

Gleichberechtigung oder Gesellschaftsveränderung?

Das japanische „Rahmengesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ und seine Umsetzung auf regionaler Ebene

Margret Neuss-Kaneko (Niigata)

Prolog: Das Katz- und Mausspiel um die Gleichstellung

Es war einmal ein asiatisches Land im 20. Jahrhundert, das seinen Frauen endlich die verdiente gesellschaftliche Gleichstellung zukommen lassen wollte. Die Regierenden und die Parlamentarier des Landes aber litten zu großen Teilen an einer hartnäckigen Gleichheitsallergie. Deshalb entschloss sich die aus klugen Männern und Frauen bestehende Kommission, die der Regierung Vorschläge zur Gleichstellung machen sollte, ein neues Wort für „Gleichheit“ zu verwenden, eines, das sogar schon vorher von Beamten eingeführt worden war: „gemeinsame Partizipation von Mann und Frau“. Als die Regierung das Gleichstellungsgesetz unter dem Namen „Rahmengesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ dem Oberhaus zur Abstimmung vorlegte, schafften es einige wachsame Abgeordnete der Opposition, ein Vorwort einzubringen, das wenigstens die Interpretation des Gesetzes im Sinne wahrer Gleichberechtigung noch möglich machte. Das schreckte dennoch niemanden auf, und das Gesetz passierte lautlos und einstimmig das Oberhaus. Auch im Unterhaus war niemand da, der Verdacht schöpfte. So konnte das Gesetz im Juni 1999 in Kraft treten.

Die Bestimmungen des Gesetzes sollten nun in den Provinzen und Stadt- und Dorfverwaltungen in eigene Verordnungen mit eigenen Verwaltungsorganen umgesetzt werden. Und siehe da, als herauskam, dass die Frauen nicht nur gleichberechtigt, sondern auch gleichverantwortlich sein sollten für das, was auf Provinz-, Stadt- und Dorfebene an politischen Entscheidungen getroffen würde, horchten die männlichen (und vielleicht auch weiblichen) Gleichheitsallergiker auf, scharten möglichst gleichheitsunempfindliche und gehorsame Frauen um sich und begannen zu protestieren. Aber die Katze war aus dem Sack. Wie sie einfangen? Man nehme die „gemeinsame Partizipation“, deute sie um in „Einträchtigkeit zwischen Mann und Frau“ und verspreche unverbindliche „Zusammenarbeit der Geschlechter“, wie sie ja eigentlich schon immer bestanden habe. So geschah es in den meisten der 47 Provinzen und autonomen Stadtverwaltun-

gen. Nur in ganz wenigen Provinzen war die „leise Revolution“ der Frauen so weit fortgeschritten, dass die männlichen Mitglieder der Provinzparlamente sie gar nicht wahrgenommen hatten oder eben erst im letzten Moment, als die Kommissionen schon längst über das Gesetz abgestimmt hatten, und „Mann“ sich eben nur noch durch lauten Protest bei der Abstimmung im Parlament Luft machen konnte. Die Kätzchen lachten sich ins Fäustchen. So geschehen z.B. in der Provinz Niigata, wo die Verordnung unter dem eindeutigen Namen „Erlass zur Förderung der Herausbildung einer Gesellschaft der Gleichheit von Mann und Frau“ das Parlament passierte.

Nur wenige Eingeweihte des fernen Landes in Asien merkten, dass mit dem Gesetz mehr als nur die Gleichstellung von Mann und Frau erreicht werden sollte. Man wollte letztlich eine Reform einleiten, um das Land auf die drohenden sozio-ökonomischen und demografischen Probleme vorzubereiten. Wenn alle in diesem Netz der Probleme gefangen sein würden, warum sollten die (Haus-) Frauen sich dann hinter Steuervergünstigungen und hinter der Rente des Mannes verstecken? Was für die Mehrheit der berufstätigen Frauen gilt, die Eigenverantwortung, sollte für alle gelten. Da sagen auch die erwerbstätigen Männer, die unter der Last der Rentenbeiträge stöhnen, kaum nein, aber ob sie begriffen haben, dass sie dafür auch an den Lasten der Familie und ihren Freunden teilhaben sollen? Diese Revolution ist noch nicht in Sicht.

Hier noch einmal die wahre Geschichte von der „Gleichstellung“, die nicht so einfach ist wie dieses Märchen.

Einleitung

1999 hat das japanische Parlament das von der japanischen Regierung vorgelegte japanische Gleichstellungsrahmengesetz verabschiedet, das in vollem Wortlaut den Titel: „Rahmengesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ (*Danjo kyôdô sankaku shakai kihonhō* 男女共同参画社会基本法) trägt. Die offizielle englische Übertragung lautet: „Basic Law of Gender Equality“. Dem Gesetz wurde vielfach epochemachende Bedeutung zugesprochen, und maßgeblich an der Vorbereitung Beteiligte, wie die Professorin für Sozialpolitik an der Tôkyô-Universität, Ôsawa Mari, vertreten die Meinung, das Gesetz sei im Vergleich zu ähnlichen Gesetzen westlicher Länder weitergehend und damit überlegen.¹

In Japan selbst hat es um die umständliche Namensgebung in der Öffentlichkeit und auch in der Vorbereitungskommission selbst heftige Diskussionen gegeben. Viele, vor allem Feministinnen und Frauengruppen, forderten die alternative, näherliegende Bezeichnung „Gleichberechtigungsgesetz“ (*Danjo byôdôhō* 男女平等法). Es sei zu befürchten, dass mit „Rahmengesetz für eine Ge-

1 ÔSAWA Mari 2000a: „Naze, danjo kyôdô sankaku kihonhō ga hitsuyô na no ka“, in: dies. (Hg.): *21 seiki no josei seisaku to danjo kyôdô sankaku shakai kihonhō*. Tôkyô: Gyôsei, S.83; ÔSAWA Mari 2002: *Danjo kyôdô sankaku shakai wo tsukuru*. Tôkyô: Nihon hôsô shuppankai, S.102.

sellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ (im Folgenden: „Rahmengesetz“) die Idee der Gleichstellung verloren gehe und die Frauenpolitik nun für konservativ Denkende von der falschen Annahme einer bereits bestehenden Gleichstellung ausgehen könne, auf die nur noch das friedliche Miteinander der Geschlechter bei der Lösung sozialer Probleme folgen müsse. Dass diese Befürchtung nicht aus der Luft gegriffen war, zeigte sich prompt bei der Umsetzung der Vorgaben des „Rahmengesetzes“ in Erlasse und Verordnungen auf regionaler Ebene. Hier melden sich seit dem Jahr 2002 in manchen Provinzen die Gegner der Gleichstellung lautstark zu Wort und versuchen – teilweise mit Erfolg – das Gesetz in ihrem Sinn umzuinterpretieren oder es als Gefahr aus linker Ecke zu verunglimpfen. Momentan (Frühjahr 2003) werden diese Vorgänge als *backlash* (バックラッシュ) mit Besorgnis registriert und heftig diskutiert.²

In diesem Beitrag soll es zunächst darum gehen, den Entstehungsprozess des „Rahmengesetzes“, die inhaltlichen Implikationen und seine Umsetzung auf regionaler Ebene u. a. an dem Fall der Präfektur Niigata darzulegen. An der momentan stellenweise laut werdenden Kritik und an den regionalen Unterschieden in der Betonung der Gleichstellung wird die Bandbreite der Kontroverse deutlich, die das Problem der Gleichstellung der Frau in Japan immer noch begleitet, sind aber auch die großen Fortschritte im Denken jüngerer Generationen und nicht zuletzt in Regierungskreisen zu erkennen.

1. Die Entwicklung bis zur Verkündung des „Rahmengesetzes“

Seit der Öffnung des Landes Mitte des 19. Jahrhunderts hat Japan mindestens zwei „Revolutionen von oben“ erlebt. Die erste erfolgte mit der Meiji-Restauration, die das feudale Gesellschaftssystem Japans mit einem Schlag umkehrte zugunsten einer konstitutionellen Monarchie, der Einführung einer Volksvertretung und eines allgemeinen Erziehungswesens sowie eines nach westlichem Muster aufgebauten Rechtssystems. Die zweite dürfte die Einführung der Demokratie westlichen Musters nach dem Zusammenbruch des Landes 1945 sein, als Japan eine neue Verfassung und weitgehend reformierte Gesetze zur Begründung einer demokratisch verfassten Gesellschaft erhielt. Bekanntlich sind diese Maßnahmen und Gesetze vielfach dem tatsächlichen Bewusstsein der Bevölkerung vorausgegangen und formulierten eher ein zu verwirklichendes Ideal als die bestehende Realität, was besonders im Fall des Rahmengesetzes für Erziehung (*Kyōiku kihonhō* 教育基本法) mit seiner Betonung von Individualität und Autonomie zu konstatieren ist. Die neuen Gesetze wurden unter dem Eindruck der nationalen Niederlage und in Absprache mit der amerikanischen Besatzungsmacht ausgearbeitet. Dieser äußere Druck als wesentlicher Motor hat folglich zwangsläufig zu Diskrepanzen zur tatsächlichen Situation,

2 Organe dieser Art Kritik sind die einschlägig bekannten konservativen Tageszeitungen wie *Sankei shinbun* 産経新聞 und die Zeitschriften *Seiron* 正論 und *Shokun* 諸君.

speziell zu bestehenden Gewohnheiten und unbewussten Einstellungen, geführt, ohne dass es jedoch zu nennenswerten sozialen Spannungen kam.

Seit dem Kriegsende hat Japan 16 Rahmengesetze in verschiedenen Bereichen wie Arbeit, Erziehung und Umwelt erlassen. Das „Rahmengesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ ist das 17. Rahmengesetz, und es ist nicht zu übersehen, dass auch hier äußerer Druck seitens der Vereinten Nationen, speziell bewirkt durch ihre „Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ (kurz: „Frauenkonvention“), eine entscheidende Rolle gespielt hat. Japan hat die Konvention 1979 unterzeichnet und 1985 ratifiziert, womit es sich wie alle anderen Unterzeichnerstaaten verpflichtete, nach dem ersten Nationenbericht alle 4 Jahre einen neuen Bericht über die Lage der Frau in Japan und die Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Stellung der UN-Frauenkommission zur Begutachtung vorzulegen. Nicht zu vergessen sind auch die anderen Unternehmungen der UN wie das „Jahrzehnt der Frau“ 1975–1985 und die vier Weltfrauenkonferenzen sowie die parallel laufenden NRO-Konferenzen, die ihrerseits für Verbesserungen der Situation der japanischen Frau plädierten.

Die Stadien bis zur Verabschiedung des „Rahmengesetzes“ sind folgende: In Reaktion auf den Aktionsplan der 1. Weltfrauenkonferenz in Mexiko-City 1975 richtete die japanische Regierung ein „Hauptbüro und eine Kommission zur Förderung der Planung von Frauenfragen“ (*Fujin mondai kikaku suishin honbu. Fujin mondai kikaku suishin kaigi* 婦人問題企画推進本部・婦人問題企画推進会議) unter der direkten Ägide des Ministerpräsidenten im Amt des Ministerpräsidenten ein. 1977 wurde unter Leitung dieses Büros der erste „Nationale Aktionsplan“ (*Kokunai kôdô keikaku* 国内行動計画) erarbeitet, dem 1987 und 1991 „revidierte Aktionspläne im Hinblick auf das 21. Jahrhundert“ folgten. 1994 wurde das oben genannte Büro in „Hauptbüro zur Förderung der Partizipation beider Geschlechter“ (*Danjo sankaku suishin honbu* 男女参画推進本部) umbenannt und das dem Ministerpräsidenten untergeordnete Beratungsorgan „Kommission zur gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ (*Danjo kyôdô sankaku suishin shingikai* 男女共同参画審議会) eingerichtet. Diese Kommission erarbeitete 1996 die „Vision der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau – neue Werte im Hinblick auf das 21. Jahrhundert“ (*Danjo kyôdô sankaku bijon – 21 seiki no arata na kachi no sôzô* 男女共同参画ビジョン – 21世紀の新たな価値の創造; im Folgenden: „Vision“), aufgrund derer das Hauptbüro noch im Dezember des gleichen Jahres den „Plan 2000 zur gemeinsamen Partizipation der Geschlechter – nationaler Aktionsplan 2000 zur Herausbildung einer Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ (*Danjo kyôdô sankaku 2000 nen puran* 男女共同参画2000年プラン; im Folgenden: „Plan 2000“) ausarbeitete. Durch einen Parlamentsbeschluss wurde die obige „Kommission zur gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ auf eine eigene gesetzliche Grundlage gestellt. Sie setzte sich aus 23 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammen, von denen 10 Männer und 13 Frauen waren. Ein Unterausschuss dieser Kommission aus 2 Männern und 2

Frauen und einer Spezialistin befasste sich 1997 unter Berücksichtigung relevanter Gesetze des Auslands mit der Zusammenstellung der „Hauptpunkte“ (*kihonjikô* 基本事項) zur Förderung der Realisierung einer „Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“.³ Der geforderte Bericht wurde ein Jahr später, 1998, der Kommission übergeben und nach eingehender Beratung und unter Heranziehung von Fachleuten und betroffenen Verwaltungsvertretern als Kommissionsbericht (*tôshin* 答申) dem damaligen Ministerpräsidenten Obuchi Keizô vorgelegt. Auf dieser Grundlage arbeitete die Regierung einen in einigen Punkten revidierten Gesetzentwurf aus. Dieser wurde, mit einem Vorwort versehen, am 15.6.1999 als „Rahmengesetz“ mit einigen vom Oberhaus eingebrachten Zusätzen (*futai ketsugi* 付帯決議) im Parlament einstimmig verabschiedet. Im Jahr 2001 wurde das Hauptbüro im Zuge einer allgemeinen Verwaltungsreform zu einem „Amt“ (局) aufgewertet und dem Kabinettsamt (内閣府) zugeordnet, womit es innerhalb der Regierungsverwaltung nach wie vor in zentraler Position und unter direkter Führung des Ministerpräsidenten und seines Kabinetts verblieb. Damit ist die nationale Maschinerie zur Durchsetzung der Gleichstellungspolitik aufgrund des „Rahmengesetzes“ nicht einem Ministerium neben anderen, sondern direkt der Kabinettsverwaltung zugeordnet und bietet so die Möglichkeit, dass das Gender Mainstreaming von zentraler Stelle aus in die Entscheidungen der einzelnen Ministerien hineinwirkt. Dies entspricht auch dem Stellenwert, den der ehemalige Ministerpräsident Hashimoto Ryûtarô 1996 der Gleichstellungspolitik zuschrieb, als er betonte, die „Politik zur Verwirklichung einer Gesellschaft gemeinsamer Partizipation besitze oberste Priorität in der Regierungspolitik“.⁴ Von den mit der Abfassung des Gesetzes befassten Kommissionsmitgliedern wird die zentrale Positionierung der Frauen- bzw. Gleichstellungspolitik als eine besondere Errungenschaft im Vergleich zu anderen westlichen Ländern gesehen. Tatsächlich kann bei der wegen ihrer Ineffizienz immer wieder kritisierten „vertikalen Organisation der Verwaltung“ (*tatewari gyôsei* 縦割り行政) in Japan von einer nicht zu unterschätzenden prominenten Stellung dieses Sektors von Frauen- und Gleichstellungspolitik gesprochen werden. Dass die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien aber dennoch nicht immer zufriedenstellend verläuft, ist den Mitteilungen der Mailing-Liste des „Amtes zur Förderung der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ (男女共同参画情報メール, *gender.go.jp.@www.gender.go.jp*) zu entnehmen.

3 FURUHASHI Genrokurô 2000: „Danjo kyôdô shakai kihonhô seiteijô no keii to omo na ron-ten“, in: ÔSAWA 2000a, S. 87ff.

4 Ibid. S. 86ff.

2. Die inhaltlichen Implikationen des „Rahmengesetzes“ vor dem Hintergrund seiner Entstehung

2.1. Warum nicht „Gleichheitsgesetz“ bzw. „Gleichstellungsgesetz“?

Der Titel eines Gesetzes ist im Allgemeinen auch gleichzeitig Programm. Auf den ersten Blick lässt die Benennung „Gesetz für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ eine Verschleierung der Gleichheits- bzw. Gleichstellungsforderung vermuten. Tatsächlich hat es besonders von engagierten Frauengruppen und nicht zuletzt in den öffentlichen Anhörungen starken Protest gegen die Bezeichnung gegeben. Wie in anderen Ländern geschehen, verlangte man ein „Gleichheits-“ bzw. „Gleichstellungsgesetz“ (*danjo byô-dôhō* 男女平等法) für die Frau. Die eingeführte Bezeichnung hatte jedoch bereits Geschichte. Der Begriff „Partizipation von Mann und Frau“ (*danjo sankaku* 男女参画) ist eine Neuschöpfung aus den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts. Der noch im „Neuen nationalen Aktionsplan für das Jahr 2000“ (*seireki 2000 nen ni mukete no shin kokunai kôdô keikaku* 西暦2000年に向けての新国内行動計画) von 1987 verwandte Begriff „Gesellschaftsmodell unter gemeinsamer Teilnahme von Mann und Frau“ (*danjo kyôdô sankagata shakai* 男女共同参加型社会) enthält das überlieferte sinojapanische Kompositum 参加 (*sanka*), das nach bisheriger Erfahrung die Teilnahme bzw. Anwesenheit der Frauen in öffentlichen Gremien beschreibt, ihre aktive Teilhabe an den Entscheidungen aber nicht unbedingt impliziert. Aus diesem Grund hat man den zweiten Teil des Kompositums durch 画 (*kaku*) ersetzt, ein Zeichen, das sich aus dem Kompositum 計画 (*keikaku* = Plan, Planung) herleitet und wortwörtlich die „Beteiligung an Planungsentscheidungen“ beinhaltet. Dieser neue Begriff *sankaku* 参画 wurde, wie es heißt, in Verwaltungskreisen geprägt, ist aber sofort von den Frauengruppen positiv aufgenommen und verwandt worden. Er erschien als offizieller Verwaltungsbegriff zum ersten Mal 1991 in der revidierten Fassung des obigen Aktionsplans⁵ und wurde dann auf Verwaltungsebene konsequent weiterverwendet. Dass er als Gesetzestitel anstelle von „Gleichstellungsgesetz“ gewählt wurde, wird von einigen, oft selbst an der Gesetzesvorbereitung beteiligten Personen auf unterschiedliche Weise erklärt:

1. „Gemeinsame Partizipation“, so wie sie in dem Gesetz mit „gleicher Teilhabe aller Mitglieder der Gesellschaft“ definiert sei, setze automatisch die Gleichheit ihrer männlichen und weiblichen Mitglieder voraus.⁶
2. Ebenso sei die Gleichheit in §3 unter „Wahrung der Menschenrechte von Mann und Frau“ definiert, wo es heißt: „Die Herausbildung einer Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau bedeutet die Achtung der Würde des Individuums, die nach Geschlecht unterschieds-

5 NAITÔ Kazumi: „Danjo kyôdô sankaku‘ wo tou“, in: *Gunma pa-su kango tanki daigaku kiyô*, Bd.1, No.2, S.48; ÔSAWA Mari 1996: „Danjo kyôdô sankaku bijon‘ no tokuchô to igi“, in: *Josei to rôdô*, 21,18, Tôkyô: Foramu, S.7.

6 FURUHASHI 2000, S.92.

lose Behandlung von Mann und Frau und die Garantie, dass Mann und Frau ihre individuellen Fähigkeiten zur Auswirkung bringen.“⁷

3. Nach Ôsawa Mari werden in dem Gesetz selbst für „equality“ die Begriffe 均等 (*kintô* = gleich, gleichmässig) und 対等 (*taitô* = gleichwertig) anstelle von dem, wie sie sagt, radikaler konnotierten 平等 (*byôdô* = gleich, gleichberechtigt) verwandt. 共同参画 (*kyôdô sankaku* = gleiche Teilhabe) wird in der offiziellen englischen Fassung mit „gender equal“ übersetzt, meint aber letztlich „joint participation“.⁸ Die Regierung hat nach Ôsawa offenbar absichtlich den Begriff „Gleichheit“ vermieden, da er für konservative Politiker die „Gleichheit im Ergebnis“ (gleicher Lohn, „affirmative action“) und damit die radikalen Forderungen westlicher Feministinnen beinhaltet. Ôsawa Mari, die der Kommission seit Mai 1995 angehörte, verfocht mit wenigen anderen Mitgliedern den Begriff der „Gleichheit“ (*byôdô*), konnte sich aber nicht durchsetzen. Von Seiten der Mehrheit der Befürworter der „gemeinsamen Partizipation“ wandte man ein, dass diese durchaus nicht die Identität mit dem Mann beinhalte, sondern dass die Frauen dieselben wichtigen Rollen wie die Männer einnehmen können, ohne deren Lebensstil zu imitieren. Aber, so ist einzuwenden, wer kann garantieren, dass die Frauen einen fairen Anteil an Rollen bekommen?
4. Yamashita Yasuko, die als Juristin aktiv an den Japan betreffenden Sitzungen der UN-Frauenrechtskommission teilnahm, weist darauf hin, dass Japan mit der Unterzeichnung der „Frauenkonvention“ unter Zugzwang stand, die Fortschritte in den Maßnahmen zur stärkeren Repräsentanz der Frauen im politisch-ökonomischen Bereich zu belegen. Japan wies noch 2001 im GEM (= Gender Empowerment Measure) der UN unter vielen anderen Ländern mit Platz 31 einen extremen Rückstand auf, während es im HDI (= Human Development Index) an 9. Stelle, im GDI (Gender-related Development Index) an 11. Stelle stand.⁹ Es bot sich, so Yamashita, von daher an, im Gesetz die verstärkte Partizipation der Frauen zu betonen.¹⁰
5. Da Japan, so betont die Juristin Tsujimura Miyoko, bislang kein Anti-Diskriminierungsgesetz besitze wie manche andere Länder, sei man gleich einen Schritt weiter gegangen und habe die Partnerschaft und Partizipation von Mann und Frau betont. Ebenso habe man aber auch mit der Wahl

7 FURUHASHI 2000, *ibid.*

8 ÔSAWA Mari 2000b: „Government Approaches to Gender Equality in the mid-1990s“, in: *Social Science Japan Journal*. (Tôkyô University) Vol.3, No 1, S. 6.

9 ÔSAWA 2002, S. 29.

10 YAMASHITA Yasuko 2003: „Josei sabetsu teppai jôyaku saitakugo no kokusai jinken no tenkai“, in: *Jurisuto*, No.1237, 2003.1.1–15, S. 44; vgl. auch dies.: „Josei seisaku wo me-guru ugoki – kokuren • kuni • jichitai –“, in: ÔSAWA M. 2000a, S. 27ff.; HIGUSHI Keiko: „Jichitai to josei seisaku“, in: ÔSAWA M. 2000a, S. 165.

des neuen Begriffs von „gemeinsamer Partizipation“ Rücksicht auf die „Gleichheitsallergie“ besonders bei vielen Parlamentariern genommen, um das Gesetz möglichst reibungslos durch das Parlament zu bringen.¹¹

6. Furuhashi und Ôsawa betonen überdies, der Begriff *sankaku* 参画 sei ein dynamischer Begriff und gehe über den statischen Begriff der Gleichheit hinaus. Nicht mehr nur eine Idee stehe jetzt im Zentrum, sondern ein Programm zum Handeln.¹² Dem stimmt Tsujimura Miyoko zu, wenn sie hervorhebt, dass mit der Aufnahme „positiver Förderung“ (*affirmative action*) in das Gesetz nicht mehr nur die formale, sondern die *de-facto*-Gleichheit ins Auge gefasst war, was als bedeutungsvoll angesehen werden müsse.¹³

Diese Argumente sind alle nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Diskussionen, die die gewählte Benennung des Gesetzes dennoch auf regionaler Ebene hervorrief (s.u.), zeigen, dass ein Konsensus über die Implikationen von „gemeinsamer Partizipation“ (*kyôdô sankaku*) im allgemeinen Bewusstsein noch nicht existiert und dass tatsächlich Raum gegeben war, das Gesetz im Sinne einer Beibehaltung des *status quo* zwischen den Geschlechtern zu interpretieren (s.u.).

2.2 Die nachgereichte Präambel zur Rettung der „Gleichheit“

Wie in anderen Industrieländern ist auch in Japan in der Verfassung die Gleichheit vor dem Gesetz garantiert und jegliche Diskriminierung u. a. aufgrund des Geschlechts und der sozialen Herkunft untersagt (Art. 14). Ebenso ist in Art. 24, Abs. 2 die Würde des Individuums und die grundsätzliche Gleichheit der Geschlechter gewährleistet. Auch der gleiche Lohn für Männer wie Frauen ist im Rahmenarbeitsgesetz (*Rôdô kijunhō* 労働基準法) von 1947 festgelegt, aber wie in allen Industriegesellschaften sind diese gesetzlichen Vorgaben nirgends voll realisiert und mussten durch zusätzliche Gesetze verstärkt werden. Dies geschah in Japan 1985 nach der Ratifizierung der Frauenkonvention zunächst mit dem „Chancengleichheitsgesetz“ 1985 (Kurztitel: *Danjo koyô kikai kintôhō* 男女雇用機会均等法, rev. 1997), das insbesondere die Diskriminierung der Frau bei der Anwerbung, Einstellung, beruflichen Ausbildung und Kündigung unterbindet und die Frage der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz regelt. Inwieweit das hier zu behandelnde „Rahmengesetz“ ein erweitertes „Chancengleichheitsgesetz“ ist, soll im Laufe der folgenden Darstellung geklärt werden.

Die Kommission für die Vorbereitung des japanischen „Rahmengesetzes für eine Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ hatte es ur-

11 TSUJIMURA Miyoko 2003: „Danjo kyôdô kihonhōgo no kôdô to kadai“, in: *Jurisuto*, s.o., S. 6.

12 FURUHASHI 2000, S. 91–94, ÔSAWA 1996, S. 26f.; vgl. auch die Darstellung des damaligen Kommissionsmitglieds TOSHITANI Nobuyoshi: „Nihon ni okeru josei seisaku no hatten“, in: *Journal of Gender Studies*, Ochanomizu University, No. 1, 1998, S. 74.

13 TSUJIMURA 2003, S. 6.

sprünglich wegen der expliziten Formulierungen zur geschlechtlichen Gleichheit in den oben genannten Verfassungsparagrafen nicht für dringlich gehalten, dem „Rahmengesetz“ eine Präambel voranzustellen, zumal dies bei anderen Rahmengesetzen auch nicht immer der Fall war und man die Ziele und Absichten im Gesetz selbst festlegen wollte.¹⁴ Nachdem jedoch bei der Abstimmung im Oberhaus von der damaligen Demokratischen Partei (Minshutô 民主党) und der Vereinigung für eine neue grüne Umwelt (Shinryokufūkai 新緑風会) ein eigener Entwurf einer Präambel eingebracht wurde, sah man sich gezwungen, eine solche zu formulieren.

Die nachgereichte Präambel hat in der offiziellen englischen Fassung folgenden Wortlaut:

Considering respect for individuals and equality under the law expressly stipulated under the Constitution, steady progress has been made in Japan through a number of efforts toward the realization of genuine equality between women and men together with efforts taken by the international community. However, even greater effort is required.

At the same time, to respond to the rapid changes occurring in Japan's socioeconomic situation, such as the trend toward fewer children, the aging population, and the maturation of domestic economic activities, it has become a matter of urgent importance to realize a Gender-equal Society in which men and women respect the other's human rights and share their responsibilities, and every citizen is able to fully exercise their individuality and abilities regardless of gender.

In light of this situation, it is vital to position the realization of a Gender-equal Society as a top-priority task in determining the framework of the 21st-century Japan, and implement policies related to promotion of formation of a Gender-equal Society in all fields.

This law is hereby established in order to clarify the basic principles with regard to formation of a Gender-equal Society, to set a course to this end, and to promote efforts by the State and local governments and citizens with regard to formation of a Gender-equal Society comprehensively and systematically. (<http://www.gender.go.jp>)

Absatz 1 der Präambel betont explizit die Notwendigkeit, die „wahre Gleichberechtigung“ (das „*genuine*“ ist in der japanischen Fassung nicht vorhanden!) weiter zu vervollkommen. Damit soll der oben angeführten Befürchtung im Hinblick auf die Annahme einer bereits bestehenden Gleichheit Rechnung getragen werden. Absatz 2 und 3 stellen den engen Zusammenhang des Gesetzes mit den anstehenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen her, wie dies schon in „Vision“ und „Plan 2000“ 1996 geschehen ist. Um den hinter dem Gesetz stehenden Impetus und die relativ reibungslose Verabschiedung des Gesetzes im Parlament zu verstehen, kann dieser Punkt nicht genug hervorgehoben werden. Die Beteiligung beider Geschlechter am Arbeitsleben ist aus sozial- und wirtschaftspolitischer Sicht längst als unverzichtbarer Faktor erkannt wor-

14 FURUHASHI 2000, S.94.

den. Auf die Arbeitskraft der Frauen konnte die japanische Wirtschaft schon Ende der 70er Jahre nicht mehr verzichten. Sie ersetzen, so Ueno Chizuko, die ausländischen Arbeiter in Ländern wie Deutschland.¹⁵ Mit der Hervorhebung der Frauenarbeitskraft konnten die konservativen Wirtschaftskreise am ehesten von der Notwendigkeit eines Rahmengesetzes überzeugt werden. Andererseits setzte man das Gesetz so der Kritik aus, dass es eher für die Wirtschaft als für die Frau abgefasst war.

2.3 Der Hauptteil des Gesetzes

Das Rahmengesetz besteht aus 3 Kapiteln mit insgesamt 26 Paragraphen, von denen hier die ersten 12 Paragraphen, die sich mit den allgemeinen Prinzipien befassen, in der „vorläufigen“ offiziellen englischen Übersetzung aufgeführt werden:

Chapter 1: General Provisions

(Purpose)

Article 1

In consideration of the urgency of realizing an affluent and dynamic society in which the human rights of both women and men are respected and which can respond to changes in socioeconomic circumstances, the purpose of this law is to comprehensively and systematically promote formation of a Gender-equal Society by laying out the basic principles in regard to formation of such a society, clarifying the responsibilities of the State and local governments and citizens, and also stipulating provisions to form the basis of policies related to promotion of formation of a Gender-equal Society.

(Definitions)

Article 2

Under this law, the following definitions shall apply:

(1) Formation of a Gender-equal Society: Formation of a society where both women and men shall be given equal opportunities to participate voluntarily in activities in all fields as equal partners in the society, and shall be able to enjoy political, economic, social and cultural benefits equally as well as to share responsibilities.

(2) Positive action: Positive provision of the opportunities stipulated in the preceding item to either women or men within the necessary limits in order to redress gender disparities in terms of such opportunities.

(Respect for the Human Rights of Women and Men)

Article 3

Formation of a Gender-equal Society shall be promoted based on respect for the human rights of women and men, including: respect for the dignity of men and women as individuals; no gender-based discriminatory treatment of women or men; and the securing of opportunities for men and women to exercise their abilities as individuals.

15 UENO Chizuko 1982: *Shufu ronsô wo yomu*. Tôkyô: Keisô shobô, Bd. 1, S. 228.

(Consideration to Social Systems or Practices)

Article 4

In consideration that social systems or practices can become factors impeding formation of a Gender-equal Society by reflecting the stereotyped division of roles on the basis of gender, etc., thus having a non-neutral effect on the selection of social activities by women and men, care should be taken so that social systems and practices have as neutral an impact as possible on this selection of social activities.

(Joint Participation in Planning and Deciding Policies, etc.)

Article 5

Formation of a Gender-equal Society shall be promoted based on securing opportunities for women and men to participate jointly as equal partners in the society in planning and deciding policies of the State or local governments, or policies of private bodies.

(Compatibility of Activities in Family Life and Other Activities)

Article 6

Formation of a Gender-equal Society shall be promoted so that women and men can perform their roles smoothly as household members in home-related activities, including child-raising and nursing of family members through mutual cooperation and social support, and can thus perform activities other than these.

(International Cooperation)

Article 7

In consideration of the close relationship between internal promotion of formation of a Gender-equal Society and efforts by the international community, formation of a Gender-equal Society shall be promoted based on international cooperation.

(Responsibility of the State)

Article 8

The State is responsible for the comprehensive formulation and implementation of policies related to promotion of formation of a Gender-equal Society (including positive action. The same shall apply hereinafter.) pursuant to the basic principles on formation of a Gender-equal Society prescribed in Articles 3 to 7 (hereinafter referred to as the „basic principles“).

(Responsibility of Local Governments)

Article 9

Local governments are responsible for the formulation and implementation of policies related to promotion of formation of a Gender-equal Society corresponding to national measures, and other policies in accordance with the nature of the areas of local governments, pursuant to the basic principles.

(Responsibility of Citizens)

Article 10

Citizens shall make efforts to contribute to formation of a Gender-equal Society in all areas of society, including workplaces, schools, the local community and the home, pursuant to the basic principles.

(Legislative Measures, etc.)

Article 11

The Government shall take legislative, financial and other measures required to implement the policies related to promotion of formation of a Gender-equal Society.

(Annual Reports, etc.)

Article 12

1. The Government shall submit annually to the Diet a report on the state of formation of a Gender-equal Society and the policies implemented by the Government related to promotion of formation of a Gender-equal Society.

2. The Government shall make and submit annually to the Diet a document explaining the policies the Government is going to implement related to promotion of formation of a Gender-equal Society, considering the state of formation of the society described in the report in the preceding paragraph. (<http://www.gender.go.jp>)

§1 des „Rahmengesetzes“ bestimmt die Ziele des Gesetzes a) als die Bestimmung der Grundprinzipien der Gesellschaft gemeinsamer Partizipation, in der die Menschenrechte geachtet und die sozio-ökonomischen Probleme tatkräftig angegangen werden, und b) als die Deutlichmachung der jeweiligen nationalen, regionalen und individuellen Verpflichtungen gegenüber dieser neuen Gesellschaft.

Der Hinweis auf die Achtung der Menschenrechte nimmt direkt Bezug auf die Frauenkonvention der UN, aber auch auf die „Vision“, die an einleitender Stelle folgendermaßen beginnt:

Gemeinsame Partizipation von Mann und Frau – diese zielt auf die tiefe Verankerung der Idee der Wahrung der Menschenrechte in der Gesellschaft und auf die Erreichung der wahren Gleichheit von Mann und Frau.¹⁶

Auch der auf der „Vision“ aufbauende „Plan 2000“ beruft sich in seiner Einleitung auf diesen Passus und definiert die „gemeinsame Partizipation von Mann und Frau“ explizit als neuen Begriff für die Weiterführung bisheriger Gleichheitspolitik.¹⁷ Unter „Definitionen“ wird im „Rahmengesetz“ selbst in §2, Abs.1 der Begriff „eine Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ dahingehend definiert, dass Mann und Frau „als gleichgestellten (*taitô na* 対等な) Mitgliedern der Gesellschaft die Chancen gegeben sind, nach eigenem Willen in den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft tätig zu sein, und sie folglich gleichberechtigt (*kintô ni* 均等に) politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Nutzen genießen sollen, so wie sie gemeinsam Verantwortung zu tragen haben“.¹⁸

16 *Danjo kyôdô sankaku bijon – 21 seiki no aratana kachi no sôzô*. Danjo kyôdô sankaku shingikai, 3.7.1996, S.1.

17 *Danjo kyôdô sankaku 2000 nen puran*. Danjo kyôdô sankaku suishin honbu, 1996, S.12.

18 Nach ÔSAWA 1996, S.7 erscheint diese Definition zuerst 1994 in einer Regierungsverordnung; nach FURUHASHI 2000, S.93 wurde der Begriff 1997 zum ersten Mal als juristischer Terminus verwandt.

Die Betonung liegt hier nicht mehr auf der Idee der Gleichheit, sondern auf der gleichen Teilhabe an der Gesellschaft und der gemeinsamen Verantwortung ihr gegenüber. Die potentiell notwendige Einforderung der gleichen Chancen wird in Absatz 2 unter „Positiver Förderung“ (*affirmative action*) angesprochen:

Um die Unterschiede zwischen Mann und Frau bei den in Abs.1 angesprochenen Chancen (*kikai* 機会) zu verbessern, müssen im notwendigen Rahmen jeweils gegenüber dem Mann oder der Frau entsprechende Chancen bereitgestellt werden.

Dies betrifft die bekannten *affirmative actions* zur Herbeiführung der *de facto*-Gleichberechtigung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. Es ist der entscheidende Passus, mit dem die Beseitigung der Ungleichgewichte in den Geschlechterverhältnissen zu begründen ist. §2 macht damit den Paradigmenwechsel in der Frauenpolitik unter dem Einfluss der Weltfrauenkonferenzen und der UN deutlich und ist m.E. ein entscheidender Wendepunkt hin zu einer Frauenpolitik im Sinne von Gleichstellung bzw. Gesellschaftsveränderung. Er bringt unzweideutig zum Ausdruck, dass die Lösung der anstehenden Probleme des Bevölkerungswachstums und der postindustriellen Wirtschaft nicht ohne die Einbeziehung der Frauen vonstatten gehen kann. Das Verständnis der Frau als wesentlichem wirtschaftlichem Faktor ist bereits in der UN-Frauenkonvention, wenn auch hauptsächlich auf die Entwicklungsländer bezogen, enthalten. In Japan beinhaltet es die Abkehr von der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die noch in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts vorherrschend war. Der Konsensus hierüber ist jedoch erst noch herbeizuführen. So setzte auch die Hauptkritik an dem Gesetz an diesem Paragraphen an: Hiermit werde die Arbeit der Hausfrau abqualifiziert und es werde darüber hinaus zur Zerstörung der Familie beigetragen, indem die Frau nur noch als Mitglied der Arbeitswelt gesehen werde.¹⁹

§3 definiert die „Menschenrechte“ im Hinblick auf Mann und Frau im Sinne der Achtung der Würde des Individuums, des Verbots der geschlechterbedingten Diskriminierung und der Chancensicherung bei der Verwirklichung individueller Fähigkeiten.

§4 spricht das Sozialsystem und die Gewohnheiten, speziell die der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, als mögliche Hindernisse bei der Verwirklichung der oben gesteckten Ziele an und fordert die Neutralisierung dieser Einflüsse. Mit „System“ ist hier nicht zuletzt das bestehende Renten- und Steuersystem gemeint, das die Hausfrau bevorzugt (s. u.).

§5 fordert die Teilhabe von Mann und Frau an der Planung und der Entscheidungsfindung von Maßnahmen des nationalen und regionalen öffentlichen Sektors. Dies bezieht sich direkt auf die Teilhabe von Frauen in Ausschüssen und Gremien, ohne hier jedoch konkrete Vorgaben zu machen.

§6 spricht die gemeinsame Verantwortung beider Geschlechter gegenüber der Familie, d.h. sowohl in der Kinder- wie in der Altenpflege an, die so ange-

19 FURUHASHI 2000, S. 89.

legt zu sein habe, dass sie vereinbar ist mit außerfamiliären Tätigkeiten jeglicher Art.

Die folgenden Paragraphen 7–12 machen die Verpflichtungen im internationalen, nationalen, regionalen und individuellen Bereich gegenüber der Verwirklichung der Gesellschaft gemeinsamer Partizipation deutlich und verpflichten die Regierung zu organisatorischer wie finanzieller Unterstützung bzw. zur jährlichen Berichterstattung gegenüber dem Parlament über die jeweils erreichten Maßnahmen.

Kapitel 2 des „Rahmengesetzes“ trägt den Titel: „Maßnahmen zur Förderung der Herausbildung der Gesellschaft gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“. An erster Stelle der von Regierungsseite geforderten Maßnahmen steht die Abfassung eines Rahmenaktionsplans, der richtungweisend sein soll für die regionalen Aktionspläne (§ 14).

Es folgt (§ 15) die Forderung nach Berücksichtigung der Gleichstellungspolitik in den anderen Maßnahmefeldern, nach allgemeiner Aufklärung über diese politischen Maßnahmen (§ 16), nach Einrichtung eines Appellationsorgans (§ 17), nach Forschungen und Untersuchungen im Dienste der Gleichstellungspolitik (§ 18), nach Abstimmung mit internationalen Entwicklungen (§ 19) und nach Unterstützung politischer Maßnahmen auf regionaler und privater Ebene (§ 20).

Kapitel 3 handelt von der „Kommission für die gemeinsame Partizipation von Mann und Frau“. Hier sind in weiteren 6 Paragraphen die Richtlinien über die Zusammensetzung, die Organisation und den Kompetenz- und Aufgabenbereich der Kommission festgelegt. Die Kommission besteht demnach aus 25 Mitgliedern, den 12 Ministern und Ministerinnen des Kabinetts, 12 Personen des öffentlichen Lebens mit einem besonderen Bekanntheitsgrad und mit Fachkenntnissen und einem Spezialisten bzw. einer Spezialistin. Jedes Geschlecht muss mit mindestens einem Viertel der Mitglieder vertreten sein. Die Mitglieder werden vom Ministerpräsidenten für eine Amtszeit von 2 Jahren ernannt.

Der Aufgabenbereich der Kommission ist die Klärung der grundlegenden Prinzipien der Gleichstellungspolitik, die Untersuchung und Beratung der wesentlichsten Maßnahmen und die Kontrolle der Regierungspolitik im Sinne des Gender Mainstreaming. Die Kommission gliedert sich momentan (2003) in 4 Fachgremien: 1. „Fachgruppe für Grundsatzfragen“, 2. „Fachgruppe für die Eliminierung von Gewalt gegen Frauen“, 3. „Fachgruppe für die Behandlung von Beschwerdefällen und für die Kontrolle der Regierungsmaßnahmen“, 4. „Fachgruppe für Einflüsse sozialer Systeme, Gewohnheiten und Regierungsmaßnahmen“. Mit der Gründung dieser Fachgruppen sind gleichzeitig die momentanen Schwerpunkte in der Gleichstellungspolitik gegeben.

Das „Rahmengesetz“ wurde in seiner Tragweite allgemein begrüßt. Von feministischer Seite wurden ihm teilweise mangelnde Konkretheit und allzu unverbindliche Formulierungen vorgeworfen.²⁰ Man sah es aber als interpretati-

20 FUNABASHI Kuniko 1999: *Koko ga shiritai! Soko ga shiritai!* Danjo kyôdô sankaku kihonhō, Kyôto: Shôkadô 1999.

onsfähig an und knüpfte so die Hoffnung daran, es auf regionaler Ebene umso mehr in konkrete Maßnahmevorgaben umsetzen zu können. Der Vorwurf mangelnder Konkretetheit wurde auch weitgehend mit dem auf dem „Rahmengesetz“ basierenden „Aktionsplan“ vom Dezember 1999 entkräftet.

2.4 Der „Rahmenaktionsplan“ (2000) und seine Vorläufer

Seit 1977 stellte Japan jeweils ein oder zwei Jahre nach den Weltfrauenkonferenzen nationale Aktionspläne auf, denen in den Provinzen und Städten jeweils eigene Aktionspläne folgten, die einerseits die bestehende Situation der Frau durch Umfragen beschrieben und andererseits einen Leitfaden für Verwaltungsaufgaben der lokalen Frauenpolitik bildeten. Wie weit diese Aufgaben in die Tat umgesetzt wurden, ist von Region zu Region unterschiedlich. Der aufklärerische Effekt speziell für die Verwaltungsangestellten und auch für das allgemeine Publikum ist jedoch nicht zu unterschätzen. Schließlich ermöglichten die Pläne auch der Frauenlobby, in den jeweiligen Regionen Maßnahmen einzufordern oder Druck auf die Verwaltung auszuüben. Die Pläne selbst hatten jedoch keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Vergleicht man die seit 1977 aufgestellten sechs nationalen Aktionspläne, werden die Schwerpunktverschiebungen auf den ersten Blick deutlich. Allen Plänen sind zwei Programmpunkte gemeinsam, der der Sicherung der Alterszeit und der der internationalen Zusammenarbeit und des Beitrags zum Frieden. In den fünf Plänen von 1977, 1981, 1987, 1991 und 1996 wird durchweg der „Mutterschutz“ gefordert. Im 6. Plan vom Dezember 2000 wird jedoch offenbar in Reaktion auf die Pekinger Weltfrauenkonferenz erstmals von der „lebenslangen Unterstützung der Gesundheit der Frau“ gesprochen, die im Sinne der „Rechte hinsichtlich Reproduktion und Gesundheit“ über den engen Begriff des „Mutterschutzes“ hinausgeht.

Die Pläne von 1987 und 1991 sind in den Programmpunkten und in ihrer Gliederung in einzelne Unterpunkte identisch. Ihr Schwerpunkt liegt stark auf Aufklärung und Bewusstseinsveränderung sowie auf Wohlfahrtsmaßnahmen in der Kindererziehung und in der Alterszeit der Frauen. Diese Punkte sind in dem auf der „Vision“ beruhenden „Plan“ von 1996 herausgenommen, statt dessen werden dort in Kap.3 zum ersten Mal die Rechte der Frau hinsichtlich des Schutzes vor Gewalt, der Behandlung in den Medien und hinsichtlich ihrer Gesundheit aufgenommen. Wie bereits angedeutet, sprachen die Aktionspläne bis 1987 von der „Teilnahme (*sanka* 参加) der Frauen an politischen Entscheidungsprozessen“, 1991 tritt dann erstmals der Begriff „Teilhabe“ (*sankaku* 参画) auf. Die „Hebung der rechtlichen Stellung der Frau“ erscheint interessanterweise nur bis 1981, danach geht es statt dessen betont um die „Änderung des Bewusstseins im Hinblick auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Rollenaufteilung und in der Erziehung und um die Chancengleichheit im Beruf sowie in der Aus- und Weiterbildung und in der Altersfürsorge“. Dies dürfte nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Ratifizierung der „UN-Frauenkonvention“ und mit dem „Chancengleichheitsgesetz“ im Jahr 1985 zu sehen sein.

Auffällig ist, dass bis 1991 in allen fünf Aktionsplänen von der „Gleichheit von Mann und Frau“ bzw. „Chancengleichheit“ die Rede ist. 1991 taucht dann, wie erwähnt, zum ersten Mal die „gemeinsame Teilhabe von Mann und Frau“ auf, die allerdings begründet sei in der „Gleichheit der Geschlechter“. Noch ist also der Gebrauch des Wortes „Gleichheit“ nicht tabu. Anders aber in dem „Rahmengesetz“ und in dem „Rahmenplan“, bei denen sich der Eindruck aufdrängt, der Begriff werde tunlichst vermieden.

Dem § 13 des „Rahmengesetzes“ entsprechend, stellte das Büro des Ministerpräsidenten einen „Rahmenaktionsplan der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ (*Danjo kyôdô sankaku kihon keikaku* 男女共同参画基本計画, im Folgenden: „Rahmenplan“) zusammen, der nach einer allgemeinen Anhörung u.a. auch über das Internet (vom 15.5. bis 30.6.2000) im Dezember 2000 veröffentlicht wurde und den „Plan“ von 1996 ersetzen sollte.²¹

Nach einer kurzen Einleitung zur Entwicklung des „Rahmengesetzes“ und zu seiner Konzeption legt der „Rahmenplan“ detaillierte Maßnahmen zur Verwirklichung der gemeinsamen Partizipation unter folgenden 11 Punkten fest:

1. Die Ausweitung der Teilhabe von Frauen an Maßnahmen und Entscheidungsprozessen (national, regional, betriebsintern, innerhalb von Ausbildung und Forschung).
2. Die Revision von Gewohnheiten und sozialen Systemen aus der Perspektive gemeinsamer Partizipation sowie eine Bewusstseinsänderung.
3. Die Sicherung gleicher Chancen und gleicher Behandlung von Mann und Frau u. a. im Bereich der Beschäftigung.
4. Die Etablierung gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau im Bereich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.
5. Die Unterstützung bei der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und lokalem bzw. nachbarschaftlichem Engagement.
6. Die Verbesserung der Bedingungen für eine sichere Alterszeit.
7. Die Beseitigung jeglicher Form von Gewalt gegenüber Frauen.
8. Die Unterstützung in der Gesundheit der Frauen in allen ihren Lebensphasen.
9. Die Wahrung der Menschenrechte der Frau in den Medien.
10. Die Entwicklung von Erziehung und Ausbildung zur Förderung der gemeinsamen Partizipation und zur Wahlfreiheit der Lebensstile.
11. Der Beitrag zu Gleichheit, Entwicklung und Frieden auf der Welt.²²

Der 119 Seiten starke „Rahmenplan“ ist in den 11 Programmpunkten mit dem „Plan 2000“ von 1996 identisch, und auch in der Form – auf einer Doppelseite links die grundlegenden Vorstellungen zu den auf der rechten Seite aufge-

21 Öffentliche Anhörungen durch Diskussions- und Vortragsveranstaltungen und über das Internet sind seit der Abfassung des „Rahmenumweltgesetzes“ von 1993 üblich. Hiermit, so wird betont, sei ein wichtiger Grundstein der „Internet-Demokratie“ gelegt worden.

22 *Danjo kyôdô sankaku kihon keikaku*. Sôrifu danjo kyôdôsankaku shitsu, Dez. 2000, S. 36.

fürten Maßnahmen und in einer dritten Spalte die für diese Maßnahmen zuständigen Behörden – entspricht er dem „Plan 2000“. In einzelnen Punkten aber, wie zur Chancengleichheit in der Beschäftigung, zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, ist der „Rahmenplan“ stark erweitert und hat die in diesen Bereichen inzwischen eingetretenen Veränderungen mit eingearbeitet.

In einzelnen Punkten zeigt sich in dem „Rahmenplan“ ein Rückschritt im Vergleich zu dem „Plan 2000“. Während dieser unter „Festigung der Partnerschaft in Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“ (S.28–33) direkt Bezug nimmt auf die Tatsache, dass über 60% der in der Landwirtschaft Arbeitenden Frauen sind, sie damit einen wesentlichen Beitrag zu diesem Wirtschaftszweig leisten, ihre Honorierung aber wegen der starren geschlechtlichen Rollentrennung und überkommener Sitten dazu in keinem Verhältnis steht, weshalb hier grundlegende Maßnahmen zur Verbesserung zu ergreifen sind, spricht der „Rahmenplan“ unter „Festigung der gemeinsamen Partizipation in Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“ lediglich unverbindlich davon, dass der Beitrag der über 60% Frauen unter den landwirtschaftlich Arbeitenden „äußerst wichtig“, ihre Rolle in der Bewirtschaftung der Betriebe und in der Aufrechterhaltung und Belebung des dörflichen Lebens „äußerst groß“ sei und man deshalb „bzgl. ihrer Partizipation“ besondere Erwartungen hege (S.35). Die „starre geschlechtliche Rollentrennung und das Festhalten an alten Gewohnheiten“ wird im neuen „Rahmenplan“ dahingehend abgeschwächt, dass man nur noch von „möglichem, weiterbestehenden starren Rollenbewusstsein“ (*yayamo sureba zanson shite iru koteiteki na yakuwari buntan ishiki* ややもすれば残存している固定的な役割分担意識) (S.36), spricht, das es zu verändern gelte. Dies ist ein Paradebeispiel für die Verwässerung der ursprünglichen Formulierung, die die Situation beim Namen nannte. Fast noch gravierender in diesem Zusammenhang ist, dass der Hinweis auf die seit 1995 vom Landwirtschaftsministerium propagierten „Familienbetriebsübereinkommen“ (*kazoku keiei kyôtei* 家族経営協定), die u. a. die Aufgaben, Verantwortungen und die Teilhabe am Verdienst in landwirtschaftlichen Betrieben regelten (S.31), im „Rahmenplan“ nicht mehr aufgenommen sind. Diese „Familienbetriebsübereinkommen“ werden als wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Stellung der Frauen auf dem Land gewertet. Ihre Missachtung ist ein Einschnitt in bereits bestehende Errungenschaften.

In Bezug auf die Berufstätigkeit der Frau wird im „Plan 2000“ explizit die Forderung nach der Abschaffung der Lohnunterschiede zwischen Mann und Frau aufgestellt (S.21). Im „Rahmenplan“ wird dagegen nur allgemein von der Aufhebung „unterschiedlicher Behandlung“ (*danjokan no kakusa* 男女間の格差) gesprochen (S.24–27). Andererseits nimmt der „Rahmenplan“ erstmals Bezug auf die potentielle „mittelbare Diskriminierung“ in den Betrieben durch das Zwei-Kurs-System (S.25) und die weiterhin notwendigen Bemühungen um „Abschaffung der Diskriminierung am Arbeitsplatz“ (S.27).

Auch auf die Schwierigkeiten der Studentinnen im Vergleich zu den Studenten bei der Stellenbewerbung noch während des Studiums und die Notwendigkeit, den Wiedereintritt in den Beruf für Frauen nach der Familienphase (S.29) zu erleichtern, wird erstmals hingewiesen. Von einem generellen Rückschritt durch den „Rahmenplan“ ist, wie es manchmal getan wird, m.E. nicht zu sprechen. Andererseits wird bei einem Textvergleich mit der „Vision“ deutlich, um wieviel weitreichender und weitsichtiger diese eigentlich war.

2.5 Von der „Vision“ zum „Gesetz“

Kein amtliches Dokument dürfte bisher die japanische Frauenpolitik für das Ende des 20. Jahrhunderts so gründlich und umfassend durchdacht formuliert haben wie die „Vision gemeinsamer Partizipation von Mann und Frau“ von 1996. Ihre Wirkung war äußerst groß, denn immer dort, wo man bei der Abfassung regionaler Verordnungen auf das Ungenügen des „Rahmengesetzes“ stieß, konnte man sich, wenn nicht an der UN-Frauenkonvention, so doch an dieser „Vision“ orientieren. Vergleicht man ihre Diktion mit dem „Rahmengesetz“, wird deutlich, welche Abstriche bei dem Gesetz gemacht wurden, so dass es fast nur noch wie ein mageres Gerüst erscheint.

Im Folgenden sollen einige der Punkte aus der „Vision“ aufgeführt werden, die in das Gesetz nicht eingegangen sind und die die Kluft zum „Rahmengesetz“ verdeutlichen:

Gemeinsame Teilhabe von Mann und Frau – das bedeutet, die Idee der Wahrung der Menschenrechte tief in der Gesellschaft zu verankern und auf die Erreichung der wahren Gleichheit von Mann und Frau hinzustreben.

Dies ist der bereits oben erwähnte Einleitungssatz der „Vision“, der die „Wahrung der Menschenrechte“ und die „Gleichheit von Mann und Frau“ in den Mittelpunkt stellt. In dem „Rahmengesetz“ ist Letztere in dem nachgeschobenen Vorwort als zu vervollkommnendes Ziel gerade noch eingefügt worden. In §1 des „Rahmengesetzes“ über die „Intention“ ist sie nicht mehr enthalten.

„Vom Standpunkt der tatsächlichen Verwirklichung der Gleichheit“ sollen laut „Vision“ folglich auch die Hindernisse für einen von Frauen wie Männern geforderten freien Lebensstil, wie „die Diskriminierung und Stereotypisierung der Frau in den Gewohnheiten und Sitten der Gesellschaft, im Handeln und Bewusstsein des Einzelnen und wie das stereotype Rollenbild von Mann und Frau“ überprüft und revidiert werden (S.1). Begriffe wie „Diskriminierung“, „Stereotypisierung“ und „gender“ (S.3) finden sich in dem „Rahmengesetz“ nur noch in Umschreibungen wie „diskriminierende Behandlung“ (§3) oder „ungeachtet des Geschlechts“ (*seibetsu ni kakawarinaku* 性別にかかわらず) anstelle von „gender“.²³

²³ Dies ist die japanische Umschreibung des Begriffs „gender“, auf die sich die Kommission geeinigt hatte mit der Begründung, das Wort „gender“ habe sich im allgemeinen Sprachgebrauch noch nicht eingebürgert und werde folglich nicht verstanden. Seine Implikation sei jedoch in zahlreichen Paragraphen enthalten. FURUHASHI 2000, S. 100.

Die Verfolgung der „weiteren Entwicklung der Demokratie“ durch gleiche Teilhabe an politischen Entscheidungen und die „Sensibilisierung im Hinblick auf die sozio-kulturell geprägten Geschlechterrollen“ (*gender*) (S.4) sprechen deutlich Defizite der japanischen Gesellschaft an. Das „Rahmengesetz“ führt sie nicht mehr explizit auf. Ebenso geht auch die Zielrichtung der „Schaffung neuer Werte“ verloren, die in der „Vision“ lautet:

Die Bedeutung der Teilhabe der Frauen an der Gesellschaft beschränkt sich nicht lediglich darauf, die Arbeitskraft der Frauen in der Gesellschaft zur Wirkung zu bringen. Die neuen Werte, die ein 21. Jahrhundert des Wohlstands einleiten sollen, werden dadurch geschaffen, dass die verschiedensten Menschen auf den verschiedensten Gebieten der Gesellschaft aktiv teilnehmen. Dadurch kann den diversen Problemen, die nach bisheriger Logik nicht zu lösen sind, ein Weg zur Lösung geebnet werden, gleichzeitig können auch die Männer beliebige Lebensstile wählen und Männer wie Frauen können eine höhere Lebensqualität erreichen (S.4).

Die „Lebensqualität“ als einen neuen gesellschaftlichen Wert sucht man im „Rahmengesetz“ und im „Rahmenplan“ vergeblich. Das Ziel ist dort die „prosperierende und dynamische Gesellschaft“ (*yutaka de katsuryoku aru shakai* 豊かで活力ある社会), in der die individuellen Fähigkeiten zur freien Entfaltung kommen sollen.

Unter der „Diversifizierung der Familienformen“ (S.8) geht die „Vision“ noch einen Schritt weiter, indem sie die Verlagerung des Lebenszentrums hin auf die Familie in Aussicht stellt und die Möglichkeit andeutet, dass durch die Berufstätigkeit der Frau ein Wandel in den langen Arbeitszeiten auch für die Männer eintreten dürfte und dass wegen der gemeinsamen Verantwortung gegenüber den Kindern oder der älteren Generation eine „eher geistige Beziehung der Eheleute und der Kinder und Eltern“ (S.8) zustande kommen könne. Von dieser Wende weg von der betriebsorientierten Gesellschaft, einem radikalen Unterfangen für die japanische Gesellschaft, findet sich im „Rahmengesetz“ nichts, es sei denn, man sucht im „Rahmenplan“ nach entsprechenden Forderungen zur gerechteren Verteilung der Familien- und Pflegelasten und zur Kürzung der Arbeitszeiten und tatsächlichen Inanspruchnahme der Urlaubszeiten (S.51).

Im Hinblick auf die Verbesserung der beruflichen Situation der Frau und auf die Gerechtigkeit bei der Einstellung, der Aus- und Weiterbildung und bei den Karrierechancen führt die „Vision“ die Akteure auf, d.h. neben den öffentlichen Körperschaften und den einzelnen Individuen die „Unternehmen“ (S.10ff.). Im „Rahmengesetz“ wird auf diese explizite Nennung verzichtet, sie taucht allerdings im „Rahmenplan“ (S.27 und 29) wieder auf.

Mit der „Vision“ von 1996, so kann man schlussfolgern, war das weitreichendste Konzept vorgelegt worden, das nicht nur die Gleichstellung der Geschlechter forderte, sondern eine generelle Umwertung der bestehenden sozialen Ziele hin zu einer anderen Lebensqualität und zu einer an besseren menschlichen Beziehungen orientierten Gesellschaft. Im „Rahmengesetz“ ist von diesen Ideen kaum mehr etwas zu spüren. Sie tauchen jedoch im Jahre 2000 wieder

in „Hauptpunkte bezüglich der grundlegenden Richtung in den Maßnahmen zur Förderung der Herausbildung einer Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau – die wichtigsten Aufgaben für das 21. Jahrhundert“ (im Japanischen verkürzt zitiert als 「論点整理」 *ronten seiri*) der „Fachgruppe für Grundsatzfragen“ auf als Grundlage für die Einholung von Stellungnahmen zu dem geplanten „Rahmenplan“. Dort wird in der Einleitung direkt auf die Grundideen der „Vision“ wie die Verwirklichung der „tatsächlichen Gleichheit“, „die Festigung der Menschenrechte“ und „die Schaffung neuer Werte“ u.a. Bezug genommen. Im Hauptteil werden die Reformen und Veränderungen seit Veröffentlichung der „Vision“ 1996 aufgeführt und die dafür notwendigen neuen Gesichtspunkte wie z.B. die flexiblen Anstellungsverhältnisse und ihre eventuellen negativen Auswirkungen auf die Anstellung der Frauen angesprochen. Ebenso wird auf die Verantwortung der Betriebe hingewiesen, Diskriminierungen im Anstellungsverhältnis zu vermeiden (S.12).²⁴ Über diese „Zusammenstellung“ sind somit die Grundideen aus der „Vision“ für die Abfassung des „Rahmenplanes“ wieder in Erinnerung gerufen und in konkrete Maßnahmen gegebenenfalls eingebaut worden. Die Frage muss nun sein, inwieweit ihre radikale Stoßrichtung in die Erlasse der Präfekturen einging oder ob sie eher übergangen wurde.

3. Die Umsetzung des „Rahmengesetzes“ auf regionaler Ebene

Wie der Homepage des Kabinettsamtes (<http://gender.go.jp>) zu entnehmen ist, sind bis Mai 2003 in allen 47 Präfekturen „Aktionspläne zur Förderung gemeinsamer Partizipation“ erstellt worden, wobei zu berücksichtigen ist, dass in vielen Präfekturen diese Aktionspläne bereits vor der Verabschiedung des „Rahmengesetzes“ bestanden. Die „Erlasse“, die gemäß § 14 des „Rahmengesetzes“ zu verabschieden waren, liegen bis auf die vier Präfekturen Chiba, Gifu, Gunma, Kôchi und die Stadt Kyôto in 42 Präfekturen vor. In ihrem Umfang, d.h. der Ausformulierung der einzelnen Paragraphen, unterscheiden sie sich sehr. So reichen sie in der Internet-Fassung von knappen 2½ Seiten (Präf. Tokushima und Aichi) bis zu 14 Seiten (Präf. Tottori). Dass daneben auch in großer Zahl auf Stadt- und Dorfebene entsprechende Erlasse und Aktionspläne verabschiedet wurden, obwohl diese nur einer Empfehlung des Gesetzes entsprachen, dürfte wohl darauf zurückzuführen sein, dass das Büro des Ministerpräsidentenamtes in seiner Homepage eine Anleitung und ein Muster für die Aktionspläne zur Orientierungshilfe veröffentlichte, womit eine große Einheitlichkeit schon vorgegeben war.

Grundsätzlich lag die Abfassung der Erlasse in der Kompetenz der Präfekturverwaltungen, die jedoch generell einen Beratungsausschuss heranzogen. Die Zusammensetzung dieses Ausschusses und sein Einfluss waren eminent be-

24 *Danjo kyôdô sankaku shakai no keisei no sokushin ni kansuru shisaku no kihontekina hôkô ni kansuru ronten seiri – 21seki no saijûyô kadai*. Danjo kyôdô sankaku shingikai kihon mondai bukai, 15.5.2000, S.9–13 und S.38ff.

stimmend für die Tendenz des Erlasses. Außerdem wurden über das Internet und bei öffentlichen Anhörungen Stellungnahmen aus der Bevölkerung eingeholt. Nach meiner Kenntnis sind diese Stellungnahmen und die Art ihrer Berücksichtigung in den Erlassen bisher nur von den Präfekturen Shiga und Niigata im Internet veröffentlicht.

Die Übersicht über die jeweiligen Erlasse, ihre Titelwahl und die Daten der Verabschiedung lässt auf den ersten Blick die Bandbreite der Unterschiede erkennen. So haben außer Tōkyō entgegen der Titelvorgabe des „Rahmengesetzes“ lediglich vier Erlasse das Wort „Förderung der Gleichheit von Mann und Frau“ gewählt: der Erlass der Stadt Tōkyō („Grundlagenerlass zur Gleichheit und gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“), der als erster schon im März 2000 verabschiedet wurde, Hokkaidō („Erlass zur Förderung der Gleichheit und gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“, März 2001), Fukushima („Erlass zur Förderung der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau mit dem Ziel der Herausbildung einer Gesellschaft, in der die Gleichheit von Mann und Frau verwirklicht ist und beide als Individuen geachtet sind“, Febr. 2002) und Niigata („Erlass zur Förderung der Herausbildung einer Gesellschaft der Gleichheit von Mann und Frau“, März 2002). Alle anderen Präfekturen haben den Terminus der „Förderung der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau“ aus dem „Rahmengesetz“ übernommen. Die Aktionspläne geben jedoch schon in ihrer Titelwahl oft die eigentliche Intention zum Ausdruck. So haben z.B. die Präfekturen Akita, Shizuoka, Yamaguchi, Kumamoto und Kagoshima die anglo-japanische Bezeichnung „Harmonie-Plan“ (hâmônî · puran) als zentralen Slogan gewählt, was von vornherein auf die Interpretation des „Rahmengesetzes“ im Sinne „harmonischen Miteinanders von Mann und Frau“ hindeutet. Dies schlägt sich auch besonders darin nieder, dass in den Aktionsplänen nicht selten die Umfunktionierung der bisherigen kommunalen „Frauzentren“ vorgesehen ist. Während diese seit Ende der 80er Jahre aus öffentlichen Finanzen getragenen Zentren mit ihren Veranstaltungen zu Fragen der sozialen Stellung der Frau, ihren autonomen Studiengruppen von Frauen, Frauenberatungsstellen und „Frauenfestivals“ einen beachtlichen Beitrag zur Aufklärung und zum Engagement von Frauen in der jeweiligen Region geleistet haben, nicht zuletzt auch in der Heranziehung von Meinungsführerinnen oder auch kommunalen Politikerinnen, kam nun die Forderung auf, die Nutzung der allgemeinen Bürgerschaft, also auch den Männern, zur Verfügung zu stellen. In krassen Fällen sollten statt Aufklärungsarbeit und Beratung Kochkurse für Männer angeboten werden. In der Präfektur Toyama wurde als erstes die Bezeichnung des „Präfekturfrauzentrums“ umgewandelt in „Zentrum für Bürgergemeinschaft“.²⁵ In der Stadt Niigata zeichnete sich eine ähnliche Tendenz bei der Abfassung des städtischen Aktionsplans im Jahr 2001 ab, wo eine grundlegende Überprüfung der bisherigen Aufgaben, der Namensgebung des Zen-

25 ÔTSU Noriko: „Jōrei wa dekita keredo – doko e mukau Toyama no danjo kyōdō sankaku“, in: *Inpakushon* 131, 10.7.2002, S.52.

trums und die verstärkte „Partizipation der Bürger“ (*shimin sankaku* 市民参画) gefordert wird.²⁶

Ein Vergleich der im Internet zugänglichen 42 Erlasse unter dem Gesichtspunkt, inwieweit die Präfekturen über das „Rahmengesetz“ hinausgehende eigene Erlasse formuliert haben, soll Aufschluss geben, in welchem Maße das Bewusstsein von der Notwendigkeit der Gleichstellung auf regionaler Ebene vorhanden und ausformuliert worden ist. Da die Erlasse im Aufbau dem „Rahmengesetz“ und meist auch den zuerst erschienenen Erlassen von Tōkyō und Saitama folgen, ist die Möglichkeit für eine Betonung individueller und regionalspezifischer Aspekte hauptsächlich im Vorwort gegeben. Absolute Kriterien kann es, da es sich auch um Formulierungsfragen handelt, nicht geben, aber im Folgenden sollen zu einer annähernden Bestandsaufnahme vier Kriterien herangezogen werden:

1. Die explizite Forderung nach Gleichstellung und nicht nur „gemeinsamer Partizipation“.

Dies ist außer in Tōkyō mit direktem Bezug auf die UN-Frauenkonvention zuerst im Erlass der Präfektur Saitama geschehen, dem sich Hokkaidō und Niigata anschlossen. Der Erlass der Stadt Tōkyō vom März 2000, der erste überhaupt, beginnt mit der Feststellung: „Männer und Frauen sind als Menschen gleichberechtigte Existenzen.“ (§1) Im folgenden Satz musste jedoch nach der Vorlage bei dem neu gewählten Gouverneur Ishihara Shintarō der Zusatz aufgenommen werden: „Männer und Frauen müssen, indem sie ihre jeweiligen Unterschiede anerkennen, die Menschenrechte des Individuums achten.“²⁷ Mit dieser Forderung nach Anerkennung der Geschlechtsdifferenz wurde eine Prämisse aufgenommen, die u.a. von den meisten Feministinnen abgelehnt wird, da sie die physische Unterschiedlichkeit der Geschlechter überbetont und somit potentiell zur Begründung der geschlechtlichen Rollenteilung dient. Während der Tōkyō-ter Erlass in anderen Punkten Modellfunktion erhielt, wurde dieser Einschub nur von den Präfekturen Miyagi, Ibaragi, Tochigi und Hiroshima aufgenommen. Er stellte einen Kompromiss dar, dem kaum sonst jemand folgen wollte.

Andere Präfekturen, die über die im Vorwort des „Rahmengesetzes“ enthaltene allgemeine Formulierung hinausgehend die regional-spezifischen Mängel in der Gleichstellung besonders hervorheben, sind außer Saitama nur noch sechs Präfekturen (Yamagata, Niigata, Tottori, Shimane, Ishikawa, Fukushima) und Hokkaidō. In ihren Erlassen kommt die Frau folglich auch stellenweise allein als Subjekt vor, aber generell ist das Subjekt oder Objekt aller Erlasse immer das Kompositum „Mann und Frau“ (*danjo* 男女). Die Präfektur Tottori muss hier besonders erwähnt werden. Ihr Erlass ist, 14 Seiten umfassend, nicht nur der detaillierteste, sondern auch derjenige, der sich durch besondere Berück-

26 *Niigatashi danjo kyōdō sankaku kōdō keikaku, Kihon keikaku 2001–2010*, Niigatashi sōmukyoku sōmubu danjo kyōdō sankakuka, 2001, S.50; vgl. auch UENO Chizuko 2001: *Rajikaru ni katareba*. Tōkyō: Heibonsha, S.74ff.

27 TSUJIMURA 2003, S.4; OSAWA in: UENO 2001, S.83.

sichtigung der Benachteiligung der Frau und durch Originalität (Erwähnung von Ein-Elternfamilien, von ausländischen Mitbürgern und potentieller Bevormundung durch die Verwaltung!) auszeichnet. Es ist allerdings auch der einzige Erlass, der nicht nur auf die Verwaltung zurückgeht, sondern als Parlamentarierantrag in die Beratung des Präfekturparlaments eingebracht wurde. Der Stempel des „Bürger- und Bürgerinnenerlasses“ ist nirgends so deutlich zu spüren wie hier.

2. *Die Einrichtung eines Appellations- und Kontrollorgans im Sinne der „Ombudsperson“, die eine Kontrolle der Verwaltungsaktivitäten und eine Stärkung der Position der Frau in strittigen Fragen garantieren würde.*

Als eigene Institution ist sie lediglich von den Präfekturen Saitama, Tottori und Ishikawa eingerichtet worden. Die Präfektur Tokushima spricht von „System“, ohne dieses näher zu definieren. In allen anderen Präfekturen wird die Beschwerde-Handhabung der „Direktive des Gouverneurs“ bzw. einer von ihm beauftragten Person (*shori iin* 処理委員) überlassen. In Niigata hat man der Kommission die Regelung von Beschwerdefällen überlassen und daneben eine allgemeine Beratungsstelle im Frauenzentrum der Präfektur eingerichtet (*sōdan'in* 相談員) mit der Begründung, dass sich bei der Appellationsstelle in Saitama sozusagen keine Beschwerdefälle, aber umso mehr Beratungsfälle zu persönlicher Diskriminierung gemeldet haben.²⁸ Dies dürfte ein Hinweis darauf sein, wie schwach das Bewusstsein von der Notwendigkeit von Kontrollorganen durch die Bürger selbst in Japan entwickelt ist.

3. *Die Aufnahme „unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung“, wobei mit letzterer soziale Systeme gemeint sind, die nicht primär, sondern im Ergebnis diskriminierend angelegt sind. Für Japan wird in diesem Zusammenhang u.a. die Einführung unterschiedlicher Karriereurse in den Betrieben angeführt.*

Neben der „unmittelbaren Diskriminierung“ wird die „mittelbare Diskriminierung“ in 11 Erlassen (Saitama, Hokkaidō, Fukushima, Nagano, Miyagi, Iwate, Kumamoto, Tochigi, Okayama, Yamaguchi und Niigata) aufgeführt, während sie im „Rahmengesetz“ bekanntlich nicht erwähnt ist, da man sich auf eine eindeutige Definition nicht einigen konnte.²⁹ D.h. viele andere Erlasse, die sich ansonsten nicht durch besonderen Gleichstellungsimpetus auszeichnen, führen dennoch auch die „mittelbare Diskriminierung“ auf.

4. *Die Berücksichtigung der Rechte der in der Landwirtschaft arbeitenden Frauen.*

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die „Familienbetriebsvereinbarungen“ (*kazoku keiei kyōtei* 家族経営協定) in dem „Rahmenplan“ im Gegensatz zum früheren „Plan 2000“ nicht mehr berücksichtigt sind. In 8 ländlichen Prä-

28 Auskunft des Kommissionsmitglieds Kuramoto Masako. Frau Kuramoto habe ich auch weitere wertvolle Informationen über die Entstehung des Niigata-Erlasses zu verdanken.

29 FURUHASHI 2000, S. 100ff.

fekturen (Miyagi, Iwate, Fukushima, Tochigi, Nagano, Ehime, Miyazaki und Shimane) wurden sie jedoch unter „gemeinsamer Partizipation in selbständigen Betrieben“ wieder aufgenommen. Nur in Nagano, Miyagi und Fukushima wird die Landfrau *expressis verbis* erwähnt und gefordert, ihre Arbeitsbeteiligung stärker zu berücksichtigen.

Die Pflichten der Arbeitgebenden (*jigyôsha* 事業者) als mitverantwortlich für die Verwirklichung der Gleichstellung, die im „Rahmengesetz“ nicht aufgenommen waren, sind in den einzelnen Erläßen mehr oder weniger ausführlich festgelegt. Am detailliertesten dürften hier die Erlasse aus Kanagawa und Tottori sein.

Dass fast alle Erlasse im Gegensatz zum „Rahmengesetz“ auch Verbotsbestimmungen hinsichtlich Gewalt und sexueller Belästigung enthalten, dürfte auf den Tōkyōter Erlass bzw. die „Vision“ zurückzuführen sein. Die „Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz“ ist bereits in dem 1997 revidierten „Chancengleichheitsgesetz“ erfasst und auch die „Gewalt durch einen Ehepartner“ ist mit dem entsprechenden Gesetz von 2001 untersagt. Der Tōkyōter Erlass geht jedoch einen Schritt weiter, indem er sich nicht nur auf den Bereich des Arbeitsplatzes, sondern generell auf sexuelle Belästigung in allen Bereichen bezieht und bei „häuslicher Gewalt“ auch andere Personen als den Ehepartner einbezieht, sowie neben den körperlichen auch von „äußersten seelischen Schmerzen“ spricht. Dies hatte Modellfunktion für die meisten anderen regionalen Erlasse.

4. Der Fall der Präfektur Niigata

Wie zu sehen war, gehört die Präfektur Niigata zu den einzigen vier der 42 Präfekturen, die bisher einen Erlass mit dem Titel „Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau“ verabschiedet haben, der im Inhalt in einigen Punkten über das „Rahmengesetz“ hinausgeht. Ursprünglich zählt diese Präfektur als überwiegend agrarische, auf Reisanbau spezialisierte Region zu den „konservativen Präfekturen“ Japans. Der Prozess der Durchsetzung dieses auf die Rechte der Frau ausgerichteten Erlasses gibt m.E. exemplarisch Aufschluss über die Möglichkeiten und Grenzen von Gleichstellungspolitik auf regionaler Ebene. Der Erlass wurde von einem Verwaltungsgremium der Präfekturverwaltung unter Heranziehung des seit 1991 bestehenden „Beratungsausschusses für Frauenfragen“ (*josei mondai kyôgi iinkai* 女性問題協議委員会) ausgearbeitet. Der Beratungsausschuss bestand aus 17 Personen des öffentlichen Lebens und der Frauenlobby und wurde geleitet von Kanai Yoshiko, Professorin für Ethik- und Genderstudien an der Staatlichen Universität Yokohama. Sie ist durch zahlreiche Publikationen zu feministischen Themen landesweit bekannt. Sicherlich nicht zuletzt ihrem Engagement, ihrer Durchsetzungsfähigkeit, aber auch der Sachkenntnis der anderen Ausschussmitglieder und nicht zuletzt der Frauenlobby Peking-JAC-Niigata ist zu verdanken, dass der Erlass abgesehen von geringen Änderungen, ohne vertagt oder abgelehnt zu werden, das Präfekturparlament Ende Februar 2002 passierte.

Dass der Entwurf des Erlasses überhaupt in seiner gleichheitsbetonenden Form zustande kommen konnte und von der Verwaltung mitgetragen wurde, geht auf den 3. und neuesten Aktionsplan „Niigata, eine neue Welle – Plan zur Förderung der Gleichheit von Mann und Frau“ (*Niigata · atarashii nami – danjo byôdô suishin puran* 新潟・新しい波 – 男女平等推進プラン) zurück, der ein Jahr zuvor, im März 2001, von der Präfekturverwaltung herausgegeben wurde. Dieser „Plan“ beruft sich, wie in der Einleitung angeführt, auf die bisherige internationale Entwicklung in der Frauenfrage, speziell auf die UN-Frauenkonvention, die Japan 1985 unterzeichnet hatte. Aber auch der Einfluss der „Vision“ ist in manchen Formulierungen direkt zu spüren,³⁰ und indirekt in der deutlichen Orientierung an den Rechten der Frau und weniger an den sozio-ökonomischen Erfordernissen, wie sie im „Rahmenplan“ eher im Vordergrund stehen.

Die Wahl und Betonung der „Gleichstellung“ anstelle der „gemeinsamen Partizipation“ im Titel des Erlasses, die die Kommission immer wieder rechtfertigen musste, wurde deshalb auch damit begründet, dass man bereits bei der Abfassung des „Plans“ diese Frage ausgiebig diskutiert und schließlich entschieden habe. Um mit dem „Plan“ konform zu sein, ergebe sich daher automatisch auch für den Erlass dieselbe Wortwahl.³¹ In diesem Punkt ist man in Hokkaidô noch einen Schritt weitergegangen und hat in der erläuterten Fassung des Erlasses *expressis verbis* von der Möglichkeit des Missverständnisses von „gemeinsamer Partizipation“ als „harmonischem Miteinander der Geschlechter“ gewarnt.³²

Wie alle Erlasse orientiert sich der Niigata-Erlass im Aufbau an dem „Rahmengesetz“ und an den Erlassen von Tôkyô und Saitama, wo zusätzlich zum „Rahmengesetz“ noch folgende Punkte aufgenommen sind:

1. Das Recht auf lebenslange Gesundheit und auf Berücksichtigung reproduktiver Rechte.
2. Die Pflichten der öffentlichen und privaten Arbeitgeber im Hinblick auf die Verwirklichung der Gleichstellung und die Berücksichtigung mittelbarer Diskriminierung.
3. Das Verbot diskriminierender Behandlung in punkto Gewalt, sexueller Belästigung und Verbreitung von entsprechenden Informationen.

In den eigentlichen „Maßnahmen“ (*shisaku* 施策) ist der Erlass, wie es sich von der Sache her ergibt, detaillierter angelegt als das „Rahmengesetz“ und liegt auf einer Linie mit den anderen Erlassen. Allerdings konnte in Niigata nicht erreicht werden, dass die unabhängige Institutionalisierung eines Beschwerdeorgans festgelegt (s.o.) und die „Familienbetriebsvereinbarung“ mit aufgenommen wurden. Letztere war noch im „Aktionsplan“ von Niigata ausführlich beschrieben.³³

30 *Niigata · Atarashii nami – Danjo byôdô suishin puran*. Niigata-ken, März 2001, S. 6.

31 <http://www.pref.niigata.jp/danjo/jourei-iken>

32 *Hokkaidô danjo byôdô sankaku suishin jôrei no aramashi*, Hokkaidô, S. 2.

33 S. Anm. 30, S. 36f.

Auch der Passus zu den „Rechten auf lebenslange Gesundheit und Berücksichtigung reproduktiver Rechte“ lässt in der Formulierung erkennen, dass an dieser Stelle, wo es um wesentliche und ureigene Rechte der Frau geht, ein Kompromiss gesucht wurde (s.u.).

Bevor der Erlass in Niigata zur Abstimmung kam, wurde er zunächst in dem „Ausschuss für Gesundheit und Umwelt“ (*Kôsei kankyô iinkai* 厚生環境委員会) beraten. An dieser Stelle leisteten besonders die beiden einzigen weiblichen Abgeordneten im Präfekturparlament, Nishimura Chinami und Matsukawa Kinuyo, beide von verschiedenen Fraktionen, wesentliche Vorarbeit zur Verteidigung des Erlasses. Nach der Beratung im „Ausschuss für Gesundheit und Umwelt“ wurde der Erlass zunächst in den einzelnen Parteifraktionen und dann in den anderen Ausschüssen beraten. Wie es heißt, stieß er im „Ausschuss für allgemeine und schulisch-kulturelle Angelegenheiten“ (*sômu bunkyô iinkai* 総務文教委員会) bereits auf die heftige Kritik eines männlichen Abgeordneten. Bei der parlamentarischen Beratung am 4.3.2002 hielt er ein Plädoyer gegen den Erlass, in dem er nach Infragestellen der Titelwahl unter Berufung auf medizinische Erkenntnisse – er selbst ist Leiter einer neurologischen Klinik – u. a. von der „naturegegebenen Rolle“ der Frau sprach. Es sei wissenschaftlich erwiesen, dass Jungen sich eher in Mathematik, Mädchen in Kommunikation auszeichnen, weshalb sie von vornherein für bestimmte Berufe geeigneter seien. Mit dem vorgelegten Erlassentwurf sei die Zerstörung der Familie intendiert. Die Einstellung von Frauen in den Betrieben könne für diese gegebenenfalls aufgrund des physischen Zyklus der Frau Konkurrenz Nachteile bringen (*Niigata nippô*, 5.3.2002, S.22). Diese atavistische Argumentation wurde allgemein als Affront und als Herabwürdigung der Frau aufgenommen, der Protest schlug sich am folgenden Tag in der örtlichen Presse, der *Niigata nippô*, in entrüsteten Leserbriefen nieder. Dennoch konnte die Verabschiedung des Erlasses nicht verhindert werden, aber die Abgeordneten der größten Fraktion, der Liberaldemokratischen Partei, hatten erreicht, dass der Erlass nur mit Aufnahme eines Änderungsantrags in vier Punkten angenommen wurde; ein Verfahren, das seit vierzig Jahren nicht mehr angewandt worden war.

Diese Punkte waren folgende:

1. In der Einleitung zu dem Erlass sollte aus dem Satz: „In der Präfektur Niigata ist der Prozentsatz der berufstätigen Frauen hoch, und in der Landwirtschaft stellen sie die Mehrheit der dort Arbeitenden...“ der 2. Teil über die Landwirtschaft gestrichen werden.
2. Dort, wo es in der Einleitung heißt: „Die Herausbildung einer Gesellschaft der Gleichstellung von Mann und Frau, die sich in den gegenseitigen Menschenrechten achten und ihre Individualität und Fähigkeiten ungeachtet ihres Geschlechts zur größtmöglichen Entfaltung zu bringen, ist die vorrangige Aufgabe“, sollte nach „achten“ eingefügt werden: „und die miteinander kooperieren“ (*kyôryoku shiai* 協力しあい).
- 3/4. An 3. und 4. Stelle wurde im §13 anstelle von „Vorsorge im Bereich von Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“ die Formulierung: „Vorsorge im

industriellen Bereich“ bzw. „in den jeweiligen industriellen Bereichen“ gefordert.

Aus diesen Änderungsanträgen wird deutlich, dass man die im „Rahmengesetz“ angesprochene „gemeinsame Partizipation“ wieder einbringen und damit die Forderung nach Gleichstellung abschwächen wollte und dass man das Image der Präfektur Niigata als ländliche Region möglichst vermeiden wollte. Letzteres ist eher außergewöhnlich, denn in anderen Erlassen wird diese agrarische Komponente gerade besonders betont. Insgesamt sind es jedoch keine Änderungen, die die Intention des Erlasses wesentlich berührten. Gravierender ist vielmehr, dass auch in dem Niigata-Erlass außer in der Einleitung, wo als Besonderheit der Präfektur die hohe Berufstätigkeit der Frauen und ihr wesentlicher Beitrag zur Produktion angesprochen wird, die jedoch in keinem Verhältnis stehe zu ihrer Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die Frau in allen weiteren Punkten nicht mehr eigenständiges Subjekt ist, sondern immer nur als „Mann und Frau“ (*danjo* 男女) erscheint. So kommt es in §3, Abs.5 zu der Formulierung: „Die Herausbildung einer Gesellschaft gemeinsamer Partizipation bedeutet, dass die Rechte auf lebenslange Gesundheit und in Bezug auf Schwangerschaft, Geburt und Reproduktion sowie Sexualität geachtet werden.“ Dieser Passus bezieht sich auf die von der UN-Frauenkonvention geforderten reproduktiven Rechte der Frau, die noch in vielen Ländern nicht garantiert sind. Der Niigata-Erlass macht, wie schon der Erlass von Saitama, keine Angaben, wessen Rechte hier gemeint sind. In den meisten anderen Erlassen heißt es sogar:

Die Förderung der Gesellschaft gemeinsamer Partizipation bedeutet, dass Mann und Frau ihr Verständnis von ihrer jeweiligen Sexualität vertiefen, den jeweiligen Willen des anderen achten und sowie ein gesundes Leben und unter günstigen Verhältnissen eine sichere Schwangerschaft und Geburt bewerkstelligen können.³⁴

In der Präfektur Shiga wird in §3, Abs.5 von dem „beiderseitigen Willen in Bezug auf Schwangerschaft und Geburt“ gesprochen. Damit wird die Verschleierung des Subjekts in den Erlassen schon fast *ad absurdum* geführt, und das Selbstbestimmungsrecht der Frau im Hinblick auf ihre reproduktive Anlage verschleiert.

Aus dem Fall Niigata ist zu folgern, dass dort, wo die bisherige Frauenpolitik, besonders die Abfassung des Aktionsplans, in Absprache u. a. mit den bestehenden Frauenlobbies sowie Vertretern und Vertreterinnen des öffentlichen Lebens im Sinne der Gleichstellung und in der Orientierung an der UN-Frauenkonvention durchgeführt wurde, die Rechte der Frau in den Erlassen eher zum Tragen kamen. Für Niigata, wo das städtische Frauenzentrum schon 1991 eingerichtet wurde, ist festzuhalten, dass die Frauenlobby, die sich aus verschiedenen

34 *Tochigi ken danjo kyôdô sankaku suishin jôrei*,
<http://www.pref.tochigi.jp/josei/jourei/ordinance>, S.2.

sten Gruppen zusammensetzt, auf eine jahrelange Zusammenarbeit mit der Präfektur- und Stadtverwaltung aufbauen konnte.³⁵

Vergleicht man den Niigata-Erlass mit dem ein Jahr vorher entstandenen Aktionsplan, so fällt als Erstes ins Auge, dass dieser weit deutlicher den Gesichtspunkt der Rechte der Frauen hervorhebt. So wird hier z.B. auch die Berücksichtigung aller Familienangehörigen in selbständigen Handwerkerbetrieben und landwirtschaftlichen Unternehmen hervorgehoben. Unter „Rechte der Frau“ wird die Gewalt gegen Kinder (Kinderprostitution) und Frauen angeführt, ebenso ihre Behandlung in den Medien und ihre reproduktiven Rechte. Die Erziehung und Aufklärung über die Gleichstellung wird für alle Stadien der schulischen und sonstigen Ausbildung gefordert. Unter den „internationalen Verpflichtungen“ wird im Niigata-Plan ausdrücklich die Unterstützung ausländischer Frauen angeführt, womit besonders die Frauen aus Südostasien gemeint sind, die für Arbeiten in Bars und Vergnügungslokalen, aber auch als Bräute auf dem Land angeworben werden. Bei der Forderung nach gleicher Teilhabe in Familie und Beruf wird explizit die Arbeitszeitverkürzung gefordert. Nur vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum man in Niigata auf einem „Erlass zur Förderung der Gleichheit“ bestand.³⁶

5. Die Front gegen die Regionalerlasse

Der Eklat, den das Plädoyer eines Abgeordneten im Präfekturparlament von Niigata hervorgerufen hat, ist, wie sich herausstellte, kein Einzelfall. Seit einigen Monaten spricht man allgemein von einem *backlash*, einer Gegenbewegung gegen die Regionalerlasse. Sie schlägt sich in parlamentarischer Opposition seitens konservativer Kreise gegen die Verabschiedung der noch ausstehenden Erlasse z.B. in Chiba und Kyôto nieder, die nicht selten getragen ist von entsprechenden Gruppen im nationalen Parlament und von Medienberichten. So ist in der Präfektur Chiba zum ersten Mal ein Erlass in der Parlamentsabstimmung gescheitert. Die Gouverneurin hatte versucht, nach amerikanischem Beispiel eine Klausel über die Bevorzugung von solchen Betrieben bei öffentlichen Ausschreibungen festzuschreiben, die sich um die Gleichstellung männlicher und weiblicher Angestellter besonders verdient gemacht hatten (*Asahi shinbun*, 10.4.2003).

Die Angriffe auf die Politik der „gemeinsamen Partizipation“ begannen 2002 auf regionaler Ebene bei den Diskussionen um Erlasse in einzelnen Städten wie

35 Dennoch ist die tatsächliche Zusammensetzung der Beratungskommission von eminenter Bedeutung. Die Abfassung des Aktionsplans für die Stadt Niigata, März 2001, hat gezeigt, dass die Zusammensetzung auch ein Fehlschlag sein kann. Der Entwurf stieß bei der öffentlichen Anhörung auf heftigsten Widerstand zahlreicher Frauengruppen wegen seiner undeutlichen und widersprüchlichen Formulierungen. Er wurde aber dennoch bis auf wenige Änderungen von der Stadtverwaltung angenommen und publiziert. *Niigata shi danjo kyôdô keikaku*, 2001.

36 Fraglos müssten auch die Aktionspläne der anderen Präfekturen untersucht werden, was jedoch den Rahmen dieses Beitrags übersteigen würde.

der Stadt Ube in der Provinz Yamaguchi, in Kyôto, Ôsaka, Sendai und vornehmlich in der Provinz Chiba.

Die Kritik der oben genannten Organe *Sankei shinbun* und *Seiron* folgt dem Muster der Umdeutung von Begriffen:

1. Mit Gender-Gleichheit, im Japanischen meist mit „gender free“ (ジエンドーフリー) wiedergegeben, werde der Wesensunterschied von Mann und Frau geleugnet und damit eine gute, überkommene Kultur Japans vernichtet, denn Männlichkeit und Weiblichkeit solle nicht mehr existieren. „Gender“ werde als etwas Künstliches, nämlich sozial und kulturell Bedingtes und daher Negatives eingestuft. Dies widerspreche neuesten naturwissenschaftlichen Erkenntnissen.³⁷
2. Die Existenz der Hausfrauen werde herabgewürdigt und damit die Harmonie in der Familie überhaupt in Gefahr gebracht, da man die Frauen in die Berufstätigkeit zwingen wolle. Dies führe zu Kindesmisshandlungen und Scheidungen. Dieser Zerstörung der Familie entspreche die Bewegung im Nationalparlament für die Änderung des Zivilgesetzes, die die freie Namenswahl bei der Heirat durchsetzen wolle.
3. Mit der Betonung der sexuellen Selbstbestimmung der Frau und der Aufklärungsarbeit in diesem Sinne an den Schulen würden die sexuellen Aktivitäten der Jugend überhaupt angestachelt und hätten somit schädlichen Einfluss.³⁸ Den Vertretern und Vertreterinnen der sexuellen Selbstbestimmung gehe es letztlich um die Förderung der Abtreibung. In krassen Fällen wird behauptet, hinter diesen Positionen stecke radikal linkes, bzw. kommunistisches Denken als letzte Bastion nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in den osteuropäischen Ländern.³⁹

Von den japanischen Frauengruppen wie der Japanischen Gesellschaft für Frauenstudien (*Nihon josei gakkai* 日本女性学会) werden die Angriffe im Zusammenhang gesehen mit den gesetzlichen Reformen der letzten Jahre, vor

37 Mein persönlicher Eindruck ist, dass mit der aus dem Amerikanischen übernommenen Begriffswahl „gender-free“ im Japanischen tatsächlich unnötigerweise Missverständnisse in der nicht-feministischen Öffentlichkeit hervorgerufen wurden. Gemeint ist die Überwindung von gender-gebundenem Denken, d. h. des „gender-bias“. Wenn Ôsawa Mari jedoch diesen Ansatz als „radikal“ hinstellt, weil er zur „Auflösung von gender“ überhaupt führe, bestehe die Gefahr, dies als Negierung jeglicher Differenz von Mann und Frau misszuverstehen; und so fällt die momentane Kritik aus rechten Kreisen aus. Der hohe theoretische Anspruch, den Ôsawa hier stellt, wird von der Allgemeinheit m. E. nicht mitgetragen; s. ÔSAWA Mari: „Josei seisaku wo dô toraeru ka“, in: dies. 2000a, S. 13f.

38 Konservativen Kreisen im Nationalparlament ist es z. B. gelungen, dass eine Aufklärungsschrift für Jugendliche, *Rabu & bodi bukku*, die das Gesundheitsministerium verbreitet hatte, wieder zurückgezogen wurde.

39 S. z. B. den Artikel von NAGAO Masao: „Kodomotachi ni kazoku kaitai wo oshiekomu kyôkasho no kyôfu“, in: *Seiron*, Juni 2003, S. 240ff. Ôsawa Mari weist darauf hin, dass schon vor der Verabschiedung des Gesetzes kritische Stimmen laut wurden, die es als eine Gefahr für die Familie ansahen. ÔSAWA in: UENO 2001, S. 83.

allem mit der Bewegung um die Reform des Rahmenerziehungsgesetzes, die eine rückläufige Tendenz beinhaltet (<http://www.joseigakkai-jp.org/news.93.htm>).

6. Die Bewertung der bisherigen Entwicklung

Aus allem Bisherigen ist für die Einschätzung des „Rahmengesetzes“ und seiner regionalen Umsetzung zu folgern:

1. Das nationale „Rahmengesetz“ ist mit seiner Betonung der „gemeinsamen Partizipation“ zur Lösung der bevorstehenden sozio-ökonomischen Probleme primär gesellschaftsverändernd angelegt. Dies hatte schon 1997 der damalige Premierminister Hashimoto Ryûtarô eindeutig zum Ausdruck gebracht, als er in seiner Begrüßungsrede auf der ersten Sitzung der Beratungskommission (男女共同参画審議会) davon sprach, „er glaube, dass die Herausbildung einer Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Mann und Frau als eine Gesellschaftsreform zu bezeichnen sei und ein wesentlicher Grundstein sein werde für ‚Wandel und Kreativität‘ auf allen Gebieten der Gesellschaft.“⁴⁰

Schon Mitte der 90er Jahre war die Notwendigkeit der Reform der Sozial- und Steuergesetzgebung weg vom Haushalt als zu besteuender Einheit und hin zum Individuum erkannt worden. Das „Rahmengesetz“ bot hier einen willkommenen Anlass. Für 2004 ist diese Gesetzesreform nun in Aussicht gestellt, was bedeutet, dass die ungleiche Lastenverteilung in der Rentenversicherung zwischen den Hausfrauen und den berufstätigen Frauen und die Zuschüsse und steuerlichen Vergünstigungen für Ehemänner mit nichtberufstätigen oder nur teilzeitbeschäftigten Ehefrauen wegfallen, womit man indirekt die Nichtberufstätigkeit bzw. Teilzeitbeschäftigung der Frauen gefördert hatte.⁴¹

Mit der Instrumentalisierung der Gleichberechtigung zugunsten der Gesellschaftsveränderung könnte man in Anlehnung an Mechthild Cordes von „institutionalisierter Frauenpolitik“ *per se* sprechen.⁴² Während sich der Begriff bei ihr jedoch in Gegenüberstellung zur „autonomen, institutionenunabhängigen Frauenpolitik“ auf zwei Strömungen westlicher feministischer Frauenpolitik bezieht, kann in Japan von solch einer Gegenüberstellung nicht mehr gesprochen werden. Seit der Abfassung der „Vision“ 1996 hat man liberale und anerkannte Feministinnen in die Beratungskommission geholt, und ihr Einfluss ist nicht unbeträchtlich gewesen, wie man der „Vision“ selbst entnehmen kann. Hier ist u. a. durchaus ein neues, an der Familie und am Individuum orientiertes

40 *Seiki danjo byôdô wo susumeru kai: Dare mo ga sono hitorashiku danjo kyôdô sankaku.* Iwanami bukuretto No.593. Tôkyô: Iwanami 2003, S.21 und auch das englische Zitat bei ÔSAWA 2001b, S.3.

41 ÔSAWA 2000a, S.17.

42 Mechthild CORDES 1996: *Frauenpolitik: Gleichstellung oder Gesellschaftsveränderung. Ziele-Institutionen-Strategien.* Opladen: Leske+Budrich. Für die theoretische Verarbeitung der Entwicklung in Japan verdanke ich M. Cordes viel, auch wenn ich den Bezug zur internationalen Entwicklung sehr vermisst habe. Aus der Sache ergab sich, dass ich mich in der Titelwahl dieses Beitrags an den Titel ihres Buches anlehnte.

Gesellschaftsbild entworfen worden, auch wenn dies im eigentlichen „Rahmengesetz“ nicht mehr zum Tragen kommt.⁴³ Die Einbeziehung feministischer Fachfrauen in die direkte Politik bedeutet natürlich nicht, dass damit feministische Kritik außer Kraft gesetzt wäre. Sie hält momentan u.a. ein wachsames Auge auf die potentielle „Vermarktung weiblicher Arbeitskraft“.

2. Die verstärkt zu fördernde Beteiligung der Frauen an Entscheidungsprozessen war international gesehen überfällig. Nicht von ungefähr wurden, wohl im Hinblick auf das japanische Image bei der New Yorker Frauenkonferenz vom Jahr 2000, das „Stalkergesetz“ (Dez. 2000) und das „Gesetz bezüglich der Gewalt zwischen Ehepartnern“ (*Haigûsha kara no bôryoku no bôshi oyobi higai-sha no hogo ni kansuru hôritsu* 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律, April 2001) in beispielloser Schnelligkeit durch das Parlament verabschiedet. Auch zeichnet sich an den jährlich steigenden Zahlen von weiblichen Abgeordneten im Nationalparlament und auf Präfektur- und Gemeindeebene eine positive Entwicklung ab. Insofern hat die Betonung der „gemeinsamen Partizipation“ im politischen Bereich fraglos die Chancen für die Frau erhöht. Diese könnten sich langfristig in stärkerem Engagement und vermehrter Anerkennung der Leistungen der Frau auswirken.

3. Im beruflichen und familiären Bereich kann man von einer durchschlagenden Veränderung der Situation der Frauen fraglos noch nicht sprechen, doch wird von Ôsawa Mari und Ueno Chizuko als „revolutionär“ hervorgehoben, dass das „Rahmengesetz“ für die Gerichte neben der unmittelbaren Diskriminierung am Arbeitsplatz auch die Interpretation der mittelbaren Diskriminierung, von der die Frauen besonders betroffen sind, zulasse.⁴⁴ Dennoch bleibt das Problem bestehen, dass u.a. die Ausgangsbedingungen für Schul- und Universitätsabsolventinnen und für den Wiedereinstieg von Frauen nach der Erziehungsphase nicht mit denen gleichaltriger Männer identisch sind. An dieser Stelle müsste §2, Abs.2 des „Rahmengesetzes“ greifen, doch solange kein unabhängiges Kontrollorgan besteht, sind die „gleichen Chancen“ nur auf dem Papier gegeben. Dies gilt ebenso für §6 im „Rahmengesetz“ zur Lastenverteilung im privaten Bereich. Nur in den wenigsten Fällen wird der Paragraph in den Präfekturen zum Anlass genommen, auf die akute Doppel- bzw. Überbelastung der Frauen hinzuweisen. Dies ist ein weiteres Beispiel, wie sich der Automatismus von der jeweiligen Nennung von „Mann und Frau“ in den einzelnen Paragraphen irreführend auswirkte. Nicht zuletzt schließt diese Nennung Familien aus, in denen nicht beide Geschlechter vorhanden sind.

4. Das angeblich programmatische Wort von der „gemeinsamen Partizipation“, das eben diese Ausgangsposition zwischen den Geschlechtern vertuscht, hat,

43 Im Hinblick auf die Verwaltung spricht man momentan in Japan von „Femokraten“, nämlich jenen Bürokraten und Bürokratinnen, die besonderes Verständnis für Gender-Fragen zeigen. ÔSAWA in: UENO 2001, S. 50.

44 ÔSAWA in: UENO 2001, S. 30.

wie zu sehen war, Raum gelassen für eine Interpretation im Sinne der „harmonischen Zusammenarbeit beider Geschlechter“ und hat in manchen Regionen eher den Ruf nach einer Rückkehr zur Arbeitsteilung der Geschlechter entsprechend ihrer angeblich natürlichen Bestimmung laut werden lassen. Hier liegen paradoxerweise Chancen und Gefahren des „Rahmengesetzes“ dicht beieinander. Das Verdienst, das „Rahmengesetz“ unter einer unverfänglichen Bezeichnung problemlos zur Verabschiedung im nationalen Parlament gebracht zu haben, ist nicht zu leugnen. Auch die Intention, mit dem Gesetz so etwas wie eine „Kultur der Solidarität und Kooperation zu schaffen“, dürfte mit Zielen auf der deutschen politischen Bühne übereinstimmen. Die Chancen, auf der regionalen Ebene durch eigene Erlasse und Aktionspläne die tatsächliche Gleichstellung weiter voranzutreiben und die Rechte der Frauen stärker zu betonen, sind durch das „Rahmengesetz“ in seiner vagen Formulierung durchaus gegeben, wenn nicht sogar vom Charakter des Gesetzes her erwünscht. Andererseits können eben diese Formulierungen, wie zu sehen war, rückläufigen Tendenzen weiteren Auftrieb geben und die Gleichstellung in Kooperation umfunktionieren, die letztlich von den Männern dirigiert wird.

Ein großer Fortschritt ist fraglos, dass im Rahmen der momentan forcierten administrativen Reform durch das „Gesetz zur allgemeinen Dezentralisierung“ aus dem Jahr 2000 die Regionalverwaltungen und die Bürger und Bürgerinnen selbst gefragt sind, an Gesetzgebungen, und sei es nur durch Meinungsäußerungen, mitzuwirken. Die in der „Vision“ geforderte Vertiefung der Demokratie in Japan dürfte mit dem Procedere der Gesetzgebung tatsächlich einen Schritt vorangekommen sein. Allgemein ist festzustellen, dass sich im Laufe der Arbeit an den Regionalerlassen ein Netzwerk der Frauengruppen in Japan gebildet hat, wie es schon nach der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 in Ansätzen entstanden war. An dem Engagement der Öffentlichkeit liegt es nun, angefangen von der untersten Ebene, die Situation der Frauen immer neu zu dokumentieren und den Forderungen nach Gleichstellung der Geschlechter Nachdruck zu verleihen. Wesentlich dürfte dabei sein, dass die Frau als Subjekt der Politik und nicht mehr nur als Objekt erscheint, und dass die Männer mit dieser neuen Situation leben lernen. Vielleicht tritt dann tatsächlich ein, was schon Ende des 19. Jahrhunderts, am Beginn der Frauenbewegung in Europa von Anna Jameson und von John Stuart Mill prophezeit wurde, dass – in heutige Diktion gebracht – die Gleichstellung der Individuen ungeachtet ihres Geschlechts die Verbesserung der Lebensbedingungen aller an der Gesellschaft Beteiligten mit sich bringt.