

# Die dreifache Katastrophe vom März 2011 und die alternde Gesellschaft in Thoku

Autor(en): **Tagsold, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Asiatische Studien : Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft = Études asiatiques : revue de la Société Suisse-Asie**

Band (Jahr): **67 (2013)**

Heft 2: **Ein neues Japan? Politischer und sozialer Wandel seit den 1990er Jahren**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-391477>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# DIE DREIFACHE KATASTROPHE VOM MÄRZ 2011 UND DIE ALTERNDE GESELLSCHAFT IN TŌHOKU

Christian Tagsold, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

## *Abstract*

The triple catastrophe of March 11th 2011 in Northern Japan has hit a region which has been aging rapidly in the last decades. This paper asks how various agents have dealt with this particular demographic vulnerability. Avenell has claimed that the cooperation between state and civic actors was relatively smooth and efficient, especially compared to the aftermath of the Great Hanshin Earthquake of 1995. However, fieldwork data suggests that this is not true when it comes to caring for the elderly, and most notably those suffering from dementia. Civic actors had a hard time trying to establish networks of help due to the inertia of official institutions. Since these civic actors are mostly small and scattered, coordination between them would have been most urgent. State institutions were by and large of no help in establishing communication between facilities in need of support and various civic actors. As a consequence, volunteers view the role of the state after 3/11 mostly negative with the Self Defense Forces being the sole exception. While Avenell's assessment may be true for volunteer help in general, overcoming demographic vulnerability is a major task for Japan in the future. Providing adequate help and care is beyond the means of civic actors alone. The state has to intervene to make sure that help is well coordinated and that the elderly receive adequate support.

## 1 Einleitung

Als in Folge des Kōbe-Erdbebens 1995 geschätzt rund 1,3 Millionen Freiwilliger ins Katastrophengebiet eilten, um zu helfen, galt dies als Geburt des Volunteers in Japan. Der Staat hätte bei der Katastrophenhilfe komplett versagt, die vielen Helfer seien eingesprungen und hätten damit Terrain für sich und ihre Vorstellung von gegenseitiger Unterstützung erobert. Das wurde vielfach in den Medien so kolportiert. Der Begriff "Volunteer" (*borantia*, ボランティア) wurde alleine in der Asahi Shinbun 1995 über 5,000 mal verwendet (Avenell, 2010: 240). Zwei Dinge sind an diesem Kōbe-Mythos bemerkenswert. Zum einen ist nicht detailliert zur Frage geforscht worden, was in Kōbe durch den Einsatz der Volunteers entstanden ist. Es gibt zwar einige Studien dazu, doch gemessen an der

Bedeutung, die Kōbe beigemessen wird, ist die empirische Grundlage dünn.<sup>1</sup> Die Behauptung, der Staat hätte in Kōbe bei der Katastrophenhilfe versagt, während die Volunteers neue Strukturen der Hilfe geschaffen hätten, ist oft ohne tiefere Analysen in den Raum gestellt worden. Zum zweiten ist inzwischen klar, dass sich die große These zu Kōbe und den Volunteers in dieser Form nicht halten lässt (Foljanty-Jost / Aoki, 2008: 47; Imada, 2003: 40–41; Vosse, 1999: 48–49).

Schon in den 1970er und 1980er Jahren haben verschiedene staatliche und privatwirtschaftliche Akteure darauf hingearbeitet, das Ehrenamt in Japan zu stärken. Gleichzeitig war es jedoch ihr Anliegen, die Volunteers in ihren Dienst zu stellen und die Entstehung einer kritischen, völlig unabhängigen Zivilgesellschaft zu verhindern wie Ogawa (2009: 21) deutlich herausgearbeitet hat. Besonders die Städtischen Wohlfahrtskommissionen, *shakai fukushi kyōgikai* (社会福祉協議会), als semiöffentliche Institutionen und die Toyota-Stiftung taten sich darin hervor, ehrenamtliche Strukturen zu schaffen und nach Kräften zu fördern (Avenell, 2009: 278; 2010: 74). Avenell (2010: 81) hat aufgrund einer empirisch sehr fundierten Studie zur Herausbildung des Begriffs *shimin* (市民) bemerkt, dass man aus dieser Perspektive den Einsatz der Volunteers in Kōbe als langfristigen Erfolg dieser Strategie sehen muss. Die Volunteers von Kōbe haben dem Staat gerade nicht einen Freiraum abgetrotzt, der dann in den letzten ein- einhalb Jahrzehnten systematisch behauptet und erweitert wurde, sondern statt dessen die staatliche und privatwirtschaftliche Hoffnung erfüllt, eine neue Zivilgesellschaft könnte im Katastrophenschutz und in der Wohlfahrt allgemein effizienter und kostengünstiger helfen. Die Stadt Kōbe selbst ist dafür sogar ein klares Beispiel. Sie engagierte sich bereits seit den 1970er Jahren für lokale Aktivitäten von Bürgern, was laut Furukawa (2000: 11) 1995 dazu beitrug, die Opferzahlen zu senken.

Letztlich sind nach dem Erdbeben von Kōbe aber gerade die Fragen offen- geblieben, die klar beantwortet schienen. Deswegen bin ich im Herbst 2011 nach Tōhoku aufgebrochen, um ein Feldforschungsprojekt zu starten. Da ich seit über zehn Jahren zur alternden Gesellschaft in Japan geforscht habe, hatte ich hier den besten Feldzugang. Außerdem handelt es sich um einen Bereich, in dem ziviles Engagement und ehrenamtliche Arbeit in den letzten beiden Jahrzehnten eine besonders große Rolle gespielt haben. Die Einführung des NPO-Gesetzes 1998 ist zwar oft als Folge des Engagements der Volunteers von Kōbe analysiert

1 In westlichen Studien wird z.B. immer wieder auf zwei Aufsätze verwiesen, an denen Rajib Shaw mitgewirkt hat (NAKAGAWA / SHAW, 2004; SHAW / GODA, 2004). Im Altenbereich hat ŌTANI, 2010, eine umfangreiche Studie veröffentlicht.

worden (z.B. Matsushita, 1996: 19–20). Stichhaltiger ist es aber, einen Zusammenhang zur Pflegeversicherung herzustellen, die ohne dieses Gesetz nicht durchführbar gewesen wäre, weil Initiativen von Bürgern sonst Rechtsstatus hätten erlangen können und damit kein Geld aus der Pflegeversicherung erhalten hätten (Pekkanen, 2000: 131). Der Altenbereich ist also ein guter Einstieg in die Frage nach zivilem Engagement und zivilgesellschaftlichen Strukturen nach dem 11. März 2011.

Mein Feldforschungsaufenthalt war nur kurz, da er als explorative Phase für ein umfassenderes Projekt angelegt war. Trotzdem konnte ich in meinem Feld erste Ergebnisse erzielen, die ich in diesem Artikel vorstellen möchte. Ein wichtiger Punkt war es, herauszufinden, wie sich das Zusammenspiel zwischen öffentlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gestaltete. Statt wie für Kōbe einfach einen Widerspruch zwischen beiden Sphären zu postulieren, wollte ich in einem abgesteckten Feld untersuchen, wie sich die Akteure tatsächlich gegenüberstehen oder auch ergänzen. Als langfristiges Ziel soll in weiteren Projektphasen deutlich werden, wie sich zivilgesellschaftliche Strukturen nach einer Katastrophe entwickeln, in der genau solche Aktivitäten gefragt sind und gefördert werden. Damit möchte ich die Lücke, die in der Forschung zur Kōbe nur ansatzweise empirisch gefüllt werden konnte, zumindest für die Frage der Altenarbeit in Nordjapan mit zu beantworten helfen.

Im Folgenden werde ich zunächst den breiteren Kontext meiner Forschung aufzeigen. Nordjapan ist eine schnell alternde Region. In den letzten Jahrzehnten ist Japan insgesamt rapide gealtert, doch periphere Landesteile wie Tōhoku sind von der gesellschaftlichen Alterung sogar noch mehr betroffen. Lösungsansätze für die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten haben die Verantwortung der lokalen Ebene gestärkt, wie es z.B. durch die Pflegeversicherung Fall war, die im Jahr 2000 eingeführt wurde. Daraus resultiert jedoch insgesamt eine demographische Vulnerabilität gegenüber Katastrophen, wie ich im zweiten Abschnitt zeige. Das Konzept der Vulnerabilität aus der Katastrophenforschung ist hilfreich, um die Ausgangslage in Tōhoku und die Folgen des März 2011 theoretisch besser durchdringen zu können. Im dritten Abschnitt werde ich mein Forschungsfeld und die explorative Forschungsphase beschreiben, die ich dort verbracht habe. Am Beispiel einer Einrichtung will ich anschließend zeigen, wie nach dem 11. März konkret Hilfe geleistet wurde. Welche Akteure haben versucht, die alten Menschen zunächst in Sicherheit zu bringen und danach ihre Pflege wieder möglichst zu normalisieren? Im letzten Abschnitt werde ich allgemeinere Schlüsse aus diesem Szenario ziehen, indem ich die Sicht der Interview- und Gesprächspartner auf die Ereignisse und deren Bewältigung mit einbeziehe.

## 2 Die Alterung der Peripherie

Die dreifache Katastrophe hat ein Gebiet getroffen, das im innerjapanischen Vergleich überdurchschnittlich alt ist. Da Japan einer der ältesten Gesellschaften weltweit ist, heißt dies, dass Tōhoku sogar zu den global ältesten Regionen in demographischer Hinsicht zählt. 2010 lag der Altenanteil landesweit bei 23,1% (Nishioka et al., 2011: 22). In der Präfektur Iwate waren es jedoch 27,0% und damit noch einmal knapp vier Prozentpunkte mehr. Auch Fukushima lag eineinhalb Prozent über dem nationalen Durchschnitt. Nur Miyagi ist unter den drei im März 2011 am meisten betroffenen Präfekturen eine Ausnahme. Hier lag der Altenanteil immerhin knapp unter dem landesweiten Schnitt.

Tōhoku gehört zu den peripheren Gebieten Japans, die in der Phase des wirtschaftlichen Hochwachstums der 1960er und 70er Jahre eine starke Abwanderung gerade junger Menschen zu verzeichnen hatten (Lützel, 2008). Die Region war damals noch ländlich geprägt, zumindest verglichen mit anderen Teilen Japans. Sie bot daher bei weitem nicht so gute Aussichten auf einen gesellschaftlichen Aufstieg wie die großen Zentren weiter westlich. Folgerichtig zogen die Jungen oft schon direkt nach dem Abschluss der Oberschule nach Tōkyō oder noch weiter westlich um, um dort zu studieren oder gleich ins Arbeitsleben zu wechseln. Auch etwas ältere Jahrgänge dürfte es noch in der Hoffnung weg aus Tōhoku gezogen haben, bessere Arbeitsplätze zu finden.

Im Ergebnis hatte der Nordwesten immer wieder einen starken Aderlass in den mittleren Alterskohorten zu verzeichnen. So kommt es zu den bereits genannten Zahlen für Iwate und Fukushima. In den nächsten Jahrzehnten werden die Alterskohorten, die verstärkt in die großen Städte gezogen sind, allerdings ebenfalls alt werden. Dann wird sich die Lücke im Altenanteil zwischen Nordjapan und anderen peripheren Gebieten auf der einen Seite und den wirtschaftlichen und sozialen Zentren des Landes auf der anderen Seite schließen (Nishioka et al., 2011: 8). Der Anteil alter Menschen wird dann überall einigermaßen gleichmäßig ein extrem hohes Niveau erreichen. Damit wird das Katastrophenszenario von 2011 insgesamt für die alternde Gesellschaft Japan relevant. Doch bis es soweit ist, wird noch einige Zeit vergehen.

Bei der Präfektur Miyagi liegt der Fall anders, wie sich anhand der niedrigeren Quote alter Menschen schon vermuten lässt. Die Hauptstadt Sendai konnte sich in den 1960er und 70er Jahren als eines der Zentren etablieren, die junge Menschen anzogen, statt sie durch Abwanderung zu verlieren. Es gibt dort mit der ehemals kaiserlichen Tōhoku-Universität eine der Eliteuniversitäten des Landes und eine Reihe von weiteren Bildungseinrichtungen. Auch Industrie hat

sich hier angesiedelt, obgleich kaum große Unternehmen ihren Hauptsitz in der Stadt haben. Der Altenanteil in dieser Metropole Nordjapans liegt dementsprechend bei 18,6% (STST, 2011: 5). Das entspricht etwas mehr als dem typischen Altenanteil von japanischen Städten dieser Größe. Da über 40% aller Bürger der Präfektur in Sendai leben, wird deutlich, dass die dortige Situation auf den Altenanteil der Gesamtpräfektur durchschlägt. Rechnet man Sendai heraus, kommt man für den Rest Miyagis auf einen Anteil über 65-jähriger von mehr als 25%. So liegt Miyagi ohne Sendai also über dem nationalen Schnitt. Selbst im Falle von Fukushima und Iwate sind die Hauptstädte Fukushima-Stadt und Morioka relativ jung. Im Umkehrschluss heißt das, dass die ländlichen und abgelegenen Bereiche aller drei Präfekturen einen sehr viel höheren Altenanteil aufzuweisen haben.

Das gilt insbesondere für weite Teile der Küste in Fukushima, Miyagi und Iwate. Städte wie Sōma (Fukushima), Kesenuma (Miyagi) oder Ōfunato (Iwate) haben einen Altenanteil von deutlich über 25% (STST, 2011: 7, 5, 3). In Rikuzentakata in Iwate sind es sogar fast 35%. Kleinere Städte an der Küste, in denen viele Menschen im primären Wirtschaftssektor arbeiten – vor allem in der Fischerei und Fischzucht – sind von der Abwanderung junger Menschen seit langem besonders betroffen. Die doppelte Zielrichtung der Migration – innerhalb Nordjapans zumindest weg von peripheren Bereichen wie der Küste bzw. innerhalb Japans in wirtschaftlich stärkere und attraktivere Regionen – hat die Küstenregion besonders schnell altern lassen.

Der Anteil alter Menschen über 65 Jahre ist aber alleine noch gar nicht grundsätzlich problematisch. Im Gegensatz zu früheren Jahrhunderten stehen Senioren in postindustriellen Gesellschaften heute durchaus oft aktiv im Leben. In der Landwirtschaft und der Fischerei ist es nicht unüblich, noch nach dem nominellen Rentenalter weiter zu arbeiten. Allerdings ist ein hoher Anteil von über 65-jährigen in aller Regel ein Anzeichen für viele Hochalte. Landesweit lag der Anteil über 75-jähriger 2010 bei etwas über 11%, in Iwate aber z.B. drei Prozent darüber (Nishioka et al., 2011: 26). Es ist klar, dass Hochalte meist nicht mehr so aktiv sind, wie Alte und vor allem wesentlich häufiger pflegebedürftig oder dement.

Um die Folgen der gesellschaftlichen Alterung in den Griff zu bekommen, wurde im Jahr 2000 die Pflegeversicherung in Japan eingeführt. Sie sollte die höchst problematischen und kostenintensiven Auswirkungen der demographischen Verschiebungen angehen. Bis dahin war die Pflege Betroffener auf Familienangehörige abgewälzt worden, wobei zumeist Ehefrauen, Töchter oder Schwiegertöchter in die Pflicht genommen wurden. Begründet wurde dies sei-

tens der Politik damit, dass diese familiäre Fürsorge ein Kennzeichen der sogenannten "Japanese-style welfare society" sei (Takahashi, 1997: 156; Kasza, 2006: 106–112). Dieses Konzept hatte die regierende Liberaldemokratische Partei Ende der 1970er Jahre aufgebracht. So sollten Wohlfahrtskosten auf die Familien abgewälzt werden, statt die staatliche Unterstützung auszuweiten. Allerdings klagten immer mehr pflegende Angehörige in der Praxis über Erschöpfungszustände, weil sie völlig überfordert waren. Die Pflegeversicherung sollte die Pflege zwar in der Familie belassen, aber Hilfestellungen durch professionelle Pflegedienstleister finanzieren.

Ein zentraler Bestandteil bei der Einführung der Pflegeversicherung war es, das System kommunal zu organisieren. Die Pflegeversicherung diente als Testlauf für eine weitgehende Dezentralisierung Japans. Gerade aufgrund des wahrgenommenen Staatsversagens beim Erdbeben von Kōbe 1995 wurde der Ruf nach mehr lokaler Verantwortung lauter. Durch die Pflegeversicherung wurden die Kommunen zu Versicherungsträgern. Das heißt, dass sie verantwortlich für die Organisation der Pflegeversicherung vor Ort sind. Im Zusammenspiel mit den oben geschilderten Spezifika der gesellschaftlichen Alterung in Japan ergaben sich daraus grundlegende Probleme. Kommunen mit einem hohen Anteil alter Menschen haben in aller Regel mehr Pflegefälle, für die die Versicherung aufkommen muss. Es gibt innerhalb des Pflegeversicherungssystems keinen nennenswerten Ausgleich für dieses Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Kommunen als Versicherungsträgern auf landesweiter Ebene, obwohl die Entwicklungen, die zu diesem Problem geführt haben, volkswirtschaftliche waren. Damit lässt sich konstatieren, dass die besonders vom Erdbeben und Tsunami betroffenen Gebiete in Tōhoku stark gealtert sind und zusätzlich durch die Einführung der Pflegeversicherung verstärkt in die Pflicht genommen wurden. Statt die sich aus der gesellschaftlichen Alterung ergebenden Folgen im nationalen Rahmen anzugehen, wurde die Verantwortung auf die Kommunen verschoben.

Eine Überlegung dahinter war, dass lokale zivilgesellschaftliche Strukturen gestärkt würden, wenn die Probleme der gesellschaftlichen Alterung vor Ort angegangen würden. Kommunen mit einem besonders hohen Altenanteil könnten Non-Profit-Organisationen (NPOs) fördern, um die Lasten durch die Pflegeversicherung für ihre Bürger zu senken. Die Einführung eines neuen Vereinsgesetzes im Jahr 1998, des *tokutei hieiri katsudō sokushin hō* (特定非営利活動促進法), das oft kurz als NPO-Gesetz bezeichnet wird, stand deshalb in engem Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung. Die Hürden für ein Engagement von Akteuren jenseits des Staates und der Privatwirtschaft wurden

massiv gesenkt. Nur so konnte man hoffen, dass die Pflegeversicherung überhaupt einen wirkungsvollen Anstoß zur Dezentralisierung geben konnte.

### 3 Demographie und Vulnerabilität

Für die Bewältigung der dreifachen Katastrophe vom März 2011 schafft die Dezentralisierung, die sich in der Pflegeversicherung und dem NPO-Gesetz widerspiegelt, eine völlig neue Ausgangslage gerade im Kontext der stark gealterten Gesellschaft von Tōhoku. Die besondere demographische Vulnerabilität Nordjapans muss durch neue, dezentrale Strukturen bürgerlichen Engagements aufgefangen werden, die noch nie eine derartige Aufgabe bewältigen mussten. Das Konzept der Vulnerabilität hat sich in den letzten Jahrzehnten in der Erforschung von Katastrophen durchgesetzt, um das besondere Zusammenspiel von Naturereignissen und der menschlichen Gesellschaft besser analysieren zu können. Der Begriff ist auch in der japanischen Katastrophenforschung aufgegriffen worden (Gōto / Kodani, 2007: 108; Kimura, 2005: 401). Durch die Vulnerabilität lässt sich zunächst der irreführende Begriff der "Naturkatastrophe" umgehen (Hillhorst / Bankoff, 2004: 11), der freilich in den Medien weiter gerne verwendet wird. Die Rede von der Naturkatastrophe suggeriert, dass Desaster wie im März 2011 ausschließlich durch äußere, naturgegebene und damit menschlich nicht kontrollierbare Ursachen ausgelöst würden. Das Erdbeben und der Tsunami würden über eine ansonsten völlig intakte Gesellschaft hereinbrechen und sie partiell zerstören.

Der dritte Akt der dreifachen Katastrophe in Nordjapan macht überaus deutlich, dass es nicht so einfach ist. Die Havarie der Kernanlagen von Fukushima mag durch das Erdbeben und den Tsunami herbeigeführt worden sein, lässt sich aber kaum als Folge völlig überraschender Naturereignisse darstellen. Die Gefahr von Erdbeben und Tsunamis an der Küste Tōhokus war hinlänglich bekannt. Alleine in den letzten 150 Jahren gab es drei Tsunamis, die mehrere tausend Menschenleben forderten, der schlimmste davon 1896 (Yoshimura, 2004: 28). Die Entscheidung, hier Kernanlagen zu errichten, musste folgerichtig die Möglichkeit wiederkehrender "Naturkatastrophen" mit einbeziehen. Unvermeidbare Naturereignisse wie das Erdbeben übersetzen sich also nicht direkt völlig ohne menschliches Zutun in unvermeidbare Naturkatastrophen.

Was sich für Fukushima festhalten lässt, gilt auch in allen anderen Bereichen. Verschiedene gesellschaftliche Festlegungen haben dazu beigetragen,



die Ausmaße der Katastrophe zum einen zu verschlimmern, zum anderen abzumildern. Dass wieder in den bereits mehrmals von Tsunamis betroffenen Küstenbereichen gebaut wurde, war wohl eine problematische Entscheidung. Die Schutzmauern, die den Tsunami hätten abhalten sollten, waren bei weitem nicht hoch und stabil genug, um ihre Rolle zu erfüllen. Die historischen Berichte von der Katastrophe 1896 legen nahe, dass man durchaus hätte ahnen können, wie schlimm es werden könnte (Yoshimura, 2004: 56). Dagegen waren z.B. die vielen Katastrophenübungen, die immer wieder durchgeführt wurden, sicherlich ausschlaggebend dafür, dass nicht noch sehr viel mehr Menschen starben.

Mit dem Konzept der Vulnerabilität lässt sich also die Schnittstelle zwischen Natur und Gesellschaft besser analysieren, die bei Katastrophen besonders ins Blickfeld kommt. Allerdings ist der Begriff Vulnerabilität in der Katastrophenforschung in den letzten drei Jahrzehnten von den unterschiedlichsten Disziplinen eingesetzt worden. Als Folge davon gibt es zahlreiche unterschiedliche Definitionen, so dass die Bedeutung des Konzepts inzwischen schwammig geworden ist. Alexander (1997: 292) oder Wilches-Chaux (1989: 20–41) haben z.B. versucht, verschiedene Unterkategorien von Vulnerabilität aufzuzeigen. Bei Alexander gibt es sechs, die zum einen die soziale Lage, zum anderen die Bürokratie und den Umgang mit Regeln in den Blick nehmen. Wilches-Chaux hat sogar elf Kategorien gebildet. Anthony Oliver-Smith (2004: 11), der als Ethnologe seit einigen Jahrzehnten Katastrophen erforscht, hat zu Recht angemerkt, dass bloße Kategorisierungen das Konzept der Vulnerabilität nicht entscheidend theoretisch vertiefen. Die Frage ist vielmehr, wie sich Gesellschaften entscheiden, mit Risiken umzugehen.

Vulnerabilität betrifft dabei oft in besonderem Maße Schwache am Rande der Gesellschaft. Insofern sind Alte und insbesondere pflegebedürftige und/oder demenzkranke Alte in der Regel sehr verletzlich gegenüber Katastrophen. Das hat sich durch das Erdbeben von Kōbe deutlich gezeigt. Alte waren überproportional Opfer (Ōtani, 2012: 240). Bei genauerer Analyse wird jedoch deutlich, dass die Vulnerabilität in diesem Fall komplex zusammengesetzt ist. Es wäre voreilig, Alte unmittelbar als schwach und gegenüber Katastrophen wenig widerstandsfähig darzustellen und würde nur Stereotype aufgreifen. In Kōbe war es vielmehr so, dass vor allem Stadtinnenbezirke durch das Erdbeben zerstört wurden. Dort wohnten überdurchschnittlich viele alte Menschen in zudem oft alten Häusern, die dem Beben nicht so gut standhalten konnten (Nakamura, 2004: 24; Shaw / Goda, 2004: 17, 22). Jüngere Alterskohorten verteilten sich dagegen auf die äußeren Stadtteile und bewohnten neuere Bauten. Die Verletz-

lichkeit der alten Menschen korrespondiert mit anderen Formen der Vulnerabilität, wie der Frage nach der Bausubstanz.

Auch in Tōhoku gehörten alte Menschen signifikant überproportional zu den Opfern der dreifachen Katastrophe. Laut den Berechnungen der Zentralen Konferenz zur Vermeidung von Katastrophen, Chūō Bōsai Kaigi (中央防災会議), die 2001 gegründet wurde, waren 20% der Getöteten über 80 Jahre, also hochalt, während ihr Anteil an der Bevölkerung nur 8% betrug (Chūō Bōsai Kaigi 2011: 13). Wie schon für Kōbe dürfte das zunächst an ihrer Wohnsituation gelegen haben. Die alten Ortskerne an der Küste waren überdurchschnittlich von alten Menschen bewohnt, die wie in Kōbe in älteren, weniger widerstandsfähigen Häusern lebten. Hinzu kommt im Falle von 3/11 die körperliche Konstitution alter Menschen. Nach dem Erdbeben war eine rasche Flucht zu höher gelegenen Orten die einzige Rettungsmöglichkeit. Es liegt auf der Hand, dass dafür eine gewisse Beweglichkeit Grundvoraussetzung war. Pflegebedürftige alte Menschen konnten oft nur darauf hoffen, von Angehörigen oder Nachbarn gerettet zu werden.

Es gab Notfallpläne, die die demographische Dimension einer möglichen Katastrophe mit einbezogen. Katastrophenforscher hatten einen Tsunami für die nächsten 30 Jahre mit 90-prozentiger Sicherheit vorhergesagt. Kommunen und Institutionen hatten entsprechende Katastrophenpläne erarbeitet und jährlich am 23. Mai Übungen abgehalten, dem Jahrestag des durch das Chile-Erdbeben ausgelösten Tsunami von 1960. Teil der Übungen war es, Verantwortlichkeiten für hilfsbedürftige und schwache Personen zu etablieren. Nachbarn sollten so nach älteren Bewohnern von Stadtvierteln schauen und sie zu den vereinbarten Sammelplätzen in Sicherheit bringen.

Das Ausmaß der Katastrophe stellte jedoch viele Notfallpläne in Frage. Der Tsunami überstieg jegliche Voraussagen und so war eine Reihe von Sammelplätzen nicht mehr sicher. In vielen Küstenstädten ließen sich Abweichung der Notfallpläne gegenüber dem tatsächlichen Tsunami gut ablesen. An den Straßen, die auf die Berge führten, waren Schilder angebracht. Sie wiesen darauf hin, bis wohin der Tsunami wohl kommen würde, und ab welchem Punkt man in Sicherheit sei. Die Schilder standen gemessen am tatsächlichen Tsunami vom 11. März 2011 freilich deutlich zu weit unten und wurden nebst all jenen überrollt, die sich auf sie verließen und nicht weiter flüchteten. Wer sich retten wollte, musste also deutlich höher steigen, als in vielen Katastrophenszenarien vorgesehen.

Insgesamt lässt sich demnach festhalten, dass die besondere demographische Struktur vieler peripherer Gebiete Nordjapans ein spezielles Profil der

Vulnerabilität erzeugt hat. Es gab Katastrophenpläne, die auch die besondere demographische Vulnerabilität berücksichtigen. Offensichtlich waren die Anstrengungen in dieser Hinsicht jedoch nicht ausreichend.

#### 4 Alter und Demenz in der Feldforschung

Vulnerabilität bezieht sich indes nicht nur auf den direkten Moment einer Katastrophe, sondern ebenso auf die Überwindung der Folgen. Hier kommen verstärkt zivilgesellschaftliche Akteure ins Spiel, die eine besondere Rolle dabei spielen, diese Vulnerabilität abzumildern und den Wiederaufbau zu gestalten. Um die Auswirkungen der besonderen Vulnerabilität Nordjapans und die Reaktion der zivilgesellschaftlichen Akteure zu untersuchen, bin ich im Herbst 2011 in einer explorativen Feldphase für ein längeres Projekt nach Nordjapan gefahren. Ich untersuchte in Tōkyō, Iwate und Miyagi die Arbeit der “Japanischen Vereinigung für Group Homes für Demenzkranke” (Nihon Ninchishō Gurūpuhōmu Kyōkai [NNGK], 日本認知症グループホーム協会). Aufgrund bestehender Kontakte aus einem vorherigen Projekt ließ sich hier der Feldzugang am unkompliziertesten herstellen und versprach gute qualitative Daten für die weitere theoretische Entwicklung des Projekts. Ein längerer Feldaufenthalt wäre sicherlich wünschenswert gewesen. Im Herbst 2011 hätte dies indes die Interviewpartner womöglich zu stark in Anspruch genommen. Die Lage hatte sich zwar insgesamt stabilisiert. Doch als Ausländer ohne eine Altenpflegerische Ausbildung konnte ich keine echte Rolle im Feld übernehmen, die meine Anwesenheit über einen längeren Zeitraum gerechtfertigt hätte. So hätte eine längere Feldforschung bedeutet, die Ressourcen meiner Partner im Feld über die Maßen zu strapazieren.

Es ist in diesem Fall eine diffizile Frage der Feldforschungsethik, einen Aufenthalt zu planen. Ein längerer Aufenthalt stellt Ansprüche an die Partner im Feld, die diese rund ein halbes Jahr nach der Katastrophe nicht ohne weiteres erfüllen können. Auf der anderen Seite kursierten gleichzeitig über die kurzen Aufenthalte von Forschern aus aller Welt bereits abwertende Ansichten im Feld. Es war die Rede von *kenkyū no dorobō* (研究の泥棒), also Forschungsdieben, die die Notsituation in Nordjapan nur ausnützen würden, um schnell zu interessanten Forschungsergebnissen zu kommen und ihre Karriere voranzutreiben. Das Verhältnis von Gabe und Gegengabe, das in der Feldforschungsethik ohnehin nicht immer leicht auszutarieren ist, kippte also aus Sicht der Menschen im

Feld bereits bedenklich. Da diese Feldforschungsphase aber nur explorativ war, barg sie in sich das Versprechen, die Entwicklung nachhaltig zu begleiten und auf die Lage der Menschen im Feld auch dann noch aufmerksam zu machen, wenn die dreifache Katastrophe schon wieder aus dem Fokus der weltweiten Aufmerksamkeit gerückt ist.

Kern der Feldforschung waren Interviews mit den Verantwortlichen der „Japanischen Vereinigung für Group Homes für Demenzkranke“. Diese Vereinigung ist nicht besonders groß. Damit ist sie typisch für zivile Akteure, die sich in der Altenpflege nach der dreifachen Katastrophe in Nordjapan bemüht haben, Hilfe zu leisten. Es gibt in diesem Bereich keine großen Organisationen wie es in Deutschland z.B. die Wohlfahrtsverbände Diakonisches Werk oder der Deutsche Caritasverband mit jeweils mehreren hunderttausend Mitarbeitern wären. Die Vereinigung hat sich vor rund einem Jahrzehnt als NPO gegründet (NNGK, 2011: 1). Durch das damals neue NPO-Gesetz war es möglich, die Vereinigung mit wenigen bürokratischen Hürden und ohne größeres Eigenkapital zu registrieren. Es gab einen Bedarf der zahlreichen neuen *group homes*, die in Folge des NPO-Gesetzes und der Pflegeversicherung als Reaktion auf die demographischen Verschiebungen entstanden, sich zu organisieren. Die Mitglieder, die *group homes*, sind Einrichtungen, in denen typischerweise um die sieben bis neun demenzkranke Alte gepflegt werden. Dabei geht es besonders darum, aktivierend zu pflegen, die Alten also in den Alltag einzubinden und sie so möglichst zu stabilisieren. *Group homes* werden deshalb oft von kleineren Betreibern getragen, wengleich es große Einrichtungen mit einer Reihe von Wohngruppen unter einem Dach gibt (NNGK, 2011: 15). Die Vereinigung hatte 2011 1,849 solcher *group homes* als Mitglieder (NNGK, 2011: 1). Sie hat ihren Sitz in Tōkyō in einer Etage eines kleineren Bürohauses. Insgesamt arbeiten dort rund ein Dutzend Mitarbeiter für die Vereinigung – die Organisation ist also tatsächlich relativ klein und überschaubar. Seit 2010 hat sie aber einen stabileren Status als Rechtsperson, da sie sich von einer NPO zu einer *kōeki shadan hōjin* (公益社団法人) entwickelt hat (NNGK, 2011: 1).

In der Feldforschung konnte ich die gesamten Aktivitäten der Vereinigung seit dem März 2011 durch Interviews und Begehungen vor Ort überschauen und damit eine kleine, aber beispielhafte Organisation umfassend untersuchen. Dazu interviewte ich den Verantwortlichen für die Katastrophenhilfe im Hauptbüro in Tōkyō, die beiden Koordinatoren in Iwate und Miyagi sowie einige Volunteers. Außerdem besuchte ich drei Einrichtungen, mit denen die Vereinigung nach der Katastrophe zusammengearbeitet hat, und interviewte die dortigen Verantwortlichen. Damit waren für diese Vereinigung praktisch alle Arten von direkt

Beteiligten abgedeckt, außer den Alten. Allerdings macht es leider wenig Sinn Demenzkranke zu interviewen. Meine Interviewpartner versicherten mir, dass die meisten Demenzkranken in den Einrichtungen die Katastrophe und alles was direkt im Anschluss daran folgte, schon wieder aus dem Gedächtnis verloren haben – was in diesem Fall wohl eher ein Segen ist.

## 5 Die Katastrophe am Beispiel einer Einrichtung in Rikuzentakata

Was bedeutete der 11. März 2011 für die Pflege Demenzkranker in *group homes* und was bedeutete deren weiteres Schicksal für die Frage nach zivilgesellschaftlichen Strukturen? Ein Beispiel soll zeigen, was im ersten halben Jahr nach der Katastrophe passiert ist und welche Akteure sich auf welche Weise eingesetzt haben. Es handelt sich um eine Einrichtung in Rikuzentakata. Diese Einrichtung betreut Alte sowohl in Wohngruppen als auch in konventionelleren Pflegearrangements. Im Gegensatz zu vielen anderen Alten- und Pflegeheimen hat sie das Erdbeben und den Tsunami relativ unbeschadet überstanden. Es gab keine Todesopfer unter den Heimbewohnern und der Belegschaft.

Das ist insofern alles andere als selbstverständlich, als Alten- und Pflegeheime in Tōhoku nicht selten direkt an der Küste errichtet wurden. Ein Hintergrund war, dass man den Bewohnern einen schönen Ausblick auf das Meer bieten wollte. Es ist jedoch beinahe unmöglich, Heime in direkter Küstennähe rechtzeitig evakuieren. Nach dem Erdbeben blieben in den betroffenen Gebieten rund 20 Minuten Zeit, um sich vor dem Tsunami in Sicherheit zu bringen. Eine Tsunamiwarnung war ausgesprochen worden und die allermeisten Einwohner der Küstenregion wussten aus Erfahrung und vielen Übungen, dass mit einer großen Welle zu rechnen war. Bei Pflegeeinrichtungen in unmittelbarer Nähe des Strandes standen jedoch zu wenige Autos und Fahrer zur Verfügung, um alle Bewohner abzutransportieren. Selbst dann hätte die Evakuierung der Gebäude, das Besteigen der Fahrzeuge und die Fahrt zu sicheren Orten wahrscheinlich mehr als 20 Minuten in Anspruch genommen. In den Interviews wurde mir von mehreren Fällen von Einrichtungen berichtet, die deshalb hohe Opferzahlen zu verzeichnen hatten und nur die wenigsten Bewohner retten konnten.

Die Einrichtung von Rikuzentakata wurde dagegen nicht zufällig auf einem Hügel errichtet. Sowohl die Erfahrungen vom Tsunami 1960 nach dem Erdbeben in Chile als auch Studien diverser Wissenschaftler bewogen die Verantwortlichen zu diesem Schritt. Das erwies sich am 11. März als lebensrettend,

weil der Tsunami die gesamte Innenstadt von Rikuzentakata überrollte und wegspülte. Obwohl Rikuzentakata deshalb zu den am stärksten betroffenen Kommunen an der Küste von Sanriku zählte, kamen die Einrichtung und ihre Bewohner äußerst glimpflich davon. Zwar stürzten durch das Erdbeben die meisten Möbel um. Ebenso wurden die Decken der Räume stark in Mitleidenschaft gezogen. Der Tsunami erreichte indes den Hügel selbst nicht. Die Zahl alter und hochalter Opfer lag in Rikuzentakata insgesamt über dem Anteil dieser Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung, aber immerhin weniger erschreckend als in der betroffenen Region insgesamt (SDBSSUK, 2012: 6).

Direkt nach dem Erdbeben mussten jedoch alle Bewohner und Angestellten das Haus verlassen, weil nicht klar war, ob es einsturzgefährdet war. Die erste Nacht verbrachten die Angestellten und Bewohner auf dem Platz vor dem Heim. Aus Notbeständen an Futons, die für Katastrophen vorsorglich angelegt worden waren, und Vorhängen aus dem Hauptgebäude errichteten die Angestellten ein Notlager. Die erste Hilfe kam dann am darauffolgenden Tag von der *jieitai*, den japanischen Selbstverteidigungsstreitkräften. Sie brachte die Alten zunächst mit Lastwagen, die mit Matratzen ausgepolstert wurden, ins benachbarte Ōfunato, um sie später noch einmal weiter zu transportieren. Als zweites wurde das Japanische Rote Kreuz auf die Probleme des Heims aufmerksam und half aus. Immerhin hatte die Einrichtung viel Glück, da sich bald herausstellte, dass das Hauptgebäude nicht strukturell beschädigt war und dementsprechend recht schnell wieder bezogen werden konnte.

Danach setzt die Hilfe der Vereinigung ein. Im ersten Monat war sie kaum aktiv im Krisengebiet und hätte wohl auch wenig helfen können. Erst nachdem sich die Lage stabilisiert hatte, schickte sie Volunteers nach Iwate und den nördlichen Teil von Miyagi. Der südliche Teil und Fukushima blieben ausgespart. Im Kontext der Pflege Demenzkranker muss man sich klar darüber sein, dass sich die freiwilligen Helfer von der Masse der Volunteers in Nordjapan unterscheiden. Der Altenbereich hat sich ganz allgemein schon länger so professionalisiert, dass die Volunteers hier nach ökonomischen Gesichtspunkten kaum noch als Ehrenamtliche angesehen werden können (Avenell, 2009: 270). Ganz ähnlich gilt das auch für die Volunteers, die seit März 2011 nach Tōhoku gekommen sind. Das hängt damit zusammen, dass in der Altenpflege und vor allem beim Umgang mit Demenzkranken eine Ausbildung unerlässlich ist, selbst wenn man nur als Freiwilliger einspringt. So eignet sich diese Aufgabe denkbar schlecht für Wochenendeinsätze hochmotivierter, aber nicht speziell ausgebildeter Helfer. Die Hilfseinsätze mussten zudem mindestens eine Woche dauern. Zum einen nahm die Einarbeitung mehr Zeit in Anspruch, als bei typischen Aufgaben wie

Schutt wegzuräumen oder die Kanalisation wieder freizulegen (Heibonsha, 2011), weil die Alten in jeder Einrichtung besondere Bedürfnisse haben. Zum anderen reagieren Demente sensibel auf ständige Veränderungen in der Umgebung und ihr Zustand verschlechtert sich dann leicht. So mussten sich Volunteers in der Pflege Dementer zumindest eine Woche von ihrer Arbeit freistellen lassen und hatten alleine dadurch schon andere Kosten als viele Freiwillige, die die Wochenenden und Feiertage nutzten, um zu helfen. Aus diesen Gründen bekamen die Volunteers im Vergleich zu anderen Feldern der Hilfe mehr materielle und finanzielle Unterstützung. Sowohl in Iwate als auch in Miyagi übernahmen die aufnehmenden Institutionen die Unterbringung und Versorgung.

Eigentlich gab es offizielle Pläne, wie einer solchen Katastrophe im Altenbereich zu begegnen sei. Im Interview berichtete der Leiter der Taskforce bei der Group-Home-Vereinigung, welche Notfallpläne das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales (Ministry of Health, Labour and Welfare = MHLW) für seinen Arbeitsbereich vorbereitet hatte. Alte sollten auf *group homes* in ganz Japan verteilt werden. Außerdem sahen die Pläne vor, Pfleger in die Krisenregion zu entsenden. Trotz der Tendenz zur Dezentralisierung in der Pflege war das Ministerium also auf alle Eventualitäten eingestellt und bereit, das Heft nach dem 11. März selbst in die Hand zu nehmen.

Die erste Idee erwies sich in der Realität als nur schwer undurchführbar. Das MHLW fand zwar aufnahmewillige *group homes* z.B. in Tōkyō. Doch im Interview wurde deutlich, dass die sichere Überführung der Betroffenen in diese Heime das eigentliche Problem war, das nicht gelöst werden konnte. Da die Infrastruktur in der Region in den ersten Wochen praktisch völlig zusammengebrochen war, wäre ein sicherer Transport schon nicht einfach zu bewältigen gewesen. Hinzu kommt, dass die Lösung des MHLW die Alten zudem noch völlig aus ihrem sozialen Kontext gerissen hätte, was gerade bei Demenz höchst problematisch ist. Die wenigen vertrauten Anhaltspunkte wie die Pflegenden oder die bekannte Landschaft, die den Demenzen nach der Katastrophe verblieben waren, wären aus ihrem Gesichtsfeld verschwunden. Statt dessen hätten sie, die sie ihr Leben in der Provinz verbracht hatten, sich inmitten der Großstadt wieder gefunden.

Doch selbst der zweite Plan des MHLW, Katastrophenhilfe in der Pflege zu leisten, kam nicht über Ansätze hinaus. Bei der Entsendung war die Bürokratie schlichtweg zu langsam und hinkte der Organisation der Vereinigung hinterher. Bevor das MHLW Helfer finden und alle Formalitäten der Entsendung klären konnte, war der Bedarf in Nordjapan schon so groß, dass die Vereinigung längst ihr eigenes System der Hilfe durch Volunteers praktizierte. Genau hier ist es

sinnvoll, dass ein nichtsstaatlicher Akteur mit viel Einblick in die Problematik und einer “hands on”-Haltung in der Organisation mithilft.

Dem entsprechend nahm das MLHW Ende März Kontakt mit der Vereinigung auf und ging mit ihr gemeinsam auf die *group homes* in der Region zu. Die Vereinigung wurde so in den Prozess der Bedarfsermittlung mit einbezogen. Damit waren die Aktivitäten der Vereinigung in den offiziellen Rahmen eingebunden. Die Zusammenarbeit setzte durch das Jahr 2011 hindurch weiterhin fort. Sie reichte jedoch nicht über einen Informationsaustausch und die obligatorische Registrierung der Volunteers beim Ministerium hinaus. Außerdem ergaben sich trotzdem grundlegende Schwierigkeiten mit der Bürokratie.

So sahen die offiziellen Pläne vor, freiwillige Helfer finanziell zu unterstützen. Während die Vereinigung gemeinsam mit den Einrichtungen, die Hilfe erhielten, dafür sorgte, dass durch den Aufenthalt in der Krisenregion keine Kosten entstanden, sollte zumindest der Transfer dorthin von der öffentlichen Hand ausgeglichen werden. Dafür waren die Präfekturen verantwortlich aus denen die Volunteers kamen. Allerdings bekamen viele Volunteers nicht wie geplant oder angekündigt ihre Auslagen ersetzt. So weigerte sich z.B. die Präfektur Kumamoto im Falle einer Helferin, einfach, jedwede Kosten zu übernehmen. Ihre Entscheidung begründete die Präfektur damit, dass die Helferin als Volunteer nach Nordjapan gegangen sei. Die Arbeit als Volunteer sei aber per Definition ehrenamtlich und könne nicht bezahlt werden. Ähnlich verhielt es sich bei einem Volunteer aus Hokkaidō, der ebenso seine Auslagen nicht ersetzt bekam.

Die Diskussion, ob Volunteers finanziell für ihre Mühen und ihren Aufwand entschädigt werden können, ist in den letzten Jahrzehnten immer wieder geführt worden. Manche der Volunteers haben je nach Präfektur wenigstens die Fahrtkosten ersetzt bekommen, manche gar nichts. Die Leistung der verschiedenen Verwaltungsebenen nach der dreifachen Katastrophe wurde in den Interviews aus diversen Gründen nicht besonders hoch eingeschätzt. Gerade vor diesem Hintergrund haben die Probleme mit der Bezahlung von Volunteers wenig geholfen, gegenseitiges Vertrauen und Kooperationsbereitschaft zu wecken.

Außerdem waren die Präfekturverwaltungen in Nordjapan bei der Verteilung von Volunteers auf benötigte Heime anfänglich äußerst unbeholfen. Eine Interviewpartnerin wollte schon vor dem koordinierenden Eingreifen der Vereinigung mit einer Gruppe von Volunteers nach Iwate oder Miyagi. Sie konnte zwar mit den Präfekturbehörden Kontakt aufnehmen. Doch deren Management von Volunteereinsätzen sah vor, bei einer Anfrage einer Einrichtung nach z.B. zehn Volunteers auch nur genau zehn zu schicken. Eine Gruppe von neun wurde ebenso zurückgewiesen wie ein Angebot, mit elf Freiwilligen zu kommen.



Ähnliche Beispiele mit verschiedenen Ebenen der Bürokratie sowohl in Tōkyō als auch auf der Präfektorebene durchziehen die Interviews. Einige Male kommen positive Erfahrungen zu Sprache, die jedoch meist auf eine gute persönliche Vernetzung zurückzuführen sind. Insgesamt beklagten die Interviewpartner eine fehlende Koordination ihrer Tätigkeit. Da die Vereinigung selbst nur klein ist, wäre sie auf eine bessere Zusammenarbeit mit anderen zivilen Akteuren, aber ebenso staatlichen Stellen angewiesen gewesen, um wirklich effizient helfen zu können. Dazu kam es nur in Ansätzen.

## 6 Staat und Zivilgesellschaft nach 3/11

Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu sehen, wie die Interviewten und die Gesprächspartner im Feld generell die Rolle der verschiedenen Akteure deuteten. Damit soll nichts über die tatsächliche Performanz ausgesagt werden. Es geht nur darum, die Einschätzung der Vereinigung, ihrer Volunteers und Koordinatoren sowie Vertreter der betroffenen Einrichtungen nachzuzeichnen. Das Bild ist außerdem nicht repräsentativ, da die Feldforschung qualitativ war. Für die weitere Theoriebildung ist das allerdings nicht notwendig.

Wie schon gesehen brachten die Interviewten den verschiedenen Ebenen der Verwaltung gegenüber wenig Verständnis auf. Die Bürokratie würde nur nach Dienstvorschrift vorgehen und wäre wenig flexibel, war ein Vorwurf, der mehrmals geäußert wurde. Aus der Logik von Organisationen wie der Vereinigung ist es schlüssig, so zu argumentieren, da die Stärke der kleinen zivilgesellschaftlichen Akteure gerade ihre Spontanität und Flexibilität ist. Hinzu kommt, dass zwar für demenzkranke Alte in den betroffenen Gebieten seitens der Verwaltung viele Hilfgelder bereitgestellt wurden. Aus Sicht der Freiwilligen vor Ort wurden diese Gelder aber allzu oft ohne Absprache, planlos und nicht für die drängendsten Anliegen eingesetzt, sondern für marginale Probleme verwendet.

Ein interessanter Punkt in der Wahrnehmung der Volunteers ist vor allem die Einschätzung der Selbstverteidigungsstreitkräfte. Sie wurden ausnahmslos von allen Interview- und Gesprächspartner für ihren Einsatz gelobt. Das wäre an sich noch nicht so verwunderlich. Seit Kōbe haben sich die Regeln für den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte im Katastrophenfall geändert (Nakamura, 2000: 28). Nicht mehr die Präfektur muss sie anfordern und am Ende auch bezahlen. Genau das führte 1995 dazu, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte nicht entschlossen genug eingreifen konnten, obwohl sie vor Ort präsent waren.

Der Gouverneur von Hyōgo konnte die Lage am Tag des Erdbebens nicht schnell genug überblicken und war schlichtweg besorgt, dass ein massiver Einsatz zu hohen Folgekosten für die Präfektur führen würde (Nakamura, 2000: 25). Durch Gesetzesänderungen konnten die Selbstverteidigungsstreitkräfte dagegen im März 2011 direkt eingreifen und erwarben sich durch ihr entschlossenes und gut koordiniertes Auftreten viele Verdienste.

Was aber in den Interviews und Gesprächen besonders auffiel, war, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte z.B. in einer Reihe mit dem Roten Kreuz genannt wurde oder ihr Einsatz geradezu als Gegensatz zum Staatsversagen ins Feld geführt wurde. Auf Nachfragen hätten die Gesprächspartner sicher gesagt, dass natürlich auch die Selbstverteidigungsstreitkräfte eine staatliche Institution sind. In ihren Aussagen wirkt sie aber eher als Mittler zwischen Staat und der Ebene der Selbsthilfe, also eben gerade nicht als staatlich.

Damit widersprechen die Ergebnisse aus dieser Feldstudie deutlich den Einschätzungen von Avenell (2012) sowie Kawato, Pekkanen und Tsujinaka (2012). Avenell (2012: 64) hat argumentiert, dass staatliche Stellen nach der dreifachen Katastrophe viel proaktiver und effizienter reagiert haben, als nach dem Erdbeben von Kōbe. Zivile Akteure und Volunteers wurden wesentlich besser in die Katastrophenbewältigung und den Wiederaufbau eingebunden als 1995. Eine Reihe kleinerer Katastrophen zwischen dem Erdbeben von Kōbe und der dreifachen Katastrophe half dabei, die neuen kooperativeren und effizienteren Strukturen zu verfestigen. Als Konsequenz ging die Regierung nach dem 11. März direkt auf Aktivisten der Zivilgesellschaft zu und band sie ein. Kawato, Pekkanen und Tsujinaka (2012: 86) haben wiederum festgestellt, dass gerade die Volunteer Center vor Ort hilfreich waren, um die Arbeit der vielen Freiwilligen zu koordinieren. Während die Masse der Volunteers in Kōbe anfänglich nur schwer zu kontrollieren und noch schwerer immer sinnvoll einzusetzen war, wurden die anstehenden Aufgaben durch die Arbeit der Volunteer Center wesentlich besser verteilt. Die Volunteer Center wurden oft von den städtischen Wohlfahrtskommissionen eingerichtet und gemeinsam mit NPO-Netzwerken betrieben. Die Sicht von Aktivisten vor Ort scheint die überaus positive Einschätzung der Volunteer Center und der Rolle der Städtischen Wohlfahrtskommissionen zu bestätigen (Heibonsha, 2011).

Avenell (2012) sowie Kawato, Pekkanen und Tsujinaka (2012) zeichnen also ein sehr positives Bild der Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und zivilen Akteuren nach dem 11. März 2011. Sie konzentrieren sich allerdings auf den Vergleich zum Umgang mit den Massen an Volunteers nach dem Erdbeben von Kōbe 1995. Was dabei nicht in den Blick kommt, ist die besondere demo-

graphisch bedingte Vulnerabilität Nordjapans, die mit normalen Volunteers nicht so einfach bewältigt werden kann und die zudem weitaus höhere Ansprüche an die Kooperation zwischen öffentlichen Stellen und zivilen Akteuren stellt. Es ist wesentlich komplexer, Alte und speziell Demente als besonders verletzbare Opfer zu betreuen, als Schutt wegzuräumen und die Kanalisation wieder freizulegen, zwei der Hauptaufgaben der Wochenendvolunteers. Selbstverständlich waren letztere Aufgaben sehr wichtig, um überhaupt wieder an einen Wiederaufbau der Region denken zu können. Zudem erforderte beides einen hohen körperlichen Einsatz der Volunteers. Ohne die vielen Freiwilligen hätte es ungleich länger gedauert, die Trümmer der dreifachen Katastrophe erst einmal zu beseitigen. Deswegen kann man in dieser Hinsicht tatsächlich klar konstatieren, dass sich der teilweise Rückzug des Staates aus der Verantwortung und das Engagement der Zivilgesellschaft durchaus positiv ausgewirkt haben.

Doch wie verhält es sich mit der alternden Gesellschaft unter den neuen Vorstellungen von Katastrophenbewältigung? Hier greifen eine Reihe von Folgen der Neoliberalisierung Japans in einer Weise zusammen, die sich bei weitem nicht so leicht auffangen lassen, wie im obigen Abschnitt. Spätestens seit Anfang der 1990er Jahre war der Rückzug bzw. die grundlegende Verschlankung des Staates ein wichtiger Teil der politischen Agenda (Kagami, 1999: 7–8). Die Pflege alter Menschen war dabei ein Testfeld neoliberaler Wohlfahrtspolitik. Durch die Pflegeversicherung konnte sich der Staat weitestgehend aus dieser Thematik zurückziehen und die Verantwortung bei den Betroffenen belassen bzw. an die Kommunen weiterreichen. Das funktionierte schon in normalen Zeiten nicht immer ideal. Die Altenpflege war nach Einführung der Pflegeversicherung stets unteralimentiert und reformbedürftig. Lokale Initiativen konnten diese Probleme nicht grundsätzlich lösen.

Hinzu kommt, dass die Verwaltung der Kommunen in den letzten Jahrzehnten selbst durch Zwang zu schlankeren Strukturen geschwächt wurde. Die diversen Zusammenlegungen von Kommunen haben sich in der ersten Zeit nach der dreifachen Katastrophe sehr negativ ausgewirkt, weil es oftmals an Ansprechpartnern der kommunalen Verwaltung fehlte (Miyari, 2012: 45). Da die Pflegeversicherung kommunal verwaltet wird, gilt dies gerade auch für die Altenpflege. Dass sich die sowieso schon geschwächte kommunale Ebene zusätzlich noch von der Präfekturverwaltung und der Bürokratie in Tōkyō alleine gelassen fühlte, wird im Buch des Bürgermeisters von Rikuzentakata Toba Futoshi (戸羽太) (2011: 161) sehr deutlich, der beiden Unflexibilität und zu langsames Handeln vorwarf.

Der Altenbereich ist damit ein klares Beispiel für Whiteheads (2007) Kritik der Konsequenzen des Neoliberalismus im Katastrophenschutz und der Katastrophenbewältigung. Während die Zusammenhänge in den von Avenell (2012) sowie Kawato, Pekkanen und Tsujinaka (2012) angesprochenen Feldern nicht so kompliziert sind, ist die Aufrechterhaltung der Altenpflege nach einer Katastrophe durch die komplexen Strukturen unmittelbar gefährdet. Der Staat muss hier mehr leisten, als sich auf die Hilfe externer gut ausgebildeter Volunteers zu verlassen. Es gab zwar viele Altenpfleger, die durchaus helfen wollten. Doch sie waren zumeist viel mehr als andere Volunteers von einer Koordinationsleistung und finanzieller Unterstützung abhängig. So griff eine Reihe von Faktoren ineinander, die die Altenpflege deutlich von anderen Möglichkeiten des Einsatzes für Volunteers abhebt und zu einem logistisch komplexen Unterfangen macht.

Da die demographische Vulnerabilität in ganz Japan in den nächsten Jahrzehnten der von Tōhoku 2011 ähneln wird, würde man es sich zu einfach machen, die Leistung der öffentlichen Hand nach dem 11. März generell zu würdigen und die Probleme in der Altenpflege als Sonderfall abzutun. Genau hier wird die Anfälligkeit nach Katastrophen immer größer. Die Aufschlüsselung der Opferzahlen der dreifachen Katastrophe belegt diese spezielle Vulnerabilität ebenso wie die Schwierigkeiten für die Vereinigung, die Pflege der Dementen in Teilen des betroffenen Gebietes zu organisieren.

## 7 Schluss

Alles in allem scheint es, dass in Folge der Dreifach-Katastrophe im Bereich der Altenpflege die Gräben zwischen staatlichen Akteuren und zivilen Akteuren vertieft worden sind. Die einzige Ausnahme bilden die Selbstverteidigungsstreitkräfte, die als staatliche Organisation in der Lage waren, *ad hoc* eine sehr gut funktionierende Kooperation mit zivilen Akteuren einzugehen und sich daher ihr Vertrauen erworben haben. Die zivilen Akteure haben zwar viel für Demenzerkrankte sowie die Angestellten, die sich um sie kümmern, erreichen können und so die Auswirkungen der Katastrophe deutlich abgemildert. Schwierigkeiten gab es aber in der Koordination der Helfer. Die zivilen Akteure sind klein und disparat, also gar nicht in der Lage, Katastrophenhilfe koordiniert zu übernehmen, zumindest nicht nach Ereignissen wie im März 2011, die selbst gut eingespielte und organisierte Katastrophenhelfer vor schwere Aufgaben stellen.

Gerade weil aber die Organisationen in Bereichen wie der Pflege Demenzkranker klein und außerdem relativ schlecht untereinander koordiniert sind, wäre es wichtig, dass diese Koordination von anderer Seite übernommen würde. Die Strukturen nach dem 11. März deuten auf ein hohes Maß an Spontaneität und Hilfsbereitschaft hin, die indes nicht immer ideal kanalisiert wurden. Die demographische Vulnerabilität kann alleine durch die engagierte Arbeit der verschiedenen zivilen Akteure nicht völlig entschärft werden. Sie ist zu komplex gelagert, als dass die zivilen Akteure sie vollständig in den Griff bekommen könnten. Selbst wenn staatliche Stellen alleine dazu ebenfalls nicht in der Lage sind, worauf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Katastrophenpläne des MLHW im Altenbereich sehr klar hindeuten, führt ein weitgehender Rückzug zu neuen Problemen.

Angesichts der Abläufe im Jahr 2011 ist die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass Organisatoren, Volunteers und Betroffene aus Frustration über die mangelnde Koordination staatlicher Stellen, zu denen sie die Selbstverteidigungstreitkräfte gerade bewusst nicht rechnen, den Rahmen unpolitischer Zusammenarbeit sprengen. Sie könnten damit eine Entwicklung nehmen, die Avenell und Ogawa bisher eher für unwahrscheinlich gehalten haben. Das gilt umso mehr, wenn Stimmen wie der Bürgermeister von Rikuzentakata hierfür argumentative Vorlagen liefern. Sicherlich wird sich daraus nicht unmittelbar eine politische Gegenbewegung ergeben. Die Ansätze dürften auf der lokalen oder regionalen Ebene verbleiben. Herauszufinden, ob sich Teile der zivilen Akteure tatsächlich als Folge ihrer Erfahrungen nach dem März 2011 politisieren, ist eine Frage für die Fortführung meines Feldforschungsprojektes.

## Literaturverzeichnis

ALEXANDER, David

1997 "The Study of Natural Disasters, 1977–97: Some Reflections on a Changing Field of Knowledge." *Disasters* 21.4: 284–304.

AVENELL, Simon Andrew

2010 "Facilitating Spontaneity: The State and Independent Volunteering in Contemporary Japan." *Social Science Japan Journal* 13.1: 69–93.

2012 "From Kobe to Tōhoku: The Potential and the Peril of a Volunteer Infrastructure." In: Jeff KINGSTON (Hg.): *Natural Disaster and Nucle-*

*ar Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan's 3/11.*  
London: Routledge, S. 53–77.

CHŪŌ BŌSAI KAIGI 中央防災会議

2011 *Tōhoku Chihō Taiheiyō Oki Jishin o Kyōkun toshita Jishin: Tsunami Taisaku ni kan suru Senmon Chōsa Kai Hōkoku* 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告.  
<<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/higashinihon/sankou.pdf>>  
(30.01.2013)

FOLJANTY-JOST, Gesine / AOKI, Mai

2008 “Zehn Jahre NPOs in Japan: Diversifizierung des Dritten Sektors durch Recht.” In: Iris WIECZOREK (Hg.): *Japan 2008: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Berlin: VSJF, S. 43–68.

FURUKAWA, Shun'ichi

2000 “An Institutional Framework of Japanese Crisis Management.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8.1: 3–14.

GŌTO, Akinobu 後藤彰信 / KODANI Ryūsuke 小谷竜介

2007 “Jishin, Shakai o yurasu: Higai ni tai suru Jinbun Shakai Kagaku kara no Kokoromi 地震、社会を揺らす: 災害に対する人文社会科学からの試み.” *Tōhoku Rekishi Hakubutsukan Kenkyū Kiyō* 東北歴史博物館研究紀要 8: 107–124.

HILHORST, Dorothea / Greg BANKOFF

2004 “Introduction.” In: Greg BANKOFF / Georg FRERKS / Dorothea HILHORST (Hg.): *Mapping Vulnerability: Disasters, Development, and People*. London: Earthscan, S. 10–24.

IMADA, Makoto

2003 “The Voluntary Response to the Hanshin Awaji Earthquake.” In: Stephen P. OSBORNE (Hg.): *The Voluntary and Non-Profit Sector in Japan: The Challenge of Change*. London: Routledge-Curzon, S. 40–50.

HEIBONSHA 平凡社 (Hg.)

2011 *Saigai Borurantia Bukku: Shūmatsu ha Tōhoku he* 災害ボランティア・ブック: 週末は東北へ. Tōkyō: Heibonsha.

KAGAMI, Mitsuhiro

1999 “Privatization and Deregulation: The Case of Japan.” In: Mitsuhiro KAGAMI / Masatsugu TSUJI (Hg.): *Privatization, Deregulation and Institutional Framework*. Tōkyō: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, S. 1–21.

KASZA, Gregory James

2006 *One World of Welfare: Japan in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.

KAWATO, Yūko / Robert PEKKANEN / TSUJINAKA, Yutaka

2012 “Civil Society and the Triple Disasters: Revealed Strengths and Weaknesses.” In: Jeff KINGSTON (Hg.): *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan’s 3/11*. London: Routledge, S. 78–93.

KIMURA, Shūhei 木村周平

2005 “Saigai no Jinruigakuteki Kenkyū ni mukete 災害の人類学的研究に向けて.” *Bunka Jinruigaku* 文化人類学 70.3: 399–409.

LÜTZELER, Ralph

2008 “Regional Demographics.” In: Florian COULMAS / Harald CONRAD / Annette SCHAD-SEIFERT / Gabrielle VOGT (Hg.): *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*. Leiden: Brill, S. 62–79.

MATSUSHITA, Kei’ichi 松下圭一

1996 *Nihon no Jichi Bunken* 日本の自治・分権. Tōkyō: Iwanami.

MIYARI, Kōichi 宮入興一

2012 “Higashi Nihon Daishinsai to Fukkō no Katachi: Seichō, Kaihatsukei Fukkō kara Ningen to Kizuna no Fukkō he 東日本大震災と復興のかたち: 成長・開発型から人間と絆の復興へ.” *Sekai* 世界, 820: 43–54.

NAKAGAWA, Yuko / Rajib SHAW

2004 “Social Capital: A Missing Link to Disaster Recovery.” *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 22.1: 5–34.

NAKAMURA, Akira

2000 “The Need and Development of Crisis Management in Japan’s Public Administration: Lessons from the Kobe Earthquake.” *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8.1: 23–29.

NISHIOKA, Hachiro / KOIKE, Shiro / YAMAUCHI, Masakazu / SUGA, Keita / ESAKI, Yuki

2011 “Population Projections by Prefecture in Japan: 2005–2035 Outline of Results and Methods.” *The Japanese Journal of Population* 9.1: 1–39.

- NNGK (NIHON NINCHISHŌ GURŪPUHŌMU KYŌKAI 日本認知症グループホーム協会)
- 2011 *Shakai Hoshō Shingikai Kaigo Fuhi Bunkai Hiaringu Shiryō* 社会保障審議会介護付費分科会ヒアリング資料.  
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001ft9d-att/2r9852000001fthd.pdf>> (30.01.2013).
- OGAWA, Akihiro
- 2009 *The Failure of Civil Society?: The Third Sector and the State in Contemporary Japan*. Albany: SUNY Press.
- OLIVER-SMITH, Anthony
- 2004 “Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective.” In: Greg BANKOFF / Georg FRERKS / Thea HILHORST (Hg.): *Mapping Vulnerability: Disasters, Development, and People*. London: Earthscan, S. 10–24.
- ŌTANI, Junko
- 2010 *Older People in Natural Disasters*. Kyōto: Kyoto University Press.
- 2012 “Ageing Society, Health Issues and Disaster: Assessing 3/11.” In: Jeff KINGSTON (Hg.): *Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan’s 3/11*. London: Routledge, S. 237–255.
- PEKKANEN, Robert
- 2000 “Japan’s New Politics: The Case of the NPO Law.” *Journal of Japanese Studies* 26.1: 111–148.
- SDBSSUK (SHIZUOKA DAIGAKU BŌSAI SŌGŌ SENTĀ USHIYAMA KENKYŪSHITSU 静岡大学防災総合センター牛山研究室)
- 2012 *Rikuzentakatashi ni okeru Jinteki Saigai no Tokuchō* 陸前高田市における人的被害の特徴.  
<<http://disaster-i.net/notes/20120507r.pdf>> (30.01.2013).
- SHAW, Rajib / GODA, Katsuichiro
- 2004 “From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience.” *Disasters* 28.1: 16–40.



- STST (SŌMUSHO TŌKEIKYOKU SEISAKU TOKATSUKAN 総務省統計局・政策統括官)
- 2011 *Heisei 22-Nen Kokusei Chōsa: Jinkōtō Kihon Shūkei Kekka: (Sankō) Iwateken, Miyagiken oyobi Fukushimaen no Gaiyō* 平成22年国勢調査: 人口等基本集計結果: (参考) 岩手県, 宮城県及び福島県の概要.  
<<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/gaiyou.pdf>> (30.01.2013).
- TAKAHASHI, Mutsuko  
1997 *The Emergence of Welfare Society in Japan*. Aldershot: Avebury.
- TOBA, Futoshi 戸羽太  
2011 *Hisaichi no Hontō no Hanashi o shiyō: Rikuzentakata Shichō tsuzuru ano Hi to korekara* 被災地の本当の話をしよう: 陸前高田市長が綴るあの日とこれから. Tōkyō: Wanibukkusu.
- VOSSE, Wilhelm  
1999 “The Emergence of a Civil Society in Japan.” *Japanstudien: Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien* 11: 31–53.
- WHITEHEAD, Judith  
2007 “Anatomy of a Disaster: The Neo-liberal State in Mumbai’s 2005 Flood.” In: *Focaal: European Journal of Anthropology* 49: 81–98.
- WILCHES-CHAUX, Gustavo  
1989 *Desastres, Ecologismo y Formación Profesional: Herramientas para la Crisis*. Popayán: Servicio Nacional de Aprendizaje.
- YOSHIMURA, Akira 吉村昭  
2004 *Sanriku Kaigan Ōtsunami* 三陸海岸大津波. Tōkyō: Bungei Shunjū.