

Staatliche Altenpolitik in Japan

von

Sepp Linhart (Wien)

Lange Zeit hindurch war es üblich, bei der Beschreibung der wirtschaftlichen Erfolge Japans mit erhobenem Zeigefinger auf die diesen Erfolgen nicht entsprechende soziale Entwicklung hinzuweisen. Der wirtschaftliche Musterstaat Japan wurde als negativer Sozialstaat interpretiert, quasi unter dem Motto: „Ihr seid zwar wirtschaftlich unheimlich tüchtig, aber ihr habt vergessen, euch um die Armen, die Schwachen, die Kranken, die Alten zu kümmern. Eure wirtschaftlichen Erfolge gehen zu Lasten der Benachteiligten. Auch wenn wir vielleicht wirtschaftlich derzeit nicht so erfolgreich sind wie ihr, so haben wir doch das bessere, weil humanere System!“ Mit dieser Argumentation, die man heute noch fast bei jeder Diskussion über das moderne Japan zu hören bekommt und die eine Zeit lang auch die zerstörte japanische Umwelt als Mahnung vor unbegrenztem Setzen auf wirtschaftliches Wachstum einschloß, gelang und gelingt es uns Europäern offensichtlich, besser mit den Erfolgen Japans fertig zu werden.

Nun ist diese Argumentation freilich nicht ganz unberechtigt. In einem Aufsatz, der ursprünglich für ein Symposium der UN-Universität in Tôkyô über die Modernisierung Japans im Jahr 1981 abgefaßt wurde und der 1983 im Druck erschien,¹ verglich ich, wann in Deutschland, Österreich, England, Frankreich und Japan fünf wesentlich Sozialgesetze zum ersten Mal erlassen wurden, nämlich die Gesetze für Gesundheitsversicherung, Unfallversicherung, Altersversicherung, Arbeitslosenversicherung und für die Festsetzung eines Minimallohns. Es zeigte sich, daß Japan bei der Erlassung dieser fünf Gesetze zwischen 39 und 63 Jahren hinter den europäischen Staaten zurücklag, im Durchschnitt 49 Jahre. Einfach ausgedrückt könnte man also sagen, daß Japan bis zur Erlassung dieser Gesetze sozialpolitisch rund 50 Jahre hinter den sozialpolitisch fortschrittlichsten europäischen Staaten nachhinkte.

Nachzügler haben natürlich den Vorteil, daß sie aus den Fehlern der Vorreiter lernen und unter Umständen sehr schnell aufholen können. Zu Beginn der siebziger Jahre entschloß sich die japanische Regierung, den europäischen Wohlfahrtsstaaten nachzueifern, und bereits 1978 verkündete Nakagawa Yatsuhiko in der konservativen Monatszeitschrift *Chûô kôron*: „Japan ist der Superwohlfahrtsstaat Nummer 1 in der Welt!“ (*Nihon koso sekai-ichi no fukushi chôdaiko*

1 Sepp LINHART: „Social Security Versus Family Ideology. The State's Reaction to the Consequences of Early Industrialization in Japan“, in: *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* 30/8 (1983), 703–715.

ku da.)² Es ist hier nicht der Ort, Schlagworte und Parolen wiederzugeben, sondern ich möchte versuchen, in komprimierter Form einige wenige Stationen der staatlichen Altenpolitik als Grundlage für die Diskussion in diesem Arbeitskreis nachzuzeichnen.

Der erste mir bekannte Vorstoß für eine altenpolitische Maßnahme des Staates im japanischen Parlament ging im Jahr 1912 von dem Schriftsteller und Journalisten Fukumoto Nichinan (Makoto) aus, einem Unterhausabgeordneten der Kokumintô. Fukumoto stellte den Antrag, ein Altenfürsorgegesetz (*Yôrô hôan*) zu erlassen. Nach seinem Vorschlag sollte jede Person, die über 70 Jahre alt war und über keinerlei Besitz oder Einkommen verfügte, täglich 10 *Sen* vom Staat erhalten. Dieser Betrag entsprach einer jährlichen Summe von 36,5 *Yen*, womit man damals 1 *koku 8 to* Reis (324 l) kaufen konnte, gerade genug zum Überleben. Wie Fukumoto ausführte, war er durch die hohe Selbstmordrate unter den über 70jährigen und durch das Vorbild des englischen *Pension Law* von 1908 zu seinem Vorstoß motiviert worden. Gleichzeitig lag ihm daran, die Kosten für den Staat möglichst gering zu halten. Wie nicht anders zu erwarten, wurde sein Antrag abgelehnt.³ Ich möchte hier kurz einige damalige Diskussionsbeiträge vorstellen, weil mir scheint, daß die Argumentation in gewisser Weise auch heute noch ähnlich verläuft. So sagte etwa Tsukiyama Kazuichi: „Wir respektieren den Weg der Loyalität und der kindlichen Pietät als die Blüte unserer nationalen Essenz. In den fremden Ländern müssen die Alten und die Schwachen durch Gesetze geschützt werden ... Das entspricht nicht den schönsten Bräuchen unserer nationalen Essenz.“⁴

Ein anderer Abgeordneter, Saitô Keiji, argumentierte gegen den Vorschlag Fukumotos mit den Worten: „In unserem Land gibt es bisher keinen Fall, daß die alten Eltern gegenüber der Ehefrau oder den Kindern vernachlässigt worden wären. Angesichts dieser Situation würde, wenn wir es durch ein Gesetz zur Regel machten, daß alte Menschen berechtigt wären, vom Staat eine Pension zu beziehen, das Gefühl entstehen, daß die Pflicht zur Erhaltung der alten Menschen beim Staat liegt, und daraus würde sich von selbst die Idee entwickeln, daß alte Menschen vernachlässigt werden können und nicht respektiert werden müssen.“⁵ Wäre Fukumotos Vorschlag im Jahr 1912 angenommen worden, hätte Japan damit auf dem Gebiet der Altenpolitik zu den fortschrittlichsten Ländern der Welt gehört.

Für den Rechtsgelehrten Hozumi Nobushige, den Bruder des berühmten Vertreters des Familienstaates, Hozumi Yatsuka, zählten die Alterspensionen zu den

2 Erschienen in *Chûô kôron* 98/8 (August 1978), 86–103; englische Übersetzung von Roy Andrew MILLER in *The Journal of Japanese Studies* 5/1 (Winter 1979), 5–51.

3 OGAWA Masaaki, *Shakai hoshô hô*, in: UKAI Nobushige u. a. (Hg.): *Nihon kindai hô hattatsu shi 1. Shihonshugi to hô no hatten*. Tôkyô 1958, 163–246; hier 208–209.

4 OGAWA Masaaki: „Sangyô shihon kakuritsu-ki no kyûhin taisei“, in: NIHON SHAKAI JIGYÔ DAIGAKU KYÛHIN SEIDO KENKYÛKAI (Hg.): *Nihon no kyûhin seido*. Tôkyô 1960, 101–152; hier 150.

5 Ebda.

großen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts. In seinem Standardwerk *Inkyoron*, das 1915 in einer zweiten Auflage und 1978 als Nachdruck erschien, nannte er die Rechte der alten Menschen „soziale Rechte“ und stellte die damals vorhandenen Pensionsregelungen der verschiedenen Länder als Beispiel für Japan vor. Auf Grund seiner internationalen Vergleiche kam er zu dem Schluß, daß es der östliche Weg wäre, in der Familie Zuflucht zu nehmen, während man im Westen beim Staat Zuflucht suche. Trotzdem appellierte Hozumi bereits 1915 an die Politiker Japans, zu untersuchen, ob die traditionellen Bräuche Japans zur Sicherung des Lebensabends den Gegebenheiten der modernen Welt noch entsprächen.⁶

Es dauerte aber noch bis 1941, ehe ein Pensionssystem eingeführt wurde. Die damalige Einführung sollte jedoch eher der Auffüllung der Kriegskassen als den alten Menschen dienen. Die Anspruchsberechtigung begann nämlich nach Beitragszahlungen durch 15 Jahre hindurch, gerechnet vom Jahr 1942 an, was heißt, daß die ersten Pensionen erst 1957 zur Auszahlung gebracht wurden.⁷ Außerdem galt dieses Pensionssystem nur für Beschäftigte in Unternehmen mit mindestens fünf Beschäftigten, so daß nur eine Minderheit der japanischen Arbeitnehmer in den Genuß dieser Pensionsregelung kam. Um den vielen alten Menschen zu helfen, die keinen Pensionsanspruch hatten, wurde 1959 eine Wohlfahrtspensionsregelung geschaffen, nach der alle Personen über 70 Jahren, die kein anderes Einkommen hatten, eine geringe Wohlfahrtspension vom Staat erhielten. Zwei Jahre später, 1961, wurde mit der Volkspension, die für alle Personen galt, zum ersten Mal ein umfassendes Pensionssystem für alle Japaner geschaffen. Voll anspruchsberechtigt waren Personen, die 25 Jahre hindurch Beiträge geleistet hatten. Somit waren die ersten vollen Pensionszahlungen im Jahre 1986 fällig. Für Personen mit weniger Beitragsjahren galten Übergangsregelungen.

Obwohl die 1961 vorgesehenen Pensionen nicht sehr hoch waren und vor allem die Wohlfahrtspensionen nur einem Taschengeld entsprachen, war mit den Maßnahmen von 1959 und 1961 ein System installiert worden, daß in Hinkunft verbessert werden konnte. Der nächste bedeutende Schritt war die Erlassung eines Seniorenwohlfahrtsgesetzes im Jahr 1963, das die Grundlage für die Errichtung von Altersheimen und Altenzentren, für die Bildung von Altenklubs und die Ausbildung von Heimhelfern bildete. Wichtig an diesem Gesetz war, daß es für alle Personen über 65 Jahren Geltung hatte und nicht nur die mittellosen und kranken Alten zum Gegenstand hatte. Als Personen, „die durch viele Jahre hindurch zur Entwicklung der Gesellschaft beigetragen hatten, sind die alten Menschen zu lieben und zu respektieren, und es ist ihnen ein gesundes und sicheres Alter zu garantieren.“

6 HOZUMI Nobushige: *Inkyoron*. Tôkyô 1978 (Nachdruck der 2. Auflage von 1915), 688–689.

7 Die folgenden Ausführungen nach Sepp LINHART: „Japan's Postwar History as the History of the Elderly“, in: *Fukuoka UNESCO* 23 (1988), 287–297.

Um unter der Bevölkerung eine respektvolle Einstellung zu den alten Menschen zu fördern, wurde ab 1966 der 15. September, der schon bisher als „Tag der Alten“ (*Toshiyori no hi*) propagiert worden war, zum nationalen Feiertag erklärt und in „Tag der Verehrung des Alters“ (*Keirô no hi*) umbenannt. Die Einführung dieses Tages stieß angesichts der geringen Höhe der Pensionen – die Wohlfahrtspension betrug 1965 nur 1.300 Yen, die Volkspension sollte nach 20 Beitragsjahren 10.000 Yen betragen – auf vehemente Kritik, nicht zuletzt von den alten Menschen selbst. Für diese wesentlich wichtiger war die von der Regierung Tanaka mit großem Getöse vorgenommene Ankündigung von 1973 als „Wohlfahrtsjahr Nummer 1“ (*Fukushi gannen*). Angesichts der zunehmenden Bedeutung der älteren Menschen als Wähler und des steigenden Interesses des gesamten Volkes an den Problemen der Älteren, das sich etwa in den hohen Auflagenzahlen von Ariyoshi Sawakos sachbuchartigem Roman *Kôkotsu no hito* (Die Entrückten) äußerte, entschloß sich die Regierung, den alten Menschen eine kostenlose medizinische Behandlung zu garantieren und die Modellpensionen der Volkspension auf 50.000 Yen anzuheben, für die damalige Zeit eine relativ großzügige Verbesserung. Diese beiden Maßnahmen waren aber nur die populärsten und bekanntesten unter 43 Initiativen, die die Regierung für die alten Mitbürger allein zwischen 1970 und 1976 setzte.⁸ Dazu kamen eine ganze Reihe von Maßnahmen der Präfekturen und der Gemeinden, so daß die erste Hälfte der siebziger Jahre auf die alten Menschen wie der Anbruch eines goldenen Zeitalters für Senioren wirken mußte.

Die wirtschaftlich instabile Lage der siebziger Jahre ließ aber bald Zweifel an der Finanzierbarkeit der vielen neuen wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen aufkommen, und die Regierung Ôhira wandte sich in ihrer Regierungserklärung vom Jänner 1979 offiziell vom angestrebten Ziel eines Wohlfahrtsstaates europäischer Prägung ab und deklarierte statt dessen das „Japanische Modell eines Wohlfahrtsstaates“ zum neuen Ziel. Darin heißt es: „Unter Wahrung des den Japanern eigenen Geistes der autonomen Selbsthilfe, der von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägten menschlichen Beziehungen und gegenseitiger Unterstützung will ich mich für den Aufbau eines gerechten und dynamischen *japanischen Modells einer Wohlfahrtsgesellschaft* einsetzen, in die auch ein angemessenes Maß öffentlicher Wohlfahrtsleistungen integriert ist.“⁹ Was diese Politikeraussage wirklich bedeutet, ist zwar nirgends klar definiert, auf Grund der Änderungen in der Politik kann man jedoch sagen, daß im „japanischen Modell“ die „Wohlfahrt zu Hause“ (*zaitaku fukushi*) Vorrang haben soll vor der „Wohlfahrt in Institutionen“ (*shisetsu fukushi*), und daß die Verantwortung für

8 John Creighton CAMPBELL: „The Old People Boom and Japanese Policy Making“, in: *The Journal of Japanese Studies* 5/2 (Summer 1979), 321–357; hier 322.

9 HORI Katsuhirô: „Das japanische Modell der Wohlfahrtsgesellschaft“, in: *Japan direkt*. Aus japanischen Zeitungen und Zeitschriften, (OAG Tôkyô) 6 (Februar 1986), 9–51; hier 12. Dieses Heft enthält drei Beiträge zum japanischen Modell der Wohlfahrtsgesellschaft und vier Artikel zur Altersversorgung von japanischen Autoren sowie eine kurze Einführung in die Problematik von Georg Lœr.

die alten Menschen nicht auf den Staat abgeschoben werden soll, sondern daß sich in erster Linie die Familien, die Betriebe und die Gemeinden um die alten Menschen kümmern sollen. Die älteren Menschen sollen auch verstärkt für die freiwillige, unbezahlte Sozialarbeit mit alten Menschen herangezogen werden, ebenso wie die nicht berufstätigen Ehefrauen. Das möglichst lange Verweilen der alten Menschen auf dem Arbeitsmarkt wird gefördert, weil Japaner vor allem in der Arbeit Erfüllung und Lebenssinn finden. Marktwirtschaftliche Prinzipien sollen auch in der Wohlfahrt Bedeutung bekommen, und nur dann, wenn die Selbsthilfe und die Familiensolidarität nicht mehr ausreichen, sollen gesetzliche Sozialleistungen eine minimale Hilfe bieten.

Die wichtigsten Neuerungen in der Altenpolitik seit der mit der Abkehr vom Modell des europäischen Wohlfahrtsstaates vollzogenen Wende waren 1978 die Festsetzung einer Quote von 6 % älterer Arbeitnehmer über 55, die jeder Betrieb unter Androhung von Strafzahlungen einzuhalten hat, die Gründung von *Silver Talent Centers* im ganzen Land zur Förderung der Arbeitsmöglichkeiten für Senioren im Jahr 1980 und vor allem die Pensionsreform von 1986, die das Pensionssystem vor einem spätestens 1998 drohenden Bankrott retten sollte. All diese Reformen erweisen sich als im Einklang mit der neuen Altenpolitik.

Für die folgende Diskussion möchte ich vor diesem Hintergrund vor allem die folgenden Punkte zur Diskussion stellen:

1. Ist die japanische Altenpolitik, ist das Modell des japanischen Wohlfahrtsstaates nur ein billigerer Wohlfahrtsstaat oder handelt es sich dabei nicht vielleicht um eine humanere Altenpolitik mit dem positiven Nebeneffekt von Einsparungen für den Staat?
2. Sind unsere Meinungen dazu nicht stark ideologisch gefärbt und neigen Linke eher zur ersten und Konservative eher zur zweiten Ansicht?
3. Gibt es für uns, die wir in traditionellen europäischen Wohlfahrtsstaaten leben, aus der japanischen Altenpolitik nicht doch etwas zu lernen?
4. Welche Rolle spielt die Tradition, namentlich der Konfuzianismus und die Altenverehrung, in der japanischen Altenpolitik?
5. Verdient es nicht, bei aller möglichen Kritik an Einzelmaßnahmen, als positiv hervorgehoben zu werden, daß Japan eine eindeutige Altenpolitik hat?