

Niedrige Fertilität als politische  
Herausforderung:  
Eine neue Perspektive auf staatliche  
Steuerungsversuche im Feld  
der demographischen  
Entwicklung  
Japans

Political Responses to Low Fertility:  
A New Perspective on Attempts to Govern Japan's  
Demographic Development

*Axel Klein*

*Ageing of society has been a growing threat to most domains of life in Japan. Economy, society and the political system will be just as heavily affected as social security systems, education and family structures. One crucial instrument to fight this development is pro-natal policy. Since the early 1990s, the political elite has agreed on the urgent need to come up with policy to encourage young Japanese to have (more) children, and since then, the goal of pro-natal policy has not been contested by any political party. In spite of this unanimity, however, the LDP-Kōmeitō coalition governments for the most part did not present the issue as a priority on their agenda. Why? This paper takes a psychological approach to add new insights into this question. The intrinsic motivation of ten national lawmakers from both ruling parties is analyzed in order to test the*

*explanatory potential of the approach itself as well as to understand the behavior of individual social policy actors. The results of the study confirm the approach's applicability and also show that the intrinsic motivation of most of the examined lawmakers was insufficient to turn them into (badly needed) effective policy sponsors.*

## 1. Einleitung

Mit dem Ende der LDP-geführten Regierungen im August 2009 endete auch die liberaldemokratische Dominanz über die Fertilitätspolitik Japans. Dieses Politikfeld ist von großer Bedeutung für die Zukunft des Landes, denn in Verbindung mit der hohen Lebenserwartung, die Japanerinnen und Japaner genießen, und einer verschwindend geringen Zahl von Immigranten stellt die niedrige Geburtenrate den Faktor dar, der einer unter Industriestaaten beispiellosen Alterung der Gesellschaft zugrunde liegt. Das »Weißbuch zur Gesellschaft mit niedriger Fertilität 2009« weist beispielsweise darauf hin, dass 1997 der Anteil der über 64-Jährigen an der Gesamtbevölkerung erstmals den der unter 15-Jährigen überschritt. Im Jahre 2005 hatte keine andere Gesellschaft der Welt einen geringeren Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung als Japan (der Anteil der unter 15-Jährigen lag bei 13,5%) und keine andere Gesellschaft mehr Ältere (der Anteil der über 64-Jährigen betrug 21,5%). 2006 begann die japanische Bevölkerung zu schrumpfen: Es wurden weniger Menschen geboren als verstarben. Für das Jahr 2055 rechnet die japanische Regierung mit einem Seniorenanteil von 40,5% (KABINETTSBÜRO 2009: 3–4; 14).

Wie COULMAS (2007: 10) formuliert, wird von den Folgen der Bevölkerungsalterung »kein gesellschaftlicher Bereich, keine Institution und kein Individuum unberührt bleiben.« Die Wirtschaft fürchtet nicht nur den Verlust kauffreudiger Konsumenten, sondern auch um Innovations- und internationale Konkurrenzfähigkeit. Die Rentenversicherungen stehen unter hohem Finanzierungsdruck, in ähnlichem Maße gilt das für die Kranken- und Pflegeversicherung. In ländlichen Regionen lässt sich Vergreisung und Entvölkerung bereits jetzt beobachten. Die hohe Staatsverschuldung Japans droht bei einer überalterten Bevölkerung zu einer gefährlichen Belastung für die Leistungsfähigkeit des Landes zu werden. Diese und andere Auswirkungen des demographischen Wandels verdeutlichen, dass das Problem groß ist, akut, und nicht verschwinden wird, im Gegenteil: Es wird wachsen.

Ein Mittel zur Bekämpfung dieser Problematik ist pronatale Politik. Plump formuliert müssen Japanerinnen vom Staat ermuntert werden, mehr als durchschnittlich 1,37 (2009) Kinder in die Welt zu setzen, und seit Beginn der 1990er Jahre ist sich die politische Elite einig, dass es dringend solcher politischer Maßnahmen

bedarf. Die Förderung der Geburtenfreudigkeit ist seitdem von jeder politischen Partei als richtig und nötig befunden worden (KABINETTSBÜRO 2009: 41–76). Trotz dieser Einstimmigkeit haben LDP-Regierungen diesem Thema jedoch nur selten Priorität auf der politischen Agenda eingeräumt. Ihre politische Bilanz zeugt nicht nur von Erfolgslosigkeit bei dem Versuch, den Geburtenrend substanzuell umzukehren, sondern – wie im folgenden Kapitel näher erläutert wird – auch von einem bemerkenswerten Mangel an politischer Entschlossenheit, das Problem anzugehen.

Dabei waren aus demographischer Sicht gerade die letzten Jahre der LDP-Herrschaft von großer Bedeutung. Die geburtenstarken Kohorten der 1970er waren in jener Zeit nämlich nur noch wenige Jahre vom Ende der Lebensphase entfernt, in der Japanerinnen und Japaner in ihrer überwiegenden Mehrheit Familien gründen. Zusätzliche politische Maßnahmen, die Kinderkriegen und Kinderhaben erleichtern, hätten deshalb besonders wirksam sein können. Wie die damalige Staatsministerin für die Bekämpfung des Geburtenrückgangs und Geschlechtergleichstellung, Yuko Ōbuchi, betonte, sei dieses Zeitfenster von etwa fünf Jahren (bis ca. 2013) die letzte große Chance, den Bevölkerungsrückgang zu bremsen.<sup>1</sup> Ein entsprechendes Umdenken in ihrer Partei konnte aber auch dieser Umstand nicht bewirken.

## 2. Stand der Forschung

Dabei hat es an Wissen über die Ursachen und Auswirkungen niedriger Geburtenraten und gesellschaftlicher Alterung nicht gefehlt. Vor allem Sozialwissenschaftler haben ausführlich dazu geforscht, ihre Erkenntnisse ähneln und bestätigen sich. Ohne den gesamten Literaturbestand zum Thema hier aufarbeiten zu können, seien zumindest die zentralen Ursachen für niedrige Fertilität in Japan genannt. Dazu gehören die fallende Zahl von Eheschließungen insgesamt sowie die erst in höherem Lebensalter erfolgende Eheschließung (ATOH 2005; BOLING 2008). Während zu Beginn des »Baby Booms« der 1970er Jahre weniger als 20% aller Frauen zwischen 25 und 29 Jahren unverheiratet waren, lag der Anteil dieser Gruppe im Jahre 2005 bei 59%. Von den 30 bis 34-Jährigen waren 1970 weniger als 10% unverheiratet, 2005 knapp ein Drittel (32%) (KABINETTSBÜRO 2010: 40). Da in Japan Ehe und das Bekommen von Kindern eng miteinander verbunden sind<sup>2</sup>, führt das Aufschieben der Eheschließung so auch zu einem Rückgang der Geburtenrate insgesamt.

1. Gespräch mit Yuko Ōbuchi in Tōkyō, April 2009.

2. Nur 2% aller Kinder werden von nicht verheirateten Frauen geboren (OECD 2009).

Höhere Investitionen in Humankapital, die durch längere Ausbildungszeiten und eine größere Zahl von Universitätsabsolventen ihren Ausdruck finden, sind ebenso als Ursache für fallende Fertilität erkannt worden. 1950 besuchten 42,5% aller Kinder nach Beendigung der neunjährigen Pflichtschulzeit noch die Oberschule, bereits 1980 waren es 94,2%. Eine tertiäre Bildungsstätte (Universität, Kurzuniversität etc.) wählten 1950 nur 30,3% des Jahrgangs, 2008 waren es 52,8%. Allein zwischen 1998 und 2008 stieg dieser Wert um mehr als 10%, wobei der Anteil der Frauen den der Männer nun um knapp 3% übertraf (MEXT 2008a: 25; MEXT 2008b). Das wachsende Bildungsniveau hat vor allem Frauen mehr Wege für ihre Lebensplanung geöffnet, die Rolle als Vollzeithausfrau und -mutter ist nun nur noch eine von mehreren Alternativen. Während Absolventinnen von Schulen und Universitäten früher hauptsächlich in Arbeitsverhältnissen beschäftigt wurden, die keine Karrieremöglichkeiten boten (*ippan shoku*) und mit der eigenen Eheschließung meist endeten, hat der höhere Bildungsgrad die Zahl der Frauen steigen lassen, die weiterführende Karrierewege einschlagen können.

Da jedoch weder die Arbeitskultur noch die Infrastruktur für Kinderbetreuung diesem Wandel angepasst worden sind, wuchsen die Opportunitätskosten für Frauen immens (SHIRAHASE 2007; SUZUKI 2006). In der Realität der japanischen Arbeitswelt werden Frauen für die Geburt von Kindern immer noch in den meisten Fällen mit einem Karriereknick oder gar -ende »bestraft« (ROBERTS 2003; ROSENBLUTH 2007). Die Möglichkeit, nach einer Baby-Pause in den Karriereweg zurückzukehren, ist in der Realität selten gegeben. Die Mütter, die wieder erwerbstätig werden, tun das in der Regel als Teilzeitkräfte oder in Vollzeitpositionen mit weniger Gehalt und geringen Chancen auf Beförderung. Die Zahl derjenigen Frauen, die unter diesen Umständen auf die Gründung einer Familie verzichten und sich für die Erwerbstätigkeit entscheiden, nimmt folglich zu und trägt ebenfalls zu niedriger Fertilität bei (HARADA 2005). Bemühungen, eine familienfreundliche und geburtenfördernde »work-life balance« (*shigoto to seikatsu no chōwa*) zu etablieren, stecken noch in den Kinderschuhen (SHIGENO und KATSUMI 2003; NAGASE 2005).<sup>3</sup>

Eine weitere Form der Opportunitätskosten für Frauen, die durch ihren wachsenden Bildungsgrad hervorgerufen wird, findet im Heiratsmarkt ihren Ausdruck und betrifft somit auch Männer. Japanerinnen bevorzugen eindeutig sozioökonomische Homogamie oder eine Ehe mit einem gesellschaftlich und finanziell besser gestellten Partner (SHIRAHASE 2005). In Umfragen aus den Jahren 1992, 1997 und 2002 antworteten 88,7%, 90,9% bzw. 91,1% der Frauen, dass »finanzielle Mittel«

3. Siehe dazu auch die entsprechenden Internet-Seiten des Kabinettsbüro unter: [www8.cao.go.jp/wlb/index.html](http://www8.cao.go.jp/wlb/index.html).

(*keizairyoku*) ein Kriterium ihrer Partnerwahl ist, für etwa ein Drittel stellte es ein sehr wichtiges Kriterium dar (NIPSSR 2003: 15). Da ihr eigenes Bildungsniveau und Einkommen steigt, wachsen folglich auch die Erwartungen an potentielle Ehemänner. In dem 2009 erschienenen »Weißbuch zur Gesellschaft mit niedriger Fertilität« (KABINETTSBÜRO 2009) wird diese wachsende Kluft zwischen sozio-ökonomischer Erwartungshaltung der Frauen und der Fähigkeit junger Männer, diesen Erwartungen zu entsprechen, ausdrücklich als ein Grund für die fallende Zahl von Eheschließungen problematisiert. Das »Weißbuch zum Leben des Volkes« (KABINETTSBÜRO 2005) zeigt, dass mit Ausnahme derjenigen Männer, die über weniger als zwei Millionen Yen Jahreseinkommen verfügen, Gehalt positiv mit Eheschließung korreliert. Umso niedriger das Einkommen, desto kleiner der Anteil der Männer, die verheiratet sind.

Wohl auch unter dem Einfluss der im Herbst 2008 in den USA begonnenen Wirtschaftskrise werden deshalb seit einigen Jahren zunehmend ökonomische Faktoren thematisiert. Neben wissenschaftlichen Arbeiten (z.B. GENDA und KUROSAWA 2001; YASHIRO 2008) behandelt nun auch das »Weißbuch zu Kindern und Kindererziehung 2010« (KABINETTSBÜRO 2010) die sich verschlechternden Berufsaussichten für Schul- und Universitätsabgänger, die Stabilität der Anstellungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit, Einkommen von Familien mit minderjährigen Kindern und sogar deren Armutsrisiko. Als unzureichend empfundenes Einkommen stellt beispielsweise immer noch den Hauptgrund dafür dar, dass Eheleute weniger als die von ihnen als ideal bezeichnete Zahl von Kindern bekommen. Besonders Kosten, die in Zusammenhang mit Schul- und tertiärer Bildung des eigenen Nachwuchses anfallen, werden hier als Ursachen genannt (NIPSSR 2006: 6; HIRAO 2007). All dies führt zu einer sich stetig drehenden Bildungsspirale, die wesentlich zu niedriger Fertilität beiträgt (vgl. KLEIN und HOLTHUS 2010).

Auf der Grundlage ihrer Ergebnisse haben einige Autoren in ihren Studien auch politische Maßnahmen evaluiert und daraus mehr oder weniger generelle Politikempfehlungen abgeleitet (BOLING 2008; LEE, OGAWA und MATSUKURA 2008; McDONALD 2008; ROBERTS 2003; SHIRAHASE 2007; TAKEDA 2005). In einigen Arbeiten finden sich zudem Vergleiche politischer Maßnahmen in Japan mit denen anderer Staaten (ATOH 2005; SUZUKI 2006), oder Versuche einer rein quantitativen Evaluierung (vgl. DATE und SHIMIZUTANI 2007: 29–32). Keine dieser Studien bezeichnet pronatale Politik in Japan dabei als ausreichend oder gar als Erfolg.

### 3. Fragestellung

Ein wichtiger Grund für diesen Umstand ist, dass Fertilität nie ein ausreichendes Maß an politischer Aufmerksamkeit zuteil wurde. Zuweilen wurde die Altlast der Kriegszeit als wichtiger Faktor beschrieben, der alle Versuche aktiver Bevölkerungspolitik seit 1945 weitgehend verhindert habe (SCHOPPA 2006; TAKEDA 2005). Niedrige Fertilität blieb jedoch bis 1990 auch deshalb weitgehend unsichtbar auf der politischen Agenda, weil sie kaum als Problem wahrgenommen wurde. Erst als 1989 die totale Fertilitätsrate<sup>4</sup> ihren niedrigsten Stand (1,57) seit dem »Jahr des Feuerpferds« 1966 (1,58) erreichte, das von vielen (potentiellen) Eltern aus Aberglaube nicht für Nachwuchs in Frage gekommen war, wurde Fertilität als politische Herausforderung wahrgenommen. Die Massenmedien des Landes prägten den Ausdruck »1,57 Schock« (1,57 *shokku*) und begleiteten den politischen Prozess mit einer (vorübergehenden) Flut von Artikeln zum Thema.

Mit Beginn der 1990er Jahre schwand dann die historisch bedingte Scheu vor bevölkerungspolitischen Maßnahmen und vor dem Hintergrund des historischen Geburtentiefs wurden erste staatliche Maßnahmen diskutiert. Das oben zitierte Weißbuch aus dem Jahre 2009 beinhaltet immerhin 17 Initiativen zur Bekämpfung niedriger Fertilität aus dem Zeitraum von 1994 bis 2009, in denen ein breites Spektrum von Ansätzen zur Anwendung kam. Akademische Publikationen, deren Aufmerksamkeit auf diese staatlichen Bemühungen gerichtet ist, verstärken meist den Eindruck, die japanischen Regierungen seien sehr aktiv im Kampf gegen das Fertilitätsproblem gewesen (vgl. COLEMAN 2008). Blickt man aber über die Selbstdarstellungen staatlicher Stellen hinaus, dann wird deutlich, dass trotz der bunten Weißbücher, der beachtlichen Liste von Politikansätzen und der gelegentlich aufflammenden Beachtung, die führende Politiker dem Thema schenken, niedrige Fertilität über die letzten knapp 20 Jahre meist ein Schattendasein im politischen Betrieb fristete.

Indizien für diese Feststellung sind zahlreich zu finden. Betrachtet man beispielsweise die letzten sechs LDP-Regierungschefs, so hat sich nur Jun'ichirō Koizumi vorübergehend dem Thema zugewandt. Keizō Obuchi, Yoshirō Mori, Shinzō Abe, Yasuo Fukuda und Tarō Asō haben niedriger Fertilität weder in ihrem Wahlkampf für den Parteivorsitz Aufmerksamkeit geschenkt, noch erklärten sie das Thema zu

4. Die totale Fertilitätsrate gibt an, wie viele Kinder eine Frau durchschnittlich im Laufe ihres Lebens bekommen würde, wenn die zu einem Zeitpunkt ermittelten durchschnittlichen Kinderzahlen über ihre gesamte reproduktive Lebensphase unverändert bleiben würden. Diese vielleicht etwas komplex anmutende Berechnung ist nötig, da man nicht vorhersagen kann, wie sich die Fertilität derjenigen Frauen entwickelt, die ihre fruchtbare Lebensphase noch nicht beendet haben.

einer zentralen Aufgabe ihrer Regierungen. Ein zweites Indiz stellt der Umstand dar, dass die für pronatale Politik zuständigen Abteilungen im Sozialministerium mit deutlich weniger Personal agieren müssen als beispielsweise diejenigen, die sich mit Pflege-, Kranken und Rentenversicherung bzw. damit in Zusammenhang stehenden Themen befassen.

Ähnlich schwach besetzt ist die zuständige Abteilung im Kabinettsbüro, die der für die Bekämpfung niedriger Fertilität zuständigen Ministerin zuarbeitet und sich auch mit Fragen der Gleichstellung befasst.<sup>5</sup> Die Aufgabenbereiche, die die insgesamt sieben Ministerinnen seit Einführung des Amtes im zweiten Kabinett Koizumi (ab September 2003) bis zum Ende der liberaldemokratischen Regierungen im August 2009 zu schultern hatten, wechselten häufig und ließen das Amt zuweilen wie einen Restetopf für staatliche Aufgaben wirken. Das Portfolio enthielt zuweilen Zuständigkeiten für die Entwicklung der Präfekturen Okinawa und Hokkaidō, für Innovationspolitik, Verkehrssicherheit, Verbraucherfragen, Senioren, Verbrechenopfer und Lebensmittelsicherheit. Der politische Einfluss dieser Institution ist nie groß genug gewesen, um Fertilität auf der politischen Agenda nach oben zu schieben und dort zu halten. Neben der geringen personellen Ausstattung war dafür der Umstand ursächlich, dass die Liberaldemokratinnen, denen dieses Ministeramt zugeteilt wurde, in der Parteihierarchie unten standen.<sup>6</sup> Auch das Budget, das insgesamt für familienpolitische Maßnahmen (von denen pronatale Politik ja nur einen Teil ausmacht) zur Verfügung stand, war klein. Es betrug zwischen 1990 und 2007 im Durchschnitt nur 3,58% des gesamten Sozialhaushaltes.<sup>7</sup>

Ein weiteres Indiz stellt der Umstand dar, dass fertilitätsfördernde Politik kaum *zoku giin* anzog, Abgeordnete der Regierungsparteien also, die sich durch ihr Engagement in einem Politikfeld größere Sachkompetenz angeeignet haben und in der Regel die Interessen involvierter Unternehmen und Lobbyvereinigungen repräsentieren.<sup>8</sup> Ohne *zoku giin* aber fehlt eine wichtige politische Antriebskraft. Auch die Besetzung der zuständigen Parlamentsausschüsse bestätigt diesen Eindruck.

5. Interview mit Kumiko Bandō, Leiterin der Abteilung für Gleichstellungsfragen, Kabinettsbüro (Tōkyō, November 2007).
6. Interview mit der ehemaligen Ministerin für Geburtenrate und Gleichstellung, Kawakami Yōko (März 2009).
7. Berechnung nach Daten von IPSS 2009. Zwischen 1990 und 2007 betrug der niedrigste Wert 3,3%, der höchste 4,1%. Im Jahre 2005 beispielsweise war dieser Wert niedriger als der für die USA (4,21%) und Deutschland (7,08%) (IPSS 2009).
8. HREBENAR beschreibt *zoku giin* als »spearhead of pressure group politics« (2000: 139). In der Arena der Fertilitätspolitik haben sich scheinbar nur solche *zoku giin* der LDP bewegt, die die Interessen der Nachhilfe-Industrie vertraten (Interview mit Yutaka Fukushima, Unterhausabgeordneter der Kōmeitō, Tōkyō, September 2008).

45 Parlamentarier bilden den Ausschuss für Gesundheit, Arbeit und Soziales im Unterhaus, 25 im Oberhaus. Ein Vergleich der Amtsdauer der Abgeordneten zeigt, dass dieser Ausschuss sowohl im Ober- als auch im Unterhaus besonders viele unerfahrene und auf der Parteihierarchie (noch) unten stehende Liberaldemokraten als Mitglieder hatte. Zum Ende der LDP-Regierung im August 2009 waren 16 der 28 LDP-Ausschussmitglieder im Unterhaus in ihrer ersten Legislaturperiode; die durchschnittliche Amtsdauer aller Liberaldemokraten betrug 2,07 Legislaturperioden. Die unter Parlamentariern wegen ihrer größeren Einflussmöglichkeiten eher geschätzten und stärker nachgefragten Ausschüsse wie der für Finanzen (Zaimu Kin'yū Inkaï) hingegen hat Mitglieder, deren durchschnittliche Amtsdauer bei 5,69 Legislaturen liegt. Kein einziger Liberaldemokrat dort befand sich in seiner ersten Legislaturperiode. Obwohl es auch durchaus Abgeordnete gibt, die den Sozialausschuss aufgrund seiner Zuständigkeit für die »großen Drei« der Sozialpolitik (Rente, Gesundheit, Pflege: *nenkin, iryō, kaigo*) auf ihrem Wunschzettel angeben, gehört er nicht zu den populären Parlamentsgremien.<sup>9</sup>

Wenn niedrige Fertilität aber als wachsendes und das ganze Land betreffende Problem erkannt ist, warum reagiert das politische Entscheidungszentrum nicht mit mehr Entschiedenheit? Die Antwort auf diese Frage ist komplex, die Zahl der Akteure und Einflussfaktoren groß. Politikwissenschaftliche Modelle, die aus der *policy*-Forschung entwickelt wurden, bieten dazu eine Reihe von Ansätzen (vgl. dazu SABATIER 2007). Ein Faktor aber, der im Zusammenhang mit staatlichen Steuerungsversuchen im Feld niedriger Fertilität in Japan steht, hat dabei wenig Aufmerksamkeit genossen: die bzw. der individuelle Abgeordnete. Obwohl Parlamentarier verantwortlich sind für die Gestaltung und Durchsetzung von Gesetzen, ist ein akteurszentrierter Ansatz, der diese Individuen untersucht, in der sozialwissenschaftlichen Literatur zu Fertilität selten zu finden. Unter den zahlreichen Studien, die sich generell der Geburtenentwicklung zuwenden, schenken nur wenige den politischen Akteuren Aufmerksamkeit. Bei denen, die es tun, findet die Analyse auf der institutionellen Ebene statt. Untersucht werden Parteien, Ausschüsse und andere involvierte Gruppen. Individuen scheinen nur dann Aufmerksamkeit auf sich lenken zu können, wenn sie in exponierter Stellung aktiv sind.<sup>10</sup>

9. Zu Beginn eines jeden parlamentarischen Jahres reichen alle LDP-Abgeordneten schriftlich bis zu drei von ihnen gewünschte Ausschüsse beim Büro des Generalsekretärs (*kanjichō shitsu*) ein, in dem dann die Plätze nach Faktionenproporz zugeteilt werden. Als unpopulär gelten die Ausschüsse für Rechtsfragen (Hōmu Inkaï) und für Umwelt (Kankyō Inkaï), stärker nachgefragt ist neben dem Ausschuss für Finanzen u.a. der für Land, Infrastruktur und Transport (Kokudo Kōtsū Inkaï) (Interviews mit der ehemaligen Ministerin für Geschlechtergleichstellung und die Bekämpfung des Geburtenrückgangs, Yoko Kamikawa, sowie den Unterhausabgeordneten Kōchirō Shimizu und Tsutomu Tomioka).
10. Beispiele sind Premierminister Jun'ichirō Koizumi und die erste Ministerin für Geschlechtergleichstellung und die Bekämpfung des Geburtenrückgangs, Kuniko Inoguchi.

TAKEDA (2005) präsentiert beispielsweise detailliert soziale Entwicklungen und staatliche Steuerungsversuche seit der Meiji-Zeit. Sie betrachtet Parteien, Gremien und andere Akteursgruppen, befasst sich aber kaum mit Individuen bzw. analysiert sie nicht genauer. OBUCHI und ATOH (2005) bieten eine Reihe von Artikeln in ihrem Herausgeberband, die sich verschiedenen politischen Ansätzen im Bereich der Fertilitätspolitik widmen, aber auch dort verbleibt die Analyse auf der Gruppenebene. SCHOPPA legt seinen Fokus auf japanische Frauen und stellt die Frage, warum sie nicht gegen das »system of convoy capitalism« (2006: 204) rebelliert haben, ein System, das nur in wenigen Aspekten frauenfreundlich (gewesen) sei. Obwohl Schoppa auch die Mechanismen von Ministerien und Liberaldemokratischer Partei in seine Analysen mit einbezieht, befasst auch er sich kaum mit der individuellen Ebene. FURUKAWA (2003) bedient sich in seiner Studie zu sozialer Wohlfahrt in Japan der Argumentation bürokratischer Dominanz, der zufolge Parlamentarier keine entscheidende Rolle im Prozess der Politikformulierung übernehmen. Während er alle Akteure nennt, die entlang dieses Prozesses Einfluss auf Gesetze nehmen können, ignoriert er Parteien und bleibt in seinen Ausführungen sehr allgemein. MASUDA (2008), ehemals Beamter im Sozialministerium und später »vom Himmel herabgestiegen«<sup>11</sup> in die Sophia Universität, war von 2004 bis 2007 persönlich in die Formulierung pronataler Politik eingebunden. Sein Bericht ist kritisch gegenüber den politischen Initiativen selbst, aber lobend, wenn es um die Arbeit und Kooperation seiner ehemaligen Kollegen mit der LDP geht. Aber auch hier finden sich keine Analysen einzelner Akteure.

Die Betrachtung einzelner Abgeordneter ist aber deshalb von Bedeutung, weil er oder sie als *policy sponsor* fungieren kann. Dieser Begriff bezeichnet Akteure, die ausreichend große politische Energie zur Herbeiführung politischer Maßnahmen und / oder Lösungen innerhalb eines bestimmten Problemfeldes einbringen. CAMPBELL (1992: 46–47) formuliert:

*»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 important ‘variable’ in determining whether and when a policy change will occur, and sometimes its content as well.«*

11. Der Aufstieg innerhalb ihres Ministeriums endet für viele Beamte in Japan schon deutlich vor dem Pensionsalter. Für sie ist es dann üblich, aus dem Staatsdienst auszuschcheiden und sich eine neue Erwerbstätigkeit zu suchen. Dieser Wechsel wird als „amakudari“ bezeichnet, dem „Herabsteigen aus dem (Ministerien-)Himmel“. Nicht selten finden solche Beamte in den Branchen eine neue Anstellung, die sie zuvor als Staatsdiener kontrolliert haben. Es kommt auch immer wieder vor, dass Universitäten nahe gelegt wird, ausscheidende Ministerialbeamte aufzunehmen, was aufgrund der völlig anders gearteten Qualifikation der potenziellen Neulinge nicht ohne Schwierigkeiten und auch nicht immer mit Gewinn der akademischen Institutionen möglich ist.

Ohne solche Sponsoren können selbst wichtige Probleme eines Landes unberücksichtigt und ohne politische Antwort bleiben.

Die folgenden Seiten beinhalten den Versuch, eine mögliche Erklärung für die Abwesenheit solcher *policy sponsors* im Bereich der Fertilität zu überprüfen. Zur Anwendung kommt ein psychologischer Ansatz, auf dem die Hypothese aufbaut, dass intrinsische Motivation von Parlamentariern das Ausmaß an Engagement in einem Politikfeld beeinflusst, und diese intrinsische Motivation im Falle der Fertilitätspolitik unter liberaldemokratischen Abgeordneten unzureichend ausgeprägt war. Die Idee, dass Motivation auf Verhalten einwirkt, ist elementar, aber psychologische Erklärungen japanischer Fertilitätspolitik sind bisher nicht über die Annahme hinausgegangen, dass eine von Männern dominierte Regierung grundsätzlich allen Forderungen gegenüber passiv blieb, die das traditionelle Familienmodell und Rollenverständnis in Frage stellten (vgl. SCHOPPA 2006: 195).

Von dem hier angewandten Ansatz kann nicht mehr erwartet werden, als dass er einen Teil der Antwort auf die Frage liefert, warum pronatale Politik in Japan nicht unter Einsatz größerer politischer Energie und finanzieller Ressourcen erfolgt ist. Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit staatlichen Steuerungsversuchen im Feld der demographischen Entwicklung hat sich aber diesem Aspekt bisher nicht zugewandt, so dass von ihm durchaus ein neuer Beitrag erwartet werden kann. Nach einer kurzen Einführung in das Konzept intrinsischer Motivation (Kapitel 4) und einer Darlegung von Methode und Forschungsdesign (Kapitel 5) werden die Ergebnisse der Untersuchung in Kapitel 6 dargelegt.

#### 4. Intrinsische Motivation

Motivation ist essentiell, um zu verstehen, warum Menschen etwas tun und wie sie es tun. Wie BECK (2000: 2) es ausdrückt: »Motivational concepts are supposed to help explain the fact that under virtually identical external circumstances, there are great variations in individual behaviour.« Das Konzept der intrinsischen Motivation basiert auf der Annahme, dass »people are active organisms working to master their internal and external environments.« Es bezieht sich auf »the innate, organismic needs for competence and self-determination [, needs which] function as an important energizer of behaviour« (DECI und RYAN 1985: 32, 35). Den Gegensatz stellt extrinsische Motivation dar, die aus externen Belohnungen für bestimmtes Verhalten entsteht. Schüler beispielsweise sind einer Reihe von extrinsischen Belohnungen wie Noten oder Lob des Lehrers und der Eltern ausgesetzt (vgl. LENS 2001).

In der Psychologie ist intrinsische Motivation sehr viel eingehender untersucht worden als es für diese Studie von Nöten ist. Hier scheint es ausreichend zu sein, sich die Erläuterung von DECI und FLASTE (1995) vor Augen zu führen, der zufolge intrinsische Motivation nur bei Vorhandensein dreier Bedingungen entstehen kann: Selbstbestimmung, persönlichem Bezug und dem Gefühl, etwas vollbringen zu können. Geht man der Frage nach, wie weit diese drei Elemente im Fall der mit demographischem Wandel befassten Abgeordneten gegeben sind, kann das Verständnis dafür verbessert werden, warum und wie die untersuchten Personen in der politischen Arena zum Thema »niedriger Fertilität« aktiv waren.

Das Vorhandensein von Selbstbestimmung ermöglicht einem Akteur, zwischen Alternativen zu wählen. Im Konzept der intrinsischen Motivation ist diese Wahlmöglichkeit nicht gleichbedeutend mit *Entscheidungsmöglichkeit*, da eine Wahl nur getroffen werden kann, wenn der Akteur in seiner Entscheidung nicht auf eine Alternative begrenzt ist. POMERANZ, GROLNICK und PRICE (2005: 260) erklären, dass »individuals need to experience their behaviour as emanating from themselves, so that they feel they are acting out of their own choice«. 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.

Persönlicher Bezug, das also, was ein Individuum mit einem bestimmten Phänomen verbindet, gilt als ein Faktor, der die Emotion des Interessiertseins fördert. Dieses Interessiertsein wiederum stellt eine richtungsgebende Kraft für Verhalten dar, das eng verbunden ist mit intrinsischer Motivation. Die Annahme, dass persönlicher Bezug ein signifikanter Faktor von Motivation und daraus hervorgehenden Handlungen ist, ist nicht nur in der Psychologie elementar, sondern findet sich auch in vielen Bereichen des öffentlichen politischen Diskurses wieder. Ein bekanntes Beispiel stellt die Annahme dar, dass ein größerer Anteil von Frauen im Parlament, in Parteien oder anderen Arten politischer Entscheidungsgremien grundsätzlich förderlich für die Anliegen von Frauen wäre. Eine Hypothese dieses Beitrags folgt dieser Logik, nämlich die, dass Abgeordnete mehr intrinsische Motivation entwickeln und entsprechend mehr Interesse an einem Politikfeld aufweisen, wenn sie persönlich dazu Bezug haben bzw. davon betroffen sind.

Das Gefühl, etwas vollbringen zu können, ist die dritte notwendige Bedingung für intrinsische Motivation. Sie leitet sich aus dem Bedürfnis des Organismus nach Kompetenz bei Interaktionen mit der Umwelt ab (WHITE 1959; DECI und RYAN 1985). Psychologische Theorien stimmen darin überein, dass Errungenschaften und Erfolge Verhalten mitbestimmen und wichtig für Motivation sind (vgl. BECK 2000:

326–333). Auf die Welt der Politik angewandt bedeutet dies, dass Abgeordnete umso mehr Motivation zeigen, je größer die Aussicht auf Erfolg in dem Politikfeld ist, dem sie sich zuwenden.

## 5. Methode und Forschungsdesign

Es ergibt sich die Notwendigkeit, die Frage zu beantworten, in welchem Maße die drei notwendigen Bedingungen für intrinsische Motivation unter Abgeordneten der Regierungsparteien LDP und Kōmeitō gegeben waren. Da es mit Blick auf das Erkenntnisinteresse nicht sinnvoll erschien, Parlamentarier zu befragen, die in ihrem politischen Alltag keinerlei Berührungspunkte zur Thematik haben, mussten zunächst diejenigen Mandatsträger identifiziert werden, die von ihrer parlamentarischen Position her für Fertilität zuständig waren. Zu diesem Zweck wurden Informationen über potenzielle Kandidaten aus Parteipublikationen, Internet-Auftritten und Veröffentlichungen der Politiker selber gesichtet und eine Sample-Gruppe ausgewählt. In einem zweiten Schritt wurde ein semi-strukturierter Fragebogen erstellt und mit ihm qualitative Interviews durchgeführt. Die Interviews fanden zwischen Sommer 2007 und Sommer 2009 statt, zwei Jahre, die auch den Betrachtungszeitraum dieser Studie darstellen. Er endet mit der Abwahl der Regierungskoalition aus LDP und Kōmeitō im August 2009. Auf der Grundlage der Antworten galt es zu beurteilen, wie intrinsische Motivation das Maß an Engagement im Feld der Fertilitätspolitik beeinflusst hat.

### 5.1 Sample

Nur die Abgeordneten der beiden damaligen Regierungsparteien LDP und Kōmeitō waren in der Position, aus der heraus Gesetzesinitiativen wirksam unterstützt und entscheidend gefördert werden konnten. Potenziell waren sie die Schlüsselfiguren der Fertilitätspolitik. Erstaunlicherweise sind Abgeordnete der Kōmeitō von fast allen Studien zu pronataler Politik ausgeklammert worden, obwohl die Partei über die zehn Jahre ihrer Regierungszugehörigkeit (1999–2009) sehr viel mehr Engagement im gesamten Feld der Familienpolitik zeigte als die LDP (SUZUKI 2008). Ein wichtiger Grund für dieses Versäumnis ist sicherlich die enge aber dominante Wahrnehmung der Kōmeitō als politischer Arm einer der größten religiösen Bewegungen Japans, der Sōka Gakkai. Da Artikel 20 der japanischen Verfassung eine Trennung von Staat und Religion (*seikyō bunri*) verlangt, hat die Regierungsbeteili-

gung der Kōmeitō von Beginn an Kritik erregt. Die öffentliche Wahrnehmung der Partei ist ebenso von dieser Frage bestimmt worden wie auch von Gerüchten und negativen Medienberichten, die von der Sōka Gakkai und ihren zuweilen aggressiven Missionierungs- und Wahlkampfaktivitäten handelten. Dadurch ist nicht nur das öffentliche Bild der Kōmeitō, sondern bedauerlicherweise auch das zahlreicher Wissenschaftler geprägt worden. Eine der Konsequenzen scheint zu sein, dass die Partei nur selten Gegenstand von Politikfeldstudien geworden ist.<sup>12</sup>

Um sicherzustellen, dass alle Interview-Partner tatsächlich von Amtswegen mit Fertilitätspolitik befasst waren, mussten die in Frage kommenden Politiker entweder dem Ausschuss für Gesundheit, Arbeit und Soziales (Kōsei Rōdō Inkaï) angehören oder Parteigremien, die sich mit der Frage niedriger Fertilität befassten.<sup>13</sup> Von den 45 Abgeordneten des entsprechenden Unterhausausschusses gehörten 28 zur LDP und zwei zur Kōmeitō. Im Oberhaus stammten neun der 25 Mitglieder aus den Reihen der Liberaldemokraten, zwei aus denen des Koalitionspartners. Die Liste der Mitglieder von parteiinternen Gremien überschneidet sich weitgehend mit diesen 41 Namen, enthielt aber auch weitere Personen. Letztlich entstand eine Liste von 52 Politikerinnen und Politikern, die für eine Untersuchung in Frage kamen.

Ein weiteres Auswahlkriterium, das die Zahl der Interview-Partner verkleinerte, sollte sicherstellen, dass ein möglichst hoher persönlicher Bezug zur Fertilitätsthematik gegeben war. Deshalb wurden all diejenigen der 52 Kandidaten gestrichen, die keine Kinder hatten. Man mag zu Recht einwenden, dass auch Politiker ohne eigenen Nachwuchs einen persönlichen Bezug zur Thematik aufweisen können. SEIKO NODA beispielsweise schrieb in ihrem Buch (2005), dass sie sich Kinder gewünscht hatte als sie als Unterhausabgeordnete für die LDP tätig war. Sie engagierte sich über Jahre in diesem Politikfeld der Fertilitätsproblematik ohne selber Mutter zu sein. Doch ist das Aufspüren eines (unerfüllten) Kinderwunsches bei einer Untersuchung wie dieser ebenso selten möglich wie eine Überprüfung der Motive, die zur bewussten Entscheidung gegen eine Familiengründung geführt haben. Der einzige sichere und für einen Vergleich durchgängig brauchbare Indikator für ei-

12. Eine der wenigen Ausnahmen stellt SUZUKI (2008) dar.

13. Innerhalb der LDP wurde Fertilität hauptsächlich in der parteieigenen Entsprechung des Sozialausschusses, der Kōsei Rōdō Bukai (etwa: Gruppe für Gesundheit, Arbeit und Soziales), diskutiert. Dort entstanden zuweilen kleinere Gruppen wie die »Studiengruppe zu niedriger Fertilität« (Shōshika Kenkyūkai). Premierminister Koizumi richtete zudem die »Gruppe zur Untersuchung des Fertilitätsproblems« (Shōshika Mondai Chōsakai) ein und überzeugte drei ehemalige Premierminister (Kiichi Miyazawa, Ryūtarō Hashimoto und Yoshirō Mori) zumindest formell an den Sitzungen teilzunehmen, um so die Bedeutung des Themas zu unterstreichen. Die Kōmeitō gründete ihrerseits eine »Zentrale für allgemeine Maßnahmen gegen eine Gesellschaft mit wenigen Kindern« (Shōshi Shakai Sōgō Taisaku Honbu).

nen erhöhten persönlichen Bezug zur Fertilitätsfrage bleibt folglich die Existenz von Kindern.

Der Betrachtungszeitraum war von zahlreichen Gerüchten um Unterhausauflösungen und Neuwahlen geprägt, weshalb sich die Terminvereinbarung mit den ausgewählten Personen als ungewöhnlich zähes Unterfangen erwies. Terminverschiebungen und -absagen waren keine Seltenheit. Da dieser Beitrag hier jedoch nur einen ersten Schritt darstellen soll, mit dem der Erklärungswert des Konzeptes intrinsischer Motivation getestet wird, war es vertretbar, die Aufgabe schließlich mit einem begrenzten Sample anzugehen. Es werden weitere Interviews folgen und das Sample vergrößert werden, doch die folgenden Seiten basieren auf Interviews mit zehn Politikerinnen und Politikern, die alle auch einem der beiden parlamentarischen Sozialausschüsse angehörten. Die meisten der Gespräche wurden in den Abgeordnetenbüros in Nagatachō, Tōkyōs Regierungsbezirk, durchgeführt und dauerten zwischen 30 und 45 Minuten. Eine Namensliste aller Gesprächspartner findet sich im Anhang dieses Beitrags.

## 5.2 Fragebogen und Interviews

Der semi-strukturierte Fragebogen wurde entlang der in Kapitel 4 erläuterten Überlegungen erstellt. Schlüsselemente waren die drei Bedingungen für intrinsische Motivation. Dabei war zu beachten, dass sich das Element der Selbstbestimmung auf die individuelle Wahrnehmung der Autonomie und nicht auf die tatsächlich gegebene Entscheidungsfreiheit bezieht. Der persönliche Bezug war zu einem bestimmten Grad schon durch das Auswahlverfahren der Sample-Gruppe sichergestellt. Anhand der Fragen sollte die Qualität des persönlichen Bezugs näher erkundet werden, denn individuelle Erfahrungen unterscheiden sich, und persönlicher Bezug ruft unter Akteuren nicht notwendigerweise die gleiche Haltung hervor. Abschließend folgten Fragen, die die Wahrnehmung von persönlichen Errungenschaften erfassen sollten. Welche Erwartungen hegten Abgeordnete bezüglich möglicher Erfolge im Politikfeld? Die Schlüsselfragen, aus denen die Unterfragen abgeleitet wurden, lauteten entsprechend wie folgt:

1. Welche Faktoren beeinflussten Ihre Wahl des Ausschusses und der dort behandelten Politikfelder?
2. Welche persönlichen Erfahrungen sind relevant oder hilfreich für Ihr Verständnis des Politikfelds?
3. Erläutern Sie Ihre Sicht des Fertilitätsproblems.
4. Wie bewerten Sie die Chancen im Kampf gegen niedrige Fertilität?

Da das Gesprächsthema auch Bereiche berühren konnte (z.B. Gender-Fragen), bei denen denkbar war, dass konservative Abgeordnete eine Dissonanz empfanden zwischen persönlicher Ansicht und als politisch korrekt verstandener Stellungnahme, wurde vor dem Gespräch Anonymität zugesichert. Im Folgenden werden Aussagen deshalb in der Regel nicht einzelnen Personen zugeordnet.

## 6. Ergebnisse

Diese Befragung der Sample-Gruppe hat zwei zentrale Erkenntnisse hervorgebracht: zum einen, dass ein Mangel an intrinsischer Motivation unter diesen formell mit dem Politikfeld Fertilität betrauten Parlamentariern dazu beigetragen hat, dass pronatale Politik nicht stärker verfolgt worden ist; zum zweiten, dass ein psychologischer Ansatz in der Tat neue Erkenntnisse zu den Gründen liefern kann, die ursächlich für den Zustand japanischer Fertilitätspolitik sind. Die Sample-Gruppe betrachtete sich selbst als selbstbestimmt in der Wahl der Politikfelder, in denen sie aktiv wurde. Die meisten der Gesprächspartner bestätigten außerdem ein hohes Maß an persönlichem Bezug zum Thema. Aus verschiedenen Gründen übertrug sich dieser Bezug aber nicht immer auf den Willen zu politischem Engagement. Gleichzeitig herrschte eine sehr negative Erwartungshaltung bzgl. der möglichen Chancen vor, anhand politischer Steuerungsinstrumente eine substanzielle Wende dieser demographischen Entwicklung herbeiführen zu können.

### 6.1 Selbstbestimmung

Die Befragten bezeichneten sich insgesamt als autonom in ihrer Wahl für oder gegen das Politikfeld der Fertilität, obwohl die endgültige Zuordnung zu den Parlamentsausschüssen von der Parteiführung getroffen wurde. Sechs Interviewpartner gaben an, dass der Sozialausschuss ihre erste Wahl war, für vier war es die zweite. Niemand wurde wider eigenen Willen dorthin entsandt. Innerhalb des Sozialausschusses waren alle Befragten frei in der Auswahl der konkreten Politikfelder, die von diesem Gremium behandelt wurden. Ihre Wahl wurde von drei Kriterien bestimmt. Eine erste Überlegung basierte auf den individuellen Berufserfahrungen, Ämtern, Ausbildungsgängen und Aktivitäten, die Abgeordnete aufzuweisen hatten. Fertilität sprach eher diejenigen Parlamentarier an, die in der Vergangenheit in einem Arbeitsumfeld tätig waren, zu dem auch Kinder gehörten (z.B. Kranken-

schwwestern oder Ärzte) oder aktiv in NPOs mit Jugendbezug gewesen waren. Allerdings traf das nur auf drei Mitglieder der Sample-Gruppe zu.

Ein zweites Kriterium, das die Wahl der konkreten Politikfelder beeinflusste, stellten strategische Überlegungen bezüglich der eigenen politischen Karriere dar. Zum dritten beeinflusste die Attraktivität, die ein Thema für den eigenen Wahlkreis vermutlich besaß, die Auswahl der Politikfelder. Wie oben bereits erläutert, galten die drei großen sozialpolitischen Themen Rente, Gesundheit und Pflege als sehr relevant für Wählerinnen und Wähler. Pronatale Politik hingegen wurde unter vielen Liberaldemokraten als wenig lohnenswert eingeschätzt. Eine in vier Interviews gemachte Aussage lautete, dass Maßnahmen gegen die niedrige Geburtenrate keine Stimmen gewannen (*hyō ni naranai*).

Die Kriterien zwei und drei legen nahe, dass das Ausmaß an Selbstbestimmung, mit dem die Befragten die Wahl ihrer Politikfelder vornahmen, durch extrinsische Faktoren eingeschränkt wurde. Während zwar kein Gesprächspartner Fertilitätspolitik als Karrierehindernis bezeichnete, mögen sich Kandidaten in der Tat von einem an sich für wichtig gehaltenen Wahlkampfthema abwenden, wenn es keinen Anklang bei den Stimmberechtigten findet. Davon bleibt jedoch die für Selbstbestimmung entscheidende individuelle Wahrnehmung der Autonomie weitgehend unberührt. Auch wenn der eigene Wahlkreis ein Engagement des Kandidierenden im Bereich der Fertilität unter Umständen nicht würdigt, steht die Option doch offen. Kandidierende mögen sich sogar dazu angespornt fühlen, ihre Wählerinnen und Wähler von der Bedeutung eines Themas zu überzeugen. Für die hier behandelte Fragestellung erscheint es deshalb sinnvoll, die Idee der Selbstbestimmung nicht als totale und von allen externen Einflüssen losgelöste Entscheidungsfreiheit zu verstehen, sondern als subjektiv empfundene Eigenständigkeit bei der Wahl politischer Betätigungsfelder.

## 6.2 Persönlicher Bezug

Aufgrund der Ausschusszugehörigkeit und des Umstandes, dass sie eigene Kinder hatten, wiesen alle Befragten mindestens zwei direkte Bezüge zum Politikfeld der Fertilität auf. Eine genauere Betrachtung der Qualität des persönlichen Bezugs und der sich daraus ergebenden Konsequenzen legte jedoch Zusammenhänge offen, die die individuelle Sicht auf das Thema unterschiedlich beeinflussten.

Wie oben erläutert, ist niedrige Fertilität in Japan zunächst die Folge zweier sozialer Phänomene: Die Menschen heiraten später und in geringerer Zahl. Da Kinder in 98% der Fälle von verheirateten Müttern geboren werden, bedeutet das Aufschie-

ben der Eheschließung eine beträchtliche Verkleinerung des Zeitfensters, in dem Japanerinnen Nachwuchs zur Welt bringen können. Unverheiratete Japanerinnen bekommen nur in den seltensten Fällen Kinder. Parlamentarier meiner Sample-Gruppe gehören zwar nicht zu dem kinderlosen Teil der japanischen Bevölkerung, aber auch sie haben Erfahrungen als Unverheiratete und Kinderlose gemacht. Hinzu kommt, dass sie einen persönlichen Bezug zu der Entscheidung besitzen, eine Familie zu gründen. Dieser persönliche Bezug trägt jedoch nicht sehr weit, und mit Blick auf die Aussagen der Befragten liegt hier ein wichtiger Grund dafür, dass sich intrinsische Motivation nicht stärker entwickelt.

Die persönliche Erfahrung der Abgeordneten erwies sich als ungeeignet, um einen direkten Bezug zu zwei essentiellen sozialen Ursachen herzustellen, die negativ auf die Geburtenrate wirken. Die erste Ursache betrifft junge, alleinstehende Japanerinnen und Japaner, die zwar in ihrer überwältigenden Mehrheit heiraten und Kinder haben wollen, diese Wünsche aber nicht umsetzen (vgl. TANAKA-NAJI 2009). Dieses Phänomen hat verschiedene Ursachen: Zum einen sind die Opportunitätskosten für Frauen gestiegen, zum anderen haben junge Männer zusehends Schwierigkeiten, die für eine Familiengründung für nötig empfundene ökonomische Stabilität zu gewährleisten. Trotz dieser wissenschaftlich abgesicherten Erkenntnisse vertraten vier der Befragten eine andere Ansicht. Diese (männlichen) Parlamentarier kritisierten unverheiratete junge Menschen als unentschlossen und zu furchtsam, um die Verantwortung zu übernehmen, die eine eigene Familie mit sich bringt. In zwei Fällen wurde konkret auf das zum Bestseller aufgestiegene Buch von Masahiro Yamada mit dem Titel »Das Zeitalter der Parasiten-Singles« (*parasaito shinguru no jdai*, 1999) und die darin konstatierten hedonistischen Tendenzen besonders unter jungen Japanerinnen Bezug genommen. Zwei weitere Befragte teilten diese Ansicht, ohne allerdings das Buch zu erwähnen. Junge Männer wiederum wurden in drei Fällen als zu sanft und unmännlich bezeichnet, vermeintlich das Resultat eines zunehmend feminisierten Sozialisationsprozesses.

Die zweite Ursache, die einen direkten persönlichen Bezug zwischen Parlamentariern und der sozialen Wirklichkeit erschwerte, ist eng verbunden mit dem Hauptgrund für Eltern, weniger als die von ihnen gewünschte Zahl an Kindern zu bekommen. Wie ebenfalls oben bereits erläutert, besagen Umfragen, dass niedrige eheliche Fertilität vor allem durch die Ansicht der Eltern hervorgerufen wird, nicht über ausreichende finanzielle Mittel zu verfügen, um ein weiteres Kind in die Welt zu setzen. Die Mitglieder der Sample-Gruppe scheinen jedoch ohne diese Art der finanziellen Einschränkung zu leben. Obwohl nicht alle japanischen Parlamentarier als wohlhabend bezeichnet werden können, haben die Befragten dieser Studie nicht die Einschränkungen vieler japanischer Eltern empfunden. Verglichen mit

der totalen Fertilitätsrate von höchstens 1,37 in ganz Japan (1999–2009) betrug die durchschnittliche Kinderzahl der Interviewten 2,58.

Ein psychologisches Phänomen, das in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle spielt und auch aus dem persönlichen Bezug zum Thema entsteht, ist das der Vorprägung. Im konkreten Fall kommt es dadurch zum Ausdruck, dass Abgeordnete, die ein soziales Problem aus ihrer eigenen Erfahrung angehen, Informationen, die dieser Erfahrung widersprechen, schlechter oder gar nicht rezipieren. Obwohl alle Befragten bestätigten, dass ihnen wissenschaftliche Studien zu den Ursachen niedriger Fertilität bekannt seien, entstand durch ihre persönliche Sichtweise doch offenbar eine Haltung, die eher mit ihrer persönlichen Erfahrung korrelierte. In den Familien der männlichen LDP-Abgeordneten war jeweils die Ehefrau verantwortlich für Kindererziehung und Haushalt, in manchen Fällen assistiert von der Großmutter. Männliche Befragte wiesen darauf hin, dass sie als Abgeordnete häufig weit entfernt von ihrer Familie arbeiten würden und nur sehr wenig Zeit mit ihren Kindern verbringen könnten. Gleichzeitig befürworteten sie diese Art der Arbeitsteilung zwischen sich und ihren Ehepartnerinnen und bewerteten sie als förderlich für die Entwicklung der Kinder. Fünf der Befragten stellten ihr eigenes Familienmodell dem der Doppelverdiener-Familie gegenüber und betonten, dass sie selbst eine Mutter, die sich ganz den Kindern widmet, als besser betrachteten. Diese Haltung war der politischen Durchsetzung solcher Maßnahmen sicherlich nicht zuträglich, die aus soziologischer Sicht als förderlich für die Geburtenrate betrachtet werden (z.B. solche, die auf »work-life-balance« abzielen). In drei Fällen warnten männliche Interviewpartner explizit davor, das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen auszubauen, da es die Nachfrage verstärken und so noch mehr Mütter davon abhalten würde, ihre Kinder selber zu betreuen.

### 6.3 Errungenschaften

Die Fragen nach den Chancen pronataler Steuerung durch den Staat haben eine äußerst pessimistische Erwartungshaltung fast aller Mitglieder der Sample-Gruppe offen gelegt. Die Hälfte der Interviewten brachte sogar Fatalismus diesbezüglich zum Ausdruck, die Hoffnung auf mögliche persönliche Errungenschaften und Erfolge im Kampf gegen die niedrige Geburtenrate war gering. Ein wesentliches Hindernis für erfolgreiche Steuerungsversuche wurde in dem Mangel an finanziellen Mitteln gesehen, die für die Aufgabe zur Verfügung stünden. Der Etat, den die meisten Befragten für nötig erachteten, um eine nennenswerte Verbesserung der Lage zu erzielen, erschien ihnen politisch nicht durchsetzbar.

Ein zweiter häufig genannter Faktor war die grundsätzliche Unfähigkeit des Staates, die Kräfte und Richtung sozio-ökonomischer Entwicklungen, wie sie der niedrigen Geburtenrate zugrunde liegen, maßgeblich zu beeinflussen. Ein Befragter nannte das Beispiel der Wohnarrangements. Während die ehemals weit verbreiteten Drei-Generationen-Haushalte gute Rahmenbedingungen für die Betreuung von Kindern innerhalb der Familie geboten hätten, sei ähnliches aufgrund der beengten Wohnverhältnisse in den urbanen Regionen des Landes weitgehend unmöglich geworden. Hinzu komme eine schwindende Bereitschaft der mittleren Generation, mit Eltern bzw. Schwiegereltern unter einem Dach zu leben. Staatliche Steuerung könne diese sozialen Realitäten nicht maßgeblich beeinflussen.

## 7. Fazit

Diese Studie testete an einer Sample-Gruppe die Tauglichkeit und das Potenzial eines psychologischen Ansatzes hinsichtlich der Frage, warum pronatale Politik unter der Koalition von LDP und Kōmeitō nicht entsprechend der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bedeutung des Fertilitäts- und Alterungsproblems betrieben worden ist. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass ein Faktor, der die Entwicklung und Durchsetzung effektiverer Fertilitätspolitik während des Betrachtungszeitraums verhindert hat, ein Mangel an intrinsischer Motivation bei denjenigen Abgeordneten war, die qua Amt für dieses Politikfeld verantwortlich sind. Obwohl sich die Befragten als selbstbestimmt verstanden und ein erhöhtes Maß an persönlichem Bezug zu dem Problemfeld aufwiesen, reichte die Qualität dieses Bezugs nicht aus, um die Befragten mit zwei wichtigen sozialen Gruppen zu verbinden, die für den Kampf gegen niedrige Geburtenraten relevant sind: junge, unverheiratete Japanerinnen und Japaner, sowie Eltern mit weniger als der von ihnen gewünschten Zahl von Kindern. Zudem zeigte die Sample-Gruppe wenig Hoffnung, unter den gegebenen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und mit den dem Staat zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten erfolgversprechende Maßnahmen gegen die niedrige Geburtenrate umsetzen zu können.

Natürlich war die Sample-Gruppe dieser Studie klein und der Betrachtungszeitraum mit zwei Jahren eng gesteckt. Keinesfalls kann deshalb der Anspruch auf Repräsentativität der Ergebnisse erhoben werden. Würde man die gesamten 20 Jahre untersuchen, seitdem niedrige Fertilität erstmals auf der politischen Agenda auftauchte, würde man auch Phasen begegnen, in denen pronatale Politik mit im Mittelpunkt der politischen Arena stand. Während der Regierungszeit von Jun'ichirō Koizumi (2001–2006) ließe sich beispielsweise eine solche Phase ausmachen. Doch

unabhängig von Betrachtungszeitraum und Sample-Größe hat diese Studie zeigen können, dass der angewandte psychologische Ansatz tragfähig ist und neue Erkenntnisse hervorbringen kann. Selbstredend kann er nicht den Anspruch erfüllen, die gesamte Gruppe der Faktoren zu erklären, die zu dem beschriebenen Mangel an politischer Energie im Kampf gegen niedrige Geburtenraten beigetragen haben. Das Wissen um intrinsische Motivation individueller Abgeordneter hält aber zumindest eine wichtige Erkenntnis zum Verständnis des Verhaltens von Politikern bereit – und das sicher nicht nur im Feld des Fertilitätsproblems.

### **Interview-Partner:**

#### Nationale Abgeordnete

Seiichi Etō (LDP), Februar 2008  
 Yutaka Fukushima (Kōmeitō), September 2008  
 Seiji Hagiwara (LDP), Juni 2009  
 Shinji Inoue (LDP), Februar 2008  
 Yōko Kawakami (LDP), März 2009  
 Kōichi Kishi (LDP), März 2009  
 Yasutoshi Nishimura (LDP), Januar 2009  
 Toshitsugu Saitō (LDP), Januar 2009  
 Kōichirō Shimizu (LDP), Februar 2009  
 Tsutomu Tomioka (LDP), März 2008  
 Isamu Ueda (Kōmeitō), August 2009

#### Sonstige

Kumiko Bandō (Kabinettsbüro), November 2007

### **Literatur**

- ATOH, MAKOTO (2005), »Shōshika to Kazoku Seisaku« [Niedrige Fertilität und Familienpolitik], in: OBUCHI, HIROSHI und MAKOTO ATOH (Hg.), *Shōshika no Seisakugaku* [Studien zu Fertilitätspolitik], Tōkyō: Hara Shobō, S. 33–58.
- BECK, ROBERT C. (2000), *Motivation: Theories and Principles*, 4. Ausgabe, New Jersey: Prentice Hall.
- BOLING, PATRICIA (2008), »Demography, Culture, and Policy: Understanding Japan's Low Fertility«, in: *Population and Development Review*, 34 (2): 307–326.

- CAMPBELL, JOHN C. (1992), *How Policies Change: The Japanese Government and the Aging Society*, Princeton: Princeton University Press.
- COLEMAN, LIV (2008), »Family Policy: Framework and Challenges«, in: COULMAS, FLORIAN, HARALD CONRAD, ANNETTE SCHAD-SEIFERT und GABRIELE VOGT (Hg.), *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*, Leiden: Brill, S. 749–764.
- COULMAS, FLORIAN (2007), *Die Gesellschaft Japans. Arbeit, Familie und demographische Krise*, München: C.H. Beck.
- DATE, YUSUKUE und SAROSHI SHIMIZUTANI (2007), »Why Has Japan's Fertility Rate Declined? An Empirical Literature Survey with an Emphasis on Policy Implications«, in: *The Japanese Economy*, 35 (1): 4–45.
- DECI, EDWARD L. und RICHARD M. RYAN (1985), *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York: Plenum Press.
- DECI, EDWARD L. und RICHARD FLASTE (1995), *Why We Do What We Do: The Dynamics of Personal Autonomy*, New York: G.P. Putnam's Sons.
- FURUKAWA, KOJUN (2003), *Shakai Fukushi Genron* [Prinzipien sozialer Wohlfahrt], Tōkyō: Seishin Shobō.
- GENDA, YŪJI und MASAKO KUROSAWA (2001), »Transition from School to Work in Japan«, in: *Journal of the Japanese and International Economies*, 15: 465–488.
- HARADA, YOHEI (2005): »Sengyō Shufu Shiko ga takamattemo Kekkon dekinai Nijūdai Josei« [Obwohl der Wille wächst, eine Vollzeithausfrau zu werden, können Frauen in ihren Zwanzigern nicht heiraten], in: *Chūō Kōron*, 12: 54–61.
- HIRAO, KEIKO (2007), »The Privatized Education Market and Maternal Employment in Japan«, in: ROSENBLUTH, FRANCES MCCALL (Hg.), *The Political Economy of Japan's Low Fertility*, Stanford: Stanford University Press, S. 170–197.
- HREBENAR, RONALD J. (2000), *Japan's New Party System*, Boulder: Westview Press.
- IPSS (= NATIONAL INSTITUTE FOR POPULATION AND SOCIAL SCIENCE RESEARCH) (2006), *Daijūsankai Shushō Dōkō Kihon Chōsa: Kekkon to Shussan ni kansuru Zenkoku Chōsa – Dokushinsha Chōsa no Kekka Gaiyō* (13. Grundlagenuntersuchung zu Geburtstrends: Eine landesweite Untersuchung zu Ehe und Geburt – Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung von Alleinstehenden), <http://www.ipss.go.jp> (Zugriff: 12. März 2010).
- IPSS (2009), *Heisei 19-nendo Shakai Hoshō Kyūfuhi* [Sozialausgaben im Jahr 2007], [http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h19/kyuuhu\\_h19.asp](http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h19/kyuuhu_h19.asp) (Zugriff: 13. Januar 2010).
- KABINETTSBÜRO (= NAIKAKUFU) (2005), *Heisei 17-nenban Kokumin Seikatsu Hakusho* [Weißbuch zum Leben des Volkes 2005], [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h17/01\\_honpen](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h17/01_honpen) (Zugriff: Januar 2010).
- KABINETTSBÜRO (= NAIKAKUFU) (2009), *Heisei 21-nenban Shōshika Shakai Hakusho* [Weißbuch zur Gesellschaft mit niedriger Fertilität 2009], Tōkyō: Naikakufu.

- KABINETTSBÜRO (= NAIKAKUFU) (2010), *Heisei 22-nenban Kodomo: Kosodate Hakusho* [Weißbuch zu Kindern und Kindererziehung 2010], Tōkyō: Naikakufu.
- KLEIN, AXEL und BARBARA HOLTHUS (2010), *The Fertility Rate and the Economic Crisis: Discussing a Theoretical Attempt to Predict Demographic Development in Japan*, DIJ Working Paper Series 2010/1, Tōkyō: Deutsches Institut für Japanstudien (DIJ).
- LAMING, DONALD (2004), *Understanding Human Motivation: What Makes People Tick?* Malden: Blackwell Publishing.
- LEE, SANG-HYOP, NAOHIRO OGAWA und RIKIYA MATSUKURA (2008), *Is Childcare Leave Effective in Japan?*, Vortrag anlässlich der »International Conference on Low Fertility and Reproductive Health in East and Southeast Asia«, NUPRI, Tōkyō, Japan, 12.–14. Januar 2008.
- LENS, WILLY (2001), »How to Combine Intrinsic Task-Motivation with the Motivational Effects of the Instrumentality of Present Tasks for Future Goals«, in: EFKLIDES, ANASTASIA, JULIUS KUHL und RICHARD M. SORRENTINO (Hg.), *Trends and Prospects in Motivation Research*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, S. 23–36.
- MASUDA, MASANOBU (2008), *Kore de ii no ka Shōshika Taisaku* [Ist es mit diesen Maßnahmen gegen niedrige Fertilität getan?], Kyōto: Minerva Shobō.
- MCDONALD, PETER (2008), »Very Low Fertility. Consequences, Causes and Policy Approaches«, in: *The Japanese Journal of Population*, 6 (1): 19–23.
- MEXT (MINISTERIUM FÜR BILDUNG, KULTUR, SPORT, WISSENSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2008a), *Heisei 20-nendo Gakkō Kihon Chōsa* [Untersuchung der Schulen 2008], [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/08121201/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/08121201/001.pdf) (Zugriff: Juni 2009).
- MEXT (MINISTERIUM FÜR BILDUNG, KULTUR, SPORT, WISSENSCHAFT UND TECHNOLOGIE) (2008b), *Sankō Shiryō* [Referenzmaterial], [http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afiedfile/2008/12/18/080424\\_2.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2008/12/18/080424_2.pdf) (Zugriff: März 2010).
- NAGASE, NOBUKO (2005), *Shōshika to Rōdō Seisaku: Shigoto to Katei no Ryōritsu Seisaku wo Chūshin ni* [Pronatale und Arbeits(markt)politik: Zu den politischen Maßnahmen zur Gleichgewichtung von Erwerbstätigkeit und Familie], Tōkyō: Hara Shobō.
- NIPSSR (NATIONAL INSTITUTE FOR POPULATION AND SOCIAL SCIENCE RESEARCH) (2003), *Daijūnikai Shushō Dōkō Kihon Chōsa: Kekkon to Shussan ni kansuru Zenkoku Chōsa – Dokushinsha Chōsa no Kekka Gaiyō* [12. Grundlagenuntersuchung zu Geburtentrends: Eine landesweite Untersuchung zu Ehe und Geburten – Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung zu Unverheirateten], <http://www.ipss.go.jp> (Zugriff: März 2010).

- NIPSSR (NATIONAL INSTITUTE FOR POPULATION AND SOCIAL SCIENCE RESEARCH) (2006), *Daijūsankai Shusshō Dōkō Kihon Chōsa: Kekkon to Shussan ni kansuru Zenkoku Chōsa – Dokushinsha Chōsa no Kekka Gaiyō* [13. Grundlagenuntersuchung zu Geburtstrends: Eine landesweite Untersuchung zu Ehe und Geburten – Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung zu Unverheirateten], <http://www.ipss.go.jp> (Zugriff: März 2010).
- NODA, SEIKO (2005), *Dare ga Mirai o ubau no ka: Shōshika to tatakau* [Wer stiehlt die Zukunft? Der Kampf gegen niedrige Fertilität], Tōkyō: Kodansha.
- ŌBUCHI, HIROSHI und MAKOTO ATOH (2005) (Hg.), *Shōshika no Seisakugaku* [Studien zu Fertilitätspolitik], Tōkyō: Hara Shobō.
- OECD (2009), *Share of Births Outside Marriage and Teenage Births: OECD Family Database*, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/6/40278615.pdf> (Zugriff: 5. Mai 2010).
- PARKER, MARTIN (2000), *Organizational Culture and Identity*, London: Sage.
- POMERANTZ, EVA M., WENDY S. GROLNICK und CARRIE E. PRICE (2005), »The Role of Parents in How Children Approach Achievement: A Dynamic Process Perspective«, in: ELLIOT, ANDREW J. und CAROL S. DWECK (Hg.), *Handbook of Competence and Motivation*, New York: The Guilford Press, S. 259–278.
- ROBERTS, GLENDA S. (2003), »Balancing Work and Life: Whose Work? Whose Life? Whose Balance?«, in: LATZ, GIL und KOIDE IZUMI (Hg.), *Challenges for Japan: Democracy, Finance, International Relations, Gender*, Tōkyō: The International House of Japan, S. 75–109.
- ROSENBLUTH, FRANCES MCCALL (2007) (Hg.), *The Political Economy of Japan's Low Fertility*, Stanford: Stanford University Press.
- SABATIER, PAUL (Hg.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Zweite Auflage, Boulder: Westview Press.
- SCHOPPA, LEONARD J. (2006), *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*, Ithaca: Cornell University Press.
- SHIGENO YUKIKO und KATSUMI MATSUURA (2003), »Shussan, Ikuji to Shokugyō no Ryōritsu wo mezashite: Kekkon, Shokugyō Sentaku to Kikon, Shokugyō Josei ni taisuru Ikuji Kyūgyō Seido no Kōka o Chūshin ni« [Das Bemühen um eine Balance zwischen Kinderbekommen, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit: Ehe, Berufsalternativen und die Auswirkungen des Erziehungsurlaubs auf erwerbstätige Mütter], in: *Kikan Shakai Hoshō Kenkyū*, 39 (1): 43–54.
- SHIRAHASE, SAWAKO (2005), *Marriage in Japan in an Era of Declining Fertility Rates and Aging Society*, Tōkyō: Vortrag am Deutschen Institut für Japanstudien Tōkyō, 31. März 2005.
- SHIRAHASE, SAWAKO (2007), »Women's Economic Status and Fertility: Japan in Cross-National Perspective«, in: ROSENBLUTH, FRANCES MCCALL (Hg.), *The Political Economy of Japan's Low Fertility*, Stanford: Stanford University Press, S. 37–59.

- SUZUKI, TORU (2006), »Fertility Decline and Policy Development in Japan«, in: *The Japanese Journal of Population*, 4 (1): 1–32.
- SUZUKI, KENJI (2008), »Politics of the Falling Birthrate in Japan«, in: *Japanese Journal of Political Science*, 9 (2): 161–182.
- TAKEDA, HIROKO (2005): *The Political Economy of Reproduction in Japan: Between Nation-State and Everyday Life*, London: Routledge.
- TANAKA-NAJI, HIROMI (2009), »Stated Desire versus Actual Practice: Reviewing the Literature on Low Fertility Rates in Contemporary Japanese Society«, in: *Japanese Studies*, 29 (3): 415–430.
- WHITE, ROBERT W. (1959), »Motivation Reconsidered: The Concept of Competence«, in: *Psychological Review*, 66: 297–333.
- YAMADA, MASAHIRO (1999), *Parasaito Shinguru no Jidai* [Das Zeitalter der Parasiten-Singles], Tōkyō: Chikuma Shinsho.
- YASHIRO, NAOHIRO (2008), »Economic Factors in the Declining Birth Rate«, in: COULMAS, FLORIAN, HARALD CONRAD, ANNETTE SCHAD-SEIFERT und GABRIELE VOGT (Hg.) (2008), *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*, Leiden: Brill, S. 933–946.