitstellung von Infrastruktur und von technischen und personellen Dienstleistungen⁵⁹,
- Informations- und Überzeugungsprogramme⁶⁰ sowie
- die Setzung von beziehungsregelnden Verfahrensnormen (z. B. Möglichkeit der Mitbestimmung oder Beschwerde; Regeln für die Handhabung von Konflikten schaffen).

⁵⁷ Vgl. auch Mayntz (1983a: 11–13). Es gibt neben der Herangehensweise von Mayntz verschiedene Versuche, solche Instrumente zu kategorisieren (z. B. Lowi 1985, Schubert 1991, Howlett und Ramesh 2003, zit. nach Blum und Schubert 2009: 84). Jann 1994 beispielsweise unterscheidet politische Programme nach der vorherrschenden Art der Steuerung in Konditional-, Final-, Anreiz- und Leistungsprogramme (Jann 1994: 313). Lowi (1972) unterscheidet *policies* systematisch in distributive, redistributive, regulative und konstitutive *policies*. Allerdings ist hierbei die empirische Brauchbarkeit umstritten (Jann 1994: 313).

⁵⁸ Regulierung äußert sich durch „alle Arten von rechtlich gesetzten Vorschriften, Geboten, Verboten, Verordnungen, Erlassen [...] Regeln, Normen oder Standards“ (Blum und Schubert 2009: 85). Dieser Instrumententyp ist „wenig zeit- und kostenintensiv“ (Blum und Schubert 2009: 85), birgt aber auch Nachteile bei der Wirksamkeit und dem hohen Kontrollbedarf (Mayntz 1980c: 243).

⁵⁹ Die Wirksamkeit dieses Instrumentes hängt unter anderem von der Größe des Budgets und den Eigenschaften der verantwortlichen Vollzugsträger ab (vgl. Mayntz 1980c: 244).

⁶⁰ Das Überzeugungsinstrument lässt sich neben Information auch durch „politische Werbung, Appell, Agitation (oder Propaganda) und Zwang“ (Blum und Schubert 2009: 86) anwenden. Diese Mittel implizieren einen unterschiedlichen Grad der Freiwilligkeit bei den Adressaten. Auch wissenschaftlich fundierte Untersuchungen und Berichte tragen zum Zweck der Überzeugung bei (Blum und Schubert 2009: 86).

Das Steuerungsinstrument „Vorbild“, verstanden als „milde Form der staatlichen Steuerung“ (Windhoff-Héritier 1987: 34), ergänzt diese Kategorisierung. Dieses Instrument zielt auf Nachahmungseffekte bei den Adressaten ab, die durch eine Verhaltensänderung der durchführenden Akteure bewirkt werden sollen (Windhoff-Héritier 1987: 34).⁶¹

⁶¹ Windhoff-Héritier unterscheidet auf einer dem Programmbegriff noch übergeordneten Ebene *policies* unter den vier verschiedenen Gesichtspunkten der nominellen Bezeichnung, Wirkung, Steuerungsprinzip und der „Beschaffenheit“ (1987: 21). Unter der nominellen Bezeichnung versteht Windhoff-Héritier die Begrenzung eines bestimmten Politikfeldes auf einen bestimmten Gegenstandsbereich, was eine Zuordnung zu institutionellen Strukturen und Organisationen möglich macht. Windhoff-Héritier unterscheidet distributive und redistributive Wirkungen im Anschluss an Lowi (1964, zit. nach Windhoff-Héritier 1987). Unter dem Aspekt Steuerungsprinzipien versteht sie die Auswahl der Steuerungsinstrumente. Ihre Typisierung von Instrumenten gliedert sich ähnlich wie bei Mayntz (1980b, 1980c) in Gebot/Verbot (oft in Verbindung mit Strafen bei Nichtbeachtung. Vielfach sind die Adressaten in zwei Stufen angesprochen. Eher ist dies mit redistributiven Wirkungen verbunden.), Anreiz (Anreize stellen Belohnungen in Aussicht, die motivieren, dem dafür erwarteten Verhalten zu entsprechen. Das Instrument muss jedoch erzielen, dass der Adressat auch tatsächlich diesen Erwartungen entspricht. Auch hier ist der Adressatenkreis zweistufig. Das heißt, dass aus dem den Erwartungen entsprechenden Verhalten des durch einen Anreiz motivierten Adressaten eine bestimmte Wirkung auf eine weitere Adressatengruppe entspringt.), Angebot (Hier wird nicht nur auf Geldleistungen angespielt, sondern auch auf die Zurverfügungstellung von Infrastruktur, Dienstleistungen oder auch auf „Sachangebote wie beispielsweise Beratungsstellen“. Hier ist der Adressatenkreis mehrstufig (Windhoff-Héritier 1987: 31–32)), sowie Überzeugung und Information bzw. Aufklärung (die vermittelten Informationen können sachbezogen oder eher emotional und leicht oder schwerer verständlich sein. Dieses Instrument ist häufig eine „Komplementärstrategie“ (Windhoff-Héritier 1987: 33) zur Verstärkung der Wirksamkeit eines anderen Instrumentes). Darüber hinaus ergänzt Windhoff-Héritier das Instrument „Vorbild“ (s. o.). Die Typisierung einer *policy* nach ihrer Beschaffenheit markiert Merkmale des Programminhalts: es geht beispielsweise darum, ob materielle (Geld-, Infrastruktur- und Sach-) Leistungen vorgesehen werden, oder immaterielle „Humandienstleistungen und sachbezogene Dienstleistungen“ (Windhoff-Héritier 1987: 35) oder ob es sich um „verhaltensnormierend[.] Programme ohne Leistungscharakter“ handelt (Windhoff-Héritier 1987: 35). Hier meint Windhoff-Héritier Regulierungen. In Bezug auf zwischenmenschliches Verhalten geht es um „sozialregulative“ *policies* nach Smith (1975), darüber hinaus spricht Windhoff-Héritier „protektiv-regulative“ *policies* (nach Ripley 1982) und die „entscheidungsprozedurale“ *policy* – „constituent policy“ nach Lowi 1972 und Mitnick 1980 – ähnlich den beziehungsregelnden Verfahrensnormen nach Mayntz 1980b, 1980c –, sowie die „selbst-regulative“ *policy* (nach Salisbury 1970) an (zit. nach Windhoff-Héritier 1987: 21–42).

Die vorliegende Arbeit charakterisiert die DKS-Programme der Präfekturen Nagasaki und Shiga vor allem durch die verwendeten Steuerungsinstrumente⁶² und typisiert ergänzend die Programmziele⁶³, die Spannweite⁶⁴ sowie die Offenheit⁶⁵ der Programme (Mayntz 1980b: 7, 1980c: 243).⁶⁶ So entsteht eine bessere Vergleichbarkeit der Implementierungsansätze beider Präfekturen. Entscheidend ist außerdem, dass sich die für die Implementierung der DKS-policy formal zuständigen Akteure aus den Implementierungsprogrammen der Präfekturen konstituieren. Somit können formale Parallelen und Unterschiede bei der Herangehensweise der beiden Gebietskörperschaften herausgearbeitet und der institutionelle Rahmen für den Implementierungsprozess von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga aufgezeigt werden.

Akteure bei der Implementierung

Neben den Programmen sind auch die durchführenden Akteure eine wichtige Kategorie für die Untersuchung der Implementierung der DKS-policy. Renate Mayntz hat dafür den Begriff der Implementationsstruktur verwendet und damit aufgezeigt, dass es um „die Gesamtheit der steuernd, kontrollierend oder unmittelbar durchführend mit der Implementation eines bestimmten Programms befaßten administrativen Einheiten“ geht (Mayntz 1980c: 245).⁶⁷ Diese Studie nimmt auch Akteure in den

⁶² Wie beim *policy cycle* auch ist es in der Realität nicht immer eindeutig möglich, die verschiedenen Kategorien abzugrenzen (Blum und Schubert 2009: 85). Die *policies* zeichnen sich vielmehr durch eine breite Varianz an Merkmalen aus. Für die Analyse eines Implementierungsprozesses ist die Klassifizierung der Steuerungsinstrumente jedoch hilfreich (Windhoff-Héritier 1987: 41).

⁶³ Die Programmziele können nach Mayntz (1980b: 7, 1980c: 243) folgendermaßen typisiert werden: Sind sie ursachenorientiert oder zielorientiert; problemvermeidungsorientiert oder problembeseitigungsorientiert? Sind die Ziele vage oder konkret, gibt es primäre und sekundäre Ziele, sind Widersprüche sichtbar?

⁶⁴ Bei der Spannweite ergeben sich zeitliche, räumliche und sachliche Merkmale. Außerdem kann untersucht werden, ob es um eine punktuelle oder um eine komplexe Regelung geht (Mayntz 1980b: 7, 1980c: 243).

⁶⁵ Bei der Charakterisierung der Offenheit eines Programms geht es um die Frage, wie konkret das Programm formuliert ist, bzw. ob noch Anpassungen möglich sind (Mayntz 1980b: 7, 1980c: 243).

⁶⁶ Man kann auch Formen der direkten Steuerung (regulative Politik, Finanzierung) und der indirekten Steuerung (Regulierung, Überzeugung) unterscheiden (vgl. Blum und Schubert 2009: 83). Weiterführend zur *Governance*-Debatte über Steuerungsmöglichkeiten vgl. Blum und Schubert (2009: 89–90).

⁶⁷ Windhoff-Héritier fasst die Akteure und deren Beziehungen, die „an der Entstehung und Durchführung einer Policy beteiligt sind“ unter dem Begriff des *policy*-Netztes zusammen (1987: 44).

Blick, die an der Durchführung beteiligt sein können, aber nicht unmittelbar in der Verwaltung tätig sind.⁶⁸

Akteure sind bei einer Politikfeldanalyse häufig staatliche und nicht-staatliche Organisationen. Das Vorhandensein einer bestimmten „Implementationsstruktur“ schränkt die Auswahl der Regelungsinstrumente ein, umgekehrt wird aber auch die Struktur der beteiligten Akteure durch die Charakteristik des zu lösenden politischen Problems begrenzt. Die Bedeutung der Akteure für die Implementationsforschung erklären Majone und Wildavsky: „When we act to implement a policy, we change it“ (Majone und Wildavsky 1978: 21). Die Implementierung einer *policy* ist also nicht als rein programmkonform zu begreifen, sondern kann auf die Ziele des Programms modifizierend einwirken. Dies ist auf die Eigenschaften der implementierenden – und somit auch interpretierenden – Akteure zurückzuführen. Einfluss geht auch von der verfassungsrechtlichen Stellung dieser Vollzugsträger und von ihrem grundsätzlichen Verhältnis zum Staat bzw. bei der vorliegenden Studie zur Präfektur aus. Die Wirkungsmacht staatlicher Programme – im ausgewählten Fall auch von Programmen einzelner Gebietskörperschaften – ist letztlich begrenzt und Aspekte, die über die formalen Bestandteile des Programms hinausgehen, können entscheidend für den *outcome* sein. Es geht eben nicht nur um die konforme Durchführung und Durchsetzung festgelegter Regeln, sondern vielmehr um die Anwendung von Verhandlungs- und Überzeugungstaktiken, besonders, wenn mit Akteuren außerhalb der eigentlichen Verwaltung kooperiert werden muss. Die Handlungsorientierungen der Akteure werden dabei von Rahmenbedingungen wie Merkmalen und Interessen der anderen handelnden Akteure, der Adressaten sowie von der Ausformung des Implementierungsprogramms und der Steuerungsinstrumente beeinflusst (Bohnert und Klitzsch 1980: 200–212).⁶⁹

2.1.3 THEORETISCHE ANSÄTZE UND FORSCHUNGSSTAND

Bei der Entwicklung der Forschungsfrage dieser Untersuchung stellte sich die Frage nach einem geeigneten, umfassenden Theoriekorpus. Der Forschungsverbund um Mayntz *et al.* (u. a.) hat die Schwierigkeiten der Generalisierbarkeit und der Entwicklung von übergreifenden Theorien bei der wissenschaftlichen Analyse der Implementierung von *policies* kritisch her-

⁶⁸ Diese Untersuchung verwendet die Kategorie der Akteure auch unter dem Blickwinkel des akteurzentrierten Institutionalismus (s. Kapitel 2.2.1).

⁶⁹ Zu problematischen Merkmalen der durchführenden Akteure, etwa im Zusammenhang mit Differenzierung bei der Aufgabenteilung und damit verbunden abweichendem Verhalten vgl. Mayntz (1980c: 245).

vorgehoben. Charakteristisch für die Implementationsforschung – wie für die Politikfeldanalyse insgesamt – ist, dass ihr Untersuchungsfeld, welches sich mit „politisch-administrative[n] Realisierungs-, Durchführungs- und Konfliktprozesse[n]“ (Wollmann 1994: 177) befasst, durch die hohe Anzahl an beeinflussenden Variablen geprägt ist, die sich z. B. je nach Politikfeld, beteiligten Akteuren und deren Konstellationen sowie der Institutionalisierung verändern. Das führt dazu, dass zum einen eine Beschränkung der untersuchten Fälle vorgenommen werden muss und zum anderen die Theoriefindung erschwert wird (Wollmann 1994: 177).

Ein Merkmal der bisherigen *policy*-bezogenen Forschung ist entsprechend, dass es kein „einheitliches Theorie- noch Methodengebäude“ (Blum und Schubert 2009: 171) gibt bzw. es an einer umfassenden, einheitlichen Theorie mangelt (auch Schubert 1991: 25, deLeon und deLeon 2002). Dafür wäre

die Entwicklung von Konzepten notwendig, mit denen die Zusammenhänge zwischen externen Faktoren, strukturellen und prozessualen Merkmalen des Politisch-administrativen Systems und Politikinhalten systematisch beschrieben werden können (Jann 1994: 312–313).

Die Frage ist aber auch, ob die Bedeutung dieser Forschung anhand des Vorhandenseins umfassender theoretischer Aussagen bemessen werden kann. Mayntz hat vielmehr geäußert, dass das Ziel der Politikfeldanalyse nicht nur sei,

die Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie anzuwenden [...] sondern [...] ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Policy Making ein eigenständiges und wichtiges Erkenntnisziel sei (Mayntz 1983, zit. nach Jann und Wegrich 2009: 104).

In Anbetracht der Schwierigkeiten, die aus der Komplexität, Variabilität und Subjektivität bei der Formulierung, Durchführung und Wirkung von *policies* entstehen, liegt der Interessenschwerpunkt von Politikfeldanalysen häufig weniger auf der Theoriegenerierung, sondern vielmehr auf der interpretativen Rekonstruktion von politischen Entscheidungsprozessen (Jann 1994: 313, Schneider und Janning 2006). Insgesamt stellen Politikfeldanalysen eine vorwiegend „deskriptive Forschungsrichtung“ dar, die v. a. „Problemlösungsprozesse [...], politische[...] Entscheidungsverläufe[...] und Diskursstrukturen“ beschreibt (Schneider und Janning 2006: 216, Hervorhebung im Original).⁷⁰

⁷⁰ Auch „Machtkämpfe, Machtressourcen und Machtstrukturen“ dürfen nicht außer Acht gelassen werden (Schneider und Janning 2006: 217).

Diese Probleme lassen sich auch für die Entwicklung einer eigenständigen Implementationstheorie im Bereich der Implementationsforschung aufzeigen (deLeon und deLeon 2002).⁷¹ Die schwierige Theoriebildung begründet sich hier ebenfalls in der Komplexität der beeinflussenden Variablen (Mayntz 1980b: 15). Es stellt sich die Frage, ob „grundsätzliche methodologische Schwierigkeiten“ vorhanden sind (Mayntz 1983a: 9). Dadurch, dass eben jeder Fall der Implementierung einer *policy* aus vielen Perspektiven erklärbar ist, werden generalisierende Aussagen der Materie nicht gerecht (Mayntz 1983a: 15). Mit Hilfe eines Erklärungsmodells ließe sich der Prozess der Implementierung einer *policy* wie folgt beschreiben: Das Programm erstellt inhaltliche Vorgaben und konstituiert Vollzugsträger und Adressaten. Dadurch entsteht ein System, in dem Akteure handeln. Charakteristika der Akteure, Vorgaben aus dem Programm sowie das Verhalten der Interaktionspartner beeinflussen die darin stattfindenden Handlungen. Diese Handlungen bestimmen die Wirkung des Programms (Mayntz 1983a: 17). Eine erfolgreiche Implementierung ist dann abhängig

von einer bestimmten *Kombination* von Merkmalen (1) des zu lösenden Problems, (2) des Programms, (3) des Interventionsfeldes (vor allem: der Adressaten) und (4) der Implementeure [...]. Die Zusammenhänge zwischen den genannten vier Faktorenkomplexen lassen sich dabei nicht als Kausalbeziehungen interpretieren (Mayntz 1983a: 16–17, Hervorhebung im Original).

Aus dieser Sicht geht es der Implementationsforschung nicht um eine möglichst weit reichende Verallgemeinerung (Mayntz 1983a: 13).⁷² Dies schmälert jedoch nicht den Bedarf an Studien zur Politikdurchführung: Hill und Hupe (2002) heben hervor, dass Implementationsforschung trotz der Kritik an der schwierigen Theoriebildung nicht obsolet ist. Auch das Ziel dieser Studie ist deshalb nicht die Entwicklung generalisierender theoretischer Aussagen, sondern vielmehr die Herausarbeitung von spezifischen Einflussfaktoren und Problemen, die sich bei der Implementierung von DKS in den japanischen Präfekturen nach der Verabschiedung der Dezentralisierungsreformen stellen.⁷³

⁷¹ Zur Entwicklung der theoretischen Konzeption von Studien zur Implementierung von *policies* und zur Kritik an dessen Mängeln vgl. stellvertretend für weitere Abhandlungen deLeon und deLeon 2002.

⁷² Vielmehr wurde „die Suche nach einer Implementationstheorie [...] im Verlauf der Forschungsprozesse aufgegeben“ (Schubert 1991: 85).

⁷³ Das Forschungsdesign einer qualitativen Untersuchung mit geringer Fallzahl kommt diesen Zielen entgegen (auch Blum und Schubert 2009: 172).

Neben diesen grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Herausarbeitung einer umfassenden Theorie bzw. bei der theoretischen Verortung lassen sich verschiedene theoretische Ansätze auf Politikfeldanalysen anwenden, die wiederum auf funktionalistischen oder handlungs- und steuerungstheoretischen Herangehensweisen beruhen. Als erklärende Variablen werden dann Akteur- und Interessenkonstellationen sowie spezifische strukturelle und institutionelle Kontexte verwendet. Unterschiede zwischen diesen Ansätzen liegen in der Hervorhebung verschiedener Variablen (Schubert 1991: 27–28, Blum und Schubert 2009: 33–34, Schneider und Janning 2006: 76).⁷⁴

Die Auswahl eines geeigneten analytischen Rahmens oder einer Theorie richtet sich nach der Möglichkeit, wie weit generalisierende Aussagen getroffen werden können. Die eben erörterten Schwierigkeiten der Entwicklung bzw. Anwendbarkeit von umfassenden Theorien für alle Bereiche der Politikfeldanalyse verdeutlichen, dass sich analytische Rahmen mit geringerem Abstraktionsgrad und geringerer Reichweite einfacher auf *policy*-Analysen anwenden lassen (auch Schubert und Bandelow 2009: 12). Bei der vorliegenden Studie, bei der die Ergebnisse nicht umfassend verallgemeinerbar sind und bis zu einem bestimmten Grad von Einzelfällen bestimmt werden, ist es sinnvoll, weniger abstrakte Theorien, sondern vielmehr einen analytischen Rahmen mit geringerem Abstraktionsgrad einzubinden (Blum und Schubert 2009: 37–38, auch Blatter *et al.* 2007: 30). Solche konzeptionellen Analyserahmen stellen ein Gefüge aus Kategorien zur Verfügung, die zur Beantwortung der Forschungsfrage beitragen. Je nach Bedarf kann eine weitere Spezifikation durch Teiltheorien stattfinden (Blatter *et al.* 2007: 30):

Ein analytischer Ansatz ist ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind (Mayntz und Scharpf 1995: 39).

Auch für diese Untersuchung bietet sich über die grundsätzliche Eingrenzung der Fragestellung durch den *policy cycle* und der Anwendung

⁷⁴ Die Bandbreite von möglichen theoretischen Ansätzen bzw. Modellen und Analyserahmen für den Forschungsgegenstand der Politikfeldanalyse umfasst verschiedene Herangehensweisen wie beispielsweise den *Advocacy Coalitions*-Ansatz, der *policy*-Wandel und *policy*-orientiertes Lernen in den Mittelpunkt stellt (auch Sabatier 1988) oder die Netzwerkanalyse, die auf Beziehungen der beteiligten Akteure untereinander fokussiert. Einen Überblick über die Bandbreite möglicher theoretischer Ansätze und analytischer Rahmen für Politikfeldanalysen bieten z. B. Sabatier (2007, 1999), Schneider und Janning (2006), Héritier (1993).

von Kategorien aus der Implementationsforschung hinaus die Verwendung eines solchen analytischen Rahmens an. Dieser hilft, die auftretenden Kategorien – wie die Beschaffenheit der die Implementierung bestimmenden Regelungen der politischen Programme sowie die Akteure und deren Beziehungen – strukturiert miteinander in Beziehung zu setzen, denn:

Für die Theoriediskussion bleibt festzuhalten, daß die Analyse der Erwartungen und Handlungen der am politischen Prozeß beteiligten Akteure zwar eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Bedingung zur Erklärung des Ergebnisses einer *policy* ist. Die strukturellen Bedingungen der am politischen Prozeß Beteiligten sind vielmehr in die Analyse von Politikfeldern mit einzubeziehen (Schubert 1991: 40).

Ein Ansatz, der diese Analyseperspektiven des institutionellen Rahmens und der darin interagierenden Akteure vereint und deshalb für die Rekonstruktion des Implementierungsprozesses von DKS in den Fallbeispielen hilfreich ist, ist der akteurzentrierte Institutionalismus.

2.2 WEITERE ELEMENTE DES THEORETISCHEN RAHMENS

2.2.1 DER AKTEURZENTRIERTE INSTITUTIONALISMUS

Die vorliegende Studie zieht für die Bearbeitung ihrer Fragestellungen Elemente des analytischen Rahmens des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, Scharpf 2000) heran, der sich bei *policy*-Analysen bereits bewährt hat (Schubert und Bandelow 2009: 8). Der akteurzentrierte Institutionalismus versteht sich nicht als „gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie“ und damit nicht als Erklärungsmodell, sondern erfüllt heuristische Zwecke (Mayntz und Scharpf 1995: 39). Somit erklärt er nicht *policy*-Entscheidungen, kann aber als Grundlage für Fallstudien herangezogen werden (Schneider und Janning 2006: 92).

Der akteurzentrierte Institutionalismus zeichnet sich besonders dadurch aus, dass er eine „Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen“ einnimmt. Er zieht Erkenntnisse des Neo-Institutionalismus⁷⁵ und der Spieltheorie heran, indem zum einen davon ausgegangen wird, dass Institutionen das Handeln der Akteure beeinflussen, und zum anderen, dass bestimmte Akteurkonstellationen spieltheoretisch erklärbar sind. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die Interaktionen von Akteuren

⁷⁵ Vgl. hierzu Hall und Taylor (1996).

(Blum und Schubert 2009: 43, Schubert und Bandelow 2009: 8). Mayntz und Scharpf ging es besonders darum, „einen ‚maßgeschneiderten‘ Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche zu entwickeln“ (Mayntz und Scharpf 1995: 39). Neben Institutionen, Akteuren und ihren Konstellationen sind auch die Handlungsorientierungen und Handlungssituationen der Akteure wesentliche Kategorien.

Der akteurzentrierte Institutionalismus nimmt in einer Mehrebenenperspektive insbesondere korporative Akteure und ihre Interaktionen sowie bei Bedarf auch die Mikroebene der innerhalb dieser Akteure handelnden Individuen in den Blick. Bei dieser Perspektive prägt „der institutionelle Rahmen das Handeln von Organisationen [...], während diese ihrerseits für das Handeln ihrer Mitglieder den institutionellen Rahmen bilden“ (Mayntz und Scharpf 1995: 44).

Die vorliegende Studie verknüpft die Perspektiven auf Institutionen und Akteure und deren Interaktionen im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus. Allerdings bezieht die Arbeit spieltheoretische Ansätze für die Untersuchung von Akteurkonstellationen nicht mit ein, da dafür ein hohes Ausmaß an Informationen über die Akteure vorliegen muss. Nicht die Anwendung der Spieltheorie ist unabdingbar, sondern:

Letztlich geht es um eine abstrakte, aber präzise Beschreibung der Handlungssituation, die insbesondere den Vergleich mit anderen Handlungssituationen und die Bildung von Hypothesen ermöglicht (Scharpf 2000: 88, zit. nach Jakobi 2007: 42).

Die Beschränkung der Auswahl auf für die Analyse sinnvoll erscheinende Elemente ist vertretbar, zumal der akteurzentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik verstanden werden will (Mayntz und Scharpf 1995: 39, dazu auch Jakobi 2007: 35).

Institutionen

Neoinstitutionalistische Ansätze des Rational-Choice-Institutionalismus, des soziologischen Institutionalismus und des historischen Institutionalismus definieren den Institutionenbegriff jeweils in unterschiedlicher Reichweite (dazu van Waarden 2009, Hall und Taylor 1996). Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Ansätze begreifen Mayntz und Scharpf Institutionen als Regelungen bzw. Regelsysteme, die „wechselseitige Erwartungssicherheit [begründen] und so soziales Handeln über die Grenzen persönlicher Beziehungen hinaus überhaupt erst möglich [machen]“ (Mayntz und Scharpf 1995: 47). Institutionelle Regelungen lassen sich beispielsweise unterscheiden in solche, die Verhaltens- und Ver-

fahrensformen bestimmen, die Ressourcen zuteilen und Beziehungen zwischen Akteuren determinieren (Mayntz und Scharpf 1995: 47–48):

Der institutionelle Rahmen [...] konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation (Mayntz und Scharpf 1995: 49).

Ein solcher Rahmen generiert sich bei der Implementierung der DKS-policy in japanischen Präfekturen zu einem bedeutenden Teil aus den im politischen Programm zur Umsetzung festgelegten Zielen, Maßnahmen und Regelungen, sowie darüber hinaus aus weiteren Regelsystemen wie dem Selbstverwaltungsgesetz für die Präfekturen. Diese Regelungen definieren „Anlässe für die Interaktion bestimmter Akteure“, schaffen „Arenen“ (Mayntz und Scharpf 1995: 48, Hervorhebung im Original), in denen Akteure aufeinandertreffen und erzeugen eine Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren.⁷⁶ Gleichzeitig bestimmen die Institutionen die Handlungen der Akteure jedoch nicht vollständig: Einerseits verfügen sie bestimmte Handlungsbeschränkungen, andererseits aber auch Möglichkeiten, so dass die Akteure Handlungsspielraum haben und die Institutionen verändern könnten (Mayntz und Scharpf 1995: 43, 45, 49).⁷⁷ Die Identifizierung von institutionellen Regelungen, die für die Implementierung von DKS in den Präfekturen gelten, ermöglicht nicht nur die Herausarbeitung von möglichen Handlungsspielräumen der Akteure, sondern auch einen Ansatz, um Vergleiche zwischen den Implementierungsprozessen in verschiedenen Präfekturen zu ziehen und Unterschiede zu erkennen (s. Kapitel 4).

Akteure

Policy-Akteure lassen sich definieren als „Handlungseinheiten, die in die Formulierung und Umsetzung einer öffentlichen Politik involviert sind“ – in formaler Hinsicht, aber auch als „Gruppen von Individuen und Organisationen, die eher informell – direkt oder indirekt – auf die inhaltli-

⁷⁶ Institutionen verteilen in diesem Verständnis „Ressourcen und Legitimität zwischen den politischen Akteuren“ sowie Kompetenzen und Zugangsmöglichkeiten und bieten den Rahmen für den organisatorischen Aufbau (Blum und Schubert 2009: 69).

⁷⁷ Diese Form des Verständnisses von Institutionen als Regelungen und Regelsysteme beinhaltet, dass etwa Organisationen zum einen als handelnde Akteure und zum anderen, bezogen auf die enthaltenen Regelungen, als Institutionen erfasst werden können (Mayntz und Scharpf 1995: 43, 45, 49).

che Gestaltung und Umsetzung einer öffentlichen Politik einwirken“ (Schneider 2009: 192). Es ist eine enge oder eine weite Fassung des Akteurbegriffs⁷⁸ möglich. Welche Fassung für die jeweilige Untersuchung angemessen ist, hängt von der tatsächlichen Akteurbeteiligung ab (Blum und Schubert 2009: 54). Die vorliegende Studie bezieht in mittlerer Reichweite kollektive, aber auch individuelle Akteure aus Verwaltung und Politik, von der Verwaltung eingesetzten Beratungskomitees (*shingikai*⁷⁹), ehrenamtliche Förderer und sonstige Akteure aus zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen ein.⁸⁰ Diese Akteure sind direkt oder indirekt an den Entscheidungen beteiligt und konstituieren sich in der Regel aus dem institutionellen Rahmen der Implementierungsprogramme.⁸¹ Akteure können in Individuen und komplexe Akteure unterschieden werden. Letztere bilden sich aus Gruppen von Individuen mit einem gemeinsamen Ziel (Scharpf 2000: 101) und können wiederum in Handlungsaggregate, kollektive und korporative Akteure unterteilt werden.⁸²

⁷⁸ Die weite Fassung des Akteurbegriffs bezieht beispielsweise auch die Rolle von Journalisten mit ein. Die enge Variante zieht nur die direkt an der politischen Entscheidung involvierten Akteure in Betracht (auch Blum und Schubert 2009: 35).

⁷⁹ *Shingikai* sind Beratungsgremien, die im japanischen politischen System sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und der kommunalen Ebene die jeweiligen Regierungen beraten und bis zu einem gewissen Grad durch Nachfragen eine Kontrollfunktion ausüben. Sie setzen sich vor allem aus dazu ernannten Experten zusammen. In regionalen und lokalen *shingikai* zur Beratung über DKS-Themen können sich auch interessierte Bürger um einen Sitz bewerben. Weiterführende Literatur zum System der *shingikai* vgl. Schwartz (1998).

⁸⁰ Zu den für die Implementierung der DKS-policy in den japanischen Gebietskörperschaften relevanten und in dieser Arbeit untersuchten Akteure s. insbesondere Kapitel 4.2.

⁸¹ Dabei werden die Akteurguppen genannt, nicht aber z. B. einzelne Frauenorganisationen oder Individuen.

⁸² Mayntz und Scharpf beziehen bei ihrem Konzept sowohl Individuen als auch korporative und kollektive Akteure ein (Mayntz und Scharpf 1995: 51). Während in Handlungsaggregaten „eine Gruppe von Individuen auf Grund von homogenen Präferenzen oder ähnlichen Handlungsbedingungen gleichgerichtet handelt“ (Schneider 2009: 192), es dabei aber letztlich um individuelle Handlungsentscheidungen geht, stehen kollektive Akteure für Gruppen, in denen die Einzelnen selbst handeln. Sie koordinieren ihr Handeln aber und gehen von einer Wirkung dieses gemeinsamen Handelns aus. Bei kollektiven Akteuren üben die Mitglieder insgesamt die Kontrolle aus, so dass Handlungsressourcen und Handlungen von diesen Mitgliedern abhängig sind. Kollektive Akteure sind beispielsweise Koalitionen, soziale Bewegungen, Clubs und Ver-

Während institutionelle Regelungen vorgeben, welche Akteure formalen Zugang zu Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen einer *policy* erhalten, wird nicht unbedingt nur konform dieser Regelungen vorgegangen: Darüber hinaus werden oft Akteure einbezogen, die über bestimmte „politikrelevante Ressourcen“ (Schneider 2009: 198, Hervorhebung im Original) verfügen. In der vorliegenden Studie werden deshalb „alle relevanten Akteure im Untersuchungsfeld“ (Jakobi 2007: 37–38, auch Mayntz und Scharpf 1995: 44) in den Blick genommen. Gleichzeitig bedeutet dies nicht, dass von einer *policy*-Entscheidung betroffene Gruppen und Organisationen grundsätzlich an Entscheidungsfindungen und Umsetzung beteiligt werden; umgekehrt ist auch ein bewusster Ausschluss von solchen Prozessen denkbar. Ein solcher Ausschluss beispielsweise bei der Phase der Politikformulierung kann zu Widerstand und Einflussnahme bei der Implementierung führen.

Bei der Analyse der politischen Akteure bei den Implementierungsprozessen von DKS reicht es deshalb nicht aus, nur von der formalen Zuschreibung von Aufgaben auszugehen, es soll auch nach den Gründen, weshalb bestimmte Akteure involviert sind, gefragt werden (Schneider 2009: 198–199): Wann sind welche Akteure wo beteiligt? Die Akteure selbst können auch nicht allein an der Lösung des vorliegenden Problems interessiert sein, sondern Eigeninteressen verfolgen, so dass es zu Konfliktkonstellationen kommen kann (Schneider 2009: 200–201). Dies lässt sich im akteurzentrierten Institutionalismus durch Handlungsorientierungen und Handlungssituationen der Akteure genauer charakterisieren.

Handlungsorientierungen und Handlungssituationen

Handlungen der Akteure werden im Verständnis des akteurzentrierten Institutionalismus nicht nur durch den institutionellen Rahmen, sondern auch durch die eigenen **Handlungsorientierungen** geprägt. Diese kön-

bände (Scharpf 2000: 100–104). Bei korporativen Akteuren dagegen handeln nicht mehr die teilnehmenden Individuen. Sie bilden vielmehr eine Rechtsperson. Beispiele für korporative Akteure sind „Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften, Parteien und [...] Organisationen des öffentlichen Bereichs wie Parlament, Regierung und Verwaltung“ (Schneider 2009: 192–193). Korporative Akteure sind, anders als kollektive Akteure, *top-down* organisiert und werden von einer Führungsriege vertreten, die Strategieentscheidungen unabhängig von den Mitgliedern treffen kann: „Bei dieser Akteurform sind die wirklichen Handlungseinheiten nur noch indirekt die sie konstituierenden Individuen“ (Schneider 2009: 193). Die Grenzen zwischen kollektiven und korporativen Akteuren sind als fließend zu verstehen und dienen heuristischen Zwecken (Scharpf 2000: 106–107, Blum und Schubert 2009: 53, Schneider 2009: 194).

nen wiederum institutionelle und von Institutionen unabhängige Elemente aufweisen (Mayntz und Scharpf 1995: 52). Bei den Handlungsorientierungen geht es unter anderem um die Interessen der Akteure. Mayntz und Scharpf unterscheiden bei den Handlungsorientierungen kognitive und motivationale Aspekte:

Kognitive Orientierungen betreffen die Wahrnehmung der Handlungssituation und ihrer kausalen Struktur, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse. [...] Bei den motivationalen Aspekten der Orientierung handelt es sich um Antriebsfaktoren für ein sinnhaftes Handeln (im Sinne Max Webers) beziehungsweise – enger auf das strategische Handeln korporativer Akteure zugeschnitten – um Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen. Während man bei der Erklärung des beobachtbaren Verhaltens von Individuen weder Emotionen noch blinde Gewohnheit vernachlässigen dürfte, genügt es bei Untersuchungen des Handelns korporativer Akteure zumeist, sich auf die handlungsleitenden Interessen, Normen und Identitäten zu konzentrieren (Mayntz und Scharpf 1995: 53–54).

Die tatsächlichen **Handlungssituationen** werden im akteurzentrierten Institutionalismus durch Akteurkonstellationen und Interaktionsformen aufgeteilt und beschrieben.⁸³ Handlungen zwischen am politischen Prozess beteiligten Akteuren bleiben nicht einseitig, sondern werden durch die Konstellationen der involvierten Akteure bestimmt. Die analytische Kategorie der **Akteurkonstellation** umfasst Informationen über die politischen Akteure: „Die *Konstellation* beschreibt die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in bezug [sic!] auf diese Ergebnisse“ (Scharpf 2000: 87, Hervorhebung im Original). Es geht also um „Fähigkeiten [...] Wahrnehmungen und Bewertungen“ (Scharpf 2000: 128–129) der Handlungssituation durch die involvierten Akteure, aber noch nicht darum, wie diese Eigenschaften sich konkret in Handlungen auswirken.⁸⁴ Leitend ist für den Begriff der Akteurkonstellation, dass

⁸³ Vgl. dazu auch Jakobi: „Mayntz/Scharpf (1995) verwenden dazu nicht spieltheoretische Konzepte, sondern unterscheiden noch allgemeiner die beiden analytischen Dimensionen Akteurkonstellation und Interaktionsform, die eine Handlungssituation kennzeichnen und empirisch in beliebiger Kombination auftreten können. Damit lassen sich auch Konstellationen beschreiben und analysieren, in denen Rollen (noch nicht) so stark ausgeprägt beziehungsweise Situationsdeutungen (noch nicht) eindeutig typisiert sind“ (2007: 42).

⁸⁴ Letzteres beschreibt die Kategorie der Interaktionsformen.

es sich beim politischen Prozess in der Regel nicht um Handlungen eines einzelnen Akteurs, sondern um „Interaktionen in einer Konstellation mehrerer Akteure mit interdependenten Handlungsoptionen“ handelt (Mayntz und Scharpf 1995: 60). Der Begriff der Konstellation verdeutlicht zudem, dass nicht nur mehrere Akteure an politischen Prozessen eines Politikfeldes beteiligt sind, sondern dass diese „unterschiedliche Positionen zueinander einnehmen“ (Schneider und Janning 2006: 68).⁸⁵

Die eigentlichen Handlungen beschreibt die Kategorie der **Interaktionsformen**. Als mögliche Grundformen der Interaktion unterscheiden Scharpf und Mayntz einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung. Institutionelle Regeln und der institutionelle Kontext⁸⁶ bestimmen Interaktionen mit (Scharpf 2000: 91, Mayntz und Scharpf 1995: 61).

Die Analyse von Aspekten des Implementierungsprozesses in den folgenden Kapiteln berücksichtigt Handlungsorientierungen, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen, um Akteurhandeln zu erklären.

Bei der Rekonstruktion von Einflussfaktoren auf den Implementierungsprozess bei den Fallbeispielen Nagasaki und Shiga können bestimmte Aspekte erklärt werden, indem verschiedene Theorien ergänzend herangezogen werden. Dabei geht es insbesondere um das Phänomen der Unterstützung der *policy* auf eine besondere Weise durch bestimmte Akteure sowie im Gegensatz dazu um die Implementierung blockierende Akteure. Diese Faktoren lassen sich durch die Konzepte von *policy sponsor* und Vetospielern bestimmen. Das Theorem der Pfadabhängigkeit dagegen kann beispielsweise erklären, wenn Institutionen und Verfahrensweisen bei der Implementierung von DKS unverändert fortbestehen und die Wahrnehmung anderer Optionen erschwert ist.

2.2.2 POLICY SPONSOR

Ein Faktor, der die Implementierung einer *policy* in den japanischen Gebietskörperschaften prägend beeinflussen kann, wenn es darum geht, ei-

⁸⁵ Für die Akteurkonstellationen sind darüber hinaus die Interaktionsorientierungen wichtig, die die „*relationale* Dimension der Handlungsorientierungen von Akteuren“ (Scharpf 2000: 148, Hervorhebung im Original) infolge subjektiver Bewertungen näher bestimmen. Scharpf unterscheidet hier Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (Scharpf 2000: 152–153).

⁸⁶ Unter dem institutionellen Kontext versteht Scharpf etwa anarchische Felder, Zwangsverhandlungssysteme oder auch hierarchische Organisationen (Scharpf 2000: 91, Mayntz und Scharpf 1995: 61).

gene Merkmale einzubringen, ist das Vorhandensein eines *policy sponsor*. John Campbell (1992) definiert *policy sponsor* als Akteure, die in der Phase des *agenda setting* eine Idee vorantreiben oder aber während der Beschlussfassung zu einer *policy* die meisten Entscheidungen treffen. Die Präsenz eines *policy sponsor* ist laut Campbell eine entscheidende Instanz bei der Frage nach Zustandekommen und bis zu einem bestimmten Grad auch der Inhalte von *policy change*:

[...] sponsorship is a critical explanatory factor: the presence or absence of an effective sponsor – one with sufficient skills, resources, and drive to take charge of the process – is the single most ‘variable’ in determining whether and when a policy change will occur, and sometimes its content as well (Campbell 1992: 47).

Es ist aber auch denkbar, dass *policy sponsor* nicht nur während der Phase der Politikformulierung und Entscheidung eine Rolle spielen. *Policies* können während des Implementierungsprozesses Veränderungen unterworfen sein, zumal bei der Delegation an eine untergeordnete Ebene auch die zuständigen Akteure divergieren. In Anbetracht dieser Tatsache könnten *policy sponsor* auch bei der im Verständnis des *policy cycle* nachfolgenden Phase der Politikdurchführung wirken. Entsprechend hieße das für die Implementierung der DKS-Gesellschaft in den japanischen Gebietskörperschaften, dass ein möglicherweise vorhandener *policy sponsor* in einer Präfektur als zentraler Akteur die Umsetzung der DKS-Gesellschaft in der Präfektur vorantreiben und für eine präfekturspezifische Ausprägung des Implementierungsprozesses eintreten kann. Insbesondere könnte angenommen werden, dass für die im Gegensatz zur Präfektur Nagasaki erkennbaren besonderen Ausprägungen bei der Umsetzung von DKS in der Präfektur Shiga ein *policy sponsor* seinen Beitrag geleistet hat. Campbell bezieht sich dabei nicht nur auf individuelle Akteure, sondern hält für den Fall Japan fest, dass auch kollektive *policy sponsor*, beispielsweise aus der Verwaltung, in Betracht gezogen werden können (Campbell 1992: 383). Im Gegenteil, gerade hier stellt Campbell für das Beispiel Japan fest: „Most of the effective policy sponsors we found were government officials or administrative agencies“ (Campbell 1992: 388). Während dies vom jeweiligen Politikfeld und seiner Attraktivität für andere Akteure abhängig ist, hebt Campbell jedoch hervor:

On average, however, it is clear that bureaucrats are much likelier to predominate in agenda-setting and policy sponsorship in Japan than in many other countries [...]. [...] there is good evidence that Japanese bureaucratic agencies are unusually active and that they face

less competition in policy sponsorship roles (Campbell 1992: 388–389).⁸⁷

Gleichzeitig ist mit dem *policy sponsorship* von der Verwaltungsseite das Problem der Durchsetzungsfähigkeit (*energy*) verbunden, da die Stärke der Verwaltungsakteure zwar einerseits oft darin besteht, in einem bestimmten Themenfeld die notwendige Unterstützung seitens der Interessengruppen und von darauf spezialisierten Politikern zu bekommen, andererseits ist es aber für einen solchen Sponsor schwierig, die Kontrolle zu behalten, wenn das Thema umstritten ist (Campbell 1992: 208, 390) – das ist bei der DKS-*policy* der Fall.⁸⁸ Darüber hinaus ist auch denkbar, dass *bottom-up*-Bewegungen durch den von ihnen ausgeübten Druck als *policy sponsor* wirken können, oder dass, auf die Implementierung in Gebietskörperschaften bezogen, die Regierungsspitze einer Präfektur ein *policy sponsor* ist.

Ein *policy sponsor* weist bestimmte Eigenschaften auf, ebenso die Umgebung, auf die er einwirkt. Diese Eigenschaften wirken sich spezifisch auf den Gesamtverlauf des politischen Prozesses bzw. des Politikwandels aus (Campbell 1992: 384). Ein Sponsor sucht Lösungen für das identifizierte Problem und aktiviert Energie zur Umsetzung dieser Lösungen. Er hat bestimmte Motive, Ressourcen und Fähigkeiten (Campbell 1992: 176) und verfügt über ein bestimmtes Maß an Autonomie und Analysekompetenzen:

Taking charge can be a matter of having enough political skill to manipulate situations. It also helps to have the intellectual ability to identify good problems and devise reasonable solutions. The prerequisite, however, is knowing what one wants, and wanting it

⁸⁷ Campbell zeigt auf, wenngleich er einräumt, dass man dabei Qualitätsunterschiede erkennen kann, dass Bürokraten das entsprechende Know-how zur Umsetzung von *policies* aufweisen: „...politicians know politics whereas bureaucrats know policy. Since agencies have ready access to policy ideas, their proposals should be relatively well designed: clearly specified problems, appropriate solutions, particular attention to issues of implementation“ (Campbell 1992: 389).

⁸⁸ Campbell sieht die Durchsetzungskraft der japanischen Bürokratie in ihrer Rolle als *policy sponsor* folgendermaßen: „If the dreams of bureaucrats were not so often thwarted, Japan would see a great deal more policy change [...]. [The] Japanese government seems to change direction rather infrequently [...]. Consensus norms and so forth might be part of the reason, but it is also important that the bulk of policy-change proposals are sponsored by administrative agencies that often lack the skills and resources to get them enacted“ (Campbell 1992: 390).

strongly: goals, motives, and often – in the case of an organizational rather than individual policy sponsor – a long-term ‚mission‘ (Campbell 1992: 277).

Die Umgebung, mit der sich der *policy sponsor* auseinandersetzen muss, lässt sich wiederum dadurch charakterisieren, dass andere Akteure eigene, divergierende Lösungen anstreben, dass Ideen von außerhalb des eigentlich zu lösenden Problems einfließen und dass Akteure am bisherigen Weg festhalten wollen und damit einem *policy change* entgegenstehen. Dem *policy sponsor* obliegt der Umgang mit diesen Hindernissen bei der Durchsetzung seiner eigenen Ideen (Campbell 1992: 384).

In eine ähnliche Richtung wie der von Campbell beschriebene *policy sponsor* geht die Bedeutungszuschreibung für den *policy entrepreneur*, der eine wichtige Rolle im Multiple-Streams-Ansatz⁸⁹ einnimmt (Kingdon 2003, Zahariadis 1999, 2007, Münter 2005, Rüb 2009).⁹⁰ Das Konzept des

⁸⁹ Der Multiple-Streams-Ansatz geht auf John W. Kingdon (1984) zurück und bezieht sich auf die *Garbage Can Theory* (Cohen, March und Olsen 1978) von unabhängigen Strömen, deren Zusammentreffen zu einem großen Teil zufallsbedingt ist. Kingdon identifiziert vor allem für die Phase des *agenda setting* drei verschiedene Ströme (Problemstrom, *policy*-Strom, *politics*-Strom). Wenn sich bestimmte Gelegenheiten (*window of opportunity*) eröffnen und *policy entrepreneurs* darin für die Verknüpfung der Ströme handeln, kann dies dazu führen, dass ein bestimmtes Thema erfolgreich auf die politische Agenda gelangt. Zahariadis (1999, 2007) hat den Ansatz über die Phase des *agenda setting* hinaus erweitert. Mehr zu dem Multiple-Streams-Ansatz vgl. Kingdon 2003, Zahariadis 1999, 2007, Münter 2005, Rüb 2009.

⁹⁰ Campbell selbst verweist auf Walker zu *policy entrepreneur* in Entscheidungsprozessen des US-amerikanischen Regierungssystems und Heclö zur Beeinflussung des *policy change* durch Individuen (Campbell 1992: 383). Der Begriff des politischen Unternehmers bezieht sich ursprünglich auf Individuen (Zahariadis 1999: 77), gleichwohl werden auch korporative Akteure als solche erkannt (Zahariadis 2007: 74, Rüb 2009: 367). Kingdon untersucht überdies nur die Phase des *agenda setting* im präsidentiellen Regierungssystem der USA. Zahariadis erweiterte den Ansatz über das reine *agenda setting* und über das US-amerikanische System hinaus. Auch das Konzept des *policy entrepreneur* bezieht sich also in erster Linie nicht auf die Implementationsphase (Münter 2005: 42–44). Die zentrale Aufgabe des *entrepreneur* liegt in der Verkopplung von drei verschiedenen Strömen (*problems, policy, politics*) im politischen System, was zum Erfolg einer bestimmten Idee im politischen Prozess und damit zu *policy*-Wandel führen kann. *Policy entrepreneurs* sind demnach: „people who are willing to invest their resources in pushing their pet proposals or problems, are responsible not only for prompting important people to pay attention, but also for coupling solutions to problems and for coupling both problems and solutions to politics“ (Kingdon 2003: 20). Sie investieren ihre Ressourcen, um die von ihnen bevorzugte *policy*-Lösung zu erzielen (Münter 2005: 52). Der Fak-

policy sponsor im Sinne von Campbell zeichnet sich gegenüber dem des *policy entrepreneur* dadurch aus, dass auch kollektive Akteure als Sponsoren verstanden werden können. Den Begriff des *entrepreneur* versteht Campbell für ein *policy sponsorship*, welches „unusually creative or risky“ (Campbell 1992: 383) ist, also eine sehr intensive Form des Sponsoring. Ähnlich ordnet auch Zahariadis politische Unternehmer ein: „They are more than mere advocates of particular solutions; they are power brokers and manipulators of problematic preferences and unclear technology“ (Zahariadis 2007: 74). Trotz vorhandener Parallelen erscheint die Anwendung des Konzeptes des *policy sponsor* für die vorliegende Analyse als angemessener, da der als sehr hoch zu verstehende Einsatz im Verständnis eines *policy entrepreneur* im Feld so nicht erkennbar war.⁹¹ Gemeinsam ist beiden Ansätzen jedoch, dass die Bedeutung von *policy sponsor* bzw. *policy entrepreneur* und dessen notwendige Eigenschaften sowie Merkmale der Situation, in die der Akteur hineinwirkt, für den politischen Wechsel hervorgehoben werden. Diese Aspekte werden bei der nachfolgenden Analyse mitbedacht.

tor Zeit und dessen strategischer Einsatz spielt bei diesem Ansatz in Form der Kategorie des *window of opportunity* eine wesentliche Rolle (Rüb 2009: 361–363): Ein Effekt entsteht dann, wenn ein *entrepreneur* zum richtigen Zeitpunkt reagiert (Kingdon 2003: 205). Die politischen Unternehmer müssen bestimmte Eigenschaften aufbringen wie „time, energy, reputation, money“ (Kingdon 1995: 179, zit. nach Zahariadis 1999: 77) und Beharrlichkeit und Geschick bzw. Fähigkeiten zum Verkoppeln der Ströme mitbringen (Zahariadis 1999: 78, Münter 2005: 52). Ihr Erfolg hängt von der eingenommenen Position und im Zusammenhang damit von dem Grad ihrer Vernetzung und ihrer Strategie ab (Zahariadis 1999: 84). Beispielsweise können sich politische Unternehmer bei der Verkoppelung der Ströme verschiedener „Manipulationsstrategien“ (Münter 2005: 54) wie einer eindeutigen Interpretation (*framing*), Gewinnung von Unterstützung durch die Verwendung von Symbolen (*symbols*), den strategischen Einsatz von Zeit und Einteilungen der Zielerreichung in verschiedene Stufen (*salami tactics*) oder Einflussnahme auf Emotionen (*affect priming*) bedienen (Rüb 2009: 362–363, Zahariadis 2007: 77–79, Münter 2005: 55–56). Als potentielle Motivationsauslöser ist vielerlei denkbar, z. B.: „their straightforward concern about certain problems, their pursuit of such self-serving benefits as protecting or expanding their bureaucracy’s budget or claiming credit for accomplishment, their promotion of their policy values, and their simple pleasure in participating“ (Kingdon 2003: 204).

⁹¹ Der Multiple-Streams-Ansatz wird entsprechend nicht weiter in der vorliegenden Analyse berücksichtigt, sondern nur mit dem Konzept des *policy sponsor* gearbeitet.

2.2.3 VETOSPIELERTHEORIE

Eine Theorie, die das Vorkommen bzw. Nichteintreten von *policy*-Wandel in den Präfekturen und vorhandene Blockaden bei der Implementierung der DKS-*policy* erklären kann, ist die Vetospieler-Theorie (Tsebelis 1995, 2002).⁹² Vetospieler sind Akteure, deren Zustimmung für die Durchsetzung von *policy*-Wandel notwendig ist, die aber die Option haben, ihr Einverständnis nicht zu geben. Die Definition der Vetospieler reicht von Akteuren, deren Zustimmung aktiv erforderlich ist (Tsebelis 2002), bis zu formal nicht zustimmungspflichtigen Akteuren, die eine „Policy-Entscheidung verhindern, maßgeblich beeinflussen oder im Nachhinein abändern“ können (Wagschal 1999: 629).⁹³ Letztere Definition bezieht Akteure der Zivilgesellschaft oder der Verwaltung als Vetospieler in den politischen Prozess mit ein. Hierbei bestehen entweder eine reale, konstitutionell abgesicherte Machtstellung oder Einflussmöglichkeiten durch die Integration in formale oder informale Beratungszusammenhänge. Diese Untersuchung verwendet den Begriff der Vetospieler in der weiteren Definition, da womöglich gerade die Einflussmöglichkeiten von formal nicht zustimmungspflichtigen Akteuren wie etwa Frauenorganisationen oder auch die Position des DKS-Büros der Präfektur eine wichtige Rolle spielen können. Die für die Entscheidung und Implementierung der DKS-*policy* relevanten Vetospieler und die Reichweite ihrer Kompetenzen konstituieren sich aus dem institutionellen Rahmen. Entscheidend für den Fall, dass etwa präfektoreigene *policy*-Akzente tatsächlich verhindert werden, bleiben aber die Handlungsorientierungen und Interaktionen dieser Akteure (Benz 2009: 56).⁹⁴

⁹² Ein Ziel der Vetospielertheorie nach Tsebelis ist, „die Handlungs-, Innovations- bzw. Reformfähigkeit von politischen Systemen oder institutionellen Strukturen in Politikfeldern zu erklären“ (Benz 2009: 53). Die Vetospielertheorie „rückt die Interaktionen der Akteure innerhalb einer Regierung und des Parlamentes in den Mittelpunkt der Analyse, wobei im Zentrum der Überlegungen die Erklärung der Stabilität des Status quo steht“ (Wagschal 1999: 629).

⁹³ Tsebelis selbst geht vor allem auf Präsidenten, Regierungsparteien und zweite Kammern mit anderer Mehrheit als der ersten Kammer des Parlamentes ein, lässt aber die Möglichkeit zur Erweiterung dieser Vetospieler offen (Tsebelis 1995: 306–308, zit. nach Wagschal 1999: 631).

⁹⁴ Tsebelis unterscheidet *individuelle*, *kollektive*, *institutionelle* und *parteiolitische* Vetospieler; je nach Politikfeld sind auch andere Vetospieler denkbar (Tsebelis 2002). Wagschal differenziert zudem zwischen kompetitiven, auf Wettbewerb ausgerichteten und konsensualen, an Kompromissen interessierten Vetospielern und zieht Auswirkungen dieser Akteurinteressen auf die Beibehaltung des Status quo in Betracht (Wagschal 1999: 629). Benz führt darüber hinaus die Unterscheidung in externe, am Ratifikationsprozess beteiligte und interne, an

Von diesen Faktoren ausgehend kann trotz vorhandener Vetospieler *policy change* stattfinden.⁹⁵ Dass Vetospieler vorhanden sind, bedeutet folglich nicht immer gleichermaßen, dass Innovationen bei *policies* blockiert werden, vielmehr

blockieren [sie] nicht immer und nicht überall gleich, manchmal können sie umgangen werden und mitunter verzichten sie selbst auf ihr Einspruchsrecht, zumal wenn die Kosten einer Einigung externalisiert werden können. In manchen Fällen stoßen sie sogar Reformen an (Wagschal 1999: 639).

Dies bedeutet:

Vetospieler können demnach auf Konsensbildung oder auch auf Blockaden hinwirken, sie können auch Verhandlungen oder eine Verlagerung von Entscheidungen zwischen Arenen erzwingen. Dies verweist auf die Tatsache, dass nicht allein die Existenz und institutionelle Macht von Vetospielern, sondern auch ihr strategisches Handeln für den Erfolg oder das Scheitern von Politik verantwortlich sind (Benz 2009: 54).

Die Analyse in den nachfolgenden Kapiteln beschäftigt sich deshalb auch mit der Frage, wie bei Implementierungsprozessen Vetospieler auftreten und durch welche Handlungsorientierungen und Interaktionen sich diese auszeichnen. Die vorliegende Studie arbeitet die Bedeutung potentieller Vetospieler für die Implementierung von DKS in den Präfekturen heraus.⁹⁶

der Entscheidung unmittelbar beteiligte Vetospieler an. Diese Positionierung wirkt sich auch auf die Interaktionsorientierungen der beteiligten Vetospieler aus (Benz 2009: 55).

⁹⁵ Bis zu dem Grad, mit dem alle Vetospieler einverstanden sind, kann *policy change* erfolgen: Je weiter dieses gemeinsame *winset* reicht, desto eher wird ein politischer Wandel vom Status quo eintreten. Bei einer zunehmenden Anzahl von Vetospielern werden die Optionen für das *winset* für eine Neuerung jedoch geringer und *policy change* unwahrscheinlicher bzw. *policy stability* wahrscheinlicher. Dabei werden Absorptionen von Vetospielern einkalkuliert (Tsebelis 2002). Außerdem spielen Kongruenz und interne Kohäsion eine Rolle: Wenn die einzelnen Vetospieler inhaltlich weniger übereinstimmen (Kongruenz), dann ist eine Beibehaltung des Status quo ebenfalls wahrscheinlicher (Tsebelis 2002: 12). Wenn kollektive Vetospieler intern kohärent sind und somit geschlossen gegen politischen Wechsel auftreten können, wird eine Veränderung des Status quo unwahrscheinlicher (Tsebelis 2002, Wagschal 1999: 629).

⁹⁶ Eine Variante der Vetospielertheorie ist der Ansatz der Vetopunkte, bei dem im politischen System grundsätzlich wirksame oder *policy*-spezifische institutionelle Vetopunkte Auswirkungen auf politische Entscheidungen zeigen bzw.

2.2.4 PFADABHÄNGIGKEIT

Für einzelne Aspekte bei der Rekonstruktion von Einflussfaktoren auf den Implementierungsprozess der DKS-*policy* in japanischen Präfekturen und bei der Herausarbeitung von möglichen präfekturspezifischen Herangehensweisen kann das Pfadabhängigkeitstheorem leitend sein.⁹⁷ Als erklärende Faktoren für Pfadabhängigkeiten sind bislang zahlreiche Konzepte entwickelt worden, die von dem Ansatz der *increasing returns*⁹⁸ bis zu weiter spezifizierenden Reproduktionsgründen wie Funktion, Macht oder Legitimation reichen (Beyer 2005, Mahoney 2000).⁹⁹ Für die Fragestellungen der vorliegenden Arbeit geht es jedoch weniger um spezielle Begründungen für das Auftreten von Pfadabhängigkeit, als vielmehr um die grundsätzliche Annahme, dass „in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen und eingebürgerte Denkweisen und Routinen in die Gegenwart hinein wirken“ (Beyer 2005: 6). Bei der Implementierung der DKS-*policy* in japanischen Präfekturen geht es damit um die Frage, ob Richtungsentscheidungen bzw. die Generierung von Institutionen in der Vergangenheit beim bisherigen Verlauf der Implementierung in derselben Weise weiter fortbestehen. Lässt sich rekonstruieren, wie Insti-

diese verhindern können (Immergut 1990, zit. nach Blum und Schubert 2009: 73, van Waarden 2009: 275). Vetopunkte werden definiert als „points of strategic uncertainty where decisions may be overturned“ (Immergut 1992: 27, zit. nach Benz 2009: 53). Diese Vetopunkte können weiter klassifiziert werden in Konkordanz, Delegation, Expertise und Legislative (Benz 2009: 54).

⁹⁷ Die Diskussion über Pfadabhängigkeit wurde von dem Ökonomen und Wirtschaftsmathematiker W. Brian Arthur (1989, 1994) und dem Wirtschaftshistoriker Paul A. David (1985, 2000) aufgebracht. David hat sich mit dem Beispiel der Pfadabhängigkeit bei der Qwerty-Schreibmaschinentastatur beschäftigt. Seither hat sich die Verwendung dieses Theorems von der Technikforschung auf die Erklärung institutionellen Wandels bei sozialwissenschaftlichen Ansätzen erweitert.

⁹⁸ Erklärung: Eine Vorgehensweise wird durch verstärkte Anwendung nutzbringender und etabliert sich dadurch (Beyer 2005, Mahoney 2000).

⁹⁹ Vor allem erfolgte die Weiterentwicklung durch Douglass North (1990), Paul Pierson (2000a, 2000b) und James Mahoney (2000). Durch die Weiterentwicklung des Pfadabhängigkeitstheorems können auch Fragestellungen des historischen Institutionalismus dort eingeordnet werden (Thelen 1999): „Im historischen Institutionalismus werden Institutionen in der Regel als Vermächtnis (*‘legacy’*) früherer gesellschaftlicher Auseinandersetzungen gewertet, die bis in die Zukunft hinein wirken. [...] Die historische Kontinuität wird hier nicht primär auf Verstärkungsmechanismen, sondern auf spezifische prägende historische Ereignisse zurückgeführt, die alternative Entwicklungen ausschließen“ (Beyer 2005: 12). Für einen Überblick über die Diskussionslinien zum Theorem der Pfadabhängigkeit vgl. Beyer (2005).

tutionen zustande gekommen sind? Prägen bestimmte frühere Richtungsentscheidungen die Art und Weise der Implementierung dieser *policy* in einer Präfektur? Oder wird im Gegenteil im Zuge der Einführung von mehr Selbstverwaltungskompetenzen und der eigenständigen Implementierung der DKS-*policy* auf Präfektorebene ein institutioneller Wandel oder eine sich verändernde Art und Weise der Politikdurchführung erkennbar? Da die vorliegende Studie die Implementierungsprozesse nur in einem bestimmten Zeitabschnitt analysiert, können diese Fragen hier nicht umfassend beantwortet werden. Allerdings berücksichtigt die Analyse die Frage, ob Pfadabhängigkeiten bestehen und wie diese sich auf die Implementierung von DKS auswirken. Vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsreformen erstreckt sich dies auch auf die Beziehungen zwischen Zentralebene und Präfektur.

2.3 OPERATIONALISIERUNG

Ansätze der Politikfeldanalyse und der Implementationsforschung bieten einen grundlegenden Rahmen für die Beantwortung der Fragestellungen dieser Studie. Indem die Phasenunterteilung des *policy cycle* angewendet wird, lässt sich die Analyse des politischen Prozesses auf die Implementierungsphase begrenzen. Darüber hinaus stellen Elemente aus dem akteurzentrierten Institutionalismus ein analytisches Rahmengerüst für das Verständnis und die Handhabung von Institutionen und politischen Akteuren in der Analyse zur Verfügung. Analytische Kategorien aus der Implementationsforschung, wie Merkmale des umzusetzenden Programms und der handelnden Akteure, lassen sich mit diesen Elementen des akteurzentrierten Institutionalismus zusammenführen, indem das DKS-Implementierungsprogramm als *policy*-spezifischer Teil des institutionellen Rahmens verstanden wird. Darüber hinaus konstituieren sich institutionelle Regelungen unter anderem aus dem Selbstverwaltungsgesetz, welches die formalen Kompetenzen von politischen Akteuren in den Präfekturen festlegt. Die Auswahl der zu untersuchenden Akteure ergibt sich entsprechend aus dem institutionellen Rahmen, wobei diese Studie auch Akteure berücksichtigt, die nicht formal in diesen Rahmen eingebunden sind, die aber, wie empirische Erkenntnisse zeigen, gleichwohl eine Rolle im Implementierungsprozess spielen.¹⁰⁰ Die Analy-

¹⁰⁰ Beispielsweise wird das Präfekturparlament in den Programmen formal nur am Rande erwähnt, es spielt aber zumindest bei der Verabschiedung der präfektoreigenen Verordnung für DKS eine entscheidende Rolle (s. Kapitel 4 und 5).

se der Steuerungsinstrumente und weiterer Merkmale der Implementierungsprogramme in den Präfekturen auf der Grundlage von Kategorien aus der Implementationsforschung dient zudem dem besseren Verständnis der Art und Weise der Umsetzung der DKS-Gesellschaft und verschafft einen Überblick über das Spektrum von ähnlichen und divergierenden Maßnahmen in den ausgewählten japanischen Gebietskörperschaften.

Diese genannten Elemente bieten die Basis für die Analyse der Implementierung von DKS in den ausgewählten Fallbeispielen der japanischen Präfekturen und ermöglichen eine Bestandsaufnahme. Mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg und Einflussfaktoren, die progressive Selbstverwaltungsinitiativen unterstützen und mögliche Gründe für mehr Implementierungserfolg darstellen, lassen sich ergänzend durch weitere theoretische Erklärungskonzepte wie dem Konzept des *policy sponsor* und den Theoremen von Vetospielern und Pfadabhängigkeit erläutern.

2.4 METHODISCHER RAHMEN

2.4.1 AUSWAHL DER FALLBEISPIELE: DIE PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA

Die Fragestellungen dieser Arbeit werden in einer fallorientierten (Ragin 1987, zit. nach Muno 2003: 19–20) qualitativen Herangehensweise anhand der Fallstudien zweier Präfekturen untersucht.¹⁰¹ Bei den zwei ausgewählten Fallbeispielen handelt es sich um die Präfekturen Nagasaki und Shiga. Die Fragestellungen ließen sich auch mit einer Auswahl kommunaler Gebietskörperschaften in Japan bearbeiten, da diese ebenfalls eigenständig DKS implementieren sollen. Die Entscheidung für den Vergleich zweier Präfekturen fiel jedoch, da die Präfekturen in der formalen Implementierung von DKS vergleichsweise fortgeschritten sind, während die Kommunen erst nach und nach diese Aufgabe angehen. Dies liegt darin begründet, dass die Präfekturverwaltungen laut DKS-Rahmengesetz DKS-Pläne vorweisen müssen und gleichzeitig den Fortschritt der Umsetzung von DKS in der ganzen Präfektur koordinieren sollen, während der lokalen Ebene die Ausarbeitung und Umsetzung solcher DKS-Pläne nicht verpflichtend vorgeschrieben war. Gleichzeitig hat die Dezentralisierungsforschung für den Fall Japan aufgezeigt, dass die Verlagerung

¹⁰¹ Fallstudien werden hierbei nicht notwendigerweise als reine Einzelfallstudien aufgefasst, sondern schließen den Vergleich weniger Fälle mit ein (Blatter, Janing und Wagemann 2007: 123–124).

von Kompetenzen eher Auswirkungen auf die Präfektorebene als auf die Kommunalebene hatte, bzw. dass, auch wenn die Präfekturen gegenüber den Kommunen jetzt nicht mehr weisungsbefugt sind, dennoch Tendenzen einer Führung der kommunalen Ebene erkennbar sind (Foljanty-Jost 2006: 79, Kisa 2002: 276, Kisa 2008: 115). Vorannahme dieser Studie ist deshalb, dass die Zentralebene im Fall DKS einen weit gesteckten Rahmen vorgibt und die Kommunen für die konkrete Ausgestaltung der Implementierung von DKS in vielen Fällen zeitversetzt nachziehen, so dass die Präfekturen im japanischen Mehrebenensystem für die Implementierung von DKS eine Schlüsselposition einnehmen und für die Fragestellung ein zentrales Forschungsfeld darstellen.

Mit der Entscheidung für eine qualitative Untersuchung von Fallstudien aus der substaatlichen Ebene der Präfekturen eröffneten sich verschiedene denkbare Möglichkeiten für die Wahl der zu untersuchenden Gebietskörperschaften. Ein Vergleich von wenigstens zwei Fallbeispielen sollte die Herausarbeitung von gemeinsamen institutionellen Rahmenbedingungen bzw. Mustern und Strategien der Implementierung einerseits und möglichen Gründen für weniger bzw. mehr Implementierungserfolg und besonderen Einflussfaktoren auf die Ergreifung von Selbstverwaltungsinitiativen andererseits gewährleisten. Gleichzeitig sollte die Anzahl an Fallbeispielen aus Gründen der Durchführbarkeit so eng wie möglich begrenzt sein (*Small-N-Design*). Daher wurde die Fallauswahl auf zwei Präfekturen festgelegt. Dies entspricht einer gängigen Vorgehensweise bei „[v]ergleichende[n] Fallstudiendesigns“ (Rohlfing 2009: 134). Dadurch ermöglicht sich der Vergleich von Implementierungsprozessen eines einzelnen Politikfeldes innerhalb von administrativen Einheiten derselben dezentralen Ebene¹⁰² eines Staates (auch Behrens 2003: 210). Die 47 Präfekturen in Japan unterliegen als Gebietskörperschaften des japanischen Zentralstaates größtenteils denselben rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen. Da diese Untersuchung darauf abzielt, anhand dieser zwei Fallbeispiele den gemeinsamen institutionellen Rahmen sowie Unterschiede beim Prozess der Implementierung herauszuarbeiten, lag nahe, Gebietskörperschaften auszuwählen, die, abgesehen von den Voraussetzungen, die Präfekturen in Japan grundsätzlich eigen sind, auch Unterschiede aufweisen. D.h. es sollten Präfekturen ausgewählt werden, bei denen entweder Hinweise auf eine unterschiedliche Implementierungsstrategie von vorneherein ersichtlich waren bzw. Präfekturen, bei denen die Implementierung von DKS unterschiedlich erfolgreich zu verlaufen scheint. Im Forschungsdesign entspricht dies der

¹⁰² In beiden Fällen handelt es sich um gewöhnliche *ken* (Präfekturen) der Zuordnung unter dem Sammelbegriff *todōfiken*.

Auswahl von *similar systems, different cases* (Blum und Schubert 2009: 51, Blatter, Janning und Wagemann 2007: 142).¹⁰³

Eine Schwierigkeit bei der Auswahl besteht darin, dass für die Implementierung von DKS in den Präfekturen kein allumfassender eindeutiger Messwert vorhanden ist, anhand dessen Skala Unterschiede in den Präfekturen festgestellt werden können. Der Grund dafür ist, dass die Themen der *DKS-policy* eine große Bandbreite abdecken. Der Erfolg der Implementierung von DKS bemisst sich an Teilerfolgen in ganz unterschiedlichen Bereichen, deren Status jeweils von Präfektur zu Präfektur divergieren kann: So können so verschiedene Daten wie beispielsweise die Geburtenrate, die Rate von Frauen auf höheren Verwaltungsposten, die Anzahl von Frauenhäusern zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt oder auch die Rate von Männern, die Erziehungsurlaub nehmen, zur Bemessung des Grades der Umsetzung von DKS zählen. Zu den verschiedenen Präfekturen gibt es umfassende Vergleichsdaten.¹⁰⁴ Relevant ist aber die Frage, welcher dieser Bereiche bzw. Datensätze als Auswahlkriterium als entscheidend gelten soll, da DKS die gesamte Gesellschaftsform¹⁰⁵ betrifft. Deshalb gilt auch für die ausgewählten Präfekturen Nagasaki und Shiga, dass Unterschiede bei der Ausprägung der *DKS-policy* erkennbar sind, diese sich aber nicht auf alle Teilbereiche, die im thematischen Zusammenhang zu DKS stehen, erstrecken.

Für die Auswahl der Präfekturen Nagasaki und Shiga waren letztlich die Ergebnisse des *Gender Empowerment Measure* (GEM)-Index für die japanischen Präfekturen in den Jahren 2005–2007 richtungsweisend, der seit dem Jahr 2005 von der Präfektur Saga erstellt wird.¹⁰⁶ Der Index lehnt sich an den GEM-Index im *Human Development Report* des UN Development Programme (UNDP) der Vereinten Nationen an,¹⁰⁷ der die weltweite Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen in Politik und

¹⁰³ *Similar systems* bezieht sich hier auf die Ähnlichkeit als politische Einheit im Zentralstaat. Es sind innerhalb dieser gleichartigen Einheiten Unterschiede etwa demographischer oder geographischer Natur und dergleichen mehr möglich.

¹⁰⁴ Dabei handelt es sich insbesondere um Materialien des Kabinettsbüros der japanischen Regierung (z. B. NDKSK 2007a).

¹⁰⁵ Zu den genaueren Inhalten der *DKS-policy* s. Kapitel 3.

¹⁰⁶ Die Präfektur Saga zielte mit dieser Untersuchung auf eine Evaluation der eigenen Position im Vergleich zu anderen japanischen Präfekturen ab (z. B. Saga-ken josei to shōgai gakushū zaidan und Saga keizai chōsa kyōkai 2007: 1).

¹⁰⁷ Darüber hinaus begründet die japanische Regierung die Notwendigkeit zu DKS-Maßnahmen und Bemühungen mit dem Hinweis auf den niedrigen Platz Japans beim internationalen GEM.

Wirtschaft und ihre Beteiligung an Ressourcen anzeigt.¹⁰⁸ Folgende Variablen bestimmen dabei den Grad der Partizipation von Frauen: das Verhältnis der Zahl von Frauen zur Zahl von Männern bei Parlamentsabgeordneten, bei höheren Verwaltungsposten, bei Berufen, die Spezialistenwissen und technisches Know-how erfordern, sowie das (geschätzte) Einkommen von Männern und Frauen.¹⁰⁹ Der GEM-Index für die japanischen Präfekturen passt diese von den UN verwendeten Variablen entsprechend auf Japans Präfekturen an.¹¹⁰ Das Ergebnis der Berechnung resultiert in einem Ranking der 47 Präfekturen nach der Höhe des GEM-Wertes. Auch die Datenauswahl des GEM-Indexes ist nicht allumfassend, sondern fokussiert auf die Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen.¹¹¹ Ein Fokus auf andere Variablen kann zu einem anderen Ergebnis führen. Allerdings setzt sich dieser Index nicht nur aus einem einzelnen Datensatz, sondern aus verschiedenen Variablen zusammen und zeigt damit für die japanischen Präfekturen einen deutlichen Trend auf.¹¹²

Bei diesem Ranking liegen von Metropolen dominierte Präfekturen wie Tokyo, Osaka, Kyoto und die Präfektur Aichi mit der Millionenstadt Nagoya als Präfekturhauptstadt auf den vorderen Plätzen. Zu den Spitzenreitern gehört jedoch auch die nicht großstädtisch geprägte Präfektur Shiga, die sich auf Platz 3 in 2005 und auf dem zweiten Platz in den Jahren

¹⁰⁸ Der UNDP-Human Development Report führt außerdem den HDI (*Human Development Index*), den GDI (*Gender-related Development Index*) und den HPI (*Human Poverty Index*) auf. Der GDI unterscheidet sich vom GEM-Index insofern, als er Lebenserwartung, Bildungszugang und Lebensstandard geschlechtsspezifisch erfasst. Der GDI ist im Fall Japans vergleichsweise hoch. Seit 2010 verwendet der UNDP-Human Development Report statt GDI und GEM-Index den *Gender Inequality Index*.

¹⁰⁹ Dazu wird auf der Grundlage des Anteils der männlichen und weiblichen Bevölkerung jeder Bereich einzeln berechnet. Der Durchschnittswert aus diesen mehreren Einzelwerten ergibt den GEM-Wert. Der EDEP-Wert (*Equally Distributed Equivalent Percentage*) zeigt die Idealgröße von 50 %.

¹¹⁰ Anstelle der Rate von Abgeordneten in Unter- und Oberhaus verwendet dieser GEM-Index entsprechend die Zahl von Abgeordneten in Präfekturparlamenten und kommunalen Bürgervertretungen. Die Grundlage besteht aus jährlich aktualisierten Daten sowie Daten aus der Volkszählung von 2005.

¹¹¹ Auch die Bemühungen der japanischen Regierung, einen allumfassenden Datenwert für die gesamte Implementierung von DKS in den Präfekturen zu generieren, konnten nicht umgesetzt werden (Tokyo, Interview Nr. 1, Bürokratin, 25.04.2008).

¹¹² Die Initiatoren des japanischen GEM-Indexes selbst weisen darauf hin, dass diese Daten als Material zur Bewertung des Fortschritts von DKS begriffen werden können: „Der GEM für Japan ist ein Mittel zur Bewertung der DKS-Maßnahmen“ (Material der Saga-ken josei to shōgai gakushū zaidan).

2006 und 2007 behaupten konnte.¹¹³ Shiga hebt sich deutlich von den GEM-Werten der nachfolgenden Präfekturen ab. Bei Metropolen wie z. B. Tokyo liegt nahe, dass gut ausgebildete Frauen Karrieremöglichkeiten hier verwirklichen und sich dies auch auf den GEM-Wert auswirkt. Der hohe Wert in der eher ländlich geprägten Präfektur Shiga lässt sich damit jedoch nicht unmittelbar begründen. Das Schlusslicht unter den japanischen Präfekturen bei dem GEM-Index wiederum war in den Jahren 2005 bis 2007 jeweils die Präfektur Nagasaki (Avance 2007).¹¹⁴

Ausgehend von diesen Ergebnissen des GEM-Index für die japanischen Präfekturen ließ sich vermuten, dass in Nagasaki und Shiga Strukturen und Voraussetzungen vorliegen, die sich bei der Implementierung von DKS als Gründe für weniger Implementierungserfolg (Nagasaki) oder als besonders förderliche Einflussfaktoren (Shiga) erweisen. Darüber hinaus konnten die Indexwerte als Hinweis darauf verstanden werden, dass die DKS-Gesellschaft in Shiga – vor allem was die Partizipationsmöglichkeiten von Frauen angeht – bereits bis zu einem für Japan hohen Wert umgesetzt wurde, während in Nagasaki das Gegenteil der Fall ist.¹¹⁵ Diese Ergebnisse des GEM-Index für die japanischen Präfekturen in den Jahren 2005–2007 veranlassten die nähere Betrachtung der Präfekturen Nagasaki und Shiga, die strukturelle Ungleichheiten und offensichtliche Unterschiede im Zusammenhang mit der DKS-policy ergab. Dies führte schließlich zur Auswahl dieser Fallbeispiele.

Strukturelle Ungleichheiten

Nagasaki und Shiga sind, abgesehen von den Präfekturhauptstädten Nagasaki-Stadt und Ōtsu, ländlich geprägte Präfekturen. Nagasaki, an der Westküste Kyūshū¹¹⁶ gelegen, kennzeichnen viele Inseln sowie eine

¹¹³ In diesen Zeitraum fiel die Auswahl der Fallbeispiele. Die Ergebnisse des GEM-Index für die nachfolgenden Jahre wurden deshalb für diese Studie nicht mehr berücksichtigt.

¹¹⁴ Auch hier gilt, dass für die Fallauswahl die Jahre 2005 bis 2007 entscheidend waren. Die Ergebnisse des GEM-Index für die Jahre 2008 und folgende sind für diese Untersuchung nicht entscheidungsleitend gewesen. Im Jahr 2008 stand Nagasaki auf Platz 45 vor Kagoshima und Aomori und rutschte im Jahr 2009 auf den vorletzten Platz vor Kagoshima (Avance 2011).

¹¹⁵ Je nach Blickwinkel sind also (seit 2005) bereits unterschiedliche Ergebnisse erzielt worden bzw. unterschiedliche Voraussetzungen für die Implementierung der DKS-Gesellschaft vorhanden. Hier darf nicht außer Acht gelassen werden, dass ggf. auch strukturelle Faktoren die GEM-Datengrundlage beeinflusst haben, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang zur Implementierung von DKS zu sehen sind.

¹¹⁶ Dies ist die westlichste der vier japanischen Hauptinseln.

stark gebuchtete Küstenlandschaft. Viele Kommunen sind dadurch nicht leicht erreichbar. Nagasaki liegt fernab der wirtschaftlichen Ballungszentren Japans. Die Infrastruktur der Präfektur Shiga wird durch den größten Binnensee Japans, den Biwa-See, bestimmt. Nördlich und nordöstlich des Sees ist das Gebiet sehr ländlich und von der Präfekturhauptstadt aus schlecht erreichbar. Andererseits liegt die Präfektur Shiga und deren Hauptstadt Ōtsu in unmittelbarer Nähe zu den Metropolen Kyoto und Osaka mitten im zentralen Kansai-Gebiet, neben Tokyo der bevölkerungsreichsten Region Japans.

Diese Unterschiede spiegeln sich auch in der wirtschaftlichen Situation wider, die in Nagasaki schwierig ist, während Shiga vom Einzugsbereich der Metropolen Osaka und Kyoto im Zentrum des Kansai-Gebietes profitiert.

Bei der Bevölkerung der beiden Präfekturen zeigen sich ebenfalls markante Unterschiede: In Nagasaki schrumpft die Bevölkerung von 1.570.000 Personen in 1970 auf 1.545.000 in 1995 und 1.479.000 in 2005 (Platz 26 im Vergleich zu den anderen Präfekturen Japans). Die Einwohnerzahl in Shiga dagegen steigt von nur 890.000 Personen im Jahr 1970 und 1.287.000 Personen 1995 auf 1.380.000 Bewohner im Jahr 2005 (Platz 31 in Japan) (KSHJMK 2011).¹¹⁷ Das starke Wachstum von Shigas Bevölkerung ist vor dem Hintergrund der sinkenden Geburtenrate und des demographischen Wandels außergewöhnlich für eine nicht großstädtisch geprägte Präfektur. Shiga wird sogar als die Präfektur in Japan eingeschätzt, in der die Bevölkerung auch zukünftig am längsten wachsen und die Anzahl von älteren Personen am niedrigsten sein wird. In Punkto Bevölkerungswachstum innerhalb Japans stand die Präfektur Shiga im Zeitraum 1995–2000 auf Platz 1 bei den Präfekturen.¹¹⁸ Wenngleich die Nähe zu Osaka und Kyoto sicherlich wichtig ist, handelt es sich bei Shiga jedoch nicht in erster Linie um eine reine „Schlafpräfektur“. Die Anzahl der Pendler, die aus Shiga nach Osaka und Kyoto pendeln, ist vergleichsweise nicht so hoch. Vielmehr lässt sich der Zuzug der Neueinwohner zu einem Teil durch das Vorhandensein von Industrie in der Präfektur begründen (Matani 2007: 190–191).

Trotz der hier angeführten strukturellen Unterschiede haben diese Fallbeispiele „*similar systems*“. Dies gilt grundsätzlich schon deshalb, weil

¹¹⁷ Die geschätzten Zahlen für Oktober 2008 ergeben, dass die beiden Präfekturen sich in der Bevölkerungszahl annähern: Shiga steht danach mit 1.400.000 Menschen auf Platz 29, Nagasaki mit 1.440.000 Personen auf Platz 27 bei den 47 Präfekturen.

¹¹⁸ In den Jahren 2000–2005 lag Shiga nach Tokyo, Kanagawa und Aichi auf Platz 4. Innerhalb des Kansai-Gebietes steht Shiga damit an der Spitze der Gebietskörperschaften.

es sich um dieselbe Form von Verwaltungseinheiten mit gleichen strukturellen Rahmenbedingungen im politischen System, also mit gleichen Rechten und Pflichten, handelt. Mögliche Unterschiede von Strategien, Herausforderungen und Selbstverwaltungsinitiativen der ausgewählten Präfekturen beim Implementierungsprozess von DKS herauszuarbeiten, ist ein Gegenstand dieser Studie. Auch ohne genauere Untersuchung der entsprechenden Implementierungsprogramme und die Erhebung qualitativer Daten fallen jedoch bereits nachstehend aufgeführte Unterschiede zwischen Nagasaki und Shiga auf, die im Zusammenhang mit der Implementierung von DKS von Bedeutung sein können. Diese Merkmale trugen zur Entscheidung für die Auswahl der Fallbeispiele bei.

Bewusstsein der Bevölkerung

Der Bevölkerung von Nagasaki – als Teil von Kyūshū – wird nachgesagt, eine besonders konservative Einstellung zu haben. Diese Sichtweise bezieht sich insbesondere auf die herkömmliche Geschlechterrollenverteilung. Die Insel Kyūshū wird als Gebiet mit *danson jōhi* („Verehrung des Mannes und Herabsetzung der Frau“) und *Kyūshū danshi* (besonders patriarchal eingestellten „Kyūshū-Männern“) angesehen. Nagasaki mutet deshalb als Bastion von Gleichstellungsgegnern an. Die attraktive Wohnlage der Präfektur Shiga zieht dagegen viele junge Familien und Intellektuelle an, die unter Umständen eher eine progressive Gesinnung gegenüber Gleichstellungsideen haben. Das intellektuelle Umfeld von Kyoto kann hierbei eine Rolle spielen.

Finanzielle Ausstattung

Für den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie wird im Präfekturvergleich eine Diskrepanz bei der finanziellen Ausstattung für den Fortschritt von DKS deutlich: In beiden Fällen bekommen die DKS-Abteilungen innerhalb der Verwaltung einen eher schmalen Etat.¹¹⁹ Jedoch verfügte die Präfektur Shiga 2005 im Bereich DKS und Frauenfragen noch über einen Etat von 110.854.000 Yen, Nagasaki dagegen nur über 30.106.000 Yen. In beiden Präfekturen ist das Budget seither Schritt für Schritt gesunken. 2007 lag der DKS-Etat in Shiga bei 103.838.000 Yen, in Nagasaki nur noch bei 26.706.000 Yen.¹²⁰ Im gleichen Jahr 2007 lag Shiga

¹¹⁹ Dies ist der Trend für ganz Japan: Der Anteil des DKS-Etats liegt in den Präfekturen durchgehend auf unter 0,06 Prozent des allgemeinen Präfekturhaushalts (2007) (NDKSK 2007a: 46, s. Kapitel 1).

¹²⁰ In Nagasaki ist der Etat für die DKS-policy damit zum Vorjahr um 7,4 Prozent geschrumpft.

im Präfekturvergleich des Budgets für DKS an 11. Stelle aller 47 japanischen Präfekturen, Nagasaki mit 0,0038 Prozent des Präfekturhaushalts an fünfter Stelle von hinten (NDKSK 2007a: 46).¹²¹

Frauen in Entscheidungspositionen

Ein auffälliges Merkmal der Präfektur Shiga ist die starke Partizipation von Frauen an politischen Ämtern: 2006 hatte Shiga die zweithöchste Rate (15,2 Prozent) an weiblichen Präfekturabgeordneten nach Tokyo (17,6 Prozent). Nagasaki lag dagegen mit einem Frauenanteil von nur 2,0 Prozent im Präfekturparlament auf einer der letzten Positionen.¹²² Die Zahlen für Shiga waren schon bei Beginn der Implementierung von DKS vergleichsweise hoch und sind seither weiter angestiegen.¹²³

Auch bei der Quote von Frauen als Stadträten und Gemeinderäten liegt Shiga für japanische Verhältnisse jeweils relativ weit vorne (13,4 Prozent Frauenanteil in Städten; 9,1 Prozent in Gemeinden und Dörfern), während Nagasakis Frauenanteil bei Stadträten im selben Jahr 2006 den viertschlechtesten Platz (5,4 Prozent) von Japans Präfekturen einnimmt und bei Gemeinderäten mit 5,5 Prozent Frauenanteil ebenfalls im unteren Drittel platziert ist (NDKSK 2007a: 55). Darüber hinaus wird die Präfektur Shiga seit 2007 von einer Gouverneurin (Yukiko Kada) geleitet, während in Nagasaki im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit unverändert der Gouverneur Genjirō Kaneko (1998–2010) im Amt war.¹²⁴

DKS-Zentrum

Die Präfekturen in Japan haben mittlerweile alle ein eigenes DKS-Zentrum, welches bei der Implementierung der DKS-policy eine wichtige Rolle spielt (s. Kapitel 4, Kapitel 6). Das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga verfügte 2007 über 81.041.000 Yen. Dies entspricht einem Großteil des Etats für den Fortschritt von DKS in der Präfektur insgesamt. Das Zent-

¹²¹ An höchster Stelle mit Ausgaben in Relation zum gesamten Präfekturhaushalt liegt Saga mit 0,0556 Prozent, an hinterster Stelle Miyagi mit 0,0015 Prozent (NDKSK 2007a: 46).

¹²² Allerdings hat sich im Jahr 2007 die Rate der weiblichen Präfekturabgeordneten in Nagasaki auf vier Personen, dies entspricht 8,7 Prozent, erhöht (Material der Präfektur).

¹²³ Die Aufstellung und Wahl zahlreicher Frauen als Repräsentanten ins Präfekturparlament kann als ein viel versprechendes Ergebnis der Implementierung von DKS gelten – die Rate von Frauen im eigenen Abgeordnetenhaus wird in den Präfekturen selbst auch als Maßstab empfunden, anhand dessen der Fortschritt von DKS abgelesen werden kann.

¹²⁴ Die Namen stehen in der Reihenfolge Vorname – Nachname.

rum in Nagasaki hatte im gleichen Zeitraum nur 14.812.000 Yen als Budget (NDKSK 2007a: 40). Die Ausstattung der Zentren in Nagasaki und Shiga ist sehr unterschiedlich. Das DKS-Zentrum in der Präfektur Shiga ist zudem eines der ältesten derartigen Zentren unter Japans Präfekturen. Das DKS-Zentrum in Nagasaki ist dagegen erst 2005 gegründet worden. Nagasaki zählt somit zu den letzten Präfekturen, die ein solches Zentrum eingerichtet haben.

Der Vergleich

Diese erkennbaren Unterschiede in Nagasaki und Shiga bestärkten über die erste Vermutung auf der Grundlage der GEM-Indexwerte hinaus die Annahme, dass verschiedene Strukturen und möglicherweise Selbstverwaltungsinitiativen in den beiden Präfekturen vorliegen, die bei der Implementierung von DKS zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die hier vorgestellten Daten können als Hinweis darauf verstanden werden, dass die Umsetzung der DKS-Gesellschaft in Shiga vergleichsweise fortgeschritten ist, während es sich in Nagasaki eher gegenteilig verhält. Sowohl Nagasaki als auch Shiga sind in den genannten Bereichen im Vergleich aller japanischen Präfekturen positiv oder negativ herausragende und somit vom Präfekturdurchschnitt abweichende Fälle (*crucial cases*) (Eckstein 1975, Blatter *et al.* 2007: 149).

Insgesamt weisen die deutlich erkennbaren Unterschiedlichkeiten darauf hin, dass die Präfekturen Nagasaki und Shiga für die Forschungsfrage dieser Studie besonders aufschlussreiche Fallstudien bieten. Gerade abweichende Fälle sind ergiebig für den Erkenntnisgewinn (Schubert 1991: 46). Während in Shiga insgesamt einige vielversprechende Rahmenbedingungen für eine über den Durchschnitt hinaus progressive und intensiv vorangetriebene präfektoreigene Implementierung von DKS zu bestehen scheinen, kann man davon ausgehen, dass Nagasaki, als Beispiel der japanischen Peripherie, geographisch teils schwer zugänglich und als konservative Männerbastion angesehen, nur an der Erfüllung des Mindestsolls an Implementierung der *policy* zur Gleichstellung der Geschlechter interessiert ist und unter den japanischen Präfekturen in Bezug auf DKS eher auf den unteren Plätzen rangiert. Durch den Vergleich der beiden Fallbeispiele lässt sich damit eine Bandbreite von möglichen Implementierungsmustern herausarbeiten. Gleichzeitig kann klar werden, welche Variablen für Unterschiede bei der Implementierung sorgen. Ferner lässt sich verdeutlichen, welche gemeinsamen Probleme und Lösungswege bei der Umsetzung von DKS trotz unterschiedlich ausgeprägter Einflussfaktoren zum Zuge kommen. Es wird sich einerseits als besonders aufschlussreich erweisen, aufzuzeigen, welche Faktoren in Shiga

trotz günstiger Rahmenbedingungen Gründe für weniger Erfolg bei der Implementierung sind, und andererseits, welche Handlungsoptionen für die Wahrnehmung von Implementierungsspielraum von Akteuren in einer eher „uninteressierten“ Präfektur wie Nagasaki zur Verfügung stehen. Gleichzeitig lässt sich in Frage stellen, ob die Rahmenbedingungen, die strukturelle und akteurspezifische Unterschiede aufweisen, überhaupt unterschiedlich wirken, oder ob nicht vielmehr institutionelle Faktoren, die die Vorgehensweise bei der Implementierung von DKS regeln, gleich sind und mögliche Unterschiede neutralisieren.

In Übertragung der Ausgangsfragen auf diese beiden Fallbeispiele wird erstens eine Bestandsaufnahme des Implementierungsprozesses in Nagasaki und Shiga unternommen. Zweitens wird untersucht, welche möglichen Gründe für weniger – und auch für mehr – Implementierungserfolg sich in diesen beiden Präfekturen herausarbeiten lassen. Drittens stellt sich die Frage, ob die Präfekturen Nagasaki und Shiga den von der nationalen Ebene offen gelassenen Implementierungsspielraum und damit den neu geschaffenen Raum zur Selbstverwaltung nutzen und wie sie ihn nutzen, um eigene Schwerpunkte zu setzen – oder ob doch nur die Mindestanforderungen der Zentralebene erfüllt werden.

2.4.2 ERHEBUNG QUALITATIVER EMPIRISCHER DATEN UND AUSWERTUNG

Entscheidung für Datenerhebung durch qualitative Methoden der Sozialforschung

Charakteristisch für Politikfeldanalysen ist, dass sie weder ein „einheitliches Theoriegebäude“ haben noch auf eine bestimmte Methodik festgelegt sind (Blum und Schubert 2009: 46).¹²⁵ Methoden der quantitativen wie der qualitativen Sozialforschung sind möglich (Behrens 2003: 203); entscheidend für die Wahl der qualitativen Herangehensweise in der vorliegenden Studie war die Fragestellung der Arbeit.¹²⁶ Quantitative Daten zu DKS in den Präfekturen stehen bereits durch Erhebungen der japanischen Regierung zur Verfügung. Die forschungsleitenden Fragestellungen zielen jedoch darauf ab, ein tieferes Verständnis der Vorgänge zu erlangen, als sie etwa durch die Auswertung standardisierter quantitativer Fragebögen erreicht werden können (auch Tanaka-Naji 2009: 110). Um Zusammenhänge von institutionellen Regelun-

¹²⁵ Vielmehr gilt: „Ein wesentliches Charakteristikum der Politikfeldanalyse ist es, daß mit ihr keine konkret definierbare Methode oder Arbeitsweise verbunden werden kann“ (Schubert 1991: 41).

¹²⁶ Auch Blum und Schubert (2009: 46–47) verweisen auf die Begründung der Methodenwahl durch die Fragestellung.

gen und Interaktionen von Akteuren beim Prozess der Implementierung von DKS am Beispiel von zwei Präfekturen herauszuarbeiten, ist eine offene und induktive methodische Vorgehensweise vielversprechend. Um den komplexen Implementierungsprozess nachzuvollziehen, erscheint eine qualitative Herangehensweise angemessener als die Annäherung an das Untersuchungsfeld mit theoretisch abgeleiteten vorgefertigten Sichtweisen. Implementierungsprozesse sind aufgrund der Variablenvielfalt schwierig zu standardisieren. Zusammenhänge können besser bei einer qualitativen Herangehensweise erklärt werden (Hucke und Wollmann 1980: 220–221). Es geht bei einer induktiven Vorgehensweise um „die systematische und nachprüfbare Beschreibung, Erklärung und Vorhersage der Wirklichkeit“ (Behrens 2003: 206). Ziel ist, „auf der Basis empirischer Fälle eine Hypothese zu entwickeln“ (Behrens 2003: 220). Für diese Zwecke – und darüber hinausgehend auch für die Bildung von Theorien – bieten qualitative Analysen einen passenden Ansatz (Mayring 2007: 20–21). Gerade die Offenheit bei Datenerhebungen kann unvorhergesehene Zusammenhänge und Einflussfaktoren zutage fördern (auch Kritzinger und Michalowitz 2009: 250). Bei einer quantitativen Untersuchung hätte ein Vergleich aller japanischen Präfekturen nahe gelegen. In dieser Arbeit geht es jedoch vielmehr darum, zwei einzelne Fälle besonders eingehend zu untersuchen (auch Schubert 1991: 45), und damit die Erkenntnisse der vorhandenen statistischen Daten zu Präfekturen und der *DKS-policy* aus einer anderen Perspektive zu vertiefen.¹²⁷

In dieser Studie wird daher ein qualitatives Forschungsdesign angewendet. Dies schließt sich der Tendenz der bisherigen *policy*-Forschung an (Kritzinger und Michalowitz 2009: 246). Zur Beantwortung der leitenden Forschungsfragen wurden während einer Feldforschungsphase in den beiden zu untersuchenden Präfekturen empirische Daten mittels qualitativer Experteninterviews mit Leitfaden erhoben. Die Methode der Interviewführung stand im Zentrum der Untersuchung und diente als wichtigstes Instrument der Datenerhebung (auch Meuser und Nagel 2005: 75–76). Insgesamt wurden die Daten aus 37 Interviews für die vorliegende Analyse verwendet. Darüber hinaus tragen Ergebnisse teilneh-

¹²⁷ Durch die Fallauswahl von nur zwei Präfekturen und die qualitative Herangehensweise werden generalisierende Aussagen zu allen Präfekturen in Japan jedoch erschwert. In dieser Studie geht es weniger darum, Repräsentativität zu erzielen, sondern vielmehr darum, durch die genaue Untersuchung der zwei Fallbeispiele Hypothesen zu Problemen beim Prozess der Implementierung der *DKS-policy* in japanischen Präfekturen zu generieren (s. Kapitel 1).

mender Beobachtung sowie die Analyse von Dokumenten zu DKS aus den zu untersuchenden Präfekturen zur empirisch erhobenen Datengrundlage bei, so dass ein Methodenmix verwendet wird.

Experteninterviews

Die Interviews waren offen und mit Hilfe eines Leitfadens halbstrukturiert. Alle Interviewpartner wurden ausgewählt, weil sie in einer bestimmten Beziehung zu dem Politikfeld DKS bzw. dessen Implementierung stehen bzw. standen und als solche als Experten für dieses Thema betrachtet wurden.¹²⁸ Als „Experten“ wurden nicht von außen Beurteilende verstanden, sondern Experten waren „selbst Teil des Handlungsfeldes [...], das den Forschungsgegenstand ausmacht. [...] Ob jemand als Expertin angesprochen wird, ist in erster Linie abhängig vom jeweiligen Forschungsinteresse. Expertin ist ein relationaler Status“ (Meuser und Nagel 2005: 73). Der Forscher wählt Experten entsprechend seiner Fragestellung. Experte ist dabei

wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder [...] wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt (Meuser und Nagel 2005: 73).

Auf der Grundlage dieser Definition konnten die ausgewählten Interviewpartner als Experten eingeordnet werden, da sie entweder selbst unmittelbar am Implementierungsprozess beteiligt waren oder wegen ihrer Aktivitäten in verschiedenen Organisationen über einen speziellen Zugang zu Informationen über den Implementierungsvorgang verfügten. Außerdem wiesen die Interviewpartner teilweise spezielle Kenntnisse und Interessen zum Politikfeld DKS und dem Prozess der Implementierung von DKS auf. Die Grundlage für die Auswahl als Experte bildete die Zugehörigkeit zu einer Organisation, also zu einem kollektiven Akteur.¹²⁹

¹²⁸ Es ging also – abgesehen von Fragen zum eigenen Tätigkeitsfeld zum Zweck der besseren Zuordnung – nicht um die persönliche Biographie der Akteure, sondern um ihre Handlungsorientierungen und Einschätzungen als Repräsentanten einer Gruppe von Akteuren, eines Akteurssets bzw. einer Institution oder Organisation (Meuser und Nagel 2005: 72–74, Flick 2005: 139).

¹²⁹ Bei dieser Form von Experteninterviews können die persönlichen Interessen der Interviewpartner und der Organisation, der sie angehören, vermischt dargestellt werden (auch Behrens 2003: 228–229). In den Interviews wurde diesem Umstand durch Nachfragen Rechnung getragen.

Konzeption des Leitfadens

Der Interviewleitfaden diente zur Steuerung der Gespräche auf das relevante Thema (auch Flick 2005: 189): Eine Orientierung anhand eines Leitfadens richtet nicht nur das Gespräch auf das Forschungsinteresse aus, sondern passt es auch dem Experten und seinen Kenntnissen an (vgl. Meuser und Nagel 2005: 77). Der Leitfaden unterstützte auch die Auswertung der Interviewergebnisse:

Es ist der gemeinsam geteilte institutionell-organisatorische Kontext der ExpertInnen, der die Vergleichbarkeit der Interviewtexte weitgehend sichert [...]; darüber hinaus wird Vergleichbarkeit gewährleistet durch die leitfadenorientierte Interviewführung (Meuser und Nagel 2005: 81).

Der Leitfaden der Interviews wurde auf der Grundlage der forschungsleitenden Fragestellungen und der Aufarbeitung des Forschungsstandes sowie der aus Dokumenten und vorab geführten explorativen Interviews erworbenen Erkenntnisse konzipiert. Zur Erstellung des Leitfadens dienten auch Bestandteile der Implementationsforschung und des akteurzentrierten Institutionalismus (s. Kapitel 2.1 und 2.2.1). Die Fragen des Leitfadens richten sich auf Charakter und Realisierung von Programmen, auf beteiligte Akteure und deren Interaktionen und Strategien. Dabei werden sowohl die Handlungsebenen der Präfektur als auch der lokalen Ebene und andere involvierte Organisationen in den Blick genommen. Zweck des Leitfadens ist aber nicht nur die thematische Steuerung der Gespräche und eine Erleichterung der späteren Vergleichbarkeit. Gleichzeitig sollte genug Freiraum den Interviewpartnern ermöglichen, neue thematische Aspekte einzubringen. Ein Ziel bei der Durchführung der Experteninterviews war, Offenheit gegenüber Neuem, Unvorhergesehenem beizubehalten. Bei der Ausarbeitung des Leitfadens sowie der Durchführung der Interviews waren deshalb offene Formulierungen tragend. Der Leitfaden besteht aus drei Teilen mit jeweils mehreren Fragen und Unterfragen.¹³⁰ Die drei Teilbereiche gliedern sich wie folgt:

A. Ziele der Interviewpartner und der Präfektur im Hinblick auf DKS

Im ersten Teil geht es darum, Positionen und Vorwissen der Interviewpartner zum Thema DKS und zur Implementierung von DKS in der jeweiligen Präfektur zu klären und die Expertenmeinungen zu Zielvorstel-

¹³⁰ Die Konstruktion eines Leitfadens wird in Helfferich (2005: 158–169) beschrieben.

lungen der Präfektur und deren Verwirklichung im regionalen Implementierungsprozess insgesamt einzuholen. Hauptfragen sind dabei:

1. Welche Art von Gesellschaft ist die *Danjo kyōdō sankaku shakai*?
2. Welche Ziele hat die Präfektur bislang im Hinblick auf Maßnahmen für DKS?
3. Wie schätzen Sie die jetzige Situation in der Präfektur im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele ein, bzw. wie weit ist die DKS-Gesellschaft in der Präfektur vorangeschritten?

Die folgenden Teile B und C gehen vertiefend auf den Implementierungsprozess ein. Beide zielen darauf ab, Auskünfte über Programme und Strategien bei der Implementierung sowie über daran beteiligte Akteure und deren Interaktionen zu erfahren. Es war davon auszugehen, dass die Verabschiedung von DKS-Verordnung und DKS-Plan der Präfektur eine Zäsur im Prozess der Implementierung von DKS darstellt, so dass die Fragekomplexe B und C jeweils die Situation davor und danach erfassen.

B. Maßnahmen, Akteure und Interaktionen bis zur Verabschiedung der DKS-Verordnung und des DKS-Plans der Präfektur

Dieser Teil fragt nach dem Entscheidungsprozess bis zur Verabschiedung von DKS-Verordnung und DKS-Plan. Außerdem geht es im Einzelnen um die beteiligten Akteure und deren Interaktionen. Die Hauptfragen lauten:

1. Erläutern Sie bitte die Maßnahmen bis zum Inkrafttreten von Verordnung und Plan.
2. Im Folgenden möchte ich zu Verantwortlichen und Beteiligten fragen: Welche Leute waren an der Erstellung von Verordnung, Plan und dem neu aufgelegten Plan beteiligt? (Sektionen, Gruppen, Individuen)
3. Welchen Austausch zwischen diesen Personen bzw. Organisationen hat es gegeben?

C. Akteure, Interaktionen und Maßnahmen seit der Verabschiedung von Verordnung und Plan

Im dritten Teil geht es um die zweite Phase der Implementierung im Anschluss an die Verabschiedung der DKS-Verordnung bzw. des DKS-Plans der Präfektur. Auch hier stellen sich die Fragen nach den beteiligten Akteuren und deren Handlungspositionen und Interaktionen. Außerdem geht es um Informationen zu den konkreten Methoden und Maßnahmen, um die selbst gestellten Ziele bei der Implementierung von DKS zu erlangen. Auch hier gibt es drei Hauptfragen:

1. Zu den Akteuren: Wer sind die Aufgabenträger für die Verwirklichung? Welche Stellen sind zuständig? (Sektionen, Gruppen, Individuen)

2. Wie arbeiten die Akteure zusammen? Welchen Austausch hat es gegeben?
3. Die Maßnahmen für die Verwirklichung der DKS-Programme: Ich möchte nach der Verwirklichung der Verordnung bzw. des DKS-Plans der Präfektur fragen. Wie wird die Verwirklichung der Ziele erreicht? Welche Maßnahmen werden zur Verwirklichung der Programme durchgeführt?

Während die Fragen im Leitfaden in einer bestimmten Reihenfolge konzipiert sind, erwiesen sich im Interview ein flexibler Umgang mit dieser Reihenfolge und eine Anpassung an den Gesprächsduktus des Interviewten als sinnvoll (auch Flick 2005: 143). Die Semi-Strukturierung des Leitfadens trug somit zu einer natürlichen Gesprächsatmosphäre bei.

Im Verlauf der einzelnen Gespräche ergaben sich auch Aspekte, die im Rahmen des Leitfadens nicht von Anfang an berücksichtigt worden waren. Diesen begegnete die Interviewerin durch spontan formulierte (Nach-)Fragen (auch Mayring 2002: 70). Gleichzeitig wurden die durch den Leitfaden vorgegebenen Fragen möglichst konsequent zur Sprache gebracht (zu Leitfaden-Interviews vgl. auch Flick 2005: 143–145). Dabei erwies es sich, dass einige Fragen des Leitfadens im Verlauf der Gespräche an Bedeutung verloren, wohingegen andere mehr ins Zentrum des Erkenntnisinteresses rückten. Beispielsweise konnten nicht alle Interviewpartner gleichermaßen auf die Fragen nach den Phasen vor und nach der Erstellung der Pläne antworten, da sie z. B. nur an einer der beiden Phasen beteiligt waren und somit für die andere nicht das entsprechende Expertenwissen aufweisen konnten. Hier zeigte sich die Notwendigkeit, im Verlauf der Datenerhebung Anpassungen an die zutage getretenen Themen vorzunehmen. Strauss und Corbin schreiben dazu:

Sobald die Datenerhebung beginnt, sollten die anfänglichen Interview- oder Beobachtungs-Leitfäden genau das sein: nur anfängliche Leitfäden. Während der Forschungsarbeit starr an ihnen festzuhalten, **schließt** der Situation innewohnende Datenmöglichkeiten **aus**; **begrenzt** die Menge und die Art der gewonnenen Daten; und **hindert** den Forscher daran, Dichte und Variation der Konzepte zu erreichen (Strauss und Corbin 1996: 152, Hervorhebung im Original).

Diese Anpassung der Fragen des Leitfadens im Verlauf der Datenerhebung an sich als bedeutend herauskristallisierende Themenstränge ist gleichzeitig ein erster Schritt zur Auswertung der Daten.

Auswahl der Interviewpartner

Die Auswahl der zu befragenden Akteurgruppen beruhte teils auf Vorannahmen vor Beginn der Datenerhebung und teils auf Entscheidungen, die während der Feldforschungsphase auf der Grundlage der erhobenen Daten gefällt wurden. Diese Herangehensweise lässt sich auf die Strategie des theoretischen Sampling nach Glaser und Strauss (2005: 53–85, auch Flick 2005: 102–106) zurückführen, bei der während der Erhebung von Daten und der parallelen Theorieentwicklung entschieden wird, welche Daten darüber hinaus für die Erarbeitung der Theorie notwendig sind.

Die Ergebnisse explorativer Interviews, Dokumente und des Forschungsstandes ermöglichten Vorannahmen zur Beteiligung von verschiedenen Akteurgruppen an dem Prozess der Implementierung von DKS in einer Präfektur. Beispielsweise weist das Konzept des *triangle of empowerment* einem Netzwerk aus Akteurgruppen, zu denen Frauenbewegungen, Politikerinnen und Behörden, die für Geschlechtergleichstellung arbeiten¹³¹, gehören, eine Bedeutung bei der Ermächtigung von Frauen zu (Vargas und Wieringa 1999, zit. nach Tanaka-Naji 2009: 111–112). Diese Konzeption ließ sich für die vorliegende Studie als übertragbar annehmen.

Die Interviewpartner sollten Mitglied eines kollektiven Akteurs sein, der in einem bestimmten Zusammenhang zur Implementierung von DKS stand. Die Zugehörigkeit zu einer Organisation bestimmte die Einteilung in verschiedene Akteursets. Ein wichtiges Ziel bei der Auswahl war, Einblick in verschiedene Perspektiven zu erlangen, indem „durch Befragung unterschiedlicher Positionsträger über identische Sachverhalte alternative Wahrnehmungsmuster [...] kontrastier[t]“ (Hucke und Wollmann 1980: 225) wurden.

Während des Prozesses der Datenerhebung war ein offenes Vorgehen zur Auswahl der Interviewpartner entscheidend. Vor dem Beginn der Feldforschung entwickelte Vorannahmen zur Beteiligung von verschiedenen Akteuren wurden im Feld durch die Ergebnisse aus den bereits geführten Interviews bestätigt bzw. ergänzt und auf dieser Grundlage Entscheidungen über das weitere Vorgehen getroffen. Dies lehnt sich an Strauss und Corbin an, die für den Beginn der Datenerhebungsphase („offenes Kodieren“) feststellen:

Zu Anfang hängen die Entscheidungen bezüglich der Anzahl der [...] Interviews auch vom Zugang, den verfügbaren Ressourcen,

¹³¹ Solche Organisationen werden auch als *women's policy agency* (WPA) bezeichnet (Stetson und Mazur 1995, Tanaka-Naji 2009: 32).

Forschungszielen und Ihrer Zeit und Energie ab. Später werden diese Entscheidungen vielleicht entsprechend Ihrer sich entwickelnden Theorie modifiziert. [...] Da wir ja nicht sicher sind, welche Konzepte theoretisch relevant sind, werden wir an diesem Punkt die günstigsten Plätze, Personen oder Dokumente zum Nachweis für unsere Konzepte noch nicht kennen. Zu Anfang sind wir offen für alle Möglichkeiten (Strauss und Corbin 1996: 151–153).

Als ein Akteurset wurden die Präfekturverwaltungen mit der jeweiligen Abteilung für DKS, dem offiziellen Vollzugsträger für die Implementierung von DKS, angesehen.¹³² Die vorliegende Arbeit blickt auch darauf, wie die Präfekturadministration mit an DKS interessierten Akteuren aus der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet und diese in Implementationsprozesse einbindet, so dass mit DKS befasste und in verschiedenen Vereinen und Organisationen tätige Bürger eine weitere Akteurgruppe bilden.¹³³ Während der Datenerhebung ergab sich außerdem, dass die Befragung von Mitgliedern in Beratungs- und Kontrollgremien (*shingikai*) für DKS in den Präfekturen zunehmend als wichtig erschien und diese deshalb ein eigenes Set bilden. Im Fall Nagasaki ist ein weiteres Akteurset die Gruppe der DKS-Förderer der Präfektur als intermediäre Akteure zwischen Verwaltung und Bürgerschaft, die in der Präfektur Shiga nicht in dieser Form besteht. Politische Vertreter in den Präfekturparlamenten bilden eine eigene Akteurgruppe, bei der neben einer Varianz der Parteizugehörigkeit der Zusammenhang bzw. ein besonderes Interesse (im positiven wie negativen Sinn) am Politikfeld DKS zählte.¹³⁴

Sowohl in der Präfektur Nagasaki als auch in der Präfektur Shiga fanden Interviews mit diesen Sets von Akteuren statt. Eine Mindestanzahl

¹³² Zusätzlich wurden Mitglieder anderer Verwaltungsabteilungen der Präfektur, deren Arbeit durch die DKS-Rahmenpläne ebenfalls in einen engen Zusammenhang mit DKS gebracht werden kann, sowie kommunale Angestellte mehrerer Städte und Kommunen zum Forschungsthema befragt. Die Ergebnisse dieser Interviews fließen jedoch nicht in die vorliegende Studie ein, sondern sind für separate Veröffentlichungen vorgesehen.

¹³³ Die Auswahl der kollektiven Akteure aus der Bürgerschaft ergab sich auf der Grundlage von Erkenntnissen während der Datenerhebungsphase.

¹³⁴ Laut Übersichten des Kabinettsbüros hatte im Jahr vor Beginn der Feldphase, 2007, weder in Shiga noch in Nagasaki die Umsetzung von auf Unternehmen bezogene Implementierungsaktivitäten stattgefunden. Unternehmen wurden deshalb als ein weiteres mögliches Akteurset für diese Studie nicht in Betracht gezogen. Gleichwohl wäre es Aufgabe zukünftiger Arbeiten, die Auswirkungen der Implementierung von DKS im Zusammenhang mit Privatunternehmen auf der regionalen Ebene genauer zu betrachten.

an Interviewpartnern von je fünf Personen pro Akteurset und pro Präfektur sollte ausreichend Varianz ermöglichen. Bei der tatsächlichen Durchführung war es allerdings nicht immer möglich, eine exakt gleiche Anzahl von Akteuren je Präfektur zu befragen.¹³⁵ Insgesamt werden 37 Experteninterviews aus den Präfekturen für die vorliegende Arbeit verwendet.¹³⁶ Davon entfallen auf die Präfektur Nagasaki 19, auf die Präfektur Shiga 18 Interviews.¹³⁷ Die Interviews dauerten in der Regel 60 bis 120 Minuten.¹³⁸

¹³⁵ Beispielsweise waren die DKS-Förderer in dieser Form in Shiga gar nicht vorhanden. Außerdem standen in Nagasaki wie auch in Shiga jeweils nur vier Abgeordnete des Präfekturparlamentes für Befragungen zur Verfügung. In der Präfektur Shiga konnten nur zwei Mitglieder des DKS-Beratungsgremiums der Präfektur interviewt werden. Andere Akteursets überschreiten diese Anzahl jedoch deutlich. Dies gilt besonders für die in zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiven Akteure. Dies ist eine Folge des Schneeballprinzips: Die von verschiedenen Interviewpartnern mit großem Eigenaufwand und Engagement vermittelten Kontakte konnten nicht abgelehnt werden, auch wenn schon die gewünschte Zahl von Interviewpartnern aus dem entsprechenden Set erreicht oder überschritten war.

¹³⁶ Im Verlauf der Datenerhebung wurden darüber hinaus weitere Interviews geführt, die sich aber besonders auf die Kommunalebene beziehen und für die vorliegende Arbeit nicht verwendet werden.

¹³⁷ In Nagasaki wurde ein Interview mit Mitgliedern der Präfekturverwaltung geführt, in Shiga drei. In Shiga standen zudem zwei ehemalige Mitglieder der Präfekturregierung für Interviews zur Verfügung. Mitglieder von verschiedenen Organisationen und Bürger-/Frauengruppen beteiligten sich in Nagasaki an sechs, in Shiga an sieben Interviews. Berater aus DKS-Gremien der Präfektur stellten in Nagasaki und Shiga jeweils zwei Personen. Dazu kamen sechs DKS-Förderer in Nagasaki. Als Abgeordnete des Präfekturparlamentes wurden in jeder Präfektur jeweils vier Personen befragt. Eine anonymisierte Auflistung der Experteninterviews findet sich im Anhang dieser Arbeit (s. Kapitel 9.3). Über diese Experten aus den Untersuchungsgebieten hinaus standen der Autorin in Tokyo einige auf der nationalen Ebene mit DKS befasste Akteure für Gespräche zur Verfügung, die dazu beitrugen, einen Einblick in die nationale Perspektive auf die dezentrale Implementierung von DKS zu gewinnen. Im Einzelnen handelte es sich um Gesprächstermine im Amt für DKS im Kabinettsbüro, im Landwirtschaftsministerium und im Arbeitsministerium. In diese Untersuchung fließen allerdings nur Daten aus dem Gespräch im Amt für DKS ein (Tokyo, Interview Nr. 1, Bürokratin, 25.04.2008).

¹³⁸ Das kürzeste war 40 Minuten lang, das längste drei Stunden.

Zugang zum Feld

Vor der eigentlichen Phase der Datenerhebung, die im Zeitraum von April bis Dezember 2008 erfolgte¹³⁹, bestand im März 2007 die Gelegenheit, im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes¹⁴⁰ in Japan mit einigen Akteuren aus Verwaltung und Zivilgesellschaft in Nagasaki zusammen zu treffen und explorative Interviews durchzuführen. Dies erleichterte den Beginn der Feldforschung im darauffolgenden Jahr außerordentlich und erwies sich als sehr gewinnbringend für zukünftige Kontakte zu Akteuren in Nagasaki.¹⁴¹

Für die Feldforschung im Jahr 2008 war eine vorausschauende Organisation der Interviewtermine und der Termine für teilnehmende Beobachtungen unerlässlich, da das zu untersuchende Feld aus zwei Präfekturen in weit auseinander liegenden Gebieten Japans (Kansai, Kyūshū) bestand und die Autorin selbst ihren Arbeitsplatz in Tokyo hatte. Die Durchführung der Interviews wurde zeitlich auf jeweils etwa ein bis zwei Wochen Aufenthalt im Feld begrenzt (fünf Aufenthalte in Nagasaki, drei in Shiga).¹⁴² Neben der zeitlichen und mit längeren Reisen verbundenen räumlichen Organisation stellte sich die zentrale Frage, wie der Zugang zu geeigneten Interviewpartnern gewonnen werden konnte. Hier sollte sich der Vorteil der im Jahr 2007 erfolgten Vorstudie zeigen, die nun die Grundlage für ein weitläufiges Kontaktnetz bildete.¹⁴³ Sowohl in Nagasaki als auch in Shiga ermöglichte die

¹³⁹ Dieser neunmonatige Aufenthalt in Japan war möglich durch ein Stipendium des Deutschen Instituts für Japanstudien in Tokyo. Den Stipendiengebern dankt die Autorin herzlich.

¹⁴⁰ Der sechswöchige Aufenthalt wurde von der Alexander von Humboldt-Stiftung gefördert. Die Autorin dankt der Stiftung dafür herzlich.

¹⁴¹ Außerdem wurden bei diesen Gelegenheiten erste Daten gesammelt und die Eingrenzung der Experteninterviews auf das Thema Implementierung von DKS erprobt. In der an Nagasaki angrenzenden Präfektur Saga bestand außerdem die Möglichkeit, teilnehmend ein landesweites Forum zu DKS zu beobachten. In den Präfekturen Yamaguchi und Fukuoka konnten darüber hinaus informelle Gespräche zum Themenfeld DKS mit beteiligten Akteuren aus Forschung, Zivilgesellschaft und Administration geführt werden.

¹⁴² Diesen Aufenthalten folgte wieder eine Phase der Nachbereitung bzw. Vorbereitung der anschließenden Feldphase am Standort im Deutschen Institut für Japanstudien in Tokyo.

¹⁴³ Durch die mit der Präfekturverwaltung in Nagasaki geknüpften Kontakte wurde die Teilnahme der bereits vor Ort bekannten Autorin an einer Tagung der DKS-Abteilung der Präfekturadministration, der innerhalb der Präfektur mit DKS befassten Sachbearbeiter aus kommunalen Rathäusern sowie der Förderer für DKS der Präfektur Nagasaki ermöglicht. Dabei hatte die Autorin auf Einladung der Veranstalter Gelegenheit, ihr Anliegen (Interviews zu führen) und ihre Person dem Plenum vorzustellen und so bei einem einzigen Termin mit vielen in der Präfektur Nagasaki für DKS tätigen Handlungsträgern bekannt zu werden.

Vermittlung verschiedener Schlüsselpersonen, dass die Kontakte zielgerichtet ausgebaut werden konnten.¹⁴⁴ Insgesamt kamen in den wenigsten Fällen erhoffte Kontakte nicht zustande. Dies beschränkte sich ausschließlich auf die Gouverneure der betreffenden Präfekturen sowie einen Bereichsleiter (*buchō*) der Präfekturverwaltung von Nagasaki.¹⁴⁵

Ablauf der Interviews

Vor Beginn der eigentlichen Interviews erläuterte die Autorin in der Regel – auch wenn dies im Vorfeld bei der Terminvereinbarung schon erklärt worden war – noch einmal ihre Institutzugehörigkeit und ihr Forschungsanliegen und verdeutlichte, worauf es ihr bei den Interviews ankam. Dies entspricht der für das Gelingen von Experteninterviews vorgeschlagenen Anfangssituation von Meuser und Nagel (2005: 79). Des Weiteren hat die Autorin immer deutlich gemacht, dass die Aussagen der Interviewpartner nur anonymisiert weitergegeben werden. Außerdem wurde um das Einverständnis zur Aufzeichnung des Gespräches gebeten. Beim Start und am Ende des Gespräches bemühte sich die Autorin, durch informelle Unterhaltung zu einer gelösten, angenehmen Atmosphäre beizutragen. Gerade am Anfang der Interviews erschien dies wichtig, um zum einen eine offene Gesprächsführung zu erzielen und zum anderen etwaig vorhandene Vorbehalte oder Unsicherheiten gegenüber der ausländischen Doktorandin abzubauen. Als vorhandene Unsicherheit wurde häufig eine Scheu vor der Benutzung von Fremdsprachen wie dem Englischen auf Seiten der japanischen Interviewpartner erkannt, die manchmal trotz ausschließlich in japanischer Sprache vonstatten gehender Kontaktaufnahme befürchteten, dass das Interview nicht auf Japanisch geführt werden solle. Die informelle Gesprächseröffnung erwies sich deshalb als hilfreich, um die Interviewpartner zu einer entspannten Kommunikationsform zu bewegen. Die Interviews wurden ausnahmslos in japanischer Sprache geführt.

¹⁴⁴ Durch diese Form des so genannten Schneeballsystems konnten insbesondere im Bereich der Frauenorganisationen bzw. Aktivistinnen zwar viele Interviews durchgeführt werden, es sollte sich jedoch herausstellen, dass diese nicht in jedem Fall von theoretischer Relevanz waren (auch die Erfahrungen von Tanaka-Naji 2009: 128).

¹⁴⁵ Das von Huckle und Wollmann (1980: 227) beschriebene Problem der schlechteren Erreichbarkeit von weniger organisierten Akteuren bestand nicht, da auch Gruppen aus der Bürgerschaft eine gute Organisationsstruktur aufwiesen. Viele Interviewpartner haben zusätzlich häufig gedruckte Materialien und Dokumente beige-steuert, die ergänzend analysiert wurden.

Die Interviews wurden aufgezeichnet und gleichzeitig – je nachdem, ob es in der Situation angemessen erschien – durch Notizen protokolliert. In Anlehnung an den Vorschlag von Witzel für problemzentrierte Interviews (1982, 1985, zit. nach Flick 2005: 134–139) wurde im Anschluss an die Durchführung der Interviews, soweit es unter den gegebenen Umständen möglich war, durch den Interviewer ein *Postscriptum* vorgenommen, in dem Kontextinformationen zum Interview (Atmosphäre, Kommunikationsverhalten, Raum etc.) aufgezeichnet wurden.¹⁴⁶

Aufbereitung der gesammelten Daten

Die mittels Tonbandaufzeichnung und Interviewnotizen erhobenen Daten wurden durch Transkription für die Auswertung aufbereitet. Da allein die inhaltliche Ebene und nicht sprachwissenschaftliche Aspekte für die Forschungsfrage interessant sind, wurde auf die Darstellung von phonetischen Elementen verzichtet. Unter Anlehnung an Kallmeyer und Schütze (1976) wurden längere Pausen, Unverständliches oder Laute wie Lachen in der Transkription zwar kommentiert (zit. nach Mayring 2002: 91–94), es wurde aber zum Zweck der besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, das von Kallmeyer und Schütze vorgeschlagene System der Kommentierung in vollem Umfang einzusetzen. Meuser und Nagel halten fest, dass „nonverbale und parasprachliche Elemente“ bei Experteninterviews nicht in die Interpretation einbezogen werden (Meuser und Nagel 2005: 83).

Grundsätzlich wurde jedes zu analysierende Interview zunächst grob transkribiert. Für die sehr genaue Transkribierung wurde selektiv vorgegangen und alles, was für die Fragestellung und die durch den Leitfaden aufgestellten Aspekte wesentlich war, einbegriffen. Darüber hinaus gehende als nicht verwertbar erscheinende Informationen etwa zur Biographie der Interviewpartner oder zu Allgemeinplätzen wurden nach genauer Abwägung nicht komplett transkribiert. Dies ist im Sinne von Meuser und Nagel: „Anders als beim biographischen Interview ist die Transkription der gesamten Tonaufnahme *nicht* der Normalfall“ (2005: 83, Hervorhebung im Original). Wie ausführlich transkribiert wurde, hing entsprechen von der Ergiebigkeit des jeweiligen Interviews für das Forschungsthema ab (Meuser und Nagel 2005: 83). Für die anschließend erfolgende Auswertung galt es jedoch immer

¹⁴⁶ Die von Flick mit Verweis auf Meuser und Nagel (1991) festgestellten Probleme der Durchführbarkeit von Experteninterviews, was z. B. das Problem des „rhetorischen Interviews“ angeht (Flick 2005: 139–141), konnten vereinzelt nachvollzogen werden, ohne dass dies sich jedoch zu einem Hindernis für die Durchführung der Datenerhebung insgesamt entwickelt hätte.

wieder, nicht allein anhand der transkribierten Texte vorzugehen, sondern fortwährend Rückbezug auf das Originalmaterial, die aufgenommenen Interviews, zu nehmen, so dass auch das zunächst nicht ausführlich transkribierte Material mehrfach für eine mögliche Interpretation berücksichtigt worden ist. Schriftlich vom Japanischen ins Deutsche übersetzt wurden ausschließlich als wörtliche Zitate übernommene Textstellen des transkribierten Materials.

Auswertung der empirisch erhobenen Daten

Die empirisch erhobenen Daten wurden mittels einer qualitativen sozialwissenschaftlichen Herangehensweise ausgewertet. Das transkribierte Material wurde dafür zunächst überblicksartig und dann genauer gegliedert und nach Themen differenziert. Unter Heranziehung der Methode der Globalauswertung (Flick 2005) wurde diese Gliederung durch die Markierung zentraler Begriffe und Aussagen sowie durch die Auflistung des nach Themen geordneten Inhalts der Interviews unterstützt. Diesem Themenverzeichnis wurde eine kurze Stellungnahme zum Aussagewert des Interviews beigelegt. Nach dieser Paraphrasierung als erstem „Schritt des Verdichtens des Textmaterials“ (Meuser und Nagel 2005: 84) wurden für die einzelnen Abschnitte auf das Textmaterial selbst bezogene und in dessen Terminologie verbleibende Überschriften formuliert (Meuser und Nagel 2005: 85). Ziel dieses ersten Auswertungsschrittes war, einen Überblick über das thematische Spektrum der Datenmasse zu erlangen. Dies war die Vorarbeit für die eigentliche Kategorisierung und Typisierung der Daten (zur Globalauswertung vgl. Flick 2005: 283–285).

In einem nächsten Schritt der Datenauswertung wurden aus den zuvor herausgearbeiteten Themen auf einzelne Phänomene bezogene Konzepte und übergreifende Kategorien generiert (auch Strauss und Corbin 1996: 43).¹⁴⁷ Dazu wurden zunächst Überschriften und Texteinheiten miteinander verglichen und wichtige Elemente und Dimensionen herausgearbeitet (Tanaka-Naji 2009: 135). Bei der Kategorisierung erfolgte zunehmend eine Ablösung von dem konkret vorliegenden Ereignis in den Daten und von der in den Interviews selbst verwendeten Terminologie (Meuser und Nagel 2005: 88–89, Strauss und Corbin 1996: 47–50). Daran schloss sich eine Typisierung an (Tanaka-Naji 2009: 137).

¹⁴⁷ Die Herausarbeitung von Kategorien aus dem empirischen Material hat darin einen Vorteil, dass diese den Daten besser entsprechen als aus vorgefertigten Theorien übernommene Kategorien (Lamnek 2005: 111).

Ein weiterer Schritt war die Herausarbeitung von Mustern und Zusammenhängen und deren Erklärung (Tanaka-Naji 2009: 137). Neben den Kategorien entsteht damit ein Gefüge aus diesen erfassenden Hypothesen, die ebenfalls aus der Empirie abgeleitet sind. Diese Herstellung von Bezügen ist ein wesentlicher Bestandteil der Theoriebildung (Lamnek 2005: 111–112): Schließlich gilt es, sich vom Gegenstand zu lösen und verallgemeinernde Erklärungen zu entwickeln.

Teilnehmende Beobachtung

Als Schwerpunkt der empirischen Datenerhebung dienten die Experteninterviews. Darüber hinaus bot sich bei verschiedenen Anlässen die Gelegenheit, teilnehmend zu beobachten. Die Methode der teilnehmenden Beobachtung kann als „Feldstrategie“ definiert werden, die „gleichzeitig Dokumentenanalyse, Interviews mit Interviewpartnern und Informanten, direkte Teilnahme und Beobachtung sowie Introspektion kombiniert“ (Denzin 1989, S. 157–158, zit. nach Flick 2005: 206). Die Teilnahme diene der besseren Zugänglichkeit des Feldes sowie auch der Akquise potentieller Interviewpartner.¹⁴⁸ Ziel war zudem, über die Interviews hinaus einen tieferen Einblick in die Durchführung von Implementierungsmaßnahmen und deren Inhalte sowie in den Implementierungsprozess zu erhalten (auch Flick 2005: 213–214). Während der Beobachtungen waren die Fragen erkenntnisbestimmend, die auch in den Leitfaden für die Interviews eingeflossen waren. Dabei war nicht die längerfristige Teilnahme am Arbeitsalltag von Akteuren möglich, sondern die Beobachtung von verschiedenen Aktivitäten von Akteuren, wie die Ausrichtung von Veranstaltungen, Workshops und Tagungen sowie der kurzfristige Einblick in die Arbeit von Verwaltungsabteilungen, DKS-Zentren und Vereinen.¹⁴⁹

Dokumentenanalyse

Im Rahmen der Feldforschung konnten zahlreiche Dokumente gesammelt werden. Diese Dokumente dienten der Ergänzung und Abrundung der Analyse der durch Interviews und teilnehmende Beobachtung erhobenen empirischen Daten. Dazu gehören Rahmenpläne für DKS der Präfektur und von Städten bzw. Gemeinden, Veröffentlichungen der Präfek-

¹⁴⁸ Vgl. auch die von Flick (2005: 207) beschriebenen Ziele teilnehmender Beobachtung.

¹⁴⁹ Da die Autorin allein schon als einzige deutlich erkennbare Ausländerin bei jeder Veranstaltung auffiel, war die Vorgehensweise naturgemäß eine offene Beobachtung (Flick 2005: 208).

tur zum Stand der Implementierung von DKS, Informationsbroschüren verschiedener Organisationen, Sitzungsprotokolle von Sitzungen der Beratungsgremien, Zeitungsartikel, Programme von Veranstaltungen und dergleichen mehr.

Dokumente wie die DKS-Rahmenpläne der Präfekturen Nagasaki und Shiga dienen neben dem DKS-Rahmengesetz und dem nationalen DKS-Rahmenplan vor allem dazu, den institutionellen Rahmen für den Implementierungsprozess anhand der formellen Implementierungsprogramme herauszuarbeiten (s. Kapitel 4). Dabei wurde jedoch bedacht, dass diese formellen Regelungen auf der Grundlage von Dokumenten nicht den „Blick für die informelle Dimension des Handelns verstellen“ (Hucke und Wollmann 1980: 226) dürfen, da die Interaktionen der beteiligten politischen Akteure de facto von diesen formellen Regelungen abweichen können (Hucke und Wollmann 1980: 226, auch Mayntz und Scharpf 1995, Scharpf 2000):

Erst die gemeinsame Betrachtung formeller Regeln und faktischer Handlungsweisen in Reaktion hierauf ergibt also ein vollständiges Bild realen Handelns [...]. Da aber formelle Regelungen trotz des oft erheblichen Aufwands der in Details gehenden Analyse letztlich leichter und eindeutiger zu ermitteln sind als ihre informellen Ergänzungen, liegt für den Forscher die Gefahr nahe, sich mehr oder minder auf den formellen Bereich zu beschränken und diesen für die Realität selbst zu nehmen (Hucke und Wollmann 1980: 226).

Eine Schwierigkeit für die Datenerhebung bestand darin, dass die formalen Vorgehensweisen gründlich dokumentiert und damit besser zu analysieren sind als informelle Aspekte: Selbst wenn letztere durch die Interviews oder auch durch Beobachtungsgelegenheiten herausgearbeitet wurden, war das Erinnerungsvermögen an weiter zurückliegende Vorgänge bei den Befragten teils eingeschränkt (hierzu auch Hucke und Wollmann 1980: 226). Daneben führte das Problem des Rotationsverfahrens von Angestellten der Präfekturverwaltungen dazu, dass viele der administrativen Interviewpartner nicht über langfristige Erfahrungen im Implementierungsprozess von DKS verfügten. Kritisch musste auch berücksichtigt werden, dass Dokumente überwiegen, die von Akteuren der Administration verfasst worden sind, so dass eine gewisse Selektivität bestand (Hucke und Wollmann 1980: 227).

Eine methodische Vorgehensweise mit Kombinationen aus Dokumentenanalyse, Interviews und teilnehmender Beobachtung ist „in den meisten Implementationsstudien gebräuchlich“ (Hucke und Wollmann 1980: 227), aber auch bei dieser kombinierten Vorgehensweise konnte der Implementierungsprozess von DKS in der betreffenden Präfektur nicht lü-

ckenlos in Erfahrung gebracht werden, insbesondere wenn es sich um weiter zurückliegende Vorgänge handelte. Die Erhebungen konnten jedoch auch nicht grenzenlos erweitert werden (Hucke und Wollmann 1980: 227).

Darstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Datenerhebung werden in drei Analysekapiteln (Kapitel 4, 5 und 6) fallbezogen herausgearbeitet und jeweils durch ein kurzes Zwischenfazit zusammengeführt. Die Trennung von der fallbezogenen Ebene erfolgt in über die beiden Fallbeispiele Nagasaki und Shiga hinausweisenden Überlegungen (Kapitel 7), die gleichwohl nicht eine weit reichende Generalisierung bzw. Abstrahierung beanspruchen. Das Fazit (Kapitel 8) fasst die fallbezogenen und die weiterführenden Ergebnisse zusammen.

KAPITEL 3

RAHMENBEDINGUNGEN DER DKS-IMPLEMENTIERUNG IN JAPANISCHEN PRÄFEKTUREN

Nach den theoretisch-methodischen Grundlegungen geht es im Folgenden um die institutionellen Rahmenbedingungen, auf deren Basis die Implementierungsprozesse der DKS-*policy* in den japanischen Präfekturen stattfinden. Der erste Teil dieses Kapitels beschäftigt sich mit dem politischen und gesetzgeberischen Hintergrund des Politikfeldes DKS als *policy*-spezifischem Kontext für die Implementierung von DKS in den japanischen Präfekturen, nämlich mit der Entscheidung über die DKS-*policy* und deren Implementierung auf der Zentralebene. Das Politikfeld DKS lässt sich auf diese Weise klarer eingrenzen. Neben einem Rückblick auf bisherige Maßnahmen zur Gleichstellung in Japan wird ein Einblick in *agenda setting* und Politikformulierung zum DKS-Rahmengesetz sowie zu dessen Aussagen gegeben.

Der zweite Teil erörtert die Rolle der Präfekturen im japanischen Mehrebenensystem vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsreformen. Dies dient dazu, die sich verändernden Kompetenzen im Untersuchungsfeld und damit in Zusammenhang stehende Ziele zu erarbeiten. Die Vorbereitung der Dezentralisierungsreformen während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erfolgte in etwa zeitgleich mit der Entwicklung und Ausarbeitung des DKS-Rahmengesetzes. Beiden Teilen sind Hinweise zum jeweiligen Forschungsstand vorangestellt.

3.1 DAS POLITIKFELD DKS IN JAPAN

Im Folgenden werden der politische und gesetzgeberische Hintergrund sowie der Inhalt des Politikfeldes DKS in Japan dargestellt, um Verständnis über die grundsätzlichen *policy*-spezifischen Hintergründe und Entwicklungen, Rahmenbedingungen und Ziele der DKS-*policy* in Japan zu gewinnen. Außerdem stellen sich die Fragen, welche beteiligten Akteure wie formal bestimmt werden und welche Anstrengungen zur Implementierung die Zentralebene unternimmt.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Damit lässt sich das Politikfeld DKS im Sinn der Nominalkategorie bzw. der nominellen Bezeichnung nach Windhoff-Héritier (1987) für die Zwecke dieser Studie eingrenzen (s. Kapitel 2).

Die Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes, das die Implementierung der DKS-Gesellschaft auch an die Gebietskörperschaften delegiert, ist Ausgangspunkt für die Untersuchung der Implementierungsprozesse der DKS-*policy* in den ausgewählten Präfekturen Nagasaki und Shiga. Indem diese Aufgabe von der Zentralebene delegiert wurde, lässt sich argumentieren, dass es in den Präfekturen selbst zwar ebenfalls um ein lokales *agenda setting* und eine Politikformulierung für eigene DKS-Verordnungen geht, dass aber diese Phasen für die *policy* insgesamt auf der nationalen Ebene entschieden wurden (s. auch Kapitel 5.2). Um den Charakter der DKS-*policy* und der damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Problematik auf der Grundlage dieses Gesetzes erfassen zu können, lautet die Frage hier, welche Entwicklung zum *agenda setting* und zur Politikformulierung und -entscheidung, die in der Verabschiedung des Rahmengesetzes kulminierte, geführt hat. Zur Beantwortung dieser Fragestellung dient eine kurze Rückschau auf japanweite politische Entwicklungen und legislative Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter bzw. zur Verbesserung des gesellschaftlichen Status der Frau und der Blick auf den Prozess zur Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes und dessen Inhalte und implementierende Akteure auf nationaler Ebene.

Da die bewusste Einbeziehung von Männern in *policies* zu Fragen der Gleichberechtigung bzw. Gleichstellung von Männern und Frauen in Japan erst seit den 1990er Jahren stattfindet und sich vorherige Maßnahmen auf die „Frauenfrage“ (*josei mondai*), der Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung der Frau, beschränkten, wird dieser Blickwinkel auch die folgenden Ausführungen bestimmen.

3.1.1 FORSCHUNGSSTAND ZUM THEMENBEREICH GESCHLECHTER- GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

Die Programme der DKS-*policy* berücksichtigen den Genderaspekt inhaltlich in so gut wie allen Bereichen der japanischen Gesellschaft und begreifen damit unterschiedliche politische Themen wie *work-life balance* oder lebenslange Gesundheit mit ein. DKS steht als *policy* im weiten Sinn für das Politikfeld Geschlechtergleichstellung – *gender equality*. Das Politikfeld DKS ist als die japanische Entsprechung dessen, was sich in der EU durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 infolge der Bemühungen der Vereinten Nationen als Gender-Mainstreaming-Konzept ausgeprägt hat, zu verstehen. Die vorliegende Arbeit erweitert somit den Fokus auf eine außereuropäische Variante der Reaktionen auf die Forderungen der CEDAW nach nachhaltigen staatlichen Maßnahmen für eine tatsächliche Geschlechtergleichstellung.

Für die vorliegende Studie sind somit drei Bereiche der Forschung zur Geschlechtergleichstellung interessant: Erstens zählen dazu Forschungsarbeiten, die sich mit der Implementierung von entsprechenden *policies* in anderen Ländern befassen, wie beispielsweise dem Gender-Mainstreaming-Konzept für Deutschland und die EU. Zweitens sind dies Arbeiten, die sich mit dem DKS-Rahmengesetz und der Formulierung und Umsetzung der DKS-*policy* in Japan beschäftigen. Drittens sind unter diesen Arbeiten vor allem jene interessant, die die Implementierung von DKS in den japanischen Gebietskörperschaften thematisieren. Die Beschäftigung mit der DKS-*policy* in Japan basiert zudem auf Werken, die sich in einer großen Themenvarianz mit Genderaspekten bzw. mit der gesellschaftlichen und politischen Stellung von Frauen und Männern in Japan und deren Weiterentwicklung sowie rechtlichen Maßnahmen dazu auseinandersetzen.¹⁵¹

Die Implementierung von gender equality policies

Aus einer *policy*-analytischen Perspektive trägt die Arbeit zum Themenspektrum der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung (eine Einführung: Krause 2003) bei.¹⁵² Geschlechterpolitik umfasst in einer weit gefassten Definition¹⁵³ nicht nur *policies*, die sich direkt auf Frauen bzw. die Belange von Männern und Frauen beziehen, sondern auch *policies*, die auf den ersten Blick zwar *gender-neutral* wirken, dies aber nicht sind (Charlton, Everett und Staudt, zit. nach Krause 2003: 223, Sauer 2005: 384). Ein Überblick über die Entwicklung von Gleichstellungspolitiken, die sich von einer reinen Frauenförderung hin zur Intergration neuer Konzepte wie Gender-Mainstreaming gewandelt haben, findet sich bei Cordes (2008). Vor nicht zu langer Zeit wurde der Politikwissenschaft noch ein Mangel an Untersuchungen zur *policy* Geschlechtergleichstellung – ganz im Gegensatz etwa zum Politikfeld Umweltpolitik – vorgeworfen. In der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung gilt die Intensivierung von gleichstellungsbezogenen Politikfeldanalysen

¹⁵¹ Stellvertretend für zahlreiche Arbeiten seien Lenz und Mae (1997) und LeBlanc (1999) zur politischen Partizipation von Frauen, Ogasawara (1998) zum Thema Genderkonstruktionen in der Erwerbsarbeit und Takahashi (2003) zur Organisation des Familienlebens und dessen Auswirkungen auf Frauen in Japan genannt.

¹⁵² Allerdings geschieht dies aus einer rein *policy*-analytischen Perspektive und nicht in der Hinsicht, dass feministische Theorien eingebracht werden.

¹⁵³ In der engen Definition wären es nur solche *policies*, die sich explizit auf die Geschlechterverhältnisse beziehen (Sauer 2005: 384).

nach wie vor als Forschungsdesiderat (Sauer 2005). Schon vor mehr als zehn Jahren haben Kulawik und Sauer (1996) auf die Bedeutung von Politikfeldanalysen für die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung hingewiesen:

Eine Erweiterung der Policy-Forschung um die Geschlechterperspektive heißt nun zum ersten, Frauen- und Geschlechterpolitik als Politikfelder zu definieren [...]. Viertens gilt es, Frauen- und Geschlechterpolitiken mit dem Instrumentarium der Policy-Analyse zu durchleuchten und zu entmystifizieren (Kulawik und Sauer 1996: 28).

Bislang sind auf diesem Gebiet vor allem Politikfeldanalysen vertreten, die sich auf *policies* zum System der sozialen Sicherung beziehen (Behning 1999, Kulawik 1999, 1996, Dackweiler 2003, Mädje und Neusüß 1996, Skocpol 1992); geschlechtliche Aspekte in anderen Politikfeldern werden jedoch ebenfalls thematisiert (die Beiträge in Kulawik und Sauer 1996, Kontos 1996, Maier 1996, Ostendorf 1999).

Arbeiten, die aus der Perspektive des *state feminism* Fragestellungen zu politischen und gesetzgeberischen Entwicklungen im Bereich der Geschlechtergleichstellung und deren Institutionalisierung etwa durch staatliche Behörden für Gleichstellung – *women's policy agencies* (WPA) – aufgreifen, sind für diese Studie ebenfalls von Interesse (s. Kapitel 2.4.2). Beispielsweise gehören dazu Stetson und Mazur (1995), Haussman und Sauer (2007) sowie Publikationen des Forschungsverbunds des Research Network on Gender, Politics and the State (RNGS).¹⁵⁴ Der Sammelband von Haussman und Sauer (2007) etwa hat als zentrales Erkenntnisinteresse die Frage nach den Bedingungen, unter denen *women's policy agencies* wirksame Verbindungen für die Interessen der Frauenbewegungen und deren Umsetzung auf staatlicher Ebene darstellen.

Die Verankerung des Gender-Mainstreaming-Konzeptes in der Europäischen Union und deren Mitgliedsstaaten rief wiederum die Entstehung zahlreicher Arbeiten hervor, die sich damit aus verschiedenen Blickwinkeln auseinandersetzen. Für die vorliegende Studie sind nur die Arbeiten wesentlich, die sich mit Fragestellungen zur Implementierung von Gender-Mainstreaming befassen und damit etwaige Parallelen zur Implementierung von DKS in Japan aufzeigen können. Neben Sammelbänden, die einen Überblick über die Ausformungen aktueller Gleichstellungspolitik im europäischen Raum schaffen (Baer und Hoheisel 2008,

¹⁵⁴ Zu *state feminism* in Japan s. den Aufsatz von Boling (2008).

Verloo 2007), stehen länderspezifische Analysen, die sich mit der Implementierung von Gender-Mainstreaming befassen. Dazu zählen Expertisen zur Durchsetzung von Gender-Mainstreaming (Stiegler 2000) oder konkrete Fallbeispiele zur Umsetzung von Gender-Mainstreaming unter Gesichtspunkten der Verwaltungsreform bzw. des Verwaltungshandelns etwa für Estland (Kuhl 2007). Die Arbeit von Wöhl (2007) beschäftigt sich mit der Wirkungskraft von Gender-Mainstreaming. Sie nimmt dabei die Bedeutung von Gender-Mainstreaming als suprastaatlichem Politikfeld in der EU und dessen Folgen für die Nationalstaaten in den Blick. Indem Wöhl eine staatstheoretische Herangehensweise an die Frage nach Staat und Geschlecht wählt, geht diese Analyse jedoch über eine Implementationsstudie hinaus. Von Wahl (1999) beschäftigt sich mit Gleichstellungspolitik im internationalen Vergleich anhand des Beispiels der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und den USA und bezieht dabei besonders die Akteure Frauengruppen und Staat ein. Eine Frage der Arbeit zielt auf das Vorhandensein von Mustern der Gleichstellungspolitik sowie auf das Vorhandensein von spezifischen „Gleichstellungsregimes“ ab. Ziel der Studie ist die „Erarbeitung eines international anwendbaren analytischen Rasters“ (von Wahl 1999: 19), indem die Gleichstellungspolitik anhand einer Regimetyologie analysiert wird. Noch 1999 stellt von Wahl fest: „auch von der Policy-Forschung wird Gleichstellungspolitik als neues Policy-feld bisher *ignoriert*“ (von Wahl 1999: 17, Hervorhebung im Original). Der Sammelband von Biester *et al.* (1994) zieht eine Bilanz zur Gleichstellungspolitik Mitte der 1990er Jahre. Mit den Grenzen der Implementierung von Gender-Mainstreaming und der Evaluation befasst sich der Sammelband von Behning und Sauer (2005). Ein weiterer Themenschwerpunkt ist die Auseinandersetzung mit der Implementierung von Gender-Mainstreaming innerhalb von bestimmten Einrichtungen, etwa des Fallbeispiels von Behörden (Peinl, Lohr und Jornitz 2005) oder aus organisationstheoretischer Perspektive in Einrichtungen des Gesundheitsbereiches (Wulff 2008).

Die bisher genannten Arbeiten beschäftigen sich aus verschiedenen Perspektiven mit dem Politikfeld Gleichstellung auf der Ebene von Nationalstaaten. Die Perspektive von Implementierungsprozessen auf substaatlichen Ebenen berücksichtigen sie weniger. Die Studie von Giehardts (2006) verbindet zwar Gleichstellungsmaßnahmen mit der Frage nach Implementierungsmechanismen auf der regionalen Ebene in zwei deutschen Bundesländern. Allerdings bezieht sich die Autorin vor allem auf die Implementierungsprozesse an Hochschuleinrichtungen und nicht in den Bundesländern an sich. Kommunale Gleichstellungspolitik in Deutschland wird bei Arbeiten der 1990er Jahre thematisiert (Holland-Cunz 1996, Meuser 1989, Rudolph 1993, 1994). Die qualitative Fallstudie

von Meuser erstellt eine „Typologie der Anwendungsbereitschaft“ von Gleichstellungspolitik und erforscht damit die Bedingungen für die Umsetzung einer Richtlinie in der Kommunalverwaltung (1989: 2). Lang (2005) greift Gender-Mainstreaming im lokalen Bereich auf. Englert (2009) analysiert Gender-Mainstreaming im europäischen Mehrebenensystem und geht dabei anhand der Fallbeispiele Deutschland und Schweden auch auf verschiedene Phasen der Implementierung auf der regionalen Ebene im europäischen Raum ein. Es geht Englert vor allem um die Frage nach Governance-Typen zum Ziel, eine „erfolgsversprechende Strategie“ (2009: 87) zu erkennen. Der Autor stellt die europäische mit nationalen und regionalen Ebenen gegenüber und formuliert Annahmen für die Form der europäischen Governance von Gender-Mainstreaming.

Das DKS-Rahmengesetz und die DKS-policy in Japan

Es gibt zahlreiche Arbeiten, die sich grundsätzlich mit dem Weg zum DKS-Rahmengesetz in Japan und mit der Bedeutung und den Inhalten der DKS-policy auseinander setzen. Dazu zählen nicht nur wissenschaftliche Veröffentlichungen. Ebenso finden sich Broschüren und Artikel beispielsweise von Vereinen und anderen Gruppierungen sowie Erfahrungsberichte von an der Implementierung von DKS Beteiligten, die hier jedoch nicht weiter genannt werden sollen. Verschiedene offizielle Einrichtungen geben Datenmaterial in großem Umfang heraus, beispielsweise das Amt für DKS in Tokyo und die entsprechenden Stellen in den Gebietskörperschaften. Genannt sei auch die von Seki (2001) herausgegebene Materialsammlung zum Thema DKS-Gesellschaft.

Zahlreiche Veröffentlichungen behandeln die Hintergründe zur Entwicklung von *policies* für Frauen bzw. *gender equality* in Japan seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs unterschiedlich intensiv. Einige Arbeiten vermitteln einen Überblick und stellen die Bedeutung der Vereinten Nationen und der Verabschiedung der UN-Antidiskriminierungskonvention für den Fortschritt von gleichstellungspolitischen Maßnahmen in Japan deutlich heraus z. B. Tanaka-Naji 2009, Ōnishi 2005, Kobayashi 2004 und Mackie 2003. Auf die gesamtgesellschaftlichen Hintergründe und die sozialpolitischen Implikationen fokussiert Ōsawa (2003).

Andere Arbeiten setzen sich direkt mit der Entstehung und den Inhalten des DKS-Rahmengesetzes auseinander (Ōsawa 2005, 2002, Bandō 2004, Gelb 2003). Ein umfangreiches Werk zur Entstehung des DKS-Rahmengesetzes bietet Ōsawa (2002). Ōsawa (2002, 2005) unterstreicht die geradezu als radikal bezeichnete Herangehensweise der dem eigentlichen Gesetz vorgeschalteten DKS-Vision, die eine Loslösung von *gender* impliziert und damit das *gender-free*-Konzept manifestiert. Mae (2007b) bewert-

tet das DKS-Rahmengesetz als Paradigmenwechsel für die Geschlechterpolitik der japanischen Regierung. Die besondere Konstellation der japanischen Regierung, die zur Entstehung des DKS-Rahmengesetzes beitrug, heben Gelb (2003) und Tanaka und Hong (2007) hervor. Die Frage nach der Wirksamkeit des Gesetzes stellen auch Kobayashi (2004) und Gelb (2003). Bandō (2004) nähert sich dem Thema DKS umfassend, indem sie sowohl Inhalte der *policy* als auch das System zur Implementierung anspricht.

Mit der Umsetzung von DKS für Japan insgesamt und speziell in den Gebietskörperschaften beschäftigen sich die Arbeiten von Tsujimura (2007, 2006, 2005a, 2005b, 2005c). Tsujimura (2007) nimmt besonders die juristische Perspektive auf gesetzliche Regelungen für eine DKS-Gesellschaft ein und zieht den Vergleich von Maßnahmen für *gender equality* in anderen Ländern und den bislang geringen Erfolgen von *gender equality* in Japan, besonders im Bereich politischer Repräsentation. Die bisherige Förderung der Teilnahme von Frauen in Entscheidungsprozessen bewertet Tsujimura als besonders problematisch (s. auch Kapitel 5). Als Mangel stellt sich heraus, dass Japan keine Strafmaßnahmen bei der Regulierung von *gender equality* vorgesehen und kein Quotensystem installiert hat. Gleichzeitig werfen Quoten oder positive Diskriminierung wiederum neue Fragen auf. Neben Maßnahmen im Sinn von *positive action* sind nach Tsujimura deshalb für einen langfristigen sozialen Wandel auch Strategien für einen Wandel des Bewusstseins vonnöten (2007b). Als Beispiel für die japanweite Implementierung von Maßnahmen im Zuge des DKS-Rahmengesetzes kann die Realisierung des Gesetzes zur häuslichen Gewalt (*Haigūsha kara no bōryoku no bōshi oyobi higaisha no hogo ni kansuru hōritsu*) angesehen werden (auch Tsujimura 2007).

Nach der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes ist es zu einer ideologisch aufgeladenen Kontroverse um die DKS-Ziele und das dahinter stehende *gender-free*-Konzept gekommen. Konservative stellen sich den Zielen der *DKS-policy* entgegen und propagieren die Hervorhebung von geschlechtlichen Unterschieden zwischen Männern und Frauen. Dies hat der Umsetzung nicht nur auf der Nationalebene, sondern auch in den Gebietskörperschaften einen bis heute anhaltenden Dämpfer versetzt, indem grundlegend die Richtung der anzustrebenden DKS-Gesellschaft in Frage gestellt wird. Analysen zu diesem *backlash* und seinen Folgen führen deutlich vor Augen, dass die Argumentation der Kritiker des Gesetzes darauf abzielt, den Erhalt der japanischen Gesellschaft und Kultur mit der bestehenden Genderordnung zu verknüpfen (Mae 2007b, Holdgrün 2009). Mit dem *backlash* beschäftigen sich insbesondere auch die Sammelbände vom Sōfūsha henshūbu (2006) und von Kimura (2005). In der Zeitschrift *Joseigaku* (11/2003) widmet sich ein besonderer Themen-

schwerpunkt den Diskussionspunkten rund um das Thema DKS mit Beiträgen von Itō, Kameda, Saitō und Funabashi. Um Klarstellung von Fragen im Zusammenhang mit DKS und dem *backlash* bemüht sich der von der Nihon joseigakukai/Jendā kenkyūkai herausgegebene Band (2006). Veröffentlichungen von *backlash*-Vertretern haben in der vorliegenden Arbeit als Quellen zur Verdeutlichung der Argumente der DKS-Gegner gedient (z. B. Yamamoto 2006, Nomura 2006a, 2006b, Nishio und Yagi 2005).¹⁵⁵

Die Implementierung von DKS in den japanischen Gebietskörperschaften

Zur Beschäftigung mit der Implementierung von DKS in den japanischen Gebietskörperschaften bieten sich die oben bereits genannten Werke von Bandō (2004) und Ōsawa (2002) als Einstieg an: Bandō (2004) gibt einen Überblick über die Entwicklung von Strukturen zur Förderung von *policies* für Frauen bzw. DKS in den Präfekturen seit den 1970er Jahren, namentlich der Einrichtung von entsprechenden Büros in den Verwaltungen und der Erstellung von DKS-Plänen und Verordnungen. Ōsawa (2002) befasst sich mit den aus dem DKS-Gesetz entstehenden Pflichten für die Gebietskörperschaften zur Implementierung von DKS. Die Monographie von Fujieda (2001) setzt sich vor allem mit inhaltlichen Aspekten der *DKS-policy* in den Gebietskörperschaften auseinander, wie der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen, Gewalt gegen Frauen oder der Unterstützung bei der Erziehung von Kindern. Ein kurzer Überblick über die wichtigsten Entwicklungen und Themen bei der Umsetzung von DKS auf der Ebene der Gebietskörperschaften wird durch Ōnishi (2006b) vermittelt. Auf der Grundlage eines Symposiums beruht die Veröffentlichung des Yamanashi gakuin daigaku gyōsei kenkyū sentā (Zentrum für Verwaltungsforschung, Yamanashi Gakuin University) (2000) zur Rolle der Gebietskörperschaften bei der Verwirklichung einer Gesellschaft mit Gleichstellung in Japan. Die 21seiki Danjo kyōdō o susumeru kai (Vereinigung zur Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen im 21. Jahrhundert) (2003) verknüpft die Implementierung von DKS mit der voranschreitenden Dezentralisierung. Demnach werden parallel Land und Regionen sowie Männer und Frauen zu gleichberechtigten Partnern (2003: 9).

¹⁵⁵ Für die vorliegende Arbeit weniger interessant sind die Sammelbände der Nihon gakujutsu kyōryoku zaidan (Japan Science Support Foundation) (2006, 2001), die sich mit der Lage und dem Fortschritt von DKS in Japan nicht nur, aber vor allem aus der Perspektive der Fortschritte im Feld der Wissenschaft in verschiedenen Disziplinen befassen.

Die bisherige Forschung zu DKS in den japanischen Gebietskörperschaften konzentriert sich insbesondere auf die Erstellung von DKS-Verordnungen in den Präfekturen und Gemeinden und liefert eine Zusammenschau verschiedener Beispiele zu den in den Präfekturen erstellten Plänen und Verordnungen. Diese Analysen vermitteln vor allem eine Übersicht über vorhandene Gemeinsamkeiten und die besonderen Formulierungen von DKS-Verordnungen in verschiedenen Gebietskörperschaften (z. B. Tsujimura und Yano 2007, Tsujimura 2007, 2006a, 2006b, 2005a, 2005b, 2005c, Ōnishi 2007a, Tsujimura und Inaba 2005, Bandō 2004, Neuss-Kaneko 2003, 21seiki Danjo kyōdō o susumeru 2003). Einen Gesamtüberblick verschafft insbesondere der Beitrag von Tsujimura (2005b). Unterschiede in den Verordnungen der einzelnen Präfekturen liegen demnach beispielsweise darin, ob Begriffe klar benannt werden – etwa „Gleichstellung“ oder „indirekte Diskriminierung“, wie der formale Rahmen gestaltet wird – etwa ob eine „Ombudsperson“ vorgesehen ist, und welchen Stellenwert bestimmte Bereiche innerhalb der *policy* haben – z. B. die Position von Frauen in der Landwirtschaft. Durch die absichtlich vage Formulierung des Rahmengesetzes, so argumentieren diese Arbeiten, liegen Chancen für die Förderung der Gleichstellung und Risiken einer Verwässerung durch die Implementierung in den Gebietskörperschaften eng beieinander. Eine Chance erkennt Neuss-Kaneko (2003) beispielsweise in der durch die Dezentalisierungsreformen forcierte stärkere Bürgerbeteiligung, indem der Fortschritt von DKS auch von dem Engagement der Bürger abhängt. Zum Beispiel wirkt sich eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Frauengruppen und Lobbys positiv auf den Inhalt der lokalen DKS-Verordnung aus (Neuss-Kaneko 2003).

Als Einzelbeispiele dienen häufig diejenigen Präfekturen, die zuerst DKS-Verordnungen erstellt haben – Tokyo und Saitama (Tsujimura 2007, Tsujimura und Inaba 2005, Ōsawa 2002, Yamashita, Hashimoto und Saitō 2001). Darüber hinaus gibt es beispielsweise Darstellungen der Fälle Niigata (Neuss-Kaneko 2003) und Kanagawa, Hokkaido, Miyagi, Fukushima, Toyama, Osaka sowie Fukuoka (Tsujimura und Inaba 2005). Kashima (2003) arbeitet strittige Punkte bei den DKS-Verordnungen am Beispiel des von der Liberaldemokratischen Partei (LDP, Jiyūminshutō) abgelehnten Entwurfes der Präfektur Chiba heraus. Yamashita, Hashimoto und Saitō (2001) stellen die Bedeutung der DKS-Verordnungen in den Mittelpunkt und beschäftigen sich u. a. mit der Frage nach der Notwendigkeit von eigenen DKS-Verordnungen in den Gebietskörperschaften. Ōnishi (2007b) nähert sich dem Thema DKS-Verordnungen in den Gebietskörperschaften wiederum über den Aspekt von Tendenzen der Revision und Aufhebung solcher Verordnungen und der Gründe dazu, die u. a. in Auswirkungen des *backlash* und

der Eingemeindungswelle (s. Kapitel 3.2) liegen können. Die Auswirkungen von Gemeindezusammenlegungen auf die Implementierung von DKS in ausgewählten Kommunen ist auch Thema bei Tōfukuij (2007).

Neben dem großen Anteil der Literatur, die sich vor allem mit den DKS-Verordnungen der Gebietskörperschaften beschäftigt, werden in verschiedenen Arbeiten Einzelaspekte berücksichtigt. Tokotani *et al.* (2006) vergleichen die Maßnahmen verschiedener Gebietskörperschaften für DKS, indem sie Zuständigkeiten, Kooperationen und Maßnahmen elf ausgewählter Beispiele von Kommunen¹⁵⁶ und Präfekturen aus dem Kansai-Gebiet auflisten. Ziel ist, zukünftig notwendige Maßnahmen herauszuarbeiten. Ōnishi (2006a) beleuchtet Maßnahmen zum Umgang mit Beschwerden in den Gebietskörperschaften, welche nicht nur aus Beratungsstellen, sondern auch aus Ombudspersonen und ähnlichen Beauftragten oder Einrichtungen bestehen können. Die Rolle von DKS- bzw. Frauenzentren in den Präfekturen untersuchen Murase (2006) und Ōsawa (2002). Mizuno (2008) thematisiert die Bedeutung der DKS-Idee für die Bürger.

Neben Arbeiten zur Politikfeldanalyse und Implementationsforschung sowie zur japanbezogenen Dezentralisierungsforschung bietet die hier vorgestellte Auswahl an Forschungsarbeiten einen Rahmen für die vorliegende Arbeit. Dabei zeigt sich, dass weder in der deutschsprachigen genderbezogenen *policy*-Forschung noch in auf die DKS-*policy* bezogenen Arbeiten eine wie für diese Studie konzeptionalisierte Beschäftigung mit Akteuren und Institutionen zur Untersuchung des Implementierungsprozesses in zwei ausgewählten regionalen Fallbeispielen vorhanden ist. Diese Arbeit beschäftigt sich nicht nur aus der Perspektive der formalen Implementierungsprogramme mit den dezentralen Implementierungsprozessen, sondern stellt auch die tatsächlichen Akteurhandlungen anhand qualitativer empirischer Daten umfassend dar. Die Frage nach Gründen für mehr oder weniger Implementierungserfolg und Einflussfaktoren auf Selbstverwaltungsinitiativen wurde in dieser Form in der verwendeten Literatur nicht gestellt. Die Fallbeispiele der Präfekturen Nagasaki und Shiga wurden ebenfalls nicht eigens untersucht.

¹⁵⁶ Unter anderem gehört auch das Beispiel einer Kommune in der Präfektur Shiga dazu.

3.1.2 RÜCKBLICK: GLEICHSTELLUNGSPOLITISCHE MASSNAHMEN IN JAPAN SEIT 1945

Obwohl bereits die demokratische Nachkriegsverfassung Japans von 1947 die Gleichberechtigung von Männern und Frauen festgelegt hat und seitdem *policies* zu den Geschlechterverhältnissen institutionell und legislativ weiterentwickelt wurden, bestand Ende des 20. Jahrhunderts nach wie vor Bedarf zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter in Japan.

Ōsawa (2002: 42–44) unterscheidet vier Stufen bei der Entwicklung von „*women's policies*“¹⁵⁷ in Japan, die hier für einen Kurzüberblick herangezogen werden sollen. Die erste Entwicklungsstufe, „Beginn einer Ära“, umfasst den Zeitraum von der Einrichtung des Amtes für Frauen und Jugend (*Fujin shōnen kyoku*) im Ministerium für Arbeit 1947 bis zur ersten Weltfrauenkonferenz in Mexiko 1975. Als zweite Phase versteht Ōsawa die „Gründungsjahre/Anfangszeit der *women's policies*“ ab der Gründung des „Hauptquartiers“ für Frauenfragen (*Fujin mondai kikaku suishin honbu*) durch die japanische Regierung unter dem Einfluss der ersten UN-Weltfrauenkonferenz, die Schaffung einer organisatorischen Struktur zur Behandlung von Frauenfragen innerhalb eines japanischen Regierungsapparates und die Entscheidung über einen ersten Aktionsplan 1977.¹⁵⁸ Die dritte Phase betitelt Ōsawa als „Phase der Internationalisierung der *women's policies*“. Für diese Zeit sind, im Kontext internationaler Entwicklungen auf der dritten und vierten Weltfrauenkonferenz sowie auch im Land selbst durch verschiedene Akteure, starke Bewegungen zu erkennen. Hierzu gehört die Ratifizierung der Antidiskriminierungskonvention durch Japan im Jahr 1985. Im Zuge dessen kam es erstmals zur Verbesserung nationaler Gesetzgebung unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung von Mann und Frau: Dies betrifft die Erstellung des *Equal Employment Opportunity Law* (EEO), die Revision des Nationalitätsgesetzes und die Veränderungen bei der Hauswirtschaftserziehung. Die japanische Regierung erstellte mehrere Folgepläne für *women's policies*.¹⁵⁹ Darüber hinaus erlebte diese Phase eine große Reorgani-

¹⁵⁷ *Women's policies* werden hierbei als Maßnahmen verstanden, die auf die Förderung von Frauen bzw. die Gleichstellung der Geschlechter abzielen (auch Tanaka-Naji 2009: 81–82).

¹⁵⁸ Zentral waren dabei die Einrichtung eines Beratungsorgans (*Fujin mondai kikaku suishin kaigi*) und dessen zugehöriger Behörde, dem verantwortlichen Büro für Frauenfragen (*Fujin mondai tantō shitsu*). Das Beratungsorgan wirkte 1977 an der Erstellung des ersten landesweiten Aktionsplans (*Kokunai kōdō keikaku*) mit. S. auch unten.

¹⁵⁹ Im Einzelnen waren dies: 1987 *Shin kokunai kōdō keikaku* (Neuer Aktionsplan), 1991 *Shin kokunai kōdō keikaku (dai ichiji kaitei)* (Neuer Aktionsplan [1. Revi-

sation der bisherigen institutionellen Einrichtungen, die mit *women's policies* befasst waren. Dazu gehörte auch eine Umbenennung dieser Einrichtungen, indem der Ausdruck *Danjo kyōdō sankaku* jeweils namensgebend wurde.¹⁶⁰ Die vierte und letzte Phase benennt Osawa mit „Phase der Wandlung von *women's policies* – Wandel der *women's policies* hin zur Gestaltung einer DKS-Gesellschaft“. Diese Phase beginnt mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes (Ōsawa 2002: 42–43) und bildet somit den Rahmen für die in dieser Arbeit ausgeführten Untersuchungen. Im Folgenden sollen diese einzelnen Phasen – beginnend mit der Kriegsniederlage 1945 und in diesem Abschnitt bis zu den Auswirkungen der Ratifizierung der CEDAW – etwas genauer beleuchtet werden.

Die Verbesserung des Status der Frau in der japanischen Gesellschaft nach der Kriegsniederlage bis zur ersten Weltfrauenkonferenz

Vor dem Ende des Zweiten Weltkriegs war die rechtliche Stellung der Frau in Japan deutlich von der des Mannes unterschieden.¹⁶¹ Die gesetz-

sion]), 1996 *DKS 2000 nen puran* (DKS-Plan zum Jahr 2000). Auch in den Präferenzen wurden damals schon eigene Pläne erstellt.

¹⁶⁰ Beispiele dafür sind: Der Fujin mondai kikaku suishin honbu wurde zum DKS suishin honbu; das dazugehörige Amt wurde vom Fujin mondai tantō shitsu zum DKS shitsu gemacht, und der Expertenrat Fujin mondai kikaku suishin yūshikisha kaigi benannte sich in DKS-shingikai um. Genaueres zu Aufgaben und Bezeichnungen dieser Gremien s. Kapitel 3.1.3.

¹⁶¹ Die Gesetze und Regelungen der Meiji-Zeit (1868–1912), wie der Kaiserliche Erziehungserlass von 1890 oder der Bürgerliche Gesetzeskodex (1898) schrieben ein patriarchalisches Familiensystem (*ie seido*) fest, in dem Frauen nur eine nachrangige und rechtlich untergeordnete Stellung einnahmen (Kobayashi 2004: 38). Dagegen wurde die Bedeutung der Mutterrolle hervorgehoben, richtete sich das seit der Meiji-Zeit vorherrschende Frauenbild doch am Ideal der *ryōsai kenbo*, der „guten Ehefrau und weisen Mutter“ aus. Eine politische Beteiligung von Frauen blieb ausgeschlossen: Das *Chian keisatsu-hō* (*Public Peace Police Law*) von 1900 besagte, dass Frauen weder an politischen Versammlungen teilnehmen, öffentlich über Politik sprechen noch politischen Organisationen beitreten durften. 1922 wurde dieses Gesetz modifiziert, so dass Frauen ab diesem Zeitpunkt an politischen Versammlungen teilnehmen und dort sprechen konnten. Selbst nach der Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts 1925 blieben Frauen jedoch vom Wahlrecht weiter ausgeschlossen und durften keiner politischen Partei beitreten (Mackie 2003: 5–6). Es gab schon während der Meiji-Zeit eine Bewegung zur Erlangung des Frauenwahlrechts, deren Bemühungen jedoch vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges nicht zum Erfolg geführt hatten (eine kurze Übersicht bei Pharr 1981: 17–21). Im Japan vor dem Zweiten Weltkrieg gab es daher keine besondere Institution, die für die Verbesserung der Stellung von Frauen verantwortlich war, abgesehen davon, dass das Innenministerium und das Ministerium für Soziale Wohlfahrt für hy-

liche Grundlage für die Position von Frauen in der Gesellschaft Japans änderte sich von Grund auf nach der japanischen Kriegsniederlage 1945. Entscheidend war dafür die neue demokratische Verfassung, die nach der Kapitulation in Zusammenarbeit mit den alliierten Besatzern erstellt wurde.

Unter der Ägide des Supreme Commander of the Allied Powers (SCAP), General MacArthur, erfuhr der japanische Staat von 1945 bis 1952 umfassende Umbaumaßnahmen mit den Zielen Entmilitarisierung, Demokratisierung und Rehabilitierung (Hall 1963: 345). Als besonders wichtig wurden dabei auch die Frauenrechte angesehen¹⁶²; die volle politische und gesellschaftliche Gleichberechtigung für Frauen war entsprechend eine von fünf geplanten Reformsäulen der Alliierten.¹⁶³ Es ist jedoch nicht so, dass die Frauen betreffenden Reformen allein von der Besatzungsmacht ausgegangen wären: Noch bevor MacArthur den *Five Reform Plan* an die japanische Regierung¹⁶⁴ weiterleitete, hatte diese bereits eine Revision des Wahlrechts zugunsten von Frauen beschlossen (Kobayashi 2004: 39).¹⁶⁵

Den Japanerinnen sollten im Folgenden sämtliche Bürgerrechte zukommen, die auch Männer besaßen (Mackie 2003: 233). Zunächst wurde im Oktober 1945 das Verbot der Mitgliedschaft in politischen Parteien für Frauen aufgehoben. Im Dezember 1945 wurde die Revision des Wahlgesetzes realisiert. Damit konnten Frauen, die über 20 Jahre alt waren, das

gienische Maßnahmen für schwangere Frauen als auch für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen für Frauen zuständig waren (Kobayashi 2004: 38–39). Zu den Frauenbewegungen während der Meiji- und Taishō-Zeit vgl. Mae (1997).

¹⁶² Ein Grund dafür war, dass man sich von einer stärkeren politischen Beteiligung von Frauen und einer Verbesserung ihres gesellschaftlichen Status eine Abkehr von den militaristischen und ultranationalistischen Zielen des imperialistischen Japan und mehr Demokratisierung versprach (Kobayashi 2004: 39).

¹⁶³ Am 11. Oktober 1945 gab General MacArthur Instruktionen dazu. Die fünf geplanten Reformbereiche umfassten außerdem im Einzelnen: Koalitionsrecht der Arbeiter, Liberalisierung der Erziehung, Abschaffung von Unterdrückungssystemen sowie Demokratisierung der Wirtschaft (Hartmann 1996: 213). Für Douglas MacArthur stand die Emanzipation der Japanerinnen sogar an herausragender Stelle (Kobayashi 2004: 39, 176).

¹⁶⁴ Japan konnte während der Besatzungszeit eine eigene zentrale Regierung behalten, diese musste allerdings die Anordnungen der Besatzer ausführen (Hartmann 1996: 211).

¹⁶⁵ Dieser Sachverhalt allein erklärt jedoch nicht, ob es sich um ein Anliegen handelte, das ein spezielles Interesse der japanischen Regierung auf sich gezogen hatte, oder ob die Präsenz der Amerikaner auf diese Entscheidung Druck ausgeübt hat.

aktive Wahlrecht ausüben, Frauen über 25 Jahren besaßen dazu das passive Wahlrecht (Mackie 2003: 121).¹⁶⁶

Die demokratische Nachkriegsverfassung Japans trat am 3. Mai 1947 in Kraft. Die für die Gleichberechtigung von Männern und Frauen entscheidenden Abschnitte sind die Art. 14 und 24. Art. 14 Abs. 1 schreibt die Gleichheit aller Bürger fest und erteilt der Diskriminierung aufgrund von Geschlechtszugehörigkeit eine Absage: „All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political, economic or social relations because of race, creed, sex, social status or family origin“ (NDL 2003–2004). Art. 24 befasst sich mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau in Ehe und Familie.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Die Einführung des Wahlrechts für Frauen stieß anscheinend seitens der japanischen Regierung auf keinen Widerstand; hierzu könnten auch die Bemühungen von Aktivistinnen wie Ichikawa Fusae noch vor dem Krieg beigetragen haben (Kobayashi 2004: 39). Das neu gewonnene aktive und passive Wahlrecht wirkte sich bei der ersten Nachkriegswahl am 10. April 1946 unmittelbar positiv auf die politische Partizipation von Frauen aus: So konnten 8,4 Prozent der Unterhaussitze mit weiblichen Abgeordneten besetzt werden (Mackie 2003: 123–124), und die Wahlbeteiligung der Frauen lag mit 67,0 Prozent deutlich höher als erwartet (Pharr 1981: 24). Dieser Wahlerfolg war nicht zuletzt den Bemühungen der Alliierten, insbesondere der Civil Information and Education Section, zuzuschreiben, die sich intensiv für die Vermittlung politischen Wissens für die neuen Wählerinnen einsetzten (Mackie 2003: 124).

¹⁶⁷ Die Vorlagen zu diesen Artikeln stießen sowohl in der japanischen Regierung als auch im Parlament auf Abwehr. So befürchtete man aufgrund der Aussage von Art. 24 zur Gleichberechtigung in Ehe und Familie die Zerstörung (bisheriger) japanischer Familienwerte, die eine Unterordnung der weiblichen Familienmitglieder einschlossen (Kobayashi 2004: 41). In der ersten Gesetzesvorlage der Regierung war dementsprechend die Klausel über gleiche Rechte bei Scheidung und Erbe nicht aufgenommen worden (Kobayashi 2004: 177). Genauso stemmten sich die Gegner der gleichen Rechte für Männer und Frauen gegen Art. 14, indem sie argumentierten, dass Frauen in physischer wie moralischer Hinsicht unterlegen seien. Auch im Parlament stießen die Art. 14 und 24 auf große Kritik bei den männlichen Abgeordneten, die vielmehr geschlechtliche Unterschiede zwischen Mann und Frau herausstellen wollten (Kobayashi 2004: 177). In der Tat beinhaltet Art. 24 eine klare Absage an das vormalige patriarchalische Familiensystem (Kobayashi 2004: 42), in dem Heirat eine Angelegenheit von Familien und nicht von Individuen war und Frauen mitnichten die in Art. 24 erwähnten Rechte zustanden. Da die US-amerikanischen Besatzer jedoch hinter dem Wortlaut dieser Vorlage standen, wurde die amerikanische Version trotz des Widerstandes der Regierung ohne große Veränderungen zur Abstimmung im Parlament vorgelegt, und dort gelang die Annahme der Vorlage unter der Zustimmung der weiblichen Abgeordneten (Kobayashi 2004: 41–42).

Marriage shall be based on the mutual consent of both sexes and it shall be maintained through mutual cooperation with the equal rights of husband and wife as a basis.

(2) With regard to choice of spouse, property rights, inheritance, choice of domicile, divorce and other matters pertaining to marriage and the family, laws shall be enacted from the standpoint of individual dignity and the essential equality of the sexes (NDL 2003–2004)¹⁶⁸.

Die Verfassung von 1947 ist somit die Basis für alle weiteren Regelungen, die den institutionellen Rahmen für die Analyse des Politikfeldes DKS bieten. Die Verabschiedung einer neuen Verfassung war der Startpunkt einer Überarbeitung der japanischen Gesetze nach dem Krieg. Auf der Verfassungsgrundlage wurden weitere, den Status von Frauen betreffende Gesetze erlassen¹⁶⁹ und somit neue Institutionen geschaffen, in deren Rahmen die DKS-policy formuliert wurde. Dazu gehört auch das überarbeitete Bürgerliche Gesetzbuch (*Minpō*), welches am 1.1.1948 in Kraft trat. Diese neue Version passte sich an die Vorgaben der Verfassung an und griff das auf gleichberechtigten Prinzipien basierende neue Familienrecht, bei dem die Gleichheit der Eheleute bezüglich Ehe, Scheidung und Erbe im Mittelpunkt steht, auf (Mackie 2003: 129–130).¹⁷⁰

Bei der Etablierung von Frauenrechten in der japanischen Gesetzgebung hat der amerikanische Kommandostab, insbesondere bis 1947, eine sehr wichtige Rolle innegehabt und die Entwicklung progressiv¹⁷¹

¹⁶⁸ Wie der japanischen Öffentlichkeit erst seit einigen Jahren bekannt ist, beruhen diese beiden Artikel auf dem Entwurf der damals erst 22-jährigen in Japan aufgewachsenen Amerikanerin Beate Sirota Gordon. Ursprünglich schlossen die Vorschläge von Sirota Gordon darüber hinaus etliche Maßnahmen zur sozialen Unterstützung von Frauen ein, die jedoch nicht alle übernommen wurden (Kobayashi 2004: 41).

¹⁶⁹ Beispielsweise wurde im Oktober 1947 auch das Strafgesetz geändert, so dass Ehebruch als Straftatbestand, nach dem lediglich die Ehebrecherin und ihr Partner bestraft werden konnten, abgeschafft wurde.

¹⁷⁰ Damit wurde die Abschaffung des *ie*-Systems zugrundegelegt. Es lassen sich jedoch auch Elemente erkennen, die als Überreste des alten Familiensystems gedeutet werden können (Mackie 2003: 129–130). Dazu gehören die in der Regel vorherrschende Kennzeichnung des Mannes als Familienoberhaupt in den Haushaltsregistern sowie die Pflicht zur Führung eines gemeinsamen Familiennamens.

¹⁷¹ Die *policies* für Frauen, die in Japan eingeführt wurden, gingen sogar über die Rechte für amerikanische Frauen in den 1940er Jahren hinaus (Kobayashi 2004: 55).

vorangetrieben (Kobayashi 2004: 37, 55). Die gesetzlichen Maßnahmen wurden jedoch nicht von den alliierten Besatzern aufoktroiert, sondern auch von verschiedenen japanischen Akteuren getragen (Mackie 2003: 120).

Im Zuge der Demokratisierung Japans nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Männer und Frauen durch die Festschreibung in der Verfassung und durch weitere gesetzliche Ergänzungen wie beispielsweise im Bürgerlichen Gesetzbuch offiziell gleichberechtigt. Grundsätzlich war damit von staatlicher Seite die Voraussetzung für eine Gesellschaft mit gleichberechtigten Partizipationsmöglichkeiten geschaffen worden. Es sollte sich jedoch zeigen, dass diese grundlegenden Maßnahmen zwar Veränderungen wie die rege Beteiligung von Frauen bei der Inanspruchnahme des aktiven Wahlrechtes herbeiführten, dass aber mitnichten eine Gesellschaft realisiert worden war, in der sich Frauen und Männer gleichermaßen entfalten konnten.

Vielmehr führten die gesetzliche Abschaffung des Familiensystems (*ie seido*)¹⁷² und das daraus resultierende Aufkommen der Kernfamilie erst zur Manifestierung der klassischen japanischen Hausfrauenrolle (*shufu*) des 20. Jahrhunderts. Dazu bestanden weiterhin Überbleibsel des *ie*-Modells; beispielsweise sah man die Pflege älterer und kranker Menschen als Aufgabe der Ehefrauen und (Schwieger-)Töchter an.¹⁷³

Im Berufsleben erfuhren Frauen wiederum eine Abstempelung als schmückendes Beiwerk, als so genannte „office flowers“ (Ogasawara 1998: 12), die nach der Heirat oder spätestens nach der Geburt des ersten Kindes nicht mehr in der Firma tätig sein sollten. Dazu kam die geschlechtsspezifische Zuweisung von nicht karriereorientierten Arbeitsplätzen für Frauen, die bis Ende der 1970er Jahre vorherrschte (Lenz 1997: 183–184). Frauen wurden in Büros trotz guter Ausbildung in der Regel nur als *office ladies* zu einfachen Tätigkeiten herangezogen (Lenz 1997: 188, Ogasawara 1998). So dominiert bis heute in Japan die typische „M-Kurve“: Statistiken von der Erwerbstätigkeit bei Frauen zeigen eine M-Form, da die Frauenerwerbstätigkeit bis zum Beginn der ersten Mutterschaft steil ansteigt, dann stark zurückfällt, um einen weiteren Höhepunkt zu erreichen, wenn Frauen mittleren Alters nach der Erziehungsphase wieder einen Beruf, oft als Teilzeitarbeit, ergreifen.

¹⁷² Zum Familiensystem vgl. Mae (1997: 213, 218) und Kleiber (1997: 79–81).

¹⁷³ Lenz nennt die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Japan entstehende Familienform mit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung eine „moderne neopatriarchale Kernfamilie in allen Schichten“ (Lenz 1997: 182).

Frauen wurden also weiterhin einseitig auf Verpflichtungen als Ehefrau und Mutter festgeschrieben, während die vorherrschende Männerrolle im aufkommenden Wirtschaftswachstum der *sararīman* – der Firmenangestellte – wurde. Im Gegensatz zu Entfaltungsmöglichkeiten im Beruf fanden Männer wegen der extrem langen Arbeitszeiten kaum die Möglichkeit, sich aktiv und regelmäßig am Familienleben zu beteiligen.

Obwohl Japan sich also als demokratischer Staat etablierte, in dem alle Hindernisse für eine gleichberechtigte Partizipation von Männern und Frauen offiziell beseitigt wurden, manifestierten sich die Zuschreibungen von Geschlechterrollen als Hausfrau und *sararīman*:

[...] it is one of the paradoxes of that period that the forces of political economy and familial ideology increasingly pushed women into an identification with the domestic sphere as housewives, while the legal changes of that time removed official obstacles to their activities as citizens in the public, political sphere. Over the next decades, women would try to reconcile these contradictions (Mackie 2003: 122–123).

Trotz der Erlangung gleicher Bürgerrechte war es schwierig für Frauen – und auch für Männer – vom gesellschaftlich anerkannten Modell der Hausfrau und des *sararīman* abweichende Identitäten zu entwickeln:

The barriers to their political participation lie not in political structures and the legal system, but in the familial structures and employment practices which shape their activities in the public sphere. While there were sweeping changes in the legal position of Japanese women on paper, in the postwar period it was still difficult for women to construct an alternative identity which did not equate femininity with maternity (Mackie 2003: 7–8).

Eine nicht wegzudenkende Rolle bei der unveränderten Festschreibung von Geschlechterrollen trotz laut Verfassung garantierter Gleichberechtigung spielt dabei die öffentliche Meinung, die sich auf Lebensmodelle und Karrierewege auswirkt. Während sich die Einstellung bei den jüngeren Generationen hin zur mehr Pluralität wandelt (Lenz 1997b: 194–195), befürworten Konservative gleichwohl weiterhin segregierte Geschlechterrollen (Kleiber 1997: 83).

Durch die Verfassung und das neue Bürgerrecht war der Weg zu einer Gesellschaft mit gleichberechtigten Partizipationsmöglichkeiten für Männer und Frauen also mitnichten vollendet. Es wurde vielmehr deutlich, dass von Seiten des Staates weitere gesetzliche und institutionelle Maßnahmen notwendig waren, um die Gleichberechtigung auf dem Papier in die Realität zu übertragen:

The story of feminism in Japan in the postwar years is testament not only to the importance of such legal reforms but also to the limitations of purely legal change, unless accompanied by social, institutional, conceptual and discursive changes (Mackie 2003: 136).

Mit dem Amt für Frauen und Jugend (Fujin shōnen kyoku) wurde auf der Zentralebene schließlich eine erste administrative Einheit geschaffen, die sich unter anderem der Verbesserung der Stellung der Frau in der japanischen Gesellschaft annehmen sollte: Zusätzlich zu den gesetzlichen Maßnahmen hatte nun eine organisatorische Einheit die Aufgabe, die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu unterstützen. Die amerikanischen Besatzer erkannten im Zuge ihrer Demokratisierungsmaßnahmen die Notwendigkeit, eine besondere Abteilung für Frauen innerhalb der japanischen Regierung einzurichten. Ziel war eine „policy agency for women in Japan to oversee how the Japanese government provided *de facto* equality to women“ (Kobayashi 2004: 44). Die Entstehung einer solchen Behörde war mit vielen Schwierigkeiten verbunden.¹⁷⁴ Schließlich konnte die neue Abteilung unter der nur kurz währenden sozialistischen Regierung von Premierminister Tetsu Katayama im Jahr 1947 installiert werden. Dieses Amt für Frauen und Jugend wurde zu einer Abteilung des Arbeitsministeriums, hatte jedoch eine breite Verantwortung in seinem Aufgabenbereich und war von 1947 bis in das Jahr 2000, als die Zuständigkeit für Geschlechtergleichstellung vom DKS-Amt (Danjo kyōdō sankaku kyoku) im Kabinettsamt (Naikakufu) übernommen wurde, die wichtigste staatliche Institution zur Verbesserung des Status von Frauen in Japan (Kobayashi 2004: 3).¹⁷⁵ Bis zum Internationa-

¹⁷⁴ Zu den Schwierigkeiten gehörten einerseits unterschiedliche Vorstellungen der Befürworter auf Seiten der Besatzer und japanischer Frauenrechtlerinnen und andererseits der Widerstand der konservativen Regierung von Ministerpräsident Yoshida Shigeru.

¹⁷⁵ Zu den Zusammenhängen von der Förderung der gesellschaftlichen Stellung der Frau und dem Ministerium für Erziehung bzw. dem Ministerium für Landwirtschaft vgl. Murase (2006: 74–77). Als im Jahr 2000 das Ministerium für Arbeit im Zuge von Umstrukturierungsmaßnahmen mit dem Ministerium für Soziales zusammengelegt wurde, entstand das Equal Employment, Children and Families Bureau of the Ministry of Welfare and Labor, welches sich auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für beide Geschlechter hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf konzentriert. Neben dem Themenbereich Frauenerwerbstätigkeit beschäftigt sich dieses Büro mit den Bereichen „harmonizing work and family, part-time and home employment, family welfare, child rearing, day care, and maternal and child health issues“ (Murase 2006: 74). Seither übernahm das Amt für DKS die Zuständigkeit für die Förderung der gleichen Partizipation der Geschlechter (Kobayashi 2004).

len Jahr der Frau 1975 wurde der Status dieser Behörde jedoch immer wieder in Frage gestellt.¹⁷⁶

Das breite Aufgabenspektrum des Fujin shōnen kyoku teilte sich in drei wichtige Bereiche: die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Jugendliche und das Vorantreiben der Stellung von Frauen in der japanischen Gesellschaft (Kobayashi 2004: 4). Der letzte genannte Punkt überschritt den Kompetenzbereich des Ministeriums für Arbeit. Tatsächlich beschäftigte sich das Amt für Frauen und Jugend schwerpunktmäßig mit der Verbesserung der Situation erwerbstätiger Frauen (Kobayashi 2004: 44). Das Fujin shōnen kyoku war als Institution zur Umsetzung der Gleichberechtigung von Frauen nicht nur am Arbeitsplatz sondern in der gesamten Gesellschaft zu machtlos. Dazu trugen nicht nur eine Marginalisierung innerhalb der übergeordneten Ministerialbehörde und der Regierung insgesamt bei, sondern auch die Tatsache, dass die Zuordnung zum Arbeitsministerium verhinderte, dass das Amt in Tätigkeitsbereiche anderer Ministerium eingreifen konnte. Darüber hinaus beschränkte sich das Fujin shōnen kyoku bei seiner Arbeit eher auf Untersuchungen und Fortbildungen und war, trotz einer hohen Zahl weiblicher Beamter, von Kontakten zu Aktivistinnen von Frauengruppen isoliert (Kobayashi 2004).

Insgesamt lässt sich für die von Ōsawa (2002) erkannte erste Stufe der Entwicklung von *women's policies* in Japan festhalten, dass die demokratische Verfassung die Grundlage für die Gleichstellung der Geschlechter legte und mit dem Fujin shōnen kyoku eine erste bürokratische Einheit zur Förderung von Frauen installiert worden war. Trotzdem blieben geschlechtsspezifische Rollenverteilungen an der Tagesordnung und die Repräsentation von Frauen in politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungspositionen äußerst gering (auch Tanaka-Naji 2009: 169–170). Dies änderte sich mit der internationalen Entwicklung unter der Ägide der Vereinten Nationen sowie durch die zweite Welle der Frauenbewegung in Japan. Der folgende Abschnitt geht darauf ein, fokussiert jedoch auf die daraus erfolgenden staatlichen Maßnahmen in Japan und weniger auf die Handlungen der Frauenbewegung oder der Vereinten Nationen.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Die Bezeichnung änderte sich mehrfach: Bis 1984 hieß sie Fujin shōnen kyoku (Amt für Frauen und Jugend), von 1984–1997 Fujin kyoku (Amt für Frauen) und von 1997–2001 Josei kyoku (Amt für Frauen) (Kobayashi 2004: 3). Die ursprüngliche Hinzufügung von „shōnen“ (Jugendlichen), die bis 1984 die Bezeichnung mitprägte, ging von Seiten der Besatzungsmacht aus (Kobayashi 2004: 46–47).

¹⁷⁷ Weiterführende Literatur zur Bedeutung der zweiten Welle der Frauenbewegung in Japan seit den 1970er Jahren vgl. Mae (1997) und Tanaka-Naji (2009).

„Gründungsjahre“ und „Internationalisierung“: Auswirkungen des Internationalen Frauenjahres, der Weltfrauenkonferenzen und der Unterzeichnung und Ratifizierung der UN-Antidiskriminierungskonvention (CEDAW) in Japan

Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die von Ōsawa (2002) als zweite und dritte Stufen bezeichneten Phasen der Entwicklung von *women's policies* von 1975 bis zur Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes. Wesentliche Katalysatoren für die Weiterentwicklung von *policies* für die Gleichstellung der Geschlechter in Japan und weltweit sind das Engagement der Vereinten Nationen und die Resultate der Weltfrauenkonferenzen. Startpunkt dieser Entwicklung ist das Jahr 1975, welches durch die Vereinten Nationen als das Internationale Jahr der Frau ausgerufen wurde und dessen Höhepunkt die erste Internationale UN-Frauenkonferenz in Mexico City war, bei der es zur Deklaration der Internationalen „Dekade der Frauen“ 1975–1985 kam. Diese Dekade löste einen langen Reformprozess aus, der zahlreiche Konsequenzen weltweit und auch für Japan mit sich trug (z. B. Mae 2007b: 24–25, Mackie 2003: 190). Es folgten weitere UN-Frauenkonferenzen in Kopenhagen 1980, Nairobi 1985, Peking 1995 und New York 2000. Die Vereinten Nationen spielten durch ihr Engagement, welches sich in der Ausrichtung der Weltfrauenkonferenzen und den daraus entstehenden Resultaten zeigte, eine zentrale Rolle bei dieser Entwicklung. Dass die Vereinten Nationen zum Fürsprecher für Gleichstellung geworden waren, führte zum internationalen Druck der Weltöffentlichkeit, im Interesse des öffentlichen Ansehens im eigenen Land mit entsprechenden *policies* nachzuziehen. Auch in Japan hat es seit der ersten Weltfrauenkonferenz und verstärkt seit der Ratifizierung der Antidiskriminierungskonvention verschiedene Entwicklungen gegeben. Deshalb sind „die Etablierung und die weltweite Verbreitung von Geschlechtergleichheitsnormen als universal geltende Normen unter dem Einfluss der UN von besonderer Signifikanz“ (Tanaka-Naji 2009: 96). Parallel zu diesem äußeren Druck (*gaiatsu*) wurde der Druck im Land selbst durch die Akteure der Frauenbewegungen verstärkt (Mae 1997: 231–233). Die International Women's Year Action Group in Japan zielte schon 1975 auf eine veränderte Gesellschaft ab, wie es ein Vierteljahrhundert später im DKS-Rahmengesetz gesetzlich festgelegt werden sollte:

[...] We hope to see the way open for a society where [...] it will be possible for them [the women] to participate fully in society. For this purpose, we need to change the idea that housework and childcare are for women only. We need to value results and provide opportunities regardless of sex. We aim to create a new culture and a new society where each man and woman can choose their own lifestyle, according to their individual personality and desires (Mackie 2003: 177).

Neu bei dieser Entwicklung war, dass sich der Schwerpunkt auf institutionelle Reformen verlagerte (Mackie 2003: 175). Bei der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi etwa wurde die Etablierung einer *women's policy machinery* in jedem Mitgliedstaat hervorgehoben (Kobayashi 2004: 2–3). Eine solche *national machinery* wurde definiert als „a single body or complex organized system of bodies, often under different authorities, but recognized by the government as the institution dealing with the promotion of the status of women“ (Council for Gender Equality 1996, zit. nach Murase 2006: 77).

Die zahlreichen Konsequenzen dieser internationalen Entwicklung für Japan sind deutlich bemerkbar (Mackie 2003, Kobayashi 2004, Tanaka-Naji 2009). Eine der ersten Auswirkungen war 1975 die Einrichtung eines so genannten „Hauptquartiers“ für Frauenfragen (Fujin mondai kikaku suishin honbu) im Büro des Premierministers (Sōrifū).¹⁷⁸ Vorsitzender dieses Gremiums war der Premierminister selbst, weitere Mitglieder der Kabinettssekretär und Staatssekretäre aus den Ministerien. Dies war ein wichtiger Schritt bei der Entwicklung einer *women's policy machinery*. Gleichstellungsbelange wurden nunmehr an zentraler Stelle im Regierungsapparat behandelt. Des Weiteren gab es ein Beratungsorgan (Fujin mondai kikaku suishin kaigi), welches sich aus 33 Beratern für das Hauptgremium zusammensetzte. Die dazugehörige Behörde wurde das neue Büro für Frauenfragen (Fujin mondai tantō shitsu) (Murase 2006: 77).¹⁷⁹ Als Entsprechung auf die internationalen Entwicklungen erstellte die japanische Regierung 1977, 1981, 1987 und 1991 vier landesinterne Aktionspläne zur Förderung der Frau.¹⁸⁰ Damit wurden Akteure und institutionelle Rahmenbedingungen für *policies* zu Frauenfragen ausgeweitet bzw. neu organisiert, und die Richtung dieser Entwicklung hat sich bis zur Implementierung von DKS auch auf der Ebene der Gebietskörperschaften in Japan weiter fortgesetzt. In letzter Konsequenz kann man sa-

¹⁷⁸ Darüber hinaus sind weitere Konsequenzen sichtbar, etwa in der Errichtung von Frauenzentren mit öffentlichen Geldern oder dem Bau eines National Education Centre for Women 1977 (Mackie 2003: 179).

¹⁷⁹ Allerdings hatte dieses Büro keine gesetzliche Grundlage (Bandō 2004: 114).

¹⁸⁰ Diese Pläne waren jedoch nicht bindend, vgl. Tanaka und Hong (2007: 54). Der erste Aktionsplan von 1977, dessen Erstellung die erste große Aufgabe des Hauptquartiers für Frauenfragen war, hatte fünf Ziele: „1) raise the status of women under the legal system, 2) promote women's equal participation in all fields, 3) respect mothers and protect their health, 4) ensure stability and security in old age, and 5) advance international cooperation“ (Murase 2006: 79).

gen, dass das DKS-Rahmengesetz auf die durch die Weltfrauenkonferenzen angestoßenen Entwicklungen zurückgeht (Ōsawa 2002: 94).¹⁸¹

Ein sehr wichtiger Katalysator für die Entwicklung, die zur Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes führte, war die Verabschiedung der *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) durch die japanische Regierung. Die CEDAW wurde 1979 bei der Generalversammlung der UN verabschiedet und ist 1981 in Kraft getreten. Die Verabschiedung einer solchen rechtlich bindenden Konvention war ein entscheidendes Ziel der Weltfrauenkonferenzen.¹⁸² Im Jahr 1985, bei der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi, sollte die Konvention durch Japan ratifiziert werden. Während der dazwischenliegenden fünf Jahre gab es wieder Bemühungen von entsprechenden Akteuren, die Regierung zu beeinflussen. Es ging um konkrete Gesetzesänderungen, die zur Ratifizierung erforderlich waren, denn unter anderem werden in der Antidiskriminierungskonvention umfassende staatliche Maßnahmen, inklusive legislativer Maßnahmen gefordert, um Geschlechtergleichstellung in allen Bereichen der Gesellschaft abzusichern.¹⁸³ Wörtlich heißt es in Art. 3 der Konvention:

¹⁸¹ Nicht zuletzt haben die Weltfrauenkonferenzen auch zum Diskurs „Frauenrechte als Menschenrechte“ angeregt (vgl. Bunch 1990, zit. nach Tanaka-Naji 2009: 98–100, bezogen auf Okinawa vgl. auch Vogt 2002). Auch auf die Entwicklung der japanischen Frauenbewegung nahm das Internationale Jahr der Frau 1975 Einfluss, indem neue Organisationen und Netzwerke entstanden und die Aktivitäten der Regierung intensiv verfolgt wurden (Tanaka und Hong 2007: 53–54).

¹⁸² Die Unterzeichnung und Ratifizierung durch Japan stand dabei nicht von vorneherein fest, sondern war Konflikten ausgesetzt (Tanaka-Naji 2009). Die japanische Regierung plante zunächst, die CEDAW nicht zu unterzeichnen. Dass 1980 die CEDAW bei der Konferenz in Kopenhagen dennoch unterzeichnet wurde, ist vor allem dem intensiven Lobbying von Akteuren der Frauenbewegung und anderen Akteuren wie Politikerinnen und Mitgliedern des Beratungsorgans zu verdanken (Mackie 2003: 179, ausführlicher vgl. Tanaka und Hong 2007: 56–59). Zur Entwicklung und zu den Aktivitäten der Frauenbewegungen in Japan vgl. z. B. Tanaka-Naji (2009).

¹⁸³ Dies bezog sich im Fall Japan unmittelbar auf die Gesetzgebung zur Staatsbürgerschaft von Neugeborenen, die bis dahin ausschließlich patrilinear geprägt war, zum Erziehungssystem und zur Chancengleichheit, um die mit der Antidiskriminierungskonvention verbundenen Ansprüche zu erfüllen (Mackie 2003: 179, ausführlicher vgl. Tanaka und Hong 2007: 56–59). Zur genaueren Erläuterung der entsprechenden gesetzlichen Veränderung s. unten. Die CEDAW hatte damit neue Impulse in bereits in Japan diskutierte *policies* gebracht und diese politischen Prozesse zu einem Ergebnis geführt (Tanaka und Hong 2007: 69).

State Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, to ensure [sic!] the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men (Division for the Advancement of Women).

Aus dieser Formulierung lässt sich der Anspruch an ein umfassendes Rahmengesetz zur gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen ableiten.

Indem die Unterzeichner der CEDAW zur Berichterstattung über die Aktivitäten der *women's policy machinery* und dem entsprechenden *policy output* verpflichtet wurden, wurde internationaler Einfluss auf die Installation und Durchführung solcher *policies* auf nationaler Ebene ausgeübt. Darüber hinaus konnte dieser Einfluss auch der Legitimation auf nationaler Ebene dienen (Kobayashi 2004: 3).

Zu den gesetzlichen Maßnahmen, die in Japan als Konsequenz aus den Weltfrauenkonferenzen und der Ratifizierung der CEDAW entstanden, gehören beispielsweise folgende:

- *Equal Employment Opportunity Law (Danjo koyō kikai kintō-hō, EEOL)* 1986, Revisionen 1997, 1999¹⁸⁴,
- *Law Concerning the Improvement of Working Conditions for Part-Time Workers (Tankikan rōdōsha no koyō kanri no kaizen nado ni kansuru hōritsu)*, 1993¹⁸⁵,

¹⁸⁴ Ausgangsbasis für die Ausarbeitung eines solchen Gesetzes war die ungleiche Art und Weise der Anstellung von Frauen und Männern, bei der Frauen diskriminiert bzw. zu einfachen Arbeiten und früherer Aufgabe der Arbeit bei Heirat oder Schwangerschaft gezwungen wurden. Dies konnte weder die Verfassung noch das *Labour Standards Law* von 1947 verhindern. Gegner des Gesetzes waren männliche Arbeitgeber, Politiker und konservative und linksgerichtete Frauen. Das EEOL richtet sich gegen sexuelle Diskriminierung bei Bewerbungsverfahren, Anstellung, Beförderung, Ausbildung und Pensionierung im Zusammenhang mit Erwerbsarbeit. Es sind dabei jedoch keine Programme mit *affirmative action* vorgesehen; indirekte Diskriminierung wird nicht explizit thematisiert. Kritisch bewertet wird auch die Aufteilung von Anstellungspositionen nicht mehr nach Geschlechtern, sondern nach *sōgōshoku* (Karrierekurs) und *ippanshoku* (allgemeiner Kurs). Hierdurch können indirekt Frauen weiterhin diskriminiert werden (Mackie 2003: 184–185, Tanaka-Naji 2009: 414–415).

¹⁸⁵ Von Teilzeitarbeit sind in Japan insbesondere Frauen betroffen, die dadurch zu primären Adressaten dieses Gesetzes werden. Infolge der Implementierung gab es Zentren für Teilzeitarbeitende, deren Beratung zuvor unter anderem Frauengruppen vorgenommen hatten (Mackie 2003: 187–188).

- *Childcare Leave Law (Ikuji kyūgyō-hō)* 1992, Revision 1997¹⁸⁶,
- *Nursing Care Insurance Law (Kaigo hoken-hō)*, 1997, in Kraft getreten im Jahr 2000¹⁸⁷,
- Revision der Lehrinhalte an Schulen, 1984, 1994¹⁸⁸,
- Revision Nationalitätsgesetz, 1985¹⁸⁹,
- Legalisierung der Antibabypille und von Geschlechtsumwandlungen, 1999 (Mackie 2003: 192–193, 232), und
- Gesetz gegen häusliche Gewalt (*Haigūsha kara no bōryoku no bōshi oyobi higaisha no hogo ni kansuru hōritsu*), 2001, Revision 2004.

Die formal am weitesten reichende legislative Änderung infolge des internationalen Einflusses und der Bemühungen von Akteuren in Japan sollte aber durch das DKS-Rahmengesetz erfolgen, welches die gesamte Gesellschaft unter *gender*-Gesichtspunkten in den Blick nimmt. Dieses Gesetz ist die institutionelle Grundlage für die Implementierung der DKS-*policy* in ganz Japan. Im folgenden Abschnitt soll deshalb der Prozess des *agenda setting* und der Politikformulierung bis zur Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes auf der nationalen Ebene beleuchtet sowie ein Überblick über dessen Inhalte und die implementierenden Akteure auf der Zentralebene gegeben und damit zum Verständnis der Rahmenbedingungen für die Implementierung in den Präfekturen beigetragen werden.

¹⁸⁶ Dieses Gesetz sieht vor, dass entweder Vater oder Mutter ein Jahr nach der Geburt ihres Kindes Elternzeit nehmen. Das Gesetz legte damals nicht eine Weiterbezahlung des Gehalts fest, sondern machte dies zur Verhandlungssache. Daraus resultierte, dass der Großteil der Inanspruchnehmer von Elternzeit nach wie vor Mütter sind; aber die grundsätzliche Einbeziehung von Vätern durch die Formulierung des Gesetzes war eine Neuerung (Mackie 2003: 189).

¹⁸⁷ Die Pflegeversicherung war eine Reaktion auf die Implikationen des demographischen Wandels und der damit verbundenen Überalterung und zugleich der Beginn einer Abkehr von dem Wohlfahrtsstaat nach japanischem Modell, bei dem vorgesehen war, dass Alte und Kranke von der eigenen Familie – das heißt, in der Regel von Frauen – gepflegt wurden (Mackie 2003: 190).

¹⁸⁸ Bei der Schulerziehung änderte sich die Verpflichtung von Mädchen und Jungen zur Belegung von Hauswirtschaftskursen ab 1994. Zuvor waren diese nur für Mädchen verpflichtend vorgesehen. Die Revision der Lehrinhalte wurde bereits 1984 entschieden (Tanaka und Hong 2007: 68). Darüber hinaus gab es weitere Anstrengungen bei der Veränderung der Lehrinhalte und Lehrmaterialien (Mackie 2003: 191).

¹⁸⁹ Bis dahin war es auf der gesetzlichen Grundlage nur den Vätern erlaubt, ihre Nationalität an ihre Kinder weiterzugeben. Dies hatte zu Problemen bei internationalen Ehen und zu Fällen von Staatenlosigkeit von Kindern geführt, wenn der Vater seine Nationalität nicht vererben konnte. Nach der Revision können auch Mütter ihre Nationalität weitergeben (Mackie 2003: 191–192).

3.1.3 DAS DKS-RAHMENGESETZ¹⁹⁰

Agenda setting und Politikformulierung auf nationaler Ebene: Die DKS-Vision und der Weg zum DKS-Rahmengesetz

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zum DKS-Rahmengesetz war zunächst eine organisatorische Umbenennung bzw. Neueinrichtung: 1994 wurde das Headquarters for the Promotion of Gender Equality (DKS *suishin honbu*) im Kabinett eingerichtet. Dies ersetzte das bisherige so genannte „Hauptquartier“ im Amt des Premierministers (Ōsawa 2002: 94). Entsprechend wurde das Office for Women (*Sōrifū fujin mondai tantō shitsu*) durch das Office for Gender Equality (*Naikaku sōri daijin kanbō danjo kyōdō sankaku shitsu*) im Büro des Premierministers ersetzt (Gelb 2003: 118), welches bis dahin keine gesetzliche Grundlage gehabt hatte (Tanaka und Hong 2007: 59). 1994 wurde darüber hinaus der Council for Gender Equality (*Danjo kyōdō sankaku shingikai*, im Folgenden auch: *shingikai*) dem Büro des Premiers zugeordnet und installiert, welcher das bisherige Beratungsorgan (Council on Women's Issues) ablöste.¹⁹¹ Der Begriff DKS war zum ersten Mal 1991 im Rahmen dieses Beratungsgremiums aus Experten erwähnt und dann von der Regierung im Aktionsplan von 1991 aufgegriffen worden. Die Bezeichnung „*kyōdō sankaku*“ bezog sich auf die Formulierung „full participation“ aus dem Nairobi Strategiepapier (Bandō 2004: 115).

Neben dieser Umstrukturierung kam eine internationale Komponente hinzu. 1995 fand die vierte Internationale UN-Frauenkonferenz in Peking statt, bei der etwa 5000 Teilnehmer aus Japan dabei waren. Auf dieser Konferenz wurden in einer Deklaration zwölf strategische Ziele im Zusammenhang mit dem Status von Frauen festgelegt und für die Ausarbeitung von Plänen zur Umsetzung dieser Ziele durch die Nationalregierungen bis Ende 1996 plädiert (Ōsawa 2002: 94, Murase 2006: 79).¹⁹² Dieser *World Plan of Action*, der in Peking entschieden wurde, war Auslöser für

¹⁹⁰ Einen Überblick über die Inhalte des DKS-Rahmengesetzes bietet auch Holdgrün (2011b).

¹⁹¹ Überdies gab es 1992 zum ersten Mal einen verantwortlichen Minister für dieses Politikfeld, den *Fujin mondai tantō daijin*. Seit 1993 lautet die Bezeichnung *Josei mondai tantō daijin*, seit 1997 *DKS tantō daijin* und seit 2001 *DKS tokumei tantō daijin*. Bis 2001 hatten in der Regel hatten die Kabinettssekretäre dieses Amt inne, ab 2001 ist das Amt nicht mehr in Personalunion mit dem Kabinettssekretär (Bandō 2004: 115–117). In jedem Ministerium bzw. jeder Behörde gab es außerdem ein für Gleichstellungsfragen zuständiges Verwaltungsgremium (Murase 2006: 78).

¹⁹² Japans Antwort ist der Aktionsplan für das Jahr 2000, der auf der DKS-Vision beruht (Murase 2006: 79).

weitere Entwicklungen in Japan. Das Hauptprinzip dieses Plans war Gender-Mainstreaming (auch Mae 2007b: 24–25).

In der Folgezeit kam es zu erheblichen Auswirkungen auf die Entwicklung von *policies* zur Geschlechtergleichstellung in Japan. Gleichzeitig wurde das Bewusstsein größer, dass zur Stärkung solcher Vorhaben eine gesetzliche Grundlage notwendig ist (Ōsawa 2002: 94–95). Man kann auch feststellen, dass sich in der japanischen Regierung Mitte der 1990er Jahre die Ansicht entwickelte, dass ein Mehr an Gleichstellung der Geschlechter sich positiv auf die wirtschaftlichen Probleme und die sinkende Geburtenrate auswirken könne (Gelb 2003: 118–119).

Auslöser für die Ausarbeitung und Verabschiedung des Rahmengesetzes war einerseits der Druck von außen, der durch die Ergebnisse der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 hervorgerufen worden ist, gleichzeitig aber auch die Bemühungen von Frauengruppen im Land selbst. 1995 hatten Interessengruppen den sozialdemokratischen Premierminister (1994–1996) Tomiichi Murayama um die Bildung eines Ministeriums für Frauenfragen gebeten. Im Hintergrund dieser Bitte stand der Konflikt, dass Frauenfragen bis dahin vom Women's Bureau des Arbeitsministeriums bearbeitet wurden, dieses aber strukturell über wenig Einfluss verfügte und außerdem eine Eingrenzung der Themen mit sich brachte. Dies war ein Auslöser dafür, dass letztlich die Kompetenzen in erweiterter Form dem Büro des Premierministers übertragen wurden (Gelb 2003: 122).

Premierminister Murayama beauftragte den damaligen Council for Gender Equality mit der Ausarbeitung eines Berichtes über einen Ausblick auf eine DKS-Gesellschaft im 21. Jahrhundert (Gelb 2003: 119, Ōsawa 2002: 95). Unter den damaligen Mitgliedern dieses Beratungsgremiums waren zu einem beachtlichen Teil auch feministische Intellektuelle (Ōsawa 2005: 158) oder Bürokratinnen (Gelb 2003: 122). Am 30. Juni 1996 reichte der Council for Gender Equality dem neuen liberaldemokratischen Premierminister (1996–1998) Ryūtarō Hashimoto seinen Bericht ein, welcher betitelt war mit *A Vision of Gender Equality: Creation of New Values for the Twenty-first Century (Danjo Kyōdō Sankaku Bijon: Nijūisseiki no Arata na Kachi no Sōzō; im Folgenden: Vision)* (Ōsawa 2005: 161). In dieser Vision waren alle wichtigen Prinzipien für das spätere Rahmengesetz enthalten. Die Vision richtet sich, im Gegensatz zum bisherigen *New National Plan*, an Frauen und Männer, nicht nur an Frauen (Ōsawa 2005: 164–165). Oberstes Ziel der hier in Grundsätzen ausgearbeiteten *policy* ist laut Vision

Danjo kyōdō sankaku – das liegt einer Gesellschaft zugrunde, die dem Prinzip der Respektierung der Menschenrechte nachfolgt, und es zielt darauf ab, dass eine wirkliche Gleichberechtigung [*byōdō*] von Männern und Frauen erreicht wird (Ōsawa 2002: 75).

Die Vision zeigt ein bisher in offiziellen Dokumenten der japanischen Regierung nicht gekanntes Gleichstellungspotential, das nicht nur weitreichend, sondern sogar „radikal“ (Ōsawa 2002: 14) ist: Nicht nur geht es explizit um die in Japan unstrittenen Begriffe „*byōdō*“ (Gleichberechtigung) und „*gender*“¹⁹³, sondern die Vision impliziert „to go beyond gender equality and seek[s] to implement ‚freedom from gender‘“ (Ōsawa 2005: 162, Hervorhebung im Original, auch Ōsawa 2002: 13). Den Mitgliedern ging es um eine Loslösung von soziokulturell konstruierten Geschlechterrollen – höchstes Ziel war eine *gender-free society* (Ōsawa 2005: 161). Deutlich wird das in der folgenden Aussage:

Dieser Bericht hat zum Ziel, dass Frauen und Männer nicht durch gesellschaftlich und kulturell konstruierte Geschlechterteilung (*gender*) behindert werden, sondern die Verwirklichung einer Gesellschaft, in der jeder Mensch auf der Grundlage seiner Individualität partizipieren kann (zit. nach Ōsawa 2002: 75).

Hinter dieser Aussage steht der Gedanke des *gender-free*-Konzeptes. Damit geht die DKS-Vision mit dem Konzept der Befreiung von *gender* über vergleichbare Anstrengungen anderer Länder hinaus, in denen das Konzept *gender equality* (im Original: *jendā byōdō*) im Mittelpunkt steht (Ōsawa 2002: 75).

Die Vision zeigt auf, dass, um diese Ziele zu erreichen, Maßnahmen in allen Bereichen der Gesellschaft notwendig sind, aber darüber hinaus auch die Einrichtung und Stärkung einer Organisationsstruktur zur Förderung dieser Ziele, um Effektivität zu gewährleisten. Dazu zählen laut Vision der Ausbau der *national machinery* und die Forderung nach einer rechtlichen Grundlage (Ōsawa 2002: 75). In der Vision wurde erstmals öffentlich gemacht, dass es notwendig ist, ein Rahmengesetz auszuarbeiten (Ōsawa 2002: 95).

Nachdem diese Vision an die japanische Regierung ergangen war, erstellte der DKS *suishin honbu* 1996 einen neuen Aktionsplan, den *DKS 2000 Plan*¹⁹⁴ mit Maßnahmen, die bis zum Jahr 2000 umgesetzt werden sollten. Der Vision wird darin unter anderem zugeschrieben, dass sie die

¹⁹³ Zudem war diese Vision war das erste offizielle Schriftstück der japanischen Regierung, in der überhaupt der Begriff *gender* genannt wurde (Ōsawa 2002: 14).

¹⁹⁴ Im Vergleich zu dem ersten Aktionsplan von 1977 wird klar, dass der Umfang der Pläne nach und nach angestiegen ist und sich die in Betracht gezogenen Themenfelder von fünf auf elf erweitert hatten. Gleichzeitig kann man den internationalen Einfluss auf *policies* für Frauen, der durch die UN-Weltfrauenkonferenzen ausgelöst wurde, bemerken (Murase 2006: 80).

Richtung dessen, was bis zum Jahr 2010 erzielt werden soll, vorgibt. In dem Plan äußert sich die Regierung zum Thema Rahmengesetz, indem festgesetzt wird, dass die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft untersucht werden soll und überdies die erneute Einrichtung einer DKS-shingikai überprüft wird. Kritisch ist anzumerken, dass dieser Plan nicht in dem Grad wie die Vision die Ziele von „Befreiung von *gender*“ oder „Gesichtspunkt der Gleichberechtigung von Männern und Frauen“ darlegt (Ōsawa 2002: 76–77, 95).

1997 berief die japanische Regierung eine neue *shingikai* für DKS ein (Gelb 2003: 123)¹⁹⁵ und legitimierte sie per Gesetz (Murase 2006: 80).¹⁹⁶ Diese neue *shingikai* unter dem Vorsitz der Soziopsychologin Iwao Sumiko erhielt von Ministerpräsident Hashimoto den Auftrag, sich mit einem Gesetzesentwurf für ein DKS-Rahmengesetz zu befassen (Ōsawa 2002: 95–96).¹⁹⁷

Im Jahr 1998 löste sich die Koalition um die LDP auf und Premierminister Hashimoto trat von seinem Posten zurück. Hashimoto hatte sich durch einen „moderate reformism“ (Gelb 2003: 123) ausgezeichnet. Dazu gehörte, dass er Geschlechtergleichstellung als eins von sechs wesentlichen Reformzielen bezeichnet hatte (Gelb 2003: 118–119). Trotz des Regierungswechsels konnte 1999 das DKS-Rahmengesetz unter Premierminister (1998–2000) Keizō Obuchi (LDP) verabschiedet werden. Dies ist nach dem Urteil von Ōsawa zu einem großen Teil dem Einfluss der Regierungskoalitionspartner Social Democratic Party of Japan (SDPJ) und New Party Sakigake (NPS) zuzuschreiben. Beide Koalitionsparteien standen unter weiblicher Führung: die Sozialdemokraten unter Takako Doi und die New Party Sakigake unter Akiko Dōmoto (Ōsawa 2005: 159–160). Sie übten Druck aus, vor allem Akiko Dōmoto (Ōsawa 2000: 5, zit. nach Gelb 2003: 120, 123).

Die *shingikai* legte Premierminister Obuchi 1998 ihren Bericht „Über ein Rahmengesetz zur DKS-Gesellschaft“ vor (Ōsawa 2002: 97).¹⁹⁸ Der

¹⁹⁵ 1997 gab die japanische Regierung außerdem eine Studie in Auftrag, die legislative Maßnahmen zu Geschlechtergleichstellung in anderen Ländern untersucht, unter anderem Schweden, Deutschland und Maßnahmen der EU (Ōsawa 2002: 95–96).

¹⁹⁶ Das legitimierende Gesetz ist das *Danjo kyōdō sankaku shingikai setchi-hō*, vgl. Tanaka und Hong (2007: 59).

¹⁹⁷ Die Mitglieder dieser *shingikai* wurden vom Premierminister ernannt und setzten sich aus Personen mit wissenschaftlichem Hintergrund zusammen. Zum Zeitpunkt des Abschlussberichtes waren 10 Männer und 13 Frauen darin vertreten.

¹⁹⁸ Zu dem Ablauf der Beratungen innerhalb der *shingikai* vgl. Ōsawa (2002: 969). Zu dem Einholen der öffentlichen Meinung vgl. auch Murase (2006: 80–81).

Vorgang zur Ausarbeitung des Gesetzes war für Japan bis dahin ungewöhnlich, da Experten und die Meinung der Bevölkerung explizit einbezogen wurden (Mae 2007b: 22). Obuchi setzte das Vorhaben seiner Vorgänger fort und befürwortete eine schnelle Vorlage eines Gesetzesentwurfs im Parlament, so dass die Vorlage der Regierung auf der Grundlage des *shingikai*-Berichtes rasch ausgearbeitet und im Februar 1999 vom Kabinett bewilligt und anschließend dem Parlament vorgelegt wurde (Ōsawa 2002: 98). Das Einwirken von Frauengruppen auf die Opposition verhinderte, dass daraus ein für die LDP unannehmbarer Text entstand. Die Aussicht auf die anstehende Weltfrauenkonferenz in New York 2000 unterstützte das Gelingen; der Entwurf passierte beide Häuser (Gelb 2003: 123). Auf der Grundlage des Berichtes der neuen DKS-shingikai wurde das Rahmengesetz 1999 als 17. Rahmengesetz im japanischen Parlament einstimmig verabschiedet (Ōsawa 2002: 76, 93, Bandō 2004: 114).

Während der 1990er Jahre bestand ein Zeitfenster (*window of opportunity*), in dem die Regierung sich der Entwicklung von *gender equality policies* gegenüber insgesamt vergleichsweise unterstützend verhielt. Dies hängt unmittelbar mit dem Gelingen der Formulierung und Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes zusammen. Dazu hatten auf der einen Seite nicht nur die internationalen Entwicklungen, sondern auch die problematische wirtschaftliche Lage des Landes und die Implikationen des demographischen Wandels beigetragen (Ōsawa 2000, zit. nach Tanaka und Hong 2007: 60). Für den Zeitraum seit der Ratifizierung der CEDAW könnte die japanische Regierung sogar als „relevant feminist actor“ (Tanaka und Hong 2007: 65) bezeichnet werden.

Auf der anderen Seite waren Akteure aus Frauenorganisationen und Zivilgesellschaft Katalysatoren für den Prozess bis zur Entscheidung über das DKS-Rahmengesetz. Die erfolgreiche Formulierung und Entscheidung ist nicht nur auf den Einfluss von feministisch geprägten Experten in dem Council for Gender Equality zurückzuführen, sondern kann auch mit der stärkeren Gewichtung von NPO (*non-profit organizations*) und zivilgesellschaftlichen Bewegungen seit Mitte der 1990er Jahre, die vor allem durch das *Non-Profit Organization Law (Tokutei hieiri katsudō sokushin-hō)* von 1998 vorangebracht wurde, zusammenhängen (Boling 2008: 70). Handlungsbedarf aufgrund der sinkenden Geburtenrate und eine neue Bedeutungszuschreibung für zivilgesellschaftliches Engagement fügten sich, so lässt es sich beurteilen, fördernd zusammen:

Ito Peng believes the social and political conditions of the 1990s were favorable to social policy reforms because nongovernmental organizations (NGOs) and bureaucrats both came to see declining rates of

marriage and fertility as a crisis at the same time that political realignments were opening spaces for ‚new political entrepreneurship and electoral competition,‘ allowing ‚emergent civil society groups representing women and the elderly [to take] advantage of the political openings to enter ... [the] policymaking process and ... establish links with policy bureaucrats and new political parties, ensuring their roles in shaping new reform legislation.‘ (Peng, zit. nach Boling 2008: 69–70).

Auch Chan-Tiberghien schreibt die Entwicklung in Japan nicht nur dem internationalen Druck zu, sondern darüber hinaus der Tatsache, dass NGO, Wissenschaftler und Politiker in Japan selbst diese Themen aufgegriffen haben (Chan-Tiberghien, zit. nach Boling 2008: 73). Allerdings war die Kontrolle der Bürokratie über das *policy-making* nach wie vor dominant und Frauenbewegungen gewannen nur schwierig Geltung (Boling 2008: 74).¹⁹⁹

Da das DKS-Rahmengesetz der legislative Bezugsrahmen der Zentralebene für die Implementierung der DKS-Gesellschaft in den Gebietskörperschaften ist, sind die darin enthaltenen inhaltlichen Aussagen und Regelungen sowie die sich formal ergebenden Ansprechpartner der zentralen *national machinery* für die Implementierung auch Bestandteil des institutionellen Rahmens, der die Durchführung der DKS-*policy* in den Präfekturen prägt. Der folgende Abschnitt nimmt deshalb inhaltliche Elemente der DKS-*policy* sowie durch den DKS-Rahmenplan festgelegte institutionelle Vorgaben und die formale Zuordnung von Akteuren auf der Zentralebene in den Blick.

Inhalt und Grundprinzipien des DKS-Rahmengesetzes

Die Präambel des DKS-Rahmengesetzes hebt seine Bedeutung für die japanische Gesellschaft hervor (auch Mae 2007b: 22): Sie macht deutlich, dass es zwar bereits zahlreiche Maßnahmen zur Erlangung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen gegeben hat, aber dass

¹⁹⁹ Boling schreibt: „first, policies related to women are deeply ambivalent; second, the women’s movement in Japan is divided and domesticated; and third, the bureaucracy continues to exercise considerable control over the policy-making process, and is only lukewarm in terms of its receptiveness to women’s groups“ (Boling 2008: 74). Ein möglicher Hinweis auf die Beschränkung des Einflusses von Akteuren aus der Frauenbewegung ist, dass beispielsweise in Südkorea ehemalige Frauenaktivistinnen auf wichtige Posten der Ministerialbürokratie gesetzt werden, wohingegen sie in Japan nur in die Beratungsorgane gelangen (Tanaka und Hong 2007: 66).

darüber hinaus noch mehr Anstrengungen notwendig sind. Um den schnellen Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lage unseres Landes durch das Vorrücken der Überalterung und der Reifung der landeseigenen wirtschaftlichen Aktivitäten zu entsprechen, ist die Verwirklichung der Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen, in der Männer und Frauen gegenseitig ihre Menschenrechte achten und auch die Verantwortung teilen, und in der Individualität und Fähigkeiten unabhängig vom Geschlechtsunterschied genügend entfaltet werden können, eine unentbehrliche Aufgabe.

Angesichts solch einer Sachlage hat die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft den Rang einer äußerst wichtigen Aufgabe, die für die Gesellschaft unseres Landes im 21. Jahrhundert entscheidend ist, und es ist wichtig, in allen Bereichen der Gesellschaft den Fortschritt von Maßnahmen zu planen, die im Zusammenhang mit der Förderung der Gestaltung der DKS-Gesellschaft stehen (DKSSK 1999: 78).

Die angestrebte DKS-Gesellschaft wird folgendermaßen definiert:

Dies bedeutet die Gestaltung einer Gesellschaft, in der die Gelegenheit gesichert ist, dass Männer und Frauen, als gleichberechtigte [*taitō na*] Mitglieder der Gesellschaft, nach eigenem Willen an Tätigkeiten in verschiedenen Feldern der Gesellschaft partizipieren, und infolge dessen Männer und Frauen gleichberechtigt [*kintō ni*] politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche oder kulturelle Vorteile bekommen können und außerdem gemeinsam Verantwortung übernehmen (DKSSK 1999: 78).

Zur genaueren Veranschaulichung werden fünf Grundprinzipien festgelegt (Art. 3–7), die bei der Verwirklichung der DKS-Gesellschaft leitend sein sollen. Dies sind im Einzelnen:

Art. 3 Die Achtung der Menschenrechte von Mann und Frau
Bei den im Gesetz beschriebenen Grundprinzipien wird an erster Stelle die Achtung der Menschenrechte von Männern und Frauen genannt. Dabei werden die gegenseitige Achtung als Individuum sowie die Sicherung von Chancen zur Entfaltung von Fähigkeiten hervorgehoben und Diskriminierung auf der Grundlage von Geschlechtszugehörigkeit abgelehnt.

**Art. 4 Berücksichtigung von gesellschaftlichen Institutionen
und Gewohnheiten**

Hier wird der Einfluss von gesellschaftlichen Gepflogenheiten auf festgelegte Geschlechterrollen und damit in Verbindung stehenden Wahlmög-

lichkeiten aufgezeigt. Diese Gewohnheiten und Sitten können die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft behindern; deshalb soll ihr Einfluss möglichst neutralisiert werden.

Art. 5 Die gemeinsame Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen

Dies meint die Sicherstellung der Chancen auf die Partizipation an Planung und Entscheidung von Maßnahmen bei Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Nichtregierungsorganisationen.

Art. 6 Die Vereinbarkeit von Familienleben und anderen Tätigkeiten
Dieser Artikel fordert die gegenseitige Unterstützung von Männern und Frauen beim Großziehen von Kindern und bei Pfllegetätigkeiten innerhalb der Familie sowie bei anderen innerfamiliären Tätigkeiten. Dabei soll dies mit der Unterstützung der Gesellschaft (*shakai no shien*) ablaufen. Überdies soll die Ausübung von Aktivitäten außerhalb der Familie möglich sein.

Art. 7 Die internationale Kooperation

Dieser Artikel verdeutlicht, dass die Gestaltung der DKS-Gesellschaft in engem Zusammenhang mit internationalen Entwicklungen steht und deshalb auch die internationale Kooperation zu den Grundprinzipien gehört²⁰⁰ (zu den Artikeln vgl. DKSSK 1999: 78–79).

Diese fünf Grundprinzipien finden sich bei den Programmen zur Implementierung in den Präfekturen wieder. Sie sind zentrale inhaltliche Bestandteile der umzusetzenden *policy*, aus denen konkrete Maßnahmen generiert werden. Darüber hinaus legt das Rahmengesetz die Pflichten der Zentralebene (Art. 8), der Gebietskörperschaften (Art. 9) und der Bevölkerung (Art. 10) fest. Neben diesen generellen Regelungen führt das Gesetz in einem zweiten Teil grundlegende Maßnahmen zur Förderung der Gestaltung der DKS-Gesellschaft auf. Dies bezieht sich insbesondere auf die Erstellung von Rahmenplänen durch Zentral- (Art. 13) und Lokalebenen (Art. 14), die Planung der DKS-Gesellschaft durch Staat und Gebietskörperschaften (Art. 15), Maßnahmen zur Erlangung von Verständnis in der Bevölkerung (Art. 16), der Behandlung von Beschwerden (Art. 17), der Durchführung von Untersuchungen (Art. 18), der internationalen Kooperation (Art. 19) sowie auf die Unterstützung von Gebietskörperschaften und Bürgergruppen durch die Nationalebene (Art. 20). In einem

²⁰⁰ Hier spielt der Gesetzestext auf die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und deren Forderungen an (DKSSK 1999: 78–79).

dritten Teil werden Regelungen für die nationale DKS-shingikai getroffen. Zusatzklauseln beschließen das Gesetz (vgl. DKSSK 1999: 78–81).

Das Rahmengesetz entspricht dem, was Mazur (2002) als „blueprint policy“ bezeichnet (zit. nach Tanaka-Naji 2009: 399). Wie schon bei der DKS-Vision und dem DKS 2000 Plan handelt es sich um einen „Paradigmenwechsel“ von der herkömmlichen Lösung von Frauenfragen hin zur Befreiung von *gender* (*gender-free*) bzw. hin zu Gender-Mainstreaming (Ōsawa 2002: 3, Mae 2007b: 24). Indem das japanische Parlament das Rahmengesetz verabschiedet hat, schuf es einen neuen Rahmen für die Umsetzung von *policies* zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung, in dem auch Männer einbezogen werden (Mae 2007b: 25).

Gleichzeitig ist das Rahmengesetz weitaus moderater formuliert als die Vision; die Version, die letztendlich verabschiedet wurde, bedient sich darüber hinaus zurückhaltenderer Formulierungen als der ursprüngliche Gesetzesentwurf.²⁰¹ Das Gesetz beruft sich auf die Menschenrechte und die Ausübung individueller Fähigkeiten unabhängig vom Geschlecht. Dies betrifft Themen in allen Bereichen der Gesellschaft. Das Rahmengesetz stellt jedoch keine expliziten Verpflichtungen oder ein Kontrollsystem als Vorbedingung. Die Meinungen zum Inhalt und zur Wirksamkeit sind entsprechend gemischt (Gelb 2003: 119–120); die Frage nach der Effektivität bleibt offen:

...the effectiveness of the Basic Law to influence gender relations in the society is questionable because [in] addition to the hostile environment to gender equality, there has been discrepancy between the content of the law per se and the idea of political elites [...]. The law has clarified that the Japanese government adopted the discourse of gender equality not of difference despite the fact that the taboo of gender equality has remained in the political circle (Kobayashi 2004: 170).

Diskussionen gab es auch um die Bezeichnung des Gesetzes. Die von Feministinnen favorisierte Betitelung „Rahmengesetz für eine Gesellschaft mit Gleichberechtigung von Männern und Frauen“ (*Danjo byōdō shakai kihonhō*) (Ōsawa 2002: 100) konnte sich aufgrund konservativen Widerstands nicht durchsetzen.²⁰² Als ein Argument wurde in diesem Zusammenhang in der *shingikai* diskutiert, dass es nicht allein um die Erreichung von Gleichberechtigung nach Art. 14 der Verfassung ginge, sondern auch um die Verwirklichung von individueller Würde nach Art. 13 (Mae 2007b: 25).

²⁰¹ Beispielsweise betrifft das die Erwähnung von indirekter Diskriminierung.

²⁰² Zu weiteren Diskussions- und Streitpunkten bei den Verhandlungen um den Gesetzesentwurf vgl. ausführlich Ōsawa 2002.

Das Gesetz lässt sich, abgesehen von den fünf zentralen Grundprinzipien, als allgemein formuliert charakterisieren: Raum für verschiedene Interpretationen ist vorhanden.²⁰³ Das entspricht seiner Definition als Rahmengesetz:

Basic laws are intended to address fundamental issues of the state system creating connections between the Constitution and the law-making process and policies in significant fields. They are presumed to take priority in relation to other laws in the same policy area (Gelb 2003: 118).

Gelb argumentiert, dass Rahmengesetze weitgehend als Symbol zu verstehen sind und sie vielmehr einen Rahmen für nachfolgende Gesetze bieten: Sie stellen grundlegende Leitlinien auf, auf deren Basis weitere Maßnahmen und Gesetze oder Verordnungen zu einem bestimmten Politikfeld entschieden werden können (Gelb 2003: 118, Murase 2006: 81). In diesem Sinn bietet das DKS-Rahmengesetz die Grundlage für institutionelle Regelungen zur Implementierung von DKS in den Präfekturen.

Die voranstehenden Erläuterungen der Phasen von Problemdefinition, *agenda setting* und Politikformulierung bzw. Entscheidungen über das DKS-Rahmengesetz auf nationaler Ebene haben das Zustandekommen des für das Politikfeld DKS zentralen Gesetzes und dessen Inhalte näher beleuchtet, da die Inhalte des Rahmengesetzes eine Matrix für die Entwicklung eigener DKS-Maßnahmen in den Präfekturen bilden. Im Folgenden geht es um relevante Akteure und Institutionen der Zentralebene bei der Implementierung von DKS. Die Anordnung der Gremien ist zu einem großen Teil parallel zur regionalen und kommunalen Ebene.

Akteure und institutioneller Rahmen der Zentralebene

Die Aufgaben der Zentralebene liegen laut Rahmengesetz darin, entsprechend der Grundprinzipien Maßnahmen zur Förderung der DKS-Gesellschaft inklusive *positive action* zu planen und durchzuführen (Art. 8). Zur Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen ist die Regierung verpflichtet, notwendige finanzielle und legislative Maßnahmen zu ergreifen (Art. 11) und dem Parlament über den Stand der Dinge und seine Aktivitäten zur Umsetzung der DKS-Gesellschaft jährlich Bericht zu erstatten (Art. 12). Darüber hinaus benennen die im Gesetz aufgeführten

²⁰³ Auf unspezifische Formulierungen von Gesetzestexten in Japan geht auch Klein (2006: 346) ein.

grundlegenden Maßnahmen Aufgaben, die von der nationalen Ebene durchgeführt werden müssen.

Eine wesentliche Aufgabe der Regierung in Tokyo besteht demnach in der Ausarbeitung und Umsetzung eines Nationalen Rahmenplanes – *Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku* (*Basic Plan for Gender Equality*), nach dessen Vorbild die einzelnen Präfekturen und auch die Städte und Gemeinden eigene Pläne entwerfen und verabschieden. Art. 13 schreibt die Erstellung eines solchen Rahmenplans explizit vor:

[Der Staat] arbeitet gemäß der [...] Grundprinzipien [...] einen umfassenden Plan für die Maßnahmen [...] zur Förderung der Gestaltung der DKS-Gesellschaft aus und trägt die Verantwortung für die Durchführung (DKSSK 1999: 79).

Dieser Plan kann als Nachfolger der vorherigen Aktionspläne der Regierung verstanden werden, die seit 1977 einen „Leitfaden für Verwaltungsaufgaben der lokalen Frauenpolitik“ (Neuss-Kaneko 2003: 109) boten. Damit stellt er neben dem Rahmengesetz selbst einen wichtigen Bestandteil für den institutionellen Rahmen der Implementierung der DKS-*policy*, sowohl landesweit auf Japan bezogen, als auch auf die anderen Ebenen bezogen, dar.²⁰⁴ Aufgrund seines Leitfadencharakters ist der nationale Rahmenplan wichtig bei der Untersuchung der Implementierung auf Präfektorebene.

Die Regierung arbeitet den Rahmenplan aus. Dazu muss die DKS-shingikai angehört werden; das Kabinett muss dem Plan zustimmen (Art. 13). Dieser Rahmenplan der Regierung basiert zwar auf dem DKS-Rahmengesetz; allerdings bleibt er nicht statisch, sondern wird den sich ändernden Bedürfnissen angepasst. Die Pläne gelten für eine bestimmte Frist. Im Dezember 2000 wurde der erste Plan veröffentlicht, im Dezember 2005 der zweite und im Dezember 2010 der dritte. Untersuchungsgegenstand für diese Studie ist der im Zeitraum der Datenerhebung und Analyse aktuelle zweite Rahmenplan für die Laufzeit 2005–2010. Die Revision der Rahmenpläne zeigt, dass die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft nicht linear verläuft, sondern neuen Anforderungen angepasst werden kann. Dies gilt für die nationale Ebene ebenso wie für die Präfektur- und Gemeindeebene. Gleichzeitig sagt die Auflistung von wichtigen Themenfeldern im Rahmenplan allein noch nichts über die tatsächlichen Maßnahmen aus.²⁰⁵ Murase schreibt:

²⁰⁴ Die Untersuchung des Inhalts dieser Pläne verdeutlicht dabei die veränderte Schwerpunktsetzung der japanischen Gleichstellungspolitik (Neuss-Kaneko 2003: 109–110).

²⁰⁵ Dies gilt auch für die Rahmenpläne der Präfekturen.

In this way, the basic plan represents a step forward since the passage of the Basic Law for a Gender-Equal Society in that it sets a course of action for achieving the goals spelled out by the basic law. Nevertheless, the policy measures contained in the basic plan are only recommendations, which must be followed up by legislation to have any meaningful impact (Murase 2006: 82).

Der zweite Nationale Rahmenplan aus dem Jahr 2005 umfasst zwölf wichtige Themenkomplexe (*priority fields*) und beschreibt die grundlegende Richtung von Maßnahmen bis zum Jahr 2020 und konkrete Maßnahmen bis zum Jahr 2010 (NDKSK 2005: 2). Er setzt sich aus drei Teilen zusammen: einem allgemeinen Teil, einem zweiten Teil, der die zwölf Themenfelder vorstellt, und einem dritten Teil, der sich mit notwendigen Strategien auseinandersetzt (GEB 2007: 19). Die zwölf zentralen Themenfelder umfassen die Inhalte der Implementierung auf nationaler Ebene, die auch für die Implementierung auf Präfektorebene relevant sind. Sie lauten:

1. Die Partizipation von Frauen in (politischen) Entscheidungsprozessen erweitern
2. Unter dem Gesichtspunkt von DKS gesellschaftliche Systeme und Praktiken überdenken und das Bewusstsein erneuern [*ishiki no kaikaku*]
3. Gleiche Chancen [*kintō na kikai*] und gleiche Behandlung [*kintō na taigū*] von Männern und Frauen bei der Anstellung und anderen Feldern sichern
4. DKS für die Verwirklichung vitaler ländlichen Gegenden etablieren
5. Die Vereinbarkeit von Familie, sozialem Leben und Beruf für Männer und Frauen unterstützen
6. Bedingungen schaffen, unter denen Senioren und andere sorgenfrei leben können
7. Gewalt gegen Frauen unterbinden
8. Lebenslange Gesundheit für Frauen unterstützen
9. DKS in den Medien fördern
10. Erziehung und Bildung, die DKS fördert und vielfältige Wahlmöglichkeiten bietet, ausbauen
11. Zu „Gleichheit, Entwicklung und Frieden“ [*byōdō, kaihatsu, heiwa*] der Weltgemeinschaft beitragen
12. DKS dort unterstützen, wo neue Initiativen gefordert sind (GEB 2006: 17; NDKSK 2005).²⁰⁶

²⁰⁶ Eine Vertiefung der Aufgaben und Maßnahmen der Zentralebene ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Verantwortlich für die Umsetzung der DKS-Gesellschaft auf der nationalen Ebene sind die Akteure der so genannten *national machinery*²⁰⁷. Daneben sind alle anderen Regierungsbehörden verpflichtet, die Prinzipien von DKS bei ihrer Arbeit implementierend zu beachten. An zentraler Stelle der *national machinery* steht das DKS-„Hauptquartier“²⁰⁸ (Danjo kyōdō sankaku suishin honbu, Headquarters for the Promotion of Gender Equality). Unter dem Vorsitz des Premierministers²⁰⁹ treffen hier sämtliche Kabinettsmitglieder mit verschiedenen Koordinatoren (Regierungsbeamten) zusammen und sorgen für die Zusammenarbeit der Ministerien für die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft.

Im Kabinettsamt (Naikakufu) gibt es vier Beratungsorgane zu zentralen Themenfeldern, von denen eines der Rat für die DKS-Gesellschaft (Danjo kyōdō sankaku kaigi, Council for Gender Equality) ist (GEB 2007: 24).²¹⁰ Der Rat unterrichtet den Premierminister über seine Einschätzung zum Rahmenplan und diskutiert die Maßnahmen und Inhalte der Agenda zur Umsetzung der DKS-Gesellschaft.²¹¹

²⁰⁷ Diese Akteure der *national machinery* können auch als Bestandteile einer *women's policy machinery* (WPM) verstanden werden. Unter einer WPM verstehen Stetson und Mazur (1995) „any structure established by government with its main purpose being the betterment of women's social status“ (Stetson und Mazur 1995: 3, zit. nach Tanaka und Hong 2007: 48). „Established under the direct influence of UN politics, the WPM developed into a central actor in gender politics“ (Tanaka und Hong 2007: 48).

²⁰⁸ Oder: Zentrum, vgl. Mae (2007b: 25).

²⁰⁹ Die stellvertretenden Vorsitzenden sind der Naikaku kanbo chōkan (Kabinettssekretär) sowie der DKS-Staatsminister.

²¹⁰ Die anderen Organe sind Einrichtungen für Wirtschaft und Finanzen, Wissenschaft und Technologie und der Zentrale Rat für Katastrophenmanagement (GEB 2007: 24).

²¹¹ Dieses Gremium ersetzt die vorherige DKS-shingikai (Tanaka und Hong 2007: 59). Der Rat beobachtet die Umsetzung und Wirkung der Regierungsmaßnahmen und setzt Mitglieder des Hauptquartiers darüber in Kenntnis. Der Ratspräsident ist der Kabinettssekretär. Mitglieder dieses Beratungsgremiums sind zwölf Kabinettsminister sowie zwölf regierungsexterne Experten, die vom Premierminister eingesetzt worden sind. Durch das DKS-Rahmengesetz ist festgelegt, dass die Mitglieder des Rates aus Männern und Frauen zusammengesetzt sein sollen, wobei das Verhältnis des einen Geschlechtes zum anderen nicht 60 Prozent zu 40 Prozent überschreiten darf (GEB 2007: 25): „It is supposed to have more power than individual ministries, to act as policy coordinator by providing opinions to other ministries and agencies through review and advisement, monitoring and investigation, in addition to disseminating surveys to assess effectiveness of specific policies“ (Ōsawa 2000: 13, zit. nach Gelb 2003: 121).

Im Kabinettsamt, das im Zuge der Verwaltungsreform 2001 eingerichtet wurde,²¹² befindet sich auch das Amt für DKS (Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku, Gender Equality Bureau). Die Zuordnung zum Kabinettsamt, an zentraler Stelle innerhalb der Regierung, lässt sich als Stärkung verstehen. Diese Platzierung suggeriert, dass die Gleichstellungspolitik einen zentralen Stellenwert innerhalb der japanischen Regierung einnimmt. Tatsächlich können die Auswirkungen geringer als die Erwartung ausfallen (Neuss-Kaneko 2003: 99). Allerdings ist diese Platzierung strategisch günstiger und hat eine größere Machtbasis als vorherige Dienststellen (Ōsawa 2005: 169, Ōsawa 2002: 44). Dadurch, dass diese Behörde dem Kabinettsamt zugeordnet ist, hat sie die Kompetenz, auf die Arbeit anderer Ministerien einzuwirken. Dadurch unterscheidet sie sich vom früheren Amt für Frauen und Jugend im Ministerium für Arbeit und kann sich widersprechende Prioritäten unter verschiedenen Ministerien ausgleichen.²¹³ Das DKS-Amt ist formell mit Gleichstellungsthemen betraut (Kobayashi 2004: 170) und dient als Sekretariat für Hauptquartier und Rat; Publikationen sowie Aufklärungsarbeit bei der Bevölkerung gehören zu seinen Aufgaben. Zudem gibt es das jährliche Weißbuch zum Stand der Verwirklichung der DKS-Gesellschaft heraus und kooperiert mit internationalen Organisationen, NGOs und den Regierungen auf Präfektorebene (GEB 2007: 23).

Neben diesen Organen gibt es das 1996 etablierte Verbindungsnetzwerk Egarite nettowāku (Danjo kyōdō sankaku suishin renkei kaigi, Liaison Conference for the Promotion of Gender Equality), zu dem 88 Experten aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen gehören, die untereinander Informationen austauschen und kooperieren sollen und alle gesellschaftlichen Ebenen, wie auch Lokalregierungen und Vertreter der Zivilgesellschaft, einbeziehen sollen (Ōsawa 2005: 170). Dazu werden zweimal im Jahr Generalversammlungen abgehalten und nach Bedarf weitere, kleinere

²¹² Tanaka und Hong verweisen darauf, dass es bemerkenswert ist, dass das eigentliche Ziel dieser Verwaltungsreform darin lag, Einsparungen und Reduktionen vorzunehmen – die Organe für *women's policy* aber mit mehr Gewicht ausgestattet wurden (2007: 59).

²¹³ Dabei geht es beispielsweise um verschiedene Prioritäten einerseits zu mehr Gleichstellung oder andererseits zu der Bewahrung bisheriger Werte wie etwa durch die Wohlfahrtsgesellschaft nach japanischem Muster (Boling 2008: 74–75). Vorher gab es das DKS-Büro im Amt des Premierministers (Sōrifū DKS shitsu), wobei ein Amt (*kyoku*) in der Rangabfolge administrativer Einheiten in Japan einen größeren Stellenwert hat als ein Büro (*shitsu*). Noch davor gab es die Geschäftsstelle für Frauenfragen (Fujin mondai tantō shitsu), die 1975 eingerichtet worden war und nicht dieselbe Bedeutung erlangen konnte wie das DKS-Amt, schon weil der Gründungsvorgang beim DKS-Amt „gesetzlich gegründet“ war (Tanaka-Naji 2009: 399–400).

Treffen (GEB 2007: 23). Murase hebt hervor, dass diese umfassende Kooperation zwischen Repräsentanten von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen bemerkenswert ist (Murase 2006: 79).

Themen, die auf der Regierungsagenda als zentral für die Umsetzung der DKS-Gesellschaft angesehen werden, sind Gegenstand verschiedener, vom Rat für die DKS-Gesellschaft eingesetzter Expertenkomitees (GEB 2006: 18–20, auch Neuss-Kaneko 2003: 108).²¹⁴ Berichte der Expertengruppen sollen in einer konkreten Umsetzung auf politischer Ebene resultieren.²¹⁵

Dieser Rückblick über die Entwicklung von *policies* zur Förderung von Frauen bzw. *gender equality* in Japan und *agenda setting*, Entscheidungsprozess, Inhalte und auf der nationalen Ebene beteiligte Akteure und institutionelle Regelungen zum DKS-Rahmengesetz hat das Politikfeld DKS näher bestimmt. Diese Ausführungen bieten den Hintergrund für die ab Kapitel 4 erfolgende Fokussierung auf den Implementierungsprozess in den ausgewählten Fallbeispielen.

Der folgende zweite Teil des Kapitels nimmt die Auswirkungen der Dezentralisierungsbestrebungen in Japan in den Blick. Diese Auswirkungen sind zugleich Grundlage für die Implementierung von *policies* in den Präfekturen.

3.2 DIE ROLLE DER PRÄFEKTUREN BEI DER IMPLEMENTIERUNG VON *POLICIES* VOR DEM HINTERGRUND DER DEZENTRALISIERUNGSBESTREBUNGEN SEIT ENDE DER 1990ER JAHRE²¹⁶

Japan ist ein Zentralstaat mit 47 Präfekturen und, seit 2006, etwa 1800 kommunalen Einheiten, die aus Städten, Kleinstädten und Dörfern (*shichō-son*) bestehen.²¹⁷ Zentralstaaten können zentral oder dezentral organisiert sein. Dezentralisierung

²¹⁴ Dazu gehören im Zeitraum 2004–2006 z. B. das Specialist Committee on Support Measures for the Balancing of Work and Child Raising, das Specialist Committee on Monitoring and Handling Complaints, das Specialist Committee on Gender Impact Assessment and Evaluation, das Specialist Committee on the Basic Plan for Gender Equality sowie das Specialist Committee on the Declining Birthrate and Gender Equality.

²¹⁵ Ein Beispiel dafür ist das Gesetz gegen häusliche Gewalt (*Haigūsha kara no bōryoku no bōshi oyobi higaisha no hogo ni kansuru hōritsu*, 2001).

²¹⁶ Zur über die folgenden Abschnitte hinausgehenden Beschäftigung mit Dezentralisierung in Japan vgl. auch Holdgrün (2013).

²¹⁷ Durch Zusammenlegungen von Gemeinden im Zuge von Gebietsreformen seit dem Jahr 1999 schrumpft die Anzahl der Kommunen. Betrug die Gesamtzahl

verleiht [...] der regionalen oder lokalen Ebene die Autorität, Politik selbst zu gestalten. Dadurch sollen Problemfelder effizienter dort gelöst werden, wo sie auftreten. Im Unterschied zum *Föderalismus* wird diese Autorität vom Zentralstaat verliehen, ist in der Regel temporär und kann wieder entzogen werden [...] (Derichs und Heberer 2008: 17, Hervorhebung im Original).

Eine dezentrale Organisation kann in unterschiedlichem Ausmaß erfolgen; letzte Entscheidungsinstanz bleibt jedoch die Zentralebene.²¹⁸ Japan ist klar zentralistisch organisiert, allerdings lassen sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart verschiedene Phasen von einem höheren oder niedrigeren Grad dezentraler Selbstverwaltung erkennen. Diese reichen von einer Priorität auf Konsolidierung und Einheitlichkeit beim Wirtschaftswachstum nach der Kriegsniederlage bis hin zu Diskussionen um die Abtretung verschiedener Befugnisse an die subnationale Ebene und der Förderung basisdemokratischen Engagements (Derichs und Heberer 2008: 18).

Die gegenwärtige Phase wird durch die Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre und zu Beginn des 21. Jahrhunderts bestimmt, die eine Devolution anstreben, also eine „[...] Übertragung administrativer und politischer Kompetenzen an autonome subnationale Einheiten, die eine eigene Regelungskompetenz besitzen und lediglich einer Rechts- und begrenzten Zweckaufsicht der nationalen Ebene unterliegen“ (Hüstebeck 2009: 31). Diese Reformen haben die bisherige Kompetenzverteilung von Staat, Präfekturen und Kommunen²¹⁹ in Japan formal grundlegend geändert. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob und wie die Präfekturen diesen Kompetenzzugewinn selbständig nutzen und in einen Ausbau eigener Schwerpunkt- und Akzentsetzungen bei der Implementierung von Richtlinien – wie hier anhand des Beispiels

der Kommunaleinheiten bis zum Ende des 20. Jahrhunderts noch 3229, sollten im Jahr 2010 nur noch 1000 Kommunen existieren. Ähnliche Phasen von Gemeindezusammenlegungen (*gappei*) hat es bereits während der Meiji-Zeit in den Jahren 1888–1889 und nach dem Zweiten Weltkrieg 1953–1956 gegeben (Foljanty-Jost 2006: 64, Rausch 2006: 136–137, zu den *gappei*-Reformen auch Nishio 2007, vor allem zur Phase der 1950er Jahre Mabuchi 2001).

²¹⁸ In föderalistischen Systemen übertragen die einzelnen Teilstaaten dagegen Kompetenzen an den Bund, haben an der Willensbildung des Bundes teil und verwalten autonom ihr Budget (Sturm und Zimmermann-Steinhart 2005: 14).

²¹⁹ Bei der Frage nach Dezentralisierung in Japan ist selbstverständlich auch die Rolle der Kommunen wichtig (z. B. Kisa 2008, Hüstebeck 2013). Gleichwohl sollen diese hier weitgehend unberücksichtigt bleiben, da die Studie auf die Präfekturen fokussiert.

der DKS-*policy* in Nagasaki und Shiga untersucht – fließen lassen bzw. was für Probleme dabei auftreten.

Um dieser Frage besser nachgehen zu können und die Implementierungsvorgänge in den Gebietskörperschaften²²⁰ zu untersuchen, ist es notwendig, das Verhältnis der verschiedenen Ebenen des japanischen Zentralstaates und deren jeweilige – sich wandelnden – Kompetenzen zu verstehen. Die folgenden Abschnitte haben deshalb zum Ziel, einen Einblick in das aus den aktuellen Dezentralisierungsbestrebungen resultierende formale Verhältnis von Staat und Präfekturen in Japan zu geben. Im Folgenden wird erstens ein Überblick über die wichtigsten, für die Untersuchung herangezogenen Werke zu diesem Thema gegeben. Zweitens erfolgt ein kurzer Rückblick über die Entwicklung von zentraler Kontrolle und dezentralen Elementen seit Einrichtung des modernen Selbstverwaltungssystems während der Meiji-Zeit bis zu dem Reformpaket zur Dezentralisierung Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Drittens arbeitet der Abschnitt die durch die Reformen erfolgten dezentralen Neuerungen, insbesondere die administrativen Kompetenzerweiterungen für die Gebietskörperschaften, heraus. Dieses neudefinierte Verhältnis von Staat und Präfekturen, das sich auf die Bearbeitung von *policies* auswirken soll, ist Bestandteil der „äußeren Rahmenbedingungen“ (Scharpf 2000: 53) bzw. des „Kontext[es]“ (Jakobi 2007: 51)²²¹ der Implementierung von *policies* auf substaatlichen Ebenen in Japan. Auf diese Weise bildet es eine Grundlage für den engeren institutionellen Rahmen für die Implementierung der DKS-*policy* in Nagasaki und Shiga, die Gegenstand der nachfolgenden Kapitel sein wird.

²²⁰ Unter den parallel verwendeten Begriffen „Gebietskörperschaften“ und „Selbstverwaltungskörperschaften“ sind grundsätzlich zwar sowohl die Präfekturen (*todōfuken*) als auch die Kommunen (*shichōson*) zu verstehen, hier geht es jedoch vor allem um die Präfekturen.

²²¹ Jakobi (2007: 51) weist darauf hin, dass Mayntz und Scharpf (1995) nicht, bzw. Scharpf (2000: 53–54) allenfalls implizit zwischen dem engeren institutionellen Rahmen und dem Kontext trennen. Die analytische Unterscheidung, die sich hier an Jakobi (2007) anschließt, erscheint jedoch sinnvoll, um aufzuzeigen, dass sich der für diese Arbeit definierte institutionelle Rahmen für die Implementierung von DKS in den Präfekturen vor allem aus den Implementierungsprogrammen und der aktuellen Version des Selbstverwaltungsgesetzes zusammensetzt (s. Kapitel 4). Im weiteren Sinn tragen jedoch die Dezentralisierungsbestrebungen insgesamt sowie auch die Entwicklung des Politikfeldes DKS auf der Zentralebene (s. Kapitel 3.1) dazu bei – dies soll die Bezeichnung „Kontext“ veranschaulichen.

3.2.1 ZUM STAND DER JAPANBEZOGENEN DEZENTRALISIERUNGSFORSCHUNG

Einen Überblick über die sich im Zuge von Dezentralisierungsreformen Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts verändernde Rolle der japanischen Gebietskörperschaften geben Werke zum japanischen Regierungssystem (Klein 2006, Derichs und Heberer 2008, Derichs und Lukner 2008). Eine ausführliche Darstellung der Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre und ihrer Ziele findet sich in Hüstebeck (2009) und Foljanty-Jost (2006). Ziel der Dezentralisierungsreformen ist eine bessere politische Steuerung. Foljanty-Jost (2006) hebt den Effekt der Reformen für die Präfekturen und Kommunen hervor, deren Verwaltung und Lokalparlamente durch die Reformen mehr Kompetenzen gewinnen konnten, so dass sie nun gleichsam mit der Zentralregierung auf Augenhöhe stehen. Der Weg dahin wird vor allem über die Abschaffung der institutionellen Auftragsangelegenheiten genommen. Dabei ist die Nachfolgeregelung nicht ganz scharf von den vorangehenden Auftragsangelegenheiten getrennt. Dennoch attestieren zahlreiche Veröffentlichungen der neuen Regelung eine Wirkung, die den Präfekturen und Kommunen deutlich mehr Selbstverwaltungskompetenzen gestattet als zuvor (Nishio 2007, Pascha 2006, Foljanty-Jost 2006, Kume 2001, Muramatsu, Iqbal und Kume 2001a, 2001b).

Ein weiteres Ziel der Dezentralisierungsreformen ist die Stärkung der Bürgerpartizipation durch das Prinzip der Zusammenarbeit (*kyōdō*). Foljanty-Jost (2009c, 2006) erklärt dieses Konzept anhand von Beispielen für die Umsetzung.

Besonders die Finanzreform der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften wird kritisch bewertet (Hüstebeck 2009, Schulz 2009, Derichs und Lukner 2008, Pascha 2006), außerdem die bisher mangelnde Initiativefreudigkeit der Präfekturen und Kommunen (Hüstebeck 2009, Schulz 2009, Kisa 2008, 2002, Nishio 2007) und das nach wie vor weisungsgeprägte Verhältnis von Präfekturen und Kommunen (Foljanty-Jost 2006, Kisa 2002).

3.2.2 DER JAPANISCHE ZENTRALSTAAT VOR DEN 1990ER JAHREN

Rückblick: Phasen der dezentralen Organisation in Japan

Meiji-Zeit bis 1945

In den 1890er Jahren der Meiji-Zeit (1868–1912) entstand in Japan ein modernes Selbstverwaltungssystem mit einer starken zentralen Kontrolle.²²² Die Kaiserliche Regierung setzte die Gouverneure der Präfekturen und

²²² Allerdings war das Selbstverwaltungssystem nicht in der damaligen Verfassung verankert (Kisa 2002: 265–266).

Bürgermeister von Städten ein, so dass die Gebietskörperschaften als reine Agenten für die Regierung angesehen werden können (Akizuki 2001: 65). Vorhandene Bestrebungen für mehr Dezentralisierung (Pascha 2006: 278) beendete der Beginn des Zweiten Weltkriegs. Vielmehr brachte die nun erfolgende Mobilisierung stark zentralisierende Maßnahmen mit sich (Kisa 2002: 265–266, Muramatsu und Iqbal 2001: 4).

Besatzungszeit

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zielten die alliierten Besatzer (1945–1952) unter der Führung von General MacArthur darauf ab, Japan zu demokratisieren. Dazu gehörten dezentralisierende Elemente: Dass Gouverneure und Bürgermeister nunmehr direkt gewählt wurden, galt als ein wichtiges Signal zur Demokratisierung, ebenfalls die Wahl von Präfekturparlamenten und Stadträten. Die demokratische Verfassung Japans von 1947 verweist auf den „Grundsatz der örtlichen Selbstverwaltung“ (Art. 94) und beschreibt die Rolle der Präfekturen folgendermaßen:

Art. 94 Die öffentlichen Gebietskörperschaften haben das Recht, über ihr Vermögen, ihre Angelegenheiten und ihre Verwaltung zu bestimmen und im Rahmen der Gesetze ihre eigenen Vorschriften zu erlassen (UB).

Trotz diesem Grundsatz in der Verfassung war Spielraum für eine wieder erstarkende zentralisierende Tendenz vorhanden, die nach dem Ende der Besatzungszeit deutlich hervortrat, denn die japanische Regierung war daran interessiert, für das Ziel der Modernisierung und Konsolidierung nach der Kriegsniederlage zentrale Leitlinien durchzusetzen (Foljanty-Jost 2009b: 8, Muramatsu und Iqbal 2001: 4–5).

Für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts unterscheiden Muramatsu und Iqbal (2001) drei Phasen, die das System der lokalen Selbstverwaltung und die Rollen der zentralen und lokalen Ebenen in Japan kennzeichnen: Erstens, während der späten 1950er bis frühen 1960er Jahre lag höchste Priorität auf dem Wirtschaftswachstum. Zweitens, ab Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre prägten politische Regierungswechsel auf der lokalen Ebene das Geschehen. Drittens, ab den späten 1970er Jahren waren Auswirkungen von fiskalischem Druck und Internationalisierung spürbar (Muramatsu und Iqbal 2001: 2).

Stärkung der Zentralebene während der 1950er Jahre

Nach Ende der alliierten Besatzung 1952 kam es im Interesse einer rasch erstarkenden Wirtschaft und der Konsolidierung des Staates wieder zu einer zunehmenden Betonung der Zentralebene und zu einer intensivierten Kontrolle der substaatlichen Ebene, indem beispielsweise die Gou-

verneure und Bürgermeister an Weisungen der nationalen Behörden gebunden wurden – durch so genannte institutionelle Auftragsangelegenheiten (s. u.). *Amakudari* (die Versetzung ehemaliger Ministerialbeamter in hohe Präfekturposten) und *gyōsei shidō* (administrative Empfehlungen) trugen zur Einflussnahme der Zentralebene auf Präfekturbelange bei (Foljanty-Jost 2006: 65–66, Klein 2006: 348–349). Hilfgelder an die regionale und lokale Ebene waren mit konkreten Verwendungsregeln versehen. Die Autonomie der Präfekturen und Kommunen wurde dadurch massiv eingeschränkt. Da nur ein Drittel des Präfekturbudgets aus eigenen Einnahmen und somit eigenen Ausgabekompetenzen bestand, prägte sich das Schlüsselwort der „Ein-Drittel-Autonomie“ (*san-wari-jichi*) (Foljanty-Jost 2006: 66). Was die Verteilung von Steuergeldern anging, standen die Gebietskörperschaften gegenüber der Zentralebene im Nachteil. Zumeist waren die Präfekturen während dieser Zeit fest in der Hand der konservativen LDP, die auch in Tokyo die Regierung stellte; die Oppositionsparteien hatten keine vergleichbare Position (Derichs und Lukner 2008: 237).

Lokale Initiativen von Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre²²³ In den frühen 1970er Jahren ergriffen verschiedene Lokalregierungen eigene Initiativen, die von denen der Zentralebene differierten. Vor allem Umweltprobleme wurden ein wichtiges Thema in den Gebietskörperschaften, während die Regierung in Tokyo ihre Priorität weiterhin auf Wirtschaftswachstum legte (Muramatsu und Iqbal 2001: 6–7). Bürgerbewegungen waren in den Gebietskörperschaften aktiv und trugen zu Wahlsiegen der bisherigen Opposition bei, was zu einer veränderten politischen Atmosphäre in verschiedenen Regionen führte.²²⁴ Die Stimme der Bürger als Gegenpol zu den Ansprüchen der Zentralregierung fand neue Aufmerksamkeit. Den Lokalregierungen gelang es zudem schneller als der Regierung in Tokyo, auf die Anliegen der Bürger zu reagieren.²²⁵ Die *policy*-Innovationen auf lokaler Ebene, vor allem in den Bereichen Umweltschutz und soziale Wohlfahrt, erregten die Aufmerksamkeit weiterer Gebietskörperschaften und spiegelten

²²³ Vgl. auch MacDougall (2001).

²²⁴ Die Wahlsiege direkt gewählter linksgerichteter Bürgermeister und Gouverneure erregten Aufmerksamkeit, gingen aber mit weiterhin starken Basen der Konservativen in den Lokalparlamenten einher: „Continuation of past policies was ensured, not through the chief executives and administrations but through the legislatures“ (Muramatsu und Iqbal 2001: 13).

²²⁵ Anliegen der Bürger bezogen sich beispielsweise auf Probleme der Umweltverschmutzung.

sich schließlich auf zentraler Ebene wider (Muramatsu und Iqbal 2001: 12–16).

Nachdem in den späten 1960er und zu Beginn der 1970er Jahre diese so genannte Phase der „progressiven Lokalregierungen“ Eigeninitiativen der Bürger auf lokaler Ebene hervorrief²²⁶ und damit teils beachtliche Erfolge auch bei der Beeinflussung der nationalen politischen Agenda erzielen konnte, wendete sich das Blatt mit der Ölkrise von 1973. Erneut schien der nationale Zusammenhalt entscheidend, und im Zuge dessen verloren die zahlreichen Bürgerinitiativen und progressiven Lokalregierungen an Bedeutung.

Neues Interesse an Einbeziehung der Gebietskörperschaften seit den 1980er Jahren

Seit den 1980er Jahren bestimmen die Notwendigkeit zu öffentlichen Einsparungen sowie Herausforderungen der Liberalisierung und Internationalisierung auf allen Ebenen das Geschehen. Im Zuge dessen wurde es der Regierung in Tokyo zunehmend zum Vorteil, den Gebietskörperschaften mehr Spielraum bei der Eigenverwaltung zu überlassen. Muramatsu und Iqbal erkennen während dieser Phase eine engere, voneinander abhängige Beziehung zwischen Zentralebene und substaatlichen Ebenen, die sich besonders im Zusammenhang mit der Implementierung von Wohlfahrtsmaßnahmen zeigte (Muramatsu und Iqbal 2001: 6–7, 16–18).²²⁷ Letztlich führte dieser Prozess zu dem Reformpaket der 1990er Jahre.

Zentrale Merkmale des Systems der lokalen Selbstverwaltung vor den Reformen in den 1990er Jahren

Vor den Dezentralisierungsreformen während der 1990er Jahre gab es verschiedene gesetzlich festgelegte, finanzielle und administrative Möglichkeiten, zentrale Kontrolle über die Gebietskörperschaften auszuüben.

²²⁶ Dies fungierte unter der Bezeichnung *jimoto-shugi* – Lokalismus: „Aus der Perspektive politischer Gelegenheitsstrukturen führte das Engagement der Bevölkerung dazu, dass Koalitionen zwischen Politik und Bürger auf der lokalen Ebene möglich wurden. Das traditionelle *patron-client*-Modell der Beziehung wurde durch ein pluralistisch orientiertes, demokratisches Beziehungsmodell abgelöst“ (Derichs und Lukner 2008: 238, Hervorhebung im Original).

²²⁷ Hinderlich wirkte jedoch, dass die Gebietskörperschaften nicht über genug eigene Ressourcen verfügten. Insofern war es für die Selbstverwaltungskörperschaften ratsam, nur den Standard von der nationalen Ebene zu übernehmen und ihr damit auch die Verantwortung dafür zu überlassen (Muramatsu und Iqbal 2001: 6–7, 16–18).

Zu den **gesetzlich verankerten Maßnahmen** zählte das System der institutionellen Auftragsangelegenheiten, die Agentfunktion (*kikan i'nin jimū*). Zu den **finanziellen Maßnahmen** gehörte das standardisierte System lokaler Steuern, welches nur einen begrenzten Umfang an finanzieller Selbstverwaltungsautonomie zuließ. In **administrativer Hinsicht** ist der Austausch von Personal sowie Anleitung und Monitoring durch die Zentralebene zu nennen.

Institutionelle Auftragsangelegenheiten – Agentfunktion

Einerseits oblag den Gebietskörperschaften eine große Anzahl an Aufgaben in verschiedenen Bereichen. Entscheidend ist jedoch andererseits, dass es sich nicht um eigenständig zu lösende Verwaltungsaufgaben handelte, sondern dass vor den Reformen der 1990er Jahre ein Großteil in institutionellen Auftragsangelegenheiten (*kikan i'nin jimū*) bestand, die Gebietskörperschaften als Agenten der Zentralregierung ausführen mussten und dabei auf vielfältige Weise durch die Ministerien in Tokyo kontrolliert wurden (Hüstebeck 2009: 35).²²⁸

Bis zur Revision im Jahr 1991 verfügte Art. 146 des alten *Chihō jichi-hō* (Selbstverwaltungsgesetz, *Local Autonomy Law*) strenge Vorschriften für Gouverneure, was die Ausführung von Anweisungen aus Tokyoter Ministerien anbetraf. Unter diesem vormaligen System war es möglich, dass Gouverneure, die sich der Ausführung der Aufträge seitens der Zentralebene widersetzen, aus dem Amt entlassen wurden. Bei dem System der institutionellen Auftragsangelegenheiten waren zudem die lokalen Parlamente vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen (Kume 2001: 208–209).²²⁹ Der hohe Umfang der Auftragsangelegenheiten brachte verschiedene Konsequenzen mit sich. Einerseits trug dieses System beispielsweise dazu bei, dass die Präfekturverwaltung sich als Ausführende verstand und entsprechend Zurückhaltung bei Initiativen, die keine Auftragsangelegenheiten aus Tokyo waren, an den Tag legte (Hüstebeck 2009: 36). Andererseits zeigt Kume (2001), dass die Agentfunktion eine rasche Erfüllung von Aufgaben hervorrief. Eine weitere Folge war, dass die lokalen Regierungschefs durch diese Vorgehensweise gestärkt hervorgingen, indem die lokalen Parlamente nicht an den Entscheidungen beteiligt waren und sie selbst über einen direkten Kanal zur Zentralebene verfügten.

²²⁸ Über die institutionellen Auftragsangelegenheiten hinaus beeinflussen so genannte „Beteiligungen des Landes“ (*kuni no kanyō*)“ (Klein 2006: 328) die Selbstverwaltung der substaatlichen Ebenen.

²²⁹ Die Präfekturparlamente konnten allerdings seit 1991 Erklärungen einfordern und ihrer Meinung Ausdruck verleihen (Kume 2001: 209).

Begrenzte Finanzautonomie der Gebietskörperschaften

Die Finanzautonomie der Präfekturen und Kommunen wurde und wird kritisch gesehen (Foljanty-Jost 2009b: 8). Zum einen betrifft das die Zweckbindung der Mittel: Finanzielle Mittel der Selbstverwaltungsorgane bestanden in allgemeinen Mitteln mit unspezifischer Verwendung, die sich aus lokalen Steuern, lokalen Steuerzuschüssen²³⁰ oder lokalen Steuertransfers zusammensetzten. Der gewichtigere Anteil kam jedoch aus spezifischen Mitteln mit gebundenem Verwendungszweck, nämlich Subventionen des Staates (Kisa 2008: 119).

Zum anderen wurden nur 30 Prozent des Budgets der Gebietskörperschaften durch lokale Steuern erwirtschaftet. Der restliche Anteil setzte sich aus Transfers durch die Zentralebene zusammen, so dass die Gebietskörperschaften um die Zuwendungen konkurrierten (Muramatsu und Iqbal 2001: 8). Direkte Beziehungen zur Zentralebene (*chūō chokketsu*) (Muramatsu und Iqbal 2001: 10–11), wie sie vor allem konservative Politiker in den Gebietskörperschaften nutzten, um Vergünstigungen und Förderungen für das eigene Wahlgebiet zu erhalten, wurden unabdingbar. Umgekehrt konnte Tokyo durch das System der finanziellen Zuwendungen die Gebietskörperschaften besser kontrollieren und Einfluss auf lokale Politiker ausüben (Muramatsu und Iqbal 2001: 10–11). Während dieses System einerseits eine Stärkung der Position von Bürgermeister und Gouverneuren mit sich geführt zu haben scheint, konstatiert Reed (2001) andererseits, dass die Verteilung von nationalen Transfers an die Selbstverwaltungseinheiten weniger auf die Persönlichkeit einzelner Politiker als vielmehr auf bürokratische Gesichtspunkte zurückzuführen ist. Trotz des Eigenanteils von 30 Prozent ihres Budgets war der Eindruck einer unselbständigen Haushaltspolitik für die Gebietskörperschaften prägend (Kisa 2002: 268). Dazu kam, dass die Seite der Ausgaben bei den Gebietskörperschaften im Verhältnis zu den Ausgaben der Zentralebene beträchtlich höher lag (Foljanty-Jost 2006: 77). Eine „harte“ Form der Aufsicht über die substaatlichen Einheiten war der Stopp von Steuerzuweisungen für den Fall, dass eine von den vorgegebenen Prinzipien abweichende Verwendung von Geldern festgestellt wurde (Akizuki 2001: 67–68, 7).²³¹

²³⁰ Lokale Steuerzuschüsse entsprechen der Verteilung staatlicher Gelder nach dem System des Finanzausgleichs (Kisa 2008: 119).

²³¹ Es können aber auch darüber hinausgehende „harte“ Formen der Kontrolle über die Präfekturen festgestellt werden. Prominentes Beispiel ist die Landverpachtung an das US-Militär in der Präfektur Okinawa, an denen trotz des Widerstandes der Bevölkerung der Präfektur und des von Gouverneur Ōta angestregten Prozesses vor dem Obersten Gerichtshof in Japan im Jahr 1996 festgehalten worden ist (Vogt 2003: 68–79).

Administrative Kontrollmethoden durch die Zentralebene

Die Zentralebene konnte sich überdies „weicher“ Methoden der Kontrolle bedienen. Dazu zählten administrative Empfehlungen, das Training lokaler Verwaltungsbeamter durch die Zentralebene sowie Veröffentlichungen der Zentralbehörden, die der Aus- und Weiterbildung der Regionaladministrationen dienen sollten (Akizuki 2001: 67–68, 77). Eine personelle Verflechtung der Ebenen, etwa durch *amakudari* mit Versetzung in Lokaladministrationen (s. o.) war ebenfalls gegeben.

Kume (2001) weist außerdem darauf hin, dass die Zentralebene Eigeninteressen im ganzen Land durch ein nationales Netzwerk selbst implementieren konnte: Zweigstellen von nationalen Ministerien in den Regionen dienten dem Zweck, den Interessen der Regierung in den Präfekturen nachzugehen. Außerdem mussten Lokalregierungen bei der Bestimmung und Implementierung von *policies* einen Standard, der durch nationales Gesetz vorbestimmt wird, beachten.

Vor den Reformen der 1990er Jahre: Innovationskompetenzen bei den Gebietskörperschaften – oder nur zentral kontrollierte Agenten?

Das Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung legte auch vor den Reformen die Bereiche fest, in denen die Gebietskörperschaften keine Kompetenzen besaßen. Es handelte sich vor allem um die Verwaltung nationaler Einrichtungen und um die Gerichtsbarkeit.²³² Abgesehen von diesen Bereichen konnte eine Gebietskörperschaft im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen handeln. Trotzdem war die Regierung in Tokyo grundsätzlich an der Wahrung eines nationalen Standards bei allen Angelegenheiten und Regelwerken interessiert (Kume 2001: 206–207).

Das System der institutionellen Auftragsangelegenheiten legt nahe, dass die Gebietskörperschaften vor den Dezentralisierungsreformen der 1990er Jahre nur einen geringen Spielraum für eine eigenständige Selbstverwaltung besaßen. Kitayama (2001) vertritt dagegen die Meinung, dass die Gebietskörperschaften doch ausreichend Kompetenzen für eigenständige *policy*-Innovationen hatten, indem nur wenige Aufgabenbereiche ausschließlich den Zentralbehörden vorbehalten blieben und die Selbstverwaltungskörperschaften eigene Verordnungen (*jōrei*) erstellen konnten. Allerdings beruft sich Kitayama hier allein auf die formalen Kompetenzen (Kitayama 2001: 222).

²³² Das sind im Einzelnen „judicial affairs, punishment and national disciplinary actions, national transportation and communications, postal services, national educational and training institutions, national hospital and medical treatment, national navigation, meteorological services and waterways, and national museums and libraries“ (Kume 2001: 206–207).

Akizuki bezeichnet das System des japanischen Zentralstaates vor den Reformen der 1990er Jahre als „kontrollierte Dezentralisierung“ (2001: 63), da dezentrale Arbeiten ausgeführt werden, aber parallel zentrale Kontrolle vorhanden ist. Man kann deshalb entweder zu der Einschätzung kommen, dass die Gebietskörperschaften kaum eigene Kompetenzen haben und nur die aufgetragenen Aufgaben ausführen, oder aber, dass sie bei der Durchführung einer großen Bandbreite von Aufgaben sehr selbständig vorgehen können (Akizuki 2001: 64). Akizuki plädiert für eine differenziertere Einschätzung als diese beiden Extreme: Die Zentralebene, insbesondere repräsentiert durch das Ministry of Home Affairs (Jichishō, MoHA, bis 2001), und Lokalebene beeinflussen sich gegenseitig. Während die Gebietskörperschaften durch institutionelle Vorgaben und besonders durch die Intervention des MoHA eingeschränkt – und gleichzeitig unterstützt – werden, beruht auch die Arbeit der Zentralebene – des MoHA – nicht ausschließlich auf den eigenen Kompetenzen und Ressourcen, sondern muss im Zusammenhang mit lokalen Gegebenheiten und Akteuren wie der Präfekturregierung, wirtschaftlichen Grundlagen vor Ort, der Zusammensetzung des Präfekturparlamentes, lokalen Bürgerbewegungen, Gewerkschaften und dergleichen mehr gesehen werden. Akizuki versteht solche gegenseitigen Abhängigkeiten als zentrales Element der „kontrollierte[n] Dezentralisierung“ vor den Reformen der 1990er Jahre und sieht sowohl zentralisierende als auch dezentralisierende Tendenzen parallel ablaufen (Akizuki 2001: 65).²³³

Der Grad der eigenständigen Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften vor der neuen Gesetzeslage seit Ende der 1990er Jahre wird also ambivalent verhandelt. Reformbedarf war jedoch vorhanden, und die Arbeit verschiedener Beratungsgremien führte schließlich zu den Reformen.

3.2.3 DEZENTRALISIERUNGSREFORMEN SEIT DEN 1990ER JAHREN

Schon seit den 1980er Jahren geriet das Thema Dezentralisierung erneut verstärkt in den Blick von Politik und Medien in Japan. Bei den von der Zentralebene wahrgenommenen Kontrollfunktionen kam es bereits 1992 zu einer Änderung, als die Entlassungsmöglichkeit für Gouverneure abgeschafft wurde (Akizuki 2001: 78). Die Dezentralisierungsbestrebungen

²³³ „It is centralizing in that it is a national system administered by MoHA, and was intended by the centre to alleviate regional disparity. But it is also decentralizing: it is automatically distributing money that local governments can spend without central strings attached, and it has helped local finance“ (Akizuki 2001: 65).

seit den 1990er Jahren sind im Zuge der Finanzkrise zu sehen, von der auch die neuerliche Eingemeindungswelle (*gappei*) ausgelöst worden ist (Kisa 2008: 107). Neben wirtschaftlichen Gründen (Pascha 2006) sind auch politische Auslöser, wie etwa eine geringe Wahlbeteiligung von Bürgern bei gleichzeitig stärkerer sozialer Partizipation in Ehrenämtern erkennbar (Foljanty-Jost 2009b). Das Hanshin-Awaji-Erdbeben 1995 in Kōbe diente als Katalysator für die weitere Entwicklung, da die Rolle der Zentralebene bei der Handhabung der Katastrophe stark in die Kritik geraten war. Die Forderung nach Machtbegrenzung des „Eisernen Dreiecks“ von LDP-Politikern, Ministerialbürokraten und Industrie sowie darüber hinaus Korruptionsskandale im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen taten ihr Übriges, dass Forderungen nach Reformen, die den Gebietskörperschaften mehr Kompetenzen zuschreiben sollten, laut wurden. Zentrale Themen waren bei dieser Entwicklung Sparmaßnahmen, mehr Verwaltungseffizienz und mehr Nähe der Verwaltung zum Bürger (Foljanty-Jost 2006: 67, Pascha 2006: 271, 280).²³⁴

Bereits 1993 begann die Vorbereitung der Dezentralisierungsreformen, nachdem diese im Wahlkampf ein wichtiges Thema auf der Agenda geworden waren. 1995²³⁵ wurde ein Ausschuss zur Förderung der Dezentralisierung berufen, der Grundlagen für die Ausarbeitung eines Gesetzes erstellte. Nachdem es 1995 zur Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Dezentralisierung der Regionen (*Chihō bunken suishin-hō*), welches die Abgabe von Funktionen an die kommunale Ebene beschließt, gekommen war, wurde 1999 ein Paket aus insgesamt 475 Gesetzen (*Chihō bunken no suishin o hakaru tame no kankai hōritsu no seibi nado ni kansuru hōritsu*; abgekürzt *Chihō bunken ikkatsu-hō* – Gesetzespaket zur Dezentralisierung der Regionen) zur tatsächlichen Durchführung der Dezentralisierung verabschiedet und trat im Jahr 2000 in Kraft (e-GOV o. D.a, HOR o. D., Kisa 2008: 113, Foljanty-Jost 2006: 67–68). Diese Reform „impliziert [...] [einen] grundlegenden Paradigmenwechsel im politischen System Japans“ (Foljanty-Jost 2009b: 8). Die Reformen der 1990er Jahre, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts um die so genannte „Dreierreform“ erweitert wurden, waren die umfangreichsten für die lokale Selbstverwaltung seit der Nachkriegszeit. In diesem Prozess wurden 500 Gesetze revidiert (Muramatsu und Iqbal 2001: 18). Durch die Reformen

²³⁴ Die japanische Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund weltweiter Mechanismen zu sehen, die in zahlreichen Industriestaaten mehr dezentrale Elemente in substaatlichen Gebietskörperschaften einbrachten. Insbesondere ist das im Bereich der sozialen Wohlfahrt der Fall (vgl. Muramatsu und Iqbal 2001: 1).

²³⁵ Foljanty-Jost (2006: 67) gibt hier divergierend von Kisa (2008) 1994 als Jahr der Einberufung des Ausschusses an. Laut Nishio (2007: 23) war es 1995.

hat sich das Verhältnis von Zentralstaat und Gebietskörperschaften in Japan grundlegend geändert: während bis zu diesem Zeitpunkt die Gebietskörperschaften [...] im wesentlichen übertragene Aufgaben wahrnahmen und durch ihre geringe Finanzkraft weitreichend von der Zentralregierung abhängig waren, sollen sie nun als gleichberechtigte politische Akteure neben der Zentralregierung regionale und lokale Aufgaben eigenständig wahrnehmen (Foljanty-Jost 2006: 68).

Dies hat die regionale und kommunale Verwaltung gestärkt. Präfekturen und Kommunen sind nun gleichgestellt. Die Präfekturen stehen zwischen der Zentralebene und den Kommunen. Zusammen bilden sie „drei gleichberechtigte Ebenen von ‚Regierungen‘ (seifu)“ (Matsushita 2002: 6, zit. nach Foljanty-Jost 2006: 69), „wobei die Präfekturen die Zwischenstellung zwischen zentraler und lokaler Ebene beibehalten, jedoch nicht mehr Aufgaben auf dem Verwaltungsweg an die Kommunen delegieren können“ (Foljanty-Jost 2006: 69). Die Reformen heben überdies hervor, dass lokale Politik auf der Zusammenarbeit von Politik, Administration und den Bürgern selbst beruhen soll. Ziel der Dezentralisierungsreformen und der Kompetenzübertragung an die Gebietskörperschaften bzw. der Bürgerpartizipation ist, politische Steuerung zu verbessern und Selbstverwaltung effizienter zu machen (Foljanty-Jost 2006: 76–77, Hüstebeck 2009: 38–41). Um diesen Anspruch zu erreichen, sind folgende Instrumente vorgesehen:

Kompetenzerweiterung der Kommunalverwaltung, eine intensivere Kooperation zwischen BürgerInnen und Verwaltung, die Förderung des Verständnisses und des Interesses der BürgerInnen für die Dezentralisierungsreform sowie eine Stärkung der Kommunalparlamente (Hüstebeck 2009: 54).

Im Folgenden werden zentrale Kriterien sowie Kritikpunkte an den Reformen erläutert.

Bürgerpartizipation

Ein wichtiges Ziel der Dezentralisierungsreformen ist, dass eine höhere Bürgerpartizipation²³⁶ an der lokalen Selbstverwaltung erreicht werden soll. Es geht also nicht nur um die Kompetenzübertragung an Präfekturen und Kommunen gegenüber der Zentralebene, sondern auch um die

²³⁶ Vgl. dazu für den deutschsprachigen Raum vor allem die Arbeiten von Foljanty-Jost (2009c, 2006a).

Stärkung der Mitarbeit der Bürger an der Gestaltung von Politik gegenüber der Verwaltung (Foljanty-Jost 2006: 77).

Der Ausdruck „*kyōdō*“ – „Zusammenarbeit“ oder auch „Partnerschaft“ (Foljanty-Jost 2009c: 1) – bezeichnet diesen Anspruch auf eine Kooperation und Arbeitsteilung von Verwaltung und Bürgern²³⁷ und steht für eine Verfahrensweise, von der man sich „Impulse für die lokale Demokratie“ (Foljanty-Jost 2009c: 1) erhofft. In der Praxis gehören dazu Maßnahmen wie Dienstleistungen, Mitsprachemöglichkeiten, Förderung von Bürgergruppen sowie Einsparmöglichkeiten für die Verwaltung (Foljanty-Jost 2009c: 5).

Weitere Instrumente zählen dazu, die das Aufgabenpaket der Administration verändern sollen, etwa bei der Selbstverpflichtung zu öffentlichen Anhörungen oder öffentlichen Ausschreibungen von Sitzen in *shingikai*. Die Frage nach öffentlichen Ausschreibungen für Teilnehmer in diesen Gremien kommt auch bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga zum Tragen und eröffnet neue Chancen für potentielle Mitglieder. Öffentliche Anhörungen spielen im Rahmen der DKS-policy ebenfalls eine Rolle, etwa was die so genannten *paburikku komento* (*public comments*) zu Entwürfen der DKS-Rahmenpläne angeht (s. Kapitel 6). Solche Gelegenheiten können von Aktivisten dazu genutzt werden, von der Präfekturregierung Rechenschaft zu verlangen oder zu erreichen, dass die verantwortliche Regierung klare Aussagen zur betreffenden *policy* in die entsprechenden Umsetzungspläne einbringt.²³⁸ Die Verpflichtungen zu diesen Maßnahmen beruhen auf Rahmensatzungen²³⁹, die sich die Gebietskörperschaften geben können.

Die Rolle der Präfekturparlamente und Stadträte soll ebenfalls gestärkt werden. Sie haben im Gegensatz zu dem direkt gewählten Gouverneur, der vor den Reformen die wichtige Anbindung an die Zentralebene verkörperte, de facto keine wesentliche Rolle gespielt und waren „praktisch irrelevant [...]“ (Schulz 2009: 96).²⁴⁰ Ziel ist, dass Verwaltung, Bürger und Präfekturparlament zusammen arbeiten. Dazu trägt auch die Einrichtung von Verwaltungsabteilungen für die Zusammenarbeit mit den

²³⁷ Auch hier sieht Foljanty-Jost „einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der japanischen Kommunalpolitik“ (Foljanty-Jost 2009c: 1).

²³⁸ Vgl. hierzu auch das Konzept von *accountability politics* (Keck und Sikkink 1998: 24–25).

²³⁹ Teilweise sehen die Rahmensatzungen der Gebietskörperschaften auch die Möglichkeit zu einem Referendum vor (Foljanty-Jost 2006: 75–76).

²⁴⁰ Schulz führt allerdings aus, dass eine Kontrolle der Gouverneure durch die Präfekturparlamente dennoch nicht erfolgt und Steuerquellen, die nun verstärkt an Regionen gehen, vor allem zur Stärkung der Gouverneure beitragen (Schulz 2009: 96).

Einwohnern bei (Foljanty-Jost 2006: 71–75). In der Präfektur Nagasaki existiert eine solche Abteilung, die sogar mit der DKS-Abteilung zusammengeführt ist (DKS kenmin kyōdō ka – Abteilung für DKS und Kooperation mit der Bevölkerung).²⁴¹ Die Präfektur Shiga plante ab dem Haushaltsjahr 2008, die Partnerschaft zu den Bürgern bei der Implementierung von DKS zu verstärken (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008), beispielsweise bei der gemeinsamen Verwaltung des DKS-Präfekturzentrums von Shiga (s. auch Kapitel 6).

Abschaffung der institutionellen Auftragsangelegenheiten

Wichtiger Bestandteil der Reformen ist insbesondere die Abschaffung der institutionellen Auftragsangelegenheiten, die trotz des Widerstandes aus den Ministerien durchgesetzt wurde und den lokalen Verwaltungen deutlich mehr Autonomie zuspricht.²⁴² Ohne eine gesetzliche Grundlage können nun keine Aufgaben mehr an die Gebietskörperschaften übertragen werden und die bisherigen Aufgabenweisungen sind substantiell einschränkt (Derichs und Lukner 2008: 242).²⁴³

Die gebietskörperschaftlichen Aufgaben lassen sich in selbstverwaltete (*jichi jimū*) oder gesetzlich delegierte Aufgaben (*hōtei jutaku jimū*) unterscheiden. Letztere überträgt die nationale Regierung durch Gesetze oder Verordnungen an die Gebietskörperschaften, die diese eigenständig durchführen. Die selbstverwalteten Körperschaften sind somit nicht länger, wie bei den institutionellen Auftragsangelegenheiten, lediglich ausführende Organe des Zentralstaats [...]. Die gesetzlich delegierten Aufgaben liegen im nationalen Interessenbereich. Die nationale Regierung überträgt sie jedoch aus Effizienzgründen oder im Sinne des Bürgerinteresses per Gesetz oder Verordnung an die Gebietskörperschaften [...]. Die selbstverwalteten Angelegenheiten bedeuten wiederum keinen Freibrief für umfassende Autonomie. Die Gebietskörperschaft hat bei ihrer Aufgabenführung soweit freie Hand, wie ihre Erlasse oder Verordnungen nicht gegen nationales Recht oder Verordnungen verstoßen [...] (Hüstebeck 2009: 39, Hervorhebung im Original).

²⁴¹ Vgl. auch die Erläuterungen zu den an der Implementierung von DKS in den Präfekturen beteiligten Akteuren in Kapitel 4.

²⁴² Nishio nennt die komplette Abschaffung der Auftragsangelegenheiten sogar das „größte Ergebnis“ des ersten Teils der Dezentralisierungsreformen (Nishio 2007: 57).

²⁴³ Die Gebietskörperschaften sind nun für etwa 70 Prozent ihrer Aufgaben selbst verantwortlich (Foljanty-Jost 2006: 68). Dazu gehört auch die DKS-policy.

Das heißt: „Auch wenn die nationale Regierung die Richtlinien vorgibt, ist sie verpflichtet, den selbstverwalteten Körperschaften einen Entscheidungsspielraum einzuräumen“ (Hüstebeck 2009: 40).

Die gesetzlich delegierten Aufgaben, die beispielsweise die Durchführung nationaler Wahlen betreffen, weisen eine gewisse Nähe zu den vorherigen institutionellen Auftragsangelegenheiten auf. Beispielsweise kann ein Minister Standards dazu festsetzen (e-GOV o. D. b, Paragraph 245–9). Allerdings ist das Ausmaß dieser Aufgaben deutlich beschränkt und soll mehr Möglichkeiten für autonome Selbstverwaltung bieten als die vorherige Agentfunktion (Pascha 2006: 280, Kume 2001: 206). Auch wenn die Zentralebene Aufgaben an die substaatlichen Ebenen delegiert, hat sich die Reichweite der Weisungen vermindert und dahingegen die Autorität der regionalen Parlamente und deren Mitsprache bei der Implementierung erhöht (Foljanty-Jost 2006: 68, Muramatsu, Iqbal und Kume 2001a: 245).

Zwei wesentliche Auswirkungen der Abschaffung der Auftragsangelegenheiten sind einerseits, dass sich der Spielraum beim System der Verabschiedung von lokalen Verordnungen (*jōrei*) vergrößert hat, und andererseits, dass höhere Freiheit bei der Auslegung von Gesetzen gegeben ist. Bei institutionellen Auftragsangelegenheiten durfte das Parlament der Gebietskörperschaft keine Verordnung beschließen. Seit den Reformen verabschieden die Gebietskörperschaften mehr Verordnungen, und zwar nicht nur zu Vorlagen der lokalen Regierung, von der bislang die Initiative ausging, sondern auch zu Entwürfen der lokalen Parlamente. Allerdings ist der Spielraum zum Erstellen von Verordnungen wegen vieler gesetzlicher Festlegungen durch die Zentralebene begrenzt. Die Beispiele der DKS-Verordnungen in Nagasaki und Shiga erwecken, wie in Kapitel 4 noch zu zeigen sein wird, den Eindruck, dass die Verordnungen sich vornehmlich in Detailfragen unterscheiden. Nur nationale Gesetze können die selbstverwalteten Aufgaben der Gebietskörperschaften noch einschränken. Gleichwohl besteht bei diesen Gesetzen Spielraum für Interpretationen: In dem Fall, dass die Zentralebene Verbesserungen einfordert, die Präfektur oder Kommune aber der Meinung ist, dass ihr Vorgehen dem gesetzlichen Rahmen nicht widerspricht, gibt es Möglichkeiten, über den Schlichtungsausschuss oder im zweiten Schritt durch ein Gerichtsverfahren zu einer Einigung zu kommen. Damit sind die Ministerien der Zentralebene bei der Gesetzesauslegung nicht überlegen; die Lokalebene ist gleichberechtigt (Nishio 2007: 67–68).

Das revidierte *Chihō jichi-hō* von 1999 lässt folgende Handlungen der Zentralebene gegenüber gewöhnlichen Gebietskörperschaften²⁴⁴ zu:

²⁴⁴ Das gilt auch für Handlungen der Präfekturen gegenüber den Kommunen (e-GOV o. D. b, Kap. 11).

Beratung und Empfehlungen, Anforderung von Materialien, die Forderung nach Behebung von ungesetzlichen oder unkorrekten Handhabungen der Gebietskörperschaft, Bewilligungen, Genehmigungen, Anweisungen, Ausführung durch Bevollmächtigungen (e-GOV o.D.b, Kap. 11, Art. 245). Die Beteiligung der Zentralebene²⁴⁵ ist ausgeschlossen bzw. nicht erforderlich, es sei denn, dies beruht auf einem Gesetz oder auf einem Regierungserlass mit gesetzlicher Basis (e-GOV o.D.b, Kap. 11, Art. 245.2). Wenn doch das Eingreifen von Zentralebene oder Präfekturen erforderlich wird, so ist dies auf ein notwendiges Minimum zu beschränken und für Autonomie und Unabhängigkeit der betroffenen Gebietskörperschaft Sorge zu tragen (e-GOV o.D.b, Kap. 11, Art. 245.3).²⁴⁶

Kritische Aspekte der Reformen

Die Entscheidung über das Reformpaket zur Dezentralisierung und dessen Implementierung ist nicht ohne Kritik vonstatten gegangen. Vielmehr gibt es verschiedene Streitpunkte, wie weit die Dezentralisierung und damit der Kompetenzgewinn der lokalen Gebietskörperschaften gehen sollen. Kritische Stimmen bemängeln beispielsweise die fehlende Reichweite bei der fiskalischen Dezentralisierung sowie bei der Stärkung der lokalen Parlamente und der Bevölkerung (Tsubogo 2009: 174). Diesen Aspekten soll in den folgenden Abschnitten nachgegangen werden. Relevant für die vorliegende Studie ist, dass sich Mängel bei der Durchsetzung der Dezentralisierung darauf auswirken können, wie Selbstverwaltungskompetenzen bei der Implementierung von *policies* auf Präfektorebene wahrgenommen werden.

Mängel bei der fiskalischen Dezentralisierung²⁴⁷

Ein wesentlicher Mangel der Reformen der 1990er Jahre wird in der Unvollkommenheit der fiskalischen Dezentralisierung gesehen. Das Gesetz aus dem Jahr 2000 stellt die administrative Dezentralisierung in

²⁴⁵ Ausgeschlossen ist auch, im Fall der Kommunen, die Beteiligung der Präfekturen.

²⁴⁶ Des Weiteren sind die Eingriffe seitens des Staates oder einer Präfektur nur jeweils in bestimmten Ausnahmefällen zulässig (e-GOV o.D.b, Kap. 11, Art. 245.3). Es können auch technische Ratschläge und Empfehlungen zur Durchführung der Verwaltung einer Gebietskörperschaft gegeben und von der Gebietskörperschaft dafür notwendige Materialien angefordert werden (e-GOV o.D.b, Kap. 11, Art. 245.4).

²⁴⁷ Ausführlicher zur Dreierreform und der Finanzlage der Haushalte der Gebietskörperschaften Doi und Ihori (2009) und Mochida (2008, 2001). Zur Lage in den Kommunen vgl. insbesondere Schulz (2009).

den Mittelpunkt. Die danach erfolgende „Dreierreform“ (*Sanmi ittai no kaikaku*)²⁴⁸ von 2002 hatte zum Ziel, Reformen für eine fiskalische Dezentralisierung anzuschließen.²⁴⁹ Die Wirkung der Dreierreform resultierte jedoch in einer Konsolidierung des Staatshaushaltes und weniger in einer Stärkung der Gebietskörperschaften. Vielmehr werden Ausgaben der Zentralebene an die Selbstverwaltungseinheiten nunmehr nach Möglichkeit gespart. Durch Kürzungen von zweckgebundenen Zuweisungen und geringere Steuereinnahmen steigt die finanzielle Belastung der Präfekturen und Kommunen (Hüstebeck 2009: 45–48). Im Zuge der Implementierung des Reformpaketes erhält die Zentralebene nach wie vor den Großteil (etwa 60 Prozent) der Steuereinnahmen, während die Gebietskörperschaften umgekehrt weiterhin einen größeren Ausgabenbedarf aufweisen (Derichs und Lukner 2008: 242). An der Dreierreform lassen sich auch der Mangel an Reichweite und eine nicht weit genug reichende Spezifizierung kritisieren (Pascha 2006: 281). Die Wirksamkeit der fiskalischen Dezentralisierungsversuche als Maßnahme zur Auflösung der hohen Verschuldung von substaatlichen Einheiten in Japan ist kritisch zu bewerten (Schulz 2009: 95). Auswirkungen auf die Selbstverwaltung der Präfekturen und Kommunen sind ebenfalls denkbar: Obwohl die institutionellen Auftragsangelegenheiten abgeschafft sind, kann die Zentralebene dennoch informell Druck auf die Gebietskörperschaften ausüben, da die lokale Finanzautonomie nach wie vor ungenügend ist (Pascha 2006: 280).

Mangel an Kompetenz

Auch unabhängig von der Finanzlage wird an den bisherigen Reformen kritisch bemängelt, dass die Autonomie der Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften nicht weit genug reicht, sondern dass auf der einen Seite die Ministerien in Tokyo nach wie vor Interventionsmöglichkeiten haben und letzte Entscheidungsinstanz sind. Obwohl die japanische Regierung Aufgaben nicht mehr so wie früher anweisen kann, vermag sie diese aber weiterhin durch Gesetze oder Verordnungen zu übertragen (Hüstebeck 2009: 42, 53). Insofern müssen Akteure

²⁴⁸ Dabei geht es auch darum, „zweckgebundene Zuweisungen“ zu reduzieren: „Grundsätzlich dient dieser Zuweisungstyp dazu, bestimmte Felder, etwa im Bildungssektor oder der sozialen Wohlfahrt, zu unterstützen, wobei die Regionen detaillierten inhaltlichen Vorgaben der Zentrale entsprechen müssen“ (Pascha 2006: 280–281).

²⁴⁹ Als Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, sind bei der Dreierreform neben erstens der Verminderung der zweckgebundenen Zuweisungen zweitens eine Vereinbarung beim Finanzausgleich (*Local Allocation Tax*) der Präfekturen und drittens mehr lokale Einnahmen vorgesehen (Pascha 2006: 280–281).

in den Ministerien im Sinne der Reformziele umdenken und ihre Einstellung ändern – aber es ist fraglich, ob sich dieses immer durchsetzen kann oder ob nicht vielmehr bevorzugt wird, an bisherigen Kompetenzen festzuhalten.²⁵⁰ Gerade bei der Vergabe von Regierungssubventionen lässt sich die Steuerung durch Tokyo aufrechterhalten (auch Schulz 2009: 96, Klein 2006: 294–295).

Auf der anderen Seite liegen Mängel bei der Initiativkraft der Gebietskörperschaften selbst: Nehmen diese ihre Kompetenzen nicht eigenständig wahr, erfolgen keine wirksamen Änderungen. Beobachtbar ist jedoch, dass sich die substaatlichen Einheiten nach wie vor nach der Zentralebene (im Fall der Kommunen auch nach der Präfektorebene) richten und dies Konformität mit sich bringt. Beispielsweise zeigt sich auch, dass Hinweise außerhalb der gesetzlichen Vorschriften an die Gebietskörperschaften durch die Zentralebene, die eben nur einen „technischen“ Rat und nicht verbindliche Vorschriften darstellen, sowohl von Präfekturverwaltungen als auch in den Ministerien der Zentralebene in der bisherigen verbindlichen Form der Handhabung nachwirken (Nishio 2007: 68). Hüstebeck merkt kritisch an, dass sich eine Abkehr von dem vormaligen, auf die Zentralebene ausgerichteten Verfahren nicht ohne weiteres durchsetzen kann, sondern dies auch von der Frage der Einstellung der Verwaltungsangestellten²⁵¹ abhängt (Hüstebeck 2009: 42–43, 53). Kisa betont, dass die Auswirkungen der Dezentralisierungsreformen nicht unmittelbar aufscheinen, sondern dass es vielmehr auf die Akteure in den Gebietskörperschaften selbst zurückzuführen ist, ob aktiv die Kompetenzen zur eigenständigen Selbstverwaltung ergriffen werden oder ob alles wie gehabt gehandhabt wird (Kisa 2008: 118). Die Anforderungen, die an das Personal der Selbstverwaltungskörperschaften gestellt werden, sind sehr hoch. Auf den Fall der Implementierung der DKS-*policy* übertragen heißt das: Die lokalen Verwaltungsmitarbeiter sollen nicht nur einen gewissen landesweiten Standard aufrechterhalten, sondern müssen zudem noch auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen (auch Inatsugu 2001: 154). Es geht aber nicht nur um einen Mangel an Eigenengagement, sondern auch an Personal und Mitteln, was die aktive Umsetzung eigener Selbstverwaltungskompetenzen behindert (Kisa 2002: 277). Somit stellt sich die Frage, inwieweit die Gebietskörperschaften ihre Kompetenzen zur Selbstverwaltung nutzen und regionale Akzente einbringen – oder ob

²⁵⁰ Klein bemerkt sogar: „Der Widerstand des Zentralstaates ist [...] erheblich“ und verweist auf den Einfluss des Reformwillens des jeweiligen Premierministers (Klein 2006: 296).

²⁵¹ Grundlegende Informationen zum Personal der Verwaltung in japanischen Gebietskörperschaften vgl. Inatsugu (2001).

sie sich weiterhin an der Entwicklung in Tokyo ausrichten (auch Schulz 2009: 94).

Ein weiterer kritisch beleuchteter Aspekt ist das Verhältnis der substaatlichen Ebenen der Präfekturen und Kommunen zueinander. Im Schwerpunkt der Reformen stehen die Kompetenzen der Präfekturen, weniger die der Kommunen (Hüstebeck 2009: 39). Durch die Reformen haben die Präfekturen einen Großteil ihrer bisherigen Weisungsbefugnisse gegenüber den Kommunen und damit die Kontrolle über die Arbeit der Kommunen verloren. Dennoch steht es in der Verantwortung der Präfekturen, Aufgaben, die ihr gesamtes Gebiet betreffen, durchzuführen. Der Verlust der Weisungsbefugnis gegenüber den Kommunen ist auf Präfektorebene noch nicht verinnerlicht worden (Foljanty-Jost 2006: 78–79). Kisa weist jedoch auch auf weiter bestehende Kompetenzen der Präfekturen gegenüber den Kommunen hin:

Grundsätzlich stehen die Präfekturen und Gemeinden zueinander in einem Verhältnis der Gleichberechtigung und Kooperation. [...] Unter dem reformierten System können die Präfekturen jedoch weiterhin verpflichtet werden, als Organe des zuständigen Ministers gegenüber den Gemeinden staatliche Maßnahmen der Aufsicht zu ergreifen bzw. Weisungen zu erteilen. Ferner sind die Präfekturen nunmehr dazu ermächtigt worden, besondere Satzungen zu erlassen, durch die die Art und Weise der Erledigung von Aufgaben durch Gemeinden festgelegt werden können (Kisa 2002: 276).

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Art und Weise der Kooperation mit den Bürgern zu einem großen Grad von der Verwaltung der Gebietskörperschaft bestimmt wird (Foljanty-Jost 2006: 79). Dieser Aspekt kommt auch bei Ansätzen zur Implementierung von DKS in den Präfekturen zum Tragen, bei denen beispielsweise ehrenamtliche Förderer einbezogen werden (s. Kapitel 6). Schulz erkennt ein Hindernis für die Gestaltung der Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft auch daran, dass die Präfekturparlamente nach wie vor eine vergleichsweise schwache Stellung gegenüber der mächtigen Position des Gouverneurs einnehmen (Schulz 2009: 97).²⁵²

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass durch das umfangreiche Gesetzespaket der Dezentralisierungsreformen von 1999 und die Dreierreform von 2002 ein Prozess in Gang gekommen ist, der in der Tat umfassende Kompetenzabtretungen an die Präfekturen und an die Kommunalebene vorsieht. Ein Ziel ist dabei insbesondere, die Bürger verstärkt in

²⁵² Auf die nach wie vor schwache Rolle der Lokalparlamente weist auch Ōmori hin (2003: 8–21, zit. nach Klein 2006: 332–333).

den politischen Prozess einzubinden. Formal sind frühere Kontrollmechanismen wie die institutionellen Auftragsangelegenheiten an die Präfekturen außer Kraft gesetzt. Allein gesetzlich delegierte Aufgaben können an die Gebietskörperschaften übertragen werden, indem ein Spielraum für Eigeninitiativen eingehalten wird. Ein Beispiel dafür ist, dass das DKS-Rahmengesetz die Umsetzung der DKS-Gesellschaft an die Präfekturen delegiert. Gleichwohl ist eine starke Kritik an dem *outcome* dieser Dezentralisierungsreformen sichtbar, die sich vor allem auf die finanziellen Belastungen der Präfekturen, das zögerliche Ergreifen von Selbstverwaltungsinitiativen in den Gebietskörperschaften sowie auf Mängel bei der Durchsetzung der Bürgerpartizipation richtet.

3.3 ZWISCHENFAZIT

Die vorangegangenen Abschnitte haben Rahmenbedingungen für die Implementierung der DKS-*policy* in den japanischen Präfekturen aufgezeigt und damit die Grundlage für die eigentliche Analyse erstellt. Zuerst wurde das Politikfeld DKS als Nominalkategorie (Windhoff-Héritier 1987) umrissen. Dazu diente ein Rückblick über die bisherige Entwicklung von *women's policies* bzw. *gender equality policies* in Japan sowie die Auseinandersetzung mit den Prozessen von *agenda setting* und Politikformulierung für die DKS-*policy* auf der Zentralebene sowie mit den Inhalten und den beteiligten Akteuren auf nationaler Ebene.

Die Beschäftigung mit dem Reformpaket zur Dezentralisierung der 1990er Jahre und der Dreierreform im Jahr 2002 in Japan hat anschließend aufgezeigt, dass dessen Effekt umstritten ist. Einerseits haben die Präfekturen formal eine deutlich stärkere und selbstbestimmte Position gewinnen können, andererseits ist die Kompetenzübertragung in finanzieller Hinsicht unvollkommen. Zurückhaltung bei Eigeninitiativen bzw. ein Festhalten am Status quo der Ausrichtung auf die Zentralebene scheint unter den Verwaltungsangestellten der Gebietskörperschaften noch gang und gäbe zu sein. Die Rolle der Präfekturen gegenüber den Kommunen ist nicht vollständig geklärt. Während zudem die Position der Gouverneure nach wie vor dominant ist, sollen die Lokalparlamente stärker werden und die Bürger mehr partizipieren. Dass diese Ziele verwirklicht werden, erscheint beim bisherigen Stand der Forschung fraglich. Dies zeigt gleichzeitig wichtige Perspektiven für die nachfolgende Analyse der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga und der dortigen Wahrnehmung von Selbstverwaltungskompetenzen auf: Die Vorgehensweise bei der präfektoreigenen Implementierung von DKS wird entscheidend von den Handlungsorientierungen und Akteur-

konstellationen der daran beteiligten Akteure geprägt. Bei der Analyse stellen sich damit beispielsweise die Fragen, ob die Rolle der Präfekturparlamente oder Eigeninitiativen der Lokalverwaltung sichtbar werden, wie sich der Gouverneur in die Implementierung von DKS einbringt oder ob und wie die Bürger als selbständig Partizipierende in die Implementierung integriert werden.

KAPITEL 4

DIE IMPLEMENTIERUNG VON DKS IN DEN PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA

Im Folgenden geht es einerseits um das Ziel, anhand der Implementierungsprogramme eine Bestandsaufnahme der institutionellen Rahmenbedingungen der Implementierung von DKS in den ausgewählten Präfekturbeispielen zu schaffen. Aus den Implementierungsprogrammen werden die formale Beteiligung von Akteuren, Merkmale und erkennbare Instrumente der Implementierung abgeleitet. Dies dient dem grundlegenden Verständnis über den Implementierungsprozess von DKS, die beteiligten Akteure und institutionell vorgegebenen Interaktionsmodi in den Präfekturen. Folgende Fragen sind leitend:

WAS wird gemacht? – Was sind die Bestandteile des Implementierungsprogramms, was der Inhalt?

WER implementiert? – Welche Akteure sind als Vollzugsträger genannt, welche formellen Kompetenzen und Aufgaben besitzen sie?

WIE wird implementiert? – Wie lässt sich das Implementierungsprogramm charakterisieren, welcher Instrumente bedient man sich? Wie ist der institutionelle Rahmen beschaffen?

Indem diese Merkmale herausgearbeitet werden, entsteht eine Basis, um die Art und Weise der Implementierung in den Präfekturen Nagasaki und Shiga auf der Grundlage der formalen Programme zu vergleichen und die jeweilige Bandbreite der Implementierungsmaßnahmen zu überblicken.

Ein weiteres Ziel ist andererseits, anhand dieser Grundlage zu erkennen, was beiden Fallbeispielen gemeinsam ist, bzw., falls existent, formale Unterschiede beim jeweiligen Implementierungsprozess herauszuarbeiten. Es soll die Frage beantwortet werden, wie weit inhaltliche und strukturelle Gemeinsamkeiten bei den Implementierungsprogrammen die Implementierungsphase in Nagasaki und Shiga prägen, oder ob schon allein anhand dieser formalen Charakteristika Unterschiede bei der Herangehensweise der Präfekturen zu erkennen sind. Zudem ist der Vergleich der formalen Regelungen noch vor der Analyse weiterer Daten eine Möglichkeit, zu zeigen, ob und inwieweit die ausgewählten Präfekturen Selbstverwaltungskompetenzen wahrnehmen, indem sie eigene Akzente setzen und besondere Merkmale in die Implementierungsprogramme einbringen.

Grundsätzlich unterliegen die ausgewählten Fallbeispiele gleichen strukturellen Rahmenbedingungen, weisen aber einige unterschiedliche Resultate auf (*similar systems, different cases*). Aus statistischen Daten-

sammlungen zum *output* und *outcome* der DKS-*policy* in den Präfekturen sind bereits einige Merkmale verschiedener Ausprägung in Nagasaki und Shiga bekannt und benannt worden (s. Kapitel 2)²⁵³. Nun wird untersucht, ob die formalen Regelungen zur Implementierung der DKS-*policy* und damit verbunden die formale Aufgabenübertragung an Akteure weitere Differenzen beider Präfekturen aufzeigen und durch formal erkennbare verschiedene Handhabungen oder Inhalte Hinweise auf schon bekannte Unterschiede liefern. In den nachfolgenden Kapiteln 5 und 6 werden dann divergierende Merkmale der Fallbeispiele bei den Implementierungsprozessen genauer analysiert und mögliche Begründungen dafür erarbeitet werden können.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass gegebenenfalls vorhandene Gründe für geringeren Implementierungserfolg bei der tatsächlichen Politikdurchführung im jeweiligen Implementierungsprozess von DKS in den Fallbeispielen bereits auf der Grundlage der formalen Programme und Umsetzungskriterien vermutet werden können.

4.1 BESTANDTEILE DER IMPLEMENTIERUNGSPROGRAMME IN DEN BEIDEN PRÄFEKTUREN

Das Implementierungsprogramm einer Präfektur beinhaltet einen großen Teil der institutionellen Regelungen, die den Implementierungsprozess von DKS prägen, und benennt die formal zuständigen Akteure. Zuerst soll in diesem Abschnitt erläutert werden, aus welchen grundlegenden Bestandteilen sich das Implementierungsprogramm für die DKS-*policy* in einer japanischen Präfektur zusammensetzt und die Bedeutung des jeweiligen Bestandteils darauf kurz reflektiert werden. Der Inhalt der Implementierungsprogramme in beiden Fallbeispielen wird im Anschluss daran beleuchtet, indem verschiedene Blickwinkel auf die dadurch institutionell festgelegten Akteure und deren Aufgaben (4.2) sowie die Steuerungsinstrumente und andere Charakteristika (4.3) eingenommen werden. Ziel ist, Rückschlüsse auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der formalen Implementierung in den Fallbeispielen und auf mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg zu ziehen (4.4).

Folgende vier Elemente werden als wesentliche und deshalb für die Analyse hauptsächlich berücksichtigte Bestandteile der DKS-Implementierungsprogramme von Präfekturen in Japan definiert: Das **DKS-Rahmengesetz** (*Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō*) gibt den rechtlichen

²⁵³ Z. B. handelt es sich dabei um die Rate weiblicher Abgeordneter oder den Ausbau des DKS-Präfekturzentruns, s. Kapitel 2.

Rahmen vor. Daneben stellt der **nationale Rahmenplan für DKS** (*Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku*) eine Bezugsgröße für die Erstellung von präfekturereigenen Rahmenplänen dar. Während diese landesweit gültigen Bestandteile übergreifende Leitlinien bieten, sind die zentralen und präfekturspezifischen Elemente auf Präfektorebene die eigene **DKS-Verordnung** (*Danjo kyōdō sankaku jōrei*) und der **Präfektur-Rahmenplan für DKS** (*Danjo kyōdō sankaku keikaku*)²⁵⁴. Diese enthalten die für die jeweilige Präfektur entscheidende Festlegung von Zielen, Maßnahmen, Instrumenten, Vollzugsträgern und Adressaten und sind damit wesentlich, um präfekturspezifische Selbstverwaltungsmerkmale und Einflussfaktoren herauszuarbeiten.

Für die Untersuchung von formalen Aspekten des Implementationsprozesses der ausgewählten Fallbeispiele wird das jeweilige Präfekturprogramm im Folgenden der besseren Eingrenzbarkeit halber auf diese vier Grundbestandteile beschränkt. Die Studie verwendet die während der Erarbeitung jeweils aktuellsten Ausgaben der Rahmenpläne.²⁵⁵ Darüber hinaus können jedoch weitere Elemente der Programme hinzugezogen werden, die durch Präzisierungen und sonstige Informationen ergänzen. Z. B. sind dies die genaueren schriftlichen Ausarbeitungen von einzelnen, durch den Präfektur-Rahmenplan vorgegebenen Maßnahmen durch die zuständigen Verwaltungsabteilungen.²⁵⁶ Überdies bieten statistische Datenerhebungen über den bisher erfolgten *output* und soweit messbar auch über den *outcome* innerhalb der Präfektur einen ergänzenden Einblick. Zur Analyse des für die Zwecke dieser Arbeit so eingegrenzten Implementierungsprogramms der Fallbeispiele werden entsprechend je nach Notwendigkeit über die zentralen Bestandteile hinausgehendes spezifizierendes Material der Präfekturen und die gesammelten empirischen Daten herangezogen.

Das Implementierungsprogramm installiert ein System an institutionellen Regelungen, innerhalb derer interagiert wird, und damit zusammenhängend benennt es bestimmte Akteure und verortet sie im Implementierungsprozess. Das schriftlich fixierte Programm beschränkt sich in

²⁵⁴ Die genauen Bezeichnungen in den einzelnen Präfekturen variieren sowohl bei den Verordnungen als auch bei den Rahmenplänen leicht.

²⁵⁵ Es handelt sich dabei um den nationalen Rahmenplan für DKS von 2005, den Rahmenplan von Nagasaki aus dem Jahr 2007 und den Rahmenplan von Shiga von 2008. Die Neuauflage des nationalen Rahmenplans von 2010 konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

²⁵⁶ Verordnungen und Pläne auf der lokalen Ebene in den Städten und Kommunen tragen ebenfalls zu einer Spezifizierung des Präfekturprogramms bei, sind dann allerdings nicht mehr Teil des eigentlichen Präfekturprogramms, sondern bilden die Kernbestandteile des Kommunalprogramms.

dieser Definition nur auf die formell festgelegten Regelungen. Die tatsächlichen Handlungsorientierungen, Handlungssituationen und Interaktionen der involvierten Akteure werden dabei noch nicht berücksichtigt²⁵⁷ (auch Hucke und Wollmann 1980: 226).

Die Implementierung einer *policy* in den japanischen Präfekturen basiert jedoch nicht allein auf Regelungen der *policy*-spezifischen Programme, sondern darüber hinaus auf für die politikfeldunabhängige Handhabung von *policies* in den Gebietskörperschaften bestimmenden rechtlichen Grundlagen, wie sie insbesondere durch das überarbeitete Selbstverwaltungsgesetz (*Chihō jichi-hō*) von 1999²⁵⁸ festgelegt werden. Der institutionelle Rahmen des Untersuchungsgegenstandes beruht deshalb auch auf diesen rechtlichen Regelungen, die, soweit notwendig, ebenfalls für die weitere Untersuchung herangezogen und erläutert werden.

*Der Auftrag zur Implementierung nach dem DKS-Rahmengesetz
(Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō)*

Kapitel 3.1 hat die wichtigsten inhaltlichen Aussagen des DKS-Rahmengesetzes sowie die darin enthaltenen Aufgaben der nationalen Ebene bei der Umsetzung der DKS-Gesellschaft vorgestellt. Das Gesetz gibt auch der landesweiten Umsetzung von DKS innerhalb der Präfekturen einen juristischen Rahmen, indem in diesem Gesetzestext den Präfekturen der Auftrag zur Implementierung erteilt wird (DKS-Rahmengesetz Art. 9). Damit sind die Präfekturen als implementierende Akteure formal festgelegt. Der Hintergrund dessen sind die Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes, nach denen die Gebietskörperschaften ihre eigenen Aufgaben auf der Grundlage von (national gültigen) Gesetzen oder Regierungserlassen verrichten (NZT, Art 2.2).²⁵⁹ Die Delegation der Aufgabe der Umsetzung von DKS an die Gebietskörperschaften macht diese zu einer *hōtei jutaku jimū* (*statutory entrusted function*), also einer gesetzlich betrauten Aufgabe im Gegensatz zu einer allein von den Gebietskörperschaften ausgehenden *jichi jimū* (*self-governing function*) (s. Kapitel 3.2.3). Die landesweite Umsetzung von DKS ist im nationalen Interesse; als Argumente für die Übertragung an

²⁵⁷ Dies ist Gegenstand der nachfolgenden Kapitel 5 und 6 und wird anhand der Ergebnisse der empirischen Daten bearbeitet.

²⁵⁸ Die Grundlage für jegliche Umsetzung von *policies* in Japan ist die japanische Verfassung.

²⁵⁹ Im Wortlaut der englischen Übersetzung lautet Art. 2.2 des Selbstverwaltungsgesetzes: „Each ordinary local public body shall perform its own community affairs and the other affairs developing upon itself by law or by cabinet order duly authorized by law“ (NZT, Art. 2.2).

die Präfekturen und Kommunen kann die größere Nähe zu den Adressaten gerechnet werden. Art. 9 des DKS-Rahmengesetzes benennt die Pflichten der Gebietskörperschaften:

Die Gebietskörperschaften haben die Pflicht, den Grundprinzipien entsprechend im Zusammenhang mit der Förderung der Gestaltung der Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen Maßnahmen in Nachahmung der Maßnahmen der Staatsebene und andere Maßnahmen, die den Besonderheiten des Bereichs der Gebietskörperschaft entsprechen, auszuarbeiten sowie zu verwirklichen (DKSSK 1999: 79).

Das heißt, dass die Präfekturen verpflichtet sind, die durch das Gesetz vorgegebenen Regelungen zu erfüllen, also beispielsweise im Sinne der Definition der DKS-Gesellschaft und der Grundprinzipien vorzugehen. Sie sollen sich an den Vorgaben der Zentralebene orientieren; gleichzeitig steht ihnen jedoch ein Spielraum zu, um eigene Akzente einzubringen. Nicht nur die nationale Ebene muss einen Rahmenplan erstellen: Art. 14 des DKS-Rahmengesetzes setzt fest, dass die Präfekturen den zentralen Rahmenplan in Betracht ziehen und einen eigenen Rahmenplan über die Maßnahmen, die die DKS-Gesellschaft im eigenen Gebiet fördern sollen, zu erstellen haben.²⁶⁰ In diesem sind Grundzüge von einheitlichen und langfristig zu erstellenden Maßnahmen und außerdem für den einheitlichen und planerischen Fortschritt der Maßnahmen notwendige Artikel aufzulisten. Die Städte und Dörfer betreffende Formulierung im DKS-Rahmengesetz ist weniger verpflichtend: Sie „müssen sich bemühen“ (Art. 14-3), ebenfalls eigene Pläne herzustellen.²⁶¹ Das Rahmengesetz gibt nicht verbindlich vor, dass die Präfekturen eigene DKS-Verordnungen zu erstellen haben. Zur durch das Gesetz festgelegten Rolle der Zentralebene gegenüber den Gebietskörperschaften heißt es, dass der Staat sich darum bemühen muss, die Gebietskörperschaften²⁶² bei ihren Maßnahmen zu unterstützen, beispielsweise durch Informationsangebote (DKS-Rahmengesetz Art. 20).

²⁶⁰ Neuss-Kaneko (2003: 114) schreibt von „Erlasse[n]“, die laut Art. 14 DKS-Rahmengesetz von den Präfekturen zu leisten sind. In Art. 14 geht es ausdrücklich um DKS-Rahmenpläne, nicht jedoch um DKS-Verordnungen in den Präfekturen (DKSSK 1999: 79).

²⁶¹ Hier handelt es sich um das so genannte *doryoku gimu*, die „Pflicht zur Kooperation“. Kooperation ist jedoch ein weiter gefasster Begriff als die konkrete Verpflichtung zur Erstellung eines Plans. Entsprechend gab es zum Zeitpunkt der Untersuchung (2008) Kommunen, die keinen DKS-Plan erstellt hatten.

²⁶² Derselbe Art. 20 besagt auch, dass auch die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen durch die Zentralebene unterstützt werden sollen (DKSSK 1999, Art. 20).

Der nationale Rahmenplan für DKS (Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku)

Erstellung und Gestalt des nationalen DKS-Rahmenplans (*Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku*) wurde im Zusammenhang mit der Entwicklung der DKS-policy auf nationaler Ebene bereits erläutert (s. Kapitel 3.1). Dieser nationale Plan bzw. dessen jeweilige Neuauflagen sind für die Implementierung auf Präfektorebene insofern von Bedeutung, als dass sie zum einen in der Ausgestaltung und zum anderen in inhaltlicher Hinsicht Vorbildcharakter für die Ausarbeitung des präfektoreigenen Programms haben können. So wäre es schwierig, den Zielen des nationalen Planes offensichtlich diametral entgegenstehende Ziele zu verfolgen. Die Präfekturen sind zumindest verpflichtet, sich an die Grundprinzipien des DKS-Rahmengesetzes zu halten. Das Gesetz schreibt vor, dass sich die Präfekturen an die nationalen Richtlinien anpassen. Nach der turnusgemäß alle fünf Jahre anstehenden Revision des nationalen Rahmenplans für DKS erfolgt deshalb anschließend eine inhaltliche Anpassung auf Präfektorebene.²⁶³ Ein Abgleich der in den Rahmenplänen von Shiga (2008) und Nagasaki (2007) aufgeführten Themen mit dem nationalen Rahmenplan von 2005 verdeutlicht, dass die Themenkomplexe grundsätzlich übereinstimmen.

Der nationale Rahmenplan erwähnt die Rolle und Aufgaben der Gebietskörperschaften, führt sie aber nicht genau aus. Vielmehr zeigt er hauptsächlich die Perspektive und Aufgaben der japanischen Regierung und ihrer Behörden auf. Zu den Präfekturen und Kommunen heißt es, dass nicht nur die Staatsebene, sondern auch die Bemühungen der Gebietskörperschaften und der Bevölkerung wichtig sind und die Regierung deshalb die Verbindung zu diesen vertiefen wird (NDKSK 2005: 2), und dass man Erwartungen an selbständige Initiativen der Gebietskörperschaften hegt (NDKSK 2005: 131). Der Plan beschreibt kursorisch die Rolle der Zentralebene bei der Implementierung in den Gebietskörperschaften. Ihre Rolle besteht insbesondere darin, verschiedene Informationen anzubieten (NDKSK 2005: 133).²⁶⁴ Daneben treten ausdrückliche Hinweise auf die substaatliche Ebene bei der eigentlichen Beschreibung der geplanten Maßnahmen allenfalls nur in Ausnahmen auf.²⁶⁵ Angaben, wie weit die Inhalte des nationalen Rahmenplans von den Präfekturen

²⁶³ Allerdings existieren auch Beispiele von Präfekturen, die noch vor dem ersten nationalen DKS-Rahmenplan einen eigenen DKS-Präfekturplan erstellt hatten und diesen dann anschließend dem zentral erlassenen Plan angepasst haben (Neuss-Kaneko 2003: 114).

²⁶⁴ Die genaueren Hinweise auf die Rolle der Zentralebene gegenüber den Gebietskörperschaften werden, soweit notwendig, im Folgenden mit einbezogen.

²⁶⁵ Z. B. NDKSK (2005: 10–11).

übernommen werden sollen bzw. wie dies vonstatten geht und weitere Hinweise auf die Zusammenarbeit zwischen National- und Präfekturbene sind im nationalen Plan selbst nicht vorhanden. Die Rollen von Zentralebene und Gebietskörperschaften verdeutlicht dagegen dieses längere Zitat aus dem Selbstverwaltungsgesetz:

In order to accomplish the purpose of the preceding paragraph, the role of the State shall in the main be to attend to matters relating to its position as a nation in the international community; matters concerning basic rules on national activities or local autonomy that should be standardised nationally; or matters concerning policies and programs to be implemented on a national level or from a national viewpoint. As a rule administrative matters close to the people shall as far as possible be referred to local public bodies, so that there is an appropriate sharing of roles with local public bodies. In the working out of rules and the implementation of programs relating to local public bodies, the autonomy and independence of the local public bodies must be fully exercised (NZT, Art. 1.2, Absatz 2).

Das heißt auf die Implementierung von DKS in den Präfekturen angewendet, dass der Staat durch das DKS-Rahmengesetz und den zentralen Rahmenplan einen gewissen, für das gesamte Land gültigen Standard vorgibt; was aber die präfektoreigene Umsetzung angeht, so ist die Autonomie der jeweiligen Gebietskörperschaft leitend.

Das DKS-Rahmengesetz und seine genauere Ausarbeitung durch den nationalen Rahmenplan delegiert die Implementierung der DKS-*policy* mit einer Auflistung von wichtigen Themenbereichen, langfristigen Richtungen und konkreten kurzfristigen Maßnahmen an die Präfekturen. Das bedeutet für die Handhabung in den Präfekturen, dass sämtliche vor der eigentlichen Implementierung liegende Phasen wie Problemdefinition, *agenda setting* und Politikformulierung bereits auf der Zentralebene stattgefunden haben und damit verbundene Diskussionen, Auseinandersetzungen und Richtungsentscheidungen der politischen Akteure für die Präfekturen wegfallen. In dieser Argumentation setzt der politische Prozess auf Präfekturbene gleichsam erst bei der Implementierung an, bzw. es gehört zur Phase der Gesetzesdurchführung, dass die Präfekturen eigene Maßnahmen ergreifen. Für die Präfekturen heißt das zunächst, dass es hier nicht um eine *policy* geht, deren Notwendigkeit aus der Präfektur selbst heraus promulgiert wurde und die entsprechend unter Umständen besondere Befürworter oder *policy sponsor* innerhalb der Präfektur hat, sondern dass die Präfekturen keine andere Wahl haben als im Sinne des Gesetzes einen

eigenen Rahmenplan für DKS aufzustellen. Aber gleichzeitig sollen die Präfekturen eigene Besonderheiten unterbringen und sind nicht mehr nur Ausführende wie vor den Dezentralisierungsreformen. Der Weg des geringsten Aufwandes wäre, Konformität zur Zentralebene einzuhalten, auch um die entstehenden Kosten für die eigene Präfektur möglichst gering zu halten. Allerdings impliziert die Verabschiedung eigener Präfekturverordnungen und die Erstellung eigener Präfekturpläne gleichwohl, dass – vor dem Hintergrund der Vorentscheidungen der Zentralebene – die der eigentlichen Implementierung von Maßnahmen vorgeschalteten Phasen des politischen Prozesses ebenfalls noch einmal auf der Präfektorebene ablaufen. Beispiele erbitterter Debatten um die Formulierungen der DKS-Verordnungen in Präfekturparlamenten bestätigen dies.²⁶⁶ Von der gesamtjapanischen Perspektive aus betrachtet können jedoch auch die Ausarbeitung und Verabschiedung von Verordnungen und Plänen in den Präfekturen bereits als wichtige Meilensteine bei der Implementierung von DKS gewertet werden.

Präfektoreigene DKS-Verordnungen (Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei)

Entsprechend der Verabschiedung des Rahmengesetzes für DKS auf der Zentralebene haben die Präfekturen Verordnungen für den Fortschritt von DKS (*Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei*)²⁶⁷ mit rechtsbindendem Charakter ausgearbeitet und von den Präfekturparlamenten verabschieden lassen. Die japanischen Gebietskörperschaften sind nach dem Selbstverwaltungsgesetz berechtigt, Verordnungen zu erlassen, solange diese nicht einem Gesetz entgegenstehen. Die Konstituierung von Pflichten oder Beschneidung von Rechten durch die Gebietskörperschaft kann nur durch solche Verordnungen vonstattengehen und nur, wenn ein Gesetz nichts anderes besagt (e-GOV o. D. b, Art. 14). Eine Verordnungsvorlage wird – in der Regel durch die Präfekturverwaltung – ausgearbeitet und dann dem Präfekturparlament zur Abstimmung vorgelegt. Der nationale DKS-Rahmenplan legt fest, dass im Falle der Vorbereitung einer DKS-Verordnung in einer Gebietskörperschaft die Zentralebene, wenn nötig, Informationsangebote inklusive Informationen zu anderen Gebietskörperschaften zur Verfügung stellt

²⁶⁶ Dies ist auch der Fall in der Präfektur Shiga gewesen (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

²⁶⁷ Die genauen Bezeichnungen der DKS-Verordnungen können bei den Präfekturen variieren. In den meisten Fällen lautet die Bezeichnung wie oben angegeben, auch in Shiga heißt sie *Shiga-ken Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei*, in Nagasaki entsprechend *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei* (NDKSK 2007a: 12).

(NDKSK 2005: 133). Gleichzeitig liegt die Verantwortung für Erstellung und Inhalte einer solchen Verordnung ausschließlich bei der Präfektur selbst. Eine Kontrolle durch die Zentralebene ist nicht vorgesehen. Lediglich wenn Beratung erwünscht ist, steht dafür die entsprechende Kontaktstelle in Tokyo zur Verfügung:

Es ist nicht so, dass man im Besonderen die Meinung [der Behörde der Zentralebene] erfragt – ich glaube, es stellt sich so dar, dass, wenn die Notwendigkeit besteht, wenn es etwas gibt, das man nicht versteht oder so etwas, man dann [dort] nachfragt. Ich denke, dass man nicht [in der Zentralbehörde] eine Überprüfung durchführt, ob der ausgearbeitete Rahmenplan und die Verordnung so in Ordnung sind. [...] Es ist nicht notwendig, das Einverständnis vom Staat zu bekommen (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008).

Die Erstellung einer solchen Verordnung wird im Wortlaut des DKS-Rahmengesetzes, anders als bei den Präfektur-Rahmenplänen, nicht als eine verpflichtende Auflage vorgesehen (DKSSK 1999, Natori 2005: 21). Dennoch haben seit dem Jahr 2000 insgesamt 46 Präfekturen eine solche Verordnung verabschiedet (NDKSK 2007a: 12). Auf der Lokalebene sind bis 2007 291 Städte und 67 Kleinstädte und Dörfer (*chōson*) nachgezogen (NDKSK 2007a: 12). Shiga ist eine der Präfekturen, die eine DKS-Verordnung früh – im Jahr 2001 – verabschiedet haben.²⁶⁸ In Nagasaki erfolgte dieser Schritt im Jahr 2002.²⁶⁹ Allein in der Präfektur Chiba war bis zum Herbst 2009 noch keine DKS-Verordnung zustande gekommen, da ein progressiver Entwurf im Jahr 2003 unter der damaligen Gouverneurin Dōmoto an dem Widerstand der konservativen Abgeordneten gescheitert ist.²⁷⁰ Denkbare Beweggründe für die Gebietskörperschaften, eine eigene Verordnung zu erstellen, sind beispielsweise, dass die verantwortlichen Akteure der Umsetzung von DKS einen eigenen rechtlichen Rahmen innerhalb der Präfektur verleihen oder die Kompetenzen zur eigenen Gestaltung so weit wie möglich ausnutzen wollen. Wettbewerb unter

²⁶⁸ Die Verordnung in Shiga wurde im Dezember 2001 erlassen und am 1. April 2002 in Kraft gesetzt. 2004 erfolgte eine Revision (NDKSK 2007a: 12).

²⁶⁹ Die Verordnung in Nagasaki wurde Ende März 2002 erlassen und trat am 1. April 2002 in Kraft (NDKSK 2007a: 12).

²⁷⁰ In Chiba ist der Entwurf für die lokale DKS-Verordnung im Jahr 2003 im Präfekturparlament abgelehnt worden (Chiba Prefecture o. D.). Dahinter steckte u. a. die Kritik der LDP-Abgeordneten an einer von der Vorlage aufgeführten Maßnahme, bei der der Gouverneur DKS-Berichte von Privatfirmen anfordern und den Firmen Auflagen stellen konnte (Shimazu o. D.).

den Präfekturen sowie das Einwirken der Zentralebene sind ebenfalls vorstellbare Gründe (s. auch Kapitel 5).

Eine DKS-Verordnung schreibt fest, dass sich die Präfektur selbst verpflichtet, Maßnahmen für das Voranschreiten von DKS zu ergreifen. Die Verordnung erstellt einen präfekturspezifischen legalen Rahmen für die Implementierung von DKS und setzt die Ziele des Präfekturprogramms und die mit der Durchführung betrauten Akteure in Grundzügen fest.

Die Verordnungen in Shiga und Nagasaki strukturieren sich in den wichtigsten gemeinsamen Grundzügen wie folgt: Es werden der Zweck der Verordnung erläutert, Begriffe definiert, Grundprinzipien erklärt. Die Pflichten der Präfektur, der Bürger sowie der Unternehmer werden dargestellt. Ein weiteres Kapitel der Verordnungen zeigt grundlegende Maßnahmen zur Förderung von DKS in der Präfektur auf. Gemeinsam ist beiden Verordnungen zudem ein Regelungskatalog, welcher die Einrichtung der DKS-shingikai²⁷¹ der Präfektur betrifft. Die Verordnungen besagen auch, dass die jeweiligen Präfekturen einen Rahmenplan, der das Fortschreiten der DKS-Maßnahmen insgesamt und als Plan aufzeigt, ausarbeiten. Die Inhalte der Verordnungen, die sich auf Ziele, Maßnahmen, Instrumente und Vollzugsträger beziehen, werden in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels erläutert.

DKS-Rahmenpläne der Präfekturen (Danjo kyōdō sankaku keikaku)

Zu den Pflichten der Präfekturen laut Rahmengesetz und in der Regel auch zusätzlich laut der eigenen DKS-Verordnung gehört, dass ein präfektur-eigener Rahmenplan für DKS durch die Präfekturverwaltung ausgearbeitet wird. Der nationale Rahmenplan der Regierung kann den Präfekturen dabei als Vorlage für die Formulierung eigener Pläne dienen. Zusätzlich bietet das Kabinettsamt die Vermittlung von Informationen an (GEB 2006: 17, auch NDKSK 2005: 133). Es gibt einen Leitfaden des Amtes für DKS in Tokyo zur Erstellung von DKS-Rahmenplänen (Neuss-Kaneko 2003: 114). Manche Gebietskörperschaften beauftragen mit der Erstellung aber auch Agenturen von außen (Bandō 2004: 144–145) oder ziehen die Pläne anderer Präfekturen als Beispielen heran.

Die zentralen Themenfelder des nationalen *Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku* werden in den Plänen der Präfekturen wieder aufgegriffen.²⁷² Da-

²⁷¹ Beratungsorgan, s. Kapitel 3.1 zum Pendant auf der Zentralebene und Kapitel 4.2.

²⁷² Mehr zum Inhalt der Rahmenpläne in Nagasaki und Shiga s. Kapitel 4.3.1.

neben kann jede Präfektur eigene Gesichtspunkte auf ihrer Agenda unterbringen, die den Besonderheiten des Gebietes entsprechen. In Nagasaki muss der Rahmenplan auch vom Präfekturparlament verabschiedet werden (NK 2007b, Art. 7–3), in Shiga ist dies nicht notwendig. Mittlerweile haben alle Präfekturen in Japan einen eigenen Rahmenplan aufgestellt.²⁷³

Der Geltungsbereich für einen Rahmenplan ist, wie auf der Zentral-ebene auch, auf eine bestimmte Zeitspanne festgelegt. Anschließend werden die Pläne erneuert. Dies hängt auch damit zusammen, dass ein neuer Plan auf der nationalen Ebene erstellt und die regionalen Pläne entsprechend überarbeitet werden. Es ist in den lokalen Plänen selbst formal festgelegt, dass vor ihrer Verabschiedung die Vorlage der DKS-shingikai der Präfektur, der Bevölkerung, den Unternehmen und den Städten und Gemeinden zugänglich gemacht und die Ansichten dieser Akteure eingeholt und einbezogen werden.

Die DKS-Rahmenpläne der Präfekturen Nagasaki und Shiga konkretisieren Ziele, Maßnahmenkataloge, Instrumente und benennen Vollzugsträger deutlicher, als es die jeweilige DKS-Verordnung tut. Sie sollen als Leitfaden für die Präfekturadministration und weitere Vollzugsträger dienen. Sowohl die DKS-Verordnungen als auch die DKS-Rahmenpläne der Fallbeispiele Nagasaki und Shiga weisen als zentrale präfekturspezifische Programmbestandteile die Elemente der Problem- und Zieldefinitionen, Hinweise auf beabsichtigte Auswirkungen sowie die Nennung von Akteuren und Richtlinien zur Programmdurchführung auf (Blum und Schubert 2009: 82).

Nachdem bislang die Bestandteile des definierten Implementierungsprogramms in den Präfekturen vorgestellt wurden, erläutern die folgenden Abschnitte eingehender den konkreten Inhalt der Verordnungen und Rahmenpläne der Präfekturen Nagasaki und Shiga. Zunächst geht es um die durch die Programme sich konstituierenden Akteure im Implementierungsprozess, um anschließend inhaltliche Merkmale und Steuerungsinstrumente der Präfekturprogramme genauer zu beleuchten und damit den formalen Rahmen für die Interaktionen besser zu verstehen.

²⁷³ Auf der lokalen Ebene kommen etwa 51 Prozent der Städte, Kleinstädte und Dörfer mit einem eigenen DKS-Rahmenplan hinzu (NDKSK 2007a: 11). Auch die Präfektur Chiba hat einen Rahmenplan aufgestellt, ohne dass eine DKS-Verordnung verabschiedet wurde.

4.2 AKTEURE DER IMPLEMENTIERUNG VON DKS IN DEN PRÄFEKTUREN

Diese Studie nimmt vor allem die verschiedenen Akteure, die die DKS-*policy* implementieren, und weniger die Adressaten der *policy* in den Blick. Jedoch spiegelt sich in den Implementierungsprogrammen von Nagasaki und Shiga die Erwartung wider, dass die dort genannten Adressatengruppen kooperieren und eigene Implementierungsmaßnahmen durchführen, so dass die Adressaten der Implementierung der DKS-*policy* gleichzeitig zu Trägern der Implementierung werden.²⁷⁴ Die landesweit gültigen Richtlinien benennen nicht differenziert verschiedene Akteure innerhalb der Gebietskörperschaften, sondern verpflichten die Präfektur als Einheit dazu, Maßnahmen zu ergreifen. Die präfekturspezifischen Verordnungen und Rahmenpläne konstituieren allerdings deutlicher mit der Umsetzung von DKS beauftragte Akteure innerhalb der Präfekturen. Es geht nicht nur um administrative Durchführungsinstanzen. Vielmehr machen die Implementierungsprogramme von Nagasaki und Shiga deutlich, dass jeder Einzelne zum Handeln aufgefordert ist, indem jeder in der Verantwortung steht, zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft beizutragen.²⁷⁵ Die Verordnungen von Nagasaki und Shiga führen zudem eigens die Pflichten von Präfektur, Einwohnerschaft und Unternehmern auf (im Einzelnen s. u.).

Über diese allgemeine und umfassende Zuschreibung der Verantwortung zur Realisierung der DKS-Gesellschaft hinaus macht der Maßnahmenkatalog der Implementierungsprogramme von Nagasaki und Shiga, insbesondere im Fall der Rahmenpläne, konkretere Angaben, die Rückschlüsse auf die wichtigsten Akteure bei der Implementierung der DKS-*policy* in den Präfekturen zulassen. Diese Akteure und die ihnen formal zugeteilten Aufgaben und ihre Beziehungen untereinander werden im Folgenden – soweit dies aus den zugrundeliegenden Programmbestand-

²⁷⁴ Adressat der DKS-*policy* ist die gesamte Bevölkerung, wobei Kommunen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen hervorgehoben werden. Einerseits betrifft die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft im Sinne des DKS-Konzeptes grundsätzlich das Leben jedes einzelnen Mitglieds der Gesellschaft und jede Organisationsstruktur, so dass die gesamte Einwohnerschaft und alle Organisationen einer Präfektur umfassend als Adressaten zu verstehen sind. Andererseits führen die Implementierungsprogramme von Nagasaki und Shiga diese Gruppen auch ganz konkret als Adressaten der Einwirkung durch die Präfektur auf.

²⁷⁵ Jeder Einzelne soll gleichermaßen in seinem eigenen Wirkungsbereich DKS implementieren. Aus einer anderen Perspektive ist somit jeder Einzelne Adressat der Implementierungsbemühungen der Präfektur.

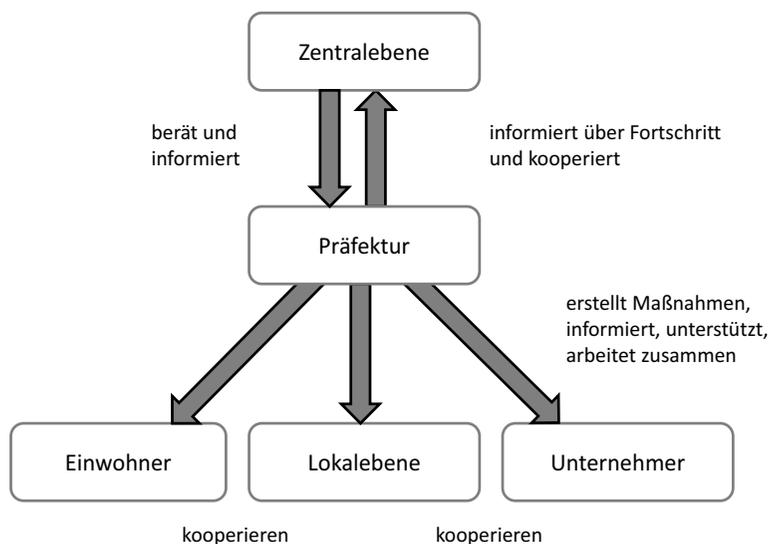


Abbildung 2: Akteure bei der Implementierung von DKS.
Quelle: Eigene Darstellung.

teilen ersichtlich ist – in einem Überblick vorgestellt.²⁷⁶ Teilweise entspricht die Struktur der auf Präfektorebene eingerichteten Gremien dabei derjenigen von Gremien auf der Zentralebene.²⁷⁷ Die formalen Aufgaben der Akteure, wie sie in den Implementierungsprogrammen dargestellt werden, können die tatsächliche Bedeutung für den Implementierungsprozess von DKS nicht allein erhellen. So ließ sich durch die empirische Untersuchung über die formalen Programme hinaus die Bedeutung der Präfekturparlamente und der Vizegouverneure und Schatzmeister der Präfektur identifizieren, die in den formalen Programmen nicht eigens erwähnt werden (s. Kapitel 5).

Akteure der Zentralebene und die Implementierung in den Präfekturen

Die Bedeutung der Vorgänge auf der Zentralebene hinsichtlich Problemformulierung, *agenda setting* und Verabschiedung des Rahmengesetzes

²⁷⁶ Die in den Kapiteln 5 und 6 erfolgende Analyse von Unterschieden bei den Fallbeispielen Nagasaki und Shiga konzentriert sich auf bestimmte Aspekte und die daran beteiligten Akteure, so dass nicht alle in diesem Überblick vorgestellten Akteurguppen gleichermaßen berücksichtigt werden.

²⁷⁷ S. Kapitel 3.1. Auch auf der Kommunalebene ist eine ähnliche Strukturierung bzw. Benennung der Akteurguppen erkennbar.

und der Ausarbeitung des nationalen Rahmenplans ist für die Implementierung der DKS-*policy* in den Präfekturen eine grundlegende Voraussetzung und gleichzeitig Richtlinie für die Gestaltung eigener Verordnungen und Pläne. Hintergrund dessen sind die Kompetenzen der Zentralebene gegenüber den Gebietskörperschaften, die trotz Abschaffung der Agentfunktion und weiterer dezentralisierender Maßnahmen weiterhin vorhanden sind (s. Kapitel 3.2).

Abgesehen von diesen Vorgaben gilt, dass die Zentralebene den Präfekturen Beratung und Informationen zur Verfügung stellt und auch Berichte zum Stand der Umsetzung und zum Fortschritt von DKS in den Gebietskörperschaften einfordert, um diese Daten in Veröffentlichungen einfließen zu lassen. So wird jährlich eine Übersicht über die Fortschritte der Umsetzung der DKS-Gesellschaft in den Präfekturen zusammengestellt. Die Regierung arbeitet für die Realisierung der DKS-Gesellschaft mit den Präfekturen und NGOs zusammen. Das *Egarite nettowäku* (s. Kapitel 3.1) oder beispielsweise die „Gender Equality Declaration Cities“²⁷⁸ führen Kooperationstreffen durch (GEB 2007: 31).

Die Präfektur

Die jeweiligen DKS-Verordnungen der Fallbeispiele übertragen den Präfekturen als komplexen Akteuren – gemeint sind die Präfekturregierung und der dazugehörige Verwaltungsapparat – Pflichten zur Umsetzung. Demnach muss die Präfektur Nagasaki auf der Basis der Grundprinzipien gesamtheitlich (*sōgōteki ni*) Maßnahmen zum Fortschritt von DKS erstellen, diese verwirklichen und dabei mit den Kommunen, Einwohnern und Unternehmern zusammenarbeiten. Die Präfektur soll sich bemühen, zu planen, zu regeln, notwendige Organisationen und Funktionen vorzubereiten und auch finanzielle Maßnahmen zu ergreifen (NK 2007b, Art. 4). In Shiga sind die Vorschriften sehr ähnlich, allerdings werden auch die Kooperation mit dem Staat angesprochen sowie die Verpflichtung, dass die Präfektur sich bemühen soll, die gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen bei Planungs- und Entscheidungsprozessen zu gewährleisten. Der Hinweis auf Organisationen und finanzielle Maßnahmen fehlt dagegen (SK 2001, Art. 4). Die Präfektur ist dazu angehalten, Informationsmaßnahmen zu ergreifen. Sie ist gesamtübergreifend für die Unterstützung von Initiativen für DKS bei Städten, Einwohnerschaft und

²⁷⁸ Dies sind Städte, die sich in einer speziellen Deklaration für die Umsetzung der *Danjo kyōdō sankaku shakai* ausgesprochen haben. Im März 2007 gab es 92 solche Städte (GEB 2007: 31).

Unternehmen verantwortlich und soll Nebeneinrichtungen mit der Durchführung von Maßnahmen betrauen und diese dann unterstützen. Außerdem ist die Präfektur mit der Analyse von Problemen beim Vorschreiten der DKS-Gesellschaft beauftragt. Die Ausarbeitung eines Rahmenplans an sich kann ebenfalls als konkrete Maßnahme zur Implementierung, die bereits im DKS-Rahmengesetz vorgeschrieben wird, verstanden werden.

Diese grundsätzliche Aufgabenübertragung steht unter dem Stichwort „Pflichten der Präfektur“. Abgesehen davon weisen die Präfekturverordnungen und Rahmenpläne der Präfektur undifferenziert als komplexem Akteur ein Tätigkeitspaket zur Ausübung zu (Tabelle 1). Dass verschiedene Bestandteile dieser Tätigkeiten nicht in den Verordnungen oder auch Rahmenplänen der jeweils anderen Präfektur aufgeführt sind, muss nicht bedeuten, dass diese dort überhaupt keine Rolle spielen. Es kann sich um eine einfache Verschiebung der Gewichtung bei der Nennung in den offiziellen Dokumenten handeln. Wesentliche Aufgaben sind Informationsvermittlung, Überzeugung und Unterstützung. Zielgruppen sind die unterschiedlichsten Akteure. Darüber hinaus geht es um Handlungen als Vorbild (durch *positive action*), finanzielle Steuerung und Evaluation.

Tabelle 1: Formale Tätigkeiten der Präfektur

1.1 Gemeinsame Tätigkeitsbereiche in Nagasaki und Shiga

Aufgabenfeld	In Nagasaki	In Shiga
Angebot von Informationen und Beratung bzw. Kooperation für Akteure wie die Städte, Unternehmen oder die Einwohner	NK 2007b, Art. 8	SK 2001, Art. 12
Bemühungen (<i>positive action</i> in Shiga) für gemeinsame Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien, auf die die Präfektur Zugriff hat.	NK 2007b, Art. 8	SK 2001, Art. 16. In Shiga wird darüber hinaus eine grundsätzliche Einbeziehung von <i>positive action</i> in die Maßnahmen gefordert (SK 2008: 35).
Informationen und Unterstützung für zivilgesellschaftliches Engagement für DKS.	NK 2007b, Art. 11	SK 2001, Art. 11
Bemühungen für Ausbau von Informationen, Vertiefungen des Verständnisses bei Einwohnern und Unternehmern	NK 2007b, Art. 12	SK 2001, Art. 10
Bemühungen für Erziehung unter DKS-Gesichtspunkten.	NK 2007b, Art. 12	SK 2001, Art. 10

Aufgabenfeld	In Nagasaki	In Shiga
Personalschulung zum Zweck der Erziehung und Aufklärung im Sinne von DKS.	NK 2007b, Art. 12	SK 2001, Art. 10. In Shiga wird dieses Aufgabengebiet nicht ausdrücklich, sondern nur indirekt formuliert.
Durchführung von Umfragen und Untersuchungen zum Zweck des Erkenntnisgewinns für die Durchführung der Maßnahmen	NK 2007b, Art. 14	SK 2001, Art. 17
Ergreifung finanzieller Maßnahmen	NK 2007b, Art. 4	SK 2001, Art. 18
Berichterstattung	NK 2007a: 44 In Nagasaki jährlich gefordert.	SK 2008: 35. Hier heißt es, die Berichterstattung solle an die Adresse der Bürger erfolgen, und zum besseren Verständnis des Fortschritts sollen Zielwerte erstellt werden.

1.2 Tätigkeitsbereiche, die darüber hinaus der Präfektur Nagasaki zugewiesen werden

Aufgabenfeld	Erwähnung
Einsatz für DKS bei Selbständigen in Landwirtschaft, Forst, Fischerei sowie Handel und Industrie	NK 2007b, Art. 10
Ggf. Hinzuziehen der Unternehmer für Untersuchungen zu DKS im Arbeitsumfeld	NK 2007b, Art. 15
Eingreifen im Fall von sexueller Belästigung oder häuslicher Gewalt.	NK 2007b, Art. 18
Unterstützung der Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Gemeindetätigkeiten	NK 2007b, Art. 9

1.3 Tätigkeitsbereiche, die darüber hinaus der Präfektur Shiga zugewiesen werden

Aufgabenfeld	Erwähnung
Aufmerksamkeit auf DKS richten, bei Maßnahmen, die auf DKS Einfluss ausüben, und dabei auch angemessen auf Einwände reagieren	SK 2001, Art. 9, SK 2008: 35
Ausrüstung von Einrichtungen, die die Basis für die Unterstützung von DKS-Maßnahmen anderer Akteure werden. ²⁸⁰	SK 2001, Art. 15

Quellen: NK 2007a, NK 2007b, SK 2008, SK 2001.

²⁷⁹ Dies kann als Hinweis auf das DKS-Präfekturzentrum in Shiga verstanden werden, s. auch Kapitel 6.

In den Implementierungsprogrammen von Nagasaki und Shiga ist bei den hier genannten Aufgaben in der Regel allgemein von den Aufgaben der Präfektur (*ken*) die Rede – eine Präfektur als komplexer Akteur beinhaltet dabei sowohl die Führungsspitze mit dem Gouverneur als auch den Verwaltungsapparat der Präfektur mit seinen verschiedenen Organisationen. Die formal zugeschriebenen Tätigkeiten dieser Akteure innerhalb des komplexen Akteurs „Präfektur“ sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

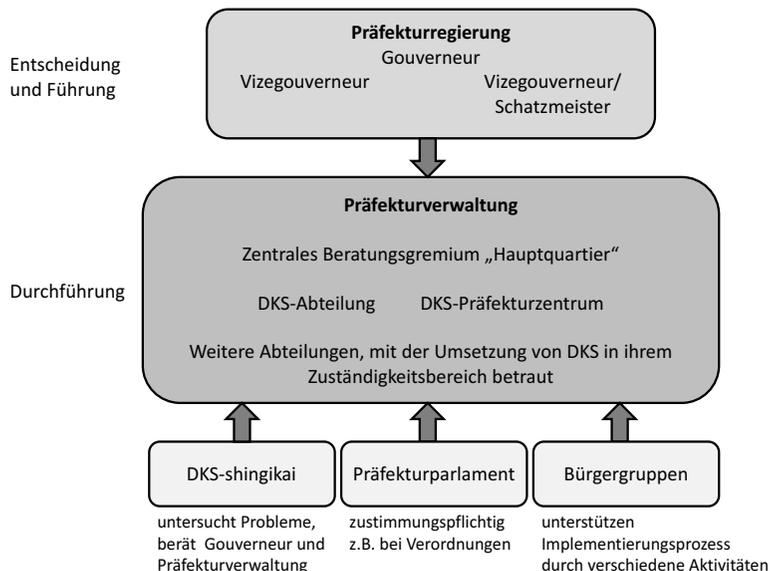


Abbildung 3: Akteure im Implementierungsprozess der Präfekturen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gouverneur

Die Implementierungsprogramme der Präfekturen schreiben den Gouverneuren (*chiji*) eine herausragende Position zu. Grundsätzlich hat der Gouverneur einer Präfektur eine wichtige Rolle – dies gilt nicht nur für das Politikfeld DKS. Der nationale Rahmenplan nimmt Stellung zu der Bedeutung des Gouverneurs:

Es ist erwünscht, dass sämtliche Angestellten in Gebietskörperschaften die DKS-Prinzipien verstehen, aber insbesondere ist notwendig, zu erkennen, dass das Verständnis des Oberhauptes [der Gebietskörperschaft] einen großen Einfluss auf die Verwirklichung mit sich bringt (NDKSK 2005: 133).

Der Gouverneur einer Präfektur nimmt als Entscheidungsträger an der Spitze eine besondere Position ein (e-GOV o. D. b, Art. 147).²⁸⁰ Er weist die Mitarbeiter seines Verwaltungsapparates an und leitet sie (NZT, Art. 154). Das Selbstverwaltungsgesetz legt die allgemeinen Kompetenzen der Gouverneure in allen gewöhnlichen Gebietskörperschaften gleichermaßen fest.²⁸¹ Bei der Implementierung von DKS obliegt ihm laut den DKS-Verordnungen der Präfekturen Shiga und Nagasaki formal, den Präfekturplan für DKS zu erstellen und dabei die Ansichten verschiedener anderer Akteure wie der DKS-shingikai der Präfektur zu berücksichtigen und den Plan öffentlich bekannt zu machen. Er ist darüber hinaus verpflichtet, jährlich Bericht über den Fortschritt der Umsetzung der DKS-Gesellschaft zu erstatten. Ebenfalls obliegt dem Gouverneur die angemessene Bearbeitung von Beschwerden zum Themenfeld DKS, und er muss auf Beratungsanträge eingehen bzw. für eine angemessene Handhabung von Beratung sorgen. Überdies erennt er die Berater der DKS-shingikai und holt deren Meinung ein (NK 2007b, SK 2001).

Neben dem Gouverneur gibt es auch einen oder zwei Vizegouverneure (*fukuchiji*) bzw. einen Schatzmeister (*suitōchō*).²⁸² Die Vizegouverneure assistieren und vertreten unter anderem den Gouverneur. Sie werden in

²⁸⁰ Eine Amtszeit eines Gouverneurs beträgt vier Jahre (e-GOV o. D. b, Art. 140).

²⁸¹ Danach lauten die Pflichten eines Gouverneurs nach Art. 149: „The chief executive of an ordinary local public body shall inter alia be responsible for: 1. Presenting bills for resolution of the assembly; 2. Preparing and executing the budget; 3. Levying and collecting local taxes, collecting assessments, charges, initial charges or fees, and imposing administrative fines; 4. Submitting a statement of accounts for certification of the assembly; 5. Supervising the accounts; 6. Procuring, administering and disposing of properties; 7. Establishing, operating and abolishing public facilities; 8. Keeping certificates and public documents; and 9. Executing other affairs of the ordinary local public body“ (NZT, Art. 149).

²⁸² Zu den formalen Aufgaben eines Schatzmeisters besagt das Selbstverwaltungsgesetz in Art. 170: „The chief accountant or the treasurer shall be responsible for the accounting business of the ordinary local public body, unless otherwise provided by laws or cabinet orders duly authorized by laws. 2. Such accounting business shall include inter alia: 1. Receipts, disbursements and custody of each (including securities accepted in lieu thereof and cash belonging to various funds); 2. Drawing of checks; 3. Book-keeping and custody of securities (including those belonging to public property or fund); 4. Book-keeping of movables (including those belonging to a fund) and custody of such movables (except those currently used). 5. Recording of cash and property; 6. Certification of obligations; and 7. Preparation of a statement of accounts for submission to the chief executive“ (NZT, Art. 170).

den Implementierungsprogrammen der Präfekturen Nagasaki und Shiga nicht eigens aufgeführt. Jedoch können sie wichtige Akteure für die Implementierung der DKS-*policy* sein (s. Kapitel 5). Die Zahl der Vizegouverneure kann per Verordnung erhöht werden (e-GOV o. D. b, Art. 161, 167, 168).

Der nationale Rahmenplan von 2005 setzt für die Zentralebene fest, dass auf die Gouverneure der japanischen Präfekturen bei landesweiten Gouverneurtreffen (*zenkoku chijikai*) einzuwirken ist, um deren tieferes Verständnis für DKS zu erreichen (NDKSK 2005: 133).

„Hauptquartier“ – Versammlung zum Vorantreiben von DKS

Als zentrales Beratungsgremium zu Inhalt und Implementierung der DKS-*policy* ist innerhalb der Präfekturadministration ein „Hauptquartier“ (Shiga-ken Danjo kyōdō sankaku suishin honbu, in Shiga) bzw. eine „Versammlung“ (Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin kaigi, in Nagasaki) „zum Vorantreiben von DKS“ eingerichtet. Zwecke dieses Gremiums sind die „Verwirklichung der DKS-Gesellschaft“ (NK 2007a: 44) und das einheitliche Vorantreiben von Implementierungsmaßnahmen. Es dient dazu, dass die mit der Implementierung von DKS befassten Verwaltungsabteilungen auf einer Ebene kooperieren können (NK 2007a: 44, SK 2008: 35). Diese Kooperation schließt sich an das Selbstverwaltungsgesetz an, das besagt, dass sich verschiedene Organe der Exekutive zum Zweck der Förderung der Administrativfunktionen als Ganzes dazu zusammenschließen sollen (NZZ, Art. 138–3 Absatz 2).

Dieses Gremium berät über Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem DKS-Rahmenplan und mit der Erstellung und dem Vorantreiben von DKS-Maßnahmen allgemein (NK 2007a: 76). In dieser Versammlung sind unter dem Vorsitz des Gouverneurs (bzw. des Vizegouverneurs in Shiga, NDKSK 2007a: 14) die Leiter der an der Implementierung von DKS beteiligten Hauptabteilungen vertreten. Diese Zusammensetzung ist wie beim Hauptquartier auf der Zentralebene in Tokyo angelegt. Als Sekretariat dieses Gremiums ist, ebenfalls parallel zu der Einrichtung in Tokyo, die Abteilung für DKS vorgesehen (NK 2007a: 76–77).

Dieses Gremium einer „Verwaltungs-Verbindungskonferenz“ (Gyōsei renraku kaigi) besteht in Shiga schon seit dem Jahr 1989, in Nagasaki erst seit dem Jahr 2000 (NDKSK 2007a: 14).

DKS-Beratergremium (Danjo kyōdō sankaku shingikai)

Kapitel 3.1 hat die Aufgaben der DKS-shingikai (Council for Gender Equality) auf der nationalen Ebene beschrieben. In Japan werden auf allen staatlichen Ebenen solche speziellen Kontroll- und Beratungsgremien (*shingikai*) zu den verschiedensten Themenfeldern eingesetzt.²⁸³ So existieren solche Gremien auch für das Politikfeld DKS, auf der Zentralebene und in den Präfekturen, und bis zu einem bestimmten Ausmaß ebenfalls in den Kommunen. Die Rolle der DKS-shingikai in den Präfekturen Nagasaki und Shiga wird auch in den jeweiligen DKS-Verordnungen beschrieben.

Der Rahmenplan von Shiga benennt die DKS-shingikai als „Organ für Untersuchungen und Beratungen für das Vorantreiben der Maßnahmen der Präfektur“ (SK 2008: 35). Sie wird im Auftrag des Gouverneurs eingesetzt, um Probleme zum Fortschritt von DKS zu untersuchen und zu beraten. Die Präfekturverwaltung ist verpflichtet, im Verlauf der Umsetzung von DKS die Meinung der *shingikai* einzuholen. Darüber hinaus kann dieses Gremium dem Gouverneur auch Probleme beim Fortschritt von DKS mitteilen. In Nagasaki und in Shiga ist der Gouverneur verpflichtet, vor der Beschließung der jeweiligen Auflage des Rahmenplans die Ansichten der *shingikai* einzuholen. Machen Beschwerden es notwendig, hört er ebenfalls die *shingikai* an (NK 2007b, SK 2001). In Nagasaki ist innerhalb der DKS-shingikai ein Arbeitskreis für die Klärung von Beschwerden eingerichtet (NK 2007a: 44). In der DKS-Verordnung von Shiga ist festgelegt, dass der Gouverneur der *shingikai* jährlich Bericht erstattet (SK 2001).

Die Berater der DKS-shingikai der Präfekturen Nagasaki und Shiga werden vom Gouverneur ernannt und nach ihren Sachkenntnissen und Erfahrungen, ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Organisationen sowie (im Fall Shiga explizit erwähnt) auch nach Bewerbung aus der Bevölkerung ausgewählt: Ziel ist, dass unterschiedliche Vertreter der Gesellschaft gemeinsam beraten. Die Männer- und Frauenquote darf jeweils nicht unter 40 Prozent fallen, die Zahl der Teilnehmer variiert von Präfektur zu Präfektur. Die Berater werden für zwei Jahre ernannt und können wiedervernannt werden (NK 2007b, SK 2001).

Abteilung für DKS

Wenn in den Implementierungsprogrammen nicht direkt von den Aufgaben des Gouverneurs, des zentralen Verwaltungsgremiums

²⁸³ Zu der Einrichtung der *shingikai* in Japan vgl. den ausführlichen Band von Schwartz (1998).

oder der DKS-shingikai die Rede ist, sondern vielmehr allgemeiner von „der Präfektur“ gesprochen wird, lässt sich grundsätzlich davon ausgehen, dass Handlungsträger die Präfekturverwaltung mit ihren verschiedenen Abteilungen ist. Während in den Präfekturverordnungen nur allgemein vom komplexen Akteur „Präfektur“ gesprochen wird, machen die genauer ausgeführten Rahmenpläne deutlich, wie es sich mit der Arbeitsteilung innerhalb der Präfekturadministration verhält.

In den Verwaltungen der Präfekturen Nagasaki und Shiga ist jeweils eine Sektion bzw. Abteilung (*ka*, in Shiga) oder ein Büro (*shitsu*, in Nagasaki bis 2008)²⁸⁴ für DKS eingerichtet. Dessen Zuordnung zu einer größeren Abteilungseinheit (*bu*) erfolgt je nach Präfektur unterschiedlich und kann innerhalb der Präfekturadministration auch je nach Bedarf von der einen in eine andere Abteilungseinheit eingegliedert werden.²⁸⁵ Diese unmittelbar der Umsetzung der DKS-policy zugeordnete Abteilung kann direkte, umbenannte Nachfolgerin früherer Abteilungen für Frauen sein, so dass sie auf einer bereits vorher existierenden Verwaltungseinheit aufbauen.²⁸⁶ Sowohl in Nagasaki²⁸⁷ als auch in Shiga²⁸⁸ ist dies der Fall.

²⁸⁴ In Nagasaki war es bis 2008 ein Büro (Danjo kyōdō sankaku shitsu), ab dem Haushaltsjahr 2008 wurde dieses mit einem anderen Büro zur „Abteilung für DKS und Kooperation mit den Bürgern“ (Danjo kyōdō sankaku kenmin kyōdō ka) zusammengelegt.

²⁸⁵ In Nagasaki ist die Abteilung der Hauptabteilung Kenmin seikatsu bu (Abteilung für Leben der Präfektur Einwohner) und in Shiga der Kenmin bunka seikatsu bu (Abteilung für Präfektur Einwohner, Kultur, Leben) zugeordnet. In Shiga gehörte die Abteilung jedoch bis zum Jahr 2008 zur „Abteilung für policy-Regulierung“ (Seisaku chōsei bu, NDKSK 2007a: 14).

²⁸⁶ Im Internationalen Jahr der Frau 1975 gab es in den Präfekturen noch keine Büros für die Gleichstellung der Frau bzw. für *gender equality*. Die Präfekturen entsprachen den dann erfolgenden Aufforderungen der Zentralebene, indem man dieses Thema anderen Abteilungen zuordnete, so dass wenigstens ein formal entschiedener Ansprechpartner in den Präfekturen vorhanden war. Allerdings existierte eine eigene Abteilung für Frauenfragen in einer Präfekturadministration nur in Tokyo und Yokohama. Es gibt jedoch viele Beispiele dafür, dass die Präfekturen, sobald sie sich entschlossen hatten, eine Stelle dafür einzurichten, schneller als die Zentralebene Maßnahmen ergriffen (Bandō 2004: 137–138).

²⁸⁷ In Nagasaki war die Bezeichnung bis zum Jahr 1999 Josei gyōsei suishin shitsu (Büro zur Förderung von Frauen durch die Verwaltung, vgl. NK 2007a: 83).

²⁸⁸ In Shiga hieß die zuständige Abteilung ab 1992 Josei seisaku ka (Abteilung für Frauen-policies), 1997 wurde dann die DKS-Abteilung eingerichtet (SK 2008: 74).

Diese Abteilung für DKS betreut formal ein Aufgabenpaket, welches für den Fall Shiga exemplarisch in Tabelle 2 dargestellt ist. Zusammengefasst bestehen die Aufgabenbereiche vor allem darin, „aufzuklären“, Ziele zu bewerben, zu informieren und Netzwerke verschiedener Akteure zu unterstützen. Die Abteilung überwacht und evaluiert den Fortschritt von Geschlechtergleichstellung in der Präfektur.

Tabelle 2: Formale Aufgaben der Abteilung für DKS (Präfektur Shiga)

Aufgabe
Die Partizipation von Frauen sowohl in der Verwaltung als auch in Beratungskomitees vergrößern.
Das <i>empowerment</i> von Frauen in Entscheidungsprozessen durch Aufklärung, Informationsangebote und Schulungen bewerben.
Netzwerke von Frauengruppen und von Frauen, die in verschiedenen Feldern arbeiten, unterstützen.
Frauen in zahlreichen Bereichen unterstützen und sie anderen als Rollenvorbilder präsentieren.
Durch Erziehungsmaßnahmen bzw. generelle Aufklärung und Informationen (für Männer, Unternehmen ...) das Verständnis über die <i>Gender-equal Society</i> erzielen.
Gruppen und Führungspersonen in den Regionen und Unternehmen, die die Idee von <i>gender equality</i> unterstützen, bewerben. NPO und anderen Gruppen eine benutzerfreundliche Umgebung anbieten und NPO und andere Bürgergruppen unterstützen.
Auf Medien hinarbeiten, die die Menschenrechte für Männer und Frauen respektieren, auch im Hinblick auf Geschlecht, und Ausdrücken einer traditionellen genderbezogenen Rollenverteilung vorbeugen.
Die Einstellungen der Bürger der Präfektur und den aktuellen Fortschritt von <i>gender equality</i> in der Präfektur evaluieren und in einer großen Bandbreite Informationen über <i>gender equality</i> anbieten.
Informationen und Aufklärung anbieten, um gegenseitiges Verständnis über das jeweils andere Geschlecht und über die Wichtigkeit von Selbstdisziplin für die eigene Gesundheit zu vertiefen.
Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung und häusliche Gewalt implementieren. Außerdem Beratungsangebote für Opfer. Weitere Maßnahmen gegen sexuelle Gewalt oder Stalking.
Bewusstsein bei der Bevölkerung erwecken, um Kooperation von Männern und Frauen bei der Erziehung von Kindern zu erreichen und eine Gesellschaft zu realisieren, die das Aufziehen von Kindern unterstützt.
Schulungen und Informationsangebote zur Vermittlung von Basiswissen für Frauen, die eine aktive Rolle in der Gesellschaft übernehmen wollen.

Quelle: SK 2008 (16–23).

Die Aufgaben der DKS-Abteilung in der Präfektur Nagasaki sind im Wesentlichen gleich mit denen in der Präfektur Shiga.

Präfektur DKS-Zentrum²⁸⁹

Zusätzlich zu einer DKS-Abteilung gibt es mittlerweile in allen der 47 Präfekturen ein Zentrum für DKS. Viele davon sind in öffentlicher Hand (Murase 2006), gehören ebenfalls zur Präfekturverwaltung und teilen sich verschiedene Aufgaben mit der Abteilung für DKS (s. auch Kapitel 6). Die vorliegende Studie versteht diese Zentren als Einrichtung, in der Akteure agieren können. Während es sich bei dem Zentrum selbst also streng genommen nicht um einen Akteur handelt, agieren Akteure in der Direktion des Zentrums und Akteure in dieser Einrichtung führen die Aufgaben des Zentrums durch. Besucher sind Akteure, die das Zentrum benutzen. In diesem Sinne werden die DKS-Präfekturzentren an dieser Stelle unter der Zuordnung „Akteure“ aufgeführt.

Die DKS-Zentren unterscheiden sich deutlich in Größe, Budget und Alter. So bestehen im Zuge der Umsetzung der DKS-*policy* neu gegründete Einrichtungen neben bereits lange Zeit existierenden vormaligen Frauenzentren, die in DKS-Zentren umbenannt wurden (Murase 2006). Dies ist auch der Fall bei den Präfekturzentren in Nagasaki (kleines, neues Zentrum) und Shiga (großes, langjährig bestehendes Zentrum) (s. ausführlich Kapitel 6).

Während das Gesetz die DKS-Zentren nicht eigens erwähnt, beschreibt der Rahmenplan (2005) der Zentralebene die formalen Aufgaben der DKS-Zentren folgendermaßen:

Die öffentlichen und privaten Frauenzentren/DKS-Zentren erfüllen als Basisinstitutionen für die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft vielfältige Funktionen wie Informationsangebot zu DKS, Raumangebot für die eigenständigen Aktivitäten von Frauengruppen und Organisationen, Beratung sowie Durchführung von Umfragen. Durch die Ausbildung von *human resources* und die Entwicklung effektiver Projekte [*jigyō*] verstärken sich diese Stützpunkte noch mehr, und sie helfen, dass eine Leitung entsprechend der Prinzipien des DKS-Rahmengesetzes und eine organische Zusammenarbeit geplant wird (NDKSK 2005: 133).

Im Einzelnen stellen sich diese Aufgabenbereiche laut den Rahmenplänen der Präfekturen Nagasaki und Shiga wie in Tabelle 3 erläutert dar.

²⁸⁹ Die Rolle dieser Einrichtung wird ausführlich in Kapitel 6 behandelt werden.

Tabelle 3: Aufgabenbereiche der DKS-Präfekturzentren in Nagasaki und Shiga

Aufgabenbereich	Nagasaki	Shiga
Service bzw. Informationsangebote für Frauen, die sich den Herausforderungen der Gesellschaft stellen möchten.	NK 2007a: 10.	SK 2008: 36.
Schulungen	Personalschulung (NK 2007a: 44).	Schulungsangebote (SK 2008: 36, NK 2007: 10), Herausbildung von Führungspersönlichkeiten (SK 2008: 36).
Ort für Austausch von NPOs etc., darüber hinaus Förderung von Gruppen und Netzwerkbildung	–	SK 2008: 36.
Informationsangebote, z. B. über die Homepage und Informationsschriften	NK 2007a: 10.	SK 2008: 36.
Kooperation und Beratung	Zur Verfügung stellen von Beratern zu familiären Problemen (NK 2007a: 10) und Kooperation mit den Zentren der Kommunen (NK 2007a: 44).	Kooperation mit Städten und Einrichtungen für den Ausbau von Beratung (SK 2008: 36).
Durchführung von Umfragen und Untersuchungen	NK 2007a: 10.	–

Quelle: NK 2007a, SK 2008.

Für die Beispiele der Präfekturen Nagasaki und Shiga ergibt sich zusammenfassend, dass die formalen Aufgaben der Zentren, wie sie sich aus den DKS-Rahmenplänen entnehmen lassen, zu einem großen Teil gleich sind (s. Kapitel 6): Das ist für die Bereiche Information, Beratung, Schulungen und Entwicklung von *human resources* und Kooperationen mit Kommunen der Fall. Ein Unterschied scheint bei dem Fokus auf Austausch und Netzwerkbildung zu bestehen, der in Shiga erwähnt, in Nagasaki aber so nicht hervorgehoben wird. Die Zentren fokussieren auf die Präfektur Einwohner als Nutzer und Adressaten.

Weitere Abteilungen der Präfekturverwaltung

Nicht nur die explizit für DKS zuständigen Verwaltungseinheiten, sondern auch andere Abteilungen der Präfekturadministrationen von Nagasaki und Shiga sind in die Umsetzung von DKS involviert. Die Aufteilung der umfangreichen, in den Rahmenplänen aufgestellten Aufgaben macht das deutlich: Jede Maßnahme wird einer bestimmten Hauptabteilung (Shiga) oder einem bestimmten Büro (Nagasaki) zugeordnet. Dadurch,

dass die Verwirklichung des DKS-Konzeptes die gesamte Gesellschaft betrifft, gibt es DKS-Elemente in den Aufgabenbereichen vieler Abteilungen. Beispielsweise ist die der Hauptabteilung für Bauwesen und Verkehr (Shiga) dafür zuständig, sich mit dem als DKS-Aufgabenbereich ausgewiesenen Thema „Personenverkehr und gemeinnützige Einrichtungen bei der Lebensführung Alter und Behinderter“ zu befassen, und das Büro für Feuerlöschwesen und Sicherheit übernimmt die Förderung von Frauen in der Feuerwehr (Nagasaki). In der Präfektur Shiga ist zudem in jeder Verwaltungsabteilung ein Angestellter zu einem so genannten DKS-Förderer (*Danjo kyōdō sankaku suishin'in*) ernannt, dessen Aufgaben darin bestehen, sich für ein für Männer und Frauen gleichermaßen angenehmes Arbeitsumfeld und für die Verbesserung von geschlechtsspezifischen Aspekten darin zu bemühen und bei der Implementierung verschiedenster *policies* durch die Präfekturverwaltung den DKS-Gesichtspunkt einzubringen (SK 2008: 35). Bei der Präfekturverwaltung von Nagasaki sind keine Verwaltungsangestellten für diese Zwecke vorgesehen.

*DKS-Förderer (Danjo kyōdō sankaku suishin'in)*²⁹⁰

Unter der Bezeichnung der DKS-Förderer (*Danjo kyōdō sankaku suishin'in*, im Folgenden auch *suishin'in*) existieren in den untersuchten Präfekturen mehrere Akteurgruppen mit unterschiedlichen Aufgaben. Während in Shiga wie eben erläutert Förderer in den Verwaltungsabteilungen ernannt werden und darüber hinaus „DKS-Experten“ aus der Bürgerschaft ebenfalls diese Bezeichnung tragen²⁹¹, stellen die DKS-Förderer in Nagasaki eine besondere Verbindung zwischen der Präfektur und der Lokalebene dar. Ihr Auftrag ist, in den Kommunen zur Netzwerkbildung und Aufklärung beizutragen (NK 2007a: 44, s. auch Kapitel 6). Der Rahmenplan sowie die *suishin'in*-Satzung der Präfektur Nagasaki (NK 2003e) geben den grundlegenden Rahmen für dieses System vor. Die DKS-Verordnung der Präfektur Nagasaki geht nicht direkt auf diese Akteurgruppe ein, verpflichtet jedoch die Präfektur dazu, Bürger auszubilden, um damit zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft beizutragen. In Absatz 4 Abschnitt 2 heißt es:

Die Präfektur wird im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Maßnahmen zur Förderung von DKS Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden, den Präfekturwohnern sowie den Unternehmen ergreifen (NK 2003e).

²⁹⁰ Zu den Förderern in Nagasaki s. ausführlich Kapitel 6.

²⁹¹ S. u. Abschnitt *DKS-Experten bzw. Dozenten aus der Bevölkerung*.

Absatz 12 Abschnitt 2 besagt:

Die Präfektur wird für den Fortschritt von DKS durch die im vorherigen Absatz festgelegte Erziehung bzw. Verbreitung und Aufklärung etc. Personal ausbilden (NK 2003e).

Dadurch, dass die Präfektur Nagasaki das Förderersystem ins Leben gerufen hat, erfüllt sie diese Forderungen: Sie bildet die Förderer aus und zielt durch ihren Einsatz auf eine engere Kooperation mit Lokalverwaltungen und Bürgern ab.

Die Präfektur setzt die aus der Bürgerschaft stammenden DKS-Förderer ein, der Gouverneur ernennt sie. Die Förderer üben diese Tätigkeit für zwei bis vier Jahre an ihrem Wohnort aus. Ehemalige Förderer werden als so genannte *advisor*²⁹² gelistet. Förderer werden kann, wer in der Präfektur Nagasaki wohnt, über 30 Jahre alt ist, wenigstens drei Jahre lang für DKS tätig oder auf ähnliche Weise engagiert war, sowie „fest entschlossen ist, DKS zu fördern und dabei eine selbstlose Einstellung an den Tag legt“ (NK 2003e). Das Amt ist nicht mit dem Streben nach wirtschaftlichen oder politischen Vorteilen vereinbar (NK 2003e) und ist als Ehrenamt angelegt. Die Präfektur erstattet den Förderern lediglich Unkosten für Fahrten und die Anreise zu Versammlungen aller Förderer sowie einen Unkostenbeitrag für Dienstgeschäfte als Förderer bis zu 42.900 Yen (NKDKSS 2007: 17).

Laut dem DKS-Rahmenplan von Nagasaki obliegen den Förderern formal folgende Aufgaben²⁹³:

(4) Die Aufstellung von DKS-Förderern

Menschen die sich für DKS begeistern und Wissen darüber haben und Leiter für eine Region werden können, werden als DKS-Förderer aufgestellt. Ziel ist, ein Förderungssystem herzustellen, indem die Förderer mit den entsprechenden Städten und mit damit zusammenhängenden Gruppen etc. ein Netzwerk bilden. Gleichzeitig bemühen sie sich um den Fortschritt der Aufklärungsaktivitäten zu DKS in den (ländlichen) Gebieten (NK 2007a: 44).

Bei der Zusammenarbeit von Präfektur und Städten werden die *suishin'in* als Personen, die „aufklären“, genannt (NK 2007a: 44). Die Präfektur ver-

²⁹² Der besseren Verständlichkeit halber wird im Folgenden der englische Ausdruck in der englischen Schreibweise verwendet. Eine direkte Übertragung der japanischen Schreibweise aus dem *katakana*-Silbensystem wäre *adobaizā*.

²⁹³ Die Beschreibung findet sich in dem Kapitel zum gesamten Fortschritt des Plans unter „Vorbereitung und Vervollständigung des Förderer-Systems der Präfektur“.

langt von den Förderern also, dass sie ein umfassendes Feld an Tätigkeiten auf sich nehmen, das verschiedene Kompetenzen zu DKS voraussetzt. Als zentrale Aufgabe beschreibt die programmatische Satzung zum System der Förderer: „Die Förderer werden einberufen, um den Aufbau der DKS-Gesellschaft in den ländlichen Gebieten zu unterstützen“ (NKDKSS 2007: 12). Die Satzung erläutert die Verpflichtungen sodann als:

1. Informationsverbreitung und Aufklärung zum Thema DKS in ihrer zugeordneten Region
2. Unterstützung und Zusammenarbeit mit den Städten bei der Erstellung des DKS-Plans
3. Gewinnung von Helfern/Personalentwicklung für DKS in ihrer Region

(NK 2003d)

Weder Rahmenplan noch programmatische Satzung führen die Aufgaben der *suishin'in* genauer im Detail aus, so dass hier ein Interpretationsspielraum vorhanden ist.

Präfekturparlament (kengikai)

Das Parlament einer Präfektur ist ein wichtiger Entscheidungsträger für die Umsetzung von DKS, da hier über das Zustandekommen der präfektur-eigenen DKS-Verordnung abgestimmt wird. Zu den wichtigsten Kompetenzen der Präfekturparlamente laut Art. 96 des Selbstverwaltungsgesetzes gehört, dass sie Verordnungen verabschieden und das Budget festsetzen (NZT). Die DKS-Verordnung der Präfektur Nagasaki (Art. 7) erwähnt überdies, dass auch bei der Erstellung des Rahmenplans die Entscheidung der Abgeordneten durch den Gouverneur eingeholt werden muss (NK 2007b). Abgesehen von dieser Erwähnung geht die Rolle der Präfekturparlamente aus den genannten formalen Bestandteilen der Implementierungsprogramme selbst nicht hervor; trotzdem ist auf der Grundlage des Selbstverwaltungsgesetzes und der für diese Arbeit verwendeten Interviewdaten davon auszugehen, dass das Präfekturparlament einen zentralen Akteur für den Implementierungsprozess darstellt. Bei weit reichenden, geplanten Regelungen, die in den Themenkreis des Politikfeldes DKS fallen, werden Abstimmungen im Präfekturparlament notwendig.²⁹⁴ Die Dezentralisierungsrefor-

²⁹⁴ Beispielsweise wurde im Fall der Präfektur Nagasaki über das Thema „Namenslisten von Schülern“ abgestimmt. Dabei ging es um die Frage, ob Schülerlisten wie gehabt nach Geschlechtern getrennt geführt oder aber gemischt werden sollen.

men fordern darüber hinaus, dass die Rolle der Präfekturparlamente stärker in den Vordergrund tritt (Foljanty-Jost 2006: 71–72, s. auch Kapitel 3.2). Einschränkend wirkt die Kompetenz des Gouverneurs, Abstimmungsergebnisse des Präfekturparlamentes zurückzuweisen, was wiederum mit einer Zweidrittelmehrheit überstimmt werden kann (Nzt Art. 176, 177). Gleichwohl gibt es auch Stimmen, die die Stärkung der Präfekturparlamente gegenüber der Position des Gouverneurs nach wie vor als kritisch beurteilen (u. a. Schulz 2009: 97, s. Kapitel 3.2).

*Die Lokalebene*²⁹⁵

Innerhalb der Präfektur trägt nicht nur die Präfekturbene, sondern auch die Kommunalebene eine Verantwortung für die Umsetzung von DKS. Dies beruht auf der Grundlage des DKS-Rahmengesetzes. Die Präfekturverordnungen von Nagasaki und Shiga übertragen die Implementierungsaufgabe ebenfalls an die Kommunen. Die Delegation von Aufgaben an die Lokalebene durch die Verordnung einer Präfektur ist durch Art. 252–17–2 des Selbstverwaltungsgesetzes geregelt:

The To, Do, Fu or Ken may, in accordance with bylaw, delegate to a city, town or village a portion of the functions within the competence of the governor of the To, Do, Fu, or Ken. In such case, the functions to be performed by the said city, town or village shall be managed and executed by the mayor of the said city, town or village. (Nzt).

Verordnungen und Pläne der Präfekturen nennen die Zusammenarbeit mit der lokalen Administration in Städten und Gemeinden als Aufgabe der Präfekturen. Städte und Gemeinden können deshalb bei der Analyse der Vorgänge in einer Präfektur insgesamt nicht außer Acht gelassen werden. Zur Rollenverteilung von Präfektur und Lokalebene heißt es in Shiga:

Es ist notwendig, dass besonders die Präfektur und die Städte und Kommunen ihre jeweilige Rolle genau einhalten, und die Präfektur unterstützt, dass in den Städten und Kommunen, die näher am Bürger dran sind, Maßnahmen entsprechend der Sachlage in den jeweiligen Gemeinden voranschreiten (SK 2008: 33).

²⁹⁵ Zur Implementierung von DKS in den Kommunen vgl. u. a. Tokotani *et al.* (2006).

Die Präfektur Shiga bietet Unterstützung für die Aktivitäten der Kommunalebene an, erwartet aber dafür Tätigkeiten:

[Die Präfektur] wirkt auf die Erstellung von Rahmenplänen, die auf den charakteristischen Merkmalen der Gemeinden beruhen, ein und unterstützt gleichzeitig die Kommunen, damit Maßnahmen wie Schulungen der Angestellten und Bewusstseinsaufklärung der Einwohner usw. effektiv vonstattengehen (SK 2008: 34).

In Nagasaki verhält es sich ähnlich:

Damit der Aufbau eines Systems für den Fortschritt in den Kommunen vorankommt, veranstaltet [die Präfektur] Schulungen, bietet Informationen an, hilft bei der Entwicklung von *human resources* und führt Aufklärung mittels der DKS-Förderer durch, etc., und bemüht sich in Kooperation mit der Lokalebene um den Fortschritt von DKS. Insbesondere wirkt [die Präfektur] auf die Erstellung von DKS-Plänen in Kommunen ein, die sich durch die Zusammenlegung von Gemeinden vergrößert haben (NK 2007a: 44).

Im Fall Nagasaki ist bemerkenswert, dass der Rahmenplan nicht nur aufzählt, was für Tätigkeiten die Präfektur in Kooperation mit der Lokalebene (und den damit implizierten Aufgaben der Kommunen) ausübt, sondern eigens das von den Städten und Gemeinden erwartete System zum DKS-Antrieb beschreibt. Erwartet wird unter anderem ausdrücklich, dass die Kommunen eine zuständige Stelle für DKS in ihrer Verwaltung einrichten und einen eigenen DKS-Plan und eine eigene DKS-Verordnung verabschieden (NK 2007a: 45).

Auch auf der Lokalebene setzt sich das System der Erstellung von Verordnungen und Plänen weiter fort. Die Vollzugsträger strukturieren sich auf der Lokalebene ebenfalls ähnlich.²⁹⁶

Die Beeinflussung der Lokalebene durch die Präfektur kann sich jedoch allenfalls als eine Art „*soft pressure*“ gestalten, da den Kommunen auf der Gesetzesgrundlage keine obligatorische Verpflichtung zur Erstellung eines Rahmenplans obliegt, sondern nur eine „Pflicht zur Kooperation“ (*doryoku gimu*). Die Verabschiedung einer eigenen Verordnung ist in den Städten und Gemeinden ebenfalls nicht verpflichtend. Dass die National- oder Präfektorebene eingreift, ist laut dem Selbstverwaltungsgesetz, wie oben bereits erwähnt, nur in bestimmten Fällen zulässig.

Umgekehrt haben die Kommunen auch Einfluss auf die Präfektorebene, indem in Shiga vor der Verabschiedung des DKS-Präfektur-Rahmenplans auch die Meinung der Bürgermeister eingeholt wird, so dass die

²⁹⁶ So gibt es hier beispielsweise ebenfalls eine DKS-shingikai.

Kommunalregierungen aktiv an der Gestaltung des zentralen Leitfadens der Präfektur teilhaben können (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008). Darüber hinaus kann Einfluss höchstens durch den Ausdruck politischen Willens der Einwohner selbst ausgehen, jedoch weniger von den Kommunalverwaltungen auf die Präfekturen.

Unternehmer

Auch die Unternehmer, die in der Präfektur tätig sind, werden durch die DKS-Verordnungen in den Präfekturen Nagasaki und Shiga dazu angehalten, sich im Sinne der Grundprinzipien um den Fortschritt von DKS in ihrem Unternehmen zu bemühen und mit der Präfektur zu kooperieren. Die Unternehmen sollen sich vor allem im Bereich der Umsetzung von Gleichstellung am Arbeitsplatz nach den Vorgaben des *Equal Employment Opportunity Law* und insbesondere für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einbringen und ihr Verständnis für DKS vertiefen (SK 2001, Art. 6). Dazu gehört, gleiche Chancen für Männer und Frauen bei der Anstellung einzuräumen und sich um ein Arbeitsumfeld zu bemühen, bei dem die Vereinbarung von Beruf und Familie (NK 2007b, SK 2001) oder Gemeindegemeinschaften (NK 2007b, Art. 6) stattfinden können. Es geht um die Schaffung eines Umfeldes, in dem Frauen während der Schwangerschaft und danach weiter arbeiten können und ihnen kein Nachteil daraus entsteht. Darüber hinaus geht es um die Einführung von *positive action* in Unternehmen und um das Abschaffen von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz (NK 2007a: 18).

Der Beitrag der Unternehmer kommt in beiden Präfekturen vornehmlich in dem Bereich der DKS-*policy* zur Geltung, der besagt, dass Männer und Frauen aus verschiedenen Lebensformen in verschiedenen Bereichen auswählen können. Im Rahmenplan von Nagasaki wird den Sparten Frauen in Land- Forst- und Fischereiwirtschaft, Handwerk und Industrie sowie der Entwicklung von Kompetenzen in der Arbeitswelt überdies jeweils ein eigener Abschnitt eingeräumt und diese Themen dadurch, anders als in Shiga, hervorgehoben.

Die Rolle der Präfekturen besteht darin, in dieser aufgezeigten Richtung auf die Unternehmer einzuwirken. Es existieren jedoch keine regulativen Handlungsverpflichtungen für Unternehmer, die die Umsetzung von DKS in einem Unternehmen erzwingen könnten.

Bürger/-innen

Die untersuchten Implementierungsprogramme der Präfekturen machen neben der Präfektur als Akteur und den Unternehmern jeweils alle Bürger mitverantwortlich für die Umsetzung der DKS-Gesell-

schaft. Einerseits ist jeder einzelne Bürger einer Präfektur Adressat der *policy*-Implementierung, da DKS die gesamte Gesellschaft betrifft. Andererseits werden die Adressaten, wie bereits oben erwähnt, auf diese Weise gleichzeitig zu Implementierenden gemacht: Die Einwohnerschaft der Präfekturen soll sich im Sinne der Grundprinzipien in allen Feldern der Gesellschaft aktiv für den Fortschritt von DKS einsetzen und bei den Maßnahmen der Präfektur kooperieren (NK 2007b, Art. 5, SK 2001, Art. 5). Darüber hinaus soll sie ihr Verständnis für DKS vertiefen (SK 2001, Art. 5). Die Erwartungen der Präfektur Shiga an die Bevölkerung lauten:

[Die Präfektur] wirkt darauf ein, dass sich jeder einzelne Einwohner auf die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft an verschiedenen Orten wie Familie, Arbeitsplatz und Gemeinde usw. ausrichtet und sich von einem ihm/ihr nahe gelegenen Ort aus subjektiv und aktiv damit auseinandersetzt (SK 2008: 34).

Auch in der Präfektur Nagasaki ist der Wortlaut im Rahmenplan ähnlich:

[Die Präfektur] erwartet, dass jeder einzelne Einwohner die Bedeutung der DKS-Gesellschaft versteht, und man ihn/sie für ihre Verwirklichung aktiv in verschiedenen Feldern der Gesellschaft wie Familie, Schule, Arbeitsplatz, Gemeinde usw. partizipieren lässt (NK 2007a: 45).

Neben dieser undifferenzierten Zuschreibung von Erwartungen an die Einwohner der Präfektur werden unter diesen bestimmte Akteure besonders hervorgehoben. Etwa erwarten die Programme, dass Akteure innerhalb der Familie sich „gegenseitig respektier[en] und zusammenarbeit[en] und mit Haushalt, Kindererziehung und Pflege etc. zurechtkomm[en]“ (NK 2007a: 26); dies impliziert z. B., dass mehr Väter Elternzeit beanspruchen. Die Implementierungsprogramme nennen auch explizit Akteure aus der Bürgerschaft, die bei der Umsetzung der Präfektur in den Implementierungsprozess einbezogen werden (s. auch Kapitel 6). Dies sind neben den direkt der Präfektur zugeordneten, bereits erwähnten DKS-Förderern in Nagasaki Experten bzw. Dozenten und Frauen- und Bürgergruppen aus der Zivilgesellschaft, die im Folgenden einzeln aufgeführt werden.

Die Bürger einer Präfektur können versuchen, auf den Implementierungsprozess von DKS durch die Präfektur Einfluss zu nehmen. Bei Wahlen zum Präfekturparlament und bei der Direktwahl eines neuen Gouverneurs kann dem politischen Willen Ausdruck verliehen werden. Neben dem eigenen Engagement in Organisationen, die für die Realisierung der DKS-Gesellschaft arbeiten bzw. mit der Präfektur zu diesem Zweck ko-

operieren und damit verbundener Lobbyarbeit besteht die Möglichkeit, sich als Mitglied des Beratungsorgans (*shingikai*) zu bewerben – einige Plätze werden für Nicht-Experten öffentlich ausgeschrieben. Außerdem kann man Neuvorlagen des präfektoreigenen Rahmenplans durch *paburikku komento* (*public comments*) kommentieren. Die zuständigen Abteilungen sind verpflichtet, diese Anmerkungen bei der Überarbeitung zu berücksichtigen (s. Kapitel 6.5).

Der Gouverneur ist als Repräsentant der Präfektur verpflichtet, die Bevölkerung umfassend über die Vorgänge der Implementierung und den Stand der Umsetzung zu informieren (NK 2007b, Art. 16, SK 2001, Art. 19).

DKS-Experten bzw. Dozenten aus der Bevölkerung

Die Präfekturen Nagasaki und Shiga beziehen gezielt so genannte „DKS-Experten“ aus der Bevölkerung in die eigenen Implementierungsaktivitäten ein. Spezielle Schulungsprogramme sind zur Ausbildung solcher DKS-Experten vorgesehen. Nach erfolgreichem Abschluss dieser Schulungen sollen die Absolventen selbst als Dozenten für DKS-Workshops in den Kommunen tätig werden. Auch nicht speziell von der Präfektur ausgebildete, sondern von außen herangezogene Experten werden in eine Datenbank aufgenommen und auf Anfrage in die betreffende Gemeinde entsandt.²⁹⁷ Diese Schulungen gehören zur Aufgabe der Präfekturen, Erziehung und Überzeugungsaktivitäten zu leisten. Die Präfektur Nagasaki erwähnt diese Tätigkeit sogar explizit in ihrer DKS-Verordnung (NK 2007b, Art. 12).

Frauen- bzw. Bürgergruppen

Die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von NPOs und Frauen- und Bürgerorganisationen, die sich für den Fortschritt der DKS-Gesellschaft einsetzen, ist eine Aufgabe von hohem Stellenwert für die Präfekturen Nagasaki und Shiga (NK 2007b, SK 2001). Das Programm der Präfektur Shiga beschreibt die eigene Rolle im Präfekturplan folgendermaßen:

[Die Präfektur] fördert das Informationsangebot und den Informationsaustausch und dergleichen mehr für die NPO und andere Gruppen und unterstützt deren selbständige Aktivitäten und die gegenseitige Verknüpfung (SK 2008: 34).

²⁹⁷ In Shiga fungieren diese Experten unter der Bezeichnung DKS-Förderer (*suishin'in*). Dies ist nicht zu verwechseln mit Förderern innerhalb der Präfekturverwaltungsabteilungen in Shiga und mit dem anders ausgeprägten Förderer-System in Nagasaki, s. Abschnitt über DKS-Förderer und Kapitel 6.4.2.

Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen werden also in den Implementierungsprozess einbezogen; die Präfekturprogramme nennen aber keine bestimmten Organisationen.²⁹⁸

Konstellationen der beteiligten Akteure

Die formalen Aufgaben, die in den Implementierungsprogrammen aufgezeigt werden, geben auch Informationen zu den Akteurkonstellationen der beteiligten kollektiven und korporativen Akteure. Das Zusammenspiel der in die Implementierung von DKS involvierten Akteure bei den Fallbeispielen der Präfekturen Nagasaki und Shiga lässt sich zum einen auf der Makroebene durch ein Spannungsnetz aus nationalen Richtlinien, den Handlungen der Präfekturregierung und -verwaltung sowie der von der Präfektur eingeforderten Kooperation mit Lokalebene, Bürgern und Unternehmen beschreiben. Alle diese Akteure sollen zur Umsetzung von DKS ihren Beitrag leisten. Die Präfektur operiert dabei als den nationalen Vorhaben und der lokalen Ausführung zwischengeschalteter Akteur, der von der Nationalebene verantwortlich für den Fortschritt in der eigenen Region gemacht wird, zugleich aber keine starken Kontrollinstrumente anwendet, um den Fortschritt auf der Lokalebene zu überprüfen. Zum anderen zeigt die genauere Betrachtung der Mesoebene, dass allein innerhalb der Präfekturregierung und dem Verwaltungsapparat zahlreiche verschiedene Akteure beteiligt sind. Formal sind der Gouverneur und die Beschlüsse des zentralen Beratungsgremiums der Hauptabteilungsleiter hierarchisch übergeordnet, daneben bestehen die parallel und unabhängig voneinander an der Umsetzung beteiligten einzelnen Abteilungen, unter denen die DKS-Abteilung eine formal koordinierende Funktion innehat. Akteure von außen nehmen kontrollierende (*shingikai*, Präfekturparlament) und bei der Implementierung unterstützende (Förderer, Experten, Bürgergruppen) Aufgaben wahr.

4.3 CHARAKTER DER IMPLEMENTIERUNGSPROGRAMME IN NAGASAKI UND SHIGA

Im Folgenden werden die in den Präfekturen Nagasaki und Shiga zu implementierenden DKS-Programme unter besonderer Beachtung der Merkmale Ziele, Spannweite, Offenheit und der verwendeten Steuerungsinstrumente charakterisiert. Aus dieser Untersuchung der Eigen-

²⁹⁸ Kapitel 6 beschäftigt sich insbesondere damit, wie zivilgesellschaftliche Organisationen die Implementierung von DKS beeinflussen und sie ausführen.

schaften der Programme anhand von Kategorien aus der Implementationsforschung (Mayntz 1980b, 1980c, Windhoff-Héritier 1987) lassen sich institutionelle Rahmenbedingungen der Implementierung der DKS-*policy* und die sich daraus ergebenden Aufgaben der Vollzugsträger genauer erkennen. Dies trägt zum besseren Verständnis über Gemeinsamkeiten und Divergenzen bei den Fallbeispielen Nagasaki und Shiga bei.

4.3.1 ZIELE, SPANNWEITE UND OFFENHEIT DER PROGRAMME

Ziele

Die Zielsetzungen der Präfekturen für die Implementierung der DKS-*policy* werden in den DKS-Verordnungen und DKS-Rahmenplänen der jeweiligen Präfektur dargelegt und beruhen auf der Grundlage der oben erläuterten Ziele des DKS-Rahmengesetzes und des nationalen Rahmenplans.

Die Zweckdefinition der jeweiligen Verordnung benennt das übergeordnete Ziel der Programme: Es geht darum, DKS voranzutreiben und dadurch die DKS-Gesellschaft zu verwirklichen (Nagasaki) bzw. einen Beitrag dafür zu leisten (Shiga). Die Rahmenpläne bekräftigen dieses Ziel der Verwirklichung der DKS-Gesellschaft nochmals.²⁹⁹

Dieses Ziel soll erreicht werden, indem Grundprinzipien, Pflichten von Präfektur, Bevölkerung und Unternehmen sowie die wichtigen Punkte der Maßnahmen (der Präfektur, s. NK 2007b) festgelegt werden. Der übergeordnete Gedanke ist, eine „dem 21. Jahrhundert angemessenen Gesellschaft, in der jeder wohlhabend und sicher leben kann“ zu schaffen. Dies soll durch die individuelle Entwicklung von Männern und Frauen unabhängig von ihrem Geschlechtsunterschied erreicht werden (SK 2001).

Zu diesem Zweck kommen Grundprinzipien zum Tragen, die in der jeweiligen DKS-Präfekturverordnung aufgezählt werden; der jeweilige Präfekturplan schließt sich hieran an. Diese Grundprinzipien beruhen im Wesentlichen auf den Vorgaben des DKS-Rahmengesetzes. Die Fallbeispiele Shiga und Nagasaki zeigen aber auch Unterschiede. Beiden Präfekturen gemeinsam sind die nach dem Vorbild des DKS-Rahmengesetzes formulierten fünf Grundprinzipien³⁰⁰:

²⁹⁹ Die Präfektur Shiga erweitert dieses Ziel um folgenden Slogan: „*Yorokobi to sekinin o wakachiai hitori – hitori ga kagayaku – Danjo kyōdō sankaku shakai no jitsugen*“ („Freude und Verantwortung teilen – jeder einzelne leuchtet – die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft“) (SK 2008).

³⁰⁰ Unterschiede in der Formulierung können im Einzelnen vorkommen.

1. Respektierung der Menschenrechte und Individualität von Mann und Frau
2. Abschaffung der Beeinflussung durch Rollenzuschreibungen auf der Basis von Geschlecht, die die Wahl an Aktivitäten in der Gesellschaft einschränken. Gesellschaftliche Systeme und Gewohnheiten sollen in dieser Hinsicht verbessert werden.
3. Wichtigkeit bzw. Gewährleistung der gemeinsamen aktiven Beteiligung von Männern und Frauen an Entscheidungsprozessen.
4. Mann und Frau als diejenigen, die eine Familie aufbauen, sollen in gegenseitiger Kooperation und mit der Hilfe der Gesellschaft neben der Erfüllung ihrer Rolle als Familienmitglied auch gesellschaftliche Aktivitäten in Erwerbsarbeit, Schule und Gemeinde und dergleichen mehr ausüben können.
5. Zusammenwirken mit der internationalen Ebene.

Shiga geht jedoch über diese Grundprinzipien hinaus und fordert in einem weiteren Prinzip gegenseitiges Verständnis für die Sexualität, Respektierung des gegenseitigen Willens bei Schwangerschaft und Geburt und lebenslange Gesundheit.³⁰¹ Auf diesen Grundprinzipien beruhen die in den Rahmenplänen der Präfekturen Nagasaki und Shiga aufgestellten präfekturereigenen primären Basisziele, die durch die verschiedenen Maßnahmen erreicht werden sollen. Diese präfekturereigenen Basisziele strukturieren die Rahmenpläne, indem ihnen wichtige Aufgaben und Themenbereiche sowie daran anschließend die genauere Beschreibung der Richtung der dazugehörigen Maßnahmen zugeordnet werden.

Zu den gemeinsamen wichtigen Basiszielen der Präfekturen Nagasaki und Shiga zählen der Respekt der Menschenrechte von Männern und Frauen sowie die Schaffung eines Umfeldes, in dem Männer und Frauen verschiedene Lebensformen wählen können. Davon abgesehen gehen die Pläne von Nagasaki und Shiga etwas unterschiedlich bei den Zielen vor, indem Nagasaki ausführlicher fünf Basisziele³⁰² aufführt (NK 2007a), während Shiga drei Basisziele etwas allgemeiner fasst und bei der nächst-

³⁰¹ Dieses Prinzip gehört nicht zu den im Rahmengesetz genannten Grundprinzipien, s. auch Kapitel 5.

³⁰² Die Basisziele lauten in Nagasaki: Bewusstseinswandel hin zur Errichtung der DKS-Gesellschaft; die gemeinsame Teilhabe von Männern und Frauen an politischen Entscheidungsprozessen; die Verwirklichung einer Gesellschaft, bei der vielfältige Lebensweisen in Arbeit, Familie und Region für Männer und Frauen wählbar sind; Schaffung einer blühenden Gegend, die von Männern und Frauen gestützt wird sowie die Verwirklichung einer Gesellschaft, in der die Menschenrechte von Mann und Frau respektiert werden und alte Menschen und andere friedlich leben können (NK 2007a).

untergeordneten Beschreibung von Arbeitsschritten ausführlicher wird (SK 2008).³⁰³

Insgesamt sind das oberste Ziel der Verwirklichung der DKS-Gesellschaft und auch die Basisziele offen und somit eher vage formuliert. Erst der daran anschließende Maßnahmenkatalog gibt genaueren Aufschluss darüber, was sich dahinter verbirgt und wie diese Ziele erreicht werden sollen. Allerdings sind auch die Formulierungen dieser Maßnahmenkataloge tendenziell vage. Am Ende beider Rahmenpläne stehen schließlich Auflistungen von einigen numerischen Zielwerten, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden sollen.

Spannweite des Programms

Neben der Zielsetzung sind die Festlegung von Vollzugsträgern der Implementierung – also der beteiligten politischen Akteure – und eines Kataloges an bis zu einem bestimmten Grad ausgearbeiteten Maßnahmen, die zu der Verwirklichung der Ziele führen sollen, zentrale Bestandteile eines Implementierungsprogramms (Mayntz 1980a).

Das Rahmengesetz geht nicht genauer auf einzelne Maßnahmen ein, die zur Verwirklichung der angestrebten Ziele führen sollen. Der nationale Rahmenplan nennt einen Katalog an Maßnahmen, der sich, wie in Kapitel 3.1 erläutert, auf 12 zentrale Themenkomplexe bezieht. Die in den Präfekturen zu ergreifenden Maßnahmen werden durch die jeweilige Präfekturverordnung und den Plan der Präfektur in ihren Grundzügen deutlich. Die Verordnungen geben dabei eine Übersicht der anstehenden Aufgaben und unterstreichen die Verpflichtung der Präfektur, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Rahmenpläne von Nagasaki und Shiga erläutern den Maßnahmenkatalog eingehender. Die zu ergreifenden Maßnahmen richten sich nach den Grundprinzipien und Basiszielen, die in den Plänen vorgegeben werden. In den Plänen wird nach so bezeichneten „wichtigen Aufgaben“, Zielen und der Benennung konkreter Maßnahmen unterschieden. Insgesamt umfassen diese Themen Veränderungen in nahezu der gesamten Gesellschaft: Die zu verwirklichende DKS-Gesellschaft hat zum Ziel, die gemeinsame Beteiligung von Männern und Frauen in jedem Bereich zu erreichen, so dass alle Aspekte des öffentlichen und privaten Lebens – sei es am Arbeitsplatz, in der Familie oder in politischen Entscheidungsprozessen – von der Implementierung

³⁰³ Die Basisziele der Präfektur Shiga lauten: Schaffung einer Basis, auf deren Grundlage Männer und Frauen gemeinsam partizipieren; einer Basis, bei der die Menschenrechte von Männern und Frauen respektiert werden; Schaffung eines Umfeldes, in dem Männer und Frauen gemeinsam verschiedene Lebensformen ausleben können (SK 2008).

betroffen sein müssen. Die Programmziele und der Inhalt der Implementierungsprogramme in den Präfekturen Nagasaki und Shiga verdeutlichen, dass Ziele und Maßnahmenbereiche umfassend und vielfältig sind. Sie reichen von der Förderung des Bewusstseins für DKS und dem Zugang zu Entscheidungsprozessen über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (*work-life balance*), der Unterstützung verschiedener Formen von Erwerbsarbeit und dem Ausbau der Hilfen bei der Kinderbetreuung hin zur Förderung der Gesundheit und Verhinderung von Gewalt, bis letztlich zur Unterstützung der Unabhängigkeit von Senioren und Menschen mit Behinderungen. Beispielsweise deckt der Rahmenplan von Nagasaki auch Bereiche wie Barrierefreiheit, kulturelle Aktivitäten, Umweltschutz oder auch internationale Aktivitäten für den Weltfrieden ab. Der Inhalt der Programme erstreckt sich bisweilen auf Themenbereiche, deren Zusammenhang zur DKS-policy nicht unmittelbar auf der Hand liegt³⁰⁴, aber mittelbar aus zusätzlichen Informationen hervorgeht. Diese Maßnahmen liegen allerdings innerhalb des Radius des nationalen Rahmenplans, der solche Themen ebenfalls inbegriffen hat.

Tabelle 4: Gegenüberstellung von geplanten Maßnahmenbereichen bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga

Maßnahmenbereiche der Präfektur Nagasaki	Maßnahmenbereiche der Präfektur Shiga
Zur Förderung der Verbesserung von Systemen und Gewohnheiten sowie Aufklärung und Popularisierung im Hinblick auf eine Bewusstseinsreform: Förderung einfach verständlicher Informationen und Aufklärungsaktivitäten; Förderung von Aufklärung durch das DKS-Zentrum der Präfektur; Förderung von Informationsbemühungen.	Zum Erhöhen des DKS-Bewusstseins: Förderung des Verständnisses über die DKS-Gesellschaft; Vorantreiben einer schulischen Erziehung unter dem Blickpunkt von DKS; Schulung für Förderpositionen, die sich subjektiv mit DKS auseinander setzen; Förderung von Ausdrucksformen aus dem DKS-Blickwinkel im öffentlichen Raum; Vorantreiben von Untersuchungen und Forschung im Zusammenhang mit DKS; Kooperation mit internationalen Bemühungen.
Zum Ausbau von Erziehung und Lernen zum Fortschritt von DKS: Fortschritt einer Erziehung zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen in den Schulen; Fortschreiten einer Erziehung unter der DKS-Perspektive in Familien; Vielfältige Weiterbildungsangebote.	–

³⁰⁴ Z. B. kann dies der Fall sein, wenn es in nicht geschlechtsspezifischer Formulierung um das Leben von Senioren oder um Weiterbildung in der Erwerbsarbeit oder um Umweltschutz geht.

Maßnahmenbereiche der Präfektur Nagasaki	Maßnahmenbereiche der Präfektur Shiga
<p>Zur Förderung von DKS bei politischen Maßnahmen und Entscheidungsprozessen von Richtlinien: Förderung der Teilnahme von Frauen als Mitglieder in Beratungsgremien (<i>shingikai</i>); Förderung von Frauen auf Verwaltungsposten etc.; Durchführung von Untersuchungen zur Partizipation an politischen Maßnahmen und Entscheidungsprozessen.</p>	<p>Zum Fördern der weiblichen Partizipation an politischen Maßnahmen und Entscheidungsprozessen von Richtlinien: Ausbau der Partizipation von Frauen in der Verwaltung; Einwirken auf den Ausbau der weiblichen Beteiligung in Unternehmen; Einwirken auf den Ausbau der Beteiligung von Frauen an Privatorganisationen und regionaler Bewegungen; Förderung von <i>empowerment</i> der Frauen.</p>
<p>Zur Gewährleistung eines Arbeitsumfeldes, in dem Männer und Frauen gleiche Gelegenheiten und gleiche Besoldung erhalten: Weiteres Vorwärtstreiben der gleichen Gelegenheiten von Männern und Frauen bei der Anstellung; Förderung von <i>positive action</i> für die Entfaltung der Fähigkeiten von Frauen in den Unternehmen; Vorantreiben von Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung.</p>	<p>–</p>
<p>Zur Unterstützung der Selbständigkeit von Frauen in Land-, Forstwirtschaft und Fischereiwesen sowie in Handel und Industrie: Förderung der angemessenen Wertschätzung der Rolle der Frauen und Förderung ihrer Partizipation an Maßnahmen und Entscheidungsprozessen; Verbesserung des wirtschaftlichen Status und der Fähigkeiten von Frauen; Förderung von DKS beim Austausch zwischen den Regionen etc.</p>	<p>–</p>
<p>Zur Entfaltung von beruflichen Kompetenzen und vielfältigen Arbeitsweisen: Ausbildung von Arbeitsbewusstsein; Vorantreiben der Entwicklung von Berufskompetenzen; Ausbau von Unterstützung für Personen, die wieder in den Beruf einsteigen wollen; Etablieren eines Arbeitsumfeldes, das vielfältige Arbeitsweisen ermöglicht; Unterstützung bei der Unternehmensgründung.</p>	<p>Zur Konstruktion eines Ortes, an dem man vielfältige Arbeitsweisen ausüben kann: Entfaltung von beruflichen Kompetenzen und Sicherstellung vielfältiger Arbeitsgelegenheiten; Hilfe für Unternehmensgründer, Selbständige und NPO etc.; Errichtung von Partnerschaften zwischen Männern und Frauen in Bauern-, Berg- und Fischerdörfern; Hilfe für die Unabhängigkeit von Senioren und Behinderten etc.</p>
<p>Zur Unterstützung bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Verbesserung der Unterstützung und Herangehensweise bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Förderung von DKS im Familienleben.</p>	<p>Um Familienleben und Partizipation an der Gesellschaft vereinbaren zu lassen: Instandsetzung eines Anstellungsumfeldes zur Vereinbarkeit von Arbeit und Leben; Ausbau von Hilfsmaßnahmen zum Aufziehen von Kindern; Ausbau von unterstützenden Maßnahmen für Senioren und Behinderte.</p>
<p>Ausbau der Hilfsmaßnahmen beim Aufziehen von Kindern: Ausbau von Hilfe beim Aufziehen von Kindern; Förderung von Existenzsicherung und Unabhängigkeit bei Alleinerziehenden.</p>	<p>–</p>

Maßnahmenbereiche der Präfektur Nagasaki	Maßnahmenbereiche der Präfektur Shiga
Zur Förderung von DKS in der Bezirksgemeinschaft: Förderung von DKS in der Bezirksgemeinschaft; Vorantreiben der Förderung von DKS bei NPO und ehrenamtlichen Tätigkeiten und der Kooperation; Förderung von DKS bei Stadtplanung mit Bürgerbeteiligung (<i>machi-zukuri</i>) und Tourismus; Förderung von DKS bei Umweltschutzaktivitäten; Förderung von DKS bei kulturellen Aktivitäten; Förderung von DKS bei Katastrophenschutz; Förderung von DKS bei internationalem Austausch.	–
Zur Vernichtung von Gewalt gegen Frauen: Vorantreiben eines Umfeldes, das Gewalt gegen Frauen verhindert; Wirkliche Schadensaufnahme; Vorantreiben von Gegenmaßnahmen gegen die Gewalt von Ehemännern und anderen; Vorantreiben von Gegenmaßnahmen gegen Sexualverbrechen; Vorantreiben von Gegenmaßnahmen gegen Stalking etc.	Zur Auslöschung von Gewaltformen zwischen Männern und Frauen: Vorantreiben von Gegenmaßnahmen gegen sexuelle Belästigung; Vorantreiben von Maßnahmen gegen häusliche Gewalt; Vorantreiben von Ansätzen gegen sexuelle Gewalt und Stalking.
Zur Unterstützung lebenslanger Gesundheit: Hilfe für lebenslange Gesundheit; Ausbau von Maßnahmen zur Versicherung und ärztlicher Behandlung bei Schwangerschaft und Geburt; Vorantreiben von angemessener Sexualerziehung; Vorantreiben von Gegenmaßnahmen zu gesundheitsgefährdenden Problemen.	Zur Bewahrung von lebenslanger Sexualität und Gesundheit bei Männern und Frauen: Durchdringung des Bewusstseins zum Respekt vor dem Geschlecht; Ausbau der Gesundheitshilfe im Zusammenhang mit Sexualität und Fortpflanzung.
Zur Förderung der Unabhängigkeit von alten und behinderten Personen: Förderung der Unabhängigkeit von Senioren und Behinderten; Ausbau der gesellschaftlichen Unterstützung für Pflege.	–

Quelle: NK (2007a: 7), SK (2008: 5).

Anmerkung: Dass in Shiga einige Maßnahmenbereiche abweichend von Nagasaki nicht eigens hervorgehoben werden, heißt nicht, dass diese in Shiga nicht vorhanden sind. Es handelt sich in der Regel lediglich um eine andere Aufteilung und Zuordnung der Themenkomplexe.

Aus dieser Perspektive ist die Spannweite der Implementierungsprogramme in den untersuchten Präfekturen sehr weiträumig. Die Rahmenpläne haben immer nur eine bestimmte Laufdauer, allerdings ist keine zeitliche Begrenzung der Programme insgesamt gegeben, da neue Pläne die Zeit danach abdecken. Auch räumlich ist die gesamte Präfektur einbezogen. Aus einem anderen Blickwinkel lautet die entscheidende Frage zur Spannweite, welche Steuerungsinstrumente man sich bedient und welche Reichweite diese haben, sowie welche nicht auf den ersten Blick sichtbaren Probleme die Spannweite der Programme einschränken. Die nachfolgende Analyse berücksichtigt diese Fragestellung.

Offenheit des Programms

Die hier definierten Programme zur Umsetzung der DKS-policy in den Präfekturen Nagasaki und Shiga ermöglichen aufgrund der Art und Weise ihrer Formulierungen eine breite Auslegung der Maßnahmen und sind deshalb als verhältnismäßig offen zu beschreiben. Diese Offenheit findet sich bei den national gültigen Bestandteilen aus Rahmengesetz und nationalem Rahmenplan. Diese geben den Präfekturen zwar einige Pflichten, Grundprinzipien und Leitlinien vor, aber gleichzeitig fordern sie auch dazu auf, präfektoreigene Besonderheiten einzubringen. Der weit gesteckte Rahmen ermöglicht den Präfekturen ausreichend Implementierungsspielraum. Die Offenheit gilt aber auch für die präfektoreigenen Bestandteile: der Verordnung, deren Inhalt zwar verpflichtend ist, aber den Charakter eines Rahmens hat, und dem Rahmenplan. Der jeweilige präfekturspezifische Rahmenplan geht von diesen vier Programmbestandteilen am ausführlichsten auf die in den Präfekturen geplanten Vorhaben ein. Doch selbst hier werden zwar Arbeitsbereiche benannt, aber die konkrete Art und Weise der Durchführung und teils auch die Wahl der Steuerungsinstrumente offen gelassen, z. B. wenn als Maßnahme gegen sexuelle Gewalt und Stalking allein aufgezählt wird: „[Die Präfektur] treibt in Zusammenarbeit mit damit in Beziehung stehenden Einrichtungen die Errichtung eines Schutz- und Hilfsystems für die Opfer an“ (SK 2008: 24). Das heißt, dass die Vollzugsträger in den jeweils verantwortlichen Abteilungen in Abstimmung mit dem zentralen Verwaltungsgremium („Hauptquartier“) für die Implementierung von DKS die Möglichkeit haben, Anpassungen vorzunehmen.

Auch die Akteure außerhalb der Präfekturverwaltung, denen die Implementierung von DKS als Aufgabe zugeteilt wird, haben – ausgehend von Verordnung und Rahmenplänen – einen Handlungsspielraum. Die in den Rahmenplänen beschriebenen Steuerungsinstrumente (s. Kapitel 4.3.2) lassen wenig Aufschluss über die Druckmittel der Präfektur zu. Die Erwartungen an diese Akteure implizieren zwar in der Regel die Einrichtung einer bestimmten Struktur (z. B. eigene Rahmenpläne auf der Lokalebene), werden aber darüber hinaus wenig konkret.

Die Rahmenpläne sind so angelegt, dass sie die Richtung der Maßnahmen übersichtlich vorgeben und ohne viele Details auflisten: Sie sollen die Grundzüge für eine einheitliche und langfristige Umsetzung und notwendige Punkte für einen einheitlichen und planerischen Fortschritt festsetzen (NK 2007b, Art. 7–2, SK 2001, Art. 8–2). Wie die Aufgabenbereiche tatsächlich durchgeführt werden, erschließt sich ohne weitere Informationen der jeweiligen Vollzugsträger nicht.

4.3.2 STEUERUNGSINSTRUMENTE

Eine weitere Möglichkeit zur Charakterisierung von Implementierungsprogrammen erfolgt über die Typisierung ihrer Instrumente (Mayntz 1980b, 1980c). Die Instrumente der Implementierung in den Präfekturen werden im Fall der für die vorliegende Studie definierten Bestandteile der Präfektur-Implementierungsprogramme am ehesten in den Rahmenplänen deutlich.³⁰⁵ Die hier verwendeten Kategorien der Steuerungsinstrumente schließen sich an Mayntz (1980b, 1980c) und Windhoff-Héritier (1987) an.

Informations- und Überzeugungsprogramme

Als prägende, häufig verwendete Schlagwörter bei den Maßnahmen zur Implementierung von DKS in den Präfekturen fallen die Ausdrücke *keihatsu katsudō* (Aufklärungsaktivitäten³⁰⁶), *kōhō* (öffentliche Information), *fukyū* (Popularisierung) sowie *ishiki kaikaku* (Bewusstseinsreform) oder auch *jōhō teikyō* (Informationsangebot) in den Rahmenplänen von Nagasaki und Shiga ins Auge. In der Tat lässt sich festhalten, dass „Aufklärung“ bzw. Schulungs- und Informationsmaßnahmen einen wesentlichen Bestandteil der Implementierungsmaßnahmen sowohl in Nagasaki als auch in Shiga ausmachen. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass das Problem eines Bewusstseinswandels hin zum Verstehen (und Verinnerlichen) von DKS einen wichtigen Bestandteil der Zielvorstellungen darstellt. Entsprechend ist auch ein eigener Maßnahmenzweig sowohl in Shiga als auch in Nagasaki der „wichtigen Aufgabe“ „Erhöhung des DKS-Bewusstseins“ (SK 2008: 5) bzw. dem „Basisziel“³⁰⁷ „Reform des DKS-Bewusstseins“ (NK 2007a: 6) zugeteilt. Die Maßnahmen in diesem Bereich lauten beispielsweise:

Zur Vertiefung des Verständnisses von Präfekturwohnern und Unternehmern zur DKS-Gesellschaft und um DKS-Maßnahmen in der Familie, der regionalen Gesellschaft und am Arbeitsplatz zu be-

³⁰⁵ Darüber hinaus bieten Interviewdaten und zahlreiche Druckmaterialien der Präfekturverwaltungen Informationen für diese Darstellung über den Einsatz verschiedener Steuerungsinstrumente. Diese Materialien werden an dieser Stelle, die die formalen Programme in den Mittelpunkt stellt, nur in dem Ausmaß eingesetzt, das notwendig ist, um einen Überblick zu gewinnen.

³⁰⁶ Zum Begriff „Aufklärung“: Dieser entspricht im japanischen Original dem Begriff „*keihatsu*“ und kann im Sinne von Bildungs- und anderen schulischen Maßnahmen verstanden werden.

³⁰⁷ D. h. in Nagasaki nimmt dieser Bereich in der Strukturierung der Rahmenpläne einen noch weiter übergeordneten Stellenwert ein (NK 2007a).

schleunigen, werden mittels Zielen und Themen und unter Verwendung effektiver Methoden strategisch Aufklärung und Information vorangebracht (SK 2008: 18).

Diese Informationspolitik erstreckt sich über die gesamten DKS-Themenfelder und richtet sich an Adressaten einer großen Bandbreite, die nicht nur allgemein als Einwohner und Unternehmer genannt werden. Beispielsweise heben die Programme Schüler und Lehrkörper im Bereich der schulischen Erziehung eigens hervor. Die Berichterstattung in den Medien ist ebenfalls einbezogen. Es besteht der Anspruch, möglichst umfassend alle Adressaten an Aufklärungsaktivitäten teilhaben zu lassen.

Aber auch über diesen eigens aufgeführten Maßnahmenbereich zur Erhöhung des DKS-Bewusstseins (Shiga) bzw. einer Bewusstseinsreform zur Schaffung der DKS-Gesellschaft (Nagasaki) hinaus spielen Informations- und Überzeugungsinstrumente eine wesentliche, durch alle verschiedenen Basiszielen zugeordneten Maßnahmenzweige hindurchgehende Rolle. So zählt beispielsweise auch die Aufklärung zur Verhütung von Aids und Drogenmissbrauch zu Maßnahmen für die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft (SK 2008: 22).

Die Informations- und Überzeugungsinstrumente der Präfekturen Nagasaki und Shiga werden – auf das Beispiel des Maßnahmenzweiges zum „DKS-Bewusstsein“ bezogen – folgendermaßen angewendet: Die Präfekturen stellen Informationen zur Verfügung, die neben Broschüren und Werbeplakaten sowie detaillierten Zusammenfassungen von Datenmaterial auch über die Homepage der entsprechenden Präfekturabteilung bzw. des DKS-Zentrums sowie über ein Radioprogramm³⁰⁸ und ein regelmäßig erscheinendes gedrucktes Organ zugänglich sind (NK 2007a: 9). Nagasaki hält eine spezielle Homepage zur Verfügung, die „Challenge-Unterstützungsseite“ für Frauen, die Herausforderungen in Erwerbsarbeit und Kommunalaktivitäten suchen (NK 2007a: 10). Für die schulische Erziehung gibt es im Fall Shiga eigenes komplementäres Unterrichtsmaterial (SK 2008, Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008).³⁰⁹ Außerdem wird Informationsmaterial der Zentralebene verbreitet (NK 2007a: 10).

³⁰⁸ Der Rahmenplan der Präfektur Nagasaki von 2007 nennt auch das Fernsehen (NK 2007a). Dies konnte während der Feldphase jedoch nicht verifiziert werden.

³⁰⁹ Die Präfektur Shiga hat sich einen Zielwert gesetzt: Während im Jahr 2006 62,9 Prozent der öffentlichen Grund- und Mittelschulen diese Nebenlektüre bereits verwenden, sollten bis zum Jahr 2010 100 Prozent erreicht werden (SK 2008: 18).

Neben diesen Informationsangeboten in medialer Form werden zu besonderen Terminen Ereignisse – „Events“ – im Zusammenhang mit DKS ausgerichtet. Repräsentativ ist hier die alljährlich im ganzen Land stattfindende „DKS-Woche“ zu nennen, bei der auf allen Ebenen Veranstaltungen durchgeführt werden. Das jeweilige DKS-Zentrum der Präfektur veranstaltet jedes Jahr ein Fest (*fesuta*). Im Jahr 2009 führte die Präfektur Nagasaki zudem das jedes Jahr stattfindende landesweite *Danjo kyōdō sankaku fōramu* (*Gender Equality Forum*) durch, das turnusmäßig jedes Jahr in einer anderen Präfektur organisiert wird. Solche DKS-Foren werden seit dem Jahr 2000 auf Präfektorebene in Zusammenarbeit mit dem Kabinettsamt abgehalten (GEB 2007: 31). Dabei können Bürger mit verschiedenen Repräsentanten aus Politik und Wissenschaft zusammentreffen und das Engagement der Region für DKS wird vorgestellt.³¹⁰ Zu weiteren, größeren Veranstaltungen gehört beispielsweise der „Tag der Frauen aus Bauern-, Berg- und Fischerdörfern“ in Nagasaki (NK 2007a: 9).

Abgesehen von solchen größeren Ereignissen werden regelmäßige Workshops, Kurse und Schulungen zum Themenbereich DKS durchgeführt, die sich an unterschiedliche Adressaten richten. Das entsprechende Stichwort der Rahmenpläne lautet *ikusei* (Ausbildung, Erziehung). Bei Schulungen und Treffen von Angehörigen der Verwaltung (sowohl der Präfektur- als auch der Lokalebene)³¹¹ werden diese über DKS und anstehende Maßnahmen informiert. Darüber hinaus werden interessierte und engagierte Bürger in Kursen zu DKS-Experten ausgebildet (s. Kapitel 4.2). So heißt es für den Maßnahmenzweig weibliche Partizipation an Entscheidungsprozessen: „Durch verschiedene Kurse, Schulungen und dergleichen mehr findet die Ausbildung von *human resources* statt, damit Frauen aktiv an Entscheidungsprozessen teilnehmen“ (SK 2008: 17). Diese Experten sollen dann wiederum eigene Kurse zur Weiterbildung über DKS geben (NK 2007a: 13). Auch die DKS-Förderer in Nagasaki sollen zu derartigen Informationsprogrammen beitragen (NK 2007a).

Andere Seminare wiederum richten sich speziell an Unternehmen, Organisationen, oder auch an die männliche Zielgruppe zum Zweck einer aktiven Partizipation von Männern am Familien- und Gemeindeleben (NK 2007a: 9). Im schulischen Bereich soll DKS im Unterricht vermittelt

³¹⁰ Das *Gender Equality Forum* 2007 in der Präfektur Saga konnte teilnehmend beobachtet werden.

³¹¹ In Nagasaki werden auch die DKS-Förderer der Präfektur zu Treffen und Schulungen eingeladen.

werden, und zu diesem Zweck sollen auch Lehrkörper entsprechende Fortbildungen erhalten (NK 2007a: 12).

Nagasaki hebt eigens die Rolle des DKS-Zentrums bei Informations- und Überzeugungsmaßnahmen für das Ziel des DKS-Bewusstseinswandels hervor, außerdem ist insbesondere die Abteilung für DKS für diesen Themenbereich zuständig (NK 2007a: 9–10).

Die häufige Verwendung der Verben *yobikakeru* (appellieren) in Nagasaki bzw. *hatarakikakeru* (einwirken auf) in Shiga, wenn es um die Haltung der Präfektur gegenüber anderen Akteuren, die handeln sollen, geht, lässt ebenfalls auf Überzeugungsinstrumente schließen. Allerdings hängt dies davon ab, wie diese Handlungen und Interaktionen interpretiert werden. Schließlich geht es auch darum, bereits bestehende gesetzliche Regelungen, die in den Einzugsbereich von DKS fallen und verpflichtend sind, bekannter zu machen (NK 2007a: 18).

Bereitstellung von Infrastruktur und Dienstleistungen

Die Präfekturen Nagasaki und Shiga stellen bis zu einem gewissen Grad eine Infrastruktur für die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft her. Zentrale Instanzen sind dafür das DKS-Zentrum einer Präfektur, welches unter anderem als Ort dient, an dem Frauen- und Bürgergruppen tätig sein können, wo Informationen vermittelt und Netzwerkkontakte aufgebaut werden, sowie die Abteilung für DKS der Präfekturverwaltung, die sowohl innerhalb der Administration als auch innerhalb der gesamten Präfektur DKS-Maßnahmen und Aktivitäten koordiniert. Dazu gehört auch, dass die Präfektur in Gestalt der Abteilung für DKS der lokalen Ebene Vorgaben und Anregungen zur Durchführung eigener DKS-Programme gibt. Offensichtlich bietet die Abteilung für DKS eine Infrastruktur verbunden mit Dienstleistungen an, indem sie Räumlichkeiten und Organisationsstrukturen stellt, wie etwa bei der Schulung von Sachbearbeitern der lokalen Ebene, bei der Koordination von Förderern oder bei der Durchführung der Treffen der DKS-shingikai.

Als spezielle Dienstleistung, die sich an die Adressaten insgesamt wendet, kann die Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen rund um das Thema DKS bezeichnet werden. Sexuelle Belästigung und häusliche Gewalt ist ein Bereich, der innerhalb des Beratungsangebots einen großen Raum einnimmt. (SK 2008: 23).

Ein wichtiger Punkt auf der Agenda der Präfekturen ist, ein Netzwerk für den Fortschritt von DKS aufzubauen. Dies findet auf verschiedenen Wegen statt; maßgeblich ist dafür die Einbeziehung von NPOs und Bürgergruppen. Zur Schaffung eines Netzwerkes von Gruppen und leitenden Persönlichkeiten, die sich der Förderung von DKS widmen, ist die

Ausbildung von *human resources* eine zentrale Maßnahme der Präfekturen (s. Kapitel 6).

Da die Implementierung von DKS sich über viele Themenbereiche erstreckt, handelt es sich bei der Anwendung dieses Instrumentes nicht nur um den Ausbau einer Infrastruktur zur Förderung speziell von DKS oder zum Angebot von Dienstleistungen zum Thema DKS im Besonderen. Inbegriffen sind auch infrastrukturelle und dienstleistende Maßnahmen, die sich an spezielle Bedürfnisse wenden. Dazu gehören beispielsweise die Einrichtung von Family support centers in den Gemeinden (NK 2007a: 28), ein Netz von verschiedenen Kinderhorten und der Aufbau von Zentren zur Unterstützung bei der Kindererziehung. Außerdem zählen dazu auch die Ausstattung öffentlicher Einrichtungen mit „Vielzwecktoiletten“ – WCs mit Babybett und Babysitz, die jedem zugänglich sind, sowie Maßnahmen zur Erlangung von Barrierefreiheit, z. B. in Parkanlagen. Entsprechend geht es auch nicht nur um den Aufbau eines Netzwerks für DKS, sondern auch um Networking in anderen Bereichen, die dem weitgesteckten Rahmen der DKS-policy zugerechnet werden, wie etwa einem Netzwerk im Bereich der Altenpflege (SK 2008: 29).

Viele Steuerungsinstrumente bleiben aufgrund der knappen Ausformulierung, wie die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, in den Rahmenplänen von Nagasaki und Shiga eher vage. Im weitesten Sinn können Maßnahmen zum Bereich des Angebots von Infrastruktur und Dienstleistungen gezählt werden, bei denen die Präfektur unter dem Stichwort *shien* (Unterstützung) Hilfe für bestimmte Handlungen gewährt.

(Finanzielle) Anreize und Transfers

Beide Präfekturen wenden finanzielle Anreize und Transferleistungen nur geringfügig als Implementierungsinstrument bei der Umsetzung der DKS-policy an. Ein Beispiel für finanzielle Vergünstigungen betrifft die Nutzung der Räumlichkeiten des Präfektur DKS-Zentrums durch zivilgesellschaftliche Organisationen, die einen reduzierten Mietpreis wahrnehmen können, wenn sie dafür registriert sind, dass sie zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft beitragen.

Es bestehen aber noch weitere Anreize für Adressaten, die DKS fördern: So gibt es in Shiga die Vorgabe, Unternehmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern, in eine bestimmte Liste aufzunehmen, die über den Internetauftritt der Präfektur einsehbar ist. Auch in Nagasaki werden Unternehmen mit Ansätzen zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf öffentlich ausgezeichnet (NK 2007a: 26).

Setzung von beziehungsregelnden Verfahrensnormen

Zu den beziehungsregelnden Verfahrensnormen gehört die Aufteilung der Implementierungsaufgabe einerseits unter den verschiedenen Ebenen (Nationalebene, Präfektur, Kommunen) und andererseits unter den diesen Ebenen zuzuordnenden Akteuren, indem Unternehmer, Bürgergruppen und jeder Einzelne dazu beitragen sollen. Die Beziehungen dieser Akteure untereinander sind im ersten Fall durch das Selbstverwaltungsgesetz geregelt. Im zweiten Fall wird aus den Rahmenplänen der Präfekturen ersichtlich, dass die Präfektur vor allem als Richtliniengeber in Beziehung zu den anderen Akteuren steht.

Regulative Politik

Die DKS-Programme in Nagasaki und Shiga führen kaum regulative Instrumente gegenüber Adressaten und Akteuren auf, denen laut Programm die Umsetzung von DKS aufgetragen wird (beispielsweise NPOs, Lokalebene, Bevölkerung und Unternehmen). Regulationen gegenüber dem Adressatenkreis der allgemeinen Bevölkerung bestehen nicht – hier wird auf die Wirksamkeit der Informationspolitik gesetzt. Firmen haben keine zwingend durchzuführenden Vorgaben; die Programme beschränken sich – soweit die zugrundeliegenden Materialien Aufschluss geben – lediglich auf Information und Überzeugung sowie verschiedene PR-Anreize. Die formalen Vorgaben sehen Kooperationen mit NPO und anderen Bürgerorganisationen vor, aber weniger Regulation. Allerdings ist die Präfektur für die Durchsetzung ihrer Ziele auf Zusammenarbeit angewiesen und übt Druck auf die Mitglieder der Organisationen aus. Den Städten und Gemeinden gegenüber kann zwar formal kein regulatives Instrument eingesetzt werden, da für sie im DKS-Rahmengesetz nur eine „Verpflichtung zum Bestreben“ (Art. 14.3), nicht aber die Art und Weise der Mitwirkung festgeschrieben ist. Vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsreformen steht es den Präfekturen formal nicht länger zu, Anleitung (*gyōsei shidō*) zu geben, sondern Präfekturen und Kommunen sollen als gleichberechtigte Partner auf Augenhöhe stehen. Gleichwohl übt die Präfektur Druck aus, eine Art „soft pressure“ (s. Kapitel 4.2). Dieser Druck äußert sich beispielsweise, indem die Präfektur die Weiterentwicklung der *policy*-Implementierung anhand von konkreten Zielsetzungen wie der Verabschiedung von lokalen DKS-Plänen und Verordnungen überwacht, die Ergebnisse veröffentlicht und auch der Zentralebene Bericht erstattet. Durch diesen kontinuierlich präsenten Vergleich mit anderen Kommunen der Präfektur und durch das Insistieren der Akteure aus der Präfekturverwaltung entsteht Wettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden.

Regulative Steuerungsinstrumente finden sich am ehesten bei solchen konkreten Zielwerten, die in den Rahmenplänen aufgelistet werden. Beispielsweise bestehen bestimmte Quotenziele für die Mitwirkung von Frauen an Entscheidungsprozessen. Etwa sollten 33,3 Prozent Frauen in Beratungsgremien (*shingikai*) bis zum Jahr 2011 in Nagasaki tätig werden und 30 Prozent Frauen bis zum Jahr 2010 in Shiga. Es handelt sich jedoch um Sollziele und nicht um verbindlich festgelegte Quoten. Das gleiche gilt für andere Ziele, die die Präfekturen konkret benennen. Der Zielwert von 33,3 Prozent Frauen in *shingikai* in der Präfektur Nagasaki soll beispielsweise erreicht werden, indem

bei der Bewerbung um öffentlich ausgeschriebene Berater aktiv Frauen gewählt werden und bei den von Organisationen empfohlenen Beratern um Zusammenarbeit der entsprechenden Organisationen zur Empfehlung von Frauen gebeten wird (NK 2007a: 15).

Hier wird deutlich, dass sich die Regulation auf den Druck beschränkt, der durch die Festlegung eines Zielwertes entstehen mag, aber nicht in verpflichtende Gebote mündet.³¹²

Vorbild

Über die eben genannten Steuerungsinstrumente hinaus zählt Windhoff-Héritier (1987) eine weitere Form der Steuerung hinzu, indem eine Verhaltensänderung von Vollzugsträgern als Vorbild auf Adressaten wirkt. Der Anspruch an ein Einwirken auf die Adressaten der DKS-policy durch vorbildliches Verhalten der Vollzugsträger ist in der Tat zu erkennen. Der durch Verordnung und Rahmenpläne der Präfekturen Nagasaki und Shiga formal selbstauferlegte Anspruch an den eigenen Regierungs- und Verwaltungskörper ist – allein auf der formalen Ebene betrachtet – hoch. Auch in den Interviews kam der Selbstanspruch, als Vorbild zu fungieren, immer wieder zum Ausdruck, auch Stolz, wenn man auf bereits Erreichtes zurückblicken konnte (z. B. Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008). Insgesamt ist der tatsächliche Vorbildcharakter der Präfekturverwaltungen in Nagasaki und Shiga jedoch vorstichtig zu bewerten (s. auch Kapitel 6).

³¹² Als regulativ ist auch die Anwendung bestehender gesetzlicher Regelungen etwa im Strafrecht zu Verbrechen mit sexuellem Hintergrund etc. zu sehen, die in den Programmen teilweise mit aufgezählt werden (NK 2007a: 35).

*Merkmale der Implementierungsprogramme der Präfekturen
Nagasaki und Shiga*

Zusammenfassend lässt sich zu den Charakteristika der DKS-Implementierungsprogramme der Präfekturen Nagasaki und Shiga folgendes festhalten:

- Die Ziele der Programme richten sich auf die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft und sind damit hoch gesteckt. Sie bleiben jedoch abstrakt, auch die näher erläuternden Grundprinzipien sind eher vage formuliert.
- Die Spannweite der Programme umfasst mit einem breiten Themenspektrum nahezu alle Bereiche der Gesellschaft. Die Programme sind sowohl in Nagasaki als auch in Shiga umfassend, aber mit großer Offenheit formuliert. Der Zweck der ausgewählten Programmbestandteile (Verordnung, Rahmenpläne) ist vielmehr, Grundzüge aufzuzeigen und nicht, detailliert Implementierungsmaßnahmen vorzugeben.
- Die in Nagasaki und Shiga in den Programmen erkennbar werdenden Steuerungsinstrumente sind insbesondere Informations- und Überzeugungsinstrumente. Regulative Maßnahmen oder finanzielle Anreize werden wenig gesetzt.

4.4 ZUSAMMENFASSUNG: FORMALE GEMEINSAMKEITEN
UND UNTERSCHIEDE

Dieses Kapitel hat zum Ziel, eine Bestandsaufnahme von institutionellen Rahmenbedingungen der Implementierung von DKS in den Fallbeispielen zu schaffen und formale Gemeinsamkeiten und Unterschiede beim jeweiligen Implementierungsprozess aus den Implementierungsprogrammen herauszuarbeiten. Dadurch soll auch analysiert werden, wie weit eigene Akzente und besondere Merkmale der Präfekturen Nagasaki und Shiga im Sinne der Dezentralisierungsbestrebungen eingebracht werden. Aus den formalen Umsetzungskriterien heraus lassen sich Hypothesen zu möglichen Schwierigkeiten oder Gründen für weniger Implementierungserfolg schließen. Diese werden hier abschließend ebenfalls aufgeführt.

Gemeinsamkeiten bei Bestandteilen der Implementierungsprogramme

Die hier definierten Bestandteile der Implementierungsprogramme sind für die Präfekturen Nagasaki und Shiga gleich. Rahmengesetz und nationaler Rahmenplan gelten landesweit. Beide Präfekturen haben Verordnungen verabschiedet und – wie vom Rahmengesetz verpflichtend vor-

gesehen – einen Rahmenplan erstellt, der jeweils in bereits überarbeiteter Version vorliegt.

Gemeinsamkeiten bei den formal an der Implementierung beteiligten Akteure in den Präfekturen

Bei der Konstituierung von Akteuren durch die dieser Analyse zugrunde liegenden präfekturspezifischen Bestandteile der Implementierungsprogramme (DKS-Verordnung, DKS-Rahmenplan), insbesondere jedoch dem genauer ausführenden Rahmenplan, nehmen die Formulierungen sowohl in Nagasaki als auch in Shiga den Blickwinkel der Präfektur (im Sinne von Präfekturregierung und Verwaltungsapparat) als komplexem Akteur ein. Die Programme nennen deshalb die der Präfektur obliegenden Implementierungsaufgaben, darunter diejenigen, bei denen die Präfektur auf andere Akteure (zum Beispiel Kommunen, Unternehmer, Einwohner allgemein, NPOs und andere Organisationen) einwirkt. Die Aufgaben dieser so angesprochenen Akteure außerhalb des eigentlichen Präfekturapparates werden – abgesehen von der allgemeinen Verpflichtungszuschreibung für Unternehmer und Bevölkerung – lediglich als Erwartungen oder indirekt formuliert. Diese Herangehensweise ist in beiden Rahmenplänen der ausgewählten Fallbeispiele gleich.

Gemeinsam bei der formalen Benennung der Akteure ist Nagasaki und Shiga, dass für die Implementierung jeweils die Präfektur, die Unternehmer und die Einwohner (sowie ferner auch die Kommunalebene) verantwortlich gemacht werden. Insgesamt ist die Struktur der in die Politikdurchführung einbezogenen, handelnden Akteure und deren formale Aufgaben sowie die institutionell begründete Vorgabe von Interaktionsmodi in beiden Präfekturen sehr ähnlich.³¹³ Nicht speziell im Zusammenhang mit der Implementierung von DKS stehende formale Kompetenzen von Akteuren³¹⁴, etwa des Gouverneurs oder des Präfekturparlamentes, generieren sich aus dem Selbstverwaltungsgesetz und gelten in allen Präfekturen gleichermaßen. Lediglich bei der Zuordnung des Begriffs „DKS-Förderer“ an eine bestimmte Gruppe von Akteuren ergeben sich verschiedene Posten in Nagasaki und Shiga (s. Kapitel 6). Auch die Notwendigkeit der Verabschiedung des Präfektur-Rahmenplans durch das Präfekturparlament ist so nur in Nagasaki gegeben. Darüber hinaus besagt der Rahmenplan von Shiga zur Beziehungsstruktur der beteiligten Akteure untereinander:

³¹³ Auch die Adressaten stimmen überein: Betroffen ist jeder Einzelne in der Bevölkerung.

³¹⁴ Die Kompetenzen im Zusammenhang mit DKS werden in den Implementierungsprogrammen für DKS eingeräumt.

Insgesamt vertieft [die Präfektur] die Verbindung und Kooperationsbeziehungen zu den Einwohnern, Unternehmern, NPO und dergleichen mehr, bzw. zu den Kommunen, und schreitet einheitlich voran (SK 2008: 33).

Der Rahmenplan von Shiga hebt hier den Kooperations- und Austauschgedanken hervor, in dem Verständnis, dass es wichtig ist, dass die Bevölkerung, die Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sich beteiligen, um ihre Bedürfnisse zu verstehen (SK 2008: 33). Der Implementierungsprozess in der Präfektur Shiga wird – so suggeriert es der Rahmenplan – von der selbständigen Wahrnehmung von Aufgaben von Akteuren außerhalb des Präfekturverwaltungsapparates bestimmt:

Insgesamt wird ein aktives Informationsangebot durchgeführt, um vom Blickwinkel der Selbsthilfe (was das Individuum kann, macht das Individuum) und Beihilfe (Unterstützung von Gemeinde und NPOs und so weiter) aus Aktivitäten, die eigene Gemeinde mit den eigenen Händen zu verbessern, noch mehr zu erweitern (SK 2008: 33).

Im Fall der Präfektur Nagasaki finden sich keine derartigen Formulierungen.

Tabelle 5: Gegenüberstellung der an der Implementierung von DKS beteiligten Akteure in Nagasaki und Shiga

Akteur	Übereinstimmung in den Präfekturen Nagasaki und Shiga
Zentralebene	Rolle der Zentralebene für beide Präfekturen gleich
Aufgaben der Präfektur insgesamt	Weitgehend für Nagasaki und Shiga gleich beschrieben; Unterschiede in Details, etwa dass Nagasaki die Ergreifung finanzieller Maßnahmen hervorhebt und Shiga die Gewährleistung von gemeinsamer Partizipation von Männern und Frauen bei Plänen und Entscheidungen.
Gouverneur, Vizegouverneure bzw. Schatzmeister	Die formalen Aufgaben dieser Akteure beruhen auf dem Selbstverwaltungsgesetz und sind für beide Präfekturen gleich. Auch die Implementierungsprogramme für DKS haben keine Unterschiede bei der Rolle des Gouverneurs hervor.
Zentrales Beratungsgremium der Präfekturverwaltung	Die Betitelung und die Bestimmungen zum Vorsitz divergieren in Nagasaki und Shiga, außerdem der Zeitpunkt der Einrichtung dieses Gremiums. Zweck und Gegenstand der Beratungen sind formal gesehen jedoch gleich.
DKS-Beratergremium (<i>shingikai</i>)	Die grundsätzliche Festlegung der Auswahl der Mitglieder, sowie die Funktion dieses Gremiums weist bei den Fallbeispielen keine nennenswerten formalen Unterschiede auf.

Akteur	Übereinstimmung in den Präfekturen Nagasaki und Shiga
Abteilung für DKS	Die Zuordnung zu einer Hauptabteilung sowie die strukturelle Einteilung in eine Abteilung oder in ein Büro sind in den Fallbeispielen unterschiedlich. Bei der Aufgabenzuordnung für die Abteilung gehen die beiden Präfekturen sehr ähnlich vor.
DKS-Präfekturzentrum – hier im Verständnis der in dieser Einrichtung agierenden Akteure	Was die Einrichtung anbetrifft, so sind Größenordnung und Geschichte der DKS-Präfekturzentren in Nagasaki und Shiga sehr unterschiedlich. In Shiga wird in den formalen Programmen der Aufgabenbereich Austausch und Vernetzung hervorgehoben, in Nagasaki nicht. Die in den Zentren tätigen Akteure werden in den Implementierungsprogrammen nicht speziell erläutert.
Weitere Abteilungen der Präfekturverwaltung	Die Struktur, dass die unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen mit der Implementierung von DKS betraut sind, ist in beiden Präfekturen gleich. Ein Unterschied besteht darin, dass in Shiga so genannte DKS-Förderer für jede Abteilung benannt werden.
DKS-Förderer	In Nagasaki und Shiga werden unterschiedliche Akteure mit dieser Bezeichnung betitelt. Handelt es sich in Shiga 1) um Mitglieder der Verwaltungsabteilungen und 2) um Experten aus der Bevölkerung, die zur Information über DKS in der Präfektur beitragen, versteht man in Nagasaki darunter eigens von der Präfektur beauftragte Akteure aus der Bürgerschaft, die die Implementierung in den Kommunen befördern sollen.
Präfekturparlament	Die Rolle des Präfekturparlamentes konstituiert sich aus dem Selbstverwaltungsgesetz, so dass keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen Nagasaki und Shiga bemerkbar sind. Die DKS-Verordnung von Nagasaki verdeutlicht überdies jedoch, dass hier die Zustimmung des Parlamentes zum Rahmenplan notwendig ist.
Lokalebene	Die Rolle der Lokalebene ist im Grunde genommen bereits durch Bestimmungen des Selbstverwaltungsgesetzes und des DKS-Rahmengesetzes geregelt. Nagasaki hebt in seinem Implementierungsprogramm zusätzlich Erwartungen der Präfektur an Bemühungen der Städte und Gemeinden hervor.
Unternehmer	Nagasaki hebt die Umsetzung von DKS in den Bereichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft etwas deutlicher hervor als Shiga.
Bürger	Keine wesentlichen Unterschiede bemerkbar.
DKS-Experten/Dozenten aus Bürgerschaft	In beiden Präfekturen vorhanden.
Frauen-/Bürgergruppen	Für beide Präfekturen ist die Kooperation mit Bürgern ein Thema bei der Implementierung von DKS.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von NK 2007a, NK 2007b, SK 2008, SK 2001.

Die sich aus den Implementierungsprogrammen von Nagasaki und Shiga konstituierenden, DKS implementierenden Akteure und ihre aus diesen Programmbestandteilen und darüber hinaus weiteren Vorschriften wie dem Selbstverwaltungsgesetz ableitbaren Aufgaben und Kompetenzen bzw. institutionell vorstrukturierten Interaktionsmodi beschränken sich hier auf die formalen Zuschreibungen. Die offiziellen beziehungsregelnden Verfahrensnormen sind im Großen und Ganzen in beiden Präfekturen gleich. Über die tatsächlichen Interaktionen der Akteure und möglicherweise dabei auftretende Merkmale, die sich als problematisch für Implementierungserfolg erweisen, geben sie jedoch nur unzureichend Aufschluss. Der hier gewählte Blickwinkel dient zunächst dazu, zu verstehen, wie weit die formalen Gemeinsamkeiten in den ausgewählten Fallbeispielen reichen. Die nachfolgenden Kapitel untersuchen divergierende Charakteristika bei der Implementierung von DKS in Nagasaki und Shiga auf der Grundlage der empirischen Datenerhebung durch Interviews und teilnehmende Beobachtung und nehmen damit eine Perspektive ein, die Einblicke in die tatsächlichen Handlungssituationen gewährleisten soll.

*Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Instrumenten, Merkmalen
und Inhalten der Programme*

Die DKS-Programme der Präfekturen Nagasaki und Shiga schreiben die Aufgabe der Umsetzung der DKS-policy nicht nur den Präfekturen (und übergeordnet der Zentralebene) zu, sondern auch Städten und Kommunen sowie den Unternehmen und der Einwohnerschaft selbst. Die Untersuchung der Programme zeigt jedoch auch, dass diesen Akteuren über diese Aufgabenzuschreibung hinaus keine imperativen Normen auferlegt werden. Einerseits halten Erhebungen zwar penibel fest, wie DKS auf der Kommunalebene voranschreitet, und die Präfektur vermittelt Unterstützung. Andererseits bleiben die Kommunen formal gesehen aber selbst für die Art und Weise der Implementierung sowie für deren Fortschritt verantwortlich. Ein Eingreifen in deren Selbstverwaltungskompetenzen wäre nach dem *Chihō jichi-hō* nur unter bestimmten Voraussetzungen denkbar³¹⁵. Ähnliches ist bei den Unternehmen der Fall, auf die keine verbindlichen Normen übertragen werden, genau wie bei Privatpersonen. Man kann bei diesen Akteuren, die gleichzeitig Adressaten sind, nur von einer freiwilligen Teilnahme an der Implementierung von DKS ausgehen. Das bedeutet für die Implementierungsprogramme auch, dass es – obwohl jedermann betroffen ist

³¹⁵ Dies wäre der Fall etwa wenn eine Kommune klar gegen die Auflagen des Gesetzes verstoßen würde. Derartige Fälle sind aus den untersuchten Gebieten nicht bekannt.

und zur Umsetzung beitragen soll – darin nur um die Tätigkeiten der Präfektur als Verwaltungskörper an sich geht. Hauptbestandteile dieser von der Präfektur ausgeführten Maßnahmen sind vor allem Informationsübermittlung, Schulungen, Überzeugung sowie zur Verfügung stellen einer zentralen organisatorischen Einrichtung und Dienstleistungen in Form von Beratungen. Der Anspruch, dass auch verwaltungsexterne Akteure implementieren, wird aus den Programmtexten allein wiederum nur durch die Aufgaben der Präfektur deutlich, wenn es heißt, „sie unterstützt“ Maßnahmen dieser weiteren Akteure. Zentrale Stichwörter sind dafür *shien* (Unterstützung), *jōhō teikyō* (Informationsangebot) und *hatarakikake* (Einwirken). Dass weitere Akteure zu eigenem Implementierungshandeln überzeugt werden, ist ein zentraler Anspruch, der bei allen in den Programmen aufgezählten Themenbereichen nach Akteurgruppen getrennt extra aufgeführt wird. So heißt es bei Maßnahmen zur Förderung der weiblichen Partizipation an Entscheidungsprozessen in der Präfektur Shiga beispielsweise:

Es wird das nötige Informationsangebot und weitere Unterstützung zur Verfügung gestellt, damit in den Städten und Gemeinden die Ernennung von Frauen als Berater in *shingikai* und Ausschussmitglieder in Verwaltungsausschüssen fortschreitet [...] (SK 2008: 16).

Darüber hinaus ist auffällig, dass die Rahmenpläne zahlreiche Absichtserklärungen aufführen, jedoch nicht deren konkrete Umsetzung erläutern, wie beispielsweise in dieser Formulierung:

Indem [die Präfektur] sich bemüht, ein Bevölkerungsbewusstsein hervorzurufen, so dass Männer und Frauen sich gemeinsam um die Kindererziehung kümmern und Freud und Leid der Kindererziehung sowie die Verantwortung teilen können, verursacht [die Präfektur] einen Trend in der gesamten Gesellschaft zur Unterstützung der Kindeserziehung (SK 2008: 28).

Dies ist dem Charakter von rahmengebenden Plänen als Übersicht und Leitfaden zuzuschreiben. Konsequenz aus den bewusst offen gelassenen Absichtserklärungen (im Gegensatz etwa zu konkreten numerischen Zielsetzungen) ist ein beachtlicher Ermessensspielraum für die implementierenden Verwaltungsabteilungen.

Beiden Präfekturen ist gemeinsam, dass schwerpunktmäßig Steuerungsinstrumente in den Bereichen Information und Überzeugung sowie Infrastruktur verwendet werden. Gleich ist auch, dass Regulationen und finanzielle Anreize nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Ziele, Spannweite, Offenheit als Programmmerkmale sind ebenfalls einander ähnlich. Der strukturelle Aufbau der jeweiligen Rahmenpläne unterscheidet sich zwar geringfügig, so dass die Ziele unterschiedlich ge-

gliedert sind, es handelt sich jedoch im Wesentlichen um ähnliche Ziele. Spannweite und Offenheit der Programme weisen ebenfalls übereinstimmende Merkmale auf: Charakteristisch ist die programmatische Bandbreite der Themen. Der Radius der durch die DKS-policy einbezogenen Themen ist in beiden Fallbeispielen sehr groß: Die gesamte Gesellschaft ist von der Implementierung betroffen. Im Großen und Ganzen decken die beiden Präfekturen dieselben großen Themenbereiche ab; Unterschiede beschränken sich auf Detailfragen.

Rückschlüsse aus den herausgearbeiteten Gemeinsamkeiten und Unterschieden der formalen Implementierung

Obwohl statistische Daten, die zum *output* bzw. *outcome* der DKS-Implementierung gerechnet werden können, einige deutliche Unterschiede bei den Präfekturen Nagasaki und Shiga aufweisen³¹⁶, die Vermutungen über den Grad des Erfolges der Umsetzung zulassen, und obwohl die Präfekturen laut Rahmengesetz eigene Besonderheiten einbringen können, fällt auf, dass die Implementierung der DKS-policy in den Präfekturen Nagasaki und Shiga in formaler Hinsicht auf der Grundlage der hier definierten Implementierungsprogramme insgesamt gleich abzulaufen scheint. Unterschiede liegen in den Details und lassen, nur von den Implementierungsprogrammen ausgehend, keine Rückschlüsse auf große Auswirkungen für den gesamten Implementierungsprozess zu. Diese Abweichungen, die allein aus der programmatischen Grundlage sichtbar werden, sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: Aus den formalen Programmen ersichtliche Unterschiede bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga

Thema	Nagasaki	Shiga
DKS-Förderer (<i>suishin'in</i>)	Die DKS-Förderer (DKS- <i>suishin'in</i>) bestehen in Nagasaki in einer anderen Funktion als in Shiga	<i>Suishin'in</i> lautet hier die Bezeichnung für „Experten“/„Dozenten“. In der Präfekturverwaltung Shiga existiert überdies in jeder Verwaltungsabteilung ein weiterer „DKS-Förderer“, der aber, anders als die oben genannten Förderer, nur für Gleichstellungsfragen innerhalb der jeweiligen Verwaltungsabteilung zuständig ist. In Nagasaki gibt es diese Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungsabteilungen nicht.

³¹⁶ Deutliche Unterschiede liegen beispielsweise in der Anzahl der weiblichen Abgeordneten und der Frauen auf Verwaltungsposten mit leitender Funktion sowie in der Größe und dem Ausbau des DKS-Präfekturzentrums (s. Kapitel 1, 5 und 6).

Thema	Nagasaki	Shiga
Grundprinzipien	In Nagasaki sind die fünf Grundprinzipien der Nationalebene wieder aufgegriffen.	Bei der Präfektur Shiga existiert ein weiteres Grundprinzip in der DKS-Verordnung, welches über die fünf Prinzipien der Nationalebene, die auch in Nagasaki so eingebracht sind, hinausgeht (reproduktive Gesundheit). In den Rahmenplänen beider Präfekturen sind jedoch Maßnahmen zu diesem Themenfeld vorhanden und keine besondere Gewichtung in Shiga dazu gegenüber Nagasaki erkennbar.
Kooperation und Austausch		Die Präfektur Shiga hebt in ihrem DKS-Rahmenplan den Gedanken von Kooperation und Austausch mit verwaltungsexternen Akteuren sowie das Prinzip von Selbsthilfe und Beihilfe in besonderer Weise hervor.
Kommunalebene	Nagasaki verleiht den Aufgaben der Kommunalebene durch die Formulierungen in Verordnung und Rahmenplan eine deutliche Gewichtung, indem konkreten Erwartungen Ausdruck verliehen wird.	
Numerische Zielwerte	Auch bei den numerischen Zielwerten der beiden Präfekturen in den Rahmenplänen und deren Stand der Zielerreichung werden Unterschiede deutlich: Nagasaki hat insbesondere bei verschiedenen Kinderbetreuungseinrichtungen einen deutlichen Vorsprung gegenüber Shiga zu verzeichnen (SK 2008: 66–67; NK 2007a: 46–47).	
Rolle Präfekturparlament	In Nagasaki stimmt das Präfekturparlament auch über den DKS-Rahmenplan der Präfektur ab, in Shiga ist dies nicht notwendig.	
Statement gegen Begriff <i>gender</i>	Vorhandensein einer gegen <i>gender</i> gerichteten Formulierung des nationalen Rahmenplanes in dem Rahmenplan der Präfektur Nagasaki, aber nicht in Shiga.	

Quellen: NK 2007a, NK 2007b, SK 2008, SK 2001.

Aus dem großen Gewicht der Gemeinsamkeiten und den wenigen, in den formalen Programmen erkennbaren Unterschieden lassen sich folgende Rückschlüsse ziehen:

Obwohl Unterschiede in den formalen Programmen – von dem zusätzlichen Grundprinzip in Shiga einmal abgesehen – vor allem Details betreffen, zeigt sich dennoch, dass einige Unterschiede – nicht nur bei der Formulierung, sondern auch bei der Umsetzung selbst – vorhanden sind. Die Präfekturen nehmen also ihre Kompetenzen zur eigenständigen Selbstverwaltung wahr und bringen eigene, präfekturspezifische Merkmale ein. Allein das Ausmaß, in dem die Präfekturen diese Kompetenzen nutzen, erscheint auf der Grundlage der präfekturspezifischen DKS-Verordnungen und DKS-Rahmenpläne für die Fälle Nagasaki und Shiga erstaunlich gering zu sein. Gleichzeitig weisen die dennoch vorhandenen Unterschiede darauf hin, dass sich bei der Implementierung von DKS in einigen Bereichen verschiedene beeinflussende Faktoren oder Voraussetzungen auswirken. Die Ausgestaltung der präfektoreigenen DKS-Verordnung und des Präfektur-Rahmenplans erweckt jedoch eher den Eindruck, dass sich die dafür Verantwortlichen eng an nationale Vorgaben gehalten haben. Das kann teilweise auch daran nachvollzogen werden, dass die Formulierungen von Bezeichnungen von Maßnahmenzweigen mit dem nationalen Rahmenplan übereinstimmen (NK 2007a). Allerdings lässt der weitreichende Radius der durch den nationalen Rahmenplan vorgegebenen Themenkreise zu DKS kaum ein Thema unbeachtet, so dass die Präfekturen kaum einen Akzent zu setzen vermögen, indem sie einen zusätzlichen Themenbereich einführen. Weitere denkbare Gründe für die Übereinstimmungen sind, dass die Präfekturen in der Regel die Vorlagen aus anderen Präfekturen bei der Vorbereitung eigener Verordnungsentwürfe und Rahmenpläne berücksichtigen. In manchen Fällen beauftragt die Präfektur sogar eine externe Agentur mit der Ausarbeitung eines Entwurfes, allerdings war dies nicht der Fall bei den ausgewählten Beispielen. Verordnungen und Rahmenpläne werden ferner üblicherweise in einer bestimmten Form formuliert und gestaltet, an die sich die Präfekturen halten. Dass Akteure und Steuerungsinstrumente so ähnlich sind, liegt zum einen daran, dass das Selbstverwaltungsgesetz institutionelle Regelungen vorgibt, die nicht auf das Politikfeld DKS begrenzt sind. Es ist üblich, dass *shingikai* und andere Akteure zur Politikdurchführung hinzugezogen werden. Zum anderen sind die gewählten Steuerungsinstrumente ebenfalls an die Vorgaben und Formulierungen der Zentralebene angepasst.³¹⁷ Es wäre für eine einzelne Präfektur schwierig – sofern rechtlich überhaupt möglich –, im Alleingang Unternehmen oder anderen Adressaten Regulationen aufzuoktroieren. Darüber hinaus sind Verordnung und Pläne gleichermaßen bewusst offen gehalten, so dass für eine präfekturspezifische Handhabung noch genug

³¹⁷ Dies gilt auch für die Zielsetzungen.

Spielraum vorhanden ist. In diesem Spielraum sind auch die Gründe zu suchen, auf die Unterschiede, die aus Materialien zum *output* bzw. *outcome* hervorgehen, zurückzuführen sind. Dies wird unter Zuhilfenahme der empirischen Daten in den nachfolgenden Kapiteln 5 und 6 geschehen. Dabei wird sich zeigen, dass auch die hier herausgearbeiteten Unterschiede in den Implementierungsprogrammen von Nagasaki und Shiga damit erklärbar werden.

*Rückschlüsse auf Schwierigkeiten und mögliche Gründe
für weniger Implementierungserfolg*

Die Analyse der formalen Implementierungsprogramme in den Präfekturen Nagasaki und Shiga macht Grenzen der Kompetenzen der Präfekturen und Grenzen der Implementierung bereits sichtbar.

Die weit reichenden Ähnlichkeiten der Programme lassen darauf schließen, dass eine eng an nationale Vorgaben angeschlossene Umsetzung nicht nur bequem und mit wenig Widerstand umsetzbar ist, sondern dass Hindernisse bestehen, wenn eigene präfekturspezifische Schwerpunkte stärker in diese offiziellen Programme eingebracht werden sollen. Das kann zum einen daran liegen, dass die Vorgaben aus den Programmbestandteilen der Zentralebene sehr weit reichen; zum anderen, dass die Betreuung und Unterstützung seitens der Zentralebene während des Implementierungsprozesses eine Anpassung an diese Vorschläge mit sich zieht.

Eine weitere Möglichkeit kann sein, dass die finanziellen Engpässe, die sich allen Präfekturen in Japan stellen, allen Dezentralisierungsmaßnahmen zum Trotz nur ermöglichen, die Mindestanforderungen, die per Gesetz aus Tokyo festgelegt werden, zu erfüllen. Darüber hinaus bestehen womöglich keine Mittel für die Verwirklichung von eigenen Selbstverwaltungsideen. Im Fall von DKS mag sich das besonders stark auswirken, da die *policy* einerseits alle Bereiche der Gesellschaft umspannt und nicht sofort in jedem dieser Bereiche gleichermaßen stark ausgebaut werden kann. Andererseits kann DKS als schwer messbare und umstrittene *policy* verstanden werden. Letzteres ergibt Rückschlüsse auf die Handlungsorientierungen der für die Gestaltung der Programme verantwortlichen Akteure, die unter Umständen ihre Energie lieber in Maßnahmen investieren, die mehr Erfolg versprechen, oder an denen sie mehr Eigeninteresse haben.

Die Beschränkung der Steuerungsinstrumente in den Programmen vornehmlich auf die Schwerpunkte Überzeugung, Information und Unterstützung macht den Durchsetzungserfolg bei den Adressaten weniger wahrscheinlich, da dieser damit zu einem großen Teil von ihrer freiwilligen Mitarbeit abhängt.

Die formale Beschaffenheit der Implementierungsprogramme in Nagasaki und Shiga gibt jedoch noch keinen Aufschluss darüber, wie sich die tatsächlichen Handlungssituationen und Interaktionen bei der Implementierung darstellen. Ein Blick auf unterschiedliche Merkmale der beiden Präfekturen im DKS-Implementierungsprozess, nämlich einerseits dem Maßnahmenzweig der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen und andererseits den Maßnahmen, die durch die Einrichtung eines zentralen DKS-Zentrums der Präfektur ergriffen werden, soll in den beiden nachfolgenden Kapiteln Einsicht in die Akteurkonstellationen und Interaktionen bei der Implementierung gewähren und weitere Rückschlüsse auch auf problematische Umstände oder mögliche Gründe für weniger Erfolg des jeweiligen Implementierungsprozesses ermöglichen.

KAPITEL 5

ANALYSEBEISPIEL I: PARTIZIPATION VON FRAUEN AN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Zuvor erfolgte eine Bestandsaufnahme von institutionellen Regelungen, formalen Rahmenbedingungen und formalen Aufgaben der beteiligten Akteure der DKS-Implementierungsprozesse in japanischen Präfekturen auf der Grundlage der Implementierungsprogramme. Außerdem wurden auf dieser Ebene erkennbare Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Fallbeispielen Nagasaki und Shiga herausgearbeitet. Dem schließt sich nun die Analyse einzelner Aspekte des Implementierungsprozesses von DKS in den betreffenden Präfekturen insbesondere auf der Grundlage der erhobenen Interviewdaten an. Die Analyse setzt dabei bei Merkmalen an, die sich offensichtlich als prägnante Unterschiede trotz gleicher struktureller Rahmenbedingungen in den beiden Fallbeispielen herausgestellt haben. Kapitel 5 nimmt Maßnahmen zur Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen in den Blick, Kapitel 6 Maßnahmen wie Netzwerkbildung, Austausch und Einbeziehung der Bürger, die im Rahmen des DKS-Präfekturzentrums stattfinden.

5.1 DIE FÖRDERUNG DER PARTIZIPATION VON FRAUEN AN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN ALS TEIL DER DKS-POLICY

5.1.1 FORMALE MASSNAHMEN DER ZENTRALEBENE

Zentraler Bestandteil des DKS-Konzeptes ist, dass Frauen gleichermaßen wie Männer in Entscheidungsprozesse eingebunden werden und die dafür notwendigen Positionen mit Entscheidungsmacht – etwa in leitender Stellung – ausüben können sollen, ohne dass ihre Geschlechtszugehörigkeit dabei behindernd wirkt. Dieser wichtige Themenkomplex der *DKS-policy* lässt sich aus Art. 5 des DKS-Rahmengesetzes ableiten:

Die gemeinsame Partizipation bei der Ausarbeitung oder Entscheidung von Maßnahmen und dergleichen mehr

Art. 5

Bei der Gestaltung der DKS-Gesellschaft muss es Prinzip sein, dass die Gelegenheit gewährleistet wird, dass Männer und Frauen als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft bei Entwurf und Ent-

scheidung über politische Maßnahmen im Staat oder in den Gebietskörperschaften bzw. bei Vorhaben in privaten Organisationen gemeinsam partizipieren (DKSSK 1999).

Der Zweite Nationale Rahmenplan für DKS gibt näheren Aufschluss darüber, wie sich die japanische Regierung die Umsetzung dieses Prinzips der gemeinsamen Partizipation an (politischen) Entscheidungsprozessen vorstellt: Dieses Ziel wird im Nationalen Rahmenplan an erster Stelle der Maßnahmenkomplexe aufgeführt und erhält dadurch besonderes Gewicht. Grundlage für die im Nationalen Rahmenplan aufgeführten Ziele ist die Festlegung des zentralen Gremiums für den DKS-Fortschritt (Dan-jo kyōdō sankaku suishin honbu) der Nationalebene, dass „bis zum Jahr 2020 erwartet wird, dass die Rate von Frauen in Führungspositionen wenigstens 30 Prozent umfasst“ (NDKSK 2005: 8). Um diese Zielvorstellung zu erreichen, bemüht sich die Zentralebene darum, die Rate von weiblichen Beamten und Ausschussmitgliedern in *shingikai* der Zentralebene und anderen Ausschüssen zu steigern.

Davon abgesehen widmet sich die Zentralebene auch der Forderung, zum Zweck dieses Ziels in den verschiedensten Bereichen zu kooperieren. Adressaten sind beispielsweise Unternehmen, Gewerkschaften, Erziehungseinrichtungen und Parteien (NDKSK 2005: 13). Zu den Aufgaben der Zentralebene gehören laut Nationalem Rahmenplan auch, Informationen zu sammeln und diese zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus begründet der Nationale Rahmenplan, ebenfalls mit dem Hinweis auf die Entschließung des DKS *suishin honbu* sowie mit den Auswirkungen der politischen Entscheidungen in den Gebietskörperschaften auf das Leben jedes einzelnen Bürgers, dass auch in den Gebietskörperschaften die Erweiterung der weiblichen Partizipation an Entscheidungsprozessen wichtig ist. Die Zentralebene bietet den Präfekturen und den per Regierungserlass festgelegten Städten (*seirei shitei toshi*) Unterstützung an, um dieses Ziel zu erreichen, und außerdem Kooperation, damit die Präfekturen wiederum die Städte und Gemeinden bei dieser Aufgabe unterstützen können (NDKSK 2005: 10). Auch bei den Gebietskörperschaften soll es an erster Stelle um mehr weibliche Beamte des öffentlichen Dienstes und um die Teilnahme von Frauen an *shingikai* gehen. Tokyo macht die Erfordernis deutlich, dass „aktiv Maßnahmen ergriffen werden zur Einstellung und Förderung von weiblichen Beamten in den Regionen, zur Erweiterung ihrer Tätigkeitsbereiche und zur Entwicklung ihrer Fähigkeiten“ (NDKSK 2005: 11) und bietet seine Unterstützung dafür an. Beispielsweise äußert sich dies in Informationsangeboten und bei der Durchführung von Schu-

lungen in den Gebietskörperschaften (zu den Aufgaben und Zielsetzungen der Nationalebene NDKSK 2005: 8–15).

Erstaunlich ist, dass die japanische Regierung im Zweiten Nationalen Rahmenplan mehr konkrete Zielwerte für die Ausweitung der Partizipation von Frauen aufstellt, als dies bei den Fallbeispielen auf der Ebene der Präfekturen erwähnt wird. Dies gilt für die Grundrichtung, bis zum Jahr 2020 30 Prozent Frauenbeteiligung an Führungspositionen zu erreichen, aber auch für die Zielsetzung von Frauenquoten bei staatlichen Beamtenprüfungen (30 Prozent Frauen bis 2010), der Inanspruchnahme von Elternzeit durch Väter (10 Prozent)³¹⁸ sowie der Rate weiblicher Universitätsdozenten (20 Prozent bis 2010) (NDKSK 2005: 128). Zur Partizipation von Frauen an *shingikai* in den Gebietskörperschaften ist ebenfalls von einem „Zielwert“ der Gebiete die Rede, der an dieser Stelle aber nicht näher bestimmt wird (NDKSK 2005: 11). Darüber hinaus gibt der Nationale Rahmenplan jedoch keine durch Quoten benannten konkreten Ziele zur Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen oder bestimmten Entscheidungsgremien vor: Für die Verwaltungen auf National-, Präfektur- und Stadtebene wie auch für die Parlamente der verschiedenen Ebenen sind – ausgenommen von dem generellen Zielwert für 2020 – keine kurzfristig zu erzielenden Frauenquoten aufgeführt. Während Parteien bzw. Gruppierungen im Bereich der Politik zwar im Nationalen Rahmenplan erwähnt werden, geht es an keiner Stelle explizit um die Partizipation von Frauen in parlamentarischen Volksvertretungen. Auch für die Beteiligung von Frauen in Firmen und anderen Organisationen wird verdeutlicht, dass die Regierung organisationseigene Maßnahmen als notwendig erachtet und die Unternehmen mit Informationen unterstützen kann, aber es gibt, abgesehen von Bestimmungen wie etwa durch das *Equal Employment Opportunity Law*, keine in besonderer Weise festgelegten Pflichten zur Förderung von Frauen in Positionen mit Entscheidungsmacht.

Trotz der Zielvorgaben der Regierung – vielleicht auch gerade wegen der weit auslegbaren Formulierungen ohne konkrete Quotenvorstellungen – spielen Frauen im gesamtstaatlichen Überblick nach wie vor nur eine marginale Rolle bei Entscheidungsprozessen: Wenngleich sich das Bild für Japan im Verlauf der letzten Jahrzehnte durch das vergleichsweise stärkere Vorrücken von Frauen in Positionen mit Entscheidungsmacht in Politik, Verwaltung und Wirtschaft³¹⁹ schon ge-

³¹⁸ Dies wird ebenfalls dem Themenbereich „Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen“ im Nationalen Rahmenplan zugeordnet.

³¹⁹ Im Folgenden geht es nur um die Repräsentation von Frauen in Politik und Verwaltung.

wandelt hat, zeigt der internationale Vergleich, dass insgesamt immer noch nur sehr wenige Frauen auf solchen Posten sind. Dies zeigt auch das Ergebnis des Global Gender Gap Report, der beispielsweise auf Variablen wie der Frauenrate in Parlament und auf Führungsposten beruht, und bei dem Japan als Industriemacht deutlich von anderen, vergleichbaren Staaten abfällt und nur auf Platz 101 steht (s. Hausmann, Tyson und Zahidi 2012: 9, auch Kapitel 1). Im japanischen Unterhaus waren im September 2010 nur 10,9 Prozent Frauen vertreten (Josei to senkyo 2010).³²⁰ Auf Führungsposten im staatlichen Beamtenstatus (*kokka kōmuin kanrishoku*) waren bis zum Jahr 2005 nur 1,7 Prozent Frauen beschäftigt (NDKSK 2008: 57). Nach wie vor bestehen vielfältige Hinderungsgründe für das Vorrücken von Frauen auf Führungsposten.³²¹

Inbesondere zeigt sich diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Sein gegenwärtig auch in den Gebietskörperschaften: Der Frauenanteil in den Präfekturparlamenten lag bis zum Jahr 2007 durchschnittlich bei 8 Prozent (NDKSK 2008: 62); der weibliche Anteil an Verwaltungsposten mit Entscheidungsmacht (*kanrishoku*) lag in den Präfekturen bis zum Jahr 2007 bei 5,1 Prozent (NDKSK 2008: 57). Die national gültigen Bestandteile des Implementierungsprogramms – wie der Nationale Rahmenplan – stellen ihren Anspruch, dass Frauenbeteiligung an Entscheidungsprozessen gefördert wird, in relativ offenen Formulierungen an die Gebietskörperschaften.³²² Welche Ziele und Instrumente beinhalten die präfektoreigenen Programme, um diese Forderungen zu erreichen, und wie werden diese implementiert? Dieser Frage soll im Folgenden für die Fallstudien Nagasaki und Shiga nachgegangen werden.

³²⁰ Im April 2008 waren es im Unterhaus 9,4 Prozent Frauen, im Oberhaus 18,2 Prozent Frauen (NDKSK 2008: 57). Das Unterhauswahlergebnis vom September 2009 hatte die bislang höchste Zahl von Frauen in das japanische Parlament gebracht (Gauder 2012: 441–442).

³²¹ Eine ausführliche Erläuterung dieser Umstände kann hier nicht stattfinden.

³²² Es gibt jedoch auch Gebietskörperschaften, die sich explizit Zielwerte für eine Frauenbeteiligung an höheren Verwaltungsposten gesteckt haben (Bandō 2004: 143–144).

5.1.2 IMPLEMENTIERUNG IN DEN PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA

Nagasaki

Der von 2007 bis 2010 geltende Rahmenplan von Nagasaki (NK 2007a) führt als eines seiner Grundprinzipien die gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen an politischen Entscheidungsprozessen auf und nennt als Maßnahmen für dieses Ziel eine intensivere Beteiligung von Frauen in *shingikai*, anderen Ausschüssen sowie in der öffentlichen Verwaltung und die Durchführung von Untersuchungen im Zusammenhang mit diesem Themenkomplex. Als konkrete Maßnahmen für das Erreichen dieser Ziele führt der Rahmenplan für die *shingikai* beispielsweise die Förderung der Auswahl von Frauen und auch die Aufforderung an Städte und Gemeinden, die Frauenrate in *shingikai* zu steigern, auf. Zur Beteiligung an Verwaltungsaufgaben unterstreicht die Präfektur, dass sie die aktive Einstellung von Frauen mit entsprechenden Kompetenzen in die Ebene von Führungspersonen unterstützt. Weitere Maßnahmen umfassen Einwirken der Präfektur auf die Lokalebene, Unternehmen und Organisationen zur Förderung von Frauen, Ausbau einer Datenbank, die Förderung des Partizipationsbewusstseins bei Frauen und entsprechende Untersuchungen. Als konkrete Quotenziele sind lediglich die Rate von Frauen in *shingikai* (Ziel bis 2011: 33,3 Prozent, in 2007 30 Prozent erreicht) sowie die Anzahl der Einträge in die Datenbank von Frauen angegeben. Der Anteil von Frauen in dem Präfekturparlament wird an keiner Stelle aufgeführt (NK 2007a).

Shiga

Wenngleich Details bei der Auflistung der Maßnahmen variieren, behandelt der von 2008 bis 2010 geltende Rahmenplan der Präfektur Shiga dieses Thema ganz ähnlich. Als eines von drei grundlegenden Zielen wird festgelegt, eine Basis zu schaffen, auf der Männer und Frauen gemeinsam partizipieren können. Um dieses Ziel zu erreichen, wird als eine wichtige Aufgabe aufgeführt, dass die Teilnahme von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen voranschreiten muss, und dass dazu neben einem grundlegenden Fortschreiten des *empowerment*³²³ von Frauen auch eine verstärkte weibliche Partizipation in der Verwaltung sowie die Bemühungen um einen höheren Frauenanteil in Unternehmen und privaten Organisationen gehören. Darüber hinaus steht die Einbindung von Frauen in Entscheidungsprozesse auch im Zusammenhang von drei extra her-

³²³ Dieser Ausdruck selbst ist im Rahmenplan von Nagasaki nicht aufgeführt.

vorgehoben „wichtigen Themen“ zum Thema „Unterstützung von Aktivitäten von Frauen“.

Der Rahmenplan listet einzelne Maßnahmenbereiche sodann genauer auf. Dazu gehört, den Frauenanteil der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung in Ausschüssen der Verwaltung (*gyōsei iinkai*) sowie in Beratungsgremien (*shingikai*) zu erhöhen, genau wie die Frauenpartizipation in Unternehmen und anderen Organisationen. Nicht explizit genannt wird, wie in Nagasaki, ein Frauenanteil im Präfekturparlament.

Zur Partizipation in der Administration nennt der Rahmenplan von 2008 die Maßnahme, dass aktiv die Aufnahme von Frauen in die Ebene der Führungspositionen (*kanrishoku e no tōyō*) gefördert werden soll und dass in diesem Zusammenhang Schulungen und Personalausbildung sowie Bewusstseinsaufklärungen stattfinden sollen. An dieser Stelle wird der Plan von Shiga deutlich ausführlicher als das Pendant in Nagasaki.

Neben diesen Absichtserklärungen finden sich konkrete numerische Zielsetzungen zu diesem Themenkomplex, ebenso wie in Nagasaki, nur zu einer Frauenrate in *shingikai* (bis 2010 sollten es 30 Prozent sein, im Jahr 2006 waren es bereits 31,3 Prozent) sowie darüber hinaus zu einer Anzahl von Frauen als Repräsentanten oder stellvertretende Repräsentanten in Selbstverwaltungsgremien (*jichikai*) (bis 2010 sollten es 15 Prozent sein, 2006 waren es 8,6 Prozent) (SK 2008).

Vorgaben laut der Implementierungsprogramme der Präfekturen

In ihren Grundzügen sind die präfektoreigenen Implementierungsprogramme in Shiga und Nagasaki bei Maßnahmen, um eine höhere Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen zu erzielen, also sehr ähnlich und lehnen sich an die Formulierungen im Nationalen Rahmenplan an. Beide Präfekturen stellen Zielwerte für die Frauenrate in *shingikai* auf (jeweils um 30 Prozent), die zum Zeitpunkt der Studie bereits oder annähernd erreicht waren (2007: Shiga: 31,3 Prozent; Nagasaki: 30,0 Prozent). Ein Zusammenhang zu dem im Nationalen Rahmenplan formulierten Anspruch an konkrete Zielwerte bei der *shingikai*-Beteiligung auch in den Gebietskörperschaften ist denkbar: Entsprechend lässt sich beobachten, dass der Anspruch an den Fortschritt der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen beispielhaft an der Thematisierung der Beteiligungsrate von Frauen an diesen Beratungs- und Kontrollgremien für die Verwaltung festgemacht wird.

Obwohl der Frauenanteil in Verwaltungen – und teils auch der Anteil von weiblichen Abgeordneten – in den zahlreich veröffentlichten Datensammlungen und Statistiken zu den Gebietskörperschaften aufgeführt und dieser Anteil immer wieder als Kriterium für die Bewertung der Um-

setzung von DKS angeführt wird, sind in den untersuchten Präfekturen keine expliziten Zielwerte wie etwa bei der *shingikai* vorhanden, sondern es werden nur Absichtserklärungen zur Unterstützung der Anhebung der Frauenrate in Verwaltung und Präfekturparlament geleistet.³²⁴

Während im Nationalen Rahmenplan Politik und auch die politischen Parteien an einer Stelle explizit genannt werden, trifft dies nicht für die untersuchten Pläne der Gebietskörperschaften zu. Ob Frauen in Parlament, Präfekturparlamente und Stadtratsversammlungen gelangen können, gehört also laut der Programme der Fallbeispiele nicht zum verantwortlichen Aufgabenbereich der implementierenden Akteure in der Verwaltung.³²⁵

Zwar zählen die Pläne auch die Einwirkung durch die Verantwortlichen der Präfektur auf Akteure der Lokalebene, Unternehmen und anderer Organisationen auf. Im Folgenden geht es jedoch vor allem um den Anspruch der Partizipation von Frauen auf Posten in Verwaltung und Politik auf Präfektorebene.

30 Prozent Frauen in Führungspositionen bis 2020, so lautet der grundlegende Anspruch der Akteure der Zentralebene. Auf der Präfektorebene war dieser Anspruch – jedenfalls bei den Fallbeispielen von Shiga und Nagasaki – für die Partizipation von Frauen an *shingikai*³²⁶ der Prä-

³²⁴ Für die gesamte Tätigkeit der Verwaltung für DKS werden vor allem Informationsangebote zum Bewusstseinswandel und Schulungen angeführt. Diese Maßnahmen müssen scheinbar ausreichen, damit nicht nur die Verwaltungen bei ihrem Handeln in jeder Hinsicht den DKS-Gesichtspunkt beachten, sondern auch, damit diese Verwaltungen für ihr Personal selbst DKS verwirklichen, also beispielsweise, dass Männer und Frauen gemeinsam teilhaben und es *work-life balance* gibt (s. Kapitel 4).

³²⁵ Stattdessen sind beispielsweise die Kandidaten aufstellenden Parteien und das Wählerverhalten verantwortlich. Es zeigen sich hier große Unterschiede bei dem Parteienspektrum. Die LDP etwa tut sich mit einer routinierten Aufstellung weiblicher Kandidatinnen schwer und setzt, wenn überhaupt, gerne auf bekannte und beliebte Gesichter oder Töchter aus Politikerfamilien (*niseijiin*) (auf der Zentralebene z. B. Yuko Obuchi, Tochter des verstorbenen Ministerpräsidenten Obuchi).

³²⁶ Hier stellt sich die Frage, warum gerade die *shingikai* mit einer konkreten Quotierung belegt worden sind. Die *shingikai* nehmen als Beratungs- und Kontrollorgan zwar eine prägnante Rolle im politischen System von japanischen Gebietskörperschaften ein. Allerdings kann, auch auf der Grundlage eigener Beobachtungen, in Frage gestellt werden, ob die *shingikai* tatsächlich eine große Wirkungsmacht haben, oder ob die Präfekturverwaltung nicht vielmehr Ausweichmöglichkeiten auf die Eingaben des Gremiums hat, indem beispielsweise auf mangelndes Budget zur Umsetzung von Vorschlägen hingewiesen wird. Außerdem muss eine erhöhte Frauenrate in *shingikai* noch nichts über deren tatsächliche aktive Beteiligung aussagen. In den Fallbeispielen trat immer wie-

fektur bereits zum Zeitpunkt der Datenerhebung für diese Studie plangemäß erreicht. Die Grundlage für die Förderung der Frauenrate auf Posten der Präfekturverwaltung besteht vor allem aus Absichtserklärungen und hängt somit vom Wohlwollen der Akteure ab. Frauen im Präfekturparlament werden nicht explizit genannt. Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass Priorität auf die Frauenrate in *shingikai* gelegt wird und dies als Paradebeispiel zum Stand der Zielerreichung aufgeführt wird, wohingegen die Partizipation von Frauen in Präfekturparlament und Verwaltungspositionen weiterhin eher stagnierend verlaufen dürfte.

Diese Tendenz ist in der Präfektur Nagasaki sichtbar, wo die Quote von Frauen in *shingikai* erwartungsgemäß anstieg, aber nur drei Prozent Frauen auf Verwaltungsposten der Präfekturadministration vertreten waren – selbst für den innerjapanischen Vergleich ist dies ein sehr niedriger Wert. Im Jahr 2007 gab es eine Hauptabteilungsleiterin und 13 Abteilungsleiterinnen. Weiterhin waren in den Ausschüssen der Verwaltung (z. B. *kyōikuiinkai*) insgesamt im Jahr 2007 nur 3,9 Prozent Frauen vertreten. Nagasaki war damit Schlusslicht unter den Präfektoren. Ähnlich verhält es sich mit dem Frauenanteil im Präfekturparlament von Nagasaki, der bis 2006 aus zwei Prozent, also einer einzigen Frau, bestand. Erst im Jahr 2007 kamen drei weitere Frauen dazu und der Frauenanteil entspricht seither 8,7 Prozent. Diese Zahlen sind auch für ganz Japan vergleichsweise sehr gering. Nagasaki beschränkt sich bei der Frage nach Partizipation von Frauen in Entscheidungsprozessen also vor allem auf das Voranschreiten von Frauen in den *shingikai* der Präfektur, ansonsten bleibt weibliche Repräsentation in höheren Verwaltungsposten und Politik schwierig (NDKSK 2007a: 32–35, 2007b: 207).

Der Fall Shiga stellt sich anders dar. Die Beteiligung von Frauen an Führungsposten in der Verwaltung (*kanrishoku*) betrug in Shiga 5,5 Prozent, was im Vergleich mit anderen japanischen Präfektoren schon zum Mittelfeld gerechnet werden kann. 2007 gab es in Shiga – wie auch in Nagasaki – eine Hauptabteilungsleiterin. Darüber hinaus waren in Shiga vier stellvertretende Hauptabteilungsleiterinnen und insgesamt 29 weibliche Abteilungsleiter angestellt. Während bei der Gesamtrate von weiblichen Beamten Shiga mit einer Rate von 21,9 Prozent im Haushaltsjahr 2006 im Mittelfeld liegt, fällt bei der Einzelaufstellung nach mittlerem, gehobenen und höherem Dienst auf, dass nur sehr wenig Frauen dem mittleren Dienst angehören (4,2 Prozent, nied-

der das Problem zutage, dass nur wenige qualifizierte Frauen einberufen wurden und dann gleich in mehreren *shingikai* die „Frauenquote“ erfüllen sollten (z. B. Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008).

rigste Rate aller Präfekturen), aber im höheren Dienst 33,3 Prozent Frauen vertreten sind – im Vergleich mit anderen Präfekturen lag Shiga damit nach Chiba und Okinawa auf Platz 3. In den Verwaltungsaus-schüssen insgesamt sind im Jahr 2007 16,1 Prozent Frauen in Shiga beteiligt (NDKSK 2007a: 32–35, 2007b: 122).

Herausragend ist der Unterschied zu Nagasaki bei der Partizipation von Frauen an politischen Ämtern³²⁷: Im Jahr 2006 hatte Shiga die zweit-höchste Rate (15,2 Prozent) an weiblichen Präfekturabgeordneten nach Tokyo (17,6 Prozent). Die Zahlen für Shiga waren schon bei Beginn der Implementierung von DKS vergleichsweise hoch und sind seither weiter angestiegen. Die vergleichsweise hohe Rate von Frauen auf wichtigen Positionen in Verwaltung und Politik in Shiga wurde durch die Wahl der Gouverneurin Kada im Jahr 2006 als insgesamt bisher fünfter Gouverneurin in ganz Japan noch gesteigert.³²⁸

Während die Rahmenpläne der Präfekturen also die wesentlichen Punkte des Nationalen Rahmenplans aufgreifen und sich inhaltlich beim Thema Partizipation von Frauen in Entscheidungsprozessen nicht besonders unterscheiden, scheinen in Shiga doch Umstände vorzuliegen, die zu einer für Japan vergleichsweise hohen Zahl von Frauen in bestimmten Positionen der Verwaltung und besonders als Abgeordnete des Präfek-turparlamentes geführt haben.

Da bei den von der Zentralebene vorgegebenen Leitlinien im Rahmen-plan keine konkreten Maßnahmen für die Förderung von Frauen in hö-heren Verwaltungspositionen oder in Parlamenten vorgesehen werden, stellt sich die Frage, was im Fall von Shiga zu dieser Ausprägung geführt hat – und ob es sich um eine Folge der Implementierung von DKS durch die Präfektur handelt, oder ob es ganz andere Ursachen dafür gibt.³²⁹ Zeichnet sich hier gegenüber der in den Gebietskörperschaften allgemein

³²⁷ Auch was die Quote von Frauen als Stadträten und Gemeinderäten angeht, liegt Shiga für japanische Verhältnisse jeweils relativ weit vorne (13,4 Prozent in Städten; 9,1 Prozent in Gemeinden und Dörfern), während Nagasaki bei Stadträten den viertschlechtesten Platz (5,4 Prozent) einnimmt und bei Gemeinderäten mit 5,5 Prozent ebenfalls im unteren Drittel zu finden ist (NDKSK 2007a: 55).

³²⁸ Zuvor waren schon weibliche Gouverneure in den Präfekturen Osaka, Kuma-moto, Chiba und Hokkaidō gewählt worden. Seit 2012 wird auch die Präfek-turhauptstadt Otsu von einer Frau, der bislang jüngsten Bürgermeisterin in Ja-pan, geführt (JT 24.01.2012).

³²⁹ Grundsätzlich lässt sich die Frage stellen, wie der Zusammenhang zwischen frauenfreundlicher Politik und zahlreichen Frauen in der Politik analytisch er-klärt werden kann, bzw. ob überhaupt ein zwingender Zusammenhang be-steht.

üblichen Behandlung dieses Themas ein besonderer Schwerpunkt der Ausprägung der Implementierung der DKS-*policy* ab? Was hat dazu geführt? Auf welcher Grundlage bestehen beim Umgang mit dem Themenfeld „Frauenbeteiligung in Entscheidungsprozessen“ besondere Umstände? Zu welchen Auswirkungen hat diese Ausprägung wiederum bei dem weiteren Implementierungsprozess von DKS in Shiga geführt? Und wie verläuft die Implementierung in Nagasaki, wo der *outcome* bei diesem Themenkomplex weniger erfolgreicher ist? Diesen Fragen nach Ursachen und Konsequenzen des bisherigen *policy-outputs* bzw. *outcomes* in Shiga und Nagasaki wird in den folgenden Abschnitten nachgegangen werden.

5.2 URSACHEN FÜR DEN BISHERIGEN *POLICY OUTCOME*

5.2.1 FRAUEN AUF POSTEN DER PRÄFEKTURADMINISTRATION

In einer Veröffentlichung des DKS-Amtes der japanischen Regierung von 2007, bei der die Maßnahmen der 47 japanischen Präfekturen einander gegenüber gestellt werden, heißt es bezüglich besonderer Maßnahmen zur Anstellung und Förderung weiblicher Beamter im Fall Shiga lapidar nur: „Es gibt zwar keinen besonderen Zielwert, aber wir sind um die Förderung und Verteilung der weiblichen Mitarbeiter auf verschiedene Arbeitsbereiche bemüht“ (NDKSK 2007: 38). Was verbirgt sich hinter dieser Aussage? Bei dem Rahmenplan der Präfektur Shiga war auffällig, dass dieser etwas ausführlicher auf die Aufnahme von Frauen in höhere Verwaltungspositionen eingeht als sein Äquivalent in Nagasaki, dennoch bleiben die Rahmenpläne allein zu allgemein, um genauen Aufschluss über die Vorgehensweise in der Präfektur zu geben. An dieser Stelle erbringen die vor allem aus Interviews erhobenen empirischen Daten mehr Erkenntnisse.

Während der Phase der Verabschiedung sowohl der Dezentralisierungsreformen als auch des DKS-Rahmengesetzes Ende der 1990er Jahre und in den unmittelbar anschließenden Jahren, die für erste Entwicklungen hin zu mehr Selbstverwaltung durch die Gebietskörperschaften als auch für den Start der Implementierung der DKS-*policy* als entscheidend eingeschätzt werden können, wurde die Präfektur Shiga von dem parteilosen Gouverneur Yoshitsugu Kunimatsu (Regierungszeit 1998–2006) regiert. Im Verlauf von Interviews mit verschiedenen Akteuren in Shiga erhartete sich der Eindruck, dass Gouverneur Kunimatsu sich unmittelbar in die Implementierung von Maßnahmen zur Erhöhung der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen in seinem Wirkungskreis einschaltet hat. Einerseits wird er von einer ehemaligen Mitarbeiterin be-

schrieben als „bis zu einem gewissen Grad ein alter Mann aus der alten Welt, ein Mann vom Land“, der auch in seinem Privatleben vermutlich eine Rollenverteilung im herkömmlichen Sinn lebte: „seine Gattin wartet dem Ehemann ordentlich auf wie eine Vollzeithausfrau“ (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008). Bei dieser und bei anderen Beschreibungen des ehemaligen Gouverneurs als „*typical old Japanese man*“ (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008), „konservativ“ (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008), „Thema DKS schwierig“ (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008) vermutet man nicht, dass diese erste Phase der Implementierung der neuen DKS-policy während seiner Regierungszeit durch eine besondere Intensität geprägt worden sein mag.

Es zeigt sich aber, dass Gouverneur Kunimatsu sich der Förderung von DKS im Bereich der Partizipation von Frauen auf bis dahin ungewöhnliche Weise angenommen hat: Eines seiner Ziele war, eine Frau als Vizegouverneurin einzusetzen³³⁰: „[Er] wollte als Vizegouverneur eine Frau, aber [...] [die] Regierungspartei [in der Präfektur] hat dem nicht zugestimmt“ (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008). Während er schon bei Beginn seiner ersten Amtszeit an einer Vizegouverneurin interessiert war, gelang es ihm aufgrund des Widerstands des Präfekturparlamentes³³¹ zunächst nur, den Posten des Schatzmeisters (*suitōchō*)³³² mit einem weiblichen Kandidaten zu besetzen. Der Posten als Schatzmeister war vergleichbar bedeutend, da dieses Amt zum so genannten „Dreieck“ der Präfektur, bestehend aus Gouverneur, Vizegouverneur und Schatzmeister, gehörte. Diese Drei bildeten das höchste Entscheidungsgremium der Präfekturregierung. Der weibliche *suitōchō* in der Präfektur Shiga war gleichzeitig ein Novum in Japan: zum ersten Mal besetzte eine Frau diesen Posten, so dass die Präfektur in dieser Hinsicht Vorreiterin der japanischen Gebietskörperschaften war.

³³⁰ Während der Feldforschungsphase bestand die Gelegenheit, sowohl den ehemaligen Gouverneur Kunimatsu als auch die ehemalige Vizegouverneurin der Präfektur Shiga zu interviewen. Auch diese prominenten Interviewpartner werden hier nicht durch namentlich gekennzeichnete Zitate hervorgehoben.

³³¹ Ein Vizegouverneur bedarf der Zustimmung durch das Präfekturparlament, ein Schatzmeister wird aber nur vom Gouverneur ernannt (e-GOV o. D. b, Art. 162 bzw. 168, Absatz 2).

³³² Statt des Postens eines Schatzmeisters gibt es nun einen zweiten Vizegouverneur (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Als Gouverneur Kunimatsu im Jahr 2002 wiedergewählt wurde, bemühte er sich erneut – und diesmal mit Erfolg – um eine Vizegouverneurin:

Was er deshalb getan hat, war folgendes: zuerst war der eine Vizegouverneur ein Mann, und der andere wurde eine Frau. Aber eine Entscheidung über die wichtigen Angelegenheiten der Präfektur fiel meistens zu dritt (Interview Shiga, Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Durch diese Strategie war gewährleistet, dass neben ihm immer wenigstens eine Frau an der Präfekturspitze, dem „Dreieck“, stand und bei den wichtigsten Entscheidungsprozessen der Präfekturregierung weibliche Beteiligung gesichert war: Nicht nur war bei den Sitzungen des „Dreiecks“ immer weibliche Partizipation garantiert. Innerhalb der Präfekturverwaltung sind über die Entscheidungen dieser Präfekturspitze hinaus die Sitzungen der Hauptabteilungsleiter (*buchō kaigi*) von entscheidender Bedeutung, wenn es um die Zusammenarbeit der einzelnen Abteilungen geht und die Richtung der Präfekturarbeit weiterentwickelt und vorgegeben wird (s. Kapitel 4). Unter Kunimatsu gab es zwar keine besonderen Bestrebungen, dass auch Frauen die Leitung von Hauptabteilungen übernahmen.³³³ Hier zeigte sich allerdings, dass das Ziel, auch bei den wichtigsten Entscheidungsgremien der Präfekturadministration weibliche Beteiligung zu sichern, durch das Vorgehen Kunimatsus gesichert war, denn die Schatzmeisterin – und später die Vizegouverneurin – waren bei den Hauptabteilungsleitersitzungen immer als Vertreterinnen der Präfekturregierung mit dabei (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008). Gouverneur Kunimatsus Einsatz für weibliche Partizipation in seiner Verwaltung ging jedoch noch über diese Instanz hinaus:

Es gibt auch die Hauptabteilungen [*bu*]. Und er hat in jede Hauptabteilung etwa auf dem Rangniveau eines Abteilungsleiters auf jeden Fall wenigstens eine Frau eingesetzt (Interview Shiga, Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Während Frauen auf den Hauptabteilungsleiterposten also nicht besonders gefördert wurden, setzte der Gouverneur durch, dass auf der nächstuntergeordneten Verwaltungsebene Frauen vertreten waren (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008), in-

³³³ Bis heute ist die Zahl von Frauen auf Hauptabteilungsleiterposten sehr gering, 2008 lag sie sowohl in Shiga als auch in Nagasaki bei einer einzigen Frau (NDKSK 2007b: 122, 207, s. auch Kapitel 5.1.2).

dem jeweils in jeder Hauptabteilung (*bu*) wenigstens eine Frau den Posten eines Abteilungsleiters (*kachō*) innehatte. Bei den entsprechenden Sitzungen der Abteilungsleiter (*kachō kaigi*) in einer Hauptabteilung war dann ebenfalls mindestens eine Frau mit von der Partie. Somit erstreckte sich die Strategie der gezielten Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen über alle Ebenen des vertikal aufgebauten Präfekturverwaltungsapparates: Bei dem obersten „Dreieck“ aus Gouverneur, Vizegouverneur, Schatzmeister, bei den Hauptabteilungsleiterversammlungen, den Besprechungen der Abteilungsleiter und den Meetings innerhalb der einzelnen Abteilungen selbst³³⁴ waren immer Frauen an den Entscheidungsfindungen beteiligt (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008). Dieses Vorgehen setzte sich insbesondere ab der zweiten Amtszeit des Gouverneurs durch (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008). Es handelte sich hierbei aber nicht um reine Absichtserklärungen oder eine Randerscheinung der neuen Präfekturregierung, sondern es war Gouverneur Kunimatsu ein besonderes Anliegen:

Und jedes Jahr, jedes Jahr überprüfte er das genau, wenigstens bis zum Abteilungsleiter [...], das ist besonders im Bewusstsein gewesen (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Nicht nur, dass die nominelle Einhaltung dieser Frauenquote kontrolliert wurde – Gouverneur Kunimatsu übte entschiedenen Druck aus: Er weigerte sich, seine Unterschrift unter Vorlagen zu setzen, bei denen nicht wenigstens eine Frau an der Entscheidungsfindung beteiligt worden war:

Wenn beispielsweise eine Beschlussfassung organisiert wurde, und nicht auf jeden Fall eine Frau dabei war, ha[t er][...] [s]eine Unterschrift nicht gegeben. [...] [Er hat] das zu einer absoluten Vorbedingung gemacht (Shiga, Interview Nr. 3 ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Dieses Vorgehen wirkte sich auch auf weitere Bereiche wie die der Präfekturverwaltung beigeordneten Beratungs- und Kontrollgremien (*shingikai*) aus:

[...] und selbstverständlich [überprüfte er] auch die Rate von Frauen in den Beratungsgremien. Es gibt einen Prozentsatz, 30 Prozent oder 40 Prozent, und ich habe mich dafür eingesetzt, dass dieser ordent-

³³⁴ In den Abteilungen selbst finden sich in der Regel auch weibliche Angestellte.

lich erfüllt wird, und der Gouverneur hat sich auch dafür eingesetzt (Shiga, Interview, Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Der Zielwert für die Frauenbeteiligung an den *shingikai* der Präfektur wurde im Rahmenplan der Präfektur Shiga festgelegt, und Gouverneur Kunimatsu hat auch auf diese Beteiligungsrate aufmerksam geachtet. Die weibliche Beteiligung an den *shingikai* stieg in Shiga während der Amtszeit des Gouverneurs Kunimatsu von 1998–2006 von 17,3 Prozent (1998) auf 31,3 Prozent (2006), die Rate von Frauen in *kanrishoku* überschritt während der Amtszeit von Kunimatsu acht Prozent und stieg bis auf 9,8 Prozent (2005) (Materialien des Shiga-ken 2007: 6–7). Dies ist weniger als hätte erwartet werden können. Mit Blick auf die Aussage im Rahmenplan³³⁵ kann man annehmen, dass weniger die Quantität, als vielmehr die strategische Verteilung der Frauen auf alle Gremien als entscheidend angesehen worden ist.

Bei dieser für die Frauenförderung auf Verwaltungsposten und in *shingikai* entscheidenden Vorgehensweise stellten sich konkret zwei Probleme: das der Auswahl von geeigneten Kandidatinnen und das der Rechtfertigung innerhalb des Verwaltungsapparates.

Auswahl und Rechtfertigung

Die von Gouverneur Kunimatsu eingeschlagene Strategie erforderte, geeignete Anwärtnerinnen sowohl für die Beratungsgremien als auch für die Posten der Abteilungsleiterinnen und für die Spitzenpositionen Vizegouverneurin und Schatzmeisterin zu finden. Die Auswahl und auch die Rechtfertigung von Frauen auf diesen Posten waren nicht einfach:

Das war ein großes Problem. Obwohl [die betreffende Frau] ausgewählt war, musste man erläutern, weshalb man sie gewählt hat, warum gerade diesen Menschen. Wenn man einen leicht verständlichen Grund haben will, dann muss sie zunächst mal berühmt sein. Das ist die Tendenz [...]. Aber es ist auch in Ordnung, wenn sie nicht berühmt ist, extrem gesagt, tut es eine Hausfrau auch (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Die Reaktionen auf das Vorgehen des Gouverneurs waren dabei sehr gemischt:

³³⁵ Die Aussage lautet: „Verteilung der weiblichen Mitarbeiter auf verschiedene Arbeitsbereiche“ (SK 2008).

Natürlich kann man sagen, dass es dagegen Widerstand gab. Aber selbstverständlich gab es auch Leute, die [sagten] „ach so, so etwas ist auch wichtig“ und es verstanden haben. Und ich selbst habe es bei verschiedenen Gelegenheiten direkt bekannt gemacht und erklärt, [...] es gibt auch viele Männer, die nicht exzellent sind (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Die eingeschlagene Strategie stieß also durchaus auf Widerstand. Die folgenden Abschnitte erläutern, wie für die Beratungsgremien und die Spitzenpositionen geeignete Kandidatinnen rekrutiert wurden.

Shingikai

Die Beratungs- und Kontrollgremien der Präfektur werden mit verwaltungsexternen Personen besetzt. Die Administration wählt diese selbst aus und der Gouverneur ernennt sie für zwei Jahre. Erneute Ernennungen sind möglich. Zu einem Großteil sind die Mitglieder Experten und Universitätsdozenten aus dem Themenbereich der *shingikai*. Ein weiterer, in der Regel deutlich geringerer Teil der Mitglieder wird aus Bewerbungen für dieses Gremium ausgewählt. Diese Bewerber haben ein besonderes Interesse an dem Gegenstand der *shingikai*. Häufig engagieren sie sich in Bürgergruppen. Bei der Bewerbung legen sie in einem Aufsatz ihr Interesse an dem Thema und ihre Einstellung dazu vor. Dieses Auswahlverfahren ermöglicht der Präfekturverwaltung, als unproblematisch geltende Leute für ihre eigenen Zwecke auszuwählen.

Die Frauenrate in diesen Beratungsgremien kann als „Vorzeigewert“ für die Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen bei der Implementierung in den Präfekturen verstanden werden. Obwohl der weibliche Prozentsatz hier also – auf die Implementierung von DKS in ganz Japan bezogen – im Vergleich zu anderen Gremien besonders hervorgehoben wird, heißt das nicht, dass die zielgerechte Besetzung der Gremien mit Frauen einfach zu bewerkstelligen ist oder einfach erfüllt wird. Die Verantwortlichen begründen dies häufig damit, dass unter den Experten, die bei der herkömmlichen Auswahl für eine Beteiligung an den Beratungsgremien in Frage kommen, nur sehr wenige Frauen sind. Dies entspricht der ungleichen Verteilung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt. Dagegen verspricht man sich eine Chance für Frauen bei dem System der öffentlichen Ausschreibungen. Hier können sich auch in NPO oder anderen Vereinigungen engagierte Hausfrauen bewerben.

Eine Bürokratin aus Shiga, der die für die Auswahl der *shingikai*-Mitglieder von Verwaltungsangestellten vorbereiteten Listen noch vor dem Gouverneur vorgelegt wurden, erzählt, wie sich die Bemühungen für

eine Erhöhung der Frauenrate in *shingikai* unter Gouverneur Kunimatsu dargestellt haben:

Wenn die Mitglieder für das Beratungsgremium ausgewählt werden sollen, bringt das [zuständige] Büro zuerst eine Vorlage. [Sie] kommen und bringen es, [um zu fragen, ob] solche Mitglieder genehm sind. Ich sehe es mir an, den Prozentsatz, den Prozentsatz von Frauen, er ist niedrig, und ich frage: „Warum so? Können nicht noch ein paar mehr rein?“ und dann sagen die Leute vom Büro „Ja, aber es gibt keine weiblichen Experten“, auf jeden Fall sagen sie das (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Diese Bürokratin hatte ein besonderes Interesse an der Erhöhung der Frauenrate in den *shingikai* und ließ die Einwände der zuständigen Verwaltungsangestellten nicht ungehindert passieren. Dieser Prozess war eine Instanz, noch bevor die Entscheidung dem Gouverneur vorgelegt wurde.

Aber auch wenn ich meine Meinung dann verschiedentlich sage – [...] wenn der Gouverneur sich nicht für so eine Sache wie die Partizipation von Frauen interessiert, dann sagt er – wie zu erwarten – nichts, und dann ist die Sache hier beendet, dann hört es bei mir auf (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Das Interesse des Gouverneurs ist also entscheidend, um ausreichend Frauen in die Positionen der *shingikai* zu bringen. Seine Mitarbeiter können ermahnen, aber das Problem nicht lösen. Gouverneur Kunimatsu hatte nicht nur Interesse, er war auch hartnäckig, so berichtet die Bürokratin:

Aber auch als ich gesagt habe: „Tja, da kann man nichts machen“, hat der Gouverneur gesagt „Es müssen welche rein“ (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Durch diese Einstellung der Präfekturführung konnten auch die untergeordneten Bürokraten mehr Druck ausüben:

„[...] Wenn Sie damit zum Gouverneur gehen, werden Sie wieder danach gefragt“ [sagte ich zu ihnen]. Wenn sie denken „Auf diese Weise geht es nicht“, dann suchen sie vielleicht auf andere Art. Und deshalb hat die Präfekturspitze bei der Partizipation von Frauen auch bis in Detailfragen eine enorme Einflusskraft (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Der Druck von oben veranlasste, die Suche nach geeigneten Kandidatinnen zu intensivieren und auf andere Bereiche auszudehnen. Gleichzeitig motivierte der Auftrag, geeignete Expertinnen oder sonstige für das Thema der *shingikai* engagierte weibliche Persönlichkeiten ausfindig zu machen, ein eigenes Interesse am Vorhandensein solcher Expertinnen.

Spitzenpositionen der Präfekturregierung

Während bei den vorgenannten Auswahlstrategien also vor allem Unterschiedenheit und Hartnäckigkeit des Gouverneurs notwendig waren, erforderte die Auswahl von Anwärterinnen für die Positionen von Vizegouverneurin und Schatzmeisterin besonderes Fingerspitzengefühl: Problematisch war die Gefahr, weitere Anwärter, die vom bisherigen Karriereverlauf, Alter und weiteren Eigenschaften her als geeignet für diese hohen Posten erschienen, nicht vor den Kopf zu stoßen, indem man ihnen jemanden vorzog, der bislang mit ihnen zusammengearbeitet hatte und eine unmittelbare Vergleichbarkeit etwa der Seniorität bestand. Kunimatsu griff dabei zu folgender Taktik:

Weil man die Balance bedenken muss, ha[ft er] [...] damals eine Methode benutzt, indem [...] [er] gar nicht Mitarbeiter aus dem Organisationsapparat selbst, sondern Leute von außen geholt ha[t] [...], mit denen man sich nicht vergleichen konnte (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Die Suche nach geeigneten Kandidatinnen für diese hohen Posten erstreckte sich deshalb bis in die Ministerialbürokratie in Tokyo (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008, Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008). Kunimatsu machte die Vizegouverneurin ausfindig, indem er zunächst in Wirtschaftsunternehmen suchte und diese Suche dann erweitert hat:

Wie ich schon gesagt habe, hat man in Unternehmen eine Vizegouverneurin gesucht. Aber auch wenn man Vizegouverneurin sagt, [...] und auch wenn man bei den Privaten sucht, findet man niemanden. [...] In so einem Fall überlegte man, vielleicht wäre ein Bürokrat gut. Und dann kommt man hierher und [...] fragt „Gibt es jemanden?“ Und es kommt auf die Dienstjahre und das Alter an, und in diesem Fall ist das Ministerium, das solche [hohen] weiblichen Beamten hat, das Ministerium für Arbeit, und danach hört es schon auf, vielleicht weil das Arbeitsministerium das an erster Stelle ist. Also [wandte man sich an] das Arbeitsministerium (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Aber auch in diesem Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt, bei dem noch am ehesten hochrangige Bürokratinnen arbeiteten, fand sich anscheinend nur eine Frau mit der geeigneten Erfahrung und entsprechender Karriere, so dass die Auswahl auf eine Person beschränkt blieb (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008). Auch die Schatzmeisterin entstammte dem Ministerium für Arbeit. Sie stand kurz vor der Pensionierung und plante die Rückkehr in die Heimat Shiga, so dass viele Faktoren sich als passend erwiesen (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Der Gouverneur als policy sponsor

Während der Vergleich der Rahmenpläne der untersuchten Präfekturen abgesehen von Detailfragen keine unmittelbar auffälligen wesentlichen Unterschiede erkennen lässt und die Vorgehensweise der Präfekturen im großen und ganzen genau an die Leitlinien des Nationalen Rahmenplans angepasst sind, hat die empirische Untersuchung ergeben, dass das Vorgehen von Gouverneur Kunimatsu einem besonderen Einsatz für den Themenbereich „Frauen in Entscheidungspositionen“ gleichkommt. Die Förderung von Frauen auf Führungspositionen in der Präfekturverwaltung Shigas ist also in entscheidendem Maße auf den damaligen Gouverneur als einem einzelnen Akteur mit Entscheidungsmacht zurückzuführen. Man kann davon ausgehen, dass das Ansteigen von Abteilungsleiterinnen im Zeitraum bis 2006 vor allem seinen Vorgaben zuzuschreiben ist. Kann das Handeln dieses Akteurs als das Handeln eines *policy sponsor* (Campbell 1992) verstanden werden – allerdings auf die Phase der Implementierung bezogen? Ein *policy sponsor* zeichnet sich durch Ressourcen und Durchsetzungsfähigkeit aus. Er kann das politische Problem analysieren. Zudem bringt er bestimmte Ziele und Lösungsansätze für das betreffende Problem mit und kann Energie zur Umsetzung der Lösungen aktivieren (Campbell 1992).

Als direkt gewählter Gouverneur an der Spitze einer Präfektur verfügte Kunimatsu über die Ressourcen und Fähigkeiten zur Durchsetzung seiner Ideen. Dadurch, dass die Implementierung von DKS delegiert wurde und die eigenständige Selbstverwaltung der Präfekturen – verstanden als gleichberechtigte Partner der Zentralebene – verstärkt werden sollte, wurde es möglich, eigene Schwerpunkte bei den Maßnahmen zur Implementierung von DKS zu setzen, so lange diese nicht im Widerspruch zum DKS-Rahmengesetz standen. Dass die in Shiga selbst auferlegten Ziele so nicht durch den zentralen Rahmenplan erfordert wurden, war unproblematisch, zumal sie im Sinne der dort formulierten Richtung waren.

In den Bereichen, über die der Gouverneur Entscheidungsmacht hat, kann er selbst verfügen und hat das letzte Wort. Er berät sich zwar mit seinen zwei Vizegouverneuren und innerhalb der Präfekturverwaltung werden Leitlinien gemeinsam in den Sitzungen der Hauptabteilungsleiter ausgearbeitet, aber die Richtung der Präfekturpolitik wird – soweit vorgesehen unter der Kontrolle des Präfekturparlamentes – vom Gouverneur bestimmt (e-GOV o.D.b, Art. 138, 148, 154). Da anders als etwa bei Abstimmungen im in sich heterogenen Präfekturparlament die Position des Gouverneurs einseitige Entscheidungen in Bereichen, die nicht der Zustimmung des Parlamentes bedürfen, zulässt, hat der Gouverneur geeignete Mittel für die Durchführung einer bestimmten Politik. Während das Vorhandensein dieser Machtressourcen unabdingbar für die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit eines möglichen *policy sponsor* sind, machen erst die Fähigkeit, das politische Problem – in diesem Fall der weiblichen Partizipation an Entscheidungsprozessen – zu analysieren und der Antrieb, die eigenen Ziele und Lösungsansätze in Angriff zu nehmen, den Weg frei, um die Ideen für einen *policy*-Wandel zu realisieren. Gouverneur Kunimatsu verfügt über diese Eigenschaften.

Das Bild, das durch Aussagen unterschiedlicher Interviewpartner in Shiga von Gouverneur Kunimatsu gezeichnet wird, ist heterogen. Die Begründung für sein Vorgehen steht weniger von Grund auf im Zusammenhang mit der DKS-*policy*, sondern bezieht sich auch auf einen anderen Hintergrund, wie eine ehemalige hochrangige Mitarbeiterin seine Einstellung und seine Aktivitäten beschreibt:

Dieser Mann ist sehr interessant [lacht], ehm, wie soll ich sagen, [...] er hatte außergewöhnlich viel Intuitionsvermögen, ja. Wenn da zum Beispiel ein Meeting war, und es waren da nur Männer dabei, dann war das für ihn eine sehr unsichere Sache. An einem solchen Ort, wo nur Männer waren, Dinge zu entscheiden, ... ist das nicht komisch. Und um zu sagen, was daran komisch ist – [...] die Hälfte der Präfekturbewohner sind Frauen, und er ist ein Mann, [...] schon 64 Jahre alt, so ungefähr. Wie man so sagt, ist er wirklich ein *old type Japanese man*. Aber weil er nicht versteht, was [die Frauen] wünschen, konnte er, wenn nicht wenigstens bei der Erstellung der *policies*, die Einfluss auf das Leben der Präfektur Einwohner hatten, Frauen teilnehmen, nicht mit Selbstvertrauen sagen, dass diese Maßnahme so in Ordnung war (Interview Shiga, Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Es war also nicht so, dass Gouverneur Kunimatsu während seiner Amtszeit als Gouverneur von Shiga oder während seiner zuvor ausgeübten

Tätigkeiten von vorneherein ein unmittelbares Interesse am Voranschreiten der DKS-policy an den Tag gelegt hatte. Einem Teil der Interviewpartner ist die Vorgehensweise Kunimatsus – einmal abgesehen davon, dass er eine Vizegouverneurin ernannt hat – eher nicht aufgefallen; auch über seine Personalpolitik hinaus war vielen Interviewpartnern kein besonderer Bezug dieses Gouverneurs zu DKS bewusst. Ebenso ist nicht erwähnt worden, dass er vor seiner Regierungszeit als Gouverneur in vorherigen Posten der Präfekturverwaltung einen besonderen Einsatz für weibliche Kolleginnen oder für andere Gleichstellungsbelange gezeigt hat. Vielmehr machte er auf verschiedene Interviewpartner den Eindruck eines konservativen Mannes der älteren Generation. Dennoch lässt sich durch damalige Verwaltungsmitarbeiter und weitere Beteiligte bestätigen, dass er sich für die Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen eingesetzt hat.

Was sind jedoch die Ziele und Antriebsfaktoren gewesen, die diese Handlungsorientierungen des Gouverneurs bedingt haben? Das obige Interviewzitat legt nahe, dass es ihm in erster Linie um Form und Verantwortungsbewusstsein bei seiner Regierung ging. Um diese Aufgabe so gut wie möglich zu erfüllen, bestand die Notwendigkeit, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfassen. Dazu gehören unmittelbar die Bedürfnisse der größten „Minderheit“ Frauen. Indem er also gewährleistete, dass bei den Entscheidungsprozessen innerhalb der Präfekturadministration auf jeder Ebene Frauen mit involviert waren, konnte er sich überzeugter fühlen, stärker auch die weibliche Bevölkerung zu berücksichtigen.³³⁶ Im Umkehrschluss war er der Ansicht, dass er selbst und auch eine rein männliche Belegschaft diese Notwendigkeit nicht ausreichend erfüllen konnten. Die Arbeit der Präfekturregierung und der Präfekturadministration sollte also dazugewinnen. Wenn der weibliche Bevölkerungsanteil in Entscheidungsprozessen der Verwaltung besser vertreten wird, kann der erfolgreiche *policy-output* auf mehr Zustimmung auch bei betroffenen weiblichen Präfekturwohnern stoßen. Dies kann mehr Zufriedenheit mit der Präfekturregierung hervorrufen. Eine Regierung, mit der man zufriedener ist, unterstützt man gegebenenfalls, indem man sie wieder wählt.

Den in die Gremien hineingelangenden Frauen war damit die Aufgabe übertragen, die „Sichtweise von Frauen“ zu vertreten – unabhängig davon, welchen Hintergrund, welche Kompetenzen und welche Erfahrungen sie hatten. Unberücksichtigt blieb auch, dass es eine einheitliche

³³⁶ Hier zeigt sich eine Parallele zu dem *diversity*-Konzept bei Unternehmensstrukturen. *Diversity* steht für die „Nicht-Hierarchisierung von Differenz im Zugang zu Gestaltungsressourcen“ (Döge 2003: 42, Hervorhebung im Original).

„Sichtweise von Frauen“ nur schwerlich geben kann. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, wie weit nur je eine Frau, die in der Regel allein in Entscheidungsgremien partizipierte, überhaupt Einfluss auf die dortigen Denk- und Entscheidungsprozesse hatte.

Die These, dass es weniger Gleichstellungsidealen als vielmehr ganz pragmatischen Gesichtspunkten zur Arbeit der Präfekturregierung und Verwaltung unterlag, mehr Frauen in Entscheidungsprozesse einzubringen, wird unterstützt von der Aussage, Gouverneur Kunimatsu habe einen Wandel der Präfekturverwaltung erzielen wollen (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008). Dies kann als Ausdruck des Interesses an mehr eigenständiger Selbstverwaltung interpretiert werden. Dass dazu die Unterstützung von Frauen als ein viel versprechender Weg erschien, ist nachvollziehbar: Nicht nur, dass der verstärkte Einzug von Frauen als mehr *diversity* im Arbeitsalltag und bei Entscheidungsprozessen verstanden werden kann – ganz pragmatisch verliehen sie der Präfektur auch ein anderes Gesicht nach außen hin und konnten damit für einen öffentlichkeitswirksamen Wandel der Verwaltung eingesetzt werden.

Einen Teil seiner Motivation hat Gouverneur Kunimatsu also anscheinend aus Ehrgeiz für die Arbeit „seiner“ Verwaltung generiert. Sein Ehrgeiz bezog sich jedoch nicht nur auf die Verwaltungsstrukturen allein:

Herr Kunimatsu ist ein Mensch, der alles schneller machen wollte als andere Präfektoren. Als die Verordnung verabschiedet wurde, war [die Präfektur] die Nummer sieben (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Dadurch, dass er Frauen einberief und rasch an einer DKS-Verordnung arbeitete, konnte sich Shiga im Rahmen der DKS-*policy* profilieren. Ein Ehrgeiz, die Präfektur Shiga voranzubringen oder zu einem Vorreiter unter den japanischen Präfekturen werden zu lassen, kann auch an anderen Projekten³³⁷ in der Präfektur Shiga nachvollzogen werden. Eine Interviewpartnerin nannte Kunimatsu deshalb „Event-Gouverneur“ (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008). Durch derartige Prestige-Projekte ist es möglich, sich ein politisches Denkmal zu setzen. Gouverneur Kunimatsu mag es darum gegangen sein, öffentlichkeitswirksame größere Projekte durchzuführen. Das Außergewöhnliche ist aber, dass er von sich aus ein Interesse daran entwickelt hatte, seine Präfektur auch in Bereichen der Implementierung von DKS Erfolge erzielen zu lassen und Themen im Zusammenhang mit

³³⁷ Dazu gehören Bauprojekte wie beispielsweise ein Damm, die Einrichtung eines Shinkansen-Bahnhofs sowie der Bau des großen Biwako-Hotels.

Gleichstellung überhaupt auf seine Agenda gesetzt hat. Es wäre vielmehr möglich gewesen, sich in anderen viel versprechenden Bereichen zu profilieren und sich Diskussionen um Postenbesetzungen mit Frauen und anderen Problemen nicht auszusetzen. Für ein Interesse an DKS über reinen Pragmatismus für effiziente Verwaltungsarbeit und das Prestige als „schnelle“ Präfektur hinaus kann auch sprechen, dass Gouverneur Kunimatsu den Fortschritt von DKS als Ziel in sein „Manifest“ geschrieben hatte – anders als die nachfolgende Gouverneurin Kada, die sich dagegen entschieden hat (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

Durch die Vorgehensweise, Frauen in Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung hineinzubringen, hat Gouverneur Kunimatsu mit einer höchst effektiven Lösungsstrategie dafür gesorgt, dass Frauen in einem maßgeblichen Bereich sichtbar werden und durch die eigene Arbeit dazu beitragen können, dass weitere DKS-Aspekte verstärkt eingebracht werden. Wiederum lag dieser Weg – abgesehen von der Abstimmung über die Vizegouverneurin durch das Präfekturparlament – ganz in seinem Entscheidungsbereich, so dass zwar Energie notwendig war, um diese Personalbesetzungsstrategie durchzusetzen und zu rechtfertigen, aber, da es sich um verwaltungsinterne und hierarchisch bestimmbare Interaktionen handelte, anders als bei anderen Bereichen der DKS-*policy* der Widerstand anderer Akteure und weitere auftretende Probleme eingeschränkt werden konnten (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).³³⁸ Bei diesem Vorhaben war Energie notwendig, um für die Besetzung von Posten mit Frauen eine Auswahl zu treffen, diese zu rechtfertigen und zu überprüfen und im Zweifelsfall die Zustimmung zu verweigern. Ebenfalls musste auf Gegner eingewirkt und Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Dies alles weist darauf hin, dass Gouverneur Kunimatsu als ein *policy sponsor* bezeichnet werden kann, was sein Engagement für die Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen innerhalb der Verwaltung der Präfektur Shiga betrifft. Dieses Sponsoring einer *policy* bezieht sich auf die Phase der Implementierung der DKS-*policy*. Gleichzeitig handelt es sich nicht direkt um ein Fördern der gesamten Themenbereiche der DKS-*policy*, sondern um einen ausgewählten Aspekt.

In der Präfektur Nagasaki ist dagegen keinerlei besondere Unterstützung für eine Erhöhung der Frauenrate auf leitenden Verwaltungsposten erkennbar. Der langjährige Gouverneur der Präfektur, Genjirō Kaneko,

³³⁸ Ganz anders verhielt es sich bei der Diskussion um die DKS-Verordnung, die in besonderem Maße Energie zur Durchsetzung erforderte und den Widerstand von Vetospielern im Präfekturparlament hervorrief (s. Kapitel 5.3).

hat keine Priorität auf die Umsetzung der DKS-policy gelegt (auch Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008). Andere Faktoren, die ein Vorankommen von Frauen auf Präfekturposten fördern könnten, sind ebenfalls nicht erkennbar. Konkrete Ziele für die Förderung von Frauen in Führungspositionen der Verwaltung sind nicht vorhanden (Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008). Auch die DKS-Verordnung und der DKS-Plan der Präfektur Nagasaki sind anscheinend nicht initiativ aus der Präfektur hervorgegangen, sondern beruhen lediglich auf den nationalen Vorgaben (Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008).

5.2.2 FRAUEN ALS MANDATSTRÄGERINNEN IM PRÄFEKTURPARLAMENT

Markanter als bei den Zahlen der Frauen auf Verwaltungsposten unterscheiden sich die Fallbeispiele Nagasaki und Shiga allerdings, wie oben gezeigt, bei den Raten der weiblichen Abgeordneten im Präfekturparlament. Dieser Unterschied ist auch insofern beachtenswert, als dass für die Repräsentanz im Abgeordnetenhaus – anders als bei der Postenbesetzung innerhalb der Verwaltung oder bei Beratungsgremien – ein erfolgreicher Wahlkampf notwendig ist und sich der Kandidatin damit andere Herausforderungen und Chancen stellen (LeBlanc 1999). Eine Mandats-trägerin in Shiga erläutert:

Im Jahr 2001 [...] gab es im Präfekturparlament fünf weibliche Abgeordnete. Jetzt sind es acht. Bis letztes Jahr waren es sieben. Und bevor die Verordnung ausgearbeitet wurde, war ich alleine. Aber weil es um eine Wahl geht, weil die Abgeordneten gewählt werden, [...] wie viele auch kandidieren, ob sie gewählt werden oder nicht, das ist wieder ein anderes Problem. Aber aus meiner Sicht – es gab Zeiten, wo ich alleine war, wo wir zu dritt waren, und wo wir zu fünft waren. Aber jetzt sind wir acht. Und da wird es ganz konkret DKS (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Die Rahmenpläne zeigen, dass die Partizipation von Frauen in Entscheidungsprozessen ein erklärtes Ziel im Rahmen der DKS-policy landesweit und präfekturweit auch in Shiga und Nagasaki ist. Dies erfordert in der Konsequenz, dass Frauen auf Posten mit Entscheidungsmacht gelangen. Zu solchen Positionen zählen politische Ämter und Abgeordnetenmandate. Der Nationale Rahmenplan erwähnt im Zusammenhang mit diesem policy-Schwerpunkt den Bereich der Politik und dass auf politische Parteien eingewirkt werden soll, damit sie für mehr Frauenpartizipation kooperieren. In den Rahmenplänen von Shiga und Nagasaki ist dagegen

nicht explizit zu erkennen, dass die Partizipation von Frauen in der Politik eine Rolle bei der Implementierung von DKS spielen soll. Auf der Grundlage der Rahmenpläne lässt sich nur vermuten, dass von Präfekturseite aus keine besonderen Maßnahmen, Akteure oder institutionellen Vorgaben zur Förderung von weiblichen Kandidaten für Abgeordnetenmandate oder andere politische Ämter bestehen. Vielmehr hat es den Anschein, dass dies keine Rolle im Implementierungsprogramm spielt, und nur über den gesamtübergreifenden Zusammenhang, dass die Frauenbeteiligung an Entscheidungsprozessen in allen Bereichen und Organisationen erhöht werden soll, kann die Bedeutung der politischen Ämter mit herausgelesen werden.

Während ein besonderer Prozess bei der Personalbesetzung unter Gouverneur Kunimatsu die verwaltungsinterne Partizipation von Frauen zu erklären vermag, stellt sich die Frage, wie zu verstehen ist, dass Shiga sich bei der Zahl der Frauen im Präfekturparlament vor fast allen anderen japanischen Präfekturen und besonders im Gegensatz zu der niedrigen Rate in Nagasaki auszeichnet.

Es sind viele Faktoren, die dazu beitragen, dass Frauen als Mandatsträgerinnen ins Amt gelangen. Wesentlich sind zum einen die Aufstellung von Kandidatinnen durch die Parteien, zum anderen der Wählerwille. Über diese unmittelbaren Gründe für das Vorhandensein von Frauen in parlamentarischen Vertretungen hinaus sind jedoch Voraussetzungen wie die Existenz verschiedener Ressourcen, besondere Gelegenheitsfenster (*windows of opportunity*) und weitere Faktoren wichtig. Es ist immer noch ein schwieriges Unterfangen in Japan, dass Frauen zur Wahl aufgestellt werden und einen von Erfolg gekrönten Wahlkampf führen.³³⁹

Im Fall der Präfektur Shiga ist, anders als bei der Frauenpartizipation in der Präfekturverwaltung, nicht auf besondere Weise ein einzelner Akteur bestimmend für die Entwicklung dieses Prozesses. Vielmehr bedingen mehrere Faktoren, die nicht unmittelbar mit der Implementierung der DKS-policy in der Präfektur zusammenhängen, dieses Ergebnis. Im Einzelnen gehören dazu die parteispezifische Zusammensetzung des Präfekturparlamentes, die Wählerschaft, besonderes zivilgesellschaftliches Engagement für die politische Partizipation von Frauen sowie die Handlungsorientierung des Gouverneurs als potentieller *policy sponsor*.

³³⁹ Es gibt zahlreiche Hindernisse auf diesem Weg, die an dieser Stelle aber vom eigentlichen Thema zu weit weg führen und deshalb nicht weiter ausgeführt werden. Zur Problematik von Politikerinnen in Japan vgl. beispielsweise Iwamoto (2007, 2001a, 2001b, 2000, 1997), LeBlanc (1999), Vogel (1997a, 1997b, 1995a, 1995b), Ōgai (2001), Pharr (1981) und Holdgrün (2004).

Parteilpolitik

Innerhalb des kollektiven Akteurs Präfekturparlament ist die Zusammensetzung nach Parteien ein ausschlaggebender Faktor für das Ergebnis von Verhandlungen und Abstimmungen. Anhand der Parteilinien lassen sich bis zu einem bestimmten Grad auch die geschlechtsspezifischen Zusammensetzungen von Volksvertretungen erklären. Im Fall Japan ist deutlich, dass die langjährig regierende³⁴⁰ konservative LDP sich der Beteiligung von Frauen an politischen Positionen nur sehr schwer öffnete. Dies ist insbesondere auch bei Präfektoren und der Lokalebene der Fall. Entsprechend handelt es sich vor allem um progressive, nichtkonservative Parteien, die in unterschiedlichem Maße Frauen als Kandidatinnen zulassen oder fördern. Das bedeutet auch in der Präfektur Shiga, dass die weiblichen Abgeordneten für nichtkonservativ geprägte Parteien, die insgesamt weniger Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten, angetreten sind. Dass auch für die konservative Seite eine Frau ins Präfekturparlament eingezogen ist, ist eine neue Entwicklung (auch Shiga, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 25.08.2008).

Wählerschaft

In der Zusammensetzung von demokratisch gewählten Parlamenten drückt sich der Wählerwille aus. Die Aufstellung von Kandidaten für Parteien erfolgt entsprechend in Rücksichtnahme auf Präferenzen der Wählerschaft.³⁴¹ Nicht nur die Gouverneure, auch die Präfekturparlamente werden direkt gewählt, in „[u]nübertragbarer[r] Einzelstimmgebung in Mehrerwahlkreisen“ (Klein 2006: 292).³⁴² Andererseits spiegelt sich – bei einem Wahlsystem mit Direktwahl noch mehr als bei einer Listenwahl – auch die Einstellung der Wähler zum Geschlecht der Kandidaten wider, indem in bestimmten Situationen Frauen besonders gute Chancen bekommen³⁴³ oder Vertreter einer konservativen Haltung gegebenenfalls männliche Bewerber bevorzugen.

In Shiga leben viele Menschen, die konservativ über die Gleichstellung der Geschlechter denken und sogar der *backlash*-Gruppe zugerechnet werden können (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai,

³⁴⁰ Die LDP stellte von 1955 bis 1993 und von 1994 bis 2009 sowie wieder seit Dezember 2012 die japanische Regierung, seit 1994 in Koalitionsregierungen.

³⁴¹ Vgl. zu den Anforderungen an Wahlkampfkandidaten die Studien von LeBlanc (1999, 2010).

³⁴² Mehr zum Wahlsystem vgl. beispielsweise Klein (2006).

³⁴³ Ein Beispiel dafür ist der „Madonna-Boom“ auf nationaler Ebene Anfang der 1990er Jahre (Vogel 1995a).

27.08.2008 und andere). Das erklärt die konservative Mehrheit der LDP im Präfekturparlament. Die Präfektur zeichnet sich jedoch insgesamt durch eine besondere Mischung bei der Bevölkerung aus: neben der konservativen, eher ländlich geprägten Klientel ist Shiga auch ein attraktives Zuzugsgebiet für junge Familien und Ehepaare, die beide arbeiten. Das Einzugsgebiet der Universität Kyoto und die Nähe dieser Stadt führt auch dazu, dass viele Intellektuelle und Künstler in Shiga leben und dort die vergleichsweise niedrigen Lebenshaltungskosten und die Nähe zur Natur schätzen (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008). Es ist denkbar, dass dieser Teil der Wählerschaft liberale und progressive Gruppierungen unterstützt und auch die Wahl von Frauen ins Präfekturparlament nicht als problematisch empfindet. Netzwerke für die Unterstützung von weiblichen Kandidaten können sich hier eher bilden.

Besonderes Engagement von Bürgern für Frauen in der Politik

Über diese aufgeschlossenen Anteile der Wählerschaft hinaus, die sich potentiell an Netzwerken zur Unterstützung von Kandidatinnen beteiligen, kann ein Grund für zahlreiche weibliche Abgeordnete darin gesehen werden, dass sich in der Bevölkerung bestimmte Frauengruppen besonders engagieren. Eine Abgeordnete des Präfekturparlamentes in Shiga führt die Wahl der Gouverneurin Kada (2007) ebenfalls auf diese Wurzeln zurück:

Es ist nicht nur das Präfekturparlament. Ich denke [der Einfluss der] Bürger ist groß: in der Sekken-Bewegung und so weiter waren Frauen sehr aktiv und haben die Welt bewegt. Ich denke, dass auch aus so einer Grundlage Gouverneurin Kada hervorgegangen ist. Ich denke, dass es vielleicht viele Menschen gibt, die wirklich etwas verändern wollten, und so entstand ein weiblicher Gouverneur, und in diesem Prozess entstanden schon vorher weibliche Abgeordnete (Shiga, Interview Nr. 8, Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008).

In der Präfektur Shiga war seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die Sekken undō (Seifen-Bewegung, s. auch Kapitel 6) aktiv, die sich für die ökologische Erhaltung des Biwa-Sees im Zusammenhang mit der Verwendung von Waschmitteln einsetzte. Im Zentrum der Bewegung standen Hausfrauen³⁴⁴, insbesondere ein sehr aktiver Verbandzweig der

³⁴⁴ Zum Hausfrauenbegriff in Japan und zur politischen Partizipation von Hausfrauen vgl. LeBlanc (1999).

Frauenvereinigung Chifuren.³⁴⁵ Die Sekken-Bewegung engagierte sich zwar nicht für Ziele der Gleichstellung, allerdings ist nicht unwahrscheinlich, dass sich einige Teilnehmerinnen profilieren konnten und die Unterstützung der Bewegung einen Weg in die Präfekturpolitik bereitet hat. Auch LeBlanc stellt fest, dass die Teilnahme an Bürgerinitiativen mehr politische Partizipation von Frauen in Lokalparlamenten hervorgerufen hat, indem seit Mitte der 1980er Jahre Mitglieder aus solchen Bewegungen in lokale und regionale politische Ämter gewählt worden sind (1999: 67, 98).³⁴⁶

Neben diesem umweltbezogenen Engagement zielen andere Bürger in Shiga speziell auf die Partizipation von Frauen in der Politik ab. Zum Beispiel bietet die Gruppe Danjo byōdō jōrei o suishin suru kai (Vereinigung zum Fortschritt von Verordnungen zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen) unter anderem eine *back up school* für interessierte Frauen an. Diese Schule ist darauf ausgerichtet, Kandidatinnen für Abgeordnetenmandate zu schulen (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008) und thematisiert, dass die Partizipation von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen unabdingbar ist. Gruppen wie diese arbeiten aktiv dafür, dass Netzwerke entstehen, die Kandidatinnen unterstützen.

Aktivitäten des Gouverneurs

Das Interesse des vormaligen Gouverneurs Kunimatsu blieb nicht allein auf eine verstärkte Partizipation von Frauen innerhalb seiner Verwaltung oder in den *shingikai* beschränkt. Obwohl er als Parteiloser kein unmittelbares Interesse an einer bestimmten Parteipolitik hatte, wird deutlich, dass die Unterstützung von Frauen in dem Präfekturparlament Shiga ebenfalls in seinem Sinn war und er die Kandidatur von Frauen zur Wahl gefördert hat (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008). Indirekt lässt sich also auch durch die starke Vertretung

³⁴⁵ Die Bezeichnung des Dachverbandes lautet: Zenkoku chiiki fujin dantai renraku kyōgikai, National Federation of Regional Women's Organizations, kurz Chifuren. Lokale Verbände fungieren auch unter der Bezeichnung Fujinkai (Frauenvereinigung).

³⁴⁶ Dazu ist auch eine veränderte Haltung beim Engagement durch Bürgerorganisationen erkennbar, wie Maclachlan (2000) am Beispiel des *information disclosure case* zeigt: Es geht nicht mehr immer nur um die lokalen Sachverhalte, sondern auch um größere Zusammenhänge: „It is, in other words, a movement about individual rights, governmental accountability, and a host of other abstract political principles that we often associate with ‚good governance‘ in democratic politics“ (Maclachlan 2000: 28).

von Frauen im Präfekturparlament der Einfluss des Gouverneurs Kunimatsu spüren.

Der Grund für die höhere Rate von weiblichen Abgeordneten im Präfekturparlament in Shiga ist also nicht direkt auf eine bestimmte Maßnahme zur Implementierung von DKS aus dem Rahmenplan der Präfektur zurückzuführen. Auch geht die Grundlage dafür nicht auf unmittelbares Implementierungshandeln der Präfektur zurück. Ebenfalls handelt es sich nicht allein um einen speziellen Faktor oder Akteur, sondern um mehrere, wie den Willen der Präfekturbewohner, die ihre Vertreter wählen, und um die Parteien, die mehr oder weniger weibliche Kandidaten aufstellen.

Dennoch kann dieses Phänomen als Erfolg der Implementierung von DKS gerechnet werden, wenn man etwa bedenkt, dass in der Präfektur Shiga überhaupt zahlreiche Frauen zur Wahl aufgestellt werden – dass sie den Parteien also auch als Erfolg versprechende Kandidatinnen erscheinen – und dass sie Erfolg haben, dass also eine entsprechende Wählerklientel vorhanden ist oder mobilisiert werden kann. Es könnte auch als erfolgreiches Ergebnis einer wirkungsvollen Informations- und Aufklärungspolitik als Maßnahme der DKS-*policy* gezählt werden, dass Frauen als politische Vertreterinnen anerkannt und gewählt werden. Somit lässt sich zwar kein direkt belegbarer Zusammenhang zu einem bestimmten *policy-output* in Shiga herstellen, wohl aber spielen die DKS-Themenbereiche der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen und des Ziels des Bewusstseinswandels innerhalb der Bevölkerung und entsprechende Maßnahmen dafür eine Rolle. Zudem gibt es unabhängig von der Verwaltung speziell aktive Bürgergruppen, deren Engagement und Netzwerkbildung sich auswirkt. Ebenfalls ist in Betracht zu ziehen, dass der ehemalige Gouverneur Kunimatsu einen gewissen Einfluss gehabt haben mag.

Für die Präfektur Nagasaki ist dagegen keine besondere Förderung von Frauen auf politischen Posten im Zuge der Implementierung der DKS-*policy* festzustellen. Das Präfekturparlament ist konservativ geprägt. Dies äußert sich für Nagasaki in einer vornehmlich männlichen Abgeordnetenstruktur. Die einzige seit mehreren Wahlperioden amtierende konservative weibliche Abgeordnete war Erbabeordnete und hatte damit eine günstige Ausgangsposition für eine Wahl (Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008).³⁴⁷ Die Bevölkerung der Präfektur Nagasaki ist ebenfalls sehr konservativ orientiert. Dies äußert sich in einem stark auf klassische Geschlechterrol-

³⁴⁷ Für die Bedeutung von Erbabeordneten in der japanischen Politik vgl. Donau (2007).

lenverteilung orientierten Meinungsbild. Die politische Partizipation von Frauen unterstützende zivilgesellschaftliche Gruppierungen sind nicht in dem Maß wie in Shiga vorhanden. Gouverneur Kaneko war nicht im Besonderen an weiblicher Beteiligung im Präfekturparlament interessiert.

Die niedrige Rate von Frauen im Präfekturparlament wiederum versteht eine der Abgeordneten als Grund für den geringen Fortschritt von DKS in der Präfektur Nagasaki: Das Thema DKS steht ihrer Erfahrung nach in den Präfekturparlamenten kaum auf der Tagesordnung. Sie sieht explizit die Rolle der weiblichen Abgeordneten darin, dass sie DKS-Themen im Parlament zur Sprache bringen (Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008). Ein Ausschuss für DKS ist im Präfekturparlament ebenfalls nicht vorgesehen (Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008). Bei den gewählten vier weiblichen Abgeordneten kommt hinzu, dass diese teils deutlich konservativ eingestellt sind und kein besonderes Interesse an der DKS-policy mitbringen und sich bislang auch nicht im Besonderen für diese policy eingesetzt haben (Nagasaki, Interviews Nr. 10, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008, Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008).

5.3 KONSEQUENZEN FÜR DEN WEITEREN IMPLEMENTIERUNGSPROZESS VON DKS IN SHIGA

Gouverneur Kunimatsu ging es bei seiner Personalpolitik weniger allein um die Erfüllung der DKS-policy, sondern Beweggrund für seine Vorgehensweise war, so zumindest eine in den Interviews geäußerte Ansicht, dass die weibliche Bevölkerung der Präfektur während seiner Regierungszeit als Gouverneur angemessener vertreten sein sollte. Das kann auf Idealvorstellungen von *governance* beruhen oder aber auch auf ganz pragmatische Gründe zurückgeführt werden. Sein Ziel war jedoch nicht allein, Frauen in die betreffenden Entscheidungsgremien einzusetzen, sondern die Erwartung war, dass Frauen auf wichtigen Ämtern der Präfekturverwaltung die Frauen der Präfektur besser repräsentieren. Dies impliziert, dass davon ausgegangen wird, dass die Amtsinhaberinnen die Arbeit der Verwaltung entsprechend beeinflussen. Die Annahme, dass sich diese interne Zusammensetzung der kollektiven Akteure Präfekturadministration und Präfekturparlament in besonderer Weise auf den Umgang mit der DKS-policy in Shiga auswirkt, heißt nicht, dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass männliche Abteilungsleiter oder Abgeordnete die DKS-poli-

cy nicht unterstützen.³⁴⁸ Andersherum bedeutet das weibliche Geschlecht einer Abgeordneten oder Verwaltungsbeamtin nicht, dass sie automatisch die DKS-policy progressiv mitträgt.³⁴⁹ Vielmehr sind Faktoren wie die politische Einstellung und Sensibilität für das Thema von entscheidender Bedeutung. Allerdings zeigen Untersuchungen für den Fall Japan, dass häufig ein wichtiger Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein weiblicher Befürworter von Gleichstellungspolitiken und policy-Wandel besteht, während sich Männer kaum für dieses Thema engagieren. Die These, dass Frauen in Ämtern mit Entscheidungsmacht sich eher für *gender equality* einsetzen als Männer, beruht auf der Annahme, dass beispielsweise „Abgeordnete mehr intrinsische Motivation entwickeln und entsprechend mehr Interesse an einem Politikfeld aufweisen, wenn sie persönlich dazu Bezug haben bzw. davon betroffen sind“ (Klein 2010: 109).³⁵⁰ Die Hypothese, dass ein Zusammenhang zwischen der auffällig hohen Frauenrate im Präfekturparlament, der durch Engagement eines *policy sponsor* intensivierten Frauenpartizipation in der Präfekturadministration und dem weiteren Umgang mit der DKS-policy in dieser Präfektur hergestellt werden kann, verstärkt sich damit.

Die Untersuchung, wie die Präfektur Shiga mit dem Themenschwerpunkt der DKS-policy „Partizipation von Frauen in Entscheidungsprozessen“ umgeht, sollte deshalb nicht stehen bleiben, indem allein erklärt wird, wie die Beteiligung von Frauen in Verwaltungspositionen und Präfekturparlament zustande kommt. Vielmehr sind darüber hinaus der

³⁴⁸ Auch Tanaka-Naji hebt die Bedeutung von Frauen auf *policy*-Wandel für die Gleichstellung hervor (2009: 425–426). Sie weist auf den Wandel bei Politikern hin und dass es „inzwischen auch männliche Politiker, die sich für die Gleichstellung einsetzen“ gibt (2009: 406). Das Beispiel eines männlichen Politikers, das sie anführt, zeigt, dass unter männlichen Abgeordneten Themen zur Gleichstellung oder Frauenfragen verpönt sind. Männliche Politiker im nationalen Parlament hätten weniger Bewusstsein für Gleichstellung und sehen keine Vorteile in der Unterstützung dieses Themas (Tanaka-Naji 2009: 416–417).

³⁴⁹ Im Gegenteil, es gibt auch Frauen, die den *backlash* mittragen (Tanaka-Naji 2009: 424, 440). Das weibliche Geschlecht ist bedeutsam, da man unter Gleichstellungsakteuren mit den Männern eher nicht rechnet – aber es kommt auf die „Gleichstellungsqualität“ der Frauen an (Tanaka-Naji 2009: 442–443).

³⁵⁰ Zur Erläuterung von intrinsischer Motivation vgl. Klein (2010: 108–110). Zum möglichen Engagement für bestimmte Politikfelder durch Abgeordnete schreibt Klein außerdem: „In der Welt der Politik sind Abgeordnete durch eine ganze Reihe von Zwängen in ihren Aktivitäten eingeschränkt, aber unter normalen Umständen verfügen sie trotzdem über eine ausreichende Autonomie, um frei Politikfelder zu wählen, in denen sie sich engagieren wollen“ (2010: 109).

weitere Implementierungsprozess von DKS und für diesen Implementierungsprozess relevante Auswirkungen interessant: Kam es tatsächlich zu einer Beeinflussung durch die stärkere weibliche Partizipation, und wie hat sich diese geäußert? Sind Veränderungen zu erkennen, oder bleibt ein weiterführender *policy change* eher aus? Diese Frage soll Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen sein. Zur Rolle der Präfekturen im Zuge der Dezentralisierungsprozesse lässt sich vermuten, dass das verstärkte Auftreten von – womöglich an der DKS-*policy* interessierten, progressiv orientierten – weiblichen Akteuren in Entscheidungspositionen eher dazu beiträgt, dass die Präfektur Shiga weitere präfektoreigene Akzente bei der Implementierung von DKS setzt.

In der Annahme, dass es tatsächlich weitere Konsequenzen auf den DKS-Implementierungsprozess hat, wenn mehr Frauen in Entscheidungsprozesse in Verwaltung und Präfekturparlament eingebunden sind, bedeutet dies, dass die Beteiligung von Frauen in diesen Positionen gleichzeitig *output* und Ziel sowie Mittel ist, um weitere Implementierungsziele zu erreichen.

5.3.1 POLICY CHANGE

Der Weg zur Verabschiedung der DKS-Verordnung in Shiga

Ein wichtiges Beispiel für die Initialisierung, Formulierung und Implementierung von DKS auf präfektoreigene Weise ist, wie eine DKS-Verordnung in einer Präfektur ausgearbeitet und verabschiedet wird, wie im Folgenden für Shiga³⁵¹ gezeigt, wo Frauen in Verwaltung und Präfekturparlament beteiligt waren.³⁵²

Die Verabschiedung einer DKS-Präfekturverordnung (*Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei*)³⁵³ ist vom Rahmengesetz her nicht zwingend erfor-

³⁵¹ Auf diese Weise kann nicht festgestellt werden, welcher *output* ohne die gegebene weibliche Partizipation zustande gekommen wäre. Dies soll auch nicht hypothetisch überlegt werden; vielmehr geht es darum, das konkrete Beispiel mit der Beteiligung von Frauen aufzuzeigen.

³⁵² Die progressive Förderung von Frauen auf Abteilungsleiterpositionen erreichte laut Aussage einer Interviewpartnerin (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008) erst während der zweiten Amtszeit des Gouverneurs Kunimatsu ihren Höhepunkt. Gleichwohl waren – wie auch im Folgenden erwähnt – zu diesem Zeitpunkt bereits fünf Frauen als Abgeordnete im Präfekturparlament vertreten und die Schatzmeisterin schon im Amt.

³⁵³ Grundlegende Prinzipien des Präfekturprogramms und die mit der Durchführung betrauten Akteure werden darin in ihren Grundzügen festgesetzt. Die Verordnung schreibt außerdem nochmals die Verpflichtung der Präfektur zur Ergreifung von Maßnahmen für den DKS-Fortschritt fest.

derlich. Gleichwohl verleiht eine Verordnung aber dem gesamten weiteren Implementierungsverfahren einer Präfektur einen präfekturspezifischen rechtlichen Rahmen zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft.³⁵⁴

Damit ist die DKS-Verordnung ein wichtiger Bestandteil für den Implementierungsprozess³⁵⁵ und bietet die Möglichkeit, präfektoreigene Merkmale verbindlich einzubringen³⁵⁶. Die Verabschiedung der Verordnung durch die Präfekturparlamente ist also formal eine wichtige Einflussmöglichkeit auf die Implementierung von DKS in der eigenen Präfektur.

Dass entsprechende Verordnungen durch die Präfektoren überhaupt erst geschaffen werden können, beruht auf der Revision des Gesetzes zu den Gebietskörperschaften im Zuge der Dezentralisierungsbemühungen (Hüstebeck 2009: 38). Im *Chihō jichi-hō* heißt es in Art. 14, dass die Gebietskörperschaften Verordnungen beschließen können insofern diese nicht Gesetzen widersprechen. Pflichten und Rechtsbeschränkungen können demnach nur durch einen *jōrei* festgesetzt werden, solange ein Gesetz nichts anderes besagt (e-GOV o.D. b) (s. Kapitel 4).

Die Präfektur war also zuständig für die Verordnung, und gleichzeitig gab es die Voraussetzungen, dass sowohl der damalige Gouverneur sich für Frauen in Entscheidungspositionen eingesetzt hat als auch vergleichsweise viele weibliche Präfekturabgeordneten im Dienst standen. Diese Ausgangslage lässt vermuten, dass die Ausarbeitung und Verabschiedung der Verordnung Auswirkungen der weiblichen Beteiligung erkennen lässt.

³⁵⁴ Der DKS-Rahmenplan der Präfektur arbeitet dann die darin enthaltenen Grundsätze weiter aus, in dem wichtige Aufgaben und Ziele der Präfektur festgesetzt und Maßnahmen sowie deren Vollzugsträger benannt werden. Sodann sollte plangemäß die konkrete Umsetzung von im Rahmenplan enthaltenen Vorgaben durch verschiedene administrative Einheiten, die lokale Ebene sowie in Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Akteuren erfolgen. Diese Umsetzung wird evaluiert, der Rahmenplan nach Ablauf des festgesetzten Zeitraumes durch einen Folgeplan abgelöst, und der Zyklus wiederholt sich. S. auch Kapitel 4.

³⁵⁵ Nach dem *policy cycle* ist die Verabschiedung einer Verordnung der Phase der Politikformulierung zuzuordnen, jedenfalls wenn man nur die Tätigkeiten der Präfektorebene in den Blick nimmt. Wenn man übergeordnet die Entscheidung über das nationale Rahmengesetz als Politikformulierung begreift, kann die Erstellung von Verordnung und Rahmenplan in den Präfektoren auch als erster Schritt der dortigen Implementierung der landesweiten Regelungen angesehen werden. Festzuhalten ist, dass die Begrifflichkeiten im Sinne des *policy cycle* einer forschungsheuristischen Phaseneinteilung entsprechen und tatsächlich keine eindeutige Abgrenzung vorgenommen werden kann.

³⁵⁶ So gilt beispielsweise die Ansicht, „dass Verordnungen der Gebietskörperschaften nationale Gesetze konkretisieren bzw. verschärfen dürfen, wenn dies die Umstände vor Ort erfordern“ (Klein 2006: 329).

In Shiga wurde die präfektoreigene DKS-Verordnung als eine der ersten in Japan (Nr. 7 unter den Präfektoren) im Jahr 2001 verabschiedet. Schon im Jahr 1999, als das Rahmengesetz noch nicht in Kraft getreten war, gab es eine Anfrage im Präfekturparlament zur Erstellung einer eigenen DKS-Verordnung.³⁵⁷ Zu jener Zeit waren fünf Frauen von insgesamt 47 Abgeordneten im Präfekturparlament vertreten. Die Abteilung für DKS in der Administration stand unter weiblicher Führung, an der Präfekturspitze war der Posten des Schatzmeisters bereits weiblich besetzt.

Die Präfektur war nicht verpflichtet, eine Verordnung zu beschließen. Die Entscheidung dafür kann aus verschiedenen Gründen gefallen sein. Zum einen entspricht die schnelle Verabschiedung möglichen besonderen Beweggründen der Präfekturregierung, wie oben bereits gezeigt wurde. Zum anderen haben alle Präfektoren außer Chiba einen DKS-*jōrei* verabschiedet. Einerseits lässt sich dies mit dem Interesse der Präfektoren an einer eigenen Ausarbeitung von Bestimmungen und damit einer selbständigen Handhabe der entsprechenden *policy* begründen. Andererseits ist auch denkbar, dass Präfektoren im Vergleich zu anderen in nichts nachstehen wollen und – gegebenenfalls auch unter dem Eindruck des Wählerwillens – eine Art „Gruppenzwang“ erkennbar wird. Die Interviews haben immer wieder verdeutlicht, dass die Präfektur einen „*soft pressure*“ auf die Lokalebene ausübt, um diese dazu zu bewegen, Rahmenpläne oder kommunale Verordnungen zu erstellen. Umgekehrt kann dieser Druck auch von der staatlichen Ebene auf die Präfektoren ausgehen. Ein Verwaltungsangestellter aus Shiga begründet die Erstellung der Verordnung mit Blick auf die spezifische *policy*:

Das war nicht plötzlich. [...] Die Welt verändert sich allmählich, und auch in diesem Land hat man das DKS-Gesetz verabschiedet. [...] Und auch in der Präfektur Shiga muss man mit verschiedenen Maßnahmen DKS vorantreiben, und auf diese Weise ist man auf den Lauf der Welt aufgesprungen, und es hat sich plötzlich gesteigert (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008).

Laut dieser Einschätzung waren also im Wesentlichen zwei Aspekte entscheidend dafür, dass der Beschluss gefasst wurde, eine präfektoreigene Verordnung zu erstellen: Die weltweiten Veränderungen im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter, und, ganz konkret, die in Japan durch die Verabschiedung des DKS-Gesetzes angestoßene Entwicklung. Dass die Präfektur eine eigene DKS-Verordnung erarbeitet, reflektiert hier weniger, dass Präfektoren aktiv Kompetenzen wahrnehmen, sondern als na-

³⁵⁷ Die Präfektur erstellte den ersten DKS-Rahmenplan bereits 1998, also noch vor der Verabschiedung des Rahmengesetzes.

türliche Folge der Entwicklung in der Welt, im Staat Japan und in der eigenen Region.

Wie hat sich das Vorhandensein weiblicher Akteure in Entscheidungspositionen auf die Verabschiedung der Verordnung im Fall Shiga ausgewirkt? Es zeigt sich bei der Verordnung in Shiga in der Tat, dass die weibliche Partizipation den Prozess der Ausarbeitung und Verabschiedung beeinflusst hat. Eine damals beteiligte Abgeordnete erinnert sich an die Debatten im Präfekturparlament:

Unter denen, die gegen Gleichberechtigung eine Abneigung haben, sind viele Männer, und damals war [diese Ansicht] besonders unter den Abgeordneten sehr vertreten [...]. [D]ass Frauen wie Männer in ihrer Existenz als Individuen anerkannt werden, und als Individuen eine Meinung haben und als Individuen wichtig sind, dass dieses bemerkt wird, das war uns [fünf weiblichen Abgeordneten] wichtig. [...] Es gab gegen diese Sache viel Widerstand, aber wenn wir schon extra eine Verordnung zum Fortschritt von DKS machten, wenn wir dann nicht auch so eine Aussage ordentlich hineinbrachten – in den bisherigen Programmen hatten wir es nicht ordentlich [einbringen] können: Wie man arbeitet, was für eine Familie man haben möchte, und ob man sich manchmal zur Wahl aufstellen lässt oder nicht und ob man kündigt oder nicht – dass man solche Sachen und anderes aus eigenem Gutdünken heraus tut (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Es war also so, dass die Vorlage zur DKS-Verordnung und spezifische Formulierungen darin im Präfekturparlament vor allem von den weiblichen Repräsentanten unterstützt worden sind, nur sie waren es, die „unbedingt die Verordnung machen wollten“ (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008). Dabei bestand Konsens unter den weiblichen Abgeordneten. Diese Einigkeit unter den fünf Vertreterinnen kann aber nicht getrennt von ihrer Parteizugehörigkeit und der damit verbundenen politischen Ausrichtung gesehen werden: Sie gehörten alle fünf zu nichtkonservativen kleinen oppositionellen Gruppierungen wie der *Kyōsantō* (Japanese Communist Party, JCP) und der *Taiwa no kai/Biwako netto* (Dialog-Gruppe/Netzwerk Biwa-See), einer lokalen Gruppe, und innerhalb dieser oppositionellen Gruppierungen war auch Unterstützung seitens der männlichen Mitglieder vorhanden.³⁵⁸ In der

³⁵⁸ Die Interviewpartnerin aus dem lokalen Parlament wies darauf hin, dass die männlichen Abgeordneten grundsätzlich nicht als Unterstützer von DKS auffallen. So war es in diesem Fall so, dass die weiblichen Abgeordneten ein Kerninteresse an der Verordnung an den Tag legten, während die männlichen Kol-

größten, damals 29 Personen zählenden Fraktion im Präfekturparlament, der LDP, war dagegen keine einzige Frau vertreten – und kein Fürsprecher für die Vorlage.

Die engagierten Abgeordneten wollten es diesmal „ordentlich“ machen (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008), also Akzente setzen, die ihrer Meinung nach bei bisherigen Entscheidungen zu kurz gekommen waren. In der Tat besitzt die schließlich verabschiedete Verordnung der Präfektur Shiga durchaus einen eigenen Charakter: Die Präambel hebt den Aspekt der individuellen Lebensweise, wie von den Abgeordneten gefordert, in einer besonderen Weise hervor:

Es muss anerkannt werden, dass alle Menschen gleichberechtigt [*byōdō*] sind, und, unabhängig vom Geschlechtsunterschied von Männern und Frauen, die Existenz jedes Einzelnen wichtig ist, und dass man sich als Individuen gegenseitig respektiert, und man nach eigenen Vorstellungen [*jibunrashiku*] lebt (SK 2001).

Außerdem fällt ein anderer Bestandteil der Verordnung von Shiga auf: Shiga geht über den Rahmen der fünf Grundprinzipien, die sich direkt an das zentrale Rahmengesetz anschließen, hinaus: Ein sechstes Grundprinzip bringt Verständnis für die gegenseitige Sexualität, Respektierung des Willens beider Parteien bei Schwangerschaft und Geburt und Gesundheit in jedem Lebensalter als zentralen Aspekt ein – dies ist in dieser Form nicht im Rahmengesetz zu finden. Nach dem Willen der damals beteiligten weiblichen Abgeordneten sollte diese besondere Akzentuierung aber eigentlich in eine andere Richtung gehen:

Im Punkt der reproduktiven Rechte, dass da den Frauen die Entscheidung obliegt, die Gesundheit der Frauen, der Körper der Frauen, über solche Sachen, dass [die Frauen] da, wie wir eigentlich gedacht hatten, von sich aus entscheiden, das ist es nicht geworden. Die ursprüngliche Vorlage der Verordnung des Gouverneurs hatte da [die Entscheidung] von [den Frauen] selbst aus vorgesehen [...]. [...] Wir müssen das von jetzt ab verbessern (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Nach Aussage von Mitgliedern einer Frauengruppe hieß die ursprüngliche Formulierung:

legen die Verordnung befürworteten, weil es eben die „Zeiterscheinung“ war oder weil *gender equality* als Maßnahme gegen den demographischen Wandel eingeschätzt wird (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Es muss gefördert werden, dass Männer und Frauen ihr Verständnis über die gegenseitigen körperlichen Besonderheiten vertiefen, und durch das ganze Leben hindurch ein gesundes Leben führen bzw. in Sicherheit schwanger werden und gebären können [...] (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

Bei dieser Formulierung wird die Respektierung des Willens sowohl von der Mutter als auch von dem Vater nicht erwähnt, so dass hier offen bleibt, ob eine Frau bei der Entscheidung über Reproduktion die Meinung ihres Partners einholt oder nicht. Während die beteiligten weiblichen Abgeordneten dafür kämpften, die ursprüngliche Vorlage durchzusetzen, war dagegen viel Widerstand vorhanden (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).³⁵⁹ Aufgrund der Mehrheit der konservativen gegnerischen Stimmen³⁶⁰ ist es bei diesem Punkt schließlich zu einer Modifizierung des ursprünglichen Entwurfes gekommen. Aber es gilt: Shiga hat einen Akzent in der eigenen Verordnung zur DKS-Gesellschaft gesetzt, indem diese Individualität hervorhebt und die zentralen Grundprinzipien erweitert. Dass die auffälligen Merkmale der DKS-Verordnung von Shiga trotz der intensiven parlamentarischen Debatten bis zu diesem Grad Bestand hatten, kann auf das Engagement der weiblichen Abgeordneten zurückgeführt werden. In der Tat hat in diesem Fall die höhere Frauenpartizipation – die eben auch nicht konservativ geprägt war – auf die präfekturspezifische Ausgestaltung der DKS-Verordnung Einfluss genommen.³⁶¹ Allerdings wird auch sichtbar, dass

³⁵⁹ Bei der Debatte um die Verordnungsvorlage ging es auch um die Formulierung „Bande der Familie“. Insbesondere weibliche Abgeordnete wollten diese Worte nicht verwendet wissen, da sie als „Fesselung an einen Pfeiler“ interpretiert werden können (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

³⁶⁰ Der Hinweis einer konservativen Abgeordneten, die damals als Ausschussmitglied einer *shingikai* eine Eingabe bei der LDP gegen genau den strittigen Punkt um Reproduktionsrechte bei der *jōrei*-Vorlage gemacht hat, zeigt, dass weder von einheitlichen Interessen von Frauen ausgegangen werden kann, noch dass alle Frauen automatisch eine progressive Gleichstellungspolitik unterstützen (Shiga, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 25.08.2008).

³⁶¹ Tsujimura Miyoko hat die Formulierungen der DKS-Verordnungen in den Präfekturen untereinander verglichen und spezifische Charakteristika herausgearbeitet. Demnach zeigen sich deutliche Unterschiede, die Präfekturen nutzen den Handlungsspielraum. Dies zeigt sich auch auf der kommunalen Ebene. Shiga steht in seiner Formulierung eines sechsten Grundprinzips zu reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten nicht alleine da, sondern in einigen anderen Gebietskörperschaften (beispielsweise Saitama, Shizuoka, Ishikawa) finden sich ebenfalls Anmerkungen zu diesem Thema, allerdings in unter-

mit der Vertretung der konservativen Seite ein starker Gegner im Präfekturparlament Widerstand gegen den ursprünglichen Entwurf für die Verordnung geleistet hat.

Die Rolle der progressiv orientierten weiblichen Abgeordneten ist für die Verabschiedung der DKS-Verordnung in Shiga also offensichtlich von einiger Bedeutung gewesen. Jedoch zeigt sich, dass dies nicht allein ausschlaggebend war: Die Vorlage, über die in Shiga debattiert wurde, beinhaltete bereits die kritischen Punkte, die die weiblichen Abgeordneten verteidigten. Die Präfekturregierung hatte diese Vorlage eingebracht. Während also die Verabschiedung in ihrer endgültigen Form von der spezifischen Zusammensetzung des Präfekturparlamentes abhing, lag der Ausgangspunkt für die besonderen Akzente der Verordnung von Shiga bei der Präfekturregierung und der Formulierung durch die Präfekturadministration.³⁶² Welche Rolle spielten dabei Frauen im Präfekturapparat? Eine damals beteiligte Abgeordnete erinnert sich folgendermaßen an die Ausarbeitung der Vorlage durch die Präfekturverwaltung:

schiedlicher Schwerpunktsetzung, die von Respektierung des Willens beider Parteien – wie in Kyoto – über eine neutrale Zuschreibung des körperlichen Selbstbestimmungsrechtes, *jikō ketteiken* (Präfektur Okinawa), bis hin zu einer Hervorhebung des Selbstbestimmungsrechtes der Frau (Shizuoka) reicht (Tsujimura 2005a: 131–132). Weitere Unterschiede in den Verordnungen sind laut Tsujimura:

- Erwähnung von indirekter Diskriminierung in einigen Präfekturen, aber auch viele Orte, wo darüber nichts zu finden ist.
- Erwähnung von *positive action*, Quotenregelung für andere *shingikai* als der DKS-*shingikai*.
- Pflichten von Unternehmern.
- Beseitigung von Beschwerden.
- Unterstützung von Gruppen, *human resources*.
- Verbotbestimmungen zu häuslicher Gewalt und sexueller Belästigung.
- Aussprechen gegen die Verwendung extremer Ausdrücke, die im Zusammenhang zu Rollenteilung und Gewalt gegen Frauen stehen.

Diese Besonderheiten sind laut Tsujimura auf die Vorbilder von bestimmten Verordnungen wie der in Saitama und auf Engagement von Bürgerbewegungen wie der Gruppe Peking JAC und auf öffentliche Kommentierung (*paburikku komento*) zurückzuführen. Besonders in den Städten zeichnen sich die Verordnungen durch ihre individuellen Inhalte aus (Tsujimura 2005a: 132). Besondere Beispiele wie in Izumo zeigen das hohe Problembewusstsein von Einwohnern und *grassroots*-Demokratie. Es gibt aber auch *jōrei*, in denen der Einfluss des *backlash* zu spüren ist, beispielsweise in der Stadt Ubu (Tsujimura 2005a).

³⁶² Darüber hinausgehend beeinflussten auch Bürger diesen Prozess, indem sie ihrem Willen artikulierten.

Das ist diese Frau, die damals zusammen mit dem Gouverneur da war, Frau Y[...] aus dem Arbeitsministerium. Sie hat sich in ihrer vorherigen Arbeitsstelle sehr für Frauen und Arbeit eingesetzt, dafür, die Position von Frauen in der Arbeit zu erhöhen. [Frau] Y[...], das war ihre Bemühung, ihre Bewegung (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Hier geht es um die Schatzmeisterin, die Gouverneur Kunimatsu an die Spitze der Präfektur geholt hatte. Sie war, wie auch die spätere Vizegouverneurin, zuvor Ministerialbürokratin im Ministry of Health, Labour and Welfare (Kōsei rōdōsho) in Tokyo gewesen. Während dieser Zeit hatte sie von sich aus Interesse daran entwickelt, die DKS-policy zu fördern und setzte dies auch bei ihrer Arbeit in der Präfektur ein. Damit entsprach sie genau dem, was sich Gouverneur Kunimatsu anscheinend durch die weibliche Besetzung erhofft hatte: Sie brachte eine andere Perspektive ein. Dieser Einfluss von weiblichen Akteuren auf hohen Präfekturposten lässt sich auch in anderen Präfektoren erkennen: „In Saitama and Yamaguchi prefectures, female deputy governors played a key role in enacting ordinances that emanated initially from women's groups“ (Gelb 2003: 124). In den Präfektoren Kumamoto und Chiba spielten die dortigen Gouverneurinnen selbst eine wichtige Rolle (Gelb 2003: 124).

Eine Verordnungsvorlage muss dem Gouverneur vorgelegt werden. Dass Kunimatsu mit den weiter reichenden ursprünglichen Formulierungen einverstanden gewesen ist, zeigt, dass er diese neue Perspektive unterstützt hat. Die *positive action* des Gouverneurs wirkte sich durch die strategisch eingesetzte Frauenbeteiligung also auch auf die Ausarbeitung der DKS-Verordnungsvorlage aus.

Zu beachten ist auch, dass die Bürgerschaft über die DKS-shingikai und über öffentliche Kommentare progressive Meinungen zur Ausarbeitung der Vorlage geäußert hat. Eine Frauengruppe in Shiga richtete nach der Verabschiedung des Rahmengesetzes eine Studiengruppe ein, bei der man sich mit dem Gesetz und den ersten in Präfektoren³⁶³ entstandenen DKS-Verordnungen auseinandersetzte und diese untereinander verglich. An dieser Studiengruppe nahmen auch Mitglieder der Verwaltung und aus der DKS-shingikai teil und es kam ein intensiver Gedankenaustausch zustande. Die Organisatorinnen der Studiengruppe erstellten eine eigene „Idealverordnung“, die sie auch veröffentlichten. Die Formulierung dieser Idealverordnung geht weit über die offiziell verabschiedete Verord-

³⁶³ Ein Beispiel dafür ist die Verordnung von Saitama.

nung hinaus.³⁶⁴ Beachtung scheint sie aber gefunden zu haben, und die Verfasser erkannten eigene Elemente durchaus in der offiziellen Vorlage wieder:

Es gab den Beratungsausschuss, der die Verordnung ausarbeitete, und eine Person daraus, die ich kennen gelernt habe, hat zu mir gesagt: „Wir konnten nur ein Ding erstellen, das längst bei weitem nicht so weit greift, wie die Verordnung, die [...] [Sie] herausgebracht haben“. Da habe ich gedacht: Sie haben es gelesen, ja, unter den Beratern sind Leute, die es verglichen haben (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

Das Beispiel der Ausarbeitung und Verabschiedung der DKS-Verordnung in der Präfektur Shiga zeigt folgendes: Erstens, zur Nutzung der Selbstverwaltungskompetenzen: Indem die Präfekturen eine Verordnung erstellen, können sie in der Tat aktiv nutzen, dass ihnen die Aufgaben der Implementierung von DKS übertragen worden sind, um dieser *policy* formal eine eigene, präfekturspezifische Prägung zu geben. Bei dem Fallbeispiel ging es nicht darum, nur Vorlagen der Zentralverwaltung abzunicken³⁶⁵, vielmehr haben sich verschiedene Akteure mit besonderem Interesse am Thema³⁶⁶ engagiert eingebracht. Das Beispiel der Verordnung ist wichtig,³⁶⁷ zumal diese vom Rahmengesetz nicht vorgeschrieben ist.³⁶⁸

Zweitens, zum Einfluss durch die weibliche Partizipation an Entscheidungsprozessen. Die Präfekturabgeordnete Hirooka aus der Präfektur Ishikawa hebt hervor, dass mehrere Faktoren zusammentreffen müssen, um eine DKS-Präfekturverordnung zustandezubringen: Die Stimmen

³⁶⁴ So nimmt diese Idealverordnung vor allem eine Position zur Stärkung von Frauen ein, greift den *gender-free*-Gedanken auf und formuliert Artikel zu indirekter Diskriminierung, öffentlichen Informationen und dergleichen mehr.

³⁶⁵ So wäre es – insbesondere bei einer Auftragsarbeit an die Präfekturen – vermutlich vor den Dezentralisierungsreformen gehandhabt worden.

³⁶⁶ Das Interesse generierte sich beispielsweise aus dem Ansporn, den das Gesetz und andere *jōrei* brachten (Bürger), der Erfahrung aus der eigenen Tätigkeit (Gouverneur, Schatzmeisterin), sowie aus der Repräsentation bestimmter Interessen und Gruppen (Abgeordnete).

³⁶⁷ Dabei finden wir den Einfluss der Zentralebene gleichwohl wieder: Dadurch, dass die Präfekturen zum Implementieren von DKS verpflichtet sind, erstellen sie überhaupt eine Verordnung, auch wenn verantwortliche Akteure wie der Gouverneur nicht wie im vorliegenden Beispiel besonders daran interessiert sind. Außerdem haben diese Verordnungen im Großen und Ganzen einen ähnlichen Aufbau und ähnliche Grundbausteine.

³⁶⁸ Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, wie weit eine Präfekturverordnung bei der eigentlichen Umsetzung der *policy* tatsächlich greift.

von Frauengruppen aus der Gegend, die Stimmen von weiblichen Abgeordneten aus dem Präfekturparlament, das Engagement der Verwaltung, und, schließlich, das „Verständnis der Männer“ (Hirooka 2000: 20). Bei dem Fallbeispiel Shiga hat sich bestätigt, dass die vergleichsweise hohe Zahl weiblicher und am Fortschritt von *gender equality* interessierter Präfekturabgeordneter und Verwaltungsbeamter einen besonderen Einflussfaktor bei der Verabschiedung der DKS-Verordnung ausmacht. Eine parteiübergreifende Kongruenz von Präfekturregierung (dem *agenda-setter*) und weiblichen Abgeordneten war hier wahrnehmbar. Darüber hinaus haben sich Bürgern in der Sache engagiert. Dieses *window of opportunity* scheiterte allerdings am Verständnis der (konservativen) männlichen Abgeordneten, und damit auch die ursprünglich anvisierte progressivere Version der Verordnung.³⁶⁹

Weibliche Abgeordnete können, wenn sie progressiv an der Durchsetzung des DKS-Konzeptes interessiert sind, wie im Fall Shiga, als wichtige Fürsprecherinnen Überzeugungsarbeit leisten. So lange ihre parteipolitische Repräsentation aber auf kleine Oppositionsgruppen beschränkt bleibt und sie – hier mit fünf von 47 Personen – zahlenmäßig immer noch gering vertreten sind, bleibt das Präfekturparlament insgesamt als Vetospieler entscheidendes Hindernis³⁷⁰ für das Gelingen einer progressiven Verordnung. Ohne die Unterstützerinnen wäre eine akzentuierte Hervorhebung einzelner Aspekte in der Verordnung womöglich vollständig blockiert worden – mit ihnen war jedoch keine *policy change*-feindliche interne Kohäsion bei dem Präfekturparlament gegeben (auch Benz 2009: 53).³⁷¹ Fälle anderer Präfekturen, in denen besonders wertkonservative Aussagen Akzente in DKS-Verordnungen setzen, zeigen, dass bei einer konservativen Mehrheit ohne Fürsprecherinnen wie in Shiga zwar auch DKS-Verordnungen verabschiedet werden, das Ergebnis aber ein anderes sein kann. In der Verordnung von Osaka lässt sich sogar der wertkonservative Satz „Männer und Frauen verstehen die Wichtigkeit der Familie, die die Grundlage der Gesellschaft bildet“ finden. Hier wurde der Entwurf ebenfalls umgearbei-

³⁶⁹ Die Kompromisslösung, die zustande gekommen ist, entsprach zu dem damaligen Zeitpunkt dem *winset*, dem in diesem Fall alle zustimmen konnten.

³⁷⁰ Damit scheint das Präfekturparlament nicht so schwach wie andernorts (Klein 2006: 332, Schulz 2009: 97) beschrieben. In einem Extremfall wie der Präfektur Chiba, wo ebenfalls verschiedene Interessen von Gouverneur und Präfekturparlament aufeinander geprallt sind, kam es überhaupt nicht zur Verabschiedung einer Verordnung (s. Kapitel 4.1).

³⁷¹ Nach Tsebelis (2002) existieren drei Bedingungen, die nur geringe Politikinnovationen zulassen: 1. je größer die Zahl der Vetospieler ist, 2. je mehr diese sich durch ideologische Distanz auszeichnen, und 3. je homogener die kollektiven Akteure mit Vetomacht sind (Benz 2009: 53).

tet, da konservative Abgeordnete Widerstand leisteten (Tsuji-mura 2005b: 128). Das heißt, es hängt nicht grundsätzlich von dem Vorhandensein solcher „Fürsprecher“ ab, dass überhaupt eine Verordnung zustande kommt, allerdings wird ihr Einfluss beim Inhalt sichtbar. Wenn sie aber grundsätzlich vorhanden sind, können sie von entscheidender Wichtigkeit sein: Auch im Fall der Stadt Nagasaki veranlasste nur das Engagement der weiblichen Stadtabgeordneten, dass eine Verordnung in Angriff genommen wurde (Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008). Die Rolle von Fürsprecher[inne]n in der Präfekturverwaltung ist ebenfalls von Bedeutung: In Shiga schuf die Verwaltungsvorlage, die im Parlament debattiert wurde, eine sehr günstige Ausgangsposition. Die wohlwollende Unterstützung durch den Gouverneur und Akteure der Präfekturregierung wie der Schatzmeisterin – und die Beachtung von Eingaben aus der Bürgerschaft – haben dazu beigetragen. Im Umkehrschluss wäre es für die progressiven Präfekturabgeordneten sicherlich schwierig gewesen, die Aussagen einer neutraleren Vorlage zu erweitern.

Abgesehen von diesem Beispiel der Verabschiedung der DKS-Präfekturverordnung in Shiga können auch weitere Auswirkungen der weiblichen, an der Verwirklichung von DKS interessierten Präsenz in Entscheidungsprozessen und damit ein weiterer Beitrag für eine präfekturspezifische progressive Umgangsweise mit der Implementierung von DKS sichtbar gemacht werden.

Verhandlungsklima

Am Beispiel der Verabschiedung der DKS-Verordnung oben hat sich gezeigt, dass die Richtung der Verhandlungen durch die Bemühungen von beteiligten Frauen beeinflusst wurde. Abgesehen von diesen konkreten inhaltlichen Belangen ist nicht nur die Art, wie über DKS verhandelt wird, problematisch, sondern auch die Frage, *ob* DKS überhaupt Diskussionspunkt wird. Eine Abgeordnete in Shiga antwortete auf die Frage, ob männliche Abgeordnete die DKS-policy im Besonderen unterstützen:

Es gibt keine. Ich denke, es gibt bei den Männern keinen, der sich darum irgendwie besonders kümmert. Vielleicht sagen sie es nicht, weil es ihnen peinlich ist [lacht] (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Diese Aussage stützt sich auch auf eine mit den Mitteln der Abgeordneten am Präfekturparlament von Shiga durch eine Frauengruppe durchgeführte Umfrage zum DKS-Bewusstsein der Abgeordneten, deren Ergebnis enttäuschend ausgefallen war (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008, Nr. 13 Mitglied Bürger-/Frauenorgani-

sation, 27.08.2008). Auch für den Fall Nagasaki macht eine Abgeordnete deutlich, dass männliche Abgeordnete DKS nicht zur Sprache bringen (Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008). Wenn Männer sich „im Normalfall“³⁷² nicht für den Fortschritt von DKS einsetzen, dann ist die Konsequenz daraus, dass die Implementierung dieser *policy* zu einem großen Teil von Frauen angeregt werden muss. Dies ist aber nur möglich, wenn diese an Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Dass in Shiga ein Schwerpunkt auf den Aspekt Frauen in Entscheidungspositionen gelegt wurde, hatte Folgen für den Arbeitsalltag von Präfekturverwaltung und Präfekturparlament: Es wirkte sich auf das Verhandlungsklima in Sitzungen von Verwaltung und Parlament aus, sobald eine Frau mit von der Partie war:

So etwas, nicht wahr. Das spürt man: Die Männer können nicht mehr Äußerungen auf Kosten der Frauen machen. [...] [W]enn eine Frau in diese Versammlung hineinkommt, dann müssen sie zum ersten Mal mit Bedacht ihre Worte wählen. [...] Selbstkontrolle, und das hat auch langfristige Auswirkungen auf verschiedene Tätigkeiten, denke ich [...].

Im Vergleich zu einer natürlichen Form, in der die Mitglieder sich 50 zu 50 zusammensetzen, ist es zwar ein Zustand, der ziemlich hinterherhinkt, aber der Bedeutung[sunterschied] zwischen null [weiblichen Mitgliedern] und einem, ich glaube, der ist ziemlich groß (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Besonders die Abgeordneten des Präfekturparlamentes haben das veränderte Verhandlungsklima bemerkt. Seit der Verabschiedung der Verordnung sind noch mehr weibliche Mandatsträger eingezogen und die Zahl der Frauen im Präfekturparlament Shiga ist auf acht Personen gestiegen. Gleichzeitig hat sich seit 2001 die Atmosphäre im Parlament verändert und mittlerweile gibt es keine politische Gruppierung mehr, die nicht mit mindestens einer Frau vertreten ist – auch die Konservativen (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008). Zudem setzt sich ein männlicher Abgeordneter für die DKS-*policy*, besonders für den Teilbereich *work-life balance* ein.³⁷³

³⁷² Dies kann nicht generalisiert werden.

³⁷³ Dieser Abgeordnete wurde auch als mit der Implementierung von DKS befasstester Interviewpartner von einer sehr an DKS interessierten Frauengruppe empfohlen. Andererseits hat eine Abgeordnete einer anderen Partei auf die Frage nach unterstützenden Männern seinen Namen nicht erwähnt (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Das obige Zitat, dass es einen wichtigen Unterschied ausmacht, ob eine oder keine Frau an einem Entscheidungsgremium teilnimmt, führt zu der Annahme, dass daraus folgt, dass wenn eine Frau an einem Gremium teilnimmt, der DKS-Gesichtspunkt nicht mehr außer Acht gelassen wird. Dies ist fraglich. Im Fall der Verhandlungen um die Verordnung in Shiga konnte allerdings gezeigt werden, dass alle beteiligten weiblichen Abgeordneten in dieselbe progressive Richtung dachten und einen gewissen Einfluss ausübten. Die Beteiligung einer Frau heißt also nicht automatisch, dass Gleichstellungsinteressen berücksichtigt werden. Sie kann aber ein entscheidendes Kriterium dafür sein:

Proposals for policies related to gender equal society have emanated from administrative leadership, citizen groups or assemblies and assembly members, and [...] the presence of women in government can make a difference (Gelb 2003: 124).

Förderung und Vernetzung

Der Grundsatz von Gouverneur Kunimatsu, dass in jeder Hauptabteilung mindestens eine Frau auf dem Posten eines Abteilungsleiters angestellt war, führte dazu, dass die für die Besetzung der Posten unmittelbar Zuständigen sich darauf ausrichteten, dieses Ziel zu erfüllen. Kunimatsu amtierte acht Jahre lang. Seine progressive Personalpolitik intensivierte er erst während seiner zweiten Amtszeit.³⁷⁴ Trotz dieser kurzen Zeitspanne machten zwei Aspekte eine vorausschauende Planung über die zukünftige Besetzung von Posten mit geeigneten Frauen notwendig:

- Die genaue Kontrolle und das Beharren auf dieser Vorgehensweise durch den Gouverneur
- Das verwaltungsinterne System der Ämterrotation

Die Tatsache, dass die Abteilungsleiter auf der Grundlage der Ämterrotation in der Präfekturadministration nach wenigen Jahren in eine andere Station versetzt werden, machte erforderlich, dass sich die Handlungen der Verantwortlichen daran orientierten, einen Pool an geeigneten Nachrückerinnen aufzubauen:

Wer aus diesem Jahrgang wird es das nächste Mal machen? Wer hat einen eifrigen Charakter? Es ging darum, – wie sagt man? – Talente bei den Frauen zu entdecken. Gerade drum denkt man wirklich daran, sie zu suchen und auszubilden, und deshalb war es eine sehr gute Sache, dieses Prinzip aufzustellen und fortzuführen (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

³⁷⁴ Dies bestätigen Aussagen von Interviewpartnern.

Die Entschiedenheit des Gouverneurs bot damit eine Grundlage, auf der Mitarbeiter – auch solche, die nicht hinter dieser Vorgehensweise standen – sich dazu veranlasst sahen, Lösungen zu finden, damit die zukünftige Besetzung von Posten mit geeigneten Frauen komplikationslos vonstatten gehen konnte. Damit entwickelte sich eine Handlungsorientierung bei verantwortlichen Akteuren, die sich darauf richtete, viel versprechenden Kandidatinnen zukünftig zu fördern.

Dass tatsächlich eine bestimmte Anzahl an Frauen auf Entscheidungspositionen vorhanden war, führte außerdem dazu, dass diese sich untereinander vernetzten. Dazu gehört, dass sowohl die Schatzmeisterin als auch die Vizegouverneurin in Shiga Treffen mit den weiblichen Abgeordneten ausgerichtet haben:

Es ist manchmal vorgekommen, dass wir mit Frau Y[...], dass die wichtigen Frauen von der Präfektur und wir weiblichen Abgeordneten zusammen zu Abend gegessen haben. Etwa zweimal im Jahr. Und das war nicht, weil wir Abgeordnete waren oder weil die anderen Verwaltungsangestellte waren, sondern wir haben zusammen etwas über verschiedene Themen aus der Welt gearbeitet und danach hat es ein Essen gegeben (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Etwas Ähnliches ist auch für Nagasaki bekannt, wo sich mehrmals im Jahr sämtliche weibliche Präfekturabgeordnete und Stadträte zu Workshops treffen. Das ist nicht gleichbedeutend damit, dass es in diesen Workshops nur um Themen zur Gleichstellung geht. Vielmehr stehen der Austausch untereinander und der Aufbau von Kompetenzen im Mittelpunkt (Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008). Indem sie sich vernetzen, können die beteiligten Akteure ihre Handlungsoptionen verstärken. In Nagasaki kamen diese Treffen erstmals zustande, als fünf Frauen Stadträte der Präfekturhauptstadt Nagasaki wurden. Da die Abgeordneten verschiedenen Parteien entstammen, ist eine gemeinsame Beschlussfassung nicht einfach, aber bei den Workshops können Meinungen ausgetauscht und eigene Standpunkte entwickelt werden. Vor allem neu gewählten Politikerinnen kommt dieses Forum zugute (Nagasaki, Interview Nr. 9, Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008).

Konsequenzen für die gesamte Präfektur Shiga

Die Personalpolitik des Gouverneurs von Shiga beschränkte sich auf die Präfekturverwaltung, über die er Entscheidungsmacht hatte. Die erhobenen Daten gaben keinen Aufschluss darüber, ob er darüber hinaus ver-

sucht hat, durch gezielte Aufforderungen etwa an Unternehmen oder an die Lokalebene zu erzielen, dass auch diese Akteure die Teilnahme von Frauen an Entscheidungsprozessen fördern.³⁷⁵ Gleichwohl hat sich sein Vorgehen auf der kommunalen Ebene der Präfektur widerspiegelt:

Zum Beispiel kann man nicht [die Städte] direkt auffordern, eine weibliche Abteilungsleiterin auszuwählen. Aber [die Vorgehensweise, Frauen gezielt einzusetzen] wurde sehr mit Beifall bedacht. Es gab Verwaltungen, die wollten, dass man so eine Frau von der Präfektur schickt [...]. Wenn eine Stadt sagte, wir wollen [so eine weibliche Führungskraft], dann ha[t der Gouverneur] [...] das in vollem Umfang unterstützt (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Diese Aussage verdeutlicht einerseits, dass die Präfektur keinen Führungsanspruch gegenüber den Kommunen wahrnehmen, sondern nur Ratschläge geben kann (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008): Die Städte sind – dies ist ebenfalls im Zuge der Dezentralisierungsreformen zu sehen – eigenverantwortlich; die Präfektur dient – wie die Zentralebene – formal zwar als potentieller Ratgeber, nicht aber als weisungsgebend. Die Präfektur informiert, berät und regt die Adressaten zur Kooperation an, gibt jedoch keine verpflichtenden Vorgaben. Auf ähnliche Weise verhält es sich zwischen Zentral- und Präfekturbene.

Andererseits suggeriert das obige Interviewzitat, dass die Städte sehr genau auf die Entwicklungen der Präfektur schauen und ihre eigenen Handlungen daran orientieren. Die Richtung, die die Präfektur eingeschlagen hatte, rief ein positives Echo hervor, und manche Kommunen suchten aktiv danach, eine weibliche Führungspersönlichkeit zu beteiligen. Die Leitlinie der Präfektur hatte in diesen Fällen Vorbildcharakter.³⁷⁶

³⁷⁵ Wie oben erwähnt, hat er aber auch Frauen als Kandidatinnen für das Präfekturparlament unterstützt.

³⁷⁶ Umgekehrt lässt sich behaupten, dass das Vorgehen in einer Präfektur das Potential hat, auch neue Diskussionen auf der Zentralebene anzuregen, so dass neue Aspekte in die Art und Weise der Implementierung durch die staatliche Ebene einfließen können. Wenn diese Elemente sogar in die nächste Version des Nationalen Rahmenplans aufgenommen werden, verbreiten sie sich von dort ausgehend auch in andere Präfekturen (und Städte). Während der Phase der progressiven Selbstverwaltung in den 1960er Jahren gelangten solche lokalen Anregungen auf die nationale Agenda. Ein Interviewpartner der Präfektur Shiga erläutert anhand des Beispiels der Wohlfahrtspolitik, wie sehr eine Entscheidung in einer Präfektur, einen Bestandteil umzubenenen, Wellen auf der

Die Präfekturen – und auch die Ebene der Städte und Gemeinden – können, indem sie eigene Implementierungssakzente setzen, Raum schaffen, in dem sie bestimmte Herangehensweisen austesten. In einem solchen lokal begrenzten Raum gelingt dies leichter als es auf der nationalen Ebene der Fall wäre. Stets sind diese Experimente jedoch den spezifischen Umständen und Akteurcharakteristika vor Ort geschuldet. Auch in Shiga konnte die oben beschriebene Vorgehensweise nur aufgrund der besonderen Akteurkonstellation gelingen: Beispielsweise hatte die von Kunimatsu ausgewählte Schatzmeisterin ebenfalls ein besonderes Interesse daran, dass DKS voranschreitet. Außerdem war parallel zu den Entwicklungen in der Verwaltung eine gewisse Frauenbeteiligung im Präfekturparlament gegeben.

5.3.2 STAGNATION UND SCHEITERN DER *POSITIVE ACTION*

Nachdem den Ursachen dafür, dass vergleichsweise zahlreiche Frauen in der Präfektur Shiga an Entscheidungsprozessen partizipieren, nachgegangen und gezeigt wurde, was sich aus der weiblichen Partizipation für weitere Konsequenzen im Umgang mit der DKS-*policy* ergeben, stellt sich nun die Frage, ob dieser *policy output* in Shiga auf längere Sicht *policy change* bewirkt hat oder ob auch rückschrittliche Tendenzen erkennbar sind. Oben wurde bereits erläutert, dass die Vorgehensweise in der Personalbesetzung sehr wohl auf Widerstand gestoßen ist und der Rechtfertigung bedurfte. Wenngleich Kunimatsu als Gouverneur der Präfektur Entscheidungen in seinem eigenen Wirkungskreis voranbringen konnte, ist zu fragen, welche Hindernisse sich gestellt haben und ob die progressive Förderung von weiblichen Teilnehmern an Entscheidungsprozessen ab einem bestimmten Zeitpunkt stagnierte oder gar scheiterte.

zentralen Ebene schlagen kann (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008). Die für diese Studie erhobenen empirischen Daten konnten nicht verdeutlichen, ob die *positive action* durch Gouverneur Kunimatsu außerhalb der Präfektur Shiga aufgefallen ist. Augenscheinlich war dies nicht der Fall, auch bei einem Interview mit einer Expertin im Amt für DKS des Kabinettsbüros kam dies bei einer Erörterung über die Präfektur Shiga nicht zur Sprache (Tokyo, Interview Nr. 1, Bürokratin, 25.04.2008). Theoretisch sind aber Auswirkungen auf die Nationalebene oder auf andere Präfekturen oder die Lokalebene möglich. Das Amt für DKS veröffentlicht zudem Broschüren, die besondere Initiativen bei der Implementierung von DKS in Städten und Präfekturen vorstellen.

Teststrecke mit Vorbehalten

Als problematisch erwies sich bei der Besetzung von Abteilungsleiterposten mit Anwärtnerinnen, dass Frauen bislang im Großen und Ganzen keine Posten mit Verantwortung übernommen hatten. Es war schwierig, auf fest gewachsene Strukturen auf einmal ein neues System aufzupropfen. Wenn zum Beispiel ein Posten bislang von Männern mit viel Erfahrung ausgefüllt wurde, und dann plötzlich eine Frau hineinkam, um eine Quote zu erfüllen, war das nicht einfach:

Ich glaube wirklich, dass es so etwas gibt, dass die Arbeit den Menschen formt, oder so was wie Ausbildung. [...] Aber wenn man sie einfach einsetzt [fragt man sich], ob sie es wohl können (Shiga, Nr. 5).

Die Entscheidung für eine Personalpolitik im neuen Stil stieß teilweise auch auf den Widerstand dieser weiblichen Mitarbeiter, die sich in der bisherigen Akteurkonstellation, in der sie Entscheidungen den männlichen Kollegen bzw. Vorgesetzten überlassen konnten, wohl gefühlt hatten. Kunimatsu bemühte sich um die Unterstützung seiner Mitarbeiterinnen, indem er auf die unter den weiblichen Führungskräften arbeitenden Männer einwirkte, dass sie ihre Chefinnen unterstützen müssen, wenn sie ihre Arbeit professionell erledigen wollen (Shiga, Interview Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008).

Die Herausforderungen warteten jedoch nicht nur innerhalb der eigenen Abteilung. Eine Abgeordnete des Präfekturparlamentes beschreibt die Diskussionen um die Vorlage zur Verordnung folgendermaßen:

Eine Frau wurde Leiterin der Abteilung für DKS. Aber aus meiner Sicht sind es in der Präfekturorganisation immer noch wenige Frauen, die Abteilungsleiter werden. Daher hatte man noch nicht so viele Menschen, die als Abteilungsleiterinnen Rollenmodelle, Vorbilder sein konnten, gesehen. Deshalb war sie am Anfang, nun als Abteilungsleiterin, aufgeregt und sah nicht so selbstbewusst aus. [...] [D]amals, als die Verordnung zum Fortschritt von DKS gemacht wurde, damals hat diese Frau sehr viel Mühe gehabt. [...] Die Aufgabe, ganz konkret zu erklären, obliegt dem Abteilungsleiter. Und dann fragt man den Abteilungsleiter sehr streng, wie es funktionieren soll [...]. Und die Umstände davon kennt kein Journalist, es wird nicht öffentlich verhandelt, und auch nicht in den Protokollen des Parlamentes aufgezeichnet. Und wenn das nicht der Fall ist, dann machen die Abgeordneten ihrem Ärger Luft (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Diese Situation, bei der sie den kritischen Fragen der Abgeordneten ausgesetzt war, war für die verantwortliche Abteilungsleiterin, einer unsicheren Anfängerin, schwierig. Ihr Auftritt war nicht souverän. Das Problem dabei war, dass der Misserfolg – und der war bei der plötzlichen „Aufpflöpfung“ auf hohe Posten, wie das Beispiel eben zeigt, nicht gerade unwahrscheinlich – auf das Geschlecht des weiblichen Mitarbeiters zurückgeführt wurde. So ergriffen Gegner der *positive action* solche Situationen als Paradebeispiel dafür, dass Frauen nicht für diese verantwortungsvolle Aufgabe geeignet seien: „Wie erwartet können es die Frauen nicht“ (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008).

Hintergrund ist, dass der „Bewusstseinswandel“, der – wie bei dem Maßnahmenkatalog auch an exponierter Stelle immer wieder hervorgehoben – unentbehrlich ist, wenn DKS vorankommen soll, bei der Verwaltung selbst nicht genügend verankert war. Dieses Problem besteht, nach der Sicht verschiedener Interviewpartner zu urteilen, heute nach wie vor. Vorgesehen ist, dass die Verwaltung als „Modell“ für die Umsetzung von DKS als gutes Beispiel vorangeht. Zudem soll bei jeglicher Verwaltungsarbeit immer der DKS-Gesichtspunkt mitgedacht werden (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008).³⁷⁷ In der Verwaltung der Präfektur Shiga, auch bei der Personalpolitik Gouverneur Kunimatsus, ist dies nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Interviewpartner beklagten, dass das DKS-Training für Verwaltungsangestellte nicht ausreicht und die Vorbildrolle nur ungenügend wahrgenommen werden kann. Insgesamt herrsche zu wenig Verständnis für die Konsequenzen von DKS – nicht nur zur Zeit der Regierung Kunimatsus, sondern auch zum Zeitpunkt der Datenerhebung. Dies trifft aber nicht nur auf Verwaltungsmitglieder zu, die dagegen voreingenommen sind, dass Frauen auf Karrierepositionen vorrücken, sondern auch auf viele der betroffenen Frauen selbst. Viele von ihnen sind nicht für die Übernahme von Führungspositionen ausgebildet, haben bislang keine entsprechenden Tätigkeiten ausgeübt und können diese Vorstellung nicht mit ihrem Selbstverständnis vereinbaren. Das heißt, die Handlungsorientierungen der Akteure in der Verwaltung entsprachen nicht den an sie gestellten Handlungserwartungen. Um Kunimatsus Strategie gelingen zu lassen, wäre eine gezielte Ausbildung notwendig gewesen (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008). Außerdem war der Zeitpunkt dieser Personalpolitik zu Beginn der Umsetzung der DKS-policy sicherlich mit Startschwierigkeiten verbunden, während sich die beteilig-

³⁷⁷ Dieser Anspruch ähnelt dem Gender-Mainstreaming-Konzept.

ten Akteure im Lauf der Jahre stärker an das Prozedere gewöhnen können.

Im Fall der Schatzmeisterin und der Vizegouverneurin wurden Karrierebürokratinnen von außen eingeschleust. Nachteilig bei externen Expertinnen könnte gewesen sein, dass sie mit den Gegebenheiten der Präfektur und den internen Strukturen und Netzwerken der Präfekturverwaltung nicht sofort vertraut gewesen sind. Gleichzeitig stellte diese Vorgehensweise aber auch sicher, dass die Kandidatinnen eine hohe Kompetenz und Souveränität mit sich brachten.

Stagnation oder Verteidigung gegen backlash

Gouverneur Kunimatsu förderte die Implementierung der DKS-policy vor allem in seiner auf die Präfekturverwaltung bezogenen Personalpolitik. Darüber hinaus hat er während seiner Regierungszeit folgende Akzente für die Implementierung von DKS gesetzt: Die Ausarbeitung und Verabschiedung der präfektur eigenen Verordnung, die Erwähnung von DKS in seinem Manifest, die direkte Zuordnung der Abteilung für DKS zu der Abteilung des Gouverneurs, die Unterstützung des DKS-Zentrums, Budgetzuwendungen sowie die Zusammenschließung der vier Präfekturen Shiga, Fukui, Mie und Gifu zu der Formation Nippon manna kyōwakoku (Freistaaten in der Mitte von Japan), bei der man sich auch zum Thema DKS intensiv austauscht (Shiga, Interviews Nr. 3, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008, Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

Von diesen Aspekten abgesehen hat die Präfekturregierung unter Kunimatsu jedoch anscheinend keine besonderen Projekte oder Implementierungs-Schwerpunkte für den Fortschritt von DKS in Shiga in Angriff genommen. Wieweit das konkrete Interesse von Gouverneur Kunimatsu an der Umsetzung von DKS über seine pragmatische Personalpolitik hinausreichte, ist nicht eindeutig. Auch fällt in seiner zweiten Amtszeit, während eine Vizegouverneurin mit an der Spitze der Regierung stand, kein weiteres besonderes Vorhaben für die Implementierung der DKS-policy auf. Während dieser Phase waren Verordnung und Rahmenplan, die beiden wichtigen Grundpfeiler für eine präfektur eigene Umsetzung, bereits ausgearbeitet und entschieden.³⁷⁸ Da abgesehen von der progres-

³⁷⁸ Während dieser Phase konnte die Präfektur Shiga von aktiven Unternehmungen von der Seite der engagierten Bevölkerung profitieren. Für die nächsten Schritte war eine Bewusstseinsänderung der allgemeinen Einwohnerschaft notwendig (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

siven Unterstützung von Frauen in der Präfekturverwaltung und dem Vorgehen gemäß Rahmenplan und Verordnung sowie den oben genannten Elementen keine weiteren präfekturspezifischen Aktionen von Verwaltungsseite während dieser Phase erkennbar sind, entsteht der Eindruck von Stagnation.

Sicher ist dagegen, dass, wie im restlichen Land ebenfalls, kurze Zeit nach der Verabschiedung des Rahmengesetzes ein *backlash* von Neokonservativen einsetzte, der sich gegen die Ziele des DKS-Konzeptes und auf eine „Bewahrung der Nation“ richtete (s. auch Kapitel 1). Die Auswirkungen des *backlash* waren in der Präfektur Shiga vor allem durch die Äußerungen der konservativen Fraktion im Präfekturparlament spürbar:

Die DKS-Verordnung wurde im Jahr 2002 fertig, und die Angestellten, die das bewerkstelligt hatten, haben sich unglaublich angestrengt, angestrengt, sie durch das Präfekturparlament zu bringen. Und trotzdem hätte man sie ab dem Jahr 2003 vielleicht nicht mehr machen können, so sehr war das die Zeit des *backlash* (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Zu dem Eindruck, dass die Präfekturregierung während der zweiten Amtszeit Gouverneur Kunimatus neben der Personalpolitik keine weiteren für die Präfektur besonders auffälligen Akzente gesetzt hat und die Implementierung darüber hinaus stagnierte, sagt eine Interviewpartnerin:

Und in diesem Sinn ist es sehr dankenswert, dass der Gouverneur in dieser Strömung nicht widerstandslos wurde, und dass er auf jeden Fall weitergeführt hat, dass zu DKS Entscheidungen getroffen werden. An anderen Orten war es eher so, dass man einen Verteidigungskampf machen musste. Es ging weniger darum, verschiedene Sachen voranzubringen, als vielmehr [darum, aufzupassen], dass sie nicht komisch werden (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Selbst wenn es im Interesse der Präfekturregierung gestanden haben sollte, weitere präfekturspezifische Akzente zu setzen, war die Zeit dafür ungünstig. Daher war die Präfekturregierung mehr darum bemüht, den Status quo zu erhalten und im Sinne des präfektur-eigenen Rahmenplanes zu wirken. Um die Chancen von besonderen Initiativen, die die Zustimmung des Vetospielers Präfekturparlament erfordert hätten, war es wegen der *backlash*-Vertreter schlecht bestellt.

Machtwechsel und Scheitern der positive action

Im Jahr 2006 standen sich bei den Gouverneurswahlen für die Präfektur Shiga Amtsinhaber Kunimatsu und Yukiko Kada, Professorin für Umweltsoziologie, gegenüber. Der Wahlkampf entzündete sich vor allem um einen weiteren Shinkansen-Bahnhof zusätzlich zu dem bereits bestehenden Bahnhof in Maibara³⁷⁹ sowie den Bau eines Damms. Große Teile der jüngeren, nicht alteingesessenen Bevölkerung in Shiga konnten sich mit den umweltbezogenen Argumenten der Kandidatin Kada identifizieren. Gouverneur Kunimatsu vertrat dagegen die Gegenseite, die für den Bau von Bahnhof und Damm war.

Infolge dieses themenbezogenen Wahlkampfes wurde Kada zur ersten Gouverneurin von Shiga und zur insgesamt fünften Gouverneurin einer Präfektur in Japan gewählt. Die Direktwahl einer Frau an die Präfekturspitze ist nach wie vor eine Seltenheit in Japan.³⁸⁰ Für das DKS-Ziel, Frauen an Entscheidungsprozessen partizipieren zu lassen, kann die Wahl einer Gouverneurin als ein Höhepunkt in der Präfektur Shiga gesehen werden.

In der Präfektur selbst hat dieses Wahlergebnis Euphorie bei Befürwortern von DKS ausgelöst. Frauengruppen hatten die Kandidatur Kada unterstützt und ihren Wahlsieg besonders begrüßt³⁸¹:

Wir haben die Kandidatur von Frau Kada sehr aktiv unterstützt und waren im Wesentlichen von Anfang an dabei. [...] Und weibliche Stadträte haben mit ihrem Geld diesen Prozess unterstützt. [...] Dass in der Präfektur Shiga eine Gouverneurin entstanden ist, darüber freuen wir uns sehr (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

Die Präfekturadministration selbst hat den Machtwechsel zu einer Frau an der Spitze besonders registriert: „Der Eindruck hat sich sehr verändert“ (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008). Ein Mitglied der DKS-shingikai attestiert der Verwaltung einen neuen Ehrgeiz bei der Umsetzung von DKS: Weil eine Chefin ganz oben steht, herrsche ein Gefühl von „strengen wir uns doch ein bisschen an“ (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008).

³⁷⁹ Außerdem liegt Kyoto als Shinkansen-Station in großer Nähe zur Präfekturhauptstadt Ōtsu.

³⁸⁰ Auch Ministerpräsidentinnen in Deutschland waren vor nicht allzu langer Zeit eine Seltenheit.

³⁸¹ Die entsprechenden Gruppen versprachen sich von der Handlungsorientierung der Gouverneurin einen weiteren Fortschritt von DKS-Themen über die Bemühungen von Gouverneur Kunimatsu hinaus.

Mit der Freude von am Fortschritt von DKS interessierten Akteuren ist gleichzeitig die Erwartung verknüpft, dass sich mit der Regierung durch eine Gouverneurin – und damit einer entscheidungsmächtigen Akteurin an der Spitze der Präfektur – eine deutliche Schwerpunktsetzung auf die DKS-policy ergeben wird. Anknüpfend an die Überlegungen zur Auswirkung der weiblichen Beteiligung in Verwaltung und Präfekturparlament ergibt sich hieraus die Frage: Sind Konsequenzen für die Implementierung von DKS in Shiga durch die Regierung von Gouverneurin Kada bemerkbar? Wie wirkt sich der Regierungswechsel auf den *policy*-Bereich „Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen“ aus?

In der Tat hat es seit der Amtsübernahme der Gouverneurin im Jahr 2007 Veränderungen des Implementierungsprozesses von DKS in Shiga gegeben. Dies trifft insbesondere auf die progressive Förderung von Frauen auf höheren Posten in der Präfekturadministration zu:

Zur Frage, ob die Maßnahme von einer Frau in den Abteilungen und Hauptabteilungen übrig geblieben ist – das ist sie nicht. Vielleicht läuft [die Maßnahme] zu Prozentzahlen in Beratungsgremien immer weiter. Ich glaube, dass [Gouverneurin Kada] dies tut, weil es eine Sache ist, die auch der Staat macht. Aber jene Formprägung [der Besetzung von Frauen auf Posten] war etwas Besonderes (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Die neue Gouverneurin hat also die bisherigen besonderen Maßnahmen zurückgeschraubt. Dass mindestens eine Abteilungsleiterin in jeder Hauptabteilung vorhanden sein muss, gilt nicht mehr zwingend. Frauen sind in der Präfekturverwaltung zwar nach wie vor vertreten, aber sie sind nicht auf Posten, bei denen sie an Entscheidungsprozessen teilhaben (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008).

Weiterhin eingehalten werden dagegen die Zielvorgaben bei der Besetzung der *shingikai*. Gouverneurin Kada verhält sich konform zu Vorgehensweisen anderer Präfekturen wie Nagasaki und hält sich an die Vorgabe aus der Zentralebene zur Frauenrate in *shingikai*.

Die Frage lautet, warum die Gouverneurin die Vorgehensweise von Kunimatsu nicht fortgesetzt hat. Eine Möglichkeit ist, dass sie diese Maßnahmen als einen Misserfolg beurteilte. So könnte der Eindruck, dass es den Amtsinhaberinnen an Kompetenz mangelt, entstanden oder von anderen vermittelt worden sein. Der Widerstand gegen diese Personalstrategie konnte nach wie vor in der Verwaltung bestanden haben. Dieses Problem kann dazu beigetragen haben, dass die Beset-

zungspolitik misslungen ist (Shiga, Interview Nr. 5, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008). Anscheinend gab es aber auch keine Akteure, die darauf bestanden haben, dass diese Maßnahme fortgeführt wird – vielmehr versprach man sich eher, dass mit Auftreten einer Gouverneurin Kada alle Probleme zur Implementierung von DKS leichter gelöst werden können. Allerdings beurteilen einige Interviewpartner die Gouverneurin durchaus kritisch: So heißt es, dass sie DKS nicht unterstützt (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).

Auch darüber hinaus weisen Merkmale auf einen veränderten Stellenwert der DKS-policy während der Präfekturregierung durch Gouverneurin Kada hin: Die Abteilung für DKS ist nicht mehr der Hauptabteilung, die direkt dem Gouverneur beigeordnet ist, zugeordnet, sondern ist im April 2008 in die Hauptabteilung für Präfekturbevölkerung, Kultur und Leben (Kenmin bunka seikatsu bu) verlegt worden (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008, Nr. 7, Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008). „Ich glaube, dass die Platzierung der Behörde ziemlich wichtig ist“, so urteilt ein Abgeordneter des Präfekturparlamentes:

Ich denke doch, dass für die geschickte Durchdringung mit Maßnahmen in der ganzen Präfektur Shiga mit der Haltung zum Fortschritt von DKS eine Behörde so nah wie möglich am Gouverneur besser wäre und habe es so beantragt, aber für die Gouverneurin ist es, weil es schon, wie man so sagt, ein Unterschied in den Maßnahmen und Beschlüssen der Präfektur ist, auch als ein Bestandteil der Hauptabteilung für Kultur und Leben in Ordnung (Shiga, Interview Nr. 7, Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008).

Das impliziert nach Meinung des Abgeordneten eine Signalwirkung auf die Lokalebene – ähnlich wie bei der Vorgehensweise unter Kunimatsu, aber unter umgekehrten Vorzeichen – und auf die Verwaltungsangestellten selbst: „Ich denke, dass es für das Problem, was für ein Bewusstsein die Angestellten haben, anders ist“ (Shiga, Interview Nr. 7, Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008). Auch eine andere Abgeordnete urteilt, dass die neue Zuordnung die andere Prioritätensetzung der Gouverneurin verdeutlicht (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Darüber hinaus erwähnt Kada nichts zur Verwirklichung von DKS in ihrem Manifest. Außerdem ist der neu überarbeitete Rahmenplan nach Ansicht von Mitgliedern einer Frauengruppe nicht in gleicher Weise umfangreich wie sein Vorgänger (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008). Weiterhin ist auch der

Etat für das DKS-Zentrum der Präfektur in Ōmi Hachiman deutlich gekürzt worden (Shiga, Interviews Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008, Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008, Nr. 11, Mitglied DKS-shingikai, 18.11.2008), so dass auch die Unterstützerinnen, die den Amtsantritt der Gouverneurin gefeiert hatten, nunmehr folgender Meinung sind:

Aber von dem Problem her zu urteilen, dass sie den [...] Budgetanteil von DKS unterschiedslos gekürzt hat – ja, vom Ergebnis her hat sie ihn zusammengestrichen – Gouverneurin Kada sagt mit Worten bei uns sehr deutlich „Es gibt keine Abweichung vom Kurs bei DKS“ – aber wie sich das auf Maßnahmen auswirkt, und auch wenn sie sagt, dass es keinen Rückschlag gibt – [...] in der Hinsicht, hmmm....wie mag es sein (Shiga, Interview Nr. 11, Mitglied DKS-shingikai, 18.11.2008).

Die Amtsnachfolgerin des Gouverneurs Kunimatsu hat deutlich divergierende Handlungsorientierungen zur Implementierung der DKS-policy. Gouverneurin Kada setzt das *policy* Sponsoring der DKS-policy nicht fort.

Die Initiative von Gouverneur Kunimatsu, mit der er innerhalb des vorgegebenen Rahmens der Zentralebene blieb und gleichzeitig eine besondere Strategie einschlug, konnte sich nach der Amtsübernahme von Gouverneurin Kada nicht halten. Während der von DKS-Befürwortern vehement begrüßte Start einer weiblichen Gouverneurin nach dem ersten Jahr ihrer Regierungszeit vorsichtig geäußerter Kritik und Enttäuschung über ihren Umgang mit der DKS-policy gewichen ist, lassen sich auch Perspektiven für Frauen in Führungspositionen der Verwaltung erkennen:

Aber jetzt hat man die Verordnung, und auch weibliche Abteilungsleiter gibt es ein bisschen mehr. Und dann sind es nicht nur Abteilungsleiter, sondern auch der Gouverneur ist eine Frau, und es gibt keine mehr, die so sehr aufgeregt und unsicher sind (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Anders als zu Beginn der Personalbesetzung durch Kunimatsu – wie oben durch das Beispiel der unsicheren Abteilungsleiterin vor den Abgeordneten gezeigt – ist mittlerweile ein anderes Auftreten von Frauen auf Führungspositionen in der Verwaltung beobachtbar. Durch diese und durch das kompetente Wirken einer Frau an der Präfekturspitze – ob sie in besonderer Weise für DKS eintritt oder nicht – kann viel zur Selbstverständlichkeit von Frauenpartizipation in der Verwaltung beigetragen werden, auf lange Sicht womöglich sogar nachhaltiger, als wenn Frauen hauptsächlich auf der Grundlage einer Quote eingesetzt werden.

5.4 ZUSAMMENFASSUNG UND PERSPEKTIVEN

Für den Themenkomplex „Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen“ bei der DKS-*policy* wurde der bisherige *outcome* der Implementierung und dessen Zustandekommen sowie sich daraus ergebende weitere Konsequenzen bei den Fallbeispielen in den Blick genommen. Im Mittelpunkt stand der Fall der Präfektur Shiga: Shiga hat eine vergleichsweise höhere Rate an weiblichen Verwaltungsmitgliedern und weist im Vergleich mit anderen Präfekturen außergewöhnlich viele weibliche Abgeordnete auf. Seit 2007 steht zudem eine Frau an der Präfekturspitze. Es wurde deshalb angenommen, dass in der Präfektur Shiga bestimmte Einflussfaktoren dazu beitragen, dass der Themenbereich der weiblichen Partizipation an Entscheidungsprozessen über das durch den Nationalen Rahmenplan angeregte Mindestmaß hinaus besonders gefördert wird.

In der Präfektur Nagasaki ist die weibliche Beteiligung an Positionen mit Entscheidungsmacht in Verwaltung und Politik nach wie vor sehr gering. Nagasaki erfüllt lediglich die zentral vorgeschriebene Quote für eine weibliche Beteiligung an *shingikai* und unterstützt die Partizipation von Frauen nicht in besonderer Weise. In der Präfektur Nagasaki ist für den Themenbereich „Frauenpartizipation an Entscheidungsprozessen“ weder ein *policy* Sponsoring noch eine sonstige besondere Implementierungsstrategie erkennbar. Auch im Präfekturparlament sind Frauen nur sehr geringfügig vertreten. Auswirkungen weiblicher Teilnahme lassen sich deshalb auch nicht auf dieselbe Weise nachvollziehen wie in Shiga. Insgesamt erscheint die Ausgangslage für weibliche Partizipation an Entscheidungsprozessen in Nagasaki aufgrund eines stark konservativ geprägten Umfelds als schwierig.

Allein von der formal aufgeführten Vorgehensweise laut DKS-Rahmenplan von Shiga ist kaum ein Rückschluss auf besondere Akteure oder besondere Handlungsorientierungen von Akteuren oder besonders förderliche institutionelle Rahmenbedingungen möglich. Formal gesehen geht Shiga in Anlehnung an die Zentralebene und sehr ähnlich wie die Präfektur Nagasaki vor. Die empirische Untersuchung hat allerdings ergeben, dass die Entwicklung der Frauenbeteiligung in der Verwaltung in besonderer Weise einem als *policy sponsor* wirkenden einzelnen Akteur an der Präfekturspitze, Gouverneur Kunimatsu, zuzuschreiben ist. Seiner Position mit Entscheidungsmacht, seinen Zielen und seinen Problemlösungsansätzen sowie der Unterstützung von weiteren Akteuren wie zum Beispiel der von ihm eingesetzten Schatzmeisterin oder Vizegouverneurin ist es zu verdanken, dass die Präfektur Shiga das Experiment der progressiven Besetzung von Abteilungsleiterposten mit Frauen gewagt hat. Insgesamt handelte es sich dabei um eine überschaubare Quote von (we-

nigstens) einer Frau pro Hauptabteilung. In der Gesamtrelation bleibt die Frauenrate deshalb nach wie vor gering, vielmehr zählt die strategische Verteilung.

Die Strategie Kunimatsus war nicht dauerhaft erfolgreich, da das auf diesen Programmpunkt bezogene *policy* Sponsoring nach dem Machtwechsel an der Präfekturspitze nicht weiter anhielt. Einerseits sticht Shiga bei dem Thema „Frauenpartizipation“ weiterhin hervor, da eine Frau an der Spitze der Präfektur steht. Andererseits sind die Handlungsorientierungen der neuen Präfekturregierung von anderen Prioritäten bestimmt. Hier zeigt sich exemplarisch, dass das Geschlecht eines individuellen Akteurs nicht automatisch die progressive Unterstützung von Gleichstellungspolitik verheißt.

Übriggeblieben von der *policy*-Strategie des Gouverneurs Kunimatsu bei der Personalbesetzung der Verwaltung ist die Bemühung um die Frauenrate bei *shingikai*. Dies ist konform mit dem Ausmaß, das auch andere Präfekturen wie Nagasaki vertreten und entspricht dem von der Zentralebene geforderten Rahmen.

Dass viele weibliche Abgeordnete in Shiga vorhanden sind, ist, ebenso wie die Regierung durch Gouverneurin Kada, nicht dem direkten Implementierungs-*output* der Vollzugsträger der Präfektur zuzuschreiben, sondern zahlreichen Faktoren wie insbesondere der Wahl durch die Bevölkerung zu verdanken. Hier aber zeichnet sich ein Erfolg ab: die Zahl der weiblichen Abgeordneten ist in Shiga seit der Verabschiedung der DKS-Verordnung noch gestiegen:

Als Präfekturparlament mit vielen weiblichen Abgeordneten ist es die Nummer Zwei [in Japan]. Aber die Besonderheit dabei ist doch: es gibt jetzt bei uns sechs Fraktionen. Aber in jeder Fraktion gibt es weibliche Abgeordnete, und in jeder Fraktion gibt es männliche Abgeordnete. Und ich finde es großartig, dass im gegenwärtigen Zustand jede Fraktion die Balance der Einwohner für eine gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen hält (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Aus der Rekonstruktion von Ursachen für den bisherigen *outcome* weiblicher Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Verwaltung und Präfekturparlament der Fallbeispiele sowie aus den herausgearbeiteten daraus resultierenden weiteren Konsequenzen für den Implementierungsprozess von DKS am Fallbeispiel Shiga ergeben sich folgende Schlüsse:

Eine wesentliche Möglichkeit für eine Präfekturregierung, präfektur-eigene Akzente bei der Umsetzung der DKS-*policy* zu setzen, bietet sich bei Maßnahmen, die das Gefüge innerhalb der eigenen Verwaltung selbst

betreffen – hier besteht die beste Zugriffsmöglichkeit, während die eigenen Kompetenzen gegenüber der Lokalebene oder für Vorgaben an andere Organisationen durch den institutionellen Rahmen beschränkt sind. Bei weit reichenden Projekten wie beispielsweise der Verordnung ist außerdem die Zustimmung des Präfekturparlamentes erforderlich, das als Vetospieler machtvoll ist und zu einem erheblichen Hindernis werden kann. Die Einwirkung auf die allgemeine Bevölkerung wiederum etwa durch Informationskampagnen ist schlecht kontrollier- und durchsetzbar. Gleichzeitig besteht der Anspruch an die Verwaltung, „Rollenmodell“ hinsichtlich DKS zu sein und bei jeglicher Tätigkeit im Sinne von DKS zu arbeiten, so dass die Verwaltungsstruktur selbst ein wichtiges Handlungsfeld für die Umsetzung von DKS ist. Außerdem hat die Vorgehensweise der Präfektur durchaus Signalwirkung auf die Handlungsorientierungen der Kommunalebene – auch wenn offiziell keine administrative Führung ausgeübt wird.

Für die Durchsetzung einer bestimmten Strategie innerhalb (wie außerhalb) der Verwaltung ist das besondere Interesse des Gouverneurs unabdingbar – auch bei einem persönlichen Einsatz etwa durch den Vizegouverneur für eine bestimmte Sache bleibt die Entscheidungsmacht und Prioritätensetzung beim Gouverneur. Der Radius anderer Instanzen innerhalb der vertikalen Struktur der Präfekturadministration – etwa der DKS-Abteilung – reicht nicht weit genug, um eine wesentliche Einflusskraft auszuüben. Vielmehr vermag der Gouverneur innerhalb dieses Rahmens auch gegen Widerstände anderer Akteure vorzugehen.

Die Bedeutung des Gouverneurs erschwert die Kontinuität der gesetzten eigenen Selbstverwaltungsakzente über einen Präfekturregierungswechsel hinaus. Notwendig für solche Akzente sind der Wille, etwas „Eigenes“ in der Präfektur zu schaffen, eigene Lösungsansätze zu formulieren, Energie aufzubringen und sich durchsetzen zu können. Dies alles benötigt als Voraussetzung den Antrieb, sich mit der DKS-*policy* über das notwendige Mindestmaß hinaus zu befassen. So lange der nachfolgende Gouverneur nicht dieselben Interessen verfolgt und so lange sich die Strategie nicht „eingebürgert“ hat und als Teil des für die Präfektur gültigen institutionellen Rahmens verselbständigen konnte – wie es hier eben nicht der Fall war –, ist beim Regierungswechsel ein Zurückschrauben der Initiativen auf das notwendige Mindestmaß wahrscheinlich.

Die hohe weibliche Abgeordnetenrate in Shiga kann dagegen auf einen Komplex struktureller und längerfristig gewachsener Faktoren zurückgeführt werden. Dass diese Frauenrate steigend ist, hängt nicht nur mit bereits seit Jahren bestehenden Aktivitäten engagierter Bürger – und dem Einfluss der früheren Sekken undō – und der Zusammensetzung der

Wählerschaft, sondern auch mit der langsam erfolgenden Öffnung konservativer Gruppierungen für Kandidatinnen zusammen. Anders als bei der Entwicklung innerhalb der Verwaltung beruht das Ergebnis nicht auf der besonderen Initiative eines einzelnen machtvollen Akteurs, sondern verteilt sich auf viele Schultern. Insbesondere Netzwerkstrukturen, die aus Bürgerinitiativen gewachsen sind, können zur politischen Repräsentation von Frauen in politischen Ämtern beigetragen haben. Diese Gründe sprechen für eine nachhaltigere Entwicklung des Frauenanteils im Präfekturparlament. Gleichzeitig handelt es sich nicht um eine absichtsvolle Strategie und Eigeninitiative einer Präfektur, es geht nicht um Selbstverwaltungshandeln.

Spezifisch für die DKS-*policy* bleibt festzuhalten, dass ein höherer Frauenanteil in Führungspositionen nicht automatisch bedeutet, dass diese Amtsträgerinnen sich für DKS einsetzen. Dennoch ist es oft eher der Fall als bei einem männlichen Pendant. Das Vorhandensein von weiblichen DKS-Fürsprecherinnen impliziert dann weitere positive Folgen auf den Implementierungsprozess.

KAPITEL 6

ANALYSEBEISPIEL II: DIE DKS-ZENTREN DER PRÄFEKTUREN NAGASAKI UND SHIGA

Eine wichtige Einrichtung für die Umsetzung der *DKS-policy* auf Präfektorebene sind die DKS-Zentren der Präfekturen. Frauenzentren sind bereits im Zuge der UN-Dekade der Frauen an verschiedenen Orten in Japan entstanden. Diese Zentren können, so auch Murase (2006), als Mittel und Anhaltspunkte gewertet werden, die die Bemühungen Japans zur Unterstützung von *policies* zur Verbesserung des gesellschaftlichen Status der Frau sichtbar machen.³⁸² Bereits vor der Implementierung der *DKS-policy* verfügte Japan also über eine vergleichsweise große Anzahl von Frauenzentren.³⁸³ Diese Zentren dienten vornehmlich dem Zweck, Räumlichkeiten und verschiedenen Ressourcen für Frauengruppen zur Verfügung zu stellen. Sie boten somit eine Grundausstattung für die gesellschaftliche Partizipation von Frauen an. Die Maßnahme, Zentren einzurichten, ist nicht allein auf *policies* für Frauen und für DKS beschränkt. Vielmehr existiert in Japan eine Vielzahl an verschiedenartigen Zentren als Antwort auf gesellschaftliche Anforderungen (Murase 2006).

Im Zuge der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes und nachfolgender eigener Bestrebungen der Gebietskörperschaften sind die bereits in den Präfekturen vorhandenen Frauenzentren in DKS-Zentren umbenannt worden. In Präfekturen, die bislang nicht über ein Zentrum verfügt hatten, erfolgten Neugründungen, so dass inzwischen in jeder Präfektur ein DKS-Zentrum vorhanden ist. Analog zu Murase (2006) können diese Einrichtungen die Anstrengungen der Gebietskörperschaften für die Umsetzung der DKS-Gesellschaft versinnbildlichen. Allerdings zeigen die Fallbeispiele Nagasaki und Shiga klar, dass die Ausstattung dieser Zentren sehr unterschiedlich weit reichen kann (s. Kapitel 2, Kapitel 4).

³⁸² Die Einrichtung von zahlreichen Frauenzentren im ganzen Land ist also auch als eine Antwort Japans auf die weltweite Bewegung im Zuge des von den Vereinten Nationen ausgerufenen Internationalen Jahres der Frau 1975 zu verstehen – eine Antwort, die die Anstrengungen Japans anhand von konkreten Gebäuden anschaulich verdeutlichen konnte. Viele der heute als DKS-Zentren dienenden Einrichtungen wurden entsprechend im Jahrzehnt nach 1975 gegründet.

³⁸³ Im Jahr 2000 gab es an die 800 Frauenzentren in Präfekturen und Kommunen (Murase 2006: 45).

Das Vorhandensein eines DKS-Zentrums in einer Präfektur ist mittlerweile Standard, die Ausgestaltung dieses Zentrums jedoch präfekturspezifisch.

Das DKS-Zentrum einer Präfektur erscheint auf den ersten Blick als zentrale Schaltstelle, um Bürger für DKS einzubeziehen. Daher ist denkbar, dass – ausgehend entweder von den Betreibern des Zentrums oder von seinen Nutzern³⁸⁴ aus der Bevölkerung – dem Zentrum eine bestimmte Gestaltungskraft bei der Implementierung der DKS-policy zukommt. Laut der institutionellen Regelungen, die durch das Implementierungsprogramm vorgegeben werden, besitzen die Akteure im DKS-Zentrum einer Präfektur keine Vetomacht. Dennoch lässt sich vermuten, dass ein solches Zentrum eine wesentliche Gestaltungsmacht innehat. Einerseits kann es als Aushängeschild für DKS-Aktivitäten einer Präfektur dienen. Andererseits ist es Schnittstelle für die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung im Implementierungsprozess. Interessant für die Fragestellung dieser Studie ist darüber hinaus die Tatsache, dass die DKS-Zentren der Präfekturen Nagasaki und Shiga deutlich unterschiedlich ausgestattet sind. Es ist davon auszugehen, dass diese Divergenzen sich auch auf die Rolle und Funktion des Zentrums im Implementierungsprozess auswirken und mögliche Ansatzpunkte für die Erklärung von Unterschieden und eigenen Initiativen bei Implementierungsstrategien und dem damit zusammenhängenden *output* und *outcome* bieten. Aus diesen Vorüberlegungen generieren sich für dieses Kapitel folgende Fragen: Welche Rolle ordnen die Präfekturen dem DKS-Zentrum im Prozess der Implementierung von DKS zu? Ist das DKS-Zentrum aus der Perspektive der Bürger der zentrale Ort, an dem die Bevölkerung aktiv an der Implementierung von DKS partizipieren kann?

Der Fokus liegt im Folgenden in erster Linie auf Maßnahmen, die auf der unterschiedlichen Ausprägung einer Präfektur-Einrichtung beruhen, die einerseits als rahmengebende Institution im Implementierungsprozess verstanden wird, bei der aber auch andererseits die Perspektive auf die Akteure, die innerhalb dieses Rahmens interagieren, gerichtet werden kann.³⁸⁵ Dass ein Zentrum vorhanden ist, ist gleich-

³⁸⁴ Der Begriff der Nutzer soll hier geschlechtsneutral verstanden werden. In der Tat sind es allerdings vornehmlich weibliche Nutzer.

³⁸⁵ Dazu gehören Direktorium und Verwaltung des Zentrums und die Bürger, die das Zentrum besuchen und für Aktivitäten nutzen. In dieser Perspektive kann das Zentrum auch als Akteur betrachtet werden; gemeint sind aber die Akteure innerhalb der Einrichtung. In diesem Sinn ist das Zentrum auch in Kapitel 4 im Abschnitt über die beteiligten Akteure erläutert worden.

zeitig Bestandteil des Implementierungsprogramms: Die Zentralebene schreibt zwar nicht vor, dass die Präfekturen DKS-Zentren einzurichten haben, der nationale Rahmenplan geht jedoch auf sie ein. Der Plan definiert sie als „Einrichtung mit Schlüsselstellung“ (*kyoten shisetsu*) und schreibt ihnen vielfältige Funktionen zu (NDKSK 2005: 133, s. auch Kapitel 4).

Die Frauenzentren, die vor der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes existierten, waren ebenfalls nicht verbindlich für eine Präfektur vorgesehen. Entsprechend hatten auch nicht alle Präfekturen so ein Zentrum. Vielmehr spricht es eher für eine damalige besondere Akzentuierung der Präfekturpolitik, wenn eine Präfektur extra ein Frauenzentrum gründete. War damals die UN-Dekade der Frauen ein wahrscheinlicher Auslöser (Murase 2006), kann die Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes als Katalysator für Neugründungen von DKS-Zentren in den restlichen Präfekturen gelten. Die Entscheidung für ein Zentrum beruht auf den eigenen Initiativen der Präfekturen. Diese Entscheidungen, die im Zuge der Einführung der *DKS-policy* getroffen wurden, zeichnen sich jedoch nicht mehr dadurch aus, dass ein besonderer, sich von anderen Gebietskörperschaften abhebender Schwerpunkt gesetzt wird. Vielmehr geht es darum, sich an andere Präfekturen anzupassen. Fakt ist, dass, obwohl keine Verpflichtung durch Auflagen der Zentralebene besteht, das Vorhandensein eines DKS-Zentrums nunmehr zum Standard auf Präfektorebene geworden ist. Obwohl die Implementierung der *DKS-policy* also in den Zeitraum von sich durch die Dezentralisierungsreformen eröffnenden verstärkten Selbstverwaltungskompetenzen der Gebietskörperschaften fällt, ist bei diesem Beispiel eine Angleichung der Präfekturen aneinander zu bemerken. Hieraus konstituiert sich die Frage, welche Entscheidungsprozesse dazu führen, dass die Präfekturen ein DKS-Zentrum aufbauen.

Dagegen, dass die Präfekturen einen besonderen Schwerpunkt setzen oder die Implementierung von DKS besonders intensivieren, wenn sie ein Zentrum neu einrichten oder umbenennen, sondern dafür, dass es sich vielmehr darum handelt, sich bei der Gründung und Nutzung der DKS-Zentren an andere Präfekturen anzugleichen, spricht darüber hinaus das Ergebnis der Untersuchung der Implementierungsprogramme: Kapitel 4 hat gezeigt, dass im Fall der Beispiele der Präfekturen Nagasaki und Shiga die formalen Aufgaben der Zentren, wie sie sich aus den DKS-Rahmenplänen entnehmen lassen, zu einem großen Teil gleich sind, nämlich in den Bereichen Information, Beratung, Schulungen und Entwicklung von *human resources* und Kooperationen mit Kommunen. Die Zentren fokussieren auf die Präfektur Einwohner als Nutzer und Adressaten.

Festzuhalten ist, dass die Standardisierung der Präfekturen also nicht nur grundsätzlich darin besteht, dass sie überhaupt ein DKS-Zentrum einrichten, sondern – jedenfalls im Fall der Beispiele Nagasaki und Shiga – darin, dass auch ähnliche Aufgabenbereiche dieser Zentren erkennbar sind.

Die Fallbeispiele Nagasaki und Shiga zeigen aber auch, dass Gestalt und Ausstattung der DKS-Zentren äußerst unterschiedlich sein können. Es ist deswegen zunächst davon auszugehen, dass, auch wenn die Tätigkeitsbereiche der Zentren in Nagasaki und Shiga formal übereinstimmen, die unterschiedliche materielle Ausstattung der Zentren mit sich bringt, dass die Bandbreite der gemeinsamen Aufgaben divergiert und in einem unterschiedlich großen Maßstab durchgeführt wird. Abgesehen von dieser ressourcenbedingten Differenz ist jedoch auch denkbar, dass die unterschiedliche Gestaltung von DKS-Zentren sich auch, über vorhandene Gemeinsamkeiten hinaus, jeweils anders auf die Durchführung und Schwerpunktsetzung der zugeordneten Implementierungsaufgaben auswirkt und die Präfektur veranlasst, dass das DKS-Zentrum DKS präferenzspezifisch implementiert.

Dies führt zu der Frage, welche Unterschiede bei den Tätigkeiten der so verschieden ausgestatteten DKS-Zentren über vorhandene Gemeinsamkeiten hinaus erkennbar sind. Worauf sind diese Ausprägungen, so weit vorhanden, zurückzuführen? Welche Folgen hat das für die weitere Implementierung von DKS in der betreffenden Präfektur?

Ein Hinweis auf mögliche Unterschiede bei den Aktivitäten der DKS-Zentren in den Fallbeispielen ist, dass der DKS-Rahmenplan der Präfektur Shiga auch den Austausch mit NPO und anderen Organisationen sowie Netzwerkbildung als eigenen Tätigkeitsbereich des DKS-Zentrums der Präfektur hervorhebt. Im Rahmenplan von Nagasaki³⁸⁶ ist dies nicht der Fall (s. Kapitel 4). Es kann angenommen werden, dass die gemeinsamen Aufgaben in Nagasaki aufgrund der mangelnden Ressourcen in einem sehr viel kleineren Maßstab erledigt werden als in Shiga. Im Fall Shiga ist dagegen aufschlussreich, welche Lösungsstrategien ein vergleichsweise besser ausgestattetes, langjährig bestehendes und größeres Zentrum über vorhandene Gemeinsamkeiten hinaus wählt. Interessant ist ebenfalls, ob das kleine, geringfügig ausgestattete DKS-Präfekturzentrum in Nagasaki Lösungsansätze aufgetan hat, die seine Arbeit gegenüber dem besser ausgestatteten DKS-Zentrum der Präfektur Shiga auszeichnen können.

³⁸⁶ Dem Zentrum in Nagasaki obliegt dagegen laut Rahmenplan auch die Durchführung von Untersuchungen (s. Kapitel 4). Diesem Tätigkeitsbereich wird hier nicht weiter nachgegangen.

6.1 AUSGANGSPUNKT: GESTALTUNG, AUSSTATTUNG UND LAGE DER DKS-ZENTREN

Die äußerliche Gestaltung und Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen der DKS-Präfekturzentren in Shiga und Nagasaki ist sehr unterschiedlich. Diese auffällige Diskrepanz ist Ausgangspunkt für die Fragestellungen in diesem Kapitel. Die offensichtlichen Unterschiede werden deshalb im Folgenden etwas ausführlicher veranschaulicht.

6.1.1 DIE GESTALTUNG UND LAGE DER ZENTREN

Shiga

Das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga ist nicht von derselben Größenordnung wie große und überregional bedeutende Zentren in Tokyo (Tokyo Women's Plaza) und Osaka (Osaka Prefectural Center for Youth and Gender Equality – DawnCenter), aber gleichwohl ein groß angelegter, weitläufiger Bau von 3.686,53 m² Gebäudefläche³⁸⁷. Das zweistöckige Gebäude beinhaltet neben den Büros für Direktorium und Administration eine große Veranstaltungshalle, die insgesamt bis zu 500 Personen fasst, vier Versammlungsräume mit Platz für 24 bis 50 Personen, Beratungszimmer und eine große, gut ausgestattete Bibliothek. Darüber hinaus ist ein Raum für Kochkurse vorgesehen, ein Raum für audiovisuellen Unterricht, ein großer Raum für Kinderbetreuung sowie eine kleine Trainingshalle für sportliche Aktivitäten. Geschlechtsneutral zugängliche Wickelräume sind vorhanden. Eine geräumige Lobby (*danwa saron* – „Salon für Unterhaltungen“) mit vielen Sitzgelegenheiten und Informationsvorrichtungen (Schwarzes Brett, Auslagen von Broschüren), eine anmietbare Galerie für Ausstellungen, ein kleines Café sowie ein Garten mit Räumlichkeiten zur Durchführung der Teezeremonie, ein Tennisplatz und Parkplätze gehören ebenfalls zum DKS-Zentrum. Ein Gebäude des Frauenverbandes der Präfektur Shiga (Shiga-ken fujinkai) befindet sich unmittelbar nebenan.

Das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga liegt nicht in der Präfekturhauptstadt Ōtsu, sondern etwa eine halbe Stunde Zugfahrt davon entfernt in der Stadt Ōmi-hachiman. Diese Ortslage wurde gewählt, weil sich Ōmi-hachiman im südlich vom Biwa-See gelegenen Teil der Präfektur an einer zentralen und gut erreichbaren Stelle für Einwohner dieses Gebietes befindet. Für die Bevölkerung nördlich des die Präfektur dominierenden Biwa-Sees allerdings ist Ōmi-hachiman, wie auch grundsätzlich der südliche Teil

³⁸⁷ Die Grundstücksfläche insgesamt beträgt laut Homepage des Zentrums sogar 17.601,52 m² (SK o. D. b).



Abbildung 4: Außenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga.
Quelle: Eigenes Foto.

der Präfektur und damit auch die Präfekturhauptstadt, wegen der Größe des Sees schwieriger zu erreichen. Das DKS-Zentrum befindet sich 500m in etwa 10 Minuten Fußweg von der zentralen und gut vernetzten Bahnstation entfernt, ein Bus hält ebenfalls in Reichweite.

Nagasaki

In Nagasaki wurde das Büro für DKS zum Zweck der Eröffnung des DKS-Zentrums aus dem zentralen Verwaltungsgebäude der Präfekturadministration ausgelagert und in einen Neubau in der Nähe des Hafens verlegt. In diesem Bau nehmen das Büro und das Zentrum zusammen eine der Etagen von insgesamt 250m² Fläche ein. Das eigentliche DKS-Zentrum von Nagasaki lässt sich rein räumlich im Wesentlichen als zweite Hälfte des Großraumbüros der jetzigen Abteilung für DKS und Kooperation mit der Bürgerschaft³⁸⁸ verstehen. Somit befinden sich in einer Etage das DKS-Zentrum, die Sachbearbeiter des Abteilungsbezweiges für DKS

³⁸⁸ Diese Neuordnung der Abteilung durch Zusammenführung des Büros für DKS mit dem Büro für Kooperation mit der Bürgerschaft erfolgte zum Haushaltsjahr 2008. Zuvor handelte es sich allein um das Büro für DKS (Danjo kyōdō sankaku shitsu), allerdings ermöglichte die neue Einteilung eine Aufwertung zur Abteilung.



Abbildung 5: Beschilderung des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga, auf der die umfassenden Angebote des Zentrums (z. B. Bibliothek, große Halle, Galerie, Teeraum etc.) aufgezählt werden.

Quelle: Eigenes Foto.

und die Sachbearbeiter des anderen Zweiges für Kooperation mit der Bürgerschaft. Der Teil des Raumes, der nicht mit der Büroeinrichtung für die Abteilung ausgefüllt ist, ist folgendermaßen ausgestattet: Es gibt etwa zwei bis drei Tische, eine Computerecke für die Nutzung durch Besucher und einige gefüllte Bücherregale (etwa 1.300 Bücher und Zeitschriften, 1.020 Informationsmaterialien und Berichte sowie 89 Videos). Dazu kommt ein einzelner abgetrennter kleiner Raum für Sitzungen und ein weiteres kleines Zimmer, in dem Beratungen durchgeführt werden.

In dem mehrstöckigen Bau befinden sich zwei weitere Etagen, die für die Zwecke der DKS-Abteilung oder des DKS-Zentrums verwendet werden können.³⁸⁹ In einer dieser Etagen ist ein größerer Sitzungsraum, der nicht eigens der DKS-Abteilung oder dem Zentrum zugeteilt ist, aber zumindest für die Zusammenkünfte der DKS-shingikai der Präfektur genutzt wird. Die andere Etage gehört zu dem ebenfalls im Gebäude be-

³⁸⁹ Zum Beispiel ist dies der Fall bei Versammlungen der kommunalen DKS-Sachbearbeiter und der DKS-Förderer der Präfektur, sowie für die Ausrichtung der Sitzungen der DKS-shingikai.



Abbildung 6: Innenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki: Diese Hälfte der Etage ist der zentrale Raum des DKS-Zentrums. Die andere Hälfte wird von den Schreibtischen der DKS-Abteilung eingenommen.

Quelle: Eigenes Foto.

findlichen Zentrum zur Unterstützung ehrenamtlicher Aktivitäten der Präfekturbewohner.³⁹⁰ Sie bietet fünf Räume unterschiedlicher Größe, die nach Voranmeldung für Treffen von Gruppen genutzt werden können, sowie ein Zimmer für Kinderbetreuung und einen auch für Gruppen nutzbaren Kopierraum (auch NK 2003c, NKDKSS 2007: 5).

Die Stadt Nagasaki ist durch die Lage an einer Bucht und zwischen Hügeln geformt, so dass sie sich langgezogen an der Küstenlinie erstreckt und Ausläufer in die Hügel hat. Insofern man hier von Zentralität sprechen kann, befindet sich das DKS-Zentrum durchaus an relativ zentraler Stelle, durch Hafennähe, Straßenbahn und unmittelbarer Nähe zur Haupt-Küstenstraße, die durch die ganze Stadt führt, gut an das öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen. Der Bahnhof ist nur einige Straßenbahnhaltstellen entfernt. Direkt an der Hafensperrmauer mit ihren Restaurants und neben dem Neubau des Kunstmuseums gelegen, ist es überdies

³⁹⁰ Material der Präfektur beschreibt dieses Stockwerk als „Etage für den Austausch der Einwohner“ (*kenmin kōryū furoa*).



Abbildung 7: Innenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki. Dieses Schild besagt „Zentrum zum Vorantreiben von DKS“ und trennt das Zentrum räumlich von den Bürotischen der Abteilung für DKS ab.

Quelle: Eigenes Foto.

ein Standort, der auch am Wochenende zahlreiche Besucher anzulocken vermag. Überdies handelt es sich um einen Standort in der Präfekturhauptstadt Nagasaki. Allerdings ist die Hauptstadt aufgrund der geographischen Besonderheiten der Präfektur nicht von allen Ortschaften aus gleichermaßen gut zu erreichen.

6.1.2 DIE AUSSTATTUNG MIT FINANZIELLEN UND PERSONELLEN RESSOURCEN

Die visuell deutlich zu erkennende unterschiedliche Gebäudeausstattung der DKS-Zentren von Nagasaki und Shiga zeigt sich auch in der Verteilung weiterer Ressourcen.

Shiga

Im DKS-Zentrum der Präfektur Shiga werden neben sechs Festangestellten drei Angestellte mit befristeten Verträgen beschäftigt. In Shiga ist eine räumliche Trennung zwischen der Abteilung für DKS und dem DKS-Zentrum über verschiedene Städte hinweg gegeben. Das Budget des Zentrums beträgt 81.041.000 Yen (Stand 2007) (NDKSK 2007a: 40). Diese Sum-



Abbildung 8: Außenansicht des Dejima kōryū kaikan, des Gebäudes, in dem sich im 2. Stock das DKS-Zentrum der Präfektur Nagasaki befindet.
Quelle: Eigenes Foto.

me entspricht dem Großteil des insgesamt für DKS aufgewendeten Betrags in der Präfektur Shiga.

Nagasaki

Das DKS-Zentrum in der Präfektur Nagasaki verfügt über zwei Nicht-Festangestellte: die Direktorin des Zentrums und eine Angestellte, die hauptsächlich für Beratungstätigkeiten zuständig ist. Allerdings ergibt die räumliche Überschneidung mit dem Großraumbüro der Abteilung für DKS und Kooperation mit der Bürgerschaft die Möglichkeit einer engen Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern dieser Abteilung. Das Budget des DKS-Zentrums in Nagasaki beschränkte sich 2007 auf 14.812.000 Yen (NDKSK 2007a: 40).

6.2 DIE ENTSTEHUNG DER DKS-ZENTREN

Die Begleitumstände, unter denen die DKS-Zentren in Nagasaki und Shiga entstanden sind, könnten kaum unterschiedlicher sein.

Shiga

Das 1986 gegründete DKS-Zentrum der Präfektur Shiga gehört zu den sechs ältesten Präfekturzentren dieser Art in Japan. Als das Zentrum von Shiga gegründet wurde, war dies noch eine Seltenheit unter den japanischen Präfekturen, und viele Besucher kamen eigens zur Besichtigung angereist (vgl. Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008):

Es scheint, dass damals, zu dem Zeitpunkt, als es gegründet wurde, Leute aus allerlei Orten in Japan dieses Zentrum besuchen gekommen sind. Ja. Obwohl, damals hieß es noch „Zentrum für Damen“. Und es scheint, dass viele Leute zur Besichtigung gekommen sind, weil es damals im ganzen Land selten war, so etwas einzurichten (Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008).

Von 1986 bis 1997 lief dieses Zentrum unter der Bezeichnung Kenritsu fujin centā – Präfektoreigenes Damen-Zentrum, ab 1997 fungierte die Einrichtung unter dem Titel Josei centā – Frauenzentrum. Seit 2002 ist es das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga (Shiga-ken danjo kyōdō sankaku centā). Anlass für diese Umbenennung war die Verabschiedung der DKS-Verordnung von Shiga. Als griffige Kurzform dient die Bezeichnung „G-NET Shiga“ – Jendā nettowāku Shiga (Gender network Shiga). Dieser Titel geht auf das Ergebnis eines namensgebenden Wettbewerbes in der Bevölkerung zurück.³⁹¹

Die Präfektur Shiga hatte also bereits vor über 20 Jahren den Anspruch, eine solche Einrichtung anbieten zu können, obwohl dieser Schritt damals außergewöhnlich und nicht verpflichtend vorgeschrieben war. Shiga konnte sich damit als Vorreiter unter den japanischen Präfekturen sehen (Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturver-

³⁹¹ Beachtenswert ist, dass bei dieser Bezeichnung der Begriff *gender* verwendet wird, zumal dieser in Japan umstritten ist. Insbesondere die Vertreter des *backlash* argumentieren gegen die Benutzung des Begriffs *gender* wie gegen die Verwendung der Begrifflichkeit *gender-free*. Konsequenz sind Umschreibungen des Begriffes mit japanischen Ausdrücken, wie sie auch im DKS-Rahmengesetz formuliert sind, etwa als *seibetsu ni kakawarinaku* – „unabhängig vom Geschlechtsunterschied“ (Holdgrün 2009: 437, auch GEB 2006: 26).

waltung, 27.05.2008). Zur Gründung eines eigenen Zentrums trugen mehrere Faktoren bei: Basis bildeten die internationalen Entwicklungen durch die Initiativen der Vereinten Nationen und das Aufkommen von Frauenzentren in Japan als neue Maßnahme überhaupt. Außerdem unterstützte der damalige Gouverneur das Vorhaben. Der präfekturspezifische Hintergrund ist überdies die Erfolgsgeschichte der Umweltbewegung *Sekken undō* (s. Kapitel 5), bei der vor allem viele Frauen beteiligt waren (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008). Ein Frauenzentrum konnte neu entstandenen Bedürfnissen für Versammlungsräume gerecht werden. Durch ein Zentrum entstand auch eine Möglichkeit für Synergien zwischen der Präfektur und den engagierten Präfekturbürgerinnen. Die großzügige Ausstattung des Zentrums und die vergleichsweise frühe Gründung lässt die Vermutung zu, dass es als Prestigeobjekt der Präfektur galt und noch gilt. Bei Einführung der *DKS-policy* konnte Shiga bereits auf über ein Jahrzehnt Erfahrungen und Aktivitäten bei dem Zentrum zurückblicken.

Nagasaki

Das DKS-Zentrum in Nagasaki (Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin sentā) wurde erst im Jahr 2005 eingerichtet und repräsentiert damit die Zentren, die im Zuge der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes ganz neu und eigens für die Implementierung von DKS gegründet worden sind. Es gehört zu den sechs neuesten Zentren dieser Art – und damit gleichzeitig zu den sechs Nachzüglern unter den Präfekturen. Laut der Aussage einer Interviewpartnerin ist es sogar das letzte Zentrum, welches in Japan auf der Präfekturebene eröffnet worden ist (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).³⁹² Wie ist jedoch erklärbar, dass die Präfektur Nagasaki 2005 eigens ein DKS-Zentrum eingerichtet hat, obgleich offensichtlich ist, dass in diese Anlage möglichst wenige Ressourcen investiert werden?

Das DKS-Präfekturzentrum in Nagasaki entstand laut offizieller Darstellung auf den Seiten des Internetauftrittes des DKS-Zentrums vor dem Hintergrund des wiederholten Wunsches der mit Frauenfragen befassten *konwaikai* (Beratungsgremium, später DKS-shingikai) der Präfektur. Zum ersten Mal kam dieser Wunsch demnach bereits im Jahr 1990 zur Sprache.

³⁹² Auf der Grundlage der vorhandenen Datenmaterialien konnte diese Aussage nicht verifiziert werden. Im Jahr 2005 und auch im Jahr 2006 sind außerdem in verschiedenen Präfekturen wie etwa in Tokushima ebenfalls DKS-Zentren eröffnet worden, so dass es sich höchstens um den Zeitunterschied von einigen Monaten handeln kann (NDKSK 2007a: 40).

1996 flankierten auch andere Gruppen diese Bitte und brachten sie dem Gouverneur zur Kenntnis. In Jahr 2003 stellte der zuständige Abteilungsleiter der Präfekturverwaltung aus der Abteilung für das Leben der Präfekturbewohner und Umwelt den Plan zur Errichtung eines Zentrums im Sozialausschuss des Präfekturparlamentes vor. Ein Jahr darauf kam es zu einem Meinungsaustausch über die Einrichtung eines Zentrums zwischen dem betreffenden Abteilungsleiter und verschiedenen Frauenorganisationen in der Präfektur. Im September 2004 legte die DKS-shingikai dem Gouverneur eine schriftliche Meinungsäußerung zum Zentrum vor, und im April 2005 wurde das Zentrum schließlich an seinem jetzigen Ort eröffnet (NK 2003c).

Das bedeutet, dass der Wunsch nach der Einrichtung eines Zentrums schon lange vor der Implementierung von DKS geäußert wurde, aber erst 15 Jahre später verwirklicht werden konnte. Als tragend erscheinen in dieser offiziellen Darstellung das Engagement des Experten-Beratungsgremiums und die schrittweise Teilnahme von anderen entscheidenden Akteuren wie dem Gouverneur und dem Präfekturparlament. Stimmen aus der Bevölkerung – den Frauengruppen – und von Experten der *shingikai* sind mit einbezogen worden. Die Initiative für die Gründung eines Zentrums lag nach dieser Darstellung ganz bei Akteuren aus der Präfektur. Nachdem über zehn Jahre lang jedoch keine Gelegenheit aufgetreten ist, nahm die Entwicklung ab 2003 an Fahrt auf. In der Zwischenzeit war das DKS-Rahmengesetz verabschiedet und die Implementierung von DKS an die Präfekturen delegiert worden. Dies war ein neuer Ausgangspunkt, von dem ausgehend die Befürworter aktiv handeln konnten. Erstmals schaltete sich, so ist der Darstellung zu entnehmen, auch die Verwaltungsseite offiziell ein. Innerhalb der folgenden zwei Jahre bestand ein Gelegenheitsfenster für die Gründung eines DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki.

Wenn man sich jedoch die Ausstattung des Zentrums von Nagasaki ansieht, ist davon auszugehen, dass die Zentrumsgründung mitnichten eine Priorität auf der Agenda der Präfekturregierung dargestellt haben kann. Von einer Initiative zur eigenen Gestaltung der Implementierung von DKS kann kaum gesprochen werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass Nagasaki unter Druck stand, sich im Wettbewerb mit den anderen Präfekturen, die nach und nach alle Zentren aufbauten, anzupassen. Bei der ersten Gründungswelle, die durch das UN-Jahrzehnt der Frauen einen regen Bau von Frauenzentren in Japan angestoßen hatte, waren nicht alle Präfekturen diesem Trend gefolgt. Nagasaki war also nicht die einzige Präfektur ohne ein Zentrum. Von der Zentralebene aus bestanden keine Vorgaben dazu. So ist erklärbar, dass die ersten Petitionen der *konwakai* in Nagasaki, die seit 1990 erfolgten, zunächst keine wesentlichen Folgen nach sich zogen. Mit den

internationalen und nationalen Entwicklungen, die in Japan in der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes resultierten, kam es zu einer zweiten Welle des Zentrumsbaus. In den Präfekturen, die bislang ohne eine solche Einrichtung ausgekommen waren, entstanden nun neue DKS-Zentren. Damit erhöhte sich der Druck auf die Regierung der Präfektur Nagasaki, den Eingaben des Experten-Beratungsgremiums und anderen Befürwortern innerhalb der Präfektur stattzugeben, um nicht als letzte Präfektur ohne ein DKS-Zentrum dazustehen. Eine in Bürgergruppen engagierte Benutzerin des Zentrums interpretiert die Gründung des Präfekturzentrums von Nagasaki folgendermaßen:

Das Zentrum ist das letzte, welches in Japan eröffnet worden ist. Alle Präfekturen in Japan hatten schon ein Zentrum, und die einzige Präfektur, die keins hatte, war Nagasaki. Und weil das peinlich war, hat man zwar eines eingerichtet, aber ob es das Zentrum gibt oder nicht, das ändert nichts. Es ist nur so, dass man die Leute, die im Gebäude der Präfekturverwaltung im Raum für DKS gearbeitet haben, genau so in das Zentrum verlegt hat und sie [jetzt dort] arbeiten. In diesem Zentrum kommen gar keine Leute zusammen. Es ist zu schade (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Der langjährige Gouverneur Kaneko von Nagasaki versuchte, durch anspruchsvolle Projekte wie etwa den Ausbau Nagasakis durch eine Shinkansen-Trasse und den Bau von großen Museen das Prestige der Präfektur Nagasaki zu erhöhen. Gegebenenfalls wurde es deshalb unabdingbar, auch ein DKS-Zentrum zu eröffnen, um nicht hinter den japanweiten Standard der Präfekturen bei der Umsetzung der DKS-policy zurückzufallen.

Die im Vergleich zum DKS-Zentrum in Shiga rudimentäre Ausstattung des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki erscheint in einem etwas anderen Licht, wenn bedacht wird, dass in der Stadt Nagasaki außerdem ein städtisches DKS-Zentrum vorhanden ist (Nagasaki-shi Danjo kyōdō sankaku suishin sentā, Spitzname „Amaransu“³⁹³). Die Stadt Nagasaki hat dieses städtische Zentrum bereits im Jahr 1992 als Frauenzentrum eingerichtet. Diese Gründung geht auf den vielfachen Wunsch der Bürger zurück. Das Zentrum Amaranasu ist heute eine lebendige und groß angelegte Einrichtung, in der sich zahlreiche Bürgerorganisationen und Frauengruppen treffen und Aktivitäten ausüben. Die Präfekturhauptstadt

³⁹³ Das Wort Amaranasu kommt aus dem Griechischen (Amaranthus) und steht für „ewige Blume“, einem Symbol der Unsterblichkeit, welches beim Zentrum den Wunsch symbolisiert, dass jeder Einzelne voller Lebensfrische aktiv sein soll (Nagasaki shiyakusho o. D.).

verfügte somit bereits vor der Eröffnung des Präfekturzentrums über eine zentrale Einrichtung für DKS.

In der Präfektur Nagasaki verteilen sich insgesamt vier städtische DKS-Zentren: in der Präfekturhauptstadt Nagasaki, in Isahaya, das „Sui-ka“ genannte Zentrum in Sasebo und ein weiteres in der Stadt Omura. Anders als in der Präfektur Shiga, wo es keine Überschneidung von zwei Zentren an einem Ort gibt, hat man in Nagasaki bewusst diese Überschneidung in Kauf genommen. Denkbare Gründe dafür sind, dass aufgrund der geographischen Anlage der Präfektur kein anderer besser geeigneter Ort für ein „zentral gelegenes“ Zentrum vorhanden war oder man von vorneherein nicht in einen eigenständigen Neubau investieren, sondern das Zentrum mit der Abteilung für DKS zusammen aufbauen wollte. Dazu kommt, dass das städtische Zentrum Amansu bei der Ausrichtung verschiedener Veranstaltungen sehr aktiv ist. Bei Frauengruppen und Vereinen der Bürger ist es mit seinen zahlreichen Räumlichkeiten ein beliebter Ort für Versammlungen, dessen Bedeutung sehr hoch geschätzt wird.

Es ist denkbar, dass das Vorhandensein des großen städtischen DKS-Zentrums mit dazu geführt hat, dass die Verantwortlichen der Präfektur entschieden haben, das präfekturale DKS-Zentrum zwar aufzubauen, um sich den anderen japanischen Präfekturen anzupassen, aber es in räumlicher und personeller Hinsicht möglichst sparsam auszustatten. Bei der Frage nach der Rolle des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki müssen mögliche Aufgabenteilungen mit dem städtischen DKS-Zentrum mit berücksichtigt werden.

Die DKS-Zentren der Präfekturen Nagasaki und Shiga sind in Entstehung und Ausstattung sehr unterschiedlich. Wenngleich einige Einrichtungsmerkmale, etwa Beratungszimmer, Bücher und Informationsmaterialien, und, allerdings in unterschiedlicher Größenordnung und Verfügbarkeit, Sitzungsräume übereinstimmen, so überwiegt doch der Eindruck, dass es sich bei diesen Zentren um Beispiele handelt, die jeweils der Maximal- und Minimalausstattung im Präfektorenvergleich nahe kommen könnten. Auch der Zeitpunkt der Entstehung, der 19 Jahre auseinander liegt, weist auf eine stark unterschiedliche Prioritätenordnung der DKS-Zentren in den jeweiligen Präfekturen hin. Vor diesem Hintergrund ist kaum vorstellbar, dass die Zentren sowohl in Nagasaki als auch in Shiga zu einem großen Teil in ähnlicher Weise übereinstimmende Aufgaben durchführen, wie es sich aus der formalen Zuordnung des Rahmenplans verstehen lässt. Mehr Aufschluss darüber lässt sich aus den empirischen Daten erhoffen. Im Folgenden werden Übereinstimmungen und unterschiedliche Herangehensweisen bei der Arbeit der Zentren in den Blick genommen.

6.3 GEMEINSAME TÄTIGKEITSBEREICHE

Aus den DKS-Rahmenplänen der Präfekturen Nagasaki und Shiga konstituieren sich die formalen Aufgabenbereiche der DKS-Zentren. Demnach obliegen den Zentren beider Fallbeispiele gemeinsam folgende Arbeitsbereiche, die unten näher erläutert werden: Information, Beratung, Schulungen, Entwicklung von *human resources* und Kooperation mit den Kommunen (SK 2008, NK 2007a, s. Kapitel 4).³⁹⁴

Information

Das Anbieten von Informationen ist laut der Implementierungsprogramme für DKS ein wichtiges Steuerungsinstrument in den Präfekturen Nagasaki und Shiga (s. Kapitel 4). Während die jeweilige Abteilung für DKS Daten und offizielle Jahresberichte zum Stand der Implementierung von DKS konzipiert und veröffentlicht, gibt das DKS-Zentrum regelmäßig erscheinende Monatsblätter mit Berichten aus der Region heraus. Informationen zu DKS-Veranstaltungen sind nicht nur im jeweiligen Zentrum selbst, sondern auch über den Internetauftritt der Zentren erhältlich. Die Workshops und Schulungen, die die Zentren durchführen, sind ebenfalls als Informationsveranstaltungen zu DKS zu verstehen.

Beratung

Das Angebot von Beratungsmöglichkeiten wird in den Zentren von Nagasaki und Shiga ernst genommen. Beratung kann es zu allen Themen geben, die mit DKS zu verbinden sind. In Anspruch genommen wird die angebotene Beratung jedoch vor allem zu den Problemen häuslicher Gewalt oder sexuelle Belästigung. In Nagasaki steht eine hauptsächlich für Beratungen zuständige nichtfestangestellte Mitarbeiterin im Präfekturzentrum zur Verfügung. In Shiga sind es drei Beratungspersonen.

Schulungen und Entwicklung von human resources

Die Arbeitsbereiche Schulungen und Personalentwicklung überschneiden sich bis zu einem gewissen Grad. Einerseits dient das Zentrum in beiden Präfekturen als Ort, der zur Förderung von Frauen in Erwerbsarbeit und Gesellschaft von Seiten der Präfektur beitragen soll. Sowohl in Nagasaki als auch in Shiga wurde für diesen Zweck das Programm der „Unternehmen zur Unterstützung von Herausforderungen für

³⁹⁴ Die Eigendarstellungen der DKS-Zentren bei ihren Internetauftritten können leicht von den Darstellungen in den Rahmenplänen divergieren.

Frauen“ (*josei challenji shien jigyo* (Shiga) bzw. *josei challenji jigyo* (Nagasaki)) geplant, durch welches Subventionen an bestimmte Projekte von arbeitenden Frauen vergeben werden. Dass unterstützt wird, dass Frauen durch spezielle Kurse Fähigkeiten und Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt entwickeln können, gehört ebenfalls zu diesem Themenbereich (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008).

Vom dem Thema Frauen und Arbeit abgesehen, zeichnen sich die Präfekturzentren insbesondere durch die Organisation eines Kurs- und Workshop-Angebotes aus, welches allgemein Wissen über DKS vermitteln soll und damit wichtiger Bestandteil der Informations- und Überzeugungsinstrumente ist (s. Kapitel 4). Sowohl in Shiga als auch in Nagasaki gibt oder gab es Kurse zum Thema DKS, die darauf abzielen, aus den Absolventen neue „Experten“ für DKS zu gewinnen und diese sodann auf Anforderung als Dozenten an Kommunen, Unternehmen und private Organisationen zu vermitteln (so genannte *demae kōza*, etwa „Kurslieferung“) – dies ist auch Entwicklung von „Personal“ für den Fortschritt von DKS. In Shiga werden diese Dozenten *suishin'in* – Förderer genannt. In Nagasaki fand diese Schulung für zukünftige Dozenten anscheinend nur in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 statt.³⁹⁵ Daraus entstanden 51 Experten, die einzeln und nach Städten und Fachgebiet getrennt auf der Homepage des DKS-Präfekturzentrums von Nagasaki aufgelistet sind. In Shiga besteht das Kursangebot nach wie vor.

Kooperation mit Kommunen

Die jeweiligen Rahmenpläne erwähnen zwar Kooperation der DKS-Zentren der Präfekturen von Nagasaki und Shiga mit den Städten und Gemeinden der Präfektur, allerdings in einem etwas unterschiedlichen Zusammenhang. Der Plan von Nagasaki weist auf die Kooperation des Präfekturzentrums mit den DKS-Zentren der Kommunen hin (NK 2007a: 44). In Shiga hebt der Plan nur eine Zusammenarbeit mit Städten für die Verbesserung von Beratungsmöglichkeiten (SK 2008: 36) hervor.³⁹⁶

Über die eben genannten in ähnlicher Weise strukturierten Arbeitsbereiche hinaus fällt in den DKS-Rahmenplänen von Nagasaki und

³⁹⁵ Im Jahr 2010 war auf der Homepage der gleiche Verweis auf die Durchführung von den Schulungen in den Jahren 2004 und 2005 zu finden wie beim ersten Zugriff im Jahr 2006 (NK 2003a).

³⁹⁶ Auch durch die Organisation des in diesem Kapitel ausführlich analysierten Förderer-Systems in Nagasaki geht die Kooperation mit den Kommunen über Shiga hinaus.

Shiga auf, dass dem DKS-Zentrum in Shiga auch die Aufgaben von Austausch und Vernetzung zugesprochen werden, während dies im Rahmenplan von Nagasaki nicht der Fall ist. Es ist anzunehmen, dass in der Präfektur Shiga ein vergleichsweise großzügiger ausgestattetes DKS-Zentrum bei Austausch und Vernetzung als Katalysator für die Implementierung von DKS in der Präfektur wirken kann. Ausgehend davon untersucht der folgende Abschnitt diesen Tätigkeitsbereich des Zentrums von Shiga genauer und hinterfragt anschließend, ob und in welcher Form sich das DKS-Zentrum von Nagasaki mit diesen Aufgaben auseinandersetzt, obgleich sie dem Zentrum laut Rahmenplan nicht auferliegen.

6.4 UNTERSCHIEDE BEI DER AUFGABENWAHRNEHMUNG

6.4.1 SHIGA

Das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga konstituiert sich als Plattform für Austausch und Netzwerkbildung verschiedener Akteure der Präfektur untereinander und mit den Trägern des Zentrums. Es dient diesen Akteuren zudem als Ort der Ausübung ihrer Aktivitäten. Die Grundlage dafür gibt der DKS-Rahmenplan der Präfektur Shiga:

Vorantreiben von Maßnahmen im DKS-Zentrum („G-NET Shiga“):
[...] Damit die selbständigen Aktivitäten von NPO und anderen fort-schreiten, unterstützt [das Zentrum] Netzwerkbildung durch das Anbieten eines Ortes für Austauschmöglichkeiten und bemüht sich daneben um die Ausbildung von Gruppen und fördert Ansätze durch Kooperation (SK 2008: 36).

Das Angebot von Austauschmöglichkeiten und die Unterstützung solcher Aktivitäten ist ein Hauptbestandteil der Tätigkeiten des DKS-Zentrums in Shiga (Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008, Unterlagen G-NET). Dafür gibt es verschiedene Maßnahmen, die im Folgenden erläutert werden.

Raumangebot

Grundsätzlich ist es möglich, verschiedenen Gruppen und Organisationen engagierter Bürger Räume unterschiedlicher Größe und Ausstattung für die Durchführung von Workshops und anderen Veranstaltungen anzubieten. Für die Nutzung wird eine Mietgebühr fällig (Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008).

Registrierung und Anreizbildung

Das Zentrum führt eine Liste (*Shiga WO-MAN netto*), in der insgesamt etwa 45 Gruppen (Stand 2010) eingetragen sind, die sich für die Realisierung der DKS-Gesellschaft einsetzen. Für die Mitgliedschaft in diesem Netzwerk ist erforderlich, dass die Mitglieder mindestens einmal im Jahr eine Studiengruppe zu DKS durchführen. Darüber hinaus müssen sie an einer Schulungsveranstaltung des Zentrums teilnehmen. Das Zentrum erwartet ebenfalls die aktive Teilnahme an von ihm ausgerichteten Veranstaltungen, so dass die Mitglieder der registrierten Gruppen auf dem neuesten Stand der Informationen zu DKS sind. Für den Austausch untereinander gibt es eine Versammlung der registrierten Gruppen.

Als Anreiz für diese registrierten Gruppen ist nur der halbe Preis für die Raummiete der Räumlichkeiten im Zentrum fällig (Shiga, Interview Nr. 2, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008). Weiterhin können sie Kopiergeräte und Informationsmöglichkeiten nutzen (SK o. D. a).

Anreize für Publikum

Das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga versucht aktiv, Besucher anzulocken und einen Besucherstamm aufzubauen und kontinuierlich zu erweitern. Dazu ergeben sich mehrere Möglichkeiten. Besucher können über Anreize, die ursprünglich nicht direkt mit DKS zusammenhängen, Interesse für weitere Aktivitäten des Zentrums gewinnen:

Im Zentrum in Ōmi Hachiman ist man sich dieser Sache sehr bewusst. Man möchte, dass auch Leute kommen, die normalerweise nichts mit DKS zu tun haben. Und von daher – die Bibliothek war sehr gut bestückt. Die städtische Bibliothek von Ōmi Hachiman liegt auf der Nordseite – auf der anderen Seite der Präfektur – und ist weit weg. Die Leute, die auf der Südseite wohnen, kommen zu diesem Zentrum, wenn sie ein Buch oder die Zeitung lesen wollen [...]. Und soweit ich es gesehen habe, wenn ich in die Bibliothek des Zentrums gegangen bin, waren da viele Opas [und ich dachte] – toll! Und sie lesen die Zeitung. [Aber wenn] sie ein Stück gehen, dann [sehen sie] dass es so einen Workshop gibt [und denken sich] da gehe ich mal hin. [...] Und die Direktorin vom Zentrum ist sich dieser Sache sehr bewusst (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shin-gikai, 27.08.2008).

Insbesondere vermögen jedoch große Events wie das alljährlich stattfindende *G-NET Shiga Fesuta*, das Fest des DKS-Zentrums, eine große Anzahl von Besuchern anzulocken. Bei diesem Fest präsentieren sich die

zahlreichen, das Zentrum gewöhnlich nutzenden Frauengruppen und verschiedene Organisationen mit Aktionen und Ständen, es finden Vorträge statt und es läuft ein Showprogramm. Im Oktober findet außerdem eine „Woche der Zusammenarbeit“ (*kyōchō no shūkan*) statt, bei der sich auch verschiedene Organisationen einbringen (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008).

Ein Blick zurück zeigt, dass das langbestehende Zentrum in Shiga schon von Beginn an Ziele des Austausches und der Vernetzung aktiver Bürger verfolgt hat. Bereits damals, lange vor der Einführung der DKS-*policy*, spielten Kurse und Schulungen eine zentrale Rolle, die der Verwirklichung von Austausch und Vernetzung gedient haben:

Dort ist, auch für japanische Verhältnisse, ein fortschrittliches – jetzt gibt es ja in jeder Präfektur ein solches Präfektur DKS-Zentrum – [...] jedenfalls ist das ein für das ganze Land sehr fortschrittliches und früh gegründetes Frauenzentrum. Und überdies, ich glaube, das ist bald über 20 Jahre, 20 Jahre etwa [alt]. Jedenfalls, vor 20 Jahren, das heißt, dass es für die Frauen damals wirklich noch schwierig war, aktiv zu sein. Es gab verschiedene Kurse, damit die Frauen aus dem Haus rausgehen und verschiedene Sachen lernen und sich austauschen und eigene Tatkraft haben – zuerst bildete man die Frauen aus (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Diese ersten Kurse fanden unter der Bezeichnung *joseigaku kōza* (Unter-richt zu Frauenstudien) statt und entsprangen einer Initiative der Abteilung für Arbeitspolitik und Frauen in der Präfekturverwaltung. Sie setzten sich über vier Jahre lang fort. Daran nahmen zur Hälfte Bürger und zur Hälfte Verwaltungsangestellte teil. Hintergrund bildete die Förderung durch den damaligen Gouverneur Masayoshi Takemura (1974–1986) (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008). Eine Parallele zu diesem Vorgehen, zunächst Studiengruppen zu bilden, lässt sich im Zusammenhang mit der Neugründung des Präfekturvereins (Fujinkai) der landesweit bestehenden Frauenvereinigung Chifuren (s. Kapitel 5.2.2) in Shiga erkennen: „Die Fujinkai ist im Fall der Präfektur Shiga sehr aktiv und vielleicht auch selten im ganzen Land“ (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008). Die Neugründung der Vereinigung nach dem Krieg wurde in der Präfektur Shiga nicht von oben bestimmt, sondern ging vom Wunsch der Frauen selbst aus. Dies war jedoch in mehreren Präfekturen der Fall. Allein die Besonderheit des Vereins in Shiga begründet eine Expertin für Frauengeschichte in Shiga damit:

Im Fall der Präfektur Shiga ging es zunächst darum, Studiengruppen einzurichten, dass die Frauen selbst etwas lernten. So haben sie Dozenten eingeladen und Bücher gelesen, und auch diskutiert. Dass Frauen diskutierten, das gab es damals nicht. [...] Und es war weniger so, dass die Frauen den Willen der Verwaltung hörten, sondern vielmehr machten sie es selbst. Dadurch haben sie Kräfte gewonnen. Und im Fall der Präfektur Shiga zeigt sich das am meisten in der Sekken undō (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008).

Zur Vorgehensweise für das neugegründete Zentrum in Shiga mögen deshalb Vorbilder aus dem aktiven und erfolgreich engagierten Frauenverein³⁹⁷ beigetragen haben. Eine Nutzerin des Zentrums in Shiga bewertet die frühe Strategie des damaligen Frauenzentrums positiv:

Beispielsweise – jetzt gibt es das leider nicht mehr, aber in seiner Anfangszeit war dieses Zentrum äußerst aktiv, und [handelte] im Sinne von „wir müssen jede einzelne Frau mehr zur Aktivität drängen und Aktivismus ausbilden“ und dafür wurde zweimal im Jahr das „Schiff der Frauen“ veranstaltet (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).³⁹⁸

Die erfolgreiche Organisation von Kursen zur Schulung von Frauen war jedoch der erste Schritt auf dem Weg zu langfristigeren Zielen und diente als Mittel zum Zweck. So entstanden aus solchen vom Zentrum organisierten Kursen gezielt auf Anregung der Mitarbeiter des Zentrums eigene Seminare und Gruppen. Eine Dozentin, die bei diesen ersten Kursen bereits tätig war, berichtet:

Und die Angestellten des Zentrums haben solche Sachen unterstützt: „Wie wäre es, wenn Sie [den Unterricht] nicht mit dieser Saison aufhören ließen, sondern, wenn Sie diese Studien fortsetzen wollen, eine Gruppe für die Organisation einrichten und dann die Studien fortführen?“ – und auf diese Weise haben sich verschiedene Kurse und Gruppen ausgebildet (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

³⁹⁷ Zur Bedeutung der Sekken undō, bei der auch viele Mitglieder aus der Fujinkai kamen, s. Kapitel 5.

³⁹⁸ Beim „Schiff der Frauen“ handelte es sich wiederum um besondere Kurse, unter anderem auch zum Thema Gleichstellung, die mehrere Tage lang andauerten und während einer Schifffahrt auf dem Biwa-See stattfanden. Diese Schulung der besonderen Art bestand etwa zehn Jahre lang und wurde dann eingestellt (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Diese Strategie setzte sich fort: Aktivitäten, die auf Initiative der Verwaltung des Zentrums entstanden waren, institutionalisierten sich und führten zu der Formung eigenständiger Gruppen³⁹⁹, und deren Zahl wuchs beständig an:

Wenn Sie jetzt die [im Zentrum] eingetragenen Gruppen ansehen, dann sind das Hundert und zig mehr. Und diese sind hauptsächlich so zustande gekommen: Das Zentrum hat zuerst von oben her alles vorbereitet und eine Gelegenheit für Studien geschaffen. Und bei diesen Studien, das Zentrum kann es einmal oder zweimal machen, und danach versammeln sich diejenigen, die den Willen dafür haben, und „bitte führen Sie die Studien in eigener Regie fort“ [heißt es dann], und wenn man eine solche Gruppe gründet und sich in jenem Zentrum registriert, werden die [...] notwendigen Gebühren der Vereinigung um die Hälfte reduziert (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Die damals Interessierten und so Aktivierte sind heute ebenfalls noch aktiv und zum Teil Mitglieder in Vorständen verschiedener Gruppen und Organisationen. Diese Anfangszeit des Zentrums ist ihnen besonders positiv in Erinnerung:

Ich glaube, dass im Hinblick auf die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft der Punkt gut war, dass die Präfektur vor 20 Jahren den Kurs für Frauenstudien eingerichtet und damit in der Tat die Zusammensetzung der Position der Frauen und die Partizipation in der Gesellschaft vorangebracht hat. Ich denke, dass der Ansatz der Präfektur vor 20 Jahren sehr gut war (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

Die Interviewpartnerinnen, die bei den Anfängen des DKS-Zentrums in Shiga als Teilnehmerinnen oder auch als Dozentinnen bei diesen Kursen dabei waren, bewerten die Aktivitäten der Präfektur vor allem in dieser Anfangszeit als gelungen. Als Antwort auf die Frage nach der Implementierung der DKS-*policy* durch die Präfektur ist dies gleichermaßen vielsagend: Sie nennen keine aktuelle Maßnahme, sondern eine, die lange vor der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes und der Implementierung in Shiga stattgefunden hat. Dass sich die Bewertung der Aktivitäten des Zentrums durch die langjährigen und engagierten Nutzerinnen gewan-

³⁹⁹ Hierzu zählt auch die Erfahrung einer weiteren Interviewpartnerin, die berichtete, dass sich die Frauenvereinigung Shiga (Shiga josei no kai) aus diesem Anlass heraus gegründet hat (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

delt hat, zeigt auch der oben erwähnte Nebensatz „jetzt gibt es das leider nicht mehr“ (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Aus diesen Daten ergibt sich folgendes: In der Anfangsphase des Zentrums in Shiga orientierten sich die Handlungen der für das Zentrum Verantwortlichen daran, möglichst viele Frauen als Interessentinnen zu gewinnen, zu schulen, und sie zur selbständigen Bildung von Gruppen und Fortführung der Studien anzuregen. Damit wurde ein Pfad eingeschlagen, der zu einer großen Anzahl an engagierten Frauen mit einem bestimmten Wissens- und Interessenshintergrund geführt hat. Die Zentrumsleitung hat diese umfangreichen Aktivitäten aus der Anfangszeit nicht dauerhaft aufrecht erhalten. Gleichwohl hat diese Strategie während der Anfangsphase des Zentrums in Shiga dazu beigetragen, dass die entstehenden Frauengruppen ihre Aktivitäten im Verlauf der Jahre immer weiter fortgesetzt haben und Kenntnisse und Verständnis über Themen zum Status der Frau und zur Geschlechtergleichstellung gewinnen konnten. Die Entstehung und fortgesetzte Aktivität dieser zahlreichen Gruppen ist ein wichtiger Bestandteil des Arbeitsbereiches Austausch und Vernetzung. Man kann sogar sagen, dass die damals neugegründeten Gruppen heute einen Kern der am Zentrum aktiven und registrierten Bürger bilden. Damit sind sie auch zentrale Akteure, bzw., aus Sicht des Zentrums, Adressaten für Maßnahmen im Bereich Austausch und Vernetzung. Das DKS-Präfekturzentrum in Shiga hatte bei seiner Tätigkeit also noch lange vor der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes einen Schwerpunkt gesetzt, der der vitalen Nutzung des Zentrums und der Realisierung der Aufgabe Austausch und Netzworkebildung entschieden zu Gute kommt.

Dass dieses starke Engagement aus der Gründungszeit nicht beibehalten wurde, hat zum einen Kostengründe, zum anderen ist das damalige Ziel, dass die Bürger sich selbst engagieren, aufgegangen. Für die Präfektur war es so nicht unbedingt notwendig, weiterhin Kurse zu Frauenstudien zum Zweck der Netzworkebildung anzubieten.

Dennoch setzt das Zentrum auch seit der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes auf eigene Initiativen zur Netzworkebildung: Das im Jahr 2007 gegründete Netzwerk von Frauen in Führungspositionen „SWAN“ etwa kam zustande, indem die Direktorin des DKS-Zentrums den Anstoß gab, so berichtet eine Unternehmensleiterin:

Der Anlass zur Gründung eines Frauennetzwerkes war im Grunde genommen, dass die Direktorin des G-NET Shiga mit einem Mitarbeiter zu mir zur Beratung kam. Der eigentliche Anlass begann damit, dass die Direktorin irgendwie Frauen zur Führung auffordern wollte und sagte, sie möchte solche Leute mit Führungspositionen

versammeln und es wäre zwecklos, wenn man keine Führungspersönlichkeiten aufziehe (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008).

Die Direktorin machte gemeinsam mit der Unternehmerin geeignete Personen ausfindig. Frauen aus der Wissenschaft und aus den Medien kamen dazu, und ausgehend von dem entstehenden Kreis von fünf Personen suchte man wiederum weitere Mitglieder. Die Initiative zur Bildung des neuen Netzwerkes ging von dem DKS-Zentrum aus, aber nachdem es sich grundsätzlich etabliert hatte, koordinieren und organisieren hauptsächlich die Mitglieder von SWAN selbst die Aktivitäten (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008).

Dass das Zentrum am Anfang seiner Tätigkeit diese Vorgehensweise eingeschlagen hat, ist ein großer Vorteil für die Bedeutung des gegenwärtigen DKS-Zentrums. Die zahlreichen neuentstandenen Gruppen sind im Zentrum registriert und nutzen die Räumlichkeiten dort regelmäßig für ihre Aktivitäten, so dass das Zentrum allein deswegen schon ein stetig besuchter Ort mit lebendigem Publikumsverkehr ist. Auch Neugründungen der jüngeren Zeit wie das Netzwerk SWAN tragen dazu bei: Die Mitglieder bieten Vortragsabende mit Erfahrungsberichten an; damit entstehen neue Aktivitäten und Austauschmöglichkeiten und weitere Interessenten werden gewonnen. Veranstaltungen eigens für die Mitglieder der am Zentrum registrierten Gruppen bieten Möglichkeiten, sich kennenzulernen und erleichtern potentielle Initiativen für Zusammenarbeit. Aus den Reihen der registrierten Gruppen rekrutieren sich Helfer für die Organisation und Durchführung von Aktivitäten des Zentrums und der Präfektur: Für die Organisation des Zentrumsfestes beispielsweise werden Mitglieder der Frauengruppen zu den Exekutivkomitees hinzugezogen, dasselbe gilt etwa für die Vorbereitung des präfekturübergreifenden Forums Nippon mannaka kyōwakoku⁴⁰⁰. Eine Beteiligte berichtet:

In so einem Exekutivkomitee [war ich Vorsitzende], aber dann wird man auch von der Verwaltung angesprochen: „Wollen Sie nicht auch zu der Versammlung kommen?“ Und auf diese Weise gibt es einen Zusammenhang zwischen uns und der Verwaltung (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

Das heißt, die Verwaltung bezieht aktiv engagierte Mitglieder für weitere organisatorische Tätigkeiten als *borantia (volunteer)*, als Ehrenamtliche, ein.

⁴⁰⁰ The Republic of Central Japan. Es handelt sich dabei um ein gemeinsames Projekt der mitten in Japan gelegenen Präfekturen Shiga, Mie, Gifu und Fukui, s. auch Kapitel 5.3.2.

Auch wenn die im Rückblick sehr erfolgreichen Seminare aus der Anfangszeit des Zentrums nicht in dieser Form von der Präfektur als Träger ausgehend aufrechterhalten worden sind, ist die Aufgabe „Austausch“ nicht von dem Tätigkeitsfeld „Schulungen“ trennbar, da durch die Kursveranstaltungen neue „Experten“ und potentielle Aktive gewonnen werden, die sich wiederum als Freiwillige für die Implementierung von DKS einsetzen lassen. Beispiel dafür sind die oben bereits erläuterten *demae kōza*, bei denen ehrenamtliche Dozenten aus der Einwohnerschaft bei einem vom DKS-Zentrum ausgerichteten Lehrgang ausgebildet werden und sodann auf Anfragen aus der gesamten Präfektur zu einem bestimmten Thema im Zusammenhang mit DKS einen Vortrag halten. Es geht also bei dem DKS-Zentrum von Shiga nicht um die wiederholte Beibehaltung von immer gleich gearteten Schulungen, sondern darum, in einem ersten Schritt grundsätzlich je nach Kapazität Schulungen anzubieten und dadurch Interessenten einzuladen. Der zweite Schritt besteht darin, diesen Interessenten Anstöße für eigene Aktivitäten zu geben. In dieser Funktion hat sich das Ausrichten von Workshops und Lehrgängen bewährt und wird auch bei der gegenwärtigen Umsetzung von DKS weiter verfolgt.

Für die Tätigkeit des jetzigen DKS-Zentrums in Shiga im Bereich Austausch und Vernetzung heißt das folgendes: Es ging und geht nicht allein darum, mit Hilfe der Einrichtung des Zentrums Frauen oder die Bürger generell als Adressaten anzusprechen und Kenntnisse über das Thema DKS zu vermitteln. Vielmehr orientiert sich das Handeln des Präfekturzentrums als Akteur außerdem daran, die interessierten Einwohner langfristig für ein eigenes Engagement zu gewinnen. Die Bürger sollen aktiviert werden. So erhält die Präfektur bzw. das Zentrum die Möglichkeit, aktive Bürger für Implementierungsmaßnahmen heranzuziehen. Das heißt, es lassen sich möglicherweise Aktivitäten aus den Aufgabenbereichen der Präfektur an die engagierten Freiwilligen delegieren. Diese so gewonnenen Mithelfer bringen mehrere Vorteile mit sich: Erstens sind es keine regulären Angestellten des Zentrums, sondern Ehrenamtliche, die keine hohen Personalkosten verbrauchen. Zweitens hat man, für den Fall, dass es dieselben Personen sind, die zuvor an den Kursen des Zentrums teilnahmen, eine gewisse Kontrolle darüber, welche Kenntnisse die Betroffenen haben, wer aus dem vorhandenen Pool an registrierten Gruppen herangezogen werden kann, und welche Interessen diese Person vertritt. Damit kann das Zentrum die Auswahl geeigneter Akteure für die eigenen Ziele und Interessen steuern. Murase (2006: 103, 110) hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass öffentliche Frauenzentren nicht neutrale Orte sind. Vielmehr können Behörden über diese Zentren auf die Ausformung der Frauengruppen und anderen Organisationen, die sich für DKS einsetzen, zugreifen:

Why do such centers for women thrive in a country considered a laggard on gender equality? While the centers offer valuable resources to women's groups, they also serve as an avenue of access for government officials to influence the women's movement. A comparison of the activities of women's organizations with the programs offered at women's centers shows a significant difference between the feminist issues taken up by women's groups and the domestic issues addressed at women's centers (Murase 2006: 20).

Der Zugriff auf potentielle ehrenamtliche Helfer ist in Shiga auch dadurch gewährleistet, dass die Mitglieder der am Zentrum registrierten Gruppen regelmäßig an vom Zentrum ausgerichteten Informationsveranstaltungen teilnehmen sollen. Das Zentrum fungiert damit als offizieller Informationsvermittler. Ein dritter Vorteil der engagierten Freiwilligen liegt darin, dass davon auszugehen ist, dass die engagierten Bürger großes Interesse am Thema mitbringen und anders als die in das Zentrum versetzten Angestellten aus eigenem Antrieb heraus grundsätzlich motiviert sind, für die Realisierung der DKS-Gesellschaft einzutreten.

Übergreifend geht es „um die Tendenz, dass die Aufgaben der Präfektur auch in Kooperation mit Gruppen, mit Bürgern zusammen gemacht werden sollen. Und bei diesen Ansätzen ist auch [die] DKS[-policy] einbezogen“ (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008). Die Einbindung von aktiven Einwohnern durch das Tätigkeitsfeld Austausch und Vernetzung hängt also auch mit dem Ziel der Kooperation von Verwaltung und Zivilgesellschaft (*kyōdō*) zusammen, welches im Zuge der Dezentralisierung gestärkt werden soll (s. Kapitel 3.2.3). Dadurch dass die öffentlichen Träger gemeinsam mit den Vertretern der Zentrumsnutzer Aktionen auf die Beine stellen und deren Eigenengagement fördern wollen, handelt die Präfektur im Sinne der Dezentralisierungsziele. Der Ursprung der Vorgehensweise steht jedoch nicht im Zusammenhang mit den Reformen zur Dezentralisierung seit den 1990er Jahren, sondern liegt in den Anfängen des Zentrums in Shiga selbst. So gesehen ist der im DKS-Rahmenplan von Shiga verankerte Handlungsbereich „Austausch und Vernetzung“ des DKS-Zentrums kein Hinweis darauf, dass die Präfektur im Zuge des Reformpaketes neu entstandenen Handlungsspielraum ausnutzt. Vielmehr lässt sich das gegenwärtige Vorgehen durch eine langjährige Entwicklung erklären.

Es ist jedoch anzunehmen, dass sich infolge der prekären Haushaltslage der Präfekturen und legitimiert durch die Ziele der Dezentralisierung die Einbindung von verschiedenen Frauengruppen und NPO noch intensivieren wird. So meint eine Bürgerin:

Umgekehrt ist [die Verwaltung] dabei, weil das Budget jetzt so gering ist, [Ehrenamtliche] einzubinden. Vielleicht will die Präfektur etwas machen, aber weil kein Geld da ist, lassen sie Gruppen von Ehrenamtlichen und NPO und so etwas aktiv sein. [...] Ich bin dagegen. Sie sollen ordentlich ein Budget dafür aufstellen und ordentlich die Aktivitäten unterstützen (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008).

Dieses Zitat verweist auf die Kehrseite der Strategie, die durch Austausch und Vernetzung in Shiga verfolgt wird: Für die Präfektur ist zu erwarten, dass sie durch das Engagement der Bürger entlastet wird, indem eigene Aktivitäten gegebenenfalls proportional zurückgefahren werden können. Vor dem Hintergrund der Etatkürzungen in Shiga insgesamt, von denen auch die DKS-policy betroffen ist (Shiga, Interviews Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008, Nr. 11, Mitglied DKS-shingikai, 18.11.2008, Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008, und Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008), wird diese Handlungsoption sehr wichtig für die Präfektur.⁴⁰¹ Diese Tendenz lässt sich auch in anderen Politikfeldern deutlich beobachten, beispielsweise im Bereich der Altenpflege, bei der NPO eine wichtige Rolle einnehmen, wie Potter bemerkt: „[...] it can be said that NPOs are answering a public need not fulfilled by public social welfare policies“ (2008: 704).

Dazu passt die Wahrnehmung von Akteuren aus den am DKS-Zentrum registrierten Frauengruppen, die im Interview äußerten, dass früher eher noch ein Führungsanspruch der Verwaltung bestand, während jetzt mehr Gewicht auf den privaten Organisationen liegt. Dies lässt sich auf die Verabschiedung des NPO-Gesetzes zurückführen:

Während der Zeit des Gouverneurs Kunimatsu bzw. auch zu der Zeit, als man das NPO-Gesetz machte, da waren – noch bevor man das Gesetz hatte – unter den Verwaltungsmitarbeitern welche, die sich dafür interessierten [...] und [...]es ist nicht so, dass die Verwaltung den Wünschen der Einwohner, egal in welcher Hinsicht, entspricht, sondern es ist so, dass die Verwaltung ihre Rolle hat und die Einwohner ihre Rolle haben. Und die Einwohner sehen nicht nur

⁴⁰¹ Auch das jährliche Fest des DKS-Zentrums ist von den Folgen der Budgeteinschränkungen nicht ausgenommen: bis vor einigen Jahren hat es noch eine ganze Woche andauert, später drei Tage lang, und im Zuge von Etatkürzungen dauert es seit 2007 nur noch einen Tag. Außer Druckkosten für Pamphlete, die die Präfektur übernimmt, müssen die Gruppen selbst für ihre Unkosten aufkommen (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

sich selbst, sondern auch die Einwohner um sich herum. Und dieses zu unterstützen, ist die Rolle der NPO [...], und die Präfektur Shiga hat auch das sehr schnell gelernt (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Dass die Strategie der „Kooperation“ und damit die Einbeziehung der Bürger mehr in den Vordergrund rückt, dafür spricht auch die Entwicklung, dass mit Start des neuen Haushaltsjahres im April 2008 das „System der designierten Geschäftsführung“ (*shitei kanrisha seido*) für das DKS-Zentrum in Shiga eingeführt worden ist: Das Management des DKS-Zentrums wurde auf der Grundlage eines Vertrages der NPO I You Yumi übertragen, während der Eigner die Präfektur bleibt. Dies ist kein ungewöhnlicher Vorgang: Eine Präfektur oder Stadt überträgt häufig einer NPO das Management ihres DKS-Zentrums oder zuvor des Frauenzentrums (auch Murase 2006: 41). Kritische Stimmen bewerten dies als Einsparungsmaßnahme der Präfektur (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008). Die Präfektur Shiga strebt darüber hinaus an, ab 2008 genauer zu untersuchen, wie man besser mit der Einwohnerschaft für die Umsetzung der DKS-Gesellschaft kooperieren kann (Shiga, Interview Nr. 1, Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008, s. Kapitel 3.2.3). Es ist denkbar, dass das DKS-Zentrum der Präfektur Shiga hierbei eine zentrale Rolle spielen wird.⁴⁰²

Die Präfektur Shiga kann in diesem Fall nicht nur auf die Ziele von mehr Kooperation im Sinne der Dezentralisierungsreformen, sondern auch auf die seit langen Jahren am DKS-Zentrum aktiven Gruppen zurückgreifen, die von Beginn an eine Rolle gespielt haben.⁴⁰³

6.4.2 NAGASAKI

Vernetzung und Austausch als zentrale Tätigkeitsbereiche des DKS-Zentrums der Präfektur finden sich in Nagasaki nicht in dieser Form. Weist das Zentrum von Nagasaki damit Defizite im Vergleich zu dem Zentrum in Shiga auf? Im Rahmenplan von Nagasaki lautet eine Maßnahme „Förderung von DKS bei NPO/ehrenamtlichen Aktivitäten und Voranschreiten der Zusammenarbeit [*kyōdō*]“ (NK 2007a: 7). Es geht also nicht direkt

⁴⁰² Die empirischen Daten wurden während des Kalenderjahres 2008 erhoben. Die Situation seitdem kann nicht mehr hier einbezogen werden.

⁴⁰³ Dabei kann auch davon ausgegangen werden, dass die aktiv an der Sekken und ō beteiligten Frauen auch weiterhin in verschiedenen Gruppen aktiv geblieben sind und damit einen Beitrag zu der Situation in der Präfektur Shiga geleistet haben.

um Austausch und Vernetzung, allerdings heißt es in den genaueren Ausführungen zu diesem Maßnahmenzweig, dass geplant ist, die Partizipation von Männern und Frauen an NPO und *volunteer*-Tätigkeiten auszuweiten. Die Zusammenarbeit von NPO und der Präfektur spielt dafür eine wichtige Rolle:

Durch ihre Kooperation und die Verwirklichung von Projekten der Zusammenarbeit, die auf die Lösung von Gemeindeaufgaben und eine Verbesserung des Serviceangebots für die Bürger abzielen, verursachen NPO und die Präfektur einen gesellschaftlichen Trend, der sich damit auseinandersetzt, eine bessere Gemeinde aus den Blickwinkeln sowohl von Männern als auch Frauen zu schaffen (NK 2007: 31).

Wenngleich Austausch und Vernetzung in Nagasaki nicht in gleicher Form wie in Shiga als Tätigkeitsbereiche des DKS-Zentrums in dem Programm des Rahmenplans aufgeführt werden, finden sich beim Internetauftritt und anderen Materialien des Zentrums selbst aber durchaus Formulierungen, die daran anknüpfen. Entsprechend ist das Zentrum von Nagasaki nicht allein in den Bereichen Informationsangebote, Personalausbildung und anderen Schulungen tätig, sondern es wird angestrebt, durch ein Netzwerk aus den so genannten *suishin'in* (Förderer, s. u. und Kapitel 4), Experten, registrierten Frauengruppen sowie durch Verbindungstreffen der fünf DKS-Zentren in der Präfektur Austausch voranzubringen. Insbesondere die Rolle der DKS-Förderer erweist sich dabei als zentral und soll deshalb den Schwerpunkt der nachfolgenden Abschnitte bilden. Zunächst wird auf das auch in Nagasaki existierende Angebot der Registrierung von Gruppen im DKS-Zentrum sowie auf die Nutzung der Zentrumsseinrichtung eingegangen werden.

Registrierung

Auch in Nagasaki sind eine bestimmte Anzahl (36) von Frauengruppen in einem so genannten *Korabo-netto* (Collaboration network) aufgelistet, das auf der Homepage des Präfekturzentrums einsehbar ist. Diese Möglichkeit, sich in das Netzwerk eintragen zu lassen, besteht laut Homepage für Gruppen, die sich aktiv an der Realisierung der DKS-Gesellschaft beteiligen und mehr als fünf Personen zählen. Die Bandbreite der möglichen Gruppenaktivitäten umfassen jedoch nahezu alle Bereiche der Gesellschaft (zum Beispiel DKS, Arbeit, Erziehung, Kultur), so dass die Definition geeigneter Gruppen weit gesteckt sein kann. Eine Registrierung bringt folgende Vorteile für Gruppen:

- Sie bekommen Informationen von Staat und Präfektur zu DKS zugeschickt
- Sie erhalten die Möglichkeit, eigene Bulletins und andere Informationen auszulegen.
- Über ihre Aktivitäten kann auf der Homepage des Zentrums und an anderer Stelle berichtet werden

(NK 2003b). Hier besteht eine Parallele zu dem *Shiga WO-MAN netto*. Darüber hinaus sind formal keine Angebote oder Aufforderungen zur Vernetzung dieser Gruppen vorgesehen, die über diese reine Auflistung hinausgehen. Es gibt allerdings Treffen zum Zweck des Meinungsaustausches zwischen dem für die DKS-Abteilung zuständigen Hauptabteilungsleiter und Organisationen, die mit den Belangen von Frauen zu tun haben (jedenfalls war dies der Fall im Jahr 2005, NK 2003c).

Raumangebot

Darüber hinaus scheint der Austausch zwischen Zentrum und Bürgern bzw. bei den Bürgern untereinander sowie die Vernetzung durch das DKS-Zentrum der Präfektur Nagasaki nicht gegeben zu sein.

Im Zentrum von Nagasaki gibt es wenig Besucher. Diejenigen, die vorbeikommen, sind vor allem zu einem Termin Eingeladene oder Leute, die Beratung suchen. Anders als bei den im *Shiga WO-MAN netto* registrierten Gruppen im DKS-Zentrum von Shiga ist offensichtlich nicht die Teilnahme der eingetragenen Organisationen an bestimmten Veranstaltungen oder die Durchführung von DKS-Studiengruppen vorgeschrieben. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass der Raum dafür im Zentrum der Präfektur Nagasaki sehr begrenzt ist.

Veranstaltungen, die von dem Zentrum selbst ausgehen, beschränken sich auf Schulungen von ehrenamtlichen Mitarbeitern. Darüber hinaus finden Veranstaltungen in den Kommunen vor Ort statt. Bei einer Veranstaltung in einer Gemeinde treffen vor allem die interessierten Einwohner dieser Gemeinde aufeinander. Austausch über diese lokale Begrenzung hinaus findet eher weniger statt. Allerdings bezieht das DKS-Zentrum in Nagasaki weitere Akteure, die DKS-Förderer, ein, die in der gleichen Ausformung nicht in Shiga vorhanden sind: ihre Aufgabe ist insbesondere, mit den Kommunalverwaltungen zusammenzuarbeiten.⁴⁰⁴ Dieser Tätigkeitsbereich des Zentrums in Nagasaki ist nach Auffassung einer Abgeordneten der Präfektur sehr wichtig, da das Zentrum sonst kaum von

⁴⁰⁴ Darüber hinaus koordiniert das Zentrum in Nagasaki die Aktivitäten der Förderer (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Besuchern frequentiert wird (Nagasaki, Interview Nr. 11, Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008).

Während Shiga über Raumangebote und eigene Veranstaltungen in seinem Präfekturzentrum Austausch, Vernetzung und Kooperationen mit den Bürgern anstrebt, gibt es diesen Schwerpunkt in Nagasaki in dieser Form nicht: Es sind grundsätzlich zwar auch einige Räume vorhanden, in denen Veranstaltungen durchgeführt werden können und auch werden, allerdings unterscheidet sich die Natur dieser Veranstaltungen von denen im Zentrum von Shiga: Im Präfekturzentrum von Nagasaki werden die Besprechungsräume beispielsweise für Schulungen für die DKS-Verantwortlichen der Kommunen sowie der Förderer und für Beratungen der *shingikai* genutzt. Darüber hinaus besteht jedoch nur ein sehr geringer Publikumsverkehr.

Nach der Gründung im Jahr 2006 war das DKS-Präfekturzentrum in Nagasaki zunächst auch am Wochenende geöffnet, nunmehr ist es aber samstags und sonntags, wenn die arbeitende Bevölkerung dorthin kommen könnte, geschlossen:

Am Wochenende kamen keine Mitarbeiter. Sie kamen nur an Werktagen, und am Wochenende hat man eine Teilzeitvertretung eingesetzt. Und wenn man diese etwas gefragt hat, hat sie es nicht verstanden. Wenn also auch jemand da war, konnte man nicht über DKS sprechen. Und dann ist es so gekommen, dass niemand mehr hinging. Man konnte nur Bücher ausleihen, ein Video ansehen und den Raum benutzen. [...] Aber Räume gibt es auch anderswo, im Amansu und so. Deshalb kam es so, dass [die Leute das Zentrum] nicht mehr benutzt haben. Und gibt es nicht auch keine Veranstaltungen? Am Wochenende gibt es überhaupt keine Veranstaltungen. Im Amansu und anderswo gibt es am Wochenende Veranstaltungen, und deshalb gehen die Leute auch dorthin. Es war von Anfang an ein System, bei dem weder Events noch irgendetwas anderes gemacht werden. Und deshalb ist zu erwarten gewesen, dass keine Besucher kommen. Und weil keine Besucher kommen, macht man es zu. Das ist sehr komisch. Es hat doch eine sehr vorteilhafte Lage? Das Museum ist nebenan, es ist schön, es ist neu. Aber obwohl die Leute doch kommen würden, wenn man am Wochenende dort jemanden hinsetzt und einen Kurs oder so was veranstaltet, machen sie so etwas nicht (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Die Attraktivität des Zentrums litt darunter, dass es keine Veranstaltungen für die Besucher gab und am Wochenende nur nichtreguläre Beschäftigte anwesend waren, deren Sachkompetenz nicht weit reichte. Treffen von Frauengruppen und anderen Organisationen finden eher im im Rat-

haus der Stadt gelegenen städtischen DKS-Zentrum Amaransu statt. Dieses kommunale DKS-Zentrum nimmt einen wichtigen Raum in der Stadt Nagasaki ein, der nach Ansicht von in NPO und anderen Organisationen aktiven Interviewpartnerinnen nicht mit von der Präfektur zur Verfügung gestellten Strukturen für DKS vergleichbar ist (Nagasaki, Interview Nr. 14, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.07.2008, Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 05.06.2008). Dieses städtische Zentrum wird vielmehr als Positivbeispiel für die Implementierung von DKS genannt (Nagasaki, Interview Nr. 14, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.07.2008).

Die Aktivitäten des bereits seit längerer Zeit⁴⁰⁵ existierenden städtischen Zentrums wirken sich auf die Konzeptionierung des Präfekturzentrums aus:

Es gibt jeweils ein [städtisches DKS-Zentrum] in Nagasaki, in Isahaya und das „Suika“ in Sasebo. Und darüber hinaus gibt es das DKS-Zentrum der Präfektur. Und eine Sache ist, es ist nicht genau festgelegt, was man dort macht. Und in der Stadt Nagasaki gibt es das Zentrum der Präfektur und darüber hinaus das städtische DKS-Zentrum Amaransu. Und Amaransu veranstaltet verschiedene Studiengruppen und Events. Und deshalb sagen sie, dass es nicht notwendig ist, etwas in dem [Zentrum] von der Präfektur zu machen, und sie machen nichts. Sie machen gar nichts (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Eine Nutzerin beider Zentren erklärt den Unterschied zwischen städtischem Zentrum und Präfekturzentrum folgendermaßen:

Das ist beides vollkommen verschieden. Besonders die Stadt Nagasaki als Standort der Präfekturregierung und Verwaltung, da ist das [DKS-]Zentrum in der Stadt doch sehr aktiv. Denn die Stadt kann Informationen verbreiten, die einen unmittelbaren Anschluss für die Bürger haben. Zum Beispiel sprechen sie über Scheidungen oder [...] über häusliche Gewalt. Sie verbreiten wirklich Themen direkt aus dem Leben. Und deshalb [geben sie bekannt:] „Amaransu macht so ein Studientreffen“ – und die Bürger lenken ihre Schritte direkt dorthin [...].

Aber die Präfektur macht so etwas nicht. Hier geht es um das Versenden von Informationen. [...] Deshalb verbreiten sie die Informa-

⁴⁰⁵ Das städtische DKS-Zentrum von Nagasaki-Stadt wurde unter einem anderem Namen noch vor der Verabschiedung des DKS-Rahmengesetzes im Jahr 1992 gegründet (Nagasaki shiyakusho o. D.).

tionen an die Städte, Präfekturen und Kommunen, an solche Orte. Und ich glaube, weil das so ist, besteht hier beispielsweise nicht die Notwendigkeit, Workshops zu veranstalten wie im Amaranu. Wenn sie das machen würden, würden sie mit dem Amaranu zusammenstoßen. [...] Die Aufgabe dieses Ortes [des Präfekturzentrum] ist es, die Informationen an die Bürger zu bringen. Deshalb stellen sie sich jeder Stadt für Beratung zur Verfügung und sie veranstalten Versammlungen mit den DKS-Verantwortlichen aus allen Kommunen und verbreiten diese Informationen. Und die Verantwortlichen nehmen dann diese Informationen mit zurück und machen in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde auf diese Weise DKS-Aktivitäten [...] (Nagasaki, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 15.07.2008).

Die Unterscheidung von Präfekturzentrum und städtischem Zentrum wird in diesem Fall also nicht negativ gesehen. Es ist jedoch nicht so, dass das Präfekturzentrum von Nagasaki keinerlei Veranstaltungen ausrichtet:

Beispielsweise veranstalten sie an Orten wie Tsushima oder Hirado, wo es kein Zentrum gibt, [...] ein Forum, sie machen also Veranstaltungen zu DKS. [...] Das machen sie. Nur sind das nur so Sachen für die Atmosphäre. Das ist mein Eindruck, und deshalb verstehe ich nicht gut, wie weit dadurch das DKS-Bewusstsein gesteigert wird. Zum Beispiel laden sie einen *Rakugo*-Künstler ein, und dann versammeln sich viele Leute, mehrere Hundert kommen. Es ist häufig, dass sie solche Veranstaltungen machen (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Die Veranstaltungen, die sich unmittelbar an die Bürger wenden, werden also nicht in dem Präfekturzentrum in der Stadt Nagasaki ausgerichtet, sondern finden vor Ort in einer Gemeinde statt: Nicht die Bürger kommen zum Präfekturzentrum, sondern das Präfekturzentrum – wenigstens in Form der Organisation(hilfe) und beispielsweise in Person der Zentrumsdirektorin – kommt zum Bürger.

Für eine vergleichsweise unwegbare Präfektur mit langen Anfahrtswegen – aufgrund der zahlreichen Inseln über die Luft oder per Schiff – ist es vielen Bürgern nicht einfach möglich, in die Präfekturhauptstadt zu reisen. Hier bedient sich das Präfekturzentrum einer anderen Strategie. Es schafft in den eigenen Wänden nur sehr begrenzt Raum für die Implementierung von DKS durch Veranstaltungen, allerdings gibt es Initiativen, die Ansätze an anderen Orten ins Leben rufen. Es geht also in Nagasaki nicht um Events an Ort und Stelle des Zentrums, sondern um die

Auslagerung der Arbeit mittels „Event-Entsendung“. Während Veranstaltungen also an anderen Orten stattfinden, dient der vorhandene Raum im Präfekturzentrum von Nagasaki mehr dem Tagesgeschäft der Arbeit der Abteilung für DKS: Einzelne Besucher oder kleine Gruppen können hier zusammentreffen, Beratung zu DKS-Themen und Versammlungen der *shingikai* können stattfinden.

Dass das Präfekturzentrum von Nagasaki nicht durch Veranstaltungen im eigenen Haus für die Öffentlichkeit in Erscheinung tritt, beruht einerseits auf der Entscheidung, das Zentrum in der Präfekturhauptstadt anzusiedeln – dort war gleichzeitig durch das städtische Zentrum Amarasu nicht unbedingt die Notwendigkeit für eine weitere Veranstaltungsfläche gegeben – und andererseits auch auf dem Verzicht der Präfektur, als eigenständiger Akteur für DKS in der Hauptstadt selbst in Erscheinung zu treten.

Suishin'in – DKS-Förderer der Präfektur Nagasaki⁴⁰⁶

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Zentren in Shiga und Nagasaki aufgrund einer sehr verschiedenen Ausstattung jeweils einen unterschiedlichen Stellenwert bei der Implementierung von DKS durch die Präfekturen haben. Dies betrifft besonders die Ausrichtung von Veranstaltungen und das Angebot von Räumlichkeiten sowie Austausch und Netzwerkbildung von interessierten Bürgern. Gegenüber einem großen, von weiten Teilen der Präfektur aus leicht erreichbaren und intensiv von verschiedenen Gruppen genutzten Zentrum in Shiga steht ein kleines, mit wenigen Ressourcen ausgestattetes und in den eigenen Räumlichkeiten selbst wenig genutztes Zentrum in Nagasaki. Nagasaki schreibt in seinem Implementierungsprogramm dem DKS-Zentrum formal nicht den Aufgabenbereich Austausch und Netzwerkbildung zu und verfolgt diese Strategie nicht in dem Ausmaß wie Shiga. Allerdings bedient sich Nagasaki einer weiteren Akteurgruppe zur Unterstützung der Implementierung von DKS, die es in Shiga so nicht gibt: Der Gruppe der so genannten DKS-Förderer der Präfektur Nagasaki (Nagasaki-ken danjo kyōdō sankaku suishin'in, im Folgenden auch *suishin'in*) (s. Kapitel 4.2).⁴⁰⁷ Diese Akteurgruppe gibt es bereits seit 2002, also drei Jahren vor der Eröffnung des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki; dem Zentrum ist jedoch die Koordination dieser Akteure übertragen worden, und es ist

⁴⁰⁶ Zur über die folgenden Abschnitte hinausgehenden Beschäftigung mit dem Thema der DKS-Förderer in Nagasaki vgl. Holdgrün (2011a).

⁴⁰⁷ Ein solches System von Förderern ist nicht in jeder Präfektur vorhanden, gleichwohl ist es aber nicht einmalig für Nagasaki.

dafür zuständig, Bürger für dieses Amt zu gewinnen und zu schulen. Die Zahl der Förderer ist gegenüber den Jahren 2002 und 2003 von 11 Personen auf 18 aufgestockt worden (NKDKSS 2007: 16) und die Maßnahme wird seitdem kontinuierlich weitergeführt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass präfekturinterne Evaluationen zu ihren Gunsten ausfallen. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung (2008) waren alle 18 Förderer weiblich, dies war aber in vorangegangenen Jahren nicht ausschließlich der Fall.⁴⁰⁸ Die meisten Förderer sind mittleren und höheren Alters (NKDKSS 2007: 16);⁴⁰⁹ häufig handelt es sich um in Vereinen engagierte Hausfrauen.

Der Einsatz der DKS-Förderer in der Praxis

Die formalen Aufgaben der *suishin'in* wurden oben (s. Kapitel 4.2) bereits vorgestellt. Laut der Satzung zum Förderersystem obliegt ihnen, aufzuklären und Informationen zu verbreiten, mit den Städten zusammenzuarbeiten und mehr Bürger dazu zu bringen, sich für DKS zu engagieren. Diese Aufgaben tragen dazu bei, ein DKS-Netzwerk aufzubauen. Im Folgenden wird in den Blick genommen, wie die Förderer diesem umfangreichen Anspruch an ihren Einsatz in der Praxis nachgehen.

Informationsverbreitung

Die Organisation und Durchführung von verschiedenen Veranstaltungen, wie beispielsweise Workshops dreimal jährlich in jedem Präfekturbezirk⁴¹⁰ oder Festveranstaltungen zum Thema DKS in wenigstens zwei oder drei Städten pro Jahr, ist ein wesentlicher Aspekt der ersten Säule der Tätigkeiten der Förderer, der Informationsverbreitung. Diese Veranstaltungen können sich sowohl an die Einwohner eines bestimmten Bezirks als auch gezielt an Unternehmer und Arbeitgeber richten. Sie finden vor Ort in den Präfekturbezirken statt und nicht im DKS-Zentrum der Präfektur selbst. Während die Lokalverwaltungen die offiziellen Veranstalter sind, ist Maßgabe der Präfektur, dass solche Maßnahmen durch die Zusammenarbeit der Lokalverwaltungen mit Förde-

⁴⁰⁸ So waren von zwischen 2004 und 2007 drei der 18 Förderer Männer (NKDKSS 2007: 16).

⁴⁰⁹ Die Altersverteilung der *suishin'in* lag im Jahr 2006 schwerpunktmäßig auf Personen mittleren (über 40jährige: vier Personen, über 50jährige: sieben Personen) und höheren (über 60jährige: fünf Personen) Alters. Nur ein Förderer war unter 40 Jahre alt (NKDKSS 2007: 16).

⁴¹⁰ Die Dozenten der Workshops können dabei beispielsweise aus dem von der Präfektur angebotenen Expertenpool stammen. Die Themen der Workshops sind nicht von vorneherein durch die Präfektur vorgegeben.

ren und ehemaligen Förderern sowie mit der Unterstützung des Präfekturzentrums abgewickelt werden. Die Förderer sind dabei Bindeglied zwischen dem DKS-Zentrum bzw. der DKS-Abteilung der Präfektur und den Lokalverwaltungen, die zur Realisierung und zum Gelingen der Maßnahmen beitragen, indem sie auf die lokalen Veranstalter einwirken.⁴¹¹

*Ausarbeitung von kommunalen DKS-Plänen in Kooperation
mit den Lokalverwaltungen*

Zusammenarbeit mit den Kommunen, der zweite große Aufgabenbereich der *suishin'in*, wirkt sich nicht nur auf die gemeinsame Koordination von Veranstaltungen aus, sondern bezieht sich insbesondere auf die Rolle der Förderer bei der lokalen Ausarbeitung von DKS-Plänen, bei denen sie die Städte unterstützen sollen. Dies findet formal bei regionalen Verbindungstreffen (*chiiki renrakukaigi*) von Vertretern der Lokalverwaltung, Förderern und ehemaligen Förderern (*advisor*) statt. Die Präfektur Nagasaki gibt vor, dass diese Zusammenkünfte in einem Haushaltsjahr mindestens dreimal stattfinden, und dass folgende Punkte auf den Tagesordnungen stehen:

1. die Aufklärungs- und Verbreitungsaktivitäten
2. die Unterstützung und Zusammenarbeit bei den DKS-Plänen der Stadt
3. die Entwicklung von *human resources* für DKS
4. und schließlich die Ordnung von Gesichtspunkten und Problem-
punkten die auf die Lösung von Aufgaben der Region abzielen, sowie
die Untersuchung des Inhalts der Aktivitäten (Material der Abteilung
für DKS der Präfektur Nagasaki).

Bei diesen Terminen geht es also um die Maßnahmen für DKS der Kommune und der Förderer insgesamt, d. h. es werden auch Veranstaltungen vorbereitet. Dabei bleibt aber die Frage offen, inwieweit es den *suishin'in* bei diesen dreimal im Jahr stattfindenden regulären Zusammenkünften mit einem solchen umfassenden Programm gelingt, positiv auf die Erstellung von DKS-Plänen einzuwirken und auf die Formulierung bzw.

⁴¹¹ Neben solchen offiziellen Veranstaltungen kann die Aufklärung der Bürger über DKS durch die Förderer auf unterschiedliche Art und Weise stattfinden, beispielsweise durch das Verteilen von Informationsmaterial, durch das persönliche Gespräch oder durch eigene Vorträge bei verschiedenen Gelegenheiten zum Thema DKS. Dazu gehören auch Berichte von *suishin'in* und die Vorstellung neuer Kollegen als Bestandteil des zentrumseigenen Magazins *Nagasaki DKS-suishin sentā dayori* (Brief des Nagasaki DKS-Fördererzentrums).

Durchführung dieser Pläne Einfluss auszuüben.⁴¹² Je nach Engagement der Beteiligten besteht über diese offiziellen Verbindungstreffen hinaus informeller Austausch der Akteure untereinander. Weitere formale Treffen zur gemeinsamen Ausarbeitung von DKS-Rahmenplänen durch Lokalverwaltung und *suishin'in* sind während der Datenerhebung jedoch nicht erwähnt worden. Vielmehr zeigt sich eine Möglichkeit, auf die Ausarbeitung und Umsetzung lokaler DKS-Pläne einzuwirken, indem *suishin'in* häufig Mitglieder in Beratungs- und Kontrollgremien (*konwakai*, *shingikai*) der Städte werden. Die DKS-konwakai (Diskussionsrunde) ist mit der Ausarbeitung eines DKS-Plans betraut, während die DKS-shingikai (Beratungsausschuss) über die Umsetzung des fertigen Plans wacht.

Die Beteiligung an diesen Kontrollgremien wertet die *suishin'in* auf. In ihrer Funktion als *suishin'in* qualifizieren sie sich für die Teilnahme und erhalten dadurch mehr Einblick sowie mehr Einfluss auf Entscheidungsabläufe in der lokalen Verwaltung. Gleichzeitig ergibt sich so über die Verbindungstreffen hinaus eine Möglichkeit, in eigens darauf ausgerichteten Gremien auf die Erstellung und Umsetzung von Plänen einzuwirken und damit die Aufgabe als *suishin'in* besser wahrzunehmen.⁴¹³ Die Mitglieder dieser Beratungsgremien sollen verschiedenen Feldern der Gesellschaft entstammen und müssen nicht über Expertenwissen zum Thema DKS verfügen. In dieser Hinsicht stehen die Förderer den anderen Beratern nicht nach, im Gegenteil, die Aufgabe als *suishin'in* macht sie zu DKS-Experten – unabhängig von Berufsstand⁴¹⁴ oder Erfahrung. Dennoch leitet Kompetenzzempfinden oder das Gefühl von (mangelnder) Erfahrung die Selbstwahrnehmung bei der Mitarbeit in den Kontrollgremien (vgl. auch Nagasaki, Interview Nr. 17, DKS-advisor, 03.06.2008).

⁴¹² Desgleichen kann man auch in Frage stellen, wie ausführlich die Themen insgesamt abgehandelt werden können und wie effektiv diese Verbindungstreffen allein sein mögen. Dazu gibt das Datenmaterial aber nicht ausreichend Informationen; es war zudem nicht möglich, ein solches Verbindungstreffen teilnehmend zu beobachten.

⁴¹³ Darüber hinaus entspricht die Einbeziehung der Förderer in die lokalen Kontroll- und Beratungsgremien dem durch den Rahmenplan der Präfektur aufgeworfenen Anspruch, dass diese im Zusammenhang mit DKS eine leitende Funktion innerhalb der Region ausüben sollen und fördert die Kompetenzen der für DKS engagierten Freiwilligen. Die Förderer selbst empfinden ihre Verantwortung als hoch: Eine Interviewpartnerin hob hervor, dass die *suishin'in* über die Richtung der Umsetzung der DKS-Gesellschaft wachen sollen (Nagasaki, Interview Nr. 17, DKS-advisor, 03.06.2008).

⁴¹⁴ Viele der Förderer sind – im Gegensatz zu anderen Ausschussmitgliedern – Hausfrauen.

Die Mitgliedschaft bei lokalen Kontrollgremien erweist sich also über die Verbindungstreffen hinaus als wesentlich für die Zusammenarbeit der *suishin'in* mit den Lokalverwaltungen.⁴¹⁵ Die *suishin'in* sollen damit dreierlei Ansprüchen genügen: Sie sind gleichermaßen Vollzugsträger, die gemeinsam mit der Administration DKS auf der lokalen Ebene implementieren, wie Kontrolleure der Verwaltung, indem sie an Gremien beteiligt sind, in denen engagierte Bürger objektiv die Arbeit der Lokalverwaltung kontrollieren sollen. Überdies sind sie Beauftragte der Präfektur und legen dieser Rechenschaft ab. Nicht zuletzt wurden sie von der Lokalverwaltung für ihre Aufgaben vorgeschlagen und von der Präfektur als *suishin'in* ernannt. Hier stellt sich die Frage, ob aus dieser Verknüpfung von Zuständigkeiten Konflikte bei der Ausübung der Aufgaben als Förderer entstehen können.

Netzwerken und Rekrutieren

Ein drittes Aufgabenfeld für die Förderer ist, wie in der Satzung zum Förderersystem und im Rahmenplan der Präfektur genannt, weitere engagierte Bürger für die Unterstützung von DKS zu gewinnen und zur Bildung eines Netzwerkes beizutragen. Die *suishin'in* sollen in den ihnen zugeordneten Gebietseinheiten sowie beim *suishin'in renrakukaigi* (Verbindungstreffen der Förderer der Präfektur) dieses Networking vorantreiben (NK 2003e). Andere Gelegenheiten zur Vernetzung entstehen bei der Mitarbeit in Kontroll- und Beratungsgremien sowie bei der direkten Zusammenarbeit mit der Lokalverwaltung.

Wenn mehrere *suishin'in* für ein Gebiet eingeteilt sind, sollen sie sich untereinander vernetzen und mit ihren Vorgängern (*advisor*) austauschen. Damit soll sich, wie im Aufgabenkatalog der Präfekturabteilung für DKS vorgesehen, nach und nach ein Netzwerk an für DKS engagierten Bürgern heranbilden, das durch die Initiative der *suishin'in* angeführt werden kann.

Bei dieser Netzwerkbildung treten einige Probleme auf. Eines davon sind mangelnde Anreize für die *advisor* – abgesehen von einer möglichen persönlichen Einstellung, aktiv sein zu wollen –, die Kontakte zu den *suishin'in* herzustellen bzw. zu halten. Sie bekommen keine Unkosten von der Präfektur erstattet, und die Präfektur fordert auch nicht aktiv ihr Engagement ein, obwohl es erwünscht ist. Für die neu dazugekommenen *suishin'in* wiederum ist eine Kontaktaufnahme nicht einfach, da Hemmungen überwunden werden müssen, wenn man sich nicht schon aus

⁴¹⁵ Die Möglichkeiten für Mitglieder der *konwakai* oder *shingikai*, die Verwaltung kritisch zu kontrollieren, sind jedoch ebenfalls eingeschränkt (s. Kapitel 5).

einem anderen Zusammenhang kennt (Nagasaki Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008). Ein Netzwerk, das sich vergrößert und langfristig besteht, indem es die Ehemaligen einbindet, kann somit nur auf der freiwilligen Mitwirkung dieser Akteure beruhen. Die Verbindung zu Vertretern der Lokalverwaltung ist ebenfalls nicht dauerhaft angelegt, da aufgrund der Ämterrotation innerhalb der Administration ein rascher Wechsel der Zuständigen erfolgt.

Die vereinbarte Zeitspanne von vier Jahren als *suishin'in* schafft ein zügiges Rotationssystem, welches in relativ kurzen Jahresabständen neue engagierte Kräfte einbinden und dadurch nach und nach zur Netzwerkbildung beitragen soll. Insofern sind die Kommunalverwaltungen dazu angehalten, spätestens alle vier Jahre neues Personal vorstellen zu können. Es ist also in ihrem Interesse, dass ein Pool an engagierten Bürgern aufgebaut wird. Bei diesem Rotationssystem ist allerdings nicht zu unterschätzen, dass die „frischen“ Förderer gerade am Beginn ihrer Tätigkeit oft wenig Erfahrung im Umgang mit der Administration oder als Mitglied in einem Kontrollgremium haben und sich erst im Lauf der Zeit in diese Rolle hineinfinden, während die erfahrenen Ehemaligen nicht durch formale Treffen als Ratgeber herangezogen werden und auch nicht länger mit Zuwendungen zu diesem Zweck ausgestattet werden.

Zum Networking der Förderer zählt jedoch auch die Verbindung zu zivilgesellschaftlichen Gruppierungen. So besagt die programmatische Satzung, dass die Förderer enge Kontakte zu unterschiedlichen Gruppen in den Städten und ländlichen Gebieten pflegen und mit ihnen Aktivitäten ausüben sollen. Daraus, und aus Kontakten zur Bevölkerung allgemein, können Bürger für das Engagement für DKS gewonnen werden – und damit auch zukünftige *suishin'in*. Gelegenheiten dazu bieten sich bei der Durchführung von Informationsveranstaltungen, im Zuge dessen die Förderer ihre persönlichen Kontakte ausbauen. Persönliche Fähigkeiten und Handlungsorientierungen der *suishin'in*, oder Bürger, die sich nur schwer mobilisieren lassen, schränken den Erfolg ein. Zudem liegt nahe, dass die Verbindung zu anderen Vereinen sich zunächst auf Kontakte über die Herkunftsvereinigung, in der die Förderer bislang engagiert waren, beschränkt. Wie weit die *suishin'in* es vermögen, mit anderen Akteurguppen, etwa Mitgliedern der Kommunalversammlung, zusammenzuarbeiten, ist ebenfalls zu hinterfragen. Grundsätzlich haben Förderer als Individuen eine weit geringere Zugkraft als etwa ein DKS-Zentrum durch seinen Einzugsbereich Leute an sich zu binden vermag. Ein Förderer kann nur sehr begrenzt an der Schaffung eines Netzwerkes beteiligt sein. Allerdings kann der Auftrag zielgerichtet genutzt werden.

Über die bislang genannten Aufgaben hinaus erwartet der Auftraggeber der Förderer, die Präfektur Nagasaki, dass die *suishin'in* eben nicht

nur in den lokalen Bezirken tätig sind, sondern sich als Repräsentanten der Präfektur auch in der Zusammenarbeit mit der Präfekturverwaltung engagieren. Das betrifft nicht nur die Vorbereitung von lokalen Workshops, sondern auch Großveranstaltungen der Präfektur selbst, etwa das DKS-Forum von 2009 in Nagasaki.⁴¹⁶ Hier zeigt sich eine Parallele zu dem Wunsch nach Kooperation mit aktiven Bürgern in Shiga. Aus einer anderen Perspektive betrachtet füllen die Förderer aber auch eine Lücke, die durch Personalmangel entsteht und sind kostengünstige Helfer bei der Durchführung von Veranstaltungen (vgl. auch Potter 2008).

Außerdem erwartet die Präfektur Berichte der *suishin'in* zu ihrer Arbeit in den eigenen Einsatzgebieten und stellt die Ergebnisse vor: Auflistungen (NKDKSS 2007: 16) zeigen, wie viele Aktivitäten durchschnittlich von einem einzelnen Förderer pro Haushaltsjahr durchgeführt werden: dies waren 2003 42, 2004 51, und 2006 bereits 64 Aktivitäten pro Förderer. Eine Gegenüberstellung der Aktivitäten nach Bezirken wird allen Förderern und Stadtverwaltungen bei den jährlich zweimal stattfindenden Treffen vorgestellt und auch auf der Homepage des DKS-Zentrums veröffentlicht. Die DKS-Abteilung baut damit Konkurrenzdruck unter den Förderern auf, der sich allerdings auf die Quantität der Veranstaltungen beschränkt. Die Qualität der Arbeit wird – soweit beobachtet werden konnte – nicht intensiver hinterfragt.

Rahmenbedingungen und Finanzmittel der Präfektur prägen die Aufgaben der Förderer. Daneben variieren die Tätigkeiten der *suishin'in* und ihre Interaktionen mit anderen Akteuren stark nach ihrem persönlichen Engagement. Trotz verschiedener Auflagen der Präfektur hängt der Erfolg des Engagements als *suishin'in* zu einem großen Anteil vom persönlichen Interesse des Förderers an aktiver Arbeit für DKS ab. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede. Manche Ehemaligen ergreifen über die Zeit als *suishin'in* hinaus Eigeninitiative.

Ich habe Herrn U. [dem zuständigen Verwaltungsangestellten von der Gegend] übermittelt, dass ich es so machen will. Es so machen will, das heißt, ich bin schon über die [erste Frist von] zwei Jahre[n] hinaus, jetzt im dritten Jahr, und es bleibt nur ein Jahr übrig. Und weil ich so von der Gestaltung her etwas Bleibendes machen möchte, habe ich mich neulich [mit ihm] darüber unterhalten (Nagasaki, Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008).

⁴¹⁶ Während der Feldforschungsphase 2008 konnte beobachtet werden, dass die DKS-Abteilung der Präfektur Nagasaki in Vorbereitung auf das landesweite DKS-Forum, das im Januar 2009 in Nagasaki-Stadt stattfinden sollte, bereits die Förderer dazu anleitete, wie diese mitzuwirken hatten (eigene Beobachtung).

Diese als *suishin'in* engagierte Interviewpartnerin möchte ein merkbares Ergebnis ihrer Arbeit hinterlassen und in ihrem letzten Jahr der Tätigkeit richtig durchstarten. Andere wiederum zeigen keinen Ehrgeiz oder beklagen die eigene eingeschränkte Mobilität und die ihnen übertragene alleinige Verantwortung für ihren Bezirk. Sie sagen, dass sie hauptsächlich nur Pamphlete verteilen (Nagasaki, Interview Nr. 3, DKS-Förderer, 01.07.2008). Manche der – häufig aus dem Kreis engagierter Hausfrauen ausgewählten – Förderer, die von außen in die Position kommen, zwischen lokaler und Präfekturverwaltung sowie den Bürgern vermitteln zu sollen, scheuen sich aufgrund von mangelnder Erfahrung davor.

Die Rolle des DKS-Zentrums beim Förderer-System

Die Präfektur Nagasaki hat entschieden, dass das Förderer-System als Maßnahme zur DKS-Implementierung verwendet wird und beauftragt die Förderer mit ihren Pflichten; zuständige Vollzugsträger sind die Mitarbeiter des DKS-Präfekturzentrums bzw. der DKS-Abteilung (NK 2003e).⁴¹⁷ Die Mitarbeiter der Präfekturverwaltung wählen die Einsatzgebiete von *suishin'in* aus und wachen über deren Einstellung, Ausbildung und über den Aufbau von Kontakten untereinander. Überdies sind sie in den Bereichen Informationsfluss, Beratung und Überprüfung tätig.

Gezielter Einsatz der Förderer

Mittels des Systems der DKS-Förderer überzieht das DKS-Zentrum die Präfektur mit einem gezielt eingesetzten Netz von zivilen Unterstützern der Durchführung der Maßnahmen der Präfektur sowie der Aufgaben der Lokaladministrationen bei der Umsetzung von DKS. Es gibt nicht in jeder Gemeinde der Präfektur Nagasaki *suishin'in*, wohl aber in jedem der acht Präfekturbezirke. Die Satzung zur Einrichtung der *suishin'in* schreibt die Auswahl von Einsatzgebieten nach „der Erwägung der Sachlage in dem Gebiet und der Notwendigkeit“ vor (NK 2003d).

Die Tatsache, dass die *suishin'in* in ausgewählten Kommunen eingesetzt werden, insbesondere dort, wo keine lokalen DKS-Zentren bestehen, bestärkt die Annahme, dass durch sie eine Art Alternative bzw. ein Ausgleich zu dem Nichtvorhandensein eines großen Präfekturzentrums oder auch eines lokalen DKS-Zentrums geschaffen werden soll. Auswahlkriterium ist nicht, dass kein lokales DKS-Zentrum vorhanden ist,

⁴¹⁷ Da die Mitarbeiter des DKS-Zentrums nur die Direktorin sowie eine weitere Angestellte sind, gehen die Aufgaben in personeller Hinsicht Hand in Hand mit den Kollegen aus der DKS-Abteilung, zumal eine räumliche Trennung nicht gegeben ist.

was die wenigsten Gemeinden aufweisen können, sondern vor allem das Fehlen eines lokalen DKS-Plans. Die Zahl der *suishin'in* wird an Orten, die als „Härtefall“ verstanden werden, aufgestockt (Nagasaki, Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008).

Rekrutierung

Die Auswahl der *suishin'in* wird durch die Verwaltung kontrolliert. Tritt der Fall ein, dass für eine bestimmte Stadt oder Region ein Förderer eingesetzt werden soll, so wendet sich das DKS-Zentrum bzw. die Präfekturabteilung für DKS an die jeweilige Lokalverwaltung und beauftragt diese, eine geeignete Person vorzuschlagen, da das Zentrum selbst in der Regel keinen direkten Kontakt zu der Lokalbevölkerung hat. Das so beauftragte Rathaus wendet sich für die Nominierung an lokale Vereine und Bürgergruppen, die dann jemanden aus ihrer Mitte dem Rathaus vorstellen. Somit liegt nahe, dass die Personen, die zu Förderern werden, bereits ehrenamtlich engagiert sind. Oftmals sind sie Mitglied in lokal ansässigen Frauengruppen wie beispielsweise der Chifuren⁴¹⁸.

Ich weiß nicht, ob die Bezeichnung „Aktivität in Frauengruppen“ vielleicht falsch ist, aber jemand macht da etwas in der Region, zum Beispiel eine Person, die den Gruppenvorsitz übernommen hat, und tatsächlich werden solche Leute [...] angesprochen (Nagasaki, Interview Nr. 1, DKS-Förderer, 03.06.2008).

Der Bürgermeister des betreffenden Ortes spricht seine an die Präfektur gerichtete Empfehlung aus. Die Präfektur wendet sich anschließend an den Kandidaten oder die Kandidatin, der oder die dem Anliegen der Präfektur in der Regel zustimmt (Nagasaki, Interview Nr. 3, DKS-Förderer, 01.07.2008, Nr. 6, DKS-Förderer, 04.07.2008). Dabei ist die Bitte entscheidend, es handelt sich nicht um eine eigene Bewerbung, und die Tragweite der Aufgaben lässt sich anfangs noch nicht deutlich ermessen, wie ein ehemaliger Förderer erklärt:

Wir bitten Sie darum – sagen sie. Es geht nicht, dass Sie ablehnen – sagen sie. Wenn einem das so stark gesagt wird, kann man nicht ablehnen und fragt sich, worum es wohl geht. Man ist interessiert, nicht wahr, wenn man etwas zur Errichtung so einer [DKS-]Gesell-

⁴¹⁸ Der Verband Chifuren bietet sich dabei insofern an, als er vor allem auch in ländlichen Regionen nach wie vor die zentrale Vereinigung von Frauen ist und somit als erste Anlaufstelle verstanden werden kann. Hier ist aber nach und nach ein Positionswandel der Vereinigung zu spüren (Nagasaki, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 15.07.2008).

schaft beitragen kann. [...] [Sie sagen:] Es ist nicht schwierig, es gibt verschiedene Kurse, wir machen verschiedene Kurse; [und man denkt] ach so ist es? – und so kommt dann ein *suishin'in* zustande, und so geschieht es, dass dann ein Förderer auf Empfehlung der Stadt U. zustande kommt. [...]

Deshalb wird man unter solchen Umständen so ein Förderer. Ich meine, ohne ein Bewusstsein zu haben, weil man gebeten wurde, aber [...] man wird leider ein vom Rathaus in U. empfohlener Förderer [und fragt sich] oje, was mache ich nur? [...] [Zu der Fördererversammlung:] Wenn man das erste Mal dazukommt, erschrickt man (Nagasaki, Interview Nr. 17, DKS-advisor, 03.06.2008).

Die Förderer müssen vor ihrer formalen Ernennung schriftlich ihre Überlegungen zu DKS und zu ihrer Aufgabe darlegen und bei der Präfektur einreichen. Allerdings ist die Auswahl zum *suishin'in* und die Zugehörigkeit zu einem Verein nicht in jedem Fall gleichbedeutend damit, dass die Kandidaten vor ihrem Antritt als Förderer mit dem Thema DKS vertraut gewesen sind. Die Bestimmungen schreiben vor, dass Erfahrungen vorhanden sein müssen – aber nicht unbedingt direkt allein zum Thema DKS, sondern auch zu benachbarten Themen. Diese Formulierung lässt Spielraum offen: So kann das aktive Engagement beispielsweise bei dem Chifuren-Verband allein theoretisch ausreichen, auch wenn es nicht auf DKS bezogen ist. Präfektur und Kommunalverwaltungen können die vorherigen Tätigkeiten der Kandidaten und Kandidatinnen nach eigenem Ermessen auslegen. Die kommunale Verwaltung sucht aus einem begrenzten Pool an Kandidaten aus. Man kann sich nicht selbst bewerben, sondern wird vorgeschlagen. Das Personal ist also stark von den Präferenzen von Lokal- und Präfekturverwaltung bestimmt und die Auswahl dadurch strukturiert, indem unliebsame Personen von vorneherein nicht in Erwägung gezogen werden. Die *suishin'in* füllen eine Lücke, da in ländlicheren Bezirken, anders als in der Präfekturhauptstadt selbst, nicht so viele engagierte Befürworter von DKS vorhanden sind. An deren Stelle treten die *suishin'in*, und die Verwaltung ergreift damit eine deutliche Maßnahme dafür, dass auch in ländlichen Gebieten DKS-Unterstützer entstehen (Nagasaki, Interview Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008).

Aus einer anderen Perspektive heraus kann man aber auch davon ausgehen, dass die lokale Verwaltung bei der Rekrutierung von Kandidaten gerne auf Gruppen wie die Chifuren zurückgreift, mit denen sie seit jeher eng zusammengearbeitet hat (Murase 2006), so dass die Chancen von anderen engagierten Bürgern möglicherweise zu kurz kommen.

Gleichzeitig begrenzt der ehrenamtliche Charakter der Tätigkeit als *suishin'in* die Auswahl auf einen bestimmten Personenkreis, der sich die-

ses Engagement zeitlich und finanziell leisten kann.⁴¹⁹ Der Großteil davon sind Hausfrauen. Männer können aufgrund des rigiden Beschäftigungssystems in Japan nur dann teilnehmen, wenn sie vor allem Rentner mit Freizeit sind, und sind entsprechend selten (vgl. auch Potter 2008). Es gibt auch erwerbstätige Frauen, zum Beispiel Landwirtinnen, bei denen die beruflichen Verpflichtungen dem Engagement als Förderer Grenzen setzen (Nagasaki, Interview Nr. 6, DKS-Förderer, 04.07.2008).

Kontakte, Ausbildung und Beratung

Die Förderer untereinander engagieren sich in der Regel nicht von sich aus in einem Austausch mit Förderern anderer Bezirke. Wenn ein Austausch mit Kolleg(inn)en existiert, so handelt es sich um die des eigenen Bezirkes. Die Kommunikation mit den Rathausangestellten kommt, wie oben erläutert, durch Verbindungstreffen zustande. Eine Vernetzung über diesen eng begrenzten lokalen Zirkel hinaus wird durch die zweimal jährlich angebotenen Verbindungstreffen durch das DKS-Zentrum bzw. die Abteilung für DKS organisiert: hier gibt es Gelegenheit zum Austausch zwischen Präfektur, Kommunen und Förderern bzw. zwischen allen *suishin'in* aus der Präfektur, den zuständigen lokalen Verwaltungsangestellten untereinander sowie mit den Akteuren der Präfekturverwaltung. Diese Treffen sind somit Drehscheibe für eine Zusammenarbeit der in der gesamten Präfektur für DKS zuständigen Sachbearbeiter und Förderer. Die Präfektur nutzt diese Treffen gleichzeitig dazu, die *suishin'in* zu schulen und Informationen an sie zu vermitteln. Das Verbindungstreffen, das im Frühjahr zu Beginn des neuen Haushaltsjahres stattfindet, wird genutzt, um den neuen Förderern ihre Ernennungsurkunden zu überreichen. Viele von ihnen haben vor der Versammlung noch keine genaue Vorstellung von ihren neuen Aufgaben. Die zweitägige Veranstaltung wird damit die formale Schulung der neuen Förderer.⁴²⁰ Merkblätter des DKS-Zentrums erläutern die Grundzüge der erwarteten Tätigkeiten (Materialien des DKS-Zentrums von Nagasaki). Darüber hinaus tauschen die *suishin'in* Informationen aus und berichten aus ihren Bezirken. Die Berichte der Förderer sollen zur Unterstützung der Aktivitäten der *suishin'in* in anderen Bezirken dienen. Dieses Verbindungstreffen bietet allem Anschein nach die einzige formale Gelegenheit, die Kolleginnen aus

⁴¹⁹ Ähnlich ist es bei dem oben für Shiga und Nagasaki erwähnten Dozentensystem.

⁴²⁰ Das Verbindungstreffen besteht aus zwei Veranstaltungstagen, von denen der erste Tag die Sachbearbeiter für DKS aus den Kommunalverwaltungen mit einbezieht, während beim zweiten Tag nur die Vertreter der Präfektur und die Förderer aufeinandertreffen (eigene Beobachtung).

anderen Regionen zu treffen. Gleichzeitig sind sie auch für die Arbeit des Präfekturzentrums von Nutzen und unterstützen durch die detaillierte Berichterstattung die Kontrolle über die Aktivitäten der *suishin'in*.

Der Zeitplan bei diesen Treffen ist für die Diskussion untereinander äußerst knapp bemessen, wie nicht nur die eigene Beobachtung war, sondern auch Interviewpartnerinnen bemerkten:

[...] Schon [die Aussage] „lasst uns um 11:30 Uhr aufhören“, [...] also damals war [die Diskussion] doch total auf einen Höhepunkt gekommen, und ich habe gedacht, wenn es noch ein bisschen [mehr Zeit] gäbe, dann hätten wir noch Meinungen hören können (Nagasaki, Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008).

Der Raum für gegenseitiges Kennenlernen ist also stark begrenzt, so dass die Gelegenheiten für erfolgreiche Vernetzung ebenfalls als eher gering einzuschätzen sind.⁴²¹ Obwohl während der Schulung große Mengen von mündlichen und schriftlichen Informationen weitergegeben werden, spricht auch das allein noch nicht für einen problemlosen Beginn des Engagements. Als entscheidend erweisen sich in den Augen der *suishin'in* selbst vielmehr die lokalen Kontakte zu länger tätigen Kolleginnen (*senpai*) oder Ehemaligen (*advisor*). Dieser *suishin'in* berichtet über ihr Rollenverständnis im Verhältnis zu den anderen *suishin'in*:

Weil bis jetzt noch mein *senpai* da war und ich die später Dazugekommene war, hatte ich noch nicht direkt den Platz einer Repräsentantin [...] und ich konnte nicht aktiv der Verwaltung sagen „lasst es uns so und so machen“. Wenn ich das gesagt hätte, wäre das vielleicht ein bisschen bitter gewesen, habe ich gedacht, [...] auch weil der *senpai* noch da war. Zuerst habe ich den *senpai* angesprochen „wie ist es damit?“ [...] und ich habe gedacht, dass man mit den damals im genauen Gespräch entstandenen Ergebnissen zur Verwaltung gehen musste. Schließlich bin ich in diesem Jahr so etwas wie die Anführerin in T. unter den *suishin'in* geworden [...], und, [...] ich schließe mich mit der Verwaltung bis zu einem gewissen Grad enger zusammen (Nagasaki, Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008).

Manche Förderer beklagen, dass sie auf sich alleine gestellt sind, wenn keine Kontakte zu Kolleginnen oder Ehemaligen vorhanden sind (Nagasaki, Interview Nr. 3, DKS-Förderer, 01.07.2008). Abgesehen von den Versammlungen im Präfekturzentrum leitet die DKS-Abteilung fortwährend

⁴²¹ Andererseits wurde auch angemerkt, dass ein gemeinsames Abendessen von Verwaltungsangestellten und *suishin'in* mit einer ausführlichen Vorstellungsrunde sehr zur Entspannung der Atmosphäre beigetragen hat.

Informationsmaterial an die *suishin'in* weiter und dient auch als Ansprechpartner, wenn die Förderer Beratung zu ihrer Tätigkeit suchen. Diese Möglichkeit zur Beratung wird jedoch je nach persönlichem Engagement der *suishin'in* sehr unterschiedlich bewertet und genutzt (Nagasaki, Interview Nr. 2, DKS-Förderer, 04.06.2008, Interview Nr. 3, DKS-Förderer, 01.07.2008).

Zusammenfassung: Die Strategie des Einsatzes von DKS-Förderern im Rahmen der Implementierung von DKS in der Präfektur Nagasaki

Dieser Abschnitt hat gezeigt, dass bei den Handlungsfeldern des DKS-Zentrums in Nagasaki abweichend von dem in Shiga den Tätigkeiten Austausch und Vernetzung ein anderer Stellenwert zugeschrieben wird, und dass die Ausstattung des Zentrums in Nagasaki sich beträchtlich auf die Intensität und Frequenz der Nutzung durch Bürger auswirkt. Dennoch bezieht auch das DKS-Zentrum von Nagasaki aktiv Bürger in die Implementierung mit ein, allerdings anders als in Shiga: Nagasaki hat das DKS-Förderersystem organisiert. Zusammenfassend wird nun gefragt, welchen Nutzen dieses System für die Präfektur Nagasaki bzw. für die Arbeit des DKS-Präfekturzentrums bringt und wie diese Strategie zu charakterisieren ist.

Erstens entlastet der Einsatz von ehrenamtlichen Helfern, die kaum Budget beanspruchen und bestenfalls aus Überzeugung engagiert sind, das DKS-Zentrum finanziell und personell. Zweitens birgt die Strategie einen Ansatz, frischen Wind in die Implementierung von DKS in der Präfektur einzubringen. Die *suishin'in* sind in ihrer Funktion ein intermediärer Akteur zwischen Präfektur, Lokalverwaltung und Bürgern. Sie können und sollen Lokalverwaltung und Präfektur mehr über die Belange der Bürger vermitteln und umgekehrt diesen mehr über das Thema DKS kommunizieren, als es die Verwaltung alleine vermag. Sie können Ideen entwickeln, die so in der Verwaltung nicht zustande kommen, zumal für die Lokalverwaltungen in der Regel DKS nur ein Aufgabengebiet unter vielen ist, und die *suishin'in* sich aus einem anderen Blickwinkel heraus darauf konzentrieren können. Sie kennen die lokalen Besonderheiten ihres Einsatzgebietes und berücksichtigen diese bei ihrer Arbeit. Drittens kann die Präfektur über die Vermittlerrolle der *suishin'in* Druck auf die Lokalverwaltungen ausüben, Veranstaltungen und Pläne für DKS durchzuführen. Nicht zuletzt deshalb sind es Förderer der Präfektur und nicht der Städte, und sie richten sich nach den Leitlinien der Präfektur und staten ihr Bericht ab. Diese kann durch ihre Förderer die Implementierung der DKS-Gesellschaft in der gesamten Präfektur prägen. Viertens können Daten zu den zahlreichen Tätigkeiten der Förderer und zu lokalen DKS-

Veranstaltungen und DKS-Plänen öffentlichkeitswirksam präsentiert werden und damit zur positiven Selbstdarstellung der Präfektur beim Fortschritt von DKS beitragen. Dabei steht die Quantität von Veranstaltungen und anderen Maßnahmen im Vordergrund, die Präfektur beruft sich weniger auf die einzelnen Inhalte. Diese verbleiben in der Verantwortung der Kommunen.

Neben diesem unmittelbaren Nutzen stellt sich auch die Frage, ob dieses System der *suishin'in* die Einschränkungen, die das DKS-Präfekturzentrum in Nagasaki beim Bereich Austausch und Vernetzung mit sich bringt, aufwiegen kann. Inhaltlich lassen sich die Aufgaben der Förderer durchaus als Austausch und Vernetzung bezeichnen, etwa wenn sie Informationen verbreiten und neue Interessenten gewinnen. Gegenüber einem gut ausgebauten Präfekturzentrum bieten die *suishin'in* als mögliche Alternative Nachteile wie Vorteile:

Zentraler Nachteil des Förderersystems ist, dass die Förderer einen hier eben nicht vorhandenen zentralen regulär frequentierten Ort, der praktisch und symbolisch für Austausch und Vernetzung im Bereich DKS stehen kann, grundsätzlich nicht aufwiegen können, zumal in den Einsatzgebieten der *suishin'in* auch keine lokalen DKS-Zentren vorhanden sind. Die Förderer sind nur eine kleine Gruppe von Individuen, deren Tätigkeit – so engagiert sie auch untereinander und mit den Verwaltungen zusammenarbeiten mögen – insgesamt begrenzt ist. Ein weiterer Nachteil ist, dass die persönlichen Handlungsorientierungen der *suishin'in* den *outcome* ihrer Tätigkeiten stark beeinflussen. Da pro Bezirk höchstens ein bis drei Förderer eingesetzt werden, hängt der Grad des Engagements nur von sehr wenigen Einzelpersonen ab. Das DKS-Zentrum in Shiga dagegen weist bereits eine große Anzahl an mit dem Zentrum verbundenen aktiven Gruppen und Individuen auf, deren Zahl kontinuierlich weiter aufgebaut wird. Das Förderersystem vermag solche Strukturen nicht auszugleichen.

Allerdings entstehen auch Vorteile beim Einsatz dieser ehrenamtlichen Akteurgruppe: Erstens, wohingegen bei einem DKS-Präfekturzentrum die Entscheidung für einen statischen Standort fällt und damit gleichbleibend vor allem ein bestimmtes Einzugsgebiet bevorteilt ist, sind die Förderer mobil und nach Bedarfslage flexibel in besonders unterstützungsbedürftig erscheinenden Kommunen einsetzbar.⁴²² Auch die Angestellten des DKS-Präfekturzentrums von Nagasaki arbeiten flexibel, indem Dienstreisen in die verschiedenen Bezirke der Präfektur viel Raum bei der Tätigkeit einnehmen. Mittels dieser Maßnahmen ergreift das Prä-

⁴²² Die Definition und Auswahl, welche Kommunen besonders förderungsbedürftige „Brennpunkte“ sind, obliegt der Präfektur.

fekturzentrum Chancen, Hürden bei der Implementierung, die sich vornehmlich aus der präfekturspezifischen Infrastruktur und der knappen Ressourcenzuteilung ergeben, zu überwinden.

Zweitens, das Förderersystem ist eine direkte Gegenmaßnahme für das Problem, dass sich bislang in lokalen Gebietskörperschaften eher ländlicher Struktur nur wenige Personen gefunden haben, die eine Realisierung der DKS-Gesellschaft durch aktiven Einsatz unterstützen. Die Frauenverbände auf dem Land beschäftigen sich zwar auch gelegentlich mit Fragen zu DKS, dies ist jedoch nicht Schwerpunkt ihrer Aktivitäten. Indem individuelle Akteure als *suishin'in* qua Amtes dazu verpflichtet werden, Experten für DKS in ihrem Bezirk zu werden, kann die Präfektur eine größere Anzahl an lokalen Experten für DKS aufbauen. Dies wird durch ein fortwährendes Rotationssystem sowie durch den Anspruch an Förderer, dass sie selbst ein Netzwerk aufbauen, unterstützt. Die Präfektur bindet so befähigt erscheinende Einzelpersonen gezielt ein. Zudem findet ein Lernprozess bei den Auserwählten statt, der ohne die Verpflichtung als *suishin'in* nicht gegeben wäre. Die Lernziele werden dabei zwar von dem DKS-Zentrum vorgegeben, andererseits ist hier auch das Eigenengagement der Betroffenen gefragt.

Diese Vorzüge verdeutlichen, dass die Maßnahme, Förderer einzusetzen, Defiziten des DKS-Präfekturzentrums in den Arbeitsbereichen Veranstaltungen, Austausch und Netzwerkbildung entgegenwirkt. Auch wenn *output* und *outcome* der Tätigkeit von 18 Individuen pro Haushaltsjahr überschaubar bleiben, ergänzt dieser Ansatz die Präfekturarbeit auf der Lokalebene. Die Arbeitsbereiche Informationsvermittlung und Netzwerkbildung haben zur Aufgabe, Kontakte zwischen Förderer und Zivilbevölkerung herzustellen. Die Förderer sind jedoch nicht nur Informationsvermittler: Die Präfektur erwartet von den *suishin'in*, dass sie mit den Lokalverwaltungen zusammenarbeiten. De facto überschreiten die Förderer die Aufgaben, die die Angestellten des Präfekturzentrums leisten: Dadurch, dass sie mit den Sachverständigen in den Rathäusern zusammenarbeiten und oftmals in kommunale Beratungs- und Kontrollgremien einbezogen werden, erhalten die Förderer genaueren Einblick in Entscheidungsprozesse zu DKS-Maßnahmen und begründen ihre Tätigkeit als Implementierungsunterstützer in unterentwickelten Gebieten. Auf diesem Weg erhält die Rolle als Förderer ihr eigenes Gewicht: Der Akteur wird zum Vermittler zwischen Kommunalverwaltung, Präfektur und Bürger.

Die Präfekturverwaltung setzt, indem sie diese ehrenamtlichen Helfer einbezieht, einen besonderen Akzent bei der Implementierung von DKS. Das DKS-Zentrum überträgt in der lokalen Ebene verstreuten Einzelpersonen zahlreiche Aufgaben und Verantwortung. Gleichzeitig formalisiert

die Präfektur Nagasaki diesen Ansatz sehr und lässt den *suishin'in* nur begrenzte Förderung zuteil werden.⁴²³ Die Interaktionen zwischen dem DKS-Zentrum der Präfektur und den Förderern sind *top-down* geprägt. Die Qualität der Arbeit der *suishin'in* entsteht somit durch ein Zusammenwirken von deren persönlichem Einsatz mit der Bestimmung durch die institutionellen Vorgaben und Rahmenbedingungen durch das DKS-Zentrum. Dieser Rahmen strukturiert sich durch die von der Präfektur bestimmten Rekrutierung, die formal gestaltete Ausbildung, Kontrolle durch Berichterstattung, die begrenzte finanzielle Aufwandsentschädigung sowie durch das Rotationssystem. Damit gelangen keine kontroversen Kandidaten auf diesen Posten; die Aufgaben, die bewältigt werden müssen, bleiben durch die Kurzausbildung „abstrakt“ (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008), sofern man nicht zu erfahreneren (ehemaligen) Förderern einen Kontakt aufbauen kann; für kreative Eigeninitiativen ist kein Budget vorhanden; und sobald ein Förderer Kompetenzen und ein geeignetes Konzept entwickelt hat, rückt die Ablösung durch den nachfolgenden Kandidaten näher. Förderer „im Ruhestand“ haben keine Aufgaben mehr, so dass die erfolgreiche Bildung eines Netzwerkes von persönlichen Dispositionen abhängt und fraglich ist. Obwohl der Ansatz, Bürger als Förderer in die Implementierung von DKS einzubeziehen, das Potential hat, innovative Initiativen für Nagasaki zu generieren, konnte nicht beobachtet werden, dass die Präfektur diese Chancen nutzt. Vielmehr entstand der Eindruck, dass intensives Engagement der beteiligten Bürger nicht den Wünschen der Präfekturverwaltung entspricht (Nagasaki, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 05.06.2008). Eine Aktivistin beschreibt:

Aber wenn diese Leute etwas machen wollen, wenn sie sich daran setzen, etwas zu bewegen, können sie nichts bewegen, weil kein Geld da ist. Das ist eine Sache. Die andere Sache ist die, dass es auch

⁴²³ Dies zeigt auch das Beispiel der mangelnden Zusammenarbeit mit Förderern der Stadt Nagasaki: Das System von zivilen Förderern lässt sich auch auf der lokalen Ebene finden. So hat die Stadt Nagasaki, die sich durch ein aktives großes DKS-Zentrum auszeichnet und aufgrund ihrer fortgeschrittenen Umsetzung von DKS-Maßnahmen keine Förderer durch die Präfektur gestellt bekommt, nach dem Vorbild der Präfektur ein System von acht DKS-*suishin'in* nur für die Stadt Nagasaki eingerichtet. Dabei lässt die Stadt ihren Förderern zu einem großen Teil freie Hand und unterstützt deren Aktivitäten. Die *suishin'in* der Stadt Nagasaki planen eine Zusammenarbeit mit den Kolleginnen der Präfektur, um ein größeres und handlungsfähigeres Netzwerk zu schaffen. Die Reaktion der Präfektur auf diese Anfrage stand am Ende der Feldforschungsphase allerdings immer noch aus (Nagasaki, Interviews Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008, und 19, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 23.07.2008).

unter den Förderern verschiedene Menschen gibt, [...] Leute, die selbst etwas planen können, und solche, die das nicht können. [...] Irgendwie noch ein bisschen...man sollte ihnen noch ein bisschen mehr ordentliches Budget geben. Denn jetzt kriegt einer wirklich nur die Fahrtkosten. Doch, [man sollte] ihnen noch ein bisschen mehr Budget zuteilen. Denn wenn man sie nicht mit Kraft und Geld ausstattet, damit diese Leute besondere Veranstaltungen ordentlich planen können, dann weiß ich nicht, was sie tun (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

Die Vermittlerrolle der Förderer zwischen Akteuren der Präfekturverwaltung, der Lokalverwaltung und den Einwohnern funktioniert ebenfalls einseitig: Die Förderer haben keinen Zugang zu Entscheidungsprozessen auf der Präfektorebene: Dies gilt für die Tätigkeiten des Präfekturzentrums und der DKS-Abteilung der Präfektur. In der Regel sind sie nicht Mitglied in Kontrollgremien auf Präfektorebene. Die *suishin'in* sollen zwar vermitteln, aber sie sind nicht in der Position, den vorgegebenen Rahmen zu verändern. Diese einseitig auf Vorgaben ausgerichtete Akteurkonstellation zur Präfektur prägt auch die Konstellationen von Förderern zu Lokalverwaltungen und Bürgern.

Die Kooperation zwischen Präfektur und Akteuren aus der Bevölkerung bleibt somit *top-down* und durch den engen institutionellen Rahmen geprägt, der unter anderem finanzielle und zeitliche Grenzen steckt und durch eine nur geringfügige Ausbildung der Förderer Überforderung und Unsicherheiten Raum bietet. Es geht nicht darum, dass zivilgesellschaftliche Akteure eigene Implementierungskonzepte entwickeln und in die Präfekturarbeit einbringen: Die Entfaltung von tragkräftigen Innovationen lässt der formale Rahmen nicht zu. Vielmehr geht es um ein *outsourcing of tasks* und um *co-management*, nicht um *co-governance* (Tsukamoto und Nishimura 2008). Die Priorität der Präfektur scheint stattdessen auf der Quantität von Aktionen und neuen Rahmenplänen zu liegen.

Dagegen bestehen Chancen für Kooperationen auf Augenhöhe auf der kommunalen Ebene, indem ein Förderer durch die Mitarbeit in Beratungs- und Kontrollgremien wie der *shingikai* einen zusätzlichen Zugang zu Entscheidungsprozessen erhält und diesen nutzt. Dies könnte eine Entfaltung lokaler Initiativen beinhalten. Entscheidend dafür sind die Handlungsorientierungen der lokal beteiligten Akteure.⁴²⁴

⁴²⁴ In den Interviews brachten lokale Verwaltungsangestellte ihre Anerkennung und Wertschätzung der Arbeit der Förderer zum Ausdruck, was als Hinweis auf kooperative Strukturen interpretiert werden kann (z.B. Nagasaki, Interview Nr. 1, DKS-Förderer. 03.06.2008).

6.5 PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN DER BÜRGER

Die DKS-Zentren in Nagasaki und Shiga sind trotz unterschiedlicher Ausstattung und unterschiedlicher Herangehensweise in beiden Fällen die Institutionen innerhalb des Präfekturapparates, in denen die Vollzugsträger der Präfektur am ehesten direkt mit den Bürgern interagieren und sie als Helfer in die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen und Implementierungsmaßnahmen einbinden. Die Bürger wiederum nehmen die Angebote und Aufforderungen der Präfekturzentren wahr, tauschen sich aus, vernetzen und organisieren sich und engagieren sich bei ihren Aktivitäten für DKS.

Inwiefern aber können die Bürger bei dieser Akteurkonstellation den Implementierungsprozess beeinflussen? Es ist davon auszugehen, dass Bürger, die sich für DKS interessieren und aktiv Tätigkeiten im Zusammenhang damit ausüben bzw. auf Aufforderung der Präfektur in verschiedene Aktionen eingebunden werden, sich nicht nur als Mittel zum Zweck sehen wollen, sondern auch eigene Ideen und Gedanken zur Art und Weise der Implementierung von DKS durch die Präfektur und insbesondere durch das DKS-Zentrum haben. In diesem Fall ist zu erwarten, dass sie aus der Handlungsorientierung heraus handeln, selbst Einfluss ausüben und ihre Gedanken einfließen lassen zu können. Da die DKS-Zentren der Präfekturen einen wesentlichen Teil des institutionellen Rahmens für Interaktionen von Präfektur und Bürgern bei der Implementierung von DKS stellen, bietet sich an, dass eben in dieser Einrichtung umgekehrt auch eine aktive Partizipation der Einwohnerschaft an der Gestaltung des Implementierungsprozesses möglich ist. Gerade hier könnten Mitsprachemöglichkeiten von Bürgern beim politischen Prozess, wie im Zuge der Dezentralisierungsreformen vorgesehen, verstärkt bestehen (Foljanty-Jost 2006).

Dabei stellt sich die Frage, ob es sich bei den Interaktionen von DKS-Zentrum und Bürgern eher um ein einseitiges *top-down* Handeln oder um einen Prozess mit gemeinsam entwickelten Entscheidungen handelt. Ist das DKS-Zentrum ein geeigneter Kanal für eine Partizipation der Einwohner einer Präfektur an der Implementierung von Geschlechtergleichstellung? Wie lassen sich die Handlungsorientierungen und Interaktionen der Bürger erklären? Können interessierte Bewohner einer Präfektur über ein DKS-Zentrum als potentielle *policy sponsor* an Einflusskraft gewinnen?

Shiga

Laut Sicht einer Präfekturabgeordneten in Shiga besteht die Aufgabe des DKS-Zentrums in der Tat insbesondere darin, die Wünsche der Bürger

aufzunehmen und für die Integration dieser Anliegen in die Präfekturpolitik zu sorgen:

Das G-NET Zentrum ist ein Ort, wo unmittelbar die Meinungen und Informationen der Stadt- und Präfekturbewohner und auch, was sie lernen möchten [...], wo die Gedanken der Einwohner erfasst werden, und wenn es sie erfasst, dann teilt das Zentrum diese ordentlich der Abteilung für DKS mit (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Von der Abteilung für DKS wird dann erwartet, dass sie diese Meinungen an andere Verwaltungsabteilungen weiterleitet (vgl. Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008). Dass die Teilhabe der Bürger wichtig ist und welche Bedeutung das DKS-Zentrum dabei hat, unterstreicht folgende Nutzerin:

Die Leute, die die Maßnahmen machen, sind vom eigentlichen Ort des Geschehens zu weit entfernt und kennen ihn nicht [...]. Sie verstehen es gar nicht. Die Verwaltung. Sie verstehen überhaupt gar nichts. Lernt mehr über die Gesellschaft! So ähnlich habe ich häufig gedacht. [...] Das G-NET Shiga kommt einen Schritt näher an das eigentliche Geschehen dran. Mehr als die Leute, die in der Präfekturverwaltung am Schreibtisch sitzen, sind sie außerhalb des Verwaltungsgebäudes und [...] hören direkt aus erster Hand die Stimmen der Leute (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008).

Diese Akteure verstehen den Arbeitsbereich „Austausch und Vernetzung“ am DKS-Zentrum in Shiga also auch umgekehrt, indem nicht die Träger des Zentrums im Sinne der Präfekturpolitik Bürger aktivieren, sondern sich hier ein Kanal für die Einwohner öffnet, durch den sie auf die Implementierungshandlungen der Präfektur aktiv Einfluss ausüben können.

Allerdings sprechen die empirischen Daten insgesamt nicht für einen Handlungsspielraum für Akteure aus der Einwohnerschaft, der Optionen zur Einflussnahme an Entscheidungsprozessen über die Institution DKS-Zentrum zulässt. Für den Fall des DKS-Zentrums in Shiga deuten Daten darauf hin, dass sich das erste Jahrzehnt seines Bestehens auch für die Beteiligung der Zentrumsbesucher an Entscheidungen besonders auszeichnet. Das folgende Zitat von Erinnerungen einer Zentrumsnutzerin stellt dies ausführlich dar:

Und davor gab es lange den Verwaltungsrat des Zentrums – [das war] ein Gremium, das überlegt, was für Aktivitäten das Zentrum

machen sollte und wie man die Aktivitäten wirksam unterstützt. Ein Verwaltungsrat, der während der Zeit des ‚Zentrums für Damen‘ und der Zeit des Frauenzentrums das Zentrum formte und dazu da war, die Aktivitäten des Zentrums wirkungsvoller zu machen. [...] Und die Hälfte der Beteiligten waren Vertreter der Benutzer. Also die Hälfte waren solche Leute wie Repräsentanten von den registrierten Gruppen, die ich vorhin erwähnt habe. Die zweite Hälfte waren Experten, die vom Standpunkt der Dozenten etwas mit den dortigen Aktivitäten zu tun hatten. Und dann war da natürlich die Direktorin des Zentrums und der Abteilungsleiter der Präfektur von der Abteilung für DKS. Und dann hat es einige Male im Jahr eine Versammlung gegeben. [...] Und dann hat man bei einem Treffen von den Leuten aus den aktiven Gruppen, die [das Zentrum] benutzten, verhältnismäßig [viele] Meinungen [gesagt] bekommen, und es sind viele Diskussionen entstanden, nach dem Motto „wie wäre es, wenn wir es mehr auf diese Weise machen?“. Aber allmählich ging das Budget zurück, und obwohl es nicht so war, dass wir im Jahr viele Zuschüsse für das Veranstaltungsbudget dieser Versammlung erhalten hätten (ich glaube wirklich, dass wir pro Jahr nicht mehrere 100.000 Yen verwendet haben), gab es kein Geld mehr. Und als wir diese Veranstaltung nicht mehr abhalten konnten, hat die Direktorin erkannt, dass diese Versammlung wichtig ist, und dann hieß es „ja, lass uns als Freiwillige und ohne Fahrtkostenerstattung, nur um das Zentrum zu verbessern, unsere Meinungen austauschen.“ Und dann hat sich das Treffen – ganz und gar nicht als öffentliche Institution, sondern als private Versammlung – jahrelang weiter fortgesetzt. Aber schließlich hat die Zentrumsdirektorin als eine Führungsperson aus dem Rathaus nach zwei oder drei Jahren gewechselt, und mit dem Wechsel der Direktorin [...] hat auch der Willen es so zu machen, indem die Meinungen von unten, von den Benutzern, auf welche Weise das Zentrum zu gestalten ist, einbezogen werden, geendet (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Mitglieder der verschiedenen am Zentrum registrierten Gruppierungen wurden also durch die Zentrumsleitung mit Hilfe eines eigens eingerichteten Gremiums direkt mit einbezogen, um die Arbeit des Zentrums zu optimieren. Diese Vorgehensweise beschreibt eine auf Meinungsaustausch ausgerichtete Interaktionsform zwischen dem Direktorium und den Nutzern des Zentrums lange vor den Dezentralisierungsreformen bzw. vor der Einführung der *DKS-policy*. Die empirischen Daten lassen die Schlussfolgerung zu, dass das Zentrum während seiner Anfangspha-

se besonders bürgernah und an der Meinung der Bürger interessiert war. Die damalige Ausrichtung wird einer einzelnen Persönlichkeit, der Direktorin des Zentrums zugeschrieben (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008). Zu beachten ist jedoch auch, dass die Präfektur Shiga damals wie heute unter dem Eindruck der erfolgreichen Aktionen der Sekken undō bzw. der starken Aufstellung der Frauenvereinigung Fujinkai stand und steht. Es liegt nahe, dass aktive Frauen aus der Sekken undō sich für die Angebote des Frauenzentrums interessierten und die Handlungsorientierungen der Zentrumsleitung darauf abzielten, die Fähigkeiten und Ideen dieser Frauen zu nutzen. Gleichzeitig weist das obige Zitat auf zwei Probleme hin, die sich bis in die Gegenwart weiter fortsetzen: die Verringerung des Budgets und der Personalwechsel (s. u.).

Während der Anfangsphase des DKS-Zentrums von Shiga haben sich also nicht nur viele heute noch aktive Gruppen gegründet, deren Mitglieder dann in die Zentrumsarbeit einbezogen wurden, sondern es gab damals auch Ideen zur Zusammenarbeit mit den Bürgern für die Verbesserung des Zentrums. Anders als beim Aufbau eines Netzwerks an registrierten Gruppen bestand der Verwaltungsrat jedoch nach dem Wechsel des Direktoriums nicht mehr weiter. Diese Form der Einflussnahme durch die Bürger hielt sich also nicht lange. Vielmehr erscheint die Anfangszeit des Zentrums als spezielle Phase mit einem Gelegenheitsfenster für Handlungssituationen mit aktiver Partizipation der Bürger, das von einem Gouverneur, der Energie für den Aufbau des Zentrums aktiviert hatte, sowie von einem Direktorium, das interessiert war, Bürger einzubeziehen, unterstützt wurde. Man kann sagen, dass diese Akteure Eigenschaften eines *policy sponsor* aufweisen. Jene Phase wirkt immer noch nach, indem zum einen auf Seiten der Einwohner teilweise immer noch dieselben Personen aktiv sind und zum anderen die Entscheidung über Größe und Ausstattung des Gebäudes auch den damaligen Gelegenheiten zugeschrieben werden kann. Während aber die damalige Richtungsentscheidung über die Ausstattung und das breite Kursangebot und die Aufforderung zur Selbstorganisation bis heute in einem rege genutzten großen Zentrum weiter fortwirkt, bezieht sich das nicht auf die aktive Partizipation der Bürger an Fragen zur Leitung und Ausgestaltung des Zentrums. Die von Austausch des Direktoriums und der Besucher über die Organisation des Zentrums geprägte erst formale, dann informelle Interaktionsform ist nicht zu einer dauerhaften institutionellen Einrichtung geworden: es ist kein „Pfad“ für diesen Zugang der Bürger zu Entscheidungsprozessen im Zentrum entstanden.

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung gab es abgesehen von den bereits erläuterten Veranstaltungen wie dem Zentrumsfest und verschiedenen

Schulungen in Shiga keinen eigens angesetzten Termin, der ausdrücklich den Austausch zwischen der Zentrumsleitung und den Besuchern zum Zweck hatte, wie es beim eben vorgestellten Verwaltungsrat der Fall war. Versammlungen der registrierten Gruppen sind zwar vorgesehen, jedoch spielten diese während der Interviews keine Rolle bei der Frage nach Einflussmöglichkeiten. Beim „Wunsch- und Kummerkasten“ auf der Zentrumshomepage geht es nicht darum, den Implementierungsprozess zu beeinflussen; dieses Instrument behandelt Fragen der Nutzung und Ausstattung des Zentrums. Es existieren keine formellen institutionell geregelten Handlungssituationen, in denen die Nutzer des Zentrums aktiv auf die Gestaltung des Implementierungsprozesses Einfluss ausüben können. „Austausch und Vernetzung“ als Ziel und Zweck des DKS-Zentrums beziehen sich also allem Anschein nach vor allem auf die Interaktionen der Besucher untereinander.

Informelle Handlungssituationen, wie etwa sich leichter ergebende Kontakte und Gespräche mit den Vertretern des Zentrums sind zwar denkbar, allein, die Mitarbeiter des DKS-Zentrums von Shiga stehen nicht bei jeder Gelegenheit für Vorschläge und Austausch mit den Besuchern zur Verfügung. Vielmehr spüren die langjährigen Besucher hier in der Rückschau eine Veränderung (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008). Früher sei die Zentrumsdirektorin besser ansprechbar gewesen (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008). Solche Handlungssituationen werden zudem durch den regelmäßigen Wechsel der Verwaltungsangestellten erschwert: in der Konstellation wechseln die beteiligten Spieler auf Seiten der Zentrumsdirektion häufig. Die neue Direktion bzw. die neuen Verwaltungsmitarbeiter benötigen eine Einarbeitungsphase. In der Regel, so nehmen es Akteure aus der Bürgerschaft wahr, werden dann keine großen neuen Ziele angestrebt, sondern vorhandene Handlungsformen weiter fortgeführt⁴²⁵ (Shiga, Interview Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008). Insbesondere ohne den Verwaltungsrat wirkt sich der Wechsel des Direktors als ungünstig aus.⁴²⁶

Die Zentrumsdirektorin war zwei Jahre, höchstens drei Jahre da. [...] Und an dem Zeitpunkt, wo sie extra verstanden hatte, welche registrierten Gruppen es an diesem Zentrum gibt und welche Gruppen was für Besonderheiten haben, welche Verknüpfung mit der Region

⁴²⁵ Allerdings wurde der Verwaltungsrat, wie oben erläutert, nicht weiter fortgesetzt.

⁴²⁶ Aber das Zentrum selbst verlor nach und nach den gewissen Exklusivitätsstatus, welches es als eines der frühen Zentren in Japan besessen hatte.

sie haben und was für Aktivitäten sie machen – da wurde sie versetzt. Und dann kommt wieder ein Direktor, der überhaupt nichts über die Frauenfrage weiß: wenn es den Verwaltungsrat gäbe, könnte er [...] dort akkumuliert lernen. [...] Am Anfang, bei der Gründung, hat [das Zentrum] wirklich einen vorbildlichen Start hingelegt, und etwa zehn Jahre lang waren die Gruppen, die dort gewöhnlich aktiv waren, sehr engagiert, und auch der Direktor und die Angestellten waren sehr aktiv und haben verschiedene Angebote gemacht und auch die tätigen Gruppen haben allmählich ihre Aktivitäten ausgeweitet, und sie haben das in einer sehr guten Atmosphäre gemacht (Shiga, Interview Nr. 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

Murase (2006: 69) weist ebenfalls auf mögliche Schwierigkeiten bei dem Austausch mit Frauenorganisationen durch den häufigen Transfer der Angestellten bei öffentlichen Frauenzentren hin.⁴²⁷

Als problematisch für die Optionen für PräfekturEinwohner und Zentrumsnutzer, *bottom-up* Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, erweisen sich zudem Merkmale der Akteure selbst. Erstens ist keine Basis für eine Vernetzung der das Zentrum nutzenden Frauengruppen, NPO und anderen Organisationen gegeben, auch wenn diese Gruppen einzeln durchaus an der aktiven Beteiligung bei der Implementierung von DKS interessiert sind:

Ich glaube nicht, dass [eine Nähe zu Mitgliedern anderer Gruppen] häufig gegeben ist. Jeder ist in seiner eigenen Gruppe aktiv. [...] Jeder macht an seinem Ort verschiedene Aktivitäten, deshalb sind sie schwierig herbeizurufen (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

Die Akteure in den einzelnen Gruppen orientieren sich weniger daran, sich als Gruppen insgesamt zu vernetzen, sondern suchen mehr den persönlichen Kontakt zu anderen individuellen Akteuren (Shiga, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008).⁴²⁸

Zweitens ist das Profil der Zentrumsbesucher selbst ein Grund für eine schleppende Vernetzung und begrenzte Einflussnahme: Obwohl

⁴²⁷ Dieser häufige Transfer von Verwaltungsangestellten bezieht sich nicht nur auf die DKS-Zentren oder das Politikfeld DKS. Vielmehr handelt es sich um ein allgemein in der Verwaltung in Japan auftretendes Phänomen.

⁴²⁸ Allerdings besuchen sich Gruppen bzw. Vereine verschiedener Präfekturen, die an DKS-Zentren aktiv sind, untereinander und lernen sich kennen (Shiga, Interviews Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008, und 17, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008).

sich die Präfektur bemüht, kontinuierlich neue Interessenten für DKS zu gewinnen und das Veranstaltungsangebot groß ist, ist der Besucherkreis eindimensional:

Das Zentrum selbst ist groß und die Aktivitäten sind gut, aber die Leute, die hierher kommen, sind anders. [...] Es sind Rentner, Hausfrauen, Leute aus dem Umfeld von NPO. [...] Die Klasse der Leute, die hierher kommen, ist im Vergleich zu [den großen Zentren in] Tokyo oder Osaka etwas schwach. Das Gebäude, die Veranstaltungen, auch die Einstellung der Direktorin sind großartig. Aber die Leute, die hineinkommen, sind schwach. Es gibt auch viele Leute, die den Ort nicht kennen (Shiga, Interview Nr. 11, Mitglied DKS-shingikai, 18.11.2008).

Die Leute, die in das Zentrum kommen, sind vornehmlich Rentner oder Hausfrauen mittleren bis höheren Alters. Ein Grund dafür ist, dass Berufstätige nur schwer Veranstaltungen wahrnehmen können: Ihnen steht im Wesentlichen nur das Wochenende offen. Als problematisch erweist sich allgemein, dass in der gegenwärtigen japanischen Gesellschaft der Vereinszulauf abbricht: junger Nachwuchs bleibt aus. So kennen sich viele der in Gruppen Engagierten, zumal es bei diesen Gruppen zu Überschneidungen in den Mitgliedschaften kommt. Dadurch sind einerseits individuelle Vernetzung und Austausch vorhanden. Andererseits beschränkt sich der Kreis der sich austauschenden und vernetzenden individuellen Akteure damit auf eine im großen und ganzen gleich bleibende Gruppe hauptsächlich von Frauen ab dem mittleren bis in das Seniorenalter (vgl. auch Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008). Das heißt, die Gruppen, die potentiell über das Zentrum Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen könnten, entstammen vor allem der älteren Generation (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008). Dies entspricht den allgemein im japanischen politischen System erkennbaren Zügen von Gerontokratie: die „japanische Politik [wird] immer mehr von Alten gestaltet“ (Coulmas 2007: 152). Senioren stellen einen hohen Anteil der vom demographischen Wandel geprägten Bevölkerung, der zudem beispielsweise durch hohe Wahlbeteiligung starken Einfluss auf die Ausprägung der Politik nehmen kann (Coulmas 2007: 146–154).

Dass sich die Besucher des Zentrums auf einen bestimmten Kreis beschränken, liegt auch am Standort des Zentrums. Die Lage in Ōmi-hachiman wurde als relativ zentral gelegener Ort innerhalb der Präfektur ausgewählt. Es ist jedoch schwierig, viele Besucher anzulocken. Nach Ergebnissen einer Umfrage kommen Besucher vor allem aus dem Einzugsgebiet des Ortes Ōmi-Hachiman selbst und aus den umliegenden Orten wie

Yasu oder Moriyama. Aus der Präfekturhauptstadt Ōtsu, die die meisten Einwohner der Präfektur hat, besuchte bislang nur ein Prozent der Bevölkerung das DKS-Zentrum der Präfektur (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Präfektoreinwohner die Gestaltung der Implementierung der *DKS-policy* über eine reine Mithilfe und Teilnahme bei Aktionen hinaus im institutionellen Rahmen des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga kaum beeinflussen. Die offizielle und formal institutionalisierte Form der Einflussnahme läuft vielmehr nicht über das Zentrum, sondern über die Beratungs- und Kontrollgremien (*shingikai*) und die Möglichkeit zur Eingabe öffentlicher Kommentare (*paburikku komento, public comments*) ab. Bei letzterer besteht die Gelegenheit, die von der Präfektur ausgearbeiteten Programme wie Verordnung und Rahmenpläne kritisch zu kommentieren. Diese Anmerkungen werden zusammengefasst und in Informationsschriften der Präfektur veröffentlicht. Formal gesehen sollten die Meinungsäußerungen der Bürger zu einer konkreten Modifizierung der Vorlagen führen; wie weit dies jedoch in der Tat geschieht, ist nicht einfach rekonstruierbar. Voraussetzung, um durch dieses Instrument zu partizipieren, ist jedoch, dass dieses Angebot bekannt sein muss. Ursprünglich war vorgesehen, Kommentare nur über das Internet zuzulassen:

Eine Sache, um die wir weiblichen Abgeordneten die Präfektur gebeten haben, als die Verordnung gemacht wurde, war, dass man bei der Ausarbeitung der Verordnung so etwas wie öffentliche Kommentare bekommt. Man sagt „wir haben so eine Vorlage für eine Verordnung gemacht“, man gibt die Vorlage heraus und lässt die Bürger ihre Meinung sagen, ob sie so in Ordnung ist. [...] Und das hat man auf der Homepage im Internet angeboten. [...] Und das ist nichts, was die Abgeordneten überprüfen und entscheiden, sondern das kommt von der Bevölkerung. Aber weil die Leute, die das Angebot im Internet wahrnehmen, ziemlich wenige sind, haben wir darum gebeten, dass nicht nur, wenn die Verordnung für den Fortschritt gemacht wird, sondern auch, wenn der Plan überarbeitet wird, das nicht nur im Internet [angeboten wird], sondern dass der Verantwortliche ordentlich rund um die Präfektur Shiga zu verschiedenen Plätzen fährt und so etwas erklärt wie „wir haben einen Plan aufgestellt. [...] ist er so in Ordnung?“ und die Meinungen einholt (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Bei der Erstellung der Verordnung bzw. des DKS-Rahmenplans der Präfektur und dessen Neu-Überarbeitungen werden also Informationsveranstaltungen für die Bürger anberaunt, auf deren Grundlage dann Kom-

mentare gegeben werden können. Aber auch bei dieser Vorgehensweise gibt es Vorbehalte auf Seiten der Bürger:

Irgendwie schon von früher her sind [die Frauen] es an so einer Stelle nicht gewöhnt, gegen den Staat, die Präfektur – gegen die Verwaltung etwas zu sagen. Das ist so, als ob man unglaublich Widerstand leistet [...] [wenn man] so stark seine Meinung sagt (Shiga, Interview Nr. 14, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

Die empirischen Daten vermitteln, dass es schwierig ist, als gewöhnlicher Bürger oder einfacher Zentrumsbesucher Einfluss auf die Präfektur auszuüben. Ein wichtiger Kanal für den Einfluss der Bürger verläuft nicht über das Zentrumsdirektorium oder die Verwaltung der Präfektur, sondern vielmehr durch Lobbying bei Abgeordneten (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008) und Mitgliedern der *shingikai* (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008). Eine Expertin, die Mitglied in der DKS-shingikai ist, versteht sich als Sprachrohr von Bürgergruppen:

In meinem Fall gibt es ein Netzwerk von diesen Frauen, diesen Frauenvereinen. [...] Und ich spreche in der *shingikai*, während ich die Meinungen der Mitglieder, die nicht in der *shingikai* sind, höre und die Meinungen dieser Menschen vertrete (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008).

Während ein institutionell geregelter Zugang zu den Entscheidungsprozessen über die Implementierung von DKS für die am Zentrum registrierten Gruppen nach Abschaffung des Verwaltungsrates nicht mehr existiert, gelangen einige ihrer Vertreter jedoch in der Funktion als Repräsentanten der Gruppen beim Präfekturzentrum in die DKS-shingikai. Auch die Vorsitzende der Fujinkai war deshalb in der DKS-shingikai vertreten (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008). Durch Bewerbungen aus der Bevölkerung auf die öffentlich ausgeschriebenen Sitze der *shingikai* kann sich ebenfalls eine wichtige Möglichkeit, Gehör zu finden, eröffnen. Allerdings ist die Einflusskraft der *shingikai* in der Konstellation zur Präfektur in Frage zu stellen (s. auch Kapitel 5). Darüber hinaus ist die Zusammensetzung einer *shingikai* kritikwürdig:

Meiner Meinung nach hat die Präfektur zwar Beratungsgremien, aber bei der Zusammensetzung der Mitglieder versammelt man keine Leute, die der Präfektur Shiga nicht passen. [...] Man versammelt solche Leute, mit denen man die Ansicht der Präfektur Shiga geschickt vorantreiben kann. [...] Man führt bei der Einrichtung des Ausschusses nicht beide Seiten zusammen, also Leute, die denken,

das ist OK, und Leute, die sagen „das ist ein Problem“, „ich stimme nicht zu“, sondern man versammelt Leute, die sagen: „Das ist im Großen und Ganzen in Ordnung“. Ja. Und darin sind dann Universitätsprofessoren und arbeitende Leute und gewöhnliche Bürger, die sich frei beworben haben. Im Wesentlichen setzt sich jeder Ausschuss so zusammen. [...] Aber ob es jetzt die Universitätsprofessoren sind oder auch die in der Praxis arbeitenden Leuten, größtenteils werden Leute versammelt, die der Meinung der Präfektur nahe stehen (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Indem die Präfektur die Mitglieder der *shingikai* ernennt, kontrolliert sie die Zusammensetzung dieser Beratungsgremien. Ob jemand an diesen institutionell festgelegten Interaktionen mit der Präfekturverwaltung beteiligt wird, hängt entsprechend davon ab, wie die Präfektur die Eignung der betreffenden Gruppe bzw. der innerhalb der Gruppe in Frage kommenden Einzelpersonen bewertet. Die Präfektur schafft durch diese Auswahlmöglichkeit erst die Akteurkonstellation, in der Akteure befähigt werden, kritisch Stellung zur Implementierung von DKS durch die Präfektur zu beziehen.

Für die Rolle des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga bei der Kooperation zwischen Präfektur und Bürgern lässt sich somit das Fazit ziehen, dass das Zentrum als Institution zu begreifen ist, die der Präfektur dient, um Bürger als Helfer in den Implementierungsprozess einzubeziehen. Diese Konstellation ist jedoch einseitig – es ist kein Handlungsspielraum vorgesehen, in dem die Nutzer des Zentrums aktiv an Entscheidungsprozessen zur Implementierung von DKS partizipieren können. Vereine und Bürgergruppen untereinander wiederum tauschen sich eher auf individueller Ebene und weniger auf Organisationsebene aus, so dass auch hierbei nicht gezielt die Partizipation von Bürgern an der Arbeit des DKS-Zentrums gesteigert wird.⁴²⁹ Obwohl Bürgerpartizipation erwünscht ist, bringt eine Vernetzung auf Präfektorebene einen hohen Aufwand mit sich. Die Kommunalebene lässt eine Vernetzung eher zu (Shiga, Interview Nr. 4, ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008).⁴³⁰

⁴²⁹ Organisationsübergreifend war allerdings die Unterschriftenaktion gegen eine massive Kürzung des Bibliotheksbudgets am DKS-Zentrum in Shiga (Shiga, Interviews Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008 und Nr. 13, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008).

⁴³⁰ Dies lässt sich auch in einen Zusammenhang mit der von Pekkanen (2006) identifizierten *dual civil society* in Japan bringen, mit kleinen, weniger vernetzten Bürgerorganisationen auf lokaler Ebene und im großen Maßstab organisierten NPO auf gesamtstaatlicher Ebene.

Nagasaki

Das DKS-Präfekturzentrum von Nagasaki bezieht Bürger vor allem über die Organisation des Förderer-Systems ein. Der Einfluss, den *suishin'in* dabei auf die Entscheidungsprozesse der Präfektur bei der Implementierung von DKS nehmen können, ist marginal.

Auch darüber hinaus sind die Handlungsoptionen der Einwohner für eine Einflussnahme auf die Tätigkeiten des DKS-Zentrums bzw. den Implementierungsprozess von DKS insgesamt in Nagasaki ebenfalls eingeschränkt. Eigenschaften der bürgerlichen Akteure ähneln denen in Shiga: Auch in Nagasaki arbeiten Gruppen innerhalb des Netzwerkes aus Frauenorganisationen nur in einem geringeren Maß zusammen. Zwar gibt es mehrmals im Jahr regelmäßige Treffen für den Austausch von Informationen; die Energie und Zeitressourcen der Engagierten sind jedoch begrenzt und werden vor allem für Aktivitäten innerhalb der eigenen Gruppe aufgebracht:

Weil jeder mit den eigenen Aktivitäten von seiner jeweiligen Gruppe schon so viel zu tun hat, ist es ziemlich schwierig, darüber hinaus noch etwas zusammen zu machen. In der Tat wäre es am besten, wenn man das könnte. Bei Bedarf die Kräfte zusammenlegen und auf Präfektur oder Stadt einwirken. Wenn wir das könnten, das wäre gut, aber so viel Zeit haben wir nicht (Nagasaki, Interview Nr. 8, Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008).

In Nagasaki ist keine NPO präfekturweit aktiv; die Bürger sind vielmehr in kommunalen Einheiten engagiert. Hinderlich für eine präfekturweite Organisation ist die durch die geographische Struktur der Gebietskörperschaft bedingte Infrastruktur: Viele Orte sind schlichtweg schlecht bzw. nur mit größerem Zeitaufwand erreichbar (Nagasaki, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 05.06.2008). So wirken sich die Rahmenbedingungen, die die Aktivitäten des Präfekturzentrums beeinflussen, ebenfalls auf die Interaktionen der Akteure aus der Bürgerschaft aus.

Zentrales Problem beim Besucherprofil der Zentrumsnutzer in Nagasaki ist die Anzahl: Aufgrund der Ausstattung und Organisation des Zentrums kommen insgesamt nur wenig Besucher in die Einrichtung. Der durch die Präfektur gestellte institutionelle Rahmen in Form des Zentrums erschwert bereits rein räumlich eine Partizipation und Nähe der Einwohner zu den Aktivitäten der Präfektur.

Ihre grundsätzlichen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Präfektur bewerten Interviewpartner aus der Bevölkerung von Nagasaki als unzureichend. Auch wenn der Anspruch besteht, Frauengruppen und

andere Organisationen in die Umsetzung von DKS mit einzubeziehen, bleibt das tatsächliche Ausmaß hinter dem vorhandenen Potential zurück, so berichtet eine Interviewpartnerin, die in dem Netzwerk von Frauengruppen organisiert ist:

Wenn eine Gruppe von uns [die Zuständigen bei der Präfekturverwaltung] fragt [...]: „wie wäre es, wenn man so etwas macht?“ und auch, wenn man einen Vorschlag macht, [sagen sie] „tja, so etwas können wir nicht machen“ (Nagasaki, Interview Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008).

Ihre Ablehnung begründen die Präfekturangestellten dann mit dem schmalen Budget (Nagasaki, Interview Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008). Obgleich das DKS-Programm in Nagasaki einen verstärkten Austausch mit NPO und anderen zivilen Organisationen vorsieht, bleibt deren Einfluss insgesamt eingeschränkt, wie dieselbe Interviewpartnerin berichtet:

Wenn man [seine Stimme] erheben will, dann kann man sie zwar erheben. Aber es gibt auch den Punkt, bis wohin die [in der Verwaltung] drüben das wohl annehmen. Bitte verstehen Sie das jetzt als meine persönliche Meinung, aber ich habe die Ansicht, dass es gleich ist, ob man was sagt oder nicht. Eigentlich sollte ich so ja nicht [denken], beharrlicher muss ich planen und hoffen – aber aus dem Lauf der Dinge bis jetzt habe ich das Gefühl, es ist gleich, ob man etwas sagt oder nicht. Aber wenn etwas wichtig ist, dann [verhalte ich mich] doch so [dass ich sage:] „Leute, lasst uns gemeinsam eine Petition machen [...]“. Darauf erfolgt dann zwar ein Antwortschreiben, aber eine Antwort, die eine Entwicklung bringt, gibt es kaum. [...]

Ich wünsche mir, dass [die Präfektur] mehr Frauengruppen und NPO und so etwas einbezieht. [...] Wenn sie selbst Verschiedenes nicht erreichen, wäre es dann nicht gut, wenn sie Kräfte von außen heranziehen? Aber Japan ist ein etwas komischer Ort, es gibt die Ansicht, dass Ehrenamtliche kein Geld brauchen. Aber so ist es nicht, *volunteer* brauchen auch Geld, sie brauchen Geld für die Aktivitäten. Und wenn man bei Aktivitäten mit den NPO kooperiert, dann muss man doch dieses Budget hernehmen. Ich denke, es ist zu wünschen, dass Verwaltung und Private aktiv sind, und eine bessere Sache schaffen, indem sie Denkweisen der Verwaltung und Denkweisen der Privaten vermischen (Nagasaki, Interview Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008).

Weniger als die im Präfekturzentrum eingetragenen Gruppen treten die in Nagasaki-Stadt im lokalen DKS-Zentrum Amaranasu registrierten Frauengruppen aktiv in Erscheinung. Auf die Frage nach dem Einfluss des Frauengruppennetzwerks der Stadt Nagasaki auf die Implementierung durch die Präfektur antwortet die Interviewpartnerin:

Ich glaube es gibt ganz und gar keine [Einflusskraft]. Es hat nicht so viel Einflusskraft. [Pause] Das ist eine traurige Angelegenheit. Im Grunde genommen kennt die Präfektur [...] die Sachlage in der Stadt kaum. Obwohl es der Standort [der Präfekturverwaltung] ist, kennt [die Präfektur] viele Sachen nicht [...]. Ich denke auch, dass die DKS-Abteilung der Präfektur das Netzwerk der Frauenorganisationen der Stadt Nagasaki wohl nicht kennt. Den Namen haben sie gehört, aber was es wirklich ist [wissen sie nicht] – hier gibt es vielleicht noch eine Asymmetrie in dem Netzwerk oder in der Verbindung zwischen Präfektur und Stadt (Nagasaki, Interview Nr. 18, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008).

Die Präfektur verlagert die Implementierung durch Bürgerengagement nicht nur durch die Maßnahme, DKS-Förderer einzusetzen, gezielt in die Kommunen. Auch den unmittelbaren Austausch bzw. Kooperationen mit verschiedenen interessierten Bürgern, wie dies im Fall von Shiga erkennbar ist, wählt die Präfektur nicht als Handlungsoption: Obwohl engagierte Gruppen vorhanden sind, entsteht der Eindruck, dass es für die Präfektur ausreicht, wenn diese in den eigenen Gemeinden aktiv sind und nicht ein groß angelegtes Netzwerk bilden (Nagasaki, Interview Nr. 15, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 05.06.2008). Eine ehemalige Förderin für DKS der Präfektur meint:

Letztendlich machen die Leute von der Verwaltung das System [...], aber diejenigen, die es benutzen, das sind doch die Einwohner. Es ist notwendig, dass die Bürger es verstehen, [...] nicht, dass es nur die Meinung der Verwaltung ist, sondern dass sie mehr mit den Bürgern die Unvollständigkeiten abstimmen, deren Stimme hören und dann den Entwurf machen und auch die Bürger einbeziehen. Ich denke, wenn es so eine Gesellschaft werden würde, wäre es doch womöglich eine angenehmere Gesellschaft (Nagasaki, Interview Nr. 17, DKS-advisor, 03.06.2008).

Damit bleiben die Einflussmöglichkeiten für Bürger in Nagasaki begrenzt auf eine Bewerbung auf einen Sitz in der DKS-shingikai und auf die öffentlichen Meinungsanhörungen (*paburikku komento*), die auch in Nagasaki zum institutionellen Rahmenwerk zählen und wie in Shiga angelegt sind. Das DKS-Zentrum hat zwar eingetragene Vereine aufge-

listet, Austausch und Vernetzung soll jedoch weitgehend in den Kommunen stattfinden. Bürger werden als Förderer für die Umsetzung von DKS herangezogen, nehmen dabei aber keinen Einfluss auf die Präfekturbene.

Zusammenfassung

Die Frage lautete, bis zu welchem Ausmaß die Einwohner der Präfekturen Nagasaki und Shiga innerhalb des institutionellen Rahmens des DKS-Zentrums der jeweiligen Präfektur Einfluss auf die Implementierung von DKS nehmen können. Vorannahme war, dass gerade das Zentrum eine geeignete Anlaufstelle für partizipierende Bürger ist, indem diese nicht nur als Teilnehmer oder Helfer bei Aktionen agieren, sondern aktiv an Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

Es zeigt sich jedoch, dass durch die unterschiedliche Nutzung der Zentren bzw. durch die divergente Schwerpunktsetzung auch die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger unterschiedlich sind. Für Shiga ist festzuhalten, dass das Zentrum in der Tat zentraler Sammelpunkt für neue Interessenten und bereits etablierte Gruppen ist. Diese Rolle wurde seit dem Aufbau des Zentrums verfolgt und wird weiter fortgesetzt. Für die Einbeziehung der Einwohner in Entscheidungsprozesse bei der Arbeit des Zentrums gilt dies jedoch nicht: Bürger engagieren sich hier zwar aktiv – das bedeutet allerdings nicht, dass damit eine konkrete Einflussnahme auf den Implementierungsprozess gewährleistet ist.

Im Fall von Nagasaki ist die Nutzung des Präfekturzentrums für Einwohner unattraktiv. Auch wenn verschiedene Gruppen beim Zentrum registriert sind, nutzen sie die Räumlichkeiten wenig. Die Förderer partizipieren in den ihnen zugeteilten Kommunen, aber nehmen nicht aktiv an Entscheidungsprozessen der Präfektur teil. Darüber hinaus schätzen die Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft ihre Handlungsoptionen zur Beeinflussung des Implementierungsprozesses als gering ein.

Für die Kooperation mit Bürgern bei der Implementierung von DKS über die Einrichtung DKS-Zentrum gilt deshalb sowohl für Nagasaki als auch für Shiga, dass die Präfektur die Ausformung der gemeinsamen Arbeit prägt und der Einfluss der Bürger begrenzt ist (Foljanty-Jost 2006, s. auch Kapitel 3). In Shiga ist das Zentrum zwar zentraler Ort für Austausch und Netzwerkbildung der Bürger untereinander, fungiert jedoch weniger als Leitstelle für zivilgesellschaftliche Einflussnahme. In Nagasaki verwaltet das Zentrum vornehmlich den Austausch mit der lokalen Verwaltungsebene. Möglichkeiten von Bürgergruppen, als potentielle *policy sponsor* Einfluss zu nehmen, zeigen sich gegenwärtig nicht.

6.6 DIE BEDEUTUNG DER DKS-ZENTREN IM IMPLEMENTIERUNGSPROZESS

Ausgangspunkt war hier die Annahme, dass den DKS-Zentren der Präfekturen bei der Implementierung von DKS eine wichtige Bedeutung zukommt und diese Zentren wesentlich sind, wenn es darum geht, die Bürger in den Implementierungsprozess einzubeziehen. Ziel war deshalb, die Rolle der DKS-Zentren, die Handlungsorientierungen der Präfekturen gegenüber den Bürgern und die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger im Zentrum herauszuarbeiten. Die unterschiedliche Ausstattung der DKS-Zentren von Nagasaki und Shiga mit Ressourcen wie Raum und Budget wies auf bestehende Divergenzen hin, deren Implikationen für potentiell unterschiedliche Implementierungsstrategien von DKS in den verschiedenen Präfekturen in diesem Kapitel näher betrachtet worden sind. Nachfolgend werden die Ergebnisse resümiert und in den Kontext der Forschungsleitfragen dieser Studie gestellt.

Die Rolle der DKS-Zentren von Nagasaki und Shiga bei der Implementierung von DKS – Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Schwerpunkte

Obwohl die Zentren in Nagasaki und Shiga in einem unterschiedlichen Ausmaß ausgestattet sind, herrscht in wesentlichen Punkten Konsens zu den Aufgabenbereichen und deren Gestaltung: Sowohl Nagasaki als auch Shiga bieten über die DKS-Präfekturzentren verschiedene Servicemöglichkeiten und Förderungen für Frauen am Arbeitsmarkt, Informationsmedien, Beratungsmöglichkeiten sowie Kurse zu DKS und damit zusammenhängend die Ausbildung von privaten DKS-Dozenten und ein Dozenten-Vermittlungssystem an. Die divergierende Reichweite der finanziellen Ressourcen bedingt Unterschiede bei der Bandbreite der Angebote, die Angebotsstruktur ist jedoch bei den erwähnten Arbeitsbereichen gleichartig aufgebaut.

Trotz einer unterschiedlichen Ausstattung nehmen die Präfekturzentren also sehr ähnliche Aufgaben wahr. Die Arbeit der Zentren unterscheidet sich jedoch in zweierlei Hinsicht. Erstens hat die Institution in Shiga eine längere Geschichte und schon seit den 1980er Jahren einen Schwerpunkt auf die Weiterbildung von Frauen und deren Selbstorganisation gelegt. Die damals getroffene Richtungsentscheidung wirkt in zahlreichen aktiven Frauengruppen bis in die Gegenwart fort. Somit sind zweitens in Shiga durch diese Weiterbildungsgelegenheiten und die räumlichen und organisatorischen Angebote zahlreiche Möglichkeiten zur Vernetzung und zum Austausch untereinander unter der Schirmherrschaft der Präfektur entstanden: Die Präfektur Shiga nutzt vor allem eigene Veranstaltungen

und präfektoreigene Räumlichkeiten dazu, Frauengruppen, NPO und andere zivilgesellschaftliche Organisationen und interessierte Bürger zusammenzubringen und Gelegenheiten für Networking zu schaffen.

Das Zentrum in Shiga ist nicht nur für die Präfekturverwaltung und insbesondere für die Abteilung für DKS ein zentraler Ort für Öffentlichkeitsarbeit, sondern bietet zugleich vor allem im Bereich DKS engagierten Bürgern eine Plattform für ihre Aktivitäten. Somit dient es als wesentliches Instrument für die Arbeit der Abteilung für DKS, die hier Aufgaben wie informieren, aufklären und beraten wahrnehmen kann. Das DKS-Zentrum in Shiga lässt sich als zentraler Ort in der Präfektur identifizieren, an dem die Bewohner von DKS erfahren, sich Kenntnisse aneignen und sich darüber austauschen können. Für die Präfektur ist es wiederum ein wichtiger Ort, um mit der Bevölkerung und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu kommunizieren.

Für die Ausrichtung von Veranstaltungen und für Raumangebote für vielerlei Gruppenaktivitäten ist das Präfekturzentrum in Shiga mit seinen zahlreichen Räumlichkeiten, Bühnenvorrichtungen sowie einer großen Bibliothek und der weitläufigen Lobby prädestiniert. Das Zentrum von Shiga ist überregional in der Präfektur bekannt und wirkt als zentrale Anlaufstelle, auch wenn es von manchen Kommunen jenseits des Biwa-Sees aus schwer zu erreichen ist.

Formal gesehen hat sich die Präfektur Nagasaki dem nationalen Standard, der sich spätestens seit der DKS-Gesetzgebung entwickelt hat – jede Präfektur hat ein eigenes DKS-Zentrum – angepasst, auch wenn sie die Nachzüglerin unter den Präfekturen war. Die äußere Gestaltung zeigt das DKS-Zentrum der Präfektur Nagasaki jedoch weniger als ein eigenständiges Zentrum, sondern eher als Großraumbüro mit Bücherregalen und Meetingraum. Die Präfektur hat sich formal zwar angepasst, aber da die *DKS-policy* bei der Präfekturregierung wenig Priorität besitzt, wird das Zentrum nur mit wenigen Mitteln ausgestattet. Diese eigene Ausprägung durch die Präfektur ermöglicht nicht den intensiven Austausch im Rahmen der Einrichtung, wie er in Shiga angestrebt wird. Im Gegensatz zu dem Präfekturzentrum in Shiga hat das DKS-Zentrum der Präfektur Nagasaki nicht ausreichend Räumlichkeiten, um dem Anspruch eines zentralen Ortes für Veranstaltungen, Austausch und Vernetzung gerecht zu werden. Entsprechend ist dieser Anspruch auch nicht als formale Aufgabe des Zentrums im Rahmenplan von Nagasaki aufgelistet. Das bedeutet nicht, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in Nagasaki keine Rolle im Implementierungsprozess von DKS spielen.⁴³¹ Allerdings bezieht Nagasaki Akteure aus der Bürgerschaft auf andere Weise als Shiga ein: Ver-

⁴³¹ Diese spielen formal eine Rolle, s. o.

anstaltungen werden vor allem dezentral in den Kommunen unter Zusammenarbeit mit den dortigen Behörden durchgeführt. Darüber hinaus setzt die Präfektur DKS-Förderer ein, die für den Fortschritt von DKS in problematischen Kommunen der Präfektur zu sorgen haben. Diese Maßnahme gibt es in dieser Form nicht in Shiga. Damit verschiebt sich die Konzentration der Tätigkeiten auf die kommunale Ebene. Auch Austausch und Vernetzung von engagierten Bürgern untereinander plant Nagasaki weniger für die Präfektorebene als vielmehr für die einzelnen Städte und Gemeinden. Die Akteure aus der Präfekturabteilung für DKS bzw. aus dem DKS-Zentrum üben dabei „soft pressure“ auf die Förderer und die Kommunalverwaltungen aus, um das Zustandekommen von Workshops, Events oder die Erstellung von Rahmenplänen und die Verabschiedung von DKS-Verordnungen auf der Lokalebene voranzutreiben.⁴³² Die Präfektur bemüht sich nicht im Besonderen darum, dass die eigenen Angestellten sich – beispielsweise durch Networking mit Bürgern – intensiv in dieses Prozedere einbringen.⁴³³

Nagasaki entspricht mit der Gründung eines DKS-Zentrums dem Wettbewerb der Präfekturen und den Erwartungen der Regierung in Tokyo, investiert auf diese Weise jedoch möglichst wenige Ressourcen. In Nagasaki kann der Einsatz von Förderern und die Veranstaltung von Foren in anderen Städten als Versuch interpretiert werden, einen Ausgleich zu dem geringen eigenen Raumangebot und der mangelnden Ausstattung zu schaffen. Was aber die Idee des Zentrums als einen Veranstaltungsort der Präfektur selbst, einen Veranstaltungsort für Bürger, und eine zentrale Schaltstelle für die Vernetzung zwischen Präfekturverwaltung und Bürgern sowie Bürgern untereinander betrifft, funktioniert diese Strategie unter diesen Rahmenbedingungen bzw. bei dem im Nagasaki gewählten Weg nicht. Stattdessen nimmt das kommunale DKS-Zentrum von Nagasaki-Stadt als lokale Alternative diese Stelle ein.⁴³⁴ Die Präfektur Nagasaki setzt das „Präfekturzentrum“ also weniger als Zentrum in dem Sinne von zentralem Veranstaltungsort ein – das wird lokal durch das städtische Zentrum Amaranu ausgeführt – sondern als „zentrale Schaltstelle“ für die Kooperation mit den Kommunen.

Die Präfektur Nagasaki legt den Schwerpunkt der Aktivitäten also auf die Zusammenarbeit mit den Kommunen, die durch das Förderer-Sys-

⁴³² Insgesamt zählt dabei aber der „greifbare“ *output*, also die Anzahl von Veranstaltungen, Besuchern, etc., nicht die Qualität des Inhaltes.

⁴³³ Dies zeigt sich bereits bei dem unmittelbaren Umfeld der Verwaltungsakteure in der Präfekturhauptstadt Nagasaki.

⁴³⁴ Die Präfektur Nagasaki überlässt diese Aufgaben eher den lokalen DKS-Zentren in der Stadt Nagasaki und anderen Kommunen.

tem besonders angeregt werden soll. Die Präfektur tritt damit – im Gegensatz zu Shiga⁴³⁵ – in den Hintergrund und die Aufgaben der Kommunen in den Vordergrund. Im Fall von Shiga ist die Präfektur dagegen sehr präsent. DKS soll deutlich sichtbar zentral durch die Präfektur Shiga umgesetzt werden. Die jeweiligen DKS-Verordnungen mit ihrem Grundsatz, dass jede Kommune, jedes Unternehmen und jeder einzelne Bürger bei der Implementierung gefragt sind, bilden die Matrix für diese verschiedenen Strategien der Präfekturen. Indem sie das Präfekturzentrum unterschiedlich konzeptionieren, hebt Shiga den Einbezug der Bürger hervor, Nagasaki die Rolle der Städte und Gemeinden. Diese unterschiedlichen Bedingungen und Strategien in Nagasaki und Shiga bewirken unterschiedliche Konsequenzen für die Implementierung von DKS.

Dies gilt auch für Optionen, über das jeweilige DKS-Zentrum bürgerliches Engagement in den Implementierungsprozess von DKS einzubringen. Engagement und Vernetzung der Bürger sind in beiden Fällen erwünscht und ausgesprochene Zielsetzungen der Implementierungsprogramme⁴³⁶, wobei eine umfassende Vernetzung auf Präfektorebene in beiden Fällen als nur schwierig umsetzbar erscheint. Diese Strategie zielt darauf ab, dass die Bürger – z. B. Frauengruppen und andere Organisationen – viel selbst zur Ausgestaltung der Implementierung beitragen und damit die Präfekturen entlasten.

Allerdings verfügen die Bürger nur über eingeschränkte Möglichkeiten, aktiv an präfekturalen Entscheidungsprozessen zu partizipieren. Maßnahmen zu diesem Zweck sind etwa *public comments* oder eine Teilnahme an Beratungsgremien. Beispiele mit einer starken Bürgerpartizipation, wie etwa beim vormaligen Verwaltungsrat des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga, bleiben eine Ausnahme. Die These der Dezentralisierungsforschung, dass die Beteiligung der Bürger durch die Verwaltung geleitet wird und insgesamt nur wenige Partizipationsmöglichkeiten für Bürger vorhanden sind, wird bestätigt.

⁴³⁵ In Shiga sind zusätzlich zum Engagement der Präfektur auch die Kommunen gefordert, die ebenfalls eigene Aufgaben ausführen müssen. Die Präfektur Shiga wirkt auf die Kommunen ein, Veranstaltungen für den Fortschritt von DKS auf die Beine zu stellen und leitet Informationen an die Lokalebene weiter. Zur Einschätzung der Bedeutung des DKS-Präfekturzentrum gegenüber den Kommunen sagt eine Bürgerin: „Ich denke, es gibt verschiedene [Rollen]. Aber es gibt doch verspätete Städte und Gemeinden. Und an solche Orte schickt es verschiedene neue Informationen. Und dann [kümmert es sich darum], dass die Verantwortlichen ordentlich lernen ...“ (Shiga, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008).

⁴³⁶ In Nagasaki wird diese Aufgabe im Rahmenplan jedoch nicht dem DKS-Zentrum zugesprochen.

Die Bedeutung von DKS-Zentren im Implementierungsprozess

Abschließend soll die Bedeutung von DKS-Zentren, die hier anhand der Fallbeispiele Nagasaki und Shiga vorgestellt wurden, für die Implementierung der *DKS-policy* in den japanischen Präfekturen reflektiert werden. Einerseits werden bereits vorhandene Einrichtungen (Frauzentren in Präfekturen) beibehalten und in „DKS-Zentren“ umgewidmet. Andererseits erfolgt im Zuge der Implementierung der *DKS-policy* die Angleichung bei Präfekturen, die bisher über kein Zentrum verfügen haben, so dass diese Zentren mittlerweile zum landesweiten Standard der institutionellen Ausstattung aller 47 Präfekturen in Japan für die Implementierung von DKS gehören.

Für die Einrichtung eines neuen DKS-Zentrums heißt das aber auch, dass die Entscheidung dafür im Jahrzehnt nach Inkrafttreten des DKS-Gesetzes nicht allein auf Druck von Befürwortern innerhalb der jeweiligen Präfektur beruht, sondern die landesweite Entwicklung und Standardsetzung ebenfalls einen hohen Einfluss ausgeübt hat.

Für die Umwidmung bereits vorhandener Frauenzentren bedeutet die Einführung der *DKS-policy* zwar eine inhaltliche Umformulierung und Ausrichtung der Ziele und Tätigkeitsbereiche auf DKS, weniger jedoch geht es dabei um eine komplette strukturelle Umgestaltung: bisher gewachsene Strukturen wie die Nutzung durch Frauengruppen und die Veranstaltung von Vorträgen oder auch Basaren können beibehalten werden.

Im Aufbau und in den Tätigkeitsbereichen lassen sich bei den umgewidmeten Frauenzentren und bei den neu eingerichteten Zentren Übereinstimmungen feststellen. Neben diesen Übereinstimmungen kann das Ausmaß von Ressourcen und der Ausstattung der DKS-Zentren jedoch beträchtlich divergieren und Folgen für die Implementierungsfunktionen der Zentren mit sich bringen. Das heißt, bei der Einrichtung von DKS-Zentren in den Präfekturen geht es nicht um eine standardisierte Größenordnung oder einen standardisierten Stellenwert dieses Zentrums. Für die Größenordnung und den Stellenwert eines DKS-Zentrums innerhalb einer Präfektur können durch Pfadabhängigkeit gewachsene Prozesse einen beträchtlichen Einfluss haben.

Die Zentren insgesamt sind Steuerungsinstrumente im Implementierungsprozess, die eine Infrastruktur für die Implementierung bereitstellen: Raum und Präsentationsfläche. Ein DKS-Zentrum schafft in einer Präfektur konkret nutzbaren Raum, in dem die Implementierung der *DKS-policy* stattfinden kann. Für die gesamte Präfektur ist es der ausgewiesene Raum, der die Implementierung der *DKS-policy* durch eine Institution veranschaulicht. Damit entsteht ein institutioneller Rahmen für

Implementierungsmaßnahmen der Präfekturregierung und deren Verwaltung, die nicht nur verwaltungsintern verbalisiert und zu Papier gebracht werden. Hier existiert Raum für das Zusammentreffen der Verwaltung mit Akteuren aus der Bürgerschaft und Akteuren aus der Bürgerschaft untereinander, der durch Veranstaltungen nutzbar wird. Damit strukturiert das Zentrum einer Präfektur einen wichtigen Teil der Akteurbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft bzw. Akteuren der Bürgerschaft untereinander und bietet über Veranstaltungen Anlässe für Interaktionen. Zentrale Aufgaben der DKS-Zentren wie Informationsangebote und Schulungen, die als wesentliche Instrumente bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen verstanden werden können, lassen sich über solche Veranstaltungen ausüben.⁴³⁷ Das Zentrum kann darüber hinaus als Präsentationsfläche dienen, um das Engagement der Präfektur für DKS öffentlichkeitswirksam zu zeigen.

Die Art der Ausstattung kann jedoch, wie an den Fallbeispielen gezeigt, mit einer unterschiedlichen Setzung von Schwerpunkten einhergehen, indem das Zentrum entweder als zentrale Anlaufstelle einer Präfektur dient, oder aber dezentral Akteurbeziehungen in den Kommunen aufbaut. Dies beeinflusst auch die Handlungsorientierungen, Akteurkonstellationen und Interaktionsformen der Akteure. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung lässt sich damit begründen, dass sie Alternativen bietet, die sich an Merkmale der Präfektur, wie etwa einer schwer zugänglichen Infrastruktur, anpassen. Grundsätzlich geht es bei den Zentren darum, Bürger und Kommunen als Adressaten und als Akteure im Implementierungsprozess einzubinden. Gleichzeitig zeigt sich hier, bis zu welchem Ausmaß sich eine Präfektur selbst als Akteur bei der Implementierung von DKS präsentieren möchte.

⁴³⁷ Durch derartige Veranstaltungen kann nicht nur unmittelbar informiert und aufgeklärt werden, sondern neue Interessenten und potentielle Helfer für Vernetzung und Kooperationen können gewonnen werden.

KAPITEL 7

DEZENTRALE IMPLEMENTIERUNGSPROZESSE

Die vorliegende Studie bearbeitet die Forschungsfrage, woran es liegt, dass der *outcome* von *policies* zur Gleichstellung der Geschlechter trotz hoher Ziele in Japan so gering ausfällt, indem die Art und Weise der Implementierung des DKS-Rahmengesetzes auf der Ebene der Präfekturen anhand von zwei Fallbeispielen analysiert wird. Drei Ausgangsfragen sind dabei leitend, die gleichzeitig die Ziele der Studie benennen: Das erste Ziel ist eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen und Inhalte der Implementierung der DKS-*policy* auf der Ebene der japanischen Präfekturen. Das zweite Ziel lautet, mögliche Gründe herauszuarbeiten, die Ausmaß und Erfolg der Implementierung in den Präfekturen beeinträchtigen können. Einerseits können dies Herausforderungen sein, die allen Präfekturen gemeinsam sind, wenn sie nach den nationalen Leitlinien vorgehen. Andererseits sind auch regional spezifische Merkmale denkbar⁴³⁸. Selbstverwaltungsinitiativen der Präfekturen können aber, wenn sie progressiv ausgerichtet sind, vielmehr zu einem höheren *outcome* führen. Das dritte Ziel ist deshalb zu fragen, welche möglichen Gründe für mehr Implementierungserfolg in den Präfekturen vorliegen, und unter welchen Umständen es dazu kommen kann. Die Annahme ist, dass vor allem fortschrittlich ausgerichtete Selbstverwaltungsinitiativen der Präfekturen einen höheren *outcome* erzielen. Daran schließt sich die Frage an, welche Faktoren Präfekturen dazu bringen, eigene progressive Initiativen durchzuführen, bzw. was solche präfekturspezifischen Initiativen behindert. Dazu hinterfragt die Studie insbesondere den vorhandenen Implementierungsspielraum zur Ausarbeitung und Durchführung eigener, für die Gebietskörperschaft charakteristischer Maßnahmen. Dass Implementierungssakzente eingebracht werden, geht einher mit den Zielsetzungen der Reformen für mehr Dezentralisierung. Die Frage nach möglichen Einflussfaktoren, die zu progressiven Selbstverwaltungsinitiativen motivieren, bietet Einblick in fördernde und bremsende Faktoren im präfekturalen Implementierungsprozess, die über die Leitlinien der nationalen Ebene hinausweisen.

Wie zu Beginn der Ausführungen bereits erläutert, erhebt die Studie nicht den Anspruch einer weit reichenden Generalisierung; die Ergebnis-

⁴³⁸ Denkbar ist, dass Präfekturen nicht nur progressive, sondern vielmehr konservative, rückwärtsgewandte eigene Elemente einbringen (Tsujimura 2005).

se begründen sich auf den Fallbeispielen der Präfekturen Nagasaki und Shiga. Gleichwohl lassen sich einige über die Fallstudien hinausweisende Schlussfolgerungen ziehen, die Gegenstand dieses Kapitels sind. Diese Schlussfolgerungen an weiteren Fallstudien zu überprüfen, wird Aufgabe für nachfolgende Arbeiten sein.

Die folgenden Abschnitte zeigen diese Überlegungen, die über die Ergebnisse der empirisch ausgearbeiteten Fallstudien hinausweisen und Antworten auf die Ausgangsfragen geben, auf. Das erste Ziel, eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen und Inhalte des Implementierungsprozesses zu schaffen, war dabei Grundlage sämtlicher Ausarbeitungen von Mustern und Strategien der Implementierung in den vorangegangenen Analysekapiteln und bietet gleichzeitig die Grundlage, um die folgenden Ausgangsfragen bzw. die Ziele Zwei und Drei zu beantworten. Die Ausarbeitungen insgesamt beantworten die erste Ausgangsfrage, so dass an dieser Stelle nicht nochmals sämtliche Sachverhalte, die während der Implementierungsprozesse von DKS in den ausgewählten Präfekturen eine Rolle spielen, aufgeführt werden. Vielmehr fokussiert dieses Kapitel auf Aspekte, die sich auf die Ausgangsfragen Zwei und Drei beziehen und mögliche Gründe für mehr oder weniger Implementierungserfolg beleuchten. Diese Gründe sind gleichzeitig ebenfalls Aspekte der Bestandsaufnahme der Maßnahmen, Inhalte und Muster der Implementierung.

Der erste Abschnitt dieses Kapitels arbeitet Merkmale heraus, die bei der Durchführung der DKS-policy in den Präfekturen im Sinne des DKS-Rahmengesetzes als mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg verstehen sind. Dies sind in diesem Fall keine Selbstverwaltungsinitiativen, sondern Merkmale, die sich ergeben, wenn die japanischen Präfekturen nach den nationalen Leitlinien vorgehend implementieren. Sie können überdies als Faktoren verstanden werden, die Selbstverwaltungsinitiativen der Präfekturen einschränken. Damit können auch Konformitäten bei der Implementierung in verschiedenen Präfekturen erklärt werden. Besonders rückschrittliche Selbstverwaltungsinitiativen, die den Implementierungserfolg in Frage stellen, haben sich bei diesen Fallbeispielen nicht als entscheidend erwiesen. Der zweite Abschnitt nimmt mögliche Gründe für mehr Implementierungserfolg in den Blick. Dazu zählen insbesondere Einflussfaktoren, die eigene progressive Initiativen der Präfekturen zur Implementierung und damit fortschrittlichen *policy change* hervorrufen können. Zudem wird die Reichweite dieses möglichen *policy change* hinterfragt. Abschließend erfolgt ein Resümee der über die Fallstudien hinausweisenden Überlegungen.

7.1 GRÜNDE FÜR WENIGER IMPLEMENTIERUNGSERFOLG UND WENIGER EIGENINITIATIVEN

Eine erfolgreiche Implementierung ist, nach Mayntz (1983a: 16–17), von einer Zusammensetzung aus Faktoren des Problems, des Programms, der Adressaten und der Vollzugsträger abhängig. Im Folgenden werden Muster und Strategien bei den präfekturalen Implementierungsprozessen identifiziert, die als Gründe für eine weniger erfolgreiche Implementierung von DKS verstanden werden können. Ob sie de facto in einer japanischen Präfektur dazu führen, dass die Implementierung bzw. das Ergebnis der Politikdurchführung eingeschränkt sind, hängt aber von der spezifischen Situation dort ab und kann nicht generalisiert werden. Auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse wird ebenfalls reflektiert, welche institutionellen, strukturellen und akteurspezifischen Merkmale Eigeninitiativen bei der *policy*-Durchführung in den japanischen Präfekturen einschränken oder unwahrscheinlicher machen. Die identifizierten Muster beziehen sich auf die Implementierung in den Präfekturen auf der Grundlage der landesweit geltenden Programme und Rahmenbedingungen. Präfekturspezifische Eigeninitiativen haben sich bei den ausgewählten Fallbeispielen nicht als signifikant für weniger Implementierungserfolg erwiesen und werden in diesem Schritt deshalb nicht mit einbezogen.

Charakter der Programme

Die Implementierung der DKS-*policy* auf Präfektorebene wird durch einen institutionellen Rahmen strukturiert, der sich durch nationale und präfektoreigene Bestandteile des Implementierungsprogramms generiert sowie durch weitere landesweit gültige Gesetze wie dem *Chihō jichihō* bestimmt wird.⁴³⁹ Die national gültigen Bestandteile des Implementierungsprogramms (DKS-Rahmengesetz, DKS-Rahmenplan) zeichnen sich durch eine große Spannweite aus, die auf die gesamte Gesellschaft bezogene Themen umfasst, sowie gleichzeitig durch eine große Offenheit. Letztere lässt überhaupt erst einen Ermessensspielraum zur Interpretation durch die Vollzugsträger zu. Dass das nationale Rahmengesetz bzw. der nationale Rahmenplan leitend für die Gestaltung der präfektoreigenen Bestandteile der Implementierungsprogramme sind, schafft zum einen die Basis dafür, dass die Präfekturen überhaupt in einem an das na-

⁴³⁹ Die Bestandteile des Implementierungsprogramms wurden für die vorliegende Arbeit unter forschungsheuristischen Gesichtspunkten definiert (s. Kapitel 4).

tionale Vorbild angelehnten Umfang und mit an das Rahmengesetz angelehnten Grundprinzipien eigenes *agenda setting* sowie eine eigene Programmformulierung und Programmdurchführung betreiben. Dazu gehört auch die Verpflichtung zur Erstellung eines eigenen Rahmenplans. Zum anderen wirkt sich der Charakter der nationalen Leitlinien auf eigene Initiativen in den Präfekturen aus: Die Präfektoren sollen sich an den nationalen Leitlinien orientieren. Bei der Ausarbeitung eigener Programme dient das nationale Implementierungsprogramm⁴⁴⁰ als Vorbild. Entsprechend lehnen sich Instrumente, Spannweite und Offenheit der Implementierungsprogramme der Präfektur (Verordnungen, Rahmenpläne), konkret auf die Gebietskörperschaft bezogen, an den für ganz Japan gültigen Bestandteilen des DKS-Programms an.

Die Präfektoren richten sich bei der Wahl der Steuerungsinstrumente nach nationalen Vorgaben und setzen vornehmlich auf Informations- und Überzeugungsprogramme. Schwieriger durchzusetzende Maßnahmen und Steuerungsinstrumente, etwa was die Einrichtung von Quoten- oder Sanktionsregelungen angeht, sind in den nationalen Programmen abgesehen von der Verpflichtung der Präfektoren zur Erstellung eigener Rahmenpläne und von einigen numerischen Zielwerten – wie der Rate von Frauen in *shingikai* – nicht schwerpunktmäßig vorgesehen. Regulative Instrumente, z. B. durch imperative Normen für Akteure oder starke finanzielle Anreize gegenüber Kommunen oder Unternehmen werden auch bei Präfekturen somit nicht eingesetzt. Eine solche Maßnahme wäre nicht durch ein national gültiges Gesetz legitimiert und auf der regionalen Ebene allein schwierig durchzusetzen.⁴⁴¹ Der Anspruch, dass nationale Leitlinien zu beachten sind, sowie auch mögliche Vergleiche und Abstimmungen bei der Vorgehensweise mit Programmen anderer Präfekturen können folglich zu einer großen Ähnlichkeit von formalen Implementierungsprogrammen von Präfekturen führen.

Dies bezieht sich nicht nur auf die Inhalte und Spannweite der Programme oder auf die Steuerungsinstrumente der Präfekturen: Die beteiligten Akteure und ihre formalen Aufgabenzuschreibungen sind im japanischen Mehrebenensystem ebenfalls weitgehend parallel angeordnet: zuständige Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ähneln sich in Struktur und formalen Kompetenzen. Dieser parallele Aufbau ist nicht auf das Politikfeld DKS begrenzt.

⁴⁴⁰ Sowie ggf. auch die Beispiele anderer Präfekturen.

⁴⁴¹ In der Präfektur Chiba ist beispielsweise das Vorhaben der damaligen Gouverneurin Dōmoto, ein System der Berichterstattung von Unternehmen über ihre Gleichstellungsmaßnahmen gegenüber der Gouverneurin einzuführen, am Widerstand des Vetospielers Präfekturparlament gescheitert (s. Kapitel 4.1).

Beim institutionellen Rahmen, wie er aus den Formalkriterien der Implementierungsprogramme heraus ablesbar ist, zeigen sich Eigeninitiativen vor allem in Details abweichender Formulierungen. Bei dem vorgegebenen Umfang der Programmspannweite bleiben präfekturspezifische Besonderheiten auf einen geringen Anteil beschränkt. Die im Großen und Ganzen beibehaltene Offenheit der Formulierungen trägt dazu bei, dass eigene Merkmale auf dieser formalen Ebene – von auffallenden Ausnahmen abgesehen (Tsuji-mura 2005) – wenig erkennbar sind. Ausgehend von der formalen Ebene sind Selbstverwaltungsinitiativen also eine eher geringfügig genutzte Option. Die Präfekturen scheinen in vielen Aspekten konform vorzugehen.

Die Herausforderung für den Implementierungsprozess besteht darin, dass dadurch, dass die Steuerungsinstrumente der Implementierungsprogramme insbesondere auf Überzeugung, Information und Unterstützung beschränkt sind, der Erfolg des *outcome* vor allem von der freiwilligen Mitwirkung der Adressaten abhängt. Dass der Einsatz eines Quotensystems vor allem auf die *shingikai* beschränkt bleibt und Sanktionsmöglichkeiten nicht vorgesehen sind, ist ein möglicher Grund für weniger Implementierungserfolg. So bestimmen Charakteristika des Programms die Durchführung, und ein nicht zufriedenstellendes Ergebnis kann durch die Art der Ausarbeitung des Programms erklärt werden.

Die Offenheit und Spannweite des politischen Programms der Zentralebene impliziert Vor- und Nachteile für den *output* der Präfekturen. Vorteile liegen in den Freiräumen, die eigene Initiativen überhaupt erst zulassen. Die Nachteile liegen in dem Ermessensspielraum, der Raum für eine nur oberflächliche Implementierung und für Interpretationen der Inhalte öffnet, die den Prinzipien der DKS-Gesellschaft entgegenstehen. Auch bei dem für eine Präfektur erstellten politischen Programm ergibt sich ein beachtlicher Ermessensspielraum, so dass die Offenheit auch Freiräume bei der Implementierung innerhalb der Präfektur eröffnet – die *policy* Sponsoring, aber auch eine Vernachlässigung von starken Maßnahmen zulassen und somit auch erlauben, dass eben *keine* über ein Mindestmaß hinausreichenden Eigeninitiativen ergriffen werden. Ziele, Mittel und Wege für die *policy* sind in den gesamtstaatlichen wie in den präfekturigen Programmen nicht deutlich festgelegt.

Einhaltung des Mindeststandards

Für die Präfekturen ist es eine bequeme Lösung, sich an den Mindeststandard, der von der nationalen Ebene vorgegeben ist, anzulehnen. Damit können sie den Anforderungen der japanischen Regierung Genüge tun und den eigenen Handlungsrahmen bei den Wählern legiti-

mieren. Dieser Mindeststandard für die Implementierung überträgt sich durch die Vorgabe von einigen Maßzahlen auf die Präfekturen. Der Fortschritt der DKS-Maßnahmen in einer Präfektur wird insbesondere über darüber bewertet, ob solche Zielwerte erreicht werden. Dies wird in schriftlichen Evaluationen dokumentiert. Eine Präfektur implementiert schon dann erfolgreich, wenn sie diese *benchmarks* (z. B. eine Rate von 30 Prozent Frauen in *shingikai*) erreicht. Entsprechend positioniert sich eine Präfektur im landesweiten Vergleich, so dass ein Wettbewerb unter den Präfekturen entsteht. Dass die Präfekturen die Sollzahlen erzielen, ist Erfüllungsnotwendigkeit. Dabei steht nicht die inhaltliche Qualität und die Auswahl der erreichten Ziele im Vordergrund: So zählt die Anzahl von Rahmenplänen in Kommunen, aber weniger, was in diesen Plänen steht oder wie sie umgesetzt werden. Entscheidend ist – um beim Beispiel der Frauen in *shingikai* zu bleiben – die Anzahl der Frauen in *shingikai*, weil diese von der Zentralebene konkret anvisiert wird – aber nicht darüber hinaus die Rate von Frauen im Parlament oder in Managementposten. Es geht darum, dass grundsätzlich ein gewisser Prozentsatz von Frauen in einer *shingikai* vertreten ist – auch wenn sich die weiblichen Teilnehmer mit anderen *shingikai* überschneiden und immer dieselben wenigen Frauen auf Positionen geholt werden. Entsprechend lässt sich dies auch auf das Beispiel von Informationsveranstaltungen übertragen, bei denen es um die Anzahl geht, aber nicht um die Qualität dieser Veranstaltungen.

Dass eine Präfektur solche Sollzahlen erreicht und zum Beispiel möglichst viele Veranstaltungen durchführt, ist ein Parameter zur positiven Evaluation ihres *outputs*. So werden hier jedoch einfach Vorgaben erfüllt, ohne auf besondere Eigeninitiative Aktionen von hoher Qualität zu initiieren. Indem sie vorgegebene *benchmarks* erreicht, hält sich eine Präfektur an den institutionellen Rahmen – ohne die Wirkung auf betroffene Implementierungsakteure und Adressaten darin weiter zu berücksichtigen. Die Arbeit der Präfektur wird damit vorausschaubar. Ob darüber hinaus weitere Aktionen stattfinden, hängt davon ab, ob und wie innerhalb der Präfektur mit der Implementierung befasste Akteure handeln. Die Zusammenstellung von landesweiten Vergleichen führt dazu, dass Quantität bei Maßnahmen zur Implementierung einen hohen Stellenwert hat. Aber die Veränderungen, auf die die Richtlinie abzielt, können nur unzureichend realisiert werden, da so die Qualität der Maßnahmen ins Hintertreffen gerät und die Adressaten nicht adäquat angesprochen werden.

Akteurspezifische Einschränkungen: Kompetenzen der Vollzugsträger

Ein weiterer möglicher Grund für weniger Implementierungserfolg zeigt sich in der Rolle und den Kompetenzen der Vollzugsträger innerhalb einer Präfektur. Die Spannweite des Implementierungsprogramms führt dazu, dass nahezu jede Abteilung einer Präfekturverwaltung einen DKS-bezogenen Aufgabenbereich hat. Hauptamtliche Vollzugsträger der Implementierung von DKS in einer Präfektur sind jedoch die Abteilungen für DKS. In dieser Abteilung setzt sich das Personal intensiv mit der *policy* auseinander. Allerdings gilt: Auch wenn das Personal der zuständigen Abteilung oder deren Leiter Ideen zur Umsetzung von über das Mindestmaß hinausgehenden Initiativen hat, ist, ausgehend von dieser Abteilung, der Weg bis zur Umsetzung noch weit. Insgesamt können die Angestellten dort zwar mehr Know-how über das Politikfeld entwickeln, haben gleichzeitig aber nur wenige Kompetenzen. Sie steuern, kontrollieren und führen durch, sind dabei aber auf vorgegebene, vornehmlich weiche Steuerungsinstrumente angewiesen.

Diese Abteilung der Präfekturverwaltung, die zentral für die Implementierung von DKS in der Präfektur zuständig ist, ist in der Regel ein mit wenigen Ressourcen ausgestatteter Akteur, der sich vor allem der Evaluierung und Aufklärung durch Informationsangebote sowie der Netzwerkbildung widmet. Die Aufgaben dieser Abteilung sind durch die Steuerungsinstrumente Information und Aufklärung geprägt. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Dokumentation des Implementierungsfortschritts in der Präfektur. Wirkliche Entscheidungsmacht hat diese Abteilung kaum, zumal die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen – wie bei den Fallbeispielen – äußerst knapp sind bzw. sie sogar die kleinste Abteilung innerhalb der gesamten Präfekturverwaltung sein kann.

Einerseits obliegt dem zentral mit der Implementierung in einer Präfektur beauftragten Verwaltungsakteur auf den ersten Blick ein umfassender formaler Aufgabenbereich. Auf der anderen Seite ist sein Handlungsradius durch die anderen beteiligten Akteure begrenzt. Dieser Akteur, der aktiv Initiativen für das Voranschreiten von DKS entwickeln könnte, wird schon allein in der Präfekturverwaltung von einem Netz aus verschiedenen Akteuren beeinflusst.⁴⁴² Die Entscheidungen des Gouverneurs sowie des zentralen Handlungsgremiums (*suishin honbu*) innerhalb der Präfekturverwaltung bestimmen den Interaktionsradius der Abtei-

⁴⁴² Zu diesen Akteuren zählen der Gouverneur, das zentrale Verwaltungsorgan aus allen Abteilungsleitern, andere Abteilungen sowie die Entscheidungen des Präfekturparlamentes und die Empfehlungen der DKS-shingikai.

lung. Die Abteilung hat keine Instrumente, um beispielsweise Sanktionen gegen Unternehmen oder Kommunen, die nicht angemessen bei der Implementierung von DKS kooperieren, auszuüben. Der lokalen Ebene können keine zwingend verpflichtenden Regelungen erteilt werden; auch bei dieser Akteurkonstellation wird mit den Instrumenten Information und Aufklärung gearbeitet. Überdies kontrolliert die DKS-Abteilung nicht die DKS-Maßnahmen anderer Abteilungen der Präfekturverwaltung. Damit verfügt dieser zentrale Vollzugsträger nur über einen stark begrenzten Aktionsradius.⁴⁴³

Das System der Ämterrotation, bei dem die Verwaltungsbeamten regelmäßig in eine andere Abteilung versetzt werden, ist ebenfalls problematisch. Zwei Szenarios sind denkbar: Einerseits kann das während der Tätigkeit in der Abteilung für DKS erworbene Wissen über *gender equality* in die nachfolgenden Positionen mitgebracht und angewendet werden. Andererseits ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass intensives Eigenengagement von einzelnen Akteuren sich nicht auf die darauf folgende Personalbesetzung überträgt.

Als Defizit kann sich auch die mangelnde Kenntnis und Ausbildung der Verwaltungsangestellten und weiterer verschiedener, an der Implementierung beteiligter Akteure zum Thema DKS erweisen. Dazu gehören nicht nur die Verwaltungsangestellten selbst, sondern auch Förderer und freiwillige Dozenten, die mangelhaftes Wissen zu Inhalten der DKS-*policy* haben. Auch Abgeordnete in den Präfekturparlamenten sind davon nicht ausgenommen (Shiga, Interview Nr. 6, Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008).

Strukturelle Einschränkungen: Knappheit der Ressourcen

Die allgemeine Mittelknappheit in den Präfekturen ist ein wichtiger Grund, der gegen Initiativen über das von der Nationalebene geforderte Mindestmaß hinaus spricht. Die wirtschaftliche Lage zwingt Landesebene, Präfekturen und Kommunen zu einem strengen Sparkurs. Bei der DKS-*policy* fällt dies besonders ins Gewicht, da sie auf alle Bereiche der Gesellschaft Bezug nimmt, aber es nicht einfach ist, in jedem Bereich gleichermaßen Fortschritte zu erzielen und für alle Bereiche gleichermaßen finanzielle Ressourcen zur Förderung von DKS zur Verfügung zu stellen. Die finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Implementierung von DKS aufgewendet werden, sind gering. Außerdem sind Erfolge der Implementierung in diesem Politikfeld schwer messbar. Die Ziele der

⁴⁴³ Die Handlungsoptionen von anderen Akteuren, wie etwa der *shingikai*, sind ebenfalls gering.

policy sind gesellschaftlich umstritten. Dies lässt den Rückschluss zu, dass die beteiligten Akteure als Handlungsoptionen die Aufwendung von mehr Mitteln und ressourcenintensive Eigeninitiativen als nicht lohnenswert einschätzen.

Diese genannten Faktoren können als mögliche Gründe für weniger Implementierungserfolg in den Präfekturen verstanden werden. Gleichermaßen können diese Faktoren die Präfekturen oder bestimmte Akteure in Präfekturen daran hindern, über die Durchführung des notwendigen Mindeststandards hinaus progressive Initiativen in die Implementierung einzubringen.

7.2 GRÜNDE FÜR MEHR IMPLEMENTIERUNGSERFOLG UND MEHR EIGENINITIATIVEN

Die Fallstudien haben gezeigt, dass, ausgehend von formalen Implementierungsprogrammen, der institutionelle Rahmen sowie die Maßnahmenbereiche für die Implementierung der DKS-*policy* in den japanischen Präfekturen trotz der Option zu präfekturereigenen Bestandteilen weitgehend parallel aufgebaut sein können. Es sind aber auch Unterschiede bei den formalen Implementierungsprogrammen und mehr noch jenseits der formalen Programme feststellbar. Dass die vorhandenen nationalen Leitlinien Ermessensspielraum für Interpretationen lassen, kann bei verschiedenen lokalen Beispielen nachvollzogen werden (Tsujiura 2005). Einige Präfekturen erzielen augenscheinlich einen erfolgreichereren *output* als andere. Dies lässt vermuten, dass dort bestimmte progressive, präfekturspezifische Maßnahmen der Grund für das positive Ergebnis sind. Es gibt also durchaus Eigeninitiativen der Präfekturen bei der Implementierung von DKS. Die Analyse der empirischen Fallbeispiele ergibt mögliche Gründe für mehr Implementierungserfolg, die im Folgenden erörtert werden.

Gegen eine Eigeninitiative der Präfekturen bei der Implementierung von DKS spricht erstens, dass der präfekturspezifische institutionelle Rahmen weitgehend an nationale Pläne angepasst wird. Zweitens ist es bereits eine „gelungene“ Umsetzung im Sinne der nationalen Leitlinien für die Präfekturen, wenn sie allein den von der nationalen Ebene vorgegebenen Mindeststandard einhalten. Dies ist eine bequeme Lösung. Drittens sprechen dagegen die eingeschränkten Kompetenzen der durchführenden Akteure, so dass beispielsweise die Hauptvollzugsträger der Präfekturverwaltung ein Gefüge aus Handlungsorientierungen anderer Akteure austarieren müssen und selbst nicht über weit reichende Ressourcen und Kompetenzen verfügen. Viertens stehen die schwierigen ökonomischen

mischen Rahmenbedingungen aufgrund der allgemeinen Mittelknappheit Eigeninitiativen entgegen. Dieser Hintergrund aus institutionellen Regelungen, die die Handlungen der Akteure beschränken, nationalen Zielsetzungen und strukturellen Komplikationen bietet zwar die Option für eigene Akzente, fördert sie jedoch nicht. Es ist vielmehr deutlich weniger aufwendig für eine Präfektur, sich nur an die landesweit gültigen Vorgaben zu halten. Was aber bringt eine Präfektur als kollektiven Akteur dazu, überhaupt progressive Initiativen bei der Politikdurchführung zu ergreifen? Wie lässt sich der Implementierungsspielraum konkret mit Eigeninitiativen, die über die nationalen Leitlinien hinausgehen, füllen?

Wenn man die einschränkenden Rahmenbedingungen berücksichtigt, dann wird deutlich, dass die Handlungsorientierungen und der Handlungsspielraum von Akteuren (Mayntz und Scharpf 1995, Scharpf 2000) und deren Interaktionen zu den zentralen Faktoren werden, die Eigeninitiativen von Präfekturen auslösen können, indem die Handlungen von Akteuren sich stärker als institutionelle Vorgaben und sozioökonomische Rahmenbedingungen durchsetzen können. Solche Akteure, die über die Durchsetzungskraft verfügen, mit ihrem Anliegen trotz der vorhandenen Rahmenbedingungen *policy change* zu erzielen, können als *policy sponsor* verstanden werden. Das hieße aber für diesen Fall, dass *policy sponsor* nicht nur im *agenda setting* oder während der Beschlussfassung über eine *policy* wirken (Campbell 1992), sondern auch während des Implementierungsprozesses eine Rolle spielen können (s. Kapitel 2.2.2).

Als *policy sponsor* sind nicht alle Akteure, die an der Implementierung von DKS in einer Präfektur beteiligt sind, denkbar. Es gilt, dass eine Handlungsorientierung, die auf eine besondere Unterstützung der DKS-*policy* in einer Präfektur abzielt, sich mit den oben erwähnten, den Implementierungserfolg herausfordernden und Eigeninitiativen nicht befördernden Rahmenbedingungen auseinander setzen muss.⁴⁴⁴ Durch die bestehenden institutionellen Regelungen sind die Einwirkungsmöglichkeiten auf andere Akteure durch die ausgewählten Instrumente beschränkt – es sei denn, ein *policy sponsor* hätte die Kompetenz, den institutionellen Rahmen zu verändern. Diese Rahmenbedingungen tragen zu den Eigenschaften des Umfeldes, in das ein *policy sponsor* einwirkt, bei und prägen den politischen Prozess (Campbell 1992: 384). Gleichzeitig machen sie bestimmte Eigenschaften bei einem potentiellen *policy sponsor* notwendig, wenn dieser durchsetzungsfähig sein soll. Wie oben beschrieben gehören

⁴⁴⁴ Dazu gehören die nationalen Leitlinien und die Anpassung der Präfekturprogramme daran. Darüber hinaus ist die Umsetzung von DKS schwer messbar und eine Einwirkung auf die Bürger ohne regulative Steuerungsinstrumente schwierig zu kontrollieren und durchzusetzen.

dazu Motive, Ressourcen und Fähigkeiten, Autonomie und Analysekompetenzen (Campbell 1992: 176, 277, s. Kapitel 2.2.2, Kapitel 5).

Der Handlungsradius des Hauptvollzugsträgers DKS-Abteilung der Präfekturverwaltung allein beispielsweise bleibt zu gering, um als *policy sponsor* zu wirken: Diese Verwaltungsabteilung hat aufgrund der ihr zugeschriebenen Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen eine schwache Ausgangsbasis für ein *policy sponsorship*. Der Hinweis von Campbell, dass auch kollektive Akteure aus der Verwaltung oft mögliche *policy sponsor* in Japan sind, kommt in diesem Fall also weniger zum Tragen. Campbell bezieht sich hier jedoch insbesondere auf die Phase des *agenda setting* (1992: 383, 388–389) und nicht auf die Phase der Implementierung.⁴⁴⁵ In der Tat kann man festhalten, dass es dieser zentralen durchführenden Instanz in einer Präfektur an Durchsetzungskraft gegenüber anderen beteiligten Akteuren mangelt. Campbell nennt diesen Mangel an „*energy*“ als Problem, welches Verwaltungsakteure am erfolgreichen *policy Sponsoring* hindert (1992: 208, 390, s. Kapitel 2.2.2). Auch die Kompetenzen etwa der DKS-shingikai, die durchaus das Potenzial hat, Eigeninitiativen einer Präfektur zu fordern, bleiben insofern unverbindlich, als dass die Präfektur über Ausweichmöglichkeiten verfügt, die Forderungen der *shingikai* nicht zu erfüllen.⁴⁴⁶ Auch hier fehlt es also an Durchsetzungskraft des Akteurs. Eine weitere Akteurgruppe, die von der Präfektur mit der Implementierung von DKS betraut ist, ist das Direktorium eines DKS-Präfekturzentrums. Die Präfekturzentren selbst, die in dieser Studie besondere Berücksichtigung fanden, werden als institutionelle Einrichtungen verstanden. Im Aufgabenbereich dieser Einrichtungen können die Direktoren unter Umständen initiativ wirken, indem sie Aktionen bei der Zusammenarbeit mit den Nutzern des Zentrums entwickeln.⁴⁴⁷ Wenn das Präfekturzentrum als Schaltstelle der Kooperation zwischen Präfektur und Bürger für die Umsetzung von DKS verstanden wird, ist dies ein wichtiger Wirkungsbereich. Die Möglichkeiten zum *policy Sponsoring* bleiben jedoch eingeschränkt, durch finanzielle Restriktionen, häufigen Personalwechsel im Direktorium, sowie durch die Abhängigkeit von Entscheidungen der Präfekturspitze.

⁴⁴⁵ Campbell zielt dabei vermutlich eher auf Akteure im zentralen Bürokratieapparat der japanischen Regierung ab und nicht auf regionale oder lokale Verwaltungseinheiten.

⁴⁴⁶ Zu den Ausweichmöglichkeiten gehört beispielsweise, dass man darauf hinweist, dass nicht genug Ressourcen vorhanden sind, um die Wünsche der *shingikai* zu erfüllen.

⁴⁴⁷ Vgl. hier das Beispiel der Direktorin des DKS-Präfekturzentrums in Shiga, die einen Verwaltungsrat aus Vertretern beteiligter Bürgergruppen einberufen hat (s. Kapitel 6.5).

Drei weitere Akteurgruppen in den japanischen Präfekturen verdienen besondere Beachtung bei der Frage, welche Akteure innerhalb des komplexen Akteurs Präfektur Eigenschaften auf sich vereinen, die sie zu potentiellen *policy sponsor* machen: die Bürger, das Präfekturparlament sowie der Gouverneur.⁴⁴⁸

Bürgerpartizipation

Ein Akteur, dessen Rolle sich für die Implementierung von DKS als wesentlich erweisen könnte, sind die Bürger selbst – insbesondere diejenigen, die bereits Interesse an der *policy* mitbringen, in verschiedenen Organisationen aktiv sind und sich für die Implementierung von DKS engagieren. Hier stellt sich die Frage, inwieweit *bottom-up*-Bewegungen im Fall der DKS-*policy policy change* bewirken (s. Kapitel 2). Das *agenda setting* und die Politikformulierung auf nationaler Ebene haben Stimmen aus der Zivilgesellschaft bzw. von feministisch geprägten Wissenschaftlerinnen bewusst mit einbezogen. Wie weit sind solche Tendenzen in den politischen Programmen zur Implementierung auf Präfektorebene vorgesehen?

Ein wichtiger Bestandteil von regionalen Implementierungsprogrammen ist, Netzwerke zwischen Präfektur und Bürgern bzw. von den Bürgern untereinander zu bilden. Das Ziel der Präfekturen ist dabei, die Bürger für ein Engagement am Implementierungsprozess zu aktivieren. Durch bestimmte rahmengebende Institutionen wie durch die Einrichtung eines DKS-Präfekturzentrums oder durch ein Förderer-System bezieht eine Präfektur Bürger als Helfer in den Implementierungsprozess ein. Bei dieser Konstellation liegt nahe, dass die beteiligten Bürger auch die Ausprägung der Implementierung beeinflussen.

Die Ergebnisse der Fallstudien lassen folgende Vermutungen zu: Bezogen auf die Präfektorebene (und nicht auf die Ebene der Kommunen) weisen die empirischen Daten darauf hin, dass es sich bei dieser Akteurkonstellation um eine einseitige und *top-down* geprägte hierarchische Steuerung handelt, die von der Präfektur ausgeht, und nicht um einen gemeinsamen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess bei den Interaktionen: Die Bürger werden nur begrenzt in die Entscheidungsprozesse der Präfektur einbezogen. Diese Strategie fungiert unter dem Stichwort *kyōdō*, Kooperation zwischen der Verwaltung und

⁴⁴⁸ Ein weiterer Akteur, der an dieser Stelle nicht eigens hervorgehoben wird, ist das Gremium aller Abteilungsleiter in der Präfekturverwaltung. Bei dessen Tätigkeit ist interne Kohärenz notwendig; außerdem ist es abhängig von Entscheidungen des Gouverneurs.

den Bürgern, die aber, wie die Dezentralisierungsforschung kritisch aufzeigt, eben *nicht* einer Stärkung der Position der Bürger dient. Vielmehr liegt die Gestaltung der Zusammenarbeit mit Bürgern größtenteils in Verwaltungshand.

Bürger nehmen bei Entscheidungs- und Kontrollprozessen im Implementierungsvorgang vornehmlich nur über *public comments* und die Beteiligung an *shingikai* teil, wobei die Wirksamkeit dieser Instrumente fraglich ist. Zudem können Bürger auch über die Abgabe der Wahlstimme und über Lobbying bei Abgeordneten⁴⁴⁹ Druck ausüben. Um Repräsentanten im Präfekturparlament oder die Präfekturregierung direkt zu beeinflussen, ist eine stabile und gut organisierte und vernetzte Lobby aus engagierten Bürgern ein wesentlicher Vorteil. Im Fall der *case studies* der vorliegenden Studie ist die Lobby für DKS auf Präfektorebene weder stark genug noch ausreichend vernetzt.⁴⁵⁰ Pekkanen (2006) identifiziert unter der Bezeichnung der *dual civil society* kleinere, lokal agierende zivilgesellschaftliche Gruppen auf der regionalen Ebene.⁴⁵¹ Dies lässt sich auf das vorliegende Beispiel übertragen: Es handelt sich bei dem Engagement für DKS in den Präfekturen vielmehr um kleine Gruppen z. B. von Hausfrauen mittleren und höheren Alters, als um stark ausgebaute Lobbys. Damit wird ein *policy Sponsoring* der Bürger, bezogen auf dieses Politikfeld und bezogen auf die Präfektorebene, unwahrscheinlich. Eigenschaften eines *policy sponsor* wie Ressourcen und Kompetenzen zur Einflussnahme fehlen. Bei zahlreichen kleinen Gruppen von Aktivisten ist innere Kohärenz für ein geschlossenes Vorgehen unwahrscheinlicher.⁴⁵² Ungleich mehr Einfluss scheint die konservative Lobby zu haben, die auf der regionalen und kommunalen Ebene in Japan im Zuge des *backlash* in manchen Orten konservatives Gedankengut in Implementierungsprogrammen lancieren konnte.⁴⁵³

Dass Bürger verstärkt Druck ausüben und damit DKS-*policy Sponsoring* möglich wird, lässt sich jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auf der kommunalen Ebene erkennen. Auf dieser Ebene können lokal

⁴⁴⁹ Auch Mitglieder von *shingikai* verstehen sich unter Umständen als Vertreter einer Lobby (Shiga, Interview Nr. 10, Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008).

⁴⁵⁰ Dies zeigt sich auch darin, dass Abgeordnete im Präfekturparlament, die die DKS-*policy* unterstützen, eher selten sind. Oftmals ist die Unterstützung abhängig vom Geschlecht des Vertreters.

⁴⁵¹ Auf der nationalen Ebene sind dagegen gut vernetzte und ausgebaute Gruppen aktiv (Pekkanen 2006).

⁴⁵² Das kann auch für die einzelnen Gruppen selbst gelten, indem es ihnen an interner Kohärenz bei der Haltung zu DKS mangelt (Nagasaki, Interview Nr. 16, Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 15.07.2008).

⁴⁵³ Vgl. die im Entstehen begriffene Doktorarbeit von Maria Sachiko Baier.

wirkende kleine Organisationen ihre Interessen wirksamer vertreten als auf Präfekturbene. Insbesondere ist dies der Fall, wenn die Präfektur Förderer aus der Bürgerschaft in den Kommunen ernennt. Damit sind diese Akteure legitimiert und dazu angehalten, mit der Lokalverwaltung zusammenzuarbeiten. Abhängig von den Handlungsorientierungen der individuellen Akteure (Förderer, Lokalverwaltung) besteht die Option, dass diese Förderer verstärkt die Stimmen aus der Gemeinde in die lokalen Implementierungsprozesse einbringen.

Man kann also nicht behaupten, dass die Implementierung von DKS in den Präfekturen, die zwar vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsreformen abläuft und in ihren Programmen die Arbeit von NPO und deren Vernetzung hervorhebt, explizit dazu beiträgt, Bürgerpartizipation zu stärken. Die Fallbeispiele dieser Studie zeigen Optionen zur Einflussnahme durch die Bürger nur stellenweise auf, etwa im Fall des vormaligen Verwaltungsrates des DKS-Präfekturzentrums in Shiga. Für ein *policy* Sponsoring der DKS-Politik in einer Präfektur reichen diese Ansätze jedoch nicht aus.

Gleichwohl führt das Vorhandensein von starken und gut vernetzten Strukturen bei Frauen, die nicht direkt mit der DKS-*policy* zu tun haben – etwa der Sekken undō in der Präfektur Shiga mit ihren Hausfrauengruppen – dazu, dass eine andere Ausgangsposition für die Berücksichtigung von Bürgerinteressen vorhanden ist, die weiter fortwirkt. Dazu kann die vormalige intensive Förderung des DKS-Präfekturzentrums in Shiga gezählt werden, die auch heute zu einem stark genutzten Zentrum mit großem Publikumsinteresse und einer verstärkten Selbstpräsentation der Präfektur beiträgt.

Präfekturparlament

Ein wichtiger Faktor bei der Frage, ob Präfekturparlamente ein *policy sponsor* für DKS sind, ist der Einfluss eines hohen Frauenanteils im Präfekturparlament auf die DKS-spezifischen Entscheidungen. Weibliche Abgeordnete können wichtige Fürsprecherinnen sein und unter Umständen auch parteien- und koalitionsübergreifend agieren.⁴⁵⁴ Diese Handlungsorientierung von Politikerinnen kann *policy change* bei der DKS-*policy* unterstützen. Allerdings bedeutet ein höherer Frauenanteil nicht automatisch, dass die Frauen sich für DKS einsetzen.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Dies zeigte im Fall der Verordnung von Shiga die parteiübergreifende Kongruenz von Präfekturregierung mit dem Präfekturparlament, die vor allem von den weiblichen Abgeordneten gefördert wurde.

⁴⁵⁵ Das Beispiel der Gouverneurin von Shiga macht dies deutlich.

Außerdem ist ein hoher Frauenanteil in einem Präfekturparlament nicht auf Selbstverwaltungshandeln einer Präfektur zurückzuführen. Darüber hinaus ist der Anteil weiblicher Abgeordneter in Japans Präfekturparlamenten nach wie vor sehr gering und ein *policy Sponsoring* auf dieser Argumentationsgrundlage deshalb in den wenigsten Fällen denkbar.

Bislang kann man sich die japanischen Präfekturparlamente eher nicht als *policy sponsor* für einen progressiven Implementierungsprozess von DKS vorstellen: Dazu wäre eine interne Kohärenz (Tsebelis 2002, Wagschal 1999: 629) der Mehrheit der individuellen Akteure im Präfekturparlament, die auf ein Sponsoring dieser speziellen *policy* oder einiger mit ihr assoziierter Themenbereiche abzielt, notwendig. Eine solche Kohärenz ist bei dem umstrittenen Thema DKS schwierig zu erreichen. Die politische Umstrittenheit der *policy* zeitigt vielmehr Auswirkungen – vor allem durch den *backlash* –, die sich gegen ein besonderes Eigenengagement der Präfektur stellen oder sogar konservatives Gedankengut einbringen. Insbesondere gilt dies, wenn in der Präfektur ein hoher Anteil an konservativ geprägten Wählern vorhanden ist.

Festhalten lässt sich, dass das Präfekturparlament für die Implementierung von DKS ein wesentlicher Akteur ist, vor allem wenn es um Eigeninitiativen bei der Formulierung und Verabschiedung der DKS-Verordnung der Präfektur und um Druck auf die Präfekturregierung geht – es ist bislang allerdings weniger als *policy sponsor* aufgetreten. Vielmehr ist das Präfekturparlament ein wichtiger Vetospieler, insofern eine interne Kohärenz *gegen* die *policy* vorhanden ist (Tsebelis 2002, Wagschal 1999: 629). Dies scheint öfter der Fall zu sein als umgekehrt (Tsujimura 2005). Es geht dabei um gesicherte Machtzusammenhänge, weniger um informelle Einflussmöglichkeiten (Benz 2009: 56). Das Präfekturparlament wirkt damit nicht als vergleichsweise schwacher Akteur wie andernorts (Klein 2006: 332) beschrieben.⁴⁵⁶ Als Vetospieler haben die Präfekturparlamente das Potenzial, nicht nur zu blockieren, sondern auch Reformen in Gang zu bringen (Wagschal 1999: 639). Die konkreten Interaktionen hängen vom Einzelfall ab. Allerdings lässt sich festhalten, dass ein Präfekturparlament als kollektiver Akteur aufgrund seiner internen Zusammensetzung insgesamt nicht als *policy sponsor* verstanden werden kann. Akteurguppen innerhalb des Parlamentes können, wie das Beispiel Shiga zeigt, durchaus fördernd wirken.

⁴⁵⁶ Vgl. den Fall der Präfektur Chiba (s. Kapitel 4.1).

Gouverneur

Ausgehend von notwendigen Eigenschaften zur Durchsetzungsfähigkeit wie Ressourcen und Fähigkeiten, lässt sich insbesondere der Gouverneur einer Präfektur als *policy sponsor* in Betracht ziehen. Beim direkt gewählten Gouverneur liegt ein Großteil der Entscheidungsmacht innerhalb einer Präfektur. Ein Gouverneur bringt kraft Amtes Kompetenzen für ein *policy Sponsoring* mit. So lange er sich im Rahmen gesetzlicher Vorgaben der nationalen Ebene bewegt und über Durchsetzungskraft verfügt, kann er Änderungen des präfekturspezifischen institutionellen Rahmens zur Implementierung herbeiführen. Von seiner Handlungsorientierung hängt ab, ob ein Gouverneur weitere Voraussetzungen wie Motive und Fähigkeiten auf sich vereinigt, um als *policy sponsor* für DKS zu wirken, und ob er dafür Problemlösungsansätze entwickelt. Wenn der Gouverneur seine Bemühungen für einen Fortschritt der DKS-Gesellschaft über die nationalen Leitlinien hinaus reichen lassen will, kann er seinen Verwaltungsapparat dazu anhalten, solche Maßnahmen zu entwickeln. In diesem Fall trägt eine sinnvolle Eingrenzung des Sponsoring auf ausgewählte Bereiche der *policy* zu mehr Erfolg bei der Durchsetzung bei.⁴⁵⁷ Eine Auswahl von Themenschwerpunkten bietet sich auch bei begrenzten Ressourcen an und setzt gleichzeitig Signale.

Wenn ein Gouverneur von sich aus die Handlungsorientierung entwickelt, diese *policy* in besonderem Maße zu unterstützen, so heißt das jedoch auch in diesem Fall, dass dieser Akteur mit den Herausforderungen und Beschränkungen des regulierenden Rahmens umgehen muss. Progressive Initiativen zur Implementierung lassen sich auch für einen Gouverneur nicht unbedingt leicht umsetzen.

Ein wichtiges Hindernis für einen Gouverneur bei der Erzielung von *policy change* kann in der Handlungsorientierung des Vetospielers Präfekturparlament liegen. Unter diesen Voraussetzungen ergeben sich vielversprechende Problemlösungsansätze insbesondere dann, wenn nicht die Zustimmung durch das Präfekturparlament notwendig ist. Außerdem sind durch die Dezentralisierungsreformen und die Regelungen des DKS-Rahmengesetzes die formalen Einflussmöglichkeiten auf die Kommunalebene sowie auf die Bürger und Unternehmer begrenzt. Die beste Zugriffsmöglichkeit auf die Umsetzung der *policy* besteht im eigenen Verwaltungsapparat, etwa durch eine progressive Personalbesetzungsstrategie. In der eigenen Administration ist die Durchsetzungsfähigkeit des

⁴⁵⁷ Gouverneur Kunimatsu in der Präfektur Shiga beispielsweise hat sich insbesondere auf die weibliche Partizipation im eigenen Verwaltungsapparat konzentriert (s. Kapitel 5).

Gouverneurs besonders hoch. Hier wird sein Einfluss nicht durch Akteure mit formalem Vetorecht in Frage gestellt, auch wenn auf der informellen Ebene mit Widerstand innerhalb der eigenen Reihen zu rechnen ist. Entscheidend ist jedoch, dass – je nach angestrebter Maßnahme – die Zustimmung des Präfekturparlamentes nicht notwendig ist.

Policy change im eigenen Verwaltungsapparat ist also eine attraktive Handlungsstrategie für *policy sponsor* an der Präfekturspitze. Außerdem kann dies eine sehr wirkungsvolle Strategie mit Konsequenzen für den weiteren Implementierungsprozess sein. Beispielsweise kann eine veränderte Personalstruktur auch eine Wandlung bei Handlungsorientierungen in Entscheidungsgremien der Präfekturverwaltung verursachen, die wiederum die Interaktionen verändert. Zudem ist die Verwaltung ein wichtiges Handlungsfeld für die Umsetzung von DKS. Durch *policy change* innerhalb der Verwaltung selbst kann das von Windhoff-Héritier aufgeführte Steuerungsinstrument „Vorbild“, das Nachahmungseffekte erzielen will (1987: 34), angestrebt werden und zum Tragen kommen. Die Wirksamkeit dieses Instrumentes zeigt sich speziell, wenn es um Signalwirkungen auf die Lokalebene geht.

Letztlich ist jedoch zu bedenken, wie dauerhaft ein als *policy sponsor* wirkender Gouverneur den gewünschten *policy change* implementieren kann. Wenn es nicht gelingt, vor dem Ende der eigenen Regierungszeit die Maßnahmen so weit zu institutionalisieren, dass sie sich in *increasing returns* bzw. aus spezifischen Reproduktionsgründen wie beispielsweise der Funktionalität verselbständigen (Beyer 2005, Mahoney 2000, s. auch Kapitel 2.2.4) und zu einem andauernden Pfad werden, kann der *policy change* leicht rückgängig gemacht werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Maßnahmen nicht explizit in der DKS-Verordnung oder im Rahmenplan festgeschrieben sind. Solange sich eine Strategie nicht institutionalisiert, ist ein Ende der gesetzten Akzente der Selbstverwaltung wahrscheinlich, wenn für diese ein hoher Aufwand an Energie zur Durchsetzung notwendig ist und die Ziele und Handlungsorientierungen des Nachfolgers an der Präfekturspitze divergieren.

7.3 SELBSTVERWALTUNGSINITIATIVEN IN PRÄFEKTUREN

Voranstehend wurden Gründe für weniger und für mehr Implementierungserfolg bei den Prozessen der Umsetzung des DKS-Rahmengesetzes in japanische Präfekturen herausgearbeitet. Faktoren, die das Ergebnis eher einschränken, waren im Fall der ausgewählten *case studies* auf bei den Präfekturen übergreifend feststellbare Merkmale begrenzt; rückschrittliche Eigeninitiativen waren nicht von ausschlaggebender Bedeu-

tung. Gründe für mehr Implementierungserfolg lagen dagegen in präfekturspezifischen Eigeninitiativen, die vor allem auf das Wirken eines *policy sponsor* während der Phase der Implementierung zurückzuführen sind.

Die zu Beginn der Studie geäußerte Vermutung, dass *policy sponsor* nicht allein während der Phase des *agenda setting* und der Beschlussfassung (Campbell 1992) wirken können, bestätigt sich somit: Auch bei dem Prozess der Implementierung einer *policy* kann das Vorhandensein eines *policy sponsor* die entscheidende Instanz für eine besondere Initiative sein, so zum Beispiel für Selbstverwaltungshandeln einer Präfektur. Dies hat das Beispiel des Gouverneurs in der Präfektur Shiga gezeigt.

Ein Sponsoring der DKS-*policy* muss sich nicht unbedingt auf alle Bereiche der Richtlinien insgesamt erstrecken. Die große Spannweite der *policy* erschwert eine umfassende Vorgehensweise. Stattdessen lässt sich ein Sponsoring, welches sich auf ausgewählte Themenbereiche bezieht, einfacher und konzentrierter durchführen. Wie sich die Unterstützung letztlich gestaltet, hängt von den Motiven und Zielen des *policy sponsor* sowie von dessen Problemlösungsansätzen ab.

Dass ein *policy sponsor* überhaupt Energie für die Lösung eines Problems aktiviert (Campbell 1992), kann wiederum durch Strukturen innerhalb der Wählerschaft gefördert werden. Im Fallbeispiel der Präfektur Shiga liegt nahe, dass die Sekken undō einflussgebend für das Gouverneurshandeln war.

Die Präfektur und der Verwaltungsapparat der Präfektur als kollektiver Akteur bieten sich weniger für ein *policy* Sponsoring im Verständnis von Campbell an, da die Entscheidungen der Präfekturregierung die Arbeit des Verwaltungsapparates prägen. Unterschiedliche Schwerpunkte bzw. Handlungsorientierungen in den Präfekturverwaltungen insgesamt tragen jedoch dazu bei, ob eine Präfektur sich als zentrale Präsentationsfläche für die Implementierung von DKS in den Mittelpunkt stellt oder die Umsetzung der *policy* eher dezentral in die Kommunen verlagert. Diese Handlungsorientierungen können durch Ressourcenknappheit oder strukturelle Probleme intensiviert werden.⁴⁵⁸ Auch die Außendarstellung der Präfekturarbeit ist deshalb ein Aspekt des Implementierungsprozesses, bei dem eine Präfektur Eigenengagement zeigen kann. Insbesondere besteht die Möglichkeit zur Eigenpräsentation über die Einrichtung eines DKS-Präfekturzentrums. Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Position die Präfektur bei der Strukturierung von Akteurbeziehungen zwischen der Verwaltung und Bürgerschaft bzw. zwischen Akteuren der Bürgerschaft untereinander einnehmen möchte.

⁴⁵⁸ Die Präfektur Nagasaki hat beispielsweise durch die DKS-suishin'in mehr Implementierungsarbeit in die Kommunen verlagert (s. Kapitel 6.4.2).

Abschnitt 7.2 hat akteurspezifische Faktoren vor allem unter dem Gesichtspunkt erarbeitet, dass sie progressive Initiativen in den Implementierungsprozess der Präfekturen einbringen können. Es ist jedoch auch denkbar, dass die betreffenden Akteure nicht an einer progressiven Politik interessiert sind, sondern den Interpretationsspielraum und den Raum für Eigeninitiativen dazu nutzen, konservatives, der Definition der DKS-Gesellschaft entgegenstehendes Gedankengut einzubringen. Die Faktoren, die eine *policy* fördern, können sich somit auch ins Gegenteil umkehren.

KAPITEL 8

FAZIT

Die Leitfrage der vorliegenden Untersuchung ist, warum der *outcome* von *policies* zur Gleichstellung der Geschlechter in Japan trotz hoher Zielsetzungen bislang wenig Erfolg hervorgerufen hat. Zwei Vorannahmen grenzen dieses Thema genauer ein: Erstens, die Annahme, dass die hohen Ziele der Maßnahmen aufgrund der Art und Weise, wie sie implementiert werden, bislang noch nicht erreicht werden konnten. Zweitens, vor dem Hintergrund von Dezentralisierungsreformen der japanischen Regierung, die These, dass die Präfekturen wesentliche Akteure während der Phase der Implementierung sind: Sie sind verpflichtet, die Strategien eigenständig umzusetzen, müssen sich dabei aber nicht allein an von der Zentralebene vorgegebene Prinzipien halten, sondern können auch eigene Initiativen einbringen.

Für die Bearbeitung der zugrundeliegenden Forschungsfrage wurde als *case study* für eine *policy* für die Gleichstellung der Geschlechter das DKS-Rahmengesetz gewählt, als Fallbeispiele für implementierende Gebietskörperschaften die Präfekturen Nagasaki und Shiga. Drei Ausgangsfragen, an die sich die Ziele dieser Ausarbeitung anschließen, strukturieren die Analyse: Erstens, die Frage, wie das DKS-Rahmengesetz in den Präfekturen umgesetzt wird und damit verbunden das Ziel einer Bestandsaufnahme von Maßnahmen, Inhalten und Mustern der Implementierung. Zweitens stellen sich die Fragen nach möglichen Gründen für weniger, bzw. drittens für mehr Implementierungserfolg, verbunden mit dem Ziel, hierbei sowohl Merkmale, die präfekturübergreifend sichtbar werden, herauszuarbeiten, als auch präfekturspezifische Eigeninitiativen, die über die nationalen Leitlinien der Implementierungsprogramme hinausweisen, zu berücksichtigen. Auch wenn denkbar ist, dass solche Initiativen Interpretationen in die Umsetzung einbringen wollen, die eine Gleichstellung der Geschlechter verhindern, lag das Augenmerk dieser Studie bei den präfekturspezifischen Selbstverwaltungsstrategien vor allem auf progressiven Elementen, die einen höheren *outcome* begründen können.

Es ging in der Untersuchung auch darum, die Implementierungskompetenzen und den eigenen Gestaltungsanteil von Präfekturen bei der Implementierung vor dem Hintergrund der Bemühungen um Dezentralisierung in Japan herauszuarbeiten. Dabei lag der Fokus auf Handlungsorientierungen und Interaktionen von Akteuren im Implementierungs-

prozess unter bestimmten institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen. Es werden Herausforderungen für die Implementierung auf Präfektorebene sowie Optionen und Faktoren für eigenständige Schwerpunktsetzungen analysiert und damit dezentrale Implementierungsstrategien und Lösungsansätze auf der regionalen Ebene aufgezeigt. Abschließend soll nun noch die Frage wieder aufgegriffen werden, ob die Präfekturen, wie in der Ausgangsthese angenommen, in der Tat als zentrale Akteure für die Implementierung von DKS verstanden werden können.

Das Beispiel des DKS-Rahmengesetzes für eine *policy* zur Gleichstellung der Geschlechter wurde aufgrund seiner hohen Bedeutung und Aktualität ausgewählt. Leitend für die Wahl der Fallbeispiele Nagasaki und Shiga waren Daten, die vermuten ließen, dass es sich bei Nagasaki um eine Präfektur handelt, in der die Implementierung von DKS allein auf den Mindestanforderungen beruht und sich nicht durch Erfolg auszeichnet, während der Implementierungsprozess und die damit verbundenen Strategien in der Präfektur Shiga einen erfolgreichen *outcome* zeigen. Damit erweisen sich diese Fallbeispiele als relevant und aufschlussreich für die Fragestellungen und Ziele der Untersuchung, da davon auszugehen war, dass bei einem gleichen institutionellen Rahmen auf der Grundlage nationaler Leitlinien eine höchst unterschiedlich erfolgreiche Implementierung vorliegt. Eine mögliche Erklärung dafür sind bestimmte Eigeninitiativen in den Präfekturen selbst, und damit erschienen diese Fallbeispiele als gut geeignet, um Möglichkeiten und Einflussfaktoren bei der Nutzung des Implementierungsspielraumes in den Präfekturen sowie auch Gründe für einen geringeren Implementierungserfolg genauer zu erkennen. Der Vergleich ermöglichte zudem, den von den Präfekturen gemeinsam aus den nationalen Leitlinien übernommenen Mindeststandard einzuschätzen.

Die vorliegende Studie befasst sich vor allem mit den festgestellten unterschiedlichen Ausprägungen in den jeweiligen Bedingungs- und Voraussetzungen zusammenhängen der *case studies* und deren Auswirkungen auf die verfolgten Implementierungsstrategien. Den Ergebnissen liegt also kein umfassender Anspruch auf Generalisierbarkeit zugrunde, sondern sie sind allein auf die Daten aus den beiden ausgewählten Fallbeispielen zurückzuführen. Es lassen sich lediglich Annahmen formulieren, die über die auf die *case studies* bezogenen Ergebnisse hinausweisen.

Im Folgenden sollen die Antworten auf die Ausgangsfragen, die gleichermaßen mögliche Antworten auf die zugrundeliegende Frage nach den Gründen für wenig erfolgreiche Politikergebnisse bei der Gleichstellung der Geschlechter in Japan bieten, zusammengefasst werden. Die erste Ausgangsfrage, die auf eine Bestandsaufnahme der Art und Weise der

Implementierung von DKS in den Präfekturen abzielte, bildete den Hintergrund für die gesamte Ausarbeitung. Die dazugehörigen Ergebnisse werden an dieser Stelle nicht nochmals in allen Einzelheiten aufgeführt. Vielmehr richtet sich der Fokus auf die Erkenntnisse zur Beantwortung der Fragen nach den möglichen Gründen für weniger oder mehr Implementierungserfolg.

Folgende Ergebnisse ergeben sich zum Vergleich der ausgewählten Präfekturbeispiele Nagasaki und Shiga: Die Gegenüberstellung der Programme zur Implementierung der DKS-*policy* in den beiden Fallbeispielen hat große Ähnlichkeiten auf der formalen Ebene gezeigt (s. Kapitel 4). Viele der dennoch erkennbaren Unterschiede ließen sich durch die Analyse der empirischen Daten erklären.

Das in der Präfektur Shiga in dieser Form nicht vorhandene und auch in den formalen Programmen nicht erwähnte System von DKS-Förderern in der Präfektur Nagasaki weist auf eine etwas andere Ausprägung der Implementierung hin: Während in Shiga die Präfektur sich über das große DKS-Zentrum eine Plattform für eigene Aktivitäten und Präsentationen schafft und diese rege nutzt, liegt in Nagasaki der Schwerpunkt eher in Aktivitäten vor Ort in den Kommunen, die durch die Förderer unterstützt werden (s. Kapitel 6). Der schmale Etat sowie die infrastrukturelle Lage der Präfektur lassen dies als günstige Lösung erscheinen. In diesem Sinne können auch die Aussagen der formalen Präfekturprogramme interpretiert werden, die in Shiga Kooperation und Austausch – wie sie vor allem im Rahmen des großen Zentrums stattfinden können – besonders hervorheben, während Nagasaki eigens Erwartungen an die Kommunalebene konkretisiert und damit deren Verantwortung unterstreicht.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass sich der jeweils für die Präfekturen Nagasaki und Shiga festgestellte offensichtlich unterschiedliche *outcome*⁴⁵⁹ nicht allein auf die Art und Weise der Implementierung von DKS zurückführen lässt. Anders als ursprünglich angenommen, lässt sich dies nicht nur durch eine andere Implementierungsstrategie, bei der progressive Selbstverwaltungsinitiativen das Ergebnis in der Präfektur Shiga verbessern, begründen.

Die Form des DKS-Zentrums geht in Shiga auf die Zeit vor der Implementierung von DKS zurück. Die damaligen Richtungsentscheidungen für eine groß angelegte Einrichtung mit hohem Publikumsverkehr und die Entscheidung, die Vernetzung von Frauengruppen zu fördern, wirken sich bis in die heutigen Aktivitäten aus, sind aber nicht eigens im

⁴⁵⁹ Besonders auffallend waren das ausgebaute Präfekturzentrum sowie die vergleichsweise hohe Anzahl von Frauen in Präfekturparlament und Präfekturverwaltung in Shiga.

Zuge der Implementierung der DKS-*policy* entstanden. Vielmehr liegt der Zusammenhang zu der umweltpolitisch engagierten Bewegung Sekken undō nahe, in der viele Hausfrauen aktiv waren. Die damals gewählte Ausprägung des Zentrums wurde beibehalten, so dass sich ein bestimmter Pfad für Maßnahmen institutionalisiert hat (s. Kapitel 6).

Auch der stärkere Anteil von Frauen im Präfekturparlament von Shiga ist nicht direkt in der Implementierung von DKS verankert – es sei denn, man könnte dies eindeutig auf einen erfolgreichen Bewusstseinswandel bei der Wahlbevölkerung zurückführen –, sondern resultiert aus vielen unterschiedlichen Faktoren (s. Kapitel 5). Allerdings hat dieser höhere Anteil von weiblichen Abgeordneten – in der Auseinandersetzung mit konservativen Abgeordneten – dazu beigetragen, dass die DKS-Verordnung im landesweiten Vergleich frühzeitig verabschiedet und über die Vorgaben der nationalen Ebene hinaus ein weiteres Grundprinzip in der Präfekturverordnung verankert worden ist. Somit hat umgekehrt die Existenz dieser Akteure einen deutlichen Einfluss auf den Implementierungsprozess von DKS in Shiga hervorgebracht.

Die für einen bestimmten Zeitraum erkennbare verstärkte Einbeziehung von Frauen auf Verwaltungsposten mit Entscheidungsmacht in der Präfekturverwaltung ist dagegen klar ein eigener Implementierungsschwerpunkt der Präfektur Shiga, der durch *policy* Sponsoring seitens des damaligen Gouverneurs ermöglicht wurde (s. Kapitel 5). In diesem Sinne lässt sich auch die Einrichtung von so genannten DKS-Förderern in den einzelnen Verwaltungsabteilungen erklären, indem Shiga mehr auf die präfekturverwaltungsinternen Abläufe fokussiert, als dies in Nagasaki der Fall ist.

Für die Präfektur Nagasaki kann in der Tat davon ausgegangen werden, dass sich die Präfektur bei der Implementierung von DKS vor allem an der Einhaltung des notwendigen Mindeststandards aufgrund nationaler Leitlinien orientiert. Was jedoch die infrastrukturelle und finanzielle Situation der Präfektur anbelangt, so hat Nagasaki mit dem System der Förderer, die in den Kommunen wirken, ein Instrument gewählt, mit dem die Kooperation mit der Lokalebene wirksam gefördert werden kann. Nagasaki setzt damit schwerpunktmäßig auf die Implementierung auf der Lokalebene und wählt so eine anders als in Shiga gelagerte Implementierungsstrategie. Hier eröffnen sich darüber hinaus besondere Einflussmöglichkeiten für Repräsentanten der Bürgerschaft auf der Lokalebene (s. Kapitel 6).

In beiden Präfekturen ist eine konservative, den Zielen des DKS-Rahmengesetzes entgegenstehende Strömung spürbar, aber in Shiga wirken insgesamt mehr Gegenkräfte gegen die Konservativen; dadurch wurden mehr Frauen ins Präfekturparlament gebracht und eine Gouverneurin ins

Amt gewählt. Gründe dafür könnten die Auswirkungen der Aktivitäten der Sekken undō und auch die Vernetzungsangebote des DKS-Zentrums sein. Umgekehrt lässt sich so auch der im Rahmenplan von Nagasaki vorhandene, an die Nationalebene angelehnte konservativ geprägte Passus zum Begriff *gender* erklären, der in dieser Form in der Präfektur Shiga fehlt.

Zu den Ergebnissen der Analyse der Fallbeispiele, die über die einzelnen Fälle hinausweisen, lässt sich zusammenfassend folgendes festhalten: In der Tat sind mehrere Merkmale beim Implementierungsprozess von DKS in den japanischen Präfektoren identifizierbar, die mögliche Gründe für weniger Erfolg bei der Durchführung und somit beim Ergebnis darstellen. Dazu zählen die Anlehnung von Instrumenten und Maßnahmen an die nationalen Rahmenpläne, indem weiche Steuerungsinstrumente wie Informations- und Überzeugungsprogramme und weniger regulative Instrumente gewählt werden. Die Offenheit der Programme ermöglicht Raum für verschiedene Interpretationen und für eine reine Anpassung an den Mindeststandard ohne darüber hinausgehende Initiativen. Weitere Gründe sind ein eingeschränkter Handlungsradius der am Implementierungsprozess beteiligten politischen Akteure und Handlungsbeschränkungen, die aus einem knappen Budget resultieren.

Diese Charakteristika ließen sich präfekturübergreifend identifizieren. Sie basieren auf den nationalen Leitlinien und gelten somit nicht allein für die Präfektoren, sondern lassen sich auch auf die nationale und lokale Ebene übertragen.

Es hat sich gezeigt, dass nicht nur formal, sondern auch tatsächlich auf der Präfektorebene die Option zu Eigeninitiativen besteht, die einen progressiven *output* erzielen oder aber im Gegenteil zu weniger positivem *outcome* im Sinne des Rahmengesetzes führen können, wobei der Schwerpunkt hier auf progressiven Eigeninitiativen lag. Das heißt jedoch nicht, dass (progressive) Initiativen einfach formal oder informell in das Implementierungsprogramm einer Präfektur eingebracht werden können. Ein *output*, der über die nationalen Vorgaben hinaus progressiv wirkt, ist nicht ohne weiteres zu erzielen. Erfolg und Ausmaß der praktischen Realisierung der Regelwerke hängen stark von den Handlungsorientierungen und tatsächlichen Interaktionen der für die Implementierung verantwortlichen Akteure in einer Präfektur ab, die sich innerhalb des institutionellen Rahmens bewegen müssen. Insbesondere das Vorhandensein eines *policy sponsor* ist entscheidend, da dieser *per definitionem* (Campbell 1992) die Durchsetzungskraft für *policy change* hat. Nicht alle an der Implementierung beteiligten politischen Akteure in einer Präfektur besitzen die Kompetenzen und Ressourcen, um als *policy sponsor* wirken zu können. Die zentrale Verwaltungseinrichtung etwa verfügt hauptsächlich

nur über weiche Steuerungsinstrumente. Die Bürger müssen eine starke Lobby bilden, um wirksam in Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden. Bei den Präfekturparlamenten ist die notwendige interne Kohärenz zur progressiven Unterstützung der DKS-*policy* bislang zu wenig gegeben, sie wirken eher als Vetoplayer. Der Gouverneur einer Präfektur verfügt über die notwendigen Eigenschaften und Kompetenzen, die für ein *policy* Sponsoring wichtig sind; allerdings muss auch er sich mit den einschränkenden Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Es konnte gezeigt werden, dass ein viel versprechender Ansatz für *policy* Sponsoring in der eigenen Präfekturverwaltung besteht; solche Maßnahmen müssen allerdings institutionalisiert werden, um dauerhaft zu Erfolgen zu führen.

Nicht nur beim *agenda setting*, auch für die Phase der Implementierung, ist *policy* Sponsoring also eine wichtige Strategie, um progressive Maßnahmen einzubringen, die in dezentralen Implementierungsprozessen über nationale Leitlinien hinausgehen.

Bezogen auf die Ergebnisse der Untersuchung zu möglichen Gründen für weniger Implementierungserfolg und Vorbedingungen für mehr Implementierungserfolg lässt sich ein Umkehrschluss vornehmen: Es könnte zu mehr Implementierungserfolg bei der Umsetzung von DKS führen, dass, erstens, stärkere Steuerungsinstrumente, etwa regulative Instrumente oder hohe finanzielle Anreize, eingesetzt werden. Zweitens erscheint Qualitätssicherung, zum Beispiel durch konkretere Vorgaben der Rahmenpläne, als wesentlich. Drittens wäre es wichtig, dass die Hauptvollzugsträger, nämlich die DKS-Abteilungen in der Präfekturverwaltung, einen anderen Stellenwert erhalten, etwa mit wirksamer Kontrollfunktion gegenüber anderen Abteilungen. Der Umkehrschluss besagt außerdem, dass, neben, viertens, einer Stärkung finanzieller und personeller Ressourcen für Gleichstellung, fünftens, das Einwirken auf positive Handlungsorientierungen für Gleichstellung bei Entscheidungsträgern wie dem Gouverneur oder Präfekturabgeordneten über Schulungen für die Verwaltungsangestellten hinaus ein zentraler Faktor für mehr Implementierungserfolg sein kann.

Für die eingangs geäußerte Annahme, dass die Präfekturen zentrale Akteure bei der Implementierung der DKS-*policy* sind, lässt sich festhalten, dass sie in der Tat ein wichtiger Akteur sind, der die nationalen Richtlinien konkretisiert und Vorlagen für die Lokalebene bietet. Trotz der Dezentralisierungsreformen ist es jedoch nicht einfach, über die Erfüllungsnotwendigkeiten zur Erreichung des Mindeststandards, die von der Zentralebene vorgegeben werden, hinaus spezifische progressive Selbstverwaltungsiniciativen in den im eigenen Gebiet stattfindenden Implementierungsprozess einzubringen. Die Reichweite für (progressive) Eigenin-

initiativen ist in dem DKS-Politikfeld bislang eher begrenzt; überdies sind sie abhängig von einer hohen Durchsetzungskraft der beteiligten politischen Akteure. Akteure, die über eine solch hohe Durchsetzungskraft verfügen, wie z. B. ein Gouverneur, agieren allerdings bislang nur selten aktiv für eine wirksame Umsetzung der DKS-policy.

KAPITEL 9

ANHANG

9.1 ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildungen

- Abbildung 1: Der idealtypische *policy cycle*
Abbildung 2: Akteure bei der Implementierung von DKS
Abbildung 3: Akteure im Implementierungsprozess der Präfekturen
Abbildung 4: Außenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga
Abbildung 5: Beschilderung des DKS-Zentrums der Präfektur Shiga
Abbildung 6: Innenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki
Abbildung 7: Innenansicht des DKS-Zentrums der Präfektur Nagasaki
Abbildung 8: Außenansicht des *Dejima kōryū kaikan*

Tabellen

- Tabelle 1: Formale Tätigkeiten der Präfektur
Tabelle 2: Formale Aufgaben der Abteilung für DKS (Präfektur Shiga)
Tabelle 3: Aufgabenbereiche der DKS-Präfekturzentren in Nagasaki und Shiga
Tabelle 4: Gegenüberstellung von geplanten Maßnahmenbereichen bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga
Tabelle 5: Gegenüberstellung der an der Implementierung von DKS beteiligten Akteure in Nagasaki und Shiga
Tabelle 6: Aus den formalen Programmen ersichtliche Unterschiede bei der Implementierung von DKS in den Präfekturen Nagasaki und Shiga

9.2 LEITFADEN DER EXPERTENINTERVIEWS

Deutsche Version

Eigene Übersetzung ins Deutsche.

1. Ziele der Interviewpartner und der Präfektur im Hinblick auf DKS
 - 1.1 Welche Art von Gesellschaft ist die *Danjo kyōdō sankaku shakai*?
 - 1.1.1 Wenn die DKS-Gesellschaft verwirklicht wird, was wird das für eine Gesellschaft sein? Was wird sich wie verändern?
 - 1.1.2 Welche Aktivitäten unternehmen Sie in Bezug auf DKS?
 - 1.2 Welche Ziele hat die Präfektur bislang im Hinblick auf Maßnahmen für DKS?
 - 1.3 Wie schätzen Sie die jetzige Situation in der Präfektur im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele ein, bzw. wie weit ist die DKS-Gesellschaft in der Präfektur vorangeschritten?
 - 1.3.1 Wenn Sie mit der gegenwärtigen Lage der Dinge zufrieden sind: Was war nützlich, um diese Ziele zu erreichen?

- 1.3.2 Wenn Sie nicht zufrieden sind: Warum nicht? Was ist schwierig bei der Umsetzung der Ziele?
 - 1.3.2.1 Gibt es etwas, das besonders schwierig umzusetzen ist?
 - 1.3.2.2 Was beeinflusst den Fortschritt der Verwirklichung?
- 1.3.3 Welche Maßnahmen werden in der Präfektur gegen diese Probleme ergriffen?
 - 1.3.3.1 Wie ist es gegenwärtig mit dem Bewusstsein der Geschlechterrollentrennung? Welche Maßnahmen gibt es, um das Bewusstsein zu verändern?
2. Maßnahmen, Akteure und Interaktionen bis zur Verabschiedung der DKS-Verordnung und des DKS-Plans der Präfektur
 - 2.1 Erläutern Sie bitte die Maßnahmen bis zum Inkrafttreten von Verordnung und Plan.
 - 2.1.1 Welche besonderen Maßnahmen gab es für die Inkraftsetzung von DKS-Verordnung und Plan? Wurde eine neue Abteilung dafür eingerichtet?
 - 2.1.2 Bitte erläutern Sie den Anlass für eine Überarbeitung des DKS-Plans. Wie wird dieser erstellt?
 - 2.1.3 Was hat die Erstellung von Verordnung, Plan und überarbeitetem Plan beeinflusst (in der Präfektur, im Land, international)?
 - 2.1.3.1 Wie denken Sie über die Lage in der Präfektur vor und nach der Inkraftsetzung des DKS-Rahmengesetzes?
 - 2.2 Im Folgenden möchte ich zu Verantwortlichen und Beteiligten fragen: Welche Leute waren an der Erstellung von Verordnung, Plan und dem überarbeiteten Plan beteiligt (Sektionen, Gruppen, Individuen)?
 - 2.2.1 Welche Rollen haben *konwakai*, *shingikai*, Gouverneur, *honbu*, die Lokalebene, NPO, das Amt für DKS auf nationaler Ebene, die Bürger, die Unternehmen usw.?
 - 2.3 Welchen Austausch zwischen diesen Personen bzw. Organisationen hat es gegeben?
 - 2.3.1 Gibt es unter den beteiligten Akteuren Individuen, Gruppen oder Abteilungen, die besonders am Vorantreiben der Inkraftsetzung von Verordnung, Plan und Revision des Plans mitwirken?
 - 2.3.2 Was war schwierig bei der Zusammenarbeit?
3. Akteure, Interaktionen und Maßnahmen seit der Verabschiedung von Verordnung und Plan
 - 3.1 Zu den Akteuren: Wer sind die Aufgabenträger für die Verwirklichung? Welche Stellen sind zuständig (Sektionen, Gruppen, Individuen)?
 - 3.1.1 Sind es dieselben Akteure wie diejenigen, die geplant haben?
 - 3.1.2 Wie ist die jeweilige Rolle der beteiligten Akteure wie Verwaltung, Lokalebene, Gouverneur, NPO, Unternehmen, *shingikai*, *konwakai*, *honbu*, *suishin'in*, Bürger, nationalem Amt für DKS?
 - 3.1.2.1 Bitte nennen Sie einige Beispiele für die Lokalebene.
 - 3.1.2.2 Wie sind bei den beteiligten Akteuren jeweils die finanziellen und personellen Ressourcen und die Partizipationsmöglichkeiten an Entscheidungsprozessen?
 - 3.1.2.3 Wie denken Sie über das System der Förderer (*suishin'in*)?

- 3.2 Wie arbeiten die Akteure zusammen? Welchen Austausch hat es gegeben?
 - 3.2.1 Gibt es Individuen, Gruppen oder Abteilungen unter den Beteiligten, die die Umsetzung kooperativ und aktiv vorantreiben?
 - 3.2.2 Was, denken Sie, war schwierig bei der Kooperation der Akteure?
- 3.3 Die Maßnahmen zur Verwirklichung der DKS-Programme: Ich möchte nach der Verwirklichung der Verordnung bzw. des DKS-Plans der Präfektur fragen. Wie wird die Verwirklichung der Ziele erreicht? Welche Maßnahmen werden zur Verwirklichung der Programme durchgeführt?
 - 3.3.1 Welche (besonderen) Ansätze gibt es für die Verwirklichung der DKS-Maßnahmen?
 - 3.3.2 Wurde ein neues Büro oder eine neue Abteilung für die Umsetzung eingerichtet?
 - 3.3.3 Wie denken Sie über die Ziele des DKS-Plans?
 - 3.3.4 Welche Prioritäten gibt es bei den Maßnahmen?
 - 3.3.5 Wie weit reicht der Rahmen der Aktivitäten?
 - 3.3.6 Wie steht es um das Budget?
 - 3.3.7 Wie viele Mitarbeiter gibt es?
 - 3.3.8 Gibt es bei der Umsetzung des Plans unerwünschte Ergebnisse oder Nebeneffekte?
 - 3.3.9 Gibt es oder gab es Ereignisse, die die Umsetzung beeinflussen?

Japanische Version

1. *Danjo kyōdō sankaku shakai no jitsugen ni tsuite, mata wa ken no Danjo kyōdō sankaku seisaku no mokuhyō ni tsuite*
 - 1.1 *Danjo kyōdō sankaku shakai to wa, dono yō na shakai desuka.*
 - 1.1.1 *Danjo kyōdō sankaku shakai ga jitsugen sareru to, donna shakai ga umareru no deshōka. Nani ga dō henka suru no deshōka.*
 - 1.1.2 *Danjo kyōdō sankaku to kanren ga aru katsudō nasaimasuka.*
 - 1.2 *〇〇ken de wa, ken no Danjo kyōdō sankaku seisaku ni oite, koremade dono yō na mokuhyō o settei shitekimasuitaka.*
 - 1.3 *Sono mokuhyō no tassei jōkyō, tsumari 〇〇ken de no Danjo kyōdō sankaku shakai suishin no genjō wa dō natte imasuka.*
 - 1.3.1 *Genjiten de no tassei jōkyō ni tsuite manzoku shiteiru baai: mokuhyō o tassei suru ue de nani ga yaku ni tachimashitaka.*
 - 1.3.2 *Manzoku shiteinai baai: sore wa dōshite desu ka. Mokuhyō ni mukete torikumu ue de, nani ga taihen deshitaka.*
 - 1.3.2.1 *Toku ni jitsugen shinikui koto ga arimasuka.*
 - 1.3.2.2 *Mata, nani ga jitsugen no suishin ni eikyō o ataeteimasuka.*
 - 1.3.3 *Mondai ni taishite 〇〇ken de wa dono yō na torikumi ga nasareteimasuka.*
 - 1.3.3.1 *Yakuwaari buntan ishiki wa genzai dō de, ishiki o henka saseru tame ni, dono yō na torikumi ga aru no desuka.*
2. *〇〇ken Danjo kyōdō sankaku jōrei mata wa 〇〇ken Danjo kyōdō sankaku keikaku no shikō made no torikumi ni tsuite*
 - 2.1 *Jōrei/keikaku no shikō made no torikumi ni tsuite oshietekudasai.*
 - 2.1.1 *Danjo kyōdō sankaku jōrei/keikaku no shikō no tame ni dono yō na tokubetsu na torikumi ga nasareta no desuka. Mata, atarashii bukyoku mata wa ka nado ga tsukurareta no desuka.*

- 2.1.2 Kaiteiban no sakusei no kikkake o oshietekudasai. Dono yō ni shite sakusei shita no desuka.
- 2.1.3 Jōrei/keikaku/kaiteiban o jissshi suru ue de donna dekgoto ga eikyō o ataemashitaka (kenmai/Nihonmai/kokusaibamen).
- 2.1.3.1 Toku ni Danjo kyōdō sankaku kihonhō shikō no mae no ○○ken de no jōtai to sono ato no jōtai ni tsuite wa dō omowaremasuka.
- 2.2 Tsugi ni tantōsha mata wa kankeisha no koto ni tsuite ukagaitai to omoimasu: Donna hitotachi ga jōrei/keikaku/kaiteiban o tsukuri ni kakawarimashitaka (ka/dantai/kojin).
- 2.2.1 Konwakai, shingikai, chiji, honbu, shichōson, NPO, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku, shimin, jigyo, shingikai, konwakai, honbu, suishin'in, shimin, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku nado kaku akutā no yakuwari wa ikaga desuka.
- 2.3 Sorera no hitotachi naishi soshiki no aida de wa donoyō na yaritori ga arimashitaka.
- 2.3.1 Tantōsha no naka ni, kyōryokuteki aruiwa sekkyokuteki ni jōrei/keikaku/kaiteiban no shikō o susumeru hito/dantai/ka ga imasu ka.
- 2.3.2 Kyōryoku no baai wa muzukashii tokoro mo atta to omowaremasuka.
3. ○○ken Danjo kyōdō sankaku jōrei/keikaku shikō ikō no seisaku jissshi ni tsuite
- 3.1 Tantōsha: Jissshi suru ue de no tantōsha ha donata desuka. Aruiwa tantō busho wa doko desuka (ka/dantai/kojin).
- 3.1.1 Keikaku suru tokoro (hito) to onaji desuka.
- 3.1.2 Gyōsei, shichōson, chiji, NPO, jigyo, shingikai, konwakai, honbu, suishin'in, shimin, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku nado kaku akutā no yakuwari wa ikaga desu ka.
- 3.1.2.1 Shichōson no baai wa iroiro na rei o agete itadakereba saiwai desu.
- 3.1.2.2 Kaku akutā no yosan/ningen zairyō/hoshin kettei katei e no sankā kanō nado wa ikaga desu ka.
- 3.1.2.3 Suishin'in seido ni tsuite wa dō omotteimasuka.
- 3.2 Tantōsha no kyōryoku wa ikaga desuka. Donoyō na yaritori ga arimashitaka.
- 3.2.1 Tantōsha no naka ni kyōryokuteki aruiwa sekkyokuteki ni jissshi o susumeru hito/dantai/ka ga imasuka.
- 3.2.2 Kyōryoku no baai wa muzukashii tokoro mo atta to omowaremasuka.
- 3.3 Danjo kyōdō sankaku seisaku no jissshi no tame no torikumi: ○○ken no jōrei mata wa Danjo kyōdō sankaku keikaku no jissshi ni tsuite ukagaitai to omoimasu. Mokuhyō no jitsugen wa dono yō ni erareru no desu ka, mata wa seisaku o jissshi suru ue de, dono yō na torikumi ga okonawaremasuka.
- 3.3.1 Danjo kyōdō sankaku seisaku o jissshi no ue de dono yō na (tokubetsuna) torikumi ga nasareta no desuka.
- 3.3.2 Jissshi no tame ni atarashii bukyoku mata wa ka nado wa tsukuraremashitaka.
- 3.3.3 Danjo kyōdō sankaku keikaku no mokuhyō ni tsuite dō omowaremasuka.
- 3.3.4 Seisaku no puraioritī wa ikaga desuka.
- 3.3.5 Katsuyaku han'i ni tsuite wa dō omowaremasuka.
- 3.3.6 Yosan wa dono yō ni nasaru no desuka.
- 3.3.7 Sutaffu no ninzu wa ikaga desu ka.
- 3.3.8 Keikaku to jissshi saretā seisaku no kōka no chigai mata wa fukukōka ni tsuite wa dō omowaremasuka.
- 3.3.9 Jissshi ni eikyō o ataeru dekgoto ka aru ka/atta ka to omowaremasuka.

9.3 VERZEICHNIS DER EXPERTENINTERVIEWS

Im Folgenden werden die für diese Studie relevanten Interviews aufgelistet.⁴⁶⁰ Da die Interviews anonymisiert wurden, werden die Namen der Interviewpartner nicht genannt und keine detaillierten Angaben zur Institutionszugehörigkeit gemacht.

Zentralregierung Tokyo

Tokyo, Interview Nr. 1: Bürokratin, 25.04.2008

Präfektur Nagasaki

Nagasaki, Interview Nr. 1: DKS-Förderer (*suishin'in*), 03.06.2008
Nagasaki, Interview Nr. 2: DKS-Förderer (*suishin'in*), 04.06.2008
Nagasaki, Interview Nr. 3: DKS-Förderer (*suishin'in*), 01.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 4: DKS-Förderer (*suishin'in*), 25.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 5: DKS-Förderer (*suishin'in*), 16.7.2008
Nagasaki, Interview Nr. 6: DKS-Förderer (*suishin'in*), 04.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 7: Mitglied DKS-shingikai, 02.06.2008
Nagasaki, Interview Nr. 8: Mitglied DKS-shingikai, 15.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 9: Mitglied des Präfekturparlamentes, 24.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 10: Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008
Nagasaki, Interview Nr. 11: Mitglied des Präfekturparlamentes, 02.09.2008
Nagasaki, Interview Nr. 12: Mitglied des Präfekturparlamentes, 03.09.2008
Nagasaki, Interview Nr. 13: Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 14.3.2007
Nagasaki, Interview Nr. 14: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 15: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 05.06.2008
Nagasaki, Interview Nr. 16: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 15.07.2008
Nagasaki, Interview Nr. 17: DKS-advisor (ehemaliger *suishin'in*), 03.06.2008
Nagasaki, Interview Nr. 18: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 01.08.2008
Nagasaki, Interview Nr. 19: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 23.07.2008

Präfektur Shiga

Shiga, Interview Nr. 1: Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 26.05.2008
Shiga, Interview Nr. 2: Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 27.05.2008
Shiga, Interview Nr. 3: ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 24.11.2008
Shiga, Interview Nr. 4: ehemaliges Mitglied Präfekturregierung, 20.08.2008
Shiga, Interview Nr. 5: Mitarbeiter Präfekturverwaltung, 02.12.2008
Shiga, Interview Nr. 6: Mitglied des Präfekturparlamentes, 27.11.2008
Shiga, Interview Nr. 7: Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008
Shiga, Interview Nr. 8: Mitglied des Präfekturparlamentes, 21.11.2008
Shiga, Interview Nr. 9: Mitglied des Präfekturparlamentes, 25.08.2008
Shiga, Interview Nr. 10: Mitglied DKS-shingikai, 27.08.2008

⁴⁶⁰ Darüber hinaus während der Feldforschung geführte Experteninterviews fließen nicht in diese Studie ein und werden an anderer Stelle analysiert.

- Shiga, Interview Nr. 11: Mitglied DKS-shingikai, 18.11.2008
 Shiga, Interview Nr. 12: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.05.2008
 Shiga, Interview Nr. 13: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008
 Shiga, Interview Nr. 14: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 27.08.2008
 Shiga, Interview Nr. 15: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 17.11.2008
 Shiga, Interview Nr. 16: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 25.11.2008
 Shiga, Interview Nr. 17: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 26.11.2008
 Shiga, Interview Nr. 18: Mitglied Bürger-/Frauenorganisation, 19.11.2008

9.4 LITERATURVERZEICHNIS

*Monographien und Aufsätze*⁴⁶¹

- Akaoka, Isao (2000): *Danjo kyōdō sankaku to jōsei rōdō* [Die gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen und weibliche Erwerbsarbeit]. Shirīzu „Onna – asu ni ikiru“ 15. Kyoto: Mineruba shobō.
- Akizuki, Kengo (2001): „Partnership in Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs“, in: Muramatsu, Michio, Farukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 63–84.
- Aldrich, Daniel P. (2008): *Site Fights. Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Baer, Susanne und Miriam Hoheisel (Hg.) (2008): *Between success and disappointment. Gender equality policies in an enlarged Europe*. Bielefeld: Kleine.
- Bandō, Mariko (2004): *Danjo kyōdō sankaku shakai e* [Hin zu einer Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Tokyo: Keisō shobō.
- Behning, Ute und Birgit Sauer (Hg.) (2005): *Was bewirkt Gender-Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Behning, Ute (1999): *Zum Wandel der Geschlechterrepräsentation in der Sozialpolitik: ein policy-analytischer Vergleich der Politikprozesse zum österreichischen Bundespflegegesetz und zum bundesdeutschen Pflege-Versicherungsgesetz*. Opladen: Leske + Budrich.
- Behrens, Maria (2003): „Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse“, in: Schubert, Klaus und Nils Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München und Wien: R. Oldenbourg, S. 203–235.
- Benz, Arthur (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*. Governance Band 5. Wiesbaden: VS.
- Benz, Arthur (2004a): „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützlich soziales wissenschaftliches Konzept?“, in: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, S. 12–28.

⁴⁶¹ Neben direkt und indirekt zitierter Literatur werden einige Werke genannt, die ebenfalls zur Erarbeitung dieser Analyse herangezogen wurden, auch wenn sie nicht im Text belegt sind.

- Benz, Arthur (2004b): „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen“, in: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS, S. 125–146.
- Besley, Timothy (2006): *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
- Beyer, Jürgen (2005): „Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den implizierten Konservatismus eines gängigen Konzepts“, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34, 1, S. 5–21.
- Biester, Elke, Barbara Holland-Cunz, Eva Maleck-Lewy, Anja Ruf und Birgit Sauer (Hg.) (1994): *Gleichstellungspolitik – Totem und Tabus. Eine feministische Revision*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann (2007): *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert (2009): *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS.
- Bogner, Alexander, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hg.) (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS (2. Auflage).
- Bohnert, Werner und Wolfgang Klitzsch (1980): „Gesellschaftliche Selbstregulierung und Staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme“, in: Mayntz, Renate (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein i. T.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 200–215.
- Boling, Patricia (2008): „State Feminism in Japan?“, in: *U. S. – Japan Women’s Journal* 34, S. 68–89.
- Bothwell, Robert O. (2003): „The challenges of growing the NPO and voluntary sector in Japan“, in: Osborne, Stephen P. (Hg.): *The Voluntary and Non-Profit Sector in Japan. The challenge of change*. London und New York: RoutledgeCurzon, S. 121–149.
- Burth, Hans-Peter und Axel Görlitz (Hg.) (2001): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.
- Campbell, John Creighton (1992): *How Policies Change. The Japanese Government and the Aging Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Chan-Tiberghien, Jennifer (2004): *Gender and Human Rights Politics in Japan. Global Norms and Domestic Networks*. Stanford: Stanford University Press.
- Chiba, Tensei (2006): „Dōmoto Akiko. Kyōki no feminachi Chibaken sei“ [Dōmoto Akiko. Die wahnsinnige Feminazi-Regierung in der Präfektur Chiba], in: Nomura, Hataru (Hg.): *Danjo byōdō baka* [Geschlechtergleichberechtigungsquatsch]. Tokyo: Takarajimasha, S. 44–52.
- Cohen, Michael D., James G. March und Johan P. Olsen (1972): „A Garbage Can Model of Organizational Choice“, in: *Administrative Science Quarterly* 17, 1, S. 1–25.
- Cordes, Mechthild (2008): „Gleichstellungspolitik. Von der Frauenförderung zum Gender-Mainstreaming“, in: Becker, Ruth und Beate Kortendiek (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie*. Wiesbaden: VS, S. 916–924 (2. Auflage).
- Coulmas, Florian, Harald Conrad, Annette Schad-Seifert und Gabriele Vogt (Hg.) (2008): *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*. Leiden: Brill.
- Coulmas, Florian (2007): *Die Gesellschaft Japans. Arbeit, Familie und demographische Krise*. München: C. H. Beck.

- Dackweiler, Regina-Maria (2003): *Wohlfahrtsstaatliche Geschlechterpolitik am Beispiel Österreichs. Arena eines widersprüchlich modernisierten Geschlechter-Diskurses*. Op-laden: Leske + Budrich.
- Danjo kyōdō sankaku iinkai (Hg.) (2006): *Danjo kyōdō sankaku sokushin ni kansuru daisanji chūkiteki kōdō kadai: Danjo kyōdō sankaku iinkai* [3. mittelfristige Maßnahmen und Aufgaben zur DKS-Förderung: Der DKS-Ausschuss]. Tokyo: Nihon seikatsu kyōdō kumiai rengōkai seisaku kikakubu.
- deLeon, Peter und Linda deLeon (2002): „What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach“, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, 4, S. 467–492.
- Derichs, Claudia und Thomas Heberer (2008): „Grundlagen politikwissenschaftlicher Komparatistik“, in: Heberer, Thomas und Claudia Derichs (Hg.) (2008): *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan*. Wiesbaden: VS, S. 1–19 (2. aktualisierte und erweiterte Auflage).
- Derichs, Claudia und Kerstin Lukner (2008): „Japan: Politisches System und politischer Wandel“, in: Heberer, Thomas und Claudia Derichs (Hg.) (2008): *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan*. Wiesbaden: VS, S. 197–283 (2. aktualisierte und erweiterte Auflage).
- Döge, Peter (2003): „Von der Gleichstellung zur Gleichwertigkeit – Gender-Mainstreaming als Ansatz zur Modernisierung von Organisationen“, in: Jansen, Mechthild M., Angelika Röming und Marianne Rohde (Hg.): *Gender-Mainstreaming. Herausforderung für den Dialog der Geschlechter*. München: Olzog, S. 34–48.
- Doi, Takero und Toshihiro Ihori (2009): *The Public Sector in Japan. Past Developments and Future Prospects*. Cheltenham und Northampton: Edward Elgar.
- Dokuritsu gyōsei hōjin kokuritsu josei kyōiku kaikan (Hg.) (2003): *Danjo kyōdō sankaku tōkei dētabukku. Nihon no josei to dansei 2003* [DKS-Statistik Datensammlung. Japans Frauen und Männer 2003]. Tokyo: Gyōsei.
- Donau, Kai (2007): *Erbabgeordnete. Karrieren in der japanischen Politik*. Bonn: Bier.
- Dye, Thomas S. (1976): *Policy Analysis: What governments do, why they do it and what difference it makes*. University of Alabama Press.
- Ebbinghaus, Bernhard (2009): „Mehr oder weniger? Quantitativer versus qualitativer Vergleich“, in: Pickel, Susanne, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS, S. 197–212.
- Eckstein, Harry (1975): „Case Study and Theory in Political Science“, in: Greenstein, Fred I. und Nelson W. Polsby (Hg.): *Handbook of Political Science. Band 7: Strategies of Inquiry*. Reading: Addison-Wesley, S. 79–137.
- Englert, Dietrich (2009): *Soziale Innovation durch Gender-Mainstreaming?* Wiesbaden: VS.
- Estévez-Abe, Margarita (2003): „State-Society Partnerships in the Japanese Welfare State“, in: Schwartz, Frank und Susan Pharr (Hg.): *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 154–172.
- Flick, Uwe (2005): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt (3. Auflage).

- Foljanty-Jost, Gesine (Hg.) (2009a): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Stadtforschung aktuell Band 113. Wiesbaden: VS.
- Foljanty-Jost, Gesine (2009b): „Einleitung: Kommunalen Reformdruck aus vergleichender Perspektive“, in: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.) (2009a): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Stadtforschung aktuell Band 113. Wiesbaden: VS, S. 7–15.
- Foljanty-Jost, Gesine (2009c): *Partnerschaft als Leitmotiv kommunaler Politik: Ressource für lokale Demokratie?* Zivilgesellschaft und lokale Demokratie Nr. 7. Arbeitspapiere des Institutes für Politikwissenschaft und Japanologie. Halle: Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg.
- Foljanty-Jost, Gesine (2006): „Dezentralisierung als Herausforderung lokaler Demokratie“, in: Blechinger, Verena, Christiane Frantz und Mark Thompson (Hg.): *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 63–81.
- Foljanty-Jost, Gesine und Karoline Haufe (2006): „Bürgerliche Gesellschaft versus Zivilgesellschaft – die neuere Debatte in Japan“, in: Haak, René (Hg.): *Japanstudien. Arbeitswelten in Japan*. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien Band 18, S. 247–269.
- Fujieda, Mioko und Gurūpu Mikoshi (2001): *Dō susumeru ka, jichitai no danjo kyōdō sankaku seisaku. Sono torikumikata – tsukurikata* [Wie treibt man kommunale DKS-Maßnahmen voran? Vorgehensweise und Umsetzung]. Tokyo: Gakuyō shobō.
- Funabashi, Kuniko (2003): „Jōrei settei o meguru ‚kōbō‘ kara mietekita mono“ [Was im „Kampf“ um das Erlassen von Verordnungen sichtbar geworden ist], in: *Joseigaku* 11, S. 37–49.
- Garlichs, Dietrich (1980): „Politikformulierung und Implementierung im föderativen Staat“, in: Mayntz, Renate (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein i. T.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 20–35.
- Garon, Sheldon (2003) „From Meiji to Heisei: The State and Civil Society in Japan“, in: Schwartz, Frank und Susan Pharr (Hg.) (2003): *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 42–62.
- Gaunder, Alisa (2012): „The DPJ and Women: The Limited Impact of the 2009 Alternation of Power on Policy and Governance“, in: *Journal of East Asian Studies* 12, 3, S. 441–466.
- Gelb, Joyce (2003): *Gender Policies in Japan and the United States: Comparing Women's Movements, Rights and Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Glaser, Barney G. und Anselm L. Strauss (2005): *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Hans Huber (2. Auflage).
- Giebardt, Ute (2006): *Gleichstellungspolitik an der Hochschule – die Umsetzung gesetzlicher Regelungen an Hochschulen in Hessen und Niedersachsen. Eine Revision der Instrumente der 1990er Jahre*. Kassel: kassel university press.
- Haley, John O. (1988): „Introduction: Legal vs. Social Controls“, in: Haley, John O. (Hg.): *Law and Society in Contemporary Japan. American Perspectives*. Dubuque: Kendall Hunt, S. 1–6.
- Hall, John Whitney (1963): *Das japanische Kaiserreich*. Fischer Weltgeschichte Band 20. Frankfurt a. M.: Fischer.

- Hall, Peter A. und Rosemary C. R. Taylor (1996): „Political Science and the Three New Institutionalisms“, in: *Political Studies* XLIV, S. 936–957.
- Hasegawa, Kōichi (2002): „Organisation and activation of the civil sector: Rapid Development during the ‚lost decade‘“, in: *Social Science Japan Newsletter*, S. 5–7.
- Hartmann, Rudolf (1996): *Geschichte des modernen Japan. Von Meiji bis Heisei*. Berlin: Akademie.
- Haussman, Melissa und Birgit Sauer (2007): „Introduction: Women’s Movements and State Restructuring in the 1990s“, in: Haussman, Melissa und Birgit Sauer (Hg.): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women’s Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 1–17.
- Hayes, Louis D. (2009): *Introduction to Japanese Politics*. Armonk und London: M. E. Sharpe.
- Heberer, Thomas und Claudia Derichs (Hg.) (2008): *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens. VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan*. Wiesbaden: VS (2. aktualisierte und erweiterte Auflage).
- Helfferich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. Wiesbaden: VS (2. Auflage).
- Heinelt, Hubert (2009): „Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 115–130.
- Henshall, Kenneth G. (1999): *Dimensions of Japanese Society. Gender, Margins and Mainstream*. New York: St. Martin’s Press.
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hettingling, Manfred und Gesine Foljanty-Jost (2009): *Formenwandel der Bürgergesellschaft – Japan und Deutschland im Vergleich*. Arbeitspapiere des Internationalen Graduiertenkollegs Halle-Tokyo Nr. 1. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- Hildebrandt, Achim und Frieder Wolf (2008): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS.
- Hill, Michael und Peter Hupe (2009): *Implementing Public Policy. An introduction to the study of operational governance*. Los Angeles et al.: Sage.
- Hill, Michael und Peter Hupe (2002): *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*. London, Thousand Oaks und New Dehli: Sage.
- Hirooka, Tatsumi (2000): „Danjo byōdo shakai e no torikumi no keii“ [Sachlage der Maßnahmen für eine Gesellschaft mit Gleichberechtigung von Männern und Frauen], in: Yamanashi gakuin daigaku gyōsei kenkyū sentā (Hg.) (2000): *Danjo byōdo shakai no jitsugen to jichitai no yakuwari* [Die Verwirklichung der Gesellschaft der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die Rolle der Gebietskörperschaften]. Chihō jichi jānaru bukkuretto No. 24. Tokyo: Kōjin no yūsha, S. 14–20.
- Holdgrün, Phoebe (2013): „Ausführen oder entscheiden? Dezentrale Arbeitsteilung im japanischen Mehrebenensystem“, in: Vogt, Gabriele und Phoebe Holdgrün (Hg.): *Modernisierungsprozesse in Japan*. Deutsches Institut für Japanstudien Miscellanea 18. Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien, S. 143–167.

- Holdgrün, Phoebe (2011a): „Förderer für die Gleichstellung der Geschlechter zwischen Präfektur und Kommune: Ein Beispiel für Bürgerpartizipation an dezentralen Implementierungsprozessen?“, in: Chiavacci, David und Iris Wieczorek (Hg.): *Japan 2011. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Berlin: VSJF, S. 53–88.
- Holdgrün, Phoebe (2011b): „Aiming for Equality in Japan: The Challenges of Implementing the (1999) *Basic Law for a Gender-equal Society*“, in: Tsujimura, Miyoko und Jackie F. Steele (Hg.): *Gender Equality in Asia: Policies and Political Participation*. Sendai: Tohoku University Press, S. 71–90.
- Holdgrün, Phoebe (2009): „Das gender-free-Konzept – Umsetzung und Kontroverse“, in: Distelrath, Günther (Hg.): *Referate des 13. Deutschsprachigen Japanologentages*. II) Sozial-, Geschichts- und Rechtswissenschaft. Bonner Asienstudien Band 8/II. Berlin: EB, S. 435–444.
- Holdgrün, Phoebe (2004): *Madonnen im Kabuki? Politikerinnen in Japan* (Unveröffentlichte Magisterarbeit).
- Holland-Cunz, Barbara und Uta Ruppert (Hg.) (2000): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*. Opladen: Leske + Budrich.
- Holland-Cunz, Barbara (1996): „Komplexe Netze, konfliktreiche Prozesse: Gleichstellungspolitik aus policy-analytischer Sicht“, in: Kulawik, Teresa und Birgit Sauer (Hg.): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 158–174.
- Horie, Takashi (2005): *Gendai seiji to josei seisaku* [Gegenwärtige Politik und Maßnahmen für Frauen]. Tokyo: Keisō shobō.
- Horiguchi, Etsuko (2006): „Josei sabetsu teppai iinkai ‚saishū komento‘ kara mita danjo kyōdō sankaku kihon keikaku (Dai 2 ji)“ [Der 2. DKS-Rahmenplan vom CEDAW-„Abschlusskommentar“ aus gesehen], in: *Kokusai Josei* 20, S. 136–139.
- Hucke, J. und H. Wollmann (1980): „Methodenprobleme der Implementationsforschung“, in: Mayntz, Renate (Hg.): *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsbereiche Königstein i. T., S. 216–235.
- Hüstebeck, Momoyo (2013): „Die japanische kommunale Selbstverwaltung im Wandel: Von zentralistischer Aufgabenübertragung zu Local Governance“, in: *Asiatische Studien/Études Asiatiques* LXVII, 2, S. 511–540.
- Hüstebeck, Momoyo (2009): „Administrative und fiskalische Dezentralisierung in Japan – Instrumente zur Stärkung der japanischen lokalen Selbstverwaltung“, in: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Stadtforschung aktuell Band 113. Wiesbaden: VS, S. 31–58.
- Ichibangase, Yasuko (2003): *Josei no shutai keisei to Danjo kyōdō sankaku shakai. Ronshū josei kaisō ni okeru fukushi to kyōiku mondai* [Die weibliche Subjektwerdung und die DKS-Gesellschaft. Probleme von Wohlfahrt und Erziehung in der Aufsatzsammlung weiblicher Memoiren] Band 2. Tokyo: Domesu shuppan.
- Ikuta, Kumiko (Hg.) (2005): *Jendā to kyōiku. Rinen – rekishi no kentō kara seisaku no jitsugen ni mukete* [Gender und Erziehung. Prinzipien von der Untersuchung der Geschichte bis zur Verwirklichung von Maßnahmen]. Tōhoku daigaku 21seiki COE puroguramu. Jendā hō – seisaku kenkyū Dai 4maki. Sendai: Tōhoku daigaku shuppankai.
- Inatsugu, Hiroaki (2001): „Personnel Systems and Policies of Local Governments“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government*

- Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 154–184.
- Inoki, Takenori (2001): „Staff Loans and Transfers among Central and Local Governments in Japan“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 132–153.
- Itō, Kimio (2003a): „Bakkurasshu no kōzu“ [Der *backlash*-Plan], in: *Joseigaku* 11, S. 8–19.
- Itō, Kimio (2003b): *„Danjo kyōdō sankaku‘ ga toikakerumono. Gendai Nihon shakai to jendā poritikusu [„DKS“ in Frage gestellt. Die gegenwärtige japanische Gesellschaft und Genderpolitik]*. Tokyo: Inpakuto Shuppankai.
- Iwamoto, Misako (2007): „Electoral Reform in Mid-1990s Japan“, in: Haussman, Melissa und Birgit Sauer (Hg.): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women’s Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Lanham: Rowman & Littlefield, S. 189–208.
- Iwamoto, Misako (2001a): „The Madonna Boom: The Progress of Japanese Women into Politics in the 1980s“, in: *Political Science & Politics* XXXIV, 2, S. 225–226.
- Iwamoto, Misako (2001b): „Nihon ni okeru feminizumu to ‚seiji‘ – ‚shiryō ūman ribu shi (zen 3 kan)‘ wo chūshin ni –“ [Feminismus und „Politik“ in Japan. Fokus „Material zur Geschichte der ūman ribu (3 Bände)“], in: *Ritsumeikan daigaku jinbun kagaku kenkyūjo kiyō* 78, S. 31–54.
- Iwamoto, Misako (2000): „Josei to seijikatei“ [Frauen und der politische Prozess], in: Kaku Kensuke und Hitoshi Maruyama (Hg.): *Nyū poritikusu no seijigaku [Politische Wissenschaft zur new politics]*, Kyoto: Mineruva Shobō, S. 225–249.
- Iwamoto, Misako (1997): „Onna no inai seiji katei“ [Der politische Prozess ohne Frauen], in: *Joseigaku* 5, S. 8–39.
- Jakobi, Tobias (2007): *Konfessionelle Mitbestimmungspolitik. Arbeitsbeziehungen bei Caritas und Diakonie am Beispiel des Krankenhaussektors*. Berlin: edition sigma.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2009): „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 75–113.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2003): „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München und Wien: R. Oldenbourg, S. 71–104.
- Jann, Werner (1994): „Politikfeldanalyse“, in: Kriz, Jürgen, Dieter Nohlen und Rainer Olaf Schultze (Hg.): *Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden*. München: C. H. Beck, S. 308–314.
- Janning, Frank und Katrin Toens (Hg.) (2008): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS.
- JT, *The Japan Times* (24.01.2012): Japan First: At 36, Shiga gets youngest female mayor. <http://www.japantimes.co.jp/news/2012/01/24/national/japan-first-at-36-shiga-gets-youngest-female-mayor/#.UfCuyqz4V8E> [Zugriff am 25.07.2013].
- Kameda, Atsuko (2003): „Kyōiku sōchi no tsukurikae. Shakai o miru me o, shinri-shugika o susumeru kyōiku kaikaku towa“ [Die Umgestaltung des Erziehungsapparates. Zur Erziehungsreform, die den Blick auf die Gesellschaft und psychologische Prinzipien fördert], in: *Joseigaku* 11, S. 20–27.
- Kashima, Takashi (2003): *Danjo kyōdō sankaku no jidai [Das DKS-Zeitalter]*. Tokyo: Iwanami Shinsho.

- Kawahashi, Yukiko (1998): *Wakariyasui. Danjo kyōdō sankaku seisaku to josei no empawāmento* [Leicht verständlich. DKS-Maßnahmen und empowerment von Frauen]. Tokyo: Rōdō Kyoiku Center.
- Keck, Margaret E. und Kathryn Sikkink (1998): *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Kempō 24jō o ikasu kai (Hg.) (2005): *Kojin – kazoku ga kokka ni nerawareru toki* [Wenn der Staat auf Individuen und Familie abzielt]. Iwanami bukkuretto 653. Tokyo: Iwanami Shoten.
- Kimura, Ryōko (2005): *Jendā furī toraburu. Bashingu genzō o kenshō suru* [Gender free trouble. Das bashing-Phänomen inspizieren]. Tokyo: Hakutakusha.
- Kingdon, John W. (2003): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York et al.: Longman (2. Auflage).
- Kingston, Jeff (2004): *Japan's Quiet Transformation. Social change and civil society in the twenty-first century*. London und New York: RoutledgeCurzon.
- Kisa, Shigeo (2008): „Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in Japan – Aktueller Stand und Problemstellungen der Reformen“, in: Pitschas, Rainer (Hg.): *Dezentralisierung im Vergleich – kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Südostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts. Vorträge und Berichte auf dem 10. Internationalen Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 19. bis 21. September 2005*. Berlin: Duncker und Humblot, S. 105–126.
- Kisa, Shigeo (2005): „Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in Japan“, in: Pitschas, Rainer (Hg.): *Globalisierung als Herausforderung für die Verwaltung*. Speyerer Arbeitsheft Nr. 171. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 47–69.
- Kisa, Shigeo (2002): „Grundlegende Reform des örtlichen Selbstverwaltungsrechts in Japan“, in: Pitschas, Rainer und Shigeo Kisa (Hg.): *Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 265–281.
- Kitayama, Toshiya (2001): „Local Policy Initiatives“, in: Muramatsu, Michio, Farukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 222–241.
- Kleiber, Karina (1997): „Gibt es die moderne japanische Familie? Zum Wandel der japanischen Familie in der Neuzeit“, in: Lenz, Ilse und Michiko Mae (Hg.): *Getrennte Welten, gemeinsame Moderne? Geschlechterverhältnisse in Japan*. Opladen: Leske + Budrich, S. 78–95.
- Klein, Axel (2010): „Niedrige Fertilität als politische Herausforderung: Eine neue Perspektive auf staatliche Steuerungsversuche im Feld der demographischen Entwicklung Japans“, in: Chiavacci, David und Iris Wieczorek (Hg.): *Japan 2010. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Berlin: VSJF, S. 99–122.
- Klein, Axel (2006): *Das politische System Japans*. Bonn: Bier.
- Klingebiel, Ruth (2000): „Global Governance contra Nationalstaat? Internationale Konferenzen aus Frauensicht“, in: Holland-Cunz, Barbara und Uta Ruppert (Hg.): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*. Opladen: Leske + Budrich, S. 159–168.
- Kobayashi, Yoshie (2004): *A path toward gender equality: State feminism in Japan*. New York: Routledge.

- Kokuritsu fujin kyōiku kaikan (Hg.) (2000): *Danjo kyōdō sankaku, hajime no ippō o katei kara. Katei kyōiku jigyō suishin no tame no rison to jissoku* [DKS, der erste Schritt von der Familie. Theorie und Praxis für die Projektförderung zur Erziehung in der Familie]. Tokyo: Zaimushō insatsukyoku.
- Kontos, Sylvia (1996): „Körperpolitik – eine feministische Perspektive“, in: Kulawik, Teresa und Birgit Sauer (Hg.) (1996): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 137–157.
- Krause, Ellen (2003): *Einführung in die politikwissenschaftliche Geschlechterforschung. Politik und Geschlecht* Band 11. Opladen: Leske + Budrich.
- Kritzinger, Sylvia und Irina Michalowitz (2009): „Methodenkonflikt oder Methodenpluralismus? Policy-Forschung auf dem Prüfstand“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 245–270 (2. Auflage).
- Kuhl, Mara (2007): *Umsetzungsbedingungen für eine europäische Gleichstellungsstrategie im post-kommunistischen Kontext: Gender-Mainstreaming in Estland*. Potsdam: Universitätsverlag.
- Kulawik, Teresa (1999): *Wohlfahrtsstaat und Mutterschaft: Schweden und Deutschland 1870–1912*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Kulawik, Teresa und Birgit Sauer (Hg.) (1996): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Kume, Ikuo (2001): „The Agency-Delegated Function and its Implications“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 206–221.
- Lamnek, Siegfried (2005): *Qualitative Sozialforschung*. Lehrbuch. Weinheim, Basel: Beltz (4. Auflage).
- Lang, Sabine (2005): „Der Kaiserin neue Kleider? Gender-Mainstreaming im Kontext lokaler Geschlechterpolitik“, in: Behning, Ute und Birgit Sauer (Hg.): *Was bewirkt Gender-Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 189–202.
- LeBlanc, Robin M. (2010): *The Art of the Gut. Manhood, Power, and Ethics in Japanese Politics*. Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press.
- LeBlanc, Robin M. (1999): *Bicycle Citizens. The Political World of the Japanese Housewife*. Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press.
- Lenz, Ilse und Michiko Mae (Hg.) (1997): *Getrennte Welten, gemeinsame Moderne? Geschlechterverhältnisse in Japan*. Opladen: Leske + Budrich.
- Lenz, Ilse (1997): „Neue Wege, neue Barrieren? Veränderungen für Frauen in der japanischen Betriebsgesellschaft“, in: Lenz, Ilse und Michiko Mae (Hg.): *Getrennte Welten, gemeinsame Moderne? Geschlechterverhältnisse in Japan*. Opladen: Leske + Budrich, S. 179–209.
- Lerner, David und Harold D. Lasswell (1951) (Hg.): *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford: Stanford University Press.
- Mabuchi, Masaru (2001): „Municipal Amalgamations“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 185–205.
- MacDougall, Terry (2001): „Towards Political Inclusiveness: The Changing Role of Local Government“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume

- (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 29–62.
- Mackie, Vera (2003): *Feminism in Modern Japan. Citizenship, Embodiment and Sexuality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maclachlan, Patricia L. (2000): „Information Disclosure and the Center-Local Relationship in Japan“, in: Smith, Sheila A. (Hg.): *Local Voices, National Issues. The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*. Ann Arbor: The University of Michigan, S. 9–30.
- Mädje, Eva und Claudia Neusüß (1996): *Frauen im Sozialstaat. Zur Lebenssituation alleinstehender Sozialhilfeempfängerinnen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Mae, Michiko (2009): „Von der kulturellen zur transkulturellen Identität mit freier Gendergestaltung“, in: Distelrath, Günther (Hg.): *Referate des 13. Deutschsprachigen Japanologentages*. II Sozial-, Geschichts- und Rechtswissenschaft. Bonner Asienstudien Band 8/II. Berlin: EB, S. 427–433.
- Mae, Michiko (2007a): „The Gender-free Concept in Japan and Transcultural Civil Society“, in: Lenz, Ilse, Charlotte Ullrich und Barbara Fersch (Hg.): *Gender Orders Unbound. Globalisation, Restructuring and Reciprocity*. Opladen und Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 121–137.
- Mae, Michiko (2007b): „From Culturality to Transculturality. The Paradigm Shift in Cultural and Gender Studies“, in: Derichs, Claudia und Susanne Kreitz-Sandberg (Hg.): *Gender Dynamics and Globalisation. Perspectives on Japan within Asia*. Gender-Diskussion Band 6. Berlin: LIT, S. 21–31.
- Mae, Michiko (2006a): „Von der Kulturalität zur Transkulturalität. Ein Paradigmenwechsel in der Genderforschung und das japanische Partizipationsgesetz“, in: *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien* 24, 1, S. 69–79.
- Mae, Michiko (2006b): „(Trans-)Kulturelle Identitäten: Kultur, Nation und Gender im japanischen Modernisierungsprozess“, in: *Journal Netzwerk Frauenforschung NRW* 20, S. 27–33.
- Mae, Michiko (1997): „Die Frauenbewegungen im japanischen Modernisierungsprozess“, in: Lenz, Ilse und Michiko Mae (Hg.): *Getrennte Welten, gemeinsame Moderne? Geschlechterverhältnisse in Japan*. Opladen: Leske + Budrich, S. 210–246.
- Mahoney, James (2000): „Path dependence in historical sociology“, in: *Theory and Society* 29, S. 507–548.
- Maier, Friederike (1996): „Arbeitsmarkt und Geschlechterverhältnis. Frauenarbeit als Gegenstand politischer Regulierung“, in: Kulawik, Teresa und Birgit Sauer (Hg.) (1996): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 175–205.
- Majone, Giandomenico und Aaron Wildavsky (1978): *Implementation as Evolution: Exorcising the Ghosts in the Implementation Machine*. Ms.
- Matani, Kōsuke (2007): *Jissoku! Nippon no chiikiryoku* [Vermessung! Japans Lokalmacht]. Tokyo: Nihon keizai shinbun shuppansha.
- Matsumoto, Isako und Atsuko Kanai (2004): *Jendā o kagaku suru. Danjo kyōdō sankaku shakai o jitsugen suru tame ni* [Gender erforschen. Zur Verwirklichung der DKS-Gesellschaft]. Kyoto: Nakanishiya shuppan.
- Mayntz, Renate (2009): *Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.

- Mayntz, Renate (2004): „Governance im modernen Staat“, in: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–76.
- Mayntz, Renate und Fritz Scharpf (1995): „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: Mayntz, Renate und Fritz Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 39–72.
- Mayntz, Renate (1983a): „Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung“, in: Mayntz, Renate (Hg.) (1983): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7–24.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983b): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein i. T.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mayntz, Renate (1980b): „Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung“, in: Mayntz, Renate (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein i. T.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 1–19.
- Mayntz, Renate (1980c): „Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet“, in: Mayntz, Renate (Hg.) (1980a): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein i. T.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 236–249.
- Mayring, Philipp (2007): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim und Basel: Beltz (9. Auflage).
- Mayring, Philipp (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. Weinheim und Basel: Beltz (5. Auflage).
- Mazmanian, D. und P. A. Sabatier (1983): *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman and Co.
- Meguro, Yoriko und Hachirō Nishioka (Hg.) (2004): *Shōshika no jendā bunseki* [Eine Analyse von Gender bei dem Trend zu weniger Kindern]. Tokyo: Keisō Shobō.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (2005): „ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“, in: Bogner, Alexander, Beate Littig und Wolfgang Menz (Hg.) (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS, S. 71–93 (2. Auflage).
- Meuser, Michael (1989): *Gleichstellung auf dem Prüfstand. Frauenförderung in der Verwaltungspraxis*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Mochida, Nobuki (2008): *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*. London und New York: Routledge.
- Mochida, Nobuki (2001): „Taxes and Transfers in Japan’s Local Finances“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 85–111.
- Molony, Barbara (1995): „Japan’s 1986 Equal Employment Opportunity Law and the Changing Discourse on Gender“, in: *Signs* 20, 2, S. 268–302.

- Miyazaki, Tetsuya (2006): „What can we do about the Baby Bust?, in: *Japan Echo* 33, 1, S. 14.
- Mizuno, Keiko (2008): „Danjo kyōdō sankaku seisaku no tenkai to kadai. Shimin ni totte no danjo kyōdō sankaku“ [Entwicklung und Aufgaben von DKS-Maßnahmen. DKS für Bürger], in: *Tokyo joshi daigaku kiyōronshū* 59, 1, S. 117–146.
- Möhwald, Ulrich (2002): *Changing Attitudes towards Gender Equality in Japan and Germany*. München: IUDICIUM.
- Muno, Wolfgang (2003): „Fallstudien und die vergleichende Methode“, in: Pickel, Susanne, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.): *Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 19–36.
- Münter, Michael (2005): *Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien*. Wiesbaden: VS.
- Muramatsu, Michio und Farrukh Iqbal (2001): „Understanding Japanese Intergovernmental Relations: Perspectives, Models, and Salient Characteristics“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 1–28.
- Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (2001a): „Local Government Development: Some Lessons from Japanese Experience“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 242–248.
- Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (2001b) (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press.
- Murase, Miriam (2006): *Cooperation Over Conflict. The Women's Movement and the State in Postwar Japan*. New York und London: Routledge.
- Nakasatomi, Hiroshi (2005): *Kempō 24jō + 9jō. Naze danjo byōdō ga nerawareru no ka* [Artikel 24 und Artikel 9 der Verfassung. Warum die Gleichberechtigung von Männern und Frauen anvisiert wird]. Kamogawa bukkuretto 151. Kyoto: Kamogawa Shuppan.
- Neuss-Kaneko, Margret (2003): „Gleichberechtigung oder Gesellschaftsveränderung? Das japanische ‚Rahmengesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau‘ und seine Umsetzung auf regionaler Ebene“, in: *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens OAG* 173–174, S. 95–126.
- Nihon gakujutsu kyōryoku zaidan (Hg.) (2006): *Doko made susunda danjo kyōdō sankaku* [Bis wohin ist DKS fortgeschritten]. Gakujutsu kaigi Sōsho 12. Tokyo: Byūpuro.
- Nihon gakujutsu kyōryoku zaidan (Hg.) (2001): *Danjo kyōdō sankaku shakai. Kīwādo wa jendā* [Die DKS-Gesellschaft. Schlüsselwort Gender]. Gakujutsu kaigi Sōsho 3. Tokyo: Byūpuro.
- Nihon joseigakukai und Jendā kenkyūkai (Hg.) (2006): *Q & A Danjo kyōdō sankaku / Jendā furī- basshingu. Bakkurasshu e no tettei hanron* [Q & A zu DKS/gender-free bashing. Konsequenter Widerspruch gegen den backlash]. Tokyo: Akashi shoten.
- 21seiki danjo byōdō o susumeru kai (2003): *Dare mo ga sono hitorashiku Danjo kyōdō sankaku* [Niemand ist typisch. DKS]. Iwanami bukkuretto 593. Tokyo: Iwanami shoten.

- Nishio, Kanji und Hidetsugu Yagi (2005): *Shin – kokumin no yudan. „Jendā furī“ „kageki na seikyōiku“ ga Nihon o horobosu* [Die neue Unachtsamkeit der Staatsbürger. „Gender-free“ und die „extreme Sexualkunde“ ruinieren Japan]. Tokyo: PHP.
- Nishio, Masaru (2007): *Chihō bunken kaikaku* [Dezentralisierungsreformen]. Gyōseigaku sōsho 5. Tokyo: Tokyo Daigaku Shuppankai.
- Noble, Gregory W. (2003): „Reform and continuity in Japan’s shingikai deliberation councils“, in: Amyx, Jennifer and Peter Drysdale (Ed.): *Japanese Governance. Beyond Japan Inc.* London und New York: RoutledgeCurzon, S. 113–133.
- Nomura, Hataru (Hg.) (2006a): *Danjo kyōdō baka* [Geschlechtergleichberechtigungsquatsch]. Tokyo: Takarajimasha.
- Nomura, Hataru (2006b): „Danjo kyōdō sankaku yosan ha nani ni tsukawareteiru no ka“ [Wofür wird das DKS-Budget verwendet?], in: *Ashita e no sentaku*.
- Nōson seikatsu sōgō kenkyū sentā (Hg.) (2003): *Chiiki shakai ni okeru josei no shakaiteki yakushoku shūnin no genjo: chiiki shakai ni okeru danjo kyōdō sankaku no kōkatekina suishin hōsaku ni kansuru kenkyū chūkan hōkoku* [Die Lage von Frauen, die in der regionalen Gesellschaft Verwaltungsposten antreten: Zwischenbericht zur Forschung über Wege, DKS in der regionalen Gesellschaft effektiv voranzubringen]. Tokyo: Nōson seikatsu sōgō kenkyū sentā.
- Nullmeier, Frank, Tanja Pritzlaff und Achim Wiesner (2003): *Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik*. Frankfurt a. M. und New York: Campus.
- Oda, Yukiko (2005): „Women’s Participation in Political Life: Some Progress has been Made, but Large Gaps Remain“, in: *Journal of Asian Women’s Studies* 14, 12, S. 120–130.
- Oda, Yukiko (2001): „Toward Gender-Mainstreaming: A Review of Implementation of Agenda 21 and Beijing Platform for Action in Japan“, in: *Journal of Asian Women’s Studies* 10, 12, S. 110–124.
- Oda, Yukiko (1996): „The Role of Women’s Centers in Japan for the Implementation of the Platform for Action“, in: *Journal of Asian Women’s Studies* 5, 3, S. 58–69.
- Ōgai, Tokuko (2006): „Yuragu ‚Danjo kyōdō sankaku‘“ [Die schwankende ‚gemeinsame Partizipation von Männern und Frauen‘], in: *People’s Plan* 33, S. 82–88.
- Ōgai, Tokuko (2001): „Japanese Women and Political Institutions: Why are Women Politically Underrepresented?“, in: *Political Science and Politics* XXXIV, 2, S. 207–210.
- Ogasawara, Yuko (1998): *Office Ladies and Salaried Men. Power, Gender, and Work in Japanese Companies*. Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press.
- Ogawa, Akihiro (2009): *The failure of civil society? The third sector and the state in contemporary Japan*. Albany: State University of New York Press.
- Ōnishi Sachiyo (2007a): „Chiiki kadai ni taiō suru danjo kyōdō sankaku jōrei no tsukurikata – senkō jichitai o rei ni“ [Die Ausarbeitung von DKS-Verordnungen in Anlehnung an lokale Aufgaben. Am Beispiel von ausgewählten Kommunen], in: *Jichi sōken* 33, 7, S. 70–93.
- Ōnishi, Sachiyo (2007b): „Danjo kyōdō sankaku jōrei no teichaku to yuragi. Seitei to kaihai no dōki“ [Einbettung und Fluktuation von DKS-Verordnungen. Tendenzen zu Festsetzung und Umgestaltung], in: *Gekkan jichiken* 49, 5, S. 13–18.

- Ōnishi, Sachiyo (2006a): „Danjo kyōdō sankaku ni kansuru kujō shōri seidō no kinō“ [Die Wirkung des DKS-Beschwerdesystems], in: *Jichi Sōken* 32, 10, S. 51–73.
- Ōnishi, Sachiyo (2006b): „Danjo kyōdō sankaku shakai to jichitai seisaku“ [Die DKS Gesellschaft und kommunale Maßnahmen], in: *Hōritsu jihō* 78, 1, S. 42–46.
- Ōnishi, Sachiyo (2005): „Danjo kyōdō sankaku seisaku – josei sabetsu teppai jōyaku 2jō to kuni oyobi jichitai no ugoki“ [DKS-Maßnahmen – Artikel 2 des Abkommens zur Beseitigung von Diskriminierung gegenüber Frauen und die Aktivitäten von Staat und Kommunen], in: *Kokusai Josei* (International Women) 19, S. 113–119.
- Ōsawa, Machiko und Junko Harada (2006): *21seiki no josei to shigoto* [Frauen und Arbeit im 21. Jahrhundert]. Tokyo: Hōsō daigaku kyōiku kai.
- Ōsawa, Mari (2005): „Japanese Government approaches to gender equality since the mid-1990s“, in: *Asian Perspective*, 29, 1, S. 157–173.
- Ōsawa, Mari (2003): *Danjo kyōdō sankaku shakai o tsukururu* [Die DKS-Gesellschaft aufbauen]. NHK books 950. Tokyo: Nihon hōsō shuppan kyōkai (2. Auflage).
- Ōsawa, Mari (2002): *21seiki no josei seisaku to danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō* [Maßnahmen für Frauen im 21. Jahrhundert und das DKS-Rahmengesetz]. Tokyo: Gyōsei (3. Auflage).
- Ōsawa, Mari (2001): „People in Irregular Modes of Employment: Are They Really Not Subject to Discrimination?“, in: *Social Science Japan Journal* 4, 2, S. 183–199.
- Osborne, Stephen P. (Ed.) (2003): *The Voluntary and Non-Profit Sector in Japan. The challenge of change*. London und New York: RoutledgeCurzon.
- Pansieri, Flavia (2000): „Global Governance for the Promotion of Local Governance. The Case of CEDAW“, in: Holland-Cunz, Barbara und Uta Ruppert (Hg.): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungsverfahren im internationalen Kontext*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pascha, Werner (2006): „Wirtschaftspolitische Reformen in Japan und Deutschland: Das Verhältnis von Zentralstaat und Regionen“, in: Blechinger, Verena, Christiane Frantz und Mark Thompson (Hg.): *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*. Frankfurt a.M. und New York: Campus, S. 269–287.
- Peinl, Iris, Karin Lohr und Kristiane Jorntz (2005): *Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender-Mainstreaming in die Verwaltung*. Berlin: Karl Dietz.
- Pekkanen, Robert (2006): *Japans’s Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Pekkanen, Robert (2003): „Molding Japanese Civil Society: State-Structured Incentives and the Patterning of Civil Society“, in: Schwartz, Frank und Susan Pharr (Hg.): *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 116–134.
- Peng Er, Lam (2005): „Local governance. The role of referenda and the rise of independent governors“, in: Hook, Glenn D. (Hg.): *Contested Governance in Japan. Sites and Issues*. London und New York: RoutledgeCurzon, S. 71–89.
- Pharr, Susan (2003): „Targeting an Activist State: Japan as a Civil Society Model“, in: Schwartz, Frank und Susan Pharr (Hg.): *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 316–336.

- Pharr, Susan (1981): *Political Women in Japan. The Search for a Place in Political Life*, Berkeley, Los Angeles und London: University of California Press.
- Pickel, Susanne, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn (Hg.) (2003): *Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pierson, Paul und Theda Skocpol (2002): *Historical Institutionalism in contemporary political science*. New York: W. W. Norton, S. 693–721.
- Pierson, Paul (2000a): „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, in: *American Political Science Review* 94, 2, S. 251–267.
- Pierson, Paul (2000b): „Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes“, in: *Studies in American Political Development* 14, S. 72–92.
- Poniatowski, Birgit (2001): *Infrastrukturpolitik in Japan. Politische Entscheidungsfindung zwischen regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen*. Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien der Philipp-Franz-von-Siebold-Stiftung Band 31. München: IUDICIUM.
- Potter, David (2008): „Civil Society Roles in Elderly Care: A Non-profit Organization Census“, in: Coulmas, Florian, Harald Conrad, Annette Schad-Seifert und Gabriele Vogt (Hg.): *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*. Leiden: Brill, S. 689–706.
- Pressman, Jeffrey L. und Aaron Wildavsky (1973): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Prittwitz, Volker von (2007): *Vergleichende Politikanalyse*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Rausch, Anthony (2006): „The Heisei Dai Gappei: a case study for understanding the municipal mergers of the Heisei era“, in: *Japan Forum* 18, 1, S. 133–156.
- Reed, Steven R. (2001): „Impersonal Mechanisms and Personal Networks in the Distribution of Grants“, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford und New York: Oxford University Press, S. 112–131.
- Rohlfing, Ingo (2009): „Vergleichende Fallanalysen“, in: Pickel, Susanne, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahr (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS, S. 133–152.
- Rüb, Friedrich W. (2009): „Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 348–376.
- Rudolph, Clarissa (1994): „Die Institutionalisierung von Frauenpolitik im Parteienstaat“, in: Biester, Elke, Barbara Holland-Cunz, Eva Maleck-Levy, Anja Ruf und Birgit Sauer (Hg.): *Gleichstellungspolitik – Totem und Tabus. Eine feministische Revision*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 62–81.
- Sabatier, Paul A. (Hg.) (2007): *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul (1988): „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“, in: *Policy Sciences* 21, S. 129–168.
- Saitō, Madoka (2003): „Maebashi-shi de no danjo kyōdō sankaku suishin jōrei settei to bakkurasshu no ugoki“ [Die Einrichtung einer Verordnung zur Förderung von DKS in Maebashi und die *backlash*-Bewegung], in *Joseigaku* 11, S. 28–36.

- Sakamoto, Takayuki (1999): *Building policy legitimacy in Japan. Political behavior beyond rational choice*. Basingstoke und New York et al.: Macmillan und St. Martin' Press.
- Sasaki, Shizuko (Hg.) (2000): *Josei ga kaeru seikatsu to hō. Danjo kyōdō sankaku shakai o mezashite* [Leben und Gesetze, von Frauen geändert. Auf die DKS-Gesellschaft abzielen]. Onna – asu ni ikiru 14. Kyoto: Mineruba shobō.
- Sauer, Birgit (2005): „Geschlechterkritischer Institutionalismus – ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Policy-Forschung“, in: Behning, Ute und Birgit Sauer (Hg.): *Was bewirkt Gender-Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt a. M. und New York: Campus, S. 85–101.
- Schad-Seifert, Annette (2006): *Japans kinderarme Gesellschaft. Die niedrige Geburtenrate und das Gender-Problem*. Working Paper 1/06. Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien.
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS.
- Schneider, Volker (2009): „Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 191–219.
- Schneider, Volker und Frank Janning (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS.
- Schmidt, Manfred G. (1997): „Vergleichende Policy-Forschung“, in: Berg-Schlosser, Dirk und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich, S. 207–223.
- Schubert, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (2009): „Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 1–22.
- Schulz, Martin (2009): „Ökonomisierung der Kommunen als Überlebensstrategie in Japan“, in: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Stadtforschung aktuell Band 113. Wiesbaden: VS, S. 79–105.
- Schwartz, Frank und Susan Pharr (Hg.) (2003): *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, Frank (2002): „Civil society in Japan reconsidered“, in: *Japanese Journal of Political Science* 3, 2, S. 195–215.
- Schwartz, Frank J. (1998): *Advice and consent. The politics of consultation in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seifert, Wolfgang (1999): „Notiz zum Begriffsverständnis von shimin shakai in Japan“, in: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Japanstudien*. Band 11. München: IUDICIUM, S. 19–30.
- Seki, Tetsuo (Hg.) (2001): *Shiryōshū Danjo kyōdō sankaku shakai. Sekai – Nihon no ugo-ki, soshite aratana kadai e* [Datensammlung zur DKS-Gesellschaft. Internationale und japanische Reaktionen sowie zu neuen Aufgaben]. Dēta de wakarū 1. Kyoto: Mineruva shobō.
- Shimazu, Itaru (o. D.): *Conflicting Ideas of Equality*. http://homepage3.nifty.com/i_shimazu/Conflicting%20Ideas%20of%20Equality.pdf [Zugriff am 04.07.2006].

- Kocopol, Theda (1992): *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sōfūsha henshūbu (Hg.) (2006): *Bakkurasshu!* [Backlash!]. Tokyo: Sōfūsha.
- Stetson, Dorothy McBride und Amy Mazur (Hg.) (1995): *Comparative State feminism*. Thousand Oaks et al.: Sage.
- Stiegler, Barbara (2000): *Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender-Mainstreaming*. Bonn: FES Library.
- Strauss, Anselm und Juliet Corbin (1996): *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Sturm, Roland und Petra Zimmermann-Steinhart (2005): *Föderalismus. Eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos.
- Sudo, Hiroshi, Tadashi Inazuki und Teppei Nishi (1999): „Consciousness of Gender and Senses of Reality of the Youth in Japan: From the Research of Gender Role Consciousness of High School Students in Kitakyūshū“, in: *Journal of Asian Women's Studies* 6 und 7.
- Tachibanaki, Toshiaki (Hg.) (2005): *Gendai josei no rōdō – kekkon – kosodate. Shōshika jidai no josei katsuyō seisaku* [Arbeit, Heirat und Kindererziehung von Frauen der Gegenwart. Praxismaßnahmen für Frauen im Zeitalter der niedrigen Geburtenrate]. Kyoto: Mineruba Shobō.
- Takahashi, Mieko (2003): *Gender dimensions in family life. A comparative study of structural constraints and power in Sweden and Japan*. Stockholm Studies in Sociology New Series 15. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Takenobu, Mieko (2005): „Yappari kowai? Jendā furī basshingu“ [Tatsächlich angsteinflößend? Das *bashing* von *gender-free*], in: Kimura, Ryōko (Hg.): *Jendā furī toraburu. Basshingu genzō o kenshō suru* [Gender free trouble. Das *bashing*-Phänomen inspizieren]. Tokyo: Hakutakusha, S. 19–34.
- Tanaka, Hiromi und Mihee Hong (2007): „Dynamics of Global Gender Politics: A Comparative Analysis of the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in Japan and South Korea“, in: Derichs, Claudia und Susanne Kreitz-Sandberg (Hg.): *Gender Dynamics and Globalisation. Perspectives on Japan within Asia*. Gender-Diskussion Band 6. Berlin: LIT, S. 47–74.
- Tanaka-Naji, Hiromi (2009): *Japanische Frauennetzwerke und Geschlechterpolitik im Zeitalter der Globalisierung*. Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien Band 44. München: IUDICIUM.
- Tashiro, Mieko (2005): „Seikyōiku basshingu o kenshō suru. Naze seikyōiku kōgeki ga makaritōru no ka“ [Das *bashing* der Sexualkunde inspizieren. Warum man die Attacke auf die Sexualerziehung durchlässt], in: Kimura, Ryōko (Hg.): *Jendā furī toraburu. Basshingu genzō o kenshō suru* [Gender free trouble. Das *bashing*-Phänomen inspizieren]. Tokyo: Hakutakusha, S. 191–218.
- Thelen, Kathleen (1999): „Historical Institutionalism in Comparative Politics“, in: *Annual Review of Political Science* 2, S. 369–404.
- Tokotani, Fumio et al. (2006): „Jichitai kyōdō sankaku seisaku no hikaku Kenshō (Dai 2 ho)“ [Inspektion: Vergleich von kommunalen Maßnahmen zur gemeinsamen Partizipation] (1), in: *Kokusai kōkyō seisaku kenkyū* 9, S. 173–189.

- Tōfukujī, Ichirō (2007): „Shichōson gappei to danjo kyōdō sankaku gyōsei (2 – kan). Gappei shikō 5chō no hikaku“ [Die Zusammenlegung von Kommunen und die DKS-Verwaltung (Band 2). Der Vergleich von fünf zusammengelegten Kommunen], in: *Chiken nenbō* (Annals of the Institute of Regional Studies, Tsu City College) 12, 3, S. 89–95.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George (1995): „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“, in: *British Journal of Political Science* 25, S. 289–325.
- Tsubogo, Minoru (2009): „Neue Wählerinitiative in Japan – Die zweite Dezentralisierungsreform und die Entwicklung der Seikatsusha-Netzwerke als Lokalpartei“, in: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*. Stadtforschung aktuell Band 113. Wiesbaden: VS, S. 169–187.
- Tsujimura, Miyoko und Emi Yano (2007) (Hg.): *Gender & Law in Japan*. Sendai: Tohoku University Press.
- Tsujimura, Miyoko (2007): „Law and Praxis for Gender-equal Society“, in: Tsujimura, Miyoko und Emi Yano (Hg.): *Gender & Law in Japan*. Sendai: Tohoku University Press, S. 7–30.
- Tsujimura, Miyoko (2006a): „Danjo kyōdō sankaku shakai no hō to seisaku“ [Gesetz und Maßnahmen der DKS-Gesellschaft], in: *Kokusai josei* 20, S. 168–171.
- Tsujimura, Miyoko (2006b): „Danjo kyōdō sankaku shakai jitsugen no tame ni“ [Für die Verwirklichung der DKS-Gesellschaft], in: *Shinshū jichiken* 171, S. 2–5.
- Tsujimura, Miyoko und Kaoru Inaba (Hg.) (2005): *Nihon no danjo kyōdō sankaku seisaku. Kuni to chihō kōkyō dantai no genjo to kadai* [Japans DKS-Maßnahmen. Stand der Dinge und Aufgaben von Staat und Gebietskörperschaften]. Tōhoku daigaku 21seiki COE puroguramu jendāhō – seisaku kenkyū sho Dai 2 maki. Sendai: Tōhoku daigaku shuppankai.
- Tsujimura, Miyoko (2005a): „Chihō kōkyō dantai no Danjo kyōdō sankaku seisaku“ [DKS-Maßnahmen der Gebietskörperschaften], in: Tsujimura, Miyoko und Kaoru Inaba (Hg.) (2005): *Nihon no danjo kyōdō sankaku seisaku. Kuni to chihō kōkyō dantai no genjo to kadai* [Japans DKS-Maßnahmen. Stand der Dinge und Aufgaben von Staat und Gebietskörperschaften]. Tōhoku daigaku 21seiki COE puroguramu jendāhō – seisaku kenkyū sho Dai 2 maki. Sendai: Tōhoku daigaku shuppankai, S. 127–136.
- Tsujimura Miyoko (2005b): *Jichitai to danjo kyōdō sankaku: Seisaku to kadai* [Selbstverwaltungskörperschaften und DKS: Maßnahmen und Aufgaben]. Tokyo: Imajin shuppan.
- Tsukamoto, Ichiro und Mariko Nishimura (2008): „The Emergence of Local Non-Profit-Government Partnerships and the Role of Intermediary Organizations in Japan. Contractual relationships and the limits to co-governance“, in: Pestoff, Victor A. (Hg.): *Co-production: the third sector and the delivery of public services*. London: Routledge S. 75–89.
- Verloo, Mieke (Hg.) (2007): *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Budapest und New York: Central European University Press.

- Vogel, Kerstin Katharina (1997a): „Von der Unmöglichkeit, Politikerin zu werden und von der Möglichkeit, es zu sein“, in: Lenz, Ilse und Michiko Mae (Hg.): *Getrennte Welten, gemeinsame Moderne? Geschlechterverhältnisse in Japan*. Geschlecht und Gesellschaft Band 4. Opladen: Leske + Budrich, S. 247–270.
- Vogel, Kerstin Katharina (1997b): „Parteien und Parlamente noch immer eine Männerbastion? Zur Situation von Frauen in der japanischen Politik“, in: Heberer, Thomas und Kerstin Katharina Vogel (Hg.): *Frauen-Los!? Politische Partizipation in Ostasien*. Ostasien-Pazifik Band 4. Hamburg: LIT, S. 110–124.
- Vogel, Kerstin Katharina (1995a): „Lila Revolution? Madonna-Boom? Zur Situation von Frauen in der japanischen Politik“, in: Protokolldienst der Evangelischen Akademie Bad Boll (Hg.): *Pax Nipponica? Die Japanisierung der Welt 50 Jahre nach dem Untergang des japanischen Reiches*. Bad Boll: Evangelische Akademie, S. 138–143.
- Vogel, Kerstin Katharina (1995b): „Obstacles Female Politicians Face in the Japanese World“, in: Ochanomizu University (Hg.): *Institute for Women's Studies Bulletin*. Tokyo: Ochanomizu University, S. 19–33.
- Vogt, Gabriele (2003): *Die Renaissance der Friedensbewegung in Okinawa. Innen- und außenpolitische Dimensionen 1995–2000*. München: IUDICIUM.
- Vosse, Wilhelm (2004): „Civil society in times of depolitisation: do NPOs and referenda make a difference in Japan in the 1990s?“, in: Foljanty-Jost, Gesine (Hg.): *Japan in the 1990s. Crisis as an impetus for change*. Politik Forschung und Wissenschaft Band 11. Münster: LIT, S. 155–178.
- Vosse, Wilhelm (1999): „The Emergence of a Civil Society in Japan“, in: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Japanstudien* 11. München: IUDICIUM, S. 31–53.
- Waarden, Frans van (2009): „Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht“, in: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 277–315.
- Wagschal, Uwe (1999): „Blockieren Vetospieler Steuerreformen?“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 4, S. 628–640.
- Wahl, Angelika von (1999): *Gleichstellungsregime. Berufliche Gleichstellung von Frauen in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Werle, Raymund (2007): „Pfadabhängigkeit“, in: Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS, S. 119–131.
- Windhoff-Héritier, A. (1987): *Policy-Analyse*. Frankfurt a.M. und New York: Campus.
- Windhoff-Héritier, A. (1980): *Politikimplementation*. Königstein i. T.: Hain.
- Wöhl, Stefanie (2007): *Mainstreaming Gender? Widersprüche europäischer und nationalstaatlicher Geschlechterpolitik*. Königstein i. T.: Helmer.
- Wolff, Leon (2003): „Japanese women and the ‚new‘ administrative state“, in: Amyx, Jennifer und Peter Drysdale (Hg.): *Japanese Governance. Beyond Japan Inc*. London and New York: RoutledgeCurzon, S. 156–159.
- Wollmann, Hellmut (1994): „Implementationsforschung/Evaluationsforschung“, in: Kriz, Jürgen, Dieter Nohlen und Rainer Olaf Schultze (Hg.): *Lexikon der Politik. Band 2: Politikwissenschaftliche Methoden*. München: C. H. Beck, S. 173–179.
- Wollmann, Hellmut (Hg.) (1980): *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Wulff, Ines (2008): *Implementierung von Gender-Mainstreaming: Eine qualitative Untersuchung von Einrichtungen des Gesundheitsbereichs*. Frankfurt a. M.: Lang.
- Yamanashi gakuin daigaku gyōsei kenkyū sentā (Hg.) (2000): *Danjo byōdō shakai no jitsugen to jichitai no yakuwari* [Die Verwirklichung der Gesellschaft der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die Rolle der Selbstverwaltungskörperschaften]. Chihō jichi jānaru bukkuretto 24. Tokyo: Kōjin no yūsha.
- Yamamoto, Akira (2006): *Koko ga okashii „Danjo kyōdō sankaku“*. Bōsō suru „jendā“ to „kageki na seikyōiku“ [,DKS“ ist hier komisch. „Gender“ und „extreme Sexualkunde“ außer Kontrolle geraten]. Tokyo: Sekai Nippo.
- Yamashita, Yasuko, Hiroko Hashimoto und Makoto Saitō (2001): *Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei no tsukurikata* [Die Erstellung von Verordnungen zur Förderung von DKS]. Tokyo: Gyōsei.
- Yoshikawa onna/otokotachi no ayumi o kiroku suru kai (Hg.) (2001): *Saitamaken Yoshikawahatsu Danjo kyōdō sankaku monogatari* [Die DKS-Geschichte aus Yoshikawa in der Präfektur Saitama]. Tokyo: Seikatsu shisōsha.
- Zahariadis, Nikolaos (2007): „The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects“, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, S. 65–92 (2. Auflage).
- Zahariadis, Nikolaos (1999): „Ambiguity, Time, and Multiple Streams“, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, S. 73–93.

*Gesetzestexte, Verwaltungsdokumente, Statistiken*⁴⁶²

- Avance, Saga kenritsu danjo kyōdō sankaku sentā – Saga kenritsu shōgai gakashū sentā [Avance, DKS-Zentrum der Präfektur Saga – Zentrum für lebenslanges Lernen der Präfektur Saga] (2007, 2011). <http://www.avance.or.jp/data/gem/gem.pdf> [letzter Zugriff am 28.03.2011].
- Bundesministerium der Justiz und juris GmbH (2010): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [Zugriff am 03.05.2011].
- Chiba Prefecture (o. D.). http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_dankyou/main/laws/joureinuituite.html [Zugriff am 06.09.2006].
- DKSSK, Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō [DKS-Rahmengesetz] (1999), in: *Josei Jōhō 7*, S. 78–81.
- e-GOV, Denshi seifu no sōgō madoguchi [Hauptauskunftsstelle der digitalen Regierung] (o. D. a): *Chihō bunken suishin hō* [Gesetz zur Förderung der Dezentralisierung der Regionen]. <http://law.e-gov.go.jp/haishi/H07HO096.html> [Zugriff am 03.05.2011].
- e-GOV, Denshi seifu no sōgō madoguchi [Hauptauskunftsstelle der digitalen Regierung] (o. D. b): *Chihō jichi hō* [Selbstverwaltungsgesetz]. <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO067.html> [Zugriff am 21.04.2008].
- GEB, Gender Equality Bureau, Cabinet Office (2007): *Gender Equality in Japan*. Tokyo: Gender Equality Bureau, Cabinet Office.

⁴⁶² Weitere Materialien der Präfekturen, die nicht durch einen Autoren oder durch einen deutlichen Titel ausgewiesen sind (Flyer, Handouts etc.), werden nicht angeführt.

- GEB, Gender Equality Bureau, Cabinet Office (2006): *Steps towards Gender Equality in Japan*. http://www.gender.go.jp/english_contents/index.html [Zugriff am 06.09.2006].
- Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson und Saadia Zahidi (2012): *The Global Gender Gap Report 2012*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf [Zugriff am 24.07.2013].
- HOR, Shugiin [The House of Representatives] (o. D.): *Chihō bunken no suishin o hakaru tame no kankei hōritsu no seibi nado ni kansuru hōritsu* [Gesetze im Zusammenhang mit der Anordnung von Gesetzen zur Planung des Fortschritts der Dezentralisierung der Regionen]. http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm [Zugriff am 03.05.2011].
- HPGEJ, Headquarters for the Promotion of Gender Equality Japan (1996): *Plan for Gender Equality 2000. The National Plan of Action for Promotion of a Gender-Equal Society by the Year 2000*. <http://www.gender.go.jp/koudou/english/index.html> [Zugriff am 15.03.2005].
- Josei to senkyo [Frau und Wahl] (2010): *Kokkai de no josei giin hiritsu. Ishi kettei no ba ni josei o fuyasu* [Die Rate von weiblichen Parlamentsabgeordneten. Frauen in Entscheidungspositionen vermehren]. http://www.geocities.jp/senkyo/_power/data/num_01.html [Zugriff am 18.12.2010].
- KSHJMK, Kokuritsu shakai hoshō – jinkō mondai kenkyūjo [National Institute of Population and Social Security Research] 2011. <http://www.ipss.go.jp/> [Zugriff am 28.03.2011].
- Nagasaki shiyakusho [Städtisches Rathaus Nagasaki] (o. D.): *Nagasaki-shi Danjo kyōdō sankaku suishin sentā Amaransu* [Amaransu, Zentrum zur Förderung von DKS der Stadt Nagasaki]. <http://www1.city.nagasaki.nagasaki.jp/amarance/> [Zugriff am 24.04.2011].
- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2010): *Dai3ji Danjo kyōdō dankaku kihon keikaku sakutei ni attate no Okazaki daijin kara no messēji* [Botschaft von Ministerin Okazaki zur Erstellung des 3. DKS-Rahmenplans]. <http://www.gender.go.jp/kihon-keikaku/3rd/index.html> [Zugriff am 29.03.2011].
- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2008): *Heisei 20nen ban danjo kyōdō sankaku hakusho* [DKS-Weißbuch 2008]. Tokyo: Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku.
- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2007a): *Chihō kōkyo dantai ni okeru danjo kyōdō sankaku shakai no keisei mata wa josei ni kansuru shisaku no suishin jōkyo (gaiyō)* [Die Gestaltung der DKS-Gesellschaft in den Gebietskörperschaften und Stand der Dinge zum Fortschritt von Frauen-Maßnahmen (Überblick)]. Tokyo: Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku.
- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2007b): *Chihō kōkyo dantai ni okeru danjo kyōdō sankaku shakai no keisei mata wa josei ni kansuru shisaku no suishin jōkyo (Todōfukuken – seirei shitei toshi hen)* [Die Gestaltung der DKS-Gesellschaft in den Gebietskörperschaften und der Stand der Dinge zum Fortschritt von Frauen-Maßnahmen (Ausgabe zu Präfekturen und Großstädten durch Regierungserlass)]. Tokyo: Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku.

- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2005): *Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku dai 2ji* [Zweiter Rahmenplan zur gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Tokyo: Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku.
- NDKSK, Naikakufu Danjo kyōdō sankaku kyoku [Gender Equality Bureau, Cabinet Office] (2004): *Chikujō kaisetsu. Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō* [Punkt für Punkt erklärt: Das DKS-Rahmengesetz]. Tokyo: Gyōsei.
- NDL, National Diet Library (2003–2004): *The Constitution of Japan*. <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html#s3> [Zugriff am 28.03.2011].
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2007a): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku kihon keikaku* [Rahmenplan der Präfektur Nagasaki zur gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Nagasaki: Nagasaki-ken.
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2007b): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei* [Verordnung der Präfektur Nagasaki zur Förderung der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Nagasaki: Nagasaki-ken.
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2003a): *Danjo kyōdō sankaku suishin sentā* [Das Zentrum zum Fortschritt von DKS]. <http://www.pref.nagasaki.jp/danjo/center/> [Zugriff am 12.11.2006, 28.04.2010].
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2003b): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin sentā: Sanka shitemimasenka?* [Das Zentrum zum Fortschritt von DKS der Präfektur Nagasaki: Wollen Sie nicht mitmachen?]. <http://www.pref.nagasaki.jp/danjo/center/jinzai/index.html> [Zugriff am 12.11.2006].
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2003c): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin sentā: Sentā no goshōkai* [Das Zentrum zum Fortschritt von DKS der Präfektur Nagasaki: Vorstellung des Zentrums]. <http://www.pref.nagasaki.jp/danjo/center/annai/index02.html> [Zugriff am 12.11.2006].
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2003d): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin sentā: Suishin'in san katsuyakuchuu! Danjo kyōdō sankaku suishin'in to wa* [Das Zentrum zum Fortschritt von DKS der Präfektur Nagasaki: Förderer in Aktion! Zu den DKS-Förderern]. <http://www.pref.nagasaki.jp/danjo/center/suisinin/index.html> [Zugriff am 12.11.2006].
- NK, Nagasaki-ken [Präfektur Nagasaki] (2003e): *Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku suishin sentā: Suishin'in san katsuyakuchuu! Suishin'in setchi yōkō* [Das Zentrum zum Fortschritt von DKS der Präfektur Nagasaki: Förderer in Aktion! Die Satzung der Förderer]. <http://www.pref.nagasaki.jp/danjo/center/suisinin/index03.html> [Zugriff am 12.11.2006].
- NKDKSS, Nagasaki-ken Danjo kyōdō sankaku shitsu [Präfektur Nagasaki, Büro für DKS] (2007): *Nagasaki-ken no danjo kyōdō sankaku ni tsuite* [Über DKS in der Präfektur Nagasaki]. Nagasaki: Nagasaki-ken.
- NZT, Nippon Zaidan Toshokan [The Nippon Foundation Library]: *Revised Local Autonomy Law*. nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm [Zugriff am 06.11.2013].
- Saga-ken Josei to shōgai gakushū zaidan und Saga keizai chōsa kyōkai [Stiftung Frauen und lebenslanges Lernen der Präfektur Saga und Vereinigung für Wirtschaftsuntersuchungen, Saga] (2007): *Kokunaiban GEM shisan kekka hōkoku sho* [Ergebnisbericht zur Berechnung des japanischen GEM]. Saga-ken.

- SK, Shiga-ken [Präfektur Shiga] (2008): *Shiga-ken Danjo kyōdō sankaku keikaku* [Plan der Präfektur Shiga zur gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Ōtsu: Shiga-ken.
- SK, Shiga-ken [Präfektur Shiga] (2001): *Shiga-ken Danjo kyōdō sankaku suishin jōrei* [Verordnung der Präfektur Shiga zum Fortschritt der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. Ōtsu: Shiga-ken.
- SK, Shiga-ken [Präfektur Shiga] (o. D. a): *G-NET Shiga* [Das G-Netz Shiga]. <http://www.pref.shiga.jp/c/g-net/> [Zugriff am 14.05.2010].
- SK, Shiga-ken [Präfektur Shiga] (o. D. b): *Shisetsu annai* [Erläuterung der Einrichtung]. http://www.pref.shiga.jp/c/g-net/brief_profile/brief_profile.html [Zugriff am 13.05.2010].
- Sōrifu Danjo kyōdō sankaku shitsu [DKS-Büro im Amt des Premierministers] (Hg.) (1997): *Danjo kyōdō sankaku 2000nen puran & bijon* [DKS-Plan 2000 und Vision]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.
- UB, Universität Bern, Lehrstuhl für Staatsrecht und Verfassungsgeschichte (o. D.): *Die Japanische Verfassung vom 3.11.1946*. http://web.archive.org/web/20070519022015/http://www.cx.unibe.ch/~ruetsche/japan/Japan3.htm#Die_Japanische_Verfassung_vom_3.11.1946 (Offizielle Übersetzung der japanischen Regierung) [Zugriff am 16.11.2009].
- UN-DAW, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women (2007): *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> [Zugriff am 29.03.2011].
- UN-DAW, United Nations Department for Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women (1997): *Gender-Mainstreaming: Extract from report of the economic and social council for 1997*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS.PDF> [Zugriff am 29.03.2011].
- UNDP, United Nations Development Programme (o. D. a): *Human Development Reports*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_JPN.html [Zugriff am 21.12.2009].
- UNDP, United Nations Development Programme (o. D. b): *Human Development Reports: Measuring inequality: Gender-related Development Index (GDI) and Gender Empowerment Measure (GEM)*. http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/gdi_gem/ [Zugriff am 29.03.2011].
- UNDP, United Nations Development Programme (2013): *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf> [Zugriff am 24.07.2013].

MONOGRAPHIEN AUS DEM DEUTSCHEN INSTITUT FÜR JAPANSTUDIEN

- Bd. 1: Harumi Befu, Josef Kreiner (Eds.): *Othernesses of Japan. Historical and Cultural Influences on Japanese Studies in Ten Countries.* 1992, ²1995 ISBN 978-3-89129-481-9 342 S., kt.
- Bd. 2: Erich Pauer 8(Hg.): *Technologietransfer Deutschland – Japan von 1850 bis zur Gegenwart.* 1992 ISBN 978-3-89129-482-6 330 S., geb.
- Bd. 3: Shigeyoshi Tokunaga, Norbert Altmann, Helmut Demes (Eds.): *New Impacts on Industrial Relations – Internationalization and Changing Production Strategies.* 1992 ISBN 978-3-89129-483-3 492 S., geb.
- Bd. 4: Roy Andrew Miller: *Die japanische Sprache. Geschichte und Struktur.* Aus dem überarbeiteten englischen Original übersetzt von Jürgen Stalph *et al.* 1993 ISBN 978-3-89129-484-0 XXVI, 497 S., 24 Tafeln, geb.
- Bd. 5: Heinrich Menkhaus (Hg.): *Das Japanische im japanischen Recht.* 1994 ISBN 978-3-89129-485-7 XVI, 575 S., geb.
- Bd. 6: Josef Kreiner (Ed.): *European Studies on Ainu Language and Culture.* 1993 ISBN 978-3-89129-486-4 324 S., geb.
- Bd. 7: Hans Dieter Ölschleger, Helmut Demes, Heinrich Menkhaus, Ulrich Möhwald, Annelie Ortmanns, Bettina Post-Kobayashi: *Individualität und Egalität im gegenwärtigen Japan. Untersuchungen zu Wertemustern in bezug auf Familie und Arbeitswelt.* 1994 ISBN 978-3-89129-487-1 472 S., geb.
- Bd. 8: Gerhard Krebs, Bernd Martin (Hg.): *Formierung und Fall der Achse Berlin-Tōkyō.* 1994 ISBN 978-3-89129-488-8 256 S., geb.
- Bd. 9: Helmut Demes, Walter Georg (Hg.): *Gelernte Karriere. Bildung und Berufsverlauf in Japan.* 1994 ISBN 978-3-89129-489-5 521 S., geb.
- Bd. 10: Josef Kreiner (Ed.): *Japan in Global Context. Papers presented on the Occasion of the Fifth Anniversary of the German Institute for Japanese Studies, Tōkyō.* 1994 ISBN 978-3-89129-490-1 123 S., geb.
- Bd. 11: Josef Kreiner (Ed.): *The Impact of Traditional Thought on Present-Day Japan.* 1996 ISBN 978-3-89129-491-8 236 S., geb.

- Bd. 12: Josef Kreiner, Hans Dieter Ölschleger (Eds.): *Japanese Culture and Society. Models of Interpretation.*
1996 ISBN 978-3-89129-492-5 361 S., geb.
- Bd. 13: Josef Kreiner (Ed.): *Sources of Ryūkyūan History and Culture in European Collections.*
1996 ISBN 978-3-89129-493-2 396 S., geb.
- Bd. 14: Aoki Tamotsu: *Der Japandiskurs im historischen Wandel. Zur Kultur und Identität einer Nation.* Aus dem japanischen Original übersetzt von Stephan Biedermann, Robert Horres, Marc Löhr, Annette Schad-Seifert.
1996 ISBN 978-3-89129-494-9 140 S., geb.
- Bd. 15: Edzard Janssen, Ulrich Möhwald, Hans Dieter Ölschleger (Hg.): *Gesellschaften im Umbruch? Aspekte des Wertewandels in Deutschland, Japan und Osteuropa.*
1996 ISBN 978-3-89129-495-6 272 S., geb.
- Bd. 16: Robert Horres: *Raumfahrtmanagement in Japan. Spitzentechnologie zwischen Markt und Politik.*
1996 ISBN 978-3-89129-496-3 267 S., geb.
- Bd. 17/1: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk.* Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens.
1996 ISBN 978-3-89129-497-0 LXVI, 800 S., geb.
- Bd. 17/2: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk.* Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens.
1996 ISBN 978-3-89129-497-0 XXX, 899 S., geb.
- Bd. 18: Günther Distelrath: *Die japanische Produktionsweise. Zur wissenschaftlichen Genese einer stereotypen Sicht der japanischen Wirtschaft.*
1996 ISBN 978-3-89129-498-7 253 S., geb.
- Bd. 19: Gerhard Krebs, Christian Oberländer (Eds.): *1945 in Europe and Asia – Reconsidering the End of World War II and the Change of the World Order.*
1997 ISBN 978-3-89129-499-4 410 S., geb.
- Bd. 20: Hilaria Gössmann (Hg.): *Das Bild der Familie in den japanischen Medien.*
1998 ISBN 978-3-89129-500-7 338 S., geb.
- Bd. 21: Franz Waldenberger: *Organisation und Evolution arbeitsteiliger Systeme – Erkenntnisse aus der japanischen Wirtschaftsentwicklung.*
1999 ISBN 978-3-89129-501-4 226 S., geb.
- Bd. 22: Harald Fuess (Ed.): *The Japanese Empire in East Asia and Its Postwar Legacy.*
1998 ISBN 978-3-89129-502-1 253 S., geb.

- Bd. 23: Matthias Koch: *Rüstungskonversion in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Von der Kriegswirtschaft zu einer Weltwirtschaftsmacht.*
1998 ISBN 978-3-89129-503-8 449 S., geb.
- Bd. 24: Verena Blechinger, Jochen Legewie (Eds.): *Facing Asia – Japan's Role in the Political and Economical Dynamism of Regional Cooperation.*
2000 ISBN 978-3-89129-506-9 328 S., geb.
- Bd. 25: Irmela Hijiya-Kirschnereit (Hg.): *Forschen und Fördern im Zeichen des Ginkgo. Zehn Jahre Deutsches Institut für Japanstudien.*
1999 ISBN 978-3-89129-505-2 270 S., geb.
- Bd. 26: Harald Conrad, Ralph Lützelner (Eds.): *Aging and Social Policy. A German-Japanese Comparison.*
2002 ISBN 978-3-89129-840-4 353 S., geb.
- Bd. 27: Junko Ando: *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen.*
2000 ISBN 978-3-89129-508-3 273 S., geb.
- Bd. 28: Irmela Hijiya-Kirschnereit (Hg.): *Eine gewisse Farbe der Fremdheit. Aspekte des Übersetzens Japanisch-Deutsch-Japanisch.*
2001 ISBN 978-3-89129-509-0 316 S., geb.
- Bd. 29: Peter J. Hartmann: *Konsumgenossenschaften in Japan: Alternative oder Spiegelbild der Gesellschaft?*
2003 ISBN 978-3-89129-507-6 628 S., geb.
- Bd. 30: Silke Vogt: *Neue Wege der Stadtplanung in Japan. Partizipationsansätze auf der Mikroebene, dargestellt anhand ausgewählter machizukuri-Projekte in Tōkyō.*
2001 ISBN 978-3-89129-841-1 312 S., geb.
- Bd. 31: Birgit Poniatowski: *Infrastrukturpolitik in Japan. Politische Entscheidungsfindung zwischen regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen.*
2001 ISBN 978-3-89129-842-8 417 S., geb.
- Bd. 32: Gerhard Krebs (Hg.): *Japan und Preußen.*
2002 ISBN 978-3-89129-843-5 356 S., geb.
- Bd. 33: René Haak, Hanns Günther Hilpert (Eds.): *Focus China – The New Challenge for Japanese Management.*
2003 ISBN 978-3-89129-844-2 223 S., geb.
- Bd. 34: Iwo Amelung, Matthias Koch, Joachim Kurtz, Eun-Jung Lee, Sven Saaler (Hg.): *Selbstbehauptungsdiskurse in Asien: China – Japan – Korea.*
2003 ISBN 978-3-89129-845-9 438 S., geb.
- Bd. 35: Andrea Germer: *Historische Frauenforschung in Japan. Die Rekonstruktion der Vergangenheit in Takamure Itsues „Geschichte der Frau“ (Josei no rekishi).*
2003 ISBN 978-3-89129-504-5 425 S., geb.

- Bd. 36: Isa Ducke, Sven Saaler (Hg.): *Japan und Korea auf dem Weg in eine gemeinsame Zukunft: Aufgaben und Perspektiven.*
2003 ISBN 978-3-89129-846-6 232 S., geb.
- Bd. 38: René Haak, Dennis S. Tachiki (Eds.): *Regional Strategies in a Global Economy. Multinational Corporations in East Asia.*
2004 ISBN 978-3-89129-848-0 294 S., geb.
- Bd. 39: Sven Saaler: *Politics, Memory and Public Opinion. The History Textbook Controversy and Japanese Society.*
2005, 2006 ISBN 978-3-89129-850-3 202 S., kt.
- Bd. 40: Matthias Koch, Sebastian Conrad (Hg.): *Johannes Justus Rein. Briefe eines deutschen Geographen aus Japan 1873–1875.*
2006 ISBN 978-3-89129-851-0 423 S., geb.
- Bd. 41: Anja Osiander: *Der Fall Minamata – Bürgerrechte und Obrigkeit in Japan nach 1945.*
2007 ISBN 978-3-89129-852-7 388 S., geb.
- Bd. 42: Ralph Lützeler: *Ungleichheit in der global city Tōkyō. Aktuelle sozial-räumliche Entwicklungen im Spannungsfeld von Globalisierung und lokalen Sonderbedingungen.*
2008 ISBN 978-3-89129-853-4 467 S., geb.
- Bd. 43: Patrick Heinrich, Yuko Sugita (Eds.): *Japanese as Foreign Language in the Age of Globalization.*
2008 ISBN 978-3-89129-854-1 266 S., geb.
- Bd. 44: Hiromi Tanaka-Naji: *Japanische Frauennetzwerke und Geschlechterpolitik im Zeitalter der Globalisierung.*
2008 ISBN 978-3-89129-855-8 580 S., geb.
- Bd. 45: Carola Hommerich: *„Freeter“ und „Generation Praktikum“ – Arbeitswerte im Wandel? Ein deutsch-japanischer Vergleich.*
2009 ISBN 978-3-89129-856-3 289 S., geb.
- Bd. 46: Gerhard Krebs: *Japan im Pazifischen Krieg. Herrschaftssystem, politische Willensbildung und Friedenssuche.*
2010 ISBN 978-3-89129-010-1 932 S., geb.
- Bd. 47: Susanne Brucksch: *Ungleiche Partner, gleiche Interessen? Kooperationen zwischen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Umweltorganisationen in Japan.*
2011 ISBN 978-3-86205-035-2 332 S., geb.
- Bd. 48: Barbara Geilhorn: *Weibliche Spielräume. Frauen im japanischen Nō- und Kyōgen-Theater.*
2011 ISBN 978-3-86205-036-9 258 S., geb.
- Bd. 49: Holger Rockmann: *Demografischer Wandel in Japan und Deutschland. Bevölkerungspolitischer Paradigmenwechsel in der Familienpolitik.*
2011 ISBN 978-3-86205-037-6 350 S., geb.

- Bd. 50: Dan Tidten: *Inter Pares. Gleichheitsorientierte Politiken in Japan.*
2012 ISBN 978-3-86205-038-3 194 S., geb.
- Bd. 51: Barbara Geilhorn, Eike Grossmann, Miura Hiroko, Peter Eckersall
(Eds.): *Enacting Culture – Japanese Theater in Historical and Modern
Contexts* 文化の演出 - 日本演劇の歴史的と現時的状況 .
2012 ISBN 978-3-86205-039-0 313 S., geb.
- Bd. 52: Christian W. Spang: *Karl Haushofer und Japan. Die Rezeption seiner
geopolitischen Theorien in der deutschen und japanischen Politik.*
2013 ISBN 978-3-86205-040-6 1008 S., geb.
- Bd. 53: Marie-Luise Legeland: *Onsen. Thermalquellen als Reiseziel. Badekuren
und Badetourismus in Japan.*
2013 ISBN 978-3-86205-041-3 504 S., geb.
- Bd. 54: Phoebe Stella Holdgrün: *Gender equality. Implementierungsstrategien
in japanischen Präfekturen.*
2013 ISBN 978-3-86205-042-0 390 S., geb.