Monographien
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
der Philipp Franz von Siebold Stiftung
Band 31, 2001

Birgit Poniatowski

Infrastrukturpolitik in Japan

Politische Entscheidungsfindung zwischen regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen

Monographien aus dem
Deutschen Institut für Japanstudien
der Philipp Franz von Siebold Stiftung

Band 31
2001

Monographien Band 31
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien der
Philipp Franz von Siebold Stiftung

Direktorin: Prof. Dr. Irmela Hijiya-Kirschnereit

Anschrift:
Nissei Kōjimachi Bldg.
Kudan-Minami 3-3-6
Chiyoda-ku
Tōkyō 102-0074, Japan
Tel.: (03) 3222-5077
Fax: (03) 3222-5420
e-mail: dijtokyo@dijtokyo.org

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Poniatowski, Birgit:
Infrastrukturpolitik in Japan : politische Entscheidungsfindung zwischen
regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen /
Birgit Poniatowski. – München : Iudicium-Verl., 2001
(Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien
der Philipp Franz von Siebold Stiftung ; Bd. 31)
Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 2000
ISBN 3-89129-842-0

© IUDICIUM Verlag GmbH München 2001
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Offsetdruck Schoder, Gersthofen
Printed in Germany
ISBN 3-89129-842-0

Vorwort

Planung und Partizipation, Macht und Einfluß sind Faktoren, denen bei der Betrachtung von politischen Systemen besonderes Augenmerk gilt. Wie funktionieren politische Entscheidungsprozesse, welche politisch-institutionellen Instrumente gibt es, und wer ist dabei von wem abhängig? Birgit Poniatowski geht diesen Fragen anhand der vorliegenden Studie zur Infrastrukturpolitik in Japan nach. Infrastrukturpolitik, so die These der Autorin, eignet sich in besonderem Maße dazu, Strukturmerkmale des japanischen politischen Systems herauszuarbeiten. Zum einen ist dieses Politikfeld schon allein aufgrund des hohen Anteils öffentlicher Investitionen an den Staatsausgaben und am Bruttoinlandsprodukt insgesamt von großer Relevanz. Zum anderen gründen sich einige zentrale Annahmen politikwissenschaftlicher Forschung zu Japan auf Beobachtungen aus diesem Bereich.

Nun wird allgemein vermutet, daß die zumindest in einigen Regionen, beispielsweise Niigata oder Shimane, augenfällige Korrelation zwischen Politikern in einflußreichen Positionen und reger öffentlicher Bautätigkeit in deren Wahlkreis Ausdruck einer unentwirrbaren Interessenverflechtung und Einflußnahme zum Zwecke der Machterhaltung sei. Doch es überrascht dann, zu erfahren, daß statistische Untersuchungen der regionalen Verteilungsmuster öffentlicher Investitionen diesen unterstellten Zusammenhang nicht bestätigen. Wie läßt sich dieser scheinbare Widerspruch auflösen? Hier erweist der Ansatz der Autorin, mittels einer Netzwerkanalyse die politischen Entscheidungsprozesse in Japan zu durchleuchten, seine besondere Eignung.

Es gelingt Birgit Poniatowski in ihrer empirischen Studie nicht nur, anhand ihrer Analyse von formalen Entscheidungssystemen wie Verfahrensregeln und Stimmenmehrheiten sowie systematisierter informeller Einflußnahmen die Entscheidungsprozesse deutlich transparenter zu machen und die Beteiligung politischer Akteure im Rahmen von Fürsprachen bzw. sogenannten *advocacy*-Koalitionen zu gewichten. Sie steuert zugleich bemerkenswerte Beobachtungen zur Frage nach dem Ausmaß der „Zentralität“ dieser Prozesse bei, einer Frage, die zu den vorrangigen Themen in der japanischen politikwissenschaftlichen Debatte zählt.

Birgit Poniatowskis Studie zeichnet sich durch den genannten engen Bezug auf die japanische politikwissenschaftliche Forschung aus, sie steht jedoch zugleich im Kontext der theoretischen Fragestellungen der international vergleichenden *policy*-Forschung. Dies prädestiniert sie für

die Aufnahme in die Monographienreihe des Deutschen Instituts für Japanstudien. Dessen Satzungsauftrag ist es, das moderne Japan auf den Gebieten der Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften zu erforschen, und es setzt sich zum Ziel, im Sinne der Grundlagenforschung vor allem jene Fragen zu erschließen, die aus europäischer Perspektive für ein Verständnis Japans besonderen Erkenntniswert versprechen. Das DIJ bemüht sich in seiner Forschung um eben jene Verknüpfung von regionalwissenschaftlicher Kompetenz und theoretischer Orientierung, die Voraussetzung für einen Dialog zwischen den *area studies* und den (methodisch definierten) Disziplinen ist und die es erstmals erlaubt, der Frage nach dem Beitrag des „Fallbeispiels Japan" im Rahmen verallgemeinerter Erkenntnisse nachzugehen. So lädt beispielsweise auch diese Studie zu weiterführenden komparativen Fragen ein.

Die vorliegende Studie steht in der DIJ-Monographienreihe in unmittelbarer Nachbarschaft zu weiteren neuen Arbeiten, die im Rahmen anderer Disziplinen bzw. disziplinübergreifender Ansätze unsere Kenntnis von Institutionen, sozialen Interaktionen in Japan oder auch spezifischen Lernprozessen in charakteristischen historischen Phasen auf differenzierte Weise vertiefen. Genannt seien hier nur Band 30 von Silke Vogt über „Neue Wege der Stadtplanung in Japan", Franz Waldenbergers Analyse der japanischen Wirtschaftsentwicklung „Organisation und Evolution arbeitsteiliger Systeme" (Band 21) sowie Matthias Kochs Studie über „Rüstungskonversion in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg" (Band 23). Doch diese Arbeit ist auch noch in konkreterem Sinne in das DIJ eingebunden, denn die Autorin war von 1994 bis 1996 Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts in seinem damaligen Verbindungsbüro in Bonn. Mit „Infrastrukturpolitik in Japan", das nun als Band 31 der Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien der wissenschaftlichen Öffentlichkeit präsentiert wird, erfährt das gegenwartsbezogene Themenspektrum der Reihe eine höchst willkommene Erweiterung. Möge diesem Buch in der Japanforschung wie in der internationalen politikwissenschaftlichen Debatte die Aufmerksamkeit zuteil werden, die es verdient!

Tōkyō, im Mai 2001 Irmela HIJIYA-KIRSCHNEREIT

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung 11

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen von Institutionenbezeichnungen und Gesetzen 13

Verzeichnis der Übersichten 14

Einige Konventionen 16

1. Einführung 17

1.1. Macht und Einfluß in der japanischen Politik: Zum Forschungsstand 17

1.2. Politikfeldnetzwerke: Der Ansatz der Arbeit 21

1.3. Politikfeld Infrastruktur: Gegenstand und zentrale Fragestellung 25

1.4. Konkretisierung der Fragestellung: Zum Vorgehen 29

2. Strukturelle Charakteristika des Politikfelds Infrastrukturausbau 39

2.1. Infrastruktur 39

2.1.1. Funktionen, Merkmale und Definition 39

2.1.2. Infrastrukturkategorien und -bereiche 46

2.1.3. Messung 49

2.2. Infrastrukturpolitik 50

2.2.1. Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen 50

2.2.2. Infrastrukturpolitische Handlungsziele und -orientierungen 51

2.2.3. Investitionsstrategien 55

3. Schwerpunkte der japanischen Infrastrukturpolitik von 1960 bis zur Mitte der 90er Jahre 59

3.1. Daten- und Literaturlage 60

3.2. Schwerpunkte des Infrastrukturausbaus in gesamtstaatlicher Sicht 63

3.2.1. Umfang der Staatstätigkeit und Bedeutung öffentlicher Investitionen 63

3.2.2. Entwicklung öffentlicher Investitionen nach Infrastrukturkategorien und -bereichen 68

3.2.3. Ausbaustand 74
3.3. Öffentliche Investitionen nach städtischen und ländlichen Regionen 80
3.3.1. Aufwendungen und Investitionsschwerpunkte 81
3.3.2. Entwicklung der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen im Spiegel der Wirtschafts- und Landesentwicklungsplanung 86
3.4. Differenzierung der Verteilungsmuster nach Präfekturen 91
3.4.1. Aufwendungen und Investitionsschwerpunkte 91
3.4.2. Ausbaustand 103
3.5. Beteiligung der Regierungsebenen an der Durchführung und Finanzierung öffentlicher Investitionen 109
3.6. Ergebnisse 122

4. ALLOKATIONSINSTRUMENTE 130
4.1. Daten- und Literaturlage 133
4.2. Zentralstaat 135
4.2.1. Allgemeiner Haushalt 135
4.2.2. Sonderhaushalte 144
4.2.3. Öffentliche Unternehmen 149
4.3. Gebietskörperschaften 151
4.3.1. Ordentliche Haushalte 152
4.3.2. Öffentliche Unternehmen 160
4.4. Fiscal Investment and Loan Program 160
4.4.1. Überblick 161
4.4.2. Genese 166
4.4.3. Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen . 169
4.5. Ergebnisse 180

5. POLITIKFELDNETZWERKE DES ZENTRALSTAATES 187
5.1. Quellen- und Literaturlage 188
5.2. Entscheidungsarenen 190
5.2.1. Rolle des Parlaments 190
5.2.2. Bedeutung der Programmplanung 195
5.3. Entscheidungsprozesse 200

5.3.1. Allgemeiner Haushalt und Sonderhaushalte 201
5.3.2. FILP und öffentliche Unternehmen 209
5.3.3. Nachtragshaushalte 213
5.4. Einflußstrukturen 215
5.4.1. Allgemeiner Haushalt und Sonderhaushalte 216
5.4.2. FILP und öffentliche Unternehmen 228
5.4.3. Nachtragshaushalte 231
5.5. Ergebnisse 233

6. POLITIKFELDNETZWERKE DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN 238
6.1. Quellen- und Literaturlage 240
6.2. Entscheidungsarenen 242
6.2.1. Die Rolle der Parlamente 242
6.2.2. Bedeutung der Programmplanung 245
6.3. Entscheidungsprozesse 250
6.3.1. Ordentliche Haushalte 250
6.3.2. Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen 254
6.3.3. Gesamtplanung 258
6.4. Einflußstrukturen 259
6.4.1. Ordentliche Haushalte 260
6.4.2. Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen 266
6.4.3. Gesamtplanung 268
6.5. Ergebnisse 271

7. POLITIKFELDNETZWERKE IN DEN INTERGOUVERNEMENTALEN BEZIEHUNGEN 276
7.1. Quellen- und Literaturlage 278
7.2. Mitfinanzierung durch Zuweisungen 279
7.2.1. Entscheidungsprozesse 280
7.2.2. Politische Strategien 289
7.2.3. Einflußstrukturen 292
7.3. Kreditfinanzierte Infrastrukturinvestitionen 299
7.3.1. Entscheidungsprozesse 299
7.3.2. Politische Strategien 303

7.3.3. Einflußstrukturen 305
7.4. Funktion zentralstaatlicher Projektträger 308
7.4.1. Entscheidungsprozesse 309
7.4.2. Politische Strategien 311
7.4.3. Einflußstrukturen 314
7.5. Ergebnisse 316

8. FAZIT 322
8.1. Akteurkonstellationen und Einflußstrukturen im Politikfeld Infrastrukturausbau 322
8.2. Zur Frage der Zentralität politischer Entscheidungsprozesse in Japan 329
8.3. Zur Wirkungsweise von Institutionen 334

ANHANG 340
1. Interviews 340
2. Glossar 342
3. Kapazitätsindizes der Infrastrukturausstattung nach Präfekturen 364

LITERATURVERZEICHNIS 365

INDEX 403

Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit Infrastrukturpolitik. Sie betrachtet damit einen Politikbereich, in dem es um die öffentliche Bereitstellung all jener Einrichtungen geht, ohne die eine Volkswirtschaft nicht funktionieren kann und deren Qualität im allgemeinen als Ausweis für den Entwicklungsstand eines Gemeinwesens gilt. Um so erstaunlicher waren für mich Beobachtungen, die ich in Japan machte: Nicht selten tritt man in den zentralen Geschäftsvierteln Tokyos – der Hauptstadt einer der weltweit führenden Industrienationen – aus einem der vielen hochmodernen, mit allen technischen Finessen ausgestatteten Bürokomplexe hinaus auf einen Gehweg, der sich vor allem durch die Vielzahl seiner Schlaglöcher auszeichnet. Das Straßenbild in den Wohnvierteln der Metropole wiederum ist geprägt von überirdisch verlegten, zwischen den Gebäuden frei schwingenden Strom- und Telefonleitungen – ein ausgesprochen ungewohnter Anblick für den Besucher aus Deutschland, für den Versorgungsleitungen üblicherweise außer Sichtweite verlaufen. Ganz anders stellt sich die Situation hingegen auf dem Land dar: Hier finden sich hervorragend ausgebaute Straßen, die häufig allerdings nahezu frei von Verkehr zu sein scheinen, und in beinahe jeder Kleinstadt ein üppig dimensioniertes Kultur- und Freizeitzentrum. Auch gibt es wohl kaum noch einen Küstenstreifen in Japan, der nicht vollständig in Beton gehüllt ist. Diese Widersprüche waren es, die mein Interesse für die Entwicklung der Infrastrukturpolitik in Japan weckten und mich besonders danach fragen ließen, auf welche Weise Entscheidungen über ihre Inhalte gefällt werden.

Von der ersten Idee bis zu einem tragfähigen Konzept und schließlich der Fertigstellung der Arbeit war es ein weiter Weg, auf dem ich von vielen Personen wichtige Anregungen und wertvolle Unterstützung erhielt. Ganz zu Beginn des Unterfangens hat mich der leider viel zu früh verstorbene Professor Gerhard Aymans in besonderem Maße darin bestärkt, meine Promotion mit dem vorgesehenen Thema in Angriff zu nehmen. Professor Wolfgang Seifert hat mich durch seine Bereitschaft, die Betreuung der Arbeit zu übernehmen, in einer Phase maßgeblich motiviert, als es nach Abschluß verschiedener Vorarbeiten darum ging, das Projekt in seine endgültige Form zu gießen und seine Realisierung zügig voranzutreiben.

Ohne die Gesprächsbereitschaft und Auskunftsfreude meiner Interviewpartner in Japan, die im einzelnen an anderer Stelle dieser Arbeit

genannt sind, wäre ich nicht in der Lage gewesen, bei der Untersuchung von Entscheidungsprozessen über deren formale Charakteristika hinauszugehen und auch die für eine Beurteilung der Einflußstrukturen so grundlegenden informellen Elemente politischer Entscheidungsfindung zu beleuchten. Erste Türen in Japan öffnete mir Professor Agata Koichirō, der mich einigen Kollegen empfahl, von denen ich wichtige Hinweise auf die weniger offensichtlichen Facetten infrastrukturpolitischer Entscheidungsfindung erhielt. Von unschätzbarer Hilfe bei der Kontaktaufnahme mit Verantwortlichen in der zentralen Ministerialbürokratie waren Nakayama Ryūsuke und Suzuki Yasuhito vom Institute of Fiscal and Monetary Policy des japanischen Finanzministeriums, an dem ich mich auf freundliche Vermittlung von Professor Ishi Hiromitsu im Herbst 1998 als Gastwissenschaftlerin aufhielt. Wakatake Ryōko, selbst Kommunalpolitikerin, ließ mich von ihrem parteiübergreifenden Netzwerk profitieren und stellte mich Politikern auf allen Ebenen des politischen Systems und aus den unterschiedlichsten politischen Lagern vor. Einblicke in die besondere Funktionsweise öffentlicher Investitionspolitik in ländlichen Regionen erhielt ich durch die Vermittlung von Miyajima Jinichi.

In den verschiedenen Phasen der Entstehung dieser Arbeit haben mich Barbara Manthey, Daisy Wessel, Annette van Edig, Kathrin Heidbrink und Angelika Sülzen im Kampf gegen Abschweifungen in der Argumentation und den Fehlerteufel unterstützt. Dies und vieles mehr hat außerdem Uli Piest für mich getan. Ihm, allen genannten und auch denjenigen, die mich in der einen oder anderen Weise unterstützt haben, die ich hier jedoch nicht namentlich aufgeführt habe, möchte ich für ihre große Hilfe herzlich danken.

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen von Institutionenbezeichnungen und Gesetzen

Für einige japanische Institutionen und Gesetze wurden Abkürzungen verwendet, die sich aus ihrer englischsprachigen Bezeichnung ergeben, sofern sich diese in der (populär-)wissenschaftlichen Beschäftigung mit Japan eingebürgert haben. In den Fällen, in denen im Fließtext zusätzlich deutsche Übersetzungen verwendet wurden, sind diese neben der englischsprachigen Langform ebenfalls genannt.

FILP	Fiscal Investment and Loan Program
JETRO	Japan External Trade Organization
JNR	Japan National Railways
JTS	Japan Tobacco and Salt Public Corporation
LAL	Local Autonomy Law (Gesetz über die lokale Selbstverwaltung)
LDP	Liberal-Demokratische Partei
LFL	Local Finance Law (Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften)
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei)
MHW	Ministry of Health and Welfare (Ministerium für Gesundheit und Soziales)
MITI	Ministry of International Trade and Industry (Ministerium für internationalen Handel und Industrie)
MOC	Ministry of Construction (Bauministerium)
MOF	Ministry of Finance (Finanzministerium)
MOHA	Ministry of Home Affairs (Innenministerium)
MOPT	Ministry of Posts and Telecommunications (Ministerium für Post und Telekommunikation)
MOT	Ministry of Transport (Verkehrsministerium)
NLA	National Land Agency (Amt für Landesplanung)
NTT	Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation
ÖUG	Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften
PARC	Policy Affairs Research Council
PFL	Public Finance Law (Gesetz über die öffentlichen Finanzen)
SOC	social overhead capital
SPJ	Sozialistische (jetzt Sozialdemokratische) Partei Japans

Verzeichnis der Übersichten

Übers. 2.1: Infrastrukturkategorien, -bereiche und Beispiele für Infrastruktureinrichtungen 47
Übers. 2.2: Handlungsziele von Infrastrukturpolitik 52
Übers. 3.1: Anteil der Bruttoinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt nach Sektoren 66
Übers. 3.2: Öffentliche Investitionen nach Infrastrukturkategorien . . 70
Übers. 3.3: Investitionen in die produktive Infrastruktur in Relation zu Investitionen in die konsumtive Infrastruktur 71
Übers. 3.4: Öffentliche Investitionen nach Infrastrukturbereichen . . . 72
Übers. 3.5: Kapazitätsindizes der Infrastrukturausstattung 76
Übers. 3.6: Investitionen in städtischen und ländlichen Präfekturen . . 82
Übers. 3.7: Investitionen in städtischen und ländlichen Präfekturen pro Kopf der Bevölkerung 83
Übers. 3.8: Investitionen nach Infrastrukturkategorien in ländlichen und städtischen Regionen 85
Übers. 3.9: Öffentliche Investitionen pro Kopf der Bevölkerung
3.9a: Städtische Präfekturen 92
3.9b: Ländliche Präfekturen in den Regionen Tōhoku, Kantō und Hokuriku 95
3.9c: Ländliche Präfekturen in den Regionen Chūbu, Kinki und Chūgoku 97
3.9d: Ländliche Präfekturen in den Regionen Shikoku, Kyūshū und Okinawa 98
Übers. 3.10: Abweichungen der kumulierten Investitionen pro Kopf der Bevölkerung vom Landesdurchschnitt
3.10a: 1960 bis 1973 100
3.10b: 1974 bis 1984 101
3.10c: 1985 bis 1994 102
Übers. 3.11: Kapazitätsindizes der Infrastrukturausstattung nach Präfekturen (standardisiert) 105
Übers. 3.12: Kumulierte Infrastrukturinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung 1965 bis 1994 und Ausbaustand 1994/95 . . . 107
Übers. 3.13: Öffentliche Investitionen nach Projektträgern 111
Übers. 3.14. Öffentliche Investitionen nach Kostenträgern 112
Übers. 3.15: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
3.15a: Konsumtive Infrastruktur 113
3.15b: Produktive Infrastruktur 114
3.15c: Landwirtschaftliche Infrastruktur 115
3.15d: Landespflege 116

3.15e: Andere Infrastrukturbereiche 117
Übers. 3.16: Öffentliche Investitionen der Regierungsebenen nach Infrastrukturkategorien
3.16a: Zentralstaat 119
3.16b: Präfekturen 121
3.16c: Städte und Gemeinden 122
Übers. 4.1: Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors 1994 130
Übers. 4.2: Allgemeiner Haushalt nach Verwendungszwecken 136
Übers. 4.3: Öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt nach Infrastrukturbereichen 139
Übers. 4.4: Veränderung der Haushaltsansätze durch Nachtragshaushalte 143
Übers. 4.5: Ausgabenentwicklung von Sonderhaushalten zur Projektfinanzierung des Infrastrukturausbaus 147
Übers. 4.6: Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten der Präfekturen nach Ausgabearten 152
Übers. 4.7: Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten von Städten und Gemeinden nach Ausgabearten 153
Übers. 4.8: Investitionen aus den ordentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften nach Realisierungsart der Projekte. 156
Übers. 4.9: Verteilung der Realisierungsarten in verschiedenen Infrastrukturbereichen (1994)
4.9a: Präfekturen 157
4.9b: Städte und Gemeinden 159
Übers. 4.10: Anteil der Zuwendungen und Kredite für den öffentlichen Infrastrukturausbau am FILP 170
Übers. 4.11: Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen auf zentralstaatlicher Ebene 172
Übers. 4.12: Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen der Gebietskörperschaften 173
Übers. 4.13: Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP zur Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus in Relation zur Gesamtsumme öffentlicher Investitionen . 174
Übers. 4.14: Kredite und Investitionshilfen für den öffentlichen Infrastrukturausbau aus dem FILP nach Infrastrukturkategorien 176
Übers. 4.15: Veränderung der Ansätze des FILP und des Titels öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt im laufenden Haushaltsjahr 179

Einige Konventionen

Die Umschrift japanischer Begriffe und Namen folgt der revidierten Hepburn-Umschrift. Personennamen werden in der in Japan üblichen Reihenfolge genannt, bei der der Familienname vor dem Vornamen steht. Die Namen von Autoren und Interviewpartnern sind im Fließtext durch Kapitälchen gekennzeichnet. Bei den Ortsnamen Tokyo und Osaka wird immer dann auf Längungsstriche verzichtet, wenn sie die Landes- bzw. Präfekturhauptstadt bezeichnen; stehen sie jedoch für die gleichnamigen Präfekturen, werden aus Gründen der Abgrenzung die Längungsstriche angegeben.

Bezeichnungen von Verfassungsorganen und Verwaltungseinheiten, von Unternehmen, Parteien, Gremien und anderen formalen Organisationen und institutionalisierten gesellschaftlichen Gruppen werden in der Umschrift im ersten Wortbestandteil groß geschrieben. Im Fließtext werden sie in der Regel in deutscher Übersetzung genannt; eine Ausnahme bilden japanische Unternehmen, für die, falls vorhanden, die übliche englische Bezeichnung verwendet wird. Zum besseren Verständnis werden einige Bezeichnungen von Organisationen oder Gesetzen sowie bereits eingeführte Abkürzungen im Fließtext erneut erläutert, sofern die erste Nennung in einem früheren Kapitel erfolgte. Auf eine vollständige Auflistung der verschiedenen Übersetzungen wird in diesen Fällen jedoch verzichtet.

Aus Gründen des besseren Leseflusses werden durchgehend männliche Formen verwendet; Frauen sind aber grundsätzlich mit einbezogen.

1. Einführung

1.1. Macht und Einfluss in der japanischen Politik: Zum Forschungsstand

Es besteht kein Zweifel daran, daß Japan ein demokratisch verfaßter Staat ist. Zwar gehört es, wie Deutschland auch, zu den OECD-Ländern, in denen erst seit relativ kurzer Zeit regelmäßige Volkswahlen stattfinden (Schmidt 1997: 269). In mehreren international vergleichenden Studien zum Grad der Demokratisierung in den 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts schließt Japan jedoch gemeinsam mit den westlichen Industrienationen durchweg positiv ab, wobei einige Indizes für Japan höhere Demokratisierungswerte ausweisen, als sie für Deutschland oder die USA errechnet wurden (Schmidt 1997: 284–291).[1]

Demokratieskalen beruhen auf aggregierten Indizes.[2] Deren Verwendung bei der Bewertung so komplexer Systeme wie Staatsordnungen gebietet allerdings Vorsicht: Demokratie-Indizes wie die der obigen Aussage zugrunde liegenden beziehen sich ausschließlich auf formale Institutionen sowie auf die Input-Seite des politischen Systems. Daher erlauben sie lediglich Schlüsse auf die institutionellen Rahmenbedingungen politischen Handelns, nicht aber auf die Verfassungswirklichkeit der betrachteten Staaten (Schmidt 1997: 281). Erst die Beschreibung der Verfassungswirklichkeit aber, also der tatsächlichen Art und Weise der Wahrnehmung formal eingeräumter Beteiligungsmöglichkeiten bei der Herbeiführung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen und der Wirksamkeit institutionell vorgesehener Wettbewerbselemente, ermöglicht Aussagen darüber, inwieweit ein politisches System dem zentralen Anspruch demokratischer Verfassungsstaaten des 20. Jahrhunderts gerecht wird, die Interessen der Gesamtheit zu verfolgen (vgl. Schmidt 1997: 15).

---

[1] Schmidt (1997: 284–291) liefert eine übersichtliche Zusammenstellung der in acht verschiedenen Studien ermittelten Demokratie-Indizes für diesen Zeitraum, für die er eine hochsignifikante Korrelation errechnet hat (Schmidt 1997: 280).

[2] Die genannten Studien stützen sich, wie bei großangelegten Ländervergleichen anders kaum möglich, überwiegend auf einige Grunddaten, wie z. B. den Anteil der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung oder die Regelung der Besetzung von politischen Ämtern (wie Erbfolge, Wahl oder autoritäre Selektion), mit denen politische Partizipationsmöglichkeiten und die Bedingungen politischen Wettbewerbs in den einzelnen Ländern erfaßt werden sollen (Schmidt 1997: 272–280).

Die Ansichten darüber, inwieweit politische Entscheidungen in Japan ein öffentliches oder kollektives Interesse und nicht bloß die Präferenzen einiger weniger spiegeln, sind geteilt: Vor allem in den westlichen Medien und der Publizistik wird auch heute noch in schillernden Farben das Bild einer monolithischen, von Intransparenz, Korruption und Abschottung geprägten „Japan AG“[3] gezeichnet, in der eine kleine Machtelite aus Politikern, Bürokraten und Industriellen hinter verschlossenen Türen die Geschicke der Nation weitgehend im Alleingang bestimmt (siehe aus jüngster Zeit z. B. WAGNER 1999). Diese Sicht der Macht- und Einflußstrukturen der japanischen Politik wurde besonders in den 60er und 70er Jahren auch von der japanischen wie westlichen Politikwissenschaft geteilt, die den politischen Entscheidungsprozeß mit dem „Elite-Modell“ (*erīto moderu*) und der als eine Variante desselben zu verortenden „Theorie bürokratischer Dominanz“ (*kanryō yūiron*) beschrieb (BLECHINGER 1996: 34–35, FOLJANTY-JOST 1993: 306–309, siehe auch SEIFERT 1989: 135–137, TSUJINAKA 1994: 59–61, 63).[4] Der Vorstellung vom zentral durch die Bürokratie oder eine eng umrissene Machtelite gelenkten Staatswesen wird in der Wissenschaft heute in der Regel jedoch lediglich in bezug auf die Zeit bis zur Mitte der 50er bzw. bis zum Ende der 60er Jahre eine gewisse Gültigkeit eingeräumt (FOLJANTY-JOST 1993: 316–317).

Seit Beginn der 70er Jahre wandelte sich die politische Bühne in Japan beträchtlich: Zum einen nahmen umwelt- und sozialpolitische Themen zunehmend breiteren Raum in der öffentlichen Diskussion ein, wodurch auch zuvor wenig beachtete Akteure – z. B. Bürgerinitiativen, Kommunen – an Sichtbarkeit und Einfluß gewannen. Zum anderen waren mit der allgemeinen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, dem Zusammenbruch des für die japanische Exportwirtschaft günstigen festen Wechselkurssystems im Jahr 1973 und den Ölkrisen der Jahre 1973 und 1978 die Zeiten komfortabler Spielräume für eine weitgehend konfliktfreie Verteilung des Wohlstands vorbei. Diese Entwicklungen zwangen die – seit 1955 mit nur einer kurzen Unterbrechung in den Jahren 1993 bis 1994 – regierende konservative Liberal-Demokratische Partei (*Jiyū minshutō*, im folgenden LDP) zu einem internen Strukturwandel, um der Erosion ihrer Machtbasis, die weniger durch Stimmenzuwächse der großen sozialistischen Oppositionspartei (*Shakaitō*, Sozia-

---

[3] Der Begriff wurde Anfang der 70er Jahre von Eugene Kaplan in einem Handbuch für amerikanische Geschäftsleute mit Geschäftsinteressen in Japan geprägt (SEIFERT 1989: 137).

[4] Einflußreiche Vertreter dieser Sicht sind u. a. TSUJI (1952), SCALAPINO/MASUMI (1962), JOHNSON (1982) und WOLFEREN (1989).

listische Partei Japans, im folgenden SPJ) als von verschiedenen kleineren Parteien gefährdet wurde, besonders in den urbanen Zentren zu begegnen (MURAMATSU 1993: 56). Sie bemühte sich dementsprechend verstärkt um die Unterstützung der städtischen Mittelschichten, aber auch um eine Verringerung ihrer Abhängigkeit von der Ministerialbürokratie in fachlichen Fragen. Auf der anderen Seite stieg der Organisationsgrad nicht nur industrieller, sondern auch sozialer Interessen (TSUJINAKA 1994: 65, MURAMATSU 1993: 59) und damit ihre Chance, sich im politischen Prozeß Gehör zu verschaffen.

Diese vielfältigen Anhaltspunkte dafür, daß die politische Beteiligung in Japan nicht auf die zuvor identifizierten Eliten beschränkt blieb, griffen in den 80er Jahren verschiedene politikwissenschaftliche Arbeiten auf, die sich bemühten, die gestiegene Komplexität und Inkohärenz des politischen Prozesses (BLECHINGER 1996: 37) aus einem pluralistischen Politikverständnis heraus anhand von Analysen der Strategien und Möglichkeiten verschiedener Akteure zu erklären, die Ergebnisse politischer Entscheidungsfindung in ihrem Sinne zu beeinflussen (vgl. FOLJANTY-JOST 1993: 309–317). Zu den Untersuchungsgegenständen zählten u. a. strukturelle Aspekte und Aktionsmuster von Interessengruppen im allgemeinen (MURAMATSU *et al.* 1986) oder sozialer Bewegungen, vor allem im Umweltbereich (z. B. MCKEAN 1981), im besonderen. Auch Formen politischer Beteiligung in der Kommunalpolitik (siehe z. B. die verschiedenen Aufsätze in STEINER *et al.* 1980), die Rolle von Präfekturen und Kommunen gegenüber dem Zentralstaat (MURAMATSU 1988, SAMUELS 1983, REED 1986) sowie Formen der Artikulation und Durchsetzung unterschiedlicher Interessen in verschiedenen formalen politischen Institutionen wie der Bürokratie (MURAMATSU 1981) oder dem Parlament (MOCHIZUKI 1982, KRAUSS 1984) fanden verstärktes Interesse. Eine (neo-)korporatistische Sicht des politischen Prozesses bildete sich besonders in Arbeiten heraus, die sich mit der Beteiligung von Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretern am politischen Prozeß und der Rolle von Beratungsgremien (*shingikai*) in der politischen Entscheidungsfindung befaßten (z. B. PEMPEL/TSUNEKAWA 1979, SEIFERT 1989, LEHMBRUCH 1995).[5]

Ein gemeinsames Merkmal einer Vielzahl der von japanischen und westlichen Wissenschaftlern vorgelegten, an Pluralismus- und Korporatismus-Konzepten orientierten Interpretationsmuster des japanischen

[5] Korporatismus wird hier mit SCHUBERT (1995: 407, 420) nicht als paradigmatische Alternative zum Pluralismus begriffen, sondern als dessen Ergänzung oder Erweiterung. Siehe auch die Hinweise von FOLJANTY-JOST (1993: 317) auf Trends in der japanischen Politikwissenschaft, beide Modelle zu verknüpfen.

politischen Systems ist, daß sie die anhand von Studien politischer Entscheidungsstrukturen in europäischen Demokratien oder den USA entwickelten Vorstellungen des Pluralismus und Korporatismus (siehe hierzu im Überblick SCHUBERT 1995) mit Einschränkungen versehen, um den japanischen „Fall" erklärbar zu machen (FOLJANTY-JOST 1993: 309, TSUJINAKA 1994: 66, 69). Meist geht es bei den pluralistischen Modellen darum, der nach wie vor beobachteten relativen Stärke von regierender LDP und Ministerialbürokratie gerecht zu werden: So spricht z. B. INOGUCHI (1983) vom „umfassenden Pluralismus unter Führung der Bürokratie" (*kanryōteki hōkatsugata tagen shugi*), während SATŌ/MATSUZAKI (1986) die Einflußstrukturen als kanalisierten Pluralismus charakterisieren, dessen Rahmenbedingungen gemeinsam von der LDP und der Bürokratie gesetzt werden (*jimin-kanchō kongōtai ni yotte waku zukerareta „shikirareta tagenshugi"*). MURAMATSU/KRAUSS (1987) wiederum haben den Begriff des strukturierten Pluralismus (patterned pluralism, *patānka sareta tagen shugi*) geprägt, womit sie auf die Beschränkung des Zugangs bestimmter Gruppen zu jeweils spezifischen politischen Handlungssystemen verweisen (vgl. FOLJANTY-JOST 1993: 313) und zugleich einer Orientierung pluralistischer Beteiligung an administrativen Zuständigkeiten Rechnung tragen (MURAMATSU 1993: 51). Neo-korporatistische Modelle der politischen Interessenvermittlung wiederum sehen sich vor allem den Problemen der in Japan nicht nach branchen-, sondern nach Unternehmenseinheiten organisierten Gewerkschaften und der relativen Schwäche der den Gewerkschaften nahestehenden Sozialistischen Partei gegenüber, die zur Relativierung westlicher Korporatismus-Konzeptionen zwingen (TSUJINAKA 1994: 68–69). So entstanden Formeln wie die des „Quasi-Korporatismus" (SEIFERT 1989: 167) oder des „Korporatismus ohne Arbeit" (corporatism without labor; PEMPEL/TSUNEKAWA 1979, vgl. TSUJINAKA 1994: 69).[6]

Die verschiedenen Attribute, mit denen der Pluralismus-Begriff in den genannten Modellen zur Beschreibung der Charakteristika des politischen Prozesses in Japan versehen wird, machen deutlich, daß im Hinblick auf die Frage, wie hoch der Grad des Einflusses politischer Akteure

[6] Einen Überblick über die verschiedenen Adaptionen und Weiterentwicklungen der Pluralismus- und Korporatismus-Modelle für das japanische System geben TSUJINAKA 1994: 63–69 und FOLJANTY-JOST 1993: 309–313; bei SEIFERT 1997: 20–22 findet sich eine kritische Auseinandersetzung mit neo-korporatistischen Erklärungsversuchen des politischen Prozesses mit besonderem Bezug zur Rolle der Gewerkschaften. MCKEAN (1993: 78) bietet ausführliche Literaturangaben zu pluralistischen Modellen, anhand derer sich auch die Entwicklung der verschiedenen Modelle bei den einzelnen Autoren nachzeichnen läßt.

im Vergleich mit dem der Bürokratie tatsächlich einzuschätzen ist, keineswegs Konsens besteht. Während MURAMATSU die Autonomie der Bürokratie zwar durch verschiedene Kontrollmöglichkeiten auf seiten der Politik eingeschränkt sieht, weist er ihr dennoch eine bedeutende Rolle als Koordinator der Interessenaggregation zu (MURAMATSU 1993: 60, 1997: 16–18). Einige Studien der Handlungsmuster verschiedener Akteursgruppen des politischen Systems, die auf der Annahme prävalent rational-egoistischer Handlungsorientierungen der Akteure („Rational Choice") aufbauen, kommen hingegen zu dem weit radikaleren Schluß, die Bürokratie sei lediglich der ausführende Arm einer über vollständige Steuerungskontrolle verfügenden Politik (RAMSEYER/ROSENBLUTH 1993, MCCUBBINS/NOBLE 1995a).

Einige Arbeiten neueren Datums streben den Nachweis der Dominanz der einen oder anderen Seite im politischen System gar nicht erst an, sondern begreifen die scheinbar widersprüchliche empirische Evidenz einer sichtbar aktiven Bürokratie auf der einen sowie ausgeprägter Eigeninitiative und offensichtlicher Durchsetzungsfähigkeit der Politik auf der anderen Seite als Ausdruck jeweils politikfeldspezifischer Macht- und Einflußstrukturen der beteiligten Akteure (z. B. WOODALL 1996, KNOKE *et al.* 1996). Hier schließt die vorliegende Arbeit an.

1.2. POLITIKFELDNETZWERKE: DER ANSATZ DER ARBEIT

Die folgenden Kapitel gehen am Beispiel der Infrastrukturpolitik der Frage nach, inwieweit das politische Institutionengefüge[7] in Japan geeignet ist, am Interesse der Gesamtheit des Staates orientierte Politiken hervorzubringen. Wie die oben genannten Vertreter pluralistischer und korporatistischer Modelle wird in dieser Arbeit dabei nicht von einem normativen a-priori-Begriff des Gemeinwohls ausgegangen (siehe SCHULTZE 1995: 137–138, DÖHN 1995: 331–332), sondern das kollektive Interesse der Gesamtheit als Ergebnis politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse verstanden, in denen möglichst viele von einer Politik und ihren Auswirkungen Betroffene in angemessenem Umfang

[7] Institutionen werden hier im weiten Sinne mit CZADA verstanden als „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme" (CZADA 1995: 205). Bezogen auf die Politik sind institutionelle Bedingungen dementsprechend „[…] interpersonale, formelle oder informelle Regeln und Normen, die historisch-kulturell kontingent und variabel sind und aufgrund ihrer Dinglichkeit nur in begrenztem Maße zur Disposition zweckrationalen Handelns stehen" (SCHMIDT 1993: 378–379).

repräsentiert sind (vgl. McKean 1993: 94).[8] Per definitionem ist dies in repräsentativen Demokratien, zu denen auch Japan zählt, in den in allgemeinen und freien Wahlen gewählten Parlamenten der Fall.[9] Meßlatte für die Gemeinwohlorientierung der politischen Entscheidungsprozesse wird im weiteren daher zum einen der Grad des Einflusses der Parlamente auf die politischen Entscheidungsprozesse sein. Da deren Rolle als Institution – um ein Teilergebnis der Ausführungen in den Kapiteln 5 und 6 vorwegzunehmen –, im betrachteten Politikfeld tatsächlich jedoch eher marginal ist, werden zum anderen die Beteiligungsformen individueller Abgeordneter und anderer Interessenvertreter am Entscheidungsprozeß als Elemente potentiell pluralistischer Beteiligung berücksichtigt. Ihre Handlungsorientierungen bedürfen im Hinblick darauf, ob sie als Vertreter individueller, partikularer oder kollektiver Interessen einzuschätzen sind, im Einzelfall jedoch besonderer Erläuterung.

Diese Arbeit steckt sich nicht das ambitionierte Ziel, generalisierende Aussagen mit Allgemeingültigkeitsanspruch über das Machtgefüge im politischen System Japans insgesamt zu treffen. Indem sie einen bestimmten Politikbereich herausgreift, die konkreten Politikinhalte und ihre Wirkungen in diesem Bereich untersucht sowie die formalen und informellen Einflußstrukturen nachzeichnet, die für die Entscheidungsprozesse innerhalb dieses Politikbereichs kennzeichnend sind, bedient sie

---

[8] Pluralismus-Modelle verbinden sich spätetens seit Fraenkel (1968: 165–169) in der deutschen politischen Theorie relativ leicht mit einem nicht normativ definierten, sondern als Ergebnis pluralistischer Entscheidungsprozesse verstandenen Gemeinwohlbegriff (vgl. Schubert 1995: 414, Schultze 1995: 139). Im japanischen Forschungszusammenhang findet der Begriff des Gemeinwohls (*kōkyōsei, kōeki* oder *kōkyō rieki*) jedoch überwiegend in seiner normativen Komponente Anwendung (siehe z. B. Mizuguchi 1998, Matsushita 1988, Fujiwara 1993, Muroi 1992, vgl. Hasegawa 1993: 419). Eine stärkere Prozeßorientierung wird jedoch bei Miyamoto (1989, 1998) oder Mizuguchi (1989) deutlich, wenn sie für eine Rückführung der Definitionsmacht des Gemeinwohls von der Bürokratie in die Öffentlichkeit plädieren und zu diesem Zweck vermehrte Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger an der politischen Entscheidungsfindung fordern.

[9] Die Einschränkungen, denen diese Aussage aufgrund des bedeutenden Einflusses von Wahlsystemen auf die Zusammensetzung von Parlamenten unterliegt, werden hiermit eingeräumt, sollen aber nicht im einzelnen referiert werden; siehe dazu mit besonderem Bezug zu Japan Klein (1998), bei dem sich auch ein Überblick über den Forschungsstand zur Wirkungsweise von Wahlsystemen findet (Klein 1998: 30–40).

sich der Methode der Politikfeldanalyse.[10] Auf diese Weise ergänzt sie bisherige, auf die Motivations- und Handlungsstrukturen einzelner Institutionen oder Akteursgruppen konzentrierte Arbeiten um differenzierte Aussagen zu den Machtverhältnissen im betrachteten Politikfeld. Der enge Bezug zum spezifischen Politikfeld beschränkt die Aussagekraft der Ergebnisse zwar auf der einen Seite, da die Grundannahme der Auswahl bestimmter Politikfelder für die politikwissenschaftliche Analyse gerade darin liegt, daß eine gewisse Unabhängigkeit der Entscheidungsbedingungen von den Bedingungen in anderen Teilbereichen der Politik gegeben ist (Pappi 1993: 91). Auf der anderen Seite bildet sie aber durch die Herstellung des Zusammenhangs zwischen den politikfeldspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen und der Realität politischer Entscheidungsfindung die Basis für eine spätere differenzierte Überprüfung der Ergebnisse in anderen Politikfeldern. Der konsequente Bezug zu den institutionellen Bedingungen formalen und informellen politischen Handelns im betrachteten Politikfeld verspricht zudem vertiefte Einsichten in die allgemeinen Wirkungsbedingungen von Institutionen. Die Arbeit strebt somit zunächst ein besseres Verständnis des politischen Prozesses im betrachteten Politikfeld in Japan an. Sie versteht sich aber auch als Baustein zur politikfeldübergreifenden Modellierung des japanischen politischen Systems und möchte darüber hinaus einen Beitrag zur Weiterentwicklung der institutionalistischen Theorie der Politik leisten.

Die Arbeit fußt auf der Einsicht, daß in modernen Demokratien angesichts zunehmender funktionaler Differenzierung der Politik die Akteurskonstellationen je nach Politikfeld variieren, woraus sich politikfeldspezifische Macht- und Einflußstrukturen ergeben (Heinelt 1993: 307–309, Pappi 1993: 91, Knoke *et al.* 1996: 5–6). Sie folgt dem Netzwerk-Konzept der „policy-domains", das Knoke *et al.* in ihrer vergleichenden Analyse politischer Entscheidungsprozesse in den USA, Deutschland und Japan anwenden, wobei „Netzwerke" im Sinne von Pappis (1993: 91–92) Konzept der „Politikfeldnetze" oder Sabatiers (1993: 126–127) „Policy-Subsystemen" all jene Akteure umfassen, „[…] having common interests in certain types of policies (but not identical preferences) who must take one another into account in their efforts to influence those policy decisions" (Knoke *et al.* 1996: 9). Der „Netzwerk"- Begriff setzt also

[10] Der Begriff ist vom englischen Ausdruck „policy-analysis" abgeleitet und bei weitem nicht die einzige Möglichkeit, die auch im Englischen nicht einheitlich benannte Richtung der Politikwissenschaft, die sich mit den Inhalten politischer Entscheidungsprozesse befaßt, zu bezeichnen. Andere Ausdrücke sind z. B. „Policy-Analyse", „Analyse materieller Politik" oder „vergleichende Staatstätigkeitsforschung" (siehe Schmidt 1995a: 567, Schubert 1991: 12).

nicht voraus, daß die beteiligten Akteure am selben Politikergebnis interessiert sind, sondern lediglich, daß sie im jeweiligen Politikfeld ihre Interessen auf die eine oder andere Weise berührt sehen; er entspricht somit Mayntz' Vorstellung der „stabilen Policy-Netzwerke" (MAYNTZ 1993: 46). Zur Strukturierung der Vielzahl der auf diese Weise in einem Politikfeld identifizierbaren Akteure ist SABATIERs Konzept der „Advocacy-Koalitionen" nützlich (vgl. HÉRITIER 1993: 17), bei denen es sich um Gruppen von Akteuren handelt, die „sich aus Personen aus verschiedenen Organisationen zusammen[setzen], die gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben und ihre Handlungen oft abstimmen" (SABATIER 1993: 121).[11]

Das geschilderte Netzwerk-Konzept eignet sich aus mehreren Gründen als analytisches Gerüst für die Untersuchung des Politikfelds Infrastrukturausbau im Japan der Nachkriegszeit: Zum einen setzt es kollektive Handlungsfähigkeit aller seiner Akteure voraus (MAYNTZ 1993: 42) und trägt somit dem oben geschilderten Aspekt zunehmender Organisationsfähigkeit und Autonomie der Teilsysteme im japanischen politischen System Rechnung. Es erlaubt zum anderen die Betrachtung formaler und informeller Einflußbeziehungen und damit die Einbeziehung aller relevanten Akteure (vgl. KNOKE *et al.* 1996: 3, KÖNIG 1993: 343), ohne, wie bei auf einzelne Institutionen oder Akteursgruppen fokussierenden Untersuchungen, bereits in der Anlage das Schwergewicht auf spezifische Elemente des Netzwerks zu legen und dadurch Gefahr zu laufen, deren Relevanz zu überschätzen. Außerdem begreift das Netzwerk-Konzept die hierarchische Koordination, wie sie bei strikter Befolgung formal-institutioneller Spielregeln vorläge, nicht als einzige Möglichkeit, gemeinwohlorientierte Entscheidungen hervorzubringen, sondern erkennt auch der Verhandlungskoordination in informellen Netzwerken das Potential zu, Probleme zum größtmöglichen Nutzen aller zu lösen (SCHARPF 1992a, 1992b, 1993). Dadurch wird es möglich, die vieldiskutierte Kollaboration von Industrievertretern, der Ministerialbürokratie und spezialisierten Politikern in Japan („*zoku-giin*", siehe Kapitel 5.4.) zunächst als wohlfahrtstheoretisch potentiell akzeptable Form der Koordination in

[11] KNOKE *et al.* differenzieren die Binnenstruktur von Politikfeldnetzen weiter: Die von SABATIER als „Advocacy-Koalition" bezeichnete Akteursebene unterteilen sie in einen „advocacy circle", der ein gemeinsames Politikergebnis anstrebt, und ein „action set", das aus denjenigen Mitgliedern des advocacy-circle besteht, die ihre Handlungen zur Erreichung des Ergebnisses absichtsvoll koordinieren (KNOKE *et al.* 1996: 21–22). Für die vorliegende Untersuchung, die sich, wie weiter unten ausführlicher dargelegt wird, mit politischen Entscheidungen befaßt, die die Policy-, nicht aber die Systemebene des politischen Systems berühren, ist eine Beschränkung auf die Desaggregationsstufe SABATIERs ausreichend.

komplexen Systemen zu behandeln, um dann anhand einer Überprüfung ihrer Aktionsmodalitäten und dominanten Handlungsorientierungen darüber zu entscheiden, ob diese Advocacy-Koalitionen der Verfolgung individueller Interessen dienen oder kollektive Ziele verfolgen.

Seinen besonderen Reiz für die Untersuchung von Einflußstrukturen im Politikfeld Infrastrukturausbau gewinnt das Netzwerk-Konzept dadurch, daß es die Möglichkeit eröffnet, die Strukturen der Entscheidungsprozesse aller am öffentlichen Infrastrukturausbau beteiligten Ebenen des Regierungs- und Verwaltungssystems – Zentralstaat, Präfekturen, Städte und Gemeinden – vergleichend zu betrachten (siehe hierzu auch KOIKE 1995: passim). Hinzu kommt, daß, wenngleich Machtunterschiede zwischen den einzelnen Akteuren eines Netzwerks wahrscheinlich sind (MAYNTZ 1993: 43), nicht von vornherein postuliert wird, daß das Pendel der Macht – prozeßbezogen verstanden im Sinne der Fähigkeit, das Ergebnis von Entscheidungsprozessen erfolgreich zu beeinflussen (KNOKE *et al.* 1996: 18, siehe auch RICHARDSON 1997: 5–6) – grundsätzlich zugunsten der mit weitreichender formaler Autorität ausgestatteten zentralstaatlichen Akteure ausschlägt (HÉRITIER 1993: 16). Damit wird eine differenzierte Erfassung der Rolle von lokalen Gebietskörperschaften in den ebenenübergreifenden Politikfeldnetzwerken im betrachteten Politikfeld möglich.

1.3. POLITIKFELD INFRASTRUKTUR: GEGENSTAND UND ZENTRALE FRAGESTELLUNG

Zur Bestimmung von Politikfeldern gibt es keine allgemein anerkannten Regeln (vgl. KÖNIG 1993: 343). PAPPI (1993: 91), der Politikfelder als um inhaltliche Fragen organisierte Teilsysteme des politischen Systems versteht, stellt in Anlehnung an BURSTEIN (1991) fest, daß deren Abgrenzung „zum einen nach inhaltlichen Kriterien aus der Sicht des jeweiligen Forschers vorgenommen werden [kann], die Abgrenzung kann als Konstrukt der beteiligten Akteure zustandekommen oder sie kann kulturell erfolgen“. Mit dem oben skizzierten Verständnis von Politikfeldnetzen korrespondiert die auch von PAPPI weiterverfolgte zweitgenannte Variante, die Politikfelder als soziale Systeme begreift und durch ihre Ableitung aus der gemeinsamen Orientierung der Akteure an bestimmten politischen Themen den Wechselbezug von Politikinhalten und Akteuren betont (vgl. PAPPI 1993: 91–92, KÖNIG 1993: 344, 347, siehe auch KNOKE *et al.* 1996: 9).

Gegenstand dieser Arbeit ist das Politikfeld Infrastrukturausbau. Konkret betrachtet sie Entscheidungsprozesse über die Höhe und Verteilung von Mitteln für öffentliche Investitionen.[12] Anders als in Deutschland weist

[12] Siehe die detaillierten Ausführungen zur Definition und Operationalisierung von Infrastruktur und öffentlichen Investitionen in Kapitel 2.

das Politikfeld Infrastrukturausbau, bei dem bewußt der Aspekt des Betriebs von Infrastruktureinrichtungen ausgeklammert bleibt (siehe Kapitel 2), in Japan einen beachtlichen Grad formaler Institutionalisierung auf. Gerade jüngst erst hat sich dieser auch in der Einrichtung eines eigenen Ressorts auf zentralstaatlicher Ebene niedergeschlagen,[13] nachdem bereits während der vergangenen Jahrzehnte die Existenz einer Organisationseinheit eigens für öffentliche Investitionen innerhalb der ansonsten entlang der Ressortstruktur der Ministerialbürokratie organisierten Haushaltsabteilung des Finanzministeriums als Ausdruck für die formale Anerkennung des Politikfeldes zu werten war. Mit dieser geht wiederum die Anerkennung der am Politikfeld interessierten Akteure und der Legitimität ihrer Anliegen sowie ein gewisser Grad der Formalisierung der relevanten Verfahren einher (KNOKE *et al.* 1996: 9–10). Alle diese Aspekte verstärken ihrerseits die Kohärenz der Problemsicht, die Akteuren eines Politikfeldnetzes eigen ist (vgl. PAPPI 1993: 92) – ohne daß, wie oben ausgeführt, damit schon ein übereinstimmendes Interesse an einem bestimmten Politikergebnis impliziert wäre. Die wiederholte Veröffentlichung von „Basisplänen für öffentliche Investitionen" (siehe Kapitel 3.2. und 5.2.2.) seit Ende der 80er Jahre wie auch die besondere Aufmerksamkeit, die japanische Verwaltungsreformer dem Politikfeld Infrastrukturausbau entgegenbringen, sind weitere Indizien für die relativ kohärente Wahrnehmung des Politikfelds durch seine Akteure wie auch von außen.

Die Relevanz des Politikfeldes Infrastrukturausbau ergibt sich schon allein aus der großen Bedeutung von Investitionen für die öffentlichen Ausgaben in Japan insgesamt, die sich in einem im Industrieländervergleich einzigartig hohen Anteil öffentlicher Investitionen am Bruttoinlandsprodukt niederschlägt (siehe Kapitel 3.2.1.). Es verwundert daher nicht, daß die japanische Infrastrukturpolitik in Wissenschaft und Publizistik häufig thematisiert wird.[14] Erstaunlich ist allerdings die Selektivität politikwissenschaftlicher Beschäftigung mit diesem Politikfeld: Öffentliche Investitionen und dabei vornehmlich der zentralstaatlich finanzierte Infrastrukturausbau werden in der Regel als Element konservativer Machterhaltungsstrategien diskutiert.[15] Außerdem wird der Aspekt der

---

[13] Zum 1. Januar 2001 wurde der 1998 beschlossene Zusammenschluß der derzeit mit der Planung und Durchführung öffentlicher Investitionen befaßten Bau- und Verkehrsministerien mit dem Amt für Landesplanung (National Land Agency, *Kokudochō*) und der Entwicklungsbehörde für Hokkaidō (Hokkaido Development Agency, *Hokkaidō kaihatsuchō*) zu einer Behörde mit der Bezeichnung „Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr" vollzogen.

[14] Siehe Kapitel 3.1. für einen Überblick über die Literaturlage.

[15] Darunter RAMSEYER/ROSENBLUTH (1993), KAMO (1993), HICKMAN (1993), CALDER (1988), CURTIS (1988), HIROSE (1981).

zentralstaatlichen Mitfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen der Gebietskörperschaften als einer der prägenden Aspekte der Beziehungen zwischen den Regierungsebenen aufgegriffen.[16]

Demgegenüber liegen bislang nur wenige Arbeiten vor, die sich systematisch mit dem Politikfeld Infrastrukturausbau auseinandersetzen. Ende der 80er Jahre wurden zwei Studien publiziert, die sich mit statistischen Methoden um eine Einschätzung der Relevanz politischer Faktoren bei der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen bemühen. Obwohl sich die Konzeption der beiden Untersuchungen und verschiedene ihrer Teilergebnisse beträchtlich unterscheiden, kommen KIKUCHI, K. (1989: 98) und YOSHINO (1988: 47) übereinstimmend zu dem Schluß, daß sich die Allokationsmuster der Investitionen auf Präfekturebene mit verschiedenen sozio-ökonomischen Faktoren erklären lassen, die den Einsatz öffentlicher Investitionen als Instrument zum Ausgleich regionaler Entwicklungsdisparitäten und als Konjunkturstabilisator nahelegen. Nur YOSHINO findet Anhaltspunkte für einen Zusammenhang zwischen der Zahl der aus einer Präfektur ins Unterhaus entsandten Abgeordneten und der Investitionshöhe pro Kopf ihrer Bevölkerung (1988: 42). Hingegen stellt KIKUCHI keine signifikante Korrelation von der auf die Bevölkerung bezogenen Investitionshöhe und der – die oben erwähnte Theorie der Instrumentalisierung von öffentlichen Investitionen für den Machterhalt der Regierungspartei eher abbildenden – Zahl der Wählerstimmen für die Regierungspartei fest (1989: 94, 96).

Es mag an diesem offenen Widerspruch zwischen dem hohen Stellenwert, den politische Akteure auf allen Regierungsebenen in Reden und Interviews und mit ihnen auch Medien und Politikwissenschaft der Beschaffung öffentlicher Mittel für die erfolgreiche Wahlkreisarbeit beimessen, und der Erklärbarkeit regionaler Unterschiede in der Investitionshöhe mittels „harter" Daten zur Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftsstruktur liegen (vgl. KAMO/MIZUGUCHI 1990: 93–95), daß das Politikfeld öffentliche Investitionen in politikwissenschaftlichen Analysen selten zur abhängigen Variablen gewählt wird. Aber genau diese scheinbare Unvereinbarkeit provoziert die Frage nach den institutionellen Bedingungen, die das Nebeneinander von offensichtlich partikularistischen Handlungsorientierungen einiger zentraler Akteure und an kollektiven Bedürfnissen orientierten Politikergebnissen ermöglichen. In der Beantwortung dieser Frage liegt die zentrale Aufgabenstellung dieser Arbeit. Sie macht sich gerade die Widersprüchlichkeit des Politikfeldes zur Erforschung der Wirkungsweise politischer Institutionen zunutze und unter-

[16] Siehe z. B. NAKANO (1992), MURAMATSU (1988 und 1994), MURAKAMI (1993), ENDŌ (1995) und verschiedene Aufsätze in MIYAMOTO (1990).

zieht auf diesem Wege einige zentrale Elemente bestehender Modelle des politischen Systems in Japan einer systematischen Prüfung und Gewichtung.

Mit den institutionellen Bedingungen infrastrukturpolitischer Entscheidungsfindung hat sich bereits WOODALL (1996) befaßt. Auf der Basis von Interviews mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung ist er der Frage nachgegangen, warum sich die japanische Regierung in den 80er Jahren auf harte Auseinandersetzungen mit ihren wichtigsten Handelspartnern, allen voran den USA, über die auf den ersten Blick eher nebensächliche Frage der Modalitäten ihrer öffentlichen Auftragsvergabe einließ. Er stellt – in der oben erläuterten Terminologie der vorliegenden Arbeit – fest, daß die Antwort in der Handlungslogik des relevanten Politikfeldnetzwerks zu suchen ist. Aus diesem Grund liefert er detaillierte Analysen der Interessenkonstellationen der Mitglieder der von ihm als maßgeblich für den politischen Entscheidungsprozeß identifizierten Advocacy-Koalition aus Vertretern der Bauindustrie, der mit öffentlichen Investitionen befaßten Ministerialbürokratie und verschiedenen Karrierepolitikern der LDP sowie der institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Beteiligung an politischen Entscheidungen.

Für das Verständnis der infrastrukturpolitischen Entscheidungsprozesse des Zentralstaates sind WOODALLS Analysen sehr nützlich. Zur Klärung des oben erläuterten Widerspruchs zwischen klientelistischer Instrumentalisierung und im Ergebnis sozio-ökonomische Entwicklungsunterschiede spiegelnden regionalen Allokationsmustern öffentlicher Investitionen trägt seine Arbeit jedoch nicht bei. Dies liegt vor allem daran, daß er nur solche Entscheidungsprozesse betrachtet, bei denen es um die Gesamthöhe der für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel geht, nicht aber die Arenen, in denen über deren Verteilung entschieden wird. Zwar mag WOODALLS oben zitierte konkrete Forschungsfrage seine Beschränkung auf die Handlungsorientierungen der Akteure einer bestimmten Advocacy-Koalition rechtfertigen. Durch die Ausblendung der Präfektur- und kommunalen Ebenen als Kosten- und Projektträger des Infrastrukturausbaus läßt er jedoch Akteursebenen außer Acht, die schon allein angesichts ihres hohen Anteils an den öffentlichen Investitionen eine potentiell gewichtige Rolle spielen und deren Kollaboration, wie gezeigt werden wird, letztlich auch für das Funktionieren der von WOODALL betrachteten Advocacy-Koalitionen von existentieller Bedeutung ist.

Die vorliegende Arbeit trägt dem hohen Anteil der Präfektur- und kommunalen Regierungs- und Verwaltungsebenen an der Finanzierung und Durchführung des Infrastrukturausbaus dadurch Rechnung, daß die ebeneninternen infrastrukturpolitischen Entscheidungsprozesse der Ge-

bietskörperschaften dieselbe Aufmerksamkeit erfahren, die den Entscheidungsprozessen auf der zentralstaatlichen Ebene entgegengebracht wird. Außerdem werden Vertreter der Gebietskörperschaften als potentiell einflußreiche Akteure in die Analyse ebenenübergreifender Politikfeldnetzwerke ebenso mit einbezogen, wie die Einflußnahme zentralstaatlicher Akteure auf die Entscheidungsfindung in den Gebietskörperschaften zu thematisieren sein wird. Auf diese Weise wird – zum ersten Mal in der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Japan – ein umfassendes Bild der Handlungsspektren der verschiedenen Akteure der öffentlichen Investitionspolitik gezeichnet, anhand dessen die institutionellen Bedingungen für die Dominanz einzelner Handlungsorientierungen herausgearbeitet werden und der vermeintliche Widerspruch zwischen der machtpolitisch motivierten Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen und der Möglichkeit, ihre regionale Verteilung auf rationale sozioökonomische Kriterien zurückzuführen, aufgelöst werden soll.

Gerade die Mehrebenenperspektive öffentlicher Investitionspolitik läßt das Politikfeld Infrastruktur aus vergleichender politikwissenschaftlicher Sicht besonders interessant erscheinen. In Japan unterscheiden sich nicht nur die Reichweiten der Zuständigkeiten, sondern auch grundlegende institutionelle Rahmenbedingungen politischer Entscheidungsfindung beim Zentralstaat auf der einen sowie Präfekturen und Kommunen auf der anderen Seite: Im Gegensatz zur als parlamentarisches Kabinettsystem verfaßten zentralstaatlichen Ebene stehen den gewählten Parlamenten in den Gebietskörperschaften ebenso direkt gewählte Gouverneure oder Bürgermeister gegenüber. Die Erörterung der sich daraus ergebenden Unterschiede in den Handlungsorientierungen zentraler Akteure der jeweiligen infrastrukturpolitischen Netzwerke erlaubt daher nicht nur eine nach Regierungsebenen differenzierende Beurteilung des Ausmaßes, in dem kollektive Interessen in politischen Entscheidungsprozessen vertreten werden, sondern verspricht darüber hinaus interessante Aufschlüsse über die Wirkungsweise verschiedener institutioneller Bedingungen im selben Politikfeld und bei grundsätzlicher Übereinstimmung der möglichen Handlungsziele der Akteure (siehe zu Handlungszielen und -orientierungen die Erläuterungen weiter unten).

1.4. Konkretisierung der Fragestellung: Zum Vorgehen

Der Ansatz dieser Arbeit setzt voraus, sich mit allen Kernfragen der Politikfeldanalyse zu befassen: was Regierungen tun, was sie mit ihren Handlungen bewirken und warum sie in einer bestimmten Weise handeln (vgl. Schmidt 1995a: 567, Schubert 1991: 25). Zunächst wird daher in Kapitel 2 der Rahmen der mit infrastrukturpolitischen Maßnahmen er-

zielbaren Wirkungen theoretisch abgesteckt, um auf dieser Grundlage in Kapitel 3 im einzelnen zu überprüfen, welche materiellen Ergebnisse die Infrastrukturpolitik in Japan vorzuweisen hat und welche Handlungsziele (siehe nächsten Absatz) sich daraus ableiten lassen. Damit sind die Inhalte und Wirkungen der Politik im betrachteten Politikfeld umrissen. Kapitel 4 liefert mit einer Erläuterung der Instrumente, die zur Umsetzung politischer Präferenzen in konkrete Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehen, die Basis dafür, in den Kapiteln 5 bis 7 die formalen und informellen Regeln zu untersuchen, die das Handeln der beteiligten Akteure in den jeweiligen Politikfeldnetzwerken strukturieren. Auf diese Weise soll der Frage nach den Gründen für das beobachtete Regierungshandeln nachgegangen werden.

Um die Inhalte und Wirkungen infrastrukturpolitischer Maßnahmen erfassen zu können, muß in Kapitel 2 der Begriff der „Infrastruktur" zunächst definiert und operationalisiert werden. Dabei wird dem oben skizzierten engen Akteursbezug bei der Abgrenzung des Politikfeldes durch besondere Berücksichtigung der in Japan vorherrschenden Konzepte von Infrastruktur und öffentlichen Investitionen Rechnung getragen. Aufbauend auf der Beschreibung der Funktionen und Merkmale von Infrastruktur werden dann die politischen Handlungsziele erläutert, die mit öffentlichen Investitionen verfolgt werden können. Der Begriff der „Handlungsziele" wird hier zum einen synonym mit „politischen Gütern" verstanden, mit deren Hilfe ALMOND und POWELL (zuletzt in ALMOND *et al.* 1993: 177–184) in ihrem strukturell-funktionalistischen Analyseschema die Produktivität unterschiedlicher politischer Systeme messen, und bezeichnet in dieser Dimension die grundlegenden Werte oder Güter – wie Sicherheit, Freiheit, Wohlfahrt usw. –, in deren Sicherung oder Bereitstellung die Aufgabe politischer Systeme liegt (vgl. ROLLER 1991: 6–7, SCHMIDT 1995b: 743). Der Begriff wird aber auch auf stabile individuelle Präferenzen politischer Akteure angewandt und in dieser Dimension als prägendes Element ihrer dauerhaften Handlungsorientierungen verstanden (vgl. MAYNTZ/SCHARPF 1995: 55).[17] In Kapitel 2 werden daher auch diejenigen Wirkungen von Infrastrukturpolitik erläutert, aus denen sich bestimmte partikulare Handlungsorientierungen individueller oder kollektiver Akteure ableiten lassen.

In Kapitel 3 erfolgt die Anwendung der theoretischen Überlegungen zu möglichen Handlungszielen der Infrastrukturpolitik auf das konkrete

[17] Nach MAYNTZ und SCHARPF werden konkrete Handlungen von Akteuren des weiteren von ihrer Wahrnehmung der Situation und der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen, ihrer Beziehung zu anderen Akteuren sowie ihrer jeweiligen Handlungsmotivation bestimmt (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 52–58).

Beispiel Japan. Gefragt wird, welche makroökonomischen Zielsetzungen mit der Infrastrukturpolitik seit der Nachkriegszeit verfolgt wurden. Daran läßt sich ablesen, welche Wirtschaftseinheiten oder Bevölkerungsgruppen durch infrastrukturpolitische Maßnahmen begünstigt wurden. Dies erlaubt wiederum Rückschlüsse auf die Ressourcen verschiedener Gruppen, ihren Interessen im politischen Prozeß Gehör zu verschaffen.

Da konsistente Darstellungen der Inhalte japanischer Infrastrukturpolitik in der Nachkriegszeit in westlichen Sprachen fehlen und auch die vorhandenen japanischen Analysen keine ausreichende Datenbasis für die Beantwortung der hier interessierenden Fragen liefern, wird in diesem Kapitel eine detaillierte Längsschnittanalyse der inhaltlichen und regionalen Schwerpunkte öffentlicher Investitionen im Zeitraum von 1960 bis zur Mitte der 90er Jahre präsentiert. Der Beginn des Untersuchungszeitraums ist gleichzeitig der Anfang der wirtschaftlichen Hochwachstumsphase in Japan und wurde gewählt, da mit Abschluß der Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Krieg und enormen natürlichen Einnahmezuwächsen der öffentlichen Kassen größere Spielräume für Allokationsentscheidungen öffentlicher Investitionen als in der unmittelbaren Nachkriegszeit vorausgesetzt werden können. Die Untersuchung erstreckt sich bis zur Mitte der 90er Jahre, um Prioritäten der öffentlichen Investitionspolitik in den Phasen zunächst raschen, dann stabilen und schließlich nahezu stagnierenden wirtschaftlichen Wachstums kontrastieren zu können.

Nach einer kurzen Bewertung des Stellenwerts investiver Staatsausgaben im internationalen Vergleich wird in Kapitel 3 zunächst die Bedeutung verschiedener Infrastrukturkategorien und -bereiche herausgearbeitet, um auf diese Weise der Frage nachzugehen, welchen Gruppen von Wirtschaftseinheiten – Haushalte, Unternehmen, Landwirte etc. – der Infrastrukturausbau in verschiedenen Phasen der Nachkriegsentwicklung jeweils besonders zugute kam. Die anschließende Untersuchung der Verteilung der Infrastrukturinvestitionen auf städtische und ländliche Regionen dient der Herausarbeitung und Differenzierung regionalpolitischer Handlungsziele. Dabei werden Investitionsdaten als Indikatoren tatsächlicher Ergebnisse politischer Entscheidungen (policy outcome) auch den in Wirtschafts- und Landesentwicklungsplänen publizierten offiziellen Politikzielen (policy output) gegenübergestellt. In einer nach einzelnen Präfekturen differenzierenden Analyse der Verteilungsmuster öffentlicher Investitionen wird die Frage aufgegriffen, ob bestimmte städtische oder ländliche – zentrale oder periphere, in bestimmten Landesteilen gelegene – Gebiete des Landes bei der Allokation öffentlicher Investitionsmittel besonders bevorzugt wurden. Außerdem wird die Rolle beleuchtet, die die verschiedenen Regierungsebenen als Projekt- und Ko-

stenträger des Infrastrukturausbaus spielen, um auf diese Weise zu überprüfen, ob sich bestimmte Handlungsziele einzelnen Regierungsebenen zuordnen lassen.

Öffentliche Investitionspolitik ist Bestandteil der Haushaltspolitik. Deren Grundlage wiederum ist der jährlich mit dem Haushaltsgesetz verabschiedete Haushaltsplan, an dem im Idealfall der gesamte für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im jeweiligen Jahr festgestellte Finanzbedarf sowie die Art und Weise seiner Deckung abzulesen sein sollte. Die japanische Realität ist aber wie die deutsche von diesem Ideal der überschaubaren Staatsfinanzen recht weit entfernt. Dies liegt nicht nur daran, daß, wie in Deutschland auch, mehrere Regierungsebenen eigene Budgets aufstellen und innerhalb der Ebenen verschiedene, nicht konsolidierte Haushalte geführt werden. In erheblichem Maß trägt in Japan auch der planmäßige Einsatz von Einlagen der Postsparkasse und verschiedener öffentlicher Versicherungssysteme für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben zur Intransparenz der Finanzströme bei, da diese nicht in die Haushaltspläne, sondern in das Fiscal Investment and Loan Program (*zaisei tōyūshi keikaku*) – angesichts seines enormen Mittelvolumens häufig als „Zweiter Staatshaushalt" bezeichnet – eingestellt werden.

In Kapitel 4 wird daher der Frage nachgegangen, welches Gewicht den einzelnen Finanzierungsinstrumenten bei der Umsetzung infrastrukturpolitischer Entscheidungen in öffentliche Ausgaben im Betrachtungszeitraum zukommt. Dies ist deshalb von Relevanz für die Fragestellung der Arbeit, da sich mit den verschiedenen finanzpolitischen Instrumenten unterschiedliche formale politische und administrative Verfahren verbinden. Die Analyse wird wiederum nach Infrastrukturkategorien und, soweit aufgrund der Datenlage möglich, auch nach Infrastrukturbereichen differenzieren, um eine Verknüpfung einzelner Instrumente mit den zuvor herausgearbeiteten infrastrukturpolitischen Handlungszielen der einzelnen Regierungsebenen zu ermöglichen. Dadurch wird eine gezielte Untersuchung der prozessualen Voraussetzungen zur Produktion bestimmter politischer Güter in den jeweiligen Entscheidungsarenen in den Kapiteln 5 bis 7 vorbereitet.

Gegenstand der Betrachtung sind neben den verschiedenen Haushalten der Regierungsebenen und dem Fiscal Investment and Loan Program (*zaisei tōyūshi keikaku*, im folgenden FILP) auch die öffentlichen Unternehmen des Zentralstaates, um auf diese Weise die Reichweite des jeweiligen Haushaltsinstrumentariums genauer bestimmen zu können. Da das FILP in erheblichem Maße zur Finanzierung der Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen beiträgt, werden die öffentlichen Unternehmen auch darüber, wenngleich indirekt, in die Untersuchung einbezogen. Der Be-

schreibung von Genese und Mechanismen des FILP wird aufgrund seiner strukturellen Besonderheiten und mangels auf seine Rolle bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus fokussierender Analysen vergleichsweise breiter Raum gegeben.

Der überwiegende Teil der Ausführungen stützt sich auf Jahresrechnungen der verschiedenen Haushalte, da so der Bezug zu den in Kapitel 3 vorgestellten Daten zur öffentlichen Investitionstätigkeit gegeben ist, bei denen es sich ebenfalls um Ergebnisse, nicht um Ansätze handelt. Um jedoch auch den konjunkturpolitisch motivierten Einsatz öffentlicher Investitionen nicht unberücksichtigt zu lassen, wird, soweit statistisch erfaßbar, auch die Allokation von Investitionen in den Infrastrukturausbau über Nachtragshaushalte untersucht. Auf diese Weise läßt sich feststellen, ob über Nachtragshaushalte Verschiebungen ursprünglicher Schwerpunktsetzungen erfolgten und ihnen daher als einer weiteren Arena infrastrukturpolitischer Entscheidungsfindung besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist.

Auf dieser Grundlage können in den folgenden Kapiteln die Politikfeldnetzwerke beschrieben werden, in denen auf der zentralstaatlichen Ebene (Kapitel 5), in den Gebietskörperschaften (Kapitel 6) und ebenenübergreifend (Kapitel 7) Entscheidungen über die Höhe und Verteilung öffentlicher Investitionen in den Infrastrukturausbau getroffen werden. Die Betrachtung der intragouvernementalen politischen Prozesse, also der Entscheidungsfindung über die Höhe und die Verwendung des der jeweiligen Regierungsebene zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets für öffentliche Investitionen, unterscheidet sich von der Analyse der Mechanismen zur ebenenübergreifenden Entscheidungsproduktion, die dort Anwendung finden, wo die infrastrukturpolitischen Arenen der verschiedenen Regierungsebenen miteinander verknüpft sind, in der Struktur der Bezugspunkte. Auf der Ebene intragouvernementaler Entscheidungsfindung stehen mit den infrastrukturpolitischen Arenen formal abgegrenzte *Interaktionszusammenhänge* (Benz 1992: 153) im Vordergrund; es wird danach gefragt, wer an der Entscheidungsfindung in der jeweiligen Arena beteiligt ist und wie groß der Einfluß der einzelnen Akteure auf das Ergebnis des Entscheidungsprozesses ist. Bei der Betrachtung der intergouvernementalen Beziehungen hingegen richtet sich das Augenmerk auf formal abgegrenzte *Gruppen von Akteuren*; es wird untersucht, in welchen Bereichen und in welcher Weise Akteure, die qua Amt oder Mandat einer der Regierungsebenen zuzuordnen sind – z. B. Unter- oder Oberhausabgeordnete, Ministerialbeamte oder Funktionäre zentraler Parteiorganisationen als Akteure des Zentralstaates, Gouverneure, Mitarbeiter der Präfekturverwaltung oder Abgeordnete des Präfekturparlaments als Akteure der Präfekturen etc. –, Entscheidungen zu

beeinflussen suchen, die die Ressourcenverwendung auf anderen Regierungsebenen tangieren. Diese Doppelstruktur einer Identifikation von Akteuren innerhalb von Entscheidungsarenen und der Analyse der über die spezifische Arena hinausgehenden Handlungsspektren der Akteure auf den verschiedenen Regierungsebenen erlaubt neben einer Einschätzung des Ausmaßes der Pluralität politischer Beteiligung in den einzelnen Arenen auch eine Beurteilung der relativen Entscheidungsautonomie der drei Regierungsebenen und damit eine Bewertung des Grades der Zentralität politischer Entscheidungsfindung.

Die Diskussion der Akteure und Handlungsmuster in den verschiedenen Politikfeldnetzwerken in den Kapiteln 5 bis 7 basiert grundsätzlich auf derselben Vorgehensweise. Die ersten Schritte zur Erfassung der jeweiligen Akteurskonstellationen sind die Identifikation der infrastrukturpolitisch relevanten Entscheidungsarenen und die Analyse der jeweiligen formalen Regeln der Interaktion, anhand derer die formal legitimierten Entscheidungsträger bestimmt werden können. Darauf aufbauend werden im nächsten Schritt in einer Analyse der informellen Aspekte der Entscheidungsprozesse diejenigen Akteure des Politikfeldnetzes bestimmt, die zwar nicht über formale Entscheidungspositionen verfügen, aber versuchen, durch Kontakte zu Akteuren mit institutionellen Entscheidungskompetenzen den Ausgang des Policy-Prozesses in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Arbeit greift damit die Überlegungen von König (1993: 345–346) auf, der zwischen dem „politischen Entscheidungssystem", in dem Macht aus Stimmenmehrheiten in Abstimmungsprozessen oder aus Verfahrensregeln resultiert, und dem „Einflußsystem auf den politischen Prozeß" unterscheidet, in dem sich die Erfolgsaussichten informeller Akteure aus den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ableiten, sich Zugang zu den formalen Akteuren zu verschaffen (siehe auch Knoke *et al.* 1996: 214–215).[18] Dieses Konzept hat den Vorteil, daß bei der Beschreibung der Politikfeldnetzwerke keine Analyse der Gesamtstruktur anzustreben ist, sondern „davon ausgegangen [wird], daß zur Erklärung einer Policy lediglich die Informationsbeziehungen zu den formalen Entscheidungsträgern relevant sind" (König 1993: 346).

Allein anhand der Identifikation infrastrukturpolitischer Akteure und ihrer Handlungsspielräume ist jedoch noch keine Aussage über das Aus-

[18] Im selben Sinne unterscheidet Seifert (1997: 166–167) in seiner Untersuchung gewandelter Strukturen der Interessenvermittlung und des Institutionengefüges im Politikfeld Arbeit und Beschäftigung zwischen der Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß auf der einen und der Teilnahme an den Verfahren des politisch-administrativen Systems auf der anderen Seite, wobei nur letztere mit Teilhabe an politischer Macht verknüpft werden könne.

maß der Repräsentation divergierender Interessen in kollektiven Entscheidungsprozessen zu treffen. Dazu ist es vielmehr notwendig zu bestimmen, welche Interessen von den jeweiligen Akteuren vertreten werden können. Die vorliegende Arbeit basiert auf der Annahme begrenzter Rationalität[19], die besagt, daß administrativen und politischen – wie allen gesellschaftlichen – Akteuren[20] nicht nur, aber auch individuelle Handlungsziele unterstellt werden können, wie z. B. im Fall parlamentarischer Abgeordneter das Streben nach Wiederwahl oder bei Angehörigen der Ministerialbürokratie der Erhalt oder die Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs ihrer Behörde. Sie können außerdem aber auch als Repräsentanten kollektiver und der Interessen anderer Gruppen agieren, wobei die altruistische Handlungsorientierung durch die Existenz geeigneter institutioneller Vorkehrungen gefördert werden kann (vgl. SCHARPF 1992a: 17–20).[21] Aus diesem Grund wird bei der Untersuchung der Prozesse politischer Entscheidungsfindung innerhalb und zwischen den Regierungsebenen auch den Implikationen des institutionellen Gefüges für die Interessenrepräsentation nachzugehen sein, die sich aus der von Institutionen geleisteten Schaffung von Möglichkeiten wie Zwängen zur Handlungskoordination ergeben.

Im Mittelpunkt der Analyse der intragouvernementalen Entscheidungsprozesse in den Kapiteln 5 und 6 steht der jährliche Haushaltsprozeß, in dessen Rahmen über die endgültige Mittel- und damit Projektfreigabe für öffentliche Investitionsvorhaben entschieden wird. Die Politik

---

[19] Zum Begriff der begrenzten Rationalität (bounded rationality) im Kontext der Policy-Forschung siehe SCHMIDT 1995a: 568 und 1993: 379.

[20] Unter „politischen" Akteuren werden hier und im folgenden vor allem diejenigen Teilnehmer an Entscheidungsprozessen verstanden, die über ein politisches Mandat verfügen. Dazu zählen im einzelnen auf der zentralstaatlichen Ebene der Premierminister und Kabinettsmitglieder sowie Abgeordnete des Unter- und Oberhauses, bei den Gebietskörperschaften die Gouverneure der Präfekturen und die Bürgermeister sowie die Abgeordneten der Präfekturparlamente und der Stadt- und Gemeinderäte. Außerdem werden diejenigen Akteure zu den politischen gezählt, die aufgrund ihrer Funktion in einer politischen Partei an Entscheidungsprozessen partizipieren. Das Attribut „politisch" bezieht sich im Hinblick auf Akteure also lediglich auf die Art ihrer Legitimation zur Teilnahme am politischen Prozeß und nicht auf den Modus ihres Handelns. Diese Feststellung ist deshalb wichtig, weil natürlich auch administrative und private Akteure politisch handeln können.

[21] LEWIN (1991: 112) verweist bei seiner Erörterung der Bestimmungsgründe für die empirisch nachweisbare relative Häufigkeit auf das Gemeinwohl gerichteter Handlungsorientierungen in der Politik westlicher Industriestaaten sehr zutreffend auf die Tatsache, daß die politischen Akteure sich in längerer Sicht von größerem Gemeinwohl auch größeren Eigennutz versprechen.

der mittelfristigen infrastrukturellen Ausbauplanung (5-, 6- oder 10-Jahrespläne für einzelne Infrastrukturbereiche, Gesamtplanung der Gebietskörperschaften etc.) wird als mögliche – in ihrer Relevanz noch zu bewertende – Entscheidungshilfe im Haushaltsprozeß ebenfalls berücksichtigt. Die Diskussion der Rollen, die die institutionellen Bedingungen gewählten Akteuren und Vertretern der Bürokratie in den formalen Entscheidungsprozessen jeweils zuweisen, und der Ressourcen, über die andere als die formal eingebundenen Akteure verfügen, um sich Zugang zu den Entscheidungsträgern zu verschaffen, kreist dabei zum einen um die Frage, in welchem Maß die Politikfeldnetzwerke von relativ konstanten Advocacy-Koalitionen dominiert werden. Für die zentralstaatliche Ebene verbindet sich damit das vieldiskutierte Phänomen sektoraler Politiknetzwerke, die sich um über besonderes Fachwissen verfügende Parlamentarier („*zoku giin*") gruppieren. Deren Aktionsparameter werden sowohl im Zusammenhang mit dem Entwurf der Einzel- und Gesamtpläne der allgemeinen und der Sonderhaushalte des Zentralstaates als auch des FILP erörtert. Zum anderen wird untersucht, welche Rolle die Vorsprachen von Vertretern einzelner Projektträger und ihrer Fürsprecher aus der Politik bei formalen Entscheidungsträgern zum Zweck der Werbung für spezifische Projekte im Entscheidungsprozeß („*chinjō*") spielen.

Die Analyse der Charakteristika der intergouvernementalen Beziehungen im Politikfeld Infrastrukturausbau in Kapitel 7 berücksichtigt mit der zentralstaatlichen Mitfinanzierung öffentlicher Investitionen der Gebietskörperschaften, dem System der Genehmigung der Neuverschuldung von Präfekturen und Kommunen zum Zweck der Finanzierung von Infrastrukturprojekten sowie der Beteiligung der Gebietskörperschaften an Entscheidungen über auf ihrem Territorium in zentralstaatlicher Projektträgerschaft geplante Infrastrukturvorhaben alle möglichen Berührungspunkte der verschiedenen Regierungsebenen im Bereich des Infrastrukturausbaus in Japan. Bei ersterer ist vor allem zu untersuchen, inwiefern die Mechanismen der Projektsubventionierung die grundsätzliche Investitionsentscheidung und die inhaltliche Projektplanung einer Gebietskörperschaft beeinflussen. Im Hinblick auf die Funktion von Projektträgern des Zentralstaates ist zu fragen, auf welche Weise Vertreter der Gebietskörperschaften auf die Investitionspolitik des Zentralstaates in ihrem Zuständigkeitsbereich einwirken können und inwiefern die Projektträger ihrerseits auf die Infrastrukturpolitik der betreffenden Gebietskörperschaften Einfluß nehmen. In bezug auf den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau ist, analog zu den Mechanismen der zentralstaatlichen Mitfinanzierung öffentlicher Investitionen der Gebietskörperschaften, zu fragen, in welchem Maß zentralstaatliche Akteure im Prozeß der Entscheidung über die Genehmigung der Kreditaufnahme Einfluß auf

die Prioritätensetzung von Gebietskörperschaften in der Infrastrukturpolitik und das konkrete Projektdesign nehmen können.

Im Schlußkapitel werden die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungen vor dem Hintergrund der zentralen Frage dieser Arbeit interpretiert und auf diese Weise die institutionellen Bedingungen systematisiert, die dazu beitragen, die Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen für individuelle Machtinteressen so weit im Zaum zu halten, daß an kollektiven Bedürfnissen orientierte Politikergebnisse erzielt werden können. Im Anschluß werden die am Beispiel des Politikfelds Infrastrukturausbau gewonnenen Erkenntnisse über die Konstitutionsbedingungen von Entscheidungsmacht und Einfluß in das vorhandene Theoriespektrum zum politischen System in Japan eingeordnet. Abschließend sollen einige Schlüsse auf die Wirkungsweise einzelner Institutionen auf die Ausprägung politischer Handlungsorientierungen gezogen werden.

Diese Arbeit profitiert von der Tatsache, daß, wenngleich die japanische Infrastrukturpolitik, wie oben dargelegt, nie systematisch zum Gegenstand einer alle Regierungsebenen umfassenden politikfeldbezogenen Analyse gemacht wurde, zu verschiedenen Teilaspekten des hier behandelten Themas gut dokumentierte empirische Untersuchungen vorliegen. Die statistischen Auswertungen waren zudem nur aufgrund der Konsistenz und der – dank der freundlichen Kooperation zuständiger Regierungsstellen – guten Zugänglichkeit des entsprechenden Datenmaterials möglich. Am Anfang der einzelnen Kapitel finden sich Anmerkungen zur Daten- und Literaturlage mit Bezug zur jeweiligen Fragestellung, in denen die herangezogenen Quellen und die genutzte Sekundärliteratur im einzelnen gewürdigt werden. In erheblichem Maße beruhen die Erläuterungen in den Kapiteln 5 bis 7 und die darauf aufbauenden Schlußfolgerungen jedoch auf den Informationen, die in rund 30 Interviews der Autorin mit politischen und administrativen Akteuren der Infrastrukturpolitik auf allen Regierungsebenen sowie einigen Fachleuten aus Wissenschaft und Publizistik gewonnen wurden.

Die Auswahl der Gesprächspartner aus Politik und Verwaltung orientierte sich an folgenden Kriterien: Zum einen sollten alle drei Regierungsebenen berücksichtigt und vor allem solche Akteure des politisch-administrativen Systems angesprochen werden, die über besondere Erfahrung im Politikfeld Infrastrukturausbau verfügen. Die interviewten Parlamentarier sind in der Regel Mitglieder in den relevanten Parlaments- und Parteiausschüssen und verfügen daher über vertiefte politikfeldbezogene Kenntnisse. Die übrigen Interviewpartner sind in der Mehrzahl seit längerer Zeit in den Bereichen tätig, zu denen sie befragt wurden, so daß sich aus der Dauer der Beschäftigung mit dem jeweiligen Ausschnitt des Politikfeldes eine gewisse Erfahrung ableiten ließ. Im übrigen konnten zur Überprüfung des

Kriteriums der Erfahrung die Hinweise derjenigen, die die Kontakte vermittelten, sowie die Selbsteinschätzung der Gesprächspartner herangezogen werden, wenn sie sich nach ausführlicher Darlegung des Untersuchungsgegenstandes zu einem Gespräch bereit erklärten. Bei den politischen Akteuren war zum anderen darauf zu achten, nicht nur die Problemsicht von Mitgliedern der regierenden, sondern auch der in der Opposition befindlichen Partei(en) sowie auf der Ebene der lokalen Gebietskörperschaften sowohl Parlamentarier als auch – mit verschiedenen Bürgermeistern – die direkt gewählten Verwaltungsspitzen zu erfassen. Auf der Verwaltungsseite wurde das Gespräch mit Mitarbeitern sowohl von Verwaltungseinheiten, die mit Koordinationsaufgaben befaßt sind (Finanz- und Planungsabteilungen in Gebietskörperschaften, Finanzministerium auf der nationalen Ebene) als auch solcher Abteilungen gesucht, die unmittelbar für die Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten zuständig sind (Bauabteilungen in den Gebietskörperschaften, Bauministerium, zentralstaatliche Projektträger). Schließlich orientierte sich die Wahl der Interviewpartner auch daran, Vertreter gerade solcher für das Politikfeld Infrastrukturausbau relevanter Institutionen und Verwaltungsbereiche zu erfassen, die in den oben angesprochenen empirischen Untersuchungen unberücksichtigt blieben. Dies sind vor allem die zentralstaatlichen Projektträger in den Regionen. Die Interviewpartner und ihre institutionelle Zugehörigkeit sind in Anhang 1 verzeichnet.

Wenngleich sich einige Gesprächspartner die Mühe machten, schriftliche Antworten auf die vorab versandten, das Erkenntnisinteresse grob umreißenden Leitfragen vorzubereiten, wurden alle Interviews offen geführt. Sie dauerten in der überwiegenden Zahl der Fälle zwischen 1,5 und 2 Stunden. Die große Offenheit, mit der die Interviewpartner aus Politik und Verwaltung nicht nur die formalen Regeln der Entscheidungsfindung in ihren jeweiligen Interessen- und Zuständigkeitsbereichen erläuterten, sondern auch über ihre Erfahrungen als Akteur oder Zielgruppe informeller Einflußnahme berichteten, bestätigt erneut die Vorteile, derer sich ausländische Forscher erfreuen, die sich bei Feldforschungen in Japan des Instruments des persönlichen Interviews bedienen: Die Tatsache, daß der Interviewer als Außenseiter wahrgenommen wird, fördert die Auskunftsbereitschaft und Kritikfreude der Gesprächspartner im Hinblick auf sensitive Fragen (vgl. SEIFERT 1994: 49–50 und 1997: 39, WOODALL 1996: IX–X).

Bis auf wenige Ausnahmen, bei denen es sich ausschließlich um Wissenschaftler handelte – und keineswegs um diejenigen Politiker, die darum baten, nicht namentlich genannt zu werden –, erklärten sich die Gesprächspartner mit der Bandaufzeichnung der Gespräche einverstanden. Dieses Entgegenkommen hat die Anfertigung der Gesprächsprotokolle erheblich erleichtert. Alle Gespräche wurden in japanischer Sprache geführt.

2. Strukturelle Charakteristika des Politikfelds Infrastrukturausbau

Wenngleich allseits geläufig und nicht nur in der Wissenschaft, sondern im allgemeinen Sprachgebrauch recht häufig verwendet, weckt der Begriff der „Infrastruktur“ doch keineswegs immer dieselben Assoziationen: Von der Ausstattung des Arbeitsplatzes mit Computer und Telefon über das Angebot von Waren und Dienstleistungen am Wohn- oder Firmenstandort bis zum nationalen oder internationalen Verkehrswegenetz scheint er all das zu bezeichnen, was man nutzen kann, ohne sich um die Bereitstellung kümmern zu müssen. Bevor der Begriff sinnvoll zur Beschreibung der Regelungsinhalte eines Politikfeldes genutzt werden kann, ist daher zunächst die Frage zu beantworten, was in dieser Arbeit mit „Infrastruktur“ gemeint ist (Kapitel 2.1.). Darauf aufbauend können die Wirkungen von Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur im einzelnen erläutert werden, aus denen sich wiederum die spezifischen Handlungsziele und -orientierungen ableiten lassen, die das Politikfeld Infrastrukturausbau kennzeichnen (Kapitel 2.2.). Zur Verdeutlichung der Wirkungszusammenhänge der verschiedenen mit infrastrukturpolitischen Maßnahmen zu verfolgenden Handlungsziele dient dabei eine Diskussion ausgewählter makroökonomischer Investitionsstrategien, wie sie vor allem im Zusammenhang mit Theorien des wirtschaftlichen Entwicklungs- und Modernisierungsprozesses entwickelt wurden.

2.1. Infrastruktur

2.1.1. Funktionen, Merkmale und Definition

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit öffentlichen Investitionen in den Infrastrukturausbau. Unter formalen Gesichtspunkten unterscheiden sich öffentliche Investitionen von öffentlichem Konsum dadurch, daß der Staat mit ihnen solche Güter erwirbt, deren Lebensdauer über eine Haushaltsperiode hinausgeht (Littmann 1982: 815).

Nach der von staatlichen Stellen in Japan verwandten Definition sind öffentliche Investitionen (*kōkyō tōshi*) die Summe der öffentlichen Bruttoinvestitionen, wie sie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen werden (*kōteki kotei shihon keisei*), sowie der Kosten für Grunderwerb (*yōchihi*) und Entschädigungszahlungen (*hoshōhi*; Keizai Kikakuchō 1997, Internet, Anmerkung zu Abschnitt 1). Unter institutionellen Gesichtspunkten setzen sich die öffentlichen Bruttoinvestitionen laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung wiederum zusammen aus den Investitionen des öffentlichen Sektors (*gyōsei tōshi*: investive Ausgaben

des Zentralstaats [*kuni*], der lokalen Gebietskörperschaften [*chihō kōkyō dantai*] und der Sozialversicherung) und den Investitionen öffentlicher Unternehmen (*sangyō tōshi*). Die folgende Untersuchung wird sich mit allen genannten Trägern befassen.[22]

Öffentliche Investitionen dienen der Bildung von Infrastrukturkapital (Frey 1978: 201, Kishimoto 1990: 365). Der Begriff „Infrastruktur" weckt, wie gesagt, vielfältige Assoziationen, die von öffentlichen Hoch- und Tiefbauten, z. B. Verkehrseinrichtungen, Anlagen zur Energieversorgung oder Krankenhäusern sowie Freizeit- und Erholungseinrichtungen wie Parks und Schwimmbädern, bis zu technischer Ausstattung auf betrieblicher Ebene (Maschinen, Versuchseinrichtungen, Bürotechnik) reichen. Die Anwendung des Begriffs auf letztgenannte Produktionsmittel im betriebswirtschaftlichen Sinn wird hier nicht diskutiert, da sie nicht zum Zielbereich öffentlicher Investitionen zählen. Die Zuordnung der erstgenannten Einrichtungen zur volkswirtschaftlichen Infrastruktur hingegen ist unumstritten: Insbesondere Verkehrs- und Energieversorgungsanlagen gehören zu den gängigen Beispielen, die zur Veranschaulichung von Definitionen und Merkmalkatalogen von Infrastruktur angeführt werden (z. B. Fassing 1997: 1882, Hirschman 1967: 78, Johansson 1993: 196, Katz 1982: 523, Simonis 1977: 89, Stohler 1977: 21–22, Tuchtfeldt 1970: 130–131, vgl. Frey 1978: 202).[23] Eine allgemein anerkannte Definition von Infrastruktur, die eine Bestimmung ihrer Funktionen vornimmt sowie eine eindeutige Abgrenzung und Operationalisierung einzelner Infrastrukturbereiche zuläßt, fehlt jedoch. Die verschiedenen Versuche einer Definition von Infrastruktur lassen sich überwiegend zwei Kategorien zuord-

---

[22] Die Erfassung öffentlicher Investitionen in der Haushalts- und Finanzstatistik weicht in einigen Punkten von der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab; ausführliche Erläuterungen der Datenlage und der Aussagekraft der verschiedenen Statistiken sowie Anmerkungen zur jeweils verwendeten Terminologie finden sich in den Kapiteln 3.1. und 4.1.

[23] Dieses Verständnis deckt sich mit der Wurzel des Begriffs Infrastruktur. Er ist etymologisch auf einen französischen Fachterminus aus dem Eisenbahnwesen zurückzuführen, wobei „infrastructure" die erdgebundenen, langlebigen Einrichtungen des Schienenverkehrs bezeichnet. Er wurde in das militärische Fachvokabular der NATO aufgenommen und zur Bezeichnung aller ortsfesten Anlagen und Einrichtungen verwandt, die der Logistik im Sinne des Versands von Gütern und Nachrichten dienen: Kasernen, Flugplätze, Brücken, Radarstationen etc. (Frey 1978: 201, vgl. auch Klemmer 1993: 984, Jochimsen 1966: 100). In die Wirtschaftspolitik und die Wirtschaftswissenschaften fand er in Deutschland in den 60er Jahren Eingang im Zusammenhang mit der Theoriebildung zu wirtschaftlichen Wachstumsprozessen (vgl. Klemmer 1993: 984).

nen: Definitionen, die sich auf die Funktionen, und solche, die sich auf die Merkmale von Infrastruktur beziehen.

Charakteristisch für die Diskussion des Begriffs in Deutschland ist die Tatsache, daß er aus systematischen und klassifikatorischen Gründen zunächst sehr weit gefaßt wird, um anschließend unter operationalen Gesichtspunkten stark eingegrenzt zu werden (z. B. FREY 1979, KLEMMER 1993). So wird häufig zunächst auf die im Vergleich zu den oben genannten Einrichtungen um institutionelle und personelle Aspekte erweiterte, in funktionaler Hinsicht umfassende Definition von JOCHIMSEN rekurriert:

> „Mit Infrastruktur der Marktwirtschaft wird […] die Gesamtheit aller materiellen, institutionellen und personellen Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten bezeichnet, die den Wirtschaftseinheiten im Rahmen einer arbeitsteiligen Wirtschaft zur Verfügung stehen und die mit dazu beitragen, 1. die Entgelte für gleiche Leistungen der Produktivkräfte auszugleichen und 2. zugleich die größte Zuwachsrate der Gesamtwirtschaft herbeizuführen“ (Jochimsen 1966: 145).

Diese weit gefaßte Definition kann als Versuch gesehen werden, die in der entwicklungspolitischen Diskussion der 50er und 60er Jahre vorherrschende Vorstellung von Entwicklung als linear verlaufendem, von der Höhe des zur Verfügung stehenden Kapitals abhängigem Modernisierungsprozeß (vgl. KAISER/WAGNER 1991: 128–131) um nicht-monetäre Aspekte zu ergänzen.[24] Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung ist sie jedoch nicht geeignet, da sie in ihrer funktionalen Breite keine handhabbare Abgrenzung des Politikfeldes Infrastruktur erlaubt – sie berührt letztlich die gesamte Staatstätigkeit. Die Beschäftigung mit öffentlicher Investitionstätigkeit legt eine Begrenzung auf den physischen Teil der Infrastruktur nahe, deren investiver Charakter ausgeprägt ist (vgl. TUCHTFELDT 1970: 127). Daher beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf den bei JOCHIMSEN als „materielle Infrastruktur“ bezeichneten Komplex, den er wie folgt definiert:

> „1. die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel in einer Volkswirtschaft […], die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung und Telekommunikation dienen; hinzu kommen 2. die Bauten usw. zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und

[24] Vergleichbar breit angelegte Definitionen von Infrastruktur verwenden einige japanische Wissenschaftler insbesondere vor dem Hintergrund einer Neubestimmung der Rollen von öffentlichem und privatem Sektor in der Wirtschaftsentwicklung (vgl. YAMADA 1998a: 215–216).

> Verkehrswege im weitesten Sinne und 3. die Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs- und Forschungs- sowie des Gesundheits- und Fürsorgewesens" (JOCHIMSEN 1966: 103).[25]

Die materielle Infrastruktur, wie JOCHIMSEN sie versteht, ist inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit dem im angelsächsischen Sprachraum gebräuchlichen Begriff des „social overhead capital (SOC)". Dieser wurde von HIRSCHMAN in den 50er Jahren zur Bezeichnung jener Grundleistungen eingeführt, „ohne die produktive Aktivitäten im primären, sekundären und tertiären Wirtschaftssektor nicht funktionieren können" (zitiert nach der deutschen Übersetzung, HIRSCHMAN 1967: 78).[26] Deutlich kommt hier die Basisfunktion, der Vorleistungscharakter von Infrastruktur zum Ausdruck: Hirschman kontrastiert das SOC mit den „directly productive activities (DPA)", die auf der Basis und durch den Anreiz des SOC erst möglich werden (HIRSCHMAN 1967: 79). Die Vorleistungsfunktion betont auch SCHMIDT, der mit seiner Definition der Infrastruktur als dem „für das Funktionieren einer Organisation erforderlichen materiellen Unterbau" (SCHMIDT 1995b: 421) auf den gelegentlich synonym zur Infrastruktur verwendeten Begriff des „Unterbaus einer Organisation" rekurriert (vgl. FREY 1978: 201). Der im Japanischen gebräuchliche Begriff „*shakai shihon*"[27] wird ebenfalls überwiegend im Sinne der materiellen Infrastruktur als Grundlage der Produktion von Gütern und Dienstleistungen verstanden (ITŌ 1995: 572, MIYAMOTO 1990a: 603, ASAKO *et al.* 1994: 2, OKUNO 1994a, 1994b, 1994c, 1994d: passim).

---

[25] Zur institutionellen Infrastruktur zählt JOCHIMSEN historisch gewachsene und von der Politik gesetzte rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen, die das Verhalten der Wirtschaftseinheiten regeln (JOCHIMSEN 1966: 117 und 1995: 491). Unter personeller Infrastruktur versteht er die Leistungsfähigkeit der Menschen in einer Gesellschaft in quantitativer wie qualitativer Hinsicht (JOCHIMSEN 1966: 133 und 1995: 491).

[26] In der deutschen Ausgabe von Hirschmans Werk wird SOC mit „Sozialkapital„ übersetzt. Dieser Begriff findet sich gelegentlich in Analysen zur Infrastruktur, hat sich aber nicht allgemein durchgesetzt. Deutlich wird das entwicklungspolitische Paradigma der 50er und 60er Jahre an Hirschmans Versuch einer pragmatischen Definition des SOC: „[…] kann man das SOC aus operationaler Sicht als alle jene Aktivitäten umfassend definieren, für deren Finanzierung die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung eine ausgesprochene Vorliebe zeigt" (HIRSCHMAN 1967: 78).

[27] Weitgehend synonym benutzen einige neuere Autoren die Entlehnung aus dem Englischen „*infurasutorakuchā*". Analog zum erwähnten Konzept des „Unterbaus einer Organisation" wurden in der Vergangenheit auch die Begriffe „*kabu kōzō*" oder „*kabu soshiki*" verwandt.

Merkmale materieller Infrastruktur sind in technischer Hinsicht eine weitgehende *Unteilbarkeit*, die die Tatsache bezeichnet, daß die Kosten für Infrastruktureinrichtungen mit zunehmender Größe der Projekteinheiten sinken, ihre *lange Lebensdauer*, ihr *Systemcharakter*, der sich auf die oft starke Interdependenz einzelner Bestandteile verschiedener Infrastrukturbereiche bezieht (Straßennetz, Rohrfernleitungsnetz etc.) und die *Immobilität* der Einrichtungen (Ortsgebundenheit), die einen Import in der Regel ausschließt. Aus ökonomischer Sicht haben viele Infrastruktureinrichtungen den Charakter von *Kollektivgütern* (öffentlichen Gütern), der Nicht-Rivalität bei der Nutzung und ein Nichtgreifen des Ausschlußprinzips impliziert.[28] Erstere bezieht sich darauf, daß ein Gut gleichzeitig von mehreren Wirtschaftseinheiten ohne gegenseitige Behinderung genutzt werden kann (z. B. ein öffentlicher Park), letzteres bezeichnet die Tatsache, daß die Nutzung des Gutes nicht immer kontrolliert, mithin nicht von allen Nutzern ein entsprechender Kostenbeitrag verlangt werden kann (z. B. Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbau, Grundlagenforschung). Einige Infrastruktureinrichtungen sind *meritorische Güter*, die sich von Kollektivgütern dadurch unterscheiden, daß das Ausschlußprinzip zwar anwendbar ist, bei marktkonformem Angebot die Nachfrage aber unter einem gesellschaftlich wünschenswerten Niveau bliebe (z. B. im Bildungsbereich). Ökonomische Kennzeichen von Infrastruktur sind daneben die meist *hohen Kosten* für ihre Bereitstellung und das damit verbundene *Investitionsrisiko* sowie externe Effekte, die sich z. B. im positiven Sinne in der Schaffung eines Naherholungsgebietes durch Errichtung eines Stausees äußern, der primär zur Sicherung der Wasserversorgung einer Region gedacht ist, oder als negative Nebenwirkung in Form der Landschaftsveränderungen oder der Störung des ökologischen Gleichgewichts durch die erwähnte Staumaßnahme.[29]

Auf einzelne Infrastruktureinrichtungen treffen die beschriebenen Merkmale in unterschiedlichem Ausmaß zu: So greift z. B. bei der Ener-

---

[28] Die Theorie der öffentlichen Güter ist grundlegend für die Diskussion der öffentlichen Finanzen, die einschlägige Literatur entsprechend umfangreich. Einführungen geben z. B. Musgrave *et al.* 1987[4], Geyer 1980 oder Krause-Junk 1977.

[29] Über die genannten Merkmale der Infrastruktur herrscht in der Literatur weitgehende Übereinstimmung, wenngleich einzelne Eigenschaften auf unterschiedlichen Aggregationsebenen oder nach verschiedenen Klassifikationsschemata diskutiert werden. Eine tabellarische Übersicht über einige von verschiedenen deutschsprachigen Autoren aufgestellte Merkmalkataloge findet sich bei Jochimsen (1995: 492–493), exemplarisch sei für die japanischsprachige Literatur auf Itō 1995: 572, Okuno 1996: 1244–1245 und Miyamoto 1990a: 603 verwiesen.

gieversorgung das Ausschlußprinzip, so daß den Nutzern Gebühren auferlegt werden können, der Bereich ist aber durch Unteilbarkeiten und lange Lebensdauer der Einrichtungen, externe Effekte und hohe Investitionen gekennzeichnet. Der Verkehrsbereich weist bei großer Heterogenität eine Vielzahl der genannten Merkmale auf, darunter den Systemcharakter der Einrichtungen, Unteilbarkeiten und damit verbundene hohe Investitionen, häufige Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips (außer z. B. bei gebührenpflichtigen Straßen). Bildungseinrichtungen gehören zu den Standardbeispielen für meritorische Güter, ebenso eine Vielzahl von Einrichtungen im Bereich der Gesundheitsvorsorge (vgl. die tabellarische Übersicht bei STOHLER 1977: 22).

Ein hervorstechendes institutionelles Merkmal im Infrastrukturbereich ist das *hohe Ausmaß staatlichen Engagements*. Es läßt sich zurückführen auf die angesprochenen technischen und ökonomischen Merkmale, vor allem den Charakter des öffentlichen oder meritorischen Gutes von Infrastruktureinrichtungen, der entweder aufgrund mangelnder Gewinnmöglichkeiten ein privates Angebot unattraktiv werden läßt (Marktversagen), oder aber zu der Befürchtung Anlaß gibt, daß bei privater Bereitstellung keine im gesamtgesellschaftlichen Sinn ausreichende Versorgung erfolgt. Zur Kompensation kann der Staat entweder als Finanzier (bei ausgeprägtem Kollektivgutcharakter), als Anbieter mit zumindest teilweise marktwirtschaftlicher Preisgestaltung (z. B. in der Energieversorgung, im Gesundheitswesen) oder aber als Regulator von Infrastrukturleistungen auftreten (z. B. zur Verhinderung der Ausnutzung natürlicher Monopole bei privatwirtschaftlichem Angebot).[30] Auch die Häufigkeit externer Effekte sowie die hohen Investitionssummen und -risiken dienen als Begründung staatlicher Beteiligung an der Bereitstellung von Infrastruktur (vgl. JOCHIMSEN 1995: 493–494, OKUNO 1996: 1244–1245).

Einige Autoren ziehen das institutionelle Merkmal der staatlichen Bereitstellung als Grundlage ihrer Definition von Infrastruktur heran. So sind für MUSGRAVE Infrastrukturinvestitionen solche Investitionen, die Charakteristika öffentlicher Güter aufweisen oder aus anderen Gründen einen öffentlichen Eingriff oder öffentliche Kontrolle erforderlich ma-

[30] Eine staatliche Bereitstellung ist also nicht konstitutiv für Infrastruktur, die Kombination der verschiedenen Instrumente nicht statisch. So trat der Staat in Deutschland z. B. mit der Privatisierung der Telekommunikationsdienste von seiner Rolle als Anbieter von Infrastrukturleistungen zurück, greift aber als Regulator weiterhin in die Markt- und Preisgestaltung im Telekommunikationsbereich ein. Dasselbe gilt z. B. für die Privatisierungen im Telekommunikations- oder Schienenfernverkehrsbereich in Japan.

chen;[31] sinngemäß definiert auch OKUNO (1996: 1244). Auch in der auf staatlicher Seite in Japan gebräuchlichen Definition von Infrastruktur steht die Begründung für eine Bereitstellung durch den öffentlichen Sektor mit dem Kollektivgutcharakter von Infrastruktureinrichtungen im Vordergrund:

> „[…] Unter Infrastruktur ist dasjenige [Anlage-] Kapital zu verstehen, das, würde man seine Bereitstellung allein individueller Motivation (Profitmaximierung oder Erhöhung des persönlichen Lebensstandards) überlassen, nicht in der den volkswirtschaftlichen Erfordernissen entsprechenden Menge oder in unausgewogenem Verhältnis bereitgestellt würde" (KEIZAI KIKAKUCHŌ 1997, Internet, Anmerkung zu Abschnitt 1).[32]

Der starke Bezug auf die Investitionstätigkeit des öffentlichen Sektors, also der staatlichen Finanzierung des Ausbaus und des Erhalts von Infrastruktureinrichtungen, schlägt sich auch in operationalen Definitionen von Infrastruktur als Summe der bis zu einem bestimmten Zeitpunkt getätigten öffentlichen Investitionen nieder (z. B. ITŌ 1995: 571, MIYAMOTO 1990a: 603).[33]

In den folgenden Ausführungen wird der Begriff der Infrastruktur in einer Verknüpfung von Funktionen und Merkmalen verstanden als Bezeichnung für die *Gesamtheit der einer Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden langlebigen Anlagen und Einrichtungen, die die Grundlage einer Vielzahl ökonomischer Aktivitäten bilden und mittels öffentlicher Investitionen bereitgestellt werden*.

Diese Definition knüpft an die systematischen Definitionen von STOHLER (1977: 26) und JOHANSSON (1993: 175) an, die den Investitions- und

---

[31] MUSGRAVE, Richard A.: Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter. In: ARNDT, H. und D. SWATEK (Hg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Berlin 1971; zitiert nach SIMONIS 1977: 89.

[32] Diese Definition geht auf einen Bericht des Ausschusses für Infrastrukturfragen (*Shakai shihon kenkyū iinkai*) des 1952 beim Wirtschaftsplanungsamt *(Keizai kikakuchō*, Economic Planning Agency) eingerichteten Beratungsgremiums für Wirtschaftsfragen (*Keizai shingikai*, Economic Advisory Council) aus dem Jahr 1969 zurück und ist seither bestimmend für die Begriffsdefinition auf Regierungsseite (SANDŌ / TOMIOKA 1993: 2).

[33] Die Tatsache, daß solche bestandsorientierten Definitionen im deutschen Sprachraum nicht üblich sind, hat auch semantische Gründe: Der Begriff „*shakai shihon*", in der wörtlichen Übersetzung „Sozial*kapital*", impliziert stärker eine Bestandsgröße, als dies beim deutschen Begriff der „Infrastruktur" der Fall ist, der erst nach der Ergänzung zum „Infrastrukturkapital" eindeutig einen Bestand ausweist.

Kollektivgutcharakter von Infrastruktur betonen, und vermeidet bewußt eine normative Zieldefinition, wie sie JOCHIMSEN (1966: 145, s. o.) oder KATZ (1982: 523) vornehmen, indem sie die Unterstützung quantitativen Wirtschaftswachstums zu den Funktionen von Infrastruktur erklären.[34]

2.1.2. Infrastrukturkategorien und -bereiche

Konkret behandelt die vorliegende Untersuchung Investitionen zur Schaffung von Infrastrukturkapital in den Bereichen Verkehr und Kommunikation, Versorgung, Landespflege, Stadtentwicklung, Bildung und Wissenschaft, Gesundheit, Wohlfahrt und Kultur sowie öffentliche Verwaltung. Übersicht 2.1. gibt einen Überblick über die dazugehörenden Arten von Infrastruktureinrichtungen im einzelnen.

Die in der Übersicht vorgenommene Kategorisierung der verschiedenen Infrastruktureinrichtungen in den genannten Bereichen bedarf der Erläuterung. Zum Zweck der Analyse von Handlungszielen der Infrastrukturpolitik bietet sich eine Unterteilung nach Begünstigten, also den hauptsächlichen Nutznießern einer bestimmten Art von Infrastruktureinrichtungen, an. Hier hat sich in der Literatur wie politischen Praxis die Unterteilung in produktive (auch produktions- oder unternehmensorientierte, wirtschaftliche) Infrastruktur, die als Vorleistung zur Steigerung der Unternehmensproduktivität beiträgt, auf der einen und konsumtive (auch konsum-, haushaltsorientierte) Infrastruktur, die als Endleistung direkt in Anspruch genommen wird, auf der anderen Seite eingebürgert. Auch in Japan ist diese Unterteilung üblich, verwendete Begriffspaare sind insbesondere *seisan kanren shakai shihon – seikatsu kanren shakai shihon* (z. B. KOMINE 1996: 159) oder *shakaiteki ippan rōdō shudan – shakai kyōdō shōhi shudan* (MIYAMOTO 1967: 11–45); in der japanischen Finanzstatistik wird eine Unterscheidung u. a. in Investitionen zur Verbesserung der Konsumbasis (*seikatsu kiban*) und der Produktionsbasis (*sangyō kiban*) getroffen (mit näheren Erläuterungen in JKC 1997: 18). Die Zuordnung einzelner Infrastruktureinrichtungen zu diesen beiden Kategorien ist allerdings problematisch: So kann eine Autobahn sowohl von einem Lastwagen befahren werden, der Bauteile zur Weiterverarbeitung transportiert, als auch von einem Fahrzeug zu privaten Zwecken. Über eine Stromleitung wird Energie sowohl zu Fabriken als auch zu Privathaushalten transportiert. Der Bildungsbereich kann als Basis zur Sicherung des Produktionspotentials einer Volkswirtschaft durch die

[34] In jüngerer Zeit trägt JOCHIMSEN der Neuorientierung des Wachstumsziels von quantitativen auf qualitative Aspekte insofern Rechnung, als er nun von einem „höchstmögliche[n] Niveau der wirtschaftlichen Aktivität“ spricht (JOCHIMSEN 1995: 490).

Übersicht 2.1: Infrastrukturkategorien, -bereiche und Beispiele für Infrastruktureinrichtungen

Infrastrukturkategorie[1] / *Infrastrukturbereich*	**produktive Infrastruktur**	**konsumtive Infrastruktur**	**Landespflege**	**Land- und Forstwirtschaft, Fischerei**	**andere**
Verkehr, Kommunikation	Fernstraßen, Häfen, Flughäfen	örtliches Straßennetz		Forstwege, Fischereihäfen	Schienenwege (Fernverkehr und städt. Nahverkehr), Kommunikationseinrichtungen[2]
Versorgung	industrielle Wasserversorgung	Wasserversorgung der Haushalte, Kanalisation			Elektrizitäts- und Gasversorgung
Landespflege			Erosionsschutz, Wasserbau, Küstenschutz	Agrarlanderschließung, Neulandgewinnung, Aufforstungsmaßnahmen	
Stadtentwicklung		Erschließung öffentlicher Flächen			Katastrophenschutz
Bildung und Wissenschaft		Bildungseinrichtungen d. primären/sekund./tertiären Bereichs, Forschungseinrichtungen			
Gesundheit, Wohlfahrt und Kultur		Krankenhäuser, Vorsorgeeinrichtungen, sozialer Wohnungsbau[3], Kulturzentren, Parks			
Öffentliche Verwaltung					Verwaltungseinrichtungen

Anm.: [1] Vgl. JKC 1997: 18.
[2] Investitionen in den Verkehrs- und Kommunikationsbereich in der Kategorie „andere“ beziehen sich auf Investitionen von Staatsunterneh-

men, die von 1975 bis 1984 (Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation, NTT) und 1975 bis 1987 (Japan National Railways, JNR) in die Investitionsstatistik einbezogen wurden.

[3] Die Zuordnung des sozialen Wohnungsbaus zur Infrastruktur ist nicht unumstritten, da Wohnungen keinen Kollektivgut-, aber Investitionscharakter haben und der Staat sich aus gesellschaftspolitischen Gründen an der Bereitstellung von Wohnraum beteiligt (vgl. FREY 1978: 202 oder STOHLER 1977: 26). In der vorliegenden Arbeit werden sie einbezogen, da sie in der japanischen Finanzstatistik als Teil der konsumtiven Infrastruktur geführt werden.

Ausbildung qualifizierter Arbeitskräfte verstanden werden, ebenso aber als Teil der konsumtiven Infrastruktur im Sinne eines Angebots zur Erhöhung der individuellen Lebensqualität durch Bildung.[35]

Die hier vorgenommene Kategorisierung basiert aus pragmatischen Gründen auf der japanischen Finanzstatistik (JKC 1997), die das Problem der Zuordnung einzelner Einrichtungen zum produktiven oder konsumtiven Infrastrukturbereich dadurch umgeht, daß sie für die besonders strittigen Infrastruktureinrichtungen zusätzliche Kategorien schafft: „landwirtschaftliche Infrastruktur", „Landschaftspflege" und „andere".[36]

[35] KLEMMER führt entsprechend eine Kategorie „humankapitalorientierte Infrastruktureinrichtungen" neben der unternehmens- und der haushaltsorientierten Infrastruktur ein, die Einrichtungen der beruflichen Bildung und des tertiären Bereichs umfaßt (KLEMMER 1993: 984–985; auch GATZWEILER *et al.* 1991: passim unterteilen funktional in sachkapital-, humankapital- und haushaltsorientierte Infrastruktur).

[36] Selten findet sich in der Literatur auch eine Kategorisierung in „technische" und „soziale" Infrastruktur, wobei erstere alle Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungseinrichtungen, letztere die Gesamtheit der Bildungs-, Gesundheits-, Wohlfahrts- und Kultureineinrichtungen umfaßt. Diese Kategorisierung hat auf den ersten Blick den Vorteil, die beschriebenen Zuordnungsschwierigkeiten umgehen zu können. Sie birgt aber gerade deshalb auch die Gefahr einer allzu flüchtigen Identifikation der von einem Ausbau einer der beiden Kategorien Begünstigten (z. B. die Industrie als alleiniger Nutznießer aller „technischen" Infrastruktureinrichtungen), die die Komplexität der Wirkungen von Infrastruktur ebenso verschleiert wie die Verknüpfung verschiedener politischer Handlungsziele.

2.1.3. Messung

Die kurz- und langfristigen Handlungsziele von Infrastrukturpolitik schlagen sich zum einen definitionsgemäß in der Höhe der jährlich getätigten öffentlichen Investitionen nieder. Diese Strömungsgröße ist leicht faßbar und erlaubt eine Quantifizierung der kurzfristigen Verteilungswirkungen einerseits, ist auf der anderen Seite aber auch als Ergebnis politischer Prozesse Indikator für politische Handlungsziele und die Durchsetzungsfähigkeit verschiedener Interessen. Schwieriger gestaltet sich die quantitative und qualitative Messung des Ausbaustandes der Infrastruktur zu einem gegebenen Zeitpunkt, also der Bestandsgröße. Diese ist jedoch aus Sicht politischer Entscheidungsträger für die Planung von Infrastrukturinvestitionen sowie unter wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten zur Beschreibung der Ergebnisse und zur Ableitung der langfristigen sektoralen und regionalen Verteilungsziele von Infrastrukturpolitik erforderlich.

Die Addition der bis zu einem bestimmten Zeitpunkt getätigten öffentlichen Investitionen, abzüglich der Abschreibungen, zum „Infrastrukturkapital" mit dem Zweck einer monetären Erfassung ist zwar üblich und wird in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Berechnung des reproduzierbaren Anlagevermögens angewandt (vgl. Statistisches Bundesamt 1996: 638); auch den genannten operationalen Definitionen japanischer Autoren liegt diese Form der Bestandsmessung zugrunde. Diese Größe gibt jedoch lediglich Aufschluß über die Herstellungskosten der vorhandenen Infrastruktur, nicht aber über ihre Leistungsfähigkeit (vgl. Fassing 1997: 1883). Diese entzieht sich der monetären Quantifikation schon allein dadurch, daß viele Infrastrukturleistungen kostenfrei angeboten werden und daher für sie kein Marktpreis feststeht (Frey 1978: 203). Das Infrastrukturkapital ist darüber hinaus aufgrund der unterschiedlichen Preisniveaus nicht für einen internationalen Vergleich des Infrastrukturbestandes geeignet (vgl. Stähling 1994: 17).

Zur Feststellung der Leistungsfähigkeit von Infrastruktur bieten sich daher Kapazitätsindizes an, die nichtmonetäre, physische Größen, z. B. die Länge des Schienennetzes, die Zahl der Krankenhäuser, die Kapazität der Elektrizitätsversorgung etc., in Bezug zu Kennzahlen der betrachteten Region setzen. Bezogen auf die Fläche der Region geben sie Aufschluß über den Stand der Erschließung und Netzbildung, in Relation zur Bevölkerung ermöglichen sie eine Quantifikation des Versorgungsgrades (vgl. Klemmer 1993: 985, Stähling 1994: 17). Eine umfassende Untersuchung der Aussagekraft einzelner Indikatoren hat die Bundesforschungsanstalt für Landesplanung und Raumordnung (seit

Dezember 1997 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, kurz BBR) vorgelegt (GATZWEILER *et al.* 1991). Verschiedene Indikatoren für produktive Infrastruktureinrichtungen hat außerdem STÄHLING (1994) im Hinblick auf ihre Eignung zur Abbildung des erreichten Ausbaustandes überprüft. Zur international und regional vergleichenden Analyse des Ausbaustandes der Infrastruktur in Japan (siehe Kapitel 3.2.3. und 3.4.2.) wurden Indikatorenkataloge unter Bezug auf die genannten deutschen Autoren und Berücksichtigung des zur Verfügung stehenden Datenmaterials erstellt.

2.2. INFRASTRUKTURPOLITIK

2.2.1. Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen

Im Sinne Lowis ist Infrastrukturpolitik distributive Politik: Der Infrastrukturausbau hat nach JOCHIMSEN/GUSTAFSSON (1977: 41) „[…] unmittelbar eine Auswirkung auf die Verteilung des Wohlstandes eines Landes in personaler, temporaler, sektoraler und regionaler Hinsicht". Die Verteilungswirkung beruht auf der Tatsache, daß bei staatlicher, zumeist aus Steuereinnahmen erfolgender Mit- oder Alleinfinanzierung die Nutznießer einer Infrastruktureinrichtung oft nicht identisch mit denjenigen sind, die den Bau der Einrichtung mit ihren Steuern und Abgaben finanziert haben.

„Personale" Verteilungswirkungen ergeben sich dabei daraus, daß beim Bau einer Infrastruktureinrichtung Nachfrage nach Gütern und Arbeitskräften entsteht, die entsprechend bezahlt werden müssen (vgl. FREY 1978: 214, SIEBERT 1970: passim). Personale Einkommenseffekte entstehen auch dadurch, daß einzelne Gruppen Infrastruktureinrichtungen in unterschiedlichem Maße nutzen. Die „temporale" Verteilungswirkung von Infrastrukturinvestitionen ist dahingehend zu verstehen, daß aufgrund der langen Lebensdauer der Infrastruktureinrichtung auch künftige Generationen Nutzen daraus ziehen können.[37]

Zu einer „sektoralen" Verteilungswirkung kommt es dann, wenn Infrastrukturinvestitionen gezielt zur Stützung bestimmter Wirtschaftszweige eingesetzt werden. Dies kann mit dem Ziel geschehen, den Prozeß der Anpassung an gewandelte Wirtschaftsstrukturen zu erleichtern, indem Engpässe in der Versorgung mit stärker nachgefragten Infrastrukturleistungen beseitigt werden. Denkbar ist auch das Ziel, die Wettbe-

[37] Bei einer schuldenfinanzierten Infrastrukturmaßnahme werden künftige Generationen an der Finanzierung beteiligt, indem sie für den Schuldendienst aufkommen müssen.

werbsfähigkeit bestimmter Wirtschaftszweige durch präferentiellen Infrastrukturausbau (z. B. für die Landwirtschaft) zu erhalten. Der Staat kann außerdem versuchen, den wirtschaftlichen Strukturwandel aktiv mitzugestalten, indem er die für einen Wachstumsprozeß notwendigen öffentlichen Güter bereitstellt, z. B. durch Schaffung zusätzlicher Kapazitäten in bestimmten Infrastrukturbereichen, die von Wachstumsindustrien besonders nachgefragt werden, oder gezielte Förderung des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs (vgl. TUCHTFELDT 1970: 140–141).

Offensichtlich ist die „regionale" Verteilungswirkung von Infrastrukturinvestitionen, die hauptsächlich auf dem Merkmal der Ortsgebundenheit von Infrastruktureinrichtungen beruht. Der Bau einer Infrastruktureinrichtung erhöht den Kapitalstock einer Region. Der Stand des Infrastrukturausbaus gehört als raumdifferenzierender Faktor zu den Merkmalen, die Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen und somit ihre Attraktivität als Produktionsstandort und Lebensumfeld bestimmen (vgl. JOCHIMSEN 1995: 496, JOHANSSON 1993: 177, GATZWEILER *et al.* 1991: 27).

Öffentliche Investitionen in den Infrastrukturausbau haben also in langer Sicht Einfluß auf das quantitative und qualitative Wachstumspotential bestimmter Regionen und Wirtschaftssektoren sowie der Volkswirtschaft insgesamt. Daneben beeinflussen sie aber auch kurzfristig die Konjunkturentwicklung einer Volkswirtschaft, da sie unmittelbar eine Steigerung der Gesamtnachfrage bewirken (vgl. u. a. FREY 1978: 213, OKUNO 1996: 1245, ITŌ 1995: 573–574). Entsprechend zählen Infrastrukturinvestitionen zum Instrumentarium der sektoralen Strukturpolitik, der regionalen Strukturpolitik und der Konjunkturpolitik. *Unter Infrastruktur- oder öffentlicher Investitionspolitik wird demgemäß im weiteren die Gesamtheit der Institutionen, Vorgänge und Entscheidungen verstanden, die die Höhe sowie die sektorale, regionale und temporale Verteilung von Investitionen in den Infrastrukturausbau regeln.*

2.2.2. *Infrastrukturpolitische Handlungsziele und -orientierungen*

Die vorangegangenen Erläuterungen der Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen machen deutlich, daß das fiskalische Instrument der öffentlichen Investitionen mit ganz unterschiedlichen politischen Zielsetzungen eingesetzt werden kann. Die mit der Infrastrukturpolitik zu verfolgenden Handlungsziele sind, um die oben angesprochene Klassifikation von ALMOND und POWELL beizubehalten, auf der Policy-Funktionsebene des politischen Systems angesiedelt. Dies bedeutet, daß sie sich auf die Wirkung konkreter Politikinhalte beziehen und nicht, wie es auf der Systemebene der Fall wäre, auf den Erhalt oder die Anpassung des

politischen Systems beziehungsweise auf der Prozeßebene auf Formen politischer Beteiligung, Gesetzestreue oder prozedurale Gerechtigkeit (vgl. ALMOND *et al.* 1993: 177–179, ROLLER 1991: 6–8). Zu den Handlungszielen auf der Policy-Ebene sind Wohlfahrt, Sicherheit und Freiheit zu zählen (ALMOND *et al.* 1993: 179). Die Infrastrukturpolitik trägt wesentlich zur Erreichung des erstgenannten Handlungsziels bei, wobei sie in zwei Richtungen wirkt: Durch die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen werden auf der einen Seite die Bedingungen wirtschaftlicher Aktivität verbessert und damit Beiträge zur Mehrung des Volkseinkommens geleistet. Auf der anderen Seite beeinflussen Infrastrukturinvestitionen aufgrund ihrer oben beschriebenen Wirkungen die Verteilung des Wohlstands. Das Handlungsziel der „Wohlfahrt" läßt sich im Hinblick auf die Infrastrukturpolitik also untergliedern in die Ziele „Wohlstandssicherung" und „Umverteilung". In der folgenden Übersicht sind Investitionen in den Ausbau bestimmter Infrastruktureinrichtungen aus den einzelnen Infrastrukturkategorien diesen beiden Handlungszielen zugeordnet.

Übersicht 2.2: Handlungsziele von Infrastrukturpolitik

Infrastrukturkategorie	Infrastrukturbereich	Handlungsziel (politisches Gut)
konsumtive Infrastruktur	Wohnungsbau, Bildungs-, Gesundheitseinrichtungen	Umverteilung (sozioökon. Sicherheit und Gleichheit)
	Kultur- und Freizeiteinrichtungen	Umverteilung (Entfaltung)
	örtliches Straßennetz, Wasserver-/ Abwasserentsorgung	Wohlstandssicherung
produktive Infrastruktur	Fernstraßen, Häfen, Flughäfen, industrielle Wasserversorgung etc.	Wohlstandssicherung
landwirtschaftliche Infrastruktur	landwirtschaftliche Basiseinrichtungen, Forstwege, Fischereihäfen etc.	Wohlstandssicherung
Landespflege	Erosionsschutz, Wasserbau, Küstenschutz	Wohlstandssicherung (Umweltschutz)
andere	Energieversorgung, Kommunikations-, Schienenverkehrseinrichtungen etc.	Wohlstandssicherung

Die vorstehende Zuordnung ist angelehnt an das analytische Schema zur Klassifikation von Politikinhalten auf der Policy-Ebene des politischen Systems von ROLLER, dessen Eignung zur Output-Analyse der Staatstätigkeit anhand von Ausgabedaten sie nachgewiesen hat (ROLLER 1991: 16, 21–22). Zur Vereinfachung der Analyse wurden die von ROLLER mit Hinweis auf die Umorientierung politischer Handlungsziele seit den 70er Jahren in Reaktion auf einen allgemeinen Wertewandel unter-

schiedenen Ziele „Entfaltung“ und „sozioökonomische Sicherheit und Gleichheit“ (ROLLER 1991: 10) unter dem Begriff „Umverteilung“, der „Umweltschutz“ unter dem Begriff „Wohlstandssicherung“ subsumiert.[38]

Übersicht 2.2 operationalisiert die wohlfahrtsorientierten Handlungsziele der Wohlstandssicherung und der Umverteilung anhand der inhaltlichen Ausrichtung von Infrastrukturinvestitionen und ermöglicht so eine Analyse von Investitionsdaten im Hinblick darauf, welche Gruppen von Wirtschaftseinheiten – Haushalte, Unternehmen – durch bestimmte Allokationsmuster begünstigt werden. Die beiden Handlungsziele lassen sich aber auch für die Untersuchung regionalpolitischer Ziele der Infrastrukturpolitik operationalisieren, indem Wohlstandssicherung- und Umverteilungsziele nicht auf verschiedene Gruppen von Wirtschaftseinheiten, sondern auf Regionen mit unterschiedlicher Siedlungsstruktur bezogen werden. Dieses Vorgehen beruht auf der Annahme, daß öffentliche Investitionen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse dort besonders effizient wirken, wo eine große Zahl potentieller Nutznießer konzentriert ist: Es ist aufwendiger, für 1000 in 5 verschiedenen Dörfern lebende Personen Straßen zur Anbindung an das nationale Straßennetz zu schaffen, als es wäre, für die gleiche, in einer Siedlung zusammenlebende Personenzahl eine einzige Straße zur nächsten Autobahnauffahrt zu bauen. Zur Steigerung des Volkseinkommens kann es sich daher anbieten, öffentliche Investitionen auf vorhandene Wachstumszentren zu konzentrieren, während Investitionen in der Peripherie auf eine stärkere Gewichtung des Ziel der Umverteilung der – primär in den Wachstumszentren erwirtschafteten – Mittel hindeuten.[39]

Eine Verknüpfung der inhaltlichen und der regionalen Dimensionen der infrastrukturpolitischen Handlungsziele Wohlstandssicherung und Umverteilung läßt sich anhand einer Untersuchung der Verteilungsmuster öffentlicher Investitionen innerhalb von Regionen mit ähnlichen Strukturmerkmalen leisten: Investitionen in den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur können mit dem Ziel der Schaffung landesweit gleichwertiger Lebensumstände, Investitionen in die produktive und die land-

---

[38] Die hier vorgestellte Zuordnung läßt multiple Nutzungen von Infrastruktureinrichtungen, wie sie oben angesprochen wurden, außer acht und verknüpft aus Gründen der Überschaubarkeit den Ausbau bestimmter Infrastrukturbereiche jeweils mit demjenigen Handlungsziel, das als dominant angesehen werden kann (vgl. ROLLER 1991: 17).

[39] FLÜCHTER spricht in diesem Zusammenhang von „der Kontroverse zwischen den *ökonomischen* Zielsetzungen im Sinne eines *gesamtwirtschaftlichen Wachstums* und dem *raumordnungspolitischen* Primat des *Abbaus regionaler Unausgewogenheiten*“ (1990: 187, Hervorhebungen im Original).

wirtschaftliche Infrastruktur mit dem Ziel der Steigerung der Wirtschaftskraft der betreffenden Region gleichgesetzt werden.

Aus den oben beschriebenen Wirkungen von Infrastruktur lassen sich neben den geschilderten kollektiven Handlungszielen der Infrastrukturpolitik auch einige Schlüsse auf mögliche klientelistische Handlungsorientierungen einzelner infrastrukturpolitischer Akteure ziehen. Diese resultieren aus dem Zusammenspiel der genannten Verteilungswirkungen von Infrastruktur: Öffentliche Investitionen bedeuten Aufträge für die Bauwirtschaft und damit höhere Arbeitsplatzsicherheit für deren Beschäftigte, sie stärken die Wettbewerbsposition bestimmter Industrien, bei denen die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen als kostenlose Vorleistung in die Bilanz einfließt, sie erhöhen die Attraktivität eines Raumes als Industrie- und Wohnstandort. Sofern das politische Institutionengefüge den notwendigen Raum dafür läßt, können die Bereitstellung hoher Mittel für öffentliche Investitionen und ihre Lenkung in bestimmte Wirtschaftsbereiche oder Regionen von den am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten gezielt für die Begünstigung bestimmter Gruppen eingesetzt werden. Deren Dank wiederum kann sich in politischer Unterstützung niederschlagen.

Daraus sind einige charakteristische Handlungsorientierungen politischer und administrativer Akteure der Infrastrukturpolitik abzuleiten. Denkbar ist zum Beispiel, daß sich politische Akteure im Austausch für materielle (Spenden) und immaterielle Wahlkampfunterstützung (Mobilisierung von Wählerstimmen) als Interessenvertreter eines bestimmten Industriezweiges engagieren. In diesem Fall würden sie sich dafür einsetzen, daß Programme, die im Sinne der sektoralen Verteilungswirkung dem von ihnen unterstützten Industriezweig besonders zugute kommen, im Haushaltsansatz für öffentliche Investitionen gebührend berücksichtigt werden. Auch aufgrund ihrer regionalen Verteilungswirkung können öffentliche Investitionen von besonderem Interesse für Politiker sein, wenn sich diese als Gegenleistung für Bemühungen um die präferentielle Allokation von Mitteln zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung ihrer Wahlkreise politische Unterstützung bei der nächsten anstehenden Wahl versprechen. Im Unterschied zur Beeinflussung infrastrukturpolitischer Entscheidungen mit dem Ziel sektoraler Verteilungswirkungen richtet sich das Interesse der Politiker hierbei auf die Feinallokation von Haushaltstiteln für öffentliche Investitionen auf einzelne, in ihrem Wahlkreis geplante Projekte.

Administrativen Akteuren wiederum kann verallgemeinernd ein Interesse daran unterstellt werden, daß für ihren Zuständigkeitsbereich genügend Mittel zur Verfügung stehen. Auf diese Weise bleibt die Existenz ihres Verwaltungsbereichs gesichert und damit ihr angestammter Arbeitsplatz und der damit einhergehende persönliche Status erhalten.

Politische Unterstützung von sektoral oder regional definierten Interessengruppen oder Politikern bei diesem Bestreben läßt sich aufgrund der Möglichkeit zur selektiven Begünstigung bestimmter Sektoren oder Bereiche der Wirtschaft oder einzelner Regionen bei der Allokation öffentlicher Investitionen wiederum gezielt vergelten. Spezifische Karrieremuster der Ministerialbürokratie in Japan können zudem, wie in Kapitel 5 detaillierter ausgeführt werden wird, dahingehend wirken, daß Ministerialbeamte ihre Beziehungen zu bestimmten Wirtschaftsbereichen oder Gebietskörperschaften auch deshalb durch präferentielle Investitionsallokation zu pflegen suchen, weil sie sich dort eine Weiterbeschäftigung nach der Pensionierung vom öffentlichen Dienst erhoffen.

Die im vorangegangenen kurz umrissenen Motivationsstrukturen zur Vertretung partikularer Interessen durch Akteure des politisch-administrativen Systems spiegeln übliche Annahmen von Akteurstheorien in der Politikwissenschaft (vgl. SCHMIDT 1995a: 580–581, siehe auch MAYNTZ/SCHARPF 1995: 54–55), die für das in der vorliegenden Arbeit betrachtete Politikfeld Infrastrukturausbau konkretisiert wurden. Sie gelten in der beschriebenen Form für Politiker und Verwaltungsmitarbeiter auf allen Ebenen eines Regierungssystems – der nationalen wie der regionalen oder lokalen – und für formale Entscheidungsträger ebenso wie für Akteure, die auf informellem Wege versuchen, Einfluß auf das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse zu nehmen. Sie sind aber zunächst lediglich *mögliche* Handlungsorientierungen, die sich aus den Wirkungszusammenhängen von Infrastrukturinvestitonen ergeben. Welchen Stellenwert die genannten Handlungsorientierungen für die einzelnen individuellen oder kollektiven Akteure in einem gegebenen politischen System haben, hängt vom bestehenden Institutionengefüge ab. Inwiefern sie sich, falls sie von Bedeutung sein sollten, dann wiederum in tatsächlichen Handlungen der Akteure niederschlagen, beruht, wie bereits in Kapitel 1.4. dargelegt, darauf, wie die jeweiligen Akteure ihre Handlungsoptionen und ihre Beziehungen zu den übrigen unmittelbar und mittelbar beteiligten Akteuren einschätzen.

2.2.3. *Investitionsstrategien*

Die Ausgestaltung von Infrastrukturpolitik in sektoraler, regionaler und temporaler Sicht hängt also neben der Höhe der verfügbaren Mittel von der Gewichtung der geschilderten Handlungsziele und der Relevanz partikularer Handlungsorientierungen ab. Die vielfältigen Steuerungsmöglichkeiten, die sich aus den Wirkungszusammenhängen öffentlicher Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur ergeben, haben eine Reihe von Wissenschaftlern dazu angeregt, sich mit der Suche nach

den bestmöglichen Kombinationen der verschiedenen Handlungsziele in unterschiedlichen Entwicklungsstadien einer Volkswirtschaft zu befassen, um der praktischen Politik in diesem mit seinen kurz- und langfristigen Wirkungen besonders komplexen Politikfeld konkrete Entscheidungshilfen an die Hand zu geben. Im folgenden werden einige Strategien vorgestellt, die die Allokation von öffentlichen Investitionen im Hinblick auf bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzungen systematisieren. Die Darstellung beschränkt sich auf Strategien, die in Japan entwickelt oder dort breit rezipiert wurden; ein vollständiger Überblick über die Vielzahl der Infrastrukturinvestitionen berücksichtigenden Wirtschaftstheorien wird hier nicht angestrebt.[40] Hinzuweisen ist darauf, daß es sich bei Strategiemodellen in erster Linie um Erklärungen historischer Entwicklungen und Hilfestellungen für künftige makroökonomische Entscheidungen handelt. Sie setzen Investitionsschwerpunkte im Hinblick auf die Verteilung zwischen städtischen und ländlichen Räumen oder zwischen produktions- und konsumorientierter Infrastruktur in Bezug zum Entwicklungsstand der Volkswirtschaft. Sie können also in übergreifende Wirtschafts- und Investitionsplanungen einfließen, sind für die nachgeordneten Fachplanungen für und Entscheidungen über einzelne Infrastrukturprojekte aber von geringerer unmittelbarer Relevanz.

Breiten Raum nahmen öffentliche Infrastrukturinvestitionen in den Entwicklungstheorien der 50er und 60er Jahre ein, die die Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung untersuchten.[41] Diskutiert wurde in Japan vor allem HIRSCHMANS 1958 vorgelegte „Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung" (vgl. YAMADA 1998a: 213, SHIGEMORI 1992: 3). Er vertrat die Auffassung, wirtschaftliche Entwicklung könne nicht in einem gleichgewichtigen Wachstumsprozeß des privaten und des öffentlichen Sektors erfolgen, sondern beruhe auf einer Abfolge von Wachstumsschüben in einzelnen Sektoren, die den jeweils nächsten Wachstumsschub anstoßen (HIRSCHMAN 1967: passim, besonders 61–65). Das Ungleichgewicht im Verhältnis von privatwirtschaftlichen zu öffentlichen Investitionen könne sich dabei entweder in einem Überschuß an oder einer Unterversorgung mit öffentlichem Infrastrukturkapital äußern (HIRSCHMAN 1967: 82–83). Bei Vorhandensein einer Mindestausstattung an Infrastruktur sei in der Regel eine Strategie knapper öffentlicher Investitionen vorzuziehen, um nach Entstehen privater wirtschaftlicher Aktivitäten einen den

[40] Dazu sei auf die einschlägige Literatur verwiesen. Einen Überblick über Entwicklungstheorien, ergänzt durch eine Vielzahl von Literaturhinweisen, gibt KNALL 1980; neuere Ansätze diskutieren z. B. NUSCHELER 1995 oder HEIN 1998.

[41] Z. B. ROSTOW 1960, HIRSCHMAN 1967, JOCHIMSEN 1966.

entstandenen Engpässen entsprechenden Ausbau der Infrastruktur vorzunehmen (HIRSCHMAN 1967: 88–89). Hinsichtlich der regionalen Verteilung von Infrastrukturinvestitionen bedeutet dies, daß sich der Staat zunächst auf den Ausbau der Infrastruktur in den Gebieten konzentrieren sollte, in denen durch privatwirtschaftliche Aktivitäten hervorgerufenes Wachstum zu einem dringenden Bedarf an Infrastruktur z. B. im Verkehrs- und Energiebereich geführt hat (HIRSCHMAN 1967: 181). Mit zunehmendem Wachstum in diesen Gebieten sinke dort der Bedarf an öffentlichen Investitionen, so daß Mittel zur Investition in weniger entwickelten Regionen freiwerden, um den Entwicklungsrückstand auf dem Wege der Induktion privater Investitionen durch einen Überschuß an öffentlichem Infrastrukturkapital zu verringern (HIRSCHMAN 1967: 181–182).

OKUNO hat diesen Ansatz aufgegriffen und durch Berücksichtigung des Wandels der Produktivität des eingesetzten öffentlichen und induzierten privaten Kapitals in Abhängigkeit vom erreichten Ausbaustand der Infrastruktur um einen weiteren Schritt ergänzt. Er stellt fest, daß die Verlagerung der Investitionsschwerpunkte von Wachstums- auf rückständige Regionen zwar zur Verringerung der Entwicklungsunterschiede führt, das Wachstum des Volkseinkommens insgesamt aber durch die vergleichsweise niedrigere Kapitalproduktivität hinter seinem Potential zurückbleibt. Aus diesem Grund könne es zu einer Rückverlagerung des Investitionsschwerpunktes auf die ursprünglichen Wachstumszentren kommen (OKUNO 1994c: 40–42).

Die Überlegungen von HIRSCHMAN, OKUNO und anderen Entwicklungstheoretikern konzentrieren sich auf das Politikziel wirtschaftlichen Wachstums und geben Anhaltspunkte zum Gesamtbedarf an öffentlichen Investitionen und zu ihrer regionalen Verteilung. Die sektorale Verteilung öffentlicher Investitionen steht demgegenüber insbesondere bei Ansätzen im Vordergrund, die sich mit der Rolle des Infrastrukturausbaus bei der Steigerung der Wohlfahrt der Bevölkerung – auch als qualitatives Wachstum bezeichnet – in späteren Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung befassen. Da sich mit steigendem Wohlstand ein zunehmender Bedarf an öffentlichen Konsumgütern (Grünanlagen, Freizeiteinrichtungen etc.) einstellt (vgl. EHRLICHER 1977: 770–771), könne das Hauptaugenmerk der Infrastrukturpolitik nicht mehr allein auf eine Förderung des Wirtschaftswachstums gelegt werden, zumal aufgrund der gestiegenen Kapitalstärke der privaten Wirtschaft Spielräume für eine sektorale Schwerpunktverlagerung entstünden (vgl. RECKTENWALD 1977: 741–745).[42]

[42] RECKTENWALD weist die Verlagerung der Staatstätigkeit auf konsumorientierte Bereiche anhand von Daten zur langfristigen Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland nach.

So hat MATSUSHITA (1971)[43] sein Konzept des „civil minimum" (*shibiru minimamu*) vorgelegt, dessen Ziel in einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit einem einheitlichen Mindestmaß („*nashonaru minimamu*") an materieller und immaterieller Infrastruktur lag, womit der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit Einzug in die Diskussion fand. MATSUSHITAS Konzept sah eine größere Verantwortung für Investitionsentscheidungen auf seiten der lokalen Gebietskörperschaften vor und wurde insbesondere von reformorientierten Vertretern von Präfektur- und Kommunalregierungen rezipiert (NARUMI 1992: 128–129, SHIGEMORI 1992: 4, TAKAO 1992: 209). Zur Kritik an MATSUSHITAS Ansatz führt SHIGEMORI an, daß einerseits ein fortdauerndes Wirtschaftswachstum vorausgesetzt und dadurch Strukturfragen ausgeklammert, andererseits bereits sichtbare Entleerungstendenzen in ländlichen Regionen ignoriert und daher auch keine Gegenmaßnahmen vorgeschlagen wurden (SHIGEMORI 1992: 4).

Auch KATŌ fordert eine stärker am Verbraucher und weniger an den Produzenten orientierte, verstärkt von den Gebietskörperschaften verantwortete öffentliche Investitionspolitik. Er argumentiert jedoch nicht mit dem Konzept der Verteilungsgerechtigkeit, sondern damit, daß die Schaffung günstiger Lebensverhältnisse für die Wachstumsfähigkeit einer Volkswirtschaft ebenso grundlegend sei wie der Ausbau und der Erhalt der Produktionsbasis (KATŌ 1998: 155–160, 217–218). OKUNO argumentiert wiederum mit dem Wandel der Kapitalproduktivität und beschreibt eine ideale Strategie der sektoralen Schwerpunktsetzung in Analogie zur idealtypischen regionalen Verteilung, die die von SHIGEMORI zur Kritik an MATSUSHITA angeführten Punkte weitgehend berücksichtigt. Zu Beginn des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses seien die öffentlichen Investitionen überwiegend auf eine Verbesserung der Produktionsbasis zu richten. Sobald dadurch genügend Wirtschaftswachstum erreicht wurde, solle schwerpunktmäßig die konsumorientierte Infrastruktur ausgebaut werden. Anschließend müsse der erreichte Ausbaustand durch ausgewogene Investitionen in beide Sektoren bewahrt werden (OKUNO 1994c: 43–45).

[43] Eine Weiterentwicklung seines Konzeptes findet sich in MATSUSHITA 1996, bes. 151–157.

3. Schwerpunkte der japanischen Infrastrukturpolitik von 1960 bis zur Mitte der 90er Jahre

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen die infrastrukturpolitischen Handlungsziele, die sich in Japan aus der Verteilung der öffentlichen Investitionen auf Infrastrukturkategorien und -bereiche in Verbindung mit ihren regionalen Verteilungsmustern seit Ende der wirtschaftliche Hochwachstumsphase ableiten lassen. Die Herausarbeitung dominanter Handlungsziele geschieht zunächst für die nationale Betrachtungsebene anhand einer Analyse der langfristigen Entwicklung der Gesamthöhe und der Verteilung öffentlicher Investitionen auf verschiedene Infrastrukturkategorien und -bereiche (Kapitel 3.2.). In einer nach städtischen und ländlichen Regionen differenzierenden Analyse wird die für die gesamtstaatliche Ebene abgeleitete Entwicklung der Handlungsziele der Infrastrukturpolitik sodann um eine weitere Dimension ergänzt, indem überprüft wird, ob öffentliche Investitionen durch Konzentration auf vorhandene Wachstumszentren primär mit dem Ziel der Wachstumsförderung oder durch Konzentration auf wirtschaftsschwache, periphere Gebiete als Instrument zum Ausgleich regionaler Einkommensunterschiede eingesetzt wurden (Kapitel 3.3.). Dadurch läßt sich das Gewicht regionalpolitischer Handlungsziele bei der Entscheidung über die Verteilung öffentlicher Investitionen herausarbeiten. Die Differenzierung nach städtischen und ländlichen Regionen erlaubt zudem eine Überprüfung des Ausmaßes, in dem in veröffentlichten Wirtschafts- und anderen Plänen verkündete politische Absichten tatsächlich bestimmend für Allokationsentscheidungen waren, da die Stadt-Land-Dichotomie in den regierungsoffiziellen Publikationen regelmäßig thematisiert wurde. Die Unterscheidung der Infrastrukturinvestitionen in städtischen und ländlichen Regionen nach Infrastrukturkategorien ermöglicht daneben eine Binnendifferenzierung regionalpolitischer Handlungsziele zur Beantwortung der Frage, ob öffentliche Investitionen als Mittel der Industriepolitik zur Förderung der regionalen Wirtschaftskraft oder aber als Instrument zur landesweiten Angleichung der Lebensumstände eingesetzt wurden.

Die Analyse der Verteilung öffentlicher Investitionen auf der Präfekturebene (Kapitel 3.4.) lenkt den Blick auf regionale Schwerpunktsetzungen in der Infrastruktur. Die Betrachtung im Zeitverlauf stellt dabei sicher, daß kurzfristige Erhöhungen der Aufwendungen, die oft auf die Realisierung einzelner infrastruktureller Großprojekte zurückzuführen sind, von langfristigen Schwerpunktsetzungen auf bestimmte Präfekturen unterschieden werden können. Da letztere zum einen aus einer besonders effektiven Interessenpolitik der betreffenden Präfektur resultie-

ren, andererseits aber auch Ausdruck des Strebens nach landesweiter Angleichung des Ausbaustandes sein können, wird in diesem Kapitel besonderes Gewicht auf der Gegenüberstellung der Investitionen mit dem erreichten Ausbaustand der Infrastruktur in den einzelnen Präfekturen liegen.

In Kapitel 3.5. wird schließlich das relative Gewicht der drei Regierungsebenen bei der Finanzierung und Durchführung öffentlicher Investitionen im Zeitverlauf herausgearbeitet. Die Differenzierung nach Infrastrukturkategorien dient dabei zum einen der Beschreibung der Kompetenzbereiche der einzelnen Regierungsebenen und damit der Feststellung, ob ihre Befugnisse mit der Reichweite der Infrastruktureinrichtungen, über deren Bereitstellung sie entscheiden, übereinstimmt. Zum anderen soll die Frage beantwortet werden, ob sich bestimmte politische Handlungsziele, wie sie im Ausbau unterschiedlicher Infrastrukturkategorien ihren Niederschlag finden, einzelnen Regierungsebenen zuordnen lassen und welche Verlagerungen im Betrachtungszeitraum gegebenenfalls auszumachen sind. Wichtig sind die Unterscheidung nach Finanzierung (Kostenträgerschaft) und Durchführung (Projektträgerschaft) öffentlicher Investitionen sowie die Berücksichtigung der damit verbundenen Finanzströme zwischen den Regierungsebenen, um Hinweise auf die relative Entscheidungsautonomie der Regierungsebenen in den einzelnen Infrastrukturbereichen wie auch auf den Koordinations- und Kooperationsbedarf zwischen den Regierungsebenen zu erhalten.

Wichtig bei der regional vergleichenden Betrachtung von Investitionen in den Infrastrukturausbau ist die Berücksichtigung des Ausgangsniveaus der Infrastrukturausstattung, da nur so feststellbar ist, ob mit einer hohen Investitionssumme eine relative Besserstellung des betreffenden Gebietes oder aber der Ausgleich eines Entwicklungsrückstandes gegenüber anderen Regionen angestrebt wurde. Daher wird die Analyse der jährlichen Investitionsvolumina in den Kapiteln 3.2. und 3.4. durch international und interregional vergleichende Bestandsanalysen ergänzt. Da belastbare Informationen zur Bildung von Kapazitätsindizes der Infrastruktur für den Beginn des Betrachtungszeitraumes nicht verfügbar sind, werden Kapazitätsindizes für die heutige Zeit verglichen, wodurch unter Bezugnahme auf die Höhe der kumulierten Investitionen Rückschlüsse auf das Ausgangsniveau möglich werden.

3.1. Daten- und Literaturlage

Der Darstellung der Nachkriegsentwicklung des öffentlich finanzierten Infrastrukturausbaus liegen verschiedene statistische Quellen zugrunde, die aufgrund divergierender Datenbasen nicht direkt miteinander zu

verrechnen sind, aber Aufschlüsse über unterschiedliche Aspekte der öffentlichen Investitionstätigkeit geben.

Zahlen zur Bedeutung öffentlicher Finanzen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, die internationale Vergleiche erlauben, sind der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu entnehmen, die jährlich vom Finanzministerium (*Ōkurashō*, Ministry of Finance, im weiteren MOF; z. B. ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996) veröffentlicht wird; sie liegen auch den Berichten internationaler Organisation (z. B. OECD 1997, WELTBANK 1994, WORLD BANK 1997) zugrunde. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung weist „Bruttoinvestitionen" (*sō shihon keisei*) getrennt nach Investitionen des öffentlichen Sektors (*kōteki sō shihon keisei*) sowie von Unternehmen und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck (*minkan sō shihon keisei*) aus. Diese sind, internationalen Standards folgend, wiederum in Anlageinvestitionen (*sō kotei shihon keisei*) und Vorratsveränderung (*zaikohin zōka*) gegliedert. Darüber hinaus lassen sich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Informationen zum Anteil öffentlicher Unternehmen an den Investitionen und der Rolle verschiedener Regierungsebenen (Zentralstaat und Gebietskörperschaften) entnehmen.

Nicht möglich ist auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung jedoch eine Beschreibung von Investitionsschwerpunkten unter regionalen Aspekten, eine Unterscheidung nach Infrastrukturkategorien oder eine weitere Differenzierung der Gebietskörperschaften nach Präfekturen auf der einen sowie Städten und Gemeinden auf der anderen Seite. Entsprechende Informationen sind der seit 1962 vom Innenministerium (*Jichishō*, Ministry of Home Affairs, im folgenden MOHA) fortgeschriebenen Statistik der öffentlichen Investitionen *gyōsei tōshi* (z. B. JKK 1972, JKC 1979, 1997) zu entnehmen. Diese enthält kumulierte Daten der Finanzstatistik und unterscheidet sich von der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach UN-Richtlinien neben geringfügigen Abweichungen bei den einbezogenen Trägern öffentlicher Investitionen[44] insbesondere dadurch, daß sie Kosten für Grunderwerb, Entschädigungszahlungen und Erhaltungsinvestitionen berücksichtigt.[45] Die genannte Statistik weist auch Kosten- und Projektträger des Infrastrukturausbaus aus und ermöglicht somit eine nach Infrastruktur-

[44] Eine dezidierte Gegenüberstellung der in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in der Statistik der öffentlichen Investitionen berücksichtigten Träger findet sich in JKC 1997: 220–223.

[45] Seit Mitte der 70er Jahre liegt die Gesamtsumme der als *gyōsei tōshi* ausgewiesenen Investitionen in der Regel rund 20% über den Bruttoinvestitionen nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (berechnet nach JKC 1997: 51).

kategorien differenzierende Analyse der Rollenverteilung zwischen den Regierungsebenen im Zeitverlauf.

Indikatoren zur Erfassung des Ausbaustands der Infrastruktur im internationalen Vergleich wurden einer Vielzahl von Veröffentlichungen entnommen, da eine aktuelle, international vergleichende Zusammenstellung von Kapazitätsindikatoren nicht vorliegt. Die Aussagekraft der aufgeführten Indizes und die Belastbarkeit der Daten sind sehr unterschiedlich. Daten zur Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur sowie zu den Energieversorgungskapazitäten – also vornehmlich der produktiven und der in der Kategorie „andere" erfaßten Infrastrukturbereiche – werden regelmäßig von internationalen Organisationen erhoben. Sie sind meist aktuell und erlauben direkte Vergleiche für einheitliche Bezugsjahre. Aufgrund der häufigen Überprüfung und weitgehenden Übereinstimmung verschiedener Quellen lassen sie außerdem eine gute Belastbarkeit erwarten. Daten zum konsumtiven Infrastrukturbestand hingegen werden unregelmäßig erfaßt – besonders auffällig ist dies beim Indikator „städtische Grünflächen je Wohneinheit", für den neuere Daten nicht verfügbar waren – und erfordern in Ermangelung einheitlicher Erhebungen für die einzelnen Länder oft Rückgriffe auf Publikationen unterschiedlicher Organisationen. Entsprechend ist ihre Vergleichbarkeit sowohl im Hinblick auf die Bezugsjahre als auch auf die Erhebungsmethoden eingeschränkt.

Stand und Desiderate des Infrastrukturausbaus werden in Japan unter ökonomischen Gesichtspunkten während der gesamten Nachkriegszeit diskutiert. In den 60er Jahren war die Diskussion zunächst vornehmlich von den offensichtlich gewordenen negativen Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums motiviert, die mit Hilfe der öffentlichen Infrastrukturpolitik gemindert werden sollten.[46] In den 70er Jahren wurde insbesondere die Rolle öffentlicher Träger beim Ausbau der Infrastruktur thematisiert, um das Versagen des Marktes zu korrigieren.[47] Seit den 80er Jahren werden vor dem Hintergrund der Bemühungen um Sanierung der japanischen Staatsfinanzen auch verschiedene Möglichkeiten der privaten Allein- oder Mitfinanzierung des Infrastrukturausbaus erörtert[48] (vgl. Yamada 1992: 15–16). Besonders belebt wurde die Diskussion in der japanischen Wissenschaft und Publizistik nach der Verabschiedung verschiedener ambitionierter Investitionsprogramme zur Ankurbelung der Binnennachfrage durch die japanische Regierung seit Beginn der 90er Jahre.

---

[46] Z. B. Shima 1960 und 1961 sowie mit einer umfassenden Theorie der Infrastruktur Miyamoto 1967 (siehe Kapitel 2.2.).

[47] Z. B. Iida / Yamada 1976.

[48] Z. B. Kokudochō Keikaku Choseikyoku 1991, Torasuto 60 1992.

Neben Überblicksdarstellungen der Entwicklungen und Ergebnisse der Infrastrukturpolitik[49] und theoretischen Untersuchungen zu Wirkungen und Strategien der Infrastrukturpolitik am Beispiel Japans[50] wurde eine Vielzahl von Publikationen besonders in Zeitschriften vorgelegt, die die Gründe für einen unzureichenden Ausbaustand der Infrastruktur in Japan erörtern.[51] In jüngerer Zeit mehren sich allerdings auch Veröffentlichungen, die den erreichten Ausbaustand für ausreichend befinden und die Notwendigkeit weiterer Infrastrukturinvestitionen in Frage stellen; dabei handelt es sich vornehmlich um journalistische Analysen mit systemkritischem Unterton.[52]

In der westlichen Wissenschaft hat der japanische Infrastrukturausbau seit einer vorübergehend erhöhten Aufmerksamkeit, die ihm von Wirtschaftswissenschaftlern unter entwicklungstheoretischen Gesichtspunkten in den 70er Jahren entgegengebracht wurde,[53] wenig Beachtung gefunden. Die umfangreichen Investitionsprogramme der frühen 90er Jahre wurden jedoch – angesichts der Gegenläufigkeit zu Spartrends in westlichen Industrieländern kaum verwunderlich – von wirtschaftswissenschaftlicher Seite unter Effizienzgesichtspunkten aufgegriffen.[54] Der Stand des Infrastrukturausbaus wird im Zusammenhang mit der vergleichenden Diskussion zur Staatstätigkeit thematisiert.[55]

3.2. Schwerpunkte des Infrastrukturausbaus in gesamtstaatlicher Sicht

3.2.1. Umfang der Staatstätigkeit und Bedeutung öffentlicher Investitionen

Im Vergleich mit westlichen Industrienationen wird der japanische Staat im allgemeinen als schlank bezeichnet (z. B. Crook 1997, Schmidt 1996, Foljanty-Jost 1995, Kevenhörster 1995a). Wenngleich in der Nachkriegs-

---

[49] Z. B. Tōgō 1995 mit besonderem Gewicht auf dem Ausbaustand der produktiven Infrastruktur, unter dem ökonomischen Gesichtspunkt der effizienten Ressourcenallokation Okuno *et al.* 1994 oder mit Bezug auf die Entwicklung der Investitionsplanung Tadani 1995.

[50] Z. B. Asako *et al.* 1994, Marutani 1989, Okuno 1991, Sandō/Tomioka 1995, Shigemori 1992, Takenaka/Ishikawa 1991, Yagi 1992, Yamada 1998a, 1998b und 1992.

[51] Z. B. Fujimori 1990, Honma/Atoda 1991, Kajiwara 1991, Katō 1990, Ōta 1991, Satō, M. 1990, Shinpo 1995, Usui 1993, Wada 1990, Yamamoto 1991, Yoshida 1991.

[52] Z. B. Igarashi/Ogawa 1997, Kuji/Yokota 1996, Shūkan Kinyōbi Henshūbu 1997.

[53] Z. B. Simonis 1977.

[54] Z. B. OECD 1993, 1997.

[55] Z. B. Foljanty-Jost 1995.

zeit und besonders nach der ersten Ölkrise des Jahres 1973 bedeutende Zuwachsraten der Staatsausgaben zu verzeichnen waren, liegt die Staatsquote, also der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), in Japan mit 35,8% (1994) vergleichsweise niedrig; daneben hatten nur Australien (37,5%) und die USA (33,5%) eine Staatsquote von unter 40% zu verzeichnen. In Deutschland war der Staat im selben Jahr für 49%, in Frankreich für 54,9% und in Großbritannien für 42,9% des BIP verantwortlich (SCHMIDT 1996: 38).[56] Im internationalen Vergleich gering ist in Japan auch der Anteil von Steuern und Sozialabgaben am Volkseinkommen, der 1994 bei zusammen 35,7% lag. In den USA erreichte die Steuer- und Abgabenquote 36,5% (1993), in Großbritannien 46,2% (1993) und in Deutschland 55,2% (1993; ŌKURASHŌ SHUKEIYOKU 1996: 16–17, Angaben hier und im folgenden zu Japan beziehen sich auf das Fiskal-, zu sonstigen Ländern auf Kalenderjahre).[57]

Weniger positiv stellt sich die Schuldensituation des japanischen Staates dar: Die Bruttostaatsverschuldung (Schulden aller öffentlichen Haushalte in Relation zum BIP) wird für 1998 auf 88,8% geschätzt und liegt damit beträchtlich über den Werten für Deutschland (64,5%), die USA (60,3%), Frankreich (65,7%) und Großbritannien (59,1%; MOF BUDGET BUREAU 1998: 14). Der Anteil des Zinsendienstes am Haushalt der Zentralregierung lag in Japan 1994 mit 14,5% auf ähnlichem Niveau wie in Frankreich (14,0%; USA: 15,3%, Deutschland 11,3%, Großbritannien 6,9%; ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 19).

Im Jahr 1965 wurde erstmals nach dem Krieg eine Kreditaufnahme zur Deckung von Steuermindereinnahmen notwendig; bis zu diesem Zeitpunkt war der japanische Staatshaushalt (allgemeiner Haushalt des

---

[56] Die angeführten Zahlen umfassen die gesamten Ausgaben der öffentlichen Haushalte aller Regierungsebenen einschließlich der Sozialversicherung und der Unternehmen im öffentlichen Besitz in Relation zum BIP. Eine Beschränkung auf den Staatsverbrauch als Indikator für die Staatstätigkeit führt angesichts der Nichtberücksichtigung insbesondere von öffentlichen Unternehmen zu einer ungerechtfertigten Überzeichnung der Minimalität des japanischen Staates im internationalen Vergleich, für den sich dann nur ein Anteil von 9,7% am BIP gegenüber 21,4% in Großbritannien, 19,5% in Deutschland, 19,3% in Frankreich und 16,2% in den USA ergäbe (Zahlen für 1995; OECD 1997: Statistischer Anhang).

[57] In Japan ist die Steuer- und Abgabenquote seit 1990, als sie 39,3% betrug, rückläufig. Gesunken ist sie auch in Großbritannien, wo sie im Jahr 1985 noch bei 52,0% lag. Auch in der Bundesrepublik ging sie, vor ihrem erneuten raschen Anstieg nach der Wiedervereinigung, zwischen 1985 und 1990 auf 50,8% zurück. In den USA wurde ein stetiger, wenn auch geringer Anstieg der Steuer- und Abgabenquote registriert (Betrachtungzeitraum 1965–1993/94; ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 16–17).

Zentralstaates) stets ausfinanziert. Die Nettokreditaufnahme entwickelte sich in den späten 60er und frühen 70er Jahren zunächst noch moderat (1974: 11,3%), stieg jedoch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre infolge der Bemühungen der japanischen Regierung, den Folgen der Ölkrise durch Konjunkturprogramme und Steuersenkungen zu begegnen, und aufgrund zunehmender Sozialausgaben rasch bis auf 34,7% im Jahr 1979 an (MOF BUDGET BUREAU 1993: 4). Zwar erlaubt das japanische Haushaltsrecht – wie das deutsche – die Kreditaufnahme im Grundsatz nur bis zur Höhe der im Haushalt vorgesehenen Investitionen (Bauschulden[58], *kensetsu kōsai*); bedeutende Einnahmeausfälle erzwangen jedoch eine Aufgabe dieses Prinzips im Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 1975. In der Folge wurden bis 1989 regelmäßig und erneut seit 1994 neben der Bauschuldenaufnahme Anleihen zur Defizitfinanzierung (*akaji kokusai*) auf der Grundlage gesonderter Gesetze ausgegeben (MOF BUDGET BUREAU 1998: 9).

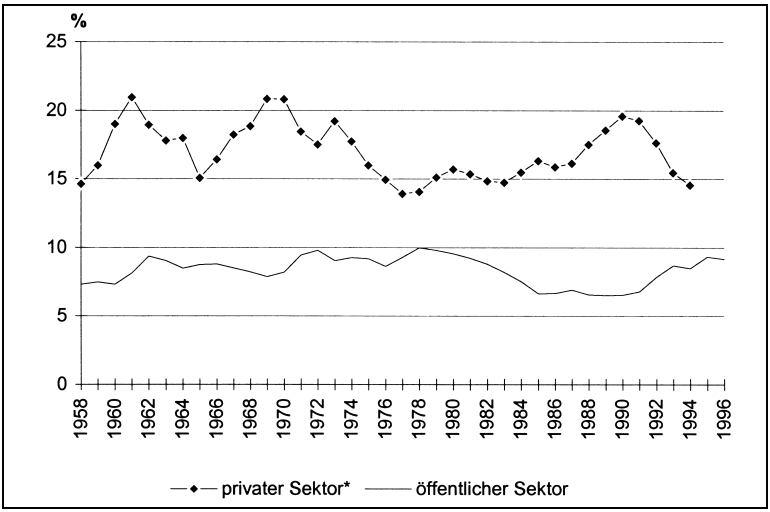
Angesichts des wachsenden Schuldenstands schlug die japanische Regierung in den 80er Jahren einen zunehmend restriktiven finanzpolitischen Kurs ein, im Zuge dessen es gelang, in den Jahren 1990 und 1991 Haushaltsüberschüsse von 3,0% bzw. 0,1% des BIP zu erzielen (OECD 1997: 55) und die Neuverschuldung von ihrem Höchststand von 34,7% im Jahr 1979 bis auf 9,5% der Ausgaben des Zentralstaates im Jahr 1991 zu reduzieren. Die anhaltend ungünstige Wirtschaftsentwicklung im Verbund mit einer Erhöhung der Staatsausgaben zur Belebung der Binnennachfrage (siehe unten) zwang jedoch schon 1994 erneut zur außerordentlichen Schuldenfinanzierung und ließ den Anteil der Neuverschuldung am Staatshaushalt wieder auf 28,0% in den Jahren 1995 und 1996 ansteigen (MOF BUDGET BUREAU 1998: 9). Im Jahr 1996 betrug das Haushaltsdefizit 4,1% des BIP (MOF BUDGET BUREAU 1998: 16).[59] Angesichts der zunehmend bedrohlichen Entwicklung der Staatsverschuldung wurde im November 1997 eine graduierliche Senkung der Neuverschuldung für nicht-investive Staatsausgaben bis zu ihrer gänzlichen Aufgabe im Jahr 2003 gesetzlich festgelegt (*The Economist* 28. März 1998: 60–61). Tatsächlich sank deren Anteil an den Ge-

[58] Diese Regel wird auch als „Prinzip der Objektbezogenheit bei der Kreditfinanzierung" (OSHIMA 1983: 857) oder „rentabilitätsorientierte Verschuldungsregel" (FASSING 1997: 1885) bezeichnet.

[59] Einen detaillierten Überblick über die langfristige Entwicklung der Schuldensituation der japanischen Staatsfinanzen geben z. B. SHIMURA 1990, NOGUCHI 1993 und OHKAWA / IKEDA 1993, OECD 1997: 54–65 analysiert die Entwicklungen der 90er Jahre. Eine zusammenhängende quantitative Darstellung findet sich in MOF BUDGET BUREAU 1998: 8–10.

samtausgaben von 14% im Jahr 1996 über 11% (1997) auf 9,2% (1998) und damit der Anteil der Neuverschuldung an den Ausgaben des Zentralstaates auf 23,5% im Jahr 1997 und 20% im Jahr 1998 (Zahlen bis 1996 Jahresrechnung, für 1997 nach Nachtraghaushalten revidierte Haushaltsansätze, für 1998 verabschiedeter Jahreshaushalt; MOF BUDGET BUREAU 1998: 9).

Übersicht 3.1: Anteil der Bruttoinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt nach Sektoren



Anm.: * ohne Wohnbauten
In jeweiligen Preisen; bis 1994 ohne Vorratsveränderung; bis 1994 Ergebnisse, 1995 und 1996 Schätzung.
Quelle: Berechnet nach JKC 1997: 51, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 12.

Der Anteil der Bruttoinvestitionen des Staates (Zentralstaat, Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen) am BIP bewegt sich in Japan in der Nachkriegszeit im Vergleich zu anderen Industriestaaten auf hohem Niveau. Er entwickelte sich bis zur Mitte der 60er Jahre weitgehend parallel zum Anteil der vom privaten Sektor getätigten Investitionen. In der Folge verlief die Entwicklung eher antizyklisch, was auf den Einsatz von Infrastrukturinvestitionen als Instrument zur Konjunkturbelebung hinweist. Dieser Trend wird zwar zu Beginn der 80er Jahre unterbrochen, eine erneut gegenläufige Entwicklung zu den Investitionen des privaten Sektors seit Ende der 80er Jahre läßt jedoch auf eine wieder verstärkte konjunkturpolitische Instrumentalisierung schließen (vgl. OKUNO 1991:

20).[60] Spitzenwerte von nahezu 10% des BIP werden in der Phase des raschen wirtschaftlichen Wachstums zu Beginn der 60er Jahre sowie zu Beginn der 70er Jahre und erneut gegen Ende der 70er Jahre erreicht, nachdem zum einen das Thema Regionalentwicklung unter dem Einfluß von Tanaka Kakuei auf der politischen Agenda weit nach oben gerückt[61], zum anderen die öffentliche Investitionstätigkeit im Zuge von Maßnahmen zur Konjunkturbelebung nach der ersten Ölkrise ausgedehnt worden war. Während das rasche Wirtschaftswachstum der 60er Jahre überwiegend noch eine Finanzierung der öffentlichen Investitionen aus dem Steuer- und Abgabenaufkommen ermöglichte, beruhte die Ausweitung der Investitionstätigkeit in den 70er Jahren auf der bereits beschriebenen Schuldenfinanzierung, also letztlich einer Allokation der hohen privaten Spareinlagen für den Infrastrukturausbau (KOMINE 1996: 160, siehe auch Kapitel 4.4).

In den 80er Jahren ging der Anteil der Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors am BIP vor dem Hintergrund von Bemühungen um Verringerung der Staatstätigkeit und damit des Haushaltsdefizits auf etwa 6% zurück, stieg aber seit Beginn der 90er Jahre wieder an und betrug im Jahr 1995 9,3%, im Folgejahr 9,2%. Auch bei Herausrechnung der Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen beliefen sich die öffentlichen Bruttoinvestitionen 1994 auf immerhin noch 6,7% des BIP (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 345) und damit auf ein Vielfaches des Vergleichswertes für die Bundesrepublik (2,5%, vorläufiges Ergebnis für 1995; berechnet nach STATISTISCHES BUNDESAMT 1996: 641, 652). Damit lagen sie noch über dem entsprechenden Wert für Entwicklungsländer (ca. 5%; OECD 1997: 66), die häufig mit hohen öffentlichen Ausgaben versuchen, die wirtschaftliche Entwicklung durch eine Beseitigung von Engpässen in der Infrastrukturausstattung zu beschleunigen (siehe Kapitel 2.2.3.).

---

[60] OKUNO hat den Zeitraum bis 1988 betrachtet und für die 90er Jahre eine parallele Aufwärtsentwicklung von öffentlichen und privaten Investitionen vorausgesagt. Daß die Konjunkturentwicklung für den größten Teil der 90er Jahre stagnieren und teilweise negativ verlaufen würde, war zu Beginn der 90er Jahre noch nicht abzusehen.

[61] Tanaka sammelte Regierungserfahrungen als Post- und Finanzminister sowie als Minister für internationalen Handel und Industrie, bevor er von 1972 bis 1974 das Amt des Premierministers ausübte. Auch nach seinem Rücktritt blieb er bis zur Mitte der 80er Jahre als „power broker“ eine beherrschende Figur in der japanischen Politik (vgl. JOHNSON 1986: 22). Seine Vorstellungen von Regionalentwicklung veröffentlichte er, noch vor seinem Amtsantritt als Premierminister, im Juni 1972 (TANAKA 1972).

Der Wiederanstieg öffentlicher Investitionen in den 90er Jahren ist auf verschiedene Maßnahmen zur Belebung der Binnennachfrage zurückzuführen. Den Anfang machte der „Basisplan für öffentliche Investitionen" (*kōkyō tōshi kihon keikaku*), der im Juni 1990 in Reaktion auf die im Rahmen der SII (Structural Impediments Initiative) -Verhandlungen vorgebrachte Forderung der US-Regierung, durch eine Erweiterung des Binnenmarktes zum Abbau des Handelsbilanzdefizites beizutragen, verabschiedet wurde. Er sah vor, im Verlauf von zehn Jahren (1991 bis 2000) insgesamt ¥ 430 Billionen – dies entspricht jährlichen Aufwendungen in Höhe von 10% des BIP des Jahres 1990 – in den Infrastrukturausbau zu investieren und dabei die Aufwendungen für den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur überproportional zu erhöhen (Abdruck in UNYUSHŌ TETSUDŌKYOKU 1992: 198–203). Die inhaltlichen Ausbauziele wurden im „Fünfjahresplan für eine Großmacht der Lebensqualität" (*seikatsu taikoku 5kanen keikaku*, Übersetzung nach KEVENHÖRSTER 1995a) vom Juni 1992 konkretisiert; neue finanzielle Vorgaben enthielt dieser Plan nicht (USUI 1993: 16–18 und Tabelle S. 19). Im Oktober 1994 erfolgte eine Revision des Basisplans, mit der sein Investitionsvolumen für eine Laufzeit von 1995 bis 2004 auf ¥ 630 Billionen erhöht wurde, was jährlichen Aufwendungen in Höhe von 13% des BIP des Jahres 1994 gleichkommt (Abdruck in UNYUSHŌ TETSUDŌKYOKU 1994: 198–206).

Angesichts der zunehmend kritischen Situation der öffentlichen Finanzen wurde das Investitionsziel des Basisplans im Juni 1997 allerdings durch eine dreijährige Laufzeitverlängerung ohne Mittelaufwuchs nach unten revidiert, so daß für die Jahre 1998 bis 2007 jährliche Investitionen von rund ¥ 47 Billionen – dies entspricht einem Anteil von 9,1% des für 1997 geschätzten BIP (TAMURA 1997: 278) –, veranschlagt wurden (TAMURA 1997: 181–182, OECD 1997: 62). Die im Haushaltsansatz für das Jahr 1998 vorgesehenen Ausgaben für Investitionen gingen um 7,8% zurück (MOF BUDGET BUREAU 1998: 46).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß in Japan seit Ende des Zweiten Weltkriegs im Vergleich mit anderen Industriestaaten hohe öffentliche Investitionen in den Infrastrukturausbau getätigt wurden: Die kumulierten Aufwendungen seit 1963 belaufen sich auf 110% des im Jahr 1996 erreichten BIP, während der entsprechende Wert für die USA bei 75%, für Deutschland bei 67% liegt (OECD 1997: 66).

3.2.2. Entwicklung öffentlicher Investitionen nach Infrastrukturkategorien und -bereichen

Die Entwicklung der Schwerpunkte öffentlicher Investitionstätigkeit nach Infrastrukturkategorien (Übersicht 3.2) ist gekennzeichnet durch einen weitgehend konstanten Anteil der Aufgabenbereiche landwirt-

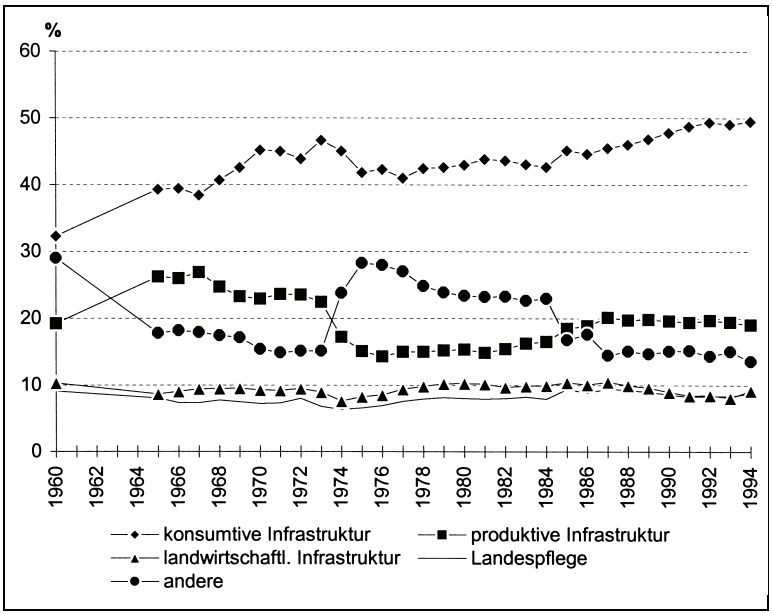
schaftliche Infrastruktur (1960: 10,3%, 1994: 9,2%)[62] und Landespflege (1960: 9,1%, 1994: 8,7%) und größere Schwankungen im Verhältnis von konsumtiver zu produktiver Infrastruktur sowie der Infrastrukturkategorie „andere". Hinsichtlich letztgenannter Kategorie fällt der starke Anstieg ihres Anteils an den Gesamtinvestitionen in den späten 70er Jahren von 15,5% (1970) auf 28,2% (1975) und ihr in der Folge bis 1984 anhaltend hohes Niveau von um die 23% auf. Dies ist darauf zurückzuführen, daß von 1974 bis 1984 die Investitionen der 1985 privatisierten Staatsunternehmen Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT, *Nihon denshin denwa kōsha*, jetzt *Nihon denshin denwa kabushiki gaisha*) und Japan Tobacco and Salt Public Corporation (JTS, *Nihon senbai kōsha*, jetzt *Nihon tabako sangyō kabushiki gaisha*) sowie von 1975 bis 1986 der 1987 privatisierten Japan National Railways (JNR, *Nihon kokuyū tetsudō*, jetzt in sechs regionale Betreiber- und weitere Gesellschaften aufgeteilt) in dieser Kategorie berücksichtigt wurden. Die Investitionen der genannten Unternehmen erhöhten die Gesamtsumme öffentlicher Investitionen in den späten 70er und frühen 80er Jahren um durchschnittlich 9% (berechnet nach JKC 1997: 11).

Nach einem Anstieg von 19,2% im Jahr 1960 auf 26,2% im Jahr 1965 ging der Anteil der Mittel für die produktive Infrastruktur in der zweiten Hälfte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre merklich auf 15,1% im Jahr 1975 zurück, stieg danach aber allmählich wieder bis auf 19,8% im Jahr 1989 an. In der ersten Hälfte der 90er Jahre ist wiederum ein leichter Rückgang auf 19,0% im Jahr 1994 zu verzeichnen. Der Anteil der Mittel für die konsumtive Infrastruktur erhöhte sich von 32,3% im Jahr 1960 – bei leichten Rückgängen in den Jahren 1967 und 1972 – auf 46,7% im Jahr 1973. Nach einem Rückgang auf 41,0% bis zum Jahr 1977 stieg er zwar langsam, aber weitgehend kontinuierlich wieder an und erreichte 1994 49,5%.

Die besonders in den Jahren 1974 bis ca. 1985 gegenläufige Entwicklung der Anteile der produktiven und, wenn auch weniger stark ausgeprägt, der konsumtiven Infrastruktur zur Kategorie „andere" wirft die Frage auf, wie sich das Verhältnis der beiden neben der Kategorie „andere" größten Infrastrukturkategorien darstellte, wenn im genannten Zeitraum wie in den Jahren zuvor und danach die Investitionen von NTT, JTS und JNR in der Kategorie „andere" unberücksichtigt geblieben wären. Da

[62] Dieser ist insofern bemerkenswert und ein Indiz für eine nicht allein wirtschaftspolitischen Erwägungen folgende Investitionspolitik, als der Anteil der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft am BIP von 5,9% 1970 auf 1,9% 1995 und der in diesen Wirtschaftszweigen Beschäftigten an der Gesamtzahl der erwerbstätigen Bevölkerung im gleichen Zeitraum von 19,7% auf 7,3% zurückgegangen ist (OECD 1997: 187).

Übersicht 3.2: Öffentliche Investitionen nach Infrastrukturkategorien



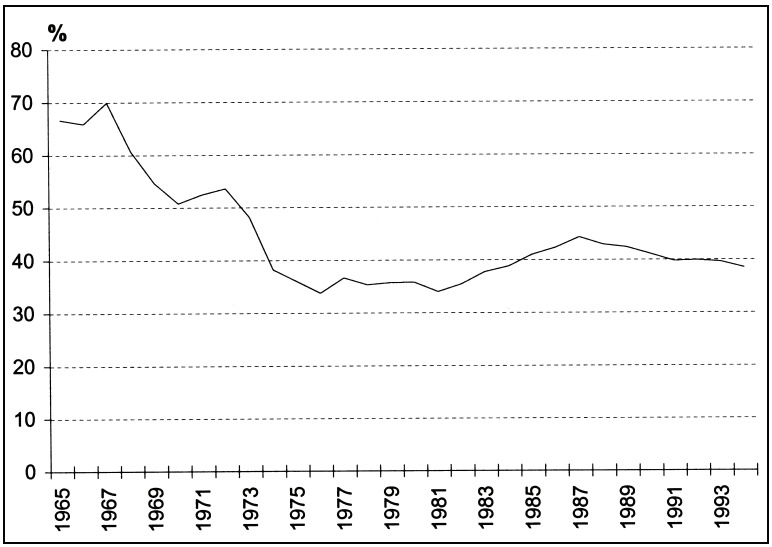
Anm.: *konsumtive Infrastruktur*: städtisches Straßennetz, Stadtentwicklung, Wohnungsbau, städtisches Wohnumfeld, Sozial- und Wohlfahrtseinrichtungen, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung;
produktive Infrastruktur: überörtliches Straßennetz, Häfen, Flughäfen, Erschließung von Industriegebieten;
landwirtschaftliche Infrastruktur: auch Forstwege, Fischereihäfen, Aufforstung;
Landespflege: Wasserbau, Erosionsschutz, Küstenschutz etc.;
andere: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Katastrophenschutz, Verwaltungseinrichtungen, Strom- und Gasversorgung; 1974 bis 1984 einschließlich NTT und JTS, 1975 bis 1986 einschließlich JNR.
1961 bis 1964 interpoliert.

Quelle: Berechnet nach JKC 1979: 44–51, JKC 1997:20.

die verfügbaren Statistiken die entsprechenden Daten nicht gesondert ausweisen, wurden hilfsweise die Aufwendungen für die produktive Infrastruktur in Relation zu denen für die konsumtive Infrastruktur gesetzt, um einen Eindruck von der Gewichtung der beiden Infrastrukturkategorien zu bekommen.

Es zeigt sich, daß die Investitionen in die produktive Infrastruktur in den 60er Jahren über 60% der Aufwendungen für die konsumtive Infra-

Übersicht 3.3: Investitionen in die produktive Infrastruktur in Relation zu Investitionen in die konsumtive Infrastruktur

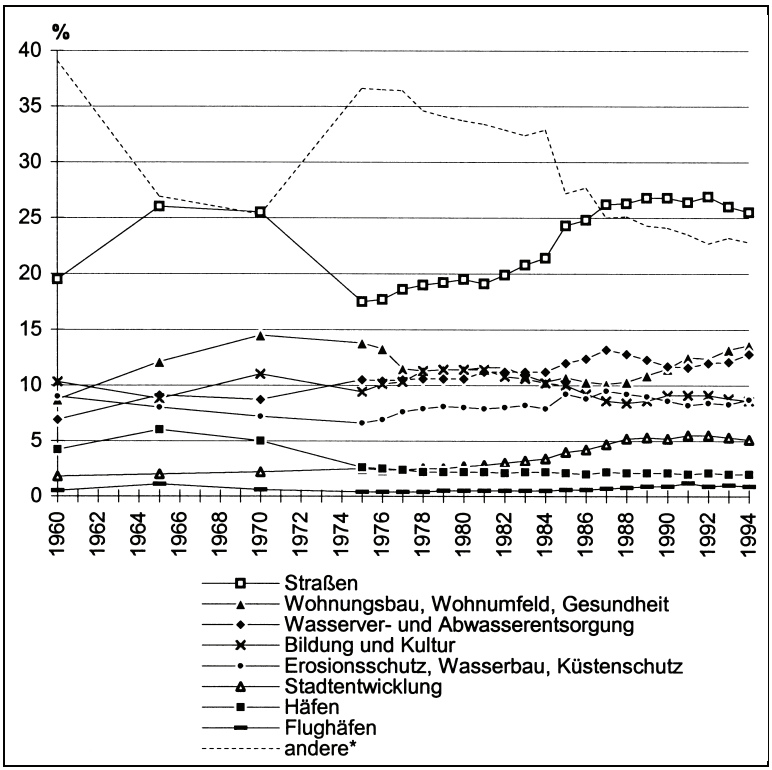


Quelle: Berechnet nach JKC 1979: 44–51 und JKC 1997: 20.

struktur ausmachten, von ihrem Höchstwert von 69,9% im Jahr 1967 jedoch rasch bis auf 50,7% im Jahr 1970 absanken. Trotz eines leichten Wiederanstiegs in den Jahren 1971 und 1972 setzte sich die sinkende Tendenz weitgehend bis zur Mitte der 70er Jahre fort; anschließend blieb der Wert bis in die frühen 80er Jahre bei um die 35% recht konstant. Im Anschluß jedoch stiegen die Investitionen in die produktive Infrastruktur erneut an und erreichen 1987 44,3% der Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur. Seit Beginn der 90er Jahre fiel der Wert wieder und lag 1994 mit 38,5% ungefähr auf dem Niveau des Jahres 1984.

Die Betrachtung der Mittelverteilung auf Infrastrukturbereiche, die in Übersicht 3.4 dargestellt ist, zeigt, daß seit 1960 der größte Teil auf den Straßenbau entfällt, der zwischen 1960 und 1965 von rund 19% auf ca. 26% anstieg, danach bis 1970 leicht, im Zuge der Erweiterung der in der Statistik berücksichtigten Träger von Infrastrukturinvestitionen dann bis 1975 merklich auf 17,5% absank, in der Folge aber wieder kontinuierlich auf 26,9% im Jahr 1992 anwuchs. In den folgenden beiden Jahren ging der Anteil leicht bis auf 25,5% im Jahr 1994 zurück. In absoluten, auf das Basisjahr 1990 bezogenen Zahlen haben sich die Aufwendungen allein von 1975 bis 1994 von ¥ 5,0 auf ¥ 11,6 Billionen mehr als verdoppelt. Sie wurden im Vergleich zum Vorjahr nur einmal, im Jahr 1994, gekürzt; sonst lagen die

Übersicht 3.4: Öffentliche Investitionen nach Infrastrukturbereichen



Anm.: * wie Übersicht 3.3, außerdem landwirtschaftliche Infrastruktur.
Für 1961–1964, 1966–1969, 1971–1974 interpoliert.
Quelle: Berechnungen nach JKC 1997: 14 und 52–53.

jährlichen Zuwachsraten bis auf wenige Ausnahmen (1975, 1981, 1991, 1993) auch in der Phase verhaltener Investitionstätigkeit in den 80er Jahren meist über dem Wachstum der öffentlichen Investitionen insgesamt und erreichten teils um die 20% (1977, 1978 und 1994), oft zwischen 7% und 10% (1976, 1979–1980, 1985–1986, 1989–1991; JKC 1997: 52–53).

Größere Zuwächse im prozentualen Anteil an den öffentlichen Investitionen verzeichneten im Betrachtungszeitraum auch die Ausgaben für die Bereiche Wasserver- und Abwasserentsorgung (1960: 6,9%, 1994: 12,8%) sowie Wohnungsbau, Wohnumfeld und Gesundheit (1960: 8,7%, 1994: 13,6%), die sich absolut zwischen 1975 und 1994 von ¥ 2,9 Billionen

auf ¥ 5,8 Billionen verdoppelten (Wasserver- und Entsorgung) bzw. um das 1,6fache (Wohnungsbau, Wohnumfeld und Gesundheit; 1975: ¥ 3,9 Billionen, 1994: ¥ 6,2 Billionen) anstiegen. Hinzuweisen ist auf den vorübergehenden Rückgang der Bedeutung des Bereichs Wohnungsbau, Wohnumfeld und Gesundheit in den späten 70er und den 80er Jahren, der von 1982 bis 1985 im Vorjahresvergleich mit realen Ausgabenkürzungen einherging; dieser Bereich war vom oben beschriebenen Rückgang der öffentlichen Investitionen insgesamt in besonderem Maße betroffen.[63] Um die 10% bewegt sich auch der Bereich Bildung und Kultur, dessen Anteil nach einem leichten Rückgang in der ersten Hälfte der 60er Jahre von 10,3% (1960) auf 8,8% (1965) während der 70er und frühen 80er Jahre relativ konstant zwischen knapp 10% und gut 11% blieb, anschließend bis auf 8,6% im Jahr 1994 absank. In absoluten Zahlen stieg er von ¥ 2,7 Billionen 1975 auf ¥ 3,9 Billionen 1994 um rund 45% an.

Einen leichten Rückgang hatte der Anteil des Bereichs Erosionsschutz, Wasserbau, Küstenschutz zu verzeichnen, der 1960 bei 9,0%, 1994 bei 8,7% (¥ 4,0 Billionen) lag, wobei er bis 1975 real stetig bis auf 6,5% (¥ 1,9 Billionen) abfiel und danach relativ kontinuierlich wieder anstieg. Zugenommen hat im Zeitraum von 1960 bis 1994 – bei insgesamt niedrigem Niveau – der Anteil des Bereichs Stadtentwicklung, der von 1,8% auf 5,1% anstieg, wobei sich die Aufwendungen absolut von ¥ 0,7 Billionen 1975 auf ¥ 2,4 Billionen mehr als verdreifachten. Besonders hoch waren die jährlichen Zuwachsraten für diesen Bereich in den späten 70er und, gegen den allgemeinen Trend, in den späten 80er Jahren; die positive Entwicklung setzte sich auch in den 90er Jahren im Zuge der allgemeinen Ausgabensteigerung für Investitionen fort. Auf niedrigem Niveau vervielfacht haben sich auch die Investitionen in den Flughafenbau, auf den 1960 nur 0,5%, 1994 jedoch immerhin 2,2% der öffentlichen Investitionen (¥ 0,4 Billionen) entfielen. Auffallend ist der Rückgang des Anteils der Investitionen in den Hafenbau an den gesamten öffentlichen Investitionen, der nach einem leichten Anstieg von 4,2% (1960) auf 6,0% (1965) bis Ende der 70er Jahre auf rund 2% sank; seither blieb er nahezu konstant und erreichte 1994 mit ¥ 1,0 Billionen einen Anteil von 2,0% (absoluten Zahlen jeweils in Preisen von 1990, Deflatoren nach Auskunft des MOC vom 15. Oktober 1998).

---

[63] Daß sich der Rückgang der Investitionen in den genannten Bereichen nicht in ähnlichem Maß im Verlauf der Kurve für die konsumtive Infrastruktur in Übersicht 3.2 niederschlägt, ist darauf zurückzuführen, daß zur konsumtiven Infrastruktur u. a. auch das städtische Straßennetz, ein großer Teil der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen gerechnet werden, deren Anteile weniger stark zurückgingen.

3.2.3. Ausbaustand

Trotz der auf den ersten Blick beeindruckenden Quantität der öffentlichen Investitionen wird der erreichte Ausbaustand der Infrastruktur häufig kritisiert (z. B. SHINPO 1995, SATŌ, A. 1990: 337–348, ŌTA 1991). Auch auf offizieller Regierungsseite in Japan wird diese Ansicht geteilt, wie jüngst in der Revision des Basisplans für öffentliche Investitionen, der am 19. Juni 1997 vom Kabinett beschlossen wurde, deutlich wurde (KEIZAI KIKAKUCHŌ 1997, Internet: Abs. 1, Abschnitt 1).

Zu berücksichtigen sind bei der vergleichenden Interpretation von Kapazitätsindikatoren der Infrastruktur die geographischen und demographischen Bedingungen der betrachteten regionalen Einheiten, insbesondere die Bevölkerungsdichte und -verteilung. So ist in einem Flächenstaat wie den USA ein höherer Grad der verkehrstechnischen Erschließung, also z. B. der ausgebauten Straßen- und Schienenkilometer in bezug zur Fläche, zum Anschluß einer gegebenen Zahl von Einwohnern an das Verkehrsnetz notwendig, als in einem dichter besiedelten Staat wie z. B. Großbritannien, wo mit weitaus kürzeren Schienenstrecken ein höherer Anteil der Bevölkerung Zugang zum Schienennetz erlangt. Einwohnerbezogene Indikatoren überzeichnen tendenziell die Infrastrukturkapazitäten von Flächenstaaten, flächenbezogene Indikatoren die Kapazitäten von flächenmäßig kleinen, aber bevölkerungsstarken Staaten (vgl. STÄHLING 1994: 34).[64]

Japan hat eine Bevölkerungsdichte von rund 331 Einwohnern pro Quadratkilometer verglichen mit 239 in Großbritannien, 229 in Deutschland, 105 in Frankreich und 28 in den USA (1995; berechnet nach WORLD BANK 1997: 215). Der hohe Wert für den Grad der Erschließung mit befestigten Straßen in Japan kann also auf die hohe Bevölkerungsdichte zurückgeführt werden, während ein ähnlicher Versorgungsgrad wie in Großbritannien und Deutschland festzustellen ist. Über die Qualität des

[64] Indikatoren, die sich weder auf die Bevölkerungszahl noch auf die Fläche beziehen, sind den Tabellen zum Versorgungs- und Erschließungsgrad entsprechend ihrer überwiegenden Wirkung zugeordnet: So finden sich z. B. auf die Gesamtbevölkerung bezogene Angaben zur Infrastruktur für die Daseinsvorsorge (Wasserver- und Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung etc.) in der Reihe der einwohnerbezogenen Angaben, der Anteil bewässerter an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche bei den flächenbezogenen Indikatoren. Einige, aber nicht alle angeführten Indikatoren besitzen Aussagekraft in Relation zu beiden Bezugsgrößen (Bevölkerungszahl und Fläche): So ist z. B. im Fall öffentlicher Bibliotheken oder von Krankenhausbetten sowohl das Angebot insgesamt als auch ihre Verteilung in der Fläche interessant, während bei der Stromerzeugung der Versorgungseffekt gegenüber der Netzbildung deutlich überwiegt. Entsprechend stimmen die Indikatoren in den beiden Aufstellungen nicht gänzlich überein.

Straßennetzes gibt u. a. der Indikator „Länge des Autobahnnetzes“ Auskunft, der für Japan einen mit dem Flächenstaat Frankreich vergleichbaren Erschließungsgrad bei ähnlichem Stand der Versorgung wie in Großbritannien – wie Japan ein Inselstaat – ausweist. Der hohe Erschließungsgrad mit Autobahnen in Deutschland ist auch auf seine zentrale Lage in Europa mit entsprechend hohem Transitverkehrsaufkommen zurückzuführen. Welch unvollständigen Eindruck solche Indikatoren allerdings vom Ausbaustand eines Infrastrukturbereichs vermitteln, verdeutlicht ein Blick auf einen weiteren Indikator zur Qualität des Straßennetzes, nämlich die Breite der Straßen: Hier läßt der im Vergleich deutlich geringere Anteil von Nationalstraßen mit einer Breite von 7 Metern und mehr[65] in Japan bei gleichzeitig mittelmäßiger Erschließung mit Autobahnen auf eine hohe Straßenbelastung schließen.[66]

Bei der Gegenüberstellung des Ausbaustands des Schienennetzes fällt wiederum der hohe Erschließungsgrad in Deutschland auf, der zusammen mit dem hohen Wert für die Versorgung auf eine höhere Dichte des Schienennetzes als in den Vergleichsstaaten schließen läßt. Die hohen Versorgungsgrade in den USA und Frankreich hingegen werden – in besonderem Maße für die USA – durch die flächenbezogenen Werte relativiert, während umgekehrt der auffallend niedrige Versorgungsgrad in Japan angesichts des auf ähnlichem Niveau wie in Frankreich und Großbritannien liegenden Erschließungsgrades zumindest teilweise im Zusammenhang mit der hohen Bevölkerungsdichte zu sehen ist. Zur Qualität des vorhandenen Schienennetzes ist zu sagen, daß Japan einen bedeutend höheren Elektrifizierungsgrad aufweist als die angeführten europäischen Staaten (für die USA lagen keine Angaben vor); im Hinblick auf den mehrgleisigen Ausbau der Schienenwege hingegen kehrt sich die Reihenfolge der Staaten um.[67]

Da aggregierte Daten zu den theoretischen Kapazitäten der Seehäfen nicht vorlagen und zu den Verkehrsflughäfen weder in Deutschland noch

---

[65] Nach einer japanischen Definition können bei einer Straßenbreite von 7 m (für beide Fahrtrichtungen zusammen) größere Fahrzeuge problemlos aneinander vorbeifahren (Kensetsushō Dōrokyoku 1994: 13).

[66] Ein direkter Vergleich der Straßenbelastung z. B. zwischen Japan und Deutschland ist nicht möglich, da die Art der Messung inkompatibel ist: Japanische Quellen geben den Anteil der Straßenkilometer an, deren Belastung um einen bestimmten Faktor über einer festgesetzten Kapazität liegt (Kensetsushō Dōrokyoku 1994: 11), während in Deutschland Werte für den Indikator „Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke (DTV)“ ohne normative Festlegung bestimmter Kapazitäten ausgewiesen werden (BM für Verkehr 1994: 111–113).

[67] Dies kann mit der sehr zerklüfteten, gebirgigen Oberflächenstruktur Japans erklärt werden, die zu hohen Baukosten bei der Streckenerweiterung führt.

Übersicht 3.5: Kapazitätsindizes der Infrastrukturausstattung

Versorgungsgrad	Japan	USA	Großbritannien	Frankreich	Deutschland
produktive Infrastruktur					
Befestigte Straßen, km/Mio Einw. *	**6332,3 (1990)**	**21537,9 (1980)**	**6189,5 (1990)**	**13071,5 (1990)**	**6246,7 (1990)**
Länge Autobahnnetz, km/Mio Einw. *	**52,3 (1995)**	278,5 (1995)	53,9 (1995)	154,9 (1995)	136,1 (1994)
Anteil der Nationalstraßen mit einer Breite von 7m und mehr, %	**25,9 (1990)**	67,8 (1990)		79,9 (1979)	77,0 (1986)
Güterumschlag in Seehäfen, t/Einw. *	**6,6 (1993)**	3,5 (1993)		4,2 (1993)	2,2 (1993)
Einsteiger auf Flughäfen des Landes (intern.+nat. Luftverkehr), Pers./1000 Einw. *#	**733,2 (1995)**	2005,3 (1995)	1013,7 (1995)	586,9 (1995)	415,4 (1995)
konsumtive Infrastruktur					
Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu sauberem Trinkwasser, %	**96,0 (1990)**	100,0 (1990)	100,0 (1990)	100,0 (1990)	100,0 (1990)
Anteil der Bevölkerung mit Kanalisationsanschluß, %	**54,0 (1995)**	71,0 (1992)	87,0 (1993)	68,0 (1987)	86,0 (1993)
Anteil der Bev. mit Anschluß an kommunale Abfallentsorgung, %	**100,0 (1993)**	100,0 (1993)	100,0 (1993)	100,0 (1993)	100,0 (1993)
Städtische Grünfläche in Hauptstadt, qm/Wohnbevölkerung	**2,6 (1993)**	23,0 (1989)	25,6 (1982)	11,6 (1989)	37,4 (1984)
Betten in öffentl. o. gemeinnützigen Krankenhäusern/Mio Einw. *	**4597,8 (1996)**	3876,3 (1991)		7647,1 (1992)	6525,2 (1995)
Anzahl öffentliche Bibliotheken/Mio Einw. *	**11,9 (1990)**		2,9 (1989)	26,2 (1987)	230,3 (1990)
Anzahl Universitätsbibliotheken/Mio Einw. *	**11,4 (1987)**	14,0 (1988)		1,2 (1990)	3,0 (1990)
Anzahl Museen/Mio Einw. *	**5,6 (1992)**			22,6 (1992)	46,4 (1993)
andere					
Länge Schienennetz, km/Mio Einw. *	**194,0 (1990)**	820,0 (1990)	288,7 (1990)	610,1 (1990)	526,8 (1990)
Elektrifizierungsgrad, %	**58,3 (1992)**		29,0 (1992)	37,8 (1992)	40,4 (1992)
Anteil mehrgleisiger Strecken, %	**35,7 (1992)**		69,8 (1991)	46,7 (1992)	41,4 (1992)
Telefonhauptanschlüsse/1000 Einw. *	**441,5 (1990)**	545,3 (1990)	438,9 (1990)	495,3 (1990)	377,6 (1990)
Installierte Kraftwerksleistung zur Stromerzeugung, MW/Mio Einw. *	**1576,8 (1990)**	3101,6 (1990)	981,8 (1990)	1823,8 (1990)	1256,3 (1990)
Stromerzeugung, KWh/Einw.	**6942,1 (1990)**	11256,5 (1990)	5537,8 (1990)	7399,2 (1990)	5726,2 (1990)

Erschließungsgrad	Japan	USA	Großbritannien	Frankreich	Deutschland
produktive Infrastruktur					
Befestigte Straßen, km/1000 qkm *	**2068,9 (1990)**	551,5 (1980)	1455,2 (1990)	1342,7 (1990)	1389,3 (1990)
Länge Autobahnnetz, km/1000 qkm *	**17,3 (1995)**	7,8 (1995)	12,9 (1995)	16,5 (1995)	31,1 (1994)
Einsteiger auf Flughäfen des Landes (intern. und nat. Luftverkehr), Pers./1000 qkm *#	**242,9 (1995)**	56,3 (1995)	241,2 (1995)	61,8 (1995)	95,0 (1995)
konsumtive Infrastruktur					
Betten in öffentl. o. gemeinnützigen Krankenhäusern/1000 qkm *	**1522,9 (1996)**	104,5 (1991)		906,8 (1992)	1491,5 (1995)
Anzahl öffentliche Bibliotheken/1000 qkm *	**3,9 (1990)**		0,7 (1989)	2,6 (1987)	51,2 (1990)
Anzahl Universitätsbibliotheken/1000 qkm *	**3,7 (1987)**	0,4 (1988)		0,1 (1990)	0,7 (1990)
Anzahl Museen/1000qkm *	**1,8 (1992)**			2,4 (1992)	10,6 (1993)
Land-/Forstwirtschaft, Fischerei					
Anteil bewässerter an landwirtschaftlich genutzter Fläche, % *	**61,4 (1995)**	11,4 (1995)	1,7 (1995)	8,2 (1995)	4,1 (1995)
andere					
Länge Schienennetz, km/1000 qkm *	**63,4 (1990)**	21,9 (1990)	67,9 (1990)	62,7 (1990)	117,2 (1990)

Anm.: # Daten zu Einsteigern auf Flughäfen für europäische Länder sind aus Gründen der Vergleichbarkeit ohne Gelegenheitsflüge (= Charter) berechnet, da diese in den USA und Japan im Gegensatz zu Europa kaum eine Rolle spielen.

Mit * gekennzeichnete Indizes sind Ergebnis eigener Berechnungen auf Basis der angeführten Quellen. Zur Reichweite und Belastbarkeit der Daten im einzelnen sei auf die Anmerkungen in den jeweiligen Quellen verwiesen. Berechnungen zu Vorsorgungsindizes, die sich auf Bevölkerungszahlen beziehen, liegen die von den Vereinten Nationen für die Mitte des jeweiligen Jahres geschätzten Daten zur Gesamtbevölkerung zugrunde (UN 1997: 154–156).

Quellen: BM FÜR VERKEHR 1994: 107, 109, 322; Daten der International Civil Aviation Organization nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes; FAO 1997: 7–12, 14, 15; IGARASHI/OGAWA 1997: 19; KENSETSUSHŌ DŌROKYOKU 1994: 13; MHW 1998; STATISTISCHES BUNDESAMT 1992: 43, 1995a: 52–53, 1995b: 304, 321, 1997: 445; TADANI 1995: 136; TAMURA 1997: 181; UNDP 1997: 251; UNESCO 1993: 7/13–7/16, 11/14, 11/20; UNYUSHŌ TETSUDŌKYOKU 1994: 156–157.

in anderen Ländern statistisch erfaßt werden,[68] eine reine Zählung der Einrichtungen angesichts der großen Unterschiede in der Verkehrsleistung aber wenig sinnvoll schien, wurden für diese Verkehrsinfrastrukturbereiche Indikatoren aus dem jeweiligen Verkehrsaufkommen gebildet. Es zeigt sich, daß der Güterumschlag in Seehäfen in Relation zur Bevölkerung in Japan deutlich über den Werten für die Vergleichsstaaten liegt, was sicherlich auch auf seine Insellage zurückzuführen ist. Bei der Anzahl der abreisenden Personen („Einsteiger") im nationalen und internationalen Luftverkehr weist der Indikator für Japan eine recht hohe Bedeutung des Luftverkehrs aus, wenngleich sein Wert hinter den Zahlen für die USA, wo der Luftverkehr einen sehr hohen Anteil am binnenländischen Personentransport hat, und Großbritannien, das ein hohes Transitaufkommen zu verzeichnen hat, zurückbleibt.

Im Hinblick auf die installierte Kraftwerksleistung fallen der niedrige Wert für Großbritannien und der ausgesprochen hohe Wert für die USA auf, die sich in den Zahlen für die tatsächliche Stromerzeugung pro Kopf der Bevölkerung spiegeln. Japan liegt hier nach den USA und Frankreich vor Deutschland und Großbritannien.

Im Bereich der konsumtiven Infrastruktur zeigt die Übersicht überwiegend geringere Ausstattungsgrade in Japan als in den übrigen Ländern. Auffällig ist der niedrigere Vorsorgungsgrad mit zur elementaren Daseinsvorsorge zu rechnenden Infrastrukturleistungen wie der Bereitstellung sauberen Trinkwassers und in höherem Maße noch dem Anschluß der Bevölkerung an Kanalisationssysteme. Hingegen ist die kommunale Abfallentsorgung in Japan wie in den anderen betrachteten Staaten flächendeckend gewährleistet. Außerdem erreicht Japan den höchsten Erschließungs- und einen mittleren Versorgungsgrad bei der Anzahl der Betten in öffentlichen Krankenhäusern, was auf eine vergleichsweise hohe Dichte der öffentlichen medizinischen Einrichtungen schließen läßt. Deutlich niedrigere Werte erreicht Japan bei den Indikatoren für die Qualität des städtischen Wohnumfeldes (Grünflächen) und für kulturelle Infrastruktureinrichtungen wie Bibliotheken und Museen, wobei die starken Abstände zu den Werten für die Versorgung und die Erschließung mit öffentlichen Bibliotheken und Museen in Deutschland auch als Indiz für ein geringeres öffentliches Engagement in der Kulturförderung auf japanischer Seite zu deuten sind.

Eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern wird auch subjektiv von der Bevölkerung wahrgenommen, wie die Ergebnisse von repräsentativen Umfragen zum Infrastrukturausbau zeigen, die das Amt des

[68] Auskunft des Statistischen Bundesamtes, Fachabteilung Luftverkehr, vom 27. März 1998.

Premierministers (*Sōrifu*, Prime Minister's Office) seit 1973 alle vier bis fünf Jahre, zuletzt 1994, durchgeführt hat. Die Ergebnisse der Befragung bestätigen überwiegend auch die im vorangegangenen dargestellte Differenzierung des Ausbaustandes in den unterschiedlichen Infrastrukturbereichen. Gegenstand der Untersuchung ist der Grad der Zufriedenheit mit der vorhandenen Infrastruktur, die in 14 Kategorien unterteilt ist.[69] Zwar hat in nahezu allen Infrastrukturkategorien der Anteil derer, die sich mit dem Ausbaustand zufrieden oder einigermaßen zufrieden[70] zeigten, seit der vorangegangenen Umfrage des Jahres 1990 zugenommen und beträgt meist über 50%.[71] Jedoch gab gut die Hälfte der Befragten (N=3736) an, mit dem örtlichen Straßennetz nicht zufrieden zu sein. Weitere Bereiche, über die ein hoher Anteil der Befragten Unzufriedenheit ausdrückte, waren Sozialeinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, das Fernstraßennetz und der öffentliche Personennahverkehr (jeweils mehr als 30%; *Shakai shihon no seibi* 1994: 4). Entsprechend stellt sich das Bild der Infrastruktureinrichtungen dar, die nach Ansicht der Befragten des weiteren Ausbaus bedürfen: An der Spitze stehen Sozialeinrichtungen mit 40,6%, gefolgt vom örtlichen Straßennetz mit 26%. Häufiger genannt wurden außerdem Abwasser- und Müllentsorgung, Erosions- und Gewässerschutz, Grünflächen sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen (jeweils über 15%; *Shakai shihon no seibi* 1994: 36).

Als ein Grund für den in Teilbereichen im internationalen Vergleich schlechten Ausbaustand der Infrastruktur in Japan ist das niedrige Ausgangsniveau nach dem Zweiten Weltkrieg zu nennen (vgl. OECD 1997: 66). So mußte Japan beispielsweise die Länge seiner befestigten Straßen zwischen 1960 und 1990 um das 20fache erhöhen, um 1990 einen Großbritannien und Deutschland vergleichbaren Versorgungsgrad zu erreichen, während in Deutschland im gleichen Zeitraum das Netz befe-

---

[69] Dies sind: örtliches Straßennetz, Fernstraßen, innerstädtischer öffentlicher Personenverkehr (Busse und Straßenbahnen), öffentlicher Personenverkehr (U-Bahnen, Schienenfernverkehr), Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Museen etc.), Sozialeinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Wohnungen, Abwasserentsorgung, Müllentsorgung, Gewässerschutz, Verwaltungseinrichtungen, Katastrophenschutzeinrichtungen.

[70] „(*ichiō*) *manzoku shite iru*"; weitere Antwortmöglichkeiten waren „unzufrieden" („*fuman ga aru*") und „weiß nicht" („*wakaranai*").

[71] Im Jahr 1990 lag der Grad der Zufriedenheit durchweg unter dem Niveau der davorliegenden Umfrage aus dem Jahr 1985, was auf größere ökonomische Unsicherheiten der Bevölkerung durch die einsetzende Konjunkturschwäche nach längerer expansiver Wirtschaftsentwicklung („bubble economy") zurückgeführt werden könnte. Im Jahr 1994 lagen die Ergebnisse in weiten Teilen auf dem Niveau des Jahres 1985 (vgl. *Shakai shihon no seibi* 1994: 4).

stigter Straßen vervierfacht, in Großbritannien lediglich um 10% vergrößert wurde (berechnet nach WELTBANK 1994: 178, Bevölkerungszahlen für 1960 aus UNDP 1997: 248). In den USA, Großbritannien und Deutschland waren in den frühen 60er Jahren bereits mehr als 90%, in Frankreich knapp 80% der Bevölkerung mit fließendem Wasser versorgt, in Japan waren es im Jahr 1960 hingegen nur 53,4% (TAMURA 1997: 181).

Häufig wird auch der Anstieg der Grundstückspreise für die konstatierten Mängel der Versorgung mit öffentlichen Gütern verantwortlich gemacht, der den Kapitalbildungseffekt der eingesetzten Investitionsmittel sowohl im konsumtiven als auch im produktiven Bereich aushöhlte (vgl. SHINPO 1995: 37–38, OKUNO 1994a: 17–18, TORASUTO 60 1992: 42–43, YOSHIDA 1991: 44, HONMA/ATODA 1991: 99, WADA 1990: 7). Der Anteil der Grunderwerbskosten an den Gesamtinvestitionen der öffentlichen Hand lag im Jahr 1992 in kleineren Städten und Gemeinden (*shichōson*) im Durchschnitt bei 22,4%, in den Großstädten jedoch bei durchschnittlich 33,4% (KOKUDOCHŌ 1994: 98).[72] Seit Beginn der 90er Jahre zeigen die Kosten für den Grunderwerb insbesondere in den Großstädten eine rückläufige Tendenz (KOKUDOCHŌ 1994: 85–86). Hinzu kommen die außerordentlich hohen Baukosten, die, auch unter Berücksichtigung des insgesamt höheren Preisniveaus in Japan, im Jahr 1990 etwa 40% über den Kosten für öffentliche Bauvorhaben in den USA und der Europäischen Union lagen (OECD 1997: 68).

3.3. ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN NACH STÄDTISCHEN UND LÄNDLICHEN REGIONEN

Die folgenden Erörterungen basieren auf einer Einteilung in städtische und ländliche Präfekturen nach dem Anteil der Bevölkerung, der in Verdichtungsräumen mit mehr als 5.000 Einwohnern pro Quadratkilometern lebt („Densely Inhabited Districts", vgl. YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 371 und FLÜCHTER 1990: 183). Zu den „städtischen" wurden diejenigen Präfekturen gezählt, in denen der Anteil der in solchen Verdichtungsräumen lebenden Bevölkerung 1990, zum Zeitpunkt der letzten Volkszählung, deren Ergebnisse verfügbar waren, über dem landesweiten Durchschnitt (63,2%) lag. Dies sind die Präfekturen Hokkaidō (69,6%), Saitama (76,1%), Chiba (69,1%), Tōkyō (97,8%), Kanagawa (91,6%), Aichi (71,0%), Kyōto (80,6%), Ōsaka (95,1%), Hyōgo (73,4%) und Fukuoka

[72] Besonders verschärft stellte sich die Situation in den 80er Jahren in Tōkyō dar: Im Ausbauplan des Straßennetzes für das Jahr 1988 entfielen in den drei innerstädtischen Bezirken jeweils über 90%, in einem Fall sogar 99% der veranschlagten Investitionssummen auf Kosten für den Grunderwerb (TORASUTO 60 1992: 43).

(66,5%) (YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 149). In diesen Präfekturen lebten 1960 45,1%, 1994 53,3% der Gesamtbevölkerung Japans.[73]

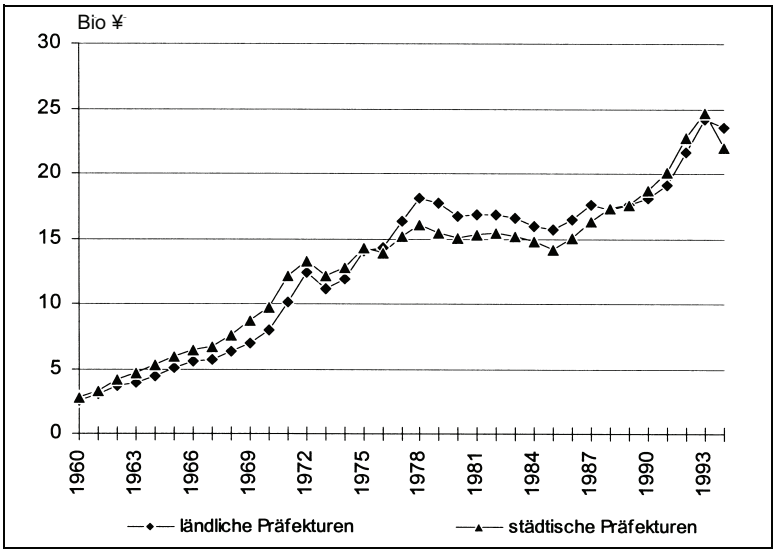
3.3.1. Aufwendungen und Investitionsschwerpunkte

In absoluten Größen verteilten sich die Investitionen in den Infrastrukturausbau in den Jahren 1960 und 1961 recht gleichmäßig auf städtische und ländliche Präfekturen (Übersicht 3.6). In der Folge stieg der Anteil der öffentlichen Investitionen, die in städtischen Präfekturen getätigt wurden, an und lag bis zum Beginn der 70er Jahre über dem der ländlichen Regionen. Seit 1969, als er 56% der Gesamtinvestitionen betrug, nahm sein Vorsprung gegenüber den ländlichen Präfekturen jedoch allmählich ab. Nachdem in den Jahren 1975 und 1976 wieder eine annähernde Gleichverteilung erreicht war, flossen in der Folge bis zum Ende der 80er Jahre nur noch zwischen 46% und 48% der Gesamtinvestitionen des öffentlichen Sektors in die städtischen Präfekturen. In den Jahren 1988 und 1989 verteilten sich die öffentlichen Investitionen dann wieder zu etwa gleichen Teilen auf ländliche und städtische Präfekturen. Von 1990 bis 1993 schließlich überschritten die Aufwendungen in den städtischen Präfekturen erneut diejenigen der ländlichen Präfekturen. Im Jahr 1994 waren jedoch die städtischen (-10,5%) stärker als die ländlichen Präfekturen (-2,5%) vom Rückgang der Gesamtaufwendungen für öffentliche Investitionen um real 6,4% betroffen, wobei angesichts der geringeren Zahl städtischer Präfekturen trotzdem auch in diesem Jahr neun der zehn investitionsstärksten Präfekturen zu den städtischen zählten: die Großstadtregionen Tōkyō und Ōsaka und deren benachbarte Präfekturen Sai-

[73] JKC 1997 zählen alle Präfekturen der Regionen Kantō, Tōkai und Kinki zu den städtischen. Dadurch werden zusätzlich zu den in der vorliegenden Untersuchung als städtisch klassifizierten die Präfekturen Ibaraki, Tochigi, Gumma, Yamanashi, Nagano, Gifu, Shizuoka, Mie, Shiga, Nara und Wakayama, nicht aber Hokkaidō und Fukuoka berücksichtigt (JKC 1997: 31). Die Gründe für diese Art der Klassifikation werden nicht dargelegt; sie ist aufgrund fehlender Gemeinsamkeiten dieser Präfekturen hinsichtlich der Bevölkerungsdichte oder -entwicklung wahrscheinlich schlicht aus einer Einteilung des Landes in Gebietsblöcke abgeleitet, wobei die Blöcke, in denen Großstadtzentren liegen, insgesamt als städtisch betrachtet werden. Dieser Einteilung folge ich nicht, da sowohl für die Kosten des Infrastrukturausbaus als auch den Versorgungs- und Erschließungsgrad der Infrastrukturausstattung besonders die Siedlungsstruktur relevant ist, die mit einer Berücksichtigung des in Verdichtungsräumen lebenden Anteils der Bevölkerung treffender erfaßt wird als durch das Merkmal der Nähe zu einer Großstadt. Der Anteil der Bevölkerung, die nach JKC in städtischen Präfekturen lebt, an der Gesamtbevölkerung wäre mit 53% (1960) bzw. 62% (1994) zu beziffern.

tama, Chiba, Kanagawa, Hyōgo und Aichi sowie Hokkaidō und Fukuoka (JKC 1997: 29).

Übersicht 3.6: Investitionen in städtischen und ländlichen Präfekturen



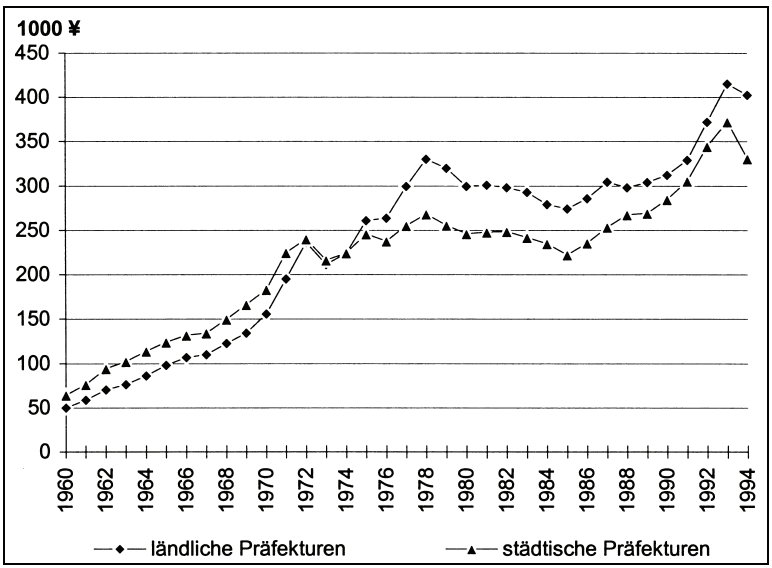
Anm.: In Preisen von 1990.

Quellen: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73. Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

In Relation zur Bevölkerungszahl waren die öffentlichen Investitionen in städtischen Präfekturen in den 60er Jahren durchgehend höher als in den ländlichen Regionen (Übersicht 3.7). Eine Schwerpunktverlagerung von den städtischen auf die ländlichen Gebiete erfolgte im Jahr 1975 und damit zwei Jahre, bevor sie sich bei den absoluten Aufwendungen bemerkbar machte; dies steht in Zusammenhang mit der rückläufigen Bevölkerungszahl in den ländlichen Präfekturen aufgrund von Migration in die urbanen Zentren. Bis zum Beginn der 70er Jahre erreichten die Pro-Kopf-Investitionen in den ländlichen Präfekturen nur rund 80% der in den städtischen Präfekturen aufgewandten Mittel, stiegen in der Folge dann aber bis zum annähernden Gleichstand im Jahr 1974 rasch an. Seither wurde in den städtischen Präfekturen in bezug auf die Bevölkerungszahl durchgehend weniger investiert als in den ländlichen Präfekturen. Zwischen 1979 und 1987 betrugen die Aufwendungen für öffentliche Investitionen in den städtischen Präfekturen nur wenig mehr als 80% der Investitionen in den ländlichen Präfekturen. Im Anschluß näherten

sich die Werte bis 1992 wieder stärker an, so daß die Investitionen in den städtischen Präfekturen um die 90% des Wertes für die ländlichen Präfekturen erreichten. Im Jahr 1994 jedoch kam es infolge einer überdurchschnittlichen Kürzung der Investitionsmittel für die städtischen Präfekturen erneut zu einer Vergrößerung des Abstands.[74]

Übersicht 3.7: Investitionen in städtischen und ländlichen Präfekturen pro Kopf der Bevölkerung



Anm.: In Preisen von 1990.

Quelle: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73; YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139. Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

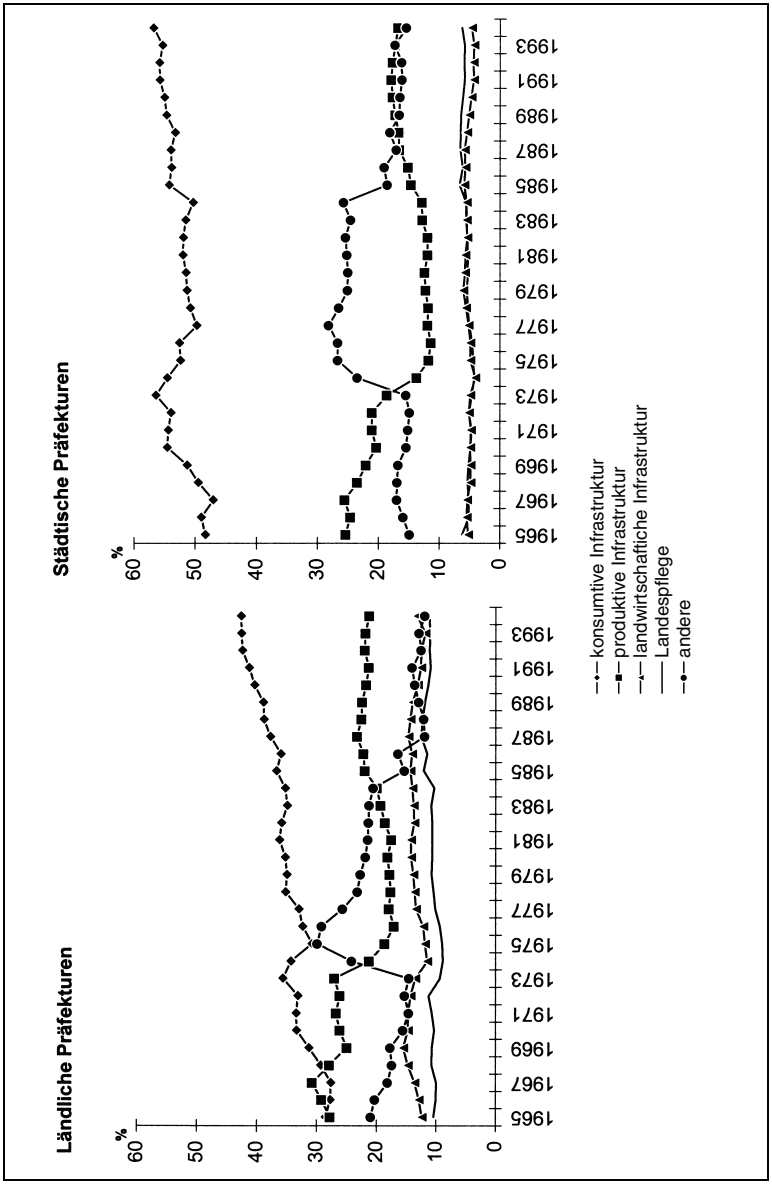
[74] OKUNO (1991, 1994b) und YAGI (1992) folgen bei ihren Analysen der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen pro Kopf der Bevölkerung der von JKC 1997 verwendeten Einteilung in städtische und ländliche Präfekturen. Da dabei der Kreis der städtischen Präfekturen größer ist als in der vorliegenden Untersuchung, kommen beide zwangsläufig zu Ergebnissen, die die Investitionen in städtischen Präfekturen überzeichnen und sogar eine Rückverlagerung des Schwergewichts auf die städtischen Präfekturen seit Beginn der 80er Jahre suggerieren. MARUTANI (1989) vermeidet dies, indem er eine weitere Unterteilung der städtischen in „großstädtische" (*daitoshi*) und „suburbane" Präfekturen (*daitoshi shūhenbu*) vornimmt.

Festzuhalten ist, daß bis zur Mitte der 70er Jahre eine Konzentration öffentlicher Investitionen auf die urbanen Wachstumszentren stattfand, was auf eine Prävalenz des Ziels der Wohlstandssicherung durch Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bei Inkaufnahme zunehmender regionaler Disparitäten schließen läßt. In der Folge ist eine verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit in ländlichen Gebieten als Indikator für ein größeres Gewicht des Ziels der interregionalen Umverteilung, also der landesweiten Angleichung der Einkommensverhältnisse, zu werten. Dieses Ziel ist bis heute bestimmend, wenngleich die Annäherung der Aufwendungen in städtischen und ländlichen Regionen seit Ende der 80er Jahre darauf hindeutet, daß erneut in verstärktem Maß Wachstumsförderung angestrebt wird (vgl. OKUNO 1994d: 56–57). Die in Abschnitt 3.3. beschriebene zunehmende konjunkturpolitische Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen stützt diese Interpretation.

Zu bedenken ist beim Vergleich der Aufwendungen in städtischen und ländlichen Präfekturen jedoch stets, daß in den ländlichen Präfekturen die Kosten für den Grunderwerb, die in den herangezogenen Statistiken mit berücksichtigt werden (siehe Kapitel 3.1.), weit weniger stark zu Buche schlagen, als dies in den städtischen Präfekturen der Fall ist. MARUTANI weist mit einem Vergleich der Investitionshöhe nach der auch hier verwendeten Statistik der öffentlichen Investitionen (*gyōsei tōshi*) und den in der Statistik begonnener Bauvorhaben (*kōkyō kōji chakkō tōkei*) ausgewiesenen Werten, die reine Baukosten abbilden, nach, daß bei Abzug der Kosten für den Grunderwerb in den städtischen Präfekturen die dortigen Investitionen diejenigen in den ländlichen Präfekturen deutlich unterschreiten. Dies gilt besonders für den konsumtiven Infrastrukturausbau (MARUTANI 1989: 27–29). Diese Feststellung hat Implikationen für den Ausbaustand der Infrastruktur in den verschiedenen Präfekturen, berührt die unmittelbar wachstumsfördernde Wirkung der öffentlichen Investitionen aber nicht (siehe Kapitel 2.2.1.).

Die Aufschlüsselung der Investitionen nach Infrastrukturkategorien (Übersicht 3.8) zeigt einen durchgehend hohen Anteil der konsumtiven Infrastruktur in den städtischen wie den ländlichen Präfekturen, wobei er in den städtischen Präfekturen bereits seit 1969 mehr als die Hälfte der gesamten öffentlichen Investitionen ausmacht, in den ländlichen hingegen noch bis 1967 von der produktiven Infrastruktur übertroffen wurde und erst zu Beginn der 90er Jahre die 40%-Marke überstieg. Während der Anteil der produktiven Infrastruktur in den städtischen Präfekturen seit den späten 60er Jahren von rund 25% bis auf um die 12% in der Mitte der 70er Jahre kontinuierlich absank, waren in den ländlichen Präfekturen in dieser Kategorie zwischen 1965 und 1967 sowie im Jahr 1973 noch leichte Zuwächse zu verzeichnen, bis auch hier der Anteil deutlich zurückging.

Übersicht 3.8: Investitionen nach Infrastrukturkategorien in ländlichen und städtischen Regionen



Quelle: Berechnet nach JKC 1979: 44–51, JKC 1997: 62–73.

Von der Mitte der 70er Jahre an verlief die Entwicklung des Anteils der produktiven Infrastruktur in den städtischen und den ländlichen Präfekturen weitgehend parallel, wobei die Aufwendungen für diese Kategorie in den ländlichen Präfekturen mit rund 20% etwa die Hälfte, in den städtischen Präfekturen mit rund 15% hingegen nur ein gutes Drittel der Investitionen in die konsumtive Infrastruktur erreichten.

Im Bereich von 1% bis 2 % bewegen sich die Veränderungen in den Anteilen der Investitionen in die landwirtschaftliche Infrastruktur und in die Landespflege, die in den ländlichen Präfekturen bei rund 14% bzw. 11% lagen, in den städtischen Präfekturen beide bei um die 5%. Der Rückgang der in der Kategorie „andere" aufgewandten Mittel, die im Verhältnis zu den übrigen Kategorien bei den ländlichen Präfekturen von 1984 bis 1987 von 21% auf 12%, bei den städtischen Präfekturen von 26% auf 17% fielen, ist auf die bereits erwähnte Ausgliederung der öffentlichen Unternehmen JTS, NTT und JNR aus der statistischen Erfassung öffentlicher Investitionen zurückzuführen. Es kam ab 1989 zwar zu einem Wiederanstieg der absoluten Aufwendungen in dieser Kategorie, der jedoch die Zuwachsraten der Gesamtinvestitionen nicht überstieg und daher nicht zu einer Erhöhung ihres prozentualen Anteils führte.

Die Betrachtung der Verteilung öffentlicher Investitionen auf Infrastrukturkategorien in den ländlichen Regionen gibt Aufschluß darüber, welches die regionalpolitischen Zielsetzungen waren, die mit der Infrastrukturpolitik verfolgt wurden: Bis zum Beginn der 70er Jahre erreichten die Investitionen in den Ausbau der produktiven und der landwirtschaftlichen Infrastruktur zusammen über 40%, während in dieser Zeit auf die konsumtive Infrastruktur gut 30% der Gesamtinvestitionen entfielen. Dies läßt auch unter Berücksichtigung der höheren Erschließungskosten bei größerer Ausdehnung der ländlichen Präfekturen in der Fläche den Schluß zu, daß in dieser Zeit primär eine Verbesserung der Produktionsbasis in den ländlichen Regionen angestrebt wurde. In der Folge stieg der Anteil der konsumtiven Infrastruktur bis auf über 40%, was darauf hindeutet, daß das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse seit Mitte der 70er Jahre stärker in den Vordergrund rückte.

3.3.2. Entwicklung der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen im Spiegel der Wirtschafts- und Landesentwicklungsplanung

Das Konzept der Unterteilung des Gebietsstandes einer Volkswirtschaft in städtische und ländliche Regionen im Sinne von (Wachstums-)Zentren und Peripherie durchzieht, wie in Kapitel 2.2.3. dargelegt, die verschiedenen normativen Theorien zu Strategien für den Infrastrukturausbau. Die Unterscheidung ist ebenso zentral für die Darstellung mittelfristiger regionalpo-

litischer Zielvorstellungen der japanischen Regierungen in ihren Wirtschafts- und Landesentwicklungsplänen. Daher sollen die im Vorangegangenen dargestellten Entwicklungen des Infrastrukturausbaus in städtischen und ländlichen Regionen im folgenden im Zusammenhang mit den in den Plänen der Nachkriegszeit beschriebenen wirtschafts- und raumordnungspolitischen Schwerpunktsetzungen[75] interpretiert werden, um einerseits zu zeigen, vor welchem makroökonomischen Hintergrund etwaige Schwerpunktverlagerungen stattfanden, und zum anderen zu überprüfen, inwieweit sich wirtschaftspolitische und landesplanerische Zielvorstellungen in der Praxis niederschlugen (siehe auch OKUNO 1994b: 22).[76]

Bis zum Ende der 60er Jahre stand das Ziel der Wachstumsförderung im Vordergrund staatlicher Wirtschafts- und Landesentwicklungsplanung. Die Landesentwicklungsplanung der Nachkriegszeit nahm – noch vor der erstmaligen Veröffentlichung eines Wirtschaftsplanes – ihren An-

---

[75] Die Landesentwicklungsplanung orientierte sich bislang stets an den Vorgaben der Wirtschaftspolitik (FLÜCHTER 1990: 192 und 1995: 95–96). Entsprechend zieht z. B. OKUNO (1994b: 22–25, 1994d: 50–52) zur Erörterung von Konzepten und Zielen der Infrastrukturpolitik in der Nachkriegszeit allein die Wirtschaftspläne heran. Im folgenden soll beiden Planungsinstrumenten Beachtung geschenkt werden, da ihre jeweiligen Planungszeiträume verschieden sind und sich daher Veränderungen der wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen von Fall zu Fall auch zuerst in der Landesentwicklungsplanung niederschlugen, bevor sie in den nächsten Wirtschaftsplan aufgenommen werden konnten (vgl. MIKURIYA 1995: 59). Dies impliziert nicht, daß die Wirtschaftsplanung der Landesentwicklungsplanung gefolgt sei; beide Planungen sind vielmehr das Ergebnis ausführlicher Abstimmungsprozesse aller betroffenen Ressorts des Zentralstaates und schon aus diesem Grund nicht als konkurrierende Instrumente, die rivalisierende Institutionen im Alleingang erstellt haben, zu verstehen (siehe Kapitel 5.2.2., vgl. z. B. für die Wirtschaftsplanung AKIZUKI 1995a: 167, 170–171 oder AOKI 1988: 273, für die Landesentwicklungsplanung IGARASHI/OGAWA 1997: 56, 58, FLÜCHTER 1990: 192).

[76] Im folgenden sollen lediglich die Grundgedanken zur infrastrukturellen Entwicklung des Landes reflektiert werden; auf die Bedeutung der Landesentwicklungs- wie der Wirtschaftsplanung für das Entscheidungssystem der Infrastrukturpolitik wird zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich eingegangen (siehe Kapitel 5.2.2.). Ziele und Ergebnisse der vier bislang verabschiedeten Landesentwicklungspläne sind ausführlich z. B. bei SHIMOKÔBE 1994 nachzulesen, der als leitender Mitarbeiter verschiedener Regierungsstellen und öffentlicher Forschungseinrichtungen die Landesentwicklungspolitik der Nachkriegszeit maßgeblich mitgestaltet hat, daneben u. a. bei HONMA 1992, IKEDA 1992, KURASHITA 1993 sowie in deutscher Sprache neben anderen bei FLÜCHTER 1990 oder LÜTZELER 1994: 155–159. Eine kritische Diskussion der japanischen Regionalpolitik mit besonderem Gewicht auf der Landesentwicklungsplanung findet sich bei TABB 1995: 169–197. Für eine ausführliche Analyse der Wirtschaftsplanung in der Nachkriegszeit siehe z. B. JOHNSON 1982.

fang mit dem „Plan zur umfassenden Entwicklung bestimmter Regionen“ (*tokutei chiiki sōgō kaihatsu keikaku*, die Übersetzungen folgen hier und im weiteren FLÜCHTER 1990: 183) aus dem Jahr 1951, der zur Förderung bestimmter wirtschaftlich unterentwickelter Regionen großangelegte infrastrukturelle Maßnahmen vor allem im Bereich der Elektrizitätserzeugung (Talsperren) vorsah (FLÜCHTER 1990: 185–186). Diese Schwerpunktsetzung erklärt den hohen Anteil der Infrastrukturkategorie „andere“ bei den ländlichen Präfekturen bis zur Mitte der 60er Jahre.

Als erstes umfassendes Beispiel für den Einsatz des Instrumentes indikativer Wirtschaftsplanung in der Nachkriegszeit (vgl. BIEDA 1974: 240) kann der 1960 veröffentlichte „Plan zur Verdoppelung des Volkseinkommens“ (*kokumin shotoku baizō keikaku*) angesehen werden (OKUNO 1991: 22). Er befaßte sich ausführlich mit der Infrastrukturpolitik des öffentlichen Sektors und identifizierte, im Einklang mit der Entwicklungstheorie HIRSCHMANS (siehe Kapitel 2.2.3.), die Beseitigung von infrastrukturellen Engpässen besonders im Verkehrssektor in den urbanen Regionen als vordringlich zur Sicherung eines weiterhin raschen Wirtschaftswachstums; der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur wurde als nachgeordnet angesehen (OKUNO 1994b: 23, OKUNO 1994d: 52).

Die tatsächliche Verteilung öffentlicher Investitionen auf städtische und ländliche Regionen sowie auf die verschiedenen Infrastrukturkategorien bestätigt diese Schwerpunktsetzung bis zum Ende der 60er Jahre (siehe Übersicht 3.8). Zu beachten ist bei der Betrachtung der Anteile der einzelnen Infrastrukturkategorien an den Aufwendungen in den jeweiligen Regionen, daß der Ausbau des örtlichen Straßennetzes in der Statistik der konsumtiven Infrastruktur zugeordnet wird.

Im 1962 verabschiedeten ersten nationalen Landesentwicklungsplan, dem „Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes“ (*zenkoku sōgō kaihatsu keikaku*), wurde dem Bestreben Ausdruck gegeben, den anhaltenden Agglomerationstendenzen durch Maßnahmen zur Dezentralisierung der Wirtschaftsstruktur entgegenzuwirken; das Schwergewicht lag nach wie vor auf dem Ausbau der produktiven Infrastruktur, unter der in dieser Zeit auch die landwirtschaftliche Infrastruktur subsumiert wurde (OKUNO 1994b: 23). Es sollten neue Wachstumspole außerhalb der Großstadtzentren geschaffen werden (*kyoten kaihatsu kōsō*), indem, neben anderen Anreizinstrumenten wie Steuererleichterungen bei Unternehmensneuansiedlungen etc., insbesondere in Küstenstandorten die Infrastrukturausstattung verbessert werden sollte (FLÜCHTER 1990: 186, YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 20). Auch der bereits 1969 verabschiedete „Neue Plan zur Entwicklung des ganzen Landes“ (*shin zenkoku sōgō kaihatsu keikaku*) konzentrierte sich auf Großprojekte als Mittel zur Schaffung landesweit ausgewogener Wachstumspotentiale, wobei neben den Ausbau von Küstenstandorten für

die Industrieansiedlung die Schaffung eines leistungsfähigen Kommunikations- und Fernverkehrsnetzes trat (FLÜCHTER 1990: 186, TABB 1995: 182).

In der regionalen Verteilung der öffentlichen Investitionen hat sich die Absichtserklärung zur Dezentralisierung der Wirtschaftsstruktur kaum niedergeschlagen. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre stieg der Anteil der auf die städtischen Präfekturen entfallenden Investitionen im Gegenteil noch einmal um einige Prozentpunkte an. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß industrielle Großprojekte nicht an den dafür in den Planungen ausgewiesenen Standorten, sondern in den Großstadtregionen realisiert wurden (FLÜCHTER 1990: 189).[77]

Ein Paradigmenwechsel in der Schwerpunktsetzung der Infrastrukturpolitik im Sinne einer stärkeren Betonung des politischen Gutes der Verteilungsgerechtigkeit wurde im 1970 beschlossenen „Neuen Plan für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft" (*shin keizai hatten keikaku*) deutlich, der sich am Konzept des „civil minimum" (siehe Kapitel 2.2.3.) orientierte. Vorrang sollten bei der öffentlichen Investitionspolitik fortan Maßnahmen zum Ausgleich der gestiegenen Einkommensunterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten haben, so daß die Bevölkerung flächendeckend mit einem einheitlichen Mindestmaß an materieller Infrastruktur versorgt wäre. Dies beinhaltete neben einem schwerpunktmäßigen Ausbau der Infrastruktur in den ländlichen Regionen ein größeres Gewicht auf dem Ausbau der konsumtiven Infrastruktur (SHINPO 1995: 37, OKUNO 1994b: 33–34). Das Konzept des „civil minimum" schlug sich auch bei der Formulierung der Infrastrukturpolitik im „Wirtschaftsplan für die zweite Hälfte der 70er Jahre" (*shōwa 50nendai zenki keizai keikaku*) im Jahr 1976 sowie im „Dritten Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes" (*daisanji zenkoku sōgō kaihatsu keikaku*) aus dem Jahr 1977 nieder (vgl. TABB 1995: 183).

Wie gesehen, kam es bei der Verteilung der auf die Bevölkerung bezogenen Investitionen im Jahr 1975, bei der Investitionssumme insgesamt im Jahr 1977 zu einer Verlagerung des Schwergewichts von den städtischen auf die ländlichen Präfekturen. Insofern entspricht die Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen also den in den Plänen dargestellten Zielsetzungen. Eine Verstärkung der Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur ist jedoch bereits vor Verabschiedung des „Neuen Plans für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft", nämlich zwischen 1968 und 1970 auszumachen, wo in dieser Infrastrukturkategorie in den ländlichen Präfekturen um zwischen 7 und 9 Prozentpunkte, in den städtischen Präfekturen um zwischen 4 und 8 Prozentpunkte über

[77] Dies wird auch bei der nach Präfekturen differenzierenden Analyse der Entwicklung des Infrastrukturausbaus in Kapitel 3.4. deutlich.

dem Anstieg der Investitionen insgesamt liegende Zuwachsraten zu verzeichnen waren. Zwar lagen die Zuwachsraten für die konsumtive Infrastrukturkategorie auch in den Folgejahren bis 1980 mehrfach über denen der Investitionen insgesamt, der Abstand war jedoch für städtische und ländliche Präfekturen nur noch im Jahr 1973, für die ländlichen Präfekturen allein nochmals 1978 ausgeprägt.[78] Im Hinblick auf die Gewichtung der Infrastrukturkategorien scheint die regierungsoffizielle Planung also die reale Entwicklung eher nachvollzogen als angestoßen zu haben.

Die Auffassung, daß angesichts des abgeschwächten Wirtschaftswachstums und der desolaten Finanzsituation aller Regierungsebenen eine Sanierung der Staatsfinanzen vordringlich sei, wurde zum ersten Mal im „Neuen Siebenjahresplan für Wirtschaft und Gesellschaft" (*shin keizai shakai shichikanen keikaku*) aus dem Jahr 1979 dargelegt. Im Plan für „Wirtschaft und Gesellschaft in den 80er Jahren – Ausblick und Leitlinien" (*hachijū nendai keizai shakai no tenbō to shishin*; eigene Übersetzung) aus dem Jahr 1983 wurde dieses Ziel bekräftigt und in Form einer Senkung öffentlicher Investitionen konkretisiert.[79] Dabei sollte auch die Strategie aufgegeben werden, ländliche Regionen bei der Allokation öffentlicher Investitionen zu bevorzugen, um statt dessen eine insgesamt ausgewogene Entwicklung anzustreben (OKUNO 1994b: 24). Der „Vierte Plan zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes", der vorerst letzte Landesentwicklungsplan (*daiyonji zenkoku sōgō kaihatsu keikaku*, kurz *yonzensō*),[80] wurde im Jahr 1987 verabschiedet und griff insofern die Vorgaben des vier Jahre älteren Wirtschaftsplanes auf, als nunmehr die Schaffung einer „multipolar-dispersen Raumstruktur" (*takyoku bunsangata kokudo*, Übersetzung nach FLÜCHTER 1990: 191) postuliert wurde. Als deren Kern sollte der Ausbau der

---

[78] Im Jahr 1973 lag die Zuwachsrate insgesamt für die städtischen Präfekturen bei 16%, für die ländlichen Präfekturen bei 13%, während die Ausgaben für die konsumtive Infrastruktur um 21% bzw. 22% angehoben wurden. 1978 stiegen die Gesamtinvestitionen in den ländlichen Präfekturen um 19%, in der Kategorie der konsumtiven Infrastruktur um 27% gegenüber dem Vorjahr.

[79] Der Rückgang der Gesamtaufwendungen für öffentliche Investitionen in den 80er Jahren wurde in Abschnitt 3.2.1. beschrieben.

[80] Ein fünfter Landesentwicklungsplan ist zwar bereits seit 1994 in der Diskussion, seine Verabschiedung verzögerte sich aber bislang. Grund dafür ist nicht zuletzt das Erdbeben von Kōbe im Jahr 1995, das die Vordringlichkeit von Katastrophenschutzmaßnahmen eindrucksvoll vor Augen führte. Zuvor kursierende, an wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Prioritäten orientierte Landesentwicklungskonzepte wurden dadurch mehr oder weniger obsolet (vgl. YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 20). Die Diskussion dreht sich heute auch um die grundsätzliche Frage, ob angesichts zunehmender Forderungen nach Dezentralisierung der Regierungs- und Verwaltungsfunktionen überhaupt noch eine zentrale Landesentwicklungsplanung betrieben werden sollte.

Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur zur Verknüpfung verschiedener regionaler und Großstadtzentren vorangetrieben werden (FLÜCHTER 1990: 191 und YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 20, siehe auch TABB 1995: 185–187). Die Ausführungen zum Infrastrukturausbau in den folgenden Wirtschaftsplänen, dem Fünfjahresplan „Wirtschaftsmanagement im globalen Kontext" (*sekai to tomo ni ikiru nihon*) aus dem Jahr 1988 sowie dem bereits erwähnten „Fünfjahresplan für eine Großmacht der Lebensqualität" des Jahres 1992 standen im Zeichen der konjunkturpolitischen Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen. Sie schrieben, wie auch in den oben erwähnten Basisplänen für öffentliche Investitionen konkretisiert, hinsichtlich der regionalen Verteilung und Gewichtung der Infrastrukturkategorien die Richtlinien der früheren Pläne aus den 80er Jahren fort: Ein schwerpunktmäßiger Ausbau der konsumtiven Infrastruktur sollte der Schaffung landesweit ausgewogener Lebensverhältnisse und Entwicklungschancen dienen (OKUNO 1994b: 25).

In der tatsächlichen Verteilung der öffentlichen Investitionen auf städtische und ländliche Präfekturen wurde die neu formulierte Zielsetzung der gleichgewichtigen Entwicklung allerdings erst ab 1988 sichtbar, als sich die Investitionen in den städtischen Präfekturen sowohl in der Summe als auch bezogen auf die Bevölkerung denen der ländlichen Präfekturen wieder stärker annäherten. Eine höhere Gewichtung der konsumtiven Infrastruktur ist in städtischen wie ländlichen Regionen bereits 1985 zu erkennen, wobei in den städtischen Regionen der prozentuale Anteil dieser Kategorie wieder auf das hohe Niveau von über 55% der ersten Hälfte der 70er Jahre anstieg, während er in den ländlichen Regionen seit Beginn der 90er Jahre mit über 40% das Niveau der 70er Jahre noch übersteigt.

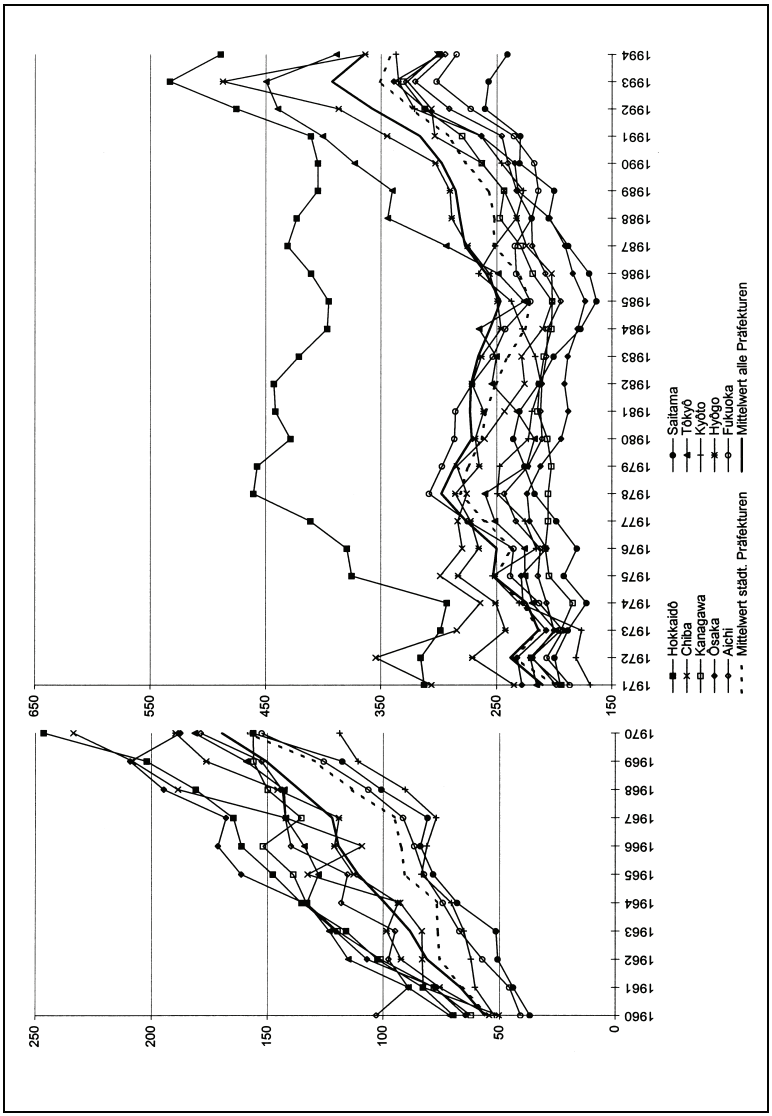
3.4. DIFFERENZIERUNG DER VERTEILUNGSMUSTER NACH PRÄFEKTUREN

3.4.1. Aufwendungen und Investitionsschwerpunkte

Übersichten 3.9a bis 3.9d zeigen die Entwicklung der auf die Bevölkerungszahl bezogenen Investitionen in den einzelnen Präfekturen, geordnet nach städtischen und ländlichen Präfekturen. Letztere sind aus Gründen der Übersichtlichkeit nach Regionen zusammengefaßt.[81]

[81] Die einzelnen Präfekturen Japans werden zwar häufig in Kartendarstellungen wie im allgemeinen Sprachgebrauch zu regionalen Gruppen zusammengefaßt, die Gruppierung ist jedoch nicht einheitlich geregelt. Die im folgenden vorgenommene Regioneneinteilung folgt YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 5. Hinzuweisen ist darauf, daß diese Regionen nicht als Bestandteil der Verwaltungsgliederung mißverstanden werden dürfen, denn diese sieht keine weitere Regierungsebene zwischen den Präfekturen und der Zentralregierung vor (vgl. FLÜCHTER 1990: 184–185).

Übersicht 3.9a: Öffentliche Investitionen pro Kopf der Bevölkerung
Städtische Präfekturen



Anm.: In Preisen von 1990; Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Quelle: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73; YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139.

Bei der Betrachtung der städtischen Präfekturen in Übersicht 3.9a fallen zunächst die hohen, seit 1973 konstant über den übrigen Präfekturen liegenden Werte für Hokkaidō auf, die im Betrachtungszeitraum zwischen rund 25% und 75% über dem Durchschnitt der übrigen städtischen Präfekturen und um ein Viertel bis zur Hälfte über dem landesweiten Durchschnitt lagen. Sie können u. a. mit der großen flächenhaften Ausdehnung der Präfektur erklärt werden, da eine Überprüfung der Zuwachsraten in den einzelnen Infrastrukturkategorien keine bedeutenden Abweichungen von denen der Grundgesamtheit zeigte. Auf durchgehend niedrigem Niveau bewegten sich die Investitionen in den Infrastrukturausbau in Saitama, Kyōto und Fukuoka, wobei sie in Saitama mit Ausnahme der frühen 70er Jahre um meist mehr als 25% unter dem landesweiten Durchschnitt und auch konstant unter dem Mittelwert für die städtischen Präfekturen lagen, während die Werte für Kyōto und Fukuoka den Landesdurchschnitt zwar nur Mitte und erneut Ende der 70er Jahre unterschritten, in Kyōto in den Jahren 1974 und 1975 sowie 1984 bis 1985 und für Fukuoka von 1977 bis 1984 aber immerhin den Mittelwert für die städtischen Präfekturen erreichten oder überstiegen.

Es sind insbesondere die Investitionen in den Präfekturen Tōkyō, Kanagawa und Ōsaka, die die Schwerpunktverlagerung von städtischen auf ländliche Regionen in den 70er Jahren spiegeln, während für die erneute Annäherung der Pro-Kopf-Aufwendungen an die Werte für die ländlichen Präfekturen in den 90er Jahren vornehmlich die gestiegenen Aufwendungen in Tōkyō und Hyōgo verantwortlich zu machen sind. Bemerkenswert ist die Entwicklung der Investitionen in Chiba, wo von der Mitte der 60er bis zum Ende der 70er Jahre die Gesamtsumme meist über dem landesweiten Durchschnitt sowie dem Mittelwert der städtischen Präfekturen lag. In der Folge entwickelte sie sich dann überwiegend unterdurchschnittlich.

Läßt man die stark abweichenden Werte für Hokkaidō unberücksichtigt, so ist eine Verringerung der Varianz der Pro-Kopf-Investitionen im Vergleich der einzelnen städtischen Präfekturen seit Beginn der 70er Jahre auszumachen: Die Investitionssumme in der Präfektur mit dem höchsten Wert liegt seit den 70er Jahren um rund 60% über dem Wert der Präfektur mit den niedrigsten Pro-Kopf-Investitionen, während 1960 in Aichi rund dreimal soviel investiert wurde wie in Saitama, 1966 auf Ōsaka noch mehr als das Doppelte der Pro-Kopf-Investitionen in Kyōto entfiel.

In den ländlichen Regionen ist die Spannbreite der Investitionen durchweg höher als in den städtischen Präfekturen. Sie wurde zwar von 1960, als in die Präfekturen mit den höchsten Werten (Yamanashi, Mie) mehr als dreimal so viel investiert wurde wie in die Präfekturen mit den niedrigsten Werten (Ibaraki, Kumamoto), bis zur Mitte der 70er Jahre kleiner. Seither

entfällt jedoch auf die investitionsstärksten Präfekturen immer noch meist das Doppelte dessen, was in den investitionsschwächeren Präfekturen pro Kopf der Bevölkerung für öffentliche Investitionen aufgewandt wird.

In den ländlichen Regionen des japanischen Nordens – Tōhoku, Kantō und Hokuriku –, die in Übersicht 3.9b dargestellt sind, hatten in den 60er und frühen 70er Jahren nur Niigata, Toyama, Ishikawa und Fukui meist über dem Landesdurchschnitt liegende Investitionen zu verzeichnen. Die Aufwendungen für den Ausbau der Infrastruktur reichten in der Mehrzahl der übrigen Präfekturen in den nördlichen Regionen weder an den landesweiten noch den Durchschnitt der ländlichen Präfekturen heran. Seit Mitte der 70er Jahre wandelte sich dieses Bild, so daß 1981 nur noch Ibaraki den landesweiten Mittelwert sowie Fukushima und Tochigi den Durchschnittswert der ländlichen Präfekturen unterschritten. In der Folge weitete sich jedoch die Spannbreite der Investitionssummen, wie bereits erläutert, erneut und der Kreis der Präfekturen mit im landesweiten Vergleich unterdurchschnittlichen Investitionen wurde um Gumma erweitert. Auffällige Abweichungen von der Trendentwicklung sind zum einen für Niigata auszumachen. Nachdem sich die Investitionssummen in den Jahren bis 1963 leicht unterdurchschnittlich entwickelten, stiegen sie bis zum Ende der 60er Jahre rasch auf um zwischen 28% und 35% über dem Landesdurchschnitt liegende Werte an.[82] Besonders hoch waren die Investitionen auch in Iwate von 1974 bis 1983[83], in Akita im Jahr 1983 und in Fukui in den Jahren 1965 und 1966 sowie von 1972 bis 1977[84].

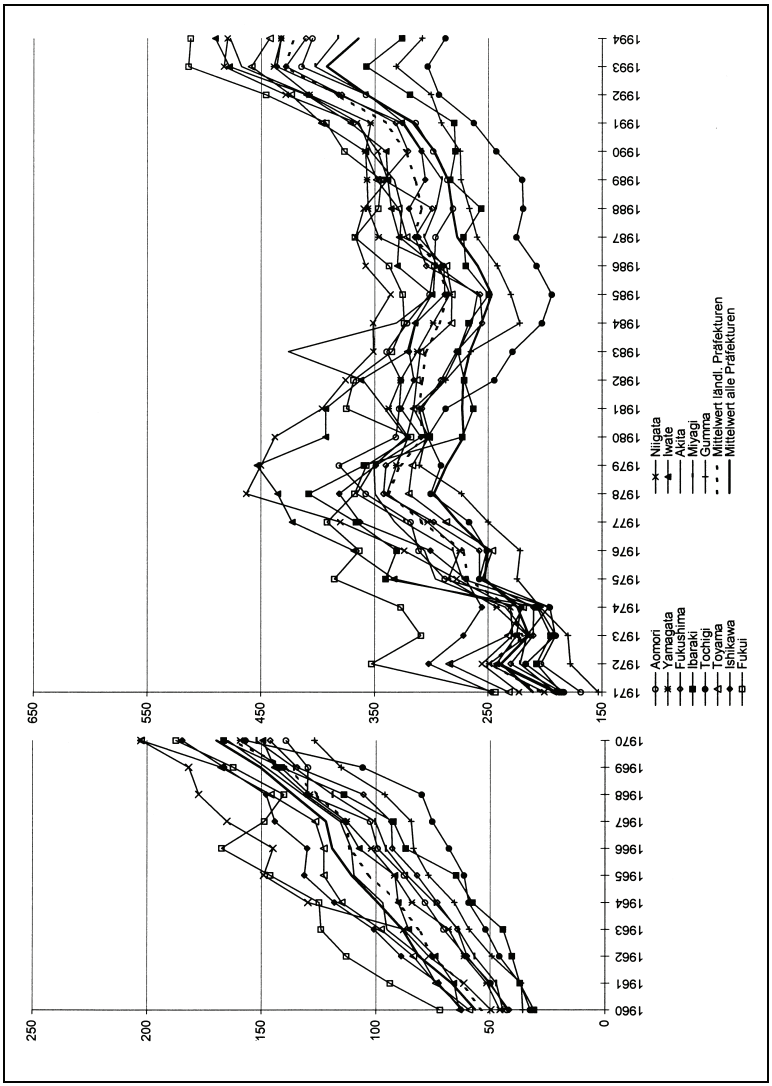
---

[82] Aus der Analyse der Verteilung der Investitionen auf Infrastrukturkategorien in Niigata läßt sich schließen, daß die hohen Werte vor allem auf den Bau der Hokuriku-Autobahn, die seit 1988 durchgängig von Niigata bis Maibara befahrbar ist, sowie auf den Bau der Jōetsu-Shinkansen-Schnellbahnverbindung zurückzuführen sind, die seit 1982 die Strecke Ōmiya–Niigata bedient.

[83] Hier flossen die hohe Summen in den Ausbau der in der Kategorie „andere" zusammengefaßten sowie der produktiven und landwirtschaftlichen Infrastrukturbereiche. Die Aufwendungen für die produktive Infrastruktur in Iwate können auf den Bau der Tōhoku-Autobahn zurückgeführt werden, die seit 1994 auf ganzer Länge von Ōizumi bis Aomori für den Verkehr freigegeben ist, die Investitionen in der Kategorie „andere" entfielen zu einem erheblichen Teil auf den Bau des Tōhoku-Shinkansen, der 1982 auf der Strecke Ōmiya–Morioka den Betrieb aufnahm.

[84] In den 60er Jahren waren in Fukui die Investitionen in der Kategorie „andere" besonders hoch und können u. a. auf den Bau und die Inbetriebnahme des ersten Schnellen Brüters der Monju-Klasse zurückgeführt werden. In Fukui finden sich sechs der derzeit 52 in Japan in Betrieb befindlichen Atomkraftwerke, was eine einzigartige Konzentration von Einrichtungen zur nuklearen Energieerzeugung in einer einzigen, noch dazu flächenmäßig eher kleinen, Präfektur darstellt.

Übersicht 3.9b: Öffentliche Investitionen pro Kopf der Bevölkerung
Ländliche Präfekturen in den Regionen Tōhoku, Kantō und Hokuriku



Anm.: In Preisen von 1990; Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Quelle: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73; YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139.

Über dem landesweiten Durchschnitt liegende Investitionsaufwendungen in Relation zur Einwohnerzahl waren, wie Übersicht 3.9c zeigt, in den zentraljapanischen Regionen Chūbu, Kinki und Chūgoku fast durchgehend in Yamanashi, Tottori und Shimane zu verzeichnen. Die Investitionen in Shimane lagen von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre meist knapp unter, danach über den Aufwendungen für die flächenmäßig deutlich größere Präfektur Hokkaidō und nahmen damit für einen großen Teil des Betrachtungszeitraumes die Spitzenposition im landesweiten Vergleich ein. Besonders hoch fielen sie im Jahr 1984 aus. In Nagano spiegelten die Investitionen bis zum Beginn der 70er Jahre weitgehend den Landesdurchschnitt, lagen im Anschluß bis zum Beginn der 80er Jahre leicht unter dem landesweiten Durchschnitt und entwickelten sich in der Folge deutlich überdurchschnittlich.[85] Nach vorübergehend hohen Aufwendungen von 1962 bis 1963[86] entwickelten sich die Investitionen in Shiga weitgehend im landesweiten Trend. Shizuoka bildet, nachdem dort, wie in Yamanashi, Ende der 60er Jahre stark überdurchschnittliche Investitionen zu verzeichnen waren, seit Beginn der 70er Jahre durchgehend das Schlußlicht der Präfekturen in Zentraljapan.

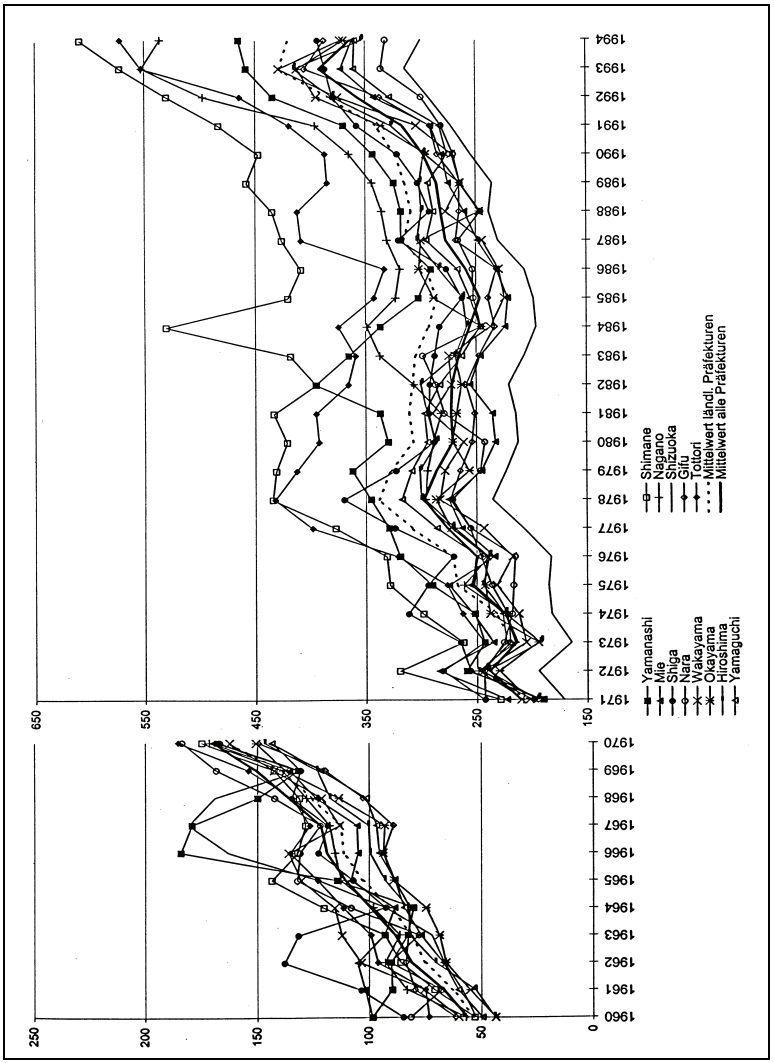
Übersicht 3.9d zeigt, daß sich die Investitionen in einer Reihe von Präfekturen auf Shikoku (Ehime) und im südlichen Teil Japans (Nagasaki, Kumamoto, Ōita, Kagoshima) noch bis Mitte der 70er Jahre unterdurchschnittlich entwickelten, sich im übrigen Betrachtungszeitraum dann recht eng um den landesweiten Durchschnitt bewegten. Konstant überdurchschnittlich war die Gesamtsumme der Investitionen in Kōchi seit 1962, in Saga mit Ausnahme des Jahres 1970 seit 1968. Meist über dem landesweiten Durchschnitt, bei besonders deutlichen Abweichungen in den Jahren 1970 bis 1973 und seit 1991, lagen die Investitionen in Toku-

---

[85] In Nagano flossen, seit 1991 die Entscheidung zur Austragung der olympischen Winterspiele des Jahres 1998 in der Präfekturhauptstadt Nagano gefallen war, höhere Investitionen in die konsumtive und die produktive Infrastruktur sowie die Kategorie „andere". Mit zweiteren wurden insbesondere die Weiterführung der Kanetsu-Autobahn von Fujioka zunächst bis Saku (1993 eröffnet), später bis Nagano (1997 eröffnet) sowie der Chūō-Autobahn von Okatani nach Kōshoku (1993 eröffnet) finanziert; in der Kategorie „andere" hatte der Bau des 1997 eröffneten Nagano-Shinkansen von Takasaki nach Nagano großes Gewicht.

[86] Diese flossen überwiegend in den Bau der Meishin-Autobahn, die Nagoya und Kōbe verbindet und 1963 eröffnet wurde; Übersicht 3.9a weist für diesen Zeitraum auch in den angrenzenden Präfekturen Aichi und Ōsaka erhöhte Gesamtinvestitionen aus, die sich jedoch aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte in diesen (städtischen) Präfekturen in weniger deutlichen Trendabweichungen äußern.

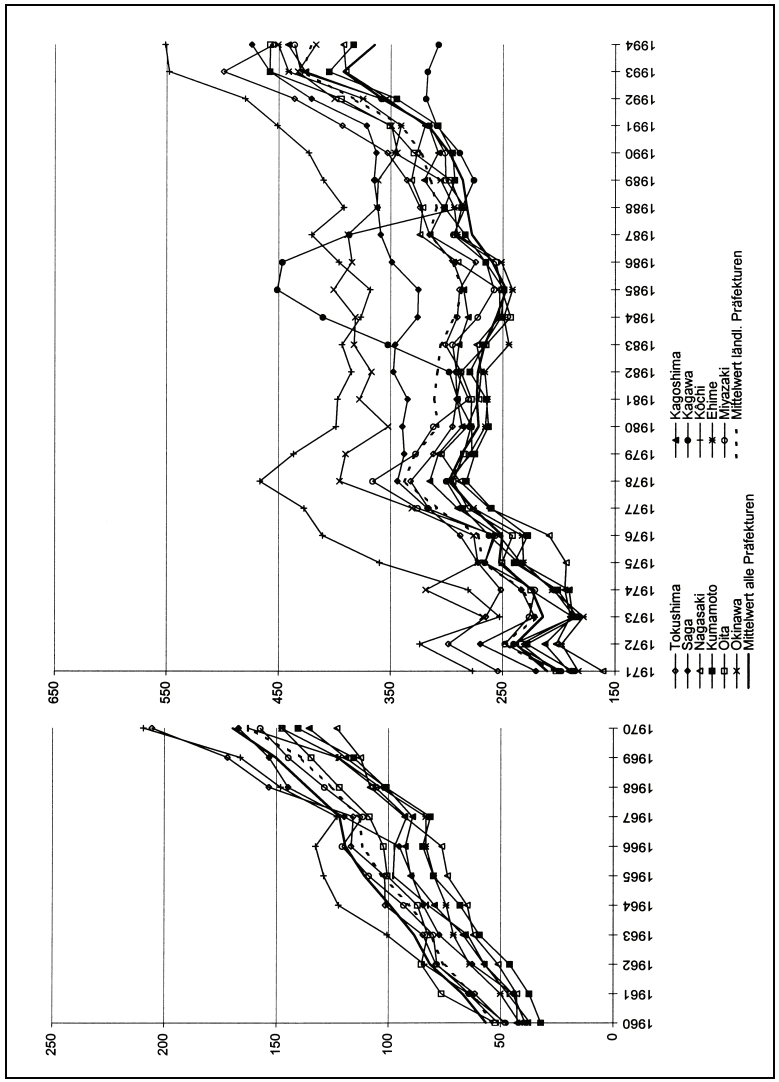
Übersicht 3.9c: Öffentliche Investitionen pro Kopf der Bevölkerung
Ländliche Präfekturen in den Regionen Chūbu, Kinki und Chūgoku



Anm.: In Preisen von 1990; Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Quelle: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73; YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139.

Übersicht 3.9d: Öffentliche Investitionen pro Kopf der Bevölkerung
Ländliche Präfekturen in den Regionen Shikoku, Kyūshū und Okinawa



Anm.: In Preisen von 1990; Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Quelle: Berechnet nach JKK 1972: 288, 310, 332, 354, 376; JKC 1979: 44–51; JKC 1997: 62–73; YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139.

shima.[87] In Okinawa[88] wurden mit Ausnahme des Jahres 1975 bis zum Beginn der 90er Jahre deutlich überdurchschnittliche Investitionen getätigt. Die auffälligste Entwicklung ist bei den Investitionen in Kagawa zu beobachten, die sich bis 1982 zunächst deutlich, dann knapp unterdurchschnittlich entwickelten, in den Jahren 1983 bis 1987 aber stark anstiegen und dabei 1985 und 1986 landesweite Spitzenwerte erreichten. In der Folge fielen sie wieder, insbesondere seit Beginn der 90er Jahre, auf deutlich unterdurchschnittliche Werte ab.[89]

Um einen interregionalen Vergleich der Präfekturen mit stark vom Durchschnitt abweichenden Investitionsaufwendungen zu ermöglichen, sind in den Übersichten 3.10a bis 3.10c Präfekturen mit überdurchschnittlich hohen sowie solche mit deutlich unter dem landesweiten Durchschnitt liegenden kumulierten Investitionssummen in verschiedenen Phasen der Nachkriegsentwicklung der japanischen Wirtschaft[90] eingezeichnet. Die Kumulation der Investitionen über Zeiträume von mehr als einer Dekade erlaubt dabei eher die Herausarbeitung längerfristiger Schwerpunktsetzungen als kurzfristiger Abweichungen vom allgemeinen Trend, wie sie in einigen Fällen in den vorangegangenen Abschnitten erläutert wurden.

---

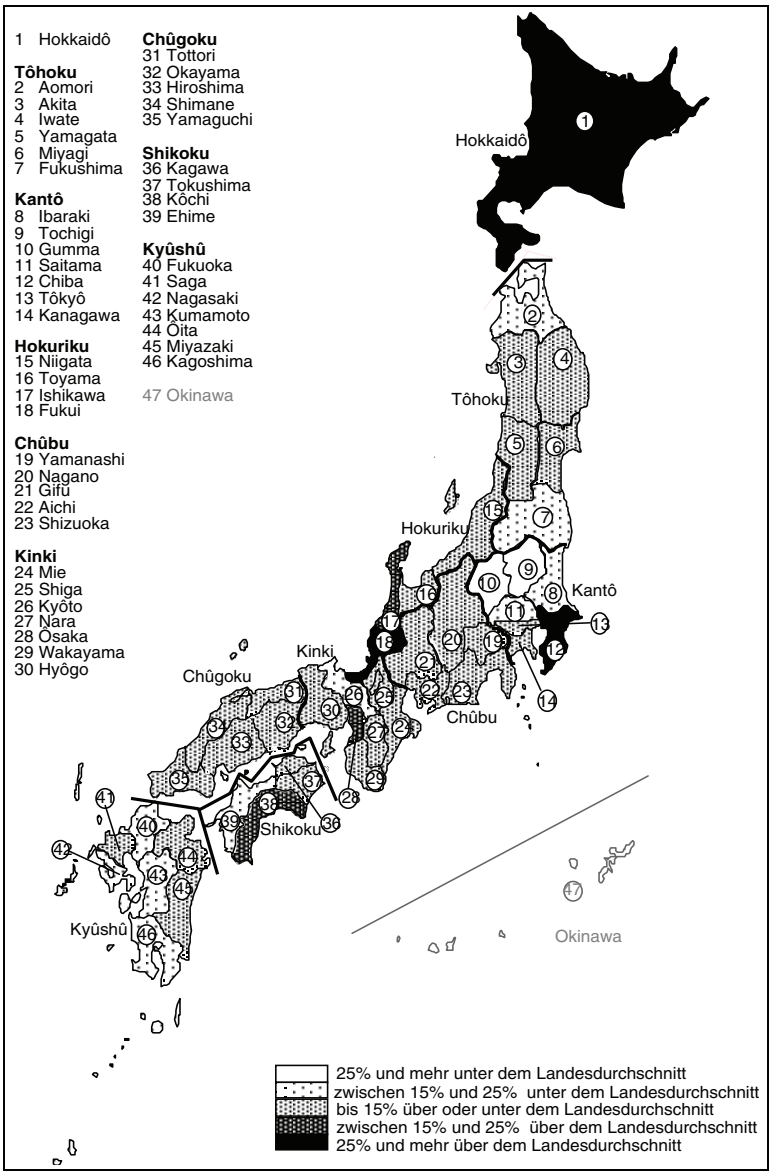
[87] Seit 1990 sind in Tokushima besonders die Investitionen in die produktive Infrastruktur hoch, was im Zusammenhang mit Straßenbaumaßnahmen zur Anbindung der Akashi-Kaikyo-Brücke (siehe unten) an das Straßennetz Shikokus zu sehen ist.

[88] Die Präfektur Okinawa zählt bereits seit 1972 wieder zum japanischen Staatsgebiet, nachdem sie von 1945 bis 1972 unter der Hoheit der Vereinigten Staaten stand. Werte für die öffentlichen Investitionen sind in Übersicht 3.9d jedoch erst ab dem Jahr 1973, dem ersten vollständigen Jahr der Zugehörigkeit zum japanischen Staat und damit der detaillierten statistischen Erfassung, verzeichnet, um Verzerrungen zu vermeiden.

[89] Diese Aufwendungen sind im Zusammenhang mit dem Bau der „Großen Seto-Brücke" (*Seto ōhashi*) zu sehen, einer der drei bereits zu Zeiten von Tanaka Kakuei (siehe Kap. 3.2.1., Fußnote 18) geplanten Brückenverbindungen zwischen Honshū und Shikoku, die im Jahr 1988 eröffnet wurde. Auch für Okayama, dem Ausgangspunkt der Verbindung auf Honshū, weist Übersicht 3.9c in der Mitte der 80er Jahre leicht erhöhte Gesamtinvestitionen aus. Die zweite Verbindung, die Akashi-Kaikyo-Brücke, die zwischen den Präfekturen Hyōgo und Tokushima verläuft, wurde im April 1998 für den Verkehr geöffnet; die dritte, von der Präfektur Hiroshima nach Ehime führende Verbindung soll im Frühjahr 1999 fertiggestellt werden (Hielscher 1998: 16).

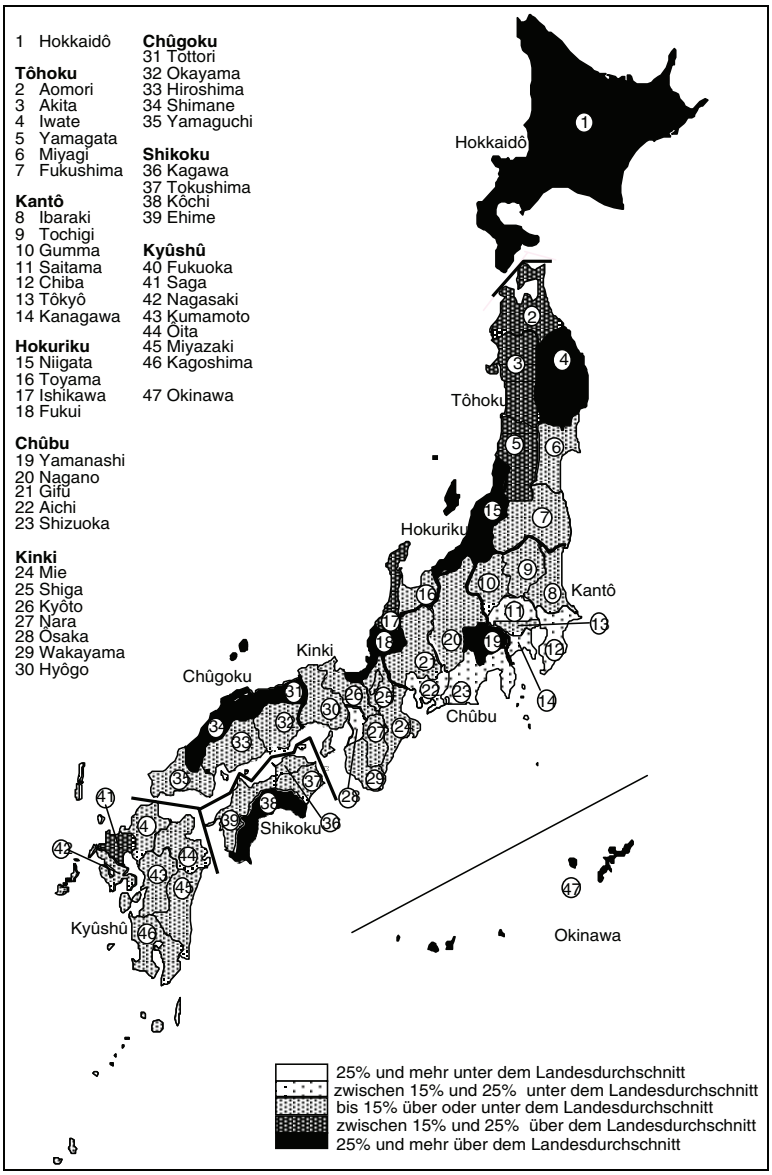
[90] Die Periodisierung der wirtschaftlichen Nachkriegsentwicklung folgt der allgemein üblichen Einteilung, wie sie z. B. von der OECD verwendet wird (OECD 1996: 17–18).

Übersicht 3.10a: Abweichungen der kumulierten Investitionen pro Kopf der Bevölkerung vom Landesdurchschnitt, 1960 bis 1973



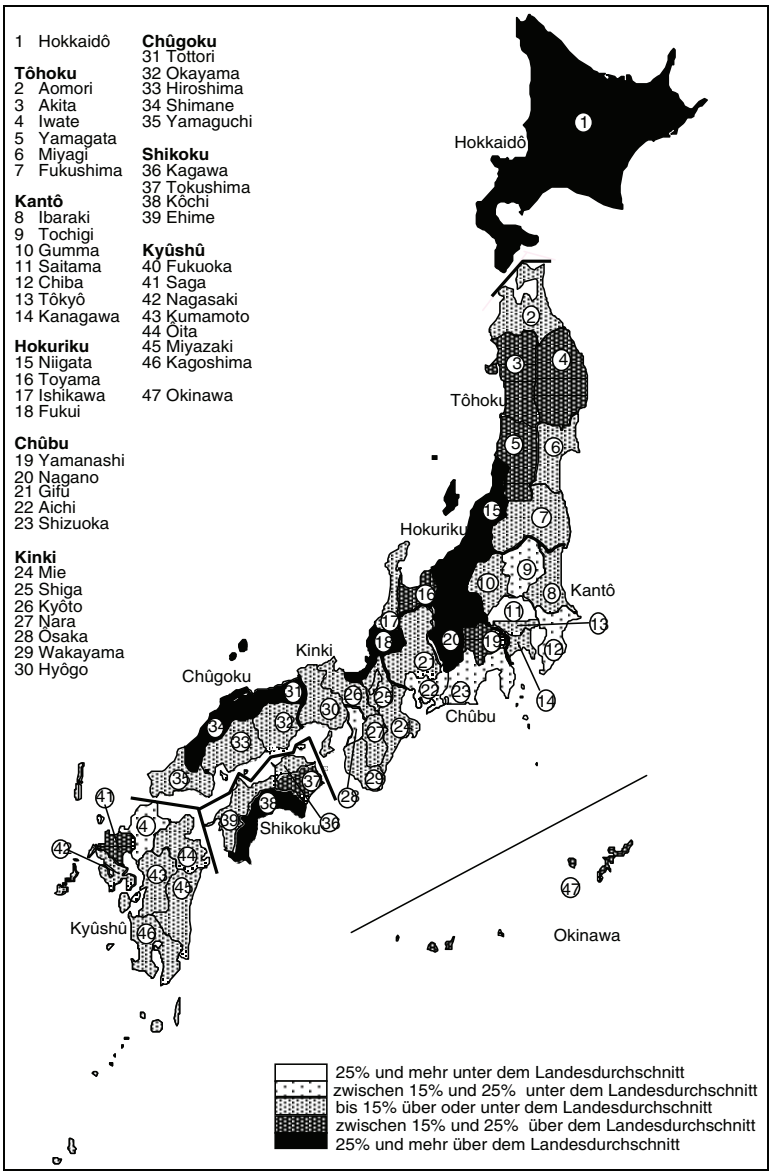
Anm.: In Preisen von 1990.
Quelle: siehe Übersicht 3.9.

Übersicht 3.10b: Abweichungen der kumulierten Investitionen pro Kopf der Bevölkerung vom Landesdurchschnitt, 1974 bis 1984



Anm.: In Preisen von 1990.
Quelle: siehe Übersicht 3.9.

Übersicht 3.10c: Abweichungen der kumulierten Investitionen pro Kopf der Bevölkerung vom Landesdurchschnitt, 1984 bis 1994



Anm.: In Preisen von 1990.
Quelle: siehe Übersicht 3.9.

Im Zeitraum von 1960 bis 1973, der wirtschaftlichen Hochwachstumsphase, wurden deutlich überdurchschnittliche Investitionen zum einen in einigen ländlichen, peripheren Präfekturen (Ishikawa, Fukui, Kōchi) getätigt, zum anderen in den städtischen Präfekturen Hokkaidō, Chiba und Ōsaka. Um 15% und mehr unter dem Durchschnitt liegende Summen pro Kopf der Bevölkerung wurden in den städtischen oder großstadtnahen ländlichen Präfekturen Ibaraki, Tochigi, Gumma, Saitama, Kyōto und Fukuoka sowie den ländlichen, bis auf Aomori im Süden des Landes gelegenen Präfekturen Ehime, Nagasaki, Kumamoto und Kagoshima investiert.

In der Phase des stabilen Wirtschaftswachstums von 1974 bis 1984 wurde der Kreis der Präfekturen mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen um weitere, vornehmlich ländliche und in der Peripherie gelegene Präfekturen (Aomori, Iwate, Akita, Yamagata und Niigata im Norden, Shimane und Tottori im Süden) erweitert. Nicht mehr zur Gruppe der Präfekturen mit deutlich überdurchschnittlichen Investitionen zählten in diesem Zeitraum die städtischen Präfekturen Chiba, das von mehr als 25% über dem Durchschnitt liegenden Aufwendungen in der vorangegangenen Phase auf durchschnittliche Werte absank, und Ōsaka, so daß mit Ausnahme Hokkaidōs in keiner der städtischen Präfekturen mehr überdurchschnittliche, sondern sich um den Mittelwert bewegende, häufig (Saitama, Kanagawa, Aichi, Ōsaka) auch um mehr als 25% unter dem Landesdurchschnitt liegende Aufwendungen zu verzeichnen waren.

Im Zeitraum seit 1985, der als „Umbau der Industriestruktur" bezeichnet wird, ging die Zahl der Präfekturen mit positiv wie negativ um mindestens 25% vom Landesdurchschnitt abweichenden Werten gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum zwar von 9 auf 8 zurück, die Gesamtzahl der Präfekturen mit Abweichungen um 15% und mehr stieg jedoch von 19 auf 22 an. Der Kreis der Präfekturen mit deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegenden Investitionen ist nun mit Tochigi, Chiba und Fukuoka auf weitere städtische oder an solche angrenzende Präfekturen ausgeweitet. Die in der vorangegangenen Phase noch überdurchschnittlichen Aufwendungen in Iwate, Akita und Yamanashi glichen sich dem Landesdurchschnitt an. In Tochigi sanken die kumulierten Pro-Kopf-Investitionen, wie bereits im Zeitraum von 1960 bis 1973, unter den Landesdurchschnitt, während zu den Präfekturen mit überdurchschnittlichen öffentlichen Investitionen nun auch Nagano, Tokushima und Saga zählen.

3.4.2. Ausbaustand

Zur Erfassung regionaler Unterschiede im Ausbaustand der Infrastruktur wurden verschiedene Kapazitätsindikatoren auf Präfekturebene ge-

bildet.[91] Zur besseren Übersicht sind in Übersicht 3.11 die standardisierten Werte für die einzelnen Präfekturen gegenübergestellt – der Wert „0" steht somit für eine Standardabweichung vom Landesdurchschnitt –; die absoluten Werte für die einzelnen Indikatoren finden sich in Anhang 3.

Der Blick auf die Variationskoeffizienten in der letzten Spalte der Übersicht zeigt recht unterschiedliche Streuungsmaße und damit ein unterschiedliches Ausmaß regionaler Disparitäten für die einzelnen Indikatoren. Bei den auf die Bevölkerung bezogenen Indikatoren zur Versorgung mit konsumtiver Infrastruktur zeigen der Grad des Anschlusses der Bevölkerung an die Wasserversorgung und die Zahl der Telefonhauptanschlüsse nur sehr geringfügige Variationen, während die höhere Streuung der Werte für den Anschluß an die Abwasserentsorgung sowie für die Zahl der Grundschulen und der Museen auf große regionale Unterschiede sowohl in Teilbereichen der Daseinsvorsorge als auch der Versorgung mit Bildungs- und kulturellen Einrichtungen hindeutet. Besonders rückständig ist der Ausbau der Kanalisation in den ländlichen Präfekturen. Die städtischen Präfekturen erreichen, mit Ausnahme Aichis, überdurchschnittliche Versorgungsgrade, wobei in den am stärksten verdichteten Präfekturen der Versorgungsgrad am höchsten ist (Tōkyō, Kanagawa, Hokkaidō, Kyōto, Ōsaka und Hyōgo).

Anzumerken ist, daß die hohen Streuungsmaße für die flächenbezogenen Indikatoren der konsumtiven Infrastrukturausstattung vornehmlich auf die hohe Bevölkerungsdichte in den Ballungsräumen Tōkyō, Kanagawa und Ōsaka zurückzuführen sind, da die Werte für die übrigen Präfekturen deutlich weniger schwanken und auch die dünn besiedelten Präfekturen wie Iwate, Shimane, Tokushima und Kōchi keine oder nur geringe negative Abweichungen bei den flächenbezogenen Werten zeigen. So stehen den niedrigeren Versorgungswerten mit Grundschulen in allen städtischen Präfekturen deutlich positive Erschließungsgrade gegenüber. Eine leichte Unterversorgung mit Grundschulen läßt sich aus den negativen Werten für den bevölkerungs- und den flächenbezogenen Indikator lediglich für Gumma und Shiga, beide unmittelbar an städtische Präfekturen angrenzend, ablesen. Deutlicher ist die Überversorgung in Tokushima sowie, mit geringfügig negativen Werten bei der flächenmäßigen Erschließung, für Iwate, Shimane und Kōchi.

Hoch sind die Variationskoeffizienten für die Versorgung mit produktiver Infrastruktur, wobei starke Abweichungen der bevölkerungsbezogenen Werte nur teilweise durch die flächenbezogenen Daten rela-

[91] Aus Gründen der Datenverfügbarkeit weicht der Indikatorenkatalog von der zum internationalen Vergleich des Ausbaustandes verwandten Zusammenstellung ab.

Übersicht 3.11: Kapazitätsindizes der Infrastrukturausstattung nach Präfekturen (standardisiert)

		Hokkaidô	*Aomori*	*Iwate*	*Miyagi*	*Akita*	*Yamagata*	*Fukushima*	*Ibaraki*	*Tochigi*	*Gumma*	*Saitama*	*Chiba*	*Tôkyô*	*Kanagawa*	*Niigata*	*Toyama*	*Ishikawa*	*Fukui*	*Yamanashi*	*Nagano*	*Gifu*	*Shizuoka*	*Aichi*	*Mie*
Versorgung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/Mio Einw.	1994	0,42	0,26	1,50	0,06	1,37	0,72	1,13	1,34	0,72	1,26	-0,78	-0,50	-1,61	-1,32	1,05	0,86	0,70	1,24	0,96	2,25	0,94	0,28	-0,27	0,78
Autobahnen, km/Mio Einw.	1994	0,26	0,10	2,93	0,59	0,95	-0,65	1,31	0,08	0,37	0,73	-0,58	-0,79	-1,06	-0,92	1,75	1,43	0,33	1,64	2,54	1,55	0,44	0,14	-0,57	0,42
konsumtive Infrastruktur																									
Anteil der Bevölkerung mit	1980	-0,29	-0,36	-2,42	-0,09	-2,04	-0,31	-1,60	-2,77	-2,29	0,66	0,53	-0,66	1,12	1,09	0,04	-0,79	0,00	-0,57	0,28	0,18	-0,94	0,64	0,89	0,31
Anschluß an Wasserversorgung, %	1994	-0,08	0,06	-1,88	0,22	-2,28	-0,12	-1,54	-2,64	-1,24	0,68	0,78	-0,80	0,94	0,88	0,34	-1,04	0,16	-0,30	0,24	0,48	-0,70	0,46	0,82	0,50
Anteil der Bevölkerung mit	1981	0,59	-1,39	-1,62	-0,51	-1,69	-1,17	-1,39	-1,32	-1,25	-0,66	-0,59	-0,51	2,64	0,51	-1,54	-0,81	-1,10	-0,88	-1,17	-1,32	-0,59	-1,03	0,51	-1,54
Kanalisationsanschluß, %	1994	1,11	-1,17	-1,43	0,11	-1,59	-1,06	-1,54	-0,95	-0,90	-1,06	0,21	-0,21	2,28	1,64	-1,22	-0,64	-0,80	-0,48	-1,33	-0,95	-0,95	-1,01	-0,27	-2,07
Anzahl Grundschulen*/Mio Einw.	1995	1,21	1,91	2,12	0,14	1,09	1,60	1,19	0,09	0,45	-0,17	-0,97	-0,64	-0,98	-1,19	1,06	0,41	0,66	1,18	0,84	-0,04	0,04	-0,64	-0,69	0,77
Anzahl Museen*/Mio Einw.	1994	0,47	0,42	1,57	0,12	1,77	2,00	0,36	-0,59	0,34	0,59	-0,90	-0,88	-0,60	-0,87	1,37	1,46	1,39	0,79	1,42	3,69	2,17	-0,05	-0,46	0,26
andere																									
Telefonhauptanschlüsse/1000 Einw.	1994	0,22	-1,06	-1,31	-0,69	-1,49	-1,95	-1,44	-1,78	-0,25	-0,70	-0,91	-0,52	4,59	-0,62	-1,22	-1,41	-0,46	-1,19	-0,14	-0,27	-1,28	-0,54	-0,34	-0,96
Erschließung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/1000 qkm	1994	-0,80	-0,52	-0,57	-0,03	-0,53	-0,50	-0,32	1,42	0,24	0,51	2,53	1,67	3,25	3,14	-0,13	0,11	0,11	-0,08	-0,17	-0,02	-0,17	0,65	2,63	0,31
Autobahnen, km/1000 qkm	1994	-0,89	-0,61	-0,04	0,51	-0,53	-1,00	-0,03	0,64	0,25	0,63	1,99	0,12	0,60	1,44	0,56	0,91	0,09	0,50	1,02	0,13	-0,23	0,73	1,27	0,34
konsumtive Infrastruktur																									
Anzahl Grundschulen*/1000 qkm	1995	-0,37	-0,12	-0,27	-0,01	-0,30	-0,19	-0,18	0,26	0,04	-0,07	1,26	0,82	4,91	2,47	-0,10	-0,05	0,02	-0,08	-0,13	-0,28	-0,22	0,04	1,03	0,11
Anzahl Museen*/1000 qkm	1994	-0,52	-0,30	-0,30	0,02	-0,22	-0,02	-0,31	-0,12	0,11	0,24	0,63	0,17	6,01	2,10	0,12	0,45	0,48	-0,06	0,12	0,54	0,37	0,27	1,21	0,09

		Shiga	*Kyôto*	*Ôsaka*	*Hyôgo*	*Nara*	*Wakayama*	*Tottori*	*Shimane*	*Okayama*	*Hiroshima*	*Yamaguchi*	*Tokushima*	*Kagawa*	*Ehime*	*Kôchi*	*Fukuoka*	*Saga*	*Nagasaki*	*Kumamoto*	*Ôita*	*Miyazaki*	*Kagoshima*	*Okinawa*	*Variations-koeffizient*
Versorgung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/Mio Einw.	1994	0,28	-0,78	-1,54	-0,62	-0,06	0,88	1,56	3,25	1,72	0,40	0,75	1,90	0,55	0,85	1,51	-0,32	1,09	0,93	1,44	1,63	1,98	1,69	-0,59	*0,46*
Autobahnen, km/Mio Einw.	1994	1,29	-0,64	-0,79	-0,13	-0,84	-0,58	-0,01	0,84	2,20	1,60	2,70	-0,15	0,18	-0,16	-0,07	-0,29	1,28	-0,58	0,51	-0,14	0,75	-0,19	0,03	*0,85*
konsumtive Infrastruktur																									
Anteil der Bevölkerung mit	1980	0,52	0,71	1,11	0,85	0,15	-0,22	-0,10	-1,11	-0,34	-1,20	-1,02	-0,42	0,31	-0,65	-1,39	-0,76	-1,44	0,05	-2,37	-1,60	-0,89	-0,64	0,87	*0,09*
Anschluß an Wasserversorgung, %	1994	0,66	0,72	0,90	0,80	0,32	-0,18	-0,32	-0,70	0,00	-1,26	-1,28	-0,82	0,46	-0,98	-1,44	-1,28	-0,98	0,14	-2,92	-1,96	-0,18	-0,34	0,88	*0,05*
Anteil der Bevölkerung mit	1981	-1,84	0,66	1,98	1,03	-1,03	-2,06	-1,25	-2,13	-0,95	-0,59	-0,73	-1,62	-1,17	-1,32	-1,84	0,22	-2,13	-0,88	-1,10	-1,39	-1,47	-1,03	0,29	*0,45*
Kanalisationsanschluß, %	1994	-0,69	1,06	1,06	0,90	-0,27	-2,33	-1,27	-1,91	-1,11	-0,42	-0,69	-2,12	-1,49	-1,33	-1,86	0,37	-1,80	-0,95	-0,69	-1,33	-1,38	-1,11	0,00	*0,38*
Anzahl Grundschulen*/Mio Einw.	1995	-0,09	-0,20	-1,01	-0,54	-0,06	1,79	1,56	2,67	0,61	0,52	0,71	2,17	0,26	0,89	2,91	-0,44	0,50	1,25	1,34	1,84	0,75	1,97	0,37	*0,37*
Anzahl Museen*/Mio Einw.	1994	0,76	-0,19	-0,99	-0,32	-0,13	0,11	1,26	3,22	0,47	-0,16	0,36	-0,20	0,87	0,46	0,97	-0,63	0,66	0,41	0,24	0,83	-0,11	-0,03	-0,24	*0,71*
andere																									
Telefonhauptanschlüsse/1000 Einw.	1994	-1,48	0,53	1,32	-0,32	-1,37	-0,25	-1,21	-1,16	-0,49	0,00	-0,20	-0,76	-0,42	-0,25	0,13	-0,07	-1,75	-1,29	-1,16	-0,29	-0,53	-0,25	-1,18	*0,11*
Erschließung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/1000 qkm	1994	0,07	0,08	3,10	0,42	0,13	-0,04	-0,11	-0,15	0,49	0,21	0,03	0,13	1,12	0,11	-0,45	1,61	0,67	0,66	0,26	0,02	-0,14	0,04	0,22	*0,93*
Autobahnen, km/1000 qkm	1994	1,19	-0,29	4,17	0,91	-0,81	-0,79	-0,58	-0,50	1,63	1,69	1,84	-0,58	1,07	-0,38	-0,83	1,48	1,51	-0,52	0,08	-0,59	-0,31	-0,62	0,84	*0,82*
konsumtive Infrastruktur																									
Anzahl Grundschulen*/1000 qkm	1995	-0,05	0,30	4,03	0,30	0,07	0,08	-0,09	-0,17	0,00	0,11	-0,02	0,04	0,42	0,03	-0,15	0,78	0,15	0,35	0,06	-0,01	-0,23	0,00	0,47	*1,87*
Anzahl Museen*/1000 qkm	1994	0,33	0,33	2,25	0,37	0,03	-0,19	-0,01	0,10	0,06	-0,08	-0,03	-0,36	1,21	0,04	-0,31	0,46	0,42	0,34	-0,09	-0,06	-0,43	-0,32	0,27	*1,37*

Anm.: * Einschließlich privater Träger.

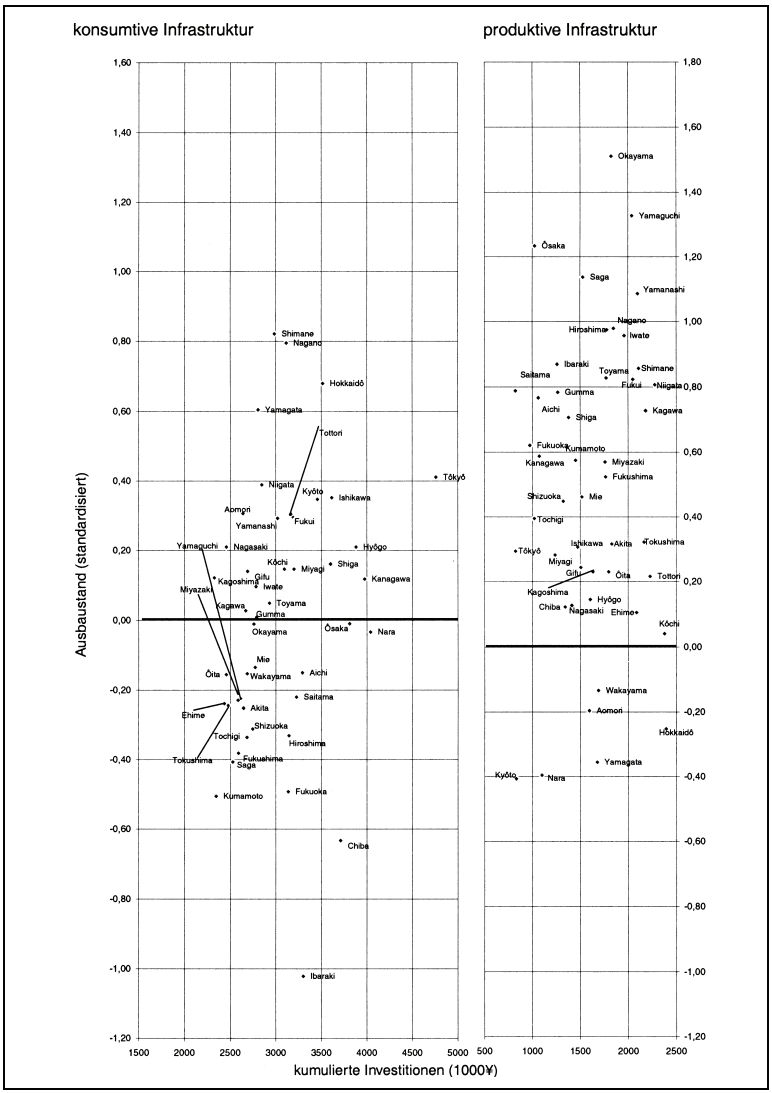
Quelle: Berechnet nach YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139, 308, 313, 333, 338–339.

tiviert werden: Während erwartungsgemäß dem bevölkerungsbezogen hohen Wert für den Autobahnausbau im dünn besiedelten Iwate ein negativer flächenbezogener Wert, den negativen bevölkerungsbezogenen Werten für Tōkyō, Kanagawa und Ōsaka hohe flächenmäßige Erschließungsgrade gegenüberstehen, sind die Werte für den Ausbau des Autobahnnetzes in Yamanashi, Okayama und Yamaguchi sowohl im Hinblick auf die Bevölkerung als auch auf die flächenmäßige Erschließung hoch, was auf einen insgesamt überdurchschnittlichen Ausbaustand schließen läßt.

Abschließend werden die kumulierten Investitionen in den Infrastrukturausbau der Jahre 1965 bis 1994 mit dem Ausbaustand der Infrastruktur in Bezug gesetzt, um Schlüsse darauf ziehen zu können, inwieweit mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Aufwendungen eine „Sonderbehandlung" einzelner Präfekturen verbunden war oder aber das Streben nach landesweiter Angleichung des Ausbaustandes unterstellt werden kann. In Übersicht 3.12 ist die relative Position der einzelnen Präfekturen zueinander im Hinblick auf die kumulierten Investitionen in den Kategorien konsumtive und produktive Infrastruktur, in die, wie gesehen, zusammen weit mehr als die Hälfte der Gesamtaufwendungen flossen, und den erreichten Ausbaustand in der Mitte der 90er Jahre abgetragen. Die Werte für den Ausbaustand der jeweiligen Infrastrukturkategorie sind für die konsumtive Infrastruktur aus dem Durchschnitt der standardisierten Werte für die Indikatoren des Versorgungsgrades, bei der produktiven Infrastruktur aus dem Durchschnitt der standardisierten Werte für die Indikatoren des Versorgungs- und des Erschließungsgrades errechnet. Die unterschiedlichen Bezugsgrößen wurden gewählt, um dem bei der vorangegangenen Analyse des Ausbaustandes der Infrastruktur in den einzelnen Präfekturen beschriebenen unterschiedlichen Gewicht der flächenbezogenen Werte in beiden Kategorien Rechnung zu tragen.[92] Zu bedenken ist, daß die gewählten Indikatoren an sich schon den Ausbaustand in der jeweiligen Infrastrukturkategorie exemplarisch erfassen und daher die Darstellung, auch weil die einzelnen Indikatoren bei der Ermittlung des Durchschnitts nicht gewichtet wurden, nur einen ungefähren Eindruck der regionalen Differenzierung des Infrastrukturbestands vermitteln kann. Zudem sind nur zwei der insgesamt fünf Infrastrukturkategorien berücksichtigt, so daß die jeweilige Rangfolge der kumulierten Investitionen in den betrachteten Berei-

[92] Die Einbeziehung des Erschließungsgrades in den Durchschnittswert würde die Streuung für die konsumtive Infrastruktur, die Nichtberücksichtigung der flächenbezogenen Indikatoren hingegen die Streuung bei der produktiven Infrastruktur beträchtlich vergrößern.

Übersicht 3.12: Kumulierte Infrastrukturinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung 1965 bis 1994 und Ausbaustand 1994/1995



Anm.: Ohne Okinawa, da erst seit 1972 Teil des japanischen Hoheitsgebiets. Investitionen in Preisen von 1990; Preisindex für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Quelle: Berechnet nach JKC 1979: 44–51, JKC 1997: 62–73, YANO TSUNETA KINENKAI 1995: 137, 139, 308, 313, 333, 338–339.

chen nicht unbedingt mit den Ausführungen im vorangegangenen Absatz, der die Gesamtsumme der Investitionen zum Gegenstand hatte, übereinstimmt.

Die Betrachtung des Ausbaustandes der Infrastruktur veranschaulicht zunächst, daß die Werte für die einzelnen Präfekturen bei der konsumtiven Infrastruktur eher im negativen, bei der produktiven Infrastruktur stärker im positiven Bereich gestreut sind. Es zeigt sich vor allem aber auch, daß mit ähnlich hohen Aufwendungen ganz unterschiedliche Versorgungs- und Erschließungsgrade der Infrastruktur erreicht wurden. Dies gilt gleichermaßen für die konsumtive wie die produktive Infrastruktur und deutet auf regionale Disparitäten des Ausbaustandes zu Beginn des Betrachtungszeitraumes hin, da sich Präfekturen mit ähnlich hohen Investitionen hinsichtlich ihrer Fläche und Bevölkerungsdichte – den beiden bei der Indikatorbildung bestimmenden Größen – als stark heterogen erweisen.

Die Verteilung der Präfekturen in der Matrix läßt bei der konsumtiven Infrastruktur jedoch einen gewissen Zusammenhang zwischen kumulierten Investitionen und Ausbaustand erkennen: Hohe Investitionen z. B. in Tōkyō, Hokkaidō oder Ishikawa sind mit vergleichsweise gutem Ausbaustand, geringe Aufwendungen u. a. in Kumamoto, Tokushima oder Ehime mit niedrigerem Ausbaustand verknüpft. Auch weisen einige der Präfekturen, deren über den gesamten Betrachtungszeitraum kumulierte Investitionen um 15% und mehr über dem Landesdurchschnitt lagen (Hokkaidō, Niigata, Fukui), beim Ausbaustand der konsumtiven Infrastruktur teils deutlich im positiven Bereich liegende Werte auf. Bei den Präfekturen, in denen die Gesamtinvestitionen stark unterdurchschnittlich ausfielen (Tochigi, Saitama, Shizuoka), ist auch der Ausbaustand der konsumtiven Infrastruktur unterdurchschnittlich.

Bei der produktiven Infrastruktur hingegen scheint kein Zusammenhang zwischen der relativen Position einer Präfektur bei den kumulierten Investitionen je Einwohner und dem erreichten Ausbaustand zu bestehen, wie die Verteilung der Präfekturen zeigt. Die meisten Präfekturen weisen positive Werte für den Ausbaustand der produktiven Infrastruktur auf. Dabei ist ein hoher Ausbaustand sowohl für Präfekturen mit besonders niedrigen (z. B. Ōsaka, Saitama, Aichi, Fukuoka) als auch für solche mit auffallend hohen kumulierten Investitionen in dieser Kategorie (z. B. Shimane, Niigata) zu verzeichnen. Dies deutet darauf hin, daß zu Beginn des Betrachtungszeitraumes größere Disparitäten im Ausbaustand der produktiven Infrastruktur herrschten, die sich im Lauf der Zeit durch höhere Investitionen in Präfekturen mit niedrigerem Ausbaustand verringerten. Zu bedenken sind jedoch die hohen Streuungsmaße für den

Ausbaustand der produktiven Infrastruktur (siehe Übersicht 3.11), die diese Aussage relativieren. Bei der konsumtiven Infrastruktur hingegen scheint die stärker differenzierende Wirkung unterschiedlicher Investitionsvolumina recht deutlich auf eine eher einheitliche Ausgangssituation – auf niedrigem Niveau, wie aus den Ausführungen in Abschnitt 3.2.3. geschlossen werden kann – hinzuweisen.

3.5. Beteiligung der Regierungsebenen an der Durchführung und Finanzierung öffentlicher Investitionen

Es gibt in Japan insgesamt 3.280 Gebietskörperschaften, zu denen neben dem Zentralstaat und den im vorangegangenen Kapitel thematisierten 47 Präfekturen (*todōfuken*) als dritte Regierungsebene 3.232 Städte und Gemeinden (*shichōson*) zählen (Stand Ende 1996, Jichishō 1998: 227). Sie unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Bevölkerungzahl, Wirtschaftskraft und des Volumens ihrer öffentlichen Haushalte. Da das Ziel dieses Abschnitts darin liegt, die Beiträge der verschiedenen Regierungsebenen zur Sozialkapitalbildung zu quantifizieren, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf eine Analyse der Makroebene, also kumulierter Zahlen für alle Gebietskörperschaften auf den Ebenen der Präfekturen und der Städte und Gemeinden.[93]

Der Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Ausgaben ist in Japan beträchtlich. Im Jahr 1994 waren sie nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung mit Ausgaben in Höhe von ¥ 65,2 Billionen für 74,9% der gesamten Staatsausgaben verantwortlich, wobei mit ¥ 30,4 Billionen knapp die Hälfte der Mittel auf Investitionen entfiel. Der Zentralstaat wandte von seinen Ausgaben in Höhe von ¥ 20,8 Billionen, dies entspricht 23,9% der öffentlichen Ausgaben[94], ebenfalls knapp die Hälfte (¥ 10,0 Billionen) für öffentliche Investitionen auf (einschließlich Vorratsveränderung; Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 345).[95] Die Ausgabenvolumi-

[93] Unter „Gebietskörperschaften" werden im folgenden die Ebenen von Kommunen und Präfekturen, nicht aber der Zentralstaat verstanden.

[94] Die restlichen 1,2% setzten sich aus Verbrauch und Investitionen der Sozialversicherung zusammen.

[95] Der bedeutende Anteil der Gebietskörperschaften an den öffentlichen Ausgaben, der eher die Trends in föderalistisch als in zentralistisch strukturierten Staaten spiegelt (vgl. Jinno 1993: 215), schlägt sich nicht in einem entsprechenden Anteil an den Steuereinnahmen nieder. Transferzahlungen aus den Haushalten des Zentralstaates machen rund ein Drittel der Einnahmen der Gebietskörperschaften aus. In welcher Weise der Zentralstaat durch die Kontrolle über die Transfers Einfluß auf die Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften nimmt, wird in Kapitel 7 erörtert.

na von Präfekturen auf der einen und Städten und Gemeinden auf der anderen Seite bewegen sich auf ähnlichem Niveau.[96]

Aus den voranstehenden Zahlenangaben errechnet sich ein Anteil des Zentralstaates an den Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors von 25,3% im Jahr 1994; seine Rolle erscheint somit eher gering. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung gibt jedoch keine Hinweise auf die Finanzströme zwischen den Regierungsebenen: Die Bruttoinvestitionen werden derjenigen Regierungsebene zugeordnet, die sie letztendlich durchgeführt hat. Ein wesentliches Augenmerk wird in den folgenden Ausführung daher auf einer Gegenüberstellung von Projekt- und Kostenträgerschaft öffentlicher Investitionsmaßnahmen liegen, um die Verflechtung zwischen den Regierungsebenen zu verdeutlichen.

Übersicht 3.13 zeigt den Wandel der Anteile von Zentralstaat, Präfekturen sowie Städten und Gemeinden an der Projektträgerschaft – also der Durchführung öffentlicher Investitionen im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – beim Infrastrukturausbau.[97]

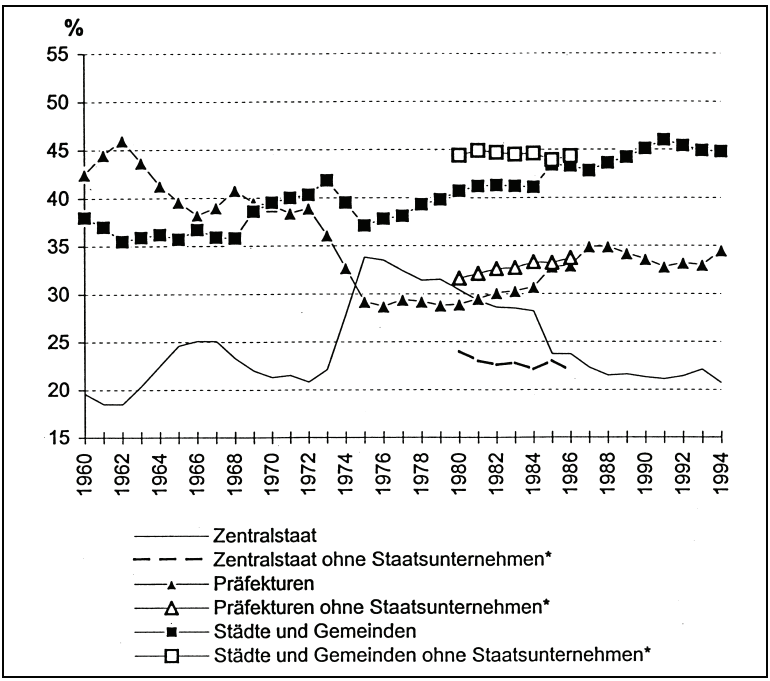
Deutlich wird zunächst die untergeordnete Rolle des Zentralstaates. Auffällig ist allerdings seine stärkere Beteiligung an der Projektträgerschaft von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre (zwischen 1975 und 1980 über 30% bei Werten von um die 20% in den übrigen Jahren, 1994: 20,7%) bei entsprechend rückläufiger Bedeutung der Präfekturen und in geringerem Maße auch der Städte und Gemeinden. Dies ist einerseits im Zusammenhang mit der bereits beschriebenen Relevanz zu erklären, die dem Politikfeld Infrastrukturausbau in dieser Phase auf zentralstaatlicher Ebene zugemessen wurde. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß das zur Verfügung stehende Datenmaterial für diesen Zeitraum Inkonsistenzen dahingehend aufweist, daß von 1975 bis 1984 bzw. 1986 die Investitionen einiger Staatsunternehmen in die Gesamtsumme der zentralstaatlichen Investitionstätigkeit einflossen (siehe Kapitel 3.2.). Bei Herausrechnung dieser Mittel ist der Zuwachs der Projektträgerschaft des Zentralstaates in den frühen 80er Jahren deutlich weniger ausgeprägt, wie der Verlauf der um die Investitionen der Staatsunternehmen bereinigten Kurven zeigt, die ebenfalls in die Übersicht eingetragen

---

[96] Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung weist die Ausgaben der Gebietskörperschaften nicht nach Regierungsebenen gesondert aus. Nach der Finanzstatistik verausgabten die Präfekturen 1994 ¥ 50,1 Billionen, Städte und Gemeinden ¥ 49,2 Billionen (Jahresrechnung 1994, nicht konsolidiert; JICHISHŌ 1996: 304)

[97] Die folgenden Zahlen sind der Statistik öffentlicher Investitionen *gyōsei tōshi* (JKC 1979, JKC 1997) entnommen und stimmen nicht mit den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überein (siehe Kapitel 3.1.).

Übersicht 3.13: Öffentliche Investitionen nach Projektträgern



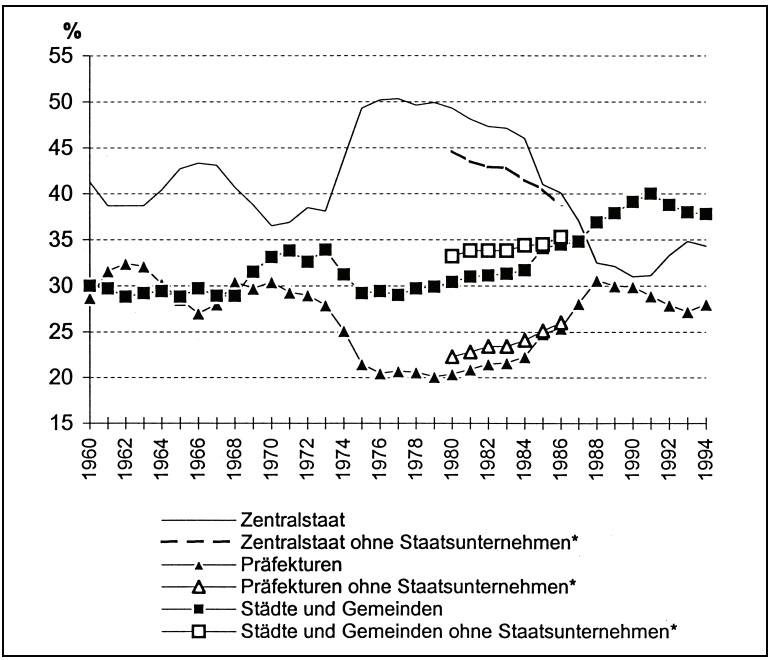
Anm.: * 1975 bis 1984: NTT und JTS, 1975 bis 1986: JNR.
Quelle: JKC 1979: 56–57, JKC 1997: 74–75.

sind.[98] Städte und Gemeinden gewannen seit Beginn der 70er Jahre als Projektträger an Bedeutung (1968: 35,8%, 1973: 41,8%, 1994: 44,8%), was insbesondere zu Lasten der Präfekturen ging, deren Anteil von 46,0% 1962 auf 34,5% 1994 absank.

Größere Verschiebungen in der Rollenverteilung gab es bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen, wie Übersicht 3.14 verdeutlicht. Die

[98] Das vorliegende Datenmaterial weist um Investitionen der genannten Staatsunternehmen bereinigte Zahlen erst ab 1980 aus. Anzumerken ist, daß die – bei einem Vergleich der Veränderungen der öffentlichen Investitionen nach Infrastrukturkategorien und nach Projektträgern unmittelbar auffällige – Korrelation der Zunahme des Aufgabenbereiches „andere" und der zentralstaatlichen Projektträgerschaft in der Literatur kaum Beachtung findet; siehe z. B. Okuno 1994a (10–11), der den vorübergehenden Bedeutungszuwachs des Zentralstaates als Projektträger allein auf eine Verschiebung inhaltlicher Investitionsschwerpunkte zurückführt.

Übersicht 3.14: Öffentliche Investitionen nach Kostenträgern



Anm.: * 1975 bis 1984: NTT und JTS, 1975 bis 1986: JNR.
Quelle: JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78, 17.

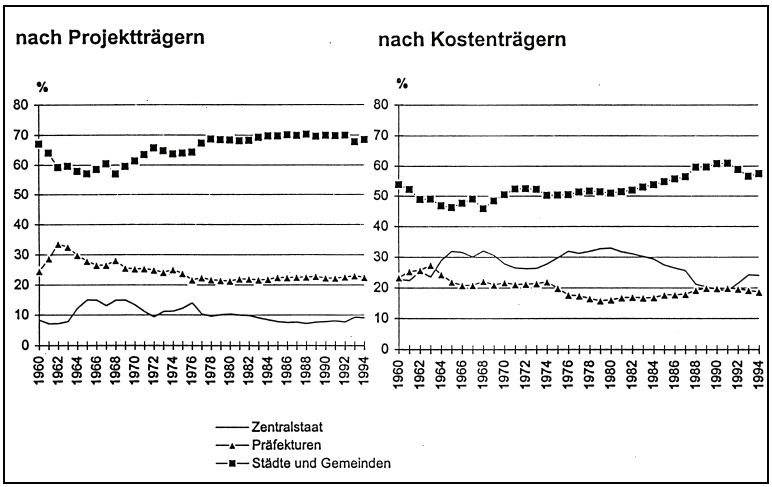
Städte und Gemeinden haben 1988 den Zentralstaat als Hauptfinanzier des Infrastrukturausbaus abgelöst und kommen seither für rund 40% des Investitionsvolumens auf, nachdem sich ihr Anteil während des größten Teils des Betrachtungszeitraums – mit Ausnahme einer kurzen Phase in den späten 60er und frühen 70er Jahren sowie unter Nichtberücksichtigung des Finanzierungsanteils der großen Staatsunternehmen von 1975 bis 1986 (s. o.) – bis zum Beginn der 80er Jahre um rund 30% bewegte und erst im Anschluß allmählich anstieg. Ausgeprägt gegenläufig entwickelten sich die Anteile von Zentralstaat und Präfekturen an der Finanzierung öffentlicher Investitionen, wobei jedoch der Finanzierungsanteil der Präfekturen 1994 auf ähnlichem Niveau wie im Jahr 1960 lag, während der Zentralstaat 1994 für 34,3%, 1960 aber noch für 41,3% der Kosten des öffentlichen Infrastrukturausbaus aufkam. Während die Bedeutungszunahme von Städten und Gemeinden bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten also mit rückläufigen Projektträgerschaften der Präfekturen einherging, war es bei relativ gleichbleibendem Kostenanteil der

Präfekturen in erster Linie der Zentralstaat, dessen rückläufiger Finanzierungsanteil zu einem Anstieg der Kostenübernahme durch Städte und Gemeinden führte.

Auffällige Erhöhungen im Finanzierungsanteil des Zentralstaates bei entsprechend rückläufigem Anteil der Präfekturen gab es in der zweiten Hälfte der 60er Jahre sowie in der Phase von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre. Der Blick auf die Kurven, die auf den Werten für die Finanzierungsanteile der Regierungsebenen bei Herausrechnung der Investitionen der von 1975 bis 1986 in der Statistik berücksichtigten Staatsunternehmen beruhen, zeigt, daß der Zentralstaat im Gegensatz zum Kurvenverlauf bei der Projektträgerschaft auch ohne die Staatsunternehmen in dieser Phase in stärkerem Maße zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus beitrug als in den Zeiten davor und danach.

Übersichten 3.15a bis 3.15e zeichnen ein nach Infrastrukturkategorien differenziertes Bild des Wandels der Anteile der verschiedenen Regierungsebenen an der Durchführung und Finanzierung der öffentlichen Investitionstätigkeit.

Übersicht 3.15a: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
Konsumtive Infrastruktur

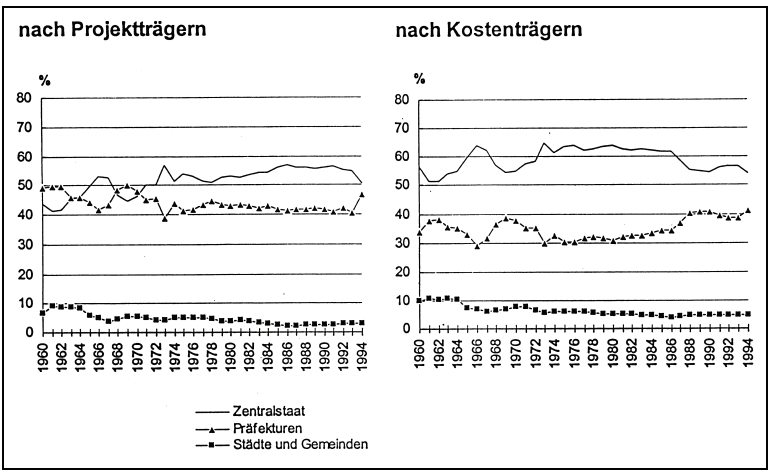


Quelle: JKC 1979: 56–59, JKC 1997: 74–78.

Die Verantwortung für Finanzierung und Durchführung des Ausbaus der konsumtiven Infrastruktur lag im gesamten Betrachtungszeitraum überwiegend bei den Städten und Gemeinden. Es fällt auf, daß der Zen-

tralstaat zwar nur mit meist um die 10% an der Durchführung der Investitionsprojekte beteiligt war, sein Anteil an der Finanzierung aber ungefähr das Doppelte betrug und von der Mitte der 60er bis gegen Ende der 80er Jahre deutlich über dem der Präfekturen lag. Besonders von der Mitte der 70er bis gegen Ende der 80er Jahre nahm der Anteil des Zentralstaates an der Finanzierung noch zu, während er gleichzeitig als Projektträger an Bedeutung verlor. Präfekturen sowie Städte und Gemeinden fungierten also in entsprechend höherem Ausmaß als Projektträger beim Ausbau der konsumtiven Infrastruktur, als sie an dessen Kosten beteiligt waren. Die Diskrepanz ist bei den Städten und Gemeinden stärker ausgeprägt als bei den Präfekturen, deren Finanzierungsanteil meist nur wenig hinter dem der Durchführung zurückblieb.

Übersicht 3.15b: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
Produktive Infrastruktur



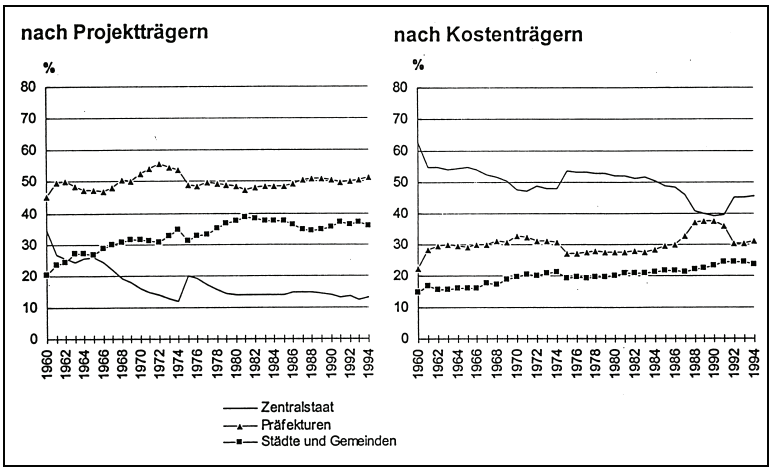
Quelle: JKC 1979: 56–59, JKC 1997: 74–78.

Übersicht 3.15b zeigt für die produktive Infrastruktur ein anderes Bild: Hier fiel dem Zentralstaat bei Durchführung wie Finanzierung die überragende Rolle zu, wenngleich er auch hier meist stärker an den Kosten als an der Durchführung der Projekte beteiligt war. Die Diskrepanz zwischen Kosten- und Projektträgerschaft wurde allerdings seit Mitte der 80er Jahre geringer; für die Jahre 1988 bis 1991 lag der Anteil des Zentralstaates an der Projektträgerschaft sogar geringfügig über seinem Finanzierungsanteil. Städte und Gemeinden waren durchgehend zu 10% oder weniger an der

Projekt- und Kostenträgerschaft beteiligt, wobei hervorzuheben ist, daß sie während des gesamten Betrachtungszeitraums den Ausbau der produktiven Infrastruktur durch andere Regierungsebenen mitfinanzierten. Die Präfekturen waren stets stärker für die Durchführung als für die Finanzierung des Ausbaus der produktiven Infrastruktur verantwortlich, wenngleich die Abweichungen seit Mitte der 80er Jahre geringer wurden.

Deutliche Diskrepanzen zwischen Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung der einzelnen Regierungsebenen zeigen sich bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur. Hier sind es die Präfekturen, die während des gesamten Betrachtungszeitraumes mit um die 50% einen Großteil der Projekte realisierten; ihr Finanzierungsanteil lag jedoch mit rund 20% deutlich niedriger. Auch die Städte und Gemeinden waren für einen höheren Teil der Projekt- als der Kostenträgerschaft verantwortlich. Dementsprechend umgekehrt verhält es sich beim Zentralstaat, der für den überwiegenden Teil der Finanzierung, aber seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre für den geringsten Teil der Durchführung verantwortlich zeichnete. Die Beteiligung des Zentralstaates zeigt bei Projekt- wie Kostenträgerschaft insgesamt einen rückläufigen Trend. Während sich sein Anteil an der Finanzierung des landwirtschaftlichen Infrastrukturausbaus jedoch deutlich gegenläufig zu dem der Präfekturen entwickelte, ist der Zusammenhang bei der Projektträgerschaft weniger stark ausgeprägt.

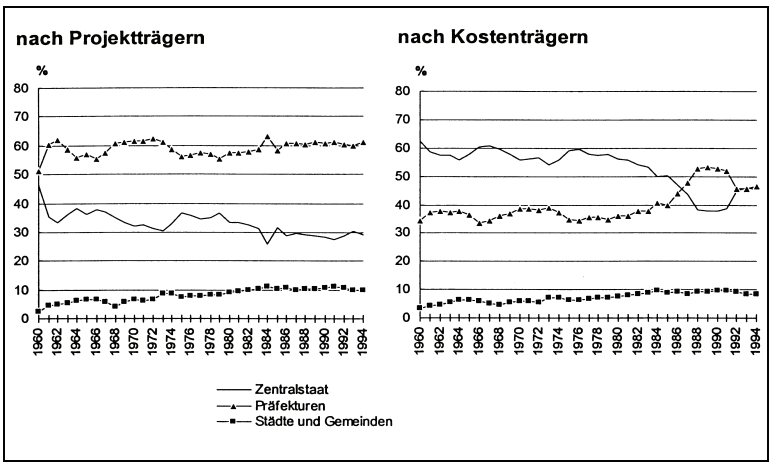
Übersicht 3.15c: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
Landwirtschaftliche Infrastruktur



Quelle: JKC 1979: 56–59, JKC 1997: 74–78.

Auffallend ist der vorübergehende deutliche Anstieg des Anteils des Zentralstaates an der Projektträgerschaft in den Jahren 1975 und 1976 nach recht kontinuierlichem Rückgang in den Jahren zuvor; er ist Ergebnis rückläufiger bzw. nur leicht gestiegener realer Aufwendungen von Städten und Gemeinden sowie Präfekturen bei real nicht überdurchschnittlich angehobenen Investitionen des Zentralstaates.

Übersicht 3.15d: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
Landespflege

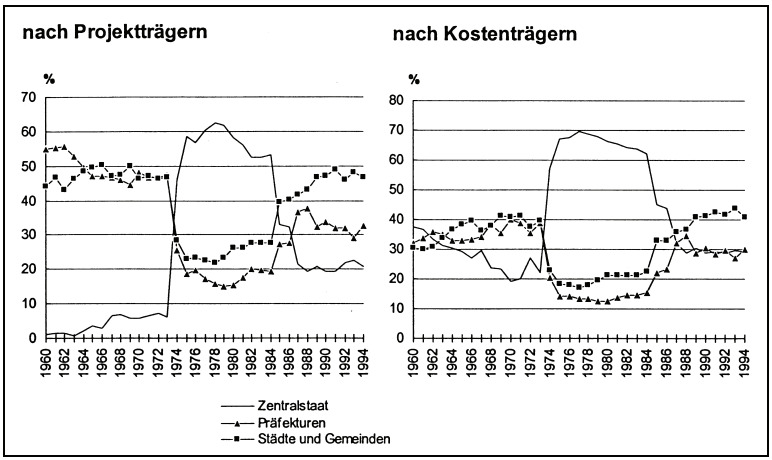


Quelle: JKC 1979: 56–59, JKC 1997: 74–78.

Bei den Investitionen in die Landespflege zeigt Übersicht 3.15d, daß hier Zentralstaat und Präfekturen bei meist gegenläufiger Trendentwicklung zum weit überwiegenden Teil für Projektträgerschaft und Finanzierung verantwortlich waren. Dabei kommt den Präfekturen bei der Durchführung nach ausgeglichener Aufgabenteilung zu Beginn des Betrachtungszeitraums bei in der Folge rückläufigem Anteil des Zentralstaates die mit zunehmendem Abstand größere Rolle zu, während der Zentralstaat einen höheren Anteil an der Finanzierung der Landespflege hatte als die Präfekturen. Eine Ausnahme bildet der kurze Zeitraum von 1987 bis 1991, in dem der Anteil des Zentralstaates an der Finanzierung unter den der Präfekturen sank und entsprechend auch die Diskrepanz zwischen Finanzierung und Durchführung der Landespflege durch den Zentralstaat abnahm. Seit 1992 finanzieren Zentralstaat und Präfekturen die Landespflege in etwa zu gleichen Teilen. Städte und Gemeinden spielten hingegen nur eine untergeordnete Rol-

le; sie zeichneten dabei für einen größeren Teil der Projekt- als der Kostenträgerschaft verantwortlich.

Übersicht 3.15e: Durchführung und Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus
Andere Infrastrukturbereiche



Quelle: JKC 1979: 56–59, JKC 1997: 74–78.

Bei den in der Kategorie „andere" zusammengefaßten Infrastrukturbereichen werden die Auswirkungen der Berücksichtigung verschiedener Staatsunternehmen in der Statistik der öffentlichen Investitionen von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre offensichtlich, die zu deutlich erhöhten Anteilen des Zentralstaates führten. Die Entwicklung der Anteile der verschiedenen Regierungsebenen in den übrigen Zeiträumen läßt jedoch auf einige Charakteristika des Wandels in der Aufgabenteilung schließen, wären die Staatsunternehmen unberücksichtigt geblieben: Bei der Finanzierung lag der Anteil der Städte und Gemeinden seit Mitte der 60er Jahre mit rund 40% an der Spitze, während sich der der Präfekturen bis Mitte der 70er und auch in der Mitte der 80er Jahre auf gleichem Niveau bewegte, dann jedoch mit um die 30% auf den Wert des Zentralstaates abfiel. Bei der Projektträgerschaft ist die Entwicklung der Beteiligung von Präfekturen und Städten und Gemeinden ganz ähnlich, wenngleich der Anteil des Zentralstaates seit Ende der 80er Jahre unter dem der Präfekturen lag. Die Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Durchführungsbeteiligung des Zentralstaates nahm im Betrachtungszeitraum insgesamt ab, während sich entsprechend Kosten- und Projektträgerschaft bei den Präfekturen sowie Städten und Gemeinden insbesonde-

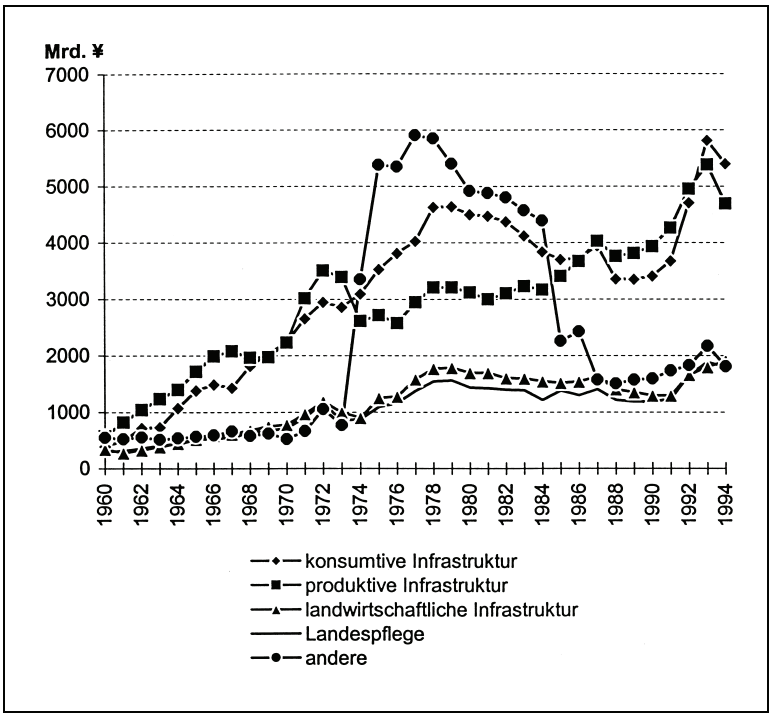
re seit Beginn der 70er Jahre annäherten. Hinzuweisen ist darauf, daß dies nicht nur für die Phase gilt, in der die großen Staatsunternehmen statistisch berücksichtigt wurden, sondern auch für den Zeitraum danach.

Festzuhalten ist im Hinblick auf die Projektträgerschaft, daß der Zentralstaat im Betrachtungszeitraum einzig beim Ausbau der produktiven Infrastruktur und der Landespflege eine größere Rolle spielte, wobei er bei der produktiven Infrastruktur für gut die Hälfte, bei der Landespflege für rund ein Drittel der Projekte verantwortlich war. Allerdings hat er sich im Betrachtungszeitraum aus der Projektträgerschaft beim Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur und bei Maßnahmen der Landespflege zunehmend zurückgezogen, während er sich in der Durchführung von konsumtiven Infrastrukturprojekten von der Mitte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre und im Anschluß in der Durchführung von produktiven Infrastrukturprojekten stärker engagierte. Auch in der Kategorie „andere" wird eine höhere Beteiligung an der Projektträgerschaft zwar deutlich, das Bild ist jedoch aus statistischen Gründen verzerrt, so daß nicht eindeutig auszumachen ist, wann die Zunahme einsetzte. Bei den Präfekturen sind lediglich ein Rückgang der Beteiligung an der Projektträgerschaft in der Kategorie „andere" sowie eine rasche Zunahme bei der Landespflege zu Beginn der 60er Jahre festzustellen; in den übrigen Kategorien blieben ihre Anteile, von kurzfristigen Schwankungen abgesehen, weitgehend gleich. Dabei ist ihre Rolle insbesondere bei der Durchführung von Projekten der Landespflege mit etwa 60%, beim Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur mit rund 50% und der produktiven Infrastruktur mit um die 40% bedeutend. Städte und Gemeinden sind mit rund 70% als Projektträger beim Ausbau der konsumtiven Infrastruktur führend, wobei ihr Anteil nach einem vorübergehenden Rückgang in den 60er Jahren rasch wieder das Niveau der Vorjahre erreichte und sich seither relativ konstant entwickelte. Auch in der Kategorie „andere" sowie beim Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur sind sie stärker beteiligt. Verschiebungen gab es daneben insofern, als ihr Anteil an der Projektträgerschaft bei der Landespflege stieg.

Die Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus verdeutlichen die Übersichten 3.16a bis 3.16c anhand der Verteilung der öffentlichen Investitionen einzelner Regierungsebenen (Kostenträgerschaft) in absoluten Zahlen (jeweilige Preise) auf die verschiedenen Infrastrukturkategorien.[99]

[99] Hingewiesen sei auf die unterschiedliche Skalierung der Abbildungen, die aufgrund der großen Unterschiede im Umfang der Investitionstätigkeit der einzelnen Regierungsebenen unumgänglich war.

Übersicht 3.16a: Öffentliche Investitionen der Regierungsebenen nach Infrastrukturkategorien
Zentralstaat



Anm.: In Preisen von 1990. Deflatoren nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998. 1975 bis 1986 inkl. Staatsunternehmen.
Quelle: JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78.

Es zeigt sich, daß sich die Investitionen des Zentralstaates in die landwirtschaftliche Infrastruktur, die Landespflege und in der Kategorie „andere“, abgesehen von der Phase der Ausdehnung des statistischen Geltungsbereiches von der Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre, weitgehend parallel entwickelten und jeweils um die 10% der Investitionen ausmachten. Die höchsten Aufwendungen entfielen, mit Ausnahme des Jahres 1969, bis 1973 und erneut von 1987 bis 1992 mit teils deutlich über 30% auf die produktive Infrastruktur. Zwischen 1973 und 1984 lagen die Investitionen in die Kategorie „andere“ an der Spitze und verzeichneten Anteile an den Gesamtinvestitionen von über 30%.

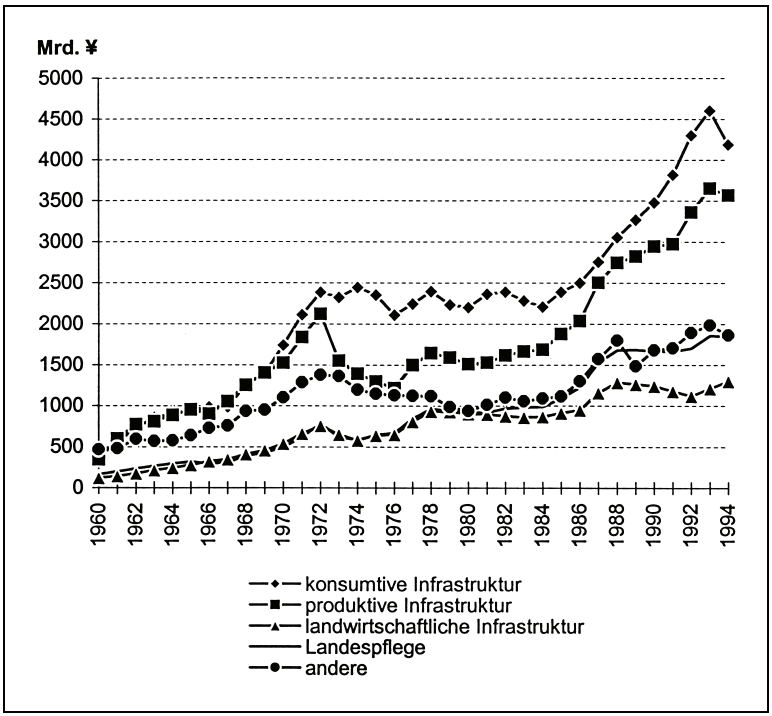
Die Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur überstiegen in diesem Zeitraum mit zwischen 25% und 30% ebenfalls die Mittel für die produktive Infrastruktur, für die unter 20% der Gesamtinvestitionen aufgewandt wurden; in der Folge erreichten sie 1985 und 1986 sowie seit 1993 mit rund 30% Spitzenwerte. Im Jahr 1994 wurde mit Mitteln des Zentralstaates zu etwa gleichen Teilen der Ausbau der konsumtiven (34,6%) und der produktiven Infrastruktur (30,1%) gefördert, 5,8% der Investitionsmittel flossen in die landwirtschaftliche Infrastruktur, 12,3% in die Landespflege und 13,7% in andere Bereiche.

Die Verteilung der öffentlichen Investitionen der Präfekturen auf Infrastrukturkategorien zeigt geringere Veränderungen. Seit Beginn der 70er Jahre stiegen die Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur nominal stärker als die Mittel für die produktive Infrastruktur, die in den Jahren 1973 bis 1976 (in Preisen von 1990) gegenüber dem Vorjahr sogar zurückgingen, und hatten seither mit meist über 30%, teils über 35%, den größten Anteil an den Investitionen der Präfekturen.

Auf die produktive Infrastruktur entfielen bis zum Jahr 1972 knapp 30%, im Anschluß bis zur Mitte der 80er Jahre unter 25% der Investitionen; danach war erneut ein Anstieg auf über 25% zu verzeichnen. Die Investitionen in der Infrastrukturkategorie „andere“ nahmen, bei gelegentlich leichten Rückgängen der realen Aufwendungen im Vorjahresvergleich, in absoluten Zahlen zwar kontinuierlich zu, ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen ging jedoch von rund 20% in den 60er und frühen 70er Jahren bis zum Ende der 70er Jahre zurück und bewegte sich seither konstant um die 15%. Zugenommen hat im Betrachtungszeitraum der Anteil der Aufwendungen für die Landespflege an den Investitionen der Präfekturen, der von rund 10% in den Jahren bis 1975 rasch auf ca. 14% anstieg und sich seither auf diesem Niveau hielt. Von vorübergehender Dauer war eine Erhöhung des Anteils der Mittel für die landwirtschaftliche Infrastruktur von um die 10% bis zur Mitte der 70er Jahre auf rund 13% bis zur Mitte der 80er Jahre; seither ging der Anteil zunächst auf ca. 12% bis zum Ende der 80er Jahre und danach auf teils unter 10% zurück. Im Jahr 1994 bauten die Präfekturen die konsumtive Infrastruktur mit 32,2%, die produktive Infrastruktur mit 27,9% und die landwirtschaftliche Infrastruktur mit 10,2% ihrer Investitionsmittel aus, 14,5% wurden der Landespflege, 16,6% anderen Bereichen gewidmet.

Bei den Städten und Gemeinden entfiel, ihrem Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen in dieser Kategorie entsprechend, durchgehend der größte Teil der Mittel auf die konsumtive Infrastruktur, wobei er von 59% im Jahr 1960 auf 75% im Jahr 1994 anstieg. Die Aufwendungen in der Kategorie „andere“ erhöhten sich zwar absolut in der Mehrzahl der Jahre im Betrachtungszeitraum, ihr Anteil an den Investitionen

Übersicht 3.16b: Öffentliche Investitionen der Regierungsebenen nach Infrastrukturkategorien
Präfekturen

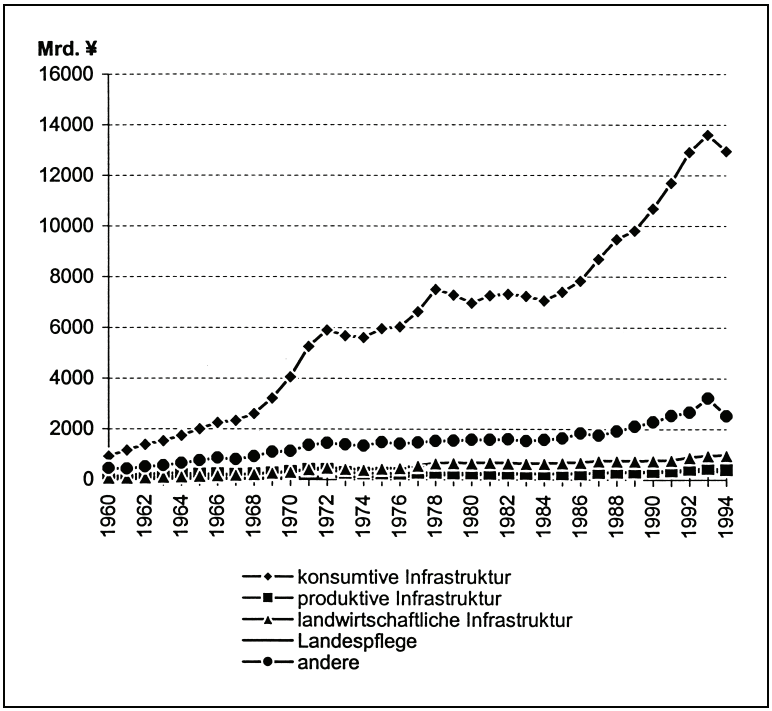


Anm.: In Preisen von 1990. Deflatoren nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.
Quelle: JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78.

insgesamt ging jedoch zwischen 1960 und 1978 von knapp 30% auf gut 15% zurück und blieb seither weitgehend konstant.

Der sinkende Anteil von Städten und Gemeinden an der Finanzierung des produktiven Infrastrukturausbaus zeigt sich in teils unterdurchschnittlich stark ansteigenden, teils im Vorjahresvergleich rückläufigen Aufwendungen für diese Kategorie, in die in den Jahren 1961 bis 1964 über 9% der Investitionen flossen, für die seit Ende der 70er Jahre aber nur noch weniger als 3% der Investitionsmittel dieser Regierungsebene aufgewandt wurden. Vom Ende der 70er bis gegen Ende der 80er Jahre war ein erhöhter Anteil der Aufwendungen für die landwirtschaftliche Infrastruktur zu verzeichnen, der die steigende Bedeutung der Städte und Gemeinden bei der Finanzierung in dieser Kategorie belegt. In den

Übersicht 3.16c: Öffentliche Investitionen der Regierungsebenen nach Infrastrukturkategorien
Städte und Gemeinden



Anm.: In Preisen von 1990. Deflatoren nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.
Quelle: JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78.

80er Jahren stieg auch der Anteil der Mittel für die Landespflege an den Gesamtinvestitionen der Städte und Gemeinden; festzuhalten bleibt jedoch, daß sowohl die produktive und die landwirtschaftliche Infrastruktur als auch die Landespflege mit Anteilen von 2,4%, 5,7% bzw. 1,9% (1994) nur eine marginale Rolle beim Infrastrukturausbau durch die unterste Regierungsebene spielen.

3.6. Ergebnisse

Im gesamten, mehr als 30 Jahre umfassenden Untersuchungszeitraum wurden in Japan erhebliche öffentliche Mittel in den Ausbau der Infrastruktur investiert, die, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, weit über

das hinausgehen, was andere Industrie- und selbst Entwicklungsländer für diesen Aufgabenbereich aufwenden. Die Ergebnisse der Gegenüberstellung verschiedener Kapazitätsindikatoren mit den für andere Industrienationen errechneten Werten in Kapitel 3.2.3. geben jedoch Anlaß zu einer differenzierten Beurteilung des erreichten Ausbaustandes: Die Werte für die produktiven und die in der Kategorie „andere" zusammengefaßten Infrastrukturbereiche bewegen sich quantitativ weitgehend auf demselben Niveau wie in den zum Vergleich angeführten Industriestaaten. Abstriche sind in bezug auf die Qualität des Straßennetzes zu machen, da der erreichte Ausbaustand zwar hinsichtlich des großflächigen Anschlusses weiter Teile der Bevölkerung kaum von dem europäischer Industriestaaten mit hoher Bevölkerungsdichte abweicht, die Qualität der Straßen jedoch in bezug auf das Angebot von Autobahnen in geringerem Maße, bei der Belastung der vorhandenen Straßen um so deutlicher zurückbleibt. Der Versorgungs- und Erschließungsgrad mit konsumtiver Infrastruktur liegt jedoch teilweise weit hinter dem der Vergleichsstaaten; Ausnahmen sind medizinische Einrichtungen und die Abfallentsorgung. Verwunderlich ist angesichts des in der Nachkriegszeit gestiegenen Anteils von Investitionen in den Ausbau der Wasserver- und Abwasserentsorgung besonders der im internationalen Vergleich niedrige Versorgungsgrad der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser und Kanalisationsanschluß.

Die Untersuchung der Verteilung öffentlicher Investitionen auf Infrastrukturkategorien in nationaler Sicht in Kapitel 3.2. ergab, daß der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur mit einem Anteil an den Gesamtinvestitionen von 32,2% im Jahr 1960 und 49,5% im Jahr 1994 zu Lasten insbesondere der produktiven Infrastruktur in zunehmendem Maße an Gewicht gewann. Dies läßt auf eine wachsende Bedeutung des Handlungsziels der Umverteilung für Entscheidungen über die Allokation öffentlicher Investitionen schließen. Allerdings zeigt die Betrachtung der Anteile verschiedener Infrastrukturbereiche an den Gesamtaufwendungen verhältnismäßig geringe Veränderungen des Anteils der Aufwendungen für die Bereiche Wohnungsbau, Wohnumfeld, Gesundheit, Bildung und Kultur sowie Stadtentwicklung, die sich im Betrachtungszeitraum zwischen 20,8% und 27,7% bewegen, wobei Werte über 26% im Zeitraum von 1968 bis 1974 und wieder ab 1990 erreicht wurden. Damit bestätigt der Zuwachs des Anteils dieser Bereiche in den 60er Jahren zwar, daß das Handlungsziel der Umverteilung an Bedeutung gewann. Die Schwankungen in der Folgezeit zeigen jedoch, daß in Zeiten geringeren Wachstums der öffentlichen Investitionen insgesamt eine leichte Verlagerung auf solche Infrastrukturbereiche stattfand, die stärker der Wohlstandssicherung dienen. Dies bestätigen der Zuwachs der Aufwendun-

gen für die produktive in Relation zur konsumtiven Infrastruktur in den 80er Jahren sowie die Tatsache, daß die starke Erhöhung der öffentlichen Investitionen im Zuge der seit Beginn der 90er Jahre aufgelegten umfangreichen Konjunkturprogramme den Spielraum für eine Umverteilung durch Ausbau der konsumtiven Infrastruktur offensichtlich wieder wachsen ließ.[44] Außerdem läßt der unter dem Zuwachs der Aufwendungen für die Kategorie konsumtive Infrastruktur insgesamt liegende Anstieg des Anteils der genannten Bereiche darauf schließen, daß ein erheblicher Teil des Zuwachses der Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur auf den Ausbau des örtlichen Straßennetzes[45] und damit einen Infrastrukturbereich entfiel, dessen Ausbau auch zur Wohlstandssicherung beiträgt (vgl. auch YAMADA 1998a: 207). Dementsprechend ist festzuhalten, daß das Handlungsziel der Umverteilung im Betrachtungszeitraum zwar an Gewicht gewann, nicht aber zum bestimmenden politischen Ziel bei der Verteilung öffentlicher Investitionen wurde. Das Ziel der Wohlstandssicherung blieb weiterhin von Bedeutung.

Im Hinblick auf die Entwicklung regionalpolitischer Handlungsziele zeigte die Verteilung der Infrastrukturinvestitionen auf städtische und ländliche Regionen in Kapitel 3.3., daß bis zum Ende der 60er Jahre das Ziel der Wohlstandsmehrung durch Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bestimmend für die Wirtschafts- und Landesentwicklungsplanung war, was sich in einer Schwerpunktsetzung öffentlicher Investitionen auf städtische Wachstumszentren äußerte. Während die in den 60er Jahren regierungsoffiziell thematisierte Dezentralisierung der Wirtschaftsstruktur Lippenbekenntnis blieb und faktisch dem Primat der Wachstumspolitik untergeordnet wurde, schlugen sich die seit Beginn der 70er Jahre verstärkt postulierten regionalpolitischen Umverteilungsziele ab der Mitte der 70er Jahre tatsächlich in einer Schwerpunktverlagerung öffentlicher Investitionen auf ländliche Regionen nieder. Gleichzeitig gewann unter den Zielen der Regionalpolitik neben der Steigerung des regionalen Wirtschaftspotentials durch Verbesserung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktionsbasis die Schaffung gleichwertiger Lebensumstände der Bevölkerung durch verstärkten Ausbau der konsumtiven Infrastruktur größeres Gewicht. Am Ende der 80er Jahre

---

[44] Auch MARUTANI (1989: 35) stellt in seiner Regressionsanalyse der Bestimmungsfaktoren für die regionale Verteilung öffentlicher Investitionen fest, daß es insbesondere die konsumtive Infrastruktur ist, in die in konjunkturschwachen Zeiten vermehrt investiert wird.

[45] Der zunehmende Finanzierungsanteil der Gebietskörperschaften am Straßenbau insgesamt scheint dies zu bestätigen (siehe KENSETSUSHŌ DŌROKYOKU 1994: 15–16).

traten Wachstumsziele erneut stärker in den Vordergrund, was sich in einem Wiederanstieg des Investitionsanteils der städtischen Regionen äußerte. Dieser ging jedoch trotz Zuwächsen im Anteil der produktiven Infrastruktur mit einem gleichzeitigen Anstieg der Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur in städtischen wie in ländlichen Regionen einher, so daß die Verteilungsmuster der vorangegangenen Jahrzehnte nicht gänzlich wieder aufgegriffen wurden.

Die Analyse der Verteilungsmuster öffentlicher Investitionen auf Präfekturen in Kapitel 3.4. zeigte, daß die propagierte Schwerpunktverlagerung von städtischen auf ländliche Regionen ab Mitte der 70er Jahre keineswegs ausgewogen erfolgte. So fand sie einerseits in Form einer Anhebung der Investitionen an den Durchschnitt zum einen in großstadtnahen, zum anderen im Süden des Landes gelegenen ländlichen Präfekturen statt. Andererseits stiegen die Investitionen in einzelnen peripheren ländlichen Präfekturen – Shimane, Tottori, Aomori, Iwate, Akita und Yamagata – teils weit über den Landesdurchschnitt. Die Annäherung der Gesamtsumme der Investitionen in städtischen und ländlichen Präfekturen seit Ende der 80er Jahre ist wiederum weniger auf überdurchschnittliche Aufwendungen in Ballungszentren als auf eine Verringerung der negativen Abweichungen vom Durchschnittswert in einigen städtischen Präfekturen (Kanagawa, Kyōto, Ōsaka) zurückzuführen, da mit Ausnahme Tōkyōs (+13,8%), Hyōgos (+5,4%) und Hokkaidōs (+42,1%) alle städtischen Präfekturen unverändert negative Werte aufwiesen.

Festzustellen war außerdem, daß die Ungleichgewichte in der Verteilung der Investitionen im Betrachtungszeitraum tendenziell zugenommen haben: Von 1960 bis 1973 waren Abweichungen um 15% und mehr vom Landesdurchschnitt der öffentlichen Investitionen pro Kopf der Bevölkerung in 18 Präfekturen zu verzeichnen, wobei die Divergenz in fünf Fällen mehr als 25% betrug. In den Jahren 1974 bis 1984 stieg die Zahl der Abweichungen auf 19, darunter fast die Hälfte (9) mit Werten über 25%. Im Zeitraum von 1985 bis 1994 war ein weiterer Anstieg auf insgesamt 22 Präfekturen mit weit vom Landesdurchschnitt abweichenden Investitionen zu verzeichnen, wobei allerdings die Zahl der Präfekturen mit Werten von 25% und mehr auf 8 zurückging.

Der Vergleich des Ausbaustandes der Infrastruktur in den einzelnen Präfekturen ergab, daß bei der Versorgung mit konsumtiven Infrastruktureinrichtungen landesweit weniger Unterschiede auszumachen sind, als es bei der produktiven Infrastrukturausstattung der Fall ist. Die Gegenüberstellung mit den kumulierten (preisbereinigten) Investitionen in diesen beiden Infrastrukturkategorien legt in diesem Zusammenhang den Schluß nahe, daß im produktiven Bereich zu Beginn des Untersuchungszeitraums größere regionale Disparitäten herrschten, die durch

unterschiedlich hohe Investitionen in der Folge teilweise ausgeglichen wurden. Für die konsumtive Infrastrukturausstattung hingegen deutet eine stärker differenzierende Wirkung unterschiedlicher Investitionssummen eher auf eine recht gleichförmige Ausgangssituation hin.

Die Untersuchung der Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen beim Infrastrukturausbau in Kapitel 3.5. ließ bei der Projektträgerschaft eine zunehmende Übereinstimmung der Reichweiten der Infrastruktureinrichtungen und der Befugnisse der Durchführenden erkennen: Der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur fällt vornehmlich Städten und Gemeinden als am stärksten bürgernaher Regierungsebene zu, wobei allerdings in den 60er Jahren vorübergehend eine größere Beteiligung zunächst der Präfekturen, dann des Zentralstaates auszumachen war. Zentralstaat und Präfekturen hingegen kümmern sich gemeinsam um die Verbesserung der produktiven Infrastruktur und die Landespflege – beides Kategorien, die Infrastrukturbereiche zusammenfassen, in denen die Nutznießer der Einrichtungen (z. B. Fernstraßen, Flughäfen, Wasserbaumaßnahmen) regional in der Regel breiter gestreut sind. Der graduierliche Rückzug des Zentralstaates aus der Projektträgerschaft in der Landespflege bei weitgehend gleichbleibendem Anteil der Präfekturen kann als Ergebnis des Rückgangs nationaler Großprojekte zugunsten von kleineren, regional eingeschränkter wirksamen landespflegerischen Maßnahmen gedeutet werden. Der Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur ist jedoch primär Sache der Präfekturen, was angesichts der überwiegend lokal begrenzten Wirkungen z. B. von landwirtschaftlichen oder Forstwegen und Fischereihäfen verwundert; allerdings wird das Bild durch die starke und zunehmende Beteiligung auch von Städten und Gemeinden relativiert. Die Kategorie „andere" faßt Infrastrukturbereiche ganz unterschiedlicher Reichweite – z. B. den Schienenfernverkehr auf der einen, Untergrundbahnen auf der anderen Seite – zusammen, so daß ein Urteil über die Angemessenheit der Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen nicht möglich scheint.

Bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus zeigen sich jedoch einige Abweichungen von der Aufgabenteilung bei der Durchführung, die je nach Infrastrukturkategorie unterschiedlich ausgeprägt sind. Der Zentralstaat finanziert insgesamt einen bedeutend höheren Teil des Infrastrukturausbaus, als aus seiner Beteiligung an der Projektträgerschaft hervorgeht. Besonders ausgeprägt sind die Diskrepanzen bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur und der Landespflege, wobei bei ersterer während des Betrachtungszeitraumes kaum ein Wandel im Verhältnis von Projekt- zu Kostenträgerschaft erkennbar ist, bei letzterer die Beteiligung des Zentralstaates an der Finanzierung seit Mitte der 80er Jahre rascher zurückging als sein Anteil an der Projektträgerschaft, und sich

dadurch der Abstand verringerte. Bei der konsumtiven Infrastruktur ist die Bilanz von Projekt- und Kostenträgerschaft für den Zentralstaat ebenfalls durchgehend negativ; besonders groß war die Differenz von der zweiten Hälfte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre. Auch bei der produktiven Infrastruktur, der einzigen Kategorie, in der der Zentralstaat während des größten Teils des Betrachtungszeitraums hauptsächlicher Projektträger war, liegt sein Finanzierungsanteil immer noch über den Werten für die Durchführung; seit Beginn der 80er Jahre verringerten sich die Diskrepanzen jedoch. In der Kategorie „andere" führte eine zunehmende Übernahme der Projektträgerschaft durch den Zentralstaat bei weniger stark steigender Finanzierungsbeteiligung zu einer Annäherung der Werte; der Kurvenverlauf in Übersicht 3.15e läßt trotz der statistischen Inkonsistenzen auf eine relativ konstante Trendentwicklung schließen. Sowohl Präfekturen als auch Städte und Gemeinden verausgabten als Projektträger überwiegend höhere Summen, als sie aus ihren Haushalten in den Infrastrukturausbau investierten; einzige Ausnahme ist der Ausbau der produktiven Infrastruktur, an dem Städte und Gemeinden mit einem – geringfügig – höheren Finanzierungs- als Durchführungsanteil beteiligt waren.

Die zuvor anhand der Aufgabenteilung bei der Projektdurchführung festgestellte große, im Betrachtungszeitraum zunehmende Übereinstimmung der Reichweiten der Infrastruktureinrichtungen und der Zuständigkeiten der durchführenden Regierungsebenen wird also durch die Betrachtung der Finanzierungsstruktur dahingehend relativiert, daß der Zentralstaat über seine – hier zunächst noch unterstellten – Mitspracherechte als Finanzier auch auf die Ausgestaltung des Ausbaus der landwirtschaftlichen Infrastruktur, von Maßnahmen der Landespflege und in geringerem Maße der konsumtiven Infrastruktur und damit auf Bereiche der Infrastrukturpolitik größeren Einfluß nimmt, über die gemäß der Reichweite ihrer Wirkungen primär untergeordnete Regierungsebenen entscheiden sollten. Im Hinblick auf den Wandel im Zeitverlauf läßt sich nach Infrastrukturkategorien differenziert feststellen, daß die Abweichungen von Projekt- und Kostenträgerschaft der Regierungsebenen bei der produktiven Infrastruktur und der Kategorie „andere" im Betrachtungszeitraum zurückgingen. Demgegenüber bewegten sie sich bei der konsumtiven Infrastruktur in den späten 80er und den 90er Jahren auf demselben hohen Niveau wie bis zur Mitte der 70er Jahre, nachdem sie sich im dazwischenliegenden Zeitraum noch verstärkt hatten. Die Diskrepanzen zwischen Projekt- und Kostenträgerschaft sind bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur durchgehend hoch, bei geringfügiger Annäherung seit Mitte der 80er Jahre; ähnlich ist die Entwicklung bei der Landespflege, wo die Annäherung etwas deutlicher ausfiel.

Eine Zuordnung bestimmter politischer Handlungsziele (siehe Kapitel 2.2.2.) aufgrund von Investitionsschwerpunkten in bestimmten Infrastrukturkategorien (Übersichten 3.16a bis 3.16c) ist insbesondere bei Städten und Gemeinden eindeutig möglich: Hier läßt die während des gesamten Betrachtungszeitraums große und zunehmende Bedeutung des Ausbaus der konsumtiven Infrastruktur auf die Verfolgung von Umverteilungszielen, also die Herstellung sozioökonomischer Sicherheit und Gleichheit, schließen.

Auf der Ebene des Zentralstaates konkurrierten durchgehend Umverteilungs- und Wachstumsziele, wie die Entwicklung der Aufwendungen für die konsumtive und die produktive Infrastruktur zeigt. Dabei überstiegen die wachstumsorientierten Investitionen in die produktive Infrastruktur die Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur in der Phase raschen Wirtschaftswachstums bis zum Beginn der 70er Jahre und erneut in der Phase des Umbaus der Industriestruktur seit Mitte der 80er Jahre, während in der dazwischenliegenden Zeit des stabilen wirtschaftlichen Wachstums in den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur mehr zentralstaatliche Mittel flossen, als für die produktive Infrastruktur aufgewandt wurden. Seit dem Beginn der konjunkturpolitisch motivierten erhöhten öffentlichen Investitionstätigkeit in den 90er Jahren (siehe Kapitel 3.2.1.) kümmert sich der Zentralstaat erneut stärker um den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur. Rechnet man allerdings die Anteile der Mittel, die in der ebenfalls eher Wachtumsorientierung spiegelnden Kategorie der landwirtschaftlichen Infrastruktur investiert wurden, zu den Aufwendungen für die produktive Infrastruktur hinzu, zeigt sich, daß die addierten Anteile im gesamten Betrachtungszeitraum über dem der konsumtiven Infrastruktur lagen und sich die beschriebenen Schwerpunktverlagerungen lediglich in Verringerungen der Differenz niederschlugen. Entsprechend ist festzuhalten, daß zwar sowohl Wachtums- als auch Umverteilungsziele eine Rolle bei der Ausgestaltung zentralstaatlicher Infrastrukturpolitik spielten, das Verhältnis aber als zugunsten der Wohlstandssicherung durch Wachstum unausgewogen zu bezeichnen ist.

Auf der Präfekturebene liegen die Anteile der Aufwendungen für die produktive und die konsumtive Infrastruktur ebenfalls nah beieinander; seit Beginn der 70er Jahre investierten die Präfekturen jedoch regelmäßig mehr in die konsumtive als in die produktive Infrastruktur. Bei Addition der Finanzierungsanteile für die produktive und die landwirtschaftliche Infrastruktur ist das Gewicht dieser beiden wachstumsorientierten Infrastrukturkategorien – mit Ausnahme der statistisch verzerrten Periode von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre – bei den Präfekturen mit um die 40% bis Ende der 60er Jahre und seither meist zwischen 35%

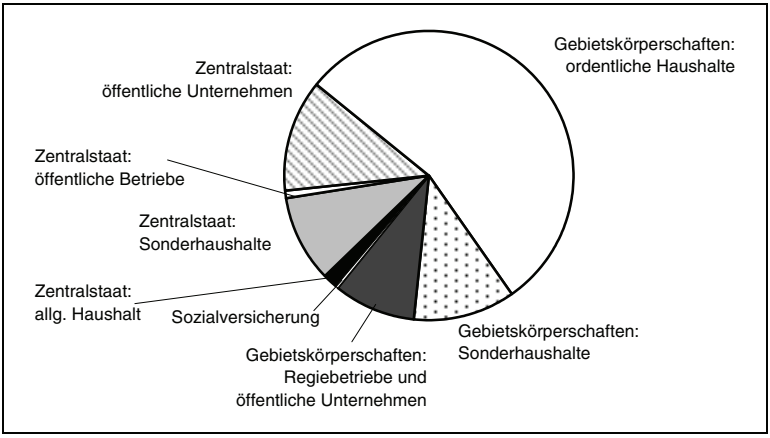
und 40% zwar geringer als beim Zentralstaat mit überwiegend über 45%, übersteigt jedoch ebenfalls konstant den Anteil der Aufwendungen für die konsumtive Infrastruktur. So ergibt sich für die Präfekturen ein dem Zentralstaat in der Tendenz vergleichbares Bild der Gewichtung der Ziele Wohlstandssicherung und Umverteilung zugunsten der Wohlstandssicherung, wobei jedoch die Anteile der nicht eindeutig mit den genannten Handlungszielen in Bezug zu setzenden Kategorien Landespflege und „andere“ größer sind.

Insgesamt war die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Infrastrukturkategorien bei den Präfekturen wie auch bei Städten und Gemeinden stabiler als beim Zentralstaat, wie eine Berechnung der Varianz ergab. Dies läßt auf größere Möglichkeiten zur Schwerpunktsetzung und -verlagerung auf der obersten Regierungsebene gegenüber geringeren Handlungsspielräumen von Präfekturen und Kommunen schließen.

4. Allokationsinstrumente

Ziel dieses Kapitels ist es, die verschiedenen Instrumente zu identifizieren, mit denen infrastrukturpolitische Entscheidungen auf den drei Regierungsebenen in öffentliche Investitionen umgesetzt werden, sowie ihr relatives Gewicht im Zeitverlauf zu bestimmen.

Übersicht 4.1: Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors 1994



Anm.: Ohne Vorratsveränderung.
Quelle: Berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 345.

Übersicht 4.1 zeigt die Anteile der verschiedenen Komponenten des japanischen Haushaltssystems an den Bruttoinvestitionen nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Jahr 1996. Sie veranschaulicht eindrucksvoll, daß im Bereich öffentlicher Investitionen eine Eingrenzung des Blickwinkels auf den allgemeinen Haushalt des Zentralstaates (*ippan kaikei*), wie dies einige Autoren (z. B. Ishi 1995) tun, einen großen Teil öffentlicher Investitionstätigkeit ausblendet: Von den Bruttoinvestitionen des Zentralstaates in Höhe von rund ¥ 10 Billionen stammten nur 6,3% aus dem allgemeinen Haushalt, während 51,0% von öffentlichen Unternehmen (*kōteki kigyō*), 39,6% über Sonderhaushalte (*tokubetsu kaikei*) und 3,1% durch Eigenbetriebe (*jigyōdan*)[102] getätigt wurden. Dies entspricht

[102] Öffentliche Unternehmen (*kōsha, kōdan, eidan*) und Eigenbetriebe (*jigyōdan*) werden per Gesetz – und damit nicht auf handelsrechtlicher Basis – zur Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse mit Mitteln des Zentralstaates und/oder der Gebietskörperschaften eingerichtet. Öffentliche Unternehmen

Beiträgen zur gesamten Bruttokapitalbildung des öffentlichen Sektors von 1,6% (allgemeiner Haushalt), 12,6% (öffentliche Unternehmen), 9,8% (Sonderhaushalte) und 0,8% (Eigenbetriebe). Die übrigen knapp 75% der Bruttokapitalbildung werden von den Gebietskörperschaften geleistet, wobei diese ihre öffentlichen Investitionen in Höhe von rund ¥ 30 Billionen zu 72,7% über ihre ordentlichen Haushalte, zu 15% über Sonderhaushalte und zu 12,3% durch Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen abwickelten; in Anteile an der Gesamtsumme der Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors umgerechnet ergibt dies 54,2% (ordentliche Haushalte), 11,2% (Sonderhaushalte) bzw. 9,1% (Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen).

---

sind vielfach auf dem Gebiet des Baus und Betriebs von (Verkehrs-)Infrastruktureinrichtungen tätig, wenden kaufmännisches Rechnungswesen an und arbeiten gewinnorientiert, da sie sich zu einem großen Teil über Kredite von öffentlichen Finanzinstitutionen (s. u.) und aus dem FILP finanzieren, die verzinst zurückgezahlt werden müssen. Auf zentralstaatlicher Ebene sind dies z. B. die *Nihon dōro kōdan* (Japan Highway Public Corporation), die für den Bau und Betrieb gebührenpflichtiger Straßen zuständig ist, die *Nihon tetsudō kensetsu kōdan* (Japan Railway Construction Public Corporation) oder die *Jūtaku toshi seibi kōdan* (Housing and Urban Development Corporation); bis zu ihrer Privatisierung zählten auch die Staatsunternehmen (*kōsha*) Japan Tobacco and Salt Public Corporation (JTC), Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT) und Japan National Railways (JNR) zu dieser Gruppe. Unter *kōteki kigyō* werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung neben den erwähnten öffentlichen Unternehmen einige Eigenbetriebe, darunter die Japanese National Railways Settlement Corporation (*Nihon kokutetsu seisan jigyōdan*), die zur Übernahme und Abwicklung der Schulden der Staatsbahn (JNR) 1987 gegründet wurde, verschiedene Sonderhaushalte, über die vornehmlich öffentliche Versicherungsprogramme, aber auch betriebsförmig organisierte öffentliche Dienstleister wie das Münzamt (*Zōheikyoku*) oder die Post finanziert werden, die zuvor erwähnten öffentlichen Finanzinstitutionen und eine Reihe weiterer, kleinerer staatlicher Einrichtungen wie z. B. die Japan External Trade Organization (JETRO, *Nihon bōeki shinkōkai*) subsumiert. Die Gebietskörperschaften haben eine Vielzahl von Regiebetrieben und öffentlichen Unternehmen eingerichtet, die für diese Regierungsebene in der Finanzstatistik als *kōeki kigyō* bezeichnet werden und in den Bereichen Straßen- oder Wohnungsbau, Wasserversorgung, Katastrophenschutz/-hilfe, Freizeiteinrichtungen etc. arbeiten. Der Begriff *jigyōdan* (Eigenbetriebe) wird nur auf die zentralstaatliche Ebene angewandt und bezeichnet staatliche Wirtschaftsunternehmen, die nationale Aufgaben enger begrenzten Umfangs als die öffentlichen Unternehmen erfüllen. Sie werden zu einem größeren Teil als die öffentlichen Unternehmen durch Zuweisungen aus zentralstaatlichen Haushalten finanziert und sind entsprechend weniger unabhängig. Sie werden in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Zentralregierung (*ippan seifu*, general government) zugeordnet. Ihre Aktivitätsfelder sind breit gestreut: So gehören z. B. die Interna-

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Projekt-, nicht Kostenträgerschaften abbildet. Zudem wird der eigentlich auch in Japan geltende Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes nicht nur durch die Existenz von Sonderhaushalten und Budgets öffentlicher Finanzinstitutionen[103] verletzt, son-

---

tional Cooperation Agency (*Kokusai kyōryoku jigōdan*), die National Space Development Agency (*Uchū kaihatsu jigyōdan*), die Small Business Promotion Corporation (*Chūshō kigyō shinkō jigyōdan*) und die Raw Silk and Sugar Price Stabilization Agency (*Sanshi satōrui kakaku antei jigyōdan*) zu den Eigenbetrieben. JOHNSON bietet in seiner umfassenden Untersuchung neben einem historischen Abriß und einer Analyse der politischen Implikationen des Systems öffentlicher Produktion auf zentralstaatlicher Ebene auch eine Typologie der verschiedenen Formen öffentlicher Betriebe und Unternehmen (JOHNSON 1978: 25–60). In jüngerer Zeit haben sich unter Reformgesichtspunkten u. a. der Financial System Council des MOF (ZAISEI SEIDO SHINGIKAI 1996: 14–13 bis 14–16), die OECD (1997: 69–75) oder YOSHIDA (1996: 172–196) mit der Effizienz öffentlicher Unternehmen befaßt; NAKANO 1996: 88–89 und YAMAGUCHI 1997: 40–41 analysieren politische Aspekte der Reformversuche. Einen tabellarischen Überblick über die verschiedenen öffentlichen Unternehmen, Eigenbetriebe, Stiftungen und anderen *tokushu hōjin* (special public – oder administrative – corporations, auch special legal entities; Oberbegriff für 84 (Stand 1998) per Gesetz eingerichtete betriebswirtschaftliche Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, an denen die öffentliche Hand eine überwiegende Kapitalbeteiligung hat und die der Aufsicht staatlicher Behörden unterstehen; siehe auch OSHIMA 1983: 862) des Zentralstaates und ihre Berücksichtigung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie der Statistik öffentlicher Investitionen *gyōsei tōshi* gibt JKC 1997: 220–223.

103 In direkter Übersetzung ihres japanischen Oberbegriffs *seifu kankei kikan* auch als „affiliierte Regierungsinstitutionen" (government affiliated agencies) bezeichnet; dazu zählen zwei Banken (Japan Development Bank, JDB, *Nihon kaihatsu ginkō*, und Export-Import Bank of Japan, EIBJ, *Nihon yushutsunyū ginkō*), die den privaten Sektor bei der Bereitstellung langfristigen Kapitals und der Außenhandelsfinanzierung ergänzen, sowie neun öffentliche Kreditinstitutionen, über die Kapital in Bereiche gelenkt wird, für die auf dem freien Kapitalmarkt nicht genügend Mittel bereitgestellt werden (daher werden sie auch als „strategische Kreditinstitutionen" (*seisaku kin'yū kikan*) bezeichnet, siehe z. B. ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 10). In der Mehrzahl dienen sie der Finanzierung privater Unternehmungen; für den Infrastrukturausbau relevant ist lediglich die Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises (*Kōei kigyō kin'yū kōko*), die zinsgünstige Kredite an öffentliche Unternehmen der Gebiets-körperschaften insbesondere zur Finanzierung von Investitionen in die kommunale Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie den kommunalen Straßenbau vergibt (vgl. ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 228–230). Die öffentlichen Finanzinstitutionen wurden per Gesetz als eigenständige staatliche Unternehmen mit dem Ziel eingerichtet, größere Effizienz bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben durch regierungsferne Organisation zu erreichen (KATŌ 1993:

dern auch durch eine Vielzahl von Überschneidungen der Einnahmen und Ausgaben der verschiedenen Haushalte (vgl. OECD 1997: 75–78, WALDENBERGER 1994: 28–29, KŌNO 1994: 35–36).[104] So wird z. B. ein beträchtlicher Teil der Mittel, die letztendlich aus Sonderhaushalten des Zentralstaates verausgabt und daher in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung diesen auch zugerechnet werden, zunächst im allgemeinen Haushalt verbucht: Die Zuweisungen an andere Haushalte hatten 1996 einen Anteil von 57,9% an den Gesamtausgaben des allgemeinen Haushaltes (Plangröße; ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 37). Bei der folgenden Beschreibung der Haushalte von Zentralstaat und Gebietskörperschaften wird daher den Verknüpfungen der verschiedenen Haushalte innerhalb und zwischen den Regierungsebenen besondere Beachtung zu schenken sein, um mögliche Einschränkungen der Entscheidungsautonomie in einzelnen haushaltspolitischen Arenen durch Abhängigkeiten auf der Einnahmeseite aufzeigen zu können, wenngleich eine vollständige Nachzeichnung der Mittelflüsse zwischen den Haushalten auf der Basis der publizierten Finanzstatistik kaum möglich ist (vgl. OECD 1997: 75).

4.1. DATEN- UND LITERATURLAGE

Die langfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte läßt sich auf der Grundlage der Finanzstatistik des MOF, der die im vorangegangenen Kapitel verwendeten Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung entnommen waren (z. B. ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996), nachzeichnen. Sie enthält neben detaillierten Zeitreihen zur Feinallokation des allgemeinen Haushaltes (Plangrößen und Nachtragshaushalte) des Zentralstaates

63, KŌNO 1994: 208). Sie unterscheiden sich von der Mehrzahl anderer öffentlicher Unternehmen (*tokushu hōjin*, s. o.) dadurch, daß sie nicht nur – wie z. B. die Japan Highway Public Corporation – auf der Basis ihrer Einrichtungsgesetze auf administrativem Wege durch die Regierung, sondern im Rahmen der Verabschiedung ihrer Haushalte formal durch das Parlament kontrolliert werden (KŌNO 1994: 206). Die Haushalte der affiliierten Regierungsinstitutionen beschränken sich allerdings auf eine Aufstellung der Zu- und Abführungen; Inhalte und Umfang der Kreditaktivitäten sind nicht verzeichnet (KŌNO 1994: 213–214).

[104] Auch in Deutschland werden die Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes durch die Existenz von Sondervermögen wie des ERP (European Recovery Program), des Ausgleichfonds oder des Fonds Deutsche Einheit verletzt, vgl. LANGE 1995a: 544. Die Situation in Japan verspricht allerdings übersichtlicher zu werden, nachdem das MOF im Herbst 1999 angekündigt hat, ab dem Jahr 2000 konsolidierte Bilanzen zu veröffentlichen, in denen der allgemeine Haushalt und die Sonderhaushalte miteinander verrechnet werden (*Mainichi Shinbun*, 26. Oktober 1999, *Financial Times*, 8. Februar 2000).

nach Ressorts und Aufgabenbereichen Angaben, wenn auch für kürzere Betrachtungszeiträume, zu zentralstaatlichen Sonderhaushalten, Haushalten der Gebietskörperschaften und zum FILP.

Einen höheren Grad der Desaggregierung von Daten für Gebietskörperschaften erreicht das im Jahresrhythmus vom MOHA herausgegebene „Weißbuch zur Finanzpolitik der Gebietskörperschaften" (z. B. JICHISHŌ 1994, 1998), das in einem umfangreichen statistischen Anhang eine Fülle von Basisdaten zu Plangrößen und konsolidierten Haushaltsrechnungen bietet. Einen guten Einblick in die jeweils aktuelle Haushaltspolitik des Zentralstaates unter Berücksichtigung auch längerfristiger Entwicklungen liefert in zunehmend übersichtlicher Form die ebenfalls jährlich herausgebrachte englischsprachige Kurzfassung des Haushaltsplanes.[105] Von großer Aktualität ist der jeweils in der zweiten Jahreshälfte erscheinende „Überblick über die Finanzpolitik Japans" (TAMURA 1997), dem neben einem teils kritischen Kommentar zur Haushaltspolitik die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Detail für das laufende und das vorangegangene Haushaltsjahr zu entnehmen ist.[106]

Die Struktur der öffentlichen Finanzen in Japan läßt sich aus verschiedenen Überblicksdarstellungen erschließen.[107] Durch die Darstellungen in westlichen Sprachen zieht sich die Kritik an der Uneinheitlichkeit und Unvollständigkeit der verschiedenen Haushalte. Verschiedene kritische Analysen von japanischen Wissenschaftlern widmen sich Einzelaspekten der öffentlichen Haushalte, darunter dem Phänomen der in der Regel nur marginalen Veränderung der Feinallokation des Haushalts („Inkrementalismus")[108] oder den Verknüpfungen zwischen zentralstaatlichen Haushalten und denen der übrigen Gebietskörperschaften.[109]

---

105 MOF BUDGET BUREAU (verschiedene Jahrgänge).

106 In deutscher Sprache liegen Daten in Form des in Abständen von drei bis vier Jahren erscheinenden „Länderberichts Japan" des Statistischen Bundesamtes vor (zuletzt: STATISTISCHES BUNDESAMT 1994). Auf die Verwendung dieser Quelle verzichte ich jedoch bei der Analyse des Haushaltssystems angesichts ihrer geringeren Aktualität und der Tatsache, daß die auf die öffentlichen Haushalte in Japan angewandte Terminologie bedenklich ist: So wird z. B. der allgemeine Haushalt als „ordentlicher Haushalt" bezeichnet, die Sonderhaushalte als „außerordentlicher Haushalt", was in bezug auf letztere Außerplanmäßigkeit im Sinne einmaliger Ausgaben suggeriert.

107 In deutscher Sprache z. B. WALDENBERGER 1994, in englischer Sprache z. B. die verschiedenen Aufsätze in SHIBATA 1993, in japanischer Sprache u. a. die ausführliche Darstellung von KŌNO 1994 oder Erläuterungen zur Haushaltsstatistik z. B. in ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996.

108 Z. B. ISHI 1995, SHINPO 1995.

109 Z. B. ISHIKAWA 1995, JINNO 1993.

Daten zum FILP sind in aggregierter Form für die gesamte Dauer seines Bestehens zugänglich.[110] Während es in der westlichen Wissenschaft, von wenigen Ausnahmen abgesehen,[111] erst in jüngerer Zeit im Zusammenhang mit der Privatisierung staatlicher Finanzinstitutionen größere Beachtung findet,[112] ist das FILP seit den 80er Jahren Gegenstand einer Vielzahl von Untersuchungen japanischer Wissenschaftler. Die umfassenderen Arbeiten lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: einerseits Untersuchungen seiner Rolle als Instrument der Finanzpolitik,[113] andererseits Analysen seiner makroökonomischen Wirkungsweisen und Effektivität.[114] Während die in den 80er Jahren vorgelegten Arbeiten Veränderungen in der Funktionsweise des FILP angesichts einer gewandelten Wirtschaftsstruktur diskutieren,[115] stellen die Arbeiten aus den 90er Jahren bei ihrer Diskussion von Reformbedarf und -möglichkeiten des Instrumentes auch grundsätzliche Fragen nach der Notwendigkeit seiner Fortführung angesichts von Trends zur Deregulierung der Finanzmärkte.[116]

4.2. Zentralstaat

4.2.1. Allgemeiner Haushalt

Im Verhältnis zum BIP wuchs der allgemeine Haushalt des Zentralstaates von 10,8% im Jahr 1960 bis zum Jahr 1980 auf 17,7% an, ging in der Folge aber allmählich wieder bis auf 14,3% im Jahr 1995 (¥ 78 Billionen) zurück (Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 8).

Übersicht 4.2 zeigt die Entwicklung der Mittelallokation aus dem allgemeinen Haushalt nach Verwendungszwecken. Zu den Ausgaben, deren Anteile im Betrachtungszeitraum tendenziell anstiegen, gehören

---

110 Z. B. Ōkurashō Rizaikyoku 1993, Ōkurashō Shukeikyoku 1996, auch Tamura 1997.

111 Z. B. Johnson 1978 (81–99), der Genese und Struktur des FILP im auch für diese Arbeit bedeutsamen Zusammenhang mit der Finanzierung öffentlicher Unternehmen diskutiert.

112 Z. B. OECD 1993, 1997.

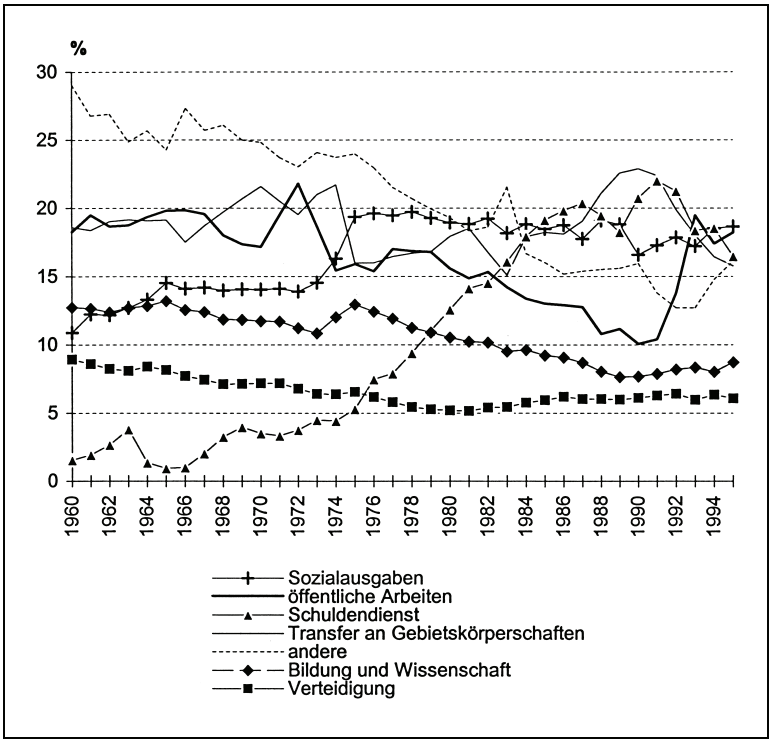
113 Z. B. Matsuura 1990, Kōno 1993, Takehara 1988.

114 Z. B. Konishi 1994, Iwane 1984.

115 Neben den bereits erwähnten auch Seki 1985, Suzuki 1986, Katō 1987; ein ausführlicher Überblick über in den 80er Jahren in Japan durchgeführte quantitative mikro- und makroökonomische Analysen einzelner Aspekte des FILP (Kapitalkosten im Vergleich zum privaten Kapitalmarkt, Sparverhalten privater Haushalte etc.) findet sich in Matsuura 1990: 61–77.

116 U. a. Aburai 1993, Tomita 1992, Miyawaki 1993.

Übersicht 4.2: Allgemeiner Haushalt nach Verwendungszwecken



Anm.: Jahresrechnung; Transfer an Gebietskörperschaften 1971, 1972 und 1975 inkl. außerplanmäßiger Zahlungen; öffentliche Investitionen bis 1965 inkl. gesondert ausgewiesener Aufwendungen für Wohnungsbau und Wohnumfeldverbesserung; „andere" 1983 inkl. ¥ 2,3 Bio. zum Ausgleich der Jahresrechnung 1981.

Quelle: Berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 199–226.

die Sozialausgaben und insbesondere der Schuldendienst. Für letzteren zeigt der Verlauf der Kurve bedeutende Niveauveränderungen: Nachdem er 1975 die 5%-Marke überschritt, entwickelte er sich rasch aufwärts und bewegte sich seit Mitte der 80er Jahre bei über 15%, teilweise über 20%. Die Sozialausgaben verzeichneten in der Mitte der 70er Jahre rasche Zuwächse, wodurch sich ihr Anteil von unter 15% auf in der Folge meist um die 18% erhöhte; seit Beginn der 90er Jahre ist er jedoch bei im Vorjahresvergleich auch real teilweise negativer Entwicklung leicht rückläufig.

Stärkere Schwankungen zeigt der Verlauf der Kurve für die Transfers an die Gebietskörperschaften (*chihō kōfuzei kōfukin*)[117], wobei die Mittel real bis zum Beginn der 90er Jahre nur einmal, im Jahr 1975, gegenüber dem Vorjahr gesenkt wurden; seit 1991 entwickelten sich die Transfers im Vorjahresvergleich jedoch, nach raschen Zuwächsen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, meist negativ, so daß ihr Anteil an den Gesamtausgaben aus dem allgemeinen Haushalt in den 90er Jahren wieder das niedrigere Niveau der 70er Jahre von um die 17% erreichte. Der Anteil der Aufwendungen für Verteidigung ging im Betrachtungzeitraum leicht zurück, wobei jedoch in jedem Jahr positive Zuwachsraten zu verzeichnen waren. Anders verhält es sich mit den Ausgaben für Bildung und Wissenschaft, die bis Ende der 70er Jahre noch über 10%, danach nur noch um die 8% ausmachten und deren Zuwachsraten, wenngleich auch sie sich meist im positiven Bereich bewegten, in der Mehrzahl der Jahre hinter dem Wachstum des Haushaltsvolumens insgesamt zurückblieben.

Aufwendungen für öffentliche Investitionen sind hauptsächlich im Titel „öffentliche Arbeiten" (*kōkyō jigyō kankeihi*) zusammengefaßt.[118] Sein Anteil am Staatshaushalt sank, von einem vorübergehenden Anstieg auf gut 20% im Jahr 1972 abgesehen,[119] von knapp 20% in den 60er Jahren bis zum Ende der 80er Jahre auf gut 10% ab, wobei im Vorjahresvergleich real allerdings nur im Jahr 1983 ein Rückgang der Aufwendungen zu verzeichnen war. Im Zuge der bereits erwähnten Konjunkturmaßnahmen (siehe Kapitel 3.2.1.) wurden die Ausgaben für den Titel in den Jahren 1992 und 1993 weit überdurchschnittlich angehoben – die Zuwachsraten

---

[117] Dabei handelt es sich um nicht-zweckgebundene Mittel, die sich aus festgesetzten Prozentanteilen der national erhobenen Einkommens-, Körperschafts- und Alkoholsteuer (je 32%), der Verbrauchssteuer (29,5%) und der Tabaksteuer zusammensetzen und über einen Sonderhaushalt (*kōfuzei oyobi jōyozei haifukin tokubetsu kaikei*, siehe die Ausführungen weiter unten) nach einem bestimmten Schlüssel mit dem Ziel des Finanzausgleichs auf die Gebietskörperschaften verteilt werden. Ohne Umweg über den allgemeinen Haushalt fließen in diesen Sonderhaushalt auch die für die Gebietskörperschaften vorgesehenen Anteile an fünf indirekten, bei Verkehrsteilnehmern erhobenen Steuern, die nach einem einfachen Schlüssel an die Gebietskörperschaften transferiert werden (*chihō jōyozei*).

[118] Nicht inbegriffen sind Investitionen in den Bau von Schulgebäuden, die unter dem Titel „Bildung und Wissenschaft" subsumiert werden (vgl. FURUTA/KANO 1993: 74).

[119] In diesem Jahr trat Tanaka Kakuei das Amt des Premierministers an, der über enge Kontakte zur Bauindustrie verfügte und starken direkten Einfluß auf die öffentliche Investitionspolitik nahm (vgl. CAMPBELL 1980: 160–162, CALDER 1988: 276, 281–282, siehe auch Kapitel 5.4.1.).

gegenüber dem Vorjahr lagen mit 34,2% bzw. 52,8% deutlich über dem Zuwachs des Gesamthaushaltes von 1,2% bzw. 8,3% –, so daß er in den Jahren 1993 bis 1995 mit zwischen 17% und 19% das Niveau der 60er Jahre wieder erreichte.[120]

Der Verlauf der Kurven bietet keinen Anhaltspunkt dafür, daß bei der Allokation von Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt nach Verwendungszwecken in der Regel bestehende Verteilungsmuster fortgeschrieben würden („Inkrementalismus"), wie mehrfach festgestellt wurde (z. B. MURAMATSU 1997: 51, SHINDŌ 1995: 223–224, CAMPBELL 1980:16–17). Auch eine Analyse der Zuwachsraten zeigt im gesamten Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede im Anstieg oder Rückgang der Aufwendungen für die einzelnen Titel und bestätigt so – auf einer hohen Aggregationsebene – die Ergebnisse von MCCUBBINS und NOBLE, deren detaillierte statistische Analysen keinen Nachweis für Inkrementalismus erbrachten (MCCUBBINS/NOBLE 1995b: 92–102).[121]

Die Feinallokation der Mittel für öffentliche Arbeiten hingegen ist seit Beginn der 80er Jahre von deutlich weniger Bewegung gekennzeichnet, als es bei der Zusammensetzung der Ausgabenseite des allgemeinen Haushaltes insgesamt der Fall war. Dies läßt auf Tendenzen zur Fortschreibung bzw. Erhöhung oder Kürzung von Ansätzen nach dem „Gießkannenprinzip" (In- oder Dekrementalismus) schließen, wie sie z. B. ISHI (1995: 407), KUROKAWA (1995: 80) oder SHINPO (1995: 36) für diesen Titel seit den 80er Jahren festgestellt haben. Nicht zu bestätigen scheint sich angesichts der geringen Veränderungen in den 90er Jahren hingegen die These ITŌS, aufgrund häufiger konjunkturpolitischer Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen brächen starre Allokationsmuster zunehmend auf (ITŌ 1994: 111).

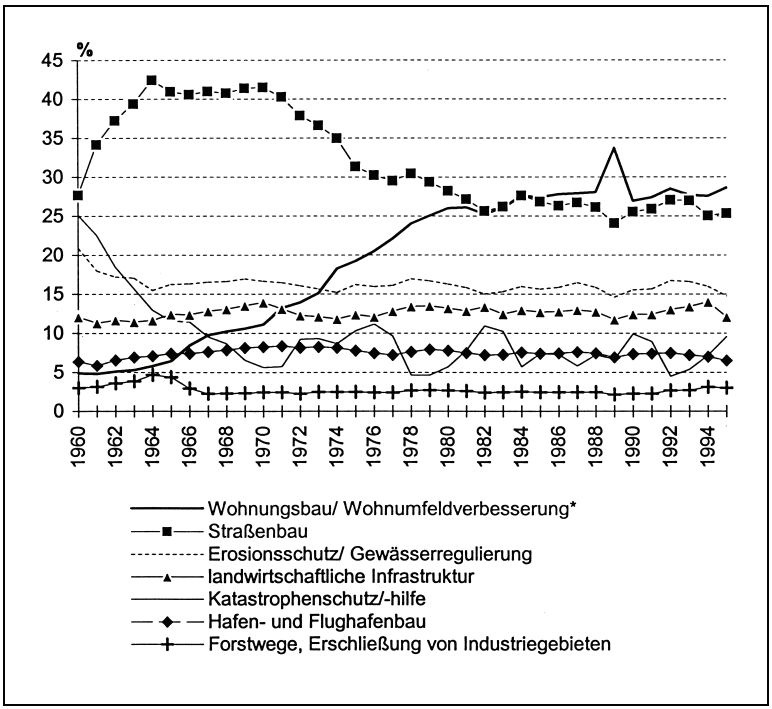
Die Anteile der Investitionen in die Landespflege (Wasserbau), die landwirtschaftliche Infrastruktur, den Hafen- und Flughafenbau sowie

---

[120] Zum Vergleich: Am deutschen Bundeshaushalt des Jahres 1993 hatten investive Ausgaben einen Anteil von 15,2% (Jahresrechnung; Statistisches Bundesamt 1996: 502).

[121] SHINDŌ bestätigt CAMPBELL insofern, als er Inkrementalismus als ein Phänomen der 60er und 70er Jahre bezeichnet, als die öffentliche Finanzpolitik aus hohen natürlichen Einnahmezuwächsen schöpfen konnte, das aber in Zeiten von Sparzwängen kein Pendant in Form von „Dekrementalismus" finde (SHINDŌ 1995: 223–224). Übersicht 4.2 sowie die Betrachtung der Entwicklung der Zuwachsraten der Titel liefern allerdings auch für diese zeitliche Einschränkung wenig Anhaltspunkte; im Gegenteil ging die Streuung der Zuwachsraten der einzelnen Titel in den 80er Jahren bei insgesamt verlangsamtem Haushaltswachstum zurück.

Übersicht 4.3: Öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt nach Infrastrukturbereichen



Anm.: * Wasserver- und Abwasserentsorgung.
Forstwege, Erschließung von Industriegebieten bis 1965 inkl. Stadtentwicklung; Katastrophenschutz bis 1965 inkl. Aufwendungen zur Beseitigung durch Bergbau verursachter Umweltschäden; globale Mehrausgaben sind nicht dargestellt, da immer unter 1%.

Quelle: Berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 199–226.

Forstwege und die Erschließung von Industriegebieten, auf die zusammen 1960 40,4%, 1995 35,4% der Mittel für öffentliche Arbeiten entfielen, haben sich im Betrachtungszeitraum nur wenig verändert. Nach einem raschen Anstieg von 27,7% (1960) auf 42,4% (1964) ist dagegen der Anteil des Straßenbaus in der Folge tendenziell gesunken, wobei jedoch der deutliche Rückgang in den 70er Jahren weniger auf im Vorjahresvergleich gesunkene als auf im Vergleich zum Titel insgesamt unterdurchschnittlich schnell gestiegene Aufwendungen zurückzuführen ist. Gewachsen ist der Anteil der Mittel, die für den öffentlichen Wohnungsbau und die Wohnumfeldverbesserung verwendet wurden: In den frühen 60er Jahren

waren es nur um die 5%, in den 90er Jahren hingegen mehr als 25%.[122] Der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur gewann also deutlich an Gewicht, wenngleich sein Anteil auch in den 90er Jahren noch hinter der produktiven Infrastruktur – Straßenbau, Hafen- und Flughafenbau – zurückblieb. Nach einem zügigen Rückgang von rund 25% (1960) auf unter 10% (1967) entfielen auf Maßnahmen des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe im Schnitt knapp 8% der Aufwendungen für öffentliche Arbeiten, wobei starke Schwankungen, die mit entsprechend überdurchschnittlichen Mittelzuwächsen im Vorjahresvergleich einhergingen, in der Natur des Aufgabenbereiches liegen.

Als ein Grund für die Starrheit der Allokation von Mitteln für öffentliche Arbeiten aus dem allgemeinen Haushalt seit Beginn der 80er Jahre wird das Bemühen der japanischen Regierung um einen Abbau des seit Mitte der 60er Jahre stetig angestiegenen Haushaltsdefizits (siehe Kapitel 3.2.1.) angeführt. Zu diesem Zweck sind, einer Empfehlung der Zweiten Sonderkommission zur Verwaltungsreform (*Dainiji rinji gyōsei chōsakai*, 1981 bis 1983) folgend (Itō 1997: 67), seit 1982 Deckelungen (*shīringu*, ceilings) und teilweise auch Kürzungen der „allgemeinen Ausgaben" (*ippan saishutsu*, general expenditure), die alle Aufwendungen außer Schuldendienst und Transfers an Gebietskörperschaften zusammenfassen,[123] regelmäßig Bestandteil der vom Kabinett verabschiedeten Richtlinien für die Bedarfsanmeldungen der Ressorts (*gaisan yōkyū kijun*; Shinpo 1995: 36–37, Torasuto 60 1992: 46, Honma/Atoda 1991: 100, siehe Kapitel 5.3.1.). Es handelt sich dabei um nach Ausgabearten – Investitionen, laufende Ausgaben – differenzierte prozentuale Zuwachsraten, die für alle Ressorts gleichermaßen gelten.[124] Tatsächlich gelang es, die bis zum Jahr 1980 durchgehend zweistelligen Zuwachsraten des allgemeinen

---

[122] Der vorübergehende Anstieg der Aufwendungen für den Wohnungsbau auf über 30% der Mittel für öffentliche Arbeiten im Jahr 1989 ist auf eine Erhöhung um mehr als 100% des ursprünglichen Haushaltsansatzes im Zuge von Haushaltsnachträgen zurückzuführen.

[123] Entsprechend handelt es sich bei den allgemeinen Ausgaben um diejenigen Titel, deren Volumina der Kontrolle des MOF unterliegen. Dies ist nicht der Fall bei den vom Steueraufkommen abhängigen Transfers an die lokalen Gebietskörperschaften und den aus fiskalpolitischen Entscheidungen der Vergangenheit resultierenden Aufwendungen für den Schuldendienst (Kaizuka 1996: 335).

[124] Einen Überblick über die Eckpunkte der Richtlinien für die Bedarfsanforderungen von 1961 bis 1996 gibt MOF Budget Bureau 1996: 94. Hinzuweisen ist darauf, daß Obergrenzen für die Zuwächse von Bedarfsanforderungen gegenüber dem Vorjahr zum ersten Mal im Haushaltsjahr 1961 festgelegt wurden, während der folgenden 20 Jahre aber zunächst nur auf die laufenden Verwaltungsausgaben angewandt wurden (vgl. Noguchi 1991: 124).

Haushaltes beginnend mit dem Jahr 1981 auf konstant unter 10%, im Durchschnitt knapp 5%, zu senken (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 199–226).[125] Die Tatsache, daß die Auswirkungen der Deckelungen weniger bei der Verteilung des Haushaltes nach Verwendungszwecken als bei der Feinallokation des hier untersuchten Titels „öffentliche Arbeiten" sichtbar werden, könnte darauf zurückgeführt werden, daß Schwerpunktverlagerungen auf hohen Aggregationsebenen leichter durchsetzbar sind, als sie auf Ressortebene bewältigt werden können.[126]

Die vorangegangenen Erläuterung zur Mittelallokation aus dem allgemeinen Haushalt nach Verwendungszwecken und zur Feinallokation des Titels öffentliche Arbeiten bezogen sich auf Zahlenangaben unter Einschluß aller Veränderungen am ursprünglich verabschiedeten Haushaltsplan im laufenden Haushaltsjahr durch Nachtragshaushalte. Diese

---

[125] Das Wachstum der Ausgaben blieb jedoch lediglich in den Jahren 1983, 1984 und 1987 sowie 1992 bis 1994 unter 3% und lag ansonsten zwischen 1985 und 1997 bei durchschnittlich 5,3%; geschrumpft ist das Ausgabenvolumen nur einmal, nämlich um 2,9% im Jahr 1995 (berechnet nach MOF BUDGET BUREAU 1998: 141). CAMPBELL (1985: 512–513) beschreibt anschaulich verschiedene – meist rechnerische – Strategien, mit denen Ministerien in den frühen 80er Jahren erfolgreich eine tatsächliche Umsetzung der Deckelungen zu umgehen suchten.

[126] Kritiker der verfestigten Allokationsmuster öffentlicher Investitionen aus dem allgemeinen Haushalt weisen darauf hin, sie führten tendenziell zur Fortschreibung bestehender Schwerpunkte aufgrund des Zwangs, Mittel für neue Projekte durch Kürzungen bei laufenden Projekten beschaffen zu müssen. Auch komme es zu ineffizientem Mitteleinsatz, da die verschiedenen Ressorts im Streben nach Erhalt ihres Haushaltsrahmens durch vollständige Ausschöpfung einzelner Etatposten Projekte ungeachtet ihres ökonomischen oder gesellschaftlichen Nutzens durchzuführen strebten. Aufgrund des Fehlens von Koordinationsmechanismen und -anreizen zwischen den Ministerien könne es dabei auch zur Duplikation von Projekten kommen (ISHI 1995: 408–409, siehe auch IGARASHI/OGAWA 1997: 29–30). So empfahl der Financial System Council (*Zaisei seido shingikai*), ein Beratungsgremium des MOF unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten der Toyota Corporation, Toyoda Shōichirō, in seinem Bericht an den Finanzminister vom Juli 1996 dringend eine Verbesserung der inner- und interministeriellen Koordination von Projekten (ZAISEI SEIDO SHINGIKAI 1996: 5–17). Im Jahr 1997 wurde zu diesem Zweck ein neues Verrechnungssystem eingeführt (TAMURA 1997: 188), dessen Wirksamkeit zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch nicht einzuschätzen ist. Hinzu kommen weitere politische Faktoren, wie die Kollaboration von Politikern und Ministerialbeamten bei der Verteidigung der vorjährigen Haushaltsvolumina oder die Personalstrukturen in der Ministerialbürokratie, die eine starre Haushaltsplanung auch innerhalb der Ressorts begünstigen (ISHI 1995: 409–411, siehe auch NOGUCHI 1991: 141). Kapitel 5 wird sich ausführlich mit der Frage inner- bzw. interministerieller Schwerpunktverlagerungen befassen.

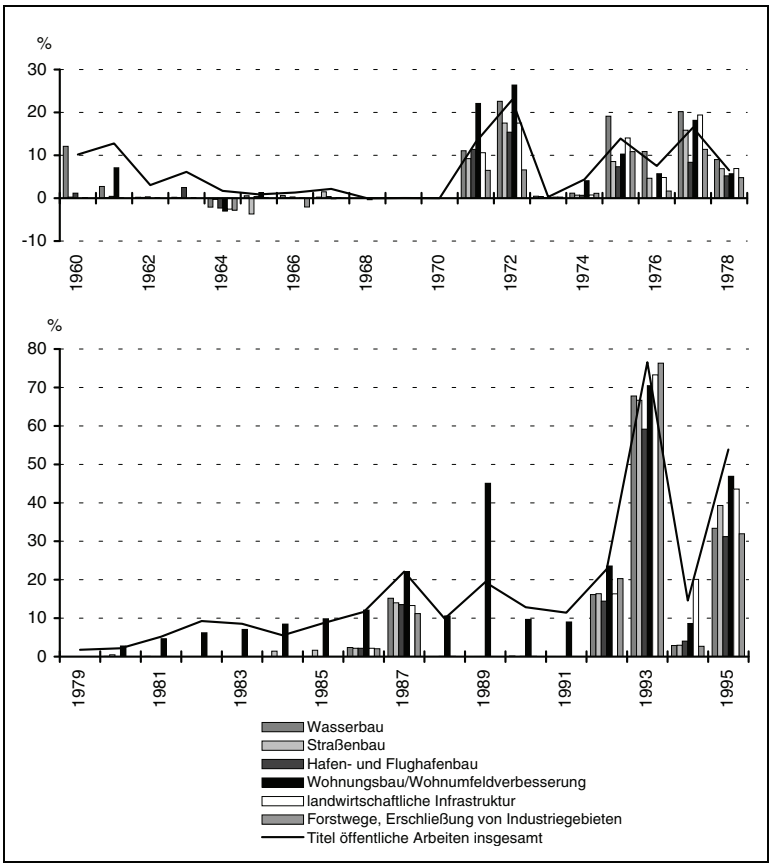
erhöhten die veranschlagten Ausgaben mehrfach in den 60er Jahren (1960 bis 1964, 1967), in den frühen 70er Jahren (1972 bis 1974) und erneut seit Ende der 80er Jahre (1987 bis 1990, 1993, 1995) um mehr als 5%, in den übrigen Jahren fielen die Veränderungen geringer aus. In den Jahren 1982 (-4,4%) und 1992 (-1,%) führten Nachtragshaushalte zu einer Kürzung des Haushaltsvolumens.

Durch die Nachtragshaushalte wurde die Gewichtung der verschiedenen Verwendungszwecke durch ungleichmäßig verteilte Zuwächse oder Kürzungen teils beträchtlich verändert; dabei wurden besonders die Transfers aus dem allgemeinen Haushalt an die Gebietskörperschaften sowie die Ansätze für öffentliche Investitionen mehrfach in großem Umfang revidiert. Bei den Transfers an die Gebietskörperschaften kam es in den Jahren 1975, 1982 und in den 90er Jahren zu deutlichen Rückgängen, nachdem sie in den Jahren davor jeweils überdurchschnittlich stark gestiegen waren. Die Aufwendungen für öffentliche Investitionen wurden im Betrachtungszeitraum niemals gekürzt, sondern seit den 70er Jahren fast ausnahmlos in jedem Jahr überdurchschnittlich erhöht. Zu Zuwächsen um mehr als 10% des ursprünglichen Ansatzes kam es zu Beginn der 60er Jahre (1960, 1963), mehrfach in den 70er Jahren (1971, 1972, 1975, 1977, 1978) und seit Mitte der 80er Jahre (1986, 1987 sowie 1989 bis 1995; berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 199–226).

Dabei wurden, läßt man die naturgemäß starken Schwankungen unterliegenden Ausgaben für Katastrophenschutz und -hilfe außer acht, insbesondere die Ansätze für den öffentlichen Wohnungsbau (inkl. Wohnumfeldverbesserung) häufig angehoben (Übersicht 4.4), wobei die Erhöhung gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsansatz seit Beginn der 70er Jahre bis auf wenige Ausnahmen mindestens 10% betrug; in den Jahren 1979 bis 1991, abgesehen von 1987, entfiel auf diesen Titel zusammen mit dem Katastrophenschutz jeweils ein Großteil der zusätzlichen Mittel für öffentliche Arbeiten aus Nachtragshaushalten. Überdurchschnittliche Zuwächse erfuhren in den 70er Jahren mehrfach auch die Ansätze für die Landespflege (Wasserbau) und, wenngleich in geringerem Maße, auch die landwirtschaftliche Infrastruktur. Die hohen Zuwächse in den 90er Jahren verteilten sich recht gleichmäßig auf alle Infrastrukturbereiche; eine Ausnahme bildet das Jahr 1994, in dem besonders der landwirtschaftliche Bereich mit hohen zusätzlichen Investitionen bedacht wurde.

Rund 96% der Mittel für öffentliche Arbeiten werden in den Einzelplänen von drei Ressorts geführt: dem Bauministerium (Ministry of Construction, *Kensetsushō*, im folgenden MOC), dem Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, *Nōrin suisanshō*, im folgenden MAFF) und dem Verkehrsmini-

Übersicht 4.4: Veränderung der Haushaltsansätze durch Nachtragshaushalte



Quelle: Berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 199–226.

sterium (Ministry of Transport, *Unyushō*, im folgenden MOT).[127] Die Anteile dieser Ressorts haben sich in den letzten 30 Jahren kaum verändert und spiegeln somit den bereits angesprochenen ressortbezogenen Inkrementalismus öffentlicher Investitionspolitik (vgl. auch OECD 1997: 66,

[127] Die restlichen Investitionen verteilen sich auf das Ministerium für Gesundheit und Soziales (Ministry of Health and Welfare, *Kōseishō*), das Ministerium für internationalen Handel und Industrie (Ministry of International Trade and Industry, *Tsūshō sangyōshō*, im folgenden MITI), das Amt für Landesplanung (National Land Agency, *Kokudochō*, im folgenden NLA) und einige weitere Ministerien und Ämter (ISHI 1995: 406).

KOIZUMI 1991: passim). Das MOC war im Jahr 1965 für 69,36%, im Jahr 1994 für 68,35% des Etats für öffentliche Arbeiten zuständig. Die entsprechenden Werte liegen für das MAFF bei 20,14% und 20,83%, für das MOT bei 7,46% beziehungsweise 6,86%. Besonders gering ist das Ausmaß der Veränderung in der Mittelallokation seit Beginn der 80er Jahre. Auch nach dem Regierungswechsel des Jahres 1993 waren keine bedeutenden Verschiebungen auszumachen (ISHI 1995: 407).[128]

4.2.2. Sonderhaushalte

Wie bereits erwähnt, wird ein großer Teil der Mittel des allgemeinen Haushaltes nicht unmittelbar den zuständigen Ressorts zugewiesen, sondern zunächst in verschiedenen Sonderhaushalten verbucht. Der Anteil dieser Transfers am Ausgabenvolumen des allgemeinen Haushalts ist im Betrachtungszeitraum beträchtlich gestiegen: 1955 lag er bei 23,7%, 1965 und 1975 bei um die 44%, 1985 dann bei knapp 55%; seit Beginn der 90er Jahre schwankt er zwischen 55% und gut 60% (Jahresrechnung; ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 36–37).

Das gesamte Ausgabenvolumen der Sonderhaushalte betrug im Jahr 1995 ¥ 232 Billionen und damit mehr als das Dreifache des allgemeinen Haushaltes (¥ 76 Billionen, Jahresrechnung, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1997: 186). Sonderhaushalte sollen sich zwar grundsätzlich selbst tragen, dieser Grundsatz wird jedoch bei den meisten Sonderhaushalten nicht nur in Form von Zuwendungen aus dem allgemeinen Haushalt, sondern auch aus anderen Sonderhaushalten durchbrochen (KŌNO 1994: 35).[129] Um Doppelungen bereinigt betrug das Gesamtvolumen der Sonderhaushalte 1995 ¥ 113 Billionen und lag damit fast 45% über dem des allgemeinen Haushaltes (durch Abzug des Doppelungsbetrags vom Ausgabenvolu-

---

[128] ISHIS Berechnungen beziehen sich auf Haushaltsansätze ohne Nachtragshaushalte. Die vorangegangene Untersuchung der Feinallokation von Nachtragshaushalten legt allerdings eine Verschiebung der Anteile der Ressorts aufgrund der oft stark gestiegenen Aufwendungen für Wohnungsbau, der in die Zuständigkeit des MOC fällt, nahe.

[129] So stammten z. B. 59% der Einnahmen des Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*, s. u.) im Jahr 1996 aus dem allgemeinen Haushalt, weitere 10% aus anderen Sonderhaushalten; der Sonderhaushalt für den Flughafenausbau (*kūkō seibei tokubetsu kaikei*) bezog im selben Jahr 25% seiner Einnahmen aus dem allgemeinen Haushalt, während rund 9% seiner Ausgaben auf den Government Bonds Consolidation Fund entfielen (Plangrößen, berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 117 und 146, KŌNO 1994: 35–36 liefert zahlreiche weitere Beispiele). Insgesamt wurden 1996 27,9% der Gesamtausgaben aus Sonderhaushalten an andere Haushalte überwiesen (Plangrößen; ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1997: 298–299).

men der Sonderhaushalte berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 188).

Sonderhaushalte werden nach Art. 13 des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen (*zaiseihō*, Public Finance Law) per Gesetz eingerichtet und getrennt vom allgemeinen Haushalt geführt, um eine größere Transparenz bei der Verwendung zur Erfüllung bestimmter Aufgaben speziell ausgewiesener Einnahmen zu erreichen (KŌNO 1994: 33, siehe auch ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 4–5). Die insgesamt 38 im Jahr 1996 existierenden Sonderhaushalte[130] des Zentralstaates lassen sich nach ihrer Funktion in fünf Gruppen zusammenfassen. Mit den acht „Management Special Accounts" (*kanri tokubetsu kaikei*) wird im weitesten Sinne Angebot und Nachfrage auf bestimmten Märkten reguliert: Neben Sonderhaushalten zur Finanzierung staatlicher Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser, das Patentwesen etc. zählen u. a. die Sonderhaushalte zur Reispreisregulierung (*shokuryō kanri tokubetsu kaikei*) und für Interventionen auf dem Devisenmarkt (*gaikoku kawase shikin tokubetsu kaikei*)[131] zu dieser Gruppe. Weitere 11 Sonderhaushalte („Insurance Special Accounts", *hoken jigyō tokubetsu kaikei*) wurden eingerichtet, um Versicherungsleistungen entweder komplementär (z. B. soziale Sicherung) oder in Konkurrenz (z. B. Lebensversicherung der Post) zum privaten Sektor anzubieten. Außerdem existieren fünf weitere Sonderhaushalte, die der Konsolidierung von Einnahmen und Ausgaben für bestimmte Verwendungszwecke aus Gründen einer transparenteren Buchführung dienen (*seiri tokubetsu kaikei*). Hierzu zählen u. a. der Sonderhaushalt für Transfers an die Gebietskörperschaften (*kōfuzei oyobi jōyozei haifukin tokubetsu kaikei*) und der Government Bonds Consolidation Fund (*kokusai seiri kikin*).

Aus zwei der drei „Investment Special Accounts" (*tōshi tokubetsu kaikei* oder *yūshi tokubetsu kaikei*), dem Trust Fund (*shikin un'yōbu*) und dem Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*) werden vornehmlich private Infrastrukturinvestitionen kreditfinanziert, während der dritte, der Sonderhaushalt für Stadtentwicklung (*toshi kaihatsu shikin yūtsū*), zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten der Gebietskörperschaften eingesetzt wird. 11 „Business Special Accounts" (*jigyō tokubetsu kaikei*) schließlich dienen zum einen der Finanzierung von fünf betrieblich strukturierten Organisationen mit kaufmännischem Rechnungswesen – dies sind das Münzamt (*Zōheikyoku*), die Post, die

---

130 Ihre Zahl schwankte vom Ende der 60er bis Ende der 80er Jahre um die 40 und ist seit 1989 auf dem heutigen Stand konstant.

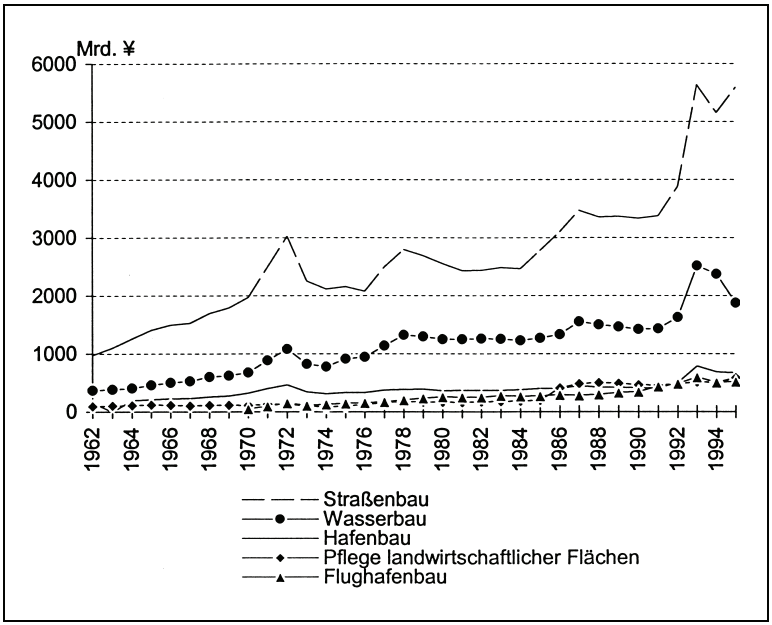
131 Für letzteren und den weiter unten erwähnten Trust Fund werden allerdings nur die laufenden Ausgaben, nicht aber die Devisenmarkt- bzw. Kreditaktivitäten im jeweiligen Sonderhaushalt verbucht (vgl. ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 5).

Staatsdruckerei (*Insatsukyoku*), die nationale Forstverwaltung (*kokuyū rinya jigyō*) und das nationale Alkoholmonopol (*arukōru senbai jigyō*) –, zum anderen der Projektfinanzierung des vornehmlich produktiven Infrastrukturausbaus in den Bereichen Hafenbau (*kōwan seibi tokubetsu kaikei*), Flughafenbau (*kūkō seibi tokubetsu kaikei*), Straßenbau (*dōro seibi tokubetsu kaikei*), Wasserbau (*chisui tokubetsu kaikei*) und Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen (*kokuei tochi kairyōjigyō tokubetsu kaikei*; Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 4–5, Kaizuka 1996: 337, Kurokawa 1995: 22–23, Katō 1993: 62–63; Kōno 1994: 34–35 klassifiziert nach Einnahme- und Ausgabearten, OECD 1997: 76–77 nach Aufgabenbereichen).

Der Anteil der fünf zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen eingerichteten Sonderhaushalte an den gesamten aus Sonderhaushalten getätigten Ausgaben ist seit Beginn der 60er Jahre von rund 8% auf 4,2% im Jahr 1995 tendenziell zwar zurückgegangen (Jahresrechnung; berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1991: 92–93, 100–101 und 1997: 88–111), in Relation zum Titel öffentliche Arbeiten des allgemeinen Haushaltes jedoch haben sie an Gewicht gewonnen: In den 60er Jahren betrug ihr Ausgabenvolumen rund das 9fache, in den 70er Jahren nach zunächst leichtem Rückgang oft mehr als das 10fache des Haushaltstitels; vom Beginn der 80er Jahre bis 1991 schließlich ist ein stetiger Anstieg bis auf nahezu das 25fache zu beobachten. In den Jahren 1992 bis 1995 sank das Ausgabenvolumen der Sonderhaushalte für den Infrastrukturausbau zwar ab, erreichte aber immer noch rund 1500% des Titels öffentliche Arbeiten (jeweils Jahresrechnung; Zahlen zum allgemeinen Haushalt aus Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 199–226).

An den Ausgaben der zur Abwicklung öffentlicher Investitionen eingerichteten Sonderhaushalte hat der seit 1958 bestehende Sonderhaushalt für Straßenbau den größten Anteil: Vom Beginn der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre entfielen über 60% der Ausgaben aus Sonderhaushalten für den Infrastrukturausbau auf den Straßenbau, in der Folge waren es durchweg über 55% (1995: ¥ 5,6 Trillionen; absolute Zahlenangaben hier und im folgenden in Preisen von 1990). Auf der Einnahmeseite spielen die Zuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt die größte Rolle, die sich im Großen und Ganzen aus dem Aufkommen der Benzinsteuer (*kihatsuyuzei*) und Teilen der Einnahmen aus der Erdölgas- (*sekiyu gasuzei*) und der Fahrzeugtonnagesteuer (*jidōsha jūryōzei*) zusammensetzen. Allerdings hat das Volumen der zunächst im allgemeinen Haushalt für den Straßenbau verbuchten Mittel im Vergleich zu den Gesamtausgaben aus dem Sonderhaushalt von um die 90% in den 60er und 70er Jahren insbesondere seit Mitte der 80er Jahre abgenommen und sich in den 90er Jahren bei rund 60% eingependelt (berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1991: 92–93, 100–101, 1996: 199–226, 1997: 88–111). Neben den Zuweisun-

Übersicht 4.5: Ausgabenentwicklung von Sonderhaushalten zur Projektfinanzierung des Infrastrukturausbaus



Anm.: In Preisen von1990. Deflatoren nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.
Quelle: Berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1991: 92–93, 100–101, Ōkurashō Shukeikyoku 1997: 88–111.

gen aus dem allgemeinen Haushalt wird der Sonderhaushalt für den Straßenbau aus den Beteiligungen der Gebietskörperschaften an der Finanzierung des in zentralstaatlicher Trägerschaft durchgeführten Straßenbaus (*chihō kōkyō dantai kōjihi futankin shūnyū*), Krediten und einigen weiteren, weniger umfangreichen Quellen gespeist.[132]

Der Sonderhaushalt für den Straßenbau dient der Finanzierung aller staatlichen Straßenbauvorhaben mit Ausnahme der von den Gebietskörperschaften in Eigenregie (siehe Kapitel 4.3.1.) und von den öffentlichen Unternehmen durchgeführten Projekte (Dōro Gyōsei Kenkyūkai 1994: 116), wobei rund drei Viertel der Mittel auf der Grundlage von Fünfjahresplänen für den Straßenbau verausgabt werden (Dōro Gyōsei Kenkyūkai 1994: 118; siehe zur infrastrukturellen Programmplanung Kapitel 5.2.2.).

[132] Eine Übersicht über den Mittelfluß im Sonderhaushalt für Straßenbau findet sich in Dōro Gyōsei Kenkyūkai 1994: 119.

Ebenfalls dem Ausbau der produktiven Infrastruktur dienen die Sonderhaushalte für Hafenbau und für Flughafenbau[133], auf die im Zeitraum von 1962 bis 1995 jeweils zwischen 5% und 10% – bei durchgehend etwas höherem Anteil des Hafenbaus – der Ausgaben aus den projektorientierten Business Special Accounts entfielen (1995: Hafenbau ¥ 671 Mrd., Flughafenbau ¥ 524 Mrd.). Zusammengerechnet entsprachen die Ausgaben aus den Sonderhaushalten für Straßen-, Hafen- und Flughafenbau bis zur Mitte der 70er Jahre im Durchschnitt 56%, seither rund 62% der gesamten öffentlichen Investitionen (*gyōsei tōshi*) in den Ausbau der produktiven Infrastruktur[134]; in den Jahren 1993 und 1994 allerdings lag der Wert bei über 70%, was auch auf deutlich erhöhte Zuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt zurückzuführen ist (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 92–93, 100–101, 1997: 88–111, JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78).[135]

Ein weiterer Schwerpunkt des über Sonderhaushalte finanzierten Infrastrukturausbaus ist der Wasserbau, dessen Anteil an den Gesamtaufwendungen aus Sonderhaushalten im Betrachtungszeitraum meist zwischen 20% und 25% schwankte; von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre stieg er vorübergehend an und bewegte sich zwischen 25% und 30% (1995: ¥ 1,9 Trillionen). Der Sonderhaushalt ist wiederum in zwei Konten unterteilt, von denen das mit Abstand umfänglichere der Verrechnung der Aufwendungen für allgemeinen Wasserbau dient (*chisui kanjō*), während das andere die Einnahmen und Ausgaben für Mehrzweckdammbau zusammenfaßt (*tokutei tamokuteki damu kensetsu kōji kanjō*). Das Verhältnis von aus diesen beiden Konten getätigten Ausgaben und der Finanzierung der Investitionen in die Landespflege insgesamt entspricht in etwa der Situation bei der Finanzierung des produktiven Infrastrukturausbaus (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 92–93, 100–101, 1997: 88–111, JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78).

---

133 Letzterer wurde erst 1970 eingerichtet.

134 Da aus dem Sonderhaushalt für den Straßenbau auch der Bau gebührenpflichtiger Straßen und der übrige Straßenbau der Gebietskörperschaften teilfinanziert werden, ist sein Volumen hier den gesamten öffentlichen Investitionen in die produktive Infrastruktur und nicht nur dem Finanzierungsanteil des Zentralstaates gegenübergestellt.

135 Aufgrund unzureichenden Datenmaterials ist es in der vorliegenden Arbeit nicht möglich, die Ausgabenstruktur der Sonderhaushalte für den gesamten Betrachtungszeitraum detailliert nachzuzeichnen, um Informationen zu den um die nicht-investiven Ausgaben (z. B. für Schuldendienst, Transfers an andere Sonderhaushalte etc.) bereinigten Ausgabenvolumina zu erhalten. Daher kann die Gegenüberstellung von Ausgaben aus Sonderhaushalten und öffentlichen Investitionen nur einen ungefähren Eindruck von der Bedeutung des über Sonderhaushalte finanzierten Infrastrukturausbaus geben, ist aber zumindest zum Vergleich der Finanzierungsstruktur verschiedener Infrastrukturbereiche interessant.

Eine geringere Rolle spielt der Sonderhaushalt für die Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen beim durch den Zentralstaat finanzierten Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur insgesamt: Bei einem Anteil von im Betrachtungszeitraum meist um die 5% an den Gesamtausgaben der projektorientierten Sonderhaushalte entsprach sein Volumen in den frühen 60er und wieder seit Ende der 80er Jahre zwischen 20% und 30%, im dazwischenliegenden Zeitraum unter 20%, teils (besonders in der Mitte der 70er Jahre) auch unter 10% der vom Zentralstaat finanzierten Investitionen in diesen Infrastrukturbereich (1995: ¥ 586 Milliarden; berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 92–93, 100–101, 1997: 88–111, JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78).

Festzuhalten ist, daß Sonderhaushalte eine bedeutende Rolle bei der Verrechnung der Investitionen des Zentralstaates in den Ausbau der produktiven Infrastruktur und in die Landespflege spielen, während ihr Anteil an der Finanzierung des landwirtschaftlichen Infrastrukturausbaus deutlich geringer ist. Für die Investitionen des Zentralstaates in die konsumtive Infrastruktur hingegen sind Sonderhaushalte unerheblich.

4.2.3. Öffentliche Unternehmen

Öffentliche Unternehmen des Zentralstaates investierten im Betrachtungszeitraum vornehmlich in den Straßenbau (gebührenpflichtige Schnellstraßen), den Schienenverkehr und den öffentlichen Wohnungsbau. Auf der Basis der ausstehenden Kredite der im jeweiligen Bereich tätigen zentralstaatlichen Unternehmen aus dem FILP (siehe Kapitel 4.4.) errechnen sich Anteile von 36,7% für den Straßenbau, 32,8% für den Schienenverkehr und 17,3% für den Wohnungsbau (berechnet unter Nichtberücksichtigung der Regiebetriebe und öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften nach OECD 1997: 70).

Die Investitionen der Regiebetriebe und öffentlichen Unternehmen des Zentralstaates sind, anders als diejenigen der öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften (siehe Kapitel 4.3.2.), in der Statistik der öffentlichen Investitionen (*gyōsei tōshi*) nicht gesondert nach Infrastrukturbereichen ausgewiesen. Daher können ihre Beiträge zur Infrastrukturkapitalbildung in einzelnen Kategorien lediglich geschätzt werden.[136]

[136] Die nachfolgenden Schätzungen sind als Größenordnungen und unter dem Vorbehalt zu verstehen, daß die öffentlichen Unternehmen Kredite aus dem FILP nicht nur zur Finanzierung von Investitionen, sondern auch der laufenden Geschäftstätigkeit nutzen (siehe Kapitel 4.4.), andererseits aber auch Mittel aus anderen Einnahmequellen als dem FILP für Investitionen einsetzen. Daher bilden die genannten Größenordnungen weder reine Projekt- noch reine Kostenträgerschaften ab, da aus dem FILP finanzierte Investitionen letzterer, aus

Zunächst einmal lassen die angegebenen Zahlen auf eine eher geringe Bedeutung öffentlicher Unternehmen in den Kategorien Landespflege und landwirtschaftliche Infrastruktur schließen. In der Kategorie „andere" hingegen muß die Rolle der Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen größer eingeschätzt werden, da der allgemeine Haushalt des Zentralstaates keinen Posten für die in den 70er und 80er Jahren berücksichtigten hohen Aufwendungen für den Schienenverkehrswegebau vorsieht, die tatsächlich überwiegend von den öffentlichen Bahnunternehmen geleistet wurden.[137] Der hilfsweise durchgeführte Vergleich der Kredite aus dem FILP (siehe Kapitel 4.4.) an Bahnunternehmen mit der Summe der Investitionen in die Kategorie „andere" ergibt für den Zeitraum von 1975 bis 1986 einen durchschnittlichen Anteil von 27%; bezogen auf die Finanzierung von Investitionen in der Kategorie „andere" durch den Zentralstaat allein liegen die Werte von 1975 bis 1989 bei meist deutlich über 40%, in der Folge sanken sie auf rund 29% ab (hier und im folgenden berechnet nach JKC 1979: 44–51, JKC 1997: 20, Ōkurashō Shukeikyoku 1991: 304–313, 1997: 308–321, Asahi Shinbunsha 1976: 319, 1978: 318, 1979: 315, 1981: 288, 1984: 148). In der Kategorie der produktiven Infrastruktur ist der Anteil der öffentlichen Unternehmen größer: Beim Vergleich der Kredite aus dem FILP an öffentliche Unternehmen des Straßenbaus mit den Gesamtinvestitionen in die produktive Infrastruktur ergaben sich im Zeitraum von 1975 bis 1994 Werte von durchschnittlich 37%; in Relation zur Finanzierung des produktiven Infrastrukturausbaus durch den Zentralstaat insgesamt lag der Anteil der FILP-Kredite für öffentliche Unternehmen bei durchschnittlich 62%, wobei er seit Mitte der 80er Jahre zunahm. Beim Wohnungsbau erreichte die Summe der Kredite aus dem FILP an die in diesem Bereich tätigen öffentlichen Unternehmen in den Jahren 1975 bis 1994 durchschnittlich 15% der Gesamtinvestitionen in die konsumtive Infrastruktur; bezogen auf die Aufwendungen des Zentralstaates zur Finanzierung von Investitionen in die konsumtive Infrastruktur lag der Wert bei durchschnittlich 27%.[138]

Zuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt oder Sonderhaushalten finanzierte Investitionen ersterer zuzuordnen wären.

137 Auch nach der Privatisierung der Betreibergesellschaften entsprechen die Aufwendungen des zuständigen öffentlichen Unternehmens (*Nihon tetsudō kensetsu kōdan*, Japan Railway Construction Public Corporation) für den Schienenverkehrswegebau in etwa der Größenordnung der Gesamtinvestitionen in den Schienenverkehrsbereich (Zahlen für 1993 bzw. 1994; Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 110 und JKC 1997: 170).

138 In Kapitel 4.5. wird die Rolle öffentlicher Unternehmen beim Ausbau der Infrastruktur in den verschiedenen Kategorien im Vergleich mit den Finanzierungsinstrumenten der Regierungsebenen bewertet.

4.3. Gebietskörperschaften

Analog zur zentralstaatlichen Ebene umfaßt das Haushaltssystem der Gebietskörperschaften allgemeine und Sonderhaushalte. In der Statistik werden die allgemeinen Haushalte und diejenigen Sonderhaushalte, die nicht der Finanzierung von Regiebetrieben mit kaufmännischer Buchführung dienen[139], im allgemeinen zusammengefaßt und als „ordentliche Haushalte" (*futsū kaikei*) ausgewiesen (vgl. Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 6). Dadurch kann im folgenden bei Verzicht auf eine gesonderte Darstellung der Sonderhaushalte der Gebietskörperschaften ein konsistenteres Bild der öffentlichen Investitionstätigkeit der unteren Regierungsebenen gezeichnet werden, als dies beim Zentralstaat möglich war, da allgemeine und Sonderhaushalte der Gebietskörperschaften in der Finanzstatistik bei der Zusammenfassung zum ordentlichen Haushalt konsolidiert werden. Nicht möglich ist auf der Ebene der Gebietskörperschaften hingegen eine Bewertung der Rolle von Nachtragshaushalten, da in der Finanzstatistik lediglich Daten zur Jahresrechnung, nicht aber zu den ursprünglichen Haushaltsansätzen ausgewiesen werden und daher ein Vergleich ausgeschlossen ist.[140]

Die folgenden Ausführungen beziehen sich durchgehend auf die Kategorie der ordentlichen Haushalte und nicht auf das „Local Finance Program" (*chihō zaisei keikaku*), mit welchem die Zentralregierung jährlich ihre offizielle Schätzung der Einnahme- und Ausgabensituation der Gebietskörperschaften vorlegt. Letzteres ist zwar ein wichtiges Instrument zur Koordination der Finanzpolitik der Regierungsebenen, da es die finanzpolitischen Desiderate des Zentralstaates für die Gebietskörper-

---

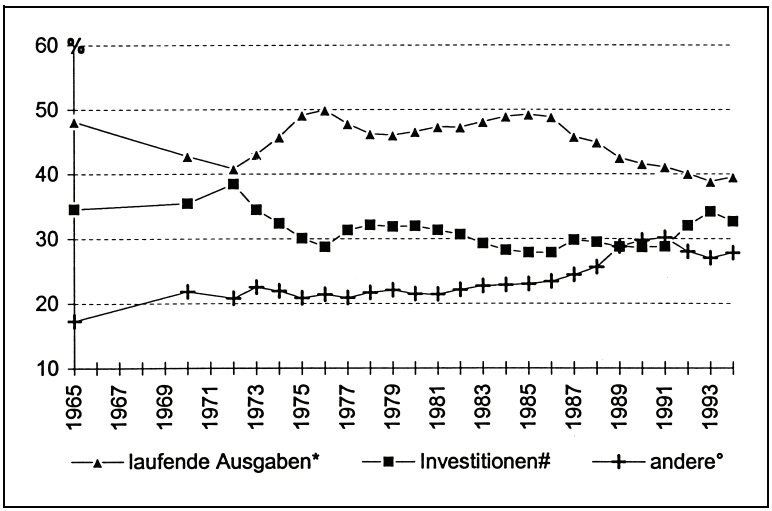
139 Das „Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften" (*chihō kōei kigyōhō*) verpflichtet nach Art. 17 die Gebietskörperschaften, für öffentliche Unternehmen mit kaufmännischer Buchführung in bestimmten Aufgabenbereichen – u. a. Kanalbau, industrielle Wasserversorgung, Schienenwege, Strom- und Gasversorgung – Sonderhaushalte einzurichten (siehe Kapitel 6.3.2.). Diese Unternehmen (*hōtekiyō kigyō*) werden in der Mehrzahl zusammen mit denjenigen öffentlichen Unternehmen, die nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen (*hō hitekiyō kigyō*) – diese arbeiten z. B. in den Bereichen Baulanderschließung, Hafenbau, Abwasserentsorgung etc. –, in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter dem Oberbegriff *chihō kōei jigyō kaikei* dem Bereich öffentlicher Unternehmen zugerechnet.

140 Der Grund hierfür liegt in der großen Abhängigkeit der Haushalte der Gebietskörperschaften von zentralstaatlichen Transfers, die in der Regel mehrmals jährlich Revisionen der Einnahmeseite der Haushaltspläne erforderlich machen (Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 6). Selbst bei Verfügbarkeit entsprechender Daten zu Haushaltsansätzen wäre eine Bewertung von Schwerpunktverlagerungen auf der Ausgabenseite daher kaum möglich.

schaften wiedergibt und zudem als Basis für die Berechnung der Transferzahlungen an die Gebietskörperschaften dient, unterzeichnet aber aufgrund besonderer Berechnungsgrundlagen grundsätzlich den tatsächlichen Haushaltsumfang der Gebietskörperschaften (ISHIHARA 1993: 161 illustriert dies mit einigen Beispielen).

4.3.1. Ordentliche Haushalte

Übersicht 4.6: Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten der Präfekturen nach Ausgabearten



Anm.: * Personalkosten, Pensionen, Schuldendienst.
allg. Baukosten, Katastrophenhilfe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
° sächliche Verwaltungsausgaben, Beihilfen, Kredite etc.
Jahresrechnung, konsolidiert.

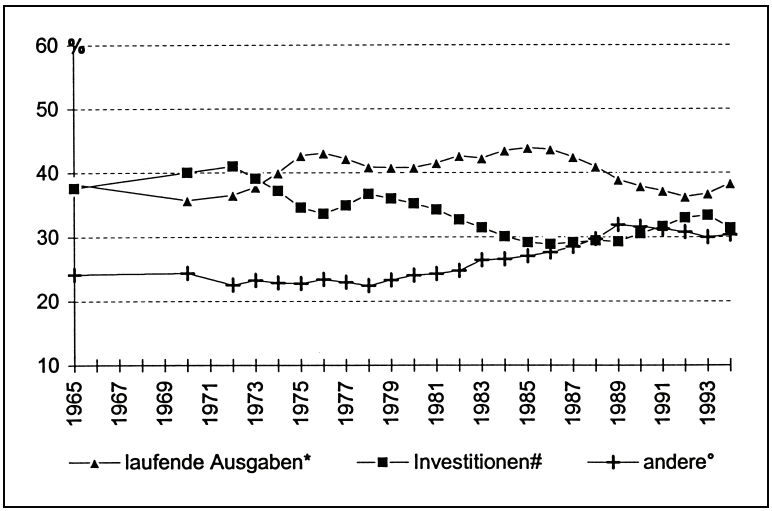
Quelle: Berechnet nach JICHISHŌ 1984: 370–371, 1994: 460–461, 1996: 464–465, SŌMUCHŌ 1986: 462–463.

Die Betrachtung der Entwicklung der ordentlichen Haushalte der Präfekturen (Übersicht 4.6) zeigt, daß der Anteil der Investitionen[141] (*tōshiteki*

[141] Dazu zählen allgemeine Bauausgaben (*futsū kensetsu jigyōhi*), Katastrophenschutz- (*saigai fukkyū jigyōhi*) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (*shitsugyō taisaku jigyōhi*, vgl. JICHISHŌ 1994: VIII), wobei die Anteile der beiden letztgenannten Kategorien von 3,9% bzw. 1,6% im Jahr 1965 kontinuierlich zurückgingen und 1994 bei 0,7% bzw. 0,1% des Ausgabenvolumens lagen, das entspricht 10,9% und 5,2% (1965) bzw. 2,2% und 0,2% (1994) der Investitionen (SŌMUCHŌ 1986: 462–463, JICHISHŌ 1996: 342).

keihi) nach einem Anstieg von 34,6% im Jahr 1964 auf 38,4% im Jahr 1972 seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis zur Mitte der 80er Jahre nahezu kontinuierlich bis auf knapp 28% absank. In der Folge zeigte er, bei leichten Schwankungen zu Beginn der 90er Jahre, einen zunächst langsamen, dann deutlicheren Anstieg und erreichte im Jahr 1993 mit 34,1% (¥ 16,8 Billionen) wieder annähernd den Stand der 60er Jahre. Weitgehend gegenläufig entwickelte sich der Anteil der laufenden Ausgaben (*gimuteki keihi*)[142], der nach einem Rückgang bis zur Mitte der 70er Jahre wieder anstieg und bis gegen Ende der 80er Jahre mit zwischen 45% und 50% auf hohem Niveau verblieb; danach sank er jedoch kontinuierlich wieder ab und lag in den Jahren 1993 und 1994 bei rund 39% (¥ 19,1 bzw. ¥ 19,8 Billionen). Von unter 20% (1965) auf Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre rund 30% gestiegen sind im Betrachtungszeitraum die unter „andere" zusammengefaßten Aufwendungen.[143]

Übersicht 4.7: Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten von Städten und Gemeinden nach Ausgabearten



Anm.: * Personalkosten, Pensionen, Schuldendienst.
allg. Baukosten, Katastrophenhilfe, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.
° sächliche Verwaltungsausgaben, Beihilfen, Kredite etc.
Jahresrechnung, konsolidiert.
Quelle: Wie Übersicht 4.6.

[142] Diese umfassen Personalkosten (*jinkenhi*), Pensionen (*fujohi*) und den Schuldendienst (*kōsaihi*, vgl. JICHISHŌ 1994: VIII).

[143] Dazu zählen u. a. als größere Posten sächliche Verwaltungsausgaben (*bukkenhi*), Beihilfen (*hojohi*) und Kredite (*kashidashikin*, vgl. JICHISHŌ 1996: 105).

Bei Städten und Gemeinden ist die Trendentwicklung der Ausgabenverteilung nach Ausgabearten (Übersicht 4.7) der der Präfekturen zwar ähnlich, die Relation von laufenden zu investiven Ausgaben aber im überwiegenden Teil des Betrachtungszeitraumes deutlich zugunsten der Investitionen verschoben: Bis zum Beginn der 80er Jahre lag der Anteil der Investitionen um vier bis fünf Prozentpunkte über ihrem Anteil an den Ausgaben der Präfekturen, während die laufenden Ausgaben bei Städten und Gemeinden ein entsprechend geringeres Gewicht hatten. Auf höherem Niveau bewegten sich bei Städten und Gemeinden jedoch auch die „anderen" Ausgaben. Dies führte zu einer weitgehenden Angleichung des Anteils der Investitionen an deren Gewicht in den Ausgaben der Präfekturen ab Mitte der 80er Jahre; eine Annäherung der laufenden Ausgaben ist, bei auf beiden Regierungsebenen seit Mitte der 80er Jahre tendenziell rückläufiger Entwicklung, aber erst seit Beginn der 90er Jahre auszumachen.

Der Stellenwert von Investitionen bei den in den ordentlichen Haushalten abgebildeten Aktivitäten der Gebietskörperschaften ist also weit größer als im allgemeinen Haushalt des Zentralstaates, was angesichts der bereits beschriebenen großen Rolle der unteren Regierungsebenen bei der Durchführung des Infrastrukturausbaus sowie der Tatsache, daß verschiedene Staatsaufgaben wie die Verteidigung und der Finanzausgleich allein in die Zuständigkeit des Zentralstaates fallen, kaum verwunderlich ist. Im Betrachtungszeitraum lagen die aus den Haushalten der Gebietskörperschaften (konsolidierte Werte für Präfekturen, Städte und Gemeinden zusammen) verausgabten Investitionsmittel bei zwischen 210% und 350% des Titels öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt des Zentralstaates; zu besonders großen Unterschieden kam es dabei in der Mitte der 70er Jahre und erneut von 1988 bis 1992 (berechnet nach JICHISHŌ 1984: 370–371, 1994: 460–461, 1996: 464–465, SŌMUCHŌ 1986: 462–463, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 199–226).

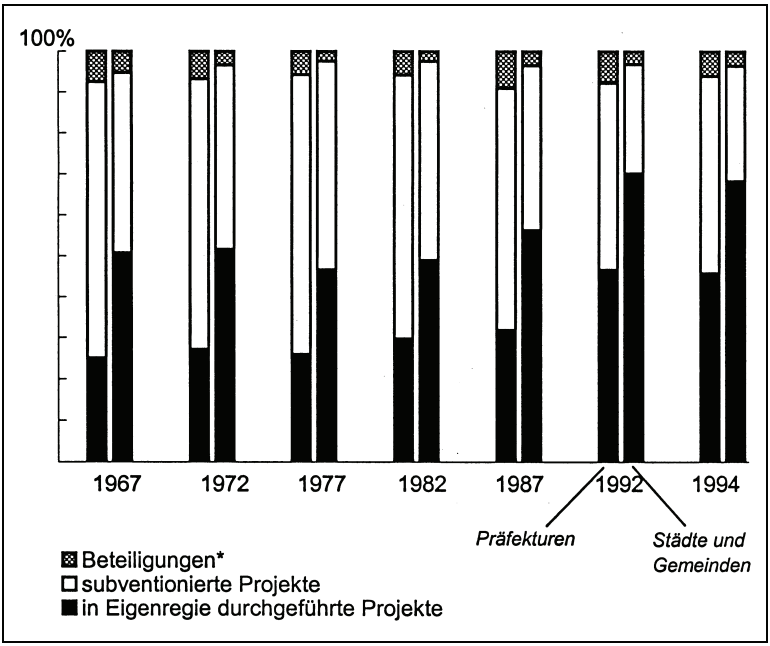
Die Entwicklung des Anteils der Aufwendungen für Investitionen an den ordentlichen Haushalten der unteren Regierungsebenen steht auch im Zusammenhang mit der Subventionspolitik des Zentralstaates. Neben den erwähnten Transferzahlungen zum Ausgleich von Unterschieden in der Finanzkraft der Gebietskörperschaften (*chihō kōfuzei*), die den allgemeinen Einnahmen der Gebietskörperschaften zugerechnet werden und über deren Verwendung diese im Rahmen ihrer gesetzlich festgelegten Aufgaben selbst verfügen können, leistet er zweckgebundene Zuweisungen (*kokko shishutsukin*) als Subventionszahlungen für die Durchführung von Projekten oder die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen, die von gesamtstaatlichem Interesse sind (vgl. JICHISHŌ 1996: VII–VIII, siehe dazu ausführlich Kapitel 7.2.). Diese wurden im Zuge der Bemühungen um Sanierung der Staatsfinanzen seit dem Ende der 70er Jahre zurückge-

fahren und machten 1987 lediglich 16,0% und 1996 15,3% der Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften aus, während sie in den 60er, 70er und frühen 80er Jahren noch einen Anteil von über 20% an den Einnahmen der Gebietskörperschaften hatten (ISHIKAWA 1995: 6 und TAMURA 1997: 253). Dabei sanken die für Investitionen vorgesehenen Subventionen stärker als die für die laufenden Ausgaben bestimmten, was sich in der ersten Hälfte der 80er Jahre direkt in Form abgeschwächter Investitionsaktivitäten der Gebietskörperschaften – gemessen an den Zuwachsraten im Vorjahresvergleich – niederschlug. Seit 1986 zeigen die Investitionen der Gebietskörperschaften jedoch weit überwiegend höhere jährliche Zuwachsraten als die Aufwendungen für die laufenden Ausgaben; nur im Jahr 1994 war eine unter dem Zuwachs der laufenden Ausgaben liegende, mit 0,8% geringe Steigerung der Investitionen zu verzeichnen (berechnet nach JICHISHŌ 1984: 370–371, 1994: 460–461, 1996: 464–465, SŌMUCHŌ 1986: 462–463, siehe auch MIZUTA 1994: 101–103, JICHISHŌ 1994: 18).

Damit einher ging eine Veränderung des Verhältnisses der verschiedenen Realisierungsformen öffentlicher Bauprojekte auf der Ebene der Gebietskörperschaften, das bis zum Beginn der 80er Jahre relativ stabil gewesen war. Bauvorhaben werden entweder in Form von mit Mitteln des Zentralstaates subventionierten Projekten (*hojo jigyō*) oder als selbständig durchgeführte (Eigen-)Projekte (*tandoku jigyō*) von den Gebietskörperschaften oder aber unmittelbar vom Zentralstaat bei finanzieller Beteiligung der Gebietskörperschaften (*kuni chokkatsu jigyō*) realisiert (JICHISHŌ 1996: VIII). Im Jahr 1982 entfielen mit 56,1% mehr als die Hälfte der allgemeinen Bauausgaben (*futsū kensetsu jigyōhi*) der Gebietskörperschaften auf subventionierte Projekte, 40,6% auf in Eigenregie durchgeführte Bauvorhaben und 3,3% auf Beteiligungen an vom Zentralstaat durchgeführten Projekten (JICHISHŌ 1984: 286). Bis 1994 kehrte sich das Verhältnis jedoch um: Der Anteil selbständig realisierter Projekte betrug 58,1% gegenüber 38,1% subventionierter Vorhaben (JICHISHŌ 1996: 358).[144]

[144] Dies impliziert, daß die Gebietskörperschaften vermehrt über Spielräume bei der Verwendung ihrer allgemeinen, nicht zweckgebundenen Einnahmen verfügen. Allerdings ist dies nicht mit einer größeren Autonomie auf der Einnahmeseite verbunden, da der Zuwachs der nicht zweckgebundenen Einnahmen durch Erhöhungen der Transferzahlungen des Zentralstaates von 50% (1977) über 59% (1987) auf 61,7% (1996) der Gesamteinnahmen – nicht aber durch gestiegene unmittelbare Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften – zurückzuführen ist (berechnet nach ISHIKAWA 1995: 6 und TAMURA 1997: 253, siehe auch MIYAMOTO 1990b: 30).

Übersicht 4.8: Investitionen aus den ordentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften nach Realisierungsart der Projekte



Anm.: * Bei Präfekturen in Trägerschaft des Zentralstaates, bei Städten und Gemeinden in Trägerschaft des Zentralstaates und der Präfekturen durchgeführte Projekte.

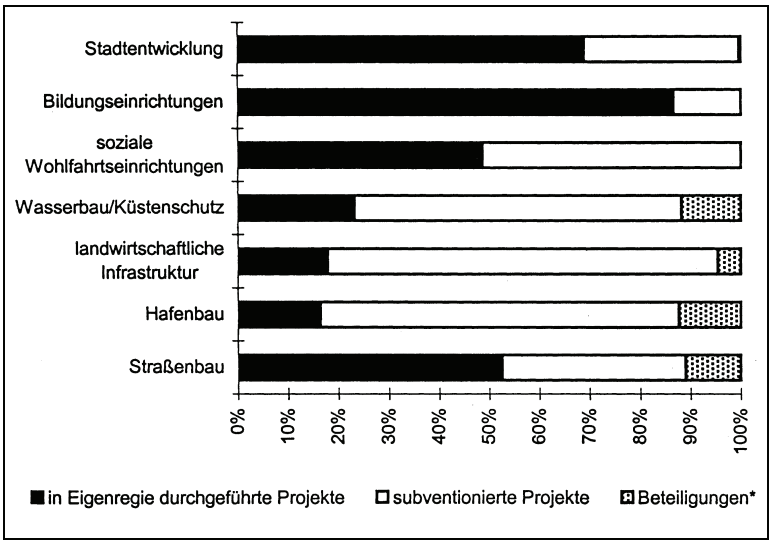
Quelle: SASAKI 1990: 177, ISHIKAWA 1995: 12, JICHISHŌ 1996: 358.

Ganz unterschiedlich sind die Anteile der drei Realisierungsarten auf den beiden Regierungsebenen (Übersicht 4.8). Die Präfekturen führten ihre Infrastrukturinvestitionen durchgehend in höherem Maße mit Hilfe von Subventionen des Zentralstaates durch, als dies bei den Städten und Gemeinden der Fall war: 1967, 1972 und 1977 entfielen auf diese Art der Realisierung rund 65% der für Investitionen vorgesehenen Haushaltsmittel, in den 80er Jahren waren es um die 60% und in den 90er Jahren trotz deutlichen Rückgangs immer noch knapp 50%. Auch der Anteil der Beiträge zu in zentralstaatlicher Trägerschaft durchgeführten Projekten lag bei den Präfekturen immer über 5% und damit über den Vergleichswerten für Städte und Gemeinden, die nie mehr als 3,6% ihrer Investitionsmittel in von anderen Regierungsebenen realisierte Projekte einbrachten. Demgegenüber führten Städte und Gemein-

den bereits 1967 51% ihrer Investitionsprojekte in Eigenregie durch; in der Folge sank der Anteil leicht ab, stieg in den 80er und 90er Jahren jedoch wieder deutlich an und erreichte in den Jahren 1992 und 1994 69% bzw. 68%.

Übersichten 4.9a und 4.9b zeigen die Verteilung der in den ordentlichen Haushalten für den Ausbau ausgewählter Infrastrukturbereiche verbuchten Mittel nach Art der Realisierung der Projekte.

Übersicht 4.9a: Verteilung der Realisierungsarten in verschiedenen Infrastrukturbereichen (1994)
Präfekturen



Anm.: * an vom Zentralstaat durchgeführten Projekten.
Quelle: Berechnet nach JICHISHŌ 1996: 368–369.

Auf der Präfekturebene verdeutlicht die Übersicht die hohe Bedeutung zentralstaatlicher Subventionen in der Landespflege (Wasserbau/Küstenschutz: 65,0%), bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur (77,6%) und beim Hafenbau (71,3%); im ebenfalls produktiven Infrastrukturbereich Straßenbau hingegen beträgt der Anteil zentralstaatlicher Subventionen mit 36,4% nur ein gutes Drittel der Gesamtaufwendungen.[145] Der

[145] Die Finanzierung des Straßenbaus durch die Gebietskörperschaften erfolgt zu einem erheblichen Teil (1994: 31,1%) aus zweckgebundenen Einnahmen (Benzinsteuer etc.), die zu rund zwei Dritteln zentralstaatlich erhoben und den

Vergleich mit der Situation im Jahr 1982 ergab, daß in allen drei Infrastrukturbereichen der Anteil der Ausgaben für subventionierte Projekte zurückging: Beim Wasserbau/Küstenschutz betrug er 1982 71,9%, bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur 86,1%; besonders deutlich ist der Rückgang beim Straßenbau, den die Präfekturen 1982 zu 53,5% über subventionierte Projekte realisierten. Außer im landwirtschaftlichen Bereich, in dem auch der Anteil der Beteiligungen zunahm (1982: 1,9%, 1994: 4,6%), erhöhte sich der Anteil der in Eigenregie durchgeführten Projekte deutlich (Straßenbau 1982: 33,5%, 1994: 52,5%; Wasserbau/Küstenschutz 1982: 16,3%, 1994: 23,2%; hier und im folgenden berechnet nach JICHISHŌ 1984: 290–293, 1996: 368–369).

Im konsumtiven Bereich, in dem Beteiligungen an vom Zentralstaat selbst durchgeführten Projekten kaum eine Rolle spielen, ist der Anteil subventionierter Vorhaben bei der Stadtentwicklung (30,7%) und besonders im Bildungsbereich (13,4%) gering, während der Bau sozialer Wohlfahrtseinrichtungen zu mehr als der Hälfte (51,3%) zentralstaatlich subventioniert wird. Der Vergleich mit den 80er Jahren zeigt auch hier einen deutlichen Rückgang des Anteils subventionierter Projekte, die 1982 im Bildungsbereich 31,1% und bei der Stadtentwicklung 68,1% ausmachten.[146]

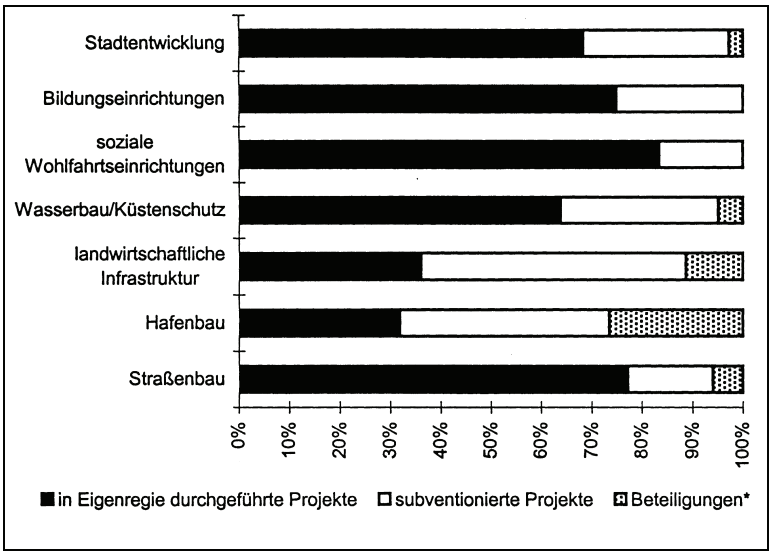
Bei den Städten und Gemeinden (Übersicht 4.9b) fällt zunächst der deutlich größere Anteil in Eigenregie durchgeführter Projekte in fast allen angeführten Infrastrukturbereichen auf. Ausnahmen bilden die landwirtschaftliche Infrastruktur (52,6% subventionierte Projekte, 11,3% Beteiligungen) und der Hafenbau (41,7% subventionierte Projekte, 26,5% Beteiligungen); in den übrigen Bereichen werden mindestens zwei Drittel der Vorhaben in Eigenregie realisiert (Straßenbau 77,2%, Wasserbau/Küstenschutz: 63,8%, Bildungseinrichtungen 74,8%, soziale Wohlfahrtseinrichtungen 83,4%). Im Vergleich mit dem Jahr 1982 ergab sich, daß beim Wasserbau/Küstenschutz und der landwirtschaftlichen Infrastruktur die Anteile der subventionierten (1982 Wasserbau/Küstenschutz 21,1%, landwirtschaftliche Infrastruktur 41,7%) wie der in Eigenregie durchgeführten Projekte zu Lasten der Beteiligungen (Wasserbau/Küstenschutz 1982: 31,8%, 1994: 4,9%; landwirtschaftliche Infrastruktur 1982: 38,4%,

---

Gebietskörperschaften, die sie auf der Einnahmeseite ihrer ordentlichen Haushalte verbuchen, nach festem Schlüssel über den Sonderhaushalt für Transfers an die Gebietskörperschaften zugewiesen werden (*chihō jōyozei*, vgl. DŌRO GYŌSEI KENKYŪKAI 1994: 221–225, siehe auch Kapitel 4.2.1.). Dies erklärt den hohen Anteil eigenfinanzierter Projekte.

146 Im sozialen Wohlfahrtsbereich ist eine Gegenüberstellung aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

Übersicht 4.9b: Verteilung der Realisierungsarten in verschiedenen Infrastrukturbereichen (1994)
Städte und Gemeinden



Anm.: * an vom Zentralstaat und von den Präfekturen durchgeführten Projekten.
Quelle: Berechnet nach JICHISHŌ 1996: 368–369.

1994: 11,3%) gestiegen sind; bei Bildungseinrichtungen (1982: 44,1%, 1994: 74,8%) und Stadtentwicklung (1982: 45,1%, 1994: 68,2%) nahm der Anteil der in Eigenregie durchgeführten Projekte ohne größere Veränderungen bei den Beteiligungen deutlich zu.

Entsprechend lassen sich die Mittelflüsse der Regierungsebenen wie folgt zusammenfassen: Die Subventionen des Zentralstaates an die Präfekturen kommen vor allem Projekten im landwirtschaftlichen (38,0%) und im produktiven Bereich (z. B. Straßenbau: 18,8%) sowie in der Landespflege (z. B. Wasserbau/Küstenschutz: 20,2%) zugute; bei den Städten und Gemeinden hingegen neben dem landwirtschaftlichen Bereich (22,3%) der Stadtentwicklung (21,2%), der Bildungsinfrastruktur (15,5%) und dem öffentlichen Wohnungsbau (11,3%, Zahlen für 1994; JICHISHŌ 1996: 362–363). Mit den für in Eigenregie durchgeführte Projekte vorgesehenen Mitteln realisieren die Präfekturen insbesondere Vorhaben in produktiven Infrastrukturbereichen wie dem Straßenbau (28,5%) oder in der Stadtentwicklung (15,6%) sowie im Bildungsbereich

(11,3%); auch die landwirtschaftliche Infrastruktur spielt mit 9,1% noch eine größere Rolle. Bei Städten und Gemeinden entfallen in etwa gleich große Anteile der Mittel für in Eigenregie durchgeführte Projekte auf die Bereiche Stadtentwicklung (20,6%), Straßenbau (18,5%) und Bildung (19,0%); die übrigen Mittel verteilen sich in einstelligen Werten auf eine breite Palette von Infrastrukturbereichen (Zahlen für 1994; JICHISHŌ 1996: 366–367).

4.3.2. Öffentliche Unternehmen

Über ihre ordentlichen Haushalte wickeln die Gebietskörperschaften nahezu ihre gesamten öffentlichen Investitionen in den produktiven, landwirtschaftlichen und in der Kategorie „andere" zusammengefaßten Infrastrukturbereichen sowie in der Landespflege ab. Im konsumtiven Bereich hingegen beschränken sich die aus den ordentlichen Haushalten finanzierten Aktivitäten auf die Bereiche Bildung, soziale Wohlfahrt, Stadtentwicklung und öffentlicher Wohnungsbau, während der Ausbau der Wasserver- und Abwasserentsorgung und die Baulanderschließung für den Wohnungsbau vollständig von Regiebetrieben verantwortet werden. Auf die genannten Bereiche entfallen rund 85% der Investitionen öffentlicher Unternehmen, womit diese einen Beitrag von etwa 32% zu den Investitionen der Gebietskörperschaften in die konsumtive Infrastruktur leisten; dies entspricht einem Anteil von 29% an den Gesamtinvestitionen aller Regierungsebenen in diese Kategorie (Zahlen für 1994; berechnet nach JKC 1997: 53 und 174–211).

4.4. FISCAL INVESTMENT AND LOAN PROGRAM

Das Fiscal Investment and Loan Program (FILP), angesichts seines großen Finanzvolumens häufig als „Zweiter Staatshaushalt" bezeichnet, spielt als zentralstaatlich – durch die Finanzabteilung (*Rizaikyoku*) des MOF (siehe Kapitel 5.3.2. und 5.4.2.) – kontrolliertes Investitionshilfe- und Kreditvergabeinstrument eine wesentliche Rolle bei der Finanzierung der Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen und Betriebe (vgl. JOHNSON 1978: 81–82). Die Japan Highway Public Corporation (*Nihon dōro kōdan*) zum Beispiel finanziert ihre Geschäftstätigkeit zu gut 50% mit Krediten aus dem FILP, den Rest aus Gebühren und anderen Einnahmen; die Teito Rapid Transit Authority (*Teito kōsokudo kōtsū kōdan*), die für den Bau und Betrieb verschiedener Untergrundbahnlinien in Tokyo zuständig ist, bezieht 43,7% ihrer Mittel aus dem FILP, den Rest überwiegend aus Anleihen auf dem freien Kapitalmarkt; auch bei der New Tokyo International Airport Corporation (*Shin tōkyō kokusai*

kūkō kōdan) spielt das FILP mit 14,0% immer noch eine beträchtliche Rolle bei der Finanzierung der Geschäftstätigkeit (Plangrößen für 1994; ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1994: 2–3). Der Einsatz des FILP zur Finanzierung des Infrastrukturausbaus beschränkt sich nicht auf die zentralstaatliche Ebene: So wurden knapp 47% der von den Gebietskörperschaften im Jahr 1993 vorgenommenen Investitionen in den Ausbau der Abwasserentsorgung indirekt durch das FILP im Zuge des Ankaufs von Anleihen der Gebietskörperschaften finanziert (Plangröße; ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1994: 11).

4.4.1. Überblick

Das FILP umfaßt auf der Einnahmeseite die Sparguthaben der Post sowie die Reserven und Überschüsse der öffentlichen Rentenversicherungen (Staatliche Rentenversicherung, *kokumin nenkin,* und Rentenversicherung der Angestellten, *kōsei nenkin*), die im „Trust Fund" (*shikin un'yōbu*)[147] deponiert sind, die Reserven der Lebensversicherung der Post (*kan'i seimei hoken*), Zuwendungen aus dem Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*) des Zentralstaates sowie die Einnahmen aus Anleihen auf dem freien Kapitalmarkt, die von staatsnahen Unternehmen mit zentralstaatlicher Garantie der Refinanzierung getätigt werden (*seifu hoshōsai*; ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 27). Das größte Mittelvolumen bringt der Trust Fund ein, dessen Anteil von unter 50% im Jahr 1953 auf über 80% 1975 gestiegen ist, in den 80er und 90er Jahren dann auf knapp 80% absank (1955: ¥ 177 Milliarden, 1985: ¥ 20,0 Billionen, 1996: ¥ 41,9 Billionen).[148] Der Industrial Investment

[147] In der englisch- und deutschsprachigen Literatur ist häufig die Übersetzung „Trust Fund Bureau" anzutreffen, die sich aus der direkten Übertragung auch des Suffixes *-bu* in der japanischen Bezeichnung ableitet. Dem Charakter des Trust Fund, bei dem es sich tatsächlich um einen Fonds, keineswegs aber um eine administrative Organisationseinheit handelt, trägt dies ungenügend Rechnung, weshalb auf die Verwendung des Ausdrucks hier verzichtet wird (vgl. JOHNSON 1978: 85).

[148] Innerhalb des Trust Fund haben die Einlagen der Postsparkasse deutlich an Gewicht verloren: Während 1955 noch 65% der Mittel im Trust Fund aus Postsparguthaben stammten, waren es 1975 49% und 1993 nur noch 24%. Gestiegen ist demgegenüber der Anteil der Kreditrückzahlungen, der 1955 nur 16%, 1996 aber mit 60% mehr als die Hälfte der Mittel ausmachte (dies entspricht 47% des gesamten FILP). Nachdem die Einlagen aus Reserven und Überschüssen der öffentlichen Rentenversicherungen 1965 mit 35% und 1975 immerhin noch 25% einen beträchtlichen Anteil am Mittelaufkommen des Trust Fund hatten, bewegt er sich seit Mitte der 80er Jahre um die 19% (ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 28, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 42).

Special Account spielt, bei seit seiner Einrichtung weitgehend konstantem absoluten Umfang, seit Beginn der 80er Jahre nur noch eine untergeordnete Rolle im FILP (1996: 0,1%). Auch Zuweisungen aus dem allgemeinen Haushalt des Zentralstaates waren nur in den Anfangsjahren des FILP von Bedeutung. Stärkeren Schwankungen unterlagen die Anteile der Lebensversicherung der Post (1955: 15,6%, 1975: 10,8%, 1996: 16,1%) und zentralstaatlich garantierter Anleihen öffentlicher Körperschaften (1955: 15,0%, 1975: 4,2%, 1996: 5,85). Während das Volumen der aus der Lebensversicherung der Post stammenden Mittel absolut zunahm, ging das der staatlich garantierten Anleihen seit Mitte der 80er Jahre in absoluten Zahlen zurück[149] (Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 28, Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 42).

Allen Einnahmekategorien ist gemeinsam, daß es sich – im Gegensatz z. B. zu Steuereinnahmen – um rückzahlbare Gelder handelt. Daraus leitet sich das Prinzip ab, Mittel des FILP für solche Zwecke zu verwenden, die soviel Gewinn abwerfen, daß Zinszahlung und Tilgung garantiert sind (Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 3). Entsprechend dient das FILP der Finanzierung solcher öffentlicher Aufgaben, die zwar aufgrund von Marktversagen nicht von privaten Unternehmen übernommen werden, bei denen das Ausschlußprinzip aber zumindest teilweise funktioniert, die Kosten also wenigstens partiell den Nutznießern angelastet werden können (siehe Kapitel 2.1.1.).[150] Zielgruppen der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP sind der öffentliche wie der private Sektor, wobei durch Kreditvergabe an zentralstaatliche Haushalte und öffentliche Unternehmen sowie die Gebietskörperschaften unmittelbar die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand, auf dem Umweg über Zahlungen an öffentliche Kreditinstitutionen die private Wirtschaftstätigkeit unterstützt wird.

Die Kredite und Investitionshilfen des FILP fließen an 56 Empfängerinstitutionen (1998; *zaisei tōyūshi taishō kikan*, Abk. *zaitō kikan*), zu denen neben dem Zentralstaat die Gebietskörperschaften (die als eine Empfängerinstitution gerechnet werden) und verschiedene öffentliche Unternehmen zäh-

---

149 Der Rückgang der Bedeutung zentralstaatlich refinanzierter Kapitalanleihen für die Finanzierung öffentlicher Unternehmen durch das FILP seit Mitte der 70er Jahre kann auf deren gegenüber Staatsanleihen zur Finanzierung des allgemeinen Haushaltes schwächere Marktposition zurückgeführt werden; Iwane spricht in diesem Zusammenhang von einem Crowding-Out-Effekt unter öffentlichen Finanzprodukten (Iwane 1984: 66).

150 Ob dieses Grundprinzip tatsächlich stets befolgt wird, scheint angesichts des großen Drucks auf die Regierung zur Ankurbelung der Binnennachfrage in Konjunkturkrisen jedoch zweifelhaft (siehe z. B. *The Economist*, 12. Dezember 1998: 93).

len.[151] Zu letzteren werden zum einen die öffentlichen Kreditinstitutionen gerechnet, wobei die „Profitabilität" des Mitteleinsatzes gelegentlich auch durch Zinssubventionen aus dem allgemeinen Haushalt gesichert wird (ISHI 1993: 87).[152] Zum anderen handelt es sich um staatliche Projektträger (*jigyō jisshi kikan*), zu denen 1998 36 öffentliche Unternehmen und Aktiengesellschaften mit öffentlicher Beteiligung, wie z. B. die Japan Highway Public Corporation, die Japan Railway Construction Public Corporation oder die Housing and Urban Development Corporation (*Jūtaku toshi seibi kōdan*) zählten (ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1998: 48). Diese tätigen das Gros ihrer Investitionen auf der Basis von Zuweisungen aus dem FILP und decken die fälligen Zinszahlungen mit den Überschüssen aus ihrer Geschäftstätigkeit.

Daneben werden Mittel des FILP zum Ankauf von Staatsanleihen und damit zur Defizitfinanzierung der öffentlichen Haushalte sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf regionaler und lokaler Ebene eingesetzt. Die Liquidität der Gebietskörperschaften wird durch das FILP entweder durch direkten Ankauf von Anleihen oder auf dem Umweg des Einsatzes staatlich garantierter Kapitalanleihen der öffentlichen Finanzinstitutionen für die Übernahme von Schuldverschreibungen der Gebietskörperschaften erhöht.[153] Auf zentralstaatlicher Ebene wird das FILP neben dem Ankauf von Staatsanleihen zur Aufstockung von Sonderhaushalten des Zentralstaates eingesetzt: 1996 gehörten neun Sonderhaushalte zu den Empfängern von FILP-Mitteln, die zur Finanzierung von Investitionen bestimmt waren, darunter u. a. die Sonderhaushalte für Flughafenbau, zur Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen, für die nationale Forstbehörde sowie für staatliche Krankenhäuser und Schulen.

Auf der Ausgabenseite waren im FILP für das Jahr 1996 ¥ 49,1 Billionen veranschlagt, dies entspricht rund zwei Dritteln (65,4%) des Um-

---

[151] Ein Überblick über die historische Entwicklung der Landschaft der Empfängerinstitutionen bis zum Jahr 1993 in tabellarischer Form findet sich in ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 26. Seither wurden verschiedene öffentliche Unternehmen im Zuge von Maßnahmen zur Verwaltungsreform zusammengelegt oder aufgelöst, wodurch auch die Zahl der Empfängerinstitutionen von 63 (1993, inklusive Zentralstaat und Gebietskörperschaften) bis 1998 um 7 zurückging (siehe Kapitel 5.4.2.).

[152] NOGUCHI (1995b: 272) erläutert die Zielgruppen und Instrumente der einzelnen Kreditinstitutionen. Hinzuweisen ist darauf, daß die Small Business Credit Insurance Corporation (*Chūshō kigyō shinyō hoken kōko*) seit 1992 nicht mehr zu den Empfängerinstitutionen des FILP gehört (vgl. ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 26).

[153] Hinzu kommen Zahlungen aus dem FILP an den Sonderhaushalt für Transfers an die Gebietskörperschaften, die zwar zunächst an den Zentralstaat fließen, letztlich aber für die Gebietskörperschaften bestimmt sind (MATSUURA 1990: 20).

fangs des allgemeinen Haushaltes (¥ 75,1 Billionen, Plangrößen; TAMURA 1997: 74, 261).[154] Größte Empfängergruppe waren mit 42,6% die öffentlichen Finanzinstitutionen; an Gebietskörperschaften gingen 21,2%, an öffentliche Projektträger 18,8% der Mittel (Plangrößen; TAMURA 1997: 261).[155] An den insgesamt ausstehenden FILP-Mitteln in Höhe von gut ¥ 400 Billionen (Ende 1997) haben die Aktiva bei öffentlichen Kreditinstitutionen und Unternehmen einen Anteil von rund 45%, bei Gebietskörperschaften von 14%. Ca. 39% entfallen auf den Zentralstaat in Form von lang- und kurzfristigen Staatsanleihen sowie Krediten an den allgemeinen Haushalt und Sonderhaushalte (MOF 1998, Internet). Dies zeigt die große Bedeutung, die dem FILP bei der Defizitfinanzierung des allgemeinen Haushaltes und der Sonderhaushalte zukommt: 40% der ausstehenden Staatsanleihen und 60% der Anleihen von Gebietskörperschaften werden vom Trust Fund gehalten (MIYAWAKI 1993: 29–30, vgl. auch MATSUURA 1990: 20).

Durch die Vergabe von Krediten für öffentliche Ausgaben und für private Investitionstätigkeit wird der Staat neben den privaten Finanzinstituten zum Akteur auf dem Kapitalmarkt. Bei der Allokation von Kapital hat sich das Zusammenspiel von öffentlicher Investitionsförderung über das FILP und dem freien Kapitalmarkt im Verlauf der Nachkriegszeit gewandelt: In den Jahren des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der Hochwachstumsphase wurde die Kapitalschwäche der privaten Finanzinstitute durch die Kreditvergabe aus dem FILP ausgeglichen und so eine quantitative Ergänzung des freien Kapitalmarktes geleistet. Mit zunehmender Maturität des Kapitalmarktes hat sich die Funktion des FILP zu einer stärker qualitativen Ergänzung privatwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente gewandelt (TOMITA 1992: 11),[156] was sich in einer

---

154 Nicht eingerechnet sind direkt aus dem Trust Fund für den Ankauf von Staatsanleihen verwendete Mittel in Höhe von ¥ 4,6 Billionen.

155 Die für diese drei Empfängergruppen bereitgestellten Mittel werden als „allgemeine Investitionen und Kredite" (*ippan zaitō*) bezeichnet. Die restlichen 17,5% des FILP entfielen auf Sonderhaushalte, die 1987 eingerichtet wurden, um Anlagen auf dem Kapitalmarkt zur Absicherung der Einlagen von Postsparkasse (*yūbin chokin tokubetsu kaikei*, Postal Services Special Account), Lebensversicherung der Post (*Kan'i hoken fukushi jigyōdan*, Postal Life Insurance Welfare Public Corporation) und der öffentlichen Rentenversicherungen (*Nenkin fukushi jigyōdan*, Pension Welfare Service Public Corporation) im Trust Fund gegen Zinsschwankungen im Gefolge der Deregulierung der Finanzmärkte zu tätigen (*shikin unyō jigyō* oder *jishu unyō*, vgl. ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 11–12 und KATŌ 1987: 40).

156 ISHI spricht in diesem Zusammenhang von Komplementarität bis in die 70er Jahre und anschließender Konkurrenz (1993: 95).

Schwerpunktverlagerung des FILP von der Förderung von Basisindustrien auf die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen oder sozialen Bereichen und von der produktiven zur konsumtiven Infrastruktur niederschlug.[157]

---

[157] Hinsichtlich der Effizienz der Ressourcenallokation mit Hilfe des FILP sind die Auffassungen geteilt. Für NOGUCHI hat die Möglichkeit der im Gegensatz zu den Mechanismen des freien Kapitalmarktes nicht allein von wirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmten Ausgabenpolitik des FILP das rasche Wirtschaftswachstum in Japan maßgeblich unterstützt, sowohl durch direkte Allokation von Mitteln für die Schwerindustrie als auch über die indirekte Signalwirkung der FILP-Kredite an private Institutionen, die die Bereitstellung weiterer Mittel induzierte (NOGUCHI 1995b: 283 und 1995a: 110–111, siehe auch YOSHIDA 1992: 7, ISHI 1993: 94 weist ebenfalls auf letztgenannten Effekt hin). Daneben seien nach Abklingen des Hochwachstums Mittel aus dem FILP zum Ausgleich sozialer und regionaler Disparitäten, die das rasche Wirtschaftswachstum mit sich gebracht hatte, eingesetzt und auf diese Weise soziale Spannungen verhindert worden (NOGUCHI 1995b: 284). Entgegen dieser positiven Einschätzung NOGUCHIS stellt KONISHI fest, Mittel aus dem FILP würden insbesondere von Projektträgern in hohem Maße zur Finanzierung ihrer Zinszahlungen genutzt und kämen daher nicht dem eigentlichen Ziel der Erhöhung der Investitionstätigkeit zugute, würden mithin nicht effizient eingesetzt (KONISHI 1994: 77–84). TOMITA argumentiert strukturell und sieht Ineffizienzen in der Verwendung der Mittel des FILP dahingehend, daß sie nicht zu Produktivitätssteigerungen auf der Empfängerseite anregten: So entschärfe die Finanzierung von Defiziten des allgemeinen Haushaltes durch Ankauf von Staatsanleihen mit FILP-Mitteln und langfristigen Krediten zur Aufstockung von Sonderhaushalten den Zwang zum Haushaltsausgleich auf Seiten des Zentralstaates. Analog biete die Kombination von Kreditvergabe aus dem FILP mit Zinssubventionen aus dem allgemeinen Haushalt kaum Anreize zu Effizienzsteigerungen bei öffentlichen Projektträgern und Kreditinstitutionen (TOMITA 1992: 17–19). Auch ISHI führt die zunehmende Zinssubvention aus dem allgemeinen Haushalt als Indikator der ineffizienten Ressourcenallokation durch das FILP an (ISHI 1993: 95–96), verweist aber zusätzlich auf die steigende Nicht-Ausschöpfung der FILP-Mittel durch die Empfängerinstitutionen – diese ist besonders im Fall der Export-Import Bank (*Nihon yushutsunyū ginkō*) und der Environmental Sanitation Business Financing Corporation (*Kankyō eisei kin'yū kōko*) signifikant (ISHI 1993: 97) –, die angesichts bürokratisch geprägter Geschäftspraktiken in diesen Institutionen nicht als Indikator gestiegener Effizienz gedeutet werden könnten (ISHI 1993: 96–97). Aufgrund dieser Beobachtung stellen auch SEKI (1985: 34–35) und TAKEHARA (1988: 274) die Effizienz des FILP in Frage, letzterer allerdings in bezug auf seine konjunkturpolitische Wirksamkeit. Im Zuge der Bemühungen der Hashimoto- und Obuchi-Kabinette um eine Verwaltungsreform wird aktuell auch die Frage der Privatisierung des Postsparwesens und damit einer der Haupteinnahmequellen des FILP diskutiert (*The Economist* 13. September 1997: 64–65 und 18. OKTOBER 1997: 72, siehe hierzu auch ABURAI 1993: 31, TOMITA 1992: 21–24, OZAWA 1990: 46).

4.4.2. Genese

Das erste FILP wurde im Jahr 1953 erstellt. Die Vorgeschichte seines Kernstücks, des Trust Fund, reicht jedoch bis in die zweite Hälfte des vorangegangenen Jahrhunderts zurück und ist unmittelbar mit der Verbreitung des Postsparwesens verknüpft. Postämter gehörten neben Grundschulen und Polizeistationen zu den ersten Institutionen, um deren landesweite Einrichtung sich die nach Absicherung ihrer Machtstellung strebende Meiji-Regierung bemühte. Sie zielte auf eine Verbesserung des Kommunikationsnetzes und sicherte sich gleichzeitig durch die Einführung von Postsparkassendiensten im Jahr 1876 eine flächendeckende Zugriffsmöglichkeit auf die Spareinlagen der Bürger. Der Postsparkasse gelang es, ihren Zeitvorsprung gegenüber privaten Banken bei der Errichtung eines landesweiten Zweigstellennetzes in Verbindung mit den guten Konditionen, die sie vor dem Hintergrund staatlicher Garantien bieten konnte, zu nutzen und rasch eine Vielzahl von Sparern an sich zu binden (MURAKAWA 1993: 143–144).[158]

Die Sparguthaben wurden seit 1885 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs dem Deposit Fund (*yokinbu*) zugeleitet, der als Sonderhaushalt der Kontrolle des Finanzministeriums unterstand, und seit 1878 zunächst allein zum Ankauf von Staatsanleihen genutzt. Die Bedeutung des Deposit Fund als Ergänzung des steuer- und abgabenfinanzierten Staatshaushaltes nahm in der Folge jedoch stetig zu, nachdem seine Mittel seit 1907 auch zur Kreditvergabe an den allgemeinen Haushalt und Sonderhaushalte sowie als zusätzliche Sicherheiten für Anleihen von Gebietskörperschaften verwendet werden konnten. Während der beiden Weltkriege wurden Kredite und Zuwendungen außerdem in Rüstungsunternehmen und Schlüsselindustrien wie die Eisen- und Stahlproduktion gelenkt (ISHI 1993: 89, JOHNSON 1978: 86). Im Jahr 1943 wurden andere Haushalte in den Deposit Fund mit dem Ziel eingegliedert, durch Konzentration der Ausgabenkontrolle beim Finanzministerium eine größere Flexibilität und höhere Ausgabeneffizienz zu erreichen. Er wurde zum größten Ankäufer von öffentlichen und privaten Anleihen während des Zweiten Weltkrieges (TAKEHARA 1988: 58–59). Für TAKEHARA steht der Deposit Fund als Symbol der Kriegswirtschaft: Der Staat mobilisierte die Ersparnisse der unteren Einkommensschichten und verteilte sie zugunsten kriegswichtiger Wirtschaftszweige um (TAKEHARA 1988: 59).

Die Nachkriegsentwicklung ist durch institutionelle Kontinuität gekennzeichnet. Zwar bemühten sich die amerikanischen Besatzer in der

[158] Die Attraktivität der Postsparkasse bei den japanischen Sparern hält bis heute an: Nach Gesamteinlagen ist sie mit ¥ 230 Billionen (1997) das größte Geldinstitut der Welt (*The Economist,* 18. Oktober 1997: 72).

unmittelbaren Nachkriegszeit um eine „Demokratisierung“ und „Entmilitarisierung“ des Deposit Fund durch Liquidation des Kriegskapitals. Mit dem Ziel einer finanziellen Konsolidierung der Gebietskörperschaften wurde bei der Verwendung der Mittel stärkeres Gewicht auf einen Rückfluß in die Regionen gelegt (TAKEHARA 1988: 98). Die Aktivitäten des Deposit Fund wurden erneut auf den Ankauf öffentlicher Anleihen beschränkt (NOGUCHI 1995b: 268, JOHNSON 1978: 86). Unverändert bestand jedoch die zentralstaatliche Kontrolle über die Verwendung der im Deposit Fund deponierten – beträchtlichen – Mittel fort.

Auf Drängen des Finanzministeriums stimmte die Besatzungsmacht im Jahr 1951 einer Erweiterung des Empfängerkreises von Mitteln des Deposit Fund und seiner Umorganisation in den Trust Fund zu, um eine verläßliche, politisch unabhängige Versorgung der Wirtschaft mit langfristigem Kapital sicherzustellen (ISHI 1993: 92, TAKEHARA 1988: 143). Im Trust Fund wurden die Einlagen der Postsparkasse, die Reserven und Überschüsse der öffentlichen Rentenversicherungen und zunächst auch die Mittel der Lebensversicherung der Post, die 1943 in den Deposit Fund integriert worden waren, zusammengeführt. Letztere wurden noch im selben Jahr formal aus dem Trust Fund ausgegliedert, blieben aber durch enge Anbindung ihrer Verfügungsrechte an den Trust Fund in die zentrale Entscheidungsfindung eingebunden (TAKEHARA 1988: 159)[159]. Dem neu geschaffenen finanzpolitischen Instrument oblag nun neben dem Ankauf von Staatsanleihen die Kreditvergabe an öffentliche Projektträger, Unternehmen und Kreditinstitutionen (ISHI 1993: 92). Seit 1953 können Einlagen des Trust Fund auch als Bürgschaften für Kapitalanleihen öffentlicher Körperschaften eingesetzt werden (NOGUCHI 1995b: 269).

Bedeutsam für die Entstehung des FILP ist ferner die Einrichtung des Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*) im Jahr 1953. Dieser Sonderhaushalt ist der Nachfolger des „U.S. Aid Counterpart Fund“ (*beikoku tainichi enjo mikaeri shikin tokubetsu kaikei*) und übernahm dessen Kapital, das aus den Einkünften der japanischen Regierung aus dem Verkauf amerikanischer Hilfsgüterlieferungen gebildet worden war (JOHNSON 1978: 92–93, ISHI 1993: 91). Er dient der Finanzierung von Investitionen zur Förderung von industrieller Entwicklung und Außenhandel; bis 1988 gehörte auch die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus

[159] Zwar obliegt die Verwaltung der Lebensversicherung der Post offiziell dem Ministerium für Post und Telekommunikation (*Yūseishō*, Ministry of Posts and Telecommunications, im folgenden MOPT), Entscheidungen über die Anlage von rund 70 % der Einlagen werden jedoch aufgrund der Zuordnung zum FILP vom Finanzministerium getroffen (KATŌ 1987: 41; siehe für Veränderungen in jüngster Zeit Kapitel 5.3.2.).

zu seinen gesetzlich festgelegten Aufgaben. Im Gegensatz zum Prinzip des revolvierenden Mitteleinsatzes bei der Verwendung der Einlagen von Trust Fund, Lebensversicherung der Post und der Schuldenaufnahme mit zentralstaatlicher Garantie der Refinanzierung liegt der Schwerpunkt dabei auf nicht-rückzahlbaren Investitionszuschüssen.[160] Neben den Einkünften aus Kreditrückzahlungen und Kapitalanlagen flossen in den Industrial Investment Special Account bis 1981 auch Mittel aus dem allgemeinen Haushalt, seit 1987 bezieht er Einnahmen aus Anteilen an den privatisierten vormaligen Staatsunternehmen Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (NTT) und Japan Tobacco and Salt Public Corporation (JTS; Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 35).[161]

Im Jahr 1953 wurde dem Parlament zum ersten Mal ein Plan mit der Bezeichnung „Fiscal Investment and Loan Program" vorgelegt, der den erwarteten Umfang der Einnahmen von Trust Fund, Lebensversicherung der Post, aus vom Zentralstaat garantierten Kapitalanleihen öffentlicher Körperschaften und dem Industrial Investment Special Account auf der einen Seite und die Kredit- und Investitionsaktivitäten des Staates für das kommende Haushaltsjahr auf der anderen Seite verzeichnete (Umehara 1987: 498). Er wird seither jährlich zeitgleich mit den Entwürfen der nationalen Haushalte erstellt und seit 1973 dem Parlament zur Beratung vorgelegt.

---

[160] Genese und Zielrichtung des Industrial Investment Special Account sind also dem ERP (European Recovery Program)-Sondervermögen der Bundesrepublik vergleichbar, nicht aber seine Einsatzweise: Aus dem ERP-Sondervermögen werden überwiegend niedrig verzinste, langfristige Kredite vergeben, was in Japan Aufgabe der übrigen – wesentlich umfangreicheren – Bestandteile des FILP ist.

[161] Zwei Drittel der Staatsanteile an NTT und JTS wurden 1985 dem Government Bonds Consolidation Fund zugeleitet. Die Verkaufserlöse wurden zunächst nur zur Tilgung von Staatsschulden verwendet (MOF Budget Bureau 1996: 30). Auf der Grundlage eines Gesetzes vom September 1987 wurden erstmals im Nachtragshaushalt 1987 die akkumulierten Verkaufserlöse zum Teil als zinslose Kredite für öffentliche Arbeiten eingesetzt. Dabei wird unterschieden nach Vorhaben, bei denen langfristig mit einer Rückzahlung der Kredite zu rechnen ist (NTT Typ A: z. B. Bau gebührenpflichtiger Straßen; Empfänger sind öffentliche Unternehmen wie die Japan Highway Public Corporation oder Unternehmen der Gebietskörperschaften), solchen, bei denen die Tilgung der Kredite vom Staat subventioniert wird (NTT Typ B: z. B. Stadtentwicklungsprojekte der Gebietskörperschaften) und solchen Vorhaben, die von Privatunternehmen mit staatlicher Unterstützung durchgeführt werden (NTT Typ C: sogenannte „Drittsektorprojekte", *daisan sekutā*; Dōro Gyōsei Kenkyūkai 1994: 235–238). Der überwiegende Teil der Mittel entfällt auf Vorhaben des Typs B (1993: 86% von insgesamt ¥ 1,3 Billionen; MOF Budget Bureau 1993: 36).

4.4.3. Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen

Im Jahr 1996 erhöhten die geplanten Ausgaben aus dem FILP, zieht man die Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte des Zentralstaates vom Ausgabenvolumen ab, den Umfang der Finanzen des Zentralstaates (um Doppelungen bereinigte Summe der Ausgaben aus dem allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten) um ¥ 34,6 Billionen auf ¥ 206,4 Billionen; das FILP hatte damit einen Anteil von rund 16,8% am Ausgabenvolumen des Zentralstaates (berechnet nach TAMURA 1997: 352–356 und ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 188).[162]

Im Hinblick auf die Bedeutung des FILP für die Finanzierung des Infrastrukturausbaus interessiert besonders, in welchen Bereichen und in welchem Maße durch die Allokation privaten Kapitals durch den Staat über das FILP die – steuer- und schuldenfinanzierten – Aktivitäten der nationalen Haushalte ergänzt wurden und werden; hierbei geht es um langfristige Entwicklungstrends. Notwendig ist aber auch eine Abschätzung seiner konjunkturpolitischen Bedeutung, um festzustellen, ob kurzfristige Veränderungen der Ausgabenvolumina im laufenden Haushaltsjahr zur infrastrukturpolitischen Schwerpunktsetzung oder -verlagerung genutzt wurden.

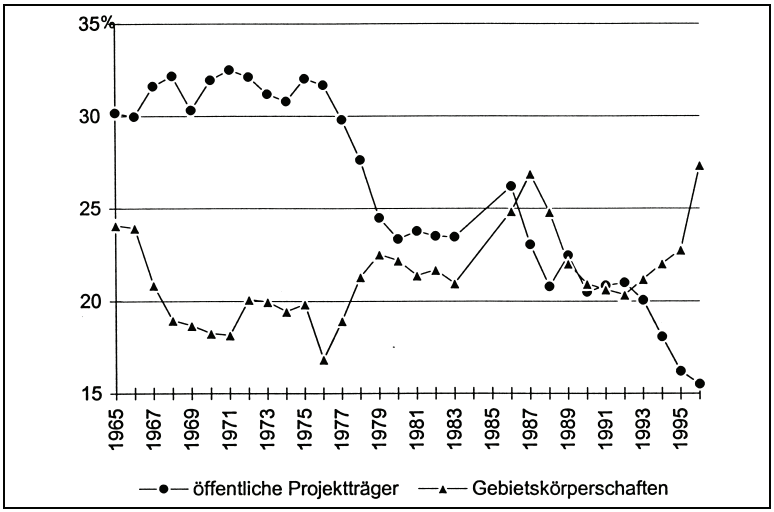
Im Betrachtungszeitraum zeigt der Anteil der aus dem FILP für den öffentlichen Infrastrukturausbau zur Verfügung gestellten Kredite und Investitionshilfen[163] einen rückläufigen Trend: Bis zur Mitte der 70er Jahre betrug er im Durchschnitt jeweils mehr als 50%, von der zweiten Hälfte der 70er bis zum Ende der 80er Jahre zwischen 45% und 49%, in den 90er Jahren dann nur noch 41%.

---

[162] Zum Vergleich: Für das Jahr 1996 wurden in Deutschland Ausgaben in Höhe von DM 50,7 Milliarden aus den Sondervermögen des Bundes veranschlagt; dies entspricht 10,7% der geplanten Gesamtausgaben des Bundes (konsolidiert; STATISTISCHES BUNDESAMT 1996: 488).

[163] Die nachfolgenden Erörterungen beruhen auf einer Berechnung der Mittelverteilung aus dem FILP auf Empfängerinstitutionen, die öffentliche Projektträger mit Krediten und Investitionshilfen bedienen, und solche, deren Zielgruppen private Investoren sind. Die Klassifikation orientiert sich an der von TAKEHARA (1988: 262–263) vorgenommenen, wobei die Tätigkeitsbereiche der einzelnen FILP-Institutionen anhand der ausführlichen Beschreibungen in ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993 überprüft wurden. In Übersicht 4.10 sind die hier berücksichtigten Empfängerinstitutionen aufgelistet. Der von der OECD entwickelten Klassifikation der Verwendungszwecke von FILP-Mitteln (1997: 177) scheinen bei vergleichbaren Werten ähnliche Überlegungen zugrunde zu liegen; ein detaillierter Abgleich ist aufgrund fehlender Auflistung der von der OECD jeweils berücksichtigten Empfängerinstitutionen nicht möglich.

Übersicht 4.10: Anteil der Zuwendungen und Kredite für den öffentlichen Infrastrukturausbau am FILP



Anm.: *Öffentliche Projektträger*: Sonderhaushalte für nationale Liegenschaften (*tokutei kokuyū zaisan seibi*), staatliche Krankenhäuser (*kokuritsu byōin*), staatliche Schulen (*kokuritsu gakkō*), Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen (*kokuei tochi kairyō jigyō*), Wasserbau (*chisui*), nationales Forstwesen (*kokuyū rinya jigyō*), Postwesen (*yūsei jigyō*) und Flughafenbau (*kūkō seibi*); Housing and Urban Development Corporation (*Jūtaku toshi seibi kōdan*) und ihre Vorgängerinstitutionen, Teito Rapid Transit Authority (*Teito kōsokudo kōtsū eidan*), Japan Regional Development Corporation (*Chiiki shinkō seibi kōdan*), Gesellschaft zur Entwicklung des Flughafens Osaka (*Ōsaka kūkō shūhen seibi kikō*), Kanalbauunternehmung (*Nihon gesuidō jigyōdan*), Agricultural Land Development Public Corporation (*Nōyōchi seibi kōdan*), Forest Development Corporation (*Shinrin kaihatsu kōdan*), Hachirōgata New Community Development Corporation (*Hachirōgata shin nōson kensetsu jigyōdan*), Water Resources Development Public Corporation (*Suishigen kaihatsu kōdan*), Japan Highway Public Corporation (*Nihon dōro kōdan*), Metropolitan Expressway Public Corporation (*Shuto kōsoku dōro kōdan*), Hanshin Expressway Public Corporation (*Hanshin kōsoku dōro kōdan*), Honshu-Shikoku Bridge Authority (*Honshū shikoku renrakukyō kōdan*), Japan Railway Construction Public Corporation (*Nihon tetsudō kensetsu kōdan*), New Tokyo International Airport Authority (*Shin tōkyō kokusai kūkō kōdan*), Shinkansen Railway Holding Corporation (*Shinkansen tetsudō hoyū kikō*), Fonds für Schienenverkehrswegebau (*Tetsudō seibi kikin*), Entwicklungsfonds für das Amami-Archipel (*Amami guntō shinkō kaihatsu kikin*) und die jeweiligen Vorgängerorganisationen; Electric Power Development Company (*Dengen kaihatsu kabushiki gaisha*); Tokyo Cross-Bay Road Company (*Tōkyōwan ōdan dōro kabushiki gaisha*); bis zu ihrer Privatisierung

Japanese National Railways, danach bis 1991 deren Nachfolgegesellschaften; bis zu ihrer Privatisierung Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation.
Gebietskörperschaften: Mittel zum Ankauf von Anleihen der Gebietskörperschaften; Sonderhaushalt für Stadtentwicklung (*toshikaihatsu shikin yūtsū*), Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises (*kōei kigyō kinyū kōko*; englische Übersetzungen aus JOHNSON 1978: 150–160, KATŌ 1993: 62–63 und ISHI 1993: 99–100).
Gesamtsumme des FILP ab 1987 ohne Anlageaktivitäten. Plangrößen; 1984 und 1985 interpoliert.

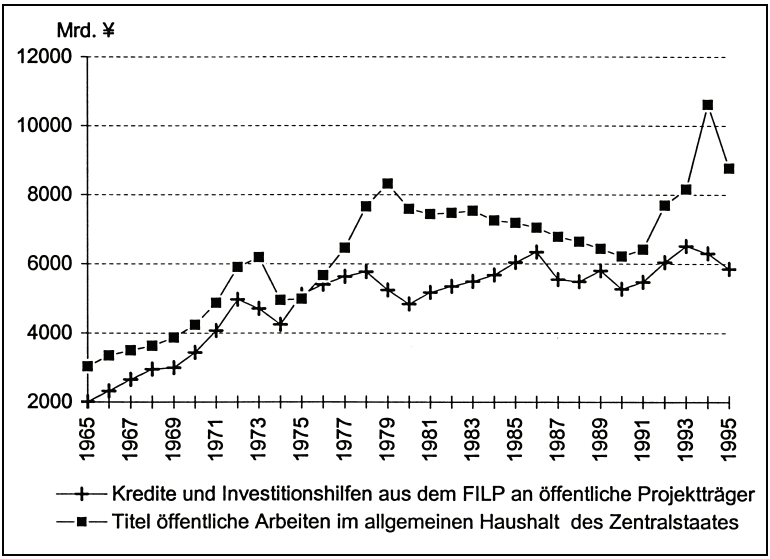
Quelle: TAKEHARA 1988: 262–263 und berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1997: 308–321, ASAHI SHINBUNSHA 1976: 319, 1978: 318, 1979: 315, 1981: 288, 1984: 148.

Deutlichen Schwankungen unterlag dabei die Mittelverteilung auf öffentliche Projektträger des Zentralstaates und die Gebietskörperschaften (Übersicht 4.10). Während von der zweiten Hälfte der 60er bis zur Mitte der 70er Jahre die Projektträger des Zentralstaates mit durchschnittlich 31% einen deutlich größeren Anteil an den gesamten aus dem FILP vergebenen Mitteln als die Gebietskörperschaften mit im Durchschnitt 20% hatten, stellt sich das Verhältnis im Jahr 1996 mit 15,5% für die zentralstaatlichen Projektträger und 27,3% für die Gebietskörperschaften umgekehrt dar. Nach einer zunehmenden Annäherung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre lagen die Kredite und Investitionshilfen an zentralstaatliche Projektträger in der ersten Hälfte der 80er Jahre meist rund zwei Prozentpunkte über den auf die Gebietskörperschaften entfallenden Mitteln. In der Folge emtwikkelten sich die FILP-Mittel für öffentliche Projektträger und Gebietskörperschaften in den frühen 90er Jahren auf nahezu gleichem Niveau, nachdem der Anteil der Gebietskörperschaften in den Jahren 1987 und 1988 den der Projektträger vorübergehend überstiegen hatte. Seit 1993 entwickelten sich die Anteile zunehmend gegenläufig.

Um einen Eindruck von der Bedeutung des über die Mittelallokation aus dem FILP – und damit letztlich aus vom Staat in den öffentlichen Sektor gelenkten privaten Spar- und Versicherungseinlagen – finanzierten Infrastrukturausbaus zu erhalten, ist in den Übersichten 4.11 und 4.12 die Summe der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP, nach Regierungsebenen differenziert, den Haushaltsaufwendungen für den Infrastrukturausbau der jeweiligen Regierungsebene gegenübergestellt.[164]

[164] Die Sonderhaushalte des Zentralstaates bleiben dabei, um Doppelungen zu vermeiden, unberücksichtigt, da das vorliegende Datenmaterial eine vollständige Bereinigung um Transferzahlungen an die Sonderhaushalte aus dem allgemeinen Haushalt und dem FILP für den gesamten Betrachtungszeitraum nicht erlaubt.

Übersicht 4.11: Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen auf zentralstaatlicher Ebene

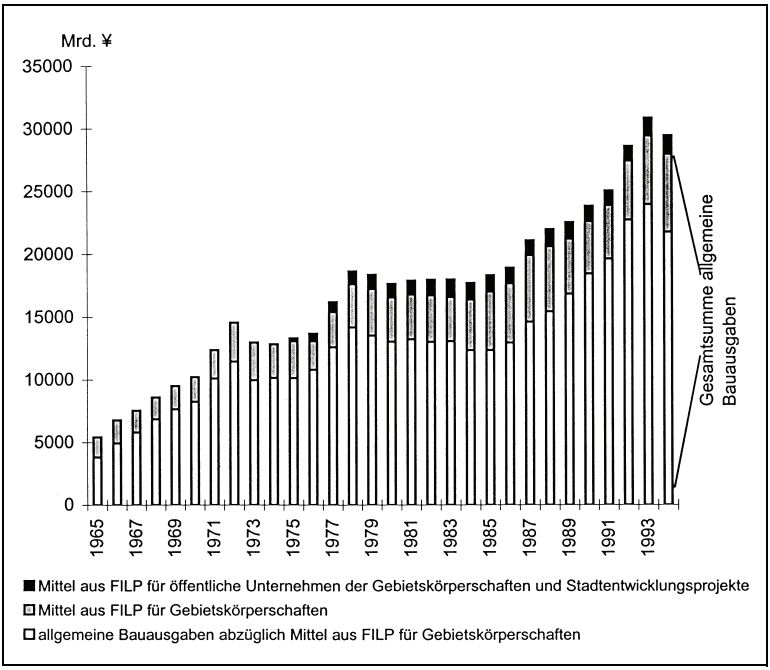


Anm.: Plangrößen, in Preisen von 1990; 1984 und 1985 interpoliert.
Quelle: Berechnet nach TAKEHARA 1988: 262–263, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313, 1996: 199–226, 1997: 308–321.

Im Zeitraum von 1965 bis 1992 addierten sich die Zahlungen aus dem FILP an Projektträger des Zentralstaates bis zu einer Summe in Höhe von 60% und mehr des Titels öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt des Zentralstaates; erst in den Jahren 1993 bis 1995 sanken sie auf rund 50% und darunter. Besonders hoch waren die Kredite und Investitionszuschüsse für den Infrastrukturausbau durch zentralstaatliche Projektträger im Vergleich zu den Aufwendungen aus dem allgemeinen Haushalt in den Jahren 1968 bis 1970, als die Relation durchschnittlich 80% betrug, in der Mitte der 70er Jahre mit im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1976 rund 89% und erneut im Jahr 1986 mit knapp 81%. In diesen Jahren wuchs der Haushaltstitel jeweils deutlich langsamer als in den Vorjahren, während das Wachstum der entsprechenden Positionen des FILP auf höherem Niveau verblieb.

Bei der Gegenüberstellung der Aufwendungen aus dem FILP für die Finanzierung des Infrastrukturausbaus durch die Gebietskörperschaften ist zu beachten, daß ein großer Teil der Mittel für den Ankauf von Anleihen der Gebietskörperschaften verwendet und daher auf der Einnahme-

Übersicht 4.12: Rolle des FILP bei der Finanzierung öffentlicher Investitionen der Gebietskörperschaften



Anm.: In Preisen von 1990. Allgemeine Bauausgaben 1966 bis 1969 und 1971, FILP für 1984 und 1985 interpoliert. Mittel aus FILP für Gebietskörperschaften bis 1974 einschließlich Mitteln für öffentliche Unternehmen (*Kōei kigyō kin'yū kōdan*) und Stadtentwicklungsprojekte (*toshi kaihatsu shikin yūtsū tokubetsu kaikei*).

Quelle: TAKEHARA 1988: 262–263, JICHISHŌ 1984: 370–371, 1994: 460–461, 1996: 464–465, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313, 1997: 308–321, SŌMUCHŌ 1986: 462.

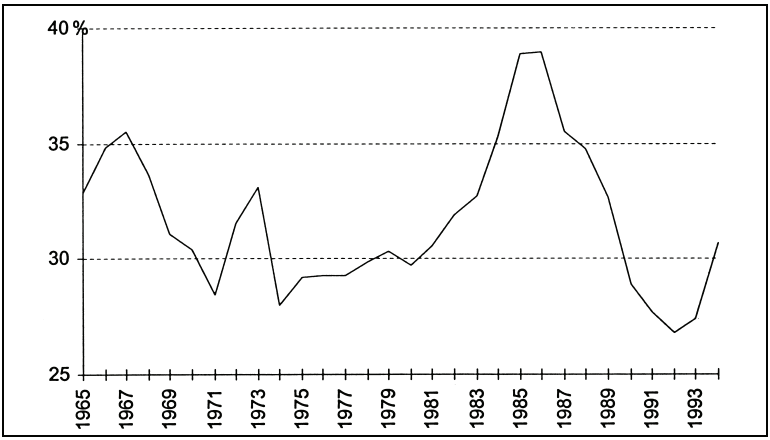
seite der ordentlichen Haushalte verbucht wird. In Übersicht 4.12 ist daher das Volumen der FILP-Mittel als Teil der allgemeinen Bauausgaben dargestellt[165], während die Kredite an die Japan Finance Corporation for

[165] Eine solche Betrachtungsweise ist auch aufgrund des in Japan wie anderswo geltenden Prinzips der Objektbezogenheit bei der Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte angemessen (Schulden dürfen in der Regel nur in Höhe der vorgesehenen öffentlichen Investitionen aufgenommen werden, siehe Kapitel 3.2.1.).

Municipal Enterprises und den Sonderhaushalt für Stadtentwicklung gesondert eingezeichnet wurden.[166]

Es zeigt sich, daß das FILP auf den unteren Regierungsebenen eine geringere Rolle bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus spielte, als dies beim Zentralstaat der Fall war: Im gesamten Betrachtungszeitraum betrugen die aus dem FILP bereitgestellten Mittel – unter Einrechnung der Kredite an die Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises und den Sonderhaushalt für Stadtentwicklung[167] – niemals mehr als ein Drittel der allgemeinen Bauausgaben der Gebietskörperschaften, im Durchschnitt lagen sie bei 25,6%. Unterdurchschnittlich war der Anteil vom Ende der 60er bis zum Ende der 70er Jahre und erneut seit Beginn der 90er Jahre, als der Zuwachs der Aufwendungen aus dem FILP meist hinter dem der allgemeinen Bauausgaben zurückblieb. Hohe Werte von um die 30% wurden demgegenüber in der Mitte der 60er Jahre (1965: 29,6, 1966: 28,0%), zwischen 1979 und 1989 (durchschnittlich 30,2%) und erneut 1994 (27,5%) erreicht.

Übersicht 4.13: Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP zur Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus in Relation zur Gesamtsumme öffentlicher Investitionen



Quelle: Berechnet nach JKC 1997: 51, TAKEHARA 1988: 262–263, ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313, 1996: 199–226, 1997: 308–321.

[166] Für letztere liegen allerdings erst ab 1975 getrennt von den Gebietskörperschaften ausgewiesene Daten vor, so daß für den Zeitraum von 1965 bis 1974 keine gesonderte Ausweisung erfolgen konnte.

[167] Diese beliefen sich seit 1975 auf rund 20% der gesamten aus dem FILP für die Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellten Mittel.

Übersicht 4.13 faßt die vorangegangenen Beobachtungen zur wechselnden Bedeutung des FILP für den öffentlichen Infrastrukturausbau zusammen: Bei einer Spannbreite von 28% bis knapp 36% stieg sein Anteil an der Gesamtsumme öffentlicher Investitionen jeweils in Zeiten angespannter Haushaltslage beträchtlich an. Dies gilt für die zweite Hälfte der 60er Jahre, als zum ersten Mal in der japanischen Nachkriegsgeschichte das Prinzip des ausfinanzierten Haushaltes aufgegeben werden mußte, für die Mitte der 70er Jahre, als die Auswirkungen der ersten Ölkrise die japanischen Staatsfinanzen unter großen Druck setzten, wie auch für die zweite Hälfte der 80er Jahre, als die Sanierung der Staatsfinanzen auf der haushaltspolitischen Agenda weit nach oben rückte (siehe Kapitel 3.2.1.). Auch im Jahr 1994 entwickelten sich die Aufwendungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften und des Zentralstaates negativ, während im FILP noch leichte Zuwächse zu verzeichnen waren. Hierin zeigt sich die bedeutende Rolle des FILP bei der Entlastung der öffentlichen Haushalte (NOGUCHI 1995b: 285, ABURAI 1993: 30), aufgrund derer es gelegentlich auch als „Schmiermittel der öffentlichen Finanzen" (*zaisei no junkatsuyu kinō*; MIYAWAKI 1993: 29) bezeichnet wird. Dadurch waren z. B. in den 80er Jahren Sparmaßnahmen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitig moderater Steuerentwicklung und Erhöhung der staatlichen Investitionstätigkeit möglich (siehe auch TOMITA 1992: 20–21).[168]

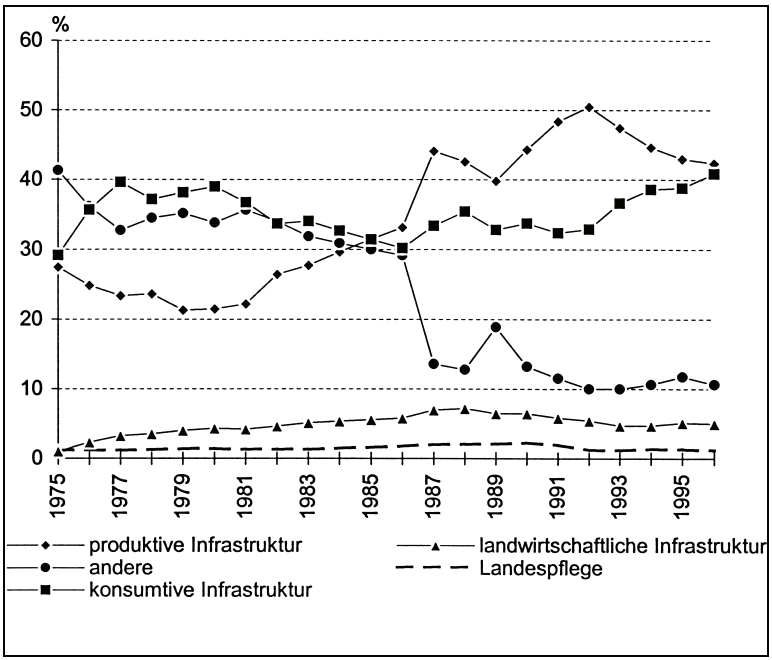
Die Verteilung der Mittel für öffentliche Investitionen aus dem FILP nach Infrastrukturkategorien im Zeitraum von 1975 bis 1996 (Übersicht 4.14) zeigt eine gegenläufige Entwicklung der Anteile von produktiver Infrastruktur – vornehmlich Straßenbau, außerdem im einstelligen Prozentbereich Flughafenbau und Regionalentwicklung – und den in der Kategorie „andere" zusammengefaßten Infrastrukturbereichen – vor allem Schienenverkehr, Elektrizitätsversorgung und Verwaltungseinrichtungen –, auf die zusammen während des Betrachtungszeitraumes rund 60% der für öffentliche Empfänger bestimmten Mittel aus dem FILP entfielen. Der Rückgang des Anteils der Kategorie „andere" seit 1986 ist vor allem auf die Privatisierung der staatlichen Eisenbahngesellschaft JNR und damit ihren Wegfall als Empfängerinstitution des FILP zurückzuführen.[169]

---

[168] Zusammen mit dem niedrigen Niveau der Sozialausgaben hilft dies auch die vergleichsweise niedrige Steuer- und Abgabenquote in Japan (siehe Kapitel 3.2.1.) zu erklären (NOGUCHI 1995b: 285, TAKEHARA 1988: 161).

[169] Einige der Nachfolgeunternehmen der JNR erhielten zwar noch bis 1991 Kredite aus dem FILP, deren Gesamtsumme aber weit unter den Werten für die Staatsbahn lag.

Übersicht 4.14: Kredite und Investitionshilfen für den öffentlichen Infrastrukturausbau aus dem FILP nach Infrastrukturkategorien



Anm.: *produktive Infrastruktur*: Japan Highway Public Corporation, Metropolitan Expressway Public Corporation, Hanshin Expressway Public Corporation, Honshu-Shikoku Bridge Authority, Tokyo Cross-Bay Road Company (seit 1986), Sonderhaushalt für den Flughafenbau (seit 1986), New Tokyo International Airport Authority, Kansai International Airport Corporation (seit 1986), Gesellschaft zur Entwicklung des Flughafens Osaka (1976–1980), Japan Regional Development Corporation, Entwicklungsfonds für das Amami-Archipel (seit 1986), Hachirōgata New Community Development Corporation (bis 1976);
konsumtive Infrastruktur: Sonderhaushalt für staatliche Krankenhäuser, Sonderhaushalt für staatliche Schulen, Sonderhaushalt für Stadtentwicklung, Housing Corporation (bis 1981), Housing Land Development Corporation (bis 1981), Housing and Urban Development Corporation (seit 1981), Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises, Kanalbauunternehmung (seit 1986);
landwirtschaftliche Infrastruktur: Sonderhaushalt für die Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen, Sonderhaushalt für nationales Forstwesen, Agricultural Land Development Public Corporation, Forest Development Corporation;
Landespflege: Water Resources Development Public Corporation, Sonderhaushalt für Wasserbau (*chisui tokubetsu kaikei*; bis 1983);

andere: Japan National Railways (bis 1986), JR East (*Higashi nihon ryokaku tetsudō*), JR Central (*Tōkai ryokaku tetsudō*), JR West (*Nishi nihon ryokaku tetsudō*), JR Freight (*Nihon kamotsu tetsudō*), Shinkansen Holding Corporation (alle 1987–1991), Japan Railway Construction Public Corporation, Teito Rapid Transit Authority, Fonds für Schienenverkehrswegebau (seit 1991), Sonderhaushalt für nationale Liegenschaften, Sonderhaushalt für das Postwesen (*yūsei jigyō tokubetsu kaikei*), Electric Power Development Company, NTT.
1984 und 1985 interpoliert.

Quelle: Berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313, 1997: 308–321, ASAHI SHINBUNSHA 1976: 319, 1978: 318, 1979: 315, 1981: 288, 1984: 148.

Zwischen 30% und 40% bewegte sich der Anteil der konsumtiven Infrastruktur – in der Hauptsache öffentlicher Wohnungsbau und Wasserver- und Entsorgung sowie staatliche Krankenhäuser, Schulen und Mittel für die Stadtentwicklung. Bis zur Mitte der 80er Jahre lag die konsumtive Infrastruktur damit an der Spitze der mit Krediten und Investitionshilfen aus dem FILP unterstützten öffentlichen Investitionstätigkeit, während seit 1986 ein größerer Anteil der Mittel auf die produktive Infrastruktur entfiel. Seit 1993 nähern sich die Prozentanteile dieser beiden Kategorien jedoch wieder an. Auf durchgehend niedrigem Niveau entwickelten sich die Aufwendungen für die landwirtschaftliche Infrastruktur – nationales Forstwesen, Erschließung landwirtschaftlicher Flächen etc. – und für die Landespflege, für die aus dem FILP geringfügige Mittel für den Ressourcenschutz und den Wasserbau eingesetzt wurden.[170]

Öffentliche Investitionen wurden, wie bereits beschrieben, gerade seit Beginn der 90er Jahre verstärkt wieder als Instrument zur Ankurbelung der Binnennachfrage eingesetzt, sei es mit dem Ziel des Abbaus des Handelsbilanzdefizits oder der Konjunkturstabilisierung oder -stimulierung. Vor allem zwei Gründe sprechen – neben der allgemein angenom-

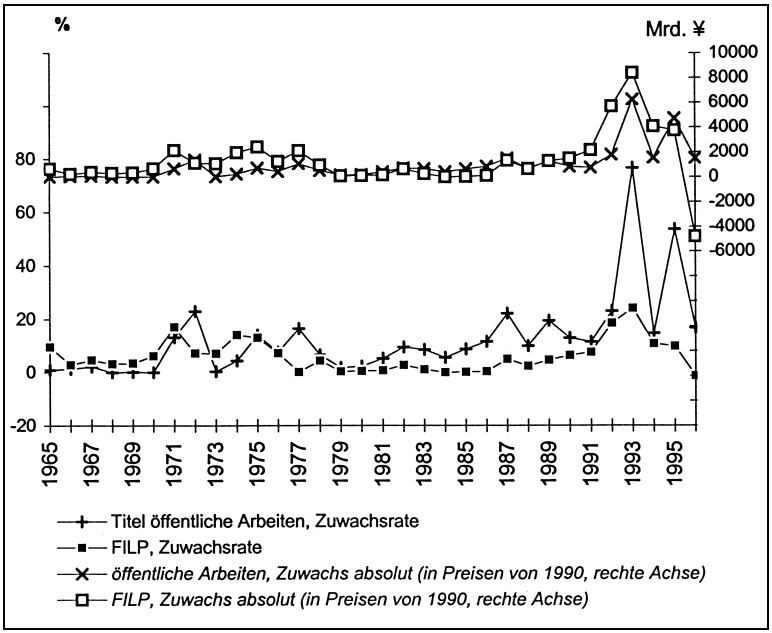
[170] Es sei darauf hingewiesen, daß sich die im Vorangegangenen dargestellte Mittelverteilung stark von der in einer Vielzahl von Publikationen verwendeten Aufteilung der FILP-Mittel nach Aufgabenbereichen unterscheidet. Dies liegt zum einen daran, daß in der Regel nicht zwischen öffentlichen und privaten „Endnutzern" (z. B. einem öffentlichen Wohnungsbauunternehmen im Gegensatz zur öffentlichen Kreditinstitution, die den privaten Wohnungsbau mitfinanziert) der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP unterschieden wird. Zudem überzeichnen japanische Regierungspublikationen und die sie zitierenden Autoren den konsumtiven Bereich regelmäßig durch die – fragwürdige – Einbeziehung der Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen und der Landwirtschaft (siehe z. B. ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 23–24 oder die Daten zum FILP in den verschiedenen Jahrgängen von ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU).

menen nachfragestimulierenden Wirkung öffentlicher Investitionen – für die Eignung des FILP als Instrument der Konjunkturpolitik: das zur Verfügung stehende Finanzvolumen und die große Flexibilität des Mitteleinsatzes (IWANE 1984: 73–74). Letztere beruht darauf, daß nach Verabschiedung des Finanzrahmens für das FILP durch das Parlament zusammen mit dem allgemeinen Haushalt die verausgabten Mittel im Laufe des Haushaltsjahres um bis zu 50% ohne weitere parlamentarische Beratung vom MOF gekürzt oder aufgestockt werden können (ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 16). Ein Einsatz des FILP zur kurzfristigen Nachfrageerhöhung ist also mit vergleichsweise wenig politischem Aufwand möglich.

Von dieser Möglichkeit wurde in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Vom Ende der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre bewegten sich die jährlichen Aufstockungen ohne klaren Trend im Bereich von 0,1 (1985) bis 2,7% (1982) der Plangrößen des jeweiligen Haushaltsjahres. Danach jedoch wird eine steigende Tendenz der Korrekturen des Ausgabenvolumens des FILP sichtbar: 1987 wurde es um 4,9% angehoben, in den 90er Jahren waren es im Zuge der verschiedenen Konjunkturprogramme meist – teilweise weit – über 10% des ursprünglichen Planumfangs. 1996 allerdings wurde das FILP nach unten korrigiert (berechnet nach ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 14, 19 und TAMURA 1997: 340–341).

Der Vergleich mit den Korrekturen des Titels öffentliche Arbeiten im laufenden Haushaltsjahr für den Zeitraum von 1965 bis 1996 (Übersicht 4.15) zeigt, daß, mit Ausnahme des Jahres 1972, bis zur Mitte der 70er Jahre dessen prozentuale Erhöhung unter der des FILP blieb; in absoluten Zahlen überstieg die Aufstockung des FILP die Erhöhung des Haushaltstitels noch bis Ende der 70er Jahre meist beträchtlich, teilweise um ein Vielhundertfaches. Auch 1972, als der Titel öffentliche Arbeiten im Haushalt um 22,9% erhöht wurde, lag der Zuwachs in absoluten Zahlen nur geringfügig über dem des FILP. Von 1979 bis 1988 fielen die Aufstockungen des Haushaltstitels dann nicht mehr nur prozentual, sondern auch absolut teils deutlich höher aus, als dies für das FILP der Fall war, dessen ursprüngliche Ansätze in dieser Phase in den laufenden Haushaltsjahren meist nur geringfügig nach oben korrigiert wurden. Seit Ende der 80er Jahre spiegelt der Kurvenverlauf für FILP und Haushaltstitel deutlich die verschiedenen Investitionsprogramme zur Steigerung der Gesamtnachfrage, die sich in erhöhten Zuwachsraten im laufenden Haushaltsjahr bei beiden Instrumenten niederschlugen. Der große Mittelumfang des FILP führte dabei bis 1994 trotz geringerer prozentualer Veränderungen zu absolut über dem Haushaltstitel liegenden Zuwächsen; 1995 und 1996 hingegen überstieg das Volumen der Erhöhung des Haushaltstitels die Aufstockung der im FILP zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel.

Übersicht 4.15: Veränderung der Ansätze des FILP und des Titels öffentliche Arbeiten im allgemeinen Haushalt im laufenden Haushaltsjahr



Anm.: FILP ohne Anlageaktivitäten;

Quelle: Berechnet nach Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 202–227, Tamura 1997: 260 und 341, Ōkurashō Rizaikyoku 1994: 19, Takehara 1988: 262–263, 310. Deflatoren für öffentliche Bauvorhaben nach Auskunft des MOC vom 15.10.1998.

Diese Beobachtungen bestätigen weitgehend die Untersuchungen von Fukuda (1992: 12) und Takehara (1988: 270), die einen antizyklischen Einsatz des FILP zur Abfederung von Konjunkturschwankungen bis zur Mitte der 70er Jahre nachweisen. Ein Grund dafür, daß seine konjunkturpolitische Instrumentalisierung von der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis Ende der 80er Jahre in den Hintergrund trat, ist der bereits beschriebene Rückgang der Bedeutung des FILP als Ergänzung des privaten Kapitalmarktes (Tomita 1992: 12, Takehara 1988: 274). Zudem schränken strukturelle Faktoren die konjunkturpolitische Wirksamkeit des FILP ein: Zum einen sind die Einnahmen und damit das verfügbare Finanzvolumen des FILP selbst konjunkturabhängig. Die verfügbaren Mittel werden zum anderen durch den Einsatz des FILP zum Ankauf von Staatsanleihen – die häufig gerade in konjunkturschwachen Zeiten verstärkt ausgegeben

werden – begrenzt (IWANE 1984: 75, TAKEHARA 1988: 271). Der rasche Zuwachs des Ausgabenvolumens seit Beginn der 90er Jahre legt jedoch einen wieder verstärkten Rückgriff auf das FILP als Instrument der antizyklischen Nachfragesteuerung nahe.

Die angestrebten Konjunkturwirkungen lassen sich im FILP zum einen durch Steigerung der Nachfrage in Form erhöhter Investitionstätigkeit des Staates, zum anderen indirekt über Anreize für private Investitionen mittels Erhöhung des Angebots günstiger Darlehen erreichen.[171] TAKEHARA hat für die späten 60er und die erste Hälfte der 70er Jahre anhand eines Vergleichs der Zuwachsraten der Mittel für verschiedene Empfängergruppen nachgewiesen, daß sich insbesondere die Mittelallokation an Gebietskörperschaften antizyklisch entwickelte (TAKEHARA 1988: 264–270). Eigene Berechnungen für den Zeitraum von 1986 bis 1996 ergaben ebenfalls in Jahren mit schwacher Konjunkturentwicklung geringere Veränderungen im laufenden Haushaltsjahr bei den Krediten und Investitionshilfen für den privaten Sektor gegenüber deutlichen Korrekturen an den für öffentliche Projektträger und Gebietskörperschaften bestimmten Volumina, wobei der Zuwachs der Kredite und Investitionshilfen an zentralstaatliche Empfänger einzig im Jahr 1992 über dem der Gebietskörperschaften lag (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1991: 304–313; 1997: 308–321).[172]

4.5. ERGEBNISSE

Wie schon die Länge der Ausführungen zu den fiskalpolitischen Instrumenten der verschiedenen Regierungsebenen gezeigt hat, steht die Komplexität des Instrumentariums in keinem Verhältnis zur Bedeutung der

[171] Konjunktureffekte können jedoch nicht nur durch eine Aufstockung der verfügbaren Mittel erzielt werden, sondern daneben auf betriebswirtschaftlicher Ebene durch eine antizyklisch abgestimmte zeitliche Steuerung der Mittelverausgabung. MATSUURA (1990: 39) hat wie zuvor schon IWANE (1984: 88–91) diese Form der Nachfragestimulierung festgestellt.

[172] KONISHI (1994: 84–89) ist bei einem Vergleich der Verteilung von Mitteln aus den Konjunkturpaketen des Jahres 1994 auf einzelne Empfängerinstitutionen zum umgekehrten Schluß gekommen. In dieser Arbeit wird jedoch einer Betrachtung der gesamten Veränderungen der Mittelzuweisungen an die Empfängerinstitutionen im jeweils laufenden Haushaltsjahr, wie sie der Vergleich von Plan- mit Rechnungsgrößen erlaubt, der Vorzug gegeben, da auf diese Weise neben zusätzlich bereitgestellten Mitteln – wie sie von Konjunkturpaketen abgebildet werden – auch Kürzungen an anderer Stelle berücksichtigt werden können. Ein solcher Vergleich der Veränderungen auch in absoluten Zahlen in den Jahren 1971, 1972, 1986, 1990 und 1992, in denen die Konjunkturentwicklung schwach verlief (siehe zu Konjunkturzyklen in Japan MOF BUDGET BUREAU 1996: 13), bestätigt die genannten Feststellungen.

jeweiligen Regierungsebene für den Infrastrukturausbau: Die Finanzierungsstruktur der Gebietskörperschaften, nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung als Projektträger für drei Viertel der Bruttokapitalbildung des öffentlichen Sektors verantwortlich, ist vergleichsweise leicht über ihre ordentlichen Haushalte und die Bilanzen ihrer öffentlichen Unternehmen zu erfassen, während auf zentralstaatlicher Ebene eine finanzstatistisch unkonsolidierte und weniger gut nachvollziehbar publizierte Gemengelage von allgemeinem Haushalt, Sonderhaushalten und Allokationen aus dem FILP vorzufinden ist.

Dennoch sind auch für den Zentralstaat einige nach Infrastrukturkategorien differenzierende Feststellungen zur Lokalisierung von infrastrukturrelevanten Haushaltsentscheidungen zu treffen. So läßt sich aus den Untersuchungen in Kapitel 4.2.1., 4.2.2. und 4.2.3. folgern, daß es sich bei den Investitionen in den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur, die im Betrachtungszeitraum auf zentralstaatlicher Ebene zunehmend an Gewicht gewannen, zum einen vornehmlich um Aufwendungen für den öffentlichen Wohnungsbau handelt, der zu mehr als der Hälfte (1960: 55%, 1994: 64,5%; berechnet nach JKK 1972: 291, JKC 1997: 138) vom Zentralstaat finanziert wird. Zum anderen wurden diese Investitionen sowohl aus dem allgemeinen Haushalt als auch von öffentlichen Unternehmen getätigt. Hinsichtlich der Gewichtung ergibt die Gegenüberstellung der im allgemeinen Haushalt veranschlagten mit den insgesamt vom Zentralstaat in die konsumtive Infrastruktur investierten Mitteln (Kostenträgerschaft), daß der Anteil der Haushaltsmittel von in den 60er Jahren im Durchschnitt nur knapp 20% über gut 35% in den 70er Jahren auf knapp 60% in den 80er und 90er Jahren angestiegen ist (Gegenüberstellungen von Titeln des allgemeinen Haushaltes und öffentlichen Investitionen insgesamt hier und im folgenden berechnet nach JKC 1979: 58–59, 1997: 76–78, Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 199–226). Demgegenüber ging der Anteil der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP an öffentliche Wohnungsbauunternehmen des Zentralstaates seit Mitte der 70er Jahre von gut 30% auf knapp 25% zurück (Gegenüberstellungen von FILP-Mitteln an öffentliche Unternehmen und öffentlichen Investitionen insgesamt hier und im weiteren berechnet nach JKC 1979: 58–59, JKC 1997: 76–78, Ōkurashō Shukeikyoku 1991: 304–313, 1996: 199–226, 1997: 308–321, Asahi Shinbunsha 1976: 319, 1978: 318, 1979: 315, 1981: 288, 1984: 148), so daß in diesem Infrastrukturbereich auf eine in den 60er und 70er Jahren eher geringe, danach zunehmende Relevanz der Investitionen aus dem allgemeinen Haushalt geschlossen werden kann.

Bei der produktiven Infrastruktur, deren größte Komponente der Straßenbau ist, wird der überwiegende Teil der dafür im allgemeinen Haushalt vorgesehenen Mittel zusammen mit anderen zweckgebundenen Ein-

nahmen in Sonderhaushalten für Straßen-, Hafen- und Flughafenbau verbucht, denen damit eine zentrale Rolle in diesem Infrastrukturbereich zukommt. Eine Reihe öffentlicher Unternehmen investiert ebenfalls in diesen Bereichen, insbesondere in den Bau gebührenpflichtiger Schnellstraßen und Autobahnen. Der übrige in zentralstaatlicher Kosten- (aber nicht unbedingt Projekt-)trägerschaft durchgeführte Straßenbau wird über den Sonderhaushalt finanziert. Da auch die öffentlichen Straßenbauunternehmen Investitionshilfen und Zinssubventionen aus dem Sonderhaushalt erhalten, ist es auf der Basis des vorliegenden Datenmaterials kaum möglich, die jeweiligen Beiträge zum Ausbau des Straßennetzes exakt zu bestimmen. Allerdings ist der Anteil des Sonderhaushaltes für den Straßenbau an den Ausgaben aus den für die Projektfinanzierung eingerichteten Sonderhaushalten größer als der Anteil öffentlicher Straßenbauunternehmen an den Gesamtinvestitionen öffentlicher Unternehmen, so daß angesichts des etwas geringeren Beitrages der Sonderhaushalte zur Bruttokapitalbildung des Zentralstaates (siehe Übersicht 4.1) auf eine mindestens gleichmäßige Rollenverteilung geschlossen werden kann.

Beim Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur hingegen ist die Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen mit von der Mitte der 70er Jahre bis zum Beginn der 80er Jahre unter 10%, danach um die 13% der Gesamtinvestitionen in diesen Bereich von geringerer Bedeutung. Ähnliches gilt für den entsprechenden Sonderhaushalt, dessen Volumen im Vergleich zu den Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt zwar von rund 15% bis Mitte der 80er Jahre auf seither im Durchschnitt knapp 40% angestiegen ist, was aber immer noch lediglich 30% der Gesamtinvestitionen des Zentralstaates in die landwirtschaftliche Infrastruktur entspricht. Die Bedeutung des allgemeinen Haushaltes als Allokationsinstrument öffentlicher Investitionen des Zentralstaates ist in dieser Infrastukturkategorie also groß.

Bei der Landespflege wird wiederum ein Großteil der Investitionen des Zentralstaates über den Sonderhaushalt für Wasserbau abgewickelt, dessen Ausgabenvolumen in etwa den Investitionen des Zentralstaates in diese Infrastrukturkategorie entspricht. Öffentliche Unternehmen spielen demzufolge eine nur marginale Rolle, was durch Werte für die Relation der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP zu den Gesamtinvestitionen des Zentralstaates in diesen Bereich von durchgehend unter 5% bestätigt wird.

In der Kategorie „andere“ finanziert der Zentralstaat seine Aufwendungen für Katastrophenschutz und -hilfe aus dem allgemeinen Haushalt sowie Investitionen in öffentliche Liegenschaften und das Postwesen über Sonderhaushalte. Die Investitionen in die übrigen Bereiche, vor-

nehmlich den Schienenverkehrswegebau, daneben die Elektrizitätsversorgung und für einen Teil des Betrachtungszeitraumes die Telekommunikation, fallen hingegen in den Zuständigkeitsbereich öffentlicher Unternehmen. Die Relation der Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP an diese Unternehmen zu den Gesamtinvestitionen des Zentralstaates in die Kategorie „andere" lag im Zeitraum von 1975 bis 1994 bei durchschnittlich knapp 50%, wobei die Werte besonders für die zweite Hälfte der 80er Jahre mit teilweise weit über 50% hoch ausfielen. Dies liegt daran, daß die Investitionen der Nachfolgeunternehmen der 1986 privatisierten Staatsbahn bis 1991 noch mit Krediten aus dem FILP versorgt, ihre Investitionen aber nicht mehr in der Statistik öffentlicher Investitionen (*gyōsei tōshi*) berücksichtigt wurden. Um allzu große Verzerrungen durch die bereits mehrfach angesprochene Ausweitung des statistischen Geltungsbereichs von der Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre zu vermeiden, wurden die Anteile der Aufwendungen aus dem allgemeinen Haushalt in der Kategorie „andere" für die verschiedenen Phasen der statistischen Erhebung getrennt berechnet. Danach ergeben sich für den Zeitraum von 1960 bis 1973 durchschnittliche Anteile von 66%, für die Jahre 1974 bis 1986 – in denen die Investitionen der Staatsunternehmen in der Statistik berücksichtigt wurden – von 14% und für die restliche Zeit von 36%. Die Kredite und Investitionszuschüsse aus dem FILP an die Sonderhaushalte für nationale Liegenschaften und das Postwesen erreichten in der Mehrzahl der Jahre kaum 4% der Gesamtinvestitionen in diese Infrastrukturkategorie; lediglich in den Jahren 1992 bis 1994 stieg ihr Anteil über 6%. Daraus ist zu schließen, daß die Bedeutung der über den allgemeinen Haushalt direkt finanzierten Investitionsvorhaben in dieser Kategorie von einem hohen Stand in den 60er und frühen 70er Jahren insgesamt zurückging und sich seit Mitte der 80er Jahre mit der der öffentlichen Unternehmen – bei, wie erwähnt, recht eindeutiger Aufgabenteilung – in etwa die Waage hält.

Auf der Ebene der Gebietskörperschaften stellt sich die Zuordnung finanzpolitischer Instrumente zu den einzelnen Infrastrukturkategorien einfacher dar, da sich der Beitrag der Regiebetriebe überwiegend auf den Ausbau der konsumtiven Infrastruktur beschränkt (Kapitel 4.3.2.). Dabei sind sie konkret für die Bereiche Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Baulanderschließung für den Wohnungsbau zuständig, für die aus den ordentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften keine Mittel bereitgestellt werden. Entsprechend schlagen sich in den ordentlichen Haushalten Entscheidungen über die Mittelallokation für den Ausbau der übrigen konsumtiven Bereiche (vor allem Bildungs- und soziale Wohlfahrtseinrichtungen, Stadtentwicklung, Wohnungsbau) sowie der produktiven und der landwirtschaftlichen Infrastruktur, der Landespfle-

ge und der in der Kategorie „andere“ zusammengefaßten Bereiche nieder. Die nicht-konsumtiven Bereiche haben dabei aufgrund eines Anteils der Regiebetriebe von rund einem Drittel an den Gesamtinvestitionen der Gebietskörperschaften in die konsumtive Infrastruktur ein vergleichsweise großes Gewicht (Kapitel 4.3.1.).

Wie die Untersuchungen in Kapitel 3.5. gezeigt haben, ist die Bilanz der Gebietskörperschaften von Projekt- zu Kostenträgerschaft weitgehend negativ; sie fungieren beim Infrastrukturausbau also stärker als ausführende denn als finanzierende Organe. Unter der Annahme, daß der Finanzier einer Investitionsmaßnahme auch deren Ausgestaltung beeinflußt, ist es für die spätere Analyse von Entscheidungsstrukturen in der Infrastrukturpolitik von großer Bedeutung, die Bereiche zu identifizieren, in denen die Gebietskörperschaften stark von Subventionen anderer Regierungsebenen – in erster Linie des Zentralstaates – abhängig sind. Die Untersuchung des Gewichts der verschiedenen Realisierungsarten von Projekten (Kapitel 4.3.1.) ergab, daß die Verteilung der Haushaltsmittel auf subventionierte Vorhaben, in Eigenregie durchgeführte Projekte und Beteiligungen an von anderen Regierungsebenen durchgeführten Vorhaben zum einen seit Beginn der 80er Jahre stärker in Bewegung geriet, zum anderen bei Präfekturen auf der einen und Städten und Gemeinden auf der anderen Seite deutliche Unterschiede aufwies: Präfekturen realisierten weniger Projekte in Eigenregie, als dies bei Städten und Gemeinden der Fall war. Aus diesem Grund und weil deutliche Unterschiede zwischen den unteren Regierungsebenen auch in der Verteilung der Investitionen auf Infrastrukturkategorien (siehe Übersichten 3.16b und 3.16c in Kapitel 3) festzustellen waren, wurde die Verteilung der Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften auf die verschiedenen Realisierungsarten in einzelnen Infrastrukturbereichen für die Regierungsebenen getrennt analysiert. Es zeigte sich, daß bei beiden Regierungsebenen der Ausbau der konsumtiven Infrastruktur in größerem Maße in Eigenregie durchgeführt wurde, als dies bei Projekten der Landespflege, der landwirtschaftlichen und der produktiven Infrastruktur der Fall war; eine Ausnahme bildete der Straßenbau mit seiner stark von der Verwendung zweckgebundener Steuermittel geprägten Finanzierungsstruktur. Bei den Präfekturen verteilte sich der generelle Rückgang zentralstaatlicher Subventionen auf alle betrachteten Infrastrukturbereiche, wobei er besonders bei der Stadtentwicklung ausgeprägt war, wo 1982 noch rund 70% Projekte zentralstaatlich subventioniert waren, sich das Verhältnis zu in Eigenregie durchgeführten Projekten bis 1994 jedoch umgekehrt hatte. Bei den Städten und Gemeinden hingegen stieg im Betrachtungszeitraum in allen Bereichen der Anteil in Eigenregie durchgeführter Projekte. Dies ging allerdings bei der landwirtschaftlichen In-

frastruktur und der Landespflege (Wasserbau/Küstenschutz) zu Lasten von Beteiligungen an Projekten des Zentralstaates und nicht der zentralstaatlich mitfinanzierten Vorhaben, deren Beitrag sich in diesen Bereichen noch erhöhte.

Festzuhalten ist, daß die Quote in Eigenregie durchgeführter Projekte der Präfekturen einzig im Bildungsbereich die der Städte und Gemeinden überstieg: Vorhaben in diesem Bereich wurden auf Präfekturebene bereits 1982 zum größeren Teil (69%) in Eigenregie durchgeführt, während bei Städten und Gemeinden nur knapp die Hälfte (44%) der Mittel auf in Eigenregie durchgeführte Baumaßnahmen entfiel. Bis zum Jahr 1994 war der Anteil bei den Präfekturen auf 87% angestiegen und auch Städte und Gemeinden führten nun drei Viertel ihrer Vorhaben in Eigenregie durch. Besonders groß ist die Diskrepanz zwischen den unteren Regierungsebenen bei umgekehrten Vorzeichen im Bereich sozialer Wohlfahrtseinrichtungen, in dem Städte und Gemeinden 1994 83%, die Präfekturen aber mit 49% nur knapp die Hälfte der Vorhaben in Eigenregie realisierten. Bei der Stadtentwicklung glichen sich die Anteile in Eigenregie durchgeführter Projekte auf beiden Ebenen bis zum Jahr 1994 an (jeweils rund 68%), nachdem zu Beginn der 80er Jahre Städte und Gemeinden bereits fast die Hälfte (45%), die Präfekturen aber nur ein knappes Drittel (32%) der Projekte in Eigenregie durchführten.

Im produktiven Bereich stieg die Quote in Eigenregie durchgeführter Projekte beim Straßenbau auf der Präfekturebene von einem Drittel (34%) auf gut die Hälfte (53%), bei Städten und Gemeinden weniger dramatisch von 72% auf 77%. Im Hafenbau und bei der landwirtschaftlichen Infrastruktur überwogen auf beiden Ebenen die subventionierten Projekte, wobei ihr Anteil bei den Präfekturen von 86% (1982) auf 78% (1994) zurückging, auf der kommunalen Ebene im gleichen Zeitraum von 42% auf 53% anstieg.

Auch in der Landespflege bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Regierungsebenen in der Abhängigkeit von zentralstaatlichen Subventionen und Beteiligungen an von höheren Regierungsebenen durchgeführten Projekten, die bei Städten und Gemeinden 1982 zusammen rund 53% (21% Subventionen, 32% Beteiligungen), 1994 gut ein Drittel (31,2% Subventionen, 4,9% Beteiligungen), auf Präfekturebene aber 1982 über 80% (71,9% Subventionen, 11,9% Beteiligungen) und auch 1994 noch mehr als drei Viertel (76,8%) der Aufwendungen für diesen Bereich ausmachten.

Da öffentliche Investitionen aufgrund ihrer nachfragestimulierenden Wirkungen – die zumindest angesichts der faktischen Erhöhung der öffentlichen Nachfrage unbestritten sind – als Instrument der Konjunkturpolitik eingesetzt werden, hatten die vorangegangenen Ausführungen

auch zum Ziel, die Relevanz von Nachtragshaushalten für die infrastrukturpolitische Schwerpunktsetzung zu bestimmen. Statistische Beschränkungen erlaubten eine detaillierte Untersuchung der Verteilung von Mitteln aus Nachtragshaushalten nur für den allgemeinen Haushalt des Zentralstaates und für das FILP, nicht aber für die ordentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften (siehe Kapitel 4.3.). Da aus dem FILP jedoch auch der Infrastrukturausbau der Gebietskörperschaften kreditfinanziert wird, ist über eine Analyse der Mittelverteilung vor und nach Veränderungen durch Nachträge zumindest eine Einschätzung der konjunkturpolitischen Bedeutung von öffentlichen Investitionen der Gebietskörperschaften möglich.

Die Gegenüberstellung der Erhöhung des Titels öffentliche Arbeiten im allgemeinem Haushalt des Zentralstaates und des FILP durch Nachträge im jeweils laufenden Haushaltsjahr (Kapitel 4.4.3.) ergab, daß bis zur Mitte der 70er Jahre das FILP stärker als der allgemeine Haushalt konjunkturpolitisch instrumentalisiert wurde, in der Folge aber der allgemeine Haushalt zunächst nur prozentual, seit Ende der 70er Jahre dann auch absolut deutlicher als das FILP erhöht wurde. Seit Ende der 80er Jahre kehrte sich das Verhältnis, bei weiterhin prozentual größeren Erhöhungen des allgemeinen Haushaltstitels, in absoluten Zahlen wieder um.

Die Detailanalyse der Mittelverteilung aus den Nachträgen des Haushaltstitels (Kapitel 4.2.1.) zeigte, daß sich die Konjunkturmaßnahmen in der Mehrzahl der Jahre auf den Bereich des Wohnungsbaus konzentrierten. Überproportionale Erhöhungen erfuhren daneben in den 70er Jahren mehrfach die Ansätze für die Landespflege und die landwirtschaftliche Infrastruktur; letztere profitierte auch im Jahr 1994 überdurchschnittlich stark von den verschiedenen im Laufe des Jahres aufgelegten Konjunkturpaketen. Die Rolle der Gebietskörperschaften bei der Umsetzung konjunkturpolitisch motivierter Investitionssteigerungen ist beträchtlich, wie die Analyse der Zuwachsraten der entsprechenden Kredite und Investitionshilfen aus dem FILP zeigte (Kapitel 4.4.3.).

5. Politikfeldnetzwerke des Zentralstaates

Nachdem in Kapitel 4 die Rollenverteilung zwischen den Regierungsebenen Zentralstaat, Präfekturen sowie Städten und Gemeinden beschrieben, ihre jeweiligen haushaltspolitischen Allokationsinstrumente identifiziert und deren relative Gewichte bestimmt wurden, werden sich die folgenden Kapitel mit den Akteuren befassen, die in den einzelnen Arenen über die Ausgestaltung der Infrastrukturpolitik entscheiden.

Zunächst werden anhand einer Untersuchung der Rolle des Parlaments im Haushaltprozeß auf der einen und der Bedeutung der mittelfristigen infrastrukturellen Ausbauplanung auf der anderen Seite die Arenen bestimmt, in denen auf der zentralstaatlichen Ebene Entscheidungen über die programm- und projektbezogene Allokation öffentlicher Investitionen fallen (Kapitel 5.2.). Im Anschluß wird der Haushaltsplanungs- und -vollzugsprozeß, also der in der Exekutive geleistete Teil der Haushaltspolitik, in Grundzügen geschildert, um die Punkte aufzuzeigen, an denen mit der Artikulation politischer Interessen von seiten der nicht am formalen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure gerechnet werden kann (Kapitel 5.3.). Auf dieser Basis ist es möglich, Formen und Intensität der politischen Einflußnahme in den verschiedenen Phasen zu erörtern (Kapitel 5.4.). Zeitlicher Bezugspunkt ist der politische Prozeß in den 90er Jahren, da dieser im Zentrum der Interviews mit Akteuren der Infrastrukturpolitik (siehe Anhang 1) stand; der Wandel der formalen und informellen Entscheidungsprozesse im Betrachtungszeitraum wird entsprechend vor dem Hintergrund heute prävalenter Verfahren und Gepflogenheiten diskutiert.[173]

---

[173] Zum Zeitpunkt der von der Verfasserin durchgeführten Interviewserie mit an Entscheidungsprozessen der Infrastrukturpolitik Beteiligten (siehe Anhang 1) stellte die Liberal-Demokratische Partei (LDP) bereits seit mehr als zwei Jahren wieder den Regierungschef, nachdem sie von August 1993 bis Juni 1994 fast ein Jahr ganz aus der Regierung ausgeschlossen war und anschließend innerhalb einer Koalition mit der Sozialistischen Partei Japans (SPJ) und der Sakigake-Partei bis Januar 1996 zwar nicht den Posten des Regierungschefs, wohl aber bereits wieder infrastrukturpolitische Schlüsselressorts wie das Bauministerium (nach der Kabinettsumbildung vom August 1995), das Verkehrs- und das Landwirtschaftsministerium besetzte. Mit Ausnahme eines der Gesprächspartner, der der oppositionellen Democratic Party of Japan (*Minshutō*) angehört, führten alle Interviewpartner auf entsprechende Nachfragen aus, daß sich während der nicht von der LDP geführten Koalitionsregierungen auf hoher politischer Ebene – kaum aber verwaltungsintern – neue Entscheidungsstrukturen herausgebildet hätten, die nach Rückkehr der LDP an die Macht jedoch wieder obsolet geworden seien. Entsprechend werden im folgenden vornehmlich Charakteristika der Interessenartikulation und Entscheidungsproduktion unter konservativer Regierungsführung erörtert.

5.1. Quellen- und Literaturlage

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Haushaltspolitik der verschiedenen Regierungsebenen und ihres Zusammenspiels, also die Verfahren, Rechte und Pflichten bezüglich der ordentlichen Staatseinnahmen (Steuerhebung) und außerordentlichen Staatseinnahmen (Verschuldung), der Verwaltung und der Verausgabung öffentlicher Mittel, werden im Gesetzeskodex, insbesondere der Verfassung und einer Reihe von gesonderten Gesetzen und Verordnungen (*hōrei*), spezifiziert.[174] Die verfassungsmäßige Basis der staatlichen Finanzverwaltung bildet Kapitel VII („*zaisei*", Finanzen) der japanischen Verfassung aus dem Jahr 1946, die in den Artikeln 83 bis 91 Finanz- und Haushaltsfragen regelt; weitere Bestimmungen werden in den Kapiteln getroffen, die die Aufgaben einzelner Verfassungsorgane beschreiben (Kapitel IV: Das Parlament, Kapitel V: Das Kabinett, Kapitel VIII: Lokale Selbstverwaltung). Grundlage der Haushaltswirtschaft des Zentralstaates bildet das „Gesetz über die öffentlichen Finanzen" (*zaiseihō*, Public Finance Law, im folgenden PFL) aus dem Jahr 1947, das die Verfahren von Haushaltsplanung, -entscheidung, -vollzug und -kontrolle im Detail regelt. Bestimmungen zum staatlichen Rechnungswesen, insbesondere den Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Verfahren der Ministerien und Behörden beim Haushaltsvollzug, enthält das „Gesetz über die öffentlichen Haushalte" (*kaikeihō*, Accounts Law), verabschiedet ebenfalls im Jahr 1947. Es regelt auch die Verfahren bei der Ausschreibung öffentlicher Aufträge.

Die rechtliche Grundlage der Haushaltswirtschaft und des Rechnungswesens öffentlicher Finanzinstitutionen bilden Einzelgesetze zur Einrichtung und zum Management der jeweiligen Institution (das Gesetz zur Japan Development Bank: *nihon kaihatsu ginkōhō* oder das Gesetz zur Export-Import Bank of Japan: *nihon yushutsunyū ginkōhō*) und das „Gesetz

[174] Die Beschreibung der verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen hier und im folgenden basiert auf den Texten von Verfassung, betreffenden Gesetzen und Verordnungen, wie sie in der Sammlung „Mohan Roppō" (Mohan Roppō Henshū Iinkai 1989) veröffentlicht sind. Hingewiesen sei darauf, daß das im Oktober 1994 in Kraft getretene „Gesetz zu Verfahren in der öffentlichen Verwaltung" (*gyōsei tetsuzukihō*) ausschließlich das Verhalten von Ministerien und Behörden gegenüber verwaltungsexternen Akteuren (Bürger, Unternehmen etc.) regelt; es bezieht sich auf Verwaltungsakte (*shobun*) und administrative Lenkungsmaßnahmen (*gyōsei shidō*), mit denen Einzelfallentscheidungen getroffen werden. Verwaltungsvorschriften (*kisoku*) oder Rechtsverordnungen (*seirei, hōrei*), mit denen verwaltungsinterne und -externe Planungs- und Regelungsaufgaben für unbestimmte Personenkreise geregelt werden, sind nicht Gegenstand des Gesetzes (Naka/Nakayama 1996: 2–3). Daher ist es für die Diskussion der staatlichen Haushaltswirtschaft nicht relevant.

zum Haushalt und zum Rechnungswesen öffentlicher Finanzinstitutionen" (*kōko no yosan oyobi kessan ni kansuru hōritsu*). Die Haushaltswirtschaft öffentlicher Unternehmen des Zentralstaates mit kaufmännischer Rechnungsführung wird, sofern es sich nicht um unmittelbare Regierungsbetriebe mit Finanzierung über Sonderhaushalte handelt (siehe 4.2.3.), in den Einzelgesetzen zur Gründung dieser Unternehmen (z. B. dem Gesetz zur Japan Highway Public Corporation, *nihon dōro kōdanhō*, aus dem Jahr 1956), geregelt. Das 1973 verabschiedete „Gesetz über Maßnahmen der langfristigen Verwendung von Reserven des Trust Fund und der Lebensversicherung der Post" (*shikin unyōbu shikin narabini kan'i seimei hoken no tsumitatekin no chōki un'yō ni taisuru tokubetsu sochi ni kansuru hōritsu*) enthält u. a. Bestimmungen zur parlamentarischen Beratung und Beschlußfassung über die Verwendung der Mittel des FILP.

Abgesehen von Woodall (1996) liegen keine Studien vor, die die Entscheidungsprozesse auf den einzelnen Regierungsebenen in Japan mit Schwerpunkt auf oder zumindest unter besonderer Berücksichtigung des Bereichs öffentlicher Investitionspolitik beschreiben oder analysieren. Eine ausführliche, formalistische Beschreibung des Haushaltsprozesses auf zentralstaatlicher Ebene liefert Kōno (1994). Zwei detaillierte, politikfeldübergreifende Analysen des politischen Prozesses der Haushaltsplanung aus systemtheoretischer Sicht wurden in den 80er Jahren publiziert.[175] Mehrere Arbeiten aus den 90er Jahren wenden den Rational Choice-Ansatz auf Entscheidungsstrukturen im Haushaltsprozeß an[176], während andere Analysen sich stärker auf das spezifisch „Japanische" des Haushaltsprozesses konzentrieren[177].

Die Mehrzahl der genannten Arbeiten thematisiert in unterschiedlichem Umfang auch die Planungsprozesse für Sonder- und Nachtragshaushalte sowie des FILP in bezug auf ihre Abweichungen vom Entscheidungsprozeß des allgemeinen Haushalts. Zusätzlich finden sich, wenngleich eher knappe, Beschreibungen des Planungsprozesses für das FILP in einigen Überblicksdarstellungen dieses fiskalpolitischen Instrumentes.[178] Relevanz und Prozeß der mittelfristigen Ausbauplanung für einzelne Infrastrukturbereiche wurden bislang, im Gegensatz zur ressortübergreifenden Landesentwicklungs- und Wirtschaftsplanung[179] sowie der Basisplanung für öffentliche Investitionen[180], nicht

---

175 Campbell 1980, Murakawa 1985.
176 Z. B. McCubbins/Noble 1995a und 1995b.
177 Sakakibara 1991, Noguchi 1991.
178 Noguchi 1995b, Harada 1994.
179 Siehe die Literaturangaben in Kapitel 3.3.2.
180 Z. B. Tadani 1995.

zum Gegenstand eigener Publikationen gemacht, wohl aber in einigen Arbeiten zu haushaltspolitischen Entscheidungsprozessen[181], zum System administrativer Planung[182] oder zur Infrastrukturpolitik im allgemeinen[183] mitberücksichtigt.

Angesichts der skizzierten bruchstückhaften Informationslage zum Entscheidungssystem im Politikbereich öffentliche Investitionen stützen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf die in einer Serie von Interviews mit Akteuren der Infrastrukturpolitik gewonnenen Informationen (siehe Anhang 1), die vor dem Hintergrund der genannten und weiterer Arbeiten zu einzelnen Aspekten des politischen Systems in Japan[184] analysiert werden.

5.2. Entscheidungsarenen

5.2.1. Rolle des Parlaments

Nach der japanischen Verfassung hat das Parlament weitreichende Verantwortung für die staatliche Finanzverwaltung: Artikel 83 überträgt ihm die Entscheidungsgewalt über die Aufgabenverteilung bei der Administration der Staatsfinanzen; Artikel 84, 85 und 87 beschreiben seine Zuständigkeit in allen Fragen der Steuerhebung, Kreditaufnahme und Verausgabung staatlicher Mittel, Artikel 90 bestimmt es zum Adressaten der Haushaltsrechnung und des Berichts der Rechnungsprüfungskommission (*Kaikei kensain*). Seinen nicht die Festlegung von Rechtsnormen gemäß Artikel 83 der Verfassung betreffenden Gesetzgebungsaufgaben im Bereich der Staatsfinanzen kommt das Parlament durch die Beschließung über die Haushalte des Zentralstaates, idealerweise im Januar und damit drei Monate vor Beginn des Haushaltsjahres, und die Kenntnisnahme der Haushaltsrechnung nach. Laut PFL besteht der Haushalt nicht nur aus der Einnahmen- und Ausgabenrechnung, sondern umfaßt daneben die allgemeinen Haushaltsbestimmungen (*yosan sōsoku*), die die Grundzüge der Haushaltspolitik beschreiben. Dazu gehören u. a. Bestimmungen zur kurz- und langfristigen Kreditaufnahme. Parlamentarischer Zustimmung bedürfen als Teil des Haushalts auch die Übertragbarkeit von Ausgaben – die von vornherein, z. B. im Fall von öffentlichen Investitionen, für einen Zeitraum von bis zu fünf Jah-

[181] Z. B. Shindō 1995a, Campbell 1980.
[182] Z. B. Hiraishi 1995, Akizuki 1995a.
[183] Z. B. Igarashi/Ogawa 1997, OECD 1996.
[184] Für einen Überblick über die relevanten Arbeiten sei auf die Angaben in den jeweiligen Abschnitten verwiesen.

ren (*keizokuhi*; Art. 14, Abs. 2)[185] oder im Ausnahmefall nach Verabschiedung des Haushalts (*kurikoshi meikyohi*; Art. 14, Abs. 3) erklärt werden kann – sowie die Gesamtsumme und jährliche Ausgaben auf der Basis von Verpflichtungsermächtigungen (*kokko saimu futan kōi*; Art. 15)[186].

Nachdem das FILP bis 1973 allein auf administrativer Ebene durch die Finanzabteilung (*Rizaikyoku*, Financial Bureau) des Finanzminsteriums (*Ōkurashō*, Ministry of Finance, im folgenden MOF) kontrolliert wurde, ist seither eine begrenzte parlamentarische Kontrolle möglich: Seit Verabschiedung des „Gesetzes über Maßnahmen der langfristigen Verwendung von Reserven des Trust Fund und der Lebensversicherung der Post" (*shikin unyōbu shikin narabini kan'i seimei hoken no tsumitatekin no chōki un'yō ni taisuru tokubetsu sochi ni kansuru hōritsu*) wird dem Parlament eine Aufstellung der für eine mindestens fünfjährige Laufzeit aus dem FILP zu vergebenden Kredite als Teil der allgemeinen Haushaltsbestimmungen für Sonderhaushalte zum Beschluß vorgelegt (Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 39, Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 15). Dadurch wird das Parlament einerseits über die langfristige Verschuldung öffentlicher Finanzinstitutionen informiert; da es außerdem über die Haushaltspläne und -rechnungen dieser Kreditinstitutionen berät (Kōno 1994: 213–214), unterliegen sie recht weitreichender parlamentarischer Kontrolle. Zudem erhält es Einblick in die Haushaltssituation von öffentlichen Unternehmen, die FILP-Mittel erhalten, aber nicht zu den öffentlichen Finanzinstitutionen zählen.[187] Die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen wird auf der Basis ihrer jeweiligen Einrichtungsgesetze von der zuständigen Aufsichtsbehörde und nicht grundsätzlich vom Parlament kontrolliert (vgl. Shindō 1995a: 204, Noguchi 1995b:

---

185 Seit einigen Jahren wird ausschließlich der Bau von Zerstörern und U-Booten der Selbstverteidigungsstreitkräfte auf diese Weise in den Haushalt eingestellt (MOF Budget Bureau 1996: 89); das Gros der öffentlichen Investitionen wird als regulärer Titel auf der Ausgabenseite des Haushalts geführt.

186 Analog zum deutschen Haushaltsrecht sind dies vertraglich – und nicht z. B. aufgrund gesetzmäßiger Aufgaben, der Ausgabe von Staatsanleihen oder im Rahmen übertragbarer Ausgaben – eingegangene Verpflichtungen des Staates, die haushaltswirksame Leistungen in der Zukunft vorsehen. Dazu zählen u. a. die Finanzierung von Nothilfemaßnahmen im Katastrophenfall oder Ausgaben für Staatsbürgschaften und Kosten im Zusammenhang mit internationalen Verträgen (ausführlich dazu Kōno 1994: 160–173).

187 Dazu zählen Projektträger im öffentlichen Investitionsbereich. Insgesamt weist das FILP, ohne Berücksichtigung der Gebietskörperschaften, 36 der 84 im Jahr 1998 insgesamt existierenden Special Administrative Corporations (*tokushu hōjin*; Ōkurashō Rizaikyoku 1998: 44, siehe Kapitel 4.4.1.) als Empfängerinstitutionen aus.

263, Anm. 5).[188] Schließlich beschließt es mit den im FILP für den Ankauf von Anleihen der Gebietskörperschaften eingestellten Mitteln über den Umfang des mit zentralstaatlicher Garantie kreditfinanzierten Infrastrukturausbaus der unteren Regierungsebenen.

Eine Aufstellung der gesamten Mittelbewegungen im FILP (*zaisei tōyūshi shikin keikaku*), die Schätzung der Einnahmen (*zaisei tōyūshi genshi mikomi*) und die Darstellung der Mittelverwendung nach Aufgabenbereichen (*zaisei tōyūshi shitobetsu bunruihyō*, zusammen als *zaitō sanhyō* bezeichnet) sowie erläuternde Unterlagen zur Geschäftssituation öffentlicher Unternehmen werden dem Haushaltsentwurf als Anlage beigefügt, dienen aber allein der Erläuterung und sind nicht Gegenstand der parlamentarischen Beschlußfassung (Ōkurashō Rizaikyoku 1993: 15).

Dadurch, daß sie die Zuständigkeit für den Entwurf des Haushalts dem Kabinett zuweist (Art. 73, 86), legt die Verfassung die Basis für eine starke Rolle der Exekutive im Haushaltsprozeß, zu deren Aufgaben nach dem PFL außerdem der Haushaltsvollzug (Art. 31) und die Vorbereitung der Haushaltskontrolle durch die Rechnungsprüfungskommission (Verfassung Art. 90) durch Erstellung und Vorlage der Jahresrechnung (PFL Art. 39) gehört. Wie in einem parlamentarischen Regierungssystem, in dem der Regierungschef durch parlamentarischen Mehrheitsbeschluß bestimmt wird (Verfassung Art. 67) und das seit 1955 überwiegend ohne Koalitionen auskommt, nicht anders zu erwarten, sind die im Parlament vorgenommenen Änderungen am vom Kabinett vorgelegten Haushaltsentwurf in der Realität gering.[189] Anders als beim allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten, wo sich die Führungsrolle der Exekutive bei der Haushaltsplanung indirekt aus Strukturmerkmalen des parlamentarischen Regierungssystems ableitet, ist die parlamentarische Kontrolle des FILP zusätzlich explizit auf gesetzlicher Grundlage eingeschränkt, da die einzelnen Posten des FILP während des laufenden Haushaltsjahres auf administrativer Ebene

[188] Die Haushaltsabteilung des MOF ist an der Kontrolle öffentlicher Unternehmen insoweit beteiligt, als ihr deren Haushaltspläne von den zuständigen Ressorts zur Genehmigung vorgelegt werden (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, Kitamura 7. Oktober 1998). Die Prüfung dieser Haushaltspläne fällt zeitlich mit der Prüfung der Bedarfsanforderungen für den allgemeinen Haushalt zusammen (Kitamura 7. Oktober 1998, siehe ausführlich Kapitel 5.3.1. und 5.3.2.).

[189] In der Nachkriegszeit brachte das Parlament lediglich für die Haushaltsjahre 1972, 1977, 1991 und 1996 geringfügige Änderungen am Regierungsentwurf an (Ishi 1996: 15, siehe auch Sakakibara 1991: 70, Bingman 1989: 40–41, Oshima 1983: 856, McCubbins/Noble 1995a: 65).

ohne parlamentarische Zustimmung um bis zu 50% erhöht werden können (Ōkurashō Shukeikyoku 1996: 39).

Auch formal sind parlamentarischen Modifikationen am Entwurf der Regierung Grenzen gesetzt: Für eine haushaltsrelevante Änderungsinitiative im Plenum sind laut Parlamentsgesetz (*kokkaihō*; Art. 57, Abs. 2) im Unterhaus 50, im Oberhaus 20 Abgeordnetenstimmen notwendig, während bei Gesetzen, die keine öffentlichen Ausgaben mit sich bringen, im Unterhaus 20 und im Oberhaus 10 Stimmen für eine Änderungsinitiative ausreichen (Parlamentsgesetz Art. 57, Abs. 1). Zwar sind die Änderungen, die das Parlament am Haushaltsentwurf vornehmen darf, weder in qualitativer (Ergänzung, Kürzung) noch in quantitativer Hinsicht gesetzlich begrenzt; aus dem dem Kabinett gewährten alleinigen Recht der Haushaltsinitiative leitet sich jedoch eine Beschränkung parlamentarischer Modifikationen am Haushaltsentwurf auf kleinere quantitative Änderungen sowie die Praxis der Zurückweisung und Überarbeitung des gesamten Entwurfs durch das Kabinett bei größeren Änderungswünschen ab (Kōno 1994: 90–94). Das Kabinett seinerseits hat auf der Grundlage des Parlamentsgesetzes das Recht, einen Gesetzentwurf, also auch das Haushaltsgesetz, jederzeit während des Beratungsverfahrens in den beiden Kammern und deren Ausschüssen zu ändern oder zurückzuziehen, solange nicht eine der beiden Kammern einen Beschluß gefaßt hat (Art. 59).

Die Haushaltsgesetze durchlaufen dieselben Beratungsstufen, wie sie auch für andere Gesetzesvorlagen vorgesehen sind: Der Parlamentspräsident verweist den von der Regierung vorgelegten Entwurf gemäß Parlamentsgesetz (Art. 56, Satz 2) an den zuständigen Ausschuß; dies ist bei Ober- wie Unterhaus der Haushaltsausschuß (*Yosan iinkai*), der zu den ständigen Ausschüssen (*jōnin iinkai*) zählt. Der Haushaltsausschuß ist nach Artikel 51 des Parlamentsgesetzes verpflichtet, eine Anhörung von Betroffenen (*rigai kankei o yūsuru mono*) und Fachleuten (*gakushiki keikensha*)[190] zum Haushaltsentwurf durchzuführen; bei sonstigen Gesetzen steht den Ausschüssen die Entscheidung über die Durchführung von Anhörungen frei. Nach der Beratung im Ausschuß beschließt das Parlament über den Entwurf, wobei die Entscheidung des jeweiligen Ausschusses nicht bindend ist.[191]

---

[190] Die Teilnehmer an diesen Anhörungen werden von den Parlamentsfraktionen benannt (Ishi 1996: 15).

[191] Kōno nennt Beispiele, in denen eine Kammer des Parlaments nach Ablehnung durch den jeweiligen Haushaltsausschuß einen positiven Beschluß zum Haushaltsgesetz gefällt hat: Im Jahr 1947 betraf dies das Oberhaus, im Jahr 1979 das Unterhaus (Kōno 1994: 85–86).

Die Verfassung weist dem Oberhaus bei der Entscheidung über den Haushaltsentwurf lediglich eine Statistenrolle zu und schafft so eine weitere Voraussetzung für die zügige Beratung und Verabschiedung im Parlament (vgl. ISHI 1996: 15).[192] Nach Artikel 60 ist der Haushaltsentwurf vom Kabinett zunächst dem Unterhaus vorzulegen,[193] während es für andere Gesetzesvorlagen keine solche Festlegung gibt. Das Oberhaus muß nach dessen Vorlage innerhalb von 30 Tagen über den Haushaltsentwurf entscheiden, bei Nichteinhaltung der Frist gilt die Entscheidung des Unterhauses. Bei anderen Gesetzesvorlagen beträgt die Frist 60 Tage (Verfassung Art. 59); Nichteinhaltung gilt als Ablehnung. Nimmt das Oberhaus eine andere Haltung zum Haushaltsentwurf ein als das Unterhaus und wird auch nach Einschaltung eines Vermittlungsausschusses kein Kompromiß erzielt, gilt die Entscheidung des Unterhauses, während andere Gesetze im Konfliktfall zwischen den Kammern nur mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Unterhausabgeordneten in einer erneuten Abstimmung verabschiedet werden können (KŌNO 1994: 27–28).[194]

Festzuhalten ist, daß die parlamentarische Beratung und Beschlußfassung über die Entwürfe des allgemeinen und der Sonderhaushalte sowie des FILP eher eine Formsache ist (vgl. HICKMAN 1993: 28).[195] Mit der Feststellung einer auf formale Legitimierung beschränkten Rolle des Parlamentes im Haushaltsprozeß ist jedoch noch kein Urteil über die Rolle

---

[192] KŌNO, ehemals Karrierebeamter im MOF, verzichtet auf prozeßorientierte Erklärungen und führt statt dessen an, daß der Haushalt hauptsächlich durch erzwungene Einnahmen (Steuern) unmittelbar zu Lasten des Volkes zustande komme und daher primär im als direkte Volksvertretung zu betrachtenden Unterhaus zu verhandeln sei (KŌNO 1994: 80–81).

[193] Entsprechend werden in der Regel alle Gesetze, die mit der staatlichen Finanzwirtschaft in Zusammenhang stehen, zuerst im Unterhaus eingebracht (KŌNO 1994: 81).

[194] Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht für das Haushaltsgesetz (bei dem es sich um ein Einspruchsgesetz handelt) Abweichungen vom normalen Gesetzgebungsverfahren, so die gleichzeitige Vorlage bei Bundesrat und Bundestag, vor (Grundgesetz Art. 110, Abs. 3), die seine Verabschiedung beschleunigen und damit zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Regierung beitragen sollen.

[195] Es sei explizit darauf hingewiesen, daß sich diese Aussage auf das Haushaltsgesetz beschränkt. In anderen Politikbereichen entfaltet das japanische Parlament durchaus Aktivitäten und beeinflußt die jeweilige Gesetzgebung, wie z. B. MOCHIZUKI (1982: passim) für verschiedene Bereiche der Wirtschafts- und der Arbeitsmarktpolitik oder RICHARDSON/FLANAGAN (1984: Kap. 9, bes. 352–357) mit einer quantitativen Analyse der vom Parlament angebrachten Modifikationen an Gesetzesvorlagen für die 60er und 70er Jahre belegen.

von Politikern in der haushaltspolitischen Entscheidungsfindung getroffen, sondern lediglich ein Hinweis darauf gegeben, daß der Zeitpunkt der politischen Auseinandersetzung nicht die Beratung im Parlament und seinen Ausschüssen ist (vgl. SONE/IWAI 1988: 173, BINGMAN 1989: 40–41). Die politische Einflußnahme von Abgeordneten, also demokratisch legitimierten Akteuren, sowie Parteiorganen und -funktionären konzentriert sich vielmehr auf die Phasen des Haushaltsentwurfs und -vollzugs und damit nicht auf das Parlament, sondern auf die Bürokratie als Ort von Entscheidungsproduktion und -implementation durch die Exekutive (vgl. MURAMATSU 1993: 51, ISHI 1996: 10).[196] Allerdings läßt sich aus der geringen Bedeutung parlamentarischer Auseinandersetzung für die Haushaltsplanung die Irrelevanz der Oppositionsmeinung bei Entscheidungen über die Mittelallokation für den öffentlichen Infrastrukturausbau ableiten, da die Ministerialbürokratie per definitionem der ausführende Arm der Regierung ist. Entsprechend sind die öffentlichen Finanzen eine Domäne der Regierungspartei(en).[197]

5.2.2. Bedeutung der Programmplanung

Für einige Infrastrukturbereiche entwerfen die Ministerien und obersten Staatsbehörden (im folgenden zusammen als Ressorts bezeichnet), die größere Haushalte für öffentliche Investitionen verwalten – vor allem das Bauministerium (MOC), das Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (MAFF), das Verkehrsministerium (MOT) und, in geringerem Umfang, das Ministerium für Gesundheit und Soziales (*Kōseishō*, Ministry of Health and Welfare, im folgenden MHW) – mittelfristige, landesweit geltende Ausbaupläne, die einen Überblick über die mit dem Infrastrukturausbau im jeweiligen Bereich verfolgten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und gegebenenfalls technologischen Zielsetzungen, die angestrebten Ausbauziele und das dazu notwendige Investitions-

[196] Diese Feststellung, die von allen Interviewpartnern bestätigt wurde, steht im Einklang mit den Thesen verschiedener Vertreter einer pluralistischen Sicht des politischen Prozesses in Japan (siehe Kapitel 1.1.).

[197] MURAMATSU hat den politischen Prozeß in Japan als in zwei Handlungssysteme gespalten beschrieben: ein an pragmatischer Interessenvermittlung orientiertes „real-politisches“ und ein „ideologisches“ Handlungssystem. Zu letzterem zählt er z. B. die Bereiche Sicherheits- oder Bildungspolitik, in denen sich die Opposition mit der Regierung ideologisch motivierte Gefechte liefert, während sie von ersterem, zu dem mit der Wirtschafts-, Finanz- und Agrarpolitik auch der Bereich öffentlicher Investitionen zu rechnen ist, nahezu vollständig ausgeschlossen bleibt. Die Gültigkeit dieser zunächst für das politische System der 60er und 70er Jahre entwickelten These sieht er auch für die 80er Jahre bestätigt (MURAMATSU 1993: passim).

volumen geben. Neben den Investitionen, die aus zentralstaatlichen Haushalten und dem FILP finanziert werden sollen, beziffern die Pläne auch die Beiträge der untergeordneten Regierungsebenen (HIRAISHI 1995: 43). Für die Erörterung der Einflußstrukturen im Infrastrukturbereich ist die Frage bedeutsam, inwieweit diese Pläne die im Rahmen des jährlichen Haushaltsprozesses zu treffenden Allokationsentscheidungen für Infrastrukturinvestitionen determinieren und daher die an der Ausarbeitung der Pläne beteiligten Akteure bei der Beschreibung der relevanten Politikfeldnetzwerke berücksichtigt werden müssen.

Die ersten Pläne wurden in den 50er Jahren aufgelegt und waren zunächst als Notmaßnahmen gedacht, um den für die rasche Wirtschaftsentwicklung dringend notwendigen Infrastrukturausbau effizienter zu gestalten (IGARASHI/OGAWA 1997: 58). Mittlerweile sind jedoch insgesamt 16 Pläne in Kraft, die Mehrzahl in mindestens achter Auflage, von denen sieben in die Zuständigkeit des MOC fallen[198]. Fünf werden vom MAFF[199], zwei vom MOT[200], einer von MOC, MAFF und MOT gemeinsam[201] und ein weiterer Plan vom MHW[202] verwaltet (vgl. IGARASHI/OGAWA 1997: 60–61, HIRAISHI 1995: 43). Die Pläne haben in der Regel eine Laufzeit von fünf Jahren; Ausnahmen bilden der Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen mit einer Laufzeit von 10 sowie die Pläne für Fischereihäfen und die Erschließung küstennaher Fischgründe mit Laufzeiten von jeweils sechs Jahren, die alle in die Zuständigkeit des MAFF fallen.

---

198 Fünfjahresplan für Straßenbau (*dōro seibi 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Maßnahmen zur Verhinderung von Erdrutschen an steilen Abhängen (*kyūkeishachi hōkai taisaku jigyō 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Wasserbau (*chisui jigyō 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für städtische Parkanlagen (*toshi kōen seibi 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Kanalisationsarbeiten (*gesuidō seibi 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Verkehrssicherheitseinrichtungen (*kōtsū anzen shisetsu seibi jigyō 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Wohnungsbau (*jūtaku kensetsu 5kanen keikaku*).

199 Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen (*tochi kairyō chōki keikaku*), Ausbauplan für forstwirtschaftliche Baumaßnahmen (*shinrin seibi jigyō keikaku*), Fünfjahresplan für Erosionsschutzmaßnahmen (*chisan jigyō 5kanen keikaku*), Sechsjahresplan für Fischereihäfen (*gyokō seibi 6kanen keikaku*), Sechsjahresplan für die Erschließung küstennaher Fischgründe (*engan gyojō seibi 6kanen keikaku*).

200 Fünfjahresplan für Hafenbau (*kōwan seibi 5kanen keikaku*), Fünfjahresplan für Flughafenbau (*kūkō seibi 5kanen keikaku*).

201 Fünfjahresplan für Küstenbefestigung (*kaigan jigyō 5kanen keikaku*).

202 Fünfjahresplan für Müllbeseitigungsanlagen (*haikibutsu shori shisetsu 5kanen keikaku*).

Die Ausarbeitung der Mehrzahl der Ausbaupläne geschieht auf gesetzlicher Basis. Sie werden auf administrativer Ebene in den zuständigen Ressorts entworfen und vom Kabinett verabschiedet, nachdem sie in einigen Fällen in einem vom Ressort bestellten Beratungsgremium (*shingikai*) erörtert wurden. Die Vorbereitung der Pläne in den Ressorts folgt dem Muster des in den Kapiteln 5.3.1. und 5.3.2. detailliert beschriebenen jährlichen Haushaltsplanungsprozesses: Die Fachabteilungen tragen die Ausbauziele der einzelnen Projektträger in ihrem Zuständigkeitsbereich zusammen, die dann im Ressort unter Setzung von Schwerpunkten aggregiert werden (SASAMORI 6. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998). Ein Unterschied zum Haushaltsprozeß liegt in der Einbindung der Beratungsgremien, deren Beteiligung an der Erstellung aller in die Zuständigkeit von MAFF und MOT fallenden Pläne sowie der Pläne für den Straßen- und für den Wasserbau im Zuständigkeitsbereich des MOC vorgesehen ist.[203] Die Beratungsgremien setzen sich im Infrastrukturbereich überwiegend aus Wissenschaftlern zusammen, die durch wenige Vertreter von Verbänden und den Medien ergänzt werden (SCHWARTZ 1993: 223). Die von den Beratungsgremien verabschiedeten Entwürfe werden vor ihrer Vorlage im Kabinett von Ressortvertretern im Rahmen der Anhörungen zur Prüfung der Haushaltsanmeldungen in der Haushalts- oder Finanzabteilung des MOF vorgestellt und mit den zuständigen Haushaltsprüfern diskutiert (KITAMURA 7. Oktober 1998). Diese Beratungen haben jedoch reinen Informationscharakter; das MOF hat nicht die Aufgabe, die Ressortplanungen offiziell zu genehmigen und damit faktisch mehrjährige Haushaltsgarantien abzugeben (CAMPBELL 1980: 214).

Gelegentlich werden die Ausbaupläne als unterste Ebene einer hierarchischen Planungsstruktur identifiziert, an deren Spitze die mehrjährige Wirtschaftsplanung stehe, aus der die Landesentwicklungsplanung abgeleitet werde, die wiederum die Rahmenvorgaben für die Ausbauplanung nach Infrastrukturbereichen setze (OECD 1996: 24).[204] Wie schon in Kapitel 3.3.2. ausgeführt, ist eine solche Kausalität für die Wirtschafts- und die Landesentwicklungsplanung nicht nachweisbar;

---

[203] IGARASHI/OGAWA (1997: 60–61) nennen für die einzelnen Pläne u. a. die Gesetze, auf deren Grundlage sie erstellt werden, sowie das zuständige Beratungsgremium.

[204] TADANI beschreibt das Planungsgefüge ebenso hierarchisch mit dem Unterschied, daß er Wirtschafts- und Landesentwicklungsplanung auf eine gemeinsame Stufe stellt und darunter zunächst die Basispläne für öffentliche Investitionen (*kōkyō tōshi kihon keikaku*, siehe Kapitel 3.2.1. und den folgenden Absatz), dann die mittelfristige Ausbauplanung und schließlich auf unterster Ebene die jährliche Haushaltsplanung verortet (TADANI 1995: 126).

Gleiches gilt für die Beziehung zwischen Landesentwicklungs- und mehrjähriger Ausbauplanung, da die Landesentwicklungspläne zwar auf der Grundlage eines speziellen „Gesetzes über eine umfassende Landesentwicklung" (*kokudo sōgō kaihatsuhō*) aus dem Jahr 1950 erstellt werden, für die Planungen der Ressorts aber nicht verbindlich sind (vgl. FLÜCHTER 1995: 95–96).[205] Umgekehrt sind die Landesentwicklungspläne nicht als abgestimmte Meta-Fassung der aufgabenbezogenen Fachplanungen der Ressorts im Sinne einer fachübergreifend integrierten Ressourcenplanung (FÜRST 1995: 708) zu verstehen, da spätestens seit dem zweiten Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 1969 (*shinzensō*, siehe Kapitel 3.3.2.) eine solche Koordination nicht mehr geleistet wird (KURASHITA 1993: 274). Ihre Funktion ist vielmehr darin zu sehen, im Verlauf des meist langwierigen, mit großem Medieninteresse bedachten Planungsprozesses (NISHIKAWA 1996: 885) eine Abstimmung und Konsensbildung unter der Vielzahl der an der Raumplanung beteiligten Akteure zu ermöglichen (vgl. FÜRST 1995: 708, vgl. auch AKIZUKI 1995a: 188, der mit Bezug auf die Wirtschaftsplanung in Japan ähnlich argumentiert).

Die Basispläne für öffentliche Investitionen wiederum, die seit Beginn der 90er Jahre aufgelegt werden, waren zunächst primär handels-, später konjunkturpolitisch motiviert (siehe Kapitel 3.2.1.); sie sind kein Instrument der Raumplanung. Sie leiten langfristige Ausbauziele aus den Trends der gesellschaftlichen Entwicklung ab, umfassen neben der Gesamtsumme der für die Laufzeit des Planes vorgesehenen Investitionen aber lediglich quantitative Angaben zum angestrebten Anteil der konsumtiven Infrastruktur (siehe die Abdrucke der ersten beiden Basispläne aus den Jahren 1990 und 1994 in UNYUSHŌ TETSUDŌKYOKU 1992: 198–203 und 1994: 198–206). Da die Basispläne keine weiteren Quantifizierungen der Verteilung der Investitionen auf Infrastrukturbereiche oder Regionen vornehmen, liefern sie für die mittelfristigen Ausbaupläne der einzelnen Ressorts letztlich nur recht vage Anhaltspunkte hinsichtlich grundlegender politischer Prioritäten des Infrastrukturausbaus. Tatsächlich scheint die Entwicklung des Gesamtvolumens für die Ausbaupläne wenig von den als Trendwende in der öffentlichen Aus-

[205] Das Flußgesetz (*kasenhō*) aus dem Jahr 1964 z. B. schreibt lediglich eine Abstimmung (*chōsei*) der Planungen für einzelne Wasserbauprojekte mit der Landesentwicklungsplanung vor (Art. 16, Abs. 1, Satz 2). In einer Publikation des MAFF wird zum Verhältnis zwischen Landesentwicklungsplanung und dem Langfristplan zur Pflege landwirtschaftlicher Flächen ausgeführt, erstere gebe die Richtung und die Ziele des Infrastrukturausbaus vor und stehe daher mit letzterem in „engem Bezug" („*missetsu na renkei*"; NŌRIN SUISANSHŌ 1996: 587).

gabenpolitik proklamierten Basisplänen für öffentliche Investitionen beeinflußt. Die Fünfjahrespläne für Straßenbau z. B. wuchsen seit Ende der 70er Jahre um zwischen 34% und 46% gegenüber dem jeweils vorangegangenen Planungsvolumen an, so daß der 43%ige Zuwachs des im Jahr 1993 aufgelegten elften Planes keineswegs aus dem Rahmen fiel (in jeweiligen Preisen; berechnet nach DŌRO GYŌSEI KENKYŪKAI 1994: 364 und 406).[206] Ähnlich verhält es sich mit den in den Fünfjahresplänen für Flughafenbau und den Langfristplänen für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen fixierten Investitionsvolumina (Übersichten finden sich zu ersteren in UNYUSHŌ KŪKŌKYOKU 1993: 122, zu letzteren in NŌRIN SUISANSHŌ 1996: 562). Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß die hochgesteckten Ausbauziele und Investitionsvolumina der Pläne ohnehin selten erreicht wurden (vgl. CAMPBELL 1980: 214–215) und daher die in den Basisplänen umrissenen Investitionsoffensiven mit den in den Ausbauplänen von vornherein veranschlagten Summen ohne weiteres realisierbar waren (vgl. IWASAKI 1994).

Es liegt auf der Hand, daß sich die Ressorts von den mittelfristigen Fachplanungen, die durch die offizielle Verabschiedung im Kabinett und anschließende Veröffentlichung ein gewisses Maß an Legitimität und den Anschein der Verbindlichkeit erlangen, größere Planungs- und Finanzierungssicherheit für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Infrastrukturbereiche erhoffen (vgl. CAMPBELL 1980: 213, siehe auch SCHARPF 1973: 169). Unter formalen Gesichtspunkten ist allerdings zunächst festzuhalten, daß die Pläne per Kabinettsbeschluß und nicht als Gesetze vom Parlament verabschiedet werden; sie sind rechtlich nicht bindend. Außerdem enthalten sie, abgesehen von wenigen Großprojekten wie z. B. dem Brückenbau zwischen Honshū und Shikoku oder dem Bau des Internationalen Flughafens Kansai, keine konkreten Angaben zu einzelnen Investitionsvorhaben, sondern listen auf wenigen Seiten Gesamtbeträge für bestimmte Infrastruktureinrichtungen auf: Im Fünfjahresplan für den Straßenbau aus dem Jahr 1993 z. B. finden sich Zahlenangaben für einzelne Kategorien von Straßen (Autobahnen, gebührenpflichtige oder -freie Nationalstraßen, Landstraßen etc.; DŌRO GYŌSEI KENKYŪKAI 1994: 408–409), der Fünfjahresplan für Flughafenbau aus dem Jahr 1991 ist neben Investitionen in Flughafenbauten und in Flugsicherheitseinrichtungen lediglich in drei weitere Posten aufgeteilt (UNYUSHŌ KŪKŌKYOKU 1993: 124); die Investitionssumme von immerhin ¥ 41 Billionen im Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen aus dem Jahr 1993 ist

[206] Sein 1998 verabschiedeter Nachfolger bewegt sich in der Gesamtsumme nur unwesentlich (+2,6%) über dem vorangegangenen Planungsvolumen.

nach nur vier landwirtschaftlichen Infrastrukturbereichen aufgeschlüsselt (NŌRIN SUISANSHŌ 1996: 568).

Die Pläne lassen von ihrer Anlage her daher reichlich Spielraum für Entscheidungen über die regionale Verteilung der Mittel und die Investitionshöhe in einzelnen Jahren; die mittelfristige Ausbauplanung der Fachressorts ist also ganz im LUHMANNschen Sinne eine Festlegung von Entscheidungsprämissen für spätere Entscheidungen, ohne letztere zu erübrigen oder inhaltlich vollständig zu determinieren (LUHMANN 1994[4]: 67–68). Aus Sicht des MOF, das, wie beschrieben, nur passiv in den Planungsprozeß eingebunden ist, ist die Unverbindlichkeit jedoch so groß, daß die Fachplanungen bei der Prüfung konkreter Haushaltsanmeldungen im Zuge des Haushaltsplanungsprozesses von den Haushaltsprüfern und den Mitarbeitern der Finanzabteilung des MOF (siehe Kapitel 5.3.1. und 5.3.2.) kaum beachtet werden (KITAMURA 7. Oktober 1998, OKAMOTO 5. Oktober 1998). Dies bestätigt die Feststellung SAKAKIBARAS, im Politikbereich Infrastrukturausbau sei nicht Planung, sondern der Haushaltsprozeß als Mittel zur passiven Anpassung an aktuelle Erfordernisse bestimmend (SAKAKIBARA 1991: 69).

Einschränkend ist jedoch festzuhalten, daß damit zunächst nur die Rolle der mittelfristigen Ausbaupläne in den Verhandlungen zwischen dem MOF und den Ressorts angesprochen ist, nicht aber die Relevanz der Planungen für die Koordination der Bedarfsanmeldungen der Projektträger innerhalb der Ressorts. Allerdings wird auch die ressortintern koordinierende Wirkung von Fachplanungen in der Literatur eher skeptisch gesehen (AKIZUKI 1995a: 185, CAMPBELL 1980: 215), was wiederum auf die stark aggregierten quantitativen Zielvorgaben zurückzuführen sein dürfte, mit denen sich Prioritätensetzungen im Einzelfall schwerlich begründen lassen. Die mittelfristigen Ausbauplanungen erfüllen also primär den Zweck der Informationsverarbeitung auf seiten der Ressorts (vgl. FÜRST 1995: 709) und sind keineswegs als Instrumente der mittelfristigen Finanzplanung zu sehen. Entsprechend wirken sie auf die Allokationsentscheidungen in der zentralstaatlichen Infrastrukturpolitik nur sehr indirekt, so daß die Spezifika des Planungsprozesses bei der Erörterung der Einflußstrukturen in diesem Politikbereich weitgehend unberücksichtigt bleiben können.

5.3. ENTSCHEIDUNGSPROZESSE

Konkret sind an den Planungsprozessen für den allgemeinen und die Sonderhaushalte sowie das FILP auf seiten der Bürokratie zum einen die Fachressorts beteiligt, die sich um die für die Fortführung und Ausweitung ihrer Aktivitäten notwendigen Ressourcen bemühen; dies sind im

Infrastrukturbereich vor allem das MOC, das MAFF und das MOT (vgl. Kapitel 4.2.1.).[207] Ein weiterer zentraler Akteur der Exekutive ist das Finanzministerium (MOF), dem laut PFL (Art. 17, 18, 21) die Erstellung des Haushaltsentwurfs und damit die Koordination der haushaltsrelevanten Aktivitäten der übrigen Ressorts obliegt (vgl. MURAMATSU 1997: 30, AOKI 1988: 272).[208]

5.3.1. Allgemeiner Haushalt und Sonderhaushalte

Die Fachressorts beginnen in der Regel im Frühjahr (April/Mai) des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres mit der Planung ihrer Bedarfsanmeldungen (*gaisan yōkyū*; HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, siehe auch ZAISEI CHŌSAKAI 1998: 6, CAMPBELL 1980: 9). Dazu tragen zunächst die operativen Verwaltungsbereiche[209] – die Fachreferate der Ressorts – die Ausgabenschätzungen für die von ihnen verwalteten Programme und Projekte zusammen. Diese beruhen auf den Planungen der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Projektträger des zentralstaatlich finanzierten Infrastrukturausbaus – regionale Außenstellen der Ministerialbüro-

---

[207] Das Innenministerium (*Jichishō*, Ministry of Home Affairs, im folgenden MOHA) ist für die Genehmigung der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften zuständig und in dieser Funktion in Entscheidungsprozesse über den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau von Präfekturen sowie Städten und Gemeinden eingebunden. Zentralstaatliche Bürgschaften für die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften werden jedoch im FILP, und nicht im allgemeinen Haushalt des Zentralstaates, eingestellt, so daß die Diskussion der Rolle des MOHA an anderer Stelle erfolgen wird (siehe vor allem Kapitel 5.3.2. und 7.3.). Zur Übersetzung der Bezeichnung des Ministerums als „Innenministerium" und nicht wörtlich als „Ministerium für lokale Selbstverwaltung" vgl. JOHNSON 1995b: 167.

[208] Der Vollständigkeit halber soll auf die Doppelfunktion des Finanzministeriums als zuständiger Behörde für die Koordination und Kontrolle der Ausgaben aller Ressorts einerseits und als Ministerium mit eigenen haushaltswirksamen Aufgaben andererseits aufmerksam gemacht werden. Während die Position des Finanzministers gegenüber seinen Kabinettskollegen z. B. in Deutschland laut Geschäftsordnung der Bundesregierung dadurch gestärkt wird, daß er nur mit der Stimme des Bundeskanzlers überstimmt werden darf, oder er in Großbritannien als Stellvertreter des Premierministers fungiert, ist seine Stellung im japanischen Kabinett nicht besonders hervorgehoben (vgl. KŌNO 1994: 52–53).

[209] Darunter werden hier, im Gegensatz zu Abteilungen mit übergreifenden Aufgaben wie der Personalverwaltung, der Beschaffung etc., diejenigen Abteilungen verstanden, die für die Administration von Projekten und Programmen zuständig sind. AOKI wendet auf dieselbe Differenzierung die Begriffe „original bureaus" (*genkyoku*) und „coordinating offices" an (AOKI 1988: 271).

kratie als unmittelbare Durchführungsorgane (siehe Kapitel 7.4.), Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen etc. –, die formalisierte Bedarfsanmeldungen zusammen mit erläuternden Unterlagen einreichen. Die Fachreferate lassen sich Details der Planungen in Anhörungen (*hiaringu*) von den Leitern der regionalen Außenstellen des Ressorts, der Fachabteilungen der Präfekturverwaltungen oder der Planungsabteilungen öffentlicher Unternehmen erläutern und fertigen anschließend eine Ausgabenschätzung für ihren Zuständigkeitsbereich an. Diese durchläuft eine Reihe von Prüfungs-, Aggregations- und Abstimmungsschritten auf verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb des Ressorts (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, siehe auch Shindō 1995a: 212, Campbell 1980: 13, Aoki 1988: 74–75).

Für die Zusammenführung der Bedarfe der einzelnen Abteilungen und damit die ressortinterne Koordination ist in der Regel die Haushaltsabteilung (*Kaikeika*, im Falle von Behörden – *Kyoku* – als *Kyoku sōmuka* bezeichnet) zuständig, die in der Stabsstelle des Ministers (*Daijin kanbō*) angesiedelt ist (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, Igarashi 15. Oktober 1998, siehe auch Shindō 1995a: 212, Murakawa 1985: 137–138, Campbell 1980: 13, 38–39, Aoki 1988: 271, Muramatsu 1997: 32). Sie paßt die Anmeldung des Ressorts dabei an die vom MOF im Sommer inoffiziell mitgeteilte voraussichtliche Höhe des für das Ressort zur Verfügung stehenden Haushalts (*hyōjun yosan*) an (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, siehe auch Murakawa 1985: 144). Berücksichtigt werden dabei die „Richtlinien für die Bedarfsanforderungen" (*gaisan yōkyū kijun*)[210], die vom Kabinett meist im Juli beschlossen und den Leitern der Stabsstellen der Minister in einer gemeinsamen Sitzung vom Leiter der Haushaltsabteilung (*Shukeikyoku*, Budget Bureau) des MOF erläutert werden (Murakawa 1985: 138). Sie enthalten für alle Ressorts gleichermaßen gültige prozentuale Vorgaben zur Entwicklung einzelner Ausgabenkategorien (z. B. laufende Ausgaben, Investitionen; MOF Budget Bureau 1996: 92, Kōno 1994: 56, Katō 1993: 56, siehe Kapitel 4.2.1.).[211] Das Ergebnis dieser „Anpassung" ist ein geringfügig über der vom MOF mitgeteilten voraussichtlichen Etatsumme liegendes Gesamtvolumen der Bedarfsanforderungen, die in der Regel Ende August dem MOF vorgelegt werden (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998).

Auf der nächsten Stufe des Haushaltsprozesses, dem Entwurf des Gesamtplanes im MOF, sind nun die Ressorts – und nicht mehr die Projektträger selbst – in der Rolle der Antragsteller, die ihre Haushaltsanmeldungen darlegen und ihren Anteil am Gesamthaushalt gegenüber den Ansprüchen

---

[210] Bis 1984 wurden sie als „*waku*" (etwa „Rahmenvorgaben") bezeichnet (Shindō 1995a: 214).

[211] Diese Praxis wird seit 1961 geübt (Kōno 1994: 56).

der anderen Verwaltungszweige verteidigen müssen.[212] Nach CAMPBELL übt das MOF im Haushaltsprozeß drei Funktionen aus: Haushaltsplanung auf der Makroebene (macrobudgeting: Festlegung des Gesamthaushaltes), Haushaltsplanung auf der Mikroebene (microbudgeting: Feinallokation auf Programme und Projekte) und Integration (integration: Abstimmung des von den Ressorts angemeldeten Finanzbedarfs mit dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen; CAMPBELL 1980: 5–8). Bei der Haushaltsplanung auf der Makroebene handelt es sich letztlich um die Schätzung der im kommenden Haushaltsjahr voraussichtlich zur Verfügung stehenden öffentlichen Einnahmen, die in einem von der Sache her wenig kontroversen, elitären Abstimmungsprozeß unter Beteiligung nur weniger Akteure erfolgt.[213] Da es in der Logik von Verhandlungssituationen liegt, daß die Ressorts Haushaltsanforderungen einreichen, die in der Summe den voraussichtlich zur Verfügung stehenden Betrag für ihren Zuständigkeitsbereich überschreiten, erfordert die Funktion der Integration hingegen potentiell kontroverse Verteilungsentscheidungen. Während die Haushaltsplanung auf der Makroebene und die Integration von der Sache her Aufgaben sind, die nur aus ressortübergreifender Sicht von einer Koordinationsinstitution wie dem MOF erledigt werden können, stellt die Haushaltsplanung

---

212 MURAMATSU bezeichnet den für Haushaltsplanungsprozesse charakteristischen Rollenwechsel der verschiedenen Akteure vom Prüfer der Bedarfsanmeldungen der untergeordneten Ebenen zum Verteidiger des Prüfungsergebnisses auf der nächsthöheren Ebene als „offense-defense interchange system" (MURAMATSU 1997: 32).

213 Auf der Arbeitsebene ist hierfür im MOF die Haushaltsabteilung (*Shukeikyoku*) zuständig, die auf der Basis des Vorjahreshaushalts unter Hinzuziehung u. a. von Informationen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Berücksichtigung von Schätzungen der zu erwartenden Steuereinnahmen und dem Umfang der geplanten Neuverschuldung das im kommenden Jahr zur Verfügung stehende Haushaltsvolumen errechnet (ausführlich dazu CAMPBELL 1980: 73–90). Neben der Führungsspitze der Haushaltsabteilung und weiterer zuständiger Abteilungen des MOF – der Finanzabteilung (*Rizaikyoku*) für die Staatsverschuldung, der Steuerabteilung (*Shuzeikyoku*) für die Steuerpolitik – sind das Wirtschaftsplanungsamt (*Keizai kikakuchō*, Economic Planning Agency), das Prognosen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt, und einige Führungspersönlichkeiten der Regierungspartei am Prozeß der Haushaltsplanung auf der Makroebene beteiligt. Schriftlichen Niederschlag findet das Ergebnis der Beratungen in den „Grundsätzen für die Haushaltsplanung" (*yosan hensei hōshin*), die vom Financial System Council (*Zaisei seido shingikai*) des MOF erstellt und vom Kabinett einige Tage vor der Vorlage des Entwurfs des Finanzministers verabschiedet werden (SHINDŌ 1995a: 218–219, ITŌ/TSUJINAKA 1994: 175, SAKAKIBARA 1991: 73, siehe auch CAMPBELL 1980: 90, MCCUBBINS/NOBLE 1995a: 65). Ein Abdruck der Grundsätze für die Haushaltsplanung des Jahres 1998 findet sich in ZAISEI CHŌSAKAI 1998: 155–156.

auf der Mikroebene faktisch eine Duplikation des bereits auf Ressortebene geleisteten Planungsprozesses dar.

Für die Bearbeitung der Anforderungen für den allgemeinen Haushalt und die Sonderhaushalte ist im MOF die Haushaltsabteilung (*Shukei-kyoku*) zuständig. Dort befassen sich unter der Führung des Abteilungsleiters (*shukei kyokuchō*) und seiner drei Stellvertreter (*jichō*) neun Haushaltsbeamte (*shukeikan*) mit der Prüfung der Haushaltsanforderungen (*yosan satei*), der Erstellung des Haushaltsentwurfs und der Bearbeitung haushaltsrechtlich relevanter Gesetze. Zwar richtet sich die Aufgabenteilung unter den Haushaltsbeamten weitgehend nach der Ressortstruktur der Zentralbürokratie, öffentliche Investitionen werden jedoch gesammelt von einem der Haushaltsbeamten und den ihm unterstellten Haushaltsprüfern (*shusa*) bearbeitet (Shindō 1995a: 217, bei Murakawa 1985: 141 findet sich eine graphische Darstellung der Aufgabenverteilung).

In der Phase der Prüfung der Bedarfsanmeldungen, die unmittelbar auf deren Übersendung Ende August folgt, stehen die Mitarbeiter der Haushaltsabteilung des MOF in engem Kontakt mit Vertretern der Ressorts. Während im Verlauf des Septembers die Haushaltsbeamten die Leiter der Haushaltsabteilungen der Ressorts, die Stellvertreter des Leiters der Haushaltsabteilung des MOF die beamteten Staatssekretäre der Ressorts (*jimu jikan*) zu den Schwerpunkten der Anmeldungen anhören, lassen sich die Haushaltsprüfer die Bedarfsanforderungen der Ressorts im einzelnen von den zuständigen Fachreferatsleitern (*kachō*) erläutern (Kitamura 7. Oktober 1998, Shindō 1995a: 217, Murakawa 1985: 144, siehe auch MOF Budget Bureau 1998: 93, Kōno 1994: 58–59). Diese sprechen zu diesem Zweck, häufig in Begleitung ihrer Stellvertreter, im MOF vor und geben detaillierte Auskunft zur Notwendigkeit und Dringlichkeit, Kostenkalkulation, bereits geleisteten Vorarbeiten und Abstimmung einzelner Vorhaben mit anderen Projekten. Gegenstand dieser Anhörungen sind überwiegend weitere Bauabschnitte bereits in den Vorjahren im Haushalt eingestellter Großprojekte sowie neue Vorhaben (Kitamura 7. Oktober 1998). Die Haushaltsbeamten und -prüfer nutzen das Gespräch mit den Ressortvertretern aber auch für informelle Nachfragen nach der ressortinternen Prioritätensetzung unter den übrigen angemeldeten Projekten (Kitamura 7. Oktober 1998, siehe auch Shindō 1995a: 218, Campbell 1980: 67–68).

Auf der Basis der durch das Studium der eingereichten Unterlagen, in den Anhörungen und aus weiteren Quellen – dazu können z. B. Langfristplanungen für verschiedene Infrastrukturbereiche (siehe Kapitel 5.2.2.) oder auch informelle Nachfragen zu einzelnen Projekten bei regionalen Außenstellen der Ministerialbürokratie zählen (Kitamura 7. Oktober 1998) – gewonnenen Informationen entwerfen der Haushaltsbeamte und seine Mitarbeiter die Haushaltsschätzung für ihren Zuständigkeitsbereich

im Verlauf des Oktobers und Novembers. Diese Schätzung ist zwar nicht nach einzelnen Projekten aufgeschlüsselt, bei der Aggregation der Einzelanmeldungen zum titelweise gegliederten Entwurf des Ressortshaushaltes nehmen die Mitarbeiter des MOF jedoch Modifikationen an den von den Ressorts eingereichten Bedarfsanmeldungen vor. So werden z. B. neue Projekte in der Regel abgelehnt oder höchstenfalls mit Planungskosten (*chōsahi*) berücksichtigt. Aus Gründen der Rationalisierung können auch gleichartige Projekte bei Kürzung des Gesamtbetrages zusammengefaßt werden. Für einzelne – meist große – Projekte werden gelegentlich höhere als die angemeldeten Beträge mit dem Ziel, die Vorhaben zügiger fertigzustellen, in den Entwurf eingestellt; dies kann dann wiederum Kürzungen an anderer Stelle nach sich ziehen (KITAMURA 7. Oktober 1998).

Bei der weitgehend parallel laufenden Integration des Haushalts gleicht die Rolle des MOF eher der eines Notars denn der des Koordinators oder Kontrolleurs (vgl. MURAMATSU 1997: 31). Formal wird die Integrationsfunktion, also die Abstimmung der Haushaltsanteile einzelner Aufgabenbereiche – und damit faktisch der Ressorts – mit den als Ergebnis der Haushaltsplanung auf der Makroebene festgelegten Eckpunkten des Haushalts, in einer Reihe von Konsultationen zunächst auf der Führungsebene der Haushaltsabteilung, dann auf weiteren Hierarchiestufen unterhalb der Ebene des Finanzministers ausgeübt (CAMPBELL 1980: 91–91). Das MOF achtet bei seinen Vorgaben im Hinblick auf Etatsteigerungen oder -kürzungen jedoch im Grundsatz auf Gleichbehandlung der Ressorts und vermeidet zudem eine Prioritätensetzung innerhalb der Ressorthaushalte (CAMPBELL 1980: 93, siehe auch ITŌ/TSUJINAKA 1994: 176).[214] Die spätestens seit den 80er Jahren angesichts angespannter Haushaltslage notwendige

[214] Dies ist bei einer einfachen Berechnung der Anteile der einzelnen Ressorts am Gesamthaushalt für den Betrachtungszeitraum dieser Arbeit (berechnet nach ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 68–72) nicht überzeugend zu bestätigen. Auch MCCUBBINS und NOBLE kamen in einer Regressionsanalyse der Entwicklung der Haushaltsanteile verschiedener Verwaltungszweige zu dem Ergebnis, daß Gleichbehandlung kein Kriterium bei der Entscheidung über die Verteilung des Haushalts auf Ressorts sein könne (MCCUBBINS/NOBLE 1995b: 89–92). Dennoch ist die verbreitete Ansicht, das MOF vermeide konfliktträchtige Prioritätensetzungen zwischen Ressorts und verlagere Entscheidungen über die Schwerpunktsetzungen unter den verschiedenen Programmen auf die Ressortebene (CAMPBELL 1980: 93–98, AOKI 1988: 272, MURAMATSU 1997: 31, NOGUCHI 1991: 141, siehe auch MURAKAWA 1985: 149–150), aufrechterzuhalten: Bedenkt man, daß die seit Beginn der 60er Jahre üblichen Deckelungen für die Haushaltsanmeldungen der Ressorts nach Ausgabearten ausgebracht werden, wird deutlich, daß bei unterschiedlichen Anteilen von Personal-, Sach- und investitiven Ausgaben an den Haushalten verschiedener Ressorts uniforme Deckelungen zu ungleicher Entwicklung der Haushaltsanteile führen müssen.

Schwerpunktsetzung unter den Ausgaben für verschiedene Politikbereiche wird im Unterschied zur vom MOF verwaltungsintern geleisteten Verteilung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf Ressorts von den Gremien der Regierungspartei in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Ressorts geleistet. Manche Autoren sprechen ihr an diesem Punkt des Haushaltsplanungsprozesses die Führungsrolle zu (SAKAKIBARA 1991: 73, MURAKAWA 1985: 154–156, 164–165, OHKAWA 1985: 130).

Schriftlichen Niederschlag findet das Ergebnis der Konsensfindung zwischen Ressorts und LDP zur Schwerpunktsetzung bei den Staatsausgaben des folgenden Jahres in den „Grundlagen für die Haushaltsplanung" (*yosan hensei taikō*). Dieses Papier wird in den Ausschüssen des parteiinternen Policy Affairs Research Council (*Seimu chōsakai*, im folgenden PARC) erarbeitet, die entsprechend der Struktur der Ministerialbürokratie organisiert sind und nicht nur im Haushaltsprozeß eng mit den Ressorts zusammenarbeiten (siehe auch Kapitel 5.4.1.).[215] Die „Grundlagen für die Haushaltsplanung" werden nach gemeinsamer Verabschiedung durch den PARC und die Parteispitze im Dezember kurz vor der Fertigstellung des Haushaltsentwurfs durch das MOF vorgelegt (SHINDŌ 1995a: 219, MURAKAWA 1985: 164–165). Das Papier vermeidet zwar detaillierte Zahlenangaben, enthält neben allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen aber auch Prioritätensetzungen unter den verschiedenen Aufgabenbereichen und Programmen der Regierung (SHINDŌ 1995a: 219).[216]

An den Beratungen der „Grundlagen für die Haushaltsplanung" in den Ausschüssen des PARC nehmen Mitarbeiter des MOF als Gäste teil (MURAKAWA 1985: 164); der Informationsfluß ins MOF als operativem Zentrum der Haushaltsplanung ist also gewährleistet. Dies zeigt sich auch darin, daß die Kernpunkte der „Grundlagen für die Haushaltsplanung" der Partei in die zuvor erwähnten, vom MOF entworfenen und vom Kabinett verabschiedeten „Grundsätze für die Haushaltsplanung" (*yosan hensei hōshin*) einfließen (SHINDŌ 1995a: 219).

Idealerweise Ende Dezember, häufig aber auch erst zu Beginn des Folgejahres, gelangt der abgestimmte Haushaltsentwurf des Finanzmini-

---

[215] Ausführliche Erörterungen von Organisation und Arbeitsweise des PARC finden sich bei MURAKAWA 1985: 90–117, siehe unter vergleichender Perspektive auch FARNSWORTH 1991.

[216] CAMPBELL (1980: 130–131) gibt an, die „Grundlagen für die Haushaltsplanung" enthielten keine Schwerpunktsetzungen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß im Mittelpunkt seiner Untersuchung die wirtschaftliche Hochwachstumsphase steht, während der die Rolle der LDP als Koordinator im Haushaltsprozeß noch weniger ausgeprägt war (vgl. auch NOGUCHI 1991: 126–128).

sters (*ōkura gen'an*) zur offiziellen Vorlage im Kabinett. Rund eine Woche davor zirkuliert dieser nach Aufgabenbereichen aufgeschlüsselte Entwurf inoffiziell in den Ressorts. Daraufhin wird das MOF zum Schauplatz in der Öffentlichkeit vielbeachteten politischen Gerangels, wenn die Ressorts unter Mobilisierung von Politikern, Interessengruppen und Medien sogenannte Nachverhandlungen (*fukkatsu sesshō*) über vorgenommene Kürzungen an ihren Bedarfsanmeldungen aufnehmen. Öffentliche Investitionen gehören dabei zu den Haushaltstiteln, die auf besonderes öffentliches Interesse stoßen. Innerhalb weniger Tage wird zunächst auf der Arbeitsebene – zwischen den Haushaltsabteilungen der Ressorts und des MOF –, dann auf sukzessive ansteigenden Hierarchiestufen (Abteilungsleiter, Staatssekretäre) innerhalb der Ministerialbürokratie, schließlich nach Verlagerung auf die politische Ebene in meist spätabendlichen Gesprächen zwischen Kabinettsmitgliedern, der Führungsspitze des MOF und Spitzenfunktionären der Partei im Amt des Premierministers über die Allokation von Mitteln für einzelne Projekte oder Programme gerungen (Shindō 1995a: 220–221, Kōno 1994: 60, ausführliche Darstellungen enthalten außerdem Murakawa 1985: 179–190 und Campbell 1980: 172–199).

Auf diese Weise erhalten Regierungsmitglieder einerseits die Möglichkeit, ihre Autorität im Haushaltsprozeß öffentlich zu demonstrieren (Kitamura 7. Oktober 1998, Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, siehe auch Shindō 1995a: 221). Andererseits fungieren Nachverhandlungen als Forum zur politischen Legitimierung von Verwaltungsentscheidungen: Dadurch, daß verschiedene haushaltspolitische Akteure ihre Positionen nun im Licht der Öffentlichkeit vertreten können oder müssen und daher mit diesen auch zu identifizieren sind, gewinnt der ansonsten weitgehend hinter verschlossenen Türen stattfindende Haushaltsprozeß insgesamt größere Legitimität (vgl. Murakawa 1985: 179, Bingman 1989: 44).[217] Der überwiegende Teil der Beratungsfälle wird allerdings bereits auf administrativer Ebene entschieden (Kitamura 7. Oktober 1998, Okamoto 5. Oktober 1998, siehe auch Murakawa 1985: 183).

Nach Abschluß der Nachverhandlungen werden deren Ergebnisse in den Entwurf des Finanzministers eingearbeitet, den das Kabinett als Haushaltsschätzung (*gaisan*; PFL Art. 18) verabschiedet.[218] Im Anschluß

---

[217] Dies relativiert Johnsons Feststellung, in der Haushaltsplanung sei nur die Verkündung des Ergebnisses, womit er den parlamentarischen Beratungsprozeß bezeichnet, öffentlich (*omote*) (Johnson 1995b: 160).

[218] Die entsprechende Kabinettssitzung wird als *yosan kakugi* (Haushaltssitzung), und nicht, was zutreffender wäre, als *gaisan kakugi* (Sitzung zur Haushaltsschätzung) bezeichnet, was auf ihre grundsätzliche Bedeutung für den Haushaltsprozeß hindeutet (Kōno 1994: 60–61).

daran erstellt das MOF einen weiteren Entwurf des Haushalts, der im Gegensatz zur Haushaltsschätzung nicht nur aggregierte Beträge für Gruppen von Einnahme- und Ausgabearten ausweist, sondern bis zur Ebene einzelner Kapitel (*kō*)[219] aufgeschlüsselte Zahlenangaben enthält (Kōno 1994: 54–55). Auch dieser wird dem Kabinett zur Verabschiedung vorgelegt[220] und anschließend vom Premierminister als Regierungsentwurf (*seifuan*) im Parlament eingebracht (PFL Art. 21).

Der Beschlußfassung durch das Parlament gehen zwar, wie bereits beschrieben, die üblichen parlamentarischen Beratungsstufen voraus, in deren Verlauf durchaus kontrovers diskutiert wird; es kommt aber nur selten zu Änderungen am Regierungsentwurf, die dann auch nur marginal sind (s. o.). Im Anschluß an diesen Akt der formalen Legitimation der öffentlichen Ausgabenpolitik der Regierung durch die Legislative in der Regel gegen Ende des laufenden Haushaltsjahres im März oder April fällt die Zuständigkeit für den Haushaltsvollzug zurück an die Exekutive.

Formal ist das Kabinett für die Verteilung des Haushalts nach Verwendungszwecken an die einzelnen Ressorts verantwortlich (PFL Art. 31).[221] Diese wiederum sind verpflichtet, detaillierte Ausgabenpläne zu erstellen und dem Finanzminister zur Genehmigung vorzulegen. Gleiches gilt für die Planungen zur Tilgung von Verpflichtungen, die zur Finanzierung öffentlicher Investitionen eingegangen wurden (PFL Art. 34). Die Pläne werden vierteljährlich aufgestellt und bilden die verbindliche Grundlage für die Ausgaben der Ressorts (Gesetz über die öffentlichen Haushalte, Art. 12 und 14).[222] Zusätzlich müssen für Anschaffungen Beschaffungspläne (*juyō keikaku*), für Investitionen detaillierte Projektplanungen (*jigyō*

---

[219] Der Haushalt ist auf der Ausgabenseite zunächst nach Ministerien und Verwaltungszweigen (*shukan*), darunter nach Organisationseinheiten innerhalb der Ressorts (*soshiki*) und weiter in Kapitel (*kō*) gegliedert. Die Kapitel, die Aufwendungen für einzelne Aufgabenbereiche, z. B. Kosten für Wohnungsbau, zusammenfassen, sind wiederum nach Titeln (*moku*) aufgeschlüsselt; darunter fallen z. B. die Zuwendungen an öffentliche Wohnungsbauunternehmen. Die parlamentarische Beratung und Beschlußfassung bezieht sich auf einen bis zur Ebene der Kapitel detaillierten Haushaltsplan (Zaisei Chōsakai 1998: 3, siehe auch PFL Art. 23).

[220] Zu dieser Sitzung, als *yosan teishutsu kakugi* bezeichnet, liegt der Haushaltsentwurf in der Regel bereits als Parlamentsvorlage in gedruckter Form vor, was die untergeordnete Bedeutung der Beratungen im Vergleich zur Verabschiedung der Haushaltsschätzung belegt (vgl. Kōno 1994: 79).

[221] Dies wird als „Mitteilung der zulässigen Verpflichtungsermächtigungen„ (*shishutsu futan kōi no gendogaku jitatsu*) bezeichnet (Shindō 1995a: 225).

[222] Die vierteljährliche Genehmigung der Ausgabenpläne gibt dem MOF auch die Möglichkeit, öffentliche Ausgaben zeitlich an den Konjunkturverlauf anzupassen (Oshima 1983: 856, Campbell 1980: 201).

keikaku) ausgearbeitet werden (SHINDŌ 1995a: 226). Letztere werden in den zuständigen Fachressorts erst nach der parlamentarischen Haushaltsverabschiedung erstellt, wenn die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel endgültig feststeht (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998). Dies bedeutet, daß über die tatsächliche Mittelzuweisung für einzelne Projekte oder Bauabschnitte in der Phase des Haushaltsvollzugs entschieden wird, während bei der Haushaltsplanung letztlich nur über die grundsätzliche Durchführbarkeit einzelner Vorhaben beschlossen wurde (vgl. SHINDŌ 1995a: 226).

Die Relevanz dieser Phase des Haushaltskreislaufs zeigt sich darin, daß der Haushaltsplanungsprozeß auf der Mikro- (also Projekt-)ebene, wie er in der zweiten Jahreshälfte des Vorjahres anläßlich der Erarbeitung des Haushaltsentwurfs stattfand, im Grunde wiederholt wird: Die Fachressorts laden auf Fachreferatsebene erneut Mitarbeiter der Projektträger zu Anhörungen vor[223] und müssen ihrerseits nach Vorlage der Ausgabenpläne im MOF den Mitarbeitern der dortigen Haushaltsabteilung Rede und Antwort stehen (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998).

5.3.2. FILP und öffentliche Unternehmen

Das FILP spielt, wie oben beschrieben, eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung des öffentlichen Infrastrukturausbaus: Die Kredite aus dem FILP an Projektträger des Zentralstaates erreichten in den Jahren 1965 bis 1992 mindestens 60%, in den Jahren 1993 bis 1995 rund 50% der Mittel, die aus dem allgemeinen Haushalt für öffentliche Arbeiten zur Verfügung gestellt wurden. Sein Anteil an der Finanzierung der öffentlichen Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften war geringer, betrug seit 1965 aber immerhin durchschnittlich 26% (Kapitel 4.4.3.).

Der Planungsprozeß für das FILP findet zeitgleich mit den Planungen für den allgemeinen Haushalt und die Sonderhaushalte statt und folgt auch formal dem oben beschriebenen Muster:[224] Die Fachressorts sammeln in den einzelnen Referaten zusammen mit den Bedarfsanmeldungen für den allgemeinen und die Sonderhaushalte auch die Anmeldungen der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden öffentlichen Unterneh-

---

[223] Meist beschränken sich die Anhörungen nun jedoch auf neue oder Großprojekte, so daß nicht alle Projektträger erneut Mitarbeiter nach Tokyo schicken müssen (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998).

[224] Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf den Teil des FILP, der für die Finanzierung öffentlicher Investitionen eingesetzt wird (siehe Kapitel 4.4.3); der Planungsprozeß für die Verwendung von FILP-Mitteln für die Unterstützung privater Investitionstätigkeit wurde nicht näher untersucht.

men und öffentlichen Finanzinstitutionen für das FILP,[225] aggregieren die Anmeldungen nach Prüfung der Projektunterlagen und Anhörung der Vertreter der Unternehmen und reichen das Ergebnis der ressortinternen Koordination zusammen mit den Anmeldungen für den allgemeinen Haushalt und die Sonderhaushalte im August beim MOF ein (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, siehe auch NOGUCHI 1995b: 263, HARADA 1994: 17). Dort ist die Finanzabteilung (*Rizaikyoku*, Financial Bureau) für die Prüfung und weitere Bearbeitung zuständig,[226] deren Mitarbeiter sich die Anmeldungen für die einzelnen Projektträger von den zuständigen Fachvertretern der Ressorts erläutern lassen. Da Mittel aus dem FILP grundsätzlich zurückgezahlt werden müssen, wird in den Anhörungen neben den auch beim allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten thematisierten Aspekten Bedarf, Kosteneffizienz, Abstimmung mit anderen Planungen usw. besonderes Augenmerk auf die Profitabilität der Vorhaben gelenkt (OKAMOTO 5. Oktober 1998).

---

[225] Im Infrastrukturbereich fallen z. B. die Japan Highway Public Corporation und andere Unternehmen, die auf dem Gebiet des gebührenpflichtigen Straßenbaus oder des öffentlichen Wohnungsbaus tätig sind, in den Zuständigkeitsbereich des MOC, Unternehmen, die im Bereich des Flughafenbaus, des Ausbaus des überregionalen Schienen- oder städtischen U-Bahnnetzes arbeiten, in die Zuständigkeit des MOT; die Aufsicht über die im land- und forstwirtschaftlichen Infrastrukturausbau tätigen öffentlichen Unternehmen führt das MAFF; die Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises wird vom MOF und MOHA gemeinsam kontrolliert (SŌMUCHŌ 1999b, Internet, vgl. zu öffentlichen Finanzinstitutionen NOGUCHI 1995b: 270–271).

[226] Daran wird auch die 1997 beschlossene, in einer Vereinbarung zwischen dem MOF und dem Ministerium für Post und Telekommunikation (MOPT) im Oktober 1997 konkretisierte Reform des FILP im Grundsatz nichts ändern. Danach ist das MOPT künftig (als Zeitpunkt der vollständigen Umsetzung der Neuerungen wird das Jahr 2001 anvisiert) nicht mehr wie bisher verpflichtet, die Überschüsse aus den Postsparguthaben und der Renten- und Lebensversicherung der Post automatisch an den Trust Fund im MOF zu überweisen, sondern stellt diesem Mittel auf dem Umweg über den Ankauf vom Trust Fund ausgegebener Anleihen (*zaitōsai*) zur Verfügung. Auf diese Weise sollen marktwirtschaftliche Elemente in die Anlageaktivitäten des Trust Fund integriert werden. Zu einem geringen Teil soll es FILP-Institutionen in Zukunft auch möglich sein, auf dem freien Kapitalmarkt unmittelbar selbst ohne staatliche Garantie Kredite aus Mitteln der Postsparkasse, der Lebens- und der Rentenversicherung der Post aufzunehmen (*zaitō kikansai*; *Mainichi Shinbun*, 9. Oktober 1997). Der größere Teil der Mittel soll jedoch entsprechend des aktuellen Bedarfs der FILP-Institutionen mittels *zaitōsai* aufgebracht, in einen Sonderhaushalt eingestellt und von der Finanzabteilung des MOF auf Antrag der Ressorts auf die in deren Zuständigkeit fallenden Unternehmen verteilt werden (OKAMOTO 5. Oktober 1998).

Die Höhe der mit zentralstaatlicher Garantie versehenen Neuverschuldung der Gebietskörperschaften wird auf der Grundlage des „Plans für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften" (*chihōsai keikaku*) ermittelt, den das MOHA als Aggregat der Bedarfe aller Gebietskörperschaften ausarbeitet und in der Finanzabteilung des MOF vorlegt. Die Präfekturen übermitteln ihren geschätzten Bedarf für das kommende Haushaltsjahr sowie den der in ihrem Verwaltungsbereich liegenden Städte und Gemeinden an das MOHA, dessen Vertreter die Anmeldungen im für die Finanzen der Gebietskörperschaften zuständigen Referat der Finanzabteilung des MOF (*Rizaikyoku chihō shikinka*) erläutern. In diesen Anhörungen werden die Anmeldungen nach Präfekturen erörtert, wobei nicht individuelle Projekte, sondern die Finanzsituation der einzelnen Gebietskörperschaften Diskussionsgegenstand ist (Okamoto 5. Oktober 1998).[227]

Da die Neuverschuldung von Gebietskörperschaften oftmals im Zusammenhang mit subventionierten Vorhaben steht,[228] für die wiederum die Haushaltsabteilung des MOF zuständig ist, pflegen deren Mitarbeiter während des Haushaltsplanungsprozesses Kontakt mit den Mitarbeitern der Finanzabteilung. Von umfassender Zusammenarbeit kann dabei jedoch nicht gesprochen werden, da die Abstimmung überwiegend ad hoc per Telefon erfolgt. Gemeinsame Anhörungen von Ressortvertretern finden nicht statt (Kitamura 7. Oktober 1998, Okamoto 5. Oktober 1998, vgl. Shindō 1995a: 225). Häufig besprechen Vertreter der Ressorts beide Abteilungen betreffende Aspekte wie das Zusammenwirken subventionierter und kreditfinanzierter Teile größerer Vorhaben, mögliche Verschiebungen im Verhältnis von Subvention und geplanter Kreditaufnahme[229] oder auch die gänzliche Verlagerung der Projektfinanzierung aus

---

[227] Nach Aussagen eines Gesprächspartners aus der Finanzabteilung des MOF ist bis in die 70er Jahre noch eine projektweise Prüfung der Anträge auf Kreditfinanzierung im MOF erfolgt, die jedoch heute aufgrund der großen Anzahl von Vorhaben nicht mehr geleistet werden könne und daher dem MOHA überlassen bleibe. Inwieweit das MOHA tatsächlich Kontrolle über den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau der Gebietskörperschaften ausübt, wird in Kapitel 7.3. erörtert.

[228] In diesen Fällen beantragen Gebietskörperschaften zentralstaatliche Garantien für Kredite, die sie zur Deckung ihres Eigenanteils an zentralstaatlich subventionierten Projekten aufnehmen. Solche Kredite werden als *hojoura* bezeichnet (siehe Kapitel 7.3.).

[229] Bei der Planung des Baus gebührenpflichtiger Straßen kann z. B. durch eine (höhere) Subvention aus dem allgemeinen und/oder einem Sonderhaushalt eine Senkung der späteren Gebührenbelastungen für die Nutzer erreicht werden.

dem allgemeinen Haushalt in das FILP[230] mit einer der beiden zuständigen Abteilungen des MOF und tragen das Beratungsergebnis anschließend persönlich in der jeweils anderen Abteilung vor (OKAMOTO 5. Oktober 1998).

Der in der Finanzabteilung des MOF üblicherweise im Verlauf des Novembers fertiggestellte Entwurf des FILP kursiert, bevor er zusammen mit dem Entwurf der Haushaltsabteilung für den allgemeinen und die Sonderhaushalte zur Vorlage im Kabinett kommt, ebenso wie letzterer inoffiziell in den Ressorts und wird zum Gegenstand von Nachverhandlungen (HARADA 1994: 17–18). Nach deren Abschluß, der Verabschiedung im Kabinett und schließlich im Parlament[231] erfolgt die Implementierung des auf die Finanzierung öffentlicher Investitionen bezogenen Teils des Planes auf zwei Ebenen: Die Mittel zum Ankauf von Anleihen der Gebietskörperschaften gehen als Globalallokation an die regionalen Zweigstellen des MOF (*Chihō zaimukyoku, Zaimu jimusho*), die die weitere Verteilung nach Genehmigung der Kreditaufnahme für einzelne Projekte durch die Präfekturen veranlassen.[232] Die Feinallokation der Kredite aus dem FILP an öffentliche Unternehmen und Kreditinstitutionen erfolgt, weitgehend analog zu den nicht rückzahlbaren Zuwendungen aus dem allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten, in den verantwortlichen Ressorts unter Einholung der Genehmigung des MOF.

---

230 Im Bereich des Straßenbaus sind nach Aussagen von Mitarbeitern des MOC in früheren Jahren häufiger bei Mittelknappheit im allgemeinen Haushalt einzelne, zunächst als subventionierte Vorhaben geplante Strecken in gebührenpflichtige Straßen umgewandelt worden, um sie auf diese Weise mit Mitteln des FILP realisieren zu können. In den letzten Jahren komme dies jedoch kaum noch vor (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998).

231 Zwar werden die Entwürfe für den allgemeinen Haushalt, die Sonderhaushalte und die Haushalte der öffentlichen Finanzinstitutionen als Einzelgesetze zur Vorlage gebracht, in der Regel entscheidet das Parlament aber über das gesamte Paket. Nach KŌNO kam es nur in der Taishō-Zeit (1912–1926) einmal zu unterschiedlichen Beschlüssen zu einzelnen Komponenten des Haushaltsgesetzpaketes, als auch nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses keine Einigung beider Kammern erzielt wurde und das Parlament den allgemeinen Haushalt ablehnte, die Sonderhaushalte als Einzelgesetze aber verabschiedete (KŌNO 1994: 86).

232 Ihre Rolle als Mittlerinstitutionen zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften sowie die politische Einflußnahme auf die Genehmigung von kreditfinanzierten Infrastrukturprojekten der Gebietskörperschaften werden in Kapitel 7.3. diskutiert.

5.3.3. Nachtragshaushalte

Nach dem PFL kann das Kabinett dem Parlament neben dem allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten Nachtragshaushalte vorlegen, sofern Umstände, die bei Verabschiedung der regulären Haushalte noch nicht absehbar waren, zusätzliche Ausgaben oder andere Veränderungen am Haushalt notwendig erscheinen lassen (PFL Art. 29). Seit 1949[233] wurde von dieser Möglichkeit in jedem Jahr Gebrauch gemacht; die quantitativen Untersuchungen in Kapitel 4.2.1. und 4.4.3. belegen die große Bedeutung, die den Nachträgen zu den ursprünglichen Ansätzen sowohl des allgemeinen Haushalts als auch des FILP besonders in den 70er und 90er Jahren bei der Finanzierung des Infrastrukturausbaus zukommt.

Artikel 29 des PFL schreibt vor, daß Nachtragshaushalte dieselben Planungs- und Beschlußfassungsstufen zu durchlaufen haben, wie sie für den allgemeinen und die Sonderhaushalte vorgesehen sind. Da Nachtragshaushalte, wenn sie Mittel für öffentliche Investitionen beinhalten, zumeist entweder mit dem Ziel der Konjunkturstabilisierung oder -ankurbelung oder aber zur Bereitstellung von Mitteln für Katastrophenhilfemaßnahmen aufgelegt werden, steht ihre Planung jedoch in der Regel unter großem Zeitdruck. Im Unterschied zum regulären Haushaltsplanungsprozeß steht bei Nachtragshaushalten die Entscheidung über den Umfang der zusätzlichen Staatsausgaben, und nicht über die Verwendung des schließlich für öffentliche Investitionen vorgesehenen Betrags, im Zentrum des politischen Interesses.[234] Die Entscheidungen darüber fallen, wie es dem oben für die Haushaltsplanung auf der Makroebene beschriebenen Muster entspricht, in einem kleinen, von der Regierung und den Eliten aus Regierungspartei und Ministerialbürokratie dominierten Kreis, der auch die Aufteilung der Mittel auf Aufgabenbereiche – und damit Ressorts – in Grundzügen festlegt (KITAMURA 7. Oktober 1998).

In der Regel wird bei der Verteilung der Mittel für öffentliche Investitionen aus Nachtragshaushalten auf die infrastrukturpolitisch relevanten Ressorts darauf geachtet, die langfristig stabilen Allokationsmuster der

---

[233] Dieses Jahr ist das erste, für das ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996 Daten ausweist.

[234] Dies gilt allerdings erst für die Zeit nach dem Ende des raschen Wirtschaftswachstums: Bis zum Beginn der 70er Jahre war das Volumen der Nachtragshaushalte von der Höhe der natürlichen Steuermehreinnahmen bestimmt (CAMPBELL 1980: 203–204). Dagegen müssen die erforderlichen Mittel, seit sich das Wirtschaftswachstum nicht mehr in den Größenordnungen der 60er und 70er Jahre bewegt, durch Steuererhöhungen bzw. Streichung von Steuererleichterungen, Neuverschuldung oder die Veräußerung von Staatsbesitz aufgebracht werden.

regulären Haushalte weitgehend nachzuzeichnen, um keine größeren Konflikte zwischen den Ressorts auszulösen, die die Vorbereitung des Nachtragshaushaltes verzögern könnten (KITAMURA 7. Oktober 1998). Zwar können, wie in Kapitel 4.2.1. gezeigt, dabei innerhalb der Ressorthaushalte durchaus Schwerpunktsetzungen auf einzelne Infrastrukturbereiche vorkommen. Die häufig überdurchschnittliche Aufstockung des Etats für den öffentlichen Wohnungsbau (siehe Übersicht 4.4) z. B. kann damit in Zusammenhang gebracht werden, daß die entsprechenden Hochbauvorhaben einfacher zu planen und rascher auszuführen sind, als im Vergleich allein im Hinblick auf den notwendigen Landerwerb oft zeitraubendere Straßenbauprojekte. Beide Bereiche fallen jedoch in den Zuständigkeitsbereich des MOC.

Gelegentlich werden mit der Veröffentlichung von konjunkturpolitisch motivierten Nachtragshaushalten jedoch auch infrastrukturpolitische Schwerpunktsetzungen verkündet. Ein Grund dafür, daß der Formulierung von Schwerpunkten bei Nachtragshaushalten einiges Gewicht zuzukommen scheint (KITAMURA 7. Oktober 1998), kann – neben der einer Regierungspartei natürlich immer willkommenen Möglichkeit der Zurschaustellung übergreifender politischer Konzepte – darin gesehen werden, daß für eine zügige Verabschiedung im Parlament die Kooperation der Opposition notwendig ist. Diese kann die Verabschiedung angesichts der parlamentarischen Mehrheit der Regierung zwar nicht verhindern, wohl aber durch ihren Einfluß auf die Geschäftsordnung den Zeitplan dafür beeinflussen (vgl. SAKAKIBARA 1991: 70–71). Die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes, der offensichtlich herkömmliche Allokationsmuster fortschreibt und nach dem Gießkannenprinzip Wohltaten an die der Regierungspartei verbundenen Wirtschaftsbereiche und ihre regionalen Hochburgen verteilt, wird von der Opposition im parlamentarischen Verfahren eher blockiert, als wenn zumindest vordergründig auch diejenigen von den zusätzlichen öffentlichen Ausgaben profitieren, die aus Sicht der Opposition sonst eher zu kurz kommen.

So wurde z. B. im Frühjahr 1998 ein Teil (17,4%) der umfänglichen Mittel für öffentliche Investitionen (¥ 2,3 Billionen) im Nachtragshaushalt speziell für solche Vorhaben reserviert, die in besonderem Maße geeignet sein sollen, private Investitionen zu stimulieren; dazu wurden z. B. Straßen- und Wohnungsbauvorhaben sowie Stadtentwicklungsprojekte gezählt. Während der Anteil des MOC dadurch leicht gegenüber dem laufenden Haushalt anstieg (+1,2 Prozentpunkte auf 69,6%) und der des MOT sich so gut wie gar nicht veränderte (-0,1 Prozentpunkte auf 6,7%), wirkten sich die Maßnahmen für das MAFF nachteilig aus (-2,6 Prozentpunkte auf 16,8%). Nach Aussagen eines Mitarbeiters der Haushaltsabteilung im MOF wurde der Entwurf des Nachtragshaushaltes nicht zu-

letzt dadurch konsensfähig, daß durch geschickte tabellarische Darstellung die Aufmerksamkeit je nach Ressort auf dessen Haushaltsanteil mit oder ohne Berücksichtigung der Sondermittel gelenkt werden konnte: Bezieht man die Mittel für den Investitionsschwerpunkt nicht mit ein, lag der Anteil des MAFF am Nachtragshaushalt z. B. mit 19,7% sogar leicht über dem Wert des laufenden Haushalts von 19,3% (Zahlen aus internen Unterlagen der Haushaltsabteilung des MOF). Für die Medien und Vertreter der parlamentarischen Opposition wiederum wurden die Zahlen so aufbereitet, daß die Schwerpunktsetzung besonders deutlich hervortrat (KITAMURA 7. Oktober 1998).

Sobald der voraussichtlich für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehende Betrag in der Größenordnung feststeht, fordern die Fachressorts bei ihren Projektträgern – regionalen Außenstellen der Ministerialbürokratie, öffentlichen Unternehmen, Gebietskörperschaften – Anträge für Projekte an, die diese zusätzlich im laufenden Haushaltsjahr realisieren wollen. Da bei konjunkturpolitisch motivierten öffentlichen Investitionen eine kurzfristige Steigerung der Binnennachfrage angestrebt wird, handelt es sich grundsätzlich nicht um Neuvorhaben, sondern um solche, die bereits durchgeplant und unverzüglich realisierbar sind, im laufenden regulären Haushalt aber entweder nicht oder nur mit gekürzten Mitteln berücksichtigt worden waren (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998, OKAMOTO 5. Oktober 1998).[235] Aus diesem Grund kann auch die Prüfung der Vorhaben in den Fach- und Haushaltsabteilungen der Ressorts sowie auf der nächsten Stufe in der Haushalts- (allgemeiner Haushalt und Sonderhaushalte) oder Finanzabteilung (FILP) des MOF zügig vonstatten gehen, da die Projekte, für die Mittel beantragt werden, in der Regel dort bereits bekannt sind (OKAMOTO 5. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998).

5.4. EINFLUSSSTRUKTUREN

Die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, daß Entscheidungen bezüglich der grundsätzlichen Durchführung, der zeitlichen Prioritäten und der Höhe der Mittelallokation von Infrastrukturmaßnahmen sowohl innerhalb der Ressorts als auch im MOF fallen und zeitlich nicht auf die Stufe des Haushaltsentwurfs beschränkt sind, son-

[235] Für andere Politikbereiche, in denen über erhöhte Staatsausgaben im Rahmen von Nachtragshaushalten positive Konjunktureffekte erzielt werden sollen, z. B. die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, gilt dies nicht unbedingt; hier werden gelegentlich auch neue Programme aufgelegt (OKAMOTO 5. Oktober 1998).

dern auch während der Implementationsphase getroffen werden. Bei der Erläuterung des Einflußsystems auf den in Kapitel 5.3. beschriebenen formalen Prozeß der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung, also den Möglichkeiten und Strategien interessierter, aber formal nicht in den Entscheidungsprozeß eingebundener Akteure, sind daher die verschiedenen relevanten Verwaltungseinheiten in allen genannten Prozeßphasen zu berücksichtigen. Am Beispiel des allgemeinen und der Sonderhaushalte werden Grundtypen politischer Einflußnahme herausgearbeitet, um im weiteren zu überprüfen, inwieweit diese auch für den Planungsprozeß des FILP und von Nachtragshaushalten relevant sind.

5.4.1. Allgemeiner Haushalt und Sonderhaushalte

Das Einflußsystem auf den politischen Prozeß der Haushaltsallokation für Infrastrukturinvestitionen ist von zwei strukturell verschiedenen Formen der Kontaktaufnahme interessierter Akteure mit den formalen Entscheidungsträgern zum Zweck der Interessenartikulation geprägt: projektbezogenem Lobbying von Vertretern der einzelnen Projektträger und ihrer Fürsprecher auf der einen und auf bestimmte Infrastrukturbereiche gerichteten Einflußversuchen von Mitgliedern relativ stabiler Advocacy-Koalitionen auf der anderen Seite.

Bei der Erstellung der Einzelpläne auf der Ressortebene fällt die erste Entscheidung über das Für und Wider oder die Höhe der Mittelallokation für ein öffentliches Investitionsprojekt. Grundsätzlich kommen dabei objektive, möglichst leicht operationalisierbare Kriterien zur Anwendung: Nach Aussagen von Mitarbeitern des MOC zählen dazu vor allem der Nachweis der Notwendigkeit des Projektes, der bei einem Straßenbauvorhaben z. B. mit Zahlen zum Verkehrsaufkommen erfolgt, sowie die Kosteneffizienz, die mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse zu belegen ist. Diese Angaben sind Teil der oben erwähnten formalisierten Bedarfsanmeldungen der Projektträger und Gegenstand der Anhörungen in den Fachreferaten (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, siehe auch Takao 1992: 347–348 für Beispiele aus dem Bereich Sozialeinrichtungen).

Die Mitarbeiter der Fachabteilungen werden von den Projektträgern jedoch auch auf anderen als den formalen Wegen mit Informationen versorgt: Besonders bei neuen und bei Großprojekten verlassen sich die Projektträger in der Regel nicht allein auf die Aussagekraft der knappen, formalisierten Projektunterlagen, die auf offiziellem Weg in das Fachreferat des Ministeriums gelangt sind, sondern verleihen ihren Anmeldungen durch Lobbyaktivitäten zum Zeitpunkt der Prüfung der

Bedarfsanforderungen im Ressort – meist im Frühsommer – besonderen Nachdruck. Dies geschieht in Form überwiegend persönlicher Vorsprachen (*chinjō*) administrativer (z. B. Leiter von Fach- oder Haushaltsabteilungen der Gebietskörperschaften), aber auch politischer (Bürgermeister, Gouverneure) Vertreter von Projektträgern im zuständigen Fachreferat oder auf übergeordneten Ebenen des Ressorts (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, MURAKAWA 1985: 137, siehe dazu detailliert 7.2.2. und 7.4.2.). Diese Besuche dauern in der Regel nur wenige Minuten, in denen eine Unterlage (*yōbōsho* oder *chinjōsho*) überreicht wird, die neben einer oft reich bebilderten, aber knappen Projektbeschreibung meist eine von einer oder mehreren Personen gezeichnete Unterstützungsbekundung enthält. Dabei handelt es sich um verschiedene Amts- und Würdenträger, z. B. von lokalen Wirtschaftsverbänden und anderen Vereinigungen aus dem Einzugsbereich des Vorhabens oder den lokalen Unterhausabgeordneten, deren Unterstützung einerseits dem Anliegen größeres Gewicht verleihen, andererseits die bereits erfolgte Abstimmung des Projektes mit den Betroffenen und damit seine reibungslose Durchführbarkeit belegen soll (TAKESHITA 8. Oktober 1998, IWANAGA 1. Oktober 1998).

Der tatsächliche Einfluß dieser Lobbyaktivitäten auf die Prioritätensetzung im Ressort ist schwer einzuschätzen. Direkt danach befragt, bezeichneten Mitarbeiter des MOC die Besuche als reine Formsache ohne größeren Informationswert (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998). Es ist jedoch davon auszugehen, daß es im Hinblick auf den ressortinternen Abstimmungsprozeß der Bedarfsanforderungen im Interesse der Fachreferate liegt, nur solche Projekte in ihre Haushalte einzustellen, deren problemlose Realisierung zu erwarten ist (vgl. REED 1986: 40). Andernfalls liefen sie Gefahr, durch die Notwendigkeit zur Übertragung von genehmigten Mitteln auf kommende Haushaltsjahre oder gar Stornierung ganzer Projekte ihre Verhandlungsposition in künftigen Haushaltsjahren zu verschlechtern.[236] Diese Annahme wird durch die Tatsache gestützt, daß Mitarbeiter der Fachreferate der Ressorts Kontakte zum MOF nutzen, um sich nach den Chancen der Genehmigung von Mitteln für neue Projekte zu erkundigen, bevor sie sie in ihre Haushaltsplanung aufnehmen und sich anschließend bei der intraministeriellen Verteidigung ihrer Entscheidung exponieren müssen (KITAMURA 7. Oktober 1998).

---

[236] CAMPBELL hat vertrauenschaffende Maßnahmen, zu denen die Verläßlichkeit beim Haushaltsvollzug zählt, als wichtigen Aspekt im Verhältnis zwischen Ressorts und MOF beschrieben (CAMPBELL 1980: 19–20).

Aus Sicht der Projektträger ist mit dem erfolgreichen Lobbying im zuständigen Ressort angesichts der nochmaligen projektbezogenen Prüfung der von den Ressorts im MOF vorgelegten Entwürfe der Einzelpläne jedoch noch keine Garantie für die Zuweisung von Haushaltsmitteln für ihre Projekte gegeben. Sie verlassen sich auch nicht immer auf das rhetorische Geschick der nunmehr ihre Belange in den Anhörungen im MOF vertretenden Ressortmitarbeiter, sondern beziehen in manchen Fällen die verschiedenen Hierarchieebenen des MOF in ihre Lobbyaktivitäten ein. Auf diese Weise finden die oben beschriebenen Unterstützungsunterlagen (*yōbōsho* oder *chinjōsho*) oft auch ihren Weg in die Haushaltsabteilung des MOF, deren Mitarbeiter sich während der Phase der Erstellung des Haushaltsentwurfs, besonders im Oktober und November, einem schier endlosen Zug von Lobbygruppen gegenübersehen, die der Konvention folgend empfangen werden müssen, wenn auch in der Regel nur für wenige Minuten.[237]

Bei der Bewertung der Wirkung dieser Lobbyaktivitäten ist zu bedenken, daß im MOF zwar zur Berechnung der Mittelhöhe für die verschiedenen Haushaltstitel die daraus zu finanzierenden Projekte im Bedarfsfall einzeln betrachtet und deren Allokationen gegenüber den Anmeldungen der Ressorts modifiziert werden, der Haushaltsentwurf des MOF und auch der später vom Parlament verabschiedete Haushalt selbst jedoch nicht bis zur Projektebene detailliert sind. Die tatsächliche Anweisung von Haushaltsmitteln geschieht, wie oben geschildert, auf der Basis der erst nach der parlamentarischen Verabschiedung erstellten vierteljährlichen Ausgabenpläne, für die wiederum die Ressorts zuständig sind. Zwar werden auch die Ausgabenpläne vom MOF geprüft; die Anpassung der Ausgabenpläne an das nach der Haushaltsverabschiedung tatsächlich zur Verfügung stehende Finanzvolumen und damit die Prioritätensetzung unter den in den Bedarfsanmeldungen zunächst vorgesehenen Ausgaben fällt jedoch den Ressorts zu. Entsprechend sind die Lobbyaktivitäten auf Ressortebene für die Projektträger und ihre politischen Fürsprecher von größerer Bedeutung, als sie den persönlichen Vorsprachen im MOF beigemessen wird (Iwanaga 1. Oktober 1998, Takeshita 8. Oktober 1998, Ōkubo 6. Oktober

[237] Die Zusammensetzung der Lobbygruppen (auch als *chinjōdan* bezeichnet) entspricht weitgehend der oben bereits beschriebenen. Es kommt auch vor, daß Lobbygruppen bereits im Frühjahr im MOF vorstellig werden, weil sie ihre Vorsprachen dort und im zuständigen Fachressort miteinander verbinden (Kitamura 7. Oktober 1998, Takeshita 8. Oktober 1998). Nach Schätzung eines Haushaltsprüfers sammeln sich allein bei ihm pro Jahr vier große Kartons mit den Unterlagen der Lobbygruppen an, die in der Regel pro Exemplar nur wenige Seiten umfassen (Kitamura 7. Oktober 1998).

1998).[238] Umgekehrt dürfte auch der Informationswert dieser Besuche für die Mitarbeiter des MOF eher gering sein, da angesichts der vorauszusetzenden Interessenkongruenz von Ressortvertretern und Projektträgern auf dieser Stufe des Haushaltsprozesses z. B. hinsichtlich der lokalen Akzeptanz von Projekten keine widersprüchlichen Auskünfte zu erwarten sind (KITAMURA 7. Oktober 1998).

Da über die letztendliche Feinallokation von genehmigten Haushaltsansätzen auf einzelne Projekte oder Projektstufen erst in der Phase des Haushaltsvollzugs entschieden wird, ist die als *kashozuke* bezeichnete Erstellung der Projekt- und auf deren Basis der Ausgabenpläne in den Ressorts von großem Interesse für die Projektträger und ihre politischen Unterstützer: Erst mit der Aufnahme ihrer Vorhaben in die Ausgabenpläne erhalten sie endgültige Planungssicherheit (vgl. ITŌ 1994: 111). Entspechend wiederholt sich neben der administrativen auch die politische Komponente des im Herbst des vorangegangenen Jahres stattfindenden Haushaltsplanungsprozesses, wenn die Fachressorts erneut von Vertretern der Projektträger aufgesucht werden, die für die Berücksichtigung bestimmter Projekte werben (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998).

Bei der ressortinternen Abstimmung der Bedarfsanmeldungen zwischen den einzelnen Fachabteilungen – z. B. den Abteilungen für Straßenbau (*Dōro kyoku*), Stadtentwicklung (*Toshikyoku*) oder Wasserbau (*Kasenkyoku*) des MOC – kommen zwar auch einzelne Projekte zur Sprache (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998), in erster Linie fallen jedoch Entscheidungen über die Haushaltsanteile von Programmen und damit verschiedener Infrastrukturbereiche. Dementsprechend versuchen sich auf dieser Stufe der Haushaltsplanung solche politischen Akteure Gehör zu verschaffen, die sich nicht (nur) um Vorteile für eine eng begrenzte Gruppe Begünstigter – wie bei einem einzelnen Infrastrukturprojekt – bemühen, sondern aggregierte Interessen z. B. der von einer Erhöhung des Haushalts für Wasserbauprojekte gemeinsam profitierenden Unternehmen der Bauindustrie vertreten. Mit dieser Form der informellen politischen Einflußnahme ist in Japan der Begriff der *zoku* verbunden. *Zoku*, in der Grundbedeutung des Wortes „Klan“ oder „Stamm“ und daher in der

[238] Die Äußerungen einiger Vertreter von Gebietskörperschaften lassen darauf schließen, daß der Besuch im MOF eher als lästiges, aber aus Traditionsgründen unvermeidbares Übel betrachtet wird. Ein Gesprächspartner, ehemals Bürgermeister, berichtete jedoch, von einem Fachressort implizit zur Vorsprache im MOF aufgefordert worden zu sein, um dort für Projekte zu werben, die aus einem Titel finanziert werden sollten, dessen Streichung das betreffende Ressort fürchtete. In einem solchen Fall dient das Lobbying des Projektträgers im MOF eher der Sicherung des Wohlwollens des Fachressorts als der Einwerbung von Mitteln für ein bestimmtes Projekt.

englischsprachigen Politikwissenschaft häufig mit „policy tribes" übersetzt, sind Gruppen auf bestimmte Politikfelder spezialisierter, in den entsprechenden Parlaments- und Parteiausschüssen[239] aktiver Ober- und Unterhausabgeordneter der LDP, die als *zoku giin* – *zoku*-Abgeordnete – bezeichnet werden.[240] *Zoku giin* vertreten die Interessen bestimmter Wirtschaftszweige, im Fall öffentlicher Investitionen insbesondere der Bauindustrie, parteiintern und gegenüber der zuständigen Ministerialbürokratie und verfügen in ihrem Politikbereich über teils erhebliches Fachwissen und breite Erfahrung (NAKANO 1992: 105, KEVENHÖRSTER 1993: 101–102). Sie bilden zusammen mit den Vertretern der relevanten Wirtschaftsverbände und den Beamten der zuständigen Ressorts sektorale Politiknetzwerke (NAKANO 1997: 60, siehe auch LEHMBRUCH 1995: 85–87), die gekennzeichnet sind durch gegenseitige Abhängigkeiten bei großer Interessenkongruenz – im Fall öffentlicher Investitionen ist dies die Bewahrung oder Steigerung des Etats für den öffentlichen Infrastrukturausbau – und damit dem in Kapitel 1.2. vorgestellten Konzept der Advocacy-Koalitionen entsprechen.

Die Interessenbeziehungen innerhalb der Advocacy-Koalitionen lassen auf partikularistische Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure schließen, wie sie oben aus den Wirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen abgeleitet wurden (siehe Kapitel 2.2.2., vgl. NAKANO 1992: 121): Der für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehende Teil des Staatshaushalts fließt in Form von öffentlichen Aufträgen der Bauindustrie zu,

---

239 Der Begriff bezeichnet hier die Ausschüsse (*bukai*), Arbeitsgruppen (*chōsakai*) und Sonderausschüsse *(tokubetsu iinkai*) des PARC (*Seimu chōsakai*) der LDP, in denen alle Abgeordneten der Partei organisiert sind. Aufgrund der engen Zusammenarbeit der Ausschüsse mit der Ministerialbürokratie ist es ihren Mitgliedern neben dem Sammeln von Fachwissen auf bestimmten Gebieten möglich, langjährige, stabile persönliche Beziehungen zu Mitarbeitern „ihres" Ressorts aufzubauen (NAKANO 1992: 106, siehe auch SAKAKIBARA 1991: 79, INOGUCHI 1991: 113). Häufig verfügen Parlamentarier der LDP auch über einschlägige Berufserfahrung als Beamte, parlamentarische Staatssekretäre oder sogar Minister in den Ressorts, mit denen sie sich im PARC befassen; LEHMBRUCH (1995: 86) hebt diesen Aspekt als spezifisch japanisches Charakteristikum der fachlichen Spezialisierung von Parlamentariern besonders hervor.

240 Das Phänomen der *zoku* ist überwiegend, aber nicht vollständig auf die LDP beschränkt. Einige der ehemaligen LDP-Mitglieder, die die Partei in den Jahren 1992 und 1993 verließen und sich in eigenen Parteien zusammenschlossen, waren erfahrene *zoku giin* und setzten ihre gewohnten Aktivitätsmuster auch außerhalb der LDP fort. Prominentes Beispiel ist Ozawa Ichirō, dessen besonderes Interessengebiet Wasserbauprojekte sind und der auch als Führer der Renewal Party (*Shinseitō*) eine Zeitlang noch erheblichen Einfluß auf den Haushalt des MOC ausübte (NAKANO 1997: 60, KUJI 2. Oktober 1998).

die wiederum den Politikern finanzielle Wahlkampfunterstützung, den Ministerialbeamten lukrative Posten für die Zeit nach der Pensionierung vom öffentlichen Dienst[241] zu bieten hat. Für die Ministerialbürokratie ist die Kooperation mit *zoku giin* neben der Verteidigung ihres Haushalts und damit Sicherung der Existenzberechtigung ihres Verwaltungszweiges auch unter dem Gesichtspunkt einer etwaigen späteren Karriere in der Politik interessant, während die Abgeordneten sich die Expertise der Beamten bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen zunutze machen.[242] Ihre

---

[241] In der Nachkriegszeit hat es sich eingebürgert, daß sich (höhere) japanische Beamte mit zwischen 50 und 55 Jahren aus dem öffentlichen Dienst zurückziehen. Ihr Arbeitsleben ist allerdings damit nicht beendet, sondern wird in leitenden Positionen in der Privatwirtschaft und öffentlichen Unternehmen oder als Politiker fortgesetzt; dieser Vorgang des Arbeitgeberwechsels von Ministerialbürokraten wird als „Herabsteigen vom Himmel" (*amakudari*) bezeichnet. Die Gründe für diese Praxis sind vielfältig und umfassen neben verhältnismäßig geringen Bezügen im öffentlichen Dienst ein aus dem Senioritätsprinzip (*nenkō-sei*) resultierendes relativ frühes Ende der intraministeriellen Aufstiegschancen. Die politischen Implikationen des *amakudari*-Systems sind in der Politikwissenschaft viel diskutiert; siehe z. B. für eine Charakterisierung von Art und Ausmaß der durch ehemalige Ministerialbeamte in ihren neuen Funktionen in Unternehmen geleisteten Vernetzung von Verwaltung und Wirtschaft Johnson 1995a oder Schaede 1994; Inoki 1995 und Johnson 1978: 101–117 detaillieren diese Funktion mit besonderem Bezug auf öffentliche Unternehmen; im Hinblick auf die Verwirklichung politischer Ambitionen durch ehemalige Beamte ist u. a. Kataoka 1994 aufschlußreich; als konstituierendes Element sektoraler Politiknetzwerke wird *amakudari* neben Nakano 1992 z. B. auch von Ramseyer/Rosenbluth 1993: 116–119 und Woodall 1996: 69–79 thematisiert; Lehmbruch erörtert *amakudari* im Zusammenhang mit dem ausgeprägten Ressortpartikularismus der japanischen Ministerialbürokratie (Lehmbruch 1995: 82–85). Zahlreiche Fallbeispiele finden sich in journalistischen Arbeiten, z. B. Inose 1996b, Kuji 1997, 1996 und 1994, Daisan Shokan Henshūbu 1994, Takeuchi/Kōtoku 1997 oder Kumamoto Nichinichi Shinbunsha Henshūkyoku 1993.

[242] Wolferen liefert anschauliche Beispiele für die Interessenverflechtung von Ministerialbürokratie, Politikern und Unternehmen im Bausektor (Wolferen 1989: 177–185); Hirose beschreibt u. a. den Zusammenhang zwischen der Rolle der Bauindustrie bei der Finanzierung der LDP und den hohen öffentlichen Investitionen (Hirose 1981: 233–249). Die Rolle von *zoku giin* im politischen Prozeß wird seit Ende der 80er Jahre in der japanischen Politikwissenschaft diskutiert. Eine umfassende Studie liegt mit Inoguchi/Iwai 1987 vor; siehe für eine Charakterisierung der Rolle von *zoku giin* speziell im Baubereich auch Woodall 1996: 112–114. Eine Fülle von Anschauungsmaterial für die Funktionsweise der Advocacy-Koalitionen um *zoku giin* – oft unter besonderer Berücksichtigung des Aspektes Korruption – findet sich in zahlreichen jounalistischen Arbeiten zur öffentlichen Investitionspolitik, z. B. Kuji 1996 und 1994, Kuji/Yokota 1996, Daisan Shokan Henshūbu 1994.

engen Beziehungen zu den Unternehmen der Bauindustrie und ihre aus dem aktiven Einsatz für die Branche resultierende Autorität prädestinieren die auf den Baubereich spezialisierten *zoku*-Abgeordneten überdies zu Moderatoren in der vielgeübten, wenn auch illegalen Praxis der Absprache von Angeboten bei öffentlichen Ausschreibungen (*dangō*).[243]

Festzuhalten ist, daß die Zusammenarbeit zwischen Interessengruppen, Bürokratie und Abgeordneten, wie sie in diesen Advocacy-Koalitionen betrieben wird, auf der Möglichkeit gründet, den Kooperationspartnern auf politischem Weg Vorteile zu verschaffen, sei es durch die Allokation öffentlicher Mittel oder durch präferentielle Gesetzgebung, über die die Regierungs-, nicht aber die Oppositionspartei verfügt. Letztere spielt daher auch in diesen Advocacy-Koalitionen, wie schon in der formalen Haushaltsplanung, kaum eine Rolle.

Verschiedene Interviewpartner aus Politik und Ministerialbürokratie berichteten übereinstimmend, daß *zoku giin* sich im Bereich öffentlicher Investitionen – zentral ist hier der „Bau-Klan" (*kensetsuzoku*) – vornehmlich für die Mittelzuweisung auf Programm- und nicht auf Projektebene interessieren (Hihara/Kimura 7. Oktober 1998, Igarashi 15. Oktober 1998, Iwanaga 1. Oktober 1998, Kitamura 7. Oktober 1998). Dies deckt sich mit den Untersuchungen Woodalls, der in einer Regressionsanaly-

---

[243] Artikel 29 des Gesetzes über die öffentlichen Haushalte (*kaikeihō*) bestimmt die offene Ausschreibung (*ippan kyōsō*, open competitive tendering) zum Regelfall, Ermessensentscheidungen (*zui'i keiyaku*, discretionary contract) und die Ausschreibung unter bestimmten, behördlich festgelegten Unternehmen (*shimei kyōsō*, designated competitive tendering system) zur Ausnahme bei der öffentlichen Auftragsvergabe. In der Realität wird in Japan in der Nachkriegszeit die weit überwiegende Zahl öffentlicher Bauaufträge unter bestimmten, von Behördenseite festgelegten Auftragnehmern ausgeschrieben, woraus sich u. a. Marktzutrittsbarrieren insbesondere für ausländische Firmen ergeben. Außerdem befördert dieses System die genannten wettbewerbsrechtlich unzulässigen Absprachen unter den potentiellen Auftragnehmern, die die Preise in die Höhe treiben und der Korruption Vorschub leisten. Aus diesem Grund verabschiedete die japanische Regierung 1994 einen Aktionsplan, der u. a. die offene Ausschreibung von Aufträgen im Zusammenhang mit Großprojekten vorschreibt. Zu einer spürbaren Änderung der Praxis der Auftragsvergabe hat dies zunächst jedoch nicht geführt (siehe z. B. Tsuji 1994, der über die faktisch unveränderte Ausschreibungspraxis nach Verabschiedung des Aktionsplanes berichtet, oder Miyake 1994, der die eingeschränkte Reichweite des Aktionsplanes anhand von Beispielen des Autobahnbaus beschreibt, auch *The Economist*, 7. September 1996: 63 berichtet über den Fortbestand herkömmlicher Praktiken der Auftragsvergabe; Woodall 1996: 36–50 analysiert Ausschreibungsverfahren und Absprachepraxis detailliert im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Verhältnis von Politik, Bürokratie und Bauwirtschaft).

se der Korrelationen zwischen Positionen in Parteigremien oder Regierung, die Machtaufbau als Fürsprecher der Bauindustrie und -bürokratie begünstigen (Bauminister, Vorsitzender des PARC-Ausschusses für öffentliche Arbeiten, Abgeordnete, die vormals im MOC gearbeitet hatten u. a.), mit der Höhe der Pro-Kopf-Investitionen in den Heimatpräfekturen der Politiker keinen signifikanten Zusammenhang nachweisen konnte (WOODALL 1996: 118, 159–161). WOODALL führt zur Erklärung an, daß Mitglieder des Bau-Klans weniger regional zuzuordnende Partikularinteressen zu bedienen streben als die ökonomischen Interessen bestimmter Firmen, ungeachtet des Standortes der öffentlichen Baumaßnahme, für die diese den Zuschlag erhalten (WOODALL 1996: 118–119), was im Einklang mit der oben beschriebenen Interessenverknüpfung zwischen *zoku*-Abgeordneten und Industrie steht.

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch insofern, als in den Heimatpräfekturen einiger der einflußreichsten Mitglieder der Bau-Klans, angefangen von ihrem Begründer, Tanaka Kakuei (Niigata), über Takeshita Noboru (Shimane) und Kanemaru Shin (Yamanashi) bis hin zu Ozawa Ichirō (Iwate), durchaus signifikant erhöhte Pro-Kopf-Investitionen festzustellen sind (siehe Kapitel 3.4.1.). Zu erklären ist dieser Widerspruch mit der Unschärfe des *zoku*-Begriffs, die auf die undifferenzierte Anwendung des Kriteriums der Mitgliedschaft in bestimmten Partei- und Parlamentsausschüssen bei der Definition von *zoku*-Abgeordneten zurückzuführen ist. Hilfreich ist bei der Begriffsklärung die Typisierung von Einflußstrukturen in der japanischen Politik von NAKANO (1992: 83–133). Er bezeichnet mit „*zoku giin-seiji*“ einen Politikmodus, in dem Abgeordnete als Interessenvertreter mitgliederstarker Verbände großen Gruppen von Begünstigten Vorteile verschaffen, also z. B. der Bauindustrie insgesamt durch Sicherung eines ausreichenden Mittelvolumens für öffentliche Aufträge. Auf diese Weise agieren Abgeordnete, die durch langjährige Mitarbeit und leitende Positionen in den relevanten Partei- und Parlamentsausschüssen und die dabei geknüpften engen persönlichen Beziehungen zur Bürokratie in besonderem Maß in der Lage sind, „ihren“ Politikbereich gegenüber den Fürsprechern anderer Politikbereiche zu verteidigen (*yūryoku zoku giin*; NAKANO 1992: 123). In der Phase der intraministeriellen Koordination der Bedarfsanmeldungen finden ihre Interventionen im Interesse einzelner Infrastrukturbereiche – innerhalb des Bau-Klans gibt es wiederum Spezialisten für Straßen-, Wasser-, Wohnungsbau etc. – Gehör in den Ressorts, weil diese sich in späteren Phasen des Haushaltsplanungsprozesses Unterstützung im Ressourcenwettbewerb mit anderen Ressorts versprechen (AOKI 1988: 272, SAKAKIBARA 1991: 76). Dementsprechend suchen die Leiter der Fachabteilungen oder der Stabsstellen der einzelnen Ressorts während des Haushaltsplanungsprozesses auch

von sich aus den Kontakt zu den auf ihren Bereich spezialisierten *zoku giin*, um die ressortinterne Haushaltsplanung mit den Prioritätensetzungen der Regierungspartei abzustimmen, und stehen nicht nur auf Ersuchen der Partei im für das Ressort zuständigen Ausschuß des PARC für Anhörungen zur Verfügung (MURAKAWA 1985: 140). Die *zoku*-Abgeordneten wiederum lösen ihre Verpflichtungen gegenüber den Ressorts, die ihre programmatischen Präferenzen bei der Zusammenstellung der Bedarfsanmeldungen berücksichtigt haben, ein, indem sie sich bei den Beratungen der „Grundlagen für die Haushaltsplanung" (*yosan hensei taikō*) und der Marschrichtung für die Nachverhandlungen über den Haushaltsentwurf des Finanzministers im PARC (siehe Kapitel 5.3.1.) für den Erhalt des Ressortetats insgesamt einsetzen.

Daneben existiert nach NAKANO der „klientelistische" Typus politischer Einflußnahme (*kokyaku shikō seiji*), in dem es um die Verteilung der Ressourcen innerhalb von – und nicht zwischen – Politikbereichen geht. Die Entscheidungsarenen sind fragmentiert, der Zugang zu ihnen nicht exklusiv, sondern offen. In diesem Politikmodus bemühen sich Abgeordnete von Regierungs- oder auch Oppositionsparteien[244] in Absprache mit der Ministerialbürokratie, einzelne, klar abzugrenzende Partikularinteressen zu bedienen (NAKANO 1992: 122–123). Zur klientelistischen Form der Einflußnahme auf den Haushaltsplanungsprozeß für öffentliche Investitionen zählen vor allem die oben erwähnten Unterstützungsbekundungen für individuelle Infrastrukturprojekte zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Bedarfsanforderungen in den Fachreferaten sowie die weiter unten angesprochenen Interventionen in der Vollzugsphase des Haushalts, auch dies auf der Ebene der Ressorts. Wichtig ist festzuhalten, daß die Abgeordneten aus der Regierungspartei den relevanten Parlaments- und Parteiausschüssen zwar angehören können, aber keineswegs Mitglieder sein müssen (vgl. NAKANO 1992: 122).[245]

---

[244] Klientelistische Politik dieser Form durch Abgeordnete der dem linken Spektrum zuzuordnenden Opposition beschränkt sich jedoch auf die – zum ideologischen Handlungssystem zählenden – Politikbereiche, in denen die Opposition sich auch parlamentarisch einbringt, wie die Sozial- oder Bildungspolitik. Auf dem Gebiet öffentlicher Investitionen verfügen Oppositionsabgeordnete in der Regel nicht über die notwendigen Kontakte zur Ministerialbürokratie (EDANO 14. Oktober 1998, IWANAGA 1. Oktober 1998, siehe auch die in HIROSE 1981: 161–162 referierten anschaulichen Schilderungen von Bürgermeistern).

[245] HIROSE schildert den Bericht eines Bürgermeisters, nach dem ein ihm wohlgesonnener Abgeordneter des Unterhauses andere Mitglieder seiner Faktion in Angelegenheiten seines Wahlkreises anspricht, auf die er selbst wegen fehlender Ausschußmitgliedschaft oder mangels persönlicher Kontakte zur relevanten Bürokratie keinen Einfluß nehmen kann (HIROSE 1981: 159).

Daraus folgt einerseits, daß die Mitgliedschaft in den für öffentliche Investitionen relevanten Parlaments- und Parteiausschüssen zwar ein notwendiges, keineswegs aber hinreichendes Kriterium für eine Beteiligung in den sektoralen Politiknetzwerken des von *zoku*-Abgeordneten geprägten Politikmodus ist. Andererseits wird aber auch deutlich, daß ein Abgeordneter nicht zu den *zoku*-Abgeordneten zählen muß, um im klientelistischen Politikmodus Partikularinteressen zu bedienen. Trotz der offensichtlichen Berührungspunkte beider Politikmodi kann eine aktive Rolle in beiden Bereichen zu Konflikten zwischen dem Anspruch des Handelns als Teil einer Advocacy-Koalition im Politikmodus der *zoku* und der präferentiellen Bedienung einzelner, klar abgegrenzter Interessen im klientelistischen Politikmodus führen. Zu deren Auflösung sind auch außerhalb des betreffenden Politikfelds gefestigte Machtpositionen notwendig, um gegebenenfalls Kompensationen verlagern zu können. Die genannten Mitglieder des Bau-Klans, deren Heimatpräfekturen in besonderem Maße mit öffentlichen Investitionen bedacht wurden, gehörten alle zur Führungselite der LDP.[246]

Bestätigung findet das Vorangegangene darin, daß sich *zoku*-Abgeordnete in der Regel in den Haushaltprozeß nach der Verabschiedung des Haushalts im Parlament nicht mehr einmischen, da die Zuteilung von Mitteln für bestimmte Infrastrukturbereiche insgesamt mit der parlamentarischen Entscheidung über den kapitelweise gegliederten Haushalt bereits erfolgt ist. Wie gesehen, ist diese Phase des Haushaltprozesses hingegen von großer Bedeutung für die im klientelistischen Politikmodus agierenden Vertreter der Projektträger. Dies deckt sich mit NOGUCHIS Feststellung, der PARC mische sich in die geographische Allokation von öffentlichen Investitionen nicht ein (NOGUCHI 1991: 137). Die Ressorts legen ihre Ausgabenpläne jedoch den ihnen besonders verbundenen *zoku*-Abgeordneten zur Einsicht vor, was diesen die Möglichkeit bietet, der Öffentlichkeit gegenüber das Verdienst für die Genehmigung einzelner Projekte, z. B. in ihrem Wahlkreis, in Anspruch zu nehmen (credit claiming) oder aber ihre innerparteiliche Stellung dadurch zu festigen, daß sie die Informationen an Parteifreunde weitergeben, die sich damit

[246] Tanaka war unter verschiedenen Premierministern in verschiedenen Funktionen Mitglied des Kabinetts, bis er selbst die Regierungsführung übernahm und auch nach seinem Rücktritt vom Posten des Premierministers als Vorsitzender der nach ihm benannten LDP-Faktion eine Schlüsselposition bekleidete. Takeshita, Kanemaru und Ozawa hatten neben anderen Ämtern ebenfalls Führungspositionen in der Tanaka-Faktion und ihren Nachfolgern, der Takeshita-Faktion und der *Keiseikai*, inne (vgl. JOHNSON 1995c: 217).

ihrerseits in ihrem Wahlkreis oder gegenüber Interessengruppen als einflußreiche Interessenvertreter präsentieren können.[247]

In den Nachverhandlungen über den Haushaltsentwurf des Finanzministers (*ōkura gen'an*) kommt mit der nunmehr öffentlichkeitswirksam agierenden Parteiführung der LDP ein weiterer Akteur ins Spiel. Mc Cubbins/Noble ziehen aus der Tatsache, daß viele neue Projekte und Programme zum Gegenstand von Nachverhandlungen werden, den Schluß, daß der Führungsspitze der Regierungspartei eine bestimmende Rolle im Haushaltsprozeß zukomme (McCubbins/Noble 1995a: 65–66). Diese Feststellung ist jedoch nur mit Einschränkungen haltbar. Zum einen betragen die in den Nachverhandlungen zur Debatte stehenden Mittel, die vorab als „Verhandlungsmasse" vom MOF im Haushaltsentwurf berücksichtigt werden (Shindō 1995a: 221, Campbell 1980: 176–177),[248] mit rund 3% nur einen Bruchteil des gesamten Haushaltsvolumens (McCubbins/Noble 1995a: 65). Zum anderen hält das Verhandlungsergebnis in der Regel für alle unmittelbar Beteiligten, zu denen Mitarbeiter des MOF und der Ressorts, Regierungs- und weitere Parteivertreter zählen, kaum Überraschungen bereit: Die Ressorts stimmen die Prioritäten für ihre Verhandlungen mit der Regierungspartei, deren Gremien den Haushaltsentwurf des MOF wie die Ressorts auf inoffiziellem Wege vorab erhalten, in den Ausschüssen des PARC ab (Murakawa 1985: 180–181). Das MOF informiert sich seinerseits in mehreren Konsultationen zwischen Parteivertretern und der Führungsspitze der Haushaltsabteilung über konsensfähige Allokationsschemata (Kitamura 7. Oktober 1998, siehe auch Campbell 1980: 187).

Aus diesen Gründen ist den Nachverhandlungen neben der in Kapitel 5.3.1. angesprochenen Legitimationsfunktion vor allem symbolische Bedeutung zuzumessen, indem sie allen Beteiligten die Möglichkeit bieten, sich als eifrige Kämpfer für die jeweils von ihnen vertretenen Interessen zu zeigen – sei es, wie im Fall des MOF, in der Rolle des gestrengen Ausgabenkontrolleurs, sei es bei den Ressorts als harte Verhandlungsführer für ihren Politikbereich oder auf seiten der Politiker als Verfechter des Wohls ihrer Wähler (Campbell 1980: 197–199, siehe auch Shindō 1995a:

---

[247] Dieser Punkt ist in der wissenschaftlichen Literatur bislang weitgehend unberücksichtigt; Andeutungen in der geschilderten Hinsicht machten jedoch sowohl Gesprächspartner aus Verwaltung und Politik als auch aus der Wissenschaft.

[248] Bis 1968 wurden die für die Nachverhandlungen vorgesehenen Mittel in verschiedenen Haushaltsposten „versteckt", seither werden sie jedoch als *kōkai zaigen* oder *kanbō chōseihi* offen und für alle Beteiligten nachvollziehbar in den Haushaltsentwurf eingearbeitet (Shindō 1995a: 221, Murakawa 1985: 181).

221, BINGMAN 1989: 44, AOKI 1988: 272). Dies zeigt sich vor allem auch darin, daß, wie in Kapitel 5.3.1. ausgeführt, über den größten Teil der Beratungsfälle zwar bereits auf der administrativen Ebene entschieden wird, neue Projekte aber häufig trotz getroffener Vorentscheidung in den Nachverhandlungen erneut thematisiert werden, um politischen Akteuren Gelegenheit zu geben, ihre Autorität im Haushaltsprozeß öffentlich zu demonstrieren (KITAMURA 7. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, siehe auch SHINDŌ 1995a: 221).

Bei Projekten, über deren Haushaltsallokation bei Abschluß der Beratungen auf Verwaltungsebene tatsächlich noch keine Einigung erzielt werden konnte, handelt es sich in der Regel entweder um solche, die auf der Programmebene ideologisch befrachtete Politikbereiche berühren – militärische Einrichtungen, Sozialeinrichtungen etc.; häufig geht es dabei auch um die Haushaltsanteile von Ressorts –, oder um die Priorisierung einzelner Großprojekte, wie z. B. dem Bau weiterer Schienen-Schnellverkehrsverbindungen (*seibi shinkansen*) oder verschiedener Regionalflughäfen (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998, OKAMOTO 5. Oktober 1998). Im erstgenannten Fall ist die Integrationsfunktion der Haushaltsplanung berührt; es werden Verteilungsentscheidungen auf höchste politische Ebenen verlagert, für die die Gremien der Partei, in denen Ressortinteressen starken Widerhall finden, nicht geeignet sind. Bei der Entscheidung über die Priorität einzelner Projekte innerhalb größerer Programme, wie im Fall der Ausbaustrecken für den Schienenverkehr, handelt es sich hingegen um Haushaltsplanung auf der Mikroebene, die jedoch wegen der mit den einzelnen Projekten verbundenen mächtigen regionalen Interessen ein zu großes Konfliktpotential birgt, als daß sie auf Ressortebene geleistet werden könnte (KITAMURA 7. Oktober 1998).

Es sind nur die letztgenannten, politisch besonders brisanten Projekte, bei denen die Führungsspitze der Regierungspartei in der Regel entscheidenden Einfluß auf Allokationsentscheidungen ausübt. Im Hinblick auf die auf administrativer Ebene entschiedenen Beratungsfälle hingegen ist der über die Ausschüsse des PARC auf die Ressorts als Verhandlungsführer mit der administrativen Ebene des MOF ausgeübte Einfluß von *zoku giin* als höher einzuschätzen (vgl. CAMPBELL 1980: 115). Keine Bedeutung hat in dieser Phase des Haushaltsplanungsprozesses nach Aussage von Mitarbeitern des MOF und des MOC die Vorsprache von Vertretern individueller Projektträger bei der Ministerialbürokratie (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998).

5.4.2. FILP und öffentliche Unternehmen

Die direkte politische Einflußnahme auf die Verwendung der Mittel für öffentliche Unternehmen und Finanzinstitutionen aus dem FILP ist geringer einzuschätzen, als das hohe Mittelvolumen vermuten ließe (vgl. NOGUCHI 1995b: 267–268, 285, CAMPBELL 1980: 210). Wenngleich auf Ressortebene Lobbying von Führungspersonal der Unternehmen und politischer Seite für einzelne mit Krediten des FILP finanzierte Projekte im Sinne des klientelistischen Politikmodus stattfindet (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998), wird die Finanzabteilung des MOF nur selten von Lobbygruppen während ihrer Werbetouren durch die Zentralbürokratie aufgesucht (OKAMOTO 5. Oktober 1998).[249] Ein Grund dafür ist darin zu sehen, daß die Projektträger zur Finanzierung aus dem FILP gewöhnlich solche Projekte anmelden, die nach Fertigstellung genügend Einnahmen versprechen, um den eingegangenen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können und das Unternehmen nicht in den Konkurs zu treiben.[250] Sie können daher mit ziemlicher Sicherheit annehmen, daß die Bedarfsanmeldungen der Prüfung nach betriebswirtschaftlichen Kriterien standhalten, so daß eine politische Intervention im MOF nicht unbedingt notwendig scheint. Außerdem ist davon auszugehen, daß es für Politiker weniger attraktiv ist, sich für Kredite einzusetzen, die grundsätzlich langfristige Rückzahlungsverpflichtungen nach sich ziehen,[251] anstatt sich als Vermittler von für den Empfänger weitgehend kostenlosen zentralstaatlichen Zuweisungen zu profilieren. Zudem wird dem FILP weniger öffentliches Interesse entgegengebracht, als dies beim allgemeinen, steuerfinanzierten Haushalt der Fall ist, was als weiterer Faktor gewertet werden kann, der das Interesse und Engagement politischer Akteure dämpft.

Die Beteiligung von Politikern an Entscheidungen über die jährliche Verwendung von FILP-Mitteln ist also weniger rege und der Entscheidungsprozeß stärker bürokratisch geprägt, als für den allgemeinen und die Sonderhaushalte festgestellt wurde (OKAMOTO 5. Oktober 1998). Jedoch spielen öffentliche Unternehmen und mit ihnen das FILP als deren Finanzierungsinstrument eine bedeutende Rolle für das Funktionieren der wechselseitigen Abhängigkeitsbeziehungen in den Advocacy-Koali-

---

[249] Die Vertreter der Fachressorts präsentieren die ihnen von Lobbygruppen überreichten Unterlagen (*yōbōsho* oder *chinjōsho*) jedoch häufig bei den Anhörungen im MOF zur Unterstreichung der Relevanz oder des fortgeschrittenen Stadiums der Vorbereitung einzelner Projekte (OKAMOTO 5. Oktober 1998).

[250] Ausnahmen von dieser Regel kommen natürlich vor und wurden bereits in Kapitel 4.4.3. angesprochen.

[251] Warum dies jedoch nicht immer der Fall sein muß, wird in Kapitel 7.4. erläutert.

tionen des *zoku*-Politikmodus. Sie liegt zum einen darin, daß öffentliche Unternehmen eine Vielzahl von attraktiven Führungsposten für pensionierte Beamte bieten (vgl. INOKI 1995: passim, MURAMATSU 1994: 94, JOHNSON 1978: 101–117, siehe auch KUJI 1997: 71–82). Zum anderen kann das FILP, wie in Kapitel 4.4.3. ausgeführt, in Zeiten angespannter Haushaltslage als Ergänzung zum steuerfinanzierten allgemeinen Haushalt und den Sonderhaushalten eingesetzt werden und garantiert auf diese Weise, daß insgesamt genügend Mittel für öffentliche Aufträge bereitstehen (vgl. CAMPBELL 1980: 210–211). Diese wiederum tragen zur Einkommenssicherung der Auftragnehmer aus der Bauindustrie bei, denen es letztlich gleichgültig sein kann, ob ihre Auftraggeber sie aus nicht-rückzahlbaren Einnahmen vergüten oder Kreditverpflichtungen eingehen.

Entsprechend kann bei Ressorts und *zoku*-Abgeordneten ein gleichermaßen großes Interesse daran vorausgesetzt werden, die Zahl öffentlicher Unternehmen als Empfängerinstitutionen des FILP und Auftraggeber der Bauindustrie zu erhöhen oder zumindest konstant zu halten. Die für den Infrastrukturausbau relevanten öffentlichen Unternehmen wurden überwiegend, oft im Zusammenhang mit der Einrichtung neuer Sonderhaushalte für den jeweiligen Infrastrukturbereich, nach Institutionalisierung des FILP in den 50er und 60er Jahren gegründet.[252] Das MOF zeigte sich Neugründungen gegenüber in dieser Zeit offensichtlich aufgeschlossen, da sie eine Möglichkeit boten, Ressortforderungen nach Ausweitung ihrer Aktionsmöglichkeiten haushaltsneutral nachzukommen (CAMPBELL 1980: 208–210). Wie auch bei Allokationen aus dem allgemeinen Haushalt überließ das MOF Konflikte zwischen Ressorts, wie sie z. B. im Zusammenhang mit der Gründung der Water Resources Development Public Corporation (*Suishigen kaihatsu kōdan*) auftraten, der politischen Lösung durch Parteigremien: In den Jahren 1961 und 1962 z. B. stritten mit dem MOC, dem

[252] Beispielsweise wurden die Electric Power Development Corporation (*Dengen kaihatsu kabushiki gaisha*) 1952, die Japan Highway Public Corporation (*Nihon dōro kōdan*) 1956, die Tokyo Expressway Public Corporation (*Shuto kōsoku dōro kōdan*) 1959, die Water Resources Development Public Corporation (*Suishigen kaihatsu kōdan*) und die Hanshin Expressway Public Corporation (*Hanshin kōsoku dōro kōdan*) 1962, die Japan Railway Construction Public Corporation (*Nihon tetsudō kensetsu kōdan*) 1964, die New Tokyo International Airport Authority (*Shin tōkyō kokusai kūkō kōdan*) 1966 und die Honshu-Shikoku Bridge Authority (*Honshū shikoku renrakukyō kōdan*) 1970 gegründet (JOHNSON 1978: 153–165, ihm folgen auch die englischen Übertragungen der Firmennamen). In späteren Jahren hinzugekommen ist als bislang letzte größere Neugründung die Kansai International Airport Corporation (*Kansai kokusai kūkō kabushiki gaisha*), die 1984 ins Leben gerufen wurde (ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1993: 130). Alle genannten Unternehmen gehören zu den Empfängerinstitutionen des FILP.

MAFF, dem Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (*Tsūsan sangyōshō*, Ministry of International Trade and Industry) und dem MHW vier Ressorts darum, ein solches Unternehmen unter ihrer Kontrolle einzurichten. Den Sieg trug schließlich das MOC davon, nachdem innerhalb der LDP vielfältiger Interessenausgleich geleistet worden war (MIYAZAKI 1996: 51–52, 82–83, siehe auch MIKURIYA 1986: 273–274).[253] Dabei profilierten sich einzelne Parteipolitiker als Mediatoren zwischen Ressortinteressen – MIYAZAKI, selbst in seiner damaligen Funktion als Haushaltsbeamter Akteur im politischen Prozeß der Einrichtung der Water Resources Development Public Corporation,[254] nennt vor allem Tanaka Kakuei (MIYAZAKI 1996: 52) – und legten den Grundstein für die sich in den 60er und 70er Jahren verfestigenden Aktionsmuster der Advocacy-Koalitionen des *zoku*-Politikmodus (vgl. MURAMATSU 1997: 56–57).

Im Jahr 1967 erreichte die Gesamtzahl öffentlicher Unternehmen mit 113 ihren Höchststand (ZAISEISEIDO SHINGIKAI 1996: 14/13). Offensichtliche Ineffizienzen in der Arbeitsweise der Unternehmen machten sie in der Folge jedoch zum Gegenstand heftiger Kritik und zu einem der Ansatzpunkte verschiedener Reformversuche, die eine Verschlankung der öffentlichen Verwaltung zum Ziel hatten (siehe für einen Überblick BLECHINGER 1996). Diese führten zu einer Reduzierung der Zahl der Unternehmen auf 84 im April 1998. Allerdings bedeutet dies nicht, daß die übrigen 29 Unternehmen aufgelöst und die von ihnen erledigten Aufgaben gänzlich an den privaten Sektor abgegeben wurden. Vielmehr handelt es sich bei der Reduktion in nicht geringem Maß um das Ergebnis von Unternehmenszusammenschlüssen.[255] ITO hat schon mit Bezug auf die Arbeit der Zweiten Sonderkommission zur Verwaltungsreform (*Dainiji rinji gyōsei chōsakai*, kurz als *rinchō* bezeichnet), auf deren Empfehlungen immerhin die Privatisierung der Staatsunternehmen JNR, NTT und JTC in den späten 80er Jahren zurückgeht, die Fachressorts in Allianz mit

---

[253] Mittlerweile untersteht die Water Resources Development Corporation dem Amt für Landesplanung (NLA).

[254] Nach einem Wechsel in die Economic Planning Agency, wo er u. a. maßgeblich an der Abfassung des zweiten Landesentwicklungsplanes (*shinzensō*, „Neuer Plan für die Entwicklung des ganzen Landes“, siehe Kapitel 3.3.2.) beteiligt war, wechselte Miyazaki als Vizepräsident in ein öffentliches Unternehmen, die Petroleum Public Corporation (*Sekiyu kōdan*), und übernahm anschließend Führungsaufgaben in einem Privatunternehmen der Ölbranche. Er ist somit selbst ein Beispiel für *amakudari*.

[255] Die im Jahr 1994 beschlossene Reduzierung um 13 öffentliche Unternehmen, die teilweise bereits umgesetzt ist, beinhaltete acht Fusionen, was die Zahl der tatsächlich aufzulösenden oder zu privatisierenden Unternehmen auf fünf verringerte (ZAISEISEIDO SHINGIKAI 1996: 14/13).

zoku giin neben der den Gewerkschaftsinteressen verbundenen linken Opposition als größte Gegner von Veränderungen des Status quo identifiziert (ITO 1997: 72); NAKANO bestätigt dies für spätere Reformversuche, auch unter den Koalitionsregierungen der Jahre 1993 bis 1996 (NAKANO 1997: 68, siehe auch YAMAGUCHI 1997: 41). Bezeichnend für die Wirkungsweise der Interessenverknüpfungen im *zoku*-Politikmodus ist die Tatsache, daß durch die verschiedenen Reformen die Zahl der Beschäftigten zwar von rund 920.000 in 112 öffentlichen Unternehmen im Jahr 1974 um 47% auf ca. 489.000 in den 85 verbliebenen Unternehmen zu Beginn des Jahres 1998 schrumpfte, die Zahl der Führungsposten aber nur um 25% von 1.081 auf 809 abnahm (Zahlen für 1974 aus JOHNSON 1978: 34, für 1998 aus SŌMUCHŌ 1999a, Internet).

Besonders erfolgreich in ihrem Widerstand gegen Reformmaßnahmen scheinen die Fachressorts und *zoku*-Abgeordneten zu sein, die im Bereich öffentlicher Investitionen aktiv sind, denn von den in Kapitel 4.4.3. berücksichtigten Unternehmen (siehe Übersicht 4.10) besteht der weit überwiegende und vom Investitionsvolumen gewichtigste Teil fort.[256]

5.4.3. Nachtragshaushalte

Angesichts von Erhöhungen der zunächst im Haushalt oder im FILP für öffentliche Investitionen vorgesehenen Mittel um oft deutlich über 10%, in einigen Jahren mehr als 50% des ursprünglichen Ansatzes (siehe Übersicht 4.15), stellt sich die Frage, ob sich die Einflußstrukturen bei der Verteilung der zusätzlichen Mittel von denen der normalen Haushaltsplanung unterscheiden. Bei einer anderen Gewichtung der auf den Planungsprozeß einwirkenden Interessen, beispielsweise einer geringeren Rolle von *zoku*-Abgeordneten als Vertretern von Ressortinteressen zugunsten potentiell aus stärker gesamtwirtschaftlicher Sicht entscheidender Regierungsmitglieder und hoher Parteifunktionäre, wären z. B. Schwerpunktverlagerungen denkbar, die, wie beschrieben, im regulären Haushaltsprozeß an den Zwängen eingespielter Interessenkoalitionen scheitern. Vorstellbar wäre auch, daß bei der Planung der Verwendung von Nachtragshaushalten der Widerstand des MOF gegen Neuvorhaben schwindet, da es bei konjunkturpolitisch motivierten Staatsausgaben nicht auf das Sparen, sondern im Gegenteil auf die rasche Verausgabung von öffentlichen Mitteln ankommt.

---

[256] In Übers. 4.10 sind alle infrastrukturpolitisch relevanten öffentlichen Unternehmen aufgeführt, die zwischen 1965 und 1996 Mittel aus dem FILP erhielten; von den berücksichtigten 12 *kōdan* sind alle auch im Jahr 1998 im Geschäft (siehe SŌMUCHŌ 1999a, Internet).

Wie oben gesehen, ist bei der Planung von Nachtragshaushalten, mit denen die Konjunktur stabilisiert werden soll, die Zeit der bestimmende Faktor: Der Haushalt muß rasch verabschiedet werden, damit die enthaltenen Maßnahmen schnell umgesetzt werden können. Über die Höhe des Konjunkturpaketes wird, analog der Haushaltsplanung auf der Makroebene (siehe Kapitel 5.3.1.), in einem kleineren Kreis elitärer Akteure entschieden. Geschickte, situationsabhängige Bündelung von Mitteln für einzelne Titel hilft bei der raschen Verabschiedung des Entwurfs, indem möglichem Widerstand durch Vertreter von Ressortinteressen Hinweise auf Fortschreibungen entgegengesetzt werden, die parlamentarische Opposition hingegen durch vordergründige Schwerpunktverlagerungen zur Kooperation motiviert wird.

Um die konjunkturpolitische Wirkung der Investition nicht zu verzögern, ist es außerdem notwendig, daß die Vorbereitung der mit den zusätzlichen Mitteln finanzierten Projekte z. B. durch detaillierte Bauabschnittsplanungen und den notwendigen Landerwerb soweit fortgeschritten ist, daß unverzüglich mit der Baumaßnahme begonnen werden kann. Dies bedeutet, daß mit Mitteln aus Nachtragshaushalten in der Regel keine Neuvorhaben auf den Weg gebracht werden. Da die Vorhaben, die mit zusätzlich in Nachtragshaushalten bereitgestellten Mitteln finanziert werden, in den zuständigen Fachressorts und dem MOF bereits bekannt sind, ergibt sich für die Projektträger üblicherweise keine Notwendigkeit, erneut für ihre Projekte zu werben. Im Gegenteil: Wie bei den regulären Haushalten wird auch der aus Nachtragshaushalten finanzierte öffentliche Infrastrukturausbau zum größten Teil – ein Gesprächspartner aus dem MOF nannte als Faustregel 80% – in Form subventionierter Vorhaben der Gebietskörperschaften realisiert. Daraus folgt, daß diese im laufenden Haushaltsjahr aus Steuereinnahmen oder durch Neuverschuldung entsprechende zusätzliche Mittel aufbringen müssen, um ihre Eigenanteile (*futankin*; früher rund ein Drittel, in den 90er Jahren rund die Hälfte der Projektsumme; YONEHARA 1991: 187, siehe Kapitel 7.2.) zu finanzieren. Daher ist die Beteiligung am durch Nachtragshaushalte finanzierten Infrastrukturausbau faktisch auf Gebietskörperschaften mit gesunder Finanzlage beschränkt.[257]

---

[257] Einige Gesprächspartner deuteten an, daß die zunehmend prekäre Finanzsituation nun auch der ehemals finanzstarken Gebietskörperschaften in den Metropolregionen in den letzten Jahren dazu geführt habe, daß Mittel für öffentliche Investitionen aus Nachtragshaushalten nicht mehr ausgeschöpft werden konnten (SHINDŌ 30. September 1998, TAKAGI 7. Oktober 1998); eine statistische Überprüfung dieser Feststellung war im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich.

Festzustellen ist, daß die politische Beteiligung am Planungsprozeß von Nachtragshaushalten zwar weniger breit ist als im regulären Haushaltsprozeß, dies aber weder zu nennenswerten Unterschieden in der Verteilung der Mittel auf Ressorts noch dazu führt, daß gänzlich neue Einzelprojekte auf den Weg gebracht werden. Die festgefügten Interessenkonstellationen, wie sie oben für den Prozeß der Planung des allgemeinen und der Sonderhaushalte sowie des FILP beschrieben wurden, scheinen vielmehr implizit auch dann Beachtung zu finden, wenn ihnen nicht durch unmittelbare Artikulation im Planungsprozeß Gehör verschafft wird.

5.5. Ergebnisse

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, daß für die Ausgestaltung der Infrastrukturpolitik in Japan der jährliche Haushaltsprozeß entscheidend ist. Mittel- und langfristige Planungsinstrumente (Fachplanung, Landesentwicklungsplanung, Basispläne für öffentliche Investitionen) sind, von ihrem prozessualen Wert als Gelegenheiten zur ressort- und regierungsebenenübergreifenden Information und Konsensbildung abgesehen, für konkrete Investitionsentscheidungen von geringer Relevanz (Kapitel 5.2.2.).

Formal ist für Haushaltsplanung und -vollzug die Exekutive zuständig, während dem Parlament deren Kontrolle in Form der Verabschiedung des Haushalts und haushaltsrelevanter Gesetze sowie der Genehmigung der Haushaltsrechnung obliegt. Konflikte über die Verwendung öffentlicher Mittel werden in der Realität jedoch nicht während der parlamentarischen Beratung der Haushaltsvorlage, sondern vorab bei der Erstellung des Entwurfs sowie im Anschluß an seine parlamentarische Verabschiedung im Rahmen des Haushaltsvollzugs in der Exekutive ausgetragen und gelöst (Kapitel 5.2.1.). Zu den formalen Akteuren in diesen Phasen des Haushaltsprozesses, die Entscheidungen über die programm- und projektbezogene Allokation des allgemeinen Haushalts und der Sonderhaushalte, der Nachtragshaushalte und des FILP fällen, zählen Vertreter der Fachressorts, Mitarbeiter der zuständigen Abteilungen des MOF, die Mitglieder des Kabinetts und schließlich in der Phase der Nachverhandlungen auch der Premierminister.

Der formale Haushaltsplanungprozeß ist hierarchisch organisiert: Die Fachressorts nehmen die Haushaltsanmeldungen der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Projektträger entgegen und bündeln diejenigen Anmeldungen, deren Prüfung nach Anhörung von Vertretern der Projektträger positiv ausgefallen ist, zur Haushaltsanmeldung des Ressorts. Auf der nächsten Stufe prüfen die Mitarbeiter der Haushalts- (allgemei-

ner Haushalt und Sonderhaushalte) und der Finanzabteilung (FILP) des MOF die Anmeldungen der Ressorts und bringen sie in Einklang mit dem zur Verfügung stehenden Mittelvolumen. Auch in dieser Phase finden Anhörungen statt, wobei nunmehr Vertreter der Ressorts ihren Bedarf im MOF erläutern. Kürzungen und anderweitige Änderungen an den eingereichten Anmeldungen werden auf den verschiedenen Planungsstufen in der Regel pauschal vorgenommen, ihre konkrete Umsetzung der untergeordneten Verwaltungsebene überlassen.

Für den weit überwiegenden Teil des zentralstaatlichen Budgets werden Allokationsentscheidungen im Rahmen der von der Ministerialbürokratie geleisteten Planungsschritte getroffen. Nur über wenige Programme oder Projekte, die entweder ideologisch befrachtete Politikbereiche (z. B. Verteidigungseinrichtungen) berühren oder aber auf das besondere Interesse einflußreicher Politiker oder Abgeordnetengruppen der Regierungspartei treffen, wird im Rahmen der Nachverhandlung durch politische Akteure der Exekutive und andere Führungspersonen der Regierungspartei entschieden (Kapitel 5.3.1. und 5.3.2.).

Informelle Einflußnahme auf den formalen Entscheidungsprozeß findet im Politikbereich Infrastrukturausbau auf zweierlei Weisen statt: Die einzelnen Projektträger, seien es Gebietskörperschaften, Durchführungsorgane der Ministerialbürokratie oder öffentliche Unternehmen, werben für individuelle Projekte unter Mobilisierung politischer Unterstützung auf verschiedenen Regierungsebenen durch persönliche Vorsprache bei der zuständigen Ministerialbürokratie. Dadurch versuchen sie, Einfluß auf die regionale Allokation öffentlicher Investitionen zu nehmen. Im Gegensatz zu diesem „Lobbying durch Vorsprache" bringen sich auf bestimmte Politikbereiche spezialisierte Unter- oder Oberhausabgeordnete (*zoku giin*) als Mitglieder dauerhafter Advocacy-Koalitionen primär dadurch in den Entscheidungsprozeß über zentralstaatliche Haushaltsallokationen ein, daß sie die Interessen ihrer Klientel bezüglich der Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Infrastrukturbereiche gegenüber den jeweiligen Fachressorts und die Interessen „ihrer" Ressorts gegenüber den Fürsprechern anderer Ressorts vertreten. Hierbei werden die Ressortvertreter oftmals zur Vorsprache bei den Politikern gebeten (z. B. im PARC): Sie betreiben „Lobbying durch Vorladung" (Kapitel 5.4.1.). Über den jährlichen Haushaltsprozeß hinaus kümmern sich *zoku giin* um die langfristige Sicherung ausreichender Mittel für die sie besonders interessierenden Infrastrukturbereiche, indem sie sich für die Einrichtung und den Erhalt von Sonderhaushalten und öffentlichen Unternehmen einsetzen (Kapitel 5.4.2.).

Wichtig für das vorliegende Kapitel, zu dessen Kernfragen die Offenheit bzw. Exklusivität des Zugangs zu politischen Entscheidungsprozessen

zählt, ist die Feststellung, daß die politische Einflußnahme auf die intra- und interministerielle Koordination von Anmeldungen für den allgemeinen und die Sonderhaushalte wie das FILP auf der Programmebene und damit auf die Gesamthöhe des in einzelnen Infrastrukturbereichen zur Verfügung stehenden Haushaltes eines Ressorts vom exklusiven Politikmodus der *zoku* bestimmt ist, während bei der Feinallokation dieser Mittel auf einzelne Projekte im vergleichsweise offenen Politikmodus des Klientelismus vielfältigen Einzelinteressen Gehör verschafft wird. Politiker aus Oppositionsparteien spielen in beiden Modi kaum eine Rolle.[258]

Bestimmender Faktor bei der Planung von Nachtragshaushalten, mit denen durch Steigerung der öffentlichen Investitionstätigkeit die Binnennachfrage erhöht und dadurch die Konjunktur belebt werden soll, ist die Zeit (Kapitel 5.3.3.). Der Termindruck, unter dem sowohl die Verabschiedung von Nachtragshaushalten als auch die Realisierung der mit den zusätzlichen Mitteln geplanten Projekte stehen, führt zum einen dazu, daß keine Neuvorhaben berücksichtigt werden. Zum anderen sind mehr als kosmetische Veränderungen der bestehenden Muster der Feinallokation selten, da die formalen Akteure Verzögerungen des Planungs- und Verabschiedungsverfahrens vermeiden wollen, mit denen sie rechnen müßten, würden sie die Präferenzen einflußreicher informeller Akteure nicht implizit mitberücksichtigen, auch ohne daß diese besondere Gelegenheit hätten, sich in den Planungsprozeß einzubringen (Kapitel 5.4.3.).

Die Praxis des Lobbying für individuelle Projekte durch Vertreter der Projektträger bei den verantwortlichen Referaten in den Ressorts, im MOF und gegebenenfalls in der Parteizentrale wurde in der gesamten Nachkriegszeit geübt. In den letzten Jahren sei, so berichteten verschiedene Interviewpartner (IGARASHI 15. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998), die Frequenz der persönlichen Vorsprachen jedoch zurückgegangen. Dies ist auch auf die zunehmende Kritik in der Öffentlichkeit an den hohen Kosten für die Besuche insbesondere von Vertretern der Gebietskörperschaften bei der Zentralverwaltung in Tokyo zurückzuführen, die zu einer allmählichen Senkung der dafür bereitgestellten Mittel sowie zu punktuellen Strukturveränderungen der Aufgabenteilung zwischen Zentralstaat und Gebietskörperschaften führte, die den horizontalen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften entschärfen sollen (INOGUCHI 1997: 105–106).[259]

---

[258] Für Mitglieder von Oppositionsparteien, die aus Abspaltungen von der LDP entstanden, gilt dies nur mit Einschränkungen, da einige, wie beschrieben, ihre noch zu Zeiten ihrer Mitgliedschaft in der LDP geknüpften Beziehungen auch nach dem Parteiaustritt weiternutzen konnten.

[259] Auf diese Maßnahmen wird in Kapitel 7. eingegangen.

Die Einflußnahme um *zoku*-Abgeordnete gebildeter Advocacy-Koalitionen auf die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Infrastrukturbereiche ist hingegen ein neueres Phänomen. Die hohen natürlichen Einnahmenzuwächse in der Phase des raschen Wirtschaftswachstums ließen bis zum Beginn der 70er Jahre genügend Spielraum für eine federführend von der Ministerialbürokratie koordinierte Interessenpolitik, die ohne konfliktreiche Prioritätensetzungen auskam. Rückläufige Wirtschaftswachstumsraten und die damit einhergehende Verknappung der zur Verfügung stehenden Ressourcen seit der ersten Ölkrise im Jahr 1973 erzwangen jedoch in steigendem Maße Umverteilungsentscheidungen, die wegen der dabei entstehenden Konkurrenz zwischen den Ressorts der Ministerialbürokratie und auch der zunehmenden Pluralisierung organisierter Interessen politischer Mediation und Koordination bedurften. Diese Rolle übernahm die LDP mit dem Policy Affairs Research Council und den *zoku*-Abgeordneten, die ihre Expertise im Lauf der langjährigen Regierungsverantwortung der LDP ausbauen und ihre Kontakte zur Bürokratie festigen konnten (Nakano 1992: 105–106, siehe auch Shindō 1995a: 219, Muramatsu 1993: 56–59, Sakakibara 1991: 74, Ohkawa 1985: 130). Bezeichnend hierfür ist, daß die Ressorts bereits seit 1960 ihre Bedarfsanforderungen zunächst den entsprechenden Ausschüssen des PARC vorlegten, bevor sie sie beim MOF einreichten (Murakawa 1985: 140–141, Woodall 1996: 115, McCubbins/Noble 1995a: 66, siehe auch Campbell 1980: 125).

Den Zenit ihres Einflusses erreichten die *zoku* in der Endphase der Alleinregierung der LDP gegen Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre. Nach dem Machtverlust der LDP im August 1993 waren sie während der Koalitionsregierungen unter Hosokawa (August 1993 bis April 1994) und Hata (April bis Juni 1994) jedoch, mit Ausnahme der in die an den Koalitionen beteiligte Renewal Party (*Shinseitō*) gewechselten *zoku giin*, weitgehend aus dem politischen Prozeß ausgeschlossen. Auch nach der Rückkehr der LDP in die Regierungsverantwortung in Koalition mit der SPJ und der aus ehemaligen Reformern der LDP hervorgegangenen Sakigake-Partei unter einem sozialistischen Premierminister (Murayama) im Juni 1994 ging ihr Einfluß weiter zurück, da sich die formale Entscheidungsfindung nun in neu geschaffene gemeinsame Gremien verlagerte. Zwar gewann bereits zu diesem Zeitpunkt der PARC unter seinem Vorsitzenden Hashimoto wieder an Gewicht, und auch die *zoku* konnten erneut am politischen Prozeß teilnehmen. In einem insgesamt mehr auf Transparenz bedachten politischen Umfeld und angesichts stärkerer Fragmentierung innerhalb der Interessenverbände konnten sie sich jedoch nicht sofort mit ihrem vormaligen Einfluß reetablieren (Nakano 1997: 60, siehe auch Shindō 1995a: 222).

Hinweise verschiedener Interviewpartner darauf, daß mittlerweile die Kollaboration von Ministerialbürokratie und LDP bei der Entscheidung über die Mittelverteilung auf Programme wieder den Mustern der Zeit der Alleinregierung der LDP folge (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, KITAMURA 7. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998), legen jedoch nahe, daß *zoku* seither – zumindest im Bereich öffentlicher Investitionen – ihren Einfluß erneut festigen konnten. Dies mag neben der Rückgewinnung der Führungsrolle in der Regierungskoalition aus LDP, Sozialisten und Sakigake durch die LDP im Januar 1996 und der späteren Reetablierung einer konservativen Regierung ohne sozialistische Koalitionsbeteiligung nach den Unterhauswahlen vom Oktober 1996, beides unter Hashimoto als Premierminister, auch an dem großen Spielraum zur Bedienung partikularer Interessen liegen, den die in den vergangenen Jahren im Rahmen von Konjunkturpaketen bereitgestellten umfangreichen öffentlichen Mittel für Infrastrukturinvestitionen boten.[260]

Beratungsgremien der zentralstaatlichen Regierungsinstitutionen finden in der japanischen und westlichen Politikwissenschaft zunehmende Beachtung, da ihnen große Bedeutung als institutionalisierte Foren zur Interessenartikulation beigemessen wird, die in einigen Politikbereichen im Sinne des Korporatismus nicht nur empfehlend, sondern gestaltend auf den politischen Entscheidungsprozeß einwirken (vgl. SEIFERT 1997: 117, 1989: 166–167, FOLJANTY-JOST 1993: 314). Im Bereich der Infrastrukturpolitik kommt ihnen aber lediglich eine untergeordnete Rolle zu, da sich ihre Beteiligung weitgehend auf die mittelfristige Ausbauplanung beschränkt. Diese determiniert, wie gezeigt, die tatsächliche Mittelallokation weder auf der Ebene der ressortinternen Koordination von Bedarfsanmeldungen noch bei der Integration des Haushaltsentwurfs im MOF, sondern fungiert vornehmlich als Instrument der Informationsverarbeitung auf Ressortebene.

[260] Die Ausweitung des Mittelvolumens für öffentliche Investitionen durch Konjunkturpakete, deren erstes 1990 aufgelegt wurde (siehe Kapitel 3.2.1.), ist letztlich auch für den Machtzuwachs der *zoku* zu Beginn der 90er Jahre mitverantwortlich (vgl. INOGUCHI 1991: 114).

6. Politikfeldnetzwerke der Gebietskörperschaften

In den folgenden Abschnitten werden, analog der Argumentationsfolge in Kapitel 5, in einem ersten Schritt die Arenen bestimmt, in denen in den Gebietskörperschaften infrastrukturpolitisch relevante Entscheidungen fallen (Kapitel 6.2.). Auf dieser Basis werden in einer Analyse des Entscheidungssystems die Akteure identifiziert, die über formale Entscheidungsbefugnisse verfügen (Kapitel 6.3.) sowie im weiteren die Einflußstrukturen herausgearbeitet, die Allokationsentscheidungen über öffentliche Investitionen auf diesen Regierungsebenen kennzeichnen (Kapitel 6.4.).

Angesichts der Unschärfe, die den Begriff der „lokalen Gebietskörperschaft" (*chihō kōkyō dantai*) im japanischen allgemeinen, juristischen und politischen Sprachgebrauch umgibt, bedarf dieser zunächst jedoch einer genaueren Definition. Das „Gesetz über die lokale Selbstverwaltung" (*chihō jichihō*, Local Autonomy Law, im folgenden LAL) definiert zwei Arten von lokalen Gebietskörperschaften: solche mit umfassenden Rechten und Pflichten (*futsū chihō kōkyō dantai*) und solche, die für bestimmte Aufgaben eingerichtet werden (*tokubetsu chihō kōkyō dantai*; LAL Art. 1, Abs. 2, Satz 1–3). Zu ersteren zählen 47 Präfekturen (*to dō fu ken*)[261] sowie 668 Städte (*shi*) und 2.564 Gemeinden (*chōson*). Die Städte schließen 12 Großstädte mit Sonderstatus (*seirei shitei toshi*) ein, deren Befugnisse von denen der anderen Kommunen in Teilbereichen abweichen (Stand Ende 1996; Jichishō 1998: 227). Diese Art von Gebietskörperschaften ist ubiquitär: Jeder Ort in Japan gehört sowohl zu einer Kommune als auch zu einer Präfektur (Reed 1986: 23).

Für bestimmte Aufgaben eingerichtete Gebietskörperschaften hingegen existieren parallel zu den genannten Körperschaften und dekken nicht zwangsweise das ganze Land ab. Der Begriff bezeichnet zum einen die 23 Stadtbezirke Tōkyōs (*tokubetsu ku*), die zwar über gewählte Bezirksvorsteher (*kuchō*) verfügen, deren Rechte und Pflichten sich aber von denen der Kommunen unterscheiden. Zum anderen bezieht er sich auf Zusammenschlüsse mehrerer Kommunen und/oder Präfekturen zum Zweck der gemeinsamen Durchführung bestimmter Aufgaben. Dies sind vor allem zum gemeinsamen Angebot verschiedener Dienstleistungen, vornehmlich dem Betrieb von Einrichtungen der kommunalen Daseins-

---

[261] Funktionen, Aufgaben und Befugnisse der Präfekturen sind trotz unterschiedlicher Bezeichnungen, die historische Wurzeln haben, weitgehend identisch. Lediglich bei der Präfektur Tōkyō (*Tōkyō to*) ergeben sich Abweichungen, die, soweit für die folgenden Erörterungen relevant, im jeweiligen Kontext angegeben werden (vgl. Abe *et al.* 1994: 63, Akizuki 1995b: 340).

vorsorge und im sozialen Bereich sowie zur Bereitstellung von Rettungsdiensten gegründete Körperschaften (*chihō kōkyō dantai no jimu kumiai*; 1996: 2818 Körperschaften, JICHISHŌ 1999a, Internet).[262] Diese Art des Zusammenschlusses mehrerer Kommunen und/oder Präfekturen war schon in der Vorkriegszeit möglich (MOCHIZUKI 1993: 348, siehe auch SAMUELS 1983: 56–57). Seit 1963 können zudem Regionalentwicklungsgesellschaften (*chihō kaihatsu jigyōdan*) gegründet werden, die im Auftrag ihrer Mitgliedskörperschaften Infrastrukturprojekte durchführen (1996: 10 Gesellschaften, JICHISHŌ 1999a, Internet).[263] Seit einer Änderung im Jahr 1994 ermöglicht das LAL außerdem die Einrichtung von regionalen Assoziationen (*kōiki rengō*), die sich auf ähnlichen Gebieten wie die zuvor genannten körperschaftsübergreifenden Dienstleistungsgemeinschaften betätigen und darüber hinaus koordinierende Entwicklungsplanung für die beteiligten Körperschaften betreiben sollen. Die erste Assoziation wurde 1996 in der Präfektur Oita gegründet, im Februar 1999 waren es insgesamt 20 Assoziationen unter Beteiligung von 170 Kommunen in 12 Präfekturen (JICHISHŌ 1999b, Internet). Ihre Stellung gegenüber ihren Mitgliedskörperschaften ist im Vergleich zu den bislang möglichen Zusammenschlüssen gestärkt (CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 283). Ebenfalls zu den Gebietskörperschaften mit bestimmten Aufgaben zählen rund 4.000 Realkörperschaften (*zaisanku*), die die Verfügungsrechte über einzelne Liegenschaften besitzen (vgl. SUZUKI *et al.* 1994[9]: 283–291).

Zwar verfügen auch die mit besonderen Aufgaben betrauten Gebietskörperschaften teils über gewählte Aufsichtsgremien (LAL Art. 287); Regierungsfunktionen im Sinne einer gesamtgesellschaftlich verbindlichen Steuerung üben jedoch nur die mit umfassenden Rechten und Pflichten ausgestatteten Gebietskörperschaften, also Präfekturen und Kommunen, aus. Sie sind Gegenstand der folgenden Ausführungen, zumal die mit dem Bau von Infrastruktureinrichtungen befaßten Regionalentwicklungsgesellschaften lediglich Auftragnehmer ihrer Mitgliedskörperschaften sind und keine Entscheidungen über die grundsätzliche Durchführung oder das Design von Projekten treffen (vgl. SUZUKI *et al.* 1994[9]: 294).[264]

---

[262] Eine detaillierte Beschreibung der Funktionsweise dieser Körperschaften gibt SAMUELS 1983: 67–79.

[263] Dabei handelt es sich um zeitlich befristet eingerichtete Organisationen, die nach Beendigung des jeweiligen Projektes aufgelöst werden (SAMUELS 1983: 79).

[264] In der Statistik öffentlicher Investitionen (*gyōsei tōshi*) werden sie nicht gesondert ausgewiesen (JKC 1997: 223) und in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter den Investitionen aus ordentlichen und Sonderhaushalten der Gebietskörperschaften subsumiert (ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 10).

6.1. Quellen- und Literaturlage

Die rechtlichen Regelungen für die öffentliche Investitionspolitik der lokalen Gebietskörperschaften (im folgenden verkürzt als Gebietskörperschaften bezeichnet) finden sich vor allem in drei Gesetzen: Die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften basiert auf Kapitel 9 des LAL aus dem Jahr 1947, das in seinen allgemeinen Bestimmungen auch die Gesamtplanung (siehe Kapitel 6.2.2.) der Gebietskörperschaften regelt. Das „Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften" (*chihō zaiseihō*, Local Finance Law) aus dem Jahr 1948 enthält weitere Bestimmungen zur Finanzverwaltung der Gebietskörperschaften. Das 1952 verabschiedete „Gesetz über die öffentlichen Unternehmen von Gebietskörperschaften" (*chihō kōei kigyōhō*) konkretisiert u. a. die Grundsätze und Zuständigkeiten bei der Haushaltswirtschaft dieser Unternehmen.

Rolle und Funktion lokaler Gebietskörperschaften gehören zu den auch in der breiteren Öffentlichkeit vieldiskutierten Aspekten des politischen Systems und der politischen Kultur in Japan. In den 70er und frühen 80er Jahren zogen besonders die Aktivitäten einiger reformorientierter Bürgermeister und Gouverneure in den Bereichen Sozial- und Umweltpolitik die Aufmerksamkeit auch der westlichen Politikwissenschaft auf sich.[265] Seit von offizieller Regierungsseite ab Mitte der 80er Jahre die Dezentralisierung von Regierungsfunktionen als Mittel zur Verschlankung und Effizienzsteigerung des Staates propagiert wird und sich verschiedene Beratungsgremien mit deren Konkretisierung befassen, werden die institutionellen Voraussetzungen für eigenständige lokale Politik sowie die Funktions- und Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen verstärkt thematisiert, was sich an der großen Zahl journalistischer und populärwissenschaftlicher Publikationen[266] sowie besonders auch der Vielzahl von Monographienreihen zu diesem Themenkomplex ablesen läßt.[267]

---

[265] Siehe z. B. McKean 1981, Reed 1986 und die verschiedenen Aufsätze in Steiner *et al.* 1980.

[266] In diesen Arbeiten wird der Ist-Zustand lokaler Selbstverwaltung oftmals lediglich als Ausgangspunkt für eine Skizze wünschenswerter, einer breiten Bürgerbeteiligung verpflichteter Regierungssysteme auf lokaler Ebene beschrieben; siehe im populärwissenschaftlichen Bereich z. B. Honda 1990 oder Satō, A. 1990.

[267] In einigen dieser Reihen werden wissenschaftliche Aufsätze neben in ihrer häufig augenfälligen Subjektivität ebenfalls aufschlußreiche Erfahrungsberichte von politischen oder administrativen Praktikern gestellt; siehe z. B. in der im Verlag Gyōsei erscheinenden Reihe *21 seiki no chihō jichi senryaku* Nishio 1993 und Nishio/Iwasaki 1993 oder Tamura 1989a und Shindō 1989a aus der bei Gakuyō Shobō herausgegebenen Serie *Shirīzu jichi o hajimeru*. Ausschließlich von Wissenschaftlern verfaßte Analysen mit stärkerer Theorieorientierung

Zwar befaßt sich die Mehrzahl wissenschaftlicher Untersuchungen mit den politischen Funktionen lokaler Gebietskörperschaften unter dem Gesichtspunkt der intergouvernementalen Beziehungen (vgl. SHINDŌ 1994: 243, siehe auch MURAMATSU 1989: passim, NAKAMURA 1995: 288); angesichts uneinheitlicher Reaktionen auf zentralstaatliche Vorgaben in verschiedenen Präfekturen oder Kommunen seit Ende der 60er Jahre finden jedoch auch interne politische Prozesse zunehmende Beachtung. Grundlegend für die Beschreibung der Einflußstrukturen in Haushalts- und Projektplanungsprozessen in Präfekturen und Kommunen sind einige empirische Untersuchungen, die in den 70er und 80er Jahren von japanischen Politikwissenschaftlern durchgeführt wurden.[268] Als Bezugsrahmen für die auf das Politikfeld Infrastruktur bezogene Interpretation der Ergebnisse dieser Studien, veröffentlichter Berichte von an relevanten politischen Prozessen Beteiligten[269] und der Erkenntnisse, die in eigenen Interviews mit politischen und administrativen Akteuren der unteren Regierungsebenen (siehe Anhang 1) gewonnen wurden, konnten verschiedene institutionelle Analysen der Macht- und Einflußstrukturen in lokalen Gebietskörperschaften, insbesondere des Verhältnisses von gewählter Verwaltungsspitze – Gouverneur oder Bürgermeister –, Verwaltung und Parlament, herangezogen werden.[270]

---

finden sich u. a. mit MIYAMOTO 1986 oder ENDŌ/KAMO 1995 z. B. in der Reihe *Gendai jichi sensho*, die von Jichitai Kenkyūsha veröffentlicht wird.

268 Eine landesweite Befragung von politischen und administrativen Akteuren auf Präfektur- sowie kommunaler Ebene zu Entscheidungsprozessen in der Haushaltsplanung haben NOGUCHI *et al.* (1979) durchgeführt. Im Jahr 1981 hat das NIHON TOSHI SENTĀ die Ergebnisse einer Umfage in städtischen Gebietskörperschaften vorgelegt, die sich schwerpunktmäßig mit Haushaltsplanungsprozessen befaßte (NIHON TOSHI SENTĀ (Hg.) (1981): *Toshi ni okeru seisaku keisei no arikata* [Politische Entscheidungsfindung in Städten]. Tokyo: Daiichi Hōki Shuppan); sie sind in die Überlegungen von NAKANO 1992 und MARUYAMA 1988 eingeflossen. Nicht nur, aber auch mit Entscheidungsprozessen bei der Haushalts- und Projektplanung befassen sich die von KOBAYASHI *et al.* 1987, KITAHARA 1988 und MURAMATSU 1986 vorgelegten, auf Umfragen in verschiedenen Landesteilen beruhenden Analysen politischer Prozesse der unteren Regierungsebenen. Auf die Einflußstrukturen bei der Erstellung langfristiger Gesamtplanungen von Städten und Gemeinden konzentrierte sich die in YOSHIDA 1992a, 1992b und 1994 analysierte Umfrage bei Verantwortlichen der Kommunalpolitik und -verwaltung im nördlichen Japan.

269 Neben verschiedenen Aufsätzen in den zuvor genannten Publikationsreihen wie HOSOKAWA 1989, MATSUZAKI 1989 oder HIGUCHI 1993 sind u. a. TSUNEMATSU 1987, AMANO 1990 und 1995 sowie NISHIO 1995 zu nennen.

270 Z. B. verschiedene Aufsätze in NISHIO/IWASAKI 1993 sowie MIYAZAKI 1995, SHINDŌ 1994, KAWANAKA 1984; mit besonderem Bezug zur den Städten und Gemein-

6.2. Entscheidungsarenen

6.2.1. Die Rolle der Parlamente

Im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem, das die Regierungsbildung auf der zentralstaatlichen Ebene bestimmt, verfügen Präfekturen und Kommunen neben der gewählten Legislative (Präfekturparlamente bzw. Stadt- und Gemeinderäte, im folgenden zusammen als Parlamente bezeichnet) mit den in allgemeiner und freier Wahl bestimmten Gouverneuren und Bürgermeistern zusätzlich über eine direkt gewählte und damit vom Parlament nicht abrufbare Verwaltungsspitze. Das Verhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und Führung der Exekutive ist damit wie in Präsidialsystemen potentiell konfliktreich. Verschiedene, eher für parlamentarische Kabinettsysteme charakteristische institutionelle Vorkehrungen stärken jedoch die Position des Gouverneurs oder Bürgermeisters gegenüber dem Parlament (Shindō 1993: 175–176, 1994: 267, Satō, A. 1990: 64, siehe auch Shirafuji 1995: 68): Er kann das Parlament einberufen, wann immer er es für notwendig erachtet; umgekehrt hat jedoch allein der Parlamentsvorsitzende das Recht, den Gouverneur oder Bürgermeister zur Berichterstattung im Parlament aufzufordern. Für das Tagesgeschäft weitaus bedeutsamer sind jedoch die weitreichenden Befugnisse des Gouverneurs oder Bürgermeisters, Dringlichkeitsentscheide (*senketsu shobun*) zu fällen, über die er das Parlament hinterher lediglich informieren muß (Satō, A. 1990: 69–72, Miyazaki 1995: 113). Außerdem hat er neben dem in präsidentiellen Regierungssystemen üblichen Vetorecht (*kyohiken*) das Recht, das Parlament im Falle eines Mißtrauensvotums aufzulösen und damit eine Konfliktlösung faktisch den Wählern zu überlassen (Higuchi 1993: 214, Satō, A. 1990: 63–64).[271]

Vor diesem Hintergrund kommt dem Gouverneur oder Bürgermeister in der Haushaltsplanung eine bestimmende Rolle zu. Er hat, wie das Kabinett auf zentralstaatlicher Ebene, das alleinige Recht zum Entwurf des Haushaltsplanes, den er dem Parlament zur Beschlußfassung vorlegt (LAL Art. 149, Art. 211). Aus dem alleinigen Entwurfs- und

---

den per Gesetz auferlegten langfristigen Entwicklungsplanung auch Nakahashi *et al.* 1986, Niikawa 1993 und 1995.

[271] Amakawa nennt als Grund für die bevorzugte Stellung von Bürgermeister und Gouverneur gegenüber dem Parlament das Interesse des Zentralstaates an einer zügigen, reibungslosen Umsetzung der auf die unteren Regierungsebenen übertragenen zentralstaatlichen Aufgaben (Amakawa 1994: 152, siehe Kapitel 7.2.).

Vorlagerecht leiten sich für die Spielräume für Änderungen am Entwurf durch das Parlament dieselben Begrenzungen ab, wie sie für die zentralstaatliche Ebene gelten (siehe Kapitel 5.2.1.); allerdings ist die Einschränkung von Änderungen, die zur Erhöhung von Haushaltsansätzen führen, gesetzlich dahingehend spezifiziert, daß die Rechte des Gouverneurs oder Bürgermeisters nicht beschnitten werden dürfen (LAL Art. 97, Satz 2). Hinsichtlich der Auslegung dieser Bestimmung sind die Auffassungen zwar geteilt (MIYAZAKI 1995: 142); in der Regel holt das Parlament für alle zulässigen Modifikationen jedoch die Zustimmung des Gouverneurs oder Bürgermeisters ein (SUZUKI *et al.* 1994[9]: 153). Zwar hat das Parlament das Recht, den Haushaltsentwurf zurückzuweisen und die Exekutive zur Überarbeitung unter Berücksichtigung größerer Änderungswünsche aufzufordern. Die gesetzliche Vorgabe, daß eine zweimalige Zurückweisung dieser Art wie auch die vollständige Ablehnung des Entwurfs automatisch zum Rücktritt des Gouverneurs oder Bürgermeisters und damit zur Auflösung des Parlaments führen (HIGUCHI 1993: 212–214), ist jedoch geeignet, die Abgeordneten zu deutlicher Zurückhaltung gegenüber einem solchen Vorgehen anzuhalten (TERAYAMA 19. Oktober 1998).

Ein weiterer Aspekt, der den Einfluß der Parlamente auf die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften trotz der ihnen per Gesetz übertragenen weitreichenden Verantwortung in Finanzfragen (LAL Art. 96) einschränkt, hängt mit den Finanzströmen zwischen den Regierungsebenen zusammen. Zwar folgt die Festlegung des Haushaltsjahres für Präfekturen und Kommunen den Bestimmungen für die nationale Ebene (April bis März); da die Haushalte der Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite jedoch von Transferzahlungen aus den zentralstaatlichen Haushalten abhängig sind, führt dies trotz der offenkundigen Sinnhaftigkeit einer synchronen Haushaltsführung der Regierungsebenen faktisch zu Verzögerungen in der konkreten Haushaltsplanung auf seiten der Gebietskörperschaften, die erst nach Verabschiedung der zentralstaatlichen Haushalte erfolgen kann (SUZUKI *et al.* 1994[9]: 138–139, siehe auch KOJIMA 1984: 12–14). Dies bedeutet, daß die Parlamente der Präfekturen und Kommunen über Haushaltspläne beschließen, die sich in weiten Teilen auf geschätzte Einnahmen stützen. Da die letztendliche Höhe einzelner Zuweisungen oder der genehmigten Neuverschuldung in den zentralstaatlichen Institutionen zudem erst in der Vollzugsphase des Haushalts entschieden werden (siehe Kapitel 5.3.1.), sind die unteren Regierungsebenen regelmäßig zur Anpassung ihrer Haushaltspläne oder Verabschiedung von Nachtragshaushalten gezwungen, um die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben mit den neuen Realitäten in Einklang zu bringen (HIGUCHI 1993: 226, siehe auch NOGUCHI *et al.* 1979:

367).[272] Der Gouverneur oder Bürgermeister verfügt jedoch auf der einen Seite über das Recht zur Anpassung des Haushalts in der Haushaltsvollzugsphase (LAL Art. 149, Ziffer 2) und kann zum anderen auf dem Weg des Dringlichkeitsentscheids auch Nachtragshaushalte auf den Weg bringen, so daß weitreichende Haushaltsentscheidungen in die Exekutive verlagert werden (MIYAZAKI 1995: 142–143, YOSHIDA 1992b: 163, siehe auch OSHIMA 1983: 857). Zur Schwächung der Position des Parlaments trägt zudem bei, daß auch die Verhandlungen der Gebietskörperschaften mit zentralstaatlichen Stellen über die Bewilligung von Subventionen und die projektbezogene Genehmigung der Neuverschuldung auf administrativem Wege laufen (KOJIMA 1984: 20–21, siehe Kapitel 7.2. und 7.3.).

Hinzuweisen ist darauf, daß die parlamentarische Beratung des letzten Nachtragshaushaltes zeitlich meist mit der Planungsphase für den Haushalt des kommenden Jahres zusammenfällt und von den Parlamenten zum grundlegenden haushaltspolitischen Meinungsaustausch genutzt wird (NAKANO 1992: 237). Eine detaillierte Übersicht über die gesamten in einem Haushaltsjahr getätigten Einnahmen und Ausgaben erhält das Parlament schließlich mit der Vorlage der Jahresrechnung durch den Gouverneur oder Bürgermeister. Diese wird zuvor durch eine Kontrollkommission geprüft, deren Mitglieder der Gouverneur oder Bürgermeister mit Einverständnis des Parlaments beruft (LAL Art. 195–202). Theoretisch könnte die Beratung der Jahresrechnung zur Kontrolle der Exekutive genutzt werden, tatsächlich sorgen jedoch auch in dieser Phase des Haushaltskreislaufs institutionelle Vorkehrungen dafür, daß die Motivation der Parlamentarier zur Auseinandersetzung mit der Verwaltungsspitze gering bleibt: Die parlamentarische Verabschiedung der Jahresrechnung ist zwar gleichbedeutend mit der Entlastung des Gouverneurs oder Bürgermeisters, ihre Ablehnung beläßt jedoch lediglich die Verantwortung für die Haushaltswirtschaft bei der Exekutive, hat darüber hinaus aber keine rechtlichen Folgen. Entsprechend nimmt die Beratung der Jahresrechnung im Parlament in der Regel wenig Zeit und Aufmerksamkeit in Anspruch (HIGUCHI 1993: 222–223).

Auf die Haushaltsführung der Regiebetriebe kann das Parlament formal mit der Verabschiedung der für diese eigens eingerichteten Sonderhaushalte und der alljährlich aufzustellenden Wirtschaftspläne einwirken. Eine unmittelbare parlamentarische Kontrolle der Geschäftstätigkeit der quasi-öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften ist hingegen nicht vorgesehen (NARUMI 1992: 114, ISOZAKI 1995: 210–211, siehe

[272] Die Präfekturen und Kommunen beschließen, ungeachtet der Größe der Gebietskörperschaft, durchschnittlich vier Nachtragshaushalte pro Jahr (NOGUCHI *et al.* 1979: 367).

auch SATŌ, A. 1990: 40). Indirekt können die Parlamente allenfalls im Zusammenhang mit Änderungen der öffentlichen Kapitalbeteiligung oder Zuwendungen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften Einfluß auf die Unternehmensführung nehmen (vgl. ISOZAKI 1995: 211, siehe hierzu ausführlicher Kapitel 6.3.2.).

6.2.2. Bedeutung der Programmplanung

Auf allen Regierungsebenen sind die Verwaltungen zur Erstellung von insgesamt mehr als 200 verschiedenen Arten administrativer Pläne (*gyōsei keikaku*) gesetzlich verpflichtet. Die meisten davon entfallen auf die lokalen Gebietskörperschaften, deren Verwaltungshandeln in weiten Teilen des Infrastrukturbereichs z. B. durch die Landnutzungsplanung (*tochi riyō keikaku*), die Entwicklungsplanung (*kaihatsu keikaku*), die Bauplanung (*kensetsu keikaku*), die Stadtplanung (*toshi keikaku*), die regionale Ausbauplanung zur Förderung der Landwirtschaft (*nōgyō shinkō chiiki seibi keikaku*), aber auch auf anderen Gebieten wie z. B. der sozialen Wohlfahrt durch die Pläne für die medizinische Versorgung (*iryō keikaku*) oder die Pläne für Gesundheit und Wohlfahrt älterer Menschen (*rōjin hoken fukushi keikaku*) etc. gesteuert wird (NIIKAWA 1995: 236).[273]

Zuständigkeiten bei Planung und Genehmigung, Laufzeiten und die unmittelbare Haushaltsrelevanz der verschiedenen administrativen Pläne sind in den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen festgelegt und variieren deutlich. Im Gegensatz zur zentralstaatlichen Ebene, auf der, wie oben beschrieben, im Infrastrukturbereich verschiedene Planungen nebeneinander existieren, die weder klar aufeinander aufbauen noch konsequent miteinander verknüpft sind (siehe Kapitel 5.2.2.), sorgen entsprechende Bestimmungen in den jeweiligen Gesetzen für die Gebietskörperschaften jedoch meist für einen Zwang zur Abstimmung mit anderen Plänen (vgl. AMANO 1995: 144, NISHIO 1995: 119). Wichtiges Instrument für diese Abstimmung ist die mittlerweile von nahezu jeder lokalen Gebietskörperschaft durchgeführte langfristige Entwicklungsplanung, im Oberbegriff häufig als „Gesamtplanung" (*sōgō keikaku*) bezeichnet. Sie dient der Ausrichtung der Politik der Gebietskörperschaft, insbesondere im Bereich des Infrastrukturausbaus, an langfristigen Zielen und umfaßt auch diejenigen Bereiche, die von den bereichsspezifischen Plänen abgedeckt werden.

Für Präfekturen auf der einen und Städte und Gemeinden auf der anderen Seite verbinden sich mit der Bezeichnung Gesamtplanung jedoch unterschiedliche Planungssysteme. Das LAL verpflichtet seit einer

[273] NIIKAWA spricht angesichts der Fülle durch Pläne reglementierter Bereiche von „Planungsinflation" (NIIKAWA 1995: 236).

Revision im Jahr 1969 die Kommunen explizit dazu, eine „Grundkonzeption" (*kihon kōsō*) für die Verwaltungstätigkeit in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erstellen und im Parlament zu verabschieden (LAL Art. 2, Satz 5). Im selben Jahr erließ das MOHA eine Verordnung, die die gesetzlichen Bestimmungen formal und inhaltlich konkretisierte und für die Grundkonzeptionen u. a. eine Laufzeit von rund 10 Jahren empfahl (*shichōson kihon kōsō sakutei yōryō* vom 12. September 1969, Abdruck in NAKAHASHI *et al.* 1986: 143–145). Damit wurden die Empfehlungen einer Studie aufgegriffen, die das MOHA einige Jahre zuvor in Auftrag gegeben hatte, um Möglichkeiten der Implementierung eines umfassenden Planungsinstrumentariums für die kommunale Ebene auszuloten. In der Studie wurde unter dem genannten Oberbegriff „Gesamtplanung" ein mehrstufiges Planungssystem skizziert, das sich aus der in das LAL aufgenommenen Grundkonzeption, einem darauf aufbauenden konkreteren „Basisplan" (*kihon keikaku*) und einem diesen wiederum für engere Planungszeiträume detaillierenden „Durchführungsplan" (*jisshi keikaku*) zusammensetzen sollte (NAKAHASHI *et al.* 1986: 142, NISHIO 1995: 120).

Der gesetzlich vorgeschriebene Teil des Planungssystems setzte sich in den Kommunen relativ rasch durch: Bereits 1975 verfügten drei Viertel der Städte und Gemeinden über eine Grundkonzeption, Anfang der 80er Jahre waren es über 90% (NAKAHASHI *et al.* 1986: 145–150). Im Jahr 1993 schließlich lag in 99,4% der Städte (*shi*) und 97,8% (*chō*) bzw. 96,3% (*son*) der Gemeinden eine Grundkonzeption im Sinne des Gesetzes vor (AMANO 1995: 138). Die auf freiwilliger Basis zu erstellenden Basis- und Durchführungspläne sind zwar weniger flächendeckend verbreitet; ersterer wurde aber dennoch zu Beginn der 90er Jahre in rund 90%, letzterer in ca. 70% der Städte und Gemeinden regelmäßig aufgestellt (NIIKAWA 1995: 241, 244, NISHIO 1995: 122).

Die Laufzeit der Pläne ist, wie auch ihre jeweils konkrete Benennung, in den verschiedenen Städten und Gemeinden unterschiedllich. Grundkonzeptionen werden für fünf bis 20 Jahre verabschiedet, wobei der Großteil der Kommunen der 1969 empfohlenen Laufzeit von 10 Jahren folgt. Die Laufzeit der Basispläne liegt meist zwischen fünf und 10 Jahren, häufig deckt sie sich mit der der Grundkonzeption. Einige Kommunen entwerfen ihre Basispläne zusammen mit den Grundkonzeptionen, konkretisieren sie aber nur für die erste Hälfte der Laufzeit der Grundkonzeption und schreiben sie nach einigen Jahren fort (NAKAHASHI *et al.* 1986: 155–158, NIIKAWA 1995: 246–247).[274] Durchführungspläne haben in der

[274] Ein Beispiel für diese Praxis wie auch die Uneinheitlichkeit der Bezeichnung der einzelnen Bausteine des Planungssystems ist die Gesamtplanung in der zur Präfektur Tōkyō gehörenden Stadt Musashino. Sowohl Grundkonzeption

Regel eine dreijährige Laufzeit, werden jedoch meist jährlich in Anpassung an die aktuelle Projekt- und Finanzentwicklung fortgeschrieben (NIIKAWA 1995: 247, NAKAHASHI *et al.* 1986: 169–172).

Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden entwirft in ihrer Grundkonzeption ein umfassendes Entwicklungsszenario, das nicht nur die in die Zuständigkeit der Verwaltung fallenden Aufgabenbereiche berücksichtigt, sondern auch die Aktivitäten privater Akteure und anderer Regierungsebenen einbezieht. Die Basispläne beschränken sich auf die mittel- und langfristigen Aufgaben, die mit dem Instrumentarium der Verwaltung der Gebietskörperschaft zu bewältigen sind (NAKAHASHI *et al.* 1986: 150–151, NARUMI 1992: 126). Art und Inhalt der Durchführungspläne variieren wiederum stark zwischen den Kommunen: Nach einer Umfrage in den 80er Jahren nahm in einer Stichprobe von 100 Kommunen knapp die Hälfte alle Projekte, die im Planungszeitraum realisiert werden sollten, in ihren Durchführungsplan auf, während ein Drittel sich auf Schwerpunktprojekte beschränkte und gut 10% lediglich Globalbeträge für verschiedene Infrastrukturbereiche aufführten (NAKAHASHI *et al.* 1986: 173).

Präfekturen begannen vereinzelt schon während der Wiederaufbauphase in der zweiten Hälfte der 40er Jahre damit, ihre öffentlichen Investitionsstrategien in Form längerfristiger Entwicklungsplanungen für ihre regionalen Zuständigkeitsbereiche zu explizieren (NIIKAWA 1995: 242–243, 1993: 315–316, NAKAHASHI 1986: 191). Seit einer Revision im Jahr 1956 gehört die Erstellung umfassender Entwicklungspläne (*sōgō kaihatsu keikaku*) zu den im LAL festgeschriebenen Aufgaben der Präfekturen (LAL Art 2, Satz 6, Ziffer 1; NIIKAWA 1995: 243). Eine parlamentarische Verabschiedung wie bei den Kommunen ist jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Nähere Bestimmungen zu Form, Inhalt und Verfahren der Planung werden im LAL oder zentralstaatlichen Verordnungen ebenfalls nicht getroffen (NAKAHASHI *et al.* 1986: 192). Nach einer Erhebung aus dem Jahr 1991 verfügten 39 von 47 Präfekturen über eine den Grundkonzeptionen der Kommunen vergleichbare Langfristplanung, knapp die Hälfte (23) hatte mittel- und kurzfristige Entwicklungspläne erstellt. In

als auch Basisplan haben dort eine Laufzeit von 12 Jahren. Der Basisplan heißt in Musashino „Langfristplan" (*chōki keikaku*) und wird für die ersten sechs Jahre seiner Laufzeit wiederum als „Umsetzungsplan" (*jikkō keikaku*), für die übrigen sechs Jahre aber als „Ausblick" (*tenbō keikaku*) bezeichnet (AMANO 1990: 31). In Koganei, ebenfalls in Tōkyō gelegen, hingegen wurde 1988 eine Grundkonzeption für eine Laufzeit von 15 Jahren verabschiedet, die durch jeweils fünfjährige Basispläne, die dort „Gesamtpläne" (*sōgō keikaku*) heißen, sowie Durchführungspläne mit dreijähriger Laufzeit ergänzt wird (ŌKUBO 6. Oktober 1998).

nur zwei Präfekturen war jedoch ein konzises mehrstufiges Planungssystem im Sinne der Gesamtplanung der Kommunen installiert (NIIKAWA 1995: 254).[275]

Die haushaltspolitische Relevanz der Gesamtplanungen wird in der Literatur unterschiedlich eingeschätzt. Während manche Autoren die jährliche Haushaltsplanung als Konkretisierung der Gesamtplanung vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Projektentwicklung betrachten (NAKANO 1992: 234, HIGUCHI 1993: 209–210, 216), vermissen andere angesichts von Inkrementalismus jegliche Planungsorientierung im Haushaltsprozeß (NAKAHASHI *et al.* 1986: 208, 214–217). NOGUCHI *et al.* differenzieren zwischen verschiedenen Größenklassen von Gebietskörperschaften: In Präfekturen und großen Kommunen sowie in sehr kleinen Gemeinden bildeten Grundkonzeptionen und die darauf aufbauenden Basis- und, falls vorhanden, Durchführungspläne lediglich einen Orientierungsrahmen für die jährliche Haushaltsplanung, während Kommunen mittlerer Größe mit zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern eine stärkere Planungsorientierung zeigten (NOGUCHI *et al.* 1979: 361–362, 407).

Die verschiedenen Komponenten des Gesamtplanungssystems, insbesondere die Basis- und Durchführungspläne, werden im Haushaltsprozeß vornehmlich als Referenz bei der Prüfung der Bedarfsanmeldungen der Fachabteilungen in der Finanzabteilung eingesetzt (OGIHARA 9. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998, siehe auch NIIKAWA 1995: 259–260). Gleiches wurde oben bezüglich der Rolle von mittelfristigen Ausbauplanungen der Fachressorts in den Verhandlungen mit dem MOF auf der zentralstaatlichen Ebene festgestellt und dabei die Relevanz der Planungen für konkrete Haushaltsentscheidungen aufgrund ihres geringen Detailliertheitsgrades und der fehlenden Akzeptanz der Planungen durch das MOF als gering

[275] Laufzeiten und Bezeichnungen der Pläne sind auf Präfekturebene ebenso vielfältig wie bei Städten und Gemeinden. Die Präfektur Nagano beispielsweise hat 1995 ihre zweite „Langfristkonzeption" (*chōki kōsō*) veröffentlicht, die die Entwicklungsschwerpunkte der Präfektur bis zum Jahr 2010 beschreibt. Auf dieser Basis wurde 1996 ein „Mittelfristiger Gesamtplan" (*chūki sōgō keikaku*) erstellt, der für einen Zeitraum von fünf Jahren die Vorgaben der Langfristkonzeption konkretisiert (OGIHARA 9. Oktober 1998). In Tōkyō wiederum werden Grundkonzepte mit 10jährigen Laufzeiten erstellt, deren Bezeichnung mit der Person des Gouverneurs variiert (unter Gouverneur Suzuki wurde ein „Langfristplan", *chōki keikaku*, für die Jahre 1991 bis 2000, unter Gouverneur Aoshima ein „Konzept", *seikatsu toshi tōkyō kōsō*, für die Jahre 1996 bis 2005 aufgelegt). Diese werden ergänzt durch jeweils drei Jahre laufende Durchführungspläne, die individuelle Bezeichnungen tragen (MIYACHI 19. Oktober 1998).

eingestuft (siehe Kapitel 5.2.2.). Wie die Ressortplanungen der Ministerialbürokratie enthalten die Basis- und oft auch die Durchführungspläne der Gebietskörperschaften wenig konkrete Angaben zur Priorität einzelner Projekte. Außerdem hält sich auch in den Gebietskörperschaften die für die Koordination und Prüfung der Bedarfsanmeldungen zuständige Finanzabteilung (siehe Kapitel 6.3.1.) – wie das MOF auf zentralstaalicher Ebene – meist aus dem Planungsprozeß heraus, um sich für spätere Haushaltsverhandlungen nicht festlegen zu lassen (NAKAHASHI *et al.* 1986: 174).

Angaben von Gesprächspartnern in Kommunen und Präfekturen legen jedoch nahe, daß die Rolle der Gesamtplanung bei der Steuerung öffentlicher Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften höher einzuschätzen ist, als für die fachübergreifende Landesentwicklungsplanung und Basisplanung für öffentliche Investitionen oder die mittelfristige Ausbauplanung der Fachressorts auf zentralstaatlicher Ebene festgestellt wurde (ŌKUBO 6. Oktober 1998, STADTVERORDNETER LDP 25. September 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998). Ein Grund dafür ist systematischer Natur: Dadurch, daß die einzelnen Systemkomponenten der Gesamtplanung – Grundkonzeption, Basisplan, Durchführungsplan – fachspezifische und fachübergreifende Planung, bei jeweils unterschiedlicher Gewichtung, verbinden, sind sie als Koordinationsinstrumente der Haushaltsplanungen der Fachabteilungen viel eher geeignet, als es die fachspezifische, in den Fachressorts erstellte mittelfristige Ausbauplanung auf der zentralstaatlichen Ebene sein könnte.

Ein weiterer Aspekt ist die größere Verbindlichkeit, die die Pläne dadurch erhalten, daß sie von den gewählten Akteuren der Präfektur- und Kommunalpolitik – Gouverneuren und Bürgermeistern wie auch Parlamentariern – als Instrument zur Außendarstellung eingesetzt werden (NIIKAWA 1995: 262, 1993: 327). Dies erhöht den Grad der Identifikation der Akteure mit den Planungsinhalten durch die Wähler, zumal die Planungsinhalte von Grundkonzeptionen bei aller Oberflächlichkeit im Detail immer noch ein höheres Maß an unmittelbarem Realitätsbezug aufweisen, als es bei den stark aggregierten Planungen der zentralstaatlichen Ebene der Fall ist. Gouverneuren und Bürgermeistern als richtungsweisenden Akteuren im Haushaltsplanungsprozeß kann daher schon allein aufgrund ihres wahltaktischen Eigeninteresses ein stärkeres Maß an Planungstreue unterstellt werden, als sie für die an der Haushaltsplanung auf der zentralstaatlichen Ebene beteiligten Akteure mit ihren vielfältigen Interessen sinnvoll wäre.

6.3. Entscheidungsprozesse

Haushaltspolitische Entscheidungen fallen in den Gebietskörperschaften also wie auf der zentralstaatlichen Ebene in der Regel während der von der Exekutive verantworteten Phasen des Haushaltsprozesses. Im Unterschied zur zentralstaatlichen Ebene kommt jedoch mit der Gesamtplanung neben der Haushalts- auch der infrastrukturellen Programmplanung insbesondere auf der kommunalen Ebene eine gewisse Relevanz für konkrete Entscheidungen über die Allokation öffentlicher Investitionen zu. Bei der Identifikation der formalen Entscheidungsträger der Gebietskörperschaften im Politikfeld Infrastrukturausbau ist daher nicht nur das haushaltspolitische Entscheidungssystem zu betrachten, sondern es müssen auch die für die mittel- und langfristige Gesamtplanung relevanten Entscheidungsprozesse berücksichtigt werden. Da, wie gesehen, das Parlament auch bei der Entscheidung über die Gesamtplanung eine eher formale Rolle spielt, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse.[276]

6.3.1. Ordentliche Haushalte

Der Prozeß der Haushaltsplanung in den Gebietskörperschaften ist, bei gewissen zeitlichen Abweichungen, dem der zentralstaatlichen Ebene grundsätzlich vergleichbar: Die Finanzabteilung[277] der Verwaltung teilt

---

[276] Unter „verwaltungsinternen" Akteuren werden im folgenden diejenigen Personengruppen verstanden, die formal der Verwaltung zuzuordnen sind; dazu zählen auch die direkt gewählten Gouverneure oder Bürgermeister. Kobayashi *et al.* bezeichnen bei ihrer Analyse von Entscheidungsprozessen in Städten und Gemeinden als externe (*gaibu*) Akteure solche, die in den Beziehungen zwischen der Kommune und der Außenwelt agieren (Kobayashi *et al.* 1987: 60–61) und als interne (*naibu*) Akteure diejenigen, die an internen Entscheidungsprozessen der Kommune beteiligt sind (Kobayashi *et al.* 1987: 61). Die hier vorgenommene Einteilung in verwaltungsinterne und -externe Akteure ist für die Gegenüberstellung von Entscheidungs- und Einflußsystemen sinnvoller; sie stellt eine Untergliederung der von Kobayashi *et al.* als interne Akteure bezeichneten Gruppe dar und entspricht der von Yoshida (1992a, 1992b, 1994) bei seiner Analyse des Prozesses der Gesamtplanung von Kommunen verwandten Kategorisierung.

[277] Das LAL trifft für Präfekturen detaillierte, nach Größenklassen der Präfekturen aufgeschlüsselte Bestimmungen zur internen Verwaltungsorganisation, die lediglich für Tōkyō die Einrichtung einer gesonderten Finanzabteilung (*Zaimukyoku*) vorsehen, während die Aufgabe der Haushaltsplanung und Steuerhebung ansonsten neben der Personalverwaltung und der Betreuung von Parlamentsangelegenheiten der allgemeinen Verwaltungsabteilung (*Sōmubu*) obliegt (LAL Art. 158, Satz 1). Für Städte und Gemeinden macht das LAL keine

den Fachabteilungen in der Regel im Oktober die Richtlinien der Planungen für das kommende Haushaltsjahr mit, auf deren Grundlage diese bis ca. Mitte November ihre Bedarfsanmeldungen für den ordentlichen und die Sonderhaushalte zusammenstellen und bei der Finanzabteilung einreichen. Dort werden sie geprüft, wozu die Finanzabteilung in der zweiten Novemberhälfte Anhörungen von Vertretern der Fachabteilungen durchführt. Etwa Mitte Januar teilt die Finanzabteilung den Fachabteilungen das Ergebnis ihrer Anpassungen mit, worauf sich diese bis ca. Mitte Februar in Nachverhandlungen um Erhöhung ihrer Haushaltsanteile bemühen. Die Nachverhandlungen finden auf sukzessive ansteigenden Hierarchieebenen statt, an deren Spitze die Haushaltsprüfung durch den Bürgermeister steht. Nach Abschluß der Verhandlungen und darauf basierenden Anpassungen stellt die Finanzabteilung den Entwurf fertig, der dem Parlament zur Beschlußfassung vorgelegt wird (NAKAHASHI *et al.* 1986: 205–206, NAKANO 1992: 234, MARUYAMA 1988: 142, KOJIMA 1984: 12).[278]

Wie auf der zentralstaatlichen Ebene berät das Parlament über einen bis zur Kapitelebene aufgeschlüsselten Haushaltsentwurf (HIGUCHI 1993: 210), so daß die Feinallokation der genehmigten Haushaltsmittel auf Programme und Projekte in die Vollzugsphase und damit in die Zuständigkeit der Exekutive fällt.[279] Der Gouverneur oder Bürgermeister als

---

Vorschriften hinsichtlich der Binnenorganisation, sie sind jedoch angehalten, bei ihrer auf einer vom Bürgermeister zu erlassenden Verordnung beruhenden internen Verwaltungsorganisation auf Kompatibilität mit der übergeordneten Präfektur zu achten (LAL Art. 158, Satz 7). Zur Vereinfachung bezeichnet hier und im folgenden der Begriff „Finanzabteilung" diejenige Verwaltungseinheit, der die konkrete Erstellung des Haushaltsentwurfs laut LAL oder, im Falle der Kommunen, per Verordnung übertragen ist. Analog wird der Begriff „Fachabteilung" zur Bezeichnung derjenigen Verwaltungseinheit verwandt, die für die Bearbeitung bestimmter fachbereichsbezogener Verwaltungsaufgaben, insbesondere die Planung und Administration öffentlicher Investitionen in bestimmten Infrastrukturbereichen, zuständig ist. Diejenige Verwaltungseinheit, in deren Verantwortung die koordinierende Entwicklungsplanung der Gebietskörperschaft fällt (meist *Kikakubu* oder *Kikaku chōseibu*), wird entsprechend als „Planungsabteilung" bezeichnet.

278 Von einem Mitarbeiter der Präfekturverwaltung Tōkyō zur Verfügung gestellte Unterlagen, nach denen der Haushaltsplanungsprozeß rund zwei Monate früher (im Juli / August) einsetzt als hier beschrieben, lassen vermuten, daß die vorangegangenen Ausführungen eher die Situation in kleineren Gebietskörperschaften beschreiben, während bei größeren die auch für die zentralstaatliche Ebene üblichen Fristen befolgt werden (vgl. ISHI 1996: 17).

279 Ein Abgeordneter des Präfekturparlamentes von Tōkyō bestätigte, daß der vom Gouverneur vorgelegte Entwurf in den Haushaltsberatungen auf hohen Aggregationsstufen, z. B. im Hinblick auf die Gesamtaufwendungen für Tief-

Verantwortlicher für den Vollzug des Haushaltsplanes legt nach Maßgabe entsprechender Verordnungen die Verfahren für den Haushaltsvollzug fest (LAL Art. 220), wozu mit der Erstellung von Ausgabenplänen die Feinallokation des Haushalts nach Ausgabearten (*kashozuke*, siehe Kapitel 5.3.1.) zählt (SUZUKI *et al.* 1994[9]: 163).

In früheren Untersuchungen wurde festgestellt, daß das Ausmaß des Einflusses der verschiedenen verwaltungsinternen Akteure in den einzelnen Planungsphasen mit der Größe der Gebietskörperschaft und damit der Komplexität der Verwaltungsaufgaben und -struktur variiert (NOGUCHI *et al.* 1979, NAKAHASHI *et al.* 1986, NAKANO 1992, siehe auch MURAMATSU 1986: 22–23). Danach beschränkt sich in den Präfekturen der direkte Einfluß von Gouverneuren auf die Haushaltsplanung auf Entscheidungen über Schwerpunktsetzungen, während die Prüfung des Großteils der Haushaltsanmeldungen und die abschließende Entscheidung über deren Berücksichtigung im Haushaltsentwurf den Finanzabteilungen überlassen bleibt (NAKANO 1992: 236, MARUYAMA 1988: 149–150). Bei den Kommunen befassen sich die Bürgermeister kleiner Gemeinden auch mit Detailfragen der Haushaltsplanung (NAKAHASHI 1986: 205, siehe auch YOSHIDA 1992a: 191), während ihr direkter Einfluß mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft zugunsten verstärkter Koordination durch die Finanzabteilungen abnimmt (NOGUCHI *et al.* 1979: 348–349, 443, NAKAHASHI *et al.* 1986: 205).

Im Bereich öffentlicher Investitionen haben Gouverneure und Bürgermeister dennoch eine bestimmende Rolle (NOGUCHI *et al.* 1979: 411–12, für die kommunale Ebene auch KOBAYASHI *et al.* 1987: 75–76), die sich nicht zuletzt daraus ergibt, daß die für die Koordination zuständige Finanzabteilung als oberstes Entscheidungskriterium bei der Prüfung von Bedarfsanmeldungen die Präferenzen des Bürgermeisters oder Gouverneurs zugrunde legt (NOGUCHI *et al.* 1979: 413).[280] Äußerungen von Akteuren in Verwaltung und Politik bestätigen dieses Bild für die kom-

---

bauarbeiten, diskutiert wird und einzelne Projekte grundsätzlich nicht thematisiert werden (TERAYAMA 19. Oktober 1998). Dies hängt auch mit den lediglich oberflächlichen Informationen zusammen, die dem Parlament mit dem Haushaltsentwurf vorgelegt werden müssen und die keinen genauen Einblick in das Projektdesign, Kosten-Nutzen-Kalkulationen etc. ermöglichen (HIGUCHI 1993: 211).

[280] Dies steht nicht im Widerspruch zur vielfach geäußerten Feststellung, die Haushaltspolitik der lokalen Gebietskörperschaften sei inkrementalistisch geprägt (MARUYAMA 1988: 148, 150, NAKAHASHI *et al.* 1986: 208, NOGUCHI *et al.* 1979: 358, 409, KOBAYASHI *et al.* 1987: 112), da Inkrementalismus das bestimmende Kriterium zur Berechnung der Rahmenvorgaben für die Haushaltsanmeldungen der Fachabteilungen ist.

munale Ebene (ITŌ 20. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998). Auf der Präfekturebene ergeben sich bei ähnlichem Trend Abweichungen dahingehend, daß Ermessensentscheidungen des Gouverneurs zwar immer noch ein großes, im Vergleich zu kleineren Körperschaften jedoch geringeres Gewicht haben (NOGUCHI *et al.* 1979: 410). Aussagen von Mitarbeitern in Präfekturverwaltungen sowohl in einer Metropol- als auch in einer ländlichen Region legen in diesem Zusammenhang die Vermutung nahe, daß dies mit einem in Präfekturen größeren Einfluß der Fachabteilungen gegenüber Abteilungen mit koordinierenden Funktionen, wie der Finanz- oder der Planungsabteilung (OGIHARA 9. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998), zusammenhängt, da die Orientierung der Fachabteilungen an den Präferenzen des Gouverneurs oder Bürgermeisters angesichts sektionalistischer Tendenzen besonders in den Präfekturverwaltungen (NAKAHASHI *et al.* 1986: 125, AMAKAWA 1994: 154, siehe als Innenansichten auch HOSOKAWA 1989: 37 oder SHINMURA 1989: 61, siehe auch die Ausführungen in Kapitel 7.2.) als schwächer ausgeprägt anzusehen ist, als dies bei den koordinierenden Abteilungen der Fall ist.

Die Beteiligung der zuständigen Fachabteilungen an der haushaltspolitischen Entscheidungsfindung ist im Bereich öffentlicher Bauvorhaben im Vergleich mit anderen Politikbereichen wie der Wirtschafts- oder Sozialpolitik generell höher einzuschätzen (KOBAYASHI *et al.* 1987: 76–77, NOGUCHI *et al.* 1979: 410–411). Dies kann zum einen auf den hohen Grad notwendiger technischer Spezialisierung bei der Projektplanung zurückgeführt werden, die viele Gebietskörperschaften dazu veranlaßt, in den Finanz- oder Planungsabteilungen lediglich unter finanzpolitischen Gesichtspunkten über Globalzuweisungen (*waku haibun*) zu entscheiden, deren Feinallokation den Fachreferaten überlassen bleibt. Diese Praxis wird in Präfekturen und Städten mit Sonderstatus weitaus häufiger geübt, als dies in kleineren Kommunen der Fall ist (NOGUCHI *et al.* 1979: 355–356, 407). Zum anderen kommt den unter maßgeblicher Beteiligung der Fachabteilungen erstellten mittel- und langfristigen Fachplanungen bei der Haushaltsprüfung durch die Finanzabteilungen in den Gebietskörperschaften, hier insbesondere den Kommunen, eine größere Rolle zu, als dies oben für die zentralstaatliche Haushaltsplanung festgestellt werden konnte (siehe Kapitel 5.2.2. und 6.2.2.).

Einige Schwierigkeiten ergeben sich bei dem Versuch, die Rolle der vom Gouverneur oder Bürgermeister nach Abstimmung mit dem Parlament ernannten, ihm unmittelbar untergeordneten Verwaltungsspitze in der Haushaltsplanung zu bestimmen. Zu den neben dem Bürgermeister oder Gouverneur gesetzlich vorgesehenen Institutionen an der Spitze der Exekutive zählen der oder die stellvertretende(n) Gouverneur(e) (*fuku*

chiji; LAL Art. 161–162) bzw. der oder die stellvertretende(n) Bürgermeister (*joyaku*)[281] sowie der Kämmerer (bei Präfekturen *suitōchō*, bei Kommunen *shūnyūyaku*; LAL Art. 166). Ihr Einfluß auf Entscheidungen der Gebietskörperschaften wird von einigen Autoren als beträchtlich angegeben (KOBAYASHI *et al.* 1987: 75–76, HONDA 1990: 105–106, YOSHIDA 1992b: 168–171, SHINDŌ 1994: 272), in anderen Untersuchungen allerdings nicht thematisiert (z. B. NOGUCHI *et al.* 1979, NAKANO 1992). Angesichts der Tatsache, daß der Gouverneur oder Bürgermeister seine Stellvertreter nach eigenem Ermessen benennt, für ihre Absetzung keine Zustimmung des Parlaments benötigt und zudem durch eine gesetzlich detailliert umrissene Aufgabenteilung (LAL Art. 167, 170) die Führungsrolle des Gouverneurs oder Bürgermeisters festgeschrieben ist (vgl. YOSHIDA 1992b: 168), ist von einem relativ geringen Konfliktpotential zwischen der gewählten und der ernannten Führungsspitze der Verwaltung auszugehen (vgl. SHINDŌ 1993: 182). Auf der anderen Seite sind die Stellvertreter jedoch als Ansprechpartner verwaltungsexterner Akteure bei deren Versuchen, die Haushaltsplanung in ihrem Sinne zu beeinflussen, aufgrund ihrer Nähe zum Gouverneur oder Bürgermeister potentiell interessant.

6.3.2. Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen

Präfekturen und Kommunen haben zwei Möglichkeiten, öffentliche Aufgaben in betriebsförmiger Organisation zu erledigen: Sie können als alleinige Kapitalgeber etatisierte Regiebetriebe (*chihō kōei kigyō*)[282] gründen oder sich an per Sondergesetz eingerichteten oder privatrechtlich organisierten quasi-öffentlichen Unternehmen (*chihō kōsha*, bei privater Kapitalbeteiligung auch als „Drittsektorunternehmen" – *daisan sekutā* – bezeichnet; vgl. HASHIMOTO 1991: 229) beteiligen, wobei der öffentliche Anteil am Stammkapital zwischen 1 und 100% liegen kann.

Wie oben ausgeführt, wickeln die lokalen Gebietskörperschaften einen beträchtlichen Teil ihrer öffentlichen Investitionen über Regiebetriebe (*kōei kigyō*) ab. Dies gilt insbesondere für den konsumtiven Bereich und darunter die Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie die Bauland-

---

281 Die gesetzlichen Bestimmungen erlauben die Benennung mehrerer Vertreter, wovon vornehmlich größere Gebietskörperschaften Gebrauch machen (YOSHIDA 1992b: 170).

282 Der im allgemeinen deutschen Sprachgebrauch eher unübliche Begriff „Regiebetrieb" wird hier verwendet, da die im folgenden beschriebene Konstruktion der *chihō kōei kigyō* der in Deutschland damit bezeichneten Form öffentlicher Produktion (vgl. LANGE 1995b: 417) vergleichbar scheint und so eine begriffliche Abgrenzung zu den öffentlichen Unternehmen der zentralstaatlichen Ebene möglich ist.

erschließung für den öffentlichen Wohnungsbau, auf die 1994 zusammen rund 85% der Gesamtinvestitionen der Regiebetriebe der Gebietskörperschaften entfielen. Sie trugen damit immerhin zu knapp 30% zum gesamten konsumtiven Infrastrukturausbau aller Regierungsebenen bei (siehe Kapitel 4.3.2.). Im Jahr 1996 existierten insgesamt 11.048 Regiebetriebe, darunter rund 3.700 im Bereich der Wasserversorgung, knapp 3.900 für die Abwasserentsorgung und gut 700, die Bauland für den öffentlichen Wohnungsbau erschlossen (JICHISHŌ 1998).

Regiebetriebe werden per Verordnung von den Gebietskörperschaften eingerichtet. Wasserversorgung gehört neben Schienenverkehrsbetrieben, straßengebundenem Transportwesen sowie Gas- und Elektrizitätsversorgung zu den Bereichen, für die das 1952 erlassene „Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften" (*chihō kōei kigyōhō*, im folgenden ÖUG) detaillierte Bestimmungen hinsichtlich Organisationstruktur, Haushaltswirtschaft und Buchführung, Personalwesen etc. trifft (vgl. BINGMAN 1989: 127–128). Daneben können Gebietskörperschaften Regiebetriebe in anderen als den genannten Verkehrsbereichen, zum Hafenbau, für die Baulanderschließung, Abwasserentsorgung sowie für den Betrieb von Krankenhäusern, Freizeiteinrichtungen, Großmärkten und Schlachthöfen gründen, auf die das genannte Gesetz oder einzelne seiner Bestimmungen angewandt werden können, aber nicht müssen (HASHIMOTO 1991: 212–213). Bei diesen Betrieben treten gesonderte Verordnungen an die Stelle des ÖUG.

Für alle Regiebetriebe müssen nach dem „Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften" (*chihō zaiseihō*, Local Finance Law, im folgenden LFL) Sonderhaushalte eingerichtet werden, die nur in Ausnahmefällen durch Zuweisungen aus den ordentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften oder anderen ihrer Sonderhaushalte aufgestockt werden dürfen (LFL Art. 6, siehe auch ÖUG Art. 17).[283] Die Kontrolle der Regiebetriebe durch die Verwaltung der Gebietskörperschaften ist weitreichend (vgl. SUGA 1993: 398, KATŌ 1990: 21):[284] Zum einen ernennt der

[283] Tatsächlich summieren sich bei vielen der Regiebetriebe die Zuschüsse oder Kredite aus anderen Haushalten der Gebietskörperschaft zu beträchtlichen Beträgen, die im vom ÖUG abgedeckten Wasserver- und Abwasserentsorgungsbereich gut 6%, bei Verkehrsbetrieben 11%, bei nicht oder teilweise unter das Gesetz fallenden Betrieben 15,4% – darunter im Krankenhausbereich sogar 34% – der Gesamteinnahmen erreichen können (Zahlen für 1988; HASHIMOTO 1991: 223). Für die Verteilung von Entscheidungskompetenzen hat dies angesichts der unter 6.3.1. geschilderten Verfahren im Haushaltsprozeß jedoch keine Relevanz.

[284] Die folgenden Ausführungen beziehen sich, strenggenommen, nur auf diejenigen öffentlichen Betriebe, auf die das ÖUG in seiner im Jahr 1966 revidierten

Bürgermeister oder Gouverneur einen hauptamtlichen Geschäftsführer (*kanrisha*), den er bei Vorliegen bestimmter, im Gesetz sehr vage formulierter Voraussetzungen – schlechter Betriebsführung, „mangelnder Tauglichkeit für die Ausführung der übertragenen Aufgaben" etc. – auch wieder absetzen kann (ÖUG Art. 7, Abs. 2). Er kann diese Aufgabe allerdings auch selbst übernehmen (ÖUG Art. 8).[285] Zwar ist der Geschäftsführer grundsätzlich für alle Fragen der Geschäftsführung verantwortlich (ÖUG Art. 8 und 9), er muß dem Bürgermeister oder Gouverneur aber monatlich über die laufende Geschäftstätigkeit berichten (ÖUG Art. 31). Der Bürgermeister oder Gouverneur ist dem Geschäftsführer gegenüber außerdem in allen Fragen weisungsbefugt, die die soziale Wohlfahrt der Bürger unmittelbar betreffen oder bei denen eine Abstimmung mit anderen Institutionen der Gebietskörperschaft erforderlich ist (ÖUG Art. 16).

Der jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan für die Regiebetriebe umfaßt den voraussichtlichen Umfang der Geschäftstätigkeit und gibt einen Überblick über die geschätzten Einnahmen und Ausgaben im kommenden Haushaltsjahr. Der Geschäftsführer des Betriebes erstellt einen Entwurf, den er zusammen mit erläuternden Unterlagen beim Bürgermeister oder Gouverneur einreicht, der diesen überarbeitet und anschließend im Parlament zum Beschluß vorlegt (ÖUG Art. 9 und 24). Für die Erstellung und Genehmigung der Jahresrechnung gilt ein entsprechendes Verfahren (ÖUG Art. 30).

Bereits im 1969 veröffentlichten „Neuen Plan zur Entwicklung des ganzen Landes" (*shinzensō*, siehe Kapitel 3.3.2.) war empfohlen worden, privates Kapital durch die Gründung von quasi-öffentlichen Unternehmen in die Regionalentwicklung einzubringen (Hashimoto 1991: 228). Nach einem ersten Gründungsboom in den 70er Jahren, als sich die Zahl dieser Unternehmen von 1.040 im Jahr 1971 auf 2.173 im Jahr 1974 mehr als verdoppelte, motivierten die Bestrebungen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen durch Verschlankung des Staates in den 80er Jahren

---

Fassung angewandt wird. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die administrative Kontrolle der Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit durch eine besondere Verordnung geregelt wird, mindestens ebenso umfassend ist, da das ÖUG gerade auch deshalb erlassen und im Jahr 1966 überarbeitet wurde, um die Nähe der öffentlichen Betriebe zur Exekutive zu verringern (Suga 1993: 398, Hashimoto 1995: 351).

[285] In der Stadt Ueda in der Präfektur Nagano z. B. fungiert der Bürgermeister selbst als Geschäftsführer der für die Wasserver- und Abwasserentsorgung gegründeten Regiebetriebe. Auf der Arbeitsebene kümmert sich der Leiter der für diesen Aufgabenbereich zuständigen Abteilung in der Stadtverwaltung um das laufende Geschäft (Takeshita 8. Oktober 1998).

einen stetigen Fluß weiterer Unternehmensgründungen, so daß im Jahr 1993 landesweit schließlich mehr als 8.200 quasi-öffentliche und Drittsektorunternehmen existierten (HASHIMOTO 1991: 229, ISOZAKI 1995: 212, siehe auch NARUMI 1992: 114). Dazu zählten knapp 3.000 Unternehmen, an denen Präfekturen, und rund 5.200, an denen Städte und Gemeinden Kapitalbeteiligungen hielten (ISOZAKI 1995: 212). Sie sind insbesondere im Bereich der Regional- und Stadtentwicklung aktiv (NARUMI 1992: 114, ISOZAKI 1995: 210).[286] Auf dem Gebiet der Entwicklung von Freizeitzentren (*rizōto kaihatsu*) z. B. gestaltet sich die konkrete Aufgabenteilung zwischen Gebietskörperschaft und Drittsektorunternehmen in der Regel so, daß sich die Verwaltung der Gebietskörperschaft um den erforderlichen Grunderwerb und die Erteilung der notwendigen Genehmigungen kümmert, während das Unternehmen für Planung und Durchführung der Maßnahmen verantwortlich zeichnet (TONAKI 1993: 91, siehe auch HASHIMOTO 1991: 233).

Administrativer Aufsicht unterliegen die Unternehmen, wenn die Kapitalbeteiligung einer einzelnen Präfektur oder Kommune bei mindestens 25% liegt (TONAKI 1993: 91); dies traf im Jahr 1993 auf rund 71% (Präfekturen) bzw. 86% (Städte und Gemeinden) der Unternehmen zu (berechnet nach ISOZAKI 1995: 212). Trotz häufiger personeller Verflechtungen zwischen der Verwaltungsspitze der Gebietskörperschaft und den Führungspersonen der Unternehmen (ISOZAKI 1993: 211)[287] erfolgt die routinemäßige Kontrolle durch die für den Tätigkeitsbereich des jeweiligen Unternehmens zuständige Fachabteilung (MIYACHI 19. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998). Einen Eindruck vom Ausmaß administrativer Aufsicht über quasi-öffentliche und Drittsektorunternehmen vermittelt die Situation in der Präfektur Tōkyō, wo verschiedene Verordnungen detailliert die verwaltungsinternen Zuständigkeiten bei der Kontrolle der Unternehmen regeln, an denen sie mehr als 25% des Stammkapitals hält[288]: Zwar beste-

---

[286] Quantitative Angaben zum Umfang der Investitionstätigkeit dieser Unternehmen sind nicht möglich, da sie in der Statistik der öffentlichen Investitionen (*gyōsei tōshi*) nicht berücksichtigt werden (JKC 1997: 222). In die Gesamtsumme der Bruttoinvestitionen nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung fließen sie zum Teil ein, werden in den vorliegenden Statistiken aber nicht getrennt von den Regiebetrieben ausgewiesen (siehe ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU 1996: 10).

[287] In der Präfektur Tōkyō z. B. sind meist entweder der Gouverneur oder einer seiner Stellvertreter Mitglied im jeweiligen Aufsichtsrat (MIYACHI 19. Oktober 1998).

[288] Unter dem Oberbegriff „administrative Gesellschaften" (*kanri dantai*) werden dort 21 „besondere administrative Gesellschaften" (*tokubetsu kanri dantai*) im 100%igen Besitz der Präfektur, 20 „allgemeine administrative Gesellschaften"

hen dort je nach Kapitalanteil und Rechtsform der Unternehmen größere Unterschiede bezüglich der Mitwirkung der Präfekturverwaltung am Tagesgeschäft und bei Personalfragen, bei allen Gesellschaften mit mehr als 50%iger Kapitalbeteiligung besteht jedoch die einheitliche Regelung, daß ihre Haushalts- und Projektpläne der Zustimmung der Leiter der zuständigen Fachabteilung und weiterer Referate in der Finanz- und der Verwaltungsabteilung bedürfen. Bei Gesellschaften, an denen die Präfektur mit zwischen 25% und 50% des Kapitals beteiligt ist, besteht im Hinblick auf die Haushalts- und Projektplanung jedoch lediglich Berichtspflicht (MIYACHI 19. Oktober 1998).

6.3.3. Gesamtplanung

Abgesehen von der bei den Grundkonzeptionen der Kommunen vorgeschriebenen parlamentarischen Verabschiedung ist der Planungsprozeß weder für die Präfekturen noch für die Kommunen näher bestimmt, so daß sich ein breites Spektrum unterschiedlicher Planungsstrukturen herausgebildet hat (vgl. AMANO 1995: 147). In der Regel wird in Präfekturen wie Kommunen eine große Zahl von verwaltungsinternen und -externen Akteuren in den Planungsprozeß für Grundkonzeptionen und Basispläne eingebunden. Innerhalb der Verwaltung ist meist die Planungsabteilung für die Koordination zuständig, wozu u. a. die Beschaffung der zur Erfassung der Ausgangslage notwendigen statistischen Daten, die Durchführung von Meinungsumfragen in der Bevölkerung insgesamt und bei einzelnen Interessengruppen, die Erstellung eines Rahmenplans sowie die Abstimmung und Zusammenführung der Einzelplanungen der Fachabteilungen zählen (YOSHIDA 1992b: 171–173, NIIKAWA 1995: 254, TAMURA 1989b: 152, NISHIO 1995: 124–125). Es kommt auch vor, daß für die Koordination der Grundkonzeption und des Basisplanes eigens ein quer zur formalen Verwaltungsstruktur organisiertes Projektteam eingesetzt wird (NIIKAWA 1995: 253). Einige Kommunen installieren zusätzlich Abstimmungsgremien auf verschiedenen Hierarchiestufen innerhalb der Verwaltung, um einen reibungslosen Planungsverlauf und eine breite interne Akzeptanz des Ergebnisses zu gewährleisten (NISHIO 1995: 124–125 gibt verschiedene Beispiel aus Mitaka).

Der Bürokratie kommt aufgrund ihrer geschilderten Zuständigkeit für die Informationsbeschaffung und -auswertung sowie für die Erstellung der Planungsentwürfe eine wichtige Rolle im Planungsprozeß zu (vgl.

(*ippan kanri dantai*) mit einem mindestens 50%igen und 26 „Kooperationsgesellschaften" (*kyōgi dantai*) mit zwischen 25- und 50%igem Kapitalanteil der Präfektur zusammengefaßt (MIYACHI 19. Oktober 1998; Zahlen für 1998).

NAKANO 1992: 231, siehe auch SHINDŌ 1993: 182). Die Zielrichtung der Grundkonzeption und die darin aufgegriffenen Schwerpunkte der Ausbausplanungen werden jedoch ungeachtet der unterschiedlichen Planungsstrukturen in den einzelnen Gebietskörperschaften maßgeblich vom Gouverneur oder Bürgermeister bestimmt (YOSHIDA 1992b: 167, NIIKAWA 1995: 253, siehe auch HONDA 1990: 105).[289] Dies geschieht allerdings nur in kleinen Kommunen mittels direkter hierarchischer Entscheidungen über einzelne Planungsfragen (YOSHIDA 1992a: 191), während sich sein Einfluß in größeren Kommunen und Präfekturen mit komplexeren Planungsaufgaben eher auf indirektem Weg manifestiert. Dazu zählt zum einen die implizite Berücksichtigung der Präferenzen des Bürgermeisters oder Gouverneurs durch die für die Planungskoordination zuständige Planungsabteilung, da sich deren Autorität gegenüber den mit einem fachlichen Wissensvorsprung ausgestatteten Fachabteilungen angesichts meist unzureichender formaler Befugnisse auch aus einer größeren Nähe zum Leiter der Exekutive ableitet (vgl. YOSHIDA 1992b: 172–173).

Größere Bedeutung für die Stärkung der Position der Exekutivspitze hat jedoch die Tatsache, daß keine Vorgaben für die Besetzung der für die Begleitung der Planung in der Regel eigens einberufenen Beratungsgremien existieren, so daß der Gouverneur oder Bürgermeister freie Hand bei der Berufung ihrer Mitglieder hat. Zwar wird in der Literatur hervorgehoben, daß solche Gremien die Planung von Grundkonzeptionen aufgrund ihrer Abhängigkeit von in der Verwaltung erstellten Vorlagen inhaltlich kaum gestalten (YOSHIDA 1992a: 199, 1994: 150, NAKAHASHI *et al.* 1986: 186, NIIKAWA 1995: 255). Den oft hochkarätig besetzten Gremien kommt jedoch eine wichtige Legitimationsfunktion zu, da sie in der Außendarstellung als von der Verwaltung unabhängige, der Konsensbildung verpflichtete Institutionen präsentiert werden können (vgl. NAKAHASHI *et al.* 1986: 186).

6.4. EINFLUSSSTRUKTUREN

Wie auf der zentralstaatlichen Ebene finden haushaltspolitische Entscheidungen auch bei den lokalen Gebietskörperschaften also nicht im Parlament, sondern während des von der Exekutive verantworteten Haushaltsplanungs- und -vollzugsprozesses statt. Die grundsätzliche Öffent-

[289] Dies zeigt sich auch darin, daß Grundkonzeptionen nach einem Führungswechsel häufig überarbeitet oder gänzlich neu aufgelegt werden (NIIKAWA 1995: 253, siehe auch das in Kapitel 6.2.2. geschilderte Beispiel der Planungen in Tōkyō).

lichkeit der parlamentarischen Beratungen (LAL Art. 115) und die Abhängigkeit des Gouverneurs oder Bürgermeisters, sollte er sein Amt behalten wollen, von der Stimmenmehrheit einer Bevölkerung, die auch die Zusammensetzung des Parlaments bestimmt, legen jedoch nahe, daß die Präferenzen von Abgeordneten in der Ausgabenpolitik dennoch Berücksichtigung finden.[290] Wenngleich das Parlament als Institution die Haushaltsplanung kaum beeinflußt, ist individuelle Einflußnahme von Abgeordneten also wahrscheinlich (vgl. HONDA 1990: 39). Auf welche Weise dies geschieht, ist eine der zentralen Fragen in den folgenden Abschnitten, in denen Formen und Relevanz der Einflußnahme verwaltungsexterner Akteure – neben Parlamentariern z. B. auch verschiedene Interessengruppen – auf die zuvor identifizierten formalen Akteure erörtert werden.

6.4.1. Ordentliche Haushalte

Die Abgeordneten der Präfektur- oder Stadtparlamente nutzen sowohl formale als auch informelle Kanäle, um ihre Präferenzen in die Haushaltsplanung der Exekutive einzubringen. Die formalen – wenngleich rechtlich nicht festgelegten – Wege umfassen eine Reihe von Gesprächen mit dem Gouverneur oder Bürgermeister während der Erstellung des Haushaltsentwurfs, wobei die Parlamentarier nicht individuell, sondern fraktionsweise[291] agieren. Während der Phase der Prüfung der Bedarfsanmeldungen für die ordentlichen Haushalte in der Finanzabteilung läßt sich der Gouverneur oder Bürgermeister im Anschluß an die von der Finanzabteilung durchgeführten Anhörungen der Fachabteilungen die Haushaltsforderungen der einzelnen Parlamentsfraktionen erläutern, die diese zuvor schriftlich niedergelegt haben (TERAYAMA 19. Oktober 1998). Nach Abschluß der Haushaltsprüfung in der Finanzabteilung unterrichtet er die Fraktionen über die Grundzüge des Haushalts und hört sie

[290] NAKANO 1992: 237–238 und 1990: 49, SHINDÔ 1994: 272 sowie YOSHIDA 1994: 162 betonen die Relevanz vorheriger Abstimmung zwischen Gouverneur oder Bürgermeister und Parlament zur Vermeidung politisch kostspieliger Konflikte bei der parlamentarischen Beratung von Haushalts- und anderen Gesetzentwürfen.

[291] Der Begriff Fraktion (*kaiha*) bezeichnet hier den Zusammenschluß von Abgeordneten, meist Mitgliedern derselben Partei, zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben im Parlament, wie er auch auf die Landtags- und Bundestagsfraktionen in Deutschland angewandt wird (vgl. KEVENHÖRSTER 1995b: 171). Er ist nicht zu verwechseln mit dem im japanischen Kontext häufig gebrauchten Begriff der Faktion (*habatsu*), der für eine organisierte Interessengruppe innerhalb der LDP steht (siehe POHL 1994: 82–83, siehe zur Entwicklungsgeschichte von Faktionen auch RAMSEYER/ROSENBLUTH 1993: 60–63).

einige Wochen später wiederum zu ihren Forderungen für die Nachverhandlungen an. Sind auch die Nachverhandlungen abgeschlossen, die von den Fachabteilungen bestritten werden, in denen die Forderungen der Parlamentarier idealerweise aber Berücksichtigung finden, werden die Fraktionen vom Gouverneur oder Bürgermeister über deren Ergebnisse unterrichtet.[292]

Aus dem Vorangegangenen wird deutlich, daß es für den einzelnen Parlamentarier, der im Interesse seines Wahlbezirks ein bestimmtes Projekt realisieren möchte, zunächst wichtig ist, seine Präferenzen in der Fraktion durchzusetzen. Zur Herstellung der notwendigen Fraktionsmehrheit ist es hilfreich, eine möglichst große Zahl von Fraktionsmitgliedern für das jeweilige Projekt zu gewinnen, um durch Gründung einer innerparteilichen, zweckorientierten Interessengruppe (oft als „Allianz von Abgeordneten" – *giin renmei* – oder auch „Studiengruppe" – *benkyōkai* – bezeichnet) eine breite Unterstützung für das Projekt zu demonstrieren (TERAYAMA 19. Oktober 1998). Daneben ist davon auszugehen, daß die vielfältigen, teils politikfeldübergreifenden Kompensationsmöglichkeiten, die sich durch die Übernahme von Ämtern in Partei (örtlicher Partei- oder Fraktionsführer, Vorsitzender von Parteiausschüssen etc.) oder Parlament (Parlaments- oder Ausschußvorsitzender etc.) ergeben, die Herstellung einer Fraktionsmehrheit ebenfalls beträchtlich erleichtern.

Der mit verschiedenen Ämtern, wie z. B. dem des Partei- oder Fraktionsvorsitzenden, Vorsitzenden des Parlaments oder eines seiner Ausschüsse, einhergehende Zugewinn an Autorität befördert darüber hinaus die Effektivität der individuellen Einflußnahme auf die Exekutive (vgl. KAWANAKA 1984: 123, SATŌ, A. 1990: 39). Adressat dieser informellen Form der Beeinflussung des Haushaltsplanungsprozesses ist entweder der Gouverneur oder Bürgermeister, da er nicht nur bei der formalen Einbindung der Parlamentsfraktionen während der Vorbereitung des Haushaltsentwurfs eine zentrale Rolle spielt, sondern auch die Feinallokation des verabschiedeten Haushalts kontrolliert (YAMANASHI 20. Oktober 1998, ITŌ 20. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, TERAYAMA 19. Oktober 1998).[293] Sie richtet sich jedoch auch auf die für die Projekt-

[292] Die vorangegangenen Ausführungen beruhen auf dem Zeitplan der Präfekturregierung von Tōkyō für die Beratungen des Haushalts für das Haushaltsjahr 1999, der der Autorin von einem Abgeordneten des Parlaments überlassen wurde. Aussagen von Mitarbeitern in Stadtverwaltungen legen einen vergleichbaren Ablauf auf der kommunalen Ebene nahe (YAMANASHI 20. Oktober 1998, ITŌ 20. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998).

[293] Stellvertreter des Bürgermeisters oder Gouverneurs wurden von den Gesprächspartnern in diesem Zusammenhang nicht genannt. Die von YOSHIDA vorgestellten Umfrageergebnisse zur Beteiligung an der Gesamtplanung in

planung zuständigen Fachabteilungen (TERAYAMA 19. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, siehe auch NAKANO 1992: 256–257, KOJIMA 1984: 41–44), deren Rolle im Haushaltsplanungsprozeß auf der Programm- und Projektebene, wie oben beschrieben, beträchtlich ist und von denen sich die an der Realisierung bestimmter Projekte interessierten Parlamentarier im Zusammenhang mit der Feinallokation des Haushalts einigen Nutzen versprechen können.

Verschiedene Gesprächspartner berichteten, daß Abgeordnete der Parlamente der Gebietskörperschaften gelegentlich Unterstützung von Politikern anderer Regierungsebenen mobilisieren – im Fall von Kommunen Mitgliedern des Präfekturparlaments oder von Unter- oder Oberhaus, im Fall von Präfekturen nur letztere –, um ihrer Forderung nach Durchführung eines bestimmten Projektes Nachdruck zu verleihen (ITŌ 20. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, siehe auch MATSUZAKI 1989: 74–75). Diese suchen die Verwaltung der Gebietskörperschaft nicht persönlich auf, sondern überlassen dem örtlichen Abgeordneten entweder ihre Visitenkarte zur Präsentation beim Gouverneur, Bürgermeister oder Leiter der für das Projekt zuständigen Fachabteilung oder geben ihrer Unterstützung telefonisch Ausdruck (ITŌ 20. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, daß diese Praxis die Regel darstellt. Ein Unterhausabgeordneter der LDP gab an, sich grundsätzlich nicht in die interne Entscheidungsfindung der Kommunen einzuschalten, die in seinem Wahlkreis liegen, sondern deren Interessen lediglich gegenüber zentralstaatlichen Institutionen zu vertreten (IWANAGA 1. Oktober 1998).

Die Wirkungsweise der Aktivitäten einzelner Abgeordneter zur Durchsetzung bestimmter Projekte ist, wie oben auch im Fall des Lobbyings von Projektträgern für die Berücksichtigung ihrer Projekte in den zentralstaatlichen Haushalten festgestellt, komplex. Äußerungen verschiedener Bürgermeister, die die Forderungen von Abgeordneten eher als Input in den politischen Prozeß denn als relevante Entscheidungshilfe darstellten (TAKESHITA 8. Oktober 1998, TSUCHIYA 20. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998), deuten darauf hin, daß ihnen wenig Bedeutung in der haushaltspolitischen Entscheidungsfindung zukommt. Auch Mitarbeiter von Stadtverwaltungen geben an, sich in ihren Auffassungen von Stadtratsmitgliedern nicht beeinflussen zu lassen (NAKANO 1992: 257). Angaben von Parlamentsabgeordneten, die zwar bereitwillig ihre vielfältigen Aktivitäten zur Beeinflussung der Ausgabenpolitik im Einzelfall

---

Städten und Gemeinden lassen jedoch vermuten, daß grundsätzlich auch die stellvertretenden Gouverneure und Bürgermeister zu den Ansprechpartnern von Parlamentsabgeordneten zählen (YOSHIDA 1992b: 170).

schilderten, deren Erfolgschancen aber selbst als marginal bezeichneten (TERAYAMA 19. Oktober 1998, STADTVERORDNETER LDP 25. September 1998), bestätigen diese Einschätzung. Die Ergebnisse der Umfrage von KOBAYASHI *et al.* jedoch, nach der rund die Hälfte der befragten Stadträte angab, ihre Präferenzen hinsichtlich der Allokation von Mitteln für die Stadtentwicklung würden berücksichtigt (KOBAYASHI *et al.* 1987: 121), verweisen auf den wichtigen Aspekt der potentiellen Interessenkongruenz zwischen Parlamentsabgeordneten und Exekutive auch im Präsidialsystem (vgl. MURAMATSU 1986: 23–24, KAMO 1995: 91, siehe auch TANI 1987: 19).

Das Konzept stabiler Advocacy-Koalitionen unter Einschluß einzelner, auf bestimmte Politikfelder spezialisierter Abgeordneter (*zoku*), wie es oben für die zentralstaaliche Ebene beschrieben wurde, ist auf die Ebene von Präfekturen und Kommunen nicht übertragbar (vgl. YOSHIDA 1994: 142–143). Der Grund dafür liegt in den abweichenden institutionellen Rahmenbedingungen für das Verhältnis von Regierung und Parlament. Eines der zentralen Elemente der in Kapitel 5.4.1. beschriebenen Interessenkonstellationen, die das Funktionieren von Advocacy-Koalitionen des *zoku*-Typus ermöglichen, ist die Unterstützung, die die beteiligten Politiker den Fachressorts bei der Sicherung ihrer Haushaltsanteile auf dem Wege innerparteilicher Einflußnahme bieten können. Diese kann sich jedoch nur dann unmittelbar in der Haushaltsplanung niederschlagen, wenn die für den Haushaltsentwurf zuständige Exekutive von der Partei dominiert wird. Dies ist zwar im parlamentarischen Regierungssystem des Zentralstaates der Fall, nicht notwendigerweise jedoch in Präfekturen und Kommunen, deren Exekutivspitze unabhängig vom Parlament gewählt wird.

Hinzu kommt das wahltaktische Eigeninteresse des Gouverneurs oder Bürgermeisters, welches die partikularistische Einflußnahme einzelner Parlamentarier auf zweierlei Weise beschränken kann: Zum einen kann dem Gouverneur oder Bürgermeister unterstellt werden, daß er die Bedienung von Sonderinteressen einzelner Wahlbezirke, wie sie von Parlamentariern häufig angestrebt wird (SATŌ, A. 1990: 39, KAWANAKA 1984: 123), vermeidet, um seine eigene, in der Regel von der Unterstützung der Bevölkerungsmehrheit in mehr als einem Wahlbezirk abhängige Stimmenmehrheit nicht zu gefährden.[294] Zum anderen haben Gouverneure

[294] In der Untersuchung von KITAHARA gab mit gut 75% die überwiegende Mehrheit der befragten Bürgermeister an, bei ihren Entscheidungen vor allem anderen die Interessen der gesamten Stadt oder Gemeinde zu berücksichtigen, während nur 7,7% angaben, sich in erster Linie nach den Präferenzen des Parlaments zu richten (KITAHARA 1988: 130).

und Bürgermeister, besonders, wenn sie dem konservativen Lager zuzurechnen sind, potentiell selbst ein starkes Interesse an guten Beziehungen zur Bauindustrie, die nicht nur finanzielle Wahlkampfunterstützung bieten kann, sondern auch einen guten Ruf als verläßlicher Generator von Wahlstimmen ihrer Beschäftigten genießt (WOODALL 1996: 117).[295] Eine Vielzahl journalistischer Berichte veranschaulicht die große Nähe mancher Gouverneure oder Bürgermeister zur Bauindustrie, die teils sogar symbiotische Formen annimmt, da einige Gouverneure und Bürgermeister selbst Bauunternehmen besitzen oder vor Amtsantritt zumindest in diesem Industriezweig tätig waren.[296]

Aus dem Vorangegangenen wird deutlich, daß die notwendigen Motivationsstrukturen für die Bildung dauerhafter Advocacy-Koalitionen auf der Ebene der Gebietskörperschaften durchaus vorhanden sind. Die um eine Bereitstellung ausreichender Mittel für die Durchführung möglichst vieler öffentlicher Bauprojekte bemühten Industrievertreter finden aber in der Regel nicht, wie auf zentralstaatlicher Ebene, in einzelnen

---

[295] Im Gegensatz zur seit 1955 nur einmal für kurze Zeit unterbrochenen Kontinuität konservativer Regierungen auf nationaler Ebene werden Präfektur- und Kommunalregierungen seit den 60er Jahren gelegentlich von linksgerichteten Politikern geführt. Dies trifft vornehmlich auf Gebietskörperschaften mit einem hohen Anteil städtischer Bevölkerung zu. Auch haben häufig parteilose Kandidaten Erfolg bei der Wahl für das Gouverneurs- oder Bürgermeisteramt, die jedoch oftmals konservativen Parteien nahestehen und von diesen unterstützt werden (vgl. mit besonderem Bezug zur Situation nach dem vorübergehenden Machtwechsel auf der zentralstaatlichen Ebene KATAOKA 1997: 213–217). Landläufige Vermutungen bestätigend haben verschiedene Untersuchungen ergeben, daß in von Konservativen geführten Kommunen signifikant höhere Anteile der Ausgaben auf öffentliche Investitionen entfallen, als dies in Städten und Gemeinden der Fall ist, die von dem linken Spektrum zuzuordnenden Bürgermeistern regiert werden (KOBAYASHI 1990: 77, AQUA 1980: 378). Der Schluß, daß konservativen Politikern an der Bereitstellung von Mitteln für den Infrastrukturausbau und damit guten Beziehungen zur Bauindustrie eher gelegen ist als den potentiell stärker zu einer Erhöhung der Personal- und der Sozialausgaben neigenden Sozialisten oder Kommunisten, scheint damit zulässig.

[296] Siehe z. B. KUJI 1996 und KUJI/YOKOTA 1996, die sich insbesondere mit Geschehnissen in der Präfektur Iwate befassen, KUJI 1994: 164–190 mit Beispielen aus verschiedenen Landesteilen, TAKEUCHI/KŌTOKU 1997 mit Berichten aus der Präfektur Ibaraki oder KUMAMOTO NICHINICHI SHINBUNSHA HENSHŪKYOKU 1993 mit Beispielen aus Kyūshū. Die Auseinandersetzung mit sektoralen Politiknetzwerken im Baubereich auf der Ebene der Gebietskörperschaften ist kein Phänomen der 90er Jahre: siehe z. B. ASANO *et al.* 1977, die anhand vieler Beispiele Korruption in Kommunen und Präfekturen auch unter Gesichtspunkten der – informellen – intergouvernementalen Beziehungen erörtern.

Abgeordneten ausreichend einflußreiche Verbündete, sondern müssen sich direkt an Gouverneure und Bürgermeister wenden, wollen sie den Haushaltsplanungsprozeß für ihren Ausgabenbereich erfolgreich beeinflussen. Konstituierendes Element von Advocacy-Koalitionen in den Gebietskörperschaften sind also in der Regel nicht einzelne Abgeordnete, sondern die gewählten Verwaltungsspitzen.

Daraus ergibt sich die Frage, ob den Fachabteilungen in den Präfektur- und Kommunalverwaltungen eine den Ressorts der Ministerialbürokratie vergleichbare Rolle in den Advocacy-Koalitionen zukommt. HONDA hat festgestellt, daß der Einfluß von organisierten Interessen auf Fachabteilungen in Kommunalverwaltungen groß ist (HONDA 1990: 41–42).[297] KOJIMA hebt den Aspekt hervor, daß die Fachabteilungen diejenigen sind, die mit den zentralstaatlichen Behörden über Zuweisungen für einzelne Projekte verhandeln, was die Finanzabteilungen dazu bewegt, Projekte nicht inhaltlich, sondern nur im Hinblick auf ihren Bedarf an Allokationen aus den allgemeinen Einnahmen zu prüfen (KOJIMA 1984: 23–24, siehe dazu auch Kapitel 7.2.). Zentral für die Einschätzung der Beteiligung von Fachabteilungen an Advocacy-Koalitionen ist jedoch die Tatsache, daß die Rolle der Fachressorts in den Politiknetzwerken auf zentralstaatlicher Ebene in engem Zusammenhang mit dem Vorsprung an Fachwissen und projektbezogenen Detailkenntnissen steht, das sie für die politischen Akteure unentbehrlich bei der politischen Planung macht (siehe Kapitel 5.4.1.). Die im Vergleich mit anderen Politikbereichen größere Rolle von Fachabteilungen in der infrastrukturpolitisch relevanten Haushaltsplanung besonders in Präfekturen kann als Indiz dafür gewertet werden, daß die Fachabteilungen auch dort über so viel Know-how verfügen, daß Gouverneure ohne die Kooperation der Fachleute in ihren Verwaltungen öffentliche Investitionspolitik kaum steuern könnten. Dies hängt neben dem fachlichen Expertentum der Verwaltungsmitarbeiter in

[297] Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist der Skandal über die Kollaboration von einem Abrißunternehmer und Mitarbeitern der für seinen Tätigkeitsbereich zuständigen Fachabteilung in der Stadtverwaltung von Ōita, der 1998 die dortige Kommunalpolitik erschütterte. Der Unternehmer ließ sich von den Verwaltungsmitarbeitern mit Informationen über geplante Projekte versorgen, die es ihm ermöglichten, Absprachen mit Mitbewerbern in den öffentlichen Ausschreibungen zu treffen, um die Auftragsvolumina in die Höhe zu treiben (*dangō*, siehe Kapitel 5.4.1.). Bei den Verwaltungsangestellten bedankte er sich dafür mit Einladungen in teure Restaurants und der Nutzung seiner politischen Kontakte zur Beeinflussung der verwaltungsinternen Beförderungspolitik. Ihm verbundene Politiker, darunter der Bürgermeister von Ōita, konnten mit attraktiven Parteispenden rechnen (*Ōita Gōdō Shinbun,* 14. Mai 1998, 23. Juni 1998, 27. Juni 1998).

infrastrukturpolitisch relevanten Abteilungen auch damit zusammen, daß die Fachabteilungen in den Präfekturen ähnlich den zentralstaatlichen Ressorts für die Prüfung von Subventionsanträgen der Städte und Gemeinden als Projektträger des vom Zentralstaat oder der Präfektur finanzierten Infrastrukturausbaus zuständig sind.[298] Neben den Arbeitskontakten mit den Fachvertretern der Kommunalverwaltungen werden sie dadurch auch zu Adressaten von Lobbyaktivitäten politischer Vertreter der Städte und Gemeinden (OGIHARA 9. Oktober 1998), so daß sie über ein breites Spektrum an Informationsquellen und Kontakten verfügen.

Allerdings nimmt die fachliche Differenzierung und Spezialisierung mit der Größe der Verwaltung naturgemäß zu, so daß für alle Gebietskörperschaften gleichermaßen gültige Aussagen schon allein aufgrund der starken Varianz in der Größe der jeweiligen Verwaltungsapparate der mehr als 3.000 Kommunen und 47 Präfekturen kaum zu treffen sind. Da jedoch eine deutliche Zunahme der fachlichen Spezialisierung und Befähigung der Verwaltungsmitarbeiter auch in kleineren Kommunen festgestellt wird (MURAMATSU 1988: 52–53, REED 1986: 59–60), ist davon auszugehen, daß auch auf dieser Ebene die Fachabteilungen zunehmend größere Aktionsspielräume erlangen und damit bei der Durchsetzung sektoraler Interessen nicht mehr übergangen werden können. NAKANOs Feststellung, daß Bürgermeister seit den 80er Jahren verstärkt Wert auf eine frühzeitige Einbindung der Fachabteilungen in die Entscheidungsfindung legen, um die rasche Implementierung ihrer Politiken zu gewährleisten (NAKANO 1992: 245–246), bestätigt diese Einschätzung.[299]

6.4.2. Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen

Die von Regiebetrieben geleistete öffentliche Investitionstätigkeit wird, wie in Kapitel 6.3.2. gesehen, maßgeblich von der Exekutive gesteuert. Das Parlament ist zwar formal mit Kontrollmöglichkeiten ausgestattet, nutzt diese in der Regel aber nicht aktiv. Bei quasi-öffentlichen und Drittsektorunternehmen fehlen dem Parlament zudem bereits die formalen Mitsprachemöglichkeiten, so daß sich die öffentliche Kontrolle weit-

---

[298] Die Mittlerrolle von Präfekturverwaltungen in den Beziehungen zwischen Zentralstaat und unterster Regierungsebene wird ausführlich in Kapitel 7 erörtert.

[299] Daten, anhand derer sich die Karrierewege von Verwaltungsmitarbeitern nachzeichnen ließen, liegen nicht vor, so daß es nicht möglich ist, Aufschluß über etwaige Kompensationen für gute Zusammenarbeit in Form von lukrativen Posten in der (Bau-)Industrie zu erhalten. Ein Nachweis von *amakudari* als Motivation für Aufgeschlossenheit in den Fachabteilungen gegenüber den Bedürfnissen der Bauindustrie läßt sich daher nicht erbringen.

gehend in der administrativen Aufsicht erschöpft. Analog zur Situation bei den öffentlichen Unternehmen der zentralstaatlichen Ebene (siehe Kapitel 5.4.2.) legen Äußerungen von Gesprächspartnern (STADTVERORDNETER BÜRGERPARTEI 25. September 1998, TERAYAMA 19. Oktober 1998) nahe, daß auch das individuelle Interesse von Abgeordneten der Präfektur- und Kommunalparlamente an der Geschäftstätigkeit von Regiebetrieben und quasi-öffentlichen Unternehmen eher gering ist.

Das Ausmaß der Kontrolle von Regiebetrieben und quasi-öffentlichen Unternehmen durch die Verwaltung variiert unter formalen Gesichtspunkten mit der Höhe der Kapitalbeteiligung der Gebietskörperschaft am jeweiligen Unternehmen. Inwiefern die Verwaltung ihre Befugnisse jedoch tatsächlich nutzt und sich in die Geschäftsführung der Unternehmen einmischt, dürfte von Fall zu Fall verschieden sein. TONAKI (1993: 91) hat bezüglich der Drittsektorunternehmen im Bereich der Erschließung von Freizeitanlagen eine deutliche Zurückhaltung der Verwaltung bei der Kontrolle der Unternehmen festgestellt. Daraus kann geschlossen werden, daß sich zumindest bei einigen Akteuren der Präfektur- und Lokalverwaltungen die Einsicht durchgesetzt hat, daß zwischen dem Ziel höherer Kosteneffizienz beim Angebot öffentlicher und quasi-öffentlicher Güter durch Einbringung privaten Kapitals sowie betriebswirtschaftlicher Grundsätze auf der einen und bürokratischer Kontrolle auf der anderen Seite ein gewisser Widerspruch besteht (vgl. ISOZAKI 1995: 211).

Die relativ großzügige Handhabung der Kontrolle von Regiebetrieben und quasi-öffentlichen (Drittsektor-)Unternehmen durch die Verwaltung kann allerdings auch als Indiz dafür gewertet werden, daß sich die Mitarbeiter der zuständigen Fachabteilungen davor scheuen, ihren ehemaligen Vorgesetzten Vorschriften zu machen: Wie auf der zentralstaatlichen Ebene (siehe Kapitel 5.4.2.) bieten die öffentlichen und quasi-öffentlichen Unternehmen, an denen die Gebietskörperschaften beteiligt sind, lukrative Beschäftigungsmöglichkeiten für pensionierte Verwaltungsmitarbeiter (*The Economist*, 12. Juni 1999: 83). Zieht man in Betracht, daß mit der Bereitstellung des Gründungskapitals für öffentliche Unternehmen öffentliche Mittel für den Infrastrukturbereich mit längeren Fristen gebunden werden, als es bei direkt über die jährlich neu aufzustellenden öffentlichen Haushalte finanzierten Infrastrukturvorhaben der Fall ist, wird deutlich, daß neben den Verwaltungen auch die Bauindustrie als potentieller Auftragnehmer daran interessiert sein wird, neue Unternehmen einzurichten oder den Fortbestand der bestehenden Unternehmen zu sichern. Die Interessenkonstellationen im Hinblick auf den von Regiebetrieben und quasi-öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften verantworteten öffentlichen Infrastrukturausbau sind dementsprechend

ähnlich gelagert, wie oben für die öffentlichen Unternehmen festgestellt wurde, an denen der Zentralstaat beteiligt ist (siehe Kapitel 5.4.2.): Formale Entscheidungsträger wie auch diejenigen Akteure, die den formalen Entscheidungsprozeß beeinflussen wollen, verwenden ihre Energien weniger auf die laufende Investitionsplanung als darauf, die Bedeutung betriebsförmig organisierten öffentlichen Infrastrukturausbaus zu erhalten oder im Idealfall weiter auszubauen.

Wie auf der zentralstaatlichen Ebene bieten die institutionellen Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit von Regiebetrieben und quasiöffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften – vor allem die nur bedingt mögliche parlamentarische Kontrolle – also nur wenige Ansatzpunkte für Abgeordnete, sich mit Aussicht auf Erfolg für die Bedienung regional begrenzter Wahlkreisinteressen einzusetzen. Der große Einfluß, den die gesetzlichen Rahmenbedingungen den Bürgermeistern oder Gouverneuren einräumen, läßt vor dem Hintergrund der beschriebenen Interessen von Fachabteilungen der Verwaltung und der Bauindustrie vielmehr den Schluß zu, daß informelle Einflußnahme in diesem Bereich des Infrastrukturausbaus innerhalb der oben erläuterten, die Bürgermeister oder Gouverneure einschließenden Advocacy-Koalitionen erfolgt.

6.4.3. Gesamtplanung

Der Zusammensetzung der Beratungsgremien für die Grundkonzeptionen, in denen Präfekturen und Kommunen ihre langfristigen Entwicklungsstrategien fixieren, kommt trotz des in Kapitel 6.3.3. angesprochenen geringen Grads ihrer Eigeninitiative deshalb besondere Bedeutung zu, weil sie in den meisten Fällen der einzige Ort sind, an dem verwaltungsexterne Akteure ihre Präferenzen formal in den Planungsprozeß einbringen können.[300] Dies gilt auch für Parlamentarier: Der parlamenta-

[300] Neben den Beratungsgremien spielen unter den außerdem denkbaren Einbindungsmöglichkeiten externer Akteure, wie z. B. Meinungsumfragen oder Anhörungen von Bürgern und Interessengruppen, laut einer Umfrage bei Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern nur Bevölkerungsumfragen eine größere Rolle. Sie wurden von 86% der befragten Kommunen zur Vorbereitung ihrer Grundkonzeptionen und von 76% bei der Erstellung von Basisplänen durchgeführt, während weniger als 30% bei beiden Gelegenheiten auch Anhörungen organisierten (NIIKAWA 1995: 255, siehe auch NAKAHASHI *et al.* 1986: 183–185). Da Umfragen jedoch von der für die Planung zuständigen Verwaltungseinheit konzipiert werden und die Kommunikation dabei nur in einer Richtung verläuft, sind sie eher als Instrument der Informationsbeschaffung für die Verwaltung denn der aktiven Bürgerbeteiligung zu sehen (NAKAHASHI *et al.* 1986: 185, siehe auch NIIKAWA 1995: 254–255, YOSHIDA 1994: 154–155).

rische Beratungsprozeß der Grundkonzeptionen unterliegt denselben institutionellen Restriktionen, die auch für andere Vorlagen gelten und oben für den Haushaltsentwurf skizziert wurden, so daß das Beratungsergebnis in der Regel von der Vorlage der Exekutive kaum abweicht (YOSHIDA 1994: 144–145, siehe auch NIIKAWA 1993: 319–320).[301]

Da keine allgemein gültigen Vorgaben für die Besetzung der Beratungsgremien für Grundkonzeptionen existieren, spiegelt deren Zusammensetzung, auch wenn ihre Entscheidungen lediglich Empfehlungscharakter haben und deren Implementation im Ermessen des Beratenen liegt (YOSHIDA 1992a: 200, 1994: 150), deutlich den Regierungsstil des jeweiligen Gouverneurs oder Bürgermeisters: Einen wissenschaftlich-rationalen Anstrich erhält die Gesamtplanung in Musashino, wo das für die Erarbeitung der derzeit laufenden 3. Grundkonzeption und des dazugehörenden Basisplans zuständige Beratungsgremium von Wissenschaftlern dominiert wurde, die sieben der neun Mitglieder stellten; die übrigen beiden Mitglieder stammten aus der Verwaltung (MUSASHINOSHI 1993: 128).[302] In Mitaka hingegen bestand das Beratungsgremium, das für die Ausarbeitung der ersten im Sinne des LAL erstellten und 1975 verabschiedeten Grundkonzeption eingesetzt wurde, aus insgesamt 24 Personen, darunter sieben Abgeordneten des Stadtrates, sechs Wissenschaftlern und 11 Bürgervertretern (NISHIO 1995: 126). Stärker an der Inkorporierung verschiedener Interessen orientiert dürfte die Grundkonzeption für die Präfektur Nagano sein, wo am zuständigen Beratungsgremien 20 Personen beteiligt waren, darunter 12 Abgeordnete des Präfekturparlaments, je ein Industrie- und ein Gewerkschaftsvertreter, zwei Vertreter von Koordinationsgremien der Städte und Gemeinden in der Präfektur, zwei Privatleute sowie lediglich zwei Wissenschaftler (NAGANOKEN KIKAKUKYOKU KIKAKUKA 1995: 104). Das für die Beratung der derzeit laufenden Grundkonzeption der Präfektur Tōkyō zuständige 25köpfige Gremium umfaßte je drei Vertreter von Wirtschafts- und Berufsverbänden, Kommunen und den Medien (zu letzteren zählte auch ein deutscher

[301] Sollte dies dennoch der Fall sein, kann eine vom Parlament abgelehnte Grundkonzeption vom Bürgermeister mittels Dringlichkeitsbeschluß in Kraft gesetzt werden; dies ist in der Realität bereits vorgekommen (AMANO 1995: 143).

[302] Die Stadt Musashino macht sich die Tatsache zunutze, daß in ihrem Stadtgebiet eine Vielzahl renommierter Wissenschaftler ansässig ist (YAMANASHI 20. Oktober 1998). So zählte zu den Mitgliedern des Beratungsgremiums neben anderen ausgewiesenen Lehrstuhlinhabern bekannter Universitäten z. B. auch Nishio Masaru von der Universität Tokyo, dessen Veröffentlichungen zur Politik lokaler Gebietskörperschaften in dieser Arbeit mehrfach zitiert werden und der auch als Berater zentralstaatlicher Institutionen in Fragen der Dezentralisierung von Verwaltungsfunktionen aktiv ist.

Journalist), sechs Wissenschaftler, je einen Schriftsteller, Unternehmensberater, Manager und Verwaltungsmitarbeiter sowie sechs Bürger aus unterschiedlichen Berufsfeldern, die nach öffentlicher Ausschreibung in das Gremium berufen wurden.[303] Das gänzliche Fehlen von Parlamentsabgeordneten spiegelt das gespannte Verhältnis zwischen Gouverneur und Parlament in Tōkyō, wo der parteilose Gouverneur Aoshima Yukio so gut wie keinen Rückhalt im Parlament hatte (TERAYAMA 19. Oktober 1998).[304]

An einer Beeinflussung des Planungsergebnisses interessierte Parlamentsabgeordnete müssen sich also, wie auch andere Interessenvertreter, entweder auf formalem Weg in diesen Beratungsgremien oder informell über direkte Kontakte zur Verwaltung und deren Spitze um Mitwirkung bemühen. YOSHIDA hat festgestellt, daß sich das Interesse von Parlamentariern an der Gesamtplanung ihrer Kommune – wie in der Haushaltsplanung – eher auf die Berücksichtigung der Sonderinteressen ihrer Wahlbezirke denn auf den übergeordneten Planungszusammenhang richtet (YOSHIDA 1994: 145). Daher ist davon auszugehen, daß informeller Einflußnahme auf die Exekutive eine wichtige Rolle bei der Interessenvertretung durch Parlamentarier zukommt, da Entscheidungen über den konkreten Realisierungszeitpunkt der in die Grundkonzeption oder den Basisplan aufgenommenen Projekte überwiegend von verwaltungsinternen Akteuren getroffen werden (vgl. NIIKAWA 1993: 326). Dies gilt, wie oben beschrieben, für den jährlichen Haushaltsplanungsprozeß, aber ebenso bereits auch für die mehrjährige Durchführungsplanung. Diese obliegt formal meist den Fachabteilungen (NIIKAWA 1995: 254), denen jedoch wiederum Beratungsgremien zur Seite gestellt werden können, die der Bürgermeister oder Gouverneur eigens zu diesem Zweck beruft (ŌKUBO 6. Oktober 1998, AMANO 1990: 33–34).

Die Wirkungsweise informeller Einflußnahme durch verwaltungsexterne Akteure auf die Fachabteilungen der Verwaltung im Hinblick auf die Gesamtplanung ist nicht anders einzuschätzen, als oben für die Haushaltsplanung ausgeführt wurde: Der Verwaltung kann unterstellt wer-

---

[303] Tōkyō und Musashino sind keine Einzelfälle bei der Nichtberücksichtigung von Parlamentariern in ihren Beratungsgremien für die Gesamtplanung: Ein Viertel der Kommunen, die eine Gesamtplanung durchführen, beruft keine Abgeordneten in die entsprechenden Beratungsgremien; bei Präfekturen sind es gut 20% (NIIKAWA 1993: 323).

[304] Aoshima galt jedoch auch innerhalb seiner eigenen Verwaltung als isoliert, was zu seiner relativen Untätigkeit und seiner Abwahl im April 1999 nach nur einer Amtsperiode beigetragen haben mag. An seiner Stelle regiert nun mit Ishihara Shintarō ein vielfach als rechtsradikal eingeschätztes ehemaliges LDP-Parteimitglied die Metropole Tōkyō.

den, daß sie zur Vermeidung von den Arbeitsablauf störenden Konflikten und im Interesse einer reibungslosen Implementation der geplanten Maßnahmen an Informationen über die Präferenzen der Abgeordneten und von deren Wählern interessiert ist und sich entsprechend offen für ihre Vorsprachen zeigt (vgl. Kapitel 6.4.1.).[305] Der Gouverneur oder Bürgermeister seinerseits wird, wie bereits im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung ausgeführt, die Bedürfnisse von Abgeordneten zumeist dann nicht ignorieren, wenn sie mit seinen politischen Zielsetzungen, insbesondere seinen eigenen wahltaktischen Überlegungen, nicht in Konflikt stehen.

6.5. Ergebnisse

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß in den Gebietskörperschaften wie auf der zentralstaatlichen Ebene Entscheidungen über die konkrete Mittelallokation für Infrastrukturprojekte zwar letztlich im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung fallen, lang- und mittelfristigen Planungsinstrumenten im Hinblick auf grundsätzliche Realisierungsentscheidungen aber eine stärkere Bindungswirkung zukommt, als es bei der mittelfristigen Ausbauplanung oder den ressortübergreifenden Investitions- oder Entwicklungsplänen des Zentralstaates der Fall ist (Kapitel 6.2.2.).

Wie auf der zentralstaatlichen Ebene ist auch bei den Gebietskörperschaften die Exekutive der Ort infrastrukturpolitischer Entscheidungsfindung, da das Parlament als Institution seiner Aufsichtspflicht durch die Verabschiedung von Haushaltsplan, Jahresrechnung und haushaltsrelevanten Verordnungen zwar formal nachkommt und, zumindest auf kommunaler Ebene, durch Beschluß über die Grundkonzeptionen auch in die Gesamtplanung eingebunden ist, inhaltlich aber kaum auf die Vorlagen des Bürgermeisters oder Gouverneurs einwirkt (Kapitel 6.2.1.). Dies gilt auch für die Investitionstätigkeit von Regiebetrieben und quasi-öffentlichen Unternehmen, die zusammen einen beträchtlichen Beitrag zur Bruttokapitalbildung der Präfekturen und Kommunen leisten, wobei das

[305] Yoshida (1994: 157–162) geht ausführlich auf die Bedeutung der kontinuierlichen Information verschiedener interner und externer Akteure durch die Exekutive – als *nemawashi* bezeichnet – für einen reibungslosen Planungsablauf ein, Nakano (1990: passim) liefert ein Fallbeispiel für die negativen Konsequenzen mangelnder Information externer durch interne Akteure in Tōkyō, wo ein größeres Investitionsprojekt am Widerstand von Parlamentariern zu scheitern drohte, die sich von der Verwaltung übergangen fühlten.

Parlament bei letzteren auch formal nur über sehr eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt (Kapitel 6.3.2. und 6.4.2.).

Der formale Ablauf der Planung für die ordentlichen und die Sonderhaushalte der Gebietskörperschaften entspricht weitgehend dem mehrstufigen Verfahren, nach dem auch die zentralstaatlichen Haushalte erstellt und abgestimmt werden. Im Unterschied zum bürokratisch geprägten Prozeß auf der zentralstaatlichen Ebene spielt in den Gebietskörperschaften jedoch der Bürgermeister oder Gouverneur als direkt gewählter politischer Akteur eine zentrale Rolle im Haushaltsplanungsprozeß. Er kann seine haushaltspolitischen Vorstellungen sowohl bei der Erstellung des Haushaltsentwurfs als auch bei der Feinallokation der genehmigten Haushaltstitel in der Vollzugsphase einbringen und durchsetzen. In kleineren Kommunen geschieht dies oft unmittelbar durch eigene Modifikationen am Haushalts- oder Planungsentwurf sowie den Ausgabenplänen der einzelnen Abteilungen, in größeren Städten und auf der Präfekturebene eher auf indirektem Weg dadurch, daß die Präferenzen des Gouverneurs oder Bürgermeisters als oberster Verwaltungsspitze von der mit koordinierenden Aufgaben betrauten Finanzabteilung implizit bei der Prüfung der Bedarfsanforderungen Berücksichtigung finden (Kapitel 6.3.1.).

Die Präferenzen der Exekutivspitze bleiben den anderen am Haushaltsplanungsprozeß beteiligten verwaltungsinternen Akteuren – den Mitarbeitern der Fach-, Planungs- und Finanzabteilungen – schon allein deshalb nicht verborgen, weil sie in der Regel in den verschiedenen Komponenten des Gesamtplanungssystems nachzulesen sind, das in nahezu jeder Kommune und zu Teilen auch den meisten Präfekturen installiert ist (vgl. NIIKAWA 1995: 266). Während bei der Erarbeitung der bei allen Kommunen und dem überwiegenden Teil der Präfekturen parlamentarisch verabschiedeten, allerdings wenig konkreten Grundbausteine des Gesamtplanungssystems, den Grundkonzeptionen, noch eine breite Einbindung verwaltungsinterner und -externer Akteure stattfindet, steigt das Ausmaß des bestimmenden Einflusses von Gouverneur oder Bürgermeister und die Rolle der Fachabteilungen mit dem zunehmenden Detailliertheitsgrad der für kürzere Laufzeiten geplanten Basis- und Durchführungspläne (Kapitel 6.3.3. und 6.4.3.).

Deutlich wurde in den vorangegangenen Abschnitten aber auch, daß zum einen Abgeordnete der Präfekturparlamente und der Stadt- und Gemeinderäte verschiedene informelle Wege nutzen, um Haushaltsentscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen, sie zum anderen aber auch auf mehr oder weniger formale Weise von den Gouverneuren oder Bürgermeistern ihrerseits in den Haushalts- oder Gesamtplanungsprozeß eingebunden werden. Parlamentarier fungieren dabei, ganz im Sinne des oben für die zentralstaatliche Ebene beschriebenen klientelistischen Poli-

tikmodus, in der Regel als Vertreter der Interessen ihrer Wahlbezirke. Die Strukturelemente für um einflußreiche Abgeordnete (*zoku giin*) gruppierte stabile Advocacy-Koalitionen, die im Infrastrukturbereich auf der zentralstaatlichen Ebene Allokationsentscheidungen quer zur institutionellen Gewaltenteilung beeinflussen, finden sich auf der Ebene der Gebietskörperschaften nicht wieder.

Statt dessen bietet die herausgehobene Stellung des Gouverneurs oder Bürgermeisters breiten Spielraum für die Durchsetzung partikularer, mit seinen eigenen Präferenzen übereinstimmender Interessen. Diese Konstellation eröffnet einerseits Möglichkeiten der Konstitution um den Gouverneur oder Bürgermeister zentrierter Advocacy-Koalitionen, die den zentralstaatlichen Netzwerken des *zoku*-Typs vergleichbare Funktionen ausüben (Kapitel 6.4.1. und 6.4.2.). Andererseits sind solche Netzwerke insbesondere auf kommunaler Ebene für die Bürger bedeutend sichtbarer, als sie es auf der vom konkreten Lebensumfeld weiter entfernten Ebene des Zentralstaates sein können. Dadurch bieten sie gute Angriffspunkte für Bürgerinitiativen und -bewegungen, die im Fall der Unzufriedenheit mit den politischen Ergebnissen als Wahlberechtigte über die Macht verfügen, einen zentralen Akteur des Netzwerks – den Bürgermeister – aus seinem Amt zu entfernen.[306]

---

[306] IMASATO schildert einen Fall in Kyūshū, wo die geschlossene Phalanx eines Netzwerks aus Bürgermeister, ortsansässigem Bauunternehmer und einigen Abgeordneten letztlich dazu beitrug, daß sich verschiedene Gegner eines Projekts zum Bau von Freizeiteinrichtungen zum Protest zusammenschlossen. Das Projekt wurde gestoppt und der Bürgermeister bei der nächsten Wahl nicht in seinem Amt bestätigt (IMASATO 1993: passim). Das LAL sieht außerdem – wie seit den Reformen der 90er Jahre auch die Kommunalverfassungen einiger deutscher Bundesländer (Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein; WOLLMANN 1999: 21) – die Möglichkeit zur Abwahl von Bürgermeistern oder Gouverneuren mittels Bürgerentscheid vor (LAL Art. 81), sofern ein Drittel der Wahlberechtigten seine Unterstützung des Abwahlbegehrens per Unterschrift bekundet hat. Zu einer solchen Unterschriftensammlung kam es z. B. in der Kleinstadt Maki in der Präfektur Niigata Ende 1995, nachdem sich der Bürgermeister dort geweigert hatte, ein Referendum zum umstrittenen Bau eines Atomkraftwerkes durchzuführen. Er trat vorsorglich zurück. Die anschließende Neuwahl gewann ein Befürworter der Volksbefragung, der diese auch prompt im August 1996 veranstalten ließ (NAKAGAWA 1996: 70–71) und damit einen vielbeachteten Präzedenzfall schuf: Zwar haben Volksabstimmungen an sich in Japan keine bindende Wirkung. Faktisch führte das Votum der Bevölkerungsmehrheit von Maki (rund 60% der Wahlberechtigten, die sich zu 88% an der Abstimmung beteiligten; *The Economist*, 10. August 1996: 46) gegen den Bau des Kernkraftwerkes jedoch zur Einstellung der Kraftwerksplanungen, da das japanische Atomgesetz den Bau eines Kraftwerkes gegen den Willen der Bevölkerung untersagt (BLUME 1996: 20).

Weitgehende Einigkeit besteht in der Literatur bezüglich der Veränderungen, die sich im Verhältnis von Parlament, Verwaltung und gewählter Verwaltungsspitze in der Nachkriegszeit vollzogen haben: Dazu zählen der rückläufige Einfluß der Parlamente[307] und der Trend zu einer zunehmend technokratischen Entscheidungsfindung. Letzterer schlägt sich auf der einen Seite in der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf verwaltungsexterne, aber von den Fachabteilungen kontrollierte Institutionen – z. B. die genannten Drittsektorunternehmen –, zum anderen in der wachsenden Abhängigkeit der formalen Entscheidungsträger von in den Fachabteilungen vorbereiteten Entscheidungsvorlagen angesichts zunehmend komplexer Problemstellungen nieder. Beide Aspekte begünstigen wiederum die Herausbildung stabiler Advocacy-Koalitionen (vgl. NAKAMURA 1995: 303, KAMO 1995: 90–91). Dies gilt insbesondere für größere Kommunen und die Präfekturen.

Bezüglich der Frage der Pluralität der politischen Beteiligung im Infrastrukturbereich ergibt sich aus dem Vorangegangenen zunächst, daß zwischen Städten und Gemeinden sowie Präfekturen – diese schließen Metropolen wie Tōkyō oder Ōsaka mit ein – zu unterscheiden ist. Bei der politischen Entscheidungsfindung der Städte und Gemeinden kommt der impliziten Berücksichtigung verschiedener Interessen durch Akteure der Exekutive neben ihrer direkten Vertretung durch politische Repräsentanten im Entscheidungsprozeß eine zunehmend wichtige Rolle zu. Die Tatsache, daß der Bürgermeister an der Spitze der Kommunalverwaltung relativ problemlos mit bestimmten Politiken zu identifizieren, andererseits aber für seinen Verbleib im Amt von der Gunst der Wähler seines gesamten Zuständigkeitsbereichs abhängig ist, zwingt ihn stärker zum Verzicht auf die Bedienung von wenigen Partikular- zugunsten der Berücksichtigung vielfältiger Interessen, als es bei einem Regierungs- oder Ressortchef oder einfachen Abgeordneten des Unter- oder Oberhauses im parlamentarischen Regierungssystem der Fall ist, der zur Wiederwahl lediglich die Stimmen eines kleinen Ausschnitts der Wahlberechtigten benötigt. Diese Einschätzung wird durch die wachsende Vorliebe von Bürgermeistern wie auch Gouverneuren bestätigt, sich durch die Einrichtung von Beratungsgremien direkten Zugang zu Informationen über die Bedürfnisse ihrer Wählerschaft zu verschaffen (vgl. KAWANAKA 1984: 124).

Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß die Institution des gewählten, mit einer gegenüber dem Parlament bevorzugten Stellung

---

[307] Dieser äußert sich neben den oben beschriebenen geringen Modifikationen an Beschlußvorlagen der Exekutive auch darin, daß Bürgermeister und Gouverneure zunehmend per Verordnung am Parlament vorbei regieren (SHINDŌ 1994: 262, SHINDŌ 1993: 181, SHIRAFUJI 1995: 68).

versehenen Bürgermeisters bei ausreichendem politischen Bewußtsein der Bevölkerung überwiegend am Kollektivinteresse orientierte Entscheidungen garantiert. Zum einen finden Wahlen zum Amt des Bürgermeisters nur alle 4 Jahre statt (LAL Art. 140), was den Entscheidungsspielraum des potentiellen Kandidaten angesichts eines im allgemeinen eher kurzen Gedächtnisses der Öffentlichkeit vergrößern dürfte. Zum anderen werden die angesprochenen Beratungsgremien – deren Empfehlungen ohnehin nicht bindend sind – selektiv besetzt, wie oben im Zusammenhang mit der Gesamtplanung erläutert wurde. Es ist daher davon auszugehen, daß auch sie eher bestimmte Einzelinteressen transportieren als eine Interessenvielfalt zu aggregieren. Beide Aspekte begründen den Vorwurf, Beratungsgremien würden zur nachträglichen Legitimation vorab getroffener Verwaltungsentscheidungen mißbraucht (SHINDŌ 1993: 182).

Vor allem zwei Gründe sprechen dagegen, auf der Präfekturebene eine ähnliche Funktionsweise der Institution gewählter Verwaltungsspitzen anzunehmen, wie sie für Städte und Gemeinden beschrieben wurde. Zum einen sind die von den Präfekturen verantworteten Politiken weniger bürgernah, wie auch die Analyse der Aufgabenteilung der Regierungsebenen im Infrastrukturbereich in Kapitel 3.5. bestätigte. Zum anderen sind die Verantwortlichkeiten bei einer starken Orientierung der Gouverneure an der übergeordneten Regierungsebene des Zentralstaates (siehe Kapitel 7.), einer komplexeren Verwaltungsorganisation und einem stärker technokratisch geprägten Regierungsstil weniger leicht zuzuordnen als auf der kommunalen Ebene. Beide Aspekte lassen darauf schließen, daß das öffentliche Interesse an der Politik der Präfekturen hinter dem der Kommunalpolitik entgegengebrachten zurückbleiben dürfte.[308] Dies bedeutet, daß Gouverneure grundsätzlich nicht in dem Maß wie die stärker sichtbaren Bürgermeister daran interessiert sein müssen, auf die Beteiligung an – bestimmten Partikularinteressen verpflichteten – Advocacy-Koalitionen zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung kollektiver Interessen zu verzichten.

---

[308] Gesprächspartner aus dem Medienbereich (KUJI 2. Oktober 1998) und einer verschiedenen Bürgerbewegungen nahestehenden Oppositionspartei (EDANO 14. Oktober 1998) berichteten übereinstimmend, daß auch die japanischen Medien für die Politik der Präfekturebene bedeutend schwieriger zu interessieren seien, als dies bei kommunalpolitischen Fragen und der zentralstaatlichen Politik der Fall sei. Ohne diesen Eindruck mit statistischer Evidenz belegen zu können, sei er dennoch als weitere Bestätigung für die vorangegangene Feststellung angeführt.

7. Politikfeldnetzwerke in den intergouvernementalen Beziehungen

Bei der Untersuchung des Grades der Beteiligung der verschiedenen Regierungsebenen an der Durchführung des Infrastrukturausbaus (Projektträgerschaft) wurde deutlich, daß die Reichweiten der administrativen Zuständigkeiten von Zentralstaat, Präfekturen und Kommunen mit den Wirkungsbereichen der von ihnen jeweils als Projektträger verantworteten Infrastruktureinrichtungen zunehmend übereinstimmen. Die Gegenüberstellung mit den Anteilen der Regierungsebenen an der Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen (Kostenträgerschaft) zeigte aber bedeutende Abweichungen zwischen Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung auf den verschiedenen Regierungsebenen, die eine erhebliche intergouvernementale Verflechtung im Politikfeld Infrastrukturausbau implizieren. Die Finanzströme laufen überwiegend vom Zentralstaat zu den Gebietskörperschaften sowie, in geringerem Ausmaß, von den Präfekturen zu Städten und Gemeinden. Die lokalen Gebietskörperschaften beteiligen sich zudem aber auch an der Finanzierung des vom Zentralstaat sowie, im Fall der Kommunen, von den Präfekturen durchgeführten Infrastrukturausbaus (Kapitel 3.5.).

Die gemeinsame Finanzierung ist jedoch nur eine Facette der intergouvernementalen Beziehungen im Bereich des Infrastrukturausbaus. Der Zentralregierung stehen zur Implementierung ihrer öffentlichen Investitionspolitik auf regionaler oder lokaler Ebene grundsätzlich zwei Wege offen: Sie kann die Umsetzung ihrer Politik entweder durch ihre öffentlichen Unternehmen oder die Schaffung eigener Institutionen vor Ort selbst in die Hand nehmen oder aber die Durchführungsverantwortung für einzelne Projekte oder ganze Infrastrukturbereiche lokalen Gebietskörperschaften überlassen, denen sie entsprechende finanzielle Unterstützung zukommen läßt (vgl. Samuels 1983: 37). Aus Sicht der Gebietskörperschaften können diese ihre infrastrukturellen Ausbauplanungen dadurch realisieren, daß sie ihre nicht zweckgebundenen Haushaltsmittel dafür einsetzen, Kredite zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten aufnehmen oder sich um die Mitwirkung anderer Regierungsebenen bemühen. Letztere kann entweder die Form eines finanziellen Beitrags zum geplanten Projekt der Gebietskörperschaft annehmen oder sich darin niederschlagen, daß die anderen Regierungsebenen Vorhaben auf dem Territorium der betreffenden Gebietskörperschaft in eigener Projektträgerschaft durchführen.

In der Verbindung der beiden Sichtweisen ergeben sich zunächst zwei Achsen der intergouvernementalen Beziehungen: die Mitfinanzierung von Investitionsprojekten der Gebietskörperschaften durch den Zentral-

staat[309] und das Wirken zentralstaatlicher Projektträger in den Gebietskörperschaften. Hinzu kommt das System der Genehmigung der Neuverschuldung von Gebietskörperschaften durch zentralstaatliche Institutionen. Dieses ist deshalb von großer Relevanz, weil die Gebietskörperschaften ihre in Eigenregie durchgeführten Investitionsprojekte zunehmend nicht aus den allgemeinen Haushaltseinnahmen, sondern über Kredite finanzieren und sich auch zur Deckung ihrer Eigenanteile an subventionierten Projekten zu einem großen Teil neu verschulden: Vom Anfang der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre lag der Anteil der Neuverschuldung an der Finanzierung der von den Gebietskörperschaften in Eigenregie realisierten öffentlichen Investitionsprojekte bei durchschnittlich 31%, blieb in den Jahren 1989 bis 1991 unter 25% und stieg danach bis 1995 auf im Durchschnitt 43% an (JICHISHŌ 1997: 125, siehe auch YAMADA 1997: 18). Die Eigenanteile der Gebietskörperschaften an subventionierten Projekten können z. B. für Bildungseinrichtungen zu 75%, für Hafenanlagen zu 80% und für die Abwasserentsorgung zu 85% über Kredite aufgebracht werden (JICHISHŌ ZAISEIKYOKU 1997).

In den folgenden Kapiteln werden die intergouvernementalen Beziehungen in der öffentlichen Investitionspolitik entlang der skizzierten Achsen Mitfinanzierung (Kapitel 7.2.), Genehmigung der Kreditfinanzierung (Kapitel 7.3.) und zentralstaatliche Projektträgerschaft (Kapitel 7.4.) erläutert. Damit werden ebenenübergreifende Komponenten in allen drei möglichen Varianten der Realisierung von Infrastrukturprojekten in Japan erfaßt: kombinierte Projekt- und Kostenträgerschaft der Gebietskörperschaften (*tandoku jigyō*), Projektträgerschaft der Gebietskörperschaften bei Mitfinanzierung durch den Zentralstaat (*hojo jigyō*) sowie Projektträgerschaft des Zentralstaates (*kuni chokkatsu jigyō*). Nach der Beschreibung der institutionellen Rahmenbedingungen der intergouvernementalen Beziehungen in der Infrastrukturpolitik werden in den einzelnen Kapiteln zunächst die Strategien von informellen Akteuren erläutert, Einfluß auf die formalen Entscheidungsträger zu nehmen. Darauf aufbauend wird die Beschaffenheit der Interaktionen und Kommunikationskanäle zwischen den Regierungsebenen im Hinblick dar-

[309] Der Anteil von Zuweisungen der Präfekturen an den öffentlichen Investitionen der Städte und Gemeinden ist bedeutend geringer als derjenige zentralstaatlicher Zuweisungen: 1994 betrug er 3,5% gegenüber 15,7% von zentralstaatlicher Seite. Insgesamt erreichten Zuweisungen der Präfekturen 1994 weniger als 10% der vom Zentralstaat für Infrastrukturinvestitionen vergebenen Subventionssumme (berechnet nach JKC 1997: 110–111). Der Fokus der folgenden Ausführungen wird daher auf den Mechanismen der Mitfinanzierung des Infrastrukturausbaus der Gebietskörperschaften durch den Zentralstaat liegen.

auf untersucht, auf welche Weise sie Akteuren einzelner Regierungsebenen Mitsprachemöglichkeiten in den Entscheidungsprozessen anderer Regierungsebenen bieten. Die Ergebnisse werden abschließend vor dem Hintergrund relevanter Änderungen der formal-rechtlichen Rahmenbedingungen im Betrachtungszeitraum sowie der Kernpunkte der seit Beginn der 90er Jahre in Japan mit besonderer Energie geführten Diskussion von Maßnahmen zur Dezentralisierung von Politik und Verwaltung und den daraus resultierenden ersten Reformschritten diskutiert, um das relative Gewicht verschiedener Akteursgruppen in der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung im Zeitverlauf einschätzen zu können.

7.1. Quellen- und Literaturlage

Gesetzliche Regelungen zu den finanziellen Beziehungen zwischen den Regierungsebenen finden sich vor allem in dem bereits in Kapitel 6.1. erwähnten „Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften" (*chihō zaiseihō*, Local Finance Law).

Von den in der vorliegenden Arbeit betrachteten, in der Infrastrukturpolitik relevanten Achsen intergouvernementaler Verknüpfung von Entscheidungsarenen – zentralstaatliche Mitfinanzierung von Projekten der Gebietskörperschaften, Genehmigung der Neuverschuldung von Gebietskörperschaften durch zentralstaatliche Institutionen und zentralstaatliche Projektträgerschaft – wird ersterer in der japanischen und westlichen Literatur zu den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen breiter Raum gegeben. Allerdings werden formale Charakteristika und informelle Prozesse der Gewährung von Zuweisungen aus zentralstaatlichen Haushalten für Aktivitäten der Gebietskörperschaften dabei nur in Einzelfällen explizit zum Gegenstand der Analyse gemacht.[310] Häufig werden sie jedoch als zentrales Element intergouvernementaler Aufgabenteilung und der Verknüpfung administrativer und politischer Entscheidungsarenen diskutiert[311] sowie in Befragungen von Akteuren in Politik und Verwaltung thematisiert[312]. Die Ausführungen in Kapitel 7.2. können sich daher auf eine Fülle empirischer und analytischer Vorarbeiten stützen (siehe für eine weitergehende Literaturdiskussion Kapitel

[310] So z. B. in den verschiedenen Aufsätze in Miyamoto 1990 oder bei Yonehara 1991, Ikemiyagi 1993, Mizuta 1994, Iwasaki 1990, Hirose 1981.

[311] Z. B. Muramatsu 1988, Murakami 1993, Takao 1992, Tamura 1985, Kamo 1993, Kojima 1984, Nakano 1992, Sakamoto 1997.

[312] Z. B. Kamo/Mizuguchi 1990 oder Kobayashi *et al.* 1987, siehe auch Kitahara 1988.

7.2.3.). Da bei der Analyse der politischen Implikationen des Zuweisungssystems in den bisherigen Arbeiten jedoch selten Aussagen mit spezifischer Gültigkeit für den Infrastrukturbereich getroffen werden, werden sie durch die Berichte von Interviewpartnern in Politik und Verwaltung auf den verschiedenen Regierungsebenen (siehe Anhang 1) ergänzt, um die von anderer Seite vorgelegten Forschungsergebnisse für den hier betrachteten Politikbereich zu gewichten und zu bewerten.

Die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften zum Zweck der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen hingegen wird erst in jüngeren Jahren vereinzelt diskutiert, wobei auf der einen Seite vor dem Hintergrund der zunehmenden Schuldenlast der Gebietskörperschaften ökonomische Aspekte,[313] auf der anderen Seite die mit der Genehmigung der Neuverschuldung verbundenen Verwaltungsverfahren thematisiert werden.[314] Die relevanten politischen Prozesse fanden jedoch bislang so gut wie keine Beachtung in Wissenschaft oder Publizistik, so daß sich ihre Beschreibung und Interpretation überwiegend auf die Ergebnisse der Gespräche mit Akteuren und Experten (Anhang 1) stützt. Dies gilt in noch stärkerem Maß für den Bereich des in zentralstaatlicher Projektträgerschaft realisierten Infrastrukturausbaus, dessen Strukturmerkmale und grundlegende Verwaltungsverfahren zwar verschiedenen regierungsamtlichen Publikationen[315] zu entnehmen sind, dessen Entscheidungsprozesse und Einflußstrukturen bislang jedoch nicht mit Blick auf die Mechanismen der ebenenübergreifenden Beteiligung politischer und administrativer Akteure analysiert worden sind.

7.2. Mitfinanzierung durch Zuweisungen

Wie in Kapitel 4.3. deutlich wurde, spielen subventionierte Projekte in der öffentlichen Investitionstätigkeit der Gebietskörperschaften eine bedeutende Rolle: Bei Präfekturen entfielen bis Ende der 80er Jahre nahezu zwei Drittel, in den 90er Jahren rund die Hälfte der gesamten öffentlichen Investitionen auf zentralstaatlich mitfinanzierte Projekte. Bei Städten und Gemeinden war der Anteil mit Mitteln des Zentralstaates finanzierter Investitionsprojekte durchweg geringer, bewegte sich bis zum Ende der 80er Jahre aber dennoch bei durchschnittlich um 45%, bevor er in den 90er Jahren auf gut ein Viertel der Gesamtinvestitionen der Kommunen absank (siehe Übersicht 4.8 in Kapitel 4.3.1.).

---

313 Z. B. Yamada 1997.
314 Z. B. Fujii 1991, Kanemura 1993.
315 Z. B. Nōrin Suisanshō 1996, Kensetsushō 1998b.

7.2.1. Entscheidungsprozesse

Der Begriff „Subventionen" wurde in den vorangegangenen Kapiteln und Abschnitten analog zum japanischen Terminus *hojokin* als Oberbegriff für zentralstaatliche Zuweisungen jeglicher Provenienz verwendet; eine Begrenzung des Gegenstandsbereichs auf öffentliche Investitionen und der Empfängergruppe auf Gebietskörperschaften wurde dabei jeweils aus dem Kontext abgeleitet. Für die folgende Diskussion ist es jedoch notwendig, den Begriff mit Blick auf die mit verschiedenen Formen staatlicher Zuweisungen möglicherweise verbundenen Unterschiede in den formal-rechtlichen Rahmenbedingungen, administrativen Verfahren und politischen Einflußmöglichkeiten zu differenzieren.

Im japanischen öffentlichen Finanzsystem gibt es drei Arten zweckgebundener Zuweisungen[316] (*tokutei mokuteki hojokin*), zusammen als „Zuwendungen aus der Staatskasse" (*kokko shishutsukin*, disbursements from the treasury) bezeichnet, mit denen sich der Zentralstaat an den Kosten für seine Interessen ganz oder teilweise berührende Aktivitäten der Gebietskörperschaften beteiligt (vgl. YONEHARA 1991: 184). Ein großer Teil betrifft sogenannte Auftragsangelegenheiten (*inin jimu*; KATŌ 1998: 207). Der Begriff bezeichnet Aufgaben, die von der Sache her als in den Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates fallend verstanden werden, deren Durchführung aus Gründen rationelleren Verwaltungshandelns jedoch per Gesetz an die Gebietskörperschaften übertragen wurde. In Japan wird zwischen zwei Formen der auf diese Weise gesetzlich fixierten Einbindung lokaler Gebietskörperschaften in die Durchführung zentralstaatlicher Verwaltungsaufgaben unterschieden: Mit „an Körperschaften übertragene Aufgaben" (*dantai inin jimu*) werden solche Auftragsangelegenheiten bezeichnet, die von den Gebietskörperschaften nach Maßgabe des Zentralstaates in eigener Verantwortung durchgeführt werden. Dazu zählt z. B. die Administration der staatlichen Renten- und Sozialversicherung oder die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen für öffentliche Kindergärten und Tagesstätten (SUZUKI *et al.* 1994: 12). Der Begriff „Institutionelle Auftragsangelegenheiten" (*kikan inin jimu*) hingegen beschreibt solche Aufgaben, die explizit nicht an Präfekturen oder Kommunen als Körperschaften, sondern an einzelne ihrer Organe, meist den Gouverneur oder Bürgermeister, übertragen werden. Die Auftragnehmer fungieren dabei unmittelbar als Organe des auftraggebenden Zentralstaates und waren bis zu einer Änderung des LAL im Jahr 1991 allein diesem

[316] Die deutschen Bezeichnungen orientieren sich hier und im folgenden an der im deutschen System öffentlicher Finanzen üblichen Terminologie. Zur Prüfung der Übereinstimmung der Begriffsinhalte wurde BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 1997: 44–54 herangezogen.

und nicht den Parlamenten oder Rechnungsprüfungskommissionen ihrer Gebietskörperschaften verantwortlich (MURAKAMI 1993: 702, SUZUKI *et al.* 1994: 15–16).[317] Unter die institutionellen Auftragsangelegenheiten fallen im Infrastrukturbereich u. a. der Bau und die Instandhaltung bestimmter Streckenabschnitte von Nationalstraßen (IMAI 1993: 78) sowie die Administration von Projekten der Kommunen nach dem Stadtentwicklungsgesetz (*toshi kaihatsu hō*) von 1968 (KATŌ 1998: 206, KIKUCHI, S. 1989: 92) oder dem Gesetz zur Entwicklung von Erholungsgebieten (*sōgō hoyō chiiki seibihō*, Resort Act) aus dem Jahr 1987 (TONAKI 1993: passim), für die die Gouverneure zuständig sind.

---

[317] Die Begriffe sind verwaltungsrechtlich nicht klar definiert, sondern durch die wissenschaftliche und politische Diskussion geprägt (SHIRAFUJI 1997: 34, TSUJIYAMA 1988: 34), woraus sich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung und Quantifizierung ergeben (TSUJIYAMA 1988: 35). Entsprechend sind die Angaben über den Umfang der Auftragsangelegenheiten uneinheitlich: Einige Schätzungen gehen davon aus, daß 70% bis 80% der Arbeitszeit in Präfektur- und rund 40% der Arbeitszeit in Kommunalverwaltungen auf die Erledigung von Auftragsangelegenheiten entfallen (TSUJIYAMA 1997: 58, TAKAO 1992: 398, NARUMI 1992: 77). In einer neueren Quelle werden dagegen Umfrageergebnisse referiert, wonach zentralstaatliche Angelegenheiten bei Präfekturen 53% und bei Kommunen 50% der Arbeitszeit in Anspruch nehmen (TAJIMA 1996a: 181). Die sich aus den fehlenden Kontrollmöglichkeiten der Parlamente ergebende Aushöhlung der Gewaltenteilung auf der Ebene der Gebietskörperschaften und die weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten zentralstaatlicher Institutionen in Angelegenheiten der Kommunen und Präfekturen haben dazu geführt, daß Sinn und Zweck der Auftragsangelegenheiten zu einer der zentralen Fragen der Dezentralisierungsdiskussion in Japan wurden. So hatten sich z. B. bereits die Erste (*Dai ichiji rinji gyōsei chōsakai*; 1962 bis 1964) und die Zweite Sonderkommission zur Verwaltungsreform (*Dai niji rinji gyōsei chōsakai*; 1981 bis 1983, siehe auch Kapitel 5.4.2.) ausführlich mit Möglichkeiten zur Neuregelung der Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen befaßt (KATŌ 1989: 386–423 gibt einen detaillierten Überblick über die Vorschläge verschiedener Beratungsgremien zur Neuregelung von Auftragsangelegenheiten, siehe auch HARUYAMA 1988: 52–53). Die 1995 eingesetzte, dem Amt des Premierministers (*Sōrifu*) zugeordnete „Kommission zur Förderung der Dezentralisierung" (*Chihō bunken suishin iinkai*) unter der Leitung von Moroi Ken, dem Vorsitzenden des Industrieverbandes Keidanren, hat sich die weitgehende Abschaffung von Auftragsangelegenheiten zum Ziel gesetzt (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1995: 75–76) und widmet den Großteil ihrer Empfehlungen der Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen den Regierungsebenen (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1996: passim, 1997a: Kap. 1 und 2, 1997b: passim). Aus der Fülle der wissenschaftlichen Beiträge zum Thema seien beispielhaft INOMATA 1987, KATŌ 1989, KATŌ 1998: 200–217, SAKAMOTO 1997, SHIRAFUJI 1997, TAJIMA 1996a: 135–150, TAKECHI 1989 und TSUJIYAMA 1988, 1989 und 1997 genannt.

Für Aufgaben, die allein im Interesse des Zentralstaates liegen – dazu zählt vor allem die Durchführung von Wahlen zum Ober- und Unterhaus, die Erhebung statistischer Daten, die Auszahlung von Leistungen der staatlichen Renten-, Sozial oder Arbeitslosenversicherung etc. – trägt er nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften (LFL Art. 10, Abs. 4) die Gesamtkosten (*kokko itakukin*). Mit Finanzierungsbeiträgen (*kokko futankin*) kommt der Zentralstaat seiner Mitfinanzierungspflicht bei solchen Aufgaben nach, die teilweise gesamtstaatliche Interessen berühren. Gesetzliche Grundlage hierfür ist ebenfalls das LFL, das in Art. 10 eine detaillierte Auflistung der entsprechenden an die Gebietskörperschaften übertragenen Aufgabenbereiche enthält. Darunter finden sich neben Aufgaben der sozialen Sicherung und der Bereitstellung von Bildungs- und Sozialeinrichtungen (Art. 10, Abs. 1) Ausgaben im Zusammenhang mit Investitionen auf der Basis der mittelfristigen Ausbauplanung des Zentralstaates (Art. 10, Abs. 2; siehe Kapitel 5.2.2.) und von Katastrophenschutzmaßnahmen (Art. 10, Abs. 3; vgl. YONEHARA 1991: 184–185, IKEMIYAGI 1993: 92). Der Finanzierungsanteil ist in den Einzelgesetzen, die die Übertragung der genannten Aufgaben an die Gebietskörperschaften im Detail regeln, verbindlich festgelegt (YONEHARA 1991: 184).

Die dritte Variante zweckgebundener Subventionen bezieht sich nicht auf Auftragsangelegenheiten. Sie umfaßt Zuweisungen für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Aufgaben (*kokko hojokin*), mit denen entweder Anreize zur Umsetzung bestimmter Politiken des Zentralstaates gegeben (*shōreiteki hojokin*) oder finanzschwache Gebietskörperschaften besonders gefördert werden sollen (*zaisei enjoteki hojokin*). Der Gegenstandsbereich dieser Zuweisungen unterscheidet sich inhaltlich kaum von den mit Finanzierungsbeiträgen geförderten Dienstleistungen und Projekten. Ein Unterschied liegt jedoch darin, daß der Zentralstaat zu ihrer Zahlung gesetzlich nicht verpflichtet ist. Dementsprechend besitzt er weitreichenden Ermessensspielraum und kann über die Höhe und den Zahlungsmodus per Verordnung oder Haushaltsplan flexibel entscheiden (YONEHARA 1991: 185–186, IKEMIYAGI 1993: 92–93).[318]

[318] Im weiteren Sinne zählen zu den Subventionen auch allgemeine, nicht zweckgebundene Finanzzuweisungen (*ippan hojokin*). Diese Transfers aus den Haushalten des Zentralstaates an die Gebietskörperschaften (*chihō kōfuzei kōfukin*, siehe Kapitel 4.2.1.) ergänzen die aus dem eigenen Steueraufkommen resultierenden allgemeinen Einnahmen der Gebietskörperschaften. Neben einer Vereinfachung der Steuerhebung wird mit dem Transfersystem ein horizontaler Finanzausgleich angestrebt, da die Verteilung der sich in ihrer Gesamtsumme aus festgesetzten Anteilen an bestimmten Steuern errechnenden Transfers auf die einzelnen Gebietskörperschaften auf der Basis einer standardisierten For-

Auf die Mitfinanzierung der allgemeinen Bauausgaben entfällt knapp die Hälfte (1995: 44%; JICHISHŌ 1997: 300) der aus den Haushalten des Zentralstaates an die Gebietskörperschaften insgesamt geleisteten zweckgebundenen Zuweisungen. Da schon allein aufgrund der stets auch lokalen Wirkungen von Infrastruktureinrichtungen (siehe Kapitel 2.2.1.) ein alleiniges Interesse des Zentralstaates nicht gegeben sein kann, ist eine Vollfinanzierung von öffentlichen Investitionen der Gebietskörperschaften aus zentralstaatlichen Haushalten (*kokko itakukin*) ausgeschlossen. Entsprechend erfolgt die Mitfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen entweder über Finanzierungsbeiträge (*kokko futankin*) oder über Zuweisungen für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Vorhaben (*kokko hojokin*). Finanzierungsbeiträge, zu deren Zahlung der Zentralstaat gesetzlich verpflichtet ist, nehmen dabei den größeren Teil ein (ca. 60%), während die freiwilligen Zuweisungen für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Aufgaben, die den jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten flexibler angepaßt werden können, sich auf rund 40% belaufen (Zahlen für 1988;[319] TSURUTA 1990: 63–64, siehe auch MIYAMOTO 1990b: 15). Die unterschiedliche rechtliche Grundlage von zweckgebundenen Zuweisungen berührt den Prozeß der Entscheidungsfindung im Hinblick auf konkrete öffentliche Investitionsvorhaben insofern, als die Gesamtpalette über Finanzierungsbeiträge bezuschussungsfähiger Projekte aufgrund des notwendigen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens weniger rasch zu verändern ist, als es bei den auf dem Verwaltungsweg modifizierbaren Zuweisungen für aus gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Projekte der Fall ist. Die Verfahren für die Beantragung, Prüfung und Bewilligung der Zuweisungen für einzelne Projekte unterscheiden sich in der Praxis grundsätzlich nicht.

Für die Allokation beider Arten infrastrukturrelevanter Zuweisungen sind auf zentralstaatlicher Ebene die Fachressorts zuständig. Die Ausführungen in Kapitel 4.3. haben gezeigt, daß der Anteil von Subventionen an der Finanzierung des Infrastrukturausbaus der Präfekturen insbesondere in den Bereichen landwirtschaftliche Infrastruktur, Hafenbau und Was-

---

mel für den Finanzbedarf (*kijun zaisei juyōgaku*) erfolgt. Da die Zuweisungen nicht vorhabenbezogen erfolgen und somit keinen Anlaß zur projektbezogenen Auseinandersetzung zwischen Gebietskörperschaften und Zentralstaat bieten, werden sie bei den folgenden Erörterungen aus systematischen wie inhaltlichen Gründen nicht berücksichtigt.

[319] Eine Aufschlüsselung für die zurückliegenden Jahre wird in den vorliegenden Statistiken nicht vorgenommen, so daß keine Zeitreihen erstellt werden konnten.

serbau/Küstenschutz und – in geringerem Ausmaß – sozialen Wohlfahrtseinrichtungen hoch ist, während der Straßenbau, Stadtentwicklungsprojekte und Bildungseinrichtungen nur zu einem Drittel oder weniger mit Subventionen finanziert werden (siehe Übersicht 4.9a).[320] In absoluten Zahlen nehmen landwirtschaftliche Infrastrukturprojekte mit ¥ 3,2 Billionen den größten Teil (37%) der auf mit zentralstaatlichen Zuweisungen finanzierte Projekte entfallenden Bauausgaben der Präfekturen ein (Zahlen hier und im folgenden für 1995), während sich der Straßenbau mit ¥ 1,5 Billionen und der Wasserbau/Küstenschutz mit ¥ 1,6 Billionen auf ähnlichem Niveau (18% bzw. 19%) bewegen. Stadtentwicklungsprojekte der Präfekturen belaufen sich mit ¥ 683 Mrd. auf rund 8%, der Hafenbau mit ¥ 375 Mrd. und soziale Wohlfahrtseinrichtungen mit ¥ 301 Mrd. jeweils nur auf knapp 4% und Bildungseinrichtungen mit ¥ 149 Mrd. auf weniger als 2% der für zentralstaatlich bezuschußte Projekte aufgewandten Mittel der Präfekturen (berechnet nach JICHISHŌ 1997: 374). Bezogen auf die jeweilige Ressortzuständigkeit ergibt sich, daß für die Präfekturen das Bauministerium (MOC), das neben dem Straßenbau auch für Maßnahmen des Wasserbaus/Küstenschutzes und der Stadtentwicklung zuständig ist, die größte Bedeutung als Zuwendungsgeber für den Infrastrukturausbau besitzt, gefolgt vom Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (MAFF) als Administrator der Zuweisungen für landwirtschaftliche Infrastrukturprojekte. Das Verkehrsministerium (MOT, Hafenbau), das Ministerium für Gesundheit und Soziales (MHW, soziale Wohlfahrtseinrichtungen) und das Erziehungsministerium (Ministry of Education, *Monbushō*) hingegen spielen zumindest nach Maßgabe der Höhe ihrer Finanzierungsbeiträge nur eine untergeordnete Rolle bei der Planung des Infrastrukturausbaus in den Präfekturen.

Bei Städten und Gemeinden stellen sich die Gewichtungen anders dar. Von den betrachteten Infrastrukturbereichen[321] entfällt trotz geringen prozentualen Anteils in absoluten Zahlen mit ¥ 1,2 Billionen der größte Teil mit zentralstaatlichen Mitteln bezuschußter Vorhaben auf Stadtentwicklungsprojekte (25%), gefolgt vom landwirtschaftlichen Infrastrukturausbau mit ¥ 940 Mrd. (20%), Bildungseinrichtungen mit ¥ 675 Mrd. (14%) und, mit großem Abstand, dem Straßenbau mit ¥ 393 Mrd. (8%).

---

[320] Mit den hier betrachteten Infrastrukturbereichen werden für 1995 85% der allgemeinen Bauausgaben der Präfekturen und 92% der ihnen zu deren Finanzierung gewährten Zuweisungen erfaßt (berechnet nach JICHISHŌ 1997: 372, 374).

[321] Bei Städten und Gemeinden entfielen auf die hier berücksichtigten Infrastrukturbereiche 1995 76% der allgemeinen Bauausgaben wie auch der dafür bewilligten zentralstaatlichen Zuweisungen (berechnet nach JICHISHŌ 1997: 372).

Deutlich darunter lagen wiederum der mit zentralstaatlichen Zuweisungen finanzierte Bau von Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt mit ¥ 153 Mrd. (gut 3%) sowie der Wasserbau/Küstenschutz mit ¥ 130 Mrd. und der Hafenbau mit ¥ 116 Mrd. (jeweils knapp als 3%; Zahlen für 1995, JICHISHŌ 1997: 374). Wichtigster Zuwendungsgeber ist für die Städte und Gemeinden damit das u. a. für Stadtentwicklungsprojekte, Wasserbau und Küstenschutz sowie den Straßenbau zuständige MOC, gefolgt vom MAFF und dem Erziehungsministerium.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (bei Finanzierungsbeiträgen) und des Haushaltsplanungsprozesses oder ressortinterner Abstimmungsverfahren (bei Zuweisungen für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Aufgaben) werden auf zentralstaatlicher Ebene die Kriterien für die Bewilligung von Zuweisungen definiert: Dazu zählen die Art der bezuschussungsfähigen Projekte, spezifische Anforderungen an das Projektdesign, die Aufteilung der Finanzlasten und die Berechnungsgrundlagen für die zentralstaatliche Zuweisung (IWASAKI 1990: 60).[322] Im Ergebnis verfügt jedes für Teilbereiche des Infrastrukturausbaus zuständige Ressort über einen Katalog von Subventionsmöglichkeiten („*menyū*"), der die Grundlage für die Beantragung, Prüfung und Bewilligung von Zuweisungen aus der Staatskasse bildet. Die Höhe der Zuweisung für ein bestimmtes Projekt bestimmt sich danach, welchem Posten des Kataloges es zuzuordnen ist (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998). Der Grad der Detailliertheit dieser Subventionskataloge variiert je nach Ressort: Das MAFF ist für die besonders kleinteilige Stückelung und Unübersichtlichkeit seiner Zuweisungen bekannt (TSURUTA 1990: 61), wogegen das MOC höhere Beträge je Posten zuweist (berechnet nach TSURUTA 1990: 74–75) und seinen Subventionskatalog seit Mitte der 80er Jahre durch Zusammenfassung und Schwerpunktsetzung zunehmend rationalisiert hat (HIHARA/ KIMURA 7. Oktober 1998).

Die Durchführung mit zentralstaatlichen Zuweisungen geförderter Infrastrukturprojekte belastet die Haushalte der Gebietskörperschaften in der Regel deutlich über den vorgesehenen Eigenanteil hinaus. Zum

[322] Möglich sind Anteilfinanzierung (*teiritsu hojokin*), bei der von zentralstaatlicher Seite ein bestimmter Prozentsatz der zuwendungsfähigen Ausgaben übernommen wird, oder Festbetragsfinanzierung (*teigaku hojokin*), bei der je zuwendungsfähiger Einheit – dies kann z. B. bei Straßen eine bestimmte Streckenlänge, bei Bildungseinrichtungen die Zahl schulpflichtiger Kinder sein – ein festgesetzter Betrag ausgezahlt wird. Der überwiegende Teil der Zuweisungen wird in Japan als Anteilfinanzierung geleistet (IKEMIYAGI 1993: 94).

einen sind bereits die Antragsverfahren relativ kostspielig, da die Durchführung der zumeist vorgeschriebenen Projektprüfungen und die Vorbereitung der notwendigen Unterlagen Personal binden und zusätzliche Kosten durch häufigen Vorsprache in den zuständigen Verwaltungsabteilungen der höheren Regierungsebenen entstehen (IKEMIYAGI 1993: 99, YONEHARA 1991: 191, IWASAKI 1990: 60, KOBAYASHI *et al.* 1987: 158).[323] Zum anderen basieren die zentralstaatlich festgelegten Berechnungsgrundlagen für die Höhe der Zuweisung häufig auf Kostenrichtwerten (*tanka*), die den tatsächlichen Aufwendungen nicht entsprechen (YONEHARA 1991: 190, IKEMIYAGI 1993: 98–99). Dies gilt insbesondere für den – überwiegend von Städten und Gemeinden realisierten – konsumtiven Infrastrukturausbau, während im produktiven Bereich häufig nach Maßgabe der tatsächlichen Aufwendungen bezuschußt wird (IMAI 1993: 55, YAMADA 1990: 125–126, siehe auch MIYAMOTO 1990b: 15). Der Fehlbetrag, der sich bis auf die Hälfte der Projektkosten belaufen kann (TANAKA 1985: 72 gibt verschiedene Beispiele), geht ausschließlich zu Lasten der Gebietskörperschaft. Dieses Problem der überhöhten Kostenbelastung (*chōka futan*, overburdening) der Gebietskörperschaften wird seit Ende der 60er Jahre thematisiert und hat trotz punktueller Anpassungen der Kostenrichtwerte in den 70er und 80er Jahren (IMAI 1993: 53–54, YAMADA 1990: 128) mehrfach zu teilweise gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Gebietskörperschaften und zentralstaatlichen Ressorts geführt (YAMADA 1990: 126–127).[324]

Während auf zentralstaatlicher Ebene die Rahmenbedingungen für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben der Gebietskörperschaften bestimmt werden, spielen die Präfekturen eine zentrale Rolle in den mit der konkreten Bewilligung zentralstaatlicher Zuschüsse für Infrastrukturprojekte verbundenen Verwaltungsverfahren. Ihre Fachabteilungen stellen nicht nur die Anträge der Präfektur auf Zuweisungen des Zentralstaates zusammen, reichen sie weiter und vertreten die Interessen der Präfektur bei den Anhörungen in den Fachressorts (siehe Kapitel 5.3.1.), sondern fungieren zudem als Koordinatoren der Subventionsanträge der Städte und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich, die sie

---

[323] HIROSE (1981: 192–194) führt das Beispiel einer Präfektur an, die in den 70er Jahren für ein einziges Straßenbauprojekt 2.855 Personentage allein für die Erstellung der notwendigen Unterlagen und die Abstimmung mit den für die Bewilligung und Auszahlung von Zuweisungen zuständigen Institutionen des Zentralstaates aufgewandt hat.

[324] TAKAO (1992: passim, bes. 316–341) schildert detailliert den Fall der Stadt Settsu, die 1973 eine Klage wegen überhöhter Kostenbelastung beim Bau von Kindertagesstätten gegen das MHW anstrengte. Die Klage wurde 1976 vom Bezirksgericht Tokyo aus Verfahrensgründen abgewiesen.

ebenfalls bei den zuständigen Ressorts einreichen und in den dortigen Anhörungen inhaltlich vertreten. Die Einschaltung der Präfekturen ist für Städte und Gemeinden obligatorisch, direkte Berührungspunkte zwischen Mitarbeitern der zentralstaatlichen Fachressorts und Vertretern der Kommunen sind in den offiziellen Verfahren grundsätzlich nicht vorgesehen (OGIHARA 9. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998). Dies gilt ohne Ausnahme für alle zuvor identifizierten Infrastrukturbereiche, in denen die zentralstaatliche Mitfinanzierung eine große Rolle spielt.

Unterschiede bestehen jedoch im Hinblick auf die Ansprechpartner der Präfekturen auf der zentralstaatlichen Ebene. Bei aus Mitteln des MOC oder des MHW bezuschußten Infrastrukturprojekten werden die Anträge auf Zuweisungen unmittelbar bei den zuständigen Fachabteilungen in den Ministerien in Tokyo eingereicht, die die Anhörungen der Präfekturvertreter durchführen und im Haushaltsplanungsprozeß ihrerseits die Bedarfsanmeldungen gegenüber dem MOF vertreten (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, TAKAO 1992: 347). Anders verhält es sich u. a. bei Infrastrukturprojekten, die in die Zuständigkeit des MAFF fallen: Adressaten der Anträge sind hier die sieben, jeweils für mehrere Präfekturen zuständigen, regionalen Außenstellen (*chihō shibun bukyoku*, auch *desaki kikan*) des Ministeriums (*Nōseikyoku*), denen auch die Aufgabe der Anhörung der Mitarbeiter der Fachabteilungen der Präfekturen zufällt (IGARASHI 15. Oktober 1998). Die Haushaltsverhandlungen mit dem MOF führen jedoch Mitarbeiter des MAFF selbst. Diese übernehmen auch die Feinallokation der zentralstaatlichen Zuweisungen nach der parlamentarischen Verabschiedung der Haushalte des Zentralstaates für Projekte der Präfekturen, nicht aber für landwirtschaftliche Infrastrukturprojekte der Kommunen, die wiederum von den regionalen Außenstellen geleistet wird (IGARASHI 15. Oktober 1998). Auch die Zuweisungen für Hafenbauprojekte werden nicht unmittelbar beim MOT, sondern in einer der fünf regionalen Hafenbaubehörden (*Kōwan kensetsukyoku*) beantragt, die die Anträge im einzelnen prüft und an das MOT weiterleitet (MIYACHI 19. Oktober 1998). Im landwirtschaftlichen und im Hafenbaubereich ist also faktisch eine zusätzliche Akteursebene zu berücksichtigen.[325]

[325] Nach Aussagen eines Mitarbeiters der für die Kantō-Region zuständigen Außenstelle des MAFF (*Kantō nōseikyoku*) gibt es Bestrebungen, die Außenstellen auch mit der Feinallokation der Zuschüsse für Projekte der Präfekturen zu betrauen (IGARASHI 15. Oktober 1998). Auch das MOC unterhält vergleichbare regionale Zweigstellen, deren Aufgaben jedoch überwiegend auf die Durchführung von Projekten in zentralstaatlicher Trägerschaft beschränkt sind. Ihre Rolle bei der ebenenübergreifenden Entscheidungsfindung im Infrastruktur-

Parlamentarische Verfahren spielen, wie gesehen, bei der Gestaltung des gemeinsam finanzierten Infrastrukturausbaus lediglich in bezug auf Grundsatzentscheidungen über die formal-rechtliche Übertragung von Aufgaben an die Gebietskörperschaften und die gesetzliche Regelung der Rahmenbedingungen der Mitfinanzierung eine Rolle. Entscheidungen über die konkrete Allokation von Zuweisungen aus den zentralstaatlichen Haushalten für öffentliche Investitionsvorhaben der Gebietskörperschaften werden hingegen nahezu ausschließlich in der Exekutive getroffen, ungeachtet, ob es sich um Finanzierungsbeiträge oder um freiwillige Zuweisungen für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Aufgaben handelt. Ausnahmen ergeben sich dann, wenn über die zentralstaatliche Förderung eines konkreten Infrastrukturprojektes im Rahmen des Haushaltsplanungsprozesses befunden wird, was jedoch, wie die Ausführungen in Kapitel 5.3.1. gezeigt haben, nicht der Regelfall ist.

Ein vieldiskutiertes Merkmal der japanischen Regierungsorganisation auf zentralstaatlicher Ebene ist der ausgeprägte Sektionalismus (*sekushonarizumu*), der nicht nur im Sinne des Ressortpartikularismus die interministerielle, sondern auch eine effektive abteilungsübergreifende Kommunikation und Koordination innerhalb der einzelnen Ressorts verhindert (IMAMURA 1985: 119–126 gibt einen Überblick über die wissenschaftliche und politische Diskussion dieses Phänomens im japanischen Kontext bis in die 80er Jahre, siehe an neueren Arbeiten zum Thema z. B. LEHMBRUCH 1995, MURAMATSU 1997). SHINDŌ (1985: 34) identifiziert wie TAMURA (1985: 210–212) zentralstaatliche Zuweisungen neben Auftragsangelegenheiten als eines der zentralen Elemente, mit denen die zentralstaatliche Domänenabgrenzung in die Verwaltungen der Gebietskörperschaften transportiert und dort gespiegelt wird.[326] Der Grund dafür ist, daß das zur Projektkonzeption und -prüfung meist notwendige technische Fachwissen und die Komplexität der mit der Gewährung von Zuweisungen verbundenen Auflagen und Verwaltungsverfahren die Vernetzung fachlich differenzierter Einheiten quer zu den Regierungsebenen und dabei auch die Ausgrenzung anderer Akteure begünstigen (vgl. TAMURA 1985: 210). Das Ergebnis ist eine funktionale Fragmentierung der Verwal-

bereich wird daher zusammen mit den entsprechenden Aktivitäten der regionalen Zweigstellen des MAFF und des MOT in Kapitel 7.4. ausführlich thematisiert.

[326] Als Bestätigung dieser Einschätzung mag die Tatsache gelten, daß Kürzungen der zentralstaatlichen Zuweisungen an die Gebietskörperschaften, die mit dem Ziel der Entlastung der Haushalte des Zentralstaates in den 80er Jahren vorgenommen wurden, keine Schwerpunktsetzungen erkennen ließen, sondern nach dem Rasenmäherprinzip alle relevanten Ressorts gleichermaßen trafen (HAYASHI 1987: 32, MIZUTA 1994: 100).

tungsstruktur (*tatewari gyōsei*), die sich über alle Regierungsebenen erstreckt und dazu führt, daß der vertikale Informationsfluß zwischen mit gleichen Aufgaben befaßten Einheiten auf den verschiedenen Ebenen reibungsloser verläuft als die horizontale Kommunikation innerhalb einer Verwaltungsinstitution.[327] Tatsächlich agieren in den offiziellen Verhandlungen zwischen den Regierungsebenen über die Bewilligung von Zuweisungen für Infrastrukturprojekte überwiegend Vertreter der jeweiligen Fachabteilungen, die häufig über langjährige Beziehungen zu ihren Counterparts in den Verwaltungen der anderen Regierungsebenen verfügen (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, siehe auch TAMURA 1985: 210–211).[328]

7.2.2. Politische Strategien

Ungeachtet der im Vorangegangenen beschriebenen, durchweg administrativ geprägten formalen Beziehungen zwischen zuwendungsgebendem Ressort des Zentralstaates und den antragstellenden oder -weiterleitenden Gebietskörperschaften spielen informelle politische Verfahren bei der erfolgreichen Ersteinwerbung von Zuweisungen aus Sicht von Akteuren sowohl der Präfekturen (OGIHARA 9. Oktober 1998, MATSUZAKI 1989: 74–76, siehe auch die in KAMO 1993: 143 und KAMO/MIZUGUCHI 1990: 99–100 referierten Umfrageergebnisse sowie NAKANO 1992: 210) als auch der Kommunen (TAKESHITA 8. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998, ITŌ 20. Oktober 1998, siehe auch die in NAKANO 1992: 219–220 und MURAMATSU 1988: 143–144 ausgewerteten Umfragen) eine bedeutende Rolle (vgl. MURAKAMI 1993: 707, KOJIMA 1984: 18–19). Dies gilt besonders für Zuweisungen, die in die Zuständigkeit des MOC oder des MAFF fallen (KAMO 1993: 143, siehe auch KAMO/MIZUGUCHI 1990: 100), sowie in stärkerem Maß für ländliche und teilurbanisierte Gebietskörperschaften als für großstädtische Präfekturen und Kommunen (KAMO/MIZUGUCHI 1990: 108, MIYACHI 19. Oktober 1998).

---

[327] Den Begriff der „funktionalen Fragmentierung“ (functional fragmentation) verwendet REED (1986: 174–175). Er beschreibt die Segmentation der Regierungsorganisation entlang fachlich definierter Aufgabenbereiche treffender, als es mit den häufig verwendeten Übersetzungen für *tatewari gyōsei* mit „vertikaler Administration“ (z. B. SAMUELS 1983: 81–82) oder auch „vertikal gespaltener Administration“ (KEVENHÖRSTER 1993: 100) gelingt.

[328] Inwieweit das gemeinsame Expertentum einen gewissen Korpsgeist unter den Technokraten der verschiedenen Regierungsebenen hervorruft, ist hier nicht zu beantworten. MURAMATSU spricht sich mit Hinweis auf ein starkes Hierarchiebewußtsein dagegen aus (MURAMATSU 1988: 138–139), ebenso REED (1986: 33–34).

Die politische Einflußnahme beschränkt sich allerdings auf das bereits in Kapitel 5.4.1. geschilderte informelle Lobbying von Repräsentanten der antragstellenden Gebietskörperschaft bei den zuständigen Stellen auf der Präfektur- oder zentralstaatlichen Ebene (*chinjō*), für landwirtschaftliche Infrastrukturprojekte zusätzlich auch in den jeweiligen Fachabteilungen der regionalen Außenstellen (IGARASHI 15. Oktober 1998). Dies hat strukturelle Gründe: Zum einen sind, wie bereits festgestellt, parlamentarische Verfahren bei der Entscheidung über einzelne Allokationen von Zuweisungen auf der zentralstaatlichen Ebene weitgehend irrelevant. Zum anderen sind politische Vertreter der Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse auf der zentralstaatlichen Ebene institutionell nicht eingebunden (KOIKE 1995: 44, TAMURA 1985: 211–12).

Hauptakteure der Kommunen beim Lobbying um Subventionen sind die Bürgermeister. Sie richten ihre Aktivitäten sowohl auf die Präfekturverwaltungen als auch auf die zuständigen Ressorts des Zentralstaates.[329] Die überwiegende Mehrheit schätzt ihre Lobbyaktivitäten bei Präfekturen (95%) wie beim Zentralstaat (94,1%) als effektiv ein (KITAHARA 1988: 148, 150). Die Vorsprachen der Bürgermeister in den Präfekturverwaltungen haben einerseits zum Ziel, die Präfektur zur Bewilligung eigener Subventionen zu bewegen (TSUCHIYA 20. Oktober 1998). Sie können andererseits auch dazu dienen, Verbündete für ihre Lobbyaktivitäten bei zentralstaatlichen Institutionen zu gewinnen (NAKANO 1992: 215). Auf der zentralstaatlichen Ebene sprechen Bürgermeister in der Phase des Entwurfs der Einzelpläne für das kommende Haushaltsjahr in der für ihr Vorhaben zuständigen Fachabteilung des jeweiligen Ressorts – bei landwirtschaftlichen Infrastrukturprojekten sowohl in der Außenstelle als auch im MAFF selbst (IGARASHI 15. Oktober 1998) – und gelegentlich auch im MOF vor. Oftmals wiederholen sie ihre Vorsprachen in der Phase des Haushaltsvollzugs, um die Feinallokation der Projektmittel (*kashozuke*) zu beeinflussen (siehe Kapitel 5.4.1.). Die Vertreter der Kommunen werben dabei nicht nur für die in eigener Trägerschaft geplanten Projekte, sondern auch für Vorhaben, die die Präfektur oder der Zentralstaat auf dem Territorium der Stadt oder Gemeinde realisieren wollen (OGIHARA 9. Oktober 1998). Oft agieren sie in letzterem Fall als Mitglieder eines Zusammenschlusses mit anderen, ebenfalls an dem betreffenden Projekt

[329] Bei einer Umfrage bei mehr als 400 Bürgermeistern in 12 Präfekturen in den Regionen Kansai, Chūgoku und Shikoku aus dem Jahr 1985 gaben 91,2% der Befragten an, mindestens fünf mal jährlich zu Lobbyaktivitäten in die Präfekturhauptstadt zu reisen. Lobbying bei zentralstaatlichen Institutionen führte 61% der Befragten mindestens fünfmal im Jahr nach Tokyo (KITAHARA 1988: 147, 149).

interessierten Kommunen (*kisei dōmei* oder *suishin kyōgikai*, siehe hierzu ausführlicher Kapitel 7.4.2.), um ihren Forderungen mehr Gewicht zu verleihen.

Bürgermeister verleihen ihren Bemühungen um die Bewilligung von Fördermitteln für einzelne Projekte in manchen Fällen dadurch Nachdruck, daß sie sich, sofern keine parteipolitischen Gegensätze bestehen, bei ihren Vorsprachen vom Vorsitzenden des Stadt- oder Gemeinderats oder seinem Stellvertreter begleiten lassen (TAKESHITA 8. Oktober 1998). Abgeordnete der Kommunalparlamente spielen, mit gelegentlicher Ausnahme der Vorsitzenden von Ausschüssen, die unmittelbar mit dem geplanten Projekt befaßt sind, ansonsten keine Rolle beim Lobbying um Zuweisungen (TAKESHITA 8. Oktober 1998, siehe auch NAKANO 1992: 216). Von größerer Relevanz scheint die Rolle von Abgeordneten der Präfekturebene zu sein, die häufiger zu den Mitgliedern von Lobbygruppen zählen (TAKESHITA 8. Oktober 1998). In der Umfrage von KITAHARA gaben allerdings nur 13,2% der befragten Bürgermeister an, bei ihren Lobbyaktivitäten auf der Präfekturebene die Unterstützung von Abgeordneten des Präfekturparlaments zu suchen (KITAHARA 1988: 147), während sich 67% um die Unterstützung von Unterhaus- oder Oberhausabgeordneten, die ihren Wahlkreis im Zuständigkeitsbereich der Kommune haben, bei ihren Vorsprachen auf der zentralstaatlichen Ebene bemühten (KITAHARA 1988: 149). Die Parlamentarier setzen sich durch schriftliche Unterstützungsbekundungen oder persönliche Begleitung des Bürgermeisters bei seinen Besuchen in Präfekturen und zentralstaatlichen Stellen für das jeweilige Projekt der Stadt oder Gemeinde ein (siehe die Ausführungen zum klientelistischen Politikmodus in Kapitel 5.4.1.). Ihre Motivation zu dieser Form der Wahlkreisarbeit ist neben der Möglichkeit, sich ihren Wählern bei erfolgreicher Einwerbung von Zuweisungen als besonders fähiger Interessenvertreter des Wahlkreises zu präsentieren (credit claiming), auch darin zu sehen, daß sie als Gegenleistung auf die Unterstützung des Bürgermeisters im nächsten Wahlkampf zählen können (HIROSE 1981: 60–62, 165–166).

Aus den Präfekturen engagieren sich im Unterschied zu Städten und Gemeinden neben dem Gouverneur als politischem Akteur auch höhere Verwaltungsmitarbeiter (Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter) aus den für den Infrastrukturausbau zuständigen Fachabteilungen in der Werbung für ihre geplanten Projekte bei zentralstaatlichen Ressorts (NAKANO 1992: 212, KAMO/MIZUGUCHI 1990: 99–100, MIYACHI 19. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998). Dies ist darauf zurückzuführen, daß diese, wie oben erläutert, im Unterschied zu den Mitarbeitern in den Verwaltungen von Städten und Gemeinden ohnehin über regelmäßige Arbeitskontakte zu den Fachressorts des Zentralstaates verfügen. Ihre Lobbyar-

beit unterscheidet sich von der der politischen Akteure daher auch darin, daß sie in der Regel nicht eigens zu diesem Zweck nach Tokyo reisen, sondern ihre Vorsprachen mit der Erledigung anderer Angelegenheiten verbinden (TAKESHITA 8. Oktober 1998, NAKANO 1992: 212). Im Hinblick auf die Mobilisierung zusätzlicher politischer Unterstützung zählen auch die Vertreter der Präfekturen eher auf Unter- oder Oberhausabgeordnete als auf Parlamentarier aus ihren Präfekturparlamenten (OGIHARA 9. Oktober 1998, siehe auch NAKANO 1992: 212).

7.2.3. Einflußstrukturen

Im japanischen Kontext wird die Mehrebenenverflechtung durch die gemeinsame Finanzierung von Dienstleistungen und Infrastrukturprojekten vor allem unter zwei Gesichtspunkten kritisch diskutiert: Auf der einen Seite zielt die Untersuchung des Ausmaßes der Instrumentalisierung von zentralstaatlichen Zuweisungen zur Bedienung von Partikularinteressen, insbesondere die Nutzung von Subventionen zum Zweck der Generierung von Wählerstimmen durch die konservative Regierungspartei (LDP), auf eine Einschätzung des Grades der Verteilungsgerechtigkeit und des effizienten Einsatzes öffentlicher Ressourcen.[330] Auf der anderen Seite wird mit dem Ziel einer Bewertung des Ausmaßes der Zentralisierung politischer Entscheidungsstrukturen gefragt, inwieweit Subventionen als zentralstaatliches Kontrollinstrument gegenüber den Gebietskörperschaften fungieren und dadurch deren Entscheidungsspielräume einengen. Diese Diskussion wird teils unter institutionellen Gesichtspunkten mit besonderem Gewicht auf administrativen Verfahren geführt,[331] wobei die Analyse des Ist-Zustandes häufig die Grundlage dafür bildet, normativ zu umreißen, wie die institutionellen Rahmenbedingungen beschaffen sein sollten, um ein angemessenes Maß lokaler Autonomie zu garantieren.[332] Andere Autoren gehen mit Blick auf die Relevanz politischer Verfahren eher prozeßorientiert vor und untersuchen auf der Basis empirischer Evidenz die Ressourcen, die den Gebietskörperschaften unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingun-

---

[330] Zu nennen sind hier insbesondere aus wissenschaftlicher Sicht die verschiedenen Beiträge in MIYAMOTO (1990) sowie KAMO (1993); eine wichtige journalistische Arbeit ist HIROSE (1981).

[331] IKEMIYAGI (1993) und YONEHARA (1991) z. B. bewerten zweckgebundene Zuweisungen vor allem unter dem Aspekt einer zweckmäßigen Aufgabenteilung zwischen den Regierungsebenen.

[332] ENDŌ (1995) entwirft auf der Basis einer Analyse des Ist-Zustandes einen Katalog notwendiger Reformen, ebenso MIYAMOTO 1990b.

gen zur Ausnutzung und Erweiterung ihrer Ermessensspielräume bei der Erledigung bezuschußter Aufgaben zur Verfügung stehen.[333]

Für die Erörterung der Implikationen der im Vorangegangenen dargestellten institutionellen Rahmenbedingungen und prävalenten politischen Strategien zur Beeinflussung von Entscheidungen über die Gewährung zentralstaatlicher Zuweisungen sind vor dem Hintergrund des Ziels dieses Kapitels, die Aktionsparameter verschiedener administrativer und politischer Akteure in der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung abzustecken, beide Aspekte relevant: Die Diskussion des Ausmaßes und der Formen der Kontrolle, die der Zentralstaat gegenüber den Gebietskörperschaften im Prozeß der Gewährung von Zuweisungen ausübt, ist für die Bestimmung der Bedeutung dezentraler Arenen für die infrastrukturpolitische Entscheidungsfindung notwendig. In Ergänzung dieser auf administrative Verfahren fokussierenden Betrachtung verspricht die Erörterung der Spielräume für politische Aktivitäten der Gebietskörperschaften auf der einen und der wahltaktischen Instrumentalisierung von Zuweisungen auf der anderen Seite Aufschlüsse über die Art der von den institutionellen Rahmenbedingungen beförderten Interessenvertretung (siehe Kapitel 1.4.).

Darüber, daß das Verhältnis zwischen Präfekturen und Kommunen auf der einen und dem Zentralstaat auf der anderen Seite nicht auf Gleichberechtigung beruht, besteht in der Literatur weitgehende Einigkeit. Zuweisungen sind – auch unter Berücksichtigung ihrer möglichen Wirkung als Instrument des horizontalen Finanzausgleichs – ein Mittel des Zentralstaates, die institutionellen Ressourcen von Gebietskörperschaften zur Umsetzung seiner politischen Präferenzen zu nutzen (Imai 1993: 52). Die in den 80er Jahren vollzogenen Modifikationen am System zentralstaatlicher Zuweisungen verdeutlichen dies: Mit der Kürzung der Gesamtsumme der zweckgebundenen Transfers aus zentralstaatlichen Haushalten an die Gebietskörperschaften um rund 10% wurde nicht etwa eine Effizienzsteigerung öffentlicher Ausgaben durch die Verlagerung von Kompetenzen auf die Präfektur- und Kommunalebene angestrebt, da kein entsprechender Wandel in der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Regierungsebenen vollzogen wurde. Vielmehr zielten die Re-

[333] Vor allen anderen zu nennen ist hier sicherlich Muramatsu mit seinen korrespondierenden Modellen der gegenseitigen Abhängigkeit der Regierungsebenen (*sōgo izon kankei moderu*) und des horizontalen politischen Wettbewerbs (*suiheiteki seiji kyōsō moderu*; siehe insbesondere Muramatsu 1988). Auch Nakano (1992), Imai (1993), Murakami (1993), Takao (1992) und Shindō (1985) konzentrieren sich auf politische Aktionsmuster innerhalb des bestehenden Systems.

formen einzig auf eine Entlastung der in die Krise geratenen Haushalte des Zentralstaates, ohne auf Steuererhöhungen zurückgreifen zu müssen (ENDŌ 1995: 140–141, HOBO 1990: 142, 145–147, SHINDŌ 1989b: 201–202, HAYASHI 1987: 29, 31, TANAKA 1985: 69).

Würden sich im Prozeß der Beantragung und Bewilligung von Zuweisungen aus den Haushalten des Zentralstaates zwei gleichberechtigte Partner gegenüberstehen, müßten die Präferenzen von Zuwendungsgeber und -nehmer jeweils in internen Entscheidungsprozessen – über Art und Design des gewünschten Projektes, den Zeitpunkt der Realisierung etc. – definiert werden, die der Beantragung und Bewilligung von Zuweisungen vorausgehen. Mag dies für den Zentralstaat gelten, so ist die infrastrukturpolitische Entscheidungsfindung von Gebietskörperschaften in der Realität in zeitlicher wie inhaltlicher Sicht von den Vorgaben der zentralstaatlichen Ebene abhängig: Auf der einen Seite bestimmt die Verfügbarkeit von Zuweisungen die Grundsatzentscheidungen der Gebietskörperschaften darüber, welche Projekte sie realisieren wollen. Nach Aussagen von Gesprächspartnern in Präfekturen (OGIHARA 9. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998) und Kommunen (YAMANASHI 20. Oktober 1998, ITŌ 20. Oktober 1998) werden Projekte, für die Zuweisungen in Aussicht gestellt wurden, bei der Haushaltsplanung der Gebietskörperschaften bevorzugt berücksichtigt (siehe auch MURAMATSU 1988: 146–147, JIN 1986: 163–164). Die Tatsache, daß über die Feinallokation von Zuweisungen erst in der Phase des Haushaltsvollzugs des Zentralstaates entschieden wird, führt auf der anderen Seite dazu, daß auch über die Durchführung in Eigenregie geplanter Projekte (*tandoku jigyō*) erst während des laufenden Haushaltsjahres im Rahmen von Nachtragshaushalten entschieden werden kann, wenn die Höhe der Mittel feststeht, die für die Eigenanteile der Gebietskörperschaft an den bezuschußten Vorhaben benötigt werden (KOBAYASHI *et al.* 1987: 157, HIROSE 1981: 190–191, siehe Kapitel 6.2.1.). Die Möglichkeit, einen Teil der Projektkosten abzuwälzen, veranlaßt Gebietskörperschaften außerdem häufig dazu, die Realisierung einzelner Vorhaben ungeachtet ihrer Dringlichkeit so lange aufzuschieben, bis Zuweisungen bewilligt wurden (*hojokin machi no genshō*; IKEMIYAGI 1993: 99–100, YONEHARA 1991: 191).

Die Vorgaben, die zentralstaatliche Stellen für die Art der bezuschussungsfähigen Projekte und das konkrete Projektdesign machen, sind außerdem landesweit einheitlich und oft ausgesprochen detailliert, so daß die Spielräume der Gebietskörperschaften bei der Projektplanung entsprechend eingeschränkt werden (MURAKAMI 1993: 703, IMAI 1993: 52, KIKUCHI, S. 1989: 93, KOJIMA 1984: 18, KUMAGAYA 1999: 11, HIROSE 1981: 188–189). In den Fachabteilungen der Gebietskörperschaften, die für die Planung aller Vorhaben in ihrem Fachbereich ungeachtet der Finanzie-

rungsart zuständig sind, besteht ferner die Tendenz, die für die bezuschussungsfähigen Projekte geltenden Planungsvorgaben auch auf solche Vorhaben zu übertragen, für die ein Antrag auf Mitfinanzierung nicht vorgesehen ist (KOBAYASHI *et al.* 1987: 157).

Durch die aus dem zentralstaatlichen Sektionalismus resultierenden Domänenkonflikte kommt es des weiteren regelmäßig dazu, daß von verschiedenen Ressorts konkurrierende Programme aufgelegt werden (KOBAYASHI *et al.* 1987: 158, TAMURA 1985: 210). Das Doppelangebot von Fördermöglichkeiten stellt die Gebietskörperschaften vor die Aufgabe, die fragmentierten Politiken des Zentralstaates zu koordinieren (KIKUCHI, S. 1989: 108, siehe auch HOSOKAWA 1989: 37). Aufgrund unterschiedlicher Planungsvorgaben der einzelnen Ressorts ist diese Aufgabe jedoch kaum zu bewältigen, wodurch es neben der offensichtlich ineffizienten Ressourcennutzung auf Seiten des Zentralstaates auch zu eigentlich unnötigen Mehraufwendungen der Gebietskörperschaften kommt (KOBAYASHI *et al.* 1987: 158, TAMURA 1989c: 230, HIROSE 1981: 191–192[334]).

Die Kommunikation zwischen den Regierungsebenen über Projektstandards und das Design von konkreten Vorhaben, für die Zuweisungen beantragt werden sollen, sowie die Vorentscheidung und die endgültige Feinallokation der zentralstaatlichen Zuschüsse findet im Rahmen des in Kapitel 7.2.1. beschriebenen Antragsverfahrens zwischen Mitarbeitern der Verwaltungen statt. Federführend sind, wie gesehen, die jeweiligen Fachreferate und -abteilungen. Festzuhalten ist, daß die beteiligten zentralstaatlichen Institutionen – dazu zählen im Fall der landwirtschaftlichen und der Verkehrsinfrastruktur auch die regionalen Außenstellen des MAFF und des MOT – auf infrastrukturpolitische Grundsatzentscheidungen der Gebietskörperschaften und das Design konkreter Vorhaben in der Regel nicht dadurch einwirken, daß sie sich an der Projektplanung beteiligen, sondern daß sie die Einhaltung von Rahmenvorgaben, Standards und Auflagen auf der Basis der eingereichten Unterlagen und der Befragung der Vertreter der antragstellenden Gebietskörperschaft überprüfen (IGARASHI 15. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998).

Es finden sich allerdings deutliche Hinweise darauf, daß die zentralstaatlichen Ressorts keineswegs nur als gestrenge Prüfer der Projekt-

[334] HIROSE liefert an dieser Stelle das viel zitierte Beispiel eines Gouverneurs der Präfektur Okayama, der Zuweisungen aus Programmen verschiedener Ressorts für ein von seiner Verwaltung geplantes Mehrzweck-Gemeindezentrum nur unter der Auflage kombinieren durfte, daß für jeden nach Ressortzuständigkeit definierten Funktionsbereich ein getrennter Eingang vorgesehen wurde.

planungen der Gebietskörperschaften agieren, sondern auch um deren Mitwirkung bei der Durchsetzung partikularer Ressortinteressen bemüht sind. So berichteten mehrere Gesprächspartner, daß über die fachlichen Kommunikationskanäle Aufforderungen zentralstaatlicher Ressorts in die Gebietskörperschaften transportiert werden, Anträge auf Zuweisungen aus bestimmten Programmen einzureichen, um die dort eingestellten Mittel auszuschöpfen und damit Etatkürzungen im Folgejahr oder gar die Streichung des Titels zu verhindern[335] (siehe auch HOBO 1990: 162, TAMURA 1985: 211). Ähnliches geschieht dann, wenn in Konjunkturprogrammen umfangreiche Mittel für öffentliche Investitionen vorgesehen sind und Projekte gesucht werden, die sich in der für eine zügige Konjunkturbelebung gebotenen Eile realisieren lassen (KITAMURA 7. Oktober 1998, HIHARA / KIMURA 7. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, TSUCHIYA 20. Oktober 1998). In den genannten Fällen ist es Aufgabe der Fachabteilungen der Gebietskörperschaften, sich in Verhandlungen mit der Spitze der Exekutive und ihren Finanzabteilungen darum zu bemühen, daß ausreichend Mittel zur Deckung der benötigten Eigenanteile zur Verfügung gestellt werden (KOJIMA 1984: 24–25). Die über die Arbeitskontakte zwischen den Fachabteilungen vermittelte Kooperation der Gebietskörperschaften ist angesichts der begrenzten institutionellen Ressourcen des Zentralstaates, die eine rasche Ausweitung seiner eigenen Projektaktivitäten weitgehend ausschließen, für die Ressorts von elementarer Bedeutung für die Umsetzung ihrer politischen Ziele. Ob mangelndes Engagement der Gebietskörperschaften ihren Erfolg bei späteren Anträgen auf Zuweisungen beeinträchtigen würde, ist empirisch nicht zu belegen; die Tatsache, daß Vertreter von Präfekturen und Kommunen über diese Art der vom Zuwendungsgeber induzierten ad hoc-Priorisierung einzelner Projekte zwar hinter vorgehaltener Hand, aber dennoch mit großer Selbstverständlichkeit berichteten, legt jedoch nahe, daß ein solcher Zusammenhang von seiten der Gebietskörperschaften zumindest vermutet wird.

Gebietskörperschaften sind also über die aus der Komplexität der Verfahren zur Gewährung von Zuweisungen resultierenden engen Kontakte von Experten in den zentralstaatlichen, den Präfektur- und den Kommunalverwaltungen in die Advocacy-Koalitionen der zentralstaatlichen Ebene durchaus eingebunden, wie auch SHINDŌ, MURAKAMI, MURAMATSU und TAKAO grundsätzlich festgestellt haben. Die Schlüsse, die sie aus diesem Befund ziehen, weichen jedoch signifikant voneinander ab: Während MURAMATSU (1994: 175) und TAKAO (1992: 360–361) die Beteili-

[335] Die Gesprächspartner baten, mit dieser Aussage nicht namentlich in Verbindung gebracht zu werden.

gung an sektoralen Politiknetzwerken als wichtige Ressource der Gebietskörperschaften zur Durchsetzung ihrer eigenen politischen Präferenzen gegenüber dem Zentralstaat werten, verweist MURAKAMI auf den inhärent intransparenten Charakter der Advocacy-Koalitionen, der die Bedienung von Partikularinteressen erleichtere (MURAKAMI 1993: 693). Auch SHINDŌ gewinnt der Einbindung der Gebietskörperschaften in die sektoralen Netzwerke der zentralstaatlichen Ebene im Bereich des Infrastrukturausbaus wenig Positives ab, da sie den Gebietskörperschaften lediglich einen wohl definierten Platz als Interessengruppe zuweise (SHINDŌ 1985: 34).

Die Verhandlungsmacht der Gebietskörperschaften gegenüber den übrigen Mitgliedern der Advocacy-Koalitionen, deren Funktionsweise in Kapitel 5.4.1. und 5.4.2. ausführlicher beschrieben wurde, dürfte tatsächlich eher begrenzt sein, da es den Ressorts und den auf einen bestimmten Infrastrukturbereich spezialisierten *zoku*-Abgeordneten im Grunde auf die Realisierung eines bestimmten Investitionsvolumens ankommt und nicht unbedingt darauf, welche der knapp 3.300 Gebietskörperschaften die Mittel letztendlich verausgabt. Anders stellt sich die Situation einer Gebietskörperschaft dar, die nur bei wenigen Stellen Anträge auf Mitfinanzierung ihrer Infrastrukturprojekte stellen kann. Der Schlußfolgerung MURAMATSUS kann daher allenfalls in bezug auf solche Gebietskörperschaften gefolgt werden, die über ausreichend allgemeine Einnahmen verfügen – dies sind vor allem großstädtische Zentren, die, zumindest bis zur Mitte der 90er Jahre, von einem hohen Steueraufkommen profitierten –, so daß der Verzicht auf zentralstaatliche Zuweisungen eine echte Option darstellt (vgl. KAMO/MIZUGUCHI 1990: 111, siehe auch KOJIMA 1984: 135). Für die große Zahl finanzschwächerer Präfekturen und Kommunen ist hingegen davon auszugehen, daß sie in den Advocacy-Koalitionen keine aktive, sondern im Sinne MURAKAMIS und SHINDŌS lediglich eine reaktive Rolle spielen können.[336]

Ähnlich geteilt sind die Meinungen im Hinblick auf die Bewertung der politischen Aktivitäten von Vertretern der Gebietskörperschaften, mit denen sie die Allokation zentralstaatlicher Zuweisungen zu beeinflussen versuchen (*chinjō*). Für MURAMATSU stellen sie in Ergänzung der Beteiligung an sektoralen Politiknetzwerken eine weitere effektive Ressource

[336] In den Äußerungen von Gesprächspartnern aus finanziell verhältnismaßig gut gestellten urbanen Gebietskörperschaften wurde deutlich, daß sie Aufforderungen zentralstaatlicher Ressorts zur Beantragung bestimmter Zuweisungen keineswegs als verbindlich betrachteten, während in ländlichen Regionen ein solcher Aufruf als unmittelbare Handlungsanweisung verstanden zu werden scheint.

zur Durchsetzung politischer Präferenzen der Gebietskörperschaften dar (MURAMATSU 1988: 187, 1994: 175). Für TAMURA (1985: 211–212), SHINDŌ (1985: 37) und MURAKAMI (1993: 693) hingegen sind die Vorsprachen von Präfektur- und Kommunalvertretern mit ihren Fürsprechern aus dem Unter- oder Oberhaus und gegebenenfalls den Präfekturen bei zentralstaatlichen Stellen lediglich Ausdruck erzwungenen Wettbewerbs um einen Anteil am zentralstaatlichen Mittelreservoir, der die Ressourcen der Gebietskörperschaften soweit bindet, daß für eigene kreative Politikentwicklung kein Raum mehr bleibt. Die Aussagen von Gesprächspartnern in Gebietskörperschaften, die das Lobbying um Zuweisungen als lästiges, aber unausweichliches Übel darstellten (TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998), weisen für das hier betrachtete Politikfeld darauf hin, daß das Selbstverständnis der betroffenen Akteure eher für die letztgenannte Interpretation spricht. Bestätigung findet diese Einschätzung darin, daß Mitarbeiter von Abteilungen der Gebietskörperschaften mit fachübergreifenden Aufgaben (Planungs-, Finanzabteilungen) sowie Bürgermeister in Umfragen regelmäßig eine negativere Einstellung gegenüber dem System des gemeinsam finanzierten Infrastrukturausbaus zeigen, als es bei Mitarbeitern von Fachabteilungen der Fall ist (MIYAMOTO 1990b: 20–21, MURAMATSU 1988: 149, KOBAYASHI *et al.* 1987: 91–93, KAMO/MIZUGUCHI 1990: 97–98).

Eher als die Einbindung in Advocacy-Koalitionen dürfte jedoch die Einschaltung von Ober- oder Unterhausabgeordneten – deren Intervention dem in Kapitel 5.4.1. erläuterten klientelistischen Politikmodus zuzuordnen ist – in ihre Lobbyaktivitäten als Ressource der Gebietskörperschaften zu werten sein. Die große Bedeutung, die die Profilierung von Parlamentariern als Überbringer zentralstaatlichen Geldsegens innerhalb der Strategien des Machterhalts der LDP besitzt, verdeutlicht die Tatsache, daß das MOC und das MAFF zwar zu den Ressorts gehörten, deren Programme in den 80er Jahren stark von Sparmaßnahmen betroffen waren (YAMADA 1990: 128, SASAKI 1990: 178–179), sich die Kürzungen oder Streichungen bei Zuweisungen, deren Wirkung gut zu lokalisieren ist und die sich daher besonders gut für die Bedienung partikularer Interessen nutzen lassen, dagegen in deutlichen Grenzen hielten (YAMADA 1990: 131, KAMO 1993: 148, KAMO/MIZUGUCHI 1990: 113). Beide Ressorts dehnten ihre Subventionskataloge in der Folge zudem durch die Einführung neuer Zuweisungsarten wieder aus (TSURUTA 1990: 72). Hieraus wird ersichtlich, daß bei der Schaffung der Rahmenbedingungen zentralstaatlicher Mitfinanzierung das Motiv der Stärkung der regierenden konservativen Partei mit Hilfe der Sicherung von Spielräumen für die Profilierung von Abgeordneten als verläßli-

chen Bedienern ihrer Wahlkreisinteressen eine bedeutende Rolle spielte (SASAKI 1990: 172, MIYAMOTO 1990b: 12–13). Diese Form der politischen Einflußnahme funktioniert allerdings, wie in Kapitel 5.4. gesehen, fast ausschließlich innerhalb konservativer Politiknetzwerke. MURAKAMI stellt daher zutreffend fest, daß es dadurch faktisch zu einer Kopplung lokaler, regionaler und nationaler Politik kommt, in der für die Vertretung der Interessen weiter Teile der Bevölkerung kein Raum bleibt (MURAKAMI 1993: 708–709).

7.3. KREDITFINANZIERTE INFRASTRUKTURINVESTITIONEN

Zur Finanzierung ihrer in Eigenregie geplanten Infrastrukturprojekte und zur Deckung ihrer Eigenbeteiligungen bei zentralstaatlich bezuschußten Vorhaben können Gebietskörperschaften unter bestimmten Voraussetzungen Anleihen (*chihōsai*) ausgeben. Darunter sind langfristige Verpflichtungen mit mindestens zweijähriger Laufzeit zu verstehen, die, sofern nicht zur Defizitfinanzierung eingesetzt, eine zeitliche Streckung der Kostenbelastung für eine Infrastrukturmaßnahme und damit faktisch eine Einbeziehung künftiger Nutzer in die Finanzierung ermöglichen. Gläubiger der Gebietskörperschaften sind überwiegend öffentliche Kassen: Zwischen 1974 und 1995 wurden in jedem Jahr durchschnittlich 63,4% der von Gebietskörperschaften ausgegebenen Anleihen von öffentlicher Seite (FILP, öffentliche Finanzinstitutionen, siehe Kapitel 4.4.3.) aufgekauft. Im Vergleich zu Städten und Gemeinden, bei denen 1994 82,9% der laufenden Verpflichtungen in Höhe von ¥ 53,2 Billionen auf öffentliche Kassen entfielen, hatten am privaten Kapitalmarkt akkumulierte Schulden bei den Präfekturen im selben Jahr mit einem Anteil von 50,2% an den laufenden Verpflichtungen, die sich auf ¥ 70,8 Billionen beliefen, ein deutlich größeres Gewicht (ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU 1995). Im Jahr 1995 hatte die mittels Anleihen eingegangene Neuverschuldung mit ¥ 7,3 Billionen einen Anteil von 41,9% an den allgemeinen Bauausgaben der Präfekturen; bei Städten und Gemeinden lag die Rate mit 37,8% (¥ 5,8 Billionen) etwas niedriger (JICHISHŌ 1997: 370).

7.3.1. Entscheidungsprozesse

Präfekturen (52,9%) wie Kommunen (69,6%) verwenden den größeren Teil ihrer für Infrastrukturprojekte vorgesehenen Krediteinnahmen für in Eigenregie durchgeführte Vorhaben. Im Jahr 1995 finanzierten Präfekturen mit der Summe von ¥ 3,9 Billionen solche Projekte rund zur Hälfte (59,6%) mit Anleihen, während bei Städten und Gemeinden die Neuver-

schuldung von ebenfalls ¥ 3,9 Billionen die Kosten für in Eigenregie realisierte Projekte nur zu 38,5% deckte, so daß die aus den allgemeinen Haushaltseinnahmen und anderen Einnahmearten zuzuschießende Summe also entsprechend höher lag (JICHISHŌ 1997: 380). Für Eigenbeteiligungen an zentralstaatlich bezuschußten Infrastrukturprojekten verwandten Präfekturen 34,6% sowie Städte und Gemeinden 28,4% der Kredite, so daß unter Berücksichtigung der Zuweisungen von anderen Regierungsebenen und weiteren zweckgebundenen Einnahmen bei Präfekturen der tatsächlich aus den allgemeinen Einnahmen aufgebrachte Finanzierungsanteil an bezuschußten Projekten letztlich bei 8,1%, bei Städten und Gemeinden bei 9,9% lag (JICHISHŌ 1997: 376). Die übrigen Krediteinnahmen (Präfekturen: 12,5%, Städte und Gemeinden: 2,0%) entfielen auf Beteiligungen an der Finanzierung in zentralstaatlicher Projektträgerschaft realisierter Projekte, die Präfekturen zu 71,1% sowie Städte und Gemeinden zu 65,3% über Anleihen finanzierten (Zahlen für 1995; JICHISHŌ 1997: 376).

Grundlage für die Verschuldung der Gebietskörperschaften bildet Artikel 5 des LFL, das detaillierte Angaben darüber enthält, für welche Zwecke Anleihen ausgegeben werden dürfen. Dies sind zum einen die Finanzierung von öffentlichen Unternehmen und Regiebetrieben, die im Bereich der öffentlichen Versorgung (Gas, Wasser, Elektrizität, öffentliche Verkehrsbetriebe) tätig sind (*kōei kigyōsai*; LFL Art. 5, Ziffer 1). Zum anderen können bestimmte Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten mit Krediten finanziert werden (*futsū kaikeisai*): Dazu zählen einerseits Katastrophenschutzmaßnahmen, Kapitalanlagen bei und Kredite an Dritte sowie Umschuldungsmaßnahmen (LFL Art. 5, Ziffern 2–4). Andererseits fallen darunter Kredite zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten und dem dazu erforderlichen Landerwerb, die Gebietskörperschaften jedoch nur unter der Voraussetzung aufnehmen dürfen, daß sich ihre Steuereinnahmen auf einem ausreichenden Niveau bewegen (LFL Art. 5, Ziffer 5).

Die Genehmigungspflicht der Neuverschuldung im Einzelfall leitet sich aus dem Gesetz über die lokale Selbstverwaltung (LAL) ab, das in Artikel 250 bestimmt, daß Gebietskörperschaften „vorläufig" (*tōbun no aida*) nach Maßgabe einzelner Verordnungen das Einverständnis des Innenministers oder Gouverneurs einholen müssen, wenn sie Anleihen ausgeben wollen. Diese müssen nicht nur der Emission an sich, sondern auch den geplanten Tilgungsmodalitäten im einzelnen zustimmen (LAL Art. 250). Die Rahmenbedingungen für die Genehmigung der Neuverschuldung werden in zentralstaatlichen Institutionen in einem ausschließlich auf der administrativen Ebene stattfindenden Prozeß bestimmt. Wesentlicher Akteur ist dabei das Innenministerium (MOHA),

das während der jährlichen Haushaltsplanung mit dem Finanzministerium (MOF) den Gesamtbetrag der für das folgende Haushaltsjahr zu genehmigenden Neuverschuldung der Gebietskörperschaften aushandelt, der im „Plan für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften" (*chihōsai keikaku*; siehe auch Kapitel 5.3.2.) aufgeschlüsselt ist. Grundlage für den Entwurf des Plans bilden die Bedarfsschätzungen (*kisai keikakusho*), die die Präfekturen für ihren regionalen Zuständigkeitsbereich erstellen und, in der Regel im April, neben dem MOHA auch dem MOF zuleiten (Morii 6. Oktober 1998).[337] Der Plan für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften wird dem Parlament zwar als Anlage zu den von der Finanzabteilung (*Rizaikyoku*) des MOF für die parlamentarischen Haushaltsberatungen erstellten Erläuterungen zum Entwurf des FILP zur Kenntnis gegeben, ist aber nicht Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Außerdem definiert das MOHA, wiederum jedes Jahr aufs Neue und in Abstimmung mit dem MOF, die Richtlinien für die Genehmigung der Anleihenemission (*chihōsai kyoka hōshin*), die die quantitativen Angaben des Plans für die Neuverschuldung durch qualitative Vorgaben ergänzen. Dazu zählen die Art der mit Krediten finanzierbaren Ausgaben (laufende Ausgaben, Investitionen etc.) sowie Kriterien zur Beschränkung der Neuverschuldung finanzschwacher Gebietskörperschaften (Kanemura 1993: 107, Fujii 1991: 199, Kumagaya 1999: 11, siehe auch Takao 1992: 349–351). Der dritte Baustein der Rahmenvorgaben schließlich sind gesondert nach Infrastrukturbereichen erstellte Genehmigungsrichtlinien (*jigyōbetsu kyoka hōshin*), die detaillierte Vorgaben zur Art der kreditfinanzierungsfähigen Projekte, zum Anteil der zulässigen Neuverschuldung an den gesamten Projektkosten etc. enthalten (Fujii 1991: 200–201).

An den Genehmigungsverfahren für die Neuverschuldung auf der Projektebene sind, entsprechend den oben erwähnten Bestimmungen des LAL, das MOHA und die Präfekturen beteiligt. Ihre Aufgabenteilung unterscheidet sich, je nachdem, welches von zwei möglichen Verfahren für die betreffende Vorhabenart vorgesehen ist: Globalallokation (*waku haibun hōshiki*) oder Einzelprojektprüfung (*ikken shinsa hōshiki*). Bei Einzelprojektprüfungen befaßt sich die im MOHA für Angelegenheiten der Neuverschuldung zuständige Finanzabteilung (*Zaiseikyoku*) mit jedem

[337] Die Finanzabteilungen der Präfekturen wiederum aggregieren dazu die Bedarfsschätzungen für von der Präfektur selbst sowie von den Städten und Gemeinden geplante Projekte. Die Unterlagen sind nicht nach einzelnen Vorhaben aufgeschlüsselt, sondern orientieren sich an den Ergebnissen des Vorjahres unter Berücksichtigung von Änderungen in einzelnen Bereichen (Horiuchi 9. Oktober 1998).

einzelnen für eine Kreditfinanzierung vorgesehenen Projekt von Präfekturen und Kommunen und prüft dessen Notwendigkeit und die Plausibilität der Kostenplanung. Präfekturen kommt in diesem Fall lediglich die Rolle des Kuriers zu, der die Bedarfsanmeldungen der Städte und Gemeinden in seinem Verwaltungsbereich nach Verabschiedung und Bekanntgabe des Plans für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften sammelt und weiterreicht sowie das Ergebnis der Prüfung durch das MOHA an die Kommunen übermittelt. Wesentlich größer ist die Rolle der Präfekturen hingegen im Verfahren der Globalallokationen, bei dem das MOHA nicht jedes einzelne Projekt prüft, sondern sich nur damit befaßt, die präfekturweise eingereichten Bedarfsanmeldungen in Einklang mit dem zur Verfügung stehenden Genehmigungsvolumen laut Plan für die Neuverschuldung, dessen Allokation auf Projektbereiche und der Finanzsituation der jeweiligen Präfektur zu bringen. Über die Genehmigungsfähigkeit einzelner Projekte entscheiden dann die Präfekturen selbst, die dem MOHA gegenüber lediglich berichtspflichtig sind (TAKAGI 7. Oktober 1998, siehe auch FUJII 1991: 200, KANEMURA 1993: 107, TAKAO 1992: 351–353).

Bereits 1951 wurden die ersten Projektbereiche auf Globalallokationen umgestellt. Nach einem graduierlichen Anstieg bewegte sich der Anteil der auf der Basis von Globalallokationen genehmigten Kreditaufnahmen vom Ende der 70er bis Mitte der 80er Jahre bei um die 50% der Gesamtsumme. In den 90er Jahren wurden weitere Projektarten auf Globalallokationen umgestellt, zum Haushaltsjahr 1992 schließlich die letzten Einzelprojektprüfungen abgeschafft (TAKAGI 7. Oktober 1998).

Auf Präfekturebene werden die Anträge der Kommunen im Regionalreferat (*Chihōka*), das wie die für Finanzfragen zuständige Abteilung der allgemeinen Verwaltungsabteilung (*Sōmubu*) zugeordnet ist, gesammelt und, gegebenenfalls in Abstimmung mit den Fachabteilungen, geprüft (YAMANASHI 20. Oktober 1998, HORIUCHI 9. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998). Dazu werden Mitarbeiter der Finanz-, nicht aber der für die technische Projektplanung zuständigen Fachabteilungen der Kommunen zu Anhörungen geladen (HORIUCHI 9. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, siehe auch KOJIMA 1984: 15, 135). Zwischen den mit Kreditfragen befaßten Mitarbeitern der Präfekturen und Kommunen bestehen zudem laufende Arbeitskontakte, die zur Vorabstimmung der Genehmigungsfähigkeit von Anträgen genutzt werden (HORIUCHI 9. Oktober 1998, TAKAO 1992: 352–353).

Parallel zur Prüfung der Anträge der Städte und Gemeinden in den Präfekturverwaltungen befassen sich die regionalen Außenstellen des MOF (10 regionale Finanzämter – *Chihō zaimukyoku* –, die jeweils für

mehrere Präfekturen zuständig sind)[338] mit den Planungen der Kommunen für die Kreditfinanzierung ihrer Infrastrukturprojekte: Die Präfekturen müssen sich mit den regionalen Finanzämtern über die projektbezogene Genehmigung zur Neuverschuldung von Städten und Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich abstimmen (TAKAGI 7. Oktober 1998, MORII 6. Oktober 1998, OKAMOTO 5. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998). Diese wiederum führen zur Vorbereitung der Abstimmung eigene Anhörungen von Vertretern der Kommunen durch. Kredite zur Finanzierung der Eigenbeteiligung an subventionierten Projekten und solche, die auf dem privaten Kapitalmarkt aufgenommen werden sollen, sind seit 1978 zwar von diesem Verfahren ausgeschlossen, dennoch fand im Jahr 1994 in knapp 45% der Vorhaben eine solche Doppelung der Antragsprüfung statt (TAKAGI 7. Oktober 1998). Die Fachressorts des Zentralstaates und ihre regionalen Außenstellen allerdings sind an der projektbezogenen Prüfung der Anträge auf Genehmigung der Neuverschuldung nicht beteiligt (IGARASHI 15. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998), wenngleich sowohl bei der Einzelprojektprüfung als auch im Verfahren der Globalallokation eine Rücksprache mit den zuständigen Fachressorts vorgesehen ist (TAKAGI 7. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998).

7.3.2. Politische Strategien

Im Vergleich zu den in Kapitel 7.2.2. beschriebenen vielfältigen Aktivitäten von Vertretern der Gebietskörperschaften und ihren „verbündeten" Politikern auf anderen Regierungsebenen zur Beeinflussung von Entscheidungen über die Allokation von zentralstaatlichen Zuweisungen ist der Prozeß der Genehmigung der Neuverschuldung von Präfekturen und Kommunen zur Finanzierung bestimmter Infrastrukturinvestitionen bemerkenswert wenig politisiert. Mehrere Gesprächspartner verwiesen darauf, daß Vorsprachen im Sinne des projektbezogenen Lobbyings von Vertretern der Städte und Gemeinden bei den zuständigen Stellen der Präfekturverwaltungen zwar vorkämen, deren Häufigkeit aber mit der des Lobbyings für zentralstaatlich bezuschußte Projekte nicht vergleichbar sei (TAKESHITA 8. Oktober 1998, HORIUCHI 9. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998). Bis auf die zentralstaatliche Ebene dehnen die Kommunen

[338] Hauptaufgabe der regionalen Finanzämter ist die kassenmäßige Abwicklung und Überwachung des Haushaltsvollzugs und der Verwendung von Mitteln aus dem FILP; daneben sind sie u. a. mit verschiedenen statistischen Erhebungen befaßt (OKAMOTO 5. Oktober 1998). Den regionalen Finanzämtern nachgeordnet sind wiederum 45 Außenstellen, die meisten davon (40) als „regionale Finanzbüros" (*Zaimu jimusho*) bezeichnet.

solche Aktivitäten zudem im Gegensatz zur Situation bei der Mitfinanzierung von Investitionsvorhaben durch den Zentralstaat nicht aus: Weder das MOHA noch die für die Anleihen der Gebietskörperschaften zuständige Finanzabteilung oder die regionalen Außenstellen des MOF stehen in der Regel auf den Besuchsplänen der Bürgermeister und ihrer Begleiter bei ihren Lobbyreisen. Sie werden auch nicht von Ober- oder Unterhausabgeordneten auf Projekte in deren jeweiligen Wahlkreisen angesprochen (TAKESHITA 8. Oktober 1998, TSUCHIYA 20. Oktober 1998, MORII 6. Oktober 1998, OKAMOTO 5. Oktober 1998, siehe auch Kapitel 5.4.2.).

Auf besondere, parallel zu den formalen Verwaltungsverfahren laufende Aktivitäten von Vertretern der Präfekturen zur Beeinflussung der Entscheidungsfindung über die Neuverschuldung beim MOHA gibt es keine Hinweise. In der Finanzabteilung des MOF (*Rizaikyoku*) beschränken sich die Lobbyaktivitäten der Präfekturen darauf, daß die zu Anhörungen vorsprechenden Mitarbeiter der Präfekturverwaltungen im Fall zentralstaatlich bezuschußter Projekte, bei denen die Eigenanteile mit Krediten finanziert werden sollen, die für die Lobbyaktivitäten bei den Fachressorts erstellte Unterlage (*yōbōsho* oder *chinjōsho*; siehe Kapitel 5.4.1.) zur Kenntnisnahme überreichen (OKAMOTO 5. Oktober 1998). Die regionalen Außenstellen des MOF (*Chihō zaimukyoku*) sind in der Regel nicht Ziel von Lobbyaktivitäten von Präfekturvertretern aus Verwaltung oder Politik (MORII 6. Oktober 1998).

Die geringe Relevanz der Ausübung politischen Drucks auf zentralstaatliche Stellen ergibt sich für die Kommunen zunächst daraus, daß individuelle Projekte beim Verfahren der Globalallokation durch das MOHA und das MOF, wie oben beschrieben, ohnehin nicht geprüft werden und daher die Präfekturverwaltung der wichtigere Adressat von Lobbyaktivitäten ist. Daß auch die dortigen Entscheidungsträger kaum mit Lobbyaktivitäten von Vertretern der Städte und Gemeinden konfrontiert werden, ist darauf zurückzuführen, daß die Prüfung der Anträge auf Neuverschuldung für bestimmte Infrastrukturprojekte sowohl im MOHA als auch in den Präfekturen überwiegend schematisch erfolgt und die in „harten" Zahlen meßbare Finanzsituation der antragstellenden Gebietskörperschaft zum Gegenstand hat. Hierin ist auch der Grund für die fehlenden politischen Aktivitäten von seiten der Präfekturen zu sehen. Insbesondere die Genehmigung der Kreditaufnahme zur Finanzierung der Eigenbeteiligung an zentralstaatlich bezuschußten Projekten (*hojoura*) ist in der Regel eine reine Formsache, so daß spezielle Lobbyaktivitäten nicht notwendig sind (TSUCHIYA 20. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998, TAKAGI 7. Oktober 1998). Aber auch bei der Genehmigung von Krediten für in Eigenregie geplante

Investitionsprojekte, die meist von der Investitionshöhe des Einzelprojektes her ohnehin nicht an die bei bezuschußten Projekten üblichen Volumina heranreichen, werden bei vielfach hervorgehobener großzügiger Grundeinstellung des MOHA gegenüber der Kreditfinanzierung von Aktivitäten der Gebietskörperschaften (TSUCHIYA 20. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, TAKAGI 9. Juli 1999) eher formale Kriterien angelegt, so daß ein besonderer Überzeugungsaufwand von seiten der Kommunen oder Präfekturen wenig Einfluß auf das Prüfungsergebnis hat (TAKAGI 9. Juli 1999).[339]

7.3.3. Einflußstrukturen

Die Implikationen der Genehmigungspflicht für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften hinsichtlich der Einflußstrukturen in der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung in Japan werden in der wissenschaftlichen Literatur und der Publizistik bei weitem nicht so intensiv diskutiert, wie es bei der zentralstaatlichen Mitfinanzierung des Infrastrukturausbaus von Präfekturen und Kommunen der Fall ist (siehe Kapitel 7.2.3.). Der Grund dafür ist zumindest zum Teil im geringeren Grad der Politisierung der Entscheidungsprozesse zu sehen, der wiederum darauf zurückzuführen ist, daß auf seiten politischer Akteure der zentralstaatlichen Ebene (Ober- und Unterhausabgeordnete) wenig Interesse an diesem Aspekt der öffentlichen Investitionspolitik besteht. Zum einen können sie eine Neuverschuldung nicht in dem Maße für ihre Eigeninteressen instrumentalisieren, wie es bei Zuweisungen aus zentralstaatlichen Haushalten der Fall ist: Kredite resultieren in Tilgungsverpflichtungen und damit langfristigen finanziellen Belastungen für eine Gebietskörperschaft und sind daher kaum als Instrument für einen Ober- oder Unterhausabgeordneten geeignet, sich als Wohltäter für seinen Wahlkreis zu profilieren (siehe Kapitel 5.4.2.). Zum anderen erübrigt es sich bei solchen Krediten, die zur Finanzierung der Eigenbeteiligungen

[339] Dies gilt allerdings nur mit der Einschränkung auf den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau. Gegenüber Anträgen von finanzschwachen Gebietskörperschaften auf die Genehmigung der Neuverschuldung zum Zweck des Defizitausgleichs oder der Finanzierung von Sozialplänen im Zusammenhang mit Personalabbau zeigt sich das MOHA bedeutend restriktiver und verfügt außerdem über größere Ermessensspielräume im Einzelfall. Daher kann es dazu kommen, daß, ganz wie beim oben geschilderten Lobbying um zentralstaatliche Zuweisungen, Verwaltungsmitarbeiter, Bürgermeister, Gouverneure und gelegentlich auch Unter- und Oberhausabgeordnete bei den zuständigen Stellen der Präfektur und/oder beim MOHA vorstellig werden, um dem Anliegen der antragstellenden Gebietskörperschaft Nachdruck zu verleihen (TAKAGI 9. Juli 1999).

der Gebietskörperschaften an zentralstaatlich bezuschußten Infrastrukturprojekten gedacht sind, neben den für die Gewährung von Zuweisungen zuständigen Fachressorts auch bei den mit der Genehmigung der Neuverschuldung befaßten Stellen vorstellig zu werden, da diese in solchen Fällen der Anleihenemission in der Regel ohne weiteres zustimmen. Die weitgehend schematische Prüfung konkreter Anträge auf Genehmigung der Kreditfinanzierung einzelner Projekte ist es zudem auch, die ein besonderes Engagement seitens politischer Akteure von Präfekturen und Kommunen (Gouverneure, Bürgermeister, Abgeordnete von Kommunal- und Präfekturparlamenten) wenig sinnvoll erscheinen läßt.

Die Verknüpfung infrastrukturpolitischer Entscheidungsarenen über die Genehmigung der Neuverschuldung ist daher überwiegend administrativer Natur. Wie bei den Subventionen bestimmen Institutionen der zentralstaatlichen Exekutive die Rahmenbedingungen, die die Entscheidungsspielräume der Gebietskörperschaften definieren: Das MOHA regelt zusammen mit dem MOF die fiskalischen Grundvoraussetzungen für die Genehmigung der Neuverschuldung, während die Fachressorts mit ihren mittelfristigen Ausbauplanungen auf der einen und der Bezuschussung bestimmter Projekte auf der anderen Seite faktisch die inhaltliche Ausrichtung der genehmigungsfähigen Neuverschuldung festlegen. Letzteres schlägt sich vor allem darin nieder, daß, wie zuvor erläutert, das MOHA die Genehmigungsfähigkeit von Krediten häufig daran knüpft, daß die Vorhaben auch aus den Etats der Fachressorts zentralstaatlich bezuschußt werden (*hojoura*; vgl. TAKAO 1992: 350).[340]

Die Möglichkeit zur Definition der Rahmenbedingungen führt dazu, daß die Genehmigung der Neuverschuldung von der zentralstaatlichen

[340] Hierin offenbart sich die Zwitterrolle des MOHA, dessen Position gleichermaßen die einer Kontrollinstanz und die des Verbündeten der Gebietskörperschaften ist: Schon allein aus der Logik des Erhalts der eigenen Existenzberechtigung heraus reguliert das MOHA mit seinen Verfahrensverordnungen usw. das Verwaltungshandeln der Gebietskörperschaften im Sinne landesweiter Einheitlichkeit und beschneidet damit letztlich deren Autonomie. Es muß den Gebietskörperschaften auf der anderen Seite aber auch aus Gründen der Begrenztheit seiner eigenen personellen Ressourcen genügend Freiräume für eigenständiges Handeln lassen und sich ihre Kooperation dadurch sichern, daß es ihre Interessen gegenüber anderen zentralstaatlichen Ressorts vertritt. Letzteres ist deshalb wichtig, weil das MOHA nicht die einzige zentralstaatliche Institution ist, die sich der Kooperation der Gebietskörperschaften versichern muß, denn auch die Fachressorts sind für die Realisierung ihrer infrastrukturellen Ausbauprogramme auf die Gebietskörperschaften angewiesen (siehe Kapitel 7.2.3.) und haben diesen dafür finanzielle Unterstützung in Form zentralstaatlicher Zuweisungen zu bieten (das Vorangegangene fußt im wesentlichen auf der Argumentation von AKIZUKI 1995b: passim).

Ebene flexibel als Lenkungsinstrument des von den Gebietskörperschaften geleisteten Infrastrukturausbaus eingesetzt werden kann (KUMAGAYA 1999: 10, YAMADA 1997: 17–18, siehe auch IWASAKI 1990: 63–64). Dies geschieht zum einen mit Hilfe von Anpassungen der Quoten der für einzelne Infrastrukturbereiche zulässigen Neuverschuldung (*kisai jūtōritsu*). Dieses Instrument wird insbesondere dann angewandt, wenn eine ausreichende Beteiligung der Gebietskörperschaften bei der Umsetzung von Nachtragshaushalten sichergestellt werden soll, die aufgelegt wurden, um mittels öffentlicher Investitionen eine Konjunkturbelebung zu erreichen (KUMAGAYA 1999: 11, TAKAGI 7. Oktober 1998). Ein weiteres Anreizinstrument für den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau insbesondere finanzschwächerer Gebietskörperschaften ist die Einbeziehung der Aufwendungen für den Schuldendienst bei bestimmten Projektarten in die Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs (*chihō kōfuzei*).[341] Dieses Instrument kommt verstärkt seit den 80er Jahren zum Einsatz, als damit begonnen wurde, die Kürzungen bei den zentralstaatlichen Zuweisungen für öffentliche Investitionsprojekte durch Erleichterungen bei der Kreditfinanzierung abzufangen (ENDŌ 1995: 121–122, TSURUTA 1990: 79, IWASAKI 1990: 62–63, MURAKAMI 1993: 697). Im Jahr 1993 flossen die Belastungen aufgrund von für die Finanzierung der Eigenbeteiligungen an zentralstaatlich bezuschußten Infrastrukturvorhaben aufgenommenen Krediten z. B. bei Hafenbauprojekten zu 6%, bei Bildungseinrichtungen zu 52,5% und bei Katastrophenschutzmaßnahmen zu 95% in die Berechnung der Transferleistungen ein. Die Eigenanteile der Gebietskörperschaften an Infrastrukturprojekten im Zusammenhang mit Konjunkturmaßnahmen konnten im selben Jahr zu 100% über Kredite finanziert und die dadurch eingegangenen Verpflichtungen zu 80% in die Berech-

[341] Vom horizontalen Finanzausgleich profitieren nur solche Gebietskörperschaften, die über geringe eigene Steuereinnahmen verfügen, denn in Japan handelt es sich dabei um eine Aufteilung der Einkünfte aus bestimmten, von der zentralstaatlichen Ebene erhobenen Steuern und nicht, wie beim Länderfinanzausgleich in Deutschland, um einen Einnahmenausgleich der Gebietskörperschaften untereinander. Das bedeutet, daß finanzstarke Gebietskörperschaften lediglich auf zusätzliche Einnahmen verzichten, nicht aber einen Teil ihrer Einkünfte abtreten müssen. Die Zahl der nicht in den Transfer einbezogenen Gebietskörperschaften ist jedoch eher gering: Während der Zeit des Wirtschaftsbooms gegen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zählten dazu 4 (von insgesamt 47) Präfekturen und knapp 200 (von insgesamt mehr als 3.200) Kommunen; seit Beginn der Wirtschaftskrise um die Mitte der 90er Jahre liegt die Zahl der nicht zu den Empfängern von Transferleistungen zählenden Gebietskörperschaften jedoch wieder, wie auch zu Beginn der 80er Jahre, bei nur einer Präfektur (Tōkyō) und um die 150 Kommunen (JICHISHŌ ZAISEIKYOKU 1997).

nung der Transferzahlungen eingebracht werden (TAKAGI 7. Oktober 1998).

Zusammenfassend sind zwei zentrale Aspekte der intergouvernementalen Verknüpfungen infrastrukturpolitischer Entscheidungsfindung durch die Genehmigung der Neuverschuldung festzuhalten: Zum einen verfügt der Zentralstaat über die Möglichkeit, die Rahmenbedingungen des kreditfinanzierten Infrastrukturausbaus durch die Festlegung genehmigungsfähiger Projekte, der Höhe der zulässigen Kreditfinanzierung und der Anrechnungsfähigkeit des Schuldendienstes auf die Höhe der Transferzahlungen zu bestimmen und dadurch die konkreten projektbezogenen Entscheidungen der Gebietskörperschaften in bestimmte Bahnen zu lenken. Zum anderen sind fast ausschließlich administrative Akteure an Entscheidungen über das Ob und das Wie der Kreditfinanzierung beteiligt, so daß eine der Grundvoraussetzungen für die Formierung der oben geschilderten Advocacy-Koalitionen – eine Interessenkongruenz und gegenseitige Abhängigkeit politischer, administrativer und privater Akteure – in diesem Bereich nicht gegeben ist.[342]

7.4. FUNKTION ZENTRALSTAATLICHER PROJEKTTRÄGER

Die Ausführungen in Kapitel 3.5. haben gezeigt, daß sich der Zentralstaat als Projektträger insbesondere in den produktiven Infrastrukturbereichen engagiert, wozu vor allem der Straßen-, der Flughafen- und der Hafenbau und dabei insbesondere Großvorhaben mit oftmals starkem Netzbildungscharakter (Autobahnen, Nationalstraßen, Häfen, Flughäfen, zentrale Wasserbauprojekte etc.) zählen. Die Gebietskörperschaften, in deren regionalen Zuständigkeitsbereich eine von zentralstaatlichen Projektträgern realisierte Investitionsmaßnahme fällt, sind gemäß Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften in einigen Fällen verpflichtet, sich als potentieller Nutznießer der Einrichtung an den Investitionskosten zu beteiligen (LFL Art. 17, Abs. 2). Dies betrifft überwiegend die Präfekturen, die 1995 mit ¥1,3 Billionen 7,4% des Titels für öffentliche Arbeiten in ihren ordentlichen Haushalten für die Deckung

[342] AKIZUKI beschreibt das generell geringe Interesse konservativer Politiker und verschiedener Interessengruppen an den vom MOHA verantworteten Bereichen öffentlicher Ausgabenpolitik, wozu neben der Genehmigung der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften die Administration des erwähnten horizontalen Finanzausgleichs (*chihō kōfuzei*) zählt. Er erklärt dies damit, daß die genannten Gruppen sich auf die Beeinflussung zentralstaatlicher Zuweisungen konzentrieren (AKIZUKI 1995b: 359–361), liefert aber keine Begründung dafür, warum dies so ist.

ihrer Beteiligungen an zentralstaatlich realisierten Infrastrukturprojekten aufwandten, während sich die Belastung bei Städten und Gemeinden mit rund ¥ 171 Mrd. (1,1% des Titels für öffentliche Arbeiten) auf lediglich ein Zehntel des Betrages der Präfekturen belief (JICHISHŌ 1997: 370).

Die Höhe des von den Gebietskörperschaften zu leistenden Beitrags ist für jede Art von Infrastruktureinrichtung in entsprechenden Gesetzen und Verordnungen gesondert festgelegt. Meist liegt der Anteil der Gebietskörperschaften bei rund einem Drittel der Projektkosten: An in zentralstaatlicher Projektträgerschaft durchgeführten Wasserbauprojekten z. B. müssen sich Präfekturen zu zwischen 30 und 45% beteiligen. Von den Aufwendungen für den Bau von Nationalstraßen trägt der Zentralstaat zwei Drittel, der Rest entfällt auf die Präfekturen (KENSETSUSHŌ 1998a). Ähnlich verhält es sich im landwirtschaftlichen Bereich bei vom Zentralstaat durchgeführten Katastrophenschutzmaßnahmen, die zu 30% zu Lasten der Präfekturen gehen, oder auch bei Bewässerungsmaßnahmen, die zu je 16,7% von Präfekturen und Kommunen mitfinanziert werden (NŌRIN SUISANSHŌ 1996: 320–321).

7.4.1. Entscheidungsprozesse

Zentrale Akteure des in der Projektträgerschaft des Zentralstaates realisierten Infrastrukturausbaus sind die regionalen Außenstellen der Zentralbürokratie (*chihō shibun bukyoku* oder *desaki kikan*), insbesondere die 8 regionalen Baubehörden (*Chihō kensetsukyoku*, kurz *Chiken*) des MOC, die 7 Landwirtschaftsbehörden (*Nōseikyoku*) des MAFF sowie die 5 Hafenbaubehörden (*Kōwan kensetsukyoku*) des MOT.[343] Letztere sind auch für

[343] Die regionalen Außenstellen der Ministerialbürokratie in ihrer heutigen Form sind überwiegend Gründungen der Nachkriegszeit. Sie entstanden als Reaktion der Zentralverwaltung auf die Verselbständigung der Präfekturen, da sie diese nach der Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Gouverneure nicht mehr in dem Maße als Durchführungsorgane zentralstaatlicher Politik kontrollieren konnte, wie es bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs der Fall war, als Gouverneure Entsandte des Zentralstaates und nur diesem verantwortlich waren (SAMUELS 1983: 37–38, KATŌ 1989: 385–386, SHINDŌ 1985: 3–34, siehe auch SHINDŌ 1995b: 58). Nicht nur die Ressorts, die für bestimmte Bereiche zentralstaatlich realisierter öffentlicher Investitionen zuständig sind, unterhalten Außenstellen, die für die Implementation der Ressortpolitik auf der regionalen und lokalen Ebene verantwortlich sind: Im Jahr 1997 existierten insgesamt 233 jeweils für Großregio4nen, die mehrere Präfekturen umspannen, zuständige Außenstellen der zentralen Ministerialbürokratie, daneben 599 Institutionen mit auf das Gebiet einzelner Präfekturen beschränktem Zuständigkeitsbereich sowie, unter Abzug der Postämter, weitere 5.500 Institutionen, die für regional enger begrenzte Bereiche verantwortlich waren. Mit ca. 690.000

den vom MOT verantworteten Flughafenbau und Küstenschutz zuständig. Im Jahr 1995 waren in den regionalen Baubehörden 18.120 Personen (KENSETSUSHŌ 1998a) und in den Hafenbaubehörden 3.511 Personen (UNYUSHŌ 1998) mit der Durchführung von öffentlichen Investitionsprojekten in zentralstaatlicher Trägerschaft befaßt. In der für das Kantō-Gebiet zuständigen Landwirtschaftsbehörde arbeiten rund 2.200 Personen (NŌRIN SUISANSHŌ o. J.: 11).[344] Für die konkrete Betreuung einzelner Bauprojekte richten die Behörden wiederum Lokalbüros (*jimusho*) ein, von denen z. B. die für die Kantō-Region zuständige Baubehörde 48 (KENSETSUSHŌ 1998b: 76–77), die dortige Landwirtschaftsbehörde rund 10 (NŌRIN SUISANSHŌ o. J.: 11) unterhält.

Die Bau-, Landwirtschafts- und Hafenbaubehörden fungieren im Infrastrukturbereich[345] zum einen selbst unmittelbar als Durchführungsorgane, sind zum anderen aber als Projektträger auch für die Planung der Infrastrukturprojekte zuständig, mit deren Realisierung öffentliche Unternehmen des Zentralstaates beauftragt werden (SASAMORI 6. Oktober 1998). Grundlage der Projektaktivitäten der regionalen Außenstellen sind die mittelfristigen Ausbauplanungen für einzelne Infrastrukturbereiche, für die sie die Bedarfsanalysen durchführen und innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche zeitliche Prioritäten für die Projektrealisierung – z. B. die Abfolge des Baus bestimmter Streckenabschnitte von Nationalstraßen – setzen (MIYACHI 19. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, SASAMORI 6. Oktober 1998).

Die regionalen Außenstellen der mit dem Infrastrukturausbau befaßten Fachressorts erarbeiten Entwicklungspläne für die Großregionen in ihrem Zuständigkeitsbereich, die als Grundlage für die mittelfristige

---

Personen arbeiteten Ende 1998 rund 60% der Angestellten des Zentralstaates in einer dieser regionalen Außenstellen (berechnet nach SŌMUCHŌ 1999c, Internet und SŌMUCHŌ 1998: 52).

344 Genaue Angaben für die Zahl der in den Landwirtschaftsbehörden insgesamt mit der Durchführung von Infrastrukturprojekten beschäftigten Mitarbeiter liegen nicht vor.

345 Nicht alle Regionalbehörden sind, wie die Hafenbaubehörden (DAINI KŌWAN KENSETSUKYOKU 1999, Internet), ausschließlich für öffentliche Investitionsprojekte zuständig. Weitere wichtige Aufgaben der Landwirtschaftsbehörden sind z. B. die Planung und Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen im ländlichen Raum, Fortbildungsangebote für Landwirte, die statistische Datenerhebung im Agrarbereich oder die Beratung von Landwirten und Verbrauchern sowie Öffentlichkeitsarbeit (NŌRIN SUISANSHŌ o. J.: passim). Die regionalen Baubehörden befassen sich neben dem Infrastrukturausbau z. B. mit der Hochwasserwarnung sowie der Wartung und dem Verleih von Baumaschinen (KENSETSUSHŌ 1998b: 75).

Ausbau- und die Landesentwicklungsplanung dienen (siehe Kapitel 5.2.2.). Dadurch, daß Mitarbeiter der Fachabteilungen der Gebietskörperschaften an den Sitzungen der für den jeweiligen Infrastrukturbereich von der regionalen Außenstelle eingesetzten Beratungsgremien teilnehmen oder von ihnen zumindest zu Anhörungen geladen werden (SASAMORI 6. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998), finden die Präferenzen der Gebietskörperschaften Eingang in die regionale Entwicklungs- und darüber indirekt auch in die mittelfristige Ausbauplanung.[346] In jüngerer Zeit zeichnen sich zudem Tendenzen ab, die Beteiligung von Vertretern der Präfektur- und Kommunalverwaltungen durch größere Formalisierung zu stärken sowie auch die örtliche Wohnbevölkerung vermehrt in die Planungsprozesse einzubeziehen und nicht erst nach beschlossener Ausbauplanung über die Ergebnisse zu informieren (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, in KENSETSUSHŌ 1998b: 27 wird der im Sinne größerer Beteiligung von Vertretern der Gebietskörperschaften und von Bürgern reformierte Planungsprozeß für Wasserbauprojekte dargestellt).[347]

Da die Höhe der von den Gebietskörperschaften zu leistenden Finanzierungsbeiträge (*futankin*) auf der Grundlage des LFL (Art. 17, Abs. 2) gesetzlich oder per Verordnung festgelegt ist, besteht in den damit zusammenhängenden Verwaltungsverfahren kein Spielraum für Verhandlungen: Der Zentralstaat ist lediglich verpflichtet, die Gebietskörperschaften vor Baubeginn über die Höhe des auf sie entfallenden Kostenanteils zu unterrichten sowie etwaige Änderungen unverzüglich bekanntzugeben (LFL Art. 17, Abs. 2, Satz 2). Sollten die Gebietskörperschaften damit nicht einverstanden sein, haben sie einzig die – sicherlich mit hohen politischen Kosten verbundene – Möglichkeit, über den Innenminister eine Beschwerde beim Kabinett vorzubringen (LFL Art. 17, Abs. 2, Satz 3).

7.4.2. Politische Strategien

Die Position der regionalen Außenstellen der zentralstaatlichen Bürokratie im jährlichen Haushaltsprozeß gegenüber ihrem übergeordneten Fachressort unterscheidet sich von der der Gebietskörperschaften, die

---

[346] Wie in Kapitel 5.2.2. angesprochen, sind Vertreter der Gebietskörperschaften in der Regel auf unmittelbar zentralstaatlicher Ebene formal nicht in den von Beratungsgremien der Fachressorts getragenen Planungsprozeß eingebunden.

[347] Dies ist ein Indiz dafür, daß sich auch im zentralistischen Einheitsstaat zentralstaatliche Akteure zunehmend nicht mehr allein als demokratisch gewählte Repräsentativorgane legitimieren können, sondern zur Durchsetzung ihrer Politiken auf den Konsens mit der örtlichen Bevölkerung und den Institutionen der Gebietskörperschaften angewiesen sind. KNOEPFEL/KISSLING-NÄF (1993) haben diese Entwicklung am Beispiel der Schweiz herausgearbeitet.

sich um Berücksichtigung ihrer Zuweisungswünsche im Entwurf des Einzelplans des Ressorts bemühen, im wesentlichen nicht: Auf der Basis der mittel- und langfristigen Entwicklungsplanung für die Großregion in ihrem Zuständigkeitsbereich reichen sie die Bedarfsanmeldungen für die im Folgejahr zu realisierenden Projekte ein. Von der Prioritätensetzung im Fachressort hängt es dann ab, ob Mitteleinstellungen erfolgen oder ob die Planungen modifiziert werden müssen (siehe Kapitel 5.3.). Da Standorte, Streckenführungen usw. bei den von den regionalen Außenstellen überwiegend verantworteteten Großprojekten in der Regel langfristig feststehen, geht es im jährlichen Haushaltsprozeß vor allem um den Zeitpunkt der Durchführung einzelner Bauabschnitte (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998).

Den regionalen Außenstellen ist schon allein aus Gründen institutionellen Eigeninteresses zu unterstellen, daß ihnen an einer zügigen Realisierung der von ihnen geplanten und in der Ausführung verantworteten Projekte gelegen ist. Ihre Interessen stimmen daher potentiell mit denen der Gebietskörperschaften überein, die in der Regel möglichst zügig von den ökonomischen, strukturellen und sozialen Kurz- und Langzeiteffekten der Fertigstellung einer Infrastruktureinrichtung auf ihrem Gebiet (siehe Kapitel 2.2.1.) profitieren wollen.[348] Aus diesem Grund werden die Bau-, Landwirtschafts- und Hafenbaubehörden von den um zügige Durchführung von Projekten des Zentralstaates wie auch um zentralstaatliche Zuweisungen werbenden Lobbygruppen der Gebietskörperschaften zwar aufgesucht, deren primärer Ansprechpartner aber sind, wie beim Lobbying um Zuweisungen aus den Haushalten des Zentralstaates, die zuständigen Abteilungen der zentralstaatlichen Fachressorts und das MOF (SASAMORI 6. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, TAKESHITA 8. Oktober 1998).

Von Präfekturen oder in zentralstaatlicher Trägerschaft realisierte Infrastrukturprojekte haben üblicherweise überörtliche Wirkungen. Dementsprechend bündeln in der Regel verschiedene Gebietskörperschaften, die ein gemeinsames Interesse an der Realisierung eines Infrastrukturprojektes durch eine höhere Regierungsebene (Präfekturen, Zentralstaat) haben – einer Wasserbaumaßnahme an einem mehrere Gemeindegrenzen überschreitenden Flußabschnitt, dem Neubau oder der Verbreiterung einer überörtlichen Straßenverbindung etc. – ihre politischen Ressourcen, um so den mit ihren Lobbyaktivitäten auf die Entscheidungsträger in Präfekturen oder zentralstaatlichen Ressorts ausgeübten Druck zu ver-

[348] Ein Mitarbeiter der Baubehörde Kantō bezeichnete die Interessenkongruenz mit den Worten „Wir ziehen an einem Strang" („*kimochi ga issho*") (SASAMORI 6. Oktober 1998).

stärken (TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998). In diesen Zusammenschlüssen, häufig als „Bündnis zur Unterstützung von [Projektbezeichnung]" ([…] *kisei dōmei*) oder „Komitee zur Förderung von [Projektbezeichnung]" ([…] *suishin kyōgikai*) bezeichnet, engagieren sich vornehmlich politische Akteure (Bürgermeister, Gouverneure, Abgeordnete von Parlamenten der Gebietskörperschaften; TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998, TSUCHIYA 20. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998). Die Vorsitzenden der Förderkomitees und Unterstützungsbündnisse oder ihre Stellvertreter sprechen bei allen Akteuren vor, die an Entscheidungen über die Durchführung des Projektes beteiligt sind oder als Verbündete nützlich sein können, und präsentieren dort die gemeinsam erstellte Lobbyunterlage (*chinjōsho* oder *yōbōsho*): Präfekturen, Fachressorts und ihre regionalen Außenstellen, mit der Durchführung beauftragte öffentliche Unternehmen, Parteigremien usw. (TAKESHITA 8. Oktober 1998, ŌKUBO 6. Oktober 1998, TSUCHIYA 20. Oktober 1998). Sie betreiben auch Lobbyaktivitäten in der umgekehrten Richtung, indem sie sich z. B. durch die Abhaltung von Informationsveranstaltungen vor Ort um ausreichende Akzeptanz für das Projekt bemühen (IGARASHI 15. Oktober 1998).

Ein weiterer Ausdruck der Übereinstimmung der Interessen von regionaler Bauverwaltung und Gebietskörperschaften ist die Tatsache, daß Mitarbeiter der regionalen Außenstellen bei ihren Vorsprachen zu Anhörungen im Fachressort während der Vorbereitung des Haushaltsentwurfs auch solche Projekte zur Sprache bringen, die Präfekturen oder Kommunen als zentralstaatlich bezuschußte Vorhaben planen und die in direktem Zusammenhang mit einer in zentralstaatlicher Projektträgerschaft durchgeführten Baumaßnahme stehen, wie z. B. die Zufahrtsstraße zu einem neuen Autobahnabschnitt (SASAMORI 6. Oktober 1998). Abgesehen von diesen Bemühungen um wohlwollende Berücksichtigung der mit ihren eigenen Planungen in engem Bezug stehenden Projekte der Gebietskörperschaften entfalten die regionalen Außenstellen kaum eigene Lobbyaktivitäten. Es finden sich allerdings Hinweise darauf, daß einige Bau- oder Landwirtschaftsbehörden ihre geplanten Großprojekte in speziellen, informellen Informationsveranstaltungen den Ober- und Unterhausabgeordneten, deren Wahlkreise von der Maßnahme betroffen sind, näherbringen (IWANAGA 1. Oktober 1998). Diese Form der Werbung um Unterstützung scheint sich allerdings auf ländliche Regionen zu beschränken, in denen ein gemeinsames Auftreten von Politikern mit der Bauverwaltung noch als weniger anrüchig gilt, als es in den Metropolregionen mittlerweile der Fall ist (SASAMORI 6. Oktober 1998).

7.4.3. Einflußstrukturen

Da es sich bei in zentralstaatlicher Projektträgerschaft realisierten Infrastrukturmaßnahmen fast ausschließlich um Großprojekte mit häufig ausgeprägtem Netzbildungscharakter handelt, wird über die Eckpunkte der Planung wie Standorte, Streckenführung und technische Auslegung von zentralstaatlichen Stellen im Rahmen übergreifender Planungsprozesse – Landesentwicklungsplanung, Entwicklungsplanung für Großregionen, mittelfristige Ausbauplanung etc. – entschieden. Die Einflußmöglichkeiten der Gebietskörperschaften, auf deren Territorium eine solche Infrastruktureinrichtung geschaffen werden soll, beschränken sich aufgrund des geringen Grades ihrer formalen Beteiligung an den entsprechenden Entscheidungsprozessen (vgl. MASSER/YORISAKI 1994: 116) weitgehend auf den Zeitpunkt nach erfolgter Grundsatzentscheidung, wenn es darum geht, die zeitliche Prioritätenfolge einzelner Teilprojekte oder Bauabschnitte festzulegen. Zwar ist auch in dieser Phase keine formale Beteiligung der Gebietskörperschaften vorgesehen; die regionalen Außenstellen der zentralstaatlichen Fachressorts arbeiten bei der Implementation infrastruktureller Ausbauplanungen jedoch in vielfältiger Weise mit den Verwaltungen der Gebietskörperschaften zusammen, so daß sich auf der Arbeitsebene für Präfekturen und Kommunen einige Möglichkeiten ergeben, ihre Präferenzen in den zentralstaatlichen Planungsprozeß zu transportieren.

Die Landwirtschafts- und Hafenbaubehörden stehen schon allein dadurch, daß sie die Anträge der Gebietskörperschaften auf zentralstaatliche Zuweisungen für einzelne Projekte prüfen und dazu Anhörungen mit Fachvertretern der Präfekturen durchführen, mit diesen in regelmäßigem Kontakt (siehe Kapitel 7.2.1.). Aber auch die Baubehörden, die formal nicht in die Antragsverfahren für Zuweisungen eingebunden sind, verfügen über laufende Arbeitskontakte zu Mitarbeitern der relevanten Fachabteilungen der Präfekturen, bei denen sie sich gegenseitig über Planungen und den Stand der Realisierung einzelner Vorhaben unterrichten (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, SASAMORI 6. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998): Die regionalen Außenstellen der Fachressorts und ihre Lokalbüros arbeiten z. B. regelmäßig mit den Präfektur- und Kommunalverwaltungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zusammen, indem sie ihre geplanten Projekte in gemeinsamen Informationsveranstaltungen den betroffenen Bürgern erläutern (YAMANASHI 20. Oktober 1998, SASAMORI 6. Oktober 1998). Während die regionalen Außenstellen in der Regel hauptsächlich mit den Präfekturen kooperieren, stehen die Lokalbüros häufig auch in Kontakt mit den Fachabteilungen der Kommunen in ihrem Einzugsbereich (MIYACHI 19. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998).

Ein zunehmend wichtiger Berührungspunkt ist auch die organisatorische Zusammenarbeit zwischen zentralstaatlichen Projektträgern und den Gebietskörperschaften beim für die Durchführung der Baumaßnahmen erforderlichen Grunderwerb: Auch in Japan schwindet die positive Grundeinstellung der Bevölkerung gegenüber dem weiteren Ausbau insbesondere der produktiven Infrastruktur zunehmend, so daß die planmäßige Durchführung einer Investitionsmaßnahme gerade in städtischen Regionen häufig an Problemen beim Ankauf des notwendigen Baulandes scheitert. In solchen Fällen ist die Kooperation der mit den lokalen Gegebenheiten besser vertrauten Präfekturen und Kommunen für die regionalen Außenstellen der Fachressorts von großer Bedeutung für eine planmäßige Projektrealisierung und damit letztlich auch die eigene Verhandlungsposition im jährlichen Haushaltsprozeß (SASAMORI 6. Oktober 1998, YAMANASHI 20. Oktober 1998).[349]

Die Einflußnahme der regionalen Außenstellen der Fachressorts auf die infrastrukturpolitischen Planungen der Gebietskörperschaften ist gleichermaßen indirekt. In die konkrete technische Planung der Präfekturen und Kommunen für einzelne Projekte, die sie in Eigenregie durchführen wollen oder für die zentralstaatliche Zuweisungen beantragt werden sollen, sind weder die Bau- noch die Landwirtschafts- oder die Hafenbaubehörden formal eingebunden und werden in der Regel auch nicht um technische Hilfestellung gebeten (SASAMORI 6. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, MIYACHI 19. Oktober 1998, OGIHARA 9. Oktober 1998). An der – letztlich auch für die Arbeit der regionalen Außenstellen relevanteren – Gesamtplanung von Präfekturen oder Kommunen sind Mitarbeiter der regionalen Außenstellen und ihrer Lokalbüros hingegen gelegentlich beteiligt (SASAMORI 6. Oktober 1998, IGARASHI 15. Oktober 1998, HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998). Zwar sind weder die Präfekturen noch die Kommunen verpflichtet, sie in die entsprechenden Planungsprozesse einzubinden (siehe Kapitel 6.3.3. und 6.4.3.), die Einbeziehung von Mitarbeitern der regionalen Außenstellen in die mit der Erarbeitung der Pläne befaßten Beratungsgremien verspricht für die planende Gebietskörperschaft neben der zeitnahen Information über die Pla-

[349] Die Stadt Musashino entsendet seit Ende der 80er Jahre Mitarbeiter in die Präfekturverwaltung von Tōkyō, die diese bei der Abwicklung des Landerwerbs unterstützen. Für ein in Trägerschaft der Präfektur durchgeführtes Projekt, mit dem eine Straße auf 425m Länge um rund 6m verbreitert werden sollte, gelang dadurch nach weitgehender Stagnation während der ersten drei, allein von der Präfektur verantworteten Planungsjahre innerhalb von 7 weiteren Jahren der gesamte notwendige Grunderwerb (YAMANASHI 20. Oktober 1998, ITŌ 20. Oktober 1998).

nungen des Zentralstaates und gegebenenfalls dem Transfer von Fachwissen jedoch den Vorteil, bei künftigen Verhandlungen über die Bewilligung zentralstaatlicher Zuweisungen für bestimmte Projekte ihre Position durch den Verweis auf die enge Abstimmung mit zentralstaatlichen Planungen zu stärken (SASAMORI 6. Oktober 1998).

7.5. ERGEBNISSE

Die Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten haben gezeigt, daß die infrastrukturpolitischen Entscheidungsarenen von Zentralstaat, Präfekturen und Kommunen nicht nur im Bereich der von den Gebietskörperschaften bei zentralstaatlicher Mitfinanzierung verantworteten Investitionsprojekte miteinander verknüpft sind, sondern daß Akteure der verschiedenen Regierungsebenen auch beim in Eigenregie realisierten, kreditfinanzierten Infrastrukturausbau der Gebietskörperschaften auf der einen und bei in zentralstaatlicher Projektträgerschaft durchgeführten Ausbauprojekten auf der anderen Seite Gelegenheiten haben und nutzen, auf die Entscheidungsfindung der jeweiligen Projektträger auf anderen Regierungsebenen Einfluß zu nehmen.

Deutlich wurde aber auch, daß die Reichweiten der Akteure der verschiedenen Regierungsebenen bei der Beeinflussung des Entscheidungsergebnisses in den drei genannten Bereichen recht unterschiedlich sind. Bei der zentralstaatlichen Mitfinanzierung und bei der Genehmigung der Neuverschuldung von Präfekturen oder Kommunen zum Zweck der Finanzierung von Infrastrukturprojekten stekken zentralstaatliche Institutionen und Akteure die Rahmenbedingungen ab, innerhalb derer die Gebietskörperschaften ihre Ausbauplanungen eigenverantwortlich gestalten können: Die Fachressorts legen fest, welche Art von Projekten sie in welcher Höhe mit Zuweisungen fördern wollen (Kapitel 7.2.3.), das MOHA bestimmt zusammen mit dem MOF und unter Beteiligung der Fachressorts, bei welchen Projekten den Gebietskörperschaften die Finanzierung durch Genehmigung und günstige Konditionen der Kreditfinanzierung (vor allem die Berücksichtigung des Schuldendienstes bei der Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs) erleichtert werden soll (Kapitel 7.3.3.). Haben die Gebietskörperschaften auf der Grundlage der zentralstaatlichen Vorgaben – aber in der Regel ohne direkte Beteiligung von Akteuren anderer Regierungsebenen an internen Planungs- und Entscheidungsprozessen – bestimmte Projekte entworfen, befinden zentralstaatliche Akteure wiederum im Rahmen des jährlichen Haushaltsprozesses darüber, ob und wann einzelne Vorhaben tatsächlich in der vorgesehenen Form realisiert werden können (Kapitel 7.2.1.). Der Zentralstaat beschränkt sich also nicht darauf, Anreize für bestimmte Aktivitäten der

Gebietskörperschaften zu bieten, sondern behält sich ein Vetorecht im Hinblick auf einzelne Vorhaben vor.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Spielräume für zentralstaatliche Institutionen, ihr Vetorecht im Einzelfall auszuüben, bei Zuweisungen auf der einen und bei der Genehmigung der Neuverschuldung von Gebietskörperschaften auf der anderen Seite unterschiedlich entwickelt: In letzterem Fall hat die in den 50er Jahren begonnene und Anfang der 90er Jahre abgeschlossene graduierliche Umstellung der Antragsverfahren von der Einzelprojektprüfung auf Globalallokationen dazu geführt, daß sich das MOHA auf die Setzung der allgemeinen Rahmenbedingungen für den kreditfinanzierten Infrastrukturausbau und die Kontrolle des Finanzgebahrens der Gebietskörperschaften konzentriert, sich in der Regel aber nicht mehr mit einzelnen Projektplanungen befaßt. Dies gilt gleichermaßen für den über Neuverschuldung finanzierten Infrastrukturausbau der Präfekturen wie für denjenigen der Städte und Gemeinden, da die für die Antragsprüfung der Kommunen zuständigen Präfekturverwaltungen sowie die regionalen Außenstellen des MOF ebenso wie das MOHA die von zentralstaatlicher Seite definierten formalen, auf die Finanzsituation der antragstellenden Körperschaft und nicht ihre individuelle Ausbauplanung bezogenen Kriterien bei der Prüfung der Anträge anlegen (Kapitel 7.3.2.).

Über die Gewährung von Zuweisungen aus den zentralstaatlichen Haushalten für Infrastrukturprojekte der Gebietskörperschaften kann jedoch nach wie vor in jedem Einzelfall im Rahmen des zentralstaatlichen Haushaltsprozesses entschieden werden (Kapitel 7.2.1.). Dies und die Tatsache, daß es sich bei Zuweisungen um nicht-rückzahlbare Leistungen handelt, veranlaßt die Gebietskörperschaften dazu, ihre politischen Ressourcen im Wettbewerb miteinander für die Beeinflussung des Entscheidungsergebnisses im Haushaltsplanungs- und -vollzugsprozeß einzusetzen. Der hohe Stellenwert zentralstaatlicher Zuweisungen in den wahltaktischen Erwägungen konservativer Ober- und Unterhausabgeordneter ist ein weiterer Grund für das hohe Maß der Politisierung der Entscheidungsprozesse über die Feinallokation zentralstaatlicher Zuweisungen, für die genau wie bei der Genehmigung der Neuverschuldung nach Maßgabe der formalen Verfahren eine politische Beteiligung eigentlich nicht vorgesehen ist (Kapitel 7.2.2.).

Über das Anreizinstrument zentralstaatlicher Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten werden Gebietskörperschaften als Durchführungsorgane in die Advocacy-Koalitionen aus Fachressorts, konservativen Politikern und Bauindustrie eingebunden, die sich auf der zentralstaatlichen Ebene um Erhalt und Ausbau des Umfangs öffentlich finanzierter Bautätigkeit bemühen (siehe Kapitel 5.4. und 7.2.3.). Auf das

daraus resultierende starke Interesse der Fachressorts und der sie unterstützenden *zoku*-Abgeordneten kann es zurückgeführt werden, daß sich das System der Entscheidung über die Feinallokation von Zuweisungen bislang als wesentlich rigider erwiesen hat, als es bei der zentralstaatlichen Genehmigung der Neuverschuldung der Fall war, bei der auf die projektbezogene Prüfung mittlerweile verzichtet wird (vgl. IKEMIYAGI 1993: 100, JIN 1986: 98–102, TAMURA 1985: 215). Die in den 80er Jahren umgesetzten Veränderungen resultierten zwar in einer Kürzung der Gesamtsumme der Zuweisungen um 10% und in einer teilweisen Zusammenfassung einzelner Posten, doch wurde eine umfassende Umstellung auf Globalzuweisungen, die Entscheidungen über die Feinallokation zentralstaatlicher Zuweisungen auf einzelne Vorhaben innerhalb der geförderten Projektbereiche auf die Präfekturen oder Kommunen als Projektträger verlagert hätte, nicht vollzogen.

Nach verschiedenen ähnlichen Empfehlungen vorheriger Beratungsgremien (siehe ŌSUGI 1994: 317, ISOZAKI 1993: 435) hat in jüngster Zeit nun auch die Kommission zur Förderung der Dezentralisierung (*Chihō bunken suishin iinkai*) mit dem Ziel, die Ermessensspielräume der Gebietskörperschaften auszuweiten, eine Zusammenführung der Projektzuweisungen zentralstaatlicher Ressorts zu sogenannten „integrierten Zuweisungen" (*tōgō hojokin*) vorgeschlagen. Integrierte Zuweisungen soll es für Projekte geben, die sich in die mittelfristige Ausbauplanung der Gebietskörperschaft einfügen, sowie zur abgestimmten Durchführung mehrerer Vorhaben, die einem gemeinsamen Politikziel dienen (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998b: 9–10). Unter erstere fallen nach dem Vorschlag der Kommission bestimmte Wasserbau- und Hafenbauprojekte, der öffentliche Wohnungsbau, Abwasserentsorgung, städtische Grünanlagen sowie ausgewählte Bereiche der landwirtschaftlichen Infrastruktur (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998b: 10–12). Zum zweiten Anwendungsbereich zählen Maßnahmen zur Revitalisierung von Innenstadtbereichen, die Baulanderschließung und Teilbereiche des regionalen Straßenbaus (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998b: 12–13). In beiden Fällen soll den Gebietskörperschaften, ähnlich der Entscheidung über die zulässige Neuverschuldung, ein Globalbetrag auf der Basis ihrer für das Folgejahr konkretisierten mittelfristigen regionalen oder lokalen Ausbauplanungen zugewiesen werden, den sie auf Antrag für die Finanzierung einzelner Projekte abrufen können (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998b: 10). Die Kommission empfiehlt des weiteren die gänzliche Abschaffung einer ganzen Reihe von Zuweisungen, an deren Stelle die Gebietskörperschaften künftig u. a. höhere Transferzahlungen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs erhalten sollen (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998b: 13). Ob sich die institutionellen Rahmenbedingungen der politischen

Instrumentalisierung zentralstaatlicher Zuweisungen jedoch tatsächlich in der vorgesehenen Form ändern werden, bleibt abzuwarten: Wie schon bei den Reformversuchen der 80er Jahre ist der Widerstand der Fachressorts und der ihnen verbundenen Politiker gegen die Dezentralisierungsbestrebungen der 90er Jahre groß (MURAMATSU/NASCHOLD 1997: 333, TAJIMA 1996b: passim, SHINDŌ 1995b: passim).

Bei der dritten Realisierungsart von Infrastrukturprojekten, der zentralstaatlichen Projektträgerschaft, liegt die Entscheidung darüber, ob, wann und in welcher Form Infrastrukturprojekte durchgeführt werden sollen – ungeachtet der Tatsache, daß die Gebietskörperschaften, in deren regionalen Zuständigkeitsbereich bestimmte Projekte fallen, sich daran häufig finanziell beteiligen müssen –, allein bei Akteuren der zentralstaatlichen Ebene. Deshalb ergeben sich, anders als im Prozeß der Genehmigung der Neuverschuldung von Präfekturen oder Kommunen zum Zweck der Finanzierung von Infrastrukturprojekten oder der Allokation zentralstaatlicher Zuweisungen für einzelne Investitionsvorhaben, im Rahmen der formalen administrativen Verfahren kaum Berührungspunkte zwischen den Verwaltungen der verschiedenen Regierungsebenen (Kapitel 7.4.1.). Da die zentralstaatlichen Institutionen für eine reibungslose Durchführung ihrer Projekte jedoch auf die Information und Kooperation der Gebietskörperschaften (Präfekturen wie Kommunen) angewiesen sind, unterhalten sie zu diesen laufende Arbeitskontakte, über die auch die Präferenzen der Gebietskörperschaften im Hinblick auf die zeitliche Prioritätensetzung unter den geplanten Projekten zu den zuständigen Projektträgern transportiert und von diesen in die mittel- und langfristigen Planungsprozesse eingebracht werden können (Kapitel 7.4.3.).

Die Kommunikation zwischen Akteuren der verschiedenen Regierungsebenen erfolgt, wie oben beschrieben, bei der Genehmigung der Neuverschuldung fast ausschließlich in administrativen Zusammenhängen, während sowohl beim zentralstaatlich bezuschußten als auch beim vom Zentralstaat in eigener Projektträgerschaft durchgeführten Infrastrukturausbau neben die formalen administrativen weitere Akteure treten, die versuchen, Entscheidungen auf anderen Regierungsebenen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Vertreter von Kommunen und Präfekturen werben bei allen maßgeblichen Stellen auf den für größere regionale Einheiten zuständigen Regierungsebenen – im Fall der Präfekturen der Zentralstaat, bei Städten und Gemeinden zusätzlich die Präfekturen – um Bereitstellung der Mittel für Vorhaben, mit denen die Infrastrukturausstattung in ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich verbessert werden soll. Sie entfalten ihre Aktivitäten dabei ungeachtet dessen, bei wem die Projektträgerschaft für das in Frage stehende Vorhaben liegen soll: Die

Motivation für ihre politischen Aktivitäten im Infrastrukturbereich leitet sich aus dem regionalen Bezug, nicht aus der sachlichen Zuständigkeit ab. Die Frequenz dieser Art projektbezogener politischer Aktivitäten ist jedoch, wie zuvor bereits festgestellt wurde (siehe Kapitel 5.5.), tendenziell rückläufig. Dies liegt vor allem auch daran, daß der Anteil zentralstaatlich bezuschußter Investitionsvorhaben der Gebietskörperschaften zugunsten in Eigenregie realisierter, kreditfinanzierter Projekte gesunken ist, bei denen die intergouvernementalen Beziehungen überwiegend administrativ geprägt sind. Zwar betrifft dies, wie in Kapitel 4.3.1. dargelegt, vor allem Städte und Gemeinden, aber auch bei den Präfekturen hat die Kreditfinanzierung von Infrastrukturprojekten seit den 60er Jahren an Bedeutung gewonnen.

Präfekturverwaltungen sind mit der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie ohnehin enger verknüpft, als es zwischen Kommunen und Institutionen der zentralstaatlichen Ebene üblich ist (und angesichts der großen Zahl von Städten und Gemeinden auch möglich wäre): Wenngleich die japanische Verfassung keine Rangfolge unter den lokalen Gebietskörperschaften vorsieht, sind die administrativen Beziehungen der Regierungsebenen im Infrastrukturbereich schon allein dadurch eindeutig hierarchisch strukturiert, daß zentralstaatliche Institutionen in der Regel nicht unmittelbar mit den Verwaltungen von Städten und Gemeinden kommunizieren, sondern die Präfekturen stets als Vermittler zwischengeschaltet sind (Kapitel 7.2.1. und 7.3.1.). Aus diesem Grund verfügen die Präfekturverwaltungen im Gegensatz zur kommunalen Verwaltung über laufende Arbeitskontakte mit den Fachressorts und ihren regionalen Außenstellen, dem MOHA und, wenngleich nur indirekt über seine regionalen Außenstellen, auch dem MOF. Hinzu kommt die im Vergleich zu den Kommunen stärkere Einbindung von Präfekturen in Aufgaben des Zentralstaates mittels Auftragsangelegenheiten (siehe Kapitel 7.2.1.), die eine häufige Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen und ein gewisses Maß der Orientierung an der übergeordneten Regierungsebene befördert. Neben den aufgabenbedingten Arbeitskontakten sind die Präfekturverwaltungen aber auch personell mit der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie verknüpft, da diese regelmäßig Mitarbeiter in die mit ihrer jeweiligen Ressortzuständigkeit korrespondierenden Abteilungen der Präfekturverwaltungen entsendet (Akizuki 1995b: 347, Samuels 1983: 50–54, Reed 1986: 33–34).[350] Ohne die Präfekturen gleich als Hand-

[350] Entsendungen in umgekehrter Richtung – aus den präfektur- in die zentralstaatlichen Verwaltungen – sind weitaus seltener (Shiono 1995: 31). Einer Publikation der Behörde für Verwaltung und Koordination (*Sōmuchō*, Management and Coordination Agency) ist zu entnehmen, daß der Entsendung von

langer des Zentralstaates bezeichnen zu wollen, wie auch schon aus den eigenen Reihen der Gouverneure geschehen (TSUNEMATSU 1987: 20), ist daher zumindest davon auszugehen, daß die administrativen Verknüpfungen zwischen Präfekturen und Zentralstaat unabhängig von den Aktivitäten politischer Akteure hinreichend eng sind, so daß die Präferenzen des Zentralstaates recht zügig in die Präfekturverwaltungen kommuniziert und in den jeweils zuständigen Abteilungen auch rezipiert werden können. Umgekehrt eröffnen die laufenden administrativen Kontakte jedoch auch Möglichkeiten zum Transport infrastrukturpolitischer Vorstellungen der Präfekturebene in die Ressorts des Zentralstaates.

Eine direkte Kommunikation zwischen Vertretern der Kommunen und zentralstaatlichen Stellen hingegen kommt im Infrastrukturbereich lediglich außerhalb der formalen Verwaltungsverfahren zustande und fußt auf den oben beschriebenen Lobbyaktivitäten politischer Akteure. Die Übermittlung infrastrukturpolitischer Präferenzen der Kommunen in die Entscheidungsarenen des Zentralstaates ist also, vom indirekten Weg über die Präfekturen abgesehen, weitgehend auf informelle Kanäle und die Implementationsphase der Infrastrukturpolitik beschränkt (vgl. TAMURA 1985: 215).

Mitarbeitern zentralstaatlicher Ressorts in die Verwaltungen der Gebietskörperschaften als Mittel zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Regierungsebenen und zur Personalentwicklung anhaltend hohes Gewicht beigemessen wird (SŌMUCHŌ 1998: 116–118).

8. Fazit

Wie in Kapitel 1.4. dargelegt, dienten die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln dazu, das Politikfeld Infrastrukturausbau in Japan nach einem Überblick über die materiellen Resultate der Politik (Kapitel 3) im Hinblick auf das zur Verfügung stehende politische Instrumentarium (Kapitel 4) sowie die Akteure und Machtverhältnisse in den relevanten Entscheidungsarenen (Kapitel 5 bis 7) zu beleuchten. Die folgenden Abschnitte haben nun eine Zusammenschau der Ergebnisse zum Gegenstand, in deren Verlauf einige wesentliche Fragen zu beantworten sein werden, deren Klärung sich diese Arbeit zum Ziel gesetzt hat: Zunächst sollen die in den Kapiteln 5 bis 7 gewonnenen Erkenntnisse über Macht- und Einflußstrukturen in der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung vergleichend reflektiert werden, um differenzierte Aufschlüsse über die Beteiligungsstrukturen und die prävalenten Handlungsorientierungen einzelner Akteure auf den verschiedenen Regierungsebenen zu erlangen. Auf dieser Basis können dann die Bestimmungsgründe dafür herausgearbeitet werden, daß der hohe Stellenwert der machtpolitischen Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen nicht in einer völligen Schieflage der regionalen Verteilungsmuster resultiert, wie in Kapitel 3 deutlich wurde (Kapitel 8.1.). Der Frage der Implikationen der politikfeldbezogen gewonnenen Erkenntnisse über die Merkmale von Entscheidungsprozessen für die Gültigkeit bestehender Modelle des japanischen politischen Systems geht Kapitel 8.2. nach. Die Erörterungen konzentrieren sich angesichts der deutlich gewordenen Relevanz ebenenübergreifender Aspekte des Entscheidungs- und Einflußsystems auf die Frage des Ausmaßes der Zentralität politischer Entscheidungsfindung in Japan. In Kapitel 8.3. werden einige institutionelle Bedingungen des politischen Systems im Hinblick auf die von ihnen geleistete Beschränkung der Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen erörtert, um auf dieser Grundlage Perspektiven eines möglichen Politikwandels zu diskutieren.

8.1. Akteurkonstellationen und Einflussstrukturen im Politikfeld Infrastrukturausbau

Die Analysen der für öffentliche Investitionsentscheidungen relevanten Prozesse auf der zentralstaatlichen und der Ebene der Gebietskörperschaften sowie der Charakteristika der ebenenübergreifenden Entscheidungsfindung haben gezeigt, daß das Entscheidungssystem im Politikbereich Infrastrukturausbau auf allen Ebenen von der Exekutive geprägt ist. Sie verfügt, wie in parlamentarischen Kabinett- und auch Präsidialsystemen allgemein üblich, formal über das Recht des Haus-

haltsentwurfs. Den Parlamenten sind auf allen Regierungsebenen Kontrollaufgaben in Form der Verabschiedung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung übertragen. Neben verschiedenen institutionellen Vorkehrungen, die die Position der Exekutive gegenüber der Legislative stärken und im Sinne einer zügigen Herstellung der Handlungsfähigkeit der Regierung die parlamentarische Beratung und Verabschiedung des Haushalts beschleunigen sollen, sorgt jedoch der hohe Aggregationsgrad der einzelnen Titel des im Parlament zur Vorlage kommenden Haushaltsentwurfs dafür, daß Konflikte über die Anteile verschiedener Aufgabenbereiche am Gesamtetat und über die Feinallokation der Haushaltsansätze in die von der Exekutive verantworteten Haushaltsplanungs- und -vollzugsphasen verlagert werden. Insbesondere auf der zentralstaatlichen Ebene, aber auch bei den Gebietskörperschaften ist das Haushaltssystem zudem von hoher Komplexität gekennzeichnet, die aus der Existenz einer Vielzahl nicht konsolidierter Sonderhaushalte und des FILP resultiert und die die Grenzen zwischen steuer-, kredit- und gebührenfinanziertem Infrastrukturausbau verschwimmen läßt (Kapitel 4.5.). Sie erhöht die Abhängigkeit der Legislative von der Expertise der Verwaltung. Wenngleich durch die Verabschiedung der Sonderhaushalte (auf allen Regierungsebenen) und des Fiscal Investment and Loan Program (FILP; auf zentralstaatlicher Ebene) zumindest indirekte parlamentarische Kontrollmöglichkeiten der Investitionstätigkeit der öffentlichen Unternehmen des Zentralstaates und der Regiebetriebe der Gebietskörperschaften gegeben sind, konzentriert sich die Aufmerksamkeit von Parlamentsabgeordneten daher vornehmlich auf die Verwendung des allgemeinen bzw. ordentlichen Haushalts. Der von den öffentlichen Unternehmen und Regiebetrieben der Gebietskörperschaften verantwortete Infrastrukturausbau ist weitgehend eine Domäne der Verwaltung (Kapitel 5.5. und 6.5.).

Der Beitrag von Beratungsgremien (meist als *shingikai* oder *kondankai* bezeichnet) zur infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung beschränkt sich beim Zentralstaat auf die regionen-, bei den Gebietskörperschaften auf die bereichsübergreifende mittel- bis langfristige Ausbauplanung. Die für den Infrastrukturbereich relevanten Beratungsgremien setzen sich auf der zentralstaatlichen Ebene meist aus Wissenschaftlern sowie Vertretern von Verbänden und Medien zusammen und sind bei den Fachressorts (Bauministerium, Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei, Verkehrsministerium etc.) angesiedelt. Bei den Gebietskörperschaften berichten die Beratungsgremien, deren Zusammensetzung nicht einheitlich geregelt ist, deren Mitglieder meist aber ein breiteres Interessenspektrum abdecken, in der Regel direkt den Gouverneuren oder Bürgermeistern. Während sich die über den Hori-

zont des einzelnen Haushaltsjahres hinausgehende Planung auf der zentralstaatlichen Ebene durch einen geringen Detaillierungsgrad auszeichnet und eher informativen als den jährlichen Haushaltsprozeß steuernden Charakter besitzt, gewinnt die von allen Kommunen und Teilen der Präfekturen betriebene infrastrukturelle Gesamtplanung dadurch an Verbindlichkeit, daß die jeweiligen Gouverneure oder Bürgermeister mit den Planungsergebnissen identifiziert und dadurch von ihren Wählern in die Pflicht genommen werden können. Einschränkend wirkt jedoch die Tatsache, daß die Beteiligung von Beratungsgremien mit zunehmender Nähe der Planungsschritte zur konkreten Umsetzung abnimmt und einer größeren Rolle verwaltungsinterner Akteure – vor allem der Fachabteilungen – von Präfekturen und Kommunen weicht (Kapitel 5.5. und 6.5.).

Während in den relevanten Entscheidungsprozessen auf der zentralstaatlichen Ebene – von den wenigen in den Nachverhandlungen über den Haushaltsentwurf des Finanzministers durch das Kabinett, den Premierminister und hohe Parteifunktionäre geklärten Fragen abgesehen – die Interessenkoordination durch Verhandlungen dominiert, die von Tauschgeschäften und Kompensationsangeboten geprägt ist (vgl. Richardson 1997: 248–249), finden sich in den Gebietskörperschaften in größerem Maß auch hierarchische Entscheidungsstrukturen, die auf der durch Direktmandat herausgehobenen Position der Gouverneure oder Bürgermeister gegenüber den Parlamenten und der Verwaltung beruhen.

In den Haushaltsplanungs- und -vollzugsphasen wirken, mit den zuvor genannten Einschränkungen, auch Parlamentarier auf die Entscheidungsprozesse über öffentliche Investitionsmaßnahmen ein, wobei ihre Einflußnahme weitgehend informellen – aber im Sinne der Regelmäßigkeit politischen Handelns durchaus institutionalisierten – Charakter hat. Auf allen drei Regierungsebenen agieren Abgeordnete in einem klientelistischen Politikmodus, indem sie als Vertreter einzelner, gut abgrenzbarer Partikularinteressen auf die formalen Entscheidungsträger in der Exekutive einwirken, um eine bevorzugte Berücksichtigung ihrer Wahlkreise bei der Feinallokation von Mitteln für öffentliche Investitionen zu erreichen. Dabei hat die Frage, ob ein Vorhaben mit Geldern aus dem allgemeinen Haushalt, den Sonderhaushalten oder dem FILP (im Fall der zentralstaatlichen Haushaltsplanung) bzw. den ordentlichen oder Sonderhaushalten (im Fall von Präfekturen und Kommunen) finanziert werden soll, nur in bezug auf die Wahl der Ansprechpartner in der Verwaltung Bedeutung (Kapitel 5.5. und 6.5.).

Diese Form der informellen Einflußnahme auf Entscheidungen der Exekutive ist unter Abgeordneten der Regierungspartei(en) – die Oppo-

sition spielt im Politikbereich Infrastruktur keine bedeutende Rolle – zwar offensichtlich weit verbreitet, ihre unmittelbare Wirksamkeit ist aber zurückhaltend zu beurteilen: Für die erfolgreiche Beeinflussung konkreter Allokationsentscheidungen ist mehr politisches Gewicht notwendig, als es ein bloßer Sitz im Unter- oder Oberhaus auf der zentralstaatlichen Ebene oder den Parlamenten der Gebietskörperschaften verleiht. Bei Präfekturen und Kommunen kommt ein weiteres Strukturelement hinzu, das die Wirksamkeit klientelistisch motivierter Einflußnahme von Abgeordneten auf infrastrukturpolitische Allokationsentscheidungen schmälert: die Tatsache, daß im Gegensatz zum Premierminister auf der zentralstaatlichen Ebene mit den Gouverneuren und Bürgermeistern neben der Legislative auch die Spitze der Exekutive von der Gunst der Wähler abhängig ist. Da für die Wahl ins Amt des Gouverneurs oder Bürgermeisters die Unterstützung eines größeren Teils der in der jeweiligen Wahl stimmberechtigten Bevölkerung nötig ist, als sie ein Abgeordneter mobilisieren muß, um in das jeweilige Parlament gewählt zu werden, ist die Bereitschaft des Gouverneurs oder Bürgermeisters zur Bedienung von individuellen Wahlkreisinteressen einzelner Abgeordneter begrenzt (Kapitel 6.5.).

Wichtiger als die direkten Auswirkungen individueller Einflußnahme auf die Handlungen der formalen Entscheidungsträger sind jedoch die mittelbaren Wirkungen dieser Aktivitäten: Für die Exekutive besitzen die Vorsprachen der Parlamentarier Informationscharakter im Hinblick auf die aktuelle Interessenlage in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Auf diese Weise können die Präferenzen der Parlamentarier und der durch sie vertretenen Interessengruppen wiederum zumindest im Sinne der negativen Koordination – der impliziten Berücksichtigung potentieller Veto-Positionen oder Widerstände – (vgl. SCHARPF 1993: 69, HEINELT 1993: 314) Eingang in die Entscheidungsprozesse finden. Politikern wiederum geben die Vorsprachen die Möglichkeit, selektiv im Fall einer in ihrem Sinne positiven Investitionsentscheidung später gegenüber ihrer Wählerschaft darauf verweisen zu können, sich in die Entscheidungsfindung eingebracht zu haben (credit claiming).

Größere unmittelbare Auswirkungen auf die Ergebnisse infrastrukturpolitischer Entscheidungsprozesse hat hingegen die in stabilen Advocacy-Koalitionen organisierte informelle Beteiligung politischer Akteure, denen weniger an der regionalen Verteilung als am Erhalt eines bestimmten Volumens der Gesamtausgaben für öffentliche Investitionen in einzelnen Infrastrukturbereichen gelegen ist. Diese Politiknetzwerke sind im Gegensatz zur Funktionsweise politischer Einflußnahme im klientelistischen Politikmodus vor allem durch Kontinuität, Exklusivität und die Intransparenz der Interaktion mit den formalen Entscheidungsträgern

gekennzeichnet. Ihr Einfluß gründet sich auf die hohe Interessenkongruenz ihrer Mitglieder, die teilweise mit formalen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind, und die geringe Wirksamkeit formaler parlamentarischer Kontrollmechanismen in der öffentlichen Investitionspolitik. Auf der zentralstaatlichen Ebene setzen sich die Advocacy-Koalitionen aus Ministerialbeamten, Politikern und Industrievertretern zusammen, die durch ein Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten verbunden sind (Kapitel 5.5.). In den Gebietskörperschaften ist der zwischen Ressortinteressen vermittelnde Einfluß von Abgeordneten aufgrund der geringeren Rolle innerparteilicher Koordination im Haushaltsprozeß schwächer, so daß nicht sie, sondern die gewählten Gouverneure oder Bürgermeister zum konstituierenden Element der auch auf dieser Ebene existierenden Advocacy-Koalitionen werden (Kapitel 6.5.).

Wie in Kapitel 1.2. dargelegt, ist mit der Feststellung der Existenz von Advocacy-Koalitionen noch kein Urteil darüber gefällt, ob die in diesen Koalitionen geleistete informelle Verhandlungskoordination gemeinwohlorientierten Politikergebnissen förderlich ist oder diese im Gegenteil be- oder gar verhindert. Zunächst einmal ist festzustellen, daß stabile Advocacy-Koalitionen kein spezifisch japanisches Phänomen sind, sondern als Ergebnis gestiegener Anforderungen an die Spezialisierung politischer und administrativer Akteure in modernen Gesellschaften begriffen werden können, die von einer Ausdehnung staatlicher Funktionen und einer zunehmend technischen Natur vieler Policy-Probleme gekennzeichnet sind (vgl. SABATIER 1993: 126). Zu prüfen bleibt, ob die Interessen derer, die von den Entscheidungen betroffen sind, auf die die Advocacy-Koalitionen maßgeblichen Einfluß nehmen, direkt oder wenigstens indirekt – auf dem Wege der negativen Koordination – als Input in die Entscheidungsprozesse einfließen.

Für die Advocacy-Koalitionen auf der zentralstaatlichen Ebene ist dies zu verneinen. Sie engagieren sich primär dafür, daß ausreichend öffentliche Mittel für den jeweiligen Infrastrukturbereich bereitgestellt werden. Die Möglichkeiten, dem Streben nach Erhaltung oder Ausdehnung des Mittelansatzes zugunsten einer Orientierung an Bedarfskriterien von außerhalb der Koalitionen erfolgreich entgegenzuwirken, scheinen relativ begrenzt: Den Fachressorts, selbst zentralen Akteuren der Advocacy-Koalitionen, kommt angesichts der Tendenz koordinierender Instanzen des Haushaltsprozesses – vor allem des Finanzministeriums (MOF) – zur Verlagerung von potentiell konfliktreichen Entscheidungen über Schwerpunktsetzungen auf die Ressortebene letztlich die Rolle des Koordinators zwischen den infrastrukturbereichsspezifischen Advocacy-Koalitionen zu. Die beschriebenen Abhängigkeitsverhältnisse führen dazu, daß im allgemeinen allenfalls inkrementalistische Veränderungen am

Status quo vollzogen werden, wie gerade auch die implizite Berücksichtigung der Präferenzen der Advocacy-Koalitionen im Sinne negativer Koordination bei der Planung von Nachtragshaushalten illustriert. Für das Funktionieren der Advocacy-Koalitionen ist zudem die Mitwirkung der Gebietskörperschaften, die als Träger von Infrastrukturprojekten für einen großen Teil der öffentlichen Investitionstätigkeit verantwortlich sind und darüber hinaus erhebliche Finanzierungsbeiträge aus ihren eigenen Haushalten leisten, von zentraler Bedeutung. Deren Einbindung erstreckt sich jedoch weniger auf die Planungs- und Entscheidungs- als auf die Implementationsphase öffentlicher Investitionspolitik, wenn es darum geht, die für den jeweiligen Infrastrukturbereich in der mittelfristigen Ausbauplanung veranschlagten und im Haushaltsprozeß für das kommende Haushaltsjahr konkret gesicherten Mittel zügig über öffentliche Aufträge der Wirtschaft – vor allem der Bauindustrie – zukommen zu lassen (Kapitel 7.5.).

Etwas anders stellt sich die Situation bei Advocacy-Koalitionen auf der Ebene der Gebietskörperschaften dar. Zwar gründet die Funktion der Koalitionen auch dort auf einer der zentralstaatlichen Ebene vergleichbaren Interessenkongruenz der beteiligten Akteure. Jedoch führt die größere unmittelbare Sichtbarkeit der Politikergebnisse besonders auf der kommunalen Ebene, die nicht zuletzt auf den überwiegend lokal begrenzten Wirkungen der von den Kommunen bevorzugt ausgebauten konsumtiven Infrastruktur (siehe Kapitel 3.5.) beruht, bei den Wählern dazu, daß kollektive Interessen potentiell stärkere Berücksichtigung in den Entscheidungsprozessen finden: Partikulare, womöglich korrupte Aktivitäten eines Gouverneurs oder Bürgermeisters als eines zentralen Akteurs der Politiknetzwerke können ihn die Unterstützung des nicht begünstigten Teils seiner Wählerschaft und damit bei der nächsten anstehenden Wahl leicht Amt und Würden kosten (Kapitel 6.5.).[351] Die politischen Akteure der Advocacy-Koalitionen auf der zentralstaatlichen Ebene hingegen sehen sich dieser Gefahr aufgrund der weitgehenden Entkopplung von Wählerschaft und Wirkungsbereich ihres Engagements weniger stark ausgesetzt.

Die oben zusammenfassend dargestellte Unterscheidung zwischen dem Einfluß, den Advocacy-Koalitionen auf der einen und die im klientelistischen Politikmodus agierenden Akteure auf der anderen Seite auf die formalen Entscheidungsprozesse in der Infrastrukturpolitik ausüben, ist der Schlüssel zur Auflösung des Widerspruchs zwischen der vielfach

[351] Auf die zunehmende Häufigkeit der „Bestrafung" partikularistischen Verhaltens durch die Wähler in lokalen Gebietskörperschaften wird in Kapitel 8.3. näher eingegangen.

beobachteten machtpolitischen Instrumentalisierung öffentlicher Investitionen einerseits und den mit rationalen sozio-ökonomischen Kriterien recht gut erklärbaren regionalen Verteilungsmustern der Mittel andererseits (siehe Kapitel 1.3.): Die gegenseitigen Kompensationsstrukturen in den Advocacy-Koalitionen des Zentralstaates funktionieren unabhängig von den regionalen Verteilungswirkungen öffentlicher Investitionen, so daß sich die, wie gesehen, mit großem Einfluß ausgestatteten politischen Akteure dieser Netzwerke in die Feinallokation der Mittel in der Regel nicht einschalten. Tun sie es doch, kann es tatsächlich zur bevorzugten Berücksichtigung bestimmter Regionen kommen, wie die Analyse der regionalen Verteilungsmuster öffentlicher Investitionen in Kapitel 3 gezeigt hat (siehe vor allem Übersichten 3.11a bis 3.11c). Wie in Kapitel 5 erläutert, ist eine solche Form der Einflußnahme jedoch nicht die Regel und auf Politiker begrenzt, die über soweit gefestigte Machtpositionen verfügen, daß sie ihnen politikfeldübergreifende Kompensationsangebote erlauben.

Der Erfolg der klientelistischen Einflußnahme auf die Feinallokation des von den Advocacy-Koalitionen gesicherten Haushaltsansatzes hingegen ist den betreffenden Akteuren auf allen Regierungsebenen und auch in den ebenenübergreifenden Entscheidungsprozessen weit weniger sicher. Hervorstechendes Charakteristikum des informellen Lobbyings für einzelne Projekte ist der Wettbewerb: Vertreter von Projektträgern (Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen) konkurrieren ebenso miteinander um einen Anteil am für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehenden Budget wie die Abgeordneten der Präfektur- oder Kommunalparlamente und die Vertreter von Interessengruppen in den Gebietskörperschaften. Wie gesehen, nutzen die in diesem Bereich zuständigen formalen Entscheidungsträger in der Exekutive die Vorsprachen primär als Informationsangebot und fühlen sich keineswegs zu unmittelbarer Berücksichtigung im Einzelfall verpflichtet. Bei den administrativen Akteuren aller Regierungsebenen kann dies darauf zurückgeführt werden, daß mit der Verabschiedung des Gesamtetats die Existenzberechtigung ihres Zuständigkeitsbereichs und damit ihr Arbeitsplatz bereits gesichert sind. Für die gewählten Verwaltungsspitzen der Gebietskörperschaften gilt auch hier, daß die Tatsache, für eine Wiederwahl auf die Unterstützung einer breiten Wählerschaft angewiesen zu sein, die Offenheit für partikularistische Anliegen dämpfen dürfte. Die Instrumentalisierung ihres persönlichen Engagements als Fürsprecher einzelner Projekte durch Politiker für ihre Wahlkreisarbeit beruht somit zu großen Teilen auf der selektiven Inanspruchnahme des Verdienstes für anderswo getroffene Entscheidungen (credit claiming).

8.2. Zur Frage der Zentralität politischer Entscheidungsprozesse in Japan

Die Frage des Ausmaßes der Zentralisierung politischer Entscheidungen ist eines der zentralen Themen der japanbezogenen Politikwissenschaft (siehe Kapitel 6.1. und 7.1.). Entsprechend vielfältig sind die Theorien und Modelle, die in bezug auf die Charakteristika der intergouvernementalen Beziehungen entwickelt wurden. Sie lassen sich grob in drei Richtungen unterteilen: Bereits in den ersten Nachkriegsjahrzehnten wurden Modelle entwickelt, die auf der Grundlage einer Analyse formal-rechtlicher Rahmenbedingungen auf eine vertikale Kontrolle der Gebietskörperschaften durch den Zentralstaat schlossen. Als deren wichtigste Elemente werden Auftragsangelegenheiten und Zuweisungen identifiziert. Kennzeichen dieser Modelle ist, daß sie eine historische Kontinuität zwischen den Institutionen, wie sie sich bis zum Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatten, und denen der Nachkriegszeit postulieren (vgl. Kataoka 1994: 342–343). Herausragender Vertreter dieser Richtung ist Tsuji (1976; vgl. Kamo 1993: 117).

Die Theorie der vertikalen Kontrolle büßte beträchtlich an Überzeugungskraft ein, nachdem einzelne Gebietskörperschaften in den 60er und 70er Jahren von zentralstaatlichen Vorgaben unabhängige Politiken entwickelten und dabei auch in – häufig in der Öffentlichkeit ausgetragenen – Konflikt mit Institutionen des Zentralstaates gerieten (vgl. Samuels 1983: XX). In den 80er Jahren setzte sich daher eine weniger auf formal-institutionelle Rahmenbedingungen als auf die – formalen wie informellen – Charakteristika politischer Prozesse fokussierende Sichtweise der Beziehungen zwischen den Regierungsebenen durch, die zur Entwicklung von Modellen mit weniger linear-hierarchischer Grundtendenz führte. Das besondere Gewicht liegt in diesen Modellen auf der Herausarbeitung pluralistischer Strukturelemente des politischen Systems. Ein vor allem auf Politikwissenschaftler aus westlichen Ländern einflußreicher Vertreter dieser Interpretationsweise ist Muramatsu mit seinen bereits erwähnten korrespondierenden Modellen der „gegenseitigen Abhängigkeit der Regierungsebenen“ (*sōgo izon kankei moderu*) und des „horizontalen politischen Wettbewerbs“ (*suiheiteki seiji kyōsō moderu*), die eine Verflechtung (*yūgō*) der Regierungsebenen mit dezentralen Elementen beschreiben. Darin verortet er Gebietskörperschaften als eigenständige politische Akteure, die miteinander um Anteile an zentralstaatlichen Mitteln konkurrieren. Aufgrund der aus seinen begrenzten personellen Ressourcen resultierenden Abhängigkeit des Zentralstaates von der Kooperation der Gebietskörperschaften fielen deren Aktivitäten auf fruchtbaren Boden, was ihnen Möglichkeiten eröffne, sich an der zentralstaatlichen

Entscheidungsfindung zu beteiligen. Entsprechend verfügten die Gebietskörperschaften über politische Ressourcen, die ihnen Eigenständigkeit der Entscheidungsfindung ungeachtet der Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen ermöglichten (vor allem MURAMATSU 1988: 47–76 und 178–188, siehe für eine zusammenfassende Darstellung auch MURAMATSU 1994: 171–175).[352]

Vertreter der dritten Strömung der Modellbildung zu intergouvernementalen Beziehungen in Japan, die sich in den 90er Jahren herausbildete, rekurrieren überwiegend auf einen ebenso prozeßorientierten Ansatz und stützen sich häufig auf dieselben empirischen Untersuchungen. Sie legen die empirische Evidenz – hoher Anteil der Gebietskörperschaften an der Staatstätigkeit, uneinheitliche Umsetzung zentralstaatlicher Vorgaben und eigene Politikinitiativen in einzelnen Gebietskörperschaften, relativ hohe Selbsteinschätzung ihrer Entscheidungsautonomie durch Akteure der Gebietskörperschaften in Umfragen etc. – jedoch nicht im Sinne MURAMATSUS als Indikatoren lokaler Autonomie, sondern als Hinweise auf spezifische Ausprägungen eines dominant zentralistischen Systems aus, in dem weite Teile der Bevölkerung von der Teilhabe am politischen Geschehen ausgeschlossen bleiben. So heben MURAKAMI (1993: 698–699, 708–709), NAKAMURA (1995: 302) und IWASAKI (1988: 30–31) den Aspekt der Kopplung lokaler (Städte und Gemeinden), regionaler (Präfekturen) und nationaler Politik (Zentralstaat) durch die von der finanziellen Abhängigkeit erzwungene Konzentration aller Akteure auf die zentralstaatliche Ebene hervor. Ausschlaggebend für die erfolgreiche Ausübung politischen Einflusses sei der Zugang zu intransparenten Netzwerken, die die Kommunikation zwischen den Regierungsebenen dominierten (KAMO 1993: 177–178, NAKAMURA 1995: 303).[353] Ungeachtet dessen, daß die Verfassung für die Gebietskörperschaften neben Verwaltungs- auch Regierungsaufgaben vorsieht (vgl. SHINDŌ 1989b: 194–199), fungierten Gebietskörperschaften in diesem System lediglich als Interessengruppen, deren politisches Instrumentarium im Umgang mit zentralstaatlichen Institutionen auf informelles Lobbying beschränkt sei (KOIKE 1995: 44, ENDŌ 1995: 140).

---

[352] SAMUELS, der selbst ähnlich argumentiert (1983: 243–247), gibt einen Überblick über die von westlichen Politikwissenschaftlern vorgelegten Untersuchungen dieses Tenors (SAMUELS 1983: XX-XXI). In neuerer Zeit kommt TAKAO zur selben Einschätzung intergouvernementaler Beziehungen in Japan (TAKAO 1992: 359–368).

[353] KAMO spricht dementsprechend auch vom „ausgleichsorientierten Netzwerk-Zentralismus“ (*chōsei, nettowāku gata shūken*; KAMO 1993: 176).

Die Analyse der Strukturelemente intergouvernementaler Beziehungen im Infrastrukturbereich (Kapitel 7.5.) hat gezeigt, daß der Zentralstaat zwar bei der Implementation seiner öffentlichen Investitionspolitik auf die Kooperation der Gebietskörperschaften angewiesen ist, diese aber an infrastrukturpolitischen Grundsatzentscheidungen, also der Höhe der für einzelne Infrastrukturbereiche insgesamt, für bestimmte Programme und Projektarten zur Verfügung stehenden Mittel, in der Regel formal nicht beteiligt sind. Allerdings ergeben sich aus der für eine reibungslose Implementation zentralstaatlicher Ausbauvorhaben notwendigen Zusammenarbeit zentralstaatlicher Stellen – insbesondere der regionalen Außenstellen der Fachressorts als Projektträgern des zentralstaatlich verantworteten Infrastrukturausbaus – mit den Verwaltungen der Gebietskörperschaften Möglichkeiten für deren Akteure, ihre Präferenzen in die Entscheidungsarenen des Zentralstaates zu transportieren. Dies gilt vor allem für die Präfekturen, die aufgrund der starken Hierarchisierung administrativer Beziehungen zwischen den Regierungsebenen im Gegensatz zu den Kommunen über direkte Kanäle zu den Fachressorts des Zentralstaates verfügen. Dadurch wird die Position der Fachabteilungen gegenüber den mit Koordinationsaufgaben befaßten Finanz- und Planungsabteilungen innerhalb der Präfekturverwaltungen gefestigt. Die von den Mitarbeitern der zuständigen Fachabteilungen in den Präfekturverwaltungen übermittelten Investitionswünsche finden auf der zentralstaatlichen Ebene unter anderem deshalb Gehör, weil sich die Fachabteilungen in engem Austausch mit den korrespondierenden Abteilungen auf den anderen Regierungsebenen darum bemühen, die Voraussetzungen für eine zügige Verwendung der in den Haushalten des Zentralstaates für Zuweisungen an die Gebietskörperschaften bereitgestellten oder in Konjunkturpaketen für öffentliche Investitionen vorgesehenen Mittel zu schaffen. Dadurch spielen sie eine wichtige Rolle für die Funktionsfähigkeit der Advocacy-Koalitionen der zentralstaatlichen Ebene. Die Fachabteilungen und -referate der Kommunen hingegen kommunizieren unmittelbar nur mit den entsprechenden Abteilungen auf der Präfekturebene. Städten und Gemeinden steht daher lediglich entweder der indirekte Weg über die zuständigen Fachabteilungen der Präfekturen unter Inkaufnahme der Unterordnung unter dortige infrastrukturpolitische Präferenzen oder aber die Nutzung informeller politischer Kanäle offen, um die Grundzüge oder konkrete Allokationsentscheidungen der Investitionspolitik des Zentralstaates zu beeinflussen.

Die informellen Einflußmöglichkeiten von politischen Vertretern der Gebietskörperschaften beschränken sich im Hinblick auf den zentralstaatlich bezuschußten (*hojo jigyō*) oder in zentralstaatlicher Projektträgerschaft geplanten Infrastrukturausbau (*kuni chokkatsu jigyō*) darauf, durch Vorsprachen bei der zuständigen Ministerialbürokratie für die

Feinallokation von Mitteln für auf ihrem Territorium geplante Projekte zu werben.[354] Auf diese Weise engagieren sich Gouverneure oder Bürgermeister, Vorsitzende der jeweiligen Parlamente und, in selteneren Fällen, auch einfache Abgeordnete der Präfektur- oder Stadtparlamente als politische Akteure der Gebietskörperschaften. Während die Fachabteilungen der Präfekturen aufgrund ihrer laufenden Arbeitskontakte zu den Fachressorts des Zentralstaates zumindest informell an der Aggregation infrastrukturpolitischer Präferenzen in der Planungsphase beteiligt werden können, beschränkt sich die Einflußnahme politischer Akteure der Gebietskörperschaften überwiegend auf die Implementationsphase öffentlicher Investitionspolitik. Ihre Rolle in der infrastrukturpolitischen Entscheidungsfindung auf der zentralstaatlichen Ebene ist also die einer Interessengruppe, die auf die Sicherung ihres Anteils am anderswo festgesetzten Mittelvolumen bedacht ist, ohne größeren Einfluß auf die Festlegung des Verteilungsschlüssels zu haben.

Die Entscheidungsspielräume der Gebietskörperschaften sind durch zentralstaatliche Vorgaben im Hinblick auf die Merkmale zentralstaatlich mitfinanzierter Projekte und auf die Rahmenbedingungen der Kreditfinanzierung von Infrastrukturprojekten hingegen merklich eingeengt. Angesichts des hohen Anteils bezuschußter Vorhaben an den Projekten der Gebietskörperschaften (nach höheren Werten in den Vorjahren bei Präfekturen in den 90er Jahren noch rund 50%, bei Städten und Gemeinden ca. 25%) und des Anteils der Neuverschuldung an den Bauausgaben aus den ordentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften (1995 rund 40%) verfügen daher Akteure des Zentralstaates über einen beträchtlichen Steuerungsspielraum gegenüber den Gebietskörperschaften: Auf kommunaler und Präfekturebene richten sich Entscheidungen darüber, welche Projekte durchgeführt werden sollen, nach den Bewilligungskriterien für bezuschussungsfähige Projekte, sofern die Gebietskörperschaft nicht über einen so hohen finanziellen Spielraum verfügt, daß sie auf zentralstaatliche Zuweisungen verzichten kann. Aber selbst dann sorgen die Rahmenvorgaben für die Neuverschuldung und das dem Innenministerium (MOHA) bzw. den Präfekturen in Form einer Auftragsangelegenheit übertragene Recht zur Genehmigung der Kreditaufnahme im Einzelfall dafür, daß auf zentralstaatlicher Ebene formulierte politische Präferenzen in der Infrastrukturplanung der Gebietskörperschaften Berücksichtigung finden.

Zu den Akteuren der zentralstaatlichen Ebene, die auf die Infrastrukturpolitik der Gebietskörperschaften durch die Definition von Rahmenvorgaben einwirken, zählen beim zentralstaatlich bezuschußten Infrastrukturaus-

[354] Der Prozeß der Genehmigung der Neuverschuldung für Infrastrukturprojekte ist kaum politisiert (siehe Kapitel 7.5.).

bau die Advocacy-Koalitionen, die sich um auf einzelne Infrastrukturbereiche spezialisierte Abgeordnete gruppieren, da sie maßgeblich für infrastrukturpolitische Grundsatzentscheidungen verantwortlich sind. Die grundsätzliche Ausrichtung der Kriterien für die Genehmigung der Kreditfinanzierung von Infrastrukturprojekten, die alljährlich zwischen dem MOHA und dem MOF ausgehandelt werden, wird durch die Advocacy-Koalitionen mittels ihrer infrastrukturpolitischen Richtungsvorgaben indirekt ebenfalls beeinflußt. Das MOHA befaßt sich nach Abschluß der Umstellung des Antragsverfahrens für die Neuverschuldung von der Einzelprojektprüfung auf Globalallokationen im Jahr 1992 kaum noch mit konkreten Projekten der Gebietskörperschaften. Demgegenüber werden Entscheidungen in den Gebietskörperschaften über Vorhaben, für die ein Antrag auf zentralstaatliche Bezuschussung in Erwägung gezogen wird, noch vor dem Beginn des formalen Haushaltsplanungsverfahrens von den Mitarbeitern der Fachressorts in ihrer Funktion als Planer und Kontrolleure von Projektrichtlinien – nicht aber als Mitwirkende bei der konkreten Projektplanung – gesteuert. Im Prozeß der Prüfung von Anträgen auf zentralstaatliche Zuweisungen obliegt den Fachabteilungen der Fachressorts dann die letztendliche Entscheidung darüber, ob ein von einer Gebietskörperschaft geplantes Projekt tatsächlich in der vorgesehenen Form realisiert werden kann.

Die Analyse der Entscheidungsstrukturen auf den verschiedenen Regierungsebenen und ihrer ebenenübergreifenden Verknüpfungen im Politikfeld Infrastrukturausbau bestätigt also die von den beiden oben letztgenannten Strömungen der Modellbildung zum politischen System in Japan gleichermaßen vertretene Auffassung, daß Zentralität der Entscheidungsstrukturen und eigenständige Politikformulierung der Gebietskörperschaften sich nicht notwendigerweise im Sinne eines Nullsummenspiels ausschließen müssen: Wenngleich die auf der zentralstaatlichen Ebene formulierten Rahmenvorgaben der Infrastrukturpolitik für alle Regierungsebenen gleichermaßen gelten, liegt die Entscheidung darüber, welche Infrastrukturprojekte sie im einzelnen realisieren wollen, bei den Präfekturen und Kommunen. Im Hinblick auf die Reichweite lokaler Eigenständigkeit ist jedoch eher den neueren Modellen zu folgen, die von einer prägenden Dominanz zentraler Strukturen ausgehen: Zum einen sind Gebietskörperschaften aus den formalen Entscheidungsprozessen über infrastrukturpolitische Gestaltungsspielräume und Schwerpunktsetzungen weitgehend ausgeschlossen. Zum anderen spielen in diesem Politikfeld Advocacy-Koalitionen eine große Rolle, in die Gebietskörperschaften lediglich in der Implementations-, nicht aber in den Planungs- und Entscheidungsphasen integriert sind. Ferner können sich die Gebietskörperschaften hauptsächlich auf dem Wege des informellen Lobbying Zugang zu den formalen Entscheidungsträgern verschaffen (siehe Kapitel 8.1.).

Deutlich wird die große Bedeutung der Differenzierung zwischen Politikfeldern bei der Beurteilung intergouvernementaler Beziehungen (vgl. KAMO 1993: 144, KOIKE 1995: 43, TAMURA 1985: 222): MURAMATSU bezieht sich, wie auch REED, mit seiner Charakterisierung von Gebietskörperschaften als Elementen pluralistischer Beteilung an politischen Entscheidungsprozessen (MURAMATSU 1988: 183) vor allem auf regulative Politikbereiche (Umweltpolitik, Bildungspolitik etc.) und weniger auf die in besonderem Maß von Advocacy-Koalitionen geprägte öffentliche Investitionspolitik. Die anhaltend hohen und gerade auch seit Beginn der 90er Jahre wieder gestiegenen Aufwendungen für öffentliche Investitionen (siehe Kapitel 3.) belegen jedoch die fortdauernde Relevanz des Politikbereichs Infrastrukturausbau und damit der dort prävalenten Entscheidungsstrukturen für die Charakterisierung der Strukturmerkmale des politischen Systems insgesamt.

8.3. ZUR WIRKUNGSWEISE VON INSTITUTIONEN

Für die Herausbildung partikularistischer Handlungsorientierungen von Akteuren im Politikfeld Infrastrukturausbau werden im japanischen Kontext vor allem das Wahlsystem[355], das öffentliche Beschaffungssystem und die Karrieremuster im öffentlichen Dienst (siehe Kapitel 5.4.1.)

[355] Bis zur Reform der Wahlgesetze im Jahr 1994 wurden Abgeordnete für das japanische Unterhaus in einfacher Mehrheitswahl ohne Stimmübertragung in Mehrpersonenwahlkreisen gewählt. Dies führte dazu, daß ein Abgeordneter im Regelfall nicht nur gegen Kandidaten aus anderen Parteien antrat, sondern auch mit weiteren Kandidaten aus seiner eigenen Partei um Stimmen konkurrierte. Ideologische oder an übergreifenden politischen Fragen orientierte Wahlplattformen funktionieren in einem solchen System nicht, da sie auch dem Gegenkandidaten aus der eigenen Partei zur Verfügung stünden. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, daß sich Kandidaten vor allem darauf konzentrierten, eine persönliche Gefolgschaft aufzubauen, um sich die für den Einzug in das Unterhaus notwendige Stimmenzahl zu sichern. Die persönliche Anhängerschaft wiederum wird „ihrem" Abgeordneten nur so lange treu bleiben, wie er sich explizit um ihre Interessen bemüht, so daß sich die Abgeordneten meist vor allem als Fürsprecher ihrer Anhänger verstehen. Mit den Reformen von 1994 wurde ein sogenanntes „Grabensystem" eingeführt, bei dem ein Teil der Unterhaussitze in Einerwahlkreisen nach Majorz, die übrigen Sitze über Parteilisten nach Proporz vergeben werden. Eines der expliziten Reformziele war die Durchbrechung der geschilderten starken Personalisierung der Unterhauswahlen, die allerdings, wie die Ergebnisse der ersten unter dem neuen System durchgeführten Unterhauswahl im Jahr 1996 zeigten, nur sehr langsam vonstatten zu gehen scheint (siehe hierzu ausführlich KLEIN 1998).

verantwortlich gemacht (siehe z. B. WOODALL 1996: 139–141, RAMSEYER/ROSENBLUTH 1993: 189–194). Alle genannten Institutionen befördern die Konstituierung der hier vielfach thematisierten stabilen Advocacy-Koalitionen aus Vertretern der zentralstaatlichen Ministerialbürokratie bzw. den Fachverwaltungen in den Gebietskörperschaften, auf einzelne Infrastrukturbereiche spezialisierten Unter- oder Oberhausabgeordneten bzw. dem Gouverneur oder Bürgermeister einer lokalen Gebietskörperschaft sowie Vertretern von Unternehmen, die von der Vergabe öffentlicher Bauaufträge im jeweiligen Infrastrukturbereich profitieren. Die Ergebnisse der Untersuchungen im Hauptteil dieser Arbeit eröffnen nun die Möglichkeit, Institutionen zu identifizieren und in ihrer Wirkungsweise zu beschreiben, die die Gewichtung möglicher partikularer im Verhältnis zu kollektiven Handlungsorientierungen in konkreten Entscheidungssituationen beeinflussen.

In Kapitel 2.2.2. wurden aus spezifischen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen mögliche Handlungsorientierungen politischer und administrativer Akteure der Infrastrukturpolitik abgeleitet. Die Ergebnisse der in dieser Arbeit referierten Forschungen lassen zunächst einmal einige Schlüsse darauf zu, welche dieser für das Politikfeld Infrastrukturausbau charakteristischen Handlungsorientierungen von der festgestellten *Bürokratisierung der Entscheidungsproduktion* befördert und welche restringiert werden. So führt die marginale Bedeutung der Parlamente als kollektive Akteure im Haushaltsprozeß dazu, daß sich individuelle politische oder administrative Akteure auf der zentralstaatlichen Ebene und, mit den mehrfach beschriebenen Vorbehalten, auch der Ebene der Gebietskörperschaften relativ geringen Einschränkungen gegenüber sehen, wenn sie versuchen, sich die sektoralen Verteilungswirkungen von Infrastrukturinvestitionen zunutze zu machen, indem sie dafür sorgen, daß genügend Mittel zur Verfügung stehen, um dem von ihnen unterstützten Industriezweig – z. B. einzelnen Sparten der Landwirtschaft oder der Bauindustrie – öffentliche Aufträge zukommen zu lassen. Bedeutend restriktiver wirkt das Institutionengefüge jedoch, wenn es im Sinne der regionalen Verteilungswirkung öffentlicher Investitionen um die präferentielle Bedienung lokal definierter Interessen geht: Von den oben beschriebenen Ausnahmen politischer Akteure mit multiplen Kompensationsmöglichkeiten abgesehen führt die Bürokratisierung von Allokationsentscheidungen zwar dazu, daß individuelle Abgeordnete sich leichten Zugang zu den formalen Entscheidungsträgern verschaffen können, um sich für die bevorzugte Bedienung ihrer Wahlkreisinteressen einzusetzen. Ihre Durchsetzungschancen sind jedoch angesichts der geringeren Abhängigkeit der Verwaltung von im klientelistischen Politikmodus agierenden Politikern bedeutend schlechter als die der Fürsprecher sektoral

definierter Interessen, so daß die bürokratieinhärente Tendenz zur Reduktion von Komplexität durch Vereinheitlichung und Routinisierung einer formal-rationalen Kriterien widersprechenden regionalen Verteilung öffentlicher Mittel entgegenwirken kann.

Die Mehrebenenperspektive dieser Arbeit legt zudem einige Folgerungen auf die von verschiedenen *Regierungssystemen* geleistete Strukturierung der Interessenrepräsentation im betrachteten Politikfeld nahe. Der im Ergebnis dieser Untersuchung bestätigte große Einfluß von Advocacy-Koalitionen auf den infrastrukturpolitischen Entscheidungsprozeß der zentralstaatlichen Ebene gründet vor allem auf der im parlamentarischen Kabinettsystem selbstverständlichen parteipolitischen Übereinstimmung der an der Spitze der Exekutive stehenden Regierungskoalition mit der Parlamentsmehrheit, wodurch sich der innerparteiliche Einfluß einzelner Abgeordneter als Kapital beim Umgang mit der Bürokratie einsetzen läßt. Wie in Kapitel 8.1. nochmals hervorgehoben wurde, führt das präsidentielle Regierungssystem in den Präfekturen und Kommunen hingegen dazu, daß nicht die Abgeordneten der Parlamentsmehrheit, sondern die direkt gewählten Gouverneure oder Bürgermeister über die politischen Ressourcen verfügen, partikularistische Handlungsorientierungen durch Beteiligung an Advocacy-Koalitionen in den Gebietskörperschaften zu realisieren.

Wie gesehen, kann die Institution der Direktwahl jedoch zumindest in der Theorie durchaus hemmend auf die Verfolgung aus den Wirkungen der Infrastruktur resultierender partikularer Handlungsorientierungen durch die Gouverneure oder Bürgermeister wirken: Der nicht in den Genuß von Vergünstigungen gekommene oder aber mit einer Infrastrukturmaßnahme aus anderen Gründen, z. B. wegen ihrer Umweltwirkungen, nicht einverstandene Teil der Wähler kann seinem Unmut darüber dadurch Ausdruck verleihen, daß er den amtierenden Chef der Exekutive bei der nächsten regulären Wahl nicht im Amt bestätigt oder für seine Abwahl sorgt. Auf diese Weise bietet das präsidentielle Regierungssystem der Gebietskörperschaften eher als das parlamentarische Kabinettsystem der zentralstaatlichen Ebene aufgrund der eindeutiger zuzuordnenden politischen Verantwortung die strukturellen Voraussetzungen, im Zuge zunehmender Bürgerproteste gegen öffentliche Investitionsvorhaben auch partikularistische Handlungsweisen mit einem hohen politischen Preis zu belegen.

Angesichts der Tatsache, daß Präsidialsysteme in der seit Mitte der 80er Jahre verstärkt geführten Diskussion über die Vor- und Nachteile verschiedener Regierungssysteme (vgl. MAINWARING/SHUGART 1997b: 2–3) nahezu einhellig schlechtere Noten erhalten, als es im Hinblick auf parlamentarische Kabinettsysteme der Fall ist, mag diese Feststellung

zunächst überraschen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß diese Diskussion, die sich vor allem auf Systeme in Lateinamerika und neuerdings auch die ehemaligen Ostblockstaaten bezieht, hauptsächlich im Hinblick auf die Eignung des jeweiligen Regierungssystems zur Festigung demokratischer Strukturen in instabilen Demokratien geführt wird (siehe vor allem LINZ 1994 und die übrigen Aufsätze in LINZ/VALENZUELA 1994, sowie auch STEPAN/SKACH 1993, RIGGS 1997).[356] Wie bereits zu Beginn von Kapitel 1 ausgeführt, ist Japan zu diesem Kreis von Staaten jedoch sicherlich nicht zu zählen. Daß die direkt gewählte Spitze der Exekutive im Präsidialsystem aufgrund der Tatsache, für ihre Wiederwahl auf die Unterstützung eines breiten Teils der Bevölkerung angewiesen zu sein, eher geneigt ist, partikularistischen Forderungen zu widerstehen, die schließlich nur einen geringen Teil ihrer Wählerschaft betreffen, wird in der Literatur zu Regierungssystemen hingegen als einer der Vorzüge präsidialer Systeme hervorgehoben (siehe z. B. SHUGART/CAREY 1992: 44–46, MOE/CALDWELL 1994: 175, MAINWARING/SHUGART 1997a: 460–462).[357]

Grundvoraussetzung dafür, daß ein präsidiales System in der genannten Weise funktionieren kann, ist allerdings eine ausreichende Sichtbarkeit des Bürgermeisters oder Gouverneurs. Diese ist, nicht zuletzt aufgrund des geringeren Medieninteresses an präfekturpolitischen Fragen, das bedeutend hinter dem der Kommunalpolitik entgegengebrachten zurückbleibt (siehe Kapitel 6), auf der Präfekturebene seltener gegeben als in Städten und Gemeinden. Die geplanten Dezentralisierungsmaßnahmen, deren Trend eindeutig dahin geht, die Präfektur- und nicht die kommunale Ebene zu stärken (MURAMATSU 19. September 1998, TAKAGI 7. Oktober 1998, siehe auch KAMO 1995: 89), dürften die Kontrolle partikularistisch orientierter Advocacy-Koalitionen – nicht nur im öffentlichen Investitionsbereich – durch die Bevölkerung daher eher schwächen.

Der Widerstand gegen Infrastrukturprojekte auf der lokalen Ebene richtet sich in der Regel nicht danach, wer als Kosten- oder Projektträger für ein bestimmtes Vorhaben verantwortlich ist, sondern resultiert primär aus den lokalen Wirkungen der Infrastruktur. Dadurch kann er dazu beitragen, durch die Störung des Implementationsprozesses auch denjenigen dem Kollektivinteresse zuwiderhandelnden Advocacy-Koalitionen die Basis zu entziehen, die sich um zentralstaatliche Akteure gruppieren: Aufgrund der ständig zunehmenden Bürgerproteste gegen ge-

---

356 Entsprechend bezieht sich die genannte Diskussion ausschließlich auf die nationale, nicht aber auf regionale oder lokale Regierungsebenen.

357 Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Möglichkeit zur Wiederwahl des amtierenden Präsidenten besteht (vgl. die Argumentation von LINZ 1994: 12–13). Dies ist bei Gouverneuren und Bürgermeistern in Japan der Fall.

plante öffentliche Investitionsprojekte sah sich das Bauministerium bereits dazu gezwungen, regelmäßige Projektfortschrittskontrollen einzuführen, in deren Ergebnis auch die – bislang so gut wie ausgeschlossene – Einstellung einzelner Projekte möglich sein soll (HIHARA/KIMURA 7. Oktober 1998, siehe auch *The Economist,* 12. Juni 1999: 64), sowie in einigen Infrastrukturbereichen Bürgerbefragungen vor Projektbeginn zwingend vorzuschreiben (*The Economist,* 31. Juli 1999: 54). Solche Maßnahmen schaffen unweigerlich eine größere Transparenz, die das Funktionieren der Advocacy-Koalitionen im bisherigen Sinne weiter erschweren dürfte.

Nicht erwähnt wurden in den vorangegangenen Überlegungen zu Mechanismen, die die Realisierungschancen partikularer Handlungsorientierungen in stabilen Advocacy-Koalitionen schmälern können, die Parlamente. Der Widerstand gegen öffentliche Investitionsprojekte hat seine Basis nicht in den Stadträten, Präfekturparlamenten oder dem Ober- oder Unterhaus als gewählten Repräsentativorganen, sondern bezieht seine Legitimität in den Augen einer – wie der Abwärtstrend der Wahlbeteiligung auf allen Ebenen zeigt – an den Parametern ihrer Repräsentation zunehmend desinteressierten Bevölkerung oftmals gerade aus der Tatsache, außerparlamentarisch organisiert zu sein. Die Parlamente der Gebietskörperschaften werden dadurch noch weiter geschwächt, als sie es angesichts der starken Stellung des mit Legislativ- wie Exekutivbefugnissen ausgestatteten Gouverneurs oder Bürgermeisters ohnehin bereits sind. Ohne die Änderung der Spielregeln politischer Entscheidungsfindung im Sinne der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Parlamenten und gewählter Verwaltungsspitze ist die institutionelle Gewaltenteilung auf der regionalen und lokalen Ebene jedoch nur dann wirkungsvoll zu sichern, wenn neben der Möglichkeit zur Abwahl des Bürgermeisters oder Gouverneurs weitere direktdemokratische Teilhabeverfahren institutionalisiert werden, die die Beschränkung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung auf den extremen Krisenfall aufheben. Solche Reformen dürften sich, bedenkt man die notwendige Bereitschaft der Bevölkerung, sich mit den zur Abstimmung stehenden Themen auseinanderzusetzen, weniger für die Präfektur- als für die kommunale Ebene anbieten. Während sich jedoch seit dem Referendum in Maki im August 1996 (siehe Kapitel 6.5.) die Rufe nach Einführung plebiszitärer Elemente in die Kommunalpolitik in Japan mehren (vgl. *The Economist,* 31. Juli 1999: 54), wird die derzeitige Verfassung der Präfekturregierungen so gut wie nie hinterfragt. Auch die Kommission zur Förderung der Dezentralisierung, die Fragen der institutionellen Bedingungen politischer Entscheidungsfindung in ihren auf Verwaltungsaufgaben und -verfahren fokussierenden Beratungen ohnehin nur am Rande thematisiert, differenziert dabei nicht zwischen den Ebenen von Präfekturen und Kommunen (siehe

z. B. CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1998a: 70–72). Es bleibt abzuwarten, ob Fragen der demokratischen Legitimität politischer Entscheidungen weiterhin ausgeklammert werden, wenn es, wie derzeit anders kaum zu erwarten, tatsächlich zur von der Kommission favorisierten Stärkung der Präfekturen kommt.

Festzuhalten ist abschließend, daß den regierungsoffiziellen Akteuren der derzeitigen Dezentralisierungsdiskussion auf der zentralstaatlichen Ebene zumindest nicht vorzuhalten ist, daß sie mit falschen Karten spielten: In den gleichlautenden Grundsatzbeschlüssen von Unter- und Oberhaus zur Dezentralisierung aus dem Jahr 1993 findet sich kein Hinweis darauf, daß diese neben der Verbesserung der Voraussetzungen zur Schaffung landesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse auch einer Stärkung der regionalen und lokalen Demokratie dienen sollte.[358] Auch die Kommission zur Förderung der Dezentralisierung nennt in ihrem Grundsatzpapier aus dem Jahr 1995 Demokratie und Selbstbestimmung an letzter Stelle der Gründe für die Notwendigkeit von Dezentralisierungsmaßnahmen (CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI 1995: 72–74).

[358] Der Wortlaut der Beschlüsse findet sich in CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 19–20.

Anhang

1. Interviews

A. Politiker, Verwaltungsmitarbeiter

Edano Yukio	14.10.1998	Unterhausabgeordneter, The Democratic Party of Japan (*Minshutō*), Stellv. Vorsitzender des Policy Research Committee (*Seisaku chōsakai*) der Partei
Hihara Hirofumi / Kimura Shōji	07.10.1998	Haushaltsabteilung (*Kaikeika*), MOC Technische Planungsabteilung (*Gijutsu kikakuka*), MOC
Horiuchi Akihide	09.10.1998	Referat für Angelegenheiten der Städte und Gemeinden (*Chihōka*), Präfekturverwaltung Nagano
Igarashi Toshinori	15.10.1998	Bauabteilung (*Kensetsubu*), Landwirtschaftsbehörde für die Region Kantō (*Kantō nōseikyoku*)
Itō Ryūzō	20.10.1998	Abteilung für Stadtentwicklung (*Toshi kaihatsubu*), Stadtverwaltung Musashino
Iwanaga Mineichi	01.10.1998	Unterhausabgeordneter, LDP, Mitglied von Haushalts- und Bauausschuß
Kitamura Shin	07.10.1998	Haushaltsabteilung (*Shukeikyoku*), MOF
Miyachi Yōsuke	19.10.1998	Bureau of Port and Harbour (*Kōwankyoku*), Tokyo Metropolitan Government
Morii Hiroshi	06.10.1998	Büro des Finanzministers (Ō*kura daijin kanbō*), MOF; entsandt vom regionalen Finanzbüro des MOF (*Chihō zaimu jimusho*) in der Präfektur Mie
Ogihara Keizō	09.10.1998	Tiefbauabteilung (*Dobokubu*), Präfekturverwaltung Nagano
Okamoto Nobuyuki	05.10.1998	Finanzabteilung (*Rizaikyoku*), MOF
Ōkubo Shinshichi	06.10.1998	Bürgermeister (Stadt Koganei), LDP

SASAMORI Hideki	14.10.1998	Baubüro für Nationalstraßen (*Kokudō kōji jimusho*) der Baubehörde für die Kantō-Region (*Kantō chihō kensetsu-kyoku*), Kawasaki
STADTVERORDNETER Bürgerpartei	25.09.1998	Stadtrat, Koganei (S*himin no tō*)
STADTVERORDNETER LDP	25.09.1998	Stadtrat, Koganei (*Jiyū minshutō*)
TAKESHITA Etsuo	08.10.1998	Bürgermeister (Stadt Ueda, bis April 1998), zuvor Abteilungsleiter in der Präfekturverwaltung Nagano
TERAYAMA Tomoo	19.10.1998	Abgeordneter des Parlaments von Tōkyō, The Democratic Party of Japan (*Minshutō*), Vorsitzender des Policy Research Ausschusses der Fraktion (*Seisaku chōsakai*)
TSUCHIYA Masatada	20.10.1998	Bürgermeister (Stadt Musashino), LDP
YAMANASHI Sakae	20.10.1998	Planungsabteilung (*Kikakubu*), Stadtverwaltung Musashino
YONEYAMA Toshio	05.10.1998	Institute of Fiscal and Monetary Policy (*Zaisei kinyū kenkyūjo*), MOF, entsandt von der Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation

B. Experten

ISHI Hiromitsu	13.10.1998	Hitotsubashi University
KUJI Tsutomu	02.10.1998	Freier Journalist
MIYAMOTO Kenichi	20.09.1998	Ritsumeikan University
MURAMATSU Michio	19.09.1998	Kyoto University
SHINDŌ Muneyuki	30.09.1998	Rikkyō University
TAKAGI Kenji	07.10.1998 09.07.1999	The Japan Research Institute for Local Government (*Chihō jichi sōgō kenkyūjo*)
YAMAGUCHI Yasushi	20.09.1998	Ritsumeikan University

2. Glossar

Das Glossar enthält diejenigen in den vorangegangenen Kapiteln in Umschrift verwendeten japanischen Ausdrücke in ihrer Originalschreibweise, die – bei recht breiter Auslegung – zur Fachterminologie des Politikfelds Infrastrukturausbau gezählt werden können oder Institutionen bezeichnen. Sie sind nach thematischen Gruppen geordnet und mit einer Übersetzung oder Erläuterung versehen.

A. Haushaltsrecht, -prozess und -politik

akaji kokusai
赤字国債 ; Defizitanleihen

arukōru senbai jigyō tokubetsu kaikei
アルコール専売事業特別会計 ; Sonderhaushalt für das nationale Alkoholmonopol

beikoku tainichi enjo mikaeri shikin tokubetsu kaikei
米国対日援助見返り資金特別会計 ; U.S. Aid Counterpart Fund

bukkenhi
物件費 ; sächliche Verwaltungsausgaben

chihō jōyozei
地方譲与税 ; nach festem Schlüssel an die Gebietskörperschaften überwiesene Anteile an einigen zentralstaatlich bei Verkehrsteilnehmern erhobenen Steuern

chihō kōei jigyō kaikei
地方公営事業会計 ; Oberbegriff für öffentliche Unternehmen der Gebietskörperschaften in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

chihō kōfuzei
地方交付税 ; mit dem Ziel des horizontalen Finanzausgleichs nach Maßgabe der jeweiligen Finanzsituation an die Gebietskörperschaften überwiesene Anteile an einigen zentralstaatlich erhobenen Steuern

chihō kōkyō dantai kōjihi futankin shūnyū
地方公共団体工事費負担金収入 ; Einnahmen aus Beteiligungen der Gebietskörperschaften an der Finanzierung von in zentralstaatlicher Projektträgerschaft durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen

chihōsai
地方債 ; Anleihen der Gebietskörperschaften

chihōsai keikaku
地方債計画 ; Plan für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften

chihōsai kyoka hōshin
地方債許可方針 ; Richtlinien für die Genehmigung der Anleihenemission (der Gebietskörperschaften)

chihō zaisei keikaku
地方財政計画 ; Local Finance Program

chinjō
陳情 ; Vorsprache bei politischen und administrativen Entscheidungsträgern, Lobbying

chinjōdan
陳情団 ; Lobbygruppe

chinjōsho
陳情書 ; von einer Lobbygruppe bei politischen und administrativen Entscheidungsträgern überreichte Unterlage, siehe auch *yōbōsho*

chisan jigyō 5kanen keikaku
治山事業５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Erosionsschutzmaßnahmen

chisui jigyō 5kanen keikaku
治水事業５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Wasserbau

chisui kanjō
治水勘定 ; Konto für Aufwendungen für den allgemeinen Wasserbau (im Sonderhaushalt für Wasserbau, *chisui tokubetsu kaikei*)

chisui tokubetsu kaikei
治水特別会計 ; Sonderhaushalt für Wasserbau

chōka futan
超過負担 ; überhöhte Kostenbelastung, overburdening (von Gebietskörperschaften durch hohe Eigenbeteiligungen an zentralstaatlich bezuschußten Projekten)

chōsahi
調査費 ; Planungskosten

dangō
談合 ; illegale Preisabsprache

dantai inin jimu
団体委任事務 ; an eine Körperschaft übertragene Auftragsangelegenheit

dōro seibi 5kanen keikaku
道路整備５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Straßenbau

dōro seibi tokubetsu kaikei
道路整備特別会計 ; Sonderhaushalt für Straßenbau

engan gyojō seibi 6kanen keikaku
沿岸漁場整備６ヵ年計画 Sechsjahresplan für die Erschließung küstennaher Fischgründe

fujohi
扶助費 ; Pensionen

fukkatsu sesshō
復活折衝 ; Nachverhandlungen

futankin
負担金 ; Finanzierungsbeitrag

futsū kaikei
普通会計 ; ordentliche Haushalte (der Gebietskörperschaften)

futsū kaikeisai
普通会計債 ; Anleihen von Gebietskörperschaften zur Finanzierung von Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten

futsū kensetsu jigyōhi
普通建設事業費 ; allgemeine Bauausgaben (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

gaikoku kawase shikin tokubetsu kaikei
外国為替資金特別会計 ; Sonderhaushalt für Interventionen auf dem Devisenmarkt

gaisan
概算 ; Haushaltsschätzung

gaisan yōkyū
概算要求 ; Bedarfsanmeldung

gaisan yōkyū kijun
概算要求基準 ; Richtlinien für die Bedarfsanmeldungen

gesuidō seibi 5kanen keikaku
下水道整備５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Kanalisationsarbeiten

gimuteki keihi
義務的経費 ; laufende Ausgaben (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

gyokō seibi 6kanen keikaku
漁港整備６ヵ年計画 ; Sechsjahresplan für Fischereihäfen

gyōsei tōshi
行政投資 ; Investitionen des öffentlichen Sektors

haikibutsu shori shisetsu 5kanen keikaku
廃棄物処理施設５ヵ年計画; Fünfjahresplan für Müllbeseitigungsanlagen

hiaringu
ヒアリング ; Anhörung

hojohi
補助費 ; Beihilfen (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

hojo jigyō
補助事業 ; (zentralstaatlich) bezuschußtes Projekt

hojokin
補助金 ; Zuweisung, Subvention

hojokin machi no genshō
補助金待ちの現象 ; Phänomen der Verzögerung der Realisierung geplanter Projekte bis zur Bewilligung von Zuweisungen

hojoura
補助裏 ; Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften zur Finanzierung ihrer Eigenanteile an zentralstaatlich bezuschußten Projekten

hoken jigyō tokubetsu kaikei
保険事業特別会計 ; Insurance Special Accounts

hoshōhi
補償費 ; Entschädigungszahlungen

hyōjun yosan
標準予算 ; voraussichtliches Haushaltsvolumen

ikken shinsa hōshiki
一件審査方式 ; Einzelprojektprüfung

infurasutorakuchā
インフラストラクチャー ; Infrastruktur

inin jimu
委任事務 ; Auftragsangelegenheit

ippan hojokin
一般補助金 ; allgemeine, nicht zweckgebundene Zuweisung (aus zentralstaatlichen Haushalten)

ippan kaikei
一般会計 ; allgemeiner Haushalt (Zentralstaat)

ippan kyōsō
一般競争 ; offene Ausschreibung (öffentlicher Aufträge), open competitive tendering

ippan saishutsu
一般歳出 ; allgemeine Ausgaben, general expenditure (Haushalt des Zentralstaates)

ippan seifu
一般政府 ; Zentralregierung, general government (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

ippan zaitō
一般財投 ; allgemeine Investitionen und Kredite (im FILP)

jidōsha jūryōzei
自動車重量税 ; Fahrzeugtonnagesteuer

jigyōbetsu kyoka hōshin
事業別許可方針 ; nach Infrastrukturbereichen aufgeschlüsselte Genehmigungsrichtlinien für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften

jigyō keikaku
事業計画 ; Projektplanung

jigyō tokubetsu kaikei
事業特別会計 ; Business Special Accounts

jinkenhi
人件費 ; Personalkosten (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

jishu un'yō
自主運用 ; Anlagen aus dem FILP zur Sicherung der Einlagen öffentlicher Versicherungen und der Postsparkasse gegen Zinsschwankungen, siehe auch *shikin unyō jigyō*

jūtaku kensetsu 5kanen keikaku
住宅建設５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Wohnungsbau

juyō keikaku
需要計画 ; Beschaffungsplan

kaigan jigyō 5kanen keikaku
海岸事業５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Küstenbefestigung

kanbō chōseihi
官房調整費 ; im Haushaltsentwurf des Finanzministers für die Nachverhandlungen vorgesehene Mittel, siehe auch *kōkai zaigen*

kan'i seimei hoken
簡易生命保険 ; Lebensversicherung der Post

kanri tokubetsu kaikei
管理特別会計 ; Management Special Accounts

kashidashikin
貸出金 ; Kredite (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

kashozuke
箇所付け ; Feinallokation des parlamentarisch verabschiedeten Haushalts

keizokuhi
継続費 ; von vornherein für einen Zeitraum bis zu fünf Jahren übertragungsfähige Ausgaben

kensetsu kōsai
建設公債 ; Bauschulden

kensetsuzoku
建設族 ; Bau-Klan

kihatsuyuzei
揮発油税 ; Benzinsteuer

kihon kōsō
基本構想 ; Grundkonzeption (gesetzlich vorgeschriebener Bestandteil der Gesamtplanung, *sōgo keikaku*, der Kommunen)

kijun zaisei juyōgaku
基準財政需要額 ; standardisierte Formel für den Finanzbedarf von Gebietskörperschaften (für die Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs)

kikan inin jimu
機関委任事務 ; institutionelle Auftragsangelegenheit

kisai jūtōritsu
起債充当率 ; zulässige Neuverschuldung

kisai keikakusho
起債計画書 ; Bedarfsschätzungen für die Neuverschuldung der Gebietskörperschaften

kisei dōmei
期成同盟 ; Zusammenschluß von Vertretern mehrerer Gebietskörperschaften zum gemeinsamen Lobbying für zentralstaatliche Zuweisungen oder die Durchführung von Vorhaben in der Projektträgerschaft höherer Regierungsebenen, siehe auch *suishin kyōgikai*

kō
項 ; Kapitel (Gliederungsebene des Staatshaushaltes)

kōei kigyōsai
公営企業債 ; Anleihen von Gebietskörperschaften zur Finanzierung von öffentlichen Unternehmen und Regiebetrieben

kōfuzei oyobi jōyozei haifukin tokubetsu kaikei
交付税及び譲与税配布金特別会計 ; Sonderhaushalt für Transfers an die Gebietskörperschaften

kōkai zaigen
公開財源 ; im Haushaltsentwurf des Finanzministers für die Nachverhandlungen vorgesehene Mittel, siehe auch *kanbō chōseihi*

kokko futankin
国庫負担金 ; Finanzierungsbeitrag aus der Staatskasse

kokko hojokin
国庫補助金 ; Zuweisung aus der Staatskasse für unter gesamtstaatlichen Gesichtspunkten förderungswürdige Aufgaben

kokko itakukin
国庫委託金 ; Mittel aus der Staatskasse zur Vollfinanzierung von Auftragsangelegenheiten

kokko saimu futan kōi
国庫債務負担行為 ; Verpflichtungsermächtigungen

kokko shishutsukin
国庫支出金 ; Zuwendungen aus der Staatskasse, disbursements from the treasury

kokuei tochi kairyō jigyō tokubetsu kaikei
国営土地改良事業時別会計 ; Sonderhaushalt für die Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen

kokumin nenkin
国民年金 ; staatliche Rentenversicherung

kokuritsu byōin tokubetsu kaikei
国立病院特別会計 ; Sonderhaushalt für staatliche Krankenhäuser

kokuritsu gakkō tokubetsu kaikei
国立学校特別会計 ; Sonderhaushalt für staatliche Schulen

kokusai seiri kikin
国債整理基金 ; Government Bonds Consolidation Fund

kokuyū rinya jigyō tokubetsu kaikei
国有林野事業特別会計 ; Sonderhaushalt für nationales Forstwesen

kōkyō jigyō kankeihi
公共事業関係費 ; öffentliche Arbeiten (im allgemeinen Haushalt des Zentralstaates)

kōkyō tōshi
公共投資 ; öffentliche Investitionen

kōkyō tōshi kihon keikaku
公共投資基本計画 ; Basisplan für öffentliche Investitionen

kōsaihi
公債費 ; Schuldendienst

kōsei nenkin
厚生年金 ; Rentenversicherung der Angestellten

kōteki kotei shihon keisei
公的固定資本形成 ; Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

kōteki sō shihon keisei
公的総資本形成 ; Investitionen des öffentlichen Sektors (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

kōtsū anzen shisetsu seibi jigyō 5kanen keikaku
交通安全施設整備事業５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Verkehrssicherheitseinrichtungen

kōwan seibi 5kanen keikaku
港湾整備５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Hafenbau

kōwan seibi tokubetsu kaikei
港湾整備特別会計 ; Sonderhaushalt für Hafenbau

kūkō seibi 5kanen keikaku
空港整備５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Flughafenbau

kūkō seibi tokubetsu kaikei
空港整備特別会計 ; Sonderhaushalt für Flughafenbau

kuni chokkatsu jigyō
国直轄事業 ; Vorhaben in zentralstaatlicher Projektträgerschaft

kurikoshi meikyohi
繰越明許費 ; Ausgaben, deren Übertragbarkeit nach Verabschiedung des Haushalts genehmigt wurde

kyūkeisha chi hōkai taisaku jigyō 5kanen keikaku
急傾斜地崩壊対策事業５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für Maßnahmen zur Verhinderung von Erdrutschen an steilen Abhängen

menyū
メニュー ; Katalog der Zuweisungen

minkan sō shihon keisei
民間総資本形成 ; Investitionen von Unternehmen sowie privaten Organisationen ohne Erwerbszweck (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

moku
目 ; Titel (Gliederungsebene des Staatshaushaltes)

ōkura gen'an
大蔵原案 ; Haushaltsentwurf des Finanzministers

saigai fukkyū jigyōhi
災害復旧事業費 ; Mittel für Katastrophenschutzmaßnahmen (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

sangyō tōshi
産業投資 ; Investitionen öffentlicher Unternehmen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

sangyō tōshi tokubetsu kaikei
産業投資特別会計 ; Industrial Investment Special Account

seifuan
政府案 ; Regierungsentwurf des Haushalts

seifu hoshōsai
政府保証債 ; Anleihen mit staatlicher Refinanzierungsgarantie

seikatsu kanren shakai shihon
生活関連社会資本 ; konsumtive Infrastruktur

seisan kanren shakai shihon
生産関連社会資本 ; produktive Infrastruktur

sekiyu gasuzei
石油ガス税 ; Erdölgassteuer

shakai shihon
社会資本 ; Infrastruktur

shikin unyōbu
資金運用部 ; Trust Fund

shikin unyō jigyō
資金運用事業 ; Anlagen aus dem FILP zur Sicherung der Einlagen öffentlicher Versicherungen und der Postsparkasse gegen Zinsschwankungen, siehe auch *jishu unyō*

shimei kyōsō
指名競争 ; Ausschreibung öffentlicher Aufträge unter bestimmten, behördlich festgelegten Unternehmen, designated competitive tendering system

shinrin seibi jigyō keikaku
森林整備事業計画 ; Ausbauplan für forstwirtschaftliche Baumaßnahmen

shīringu
シーリング ; Deckelung, ceilings, siehe auch *waku*

shishutsu futan kōi no gendogaku jitatsu
支出負担行為の限度額示達 ; Mitteilung der zulässigen Verpflichtungsermächtigungen

shitsugyō taisaku jigyōhi
失業対策事業費 ; Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

shokuryō kanri tokubetsu kaikei
食料管理特別会計 ; Sonderhaushalt zur Reispreisregulierung

shōreiteki hojokin
奨励的補助金 ; Zuweisung als Anreiz zur Umsetzung bestimmter Politiken (aus zentralstaatlichen Haushalten)

shukan
主管 ; Ministerien und Verwaltungszweige (Gliederungsebene des Staatshaushaltes)

shukeikan
主計官 ; Haushaltsbeamter

shukei kyokuchō
主計局長 ; Leiter der Haushaltsabteilung (des Finanzministeriums)

shusa
主査 ; Haushaltsprüfer

sōgō keikaku
総合計画 ; Gesamtplanung (der Gebietskörperschaften)

sō kotei shihon keisei
総固定資本形成 ; Anlageinvestitionen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

sō shihon keisei
総資本形成 ; Bruttoinvestitionen (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

suishin kyōgikai
推進協議会 ; Zusammenschluß von Vertretern mehrerer Gebietskörperschaften zum gemeinsamen Lobbying für zentralstaatliche Zuweisungen oder die Durchführung von Vorhaben in der Projektträgerschaft höherer Regierungsebenen, siehe auch *kisei dōmei*

tandoku jigyō
単独事業 ; in Eigenregie realisiertes Projekt, Eigenmaßnahme

tanka
単価 ; Kostenrichtwert

teigaku hojokin
定額補助金 ; Festbetragsfinanzierung

teiritsu hojokin
定率補助金 ; Anteilfinanzierung

tochi kairyō chōki keikaku
土地改良長期計画 ; Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen

tōgō hojokin
統合補助金 ; integrierte Zuweisung

tokubetsu kaikei
特別会計 ; Sonderhaushalt

tokutei kokuyū zaisan seibi tokubetsu kaikei
特定国有財産整備特別会計; Sonderhaushalt für nationale Liegenschaften

tokutei mokuteki hojokin
特定目的補助金 ; zweckgebundene Zuweisung

tokutei tamokuteki damu kensetsu kōji kanjō
特定多目的ダム建設工事勘定 ; Konto für Aufwendungen für Mehrzweckdammbau (im Sonderhaushalt für Wasserbau, *chisui tokubetsu kaikei*)

toshi kaihatsu shikin yūtsū tokubetsu kaikei
都市開発資金融通特別会計 Sonderhaushalt für Stadtentwicklung

toshi kōen seibi 5kanen keikaku
都市公園整備５ヵ年計画 ; Fünfjahresplan für städtische Parkanlagen

tōshiteki keihi
投資的経費 ; Investitionen (in den Haushalten der Gebietskörperschaften)

tōshi tokubetsu kaikei
投資特別会計 ; Investment Special Accounts

waku
枠 ; Deckelung, siehe auch *shīringu*

waku haibun
枠配分 ; Globalzuweisung (Haushalt)

waku haibun hōshiki
枠配分方式 ; Globalallokation (der genehmigten Neuverschuldung der Gebietskörperschaften)

yōbōsho
要望書 ; von einer Lobbygruppe bei politischen und administrativen Entscheidungsträgern überreichte Unterlage, siehe auch *chinjōsho*

yōchihi
用地費 ; Kosten für Grunderwerb

yokinbu
預金部 ; Deposit Fund

yosan hensei hōshin
予算編成方針 ; Grundsätze für die Haushaltsplanung (vom Kabinett verabschiedet)

yosan hensei taikō
予算編成大綱 ; Grundlagen für die Haushaltsplanung (im PARC erarbeitet)

yosan kakugi
予算閣議 ; Haushaltssitzung (Kabinett)

yosan satei
予算査定 ; Prüfung der Haushaltsanmeldungen

yosan sōsoku
予算総則 ; allgemeine Haushaltsbestimmungen

yosan teishutsu kakugi
予算提出閣議 ; Kabinettssitzung zur Verabschiedung des Regierungsentwurfs des Haushalts

yūbin chokin tokubetsu kaikei
郵便貯金特別会計 ; Postal Services Special Account

yūsei jigyō tokubetsu kaikei
郵政事業特別会計 ; Sonderhaushalt für das Postwesen

yūshi tokubetsu kaikei
融資特別会計 ; Investment Special Accounts

zaikohin zōka
在庫品増加; Vorratsveränderung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

zaisanku
財産区 ; Realkörperschaft

zaisei enjoteki hojokin
財政援助的補助金 ; Zuweisung zur besonderen Förderung finanzschwacher Gebietskörperschaften (aus zentralstaatlichen Haushalten)

zaisei tōyūshi genshi mikomi
財政投融資原資見込み ; Schätzung der Einnahmen (FILP)

zaisei tōyūshi keikaku
財政投融資計画 ; Fiscal Investment and Loan Program, FILP

zaisei tōyūshi shikin keikaku
財政投融資計画 ; Aufstellung der gesamten Mittelbewegungen (FILP)

zaisei tōyūshi shitobetsu bunruihyō
財政投融資使途別分類表 ; Darstellung der Mittelverwendung nach Aufgabenbereichen (FILP)

zaitō kikansai
財投機関債 ; von Empfängerinstitutionen des FILP auf dem freien Kapitalmarkt aufgenommene Kredite (voraussichtlich ab 2001)

zaitōsai
財投債 ; Anleihen aus dem Trust Fund, die vom Ministerium für Post und Telekommunikation mit Überschüssen aus den Postsparguthaben sowie der Renten- und der Lebensversicherung der Post angekauft werden (voraussichtlich ab 2001)

zaitō sanhyō
財投三表 ; Oberbegriff für *zaisei tōyūshi genshi mikomi*, *zaisei tōyūshi shikin keikaku* und *zaisei tōyūshi shitobetsu bunruihyō*

zuii keiyaku
随意契約 ; Ermessensentscheidung (bei der Vergabe öffentlicher Aufträge), discretionary contract

B. Institutionen, (öffentliche) Unternehmen, Verwaltungseinheiten

Amami guntō shinkō kaihatsu kikin
奄美群島振興開発基金 ; Entwicklungsfonds für das Amami-Archipel

Chihō bunken suishin iinkai
地方分権推進委員会 ; Kommission zur Förderung der Dezentralisierung (seit 1995)

Chihōka
地方課 ; Regionalreferat (in Präfekturen für die Kommunen zuständige Verwaltungseinheit)

chihō kaihatsu jigyōdan
地方開発事業団 ; Regionalentwicklungsgesellschaft

*Chihō kensetsukyoku (*Abk. *chiken)*
地方建設局 ; regionale Baubehörde (Außenstelle des Bauministeriums)

chihō kōei kigyō
地方公営企業 ; Regiebetrieb (einer Gebietskörperschaft), siehe auch *kōei kigyō*

chihō kōsha
地方公社 ; quasi-öffentliches Unternehmen (einer Gebietskörperschaft)

chihō shibun bukyoku
地方支分部局 ; Oberbegriff für regionale Außenstellen der Ministerialbürokratie, siehe auch *desaki kikan*

Chihō zaimukyoku
地方財務局 ; regionales Finanzamt (Außenstelle des Finanzministeriums)

Chiiki shinkō seibi kōdan
地方振興整備公団 ; Japan Regional Development Corporation

Chūshō kigyō shinkō jigyōdan
中小企業振興事業団 ; Small Business Promotion Corporation

Chūshō kigyō shinyō hoken kōko
中小企業信用保険公庫 ; Small Business Credit Insurance Corporation

Dai ichiji rinji gyōsei chōsakai
第一次臨時行政調査会 ; Erste Sonderkommission zur Verwaltungsreform (1962 bis 1964)

*Dai niji rinji gyōsei chōsakai (*Abk. *rinchō)*
第二次臨時行政調査会 ; Zweite Sonderkommission zur Verwaltungsreform (1981 bis 1983)

Daijin kanbō
大臣官房 ; Stabsstelle des Ministers

daisan sekutā
第三セクター ; quasi-öffentliches Unternehmen (mit privater Kapitalbeteiligung)

Dengen kaihatsu kabushiki gaisha
電源開発株式会社 ; Electric Power Development Company

desaki kikan
出先機関 ; Oberbegriff für regionale Außenstellen der Ministerialbürokratie, siehe auch *chihō shibun bukyoku*

Dōrokyoku
道路局 ; Abteilung für Straßenbau (im Bauministerium)

eidan
営団 ; öffentliches Unternehmen

Hachirōgata shin nōsōn kensetsu jigyōdan
八郎潟新農村建設事業団 ; Hachirōgata New Community Development Corporation

Hanshin kōsoku dōro kōdan
阪神高速道路公団 ; Hanshin Expressway Public Corporation

Higashi nihon ryokaku tetsudō
東日本旅客鉄道 ; JR East

hō hitekiyō kigyō
法非適用企業 ; öffentliches Unternehmen der Gebietskörperschaften, das nicht unter das „Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften" fällt

Hokkaidō kaihatsuchō
北海道開発庁 ; Entwicklungsbehörde für Hokkaido, Hokkaido Development Agency

Honshū shikoku renrakukyō kōdan
本州四国連絡橋公団 ; Honshu Shikoku Bridge Authority

hōtekiyō kigyō
法適用企業 ; öffentliches Unternehmen der Gebietskörperschaften, das unter das „Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften" fällt

Insatsukyoku
印刷局 ; Staatsdruckerei

Jichishō
自治省 ; Innenministerium, Ministry of Home Affairs, MOHA

jigyōdan
事業団 ; Eigenbetrieb (Zentralstaat)

jigyō jisshi kikan
事業実施機関 ; (staatliche) Projektträger

Jiyū minshutō
自由民主党 ; Liberal-Demokratische Partei, LDP

Jūtaku toshi seibi kōdan
住宅都市整備公団 ; Housing and Urban Development Corporation

Kaikeika
会計課 ; Haushaltsabteilung (in Ministerien)

Kaikei kensain
会計検査院 ; Rechnungsprüfungskommission

Kan'i hoken fukushi jigyōdan
簡易保険福祉事業団 ; Postal Life Insurance Welfare Corporation

Kankyō eisei kin'yū kōko
環境衛生金融公庫 ; Environmental Sanitation Business Financing Public Corporation

Kansai kokusai kūkō kabushiki gaisha
関西国際空港株式会社 ; Kansai International Airport Corporation

Kantō nōseikyoku
関東農政局 ; regionale Außenstelle des Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei für die Kantō-Region

Kasenkyoku
河川局 ; Abteilung für Wasserbau (im Bauministerium)

Keizai kikakuchō
経済企画庁 ; Wirtschaftsplanungsamt, Economic Planning Agency, EPA

Keizai shingikai
経済審議会 ; Beratungsgremium für Wirtschaftsfragen (beim Wirtschaftsplanungsamt)

Kensetsushō
建設省 ; Bauministerium, Ministry of Construction, MOC

Kikakubu
企画部 ; Planungsabteilung (in Gebietskörperschaften), siehe *Kikaku chōseibu*

Kikaku chōseibu
企画調整部 ; Planungsabteilung (in Gebietskörperschaften), siehe *Kikakubu*

kōdan
公団 ; öffentliches Unternehmen (Zentralstaat)

kōei kigyō
公営企業 ; Regiebetrieb (einer Gebietskörperschaft), siehe auch *chihō kōei kigyō*

Kōei kigyō kin'yū kōko
公営企業金融公庫 ; Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises

kōeki kigyō
公益企業 ; öffentliche Unternehmen der Gebietskörperschaften (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

Kokudochō
国土庁 ; Amt für Landesplanung, National Land Agency, NLA

Kokudo kōtsūshō
国土交通省 ; Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (im Januar 2001 aus dem Zusammenschluß von Bau- und Verkehrsministerium mit dem Amt für Landesplanung und der Entwicklungsbehörde für Hokkaido hervorgegangen)

Kokusai kyōryoku jigyōdan
国際協力事業団 ; International Cooperation Agency

Kōseishō
厚生省 ; Ministerium für Gesundheit und Soziales, Ministry of Health and Welfare, MHW

kōsha
公社 ; Staatsunternehmen

kōteki kigyō
公的企業 ; öffentliche Unternehmen des Zentralstaates (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

Kōwan kensetsukyoku
港湾建設局 ; regionale Hafenbaubehörde (Außenstelle des Verkehrsministeriums)

kyoku
局 ; Behörde

Kyoku sōmuka
局総務課 ; Haushaltsabteilung (in Behörden)

Minshutō
民主党 ; Democratic Party of Japan

Monbushō
文部省 ; Erziehungsministerium, Ministry of Education

Nenkin fukushi jigyōdan
年金福祉事業団 ; Pension Welfare Service Public Corporation

Nihon bōeki shinkōkai
日本貿易振興会 ; Japan External Trade Organization, JETRO

Nihon denshin denwa kabushiki gaisha
日本電信電話株式会社 ; Nippon Telegraph and Telephone Corporation

Nihon denshin denwa kōsha
日本電信電話公社 ; Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation

Nihon dōro kōdan
日本道路公団 ; Japan Highway Public Corporation

Nihon gesuidō jigyōdan
日本下水道事業団 ; Kanalbauunternehmung

Nihon kaihatsu ginkō
日本開発銀行 ; Japan Development Bank

Nihon kamotsu tetsudō
日本貨物鉄道 ; JR Freight

Nihon Kokutetsu seisan jigyōdan
日本国鉄清算事業団 ; Japanese National Railways Settlement Corporation

Nihon kokuyū tetsudō
日本国有鉄道 ; Japan National Railways

Nihon senbai kōsha
日本専売公社 ; Japan Tobacco and Salt Public Corporation

Nihon tabako sangyō kabushiki gaisha
日本たばこ産業株式会社 ; Japan Tobacco and Salt Corporation

Nihon tetsudō kensetsu kōdan
日本鉄道建設公団 ; Japan Railway Construction Public Corporation

Nihon yushutsunyū ginkō
日本輸出入銀行 ; Export-Import Bank of Japan, EIBJ

Nishi nihon ryokaku tetsudō
西日本旅客鉄道 ; JR West

Nōrin suisanshō
農林水産省 ; Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF

Nōseikyoku
農政局 ; Landwirtschaftsbehörde (regionale Außenstelle des Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei)

Nōyōchi seibi kōdan
農用地整備公団 ; Agricultural Land Development Public Corporation

Ōkurashō
大蔵省 ; Finanzministerium, Ministry of Finance, MOF

Ōsaka kūkō shūhen seibi kikō
大阪空港周辺整備機構 ; Gesellschaft zur Entwicklung des Flughafens Osaka

Rizaikyoku
理財局 ; Finanzabteilung, Financial Bureau (des Finanzministeriums)

Rizaikyoku chihō shikinka
理財局地方資金課 ; in der Finanzabteilung des Finanzministeriums für die Finanzen der Gebietskörperschaften zuständiges Referat

Sanshi satōrui kakaku antei jigyōdan
蚕糸砂糖類価格安定事業団 ; Raw Silk and Sugar Price Stabilization Agency

seifu kankei kikan
政府関係機関 ; öffentliche Finanzinstitution (auch affiliierte Regierungsinstitution), siehe auch *seisaku kinyū kikan*

Seimu chōsakai
政務調査会 ; Policy Affairs Research Council (der LDP)

seisaku kin'yū kikan
政策金融機関 ; strategische Kreditinstitution, siehe auch *seifu kankei kikan*

Sekiyu kōdan
石油公団 ; Petroleum Public Corporation

Shakai shihon kenkyū iinkai
社会資本研究委員会 ; Ausschuß für Infrastrukturfragen (des Beratungsgremiums für Wirtschaftsfragen, *keizai shingikai*, beim Wirtschaftsplanungsamt)

Shakaitō
社会党 ; Sozialistische (jetzt Sozialdemokratische) Partei Japans, SPJ

Shinkansen tetsudō hoyū kikō
新幹線鉄道保有機構 ; Shinkansen Railway Holding Corporation

Shinrin kaihatsu kōdan
森林開発公団 ; Forest Development Corporation

Shinseitō
新生党 ; Renewal Party

Shin tōkyō kokusai kūkō kōdan
新東京国際空港公団 ; New Tokyo International Airport Authority

Shukeikyoku
主計局 ; Haushaltsabteilung, Budget Bureau (des Finanzministeriums)

Shuto kōsoku dōro kōdan
首都高速道路公団 ; Metropolitan Expressway Public Corporation

Shuzeikyoku
主税局 ; Steuerabteilung (des Finanzministeriums)

Sōmubu
総務部 ; allgemeine Verwaltungsabteilung (in Präfekturen)

Sōmuchō
総務庁 ; Behörde für Verwaltung und Koordination, Management and Coordination Agency

Sōrifu
総理府 ; Amt des Premierministers, Prime Minister's Office

Suishigen kaihatsu kōdan
水資源開発公団 ; Water Resources Development Public Corporation

Teito kōsokudo kōtsū kōdan
帝都高速度交通公団 ; Teito Rapid Transit Authority

Tetsudō seibi kikin
鉄道整備基金 ; Fonds für Schienenverkehrswegebau

Tōkai ryokaku tetsudō
東海旅客鉄道 ; JR Central

tokushu hōjin
特殊法人 ; special public corporation (auch special administrative corporation oder special legal entity)

Tōkyōwan ōdan dōro kabushiki gaisha
東京湾横断道路株式会社 ; Tokyo Cross-Bay Road Company

Toshikyoku
都市局 ; Abteilung für Stadtentwicklung (im Bauministerium)

Tsūsan sangyō shō
通産産業省 ; Ministerium für Internationalen Handel und Industrie, Ministry of International Trade and Industry, MITI

Uchū kaihatsu jigyōdan
宇宙開発事業団 ; National Space Development Agency, NASDA

Unyushō
運輸省 ; Verkehrsministerium, Ministry of Transport, MOT

Yosan iinkai
予算委員会 ; Haushaltsausschuß (Ober- und Unterhaus)

Yūseishō
郵政省 ; Postministerium, Ministry of Posts and Telecommunications, MOPT

Zaimu jimusho
財務事務所 ; regionales Finanzbüro (Außenstelle des Finanzministeriums)

Zaimukyoku
財務局 ; Finanzabteilung (in der Präfekturverwaltung Tōkyō)

Zaiseikyoku
財政局 ; Finanzabteilung (im Innenministerium)

Zaisei seido shingikai
財政制度審議会 ; Financial System Council (des Finanzministeriums)

*zaisei tōyūshi taishō kikan (*Abk. *zaitō kikan)*
財政投融資対象機関 ; Empfängerinstitution des FILP

Zōheikyoku
造幣局 ; Münzamt

C. Gesetze, Verordnungen

chihō jichihō
地方自治法 ; Gesetz über die lokale Selbstverwaltung, Local Autonomy Law, LAL

chihō kōei kigyōhō
地方公営企業法 ; Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften, ÖUG

chihō zaiseihō
地方財政法 ; Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften, Local Finance Law, LFL

gyōsei tetsuzukihō
行政手続法 ; Gesetz zu Verfahren in der öffentlichen Verwaltung

kaikeihō
会計法 ; Gesetz über die öffentlichen Haushalte, Accounts Law

kasenhō
河川法 ; Flußgesetz

kokkaihō
国会法 ; Parlamentsgesetz

kōko no yosan oyobi kessan ni kansuru hōritsu
公庫の予算及び決算に関する法律 ; Gesetz zum Haushalt und zum Rechnungswesen öffentlicher Finanzinstitutionen

kokudo sōgō kaihatsuhō
国土総合開発法 ; Gesetz über eine umfassende Landesentwicklung

nihon dōro kōdanhō
日本道路公団法 ; Gesetz zur Japan Highway Public Corporation

nihon kaihatsu ginkōhō
日本開発銀行法 ; Gesetz zur Japan Development Bank

nihon yushutsunyū ginkōhō
日本輸出入銀行法 ; Gesetz zur Export-Import Bank of Japan

shichōson kihon kōsō sakutei yōryō
市町村基本構想策定要領 ; Verordnung zur Gestaltung der Gesamtplanung von Städten und Gemeinden

shikin un'yōbu shikin narabini kan'i seimei hoken no tsumitatekin no chōki unyō ni taisuru tokubetsu sochi ni kansuru hōritsu
資金運用部資金並びに簡易生命保険の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律 ; Gesetz über Maßnahmen der langfristigen Verwendung von Reserven des Trust Fund und der Lebensversicherung der Post

sōgō hoyō chiiki seibihō
総合保養地域整備法 ; Gesetz zur Entwicklung von Erholungsgebieten, Resort Act

toshi kaihatsu hō
都市開発法 ; Stadtentwicklungsgesetz

zaiseihō
財政法 ; Gesetz über die öffentlichen Finanzen, Public Finance Law, PFL

3. Kapazitätsindizes der Infrastrukturinvestitionen nach Präfekturen

		Hokkaidô	Aomori	Iwate	Miyagi	Akita	Yamagata	Fukushima	Ibaraki	Tochigi	Gumma	Saitama	Chiba	Tôkyô	Kanagawa	Niigata	Toyama	Ishikawa	Fukui	Yamanashi	Nagano	Gifu	Shizuoka	Aichi	Mie
Versorgung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/Mio Einw.	1994	7923	7416	11252	6816	10831	8838	10104	10735	8852	10504	4234	5092	1664	2575	9852	9278	8769	10428	9565	13561	9503	7472	5797	9038
Autobahnen, km/Mio Einw.	1994	54	48	156	67	81	20	94	47	58	72	22	15	4	10	111	99	57	107	141	103	61	50	23	60
konsumtive Infrastruktur																									
Anteil der Bevölkerung mit	1980	89	88	72	90	75	89	78	69	73	96	95	86	100	100	91	85	91	87	93	92	84	96	98	93
Anschluß an Wasserversorgung, %	1994	95	96	86	96	84	95	88	82	89	99	99	91	100	100	97	90	96	94	97	98	92	98	99	98
Anteil der Bevölkerung mit	1981	38	11	8	23	7	14	11	12	13	21	22	23	66	37	9	19	15	18	14	12	22	16	37	9
Kanalisationsanschluß, %	1994	70	27	22	51	19	29	20	31	32	29	53	45	92	80	26	37	34	40	24	31	31	30	44	10
Anzahl Grundschulen*/Mio Einw.	1995	285	337	352	206	277	314	284	203	230	184	125	149	124	109	274	226	245	283	258	193	199	149	145	253
Anzahl Museen*/Mio Einw.	1994	32	31	51	26	54	58	30	14	30	34	9	9	14	9	48	49	48	37	48	87	61	23	16	28
andere																									
Telefonhauptanschlüsse/1000 Einw.	1994	478	414	402	433	393	370	395	378	455	433	422	441	698	436	406	397	444	407	460	454	403	440	451	419
Erschließung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/1000 qkm	1994	574	1136	1043	2153	1133	1188	1559	5170	2725	3290	7462	5683	8956	8734	1943	2452	2458	2059	1862	2173	1874	3576	7677	2859
Autobahnen, km/1000 qkm	1994	4	7	14	21	8	3	15	23	18	23	39	16	22	33	22	26	16	21	27	17	12	24	31	19
konsumtive Infrastruktur																									
Anzahl Grundschulen*/1000 qkm	1995	21	52	33	65	29	42	44	98	71	58	221	167	670	370	54	60	69	56	50	31	39	71	192	80
Anzahl Museen*/1000 qkm	1994	2	5	5	8	6	8	5	7	9	11	15	10	74	31	9	13	13	7	9	14	12	11	21	9

		Shiga	Kyôto	Ôsaka	Hyôgo	Nara	Wakayama	Tottori	Shimane	Okayama	Hiroshima	Yamaguchi	Tokushima	Kagawa	Ehime	Kôchi	Fukuoka	Saga	Nagasaki	Kumamoto	Ôita	Miyazaki	Kagoshima	Okinawa	Landesdurchschnitt
Versorgung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/Mio Einw.	1994	7473	4228	1878	4705	6443	9327	11426	16611	11912	7859	8925	12459	8304	9243	11268	5633	9989	9484	11070	11646	12726	11836	4801	6625
Autobahnen, km/Mio Einw.	1994	94	20	14	40	13	23	44	76	128	105	147	39	51	38	42	34	93	23	64	39	73	37	46	45
konsumtive Infrastruktur																									
Anteil der Bevölkerung mit	1980	95	97	100	98	92	89	90	82	88	82	83	88	93	86	80	85	80	91	72	78	84	86	98	91
Anschluß an Wasserversorgung, %	1994	99	99	100	99	97	94	94	92	95	89	89	91	98	90	88	89	90	96	81	86	94	94	100	95
Anteil der Bevölkerung mit	1981	5	39	57	44	16	2	13	1	17	22	20	8	14	12	5	33	1	18	15	11	10	16	34	30
Kanalisationsanschluß, %	1994	36	69	69	66	44	5	25	13	28	41	36	9	21	24	14	56	15	31	36	24	23	28	49	49
Anzahl Grundschulen*/Mio Einw.	1995	190	182	122	157	192	328	311	392	241	235	249	356	215	262	410	164	233	288	295	331	251	341	223	196
Anzahl Museen*/Mio Einw.	1994	37	21	7	18	22	26	46	79	32	21	30	21	39	32	41	13	35	31	28	38	22	24	20	24
andere																									
Telefonhauptanschlüsse/1000 Einw.	1994	393	494	534	452	399	455	407	409	443	468	458	429	446	455	474	464	380	403	409	453	441	455	408	468
Erschließung																									
produktive Infrastruktur																									
befestigte Straßen, km/1000 qkm	1994	2361	2387	8645	3094	2483	2136	2004	1907	3248	2667	2279	2492	4544	2456	1291	5552	3604	3592	2768	2264	1930	2302	2668	2223
Autobahnen, km/1000 qkm	1994	30	11	66	26	5	5	8	9	35	36	38	8	28	10	5	33	34	9	16	8	11	7	25	15
konsumtive Infrastruktur																									
Anzahl Grundschulen*/1000 qkm	1995	60	103	561	103	74	75	54	45	66	80	64	71	118	70	47	162	84	109	74	64	38	66	124	66
Anzahl Museen*/1000 qkm	1994	12	12	33	12	8	6	8	9	9	7	8	4	21	8	5	13	13	12	7	7	3	5	11	8

Anm.: Einschließlich privater Träger

Quelle: Berechnet nach Yano Tsuneta Kinenkai 1995: 137, 139, 308, 313, 338-339.

Literaturverzeichnis

Zur Schreibweise

Da die Familiennamen der Autoren grundsätzlich durch Großschreibung hervorgehoben sind, orientiert sich auch die Reihenfolge der Nennung von Familien- und Vornamen japanischer Autoren an den hier befolgten bibliographischen Regeln und nicht an der in Japan üblichen Schreibweise, bei der der Familienname dem Vornamen stets vorangeht.

Auf einige Informationen, bei denen es sich überwiegend um Angaben zur zentralstaatlichen Verwaltungsorganisation handelt, konnte aus Gründen der Aktualität nur über das Internet zugegriffen werden. Diese Quellen sind im folgenden Verzeichnis und im laufenden Text unter dem Namen der Institution aufgeführt, die die Informationen im Internet zugänglich gemacht hat.

Eigene Übersetzungen japanischer Titel sind durch eckige Klammern kenntlich gemacht. Das Ziel der Übertragung lag weniger in einer wortgetreuen Übersetzung des Originaltitels als darin, einen möglichst genauen Eindruck vom Inhalt der jeweiligen Veröffentlichung zu vermitteln.

Abe, Hitoshi, Shindō, Muneyuki und Sadafumi Kawato (1994): *The Government and Politics of Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press.

Aburai, Yūji (1993): Kōkyō tōshi no zaigen chōtatsu. Zaisei tōyūshi no yakuwari [Finanzierung öffentlicher Investitionen. Die Rolle des Fiscal Investment and Loan Program]. In: *Sozei kenkyū*, 524 (Juni 1993), S. 23–31.

Akizuki, Kengo (1995a): Keikaku no sakutei [Planung]. In: Nishio, Masaru und Michio Muramatsu (Hg.): *Seisaku to kanri* [Politik und Verwaltung] (= Kōza gyōsei-gaku 4). Tokyo: Yūhikaku, S. 153–190.

Akizuki, Kengo (1995b): Institutionalizing the Local System: The Ministry of Home Affairs and Intergovernmental Relations in Japan. In: Kim, Hyung-Ki, Yamamura, Kōzō, Muramatsu, Michio und T. J. Pempel (Hg.): *The Japanese Civil Service and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, S. 337–366.

Almond, Gabriel A., Powell, G. Bingham Jr. und Robert J. Mundt (1993): *Comparative Politics. A Theoretical Framework*. New York: Harper Collins.

Amakawa, Akira (1994): Chihō jichi seido [Lokale Selbstverwaltung]. In: Nishio, Masaru und Michio Muramatsu (Hg.): *Seido to kōzō* [System und Struktur] (= Kōza gyōseigaku 2). Tokyo: Yūhikaku, S. 121–157.

AMANO, Junichi (1990): Kōkyō tōshi to jichitai keiyaku [Öffentliche Investitionen und Auftragsvergabe lokaler Gebietskörperschaften]. In: *Toshi Mondai*, 81, 11 (November 1990), S. 29–39.

AMANO, Junichi (1995): Jichitai (shichōson) ni okeru sōgō keikaku chōsei kinō [Koordinationsfunktion von Gesamtplanung in den Kommunen]. In: TSUJIYAMA, Takanobu (Hg.): *Bunkenka jidai no gyōsei keikaku* [Administrative Planung im Zeitalter der Dezentralisierung]. Tokyo: Gyōsei Kanri Kenkyū Sentā, S. 133–158.

AOKI, Masahiko (1988): *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge u. a.: Cambridge University Press.

AQUA, Ronald (1980): Political Choice and Policy Change in Medium-Sized Japanese Cities, 1962–1974. In: STEINER, Kurt, KRAUSS, Ellis S. und Scott C. FLANNAGAN (Hg.): *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press, S. 353–382.

ASAHI SHINBUNSHA (Hg.) (verschiedene Jahrgänge): *Asahi nenkan* [Asahi Jahrbuch]. Tokyo: Asahi Shinbunsha.

ASAKO, Kazumi, TSUNEKI, Atsushi, FUKUDA, Shinichi, TERUYAMA, Hiroshi, TSUKAMOTO, Takashi und Masanori SUGIURA (1994): Shakai shihon no seisanryoku kōka to kōkyō tōshi seisaku no keizai kōsei hyōka (Productivity of Government Capital and the Welfare Evaluation of Government Investment Policy). In: *Keizai Bunseki*, 135 (April 1994), S. 1–90.

ASANO, Chiaki, NINAGAWA, Masao, TAKEUCHI, Naokazu und Jōji WATANUKI (1977): Dokengyō ni nottoreta chihō seiji. Oshoku kyōdōtai o baiyō suru mekanizumu [Lokalpolitik im festen Griff der Bauindustrie. Mechanismen zur Pflege einer korrupten Partnerschaft]. In: *Asahi Jānaru*, 21. Januar 1977, S. 26–35.

BENZ, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. und Reinhard ZINTL: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 147–205.

BIEDA, Ken (1974): Economic Planning in Japan. In: SIMONIS, Heide und Udo Ernst SIMONIS (Hg.): *Japan. Economic and Social Studies in Development*. Wiesbaden: Harrassowitz, S. 239–264.

BINGMAN, Charles, F. (1989): *Japanese Government Leadership and Management*. Houndmills/London: Macmillan.

BLECHINGER, Verena (1996): Reformfieber (gyōkaku fībā) oder Opportunismus? Zur Diskussion über die Verwaltungsreform in Japan. In: *Japanstudien* (= Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien), 7 (1995), S. 31–70.

BLUME, Georg (1996): Das Signal von Maki. In: *Die Zeit*, 33 (9. August 1996), S. 20.

BM (Bundesminister) FÜR VERKEHR (Hg.) (1994): *Verkehr in Zahlen*. Bonn: Selbstverlag.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hg.) (1997): *Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Selbstverlag.

BURSTEIN, Paul (1991): Policy domains: organization, culture, and policy outcomes. In: *Annual Review of Sociology*, 17, S. 372–350.

CALDER, Kent E. (1988): *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan, 1949–1986*. Princeton: Princeton University Press.

CAMPBELL, John Creighton (1980): *Contemporary Japanese Budget Politics*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

CAMPBELL, John Creighton (1985): Governmental responses to budget scarcity: Japan. In: *Policy Studies Journal*, 13, 3 (März 1985), S. 506–516.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1995): Chihō bunken ni atatte no kihonteki kangaekata. Gyōsei bunyabetsu kadai shingi ni atatte ryūi subeki jikō [Grundüberlegungen zur Dezentralisierung. Punkte, die bei den verwaltungsbereichsspezifischen Beratungen zu beachten sind]. In: CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI (Hg.): *Chihō bunken suishin handobukku*. Tokyo: Gyōsei, S. 71–76.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1996): *Chihō bunken suishin iinkai dai ichiji kankoku* [Erste Empfehlung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung]. Tokyo: Chihō Bunken Suishin Iinkai.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1997a): *Chihō bunken suishin iinkai dai niji kankoku* [Zweite Empfehlung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung]. Tokyo: Chihō Bunken Suishin Iinkai.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1997b): *Chihō bunken suishin iinkai dai yonji kankoku. Bunkengata shakai no sōzō* [Vierte Empfehlung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung. Aufbau einer dezentralen Gesellschaft]. Tokyo: Chihō Bunken Suishin Iinkai.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1998a): *Chihō bunken suishin keikaku* [Plan zur Förderung der Dezentralisierung]. Tokyo: Chihō Bunken Suishin Iinkai.

CHIHŌ BUNKEN SUISHIN IINKAI (1998b): *Chihō bunken suishin iinkai dai goji kankoku. Bunkengata shakai no sōzō* [Fünfte Empfehlung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung. Aufbau einer dezentralen Gesellschaft]. Tokyo: Chihō Bunken Suishin Iinkai.

CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI (Hg.) (1995): *Chihō bunken suishin handobukku*. Tokyo: Gyōsei.

CROOK, Clive (1997): *The Future of the State. A Survey of the World Economy* (Beilage zu *The Economist*, 20. September 1997).

CURTIS, Gerald L. (1988): *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.

CZADA, Roland (1995): Institutionelle Theorien der Politik. In: NOHLEN, Dieter und Rainer-Olaf SCHULTZE (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien. München: C. H. Beck, S. 205–213.

DAINI KŌWAN KENSETSUKYOKU (1999): *Jimu gaiyō* [Tätigkeitsfelder]. www.2ken.motnet.go.jp/gaiyo/frame.html (gefunden am: 9. Juli 1999).

DAISAN SHOKAN HENSHŪBU (1994): *Hata Tsutomu no mayakashi, shinseitō no gomakashi* [Die Augenwischerei von Hata Tsutomu und der Neuen Partei]. Tokyo: Daisan Shokan.

DÖHN, Lothar (1995): Gemeinwohl. In: DRECHSLER, Hanno, HILLIGEN, Wolfgang und Franz NEUMANN (Hg.): *Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik*. München: Vahlen, S. 331–333.

DŌRO GYŌSEI KENKYŪKAI (Hg.) (1994): *Dōro gyōsei* [Straßenverwaltung]. Tokyo: Zenkoku Dōro Riyōsha Kaigi.

The Economist: Not in our backyard, 10. August 1996, S. 46–47.

The Economist: Down Japan's drains, 7. September 1996, S. 63.

The Economist: Fat government, slim hopes, 13. September 1997, S. 64–65.

The Economist: Return to sender, 18. Oktober 1997, S. 72.

The Economist: A party spending, 28. März 1998, S. 60–61.

The Economist: Japan's other debt crisis, 12. Dezember 1998, S. 93–94.

The Economist: The perils of pork and gravy, 12. Juni 1999, S. 64.

The Economist: The third way, 12. Juni 1999, S. 82–83.

The Economist: Reclaiming Japan from the bureaucrats, 31. Juli 1999, S. 54.

EHRLICHER, Werner (1977): Öffentliche Sachausgaben. In: NEUMARK, Fritz (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1. Tübingen: Mohr, S. 753–795.

ENDŌ, Hiroichi (1995): Chihō bunken no zei, zaiseigaku [Steuer- und finanzwissenschaftliche Aspekte der Dezentralisierung]. In: ENDŌ, Hiroichi und Toshio KAMO: *Chihō bunken no kenshō* [Untersuchung der Dezentralisierung]. Tokyo: Jichitai Kenkyūsho, S. 115–175.

ENDŌ, Hiroichi und Toshio KAMO (1995): *Chihō bunken no kenshō* [Untersuchungen zur Dezentralisierung]. Tokyo: Jichitai Kenkyūsho.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1997): *FAO Yearbook Production*, 50 (1996). Rom: FAO.

FARNSWORTH, Lee W. (1991): *The Japanese Zoku-Giin: a Comparison to Policy Roles of U.S. Congressmen and State Legislators* (= Occasional Papers, 8). Marburg: Japan-Zentrum der Philipps-Universität.

FASSING, Werner (1997): Infrastruktur. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*, Bd. 2. Wiesbaden: Gabler, S. 1882–1884.

Financial Times: Japan plans consolidated national accounts. Ministry of finance data. First full balance sheet of assets and liabilities aims for complete transparency, 8. Februar 2000.

FLÜCHTER, Winfried (1990): Japan: Die Landesentwicklung im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. In: *Geographische Rundschau*, 42, 4 (1990), S. 182–194.

FLÜCHTER, Winfried (1995): Der planende Staat: Raumordnungspolitik und ungleiche Entwicklung. In: FOLJANTY-JOST, Gesine und Anna-Maria THRÄNHARDT (Hg.): *Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske + Budrich, S. 88–105.

FOLJANTY-JOST, Gesine (1993): Korporatismus, Pluralismus und die Herrschaft der Bürokratie: Zum politikwissenschaftlichen Forschungsstand der achtziger Jahre in Japan. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 34, 2 (Juni 1993), S. 306–320.

FOLJANTY-JOST, Gesine (1995): Der schlanke japanische Staat: Determinanten staatlicher Effizienz. In: FOLJANTY-JOST, Gesine und Anna-Maria THRÄNHARDT (Hg.): *Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske + Budrich, S. 10–27.

FRAENKEL, Ernst (1968): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart u. a.: Kohlhammer.

FREY, René L. (1978): Infrastruktur. In: ALBERS, Willi *et al.* (Hg): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, Bd. 4. Stuttgart, New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen, Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 200–215.

FREY, René L. (1979): *Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik. Eine wirtschaftstheoretische Untersuchung der Bedeutung der Infrastrukturförderung von entwicklungsschwachen Regionen in der Schweiz*. Bern u. a.: Haupt.

FÜRST, Dietrich (1995): Planung. In: AKADEMIE FÜR RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Akademie für Raumordnung und Landesplanung, S. 708–711.

FUJII, Daijirō (1991): Chihōsai [Anleihen lokaler Gebietskörperschaften]. In: HASHIMOTO, Tōru, USHIJIMA, Tadashi, YONEHARA, Junshichirō und Masaaki HONMA (Hg.): *Chihō zaisei* [Finanzpolitik der Gebietskörperschaften]. Tokyo: Yūhikaku, S. 193–210.

FUJIMORI, Yasuaki (1990): Waga kuni no shakai shihon seibi no genjō to „kōkyō tōshi kihon keikaku“ [Infrastrukturausstattung in Japan und der „Basisplan für öffentliche Investitionen“]. In: *Chiiki Kaihatsu*, 313 (Oktober 1990), S. 8–17.

FUJIWARA, Yasunobu (1993): Kōkyōsei no saikōchiku ni mukete: shisōshi no shiza kara [Beitrag zu einer Rekonstruktion des Gemeinwohls aus geistesgeschichtlicher Sicht]. In: YAMANOUCHI, Yasushi *et al.* (Hg.): *20 seiki no shakai kagaku no paradaimu* [Paradigmen der Sozialwissenschaften im 20. Jahrhundert] (= Iwanami kōza shakai kagaku no hōhō II). Tokyo: Iwanami Shoten, S. 289–318.

FURUTA, Seiji und Ichirō KANO (1993): The general account budget. In: SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 67–81.

GATZWEILER, Hans-Peter, IRMEN, Eleonore und Helmut JANICH (1991): *Regionale Infrastrukturausstattung* (= Forschungen zur Raumentwicklung 20). Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

GEYER, Herbert (1980): Öffentliche Güter. In: ALBERS, Willi *et al.* (Hg): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, Bd. 5. Stuttgart, New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen, Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 419–431.

HARADA, Yūzō (1994): Zaisei tōyūshi no hanashi (2) [Über das Fiscal Investment and Loan Program, Teil 2]. In: *Kokusai Kin'yū*, 937 (15. Dezember 1994), S. 36–41.

HARUYAMA, Kazuho (1988): Chūō, chihō kankei to kikan buntanron [Die Beziehungen zwischen Zentralstaat und lokalen Gebietskörperschaften und die Diskussion über eine institutionelle Aufgabenteilung]. In: *Toshi Mondai*, 79, 1 (Januar 1988), S. 45–55.

HASEGAWA, Kōichi (1993): Kōkyōsei [Gemeinwohl]. In: MORIOKA, Kiyomi, SHIOBARA, Tsutomu und Kōhei HONMA (Hg.): *Shin shakaigaku jiten* [Neues Wörterbuch der Soziologie]. Tokyo: Yūhikaku, S. 419.

HASHIMOTO, Isamu (1995): *Chihō jichi no ayumi* [Die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung]. Tokyo: Ryōsho Fukyūkai.

HASHIMOTO, Tōru (1991): Chihō kōei kigyō no zaisei [Finanzen öffentlicher Betriebe der Gebietskörperschaften]. In: HASHIMOTO, Tōru, USHIJIMA, Tadashi, YONEHARA, Junshichirō und Masaaki HONMA (Hg.): *Chihō zaisei* [Finanzpolitik der Gebietskörperschaften. Tokyo: Yūhikaku, S. 212–234.

HAYASHI, Noritsugu (1987): Chihō zaisei to kokka zaisei. „Kuni to chihō no zaisei kankei" o dō kangaeru ka [Nationale und regionale Finanzpolitik. Zu den finanzpolitischen Beziehungen zwischen Zentralregierung und lokalen Gebietskörperschaften]. In: *Keizai seminā*, 386 (März 1987), S. 29–33.

HEIN, Wolfgang (1998): *Unterentwicklung. Krise der Peripherie* (= Grundwissen Politik 20). Opladen: Leske und Budrich.

HEINELT, Hubert (1993): Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalten und Politikprozessen. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 307–327.

HÉRITIER, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-*

Analyse. Kritik und Neuorientierung (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9–36.

HICKMAN, John Charles (1993): *Pork barrel politics in the Japanese House of Representatives* (= Ph.D. Diss. University of Iowa). Ann Arbor: University Microfilms International.

HIELSCHER, Gebhard (1998): Rekord in Zeiten der Rezession. In: *Süddeutsche Zeitung*, 4./5. April 1998, S. 16.

HIGUCHI, Mitsuo (1993): Yosan shingi to kessan nintei [Beratung des Haushalts und Genehmigung der Jahresrechnung]. In: NISHIO, Masaru und Tadao IWASAKI (Hg.): *Chihō seiji to gikai* [Politik lokaler Gebietskörperschaften und die Parlamente] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 2). Tokyo: Gyōsei, S. 205–228.

HIRAISHI, Masami (1995): Gyōsei keikaku no henyō to chōsei [Wandel und Koordination administrativer Planung]. In: TSUJIYAMA, Takanobu (Hg.): *Bunkenka jidai no gyōsei keikaku* [Administrative Planung im Zeitalter der Dezentralisierung]. Tokyo: Gyōsei Kanri Kenkyū Sentā, S. 15–53.

HIROSE, Michisada (1981): *Hojokin to seikentō* (Subsidy and the Incumbent Party). Tokyo: Asahi Shinbunsha.

HIRSCHMAN, Albert O. (1967): *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Stuttgart: Fischer.

HOBO, Takehiko (1990): Nōson to hojokin [Bauerndörfer und zentralstaatliche Zuweisungen]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.)*: Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 139–169.

HONDA, Hiroshi (1990): *Gendai chihō jichi no kinō to yakuwari* [Funktion und Rolle von lokaler Selbstverwaltung heute]. Tokyo: Gyōsei.

HONMA, Masaaki und Naosumi ATODA (1991): Yosan haibun hōshiki no zesei de kōritsu tekina tōshi o. 430chōen – kōkyō jigyō shinjidai e no teigen [Effiziente Investitionen durch Revision der Allokationsschemata des Staatshaushaltes. 430 Billionen Yen – Vorschläge für eine neue Ära öffentlicher Arbeiten]. In: *Ekonomisuto*, 21. Oktober 1991, S. 98–103.

HONMA, Yoshito (1992): *Kokudo keikaku no shisō. Zenkoku sōgō kaihatsu keikaku no sanjūnen* [Grundkonzepte der Landesentwicklungsplanung: 30 Jahre Pläne zur umfassenden Entwicklung des ganzen Landes]. Tokyo: Nihon Keizai Hyōronsha.

HOSOKAWA, Morihiro (1989): Ken no seisaku keisei to shuchō no yakuwari. In: TAMURA, Akira (Hg.): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 33–44.

IGARASHI, Takayoshi und Akira OGAWA (1997): *Kōkyō jigyō o dō suru ka* [Wie soll es mit den öffentlichen Arbeiten weitergehen?] (= Iwanami shinsho 492). Tokyo: Iwanami Shoten.

IIDA, Tsuneo und Hiroyuki YAMADA (Hg.) (1976): *Shakai shihon no keizaigaku* [Ökonomie der Infrastruktur]. Tokyo: Yūhikaku.

IKEDA, Makoto (1992): Nihon no kokudo seisaku no 50nen [50 Jahre Landesentwicklungsplanung in Japan]. In: *Rebaiasan*, Sonderheft: *Tochimondai to nihon seiji* [Bodenpreisproblematik und Politik in Japan] (Sommer 1992), S. 79–95.

IKEMIYAGI, Hidemasa (1993): Kokko shishutsukin no seido to mondaiten [System und Kritikpunkte zentralstaatlicher Zuweisungen]. In: UMENAKA, Masahiko (Hg.): *Chiiki no hatten to chihō zaisei* [Regionale Entwicklung und Finanzpolitik der lokalen Gebietskörperschaften]. Tokyo: Hakuyō Shobō, S. 91–100.

IMAI, Katsuhito (1993): *Gendai nihon no seifukan zaisei kankei* [Intergouvernementale Finanzbeziehungen heute]. Tokyo: Tōkyō Daigaku Shuppankai.

IMAMURA, Tsunao (1985): Shōchōkan no seiji tetsuzuki. Hitotsu no shikō tekina sekkin [Politische Verfahren zwischen Minsterien und Behörden. Ein Versuch der Annäherung]. In: *Nihon Seiji Gakkai Nenpō Seijigaku*, 36 (1985), S. 117–146.

IMASATO, Shigeru (1993): Rizōto kaihatsu to chihō jichi. Ashiyamachichō no kunō [Entwicklung von Freizeitanlagen und lokale Selbstverwaltung. Die Probleme von Ashiyamachi]. In: NIHON CHIHŌ JICHI GAKKAI (Hg.): *Chiiki kaihatsu to chihō jichi* [Regionalentwicklung und lokale Selbstverwaltung]. Tokyo: Eibundō, S. 35–67.

INOGUCHI, Takashi (1983): *Gendai nihon seiji keizai no kōzu: seifu to ichiba* [Grundzüge der politischen Ökonomie im Japan von heute: Regierung und Markt]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.

INOGUCHI, Takashi (1991): Kōkyō tōshi zōdai de kakkizuku kensetsuzoku [Die Erhöhung der öffentlichen Investitionen läßt Bau-*zoku* wieder erstarken]. In: *Ekonomisuto*, 21. Oktober 1991, S. 112–116.

INOGUCHI, Takashi (1997): Japanese bureaucracy: coping with new challenges. In: JAIN, Purnendra und Takashi INOGUCHI (Hg.): *Japanese Politics Today. Beyond Karaoke Democracy?* Melbourne: MacMillan Education Australia, S. 92–107.

INOGUCHI, Takashi und Tomoaki IWAI (1987): *„Zokugiin" no kenkyū. Jimintō seiken o gyūjiru shuyakutachi* [Untersuchung von parlamentarischen Expertengruppen. Führende Akteure in der Regierung der Liberaldemokratischen Partei]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha.

INOKI, Takenori (1995): Japanese Bureaucrats and Retirement: The Mobility of Human Resources from Central Government to Public Corpora-

tions. In: Kim, Hyung-Ki, Yamamura, Kōzō, Muramatsu, Michio und T. J. Pempel (Hg.): *The Japanese Civil Service and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press, S. 213–234.

Inomata, Hiroki (1987): Kuni to chihō kōkyō dantai to no kankei [Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den lokalen Gebietskörperschaften]. In: *Toshi Mondai*, 78, 10 (Oktober 1987), S. 25–36.

Inose, Naoki (1996b): Nihonkoku no kenkyū II [Studien zum japanischen Staat, Teil 2]. In: *Bungei Shunju* 12 (1996), S. 296–328.

Ishi, Hiromitsu (1993): The fiscal investment and loan program and public enterprises. In: Shibata, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 82–102.

Ishi, Hiromitsu (1995): Rigidity and inefficiency in Public Works Appropriations: Controversy in Reforming the Budgeting Process in 1994. In: *Journal of Japanese Studies*, 21, 2 (Sommer 1995), S. 405–417.

Ishi, Hiromitsu (1996): Budgets and the budgetary process in Japan. In: *Hitotsubashi Journal of Economics*, 37, 1 (Juni 1996), S. 1–19.

Ishihara, Nobuo (1993): The local public finance system. In: Shibata, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press.

Ishikawa, Yōzō (1995): Chihō zaisei seisaku no kanōsei. Chihōken keizai no zaisei tōshi to sono zaigen [Möglichkeiten einer eigenständigen Finanzpolitik der Gebietskörperschaften. Öffentliche Investitionen in der regionalen Wirtschaft und ihre Finanzierung]. In: *Kagoshima Keidai Ronshū*, 35, 4 (Januar 1995), S. 1–24.

Isozaki, Hatsuhito (1993): Chihō seido kaikaku rongi no tenbō [Die Diskussion über eine Reform des lokalen Verwaltungssystems und Ausblick auf künftige Entwicklungen]. In: Nishio, Masaru (Hg.): *Jichi no genten to seido* [Wurzeln und System lokaler Selbstverwaltung] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 1). Tokyo: Gyōsei, S. 429–453.

Isozaki, Yōsuke (1995): Chiiki kaihatsu purojekuto suishin shuhō [Methoden der Realisierung von Regionalentwicklungsprojekten]. In: Yuasa, Toshio (Hg.): *Chiiki keizai to chihō zaisei* [Regionale Wirtschaft und die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften] (= Bunken jidai no chihō zaisei unei kōza 4). Tokyo: Gyōsei, S. 183–216.

Itō, Mitsutoshi (1994): Seisaku [Politikfelder]. In: Muramatsu, Michio, Itō, Mitsutoshi und Yutaka Tsujinaka: *Nihon no seiji* [Politik in Japan] (= Yūhikaku S-shirīzu 42). Tokyo: Yūhikaku, S. 88–120.

Ito, Mitsutoshi (1997): Administrative Reform in Japan: Semi-autonomous Bureaucracy under the Pressure towards a Small Government. In: Muramatsu, Michio und Frieder Naschold (Hg.): *State and Administration in Japan and Germany. A Comparative Perspective on Continuity and Change*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 63–77.

ITŌ, Mitsutoshi und Yutaka TSUJINAKA (1994): Seido to katei [System und Prozeß]. In: MURAMATSU, Michio, ITŌ, Mitsutoshi und Yutaka TSUJINAKA: *Nihon no seiji* [Politik in Japan] (= Yūhikaku S-shirīzu 42). Tokyo: Yūhikaku, S. 155–229.

ITŌ, Zenichi (1995): Shakai shihon [Infrastruktur]. In: KUMAGAYA, Takao und Miyohei SHINOHARA (Hg.): *Keizaigaku daijiten* [Großes Wörterbuch der Wirtschaftswissenschaft]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha, S. 571–583.

IWANE, Tetsu (1984): Zaisei tōyūshi no keizaiteki kinō ni tsuite [Economic Functions of „Treasury Investments and Loans“: A Preliminary Study]. In: *Kumamoto Hōgaku*, 38 (Januar 1984), S. 43–107.

IWASAKI, Mikiko (1988): Chūō, chihō kankei to chihō seifuron [Beziehungen zwischen den Regierungsebenen und die Theorie regionaler und lokaler Regierungen]. In: *Toshi Mondai,* 79, 1 (Januar 1988), S. 19–31.

IWASAKI, Mikiko (1990): Chihō kōfuzei to hojokin o meguru seijigaku [Politikwissenschaftliche Analyse von zentralstaatlichen Steuertransfers und Zuweisungen an die lokalen Gebietskörperschaften]. In: *Rebaiasan*, 6 (1990), S. 52–68.

IWASAKI, Naoko (1994): „630 chō en“ sūji ga senkō [Priorität liegt auf der Gesamtsumme]. In: *Asahi Shinbun*, 7. Oktober 1994.

JICHISHŌ (Hg.) (verschiedene Jahrgänge): *Chihō zaisei hakusho*. [Weißbuch zur Finanzpolitik der Gebietskörperschaften]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

JICHISHŌ (1999a): *Chihō kōkyō dantai kan no jimu no kyōdō shori no jōkyō chōsa (H.8.7.1 genzai) no gaiyō* [Auszug aus der Erhebung zur Situation gemeinsamer Dienstleistungen lokaler Gebietskörperschaften vom 1. Juli 1996]. www.mha. go.jp/kouiki 5.html (gefunden am: 19. Februar 1999).

JICHISHŌ (1999b): *Kōiki rengō no setchi jōkyō. Todōfuken betsu* [Regionale Assoziationen nach Präfekturen]. www.mha.go.jp/kouiki/kouiki3.html (gefunden am: 19. Februar 1999).

JICHISHŌ ZAISEIKYOKU (1997): *Chihō zaisei shiryō* [Informationen zur Finanzpolitik der lokalen Gebietskörperschaften] (für die Beratungen der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung vom Innenministerium zusammengestellte Unterlagen).

JIN, Ikkō (1986): *Jichi kanryō* [Beamte des Innenministeriums]. Tokyo: Kōdansha.

JINNO, Naohiko (1993): „Nihongata“ zei, zaisei shisutemu [Spezifika des japanischen Systems der Steuer- und Finanzpolitik]. In: OKAZAKI, Tetsuji et. al. (Hg.): *Gendai nihon keizai shisutemu no genryū* [Wurzeln des heutigen Wirtschaftssystems in Japan]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha.

JKC (Jichi Daijin Kanbō Chiiki Seisakuka) (1979): *Gyōsei tōshi* [Öffentliche Investitionen]. Tokyo: Chihō Zaimu Kyōkai.

JKC (Jichi Daijin Kanbō Chiiki Seisakushitsu) (1997): *Gyōsei tōshi* [Öffentliche Investitionen]. Tokyo: Chihō Zaimu Kyōkai.

JKK (Jichi Daijin Kanbō Kikakushitsu) (1972): *Shōwa 45nendo gyōsei tōshi jisseki* [Öffentliche Investitionen 1970]. Tokyo: Chihō Zaimu Kyōkai.

Jochimsen, Reimut (1966): *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen: Mohr.

Jochimsen, Reimut (1995): Infrastruktur. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Akademie für Raumordnung und Landesplanung, S. 490–498.

Jochimsen, Reimut und K. Gustafsson (1977): Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung. In: Simonis, Udo Ernst (Hg.): *Infrastruktur. Theorie und Politik* (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek 88; Wirtschaftswissenschaften). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 38–53.

Johansson, Börje (1993): Transportation Infrastructure, Productivity and Growth. In: Thord, Roland (Hg.): *The Future of Transportation and Communication. Visions and Perspectives from Europe, Japan and the U.S.A.* Berlin/Heidelberg: Springer, S. 175–190.

Johnson, Chalmers (1978): *Japan's Public Policy Companies* (= AEI-Hoover policy studies 24). Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford: Stanford University Press.

Johnson, Chalmers (1986): Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan. In: *Journal of Japanese Studies*, 12, 1 (Winter 1986), S. 1–28.

Johnson, Chalmers (1995a): The reemployment of retired government bureaucrats in Japanese big business. In: Johnson, Chalmers: *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. New York/London: W. W. Norton, S. 141–156.

Johnson, Chalmers (1995b): Omote (explicit) and ura (implicit): translating Japanese political terms. In: Johnson, Chalmers: *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. New York/London: W. W. Norton, S. 157–182.

Johnson, Chalmers (1995c): Puppets and puppeteers: Japanese Political reform. In: Johnson, Chalmers: *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. New York/London: W. W. Norton, S. 212–231.

Kaiser, Martin und Norbert Wagner (1991): *Entwicklungspolitik. Grundlagen – Probleme – Aufgaben* (= Studien zur Geschichte und Politik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 303). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

KAIZUKA, Hiroaki (1996): Yosan seido [Haushaltssystem]. In: ITŌ, Motoshige *et al.* (Hg.): *Nihon keizai jiten* [Wörterbuch der japanischen Wirtschaft]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha, S. 333–356.

KAJIWARA, Hideyuki (1991): Kōkyō tōshi no betsuwaku hōshiki wa tōmen no jikankasegi [Mit dem Sondertitel für öffentliche Investitionen im Haushalt wird nur Zeit geschunden]. In: *Ekonomisuto*, 21. Oktober 1991, S. 108–110.

KAMO, Toshio (1993): *Nihongata seiji shisutemu. Shūken kōzō to bunken kaikaku* [Das japanische politische System. Zentralistische Strukturen und dezentralisierende Reformen]. Tokyo: Yūhikaku.

KAMO, Toshio (1995): Chihō bunken no kadai to genjitsu [Zentrale Fragen und die Realität der Dezentralisierung]. In: ENDŌ, Hiroichi und Toshio KAMO: *Chihō bunken no kenshō* [Untersuchungen zur Dezentralisierung]. Tokyo: Jichitai Kenkyūsho, S. 13–114.

KAMO, Toshio und Norihito MIZUGUCHI (1990): Hojokin to seiji, gyōsei [Politische und administrative Aspekte zentralstaatlicher Zuweisungen]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 85–114.

KANEMURA, Takafumi (1993): Chihōsai no seido to riron [System und Theorie der Anleihen lokaler Gebietskörperschaften]. In: UMENAKA, Masahiko (Hg.): *Chiiki no hatten to chihō zaisei* [Regionale Entwicklung und Finanzpolitik der lokalen Gebietskörperschaften]. Tokyo: Hakuyō Shobō, S. 101–116.

KATAOKA, Masaaki (1994): *Chijishoku o meguru kanryō to seijika* [Bürokraten und Politiker im Streben nach Gouverneursposten]. Tokyo: Bokutakusha.

KATAOKA, Masaaki (1997): Changing local politics: party realignment and growing competition. In: JAIN, Purnendra und Takashi INOGUCHI (Hg.): *Japanese Politics Today. Beyond Karaoke Democracy?* Melbourne: MacMillan Education Australia, S. 206–223.

KATŌ, Ichirō (1998): *Kōkyō jigyō to chihō bunken* [Öffentliche Investitionen und Dezentralisierung]. Tokyo: Nihon Keizai Hyōronsha.

KATŌ, Kazuaki (1989): Kikan inin jimu saikō [Neue Überlegungen zu institutionellen Auftragsangelegenheiten]. In: *Hō to Seiji*, 40, 3 (9/1989), S. 383–430.

KATŌ, Takashi (1987): Zaisei tōyūshi no igi to mondaiten [Bedeutung und Probleme des Fiscal Investment and Loan Program]. In: *Keizai Seminā*, 386 (März 1987), S. 39–43.

KATŌ, Takashi (1993): National finance administration. In: SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 49–66.

KATŌ, Yoshitarō (1990): Kōkyō tōshi to jichitai no yosan seido [Öffentliche Investitionen und das Haushaltssystem der Gebietskörperschaften]. In: *Toshi Mondai*, 81, 11 (November 1990), S. 17–28.

KATZ, Bernard S. (1982): Infrastructure. In: GREENWALD, Douglas (Hg.): *Encyclopedia of Economics*. New York u. a.: McGraw-Hill, S. 523–524.

KAWANAKA, Nikō (1984): Chihō seiji to chūō seiji [Lokale Politik und nationale Politik]. In: *Hōgaku Seminā*, Sonderheft 26: *Kore kara no nihon no seiji* [Die künftige Politik in Japan] (7/1984), S. 117–125.

KEIZAI KIKAKUCHŌ (1997): *Kōkyō tōshi kihon keikaku* [Basisplan für öffentliche Investitionen]. www.epa.go.jp/j-j/doc/keikaku01-j-j.html (gefunden am: 30. Januar 1999).

KENSETSUSHŌ (1998a): *Dai 181 kai chihō bunken suishin iinkai, dai 72 kai chiiki zukuri bukai, dai 83 kai gyōsei kankei kentō gurūpu gōdō kaigi (Kensetsushō hiaringu). Tsuika teishutsu shiryō* [Zusätzliche Unterlagen für die Anhörung des Bauministeriums in den gemeinsamen Beratungen der 181. Sitzung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung, der 72. Sitzung der Untergruppe Regionalentwicklung und der 83. Sitzung der Untersuchungsgruppe für Fragen der öffentlichen Verwaltung] (für die Beratungen der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung vom Bauministerium zusammengestellte Unterlagen).

KENSETSUSHŌ (Kensetsushō Kantō Chihō Kensetsukyoku Kikakubu) (1998b): *Kantō no chiiki zukuri. Heisei 10 nendo jigyō gaiyō* [Regionalentwicklung in der Kantō-Region. Überblick über die Vorhaben des Jahres 1998]. Tokyo: Kantō Kensetsu Kōsaikai.

KENSETSUSHŌ DŌROKYOKU (Hg.) (1994): *Dōro poketto bukku 1994* [Handbuch Straße 1994]. Tokyo: Zenkoku Dōro Riyōsha Kaigi.

KEVENHÖRSTER, Paul (1993): *Politik und Gesellschaft in Japan* (= Meyers Forum 16). Mannheim u. a.: BI-Taschenbuchverlag.

KEVENHÖRSTER, Paul (1995a): Der „schlanke Staat“: Japan in vergleichender Perspektive. In: FOLJANTY-JOST, Gesine und Anna-Maria THRÄNHARDT (Hg.): *Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske + Budrich, S. 218–230.

KEVENHÖRSTER, Paul (1995b): Fraktion. In: ANDERSEN, Uwe und Wichard WOYKE (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 171–173.

KIKUCHI, Kazuhiro (1989): Seifu shishutsu no chiiki haibun kara mita seisaku unei no suii [Wandel politischer Handlungsziele unter dem Gesichtspunkt der regionalen Verteilung öffentlicher Ausgaben]. In: *Rebaiasan*, 4 (1989), S. 78–99.

KIKUCHI, Shinichirō (1989): Toshi keikaku gyōsei no seifukan, kikankan kankei [Beziehungen zwischen Regierungsebenen und Institutionen im Bereich der Stadtentwicklung]. In: SHINDŌ, Muneyuki (Hg.): *Jichitai*

no seifukan kankei [Intergouvernementale Beziehungen lokaler Regierungen] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 13). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 91–109.

KISHIMOTO, Tetsuya (1990): Kōkyō tōshi [Öffentliche Investitionen]. In: ŌSAKA SHIRITSU DAIGAKU KEIZAI KENKYŪJO (Hg.): *Keizaigaku jiten* [Wörterbuch der Wirtschaftswissenschaft]. Tokyo: Iwanami Shoten, S. 365–366.

KITAHARA, Tetsuya (1988): Shichōson chō chōsa kekka hōkoku. Chūō chihō kankei o chūshin ni [Bericht über die Ergebnisse einer Umfrage bei Bürgermeistern mit Schwerpunkt auf den intergouvernementalen Beziehungen]. In: *Ehime Hōgakkai Zasshi*, 15, 1 (Juni 1988), S. 123–154.

KLEIN, Axel (1998): *Das Wahlsystem als Reformobjekt. Eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beipiel Japans* (= Bonner Japanforschungen 18). Bonn: Bier'sche Verlagsanstalt.

KLEMMER, Paul (1993): Infrastruktur. In: DICHTL, Erwin und Otmar ISSING (Hg.): *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, Bd. 1. München: C. H. Beck und Vahlen, S. 984–986.

KNALL, Bruno (1980): Entwicklungstheorien. In: ALBERS, Willi *et al.* (Hg): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, Bd. 2. Stuttgart, New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen, Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 421–435.

KNOEPFEL, Peter und Ingrid KISSLING-NÄF (1993): Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 267–288.

KNOKE, David, PAPPI, Franz Urban, BROADBENT, Jeffrey und Yutaka TSUJINAKA (1996): *Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge, New York, Oakleigh: Cambridge University Press.

KOBAYASHI, Yoshiaki (1990): Chihō jichitai no zaisei o meguru seijigaku [Politikwissenschaftliche Untersuchung der Finanzpolitik regionaler Gebietskörperschaften]. In: *Rebaiasan*, 6 (1990), S. 69–92.

KOBAYASHI, Yoshiaki, NIIKAWA, Tatsurō, SASAKI, Nobuo und Hideaki KUWABARA (1987): *Ankēto chōsa de miru chihō seifu no genjitsu: seisaku kettei no shuyakutachi* [Realität lokaler Regierungen im Spiegel einer Umfrage: Zentrale Akteure politischer Entscheidungsprozesse]. Tokyo: Gakuyō Shobō.

KOIKE, Osamu (1995): Seisaku nettowāku to seifukan kankei [Politikfeldnetzwerke und intergouvernementale Beziehungen]. In: *Chūō Daigaku Shakai Kagaku Kenkyūjo Kenkyū Hōkoku*, 16 (1995/2), S. 27–46.

KOIZUMI, Sadahiko (1991): Gazen, hi no atari hajimeta kōkyō jigyō [Öffentliche Investitionen rücken plötzlich ins Blickfeld öffentlichen Interesses]. In: *Ekonomisuto*, 21. Oktober 1991, S. 111.

KOJIMA, Akira (1984): *Jichitai no yosan hensei* [Haushaltsplanung der lokalen Gebietskörperschaften]. Tokyo: Gakuyō Shobō.

KOKUDOCHŌ (Hg.) (1994): *Kokudo repōto '94* [Bericht zur Landesentwicklung 1994]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

KOKUDOCHŌ KEIKAKU CHŌSEIKYOKU (Hg.) (1991): *Shakai shihon seibi nado ni okeru minkan shikin nado no katsuyō hōsaku ni kansuru chōsa hōkokusho* [Ergebnisse einer Untersuchung von Möglichkeiten der privaten Finanzierung des Infrastrukturausbaus]. Tokyo: Selbstverlag.

KOMINE, Takao (1996): Sutokku de mita nihon keizai no sugata [Die japanische Wirtschaftschaft unter dem Gesichtspunkt des Kapitalstocks]. In: ITŌ, Motoshige *et al.* (Hg.): *Nihon keizai jiten* [Wörterbuch der japanischen Wirtschaft]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha, S. 154–169.

KÖNIG, Thomas (1993): Die Bedeutung von Politik-Netzen in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflußnahme. In: *Journal für Sozialforschung*, 33, S. 343–368.

KONISHI, Sachio (1994): Zaisei seisaku shudan toshite no zaisei tōyūshi. Jisshō bunseki o tsūjite (The Public Investment and Loan Program as a Measure of Fiscal Policy). In: *Keizaigaku Ronkyū*, 48, 2 (Juli 1994), S. 63–91.

KŌNO, Kazuyoshi (1994): *Shinpan yosan seido* [Das Haushaltssystem, neue Auflage]. Tokyo: Gakuyō Shobō.

KŌNO, Koretaka (1993): *Zaisei tōyūshi no kenkyū* [Untersuchungen zum Fiscal Investment and Loan Program]. Tokyo: Zeimu Keiri Kyōkai.

KRAUSE-JUNK, Gerold (1977): Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern. In: NEUMARK, Fritz (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1. Tübingen: Mohr, S. 687–711.

KRAUSS, Ellis (1984): Conflict in the diet: toward conflict management in parliamentary politics. In: KRAUSS, Ellis, ROHLEN, Thomas P. und Patricia G. STEINHOFF (Hg.): *Conflict in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, S. 243–293.

KUJI, Tsutomu (1994): *Kensetsushō no daizai* [Die schweren Verbrechen des Bauministeriums]. Tokyo: Sanichi Shobō.

KUJI, Tsutomu (1996): *Ozawa Ichirō. Sono kyōfu shihai no jittai* [Ozawa Ichiro. Die wirklichen Umstände seiner Schreckensherrschaft]. Tokyo: Marujusha.

KUJI, Tsutomu (1997): *Kore de ii no ka – kōsoku dōro* [Autobahnen: Kann es so weitergehen?]. Tokyo: Ryokufū Shuppan.

KUJI, Tsutomu und Hajime YOKOTA (1996): *Seiji ga yugameru kōkyō jigyō*. [Öffentliche Investitionen als Spielball der Politik]. Tokyo: Ryokufū Shuppan.

KUMAGAYA, Takakazu (1999): Kuni ni yoru sumizumi made no tōsei [Zentralstaaliche Kontrolle bis ins kleinste Detail]. In: *Rōdō Jōhō*, 15. März 1999, S. 9–11.

KUMAMOTO NICHINICHI SHINBUNSHA HENSHŪKYOKU (Hg.) (1993): *Chihō seiji. Nagatachō no genryū* [Lokale Politik. Wurzeln zentralstaatlicher Machtstrukturen]. Kumamoto: Kumomoto Nichinichi Shinbunsha.

KURASHITA, Katsuyuki (1993): Chiiki kaihatsu seisaku to zenkoku sōgō kaihatsu keikaku [Regionalentwicklungspolitik und Landesentwicklungsplanung]. In: *Chiikigaku Kenkyū*, 23, 1 (Dezember 1993), S. 265–276.

KUROKAWA, Kazuyoshi (Hg.) (1995): *Nihon wa kō natte iru. Zaisei no shikumi* [So funktioniert Japans Finanzpolitik]. Tokyo: PHP Kenkyūjo.

LANGE, Thomas (1995a): Staatliches/öffentliches Vermögen. In: ANDERSEN, Uwe und Wichard WOYKE (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 543–545.

LANGE, Thomas (1995b): Öffentliche Unternehmen. In: ANDERSEN, Uwe und Wichard WOYKE (Hg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 416–417.

LEHMBRUCH, Gerhard (1995): Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan. In: BENTELE, Karlheinz *et al.* (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt/New York: Campus, S. 64–100.

LEWIN, Leif (1991): *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*. Oxford u. a.: Oxford University Press.

LINZ, Juan (1994): Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a Difference? In: LINZ, Juan J. und Arturo VALENZUELA (Hg.): *The failure of presidential democracy.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 3–87.

LINZ, Juan J. und Arturo VALENZUELA (Hg.) (1994): *The failure of presidential democracy.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LITTMANN, Konrad (1982): Öffentliche Investitionen. In: ALBERS, Willi *et al.* (Hg): *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, Bd. 9. Stuttgart, New York: Fischer; Tübingen: Mohr; Göttingen, Zürich: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 812–825.

LUHMANN, Niklas (1994[4]): Politische Planung. In: LUHMANN, Niklas: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung* (Erstausgabe 1971). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 66–89.

LÜTZELER, Ralph (1994): Die japanische Wirtschaft in regionaler Sicht. In: DEMES, Helmut *et al.*: *Die japanische Wirtschaft heute. Ein Überblick* (= Miscellanea 10). Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien, S. 147–164.

Mainichi Shinbun: „Zaitō kaikaku". Yūchō no zaitōsai unyō de gōi: Ōkura-, yūseishō [Reform des FILP – Einigung von Finanz- und Postministerium über die Umstellung der Anlage von Postsparguthaben auf Anleihen], 9. Oktober 1997.

Mainichi Shinbun: Taishaku taishōhyō. Kuni mo baransu shīto o shisaku [Bilanzen. Auch die Zentralregierung nimmt die Aufstellung einer konsolidierten Haushaltsrechnung in Angriff], 26. Oktober 1999.

MAINWARING, Scott und Matthew SHUGART (1997a): Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. In: *Comparative Politics*, 29, 4 (July 1997), 449–471.

MAINWARING, Scott und Matthew Soberg SHUGART (1997b): Introduction. In: MAINWARING, Scott und Matthew Soberg SHUGART (Hg.): *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 1–11.

MARUTANI, Kiyoaki (1989): Kōkyō tōshi no chiiki haibun no tokuchō to kettei yōin [Besonderheiten der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen und ihre Bestimmungsgründe]. In: *Keizai Geppō*, 459, S. 23–44.

MARUYAMA, Takamitsu (1988): Chihō dantai no yosan hensei ni okeru seisaku kettei no teiryōteki bunseki [Quantitative Untersuchung der politischen Entscheidungsfindung in der Haushaltsplanung lokaler Gebietskörperschaften]. In: *Fukuoka Daigaku Keizaigaku Ronsō*, 33, 1 (7/1988), S. 141–156.

MASSER, Ian und Takahiro YORISAKI (1994): The institutional context of Japanese planning: professional associations and planning education. In: SHAPIRA, Philip, MASSER, Ian und David W. EDINGTON (Hg.): *Planning for Cities and Regions in Japan*. Liverpool: Liverpool University Press, S. 113–125.

MATSUSHITA, Keiichi (1971): *Shibiru minimamu no shisō* [Das Konzept des „civil minimum"]. Tokyo: Tōkyō Daigaku Shuppankai.

MATSUSHITA, Keiichi (1988): Kōeki [Gemeinwohl]. In: MITA, Munesuke, KURIHARA, Akira und Yoshihisa TANAKA (Hg.): *Shakaigaku jiten* [Wörterbuch der Soziologie]. Tokyo: Kōbundō, S. 277.

MATSUSHITA, Keiichi (1996): *Nihon no jichi bunken* [Dezentralisierung in Japan] (= Iwanami shinsho 425). Tokyo: Iwanami Shoten.

MATSUURA, Katsumi (1990): Zaisei tōyūshi – kōteki kinyū – no kenkyū [Untersuchung zum Fiscal Investment and Loan Program und den öffentlichen Finanzen]. In: *Keizai Bunseki*, 119 (Juli 1990), S. 1–80.

MATSUZAKI, Kimiaki (1989): Jichitai gikai to seisaku keisei [Die Parlamente lokaler Gebietskörperschaften und politische Entscheidungsfindung]. In: TAMURA, Akira (Hg.): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 66–78.

MAYNTZ, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39–56.

MAYNTZ, Renate und Fritz W. SCHARPF (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, Renate und Fritz W. SCHARPF (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (= Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung 23). Frankfurt/New York: Campus, S. 39–72.

MCCUBBINS, Mathew D. und Gregory W. NOBLE (1995a): The appearance of power: legislators, bureaucrats and the budget process in the United States and Japan. In: COWHEY, Peter F. und Mathew MCCUBBINS (Hg.): *Structure and Policy in Japan and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 56–80.

MCCUBBINS, Mathew D. und Gregory W. NOBLE (1995b): Perceptions and realities of Japanese budgeting. In: COWHEY, Peter F. und Mathew MCCUBBINS (Hg.): *Structure and Policy in Japan and United States*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 81–115.

MCKEAN, Margaret A. (1981): *Environmental Protest and Citizen Politics in Japan*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

MCKEAN, Margaret A. (1993): State Strength and the Public Interest. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunari SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press, S. 72–104.

MIKURIYA, Takashi (1986): Suishigen kaihatsu to sengo seisaku kettei katei (The Policies of Water Resources and the Policy Making Process in Postwar Japan). In: KINDAI SEIJISHI KENKYŪKAI (Hg.): *Kanryōsei no seisei to tenkai* [Entstehung und Entwicklung der Bürokratie] (= Kindai nihon kenkyū 8). Tokyo: Yamakawa Shuppankai, S. 243–277.

MIKURIYA, Takashi (1995): Kokudo keikaku to kaihatsu seiji. Nihon resshima kaizō to kōdo seichō no jidai [Landesentwicklungsplanung und Entwicklungspolitik. Umstrukturierung des japanischen Archipels und die Phase des wirtschaftlichen Hochwachstums]. In: *Nihon Seiji Gakkai Nenpō Seijigaku*, 46 (1995), S. 57–76.

MIYAKE, Norikazu (1994): Komagire hatchū wa gyōsha no koteika ga kosuto-daka no ichiin ni natteiru [Hohe Kosten wegen kleiner Bauabschnitte und festgelegter Auftragnehmer]. In: *Asahi Shinbun*, 21. September 1994, S. 11.

MIYAMOTO, Kenichi (1967): *Shakai shihon ron* [Theorie der Infrastruktur]. Tokyo: Yūhikaku.

MIYAMOTO, Kenichi (1986): *Chihō jichi no rekishi to tenbō* [Geschichte und Perspektiven lokaler Selbstverwaltung]. Tokyo: Jichitai Kenkyūsha.

MIYAMOTO, Kenichi (1989): Kōkyōsei no seiji keizaigaku o. Shin jiyū shugi=shin hoshu shugi o kokufuku suru tame ni [Eine politische Ökonomie des Gemeinwohls für die Überwindung von neuem Liberalismus und neuem Konservatismus]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Kōkyōsei no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie des Gemeinwohls] (= Gendai jichi sensho 4). Tokyo: Jichitai Kenkyūsha, S. 11–41.

MIYAMOTO, Kenichi (Hg.) (1990): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha.

MIYAMOTO, Kenichi (1990a): Shakai shihon [Infrastruktur]. In: ŌSAKA SHIRITSU DAIGAKU KEIZAI KENKYŪJO (Hg.): *Keizaigaku jiten* [Wörterbuch der Wirtschaftswissenschaft]. Tokyo: Iwanami Shoten, S. 603–604.

MIYAMOTO, Kenichi (1990b): Tenkanki no hojokin. In: Miyamoto, Kenichi (Hg.): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 3–38.

MIYAMOTO, Kenichi (1998): *Kōkyō seisaku no susume* [Empfehlungen für die Politik]. Tokyo: Yūhikaku.

MIYAWAKI, Atsushi (1993): Zentaizō ga mieru jōhō kōkai o [Mehr Informationen für ein besseres Verständnis der Zusammenhänge]. In: *Nihon Keizai Kenkyū Sentā Kaihō*, 681 (1. Juni 1993), S. 24–30.

MIYAZAKI, Jin (1996): Shinzensō sakutei no haikei oyobi sengo shakai shihon seibi no keii (Background of the creation of the New Comprehensive Development Plan and the details of post-war social capital improvement). In: SŌGŌ KENKYŪ KAIHATSU KIKŌ (NIRA) (Hg.): *Sengo kokudo seisaku no kenshō. Seisaku tantōsha kara no shōgen o chūshin ni* (Verification of the post-war national land policies. Based on statements of those who were in charge of the policies, Part 1) (= NIRA Research Report 950071). Tokyo: Sōgō Kenkyū Kaihatsu Kikō, S. 35–135.

MIYAZAKI, Nobumitsu (1995): Nigen daihyō minshusei no saikentō [Neue Überlegungen zum System dualer Repräsentation]. In: *Chūō Daigaku Shakai Kagaku Kenkyūjo Kenkyū Hōkoku*, 16 (1995/2), S. 103–162.

MIZUGUCHI, Norihito (1989): Gyōsei, chihō jichi to kōkyōsei. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Kōkyōsei no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie des Gemeinwohls] (= Gendai jichi sensho 4). Tokyo: Jichitai Kenkyūsha, S. 59–73.

MIZUGUCHI, Norihito (1998): Kōeki. In: DAIGAKU KYŌIKUSHA (Hg.): *Shinchōban gendai seijigaku jiten* [Wörterbuch der modernen Politikwissenschaft, neue Auflage]. Tokyo: Brain Shuppan, S. 274–275.

MIZUTA, Kenichi (1994): Hojokin no seiri gōrika to kōkyō tōshi [Umstrukturierung und Rationalisierung zentralstaatlicher Zuweisungen und öffentliche Investitionen]. In: OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 97–110.

MOCHIZUKI, Mike (1982): *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of Parties and the National Diet*. (= Ph.D. Diss. Harvard University). Ann Arbor: University Microfilms International.

MOCHIZUKI, Tatsushi (1993): Shichōson kan no kyōryoku hōshiki to kōiki gyōseiken seido. In: NISHIO, Masaru (Hg.): *Jichi no genten to seido* [Wurzeln und System lokaler Selbstverwaltung] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 1). Tokyo: Gyōsei, S. 343–379.

MOE, Terry M. and Michael CALDWELL (1994): The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 1 (März 1994), 171–95.

MOF (Ministry of Finance) (1998): *Shikin unyōbu geppō* (Monthly Report Trust Fund Bureau), 20. Januar 1998. www.mof.gp.jp/mr-tfb/1c014p.htm (gefunden am: 24. August 1999).

MOF (Ministry of Finance) BUDGET BUREAU (Hg.) (verschiedene Jahrgänge): *The Japanese Budget in Brief.* Tokyo: Selbstverlag.

MOHAN ROPPŌ HENSHŪ IINKAI (Hg.) (1989): *Mohan roppō 1990* [Kompendium des japanischen Rechts]. Tokyo: Sanseidō.

MURAKAMI, Hiroshi (1993): Chūō chihō kankei no „ketsugō“ to sōgo izon moderu. Gyōsei erīto chōsa sono ta no ankēto o motoni [„Verknüpfungen“ in den intergouvernementalen Beziehungen und das Modell gegenseitiger Abhängigkeit. Auswertung von Umfragen bei politischen und administrativen Eliten]. In: *Ritsumeikan Hōgaku*, 230 (4/1993), S. 683–714.

MURAKAWA, Ichirō (1985): *Nihon no seisaku kettei katei* [Politische Entscheidungsprozesse in Japan]. Tokyo: Gyōsei.

MURAKAWA, Ichirō (1993): Zaisei tōyūshi to yūbin chokin [FILP und Postsparwesen]. In: *Gekkan Jiyū Minshu*, 489 (Dezember 1993), S. 142–149.

MURAMATSU, Michio (1981): *Sengo nihon no kanryōsei* [Die Bürokratie im Nachkriegsjapan]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.

MURAMATSU, Michio (1986): Chihō gikai no eikyōryoku to chiiki kōzō. „Chihōgiin no kenkyū“ kara [Einfluß von Kommunalparlamenten und regionale Struktur. Auszüge aus einer Studie über Abgeordnete lokaler Gebietskörperschaften]. In: *Gekkan Jichiken*, 28, 8 (August 1986), S. 18–26.

MURAMATSU, Michio (1988): *Chihō jichi* [Lokale Selbstverwaltung] (= Gendai seiji sōsho 15). Tokyo: Tōkyō Daigaku Shuppankai.

MURAMATSU, Michio (1989): Kore made no chihō jichi, kore kara no chihō jichi [Lokale Selbstverwaltung in Vergangenheit und Zukunft]. In: *Toshi Mondai Kenkyū*, 41, 4 (1989), S. 15–29.

MURAMATSU, Michio (1993): Patterned Pluralism under Challenge: The Policies of the 1980s. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunari SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press, S. 50–71.

MURAMATSU, Michio (1994): *Nihon no gyōsei* [Verwaltung in Japan] (= Chōkō shinsho 1179). Tokyo: Chūō Kōronsha.

MURAMATSU, Michio (1997): Post-war Politics in Japan: Bureaucracy versus the Party/Parties in Power. In: MURAMATSU, Michio und Frieder NASCHOLD (Hg.): *State and Administration in Japan and Germany. A Comparative Perspective on Continuity and Change*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 13–37.

MURAMATSU, Michio und Ellis S. KRAUSS (1987): The conservative policy line and the development of patterned pluralism. In: YAMAMURA, Kōzō und Yasukichi YASUBA (Hg.): *The Political Economy of Japan*, Bd. 1. Stanford: Stanford University Press, S. 516–554.

MURAMATSU, Michio und Frieder NASCHOLD (1997): Future Perspectives of State and Administration in Japan and Germany. In: MURAMATSU, Michio und Frieder NASCHOLD (Hg.): *State and Administration in Japan and Germany. A Comparative Perspective on Continuity and Change*. Berlin/New York: de Gruyter, S. 325–345.

MURAMATSU, Michio, ITŌ, Mitsutoshi und Yutaka TSUJINAKA (1986): *Sengo nihon no atsuryoku dantai* [Pressure Groups im Nachkriegsjapan]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.

MUROI, Tsutomu (1992): *Kōkyōsei to jichitai rippō no tenkai* [Gemeinwohl und Entwicklung der Gesetzgebung in den lokalen Gebietskörperschaften] (= Jichi sōken bukkuretto 31). Tokyo: Chihō Jichi Sōgō Kenkyūjo.

MUSASHINOSHI (Hg.) (1993): *Musashinoshi daisanki kihon kōsō, chōki keikaku* [Dritte Grundkonzeption und Langfristplan der Stadt Musashino]. Musashino: Selbstverlag.

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. und Lore KULLMER (1987[4]): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Bd. 1. Tübingen: Mohr.

NAGANOKEN KIKAKUKYOKU KIKAKUKA (Hg.) (1995): *Chikyū jidai no chie no kuni o mezashite. 2010nen naganoken chōki kōsō* [Für ein Land mit den intellektuellen Ressourcen eines globalen Zeitalters. Langfristplan der Präfektur Nagano bis zum Jahr 2010]. Nagano: Selbstverlag.

NAKA, Tadashi und Yasushi NAKAYAMA (1996): *Shitte okitai gyōsei tetsuzukihō* [Wissenswertes zum Verwaltungsverfahrensgesetz], 1. erweiterte Auflage. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

NAKAGAWA, Kazuyoshi (1996): Minshu shugi no genten ni tachikaetta makichō, genpatsu jūmin tōhyō [Rückbesinnung auf die Wurzeln der Demokratie in der Gemeinde Maki: die Volksabstimmung über das Kernkraftwerk]. In: *Sekai*, 625 (August 1996), S. 68–72.

NAKAHASHI, Yoshihiro, TAKIZAWA, Tadanori und Yūichi KOMURO (1986): *Chihō kōkyō dantai no gyōzaisei unei* [Administration und Finanzverwaltung der lokalen Gebietskörperschaften] (= Jichi gyōsei kōza 12). Tokyo: Daiichi Hōki Shuppan.

NAKAMURA, Akira (1995): Chūō no seiji to toshi no seiji. In: NISHIO, Masaru und Michio MURAMATSU (Hg.): *Seisaku to kanri* [Politik und Verwaltung] (= Kōza gyōseigaku 4). Tokyo: Yūhikaku, S. 271–305.

NAKANO, Minoru (1990): *Daitoshi tekunokurashī to seiji funsō* [Großstadt-Technokratie und politische Konflikte]. In: *Rebaiasan*, 6 (1990), S. 27–51.

NAKANO, Minoru (1992): *Gendai nihon no seisaku katei* [Der politische Prozeß im gegenwärtigen Japan]. Tokyo: Tōkyō Daigaku Shuppankai.

NAKANO, Minoru (1996): Seikai saihenki no rippō katei. Henka to renzoku [Der Gesetzgebungsprozeß nach der Neuordnung der politischen Landschaft. Wandel und Kontinuität]. In: *Rebaiasan*, 18 (1996), S. 71–95.

NAKANO, Minoru (1997): The changing legislative process in the transitional period. In: JAIN, Purnendra und Takashi INOGUCHI (Hg.): *Japanese Politics Today. Beyond Karaoke Democracy?* Melbourne: MacMillan Education Australia, S. 45–74.

NARUMI, Masayasu (1992*): Gendai nihon no chihō jichi to chihō zaisei* [Lokale Selbstverwaltung und Finanzpolitik lokaler Gebietskörperschaften]. Tokyo: Kōjinsha.

NIIKAWA, Tatsurō (1993): Keikaku to gikai. Kihon kōsō no giketsu to gikai no kadai [Planung und Parlament. Der Beschluß über die Grundkonzeptionen und die Aufgaben des Parlaments]. In: NISHIO, Masaru und Tadao IWASAKI (Hg.): *Chihō seiji to gikai* [Politik lokaler Gebietskörperschaften und die Parlamente] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 2). Tokyo: Gyōsei, S. 315–337.

NIIKAWA, Tatsurō (1995): Jichitai keikaku no sakutei [Planung in den Gebietskörperschaften]. In: NISHIO, Masaru und Michio MURAMATSU (Hg.): *Seisaku to kanri* [Politik und Verwaltung] (= Kōza gyōseigaku 4). Tokyo: Yūhikaku, S. 235–269.

NISHIKAWA, Masao (1996): Keizai seisaku [Wirtschaftspolitik]. In: ITŌ, Motoshige *et al.* (Hg.): *Nihon keizai jiten* [Wörterbuch der japanischen Wirtschaft]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha, S. 872–893.

NISHIO, Masaru (Hg.) (1993): *Jichi no genten to seido* [Wurzeln und System lokaler Selbstverwaltung] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 1). Tokyo: Gyōsei.

NISHIO, Masaru und Tadao IWASAKI (Hg.) (1993): *Chihō seiji to gikai* [Politik lokaler Gebietskörperschaften und die Parlamente] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 2). Tokyo: Gyōsei.

NISHIO, Takashi (1995): Jichitai sōgō keikaku no tenkai to sono igi [Entwicklung und Bedeutung der Gesamtplanung der Gebietskörperschaften]. In: TSUJIYAMA, Takanobu (Hg.): *Bunkenka jidai no gyōsei keikaku* [Administrative Planung im Zeitalter der Dezentralisierung]. Tokyo: Gyōsei Kanri Kenkyū Sentā, S. 107–132.

NOGUCHI, Yukio (1991): Budget Policymaking in Japan. In: KERNELL, Samuel (Hg.): *Parallel Politics. Economic Policymaking in the United States and Japan*. Washington: Brookings Institution, S. 119–141.

NOGUCHI, Yukio (1993): The development and present state of public finance. In: SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 35–48.

NOGUCHI, Yukio (1995a): *1940nen taisei* [Das 1940er-System]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.

NOGUCHI, Yukio (1995b): The Role of the Fiscal Investment and Loan Program in Postwar Japanese Economic Growth. In: KIM, Hyung-Ki, YAMAMURA, Kōzō, MURAMATSU, Michio und T. J. Pempel (Hg.): *The Japanese Civil Service and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press.

NOGUCHI, Yukio, NIIMURA, Yasuko, UCHIMURA, Hiroshi, TAKESHITA, Masatoshi, KANAMORI, Toshiki, ICHIMURA, Kazutoshi und Toshiyuki TAKAHASHI (1979): *Yosan hensei ni okeru kōkyōteki ishi kettei katei no kenkyū* [Analyse von Entscheidungsprozessen in der Haushaltsplanung]. Tokyo: Keizai Kikakuchō Kenkyūsho.

NŌRIN SUISANSHŌ (Nōrin Suisanshō Kōzō Kaizenkyoku Kensetsubu) (1996): *Nōgyō nōson seibi no zenyō* [Landwirtschaftlicher Infrastrukturausbaus in umfassender Darstellung]. Tokyo: Kōkyō Jigyō Tsūshinsha.

NŌRIN SUISANSHŌ (o. J.): *Kantō nōseikyoku nyūshō gaido* [Hinweise für Bewerber bei der Landwirtschaftsbehörde Kantō]. Tokyo: Nōrin Suisanshō.

NUSCHELER, Franz (1995): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1993): *OECD Economic Surveys. Japan*. Paris: Selbstverlag.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1996): *Regional Problems and Policies in Japan*. Paris: Selbstverlag.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1997): *OECD Economic Surveys 1996–1997, Japan*. Paris: Selbstverlag.

OHKAWA, Masazo (1985): The Role of Political Parties and Executive Bureaucrats in Governmental Budget-Making – The Case of Japan. In: HANUSCH, Horst, ROSKAMP, Karl W. und Jack WISEMAN (Hg.): *Staat und politische Ökonomie heute: Horst Claus Recktenwald zum 65. Geburtstag* (= Public sector and political economy today). Stuttgart, New York: Fischer, S. 123–134.

OHKAWA, Masazo und Kōtarō IKEDA (1993): Government bonds. In: SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 131–140.

Ōita Gōdō Shinbun: Shiyakusho ni tsuyoi eikyōryoku [Erhebliche Auswirkungen auf die Stadtverwaltung], 23. Juni 1998.

Ōita Gōdō Shinbun: Ōtsuka hikoku, Fujita yōgisha ni bakkinkei no ryakushiki meirei [Angeklagter Ōtsuka und Verdächtiger Fujita im Schnellverfahren mit Geldstrafen belegt], 27. Juni 1998.

Ōita Gōdō Shinbun: „Dangō" gyōsha 4nin sōken [Anklage erhoben gegen 4 Unternehmer wegen Verdachts auf unerlaubte Preisabsprachen], 14. Mai 1998.

OKUNO, Nobuhiro (1991): Kōkyō tōshi no tenkai katei. Usureta chiiki kakusa zesei kōka [Entwicklung öffentlicher Investitionen. Die positive Wirkung der Beseitigung regionaler Disparitäten läßt nach]. In: *Nihon Keizai Kenkyū Sentā Kaihō*, 15. August 1991, S. 19–27.

OKUNO, Nobuhiro (1994a): Shakai shihon to kokumin keizai [Infrastruktur und Volkswirtschaft]. In: OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 3–18

OKUNO, Nobuhiro (1994b): Kōkyō tōshi no tenkai [Entwicklung öffentlicher Investitionen]. In: OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 19–36.

OKUNO, NOBUHIRO (1994c): Tenkai katei no gōrika [Rationalisierung des Entwicklungsprozesses]. In: OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 37–46.

OKUNO, Nobuhiro (1994d): Kōkyō tōshi no chiikikan haibun no kettei yōin [Bestimmungsgründe der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen]. In: OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 47–58.

OKUNO, Nobuhiro (1996): Toshi, chiiki to shakai shihon [Städte, Regionen und Infrastruktur]. In: ITŌ, Motoshige *et al.* (Hg.): *Nihon keizai jiten*

[Wörterbuch der japanischen Wirtschaft]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbunsha, S. 1244–1255.

OKUNO, Nobuhiro, YAKITA, Akira und Tadashi YAGI (Hg.) (1994): *Shakai shihon to keizai hatten* [Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung]. Nagoya: Nagoya Daigaku Shuppankai, S. 47–58.

ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU (1995): *Chihō bunken suishin iinkai hiaringu setsumei shiryō* [Erläuternde Unterlagen für die Anhörung der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung] (für die Beratungen der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung vom Finanzministerium zusammengestellte Unterlagen).

ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU (1998): *Zaisei tōyūshi ripōto '98* [FILP-Report 1998]. Tokyo: Selbstverlag.

ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU (Hg.) (1993): *Zaisei tōyūshi handobukku* [Handbuch zum Fiscal Investment and Loan Program]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

ŌKURASHŌ RIZAIKYOKU (Hg.) (1994): *Zaiseitōyūshi to watashi no kurashi* [FILP in unserem täglichen Leben]. Tokyo: Selbstverlag.

ŌKURASHŌ SHUKEIKYOKU (Ōkurashō Shukeikyoku Chōsaka) (verschiedene Jahrgänge): *Zaiseitōkei.* [Finanzstatistik]. Tokyo: Selbstverlag.

OSHIMA, Michiyoshi (1983): Japan. In: NEUMARK, Fritz (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 4. Tübingen: Mohr, S. 847–870.

ŌSUGI, Satoru (1994): Gyōsei kaikaku to chihō seido kaikaku [Verwaltungsreform und Reform der lokalen Gebietskörperschaften]. In: NISHIO, Masaru und Michio MURAMATSU (Hg.): *Seido to kōzō* [System und Struktur] (= Kōza gyōseigaku 2). Tokyo: Yūhikaku, S. 285–326.

ŌTA, Hiroko (1991): Seikatsu kiban jūjitsu no daikibo puro o! Tatewarigata no yosan haibun o norikoeru ni wa [Für eine Verbesserung des Lebensstandards im großen Stil. Was zu tun ist, um die vertikale Struktur der Haushaltsallokation zu überwinden]. In: *Ekonomisuto*, 21. Oktober 1991, S. 104–107.

OZAWA, Tarō (1990): Kanryō bukyoku to gikai no bāgeningu [Ministerielle Verwaltungsstruktur und parlamentarische Verhandlungen]. In: *Sozei Kenkyū*, 483 (Januar 1990), S. 39–46.

PAPPI, Franz-Urban (1993): Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84–94.

PEMPEL, T. J. und K. TSUNEKAWA (1979): Corporatism without labor? The Japanese anomaly. In: SCHMITTER, Philippe C. und Gerhard LEHMBRUCH (Hg.): *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage.

POHL, Manfred (1994): Die politischen Parteien. In: MAYER, Hans Jürgen und Manfred POHL (Hg.): *Länderbericht Japan* (= Schriftenreihe der

Bundeszentrale für politische Bildung 324). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 80–102.

RAMSEYER, J. Mark und Frances McCall ROSENBLUTH (1993): *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.

RECKTENWALD, Horst Claus (1977): Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung. In: NEUMARK, Fritz (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. 1. Tübingen: Mohr, S. 713–752.

REED, Steven (1986): *Japanese Prefectures and Policymaking*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

RICHARDSON, Bradley M. (1997): *Japanese Democracy. Power, Coordination, and Performance*. New Haven, London: Yale University Press.

RICHARDSON, Bradley M. und Scott C. FLANNAGAN (1984): *Politics in Japan*. Boston, Toronto: Little, Brown and Co.

RIGGS, Fred (1997): Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. In: *International Political Science Review,* 18, 3 (Juli 1997), S. 253–278.

ROLLER, Edeltraud (1991): *Ein analytisches Schema zur Klassifikation von Politikinhalten* (= Veröffentlichungsreihe der Abteilung Institutionen und sozialer Wandel des Forschungsschwerpunktes Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, FS III 91–201). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

ROSTOW, Walt Whitman (1960): *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press

SABATIER, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116–148.

SAKAKIBARA, Eisuke (1991): The Japanese Politico-Economic System and the Public Sector. In: KERNELL, Samuel (Hg.): *Parallel Politics. Economic Policymaking in the United States and Japan*. Washington: Brookings Institution, S. 50–79.

SAKAMOTO, Chūji (1997): Kikan inin jimu to zaisei kaikaku [Auftragsangelegenheiten und Finanzreform]. In: NIHON CHIHŌ JICHI GAKKAI (Hg.): *Kikan inin jimu to chihō jichi* [Auftragsangelegenheiten und lokale Selbstverwaltung] (= Chihō jichi sensho 10). Tokyo: Keibundō, S. 81–116.

SAMUELS, Richard J. (1983): *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated?* Princeton: Princeton University Press.

SANDŌ, Yoshifumi und Keisuke TOMIOKA (1993): Shakai shihon seibi ron no tame no yobiteki nōto – Nani ga shakai shihon seibi no kadai ka [Einleitende Bemerkungen zur Diskussion über den Infrastrukturaus-

bau – wo liegen die Aufgaben?]. In: *Chiiki Kaihatsu*, 346 (Juli 1993), S. 1–7.

SASAKI, Masahiko (1990): Chiiki kaihatsu to hojokin [Regionalentwicklung und zentralstaatliche Zuweisungen]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 171–208.

SATŌ, Atsushi (1990): *Chihō jichi to minshu shugi* [Lokale Selbstverwaltung und Demokratie]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

SATŌ, Masaru (1990): Kōkyō tōshi kihon keikaku to shakai shihon seibi. Yutakasa no kanjirareru shakai no jitsugen ni mukete [Der Basisplan für öffentliche Investitionen und Infrastrukturausbau. Für eine spürbar wohlhabende Gesellschaft]. In: *Rippō to Chōsa*, 160 (Oktober 1990), S. 12–16.

SATŌ, Seizaburō und Tetsuhisa MATSUZAKI (1986): *Jimintō seiken* [Die Herrschaft der Liberal-Demokatischen Partei]. Tokyo: Chūō Kōronsha.

SCALAPINO, Robert A. und Junnosuke MASUMI (1962): *Parties and Politics in Contemporary Japan*. Berkeley: University of California Press.

SCHAEDE, Ulrike (1994): *The „Old Boy" Network and Government-Business Relationship in Japan: A Case Study of „Consultative Capitalism"* (= Occasional Papers, 14). Marburg: Japan-Zentrum der Philipps-Universität.

SCHARPF, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozeß. In: NASCHOLD, Frieder und Werner VÄTH: *Politische Planungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

SCHARPF, Fritz W. (1992a): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. und Reinhard ZINTL: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 11–27.

SCHARPF, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: BENZ, Arthur, SCHARPF, Fritz W. und Reinhard ZINTL: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/New York: Campus, S. 51–96.

SCHARPF, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57–83.

SCHMIDT, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: HÉRITIER, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371–393.

SCHMIDT, Manfred G. (1995a): Policy-Analyse. In: MOHR, Arno (Hg.): *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München, Wien: Oldenbourg, S. 567–604.

SCHMIDT, Manfred G. (1995b): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.

SCHMIDT, Manfred G. (1996): Staat und Markt in demokratischen Industrieländern. In: *Spektrum der Wissenschaft*, November 1996, S. 36–44.

SCHMIDT, Manfred G. (1997): *Demokratietheorien. Eine Einführung* (2. Auflage). Opladen: Leske + Budrich.

SCHUBERT, Klaus (1991): *Politikfeldanalyse* (= Grundwissen Politik 6). Opladen: Leske + Budrich.

SCHUBERT, Klaus (1995): Pluralismus versus Korporatismus. In: NOHLEN, Dieter und Rainer-Olaf SCHULTZE (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien. München: C. H. Beck, S. 407–423.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (1995): Gemeinwohl. In: NOHLEN, Dieter und Rainer-Olaf SCHULTZE (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien. München: C. H. Beck, S. 137–144.

SCHWARTZ, Frank (1993): Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: The Politics of Consultation. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunari SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca: Cornell University Press, S. 217–241.

SEIFERT, Wolfgang (1989): Wirtschaftsorganisationen und politische Macht: Formen, Institutionen, Gewichte. In: MENZEL, Ulrich (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*. Bd. 3: Ökonomie und Politik (= edition suhrkamp 1497, Neue Folge 497). Frankfurt: Suhrkamp, S. 134–170.

SEIFERT, Wolfgang (1994): Eine Gewerkschaftsbewegung „in Bewegung". Der Fall Japan in den siebziger und achtziger Jahren – Bericht über einige methodische Fragen bei der Erfassung gewollten und erzwungenen Wandels. In: LINHART, Sepp, PILZ, Erich und Reinhard SIEDER (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Methoden in der Ostasienforschung. Referate eines Workshops am 4. und 5. Juni 1993 in Wien* (= Beiträge zur Japanologie. Veröffentlichungen des Instituts für Japanologie der Universität Wien, 32), S. 37–56.

SEIFERT, Wolfgang (1997): *Gewerkschaften in der japanischen Politik von 1970 bis 1990. Der dritte Partner?* Opladen: Westdeutscher Verlag.

SEKI, Yoshiyuki (1985): Zaisei tōyūshi o meguru shomondai o kangaeru. Saikin no zaisei unyō no henka o gaikan shite [Zur Problematik des FILP. Ein Überblick über neuere Entwicklungen der Finanzpolitik]. In: *Rippō to Chōsa*, 130 (Oktober 1985), S. 32–37.

Shakai shihon no seibi [Infrastrukturausstattung]. In: *Gekkan seron chōsa* [Monatszeitschrift für Meinungsumfragen] 16, 12 (Dezember 1994), S. 1–63.

SHIBATA, Tokue (Hg.): *Japan's Public Sector. How the Government is Financed*. Tokyo: University of Tokyo Press, S. 18–34.

SHIGEMORI, Akira (1992): Chiiki zukuri to infurasutorakuchā [Regionalentwicklung und Infrastruktur]. In: *Zaiseigaku Kenkyū,* 17 (August 1992), S. 2–10.

SHIMA, Yasuhiko (1960): Shotoku baizō keikaku to kōkyō tōshi 1 [Der Plan zur Verdoppelung des Volkseinkommens und öffentliche Investitionen, Teil 1]. In: *Kyōto Daigaku Keizai Ronsō*, 86, 5 (November 1960), S. 21–42.

SHIMA, Yasuhiko (1961): Shotoku baizō keikaku to kōkyō tōshi 2 [Der Plan zur Verdoppelung des Volkseinkommens und öffentliche Investitionen, Teil 2]. In: *Kyōto Daigaku Keizai Ronsō*, 87, 2 (Februar 1961), S. 22–37.

SHIMOKŌBE, Atsushi (1994): *Sengo kokudo keikaku e no shōgen* [Bericht über die Landesentwicklungsplanung der Nachkriegszeit]. Tokyo: Nihon Keizai Hyōronsha.

SHIMURA, Suminori (1990): Zaisei saiken no ayumi to kongo no kadai [Fortschritte und verbleibende Aufgaben bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen]. In: *Rippō to Chōsa*, 160 (Oktober 1990), S. 2–11.

SHINDŌ, Hyō (1993): Jichitai no seifu keitai [Regierungsformen von lokalen Gebietskörperschaften]. In: NISHIO, Masaru (Hg.): *Jichi no genten to seido* [Wurzeln und System lokaler Selbstverwaltung] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 1). Tokyo: Gyōsei, S. 157–188.

SHINDŌ, Hyō (1994): Jichitai no shuchō seido [Das Präsidialsystem in den lokalen Gebietskörperschaften]. In: NISHIO, Masaru und Michio MURAMATSU (Hg.): *Seido to kōzō* [System und Struktur] (= Kōza gyōseigaku 2). Tokyo: Yūhikaku, S. 241–284.

SHINDŌ, Muneyuki (1985): Shinshin chūō shūkenka no kuni to chihō kankei [Intergouvernementale Beziehungen unter den Bedingungen der Neo-Rezentralisierung]. In: *Nenpō Gyōsei Kenkyū*, 19 (Dezember 1985), S. 29–58.

SHINDŌ, Muneyuki (Hg.) (1989a): *Jichitai no seifukan kankei* [Intergouvernementale Beziehungen lokaler Regierungen] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 13). Tokyo: Gakuyō Shobō.

SHINDŌ, Muneyuki (1989b): Jichitai no seifukan kankei [Intergouvernementale Beziehungen lokaler Regierungen]. In: SHINDŌ, Muneyuki (Hg.): *Jichitai no seifukan kankei* [Intergouvernementale Beziehungen lokaler Regierungen] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 13). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 193–214.

SHINDŌ, Muneyuki (1995a): Yosan no hensei [Erstellung des Haushaltsplans]. In: NISHIO, Masaru und Michio MURAMATSU (Hg.): *Seisaku to kanri* [Politik und Verwaltung] (= Kōza gyōseigaku 4). Tokyo: Yūhikaku, S. 191–234.

SHINDŌ, Muneyuki (1995b): Chihō bunken ni tsuyoi kikikan o idaku kensetsushō. In: *Ekonomisuto*, 31. Januar 1995, S. 56–58.

SHINMURA, Junichi (1989): Shichōson no seisaku keisei to shuchō no yakuwari. In: TAMURA, Akira (Hg.): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 45–65.

SHINPO, Seiji (1995): Chōkiteki shiten de shūchi o atsumeta haibun kettei o [Für langfristige Allokationsentscheidungen unter Berücksichtigung von Expertenmeinungen]. In: *Nihon Keizai Kenkyū Sentā Kaihō*, 726 (15. April 1995), S. 34–39.

SHIONO, Hiroshi (1995): Kuni to chihō kōkyō dantai to no kankei no arikata [Derzeitige Situation der Beziehungen zwischen Zentralstaat und lokalen Gebietskörperschaften]. In: *Jūrisuto*, 1074 (1. September 1995), S. 28–35.

SHIRAFUJI, Hiroyuki (1995): Jichitai no jiko tōsei [Selbststeuerung rskaler Gebietskörperschaften]. In: *Jūrisuto*, 1074 (1. September 1995), S. 65–70.

SHIRAFUJI, Hiroyuki (1997): „Kikan inin jimu" hōron to chihō jichi [Juristische Aspekte von Auftragsangelegenheiten und lokale Selbstverwaltung]. In: NIHON CHIHŌ JICHI GAKKAI (Hg.): *Kikan inin jimu to chihō jichi* [Auftragsangelegenheiten und lokale Selbstverwaltung] (= Chihō jichi sensho 10). Tokyo: Keibundō, S. 33–52.

SHUGART, Matthew und John CAREY (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHŪKAN KINYŌBI HENSHŪBU (Hg.) (1997): *Kankyō o hakai suru kōkyō jigyō* [Umweltzerstörerische öffentliche Investitionsprojekte]. Tokyo: Ryokufū Shuppan.

SIEBERT, Horst (1970): Zur Frage der Distributionswirkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. In: JOCHIMSEN, Reimut und Udo Ernst SIMONIS (Hg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge 54). Berlin: Duncker & Humblot, S. 33–71.

SIMONIS, Udo Ernst (1977): Infrastrukturausgaben und soziales Gleichgewicht – das Beispiel Japan. In: SIMONIS, Udo Ernst (Hg.): *Infrastruktur. Theorie und Politik* (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek 88; Wirtschaftswissenschaften). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 87–108.

SŌMUCHŌ (Sōmuchō Tōkeikyoku) (1986): *Nihon tōkei nenkan* [Japan Statistical Yearbook]. Tokyo: Nihon Tōkei Kyōkai.

SŌMUCHŌ (1998): *Gyōsei kanri, sōgō chōsei hakusho. Sōmuchō nenji hōkokusho 1998* [Weißbuch öffentliche Verwaltung und ressortübergreifende Koordination. Jahrbuch 1998 der Management and Coordination Agency]. Tokyo: Ōkurashō Insatsukyoku.

SŌMUCHŌ (1999a): *Tokushu hōjin: setsuritsu nengappi, konkyohō, yakuinsū ichiran* [Öffentliche Unternehmen: Überblick über Gründungszeit-

punkt, Einrichtungsgesetze, Zahl der Mitarbeiter]. www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/siryou10.htm (gefunden am: 19. Januar 1999).

SŌMUCHŌ (1999b): *Shokan shōchōbetsu tokushu hōjin ichiran* [Überblick über öffentliche Unternehmen nach zuständigen Ressorts]. www.somucho.go.jp/ gyoukan/kanri/siryou 09.htm (gefunden am: 19. Januar 1999).

SŌMUCHŌ (1999c): *Jinjikyoku* [Personalabteilung]. www.somucho.go.jp/jinji/fsigoto.htm (gefunden am: 11. Juli 1999).

SONE, Yasunori und Tomoaki IWAI (1988): Seisaku kettei ni okeru gikai no yakuwari [Die Rolle des Parlaments in der politischen Entscheidungsfindung]. In: NIHON SEIJI GAKKAI (Hg.): *Seiji katei to gikai no kinō* [Der politische Prozeß und die Funktion des Parlaments]. Tokyo: Iwanami Shoten, S. 149–174.

STÄHLING, Karl-Heinz (1994): *Indikatoren ausgewählter Infrastrukturbereiche für die Länder der Europäischen Gemeinschaften* (= Diss., Universität Köln). Köln: Selbstverlag.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1992): *Länderbericht Frankreich 1992*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1994): *Länderbericht Japan 1994*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1995a): *Länderbericht Vereinigte Staaten 1994*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1995b): *Statistisches Jahrbuch 1995 für das Ausland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1996): *Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hg.) (1997): *Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

STEINER, Kurt, KRAUSS, Ellis und Scott C. FLANNAGAN (Hg.) (1980): *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press.

STEPAN, Alfred und Cindy SKACH (1993): Constitutional Frameworks and Democratic consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. In: *World Politics*, 46, 1 (Oktober 1993), 1–22.

STOHLER, J. (1977): Zur rationalen Planung der Infrastruktur. In: SIMONIS, Udo Ernst (Hg.): *Infrastruktur. Theorie und Politik* (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek 88; Wirtschaftswissenschaften). Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 16–37.

SUGA, Shunichi (1993): Kōei kigyō [Regiebetriebe und öffentliche Unternehmen]. In: NISHIO, Masaru (Hg.): *Jichi no genten to seido* [Wurzeln und System lokaler Selbstverwaltung] (= 21 seiki no chihō jichi senryaku 1). Tokyo: Gyōsei, S. 381–410.

SUZUKI, Hiroyuki (1986): „Teiseichō“ ki ni okeru zaisei tōyūshi ni tsuite [Zum Fiscal Loan and Investment Program bei niedrigem Wirtschaftswachstum]. In: *Keiei Kenkyū*, 37, 4 (November 1986), S. 87–100.

SUZUKI, Masaaki, NAKAGAWA, Hiroaki und Akira HASHIMOTO (1994[9]): *Zukai chihō jichihō* [Das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung im Überblick] (= Chihō jichi shinsho 12). Tokyo: Ryōsho Fukyūkai.

TABB, William K. (1995): *The Postwar Japanese System. Cultural Economy and Economic Transformation*. New York, Oxford: Oxford University Press.

TADANI, Satoshi (1995): Kōkyō tōshi kihon keikaku no suishin [Entwicklung der Basispläne für öffentliche Investitionen]. In: YUASA, Toshio (Hg.): *Chiiki keizai to chihō zaisei* [Regionale Wirtschaft und die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften] (= Bunken jidai no chihō zaisei unei kōza 4). Tokyo: Gyōsei, S. 125–180.

TAJIMA, Yoshitsuke (1996a): *Chihō bunken kotohajime* [Der Beginn der Dezentralisierung] (= Iwanami shinsho 437). Tokyo: Iwanami Shoten.

TAJIMA, Yoshitsuke (1996b): Teikō suru kan no ronri, zoku no ronri [Die Logik des Widerstands von Bürokraten und fachlich spezialisierten Angeordneten]. In: *Sekai*, 625 (August 1996), S. 63–67.

TAKAO, Yasuo (1992): *Central-local government relations in Japan: A case study of Settsu city's lawsuit* (= Ph.D. Diss. University of California, Santa Barbara). Ann Arbor: University Microfilms International.

TAKECHI, Hideyuki (1989): Seikatsu hogo to chūō-chihō kankei. Sengo nihon ni okeru kikan inin jimu taisei no sōshutsu katei [Soziale Wohlfahrt und intergouvernementale Beziehungen. Die Ausbreitung von Auftragsangelegenheiten im Nachkriegsjapan]. In: *Kikan Gyōsei Kanri Kenkyū*, 48 (Dezember 1989), S. 25–38.

TAKEHARA, Norio (1988): *Sengo nihon no zaisei tōyūshi* [Das Fiscal Investment and Loan Program im Nachkriegsjapan]. Tokyo: Bunshindō.

TAKENAKA, Heizō und Tatsuya ISHIKAWA (1991): Shakai shihon stokku no keizaigaku. „430 chō en“ kōkyō tōshi to kyōkyū saido [Ökonomie des Infrastrukturkapitalstocks. ¥ 430 Billionen für öffentliche Investitionen und die Angebotsseite]. In: *Keizei Seminā*, 436 (Mai 1991), S. 42–47.

TAKEUCHI, Ken und Hideo KŌTOKU (1997): *Doken seiji kenkyū* [Studie zur Politik öffentlicher Baumaßnahmen]. Nakachō: Naka Shobō.

TAMURA, Akira (1985): Chūō seifu to jichitai kan no seiji tetsuzuki [Politische Verfahren zwischen der Zentralregierung und den lokalen Gebietskörperschaften]. In: *Nihon Seiji Gakkai Nenpō Seijigaku*, 36 (1985), S. 197–224.

TAMURA, Akira (Hg.) (1989a): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō.

TAMURA, Akira (1989b): Jichitai ni okeru kikaku chōsei kinō no arikata [Planung und Abstimmung in lokalen Gebietskörperschaften]. In: TAMURA, Akira (Hg.): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 147–165.

TAMURA, Akira (1989c): Seisaku shutai toshite no jichitai. In: TAMURA, Akira (Hg.): *Jichitai no seisaku keisei* [Politische Entscheidungsfindung lokaler Gebietskörperschaften] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 12). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 227–246.

TAMURA, Yoshio (1997): *Zusetsu nihon no zaisei (heisei 9nenban)* [Illustrierter Überblick über die Finanzpolitik Japans 1997]. Tokyo: Tōyō Keizai Shinpōsha.

TANAKA, Kakuei (1972): *Nihon rettō kaizōron* [Umgestaltung des japanischen Archipels]. Tokyo: Nikkan Kōgyō Shinbunsha.

TANAKA, Yoshiaki (1985): Chihō zaisei kara mita rinchō [Die Ergebnisse der Zweiten Sonderkommission zur Verwaltungsreform unter dem Gesichtspunkt der Finanzpolitik lokaler Gebietskörperschaften]. In: *Nenpō Gyōsei Kenkyū*, 19 (Dezember 1985), S. 59–83.

TANI, Satomi (1987): Chihō giin no chūō chihō kankei ninshiki [Einstellungen von Abgeordneten in Präfektur- und Kommunalparlamenten zu den intergouvernementalen Beziehungen]. In: *Kikan Gyōsei Kanri Kenkyū*, 38 (Juni 1987), S. 14–31.

TŌGŌ, Hisashi (1995): *Sengo nihon no kōkyō tōshi. Seisan shudan taikei to seisan kiban seibi* [Öffentliche Investitionen im Nachkriegsjapan. Die Verteilung der Produktionsmittel und die Bereitstellung einer Produktionsbasis]. Osaka: Ōsaka Keizai Hōka Daigaku Shuppanbu.

TOMITA, Naoki (1992): Zaisei tōyūshi o kangaeru [Zum Fiscal Investment and Loan Program]. In: *Tōkai Ginkō Chōsa Geppō*, 538 (Mai 1992), S. 1–24.

TONAKI, Yōan (1993): Chiiki kaihatsu to chihō jichi [Regionalentwicklung und lokale Selbstverwaltung]. In: NIHON CHIHŌ JICHI GAKKAI (Hg.): *Chiiki kaihatsu to chihō jichi* [Regionalentwicklung und lokale Selbstverwaltung]. Tokyo: Eibundō, S. 69–101.

TORASUTO 60 (Torasuto 60 Shakai shihon seibi Kenkyūkai) (Hg.) (1992): *Shakai shihon seibi to zaigen* [Infrastrukurausbau und Finanzierung]. Tokyo: Gihōdō.

TSUJI, Haruaki (1994): Kyōsō o unagasu hazu no nyūsatsu ga „yokonarabi“ dewa kōjihi wa sagaranai [Neuer Ausschreibungsmodus soll den Wettbewerb anregen, aber keine Senkung der Kosten für öffentliche Bauvorhaben wegen abgestimmter Angebote]. In: *Asahi Shinbun*, 20. September 1994, S. 11.

TSUJI, Kiyoaki (1952): *Nihon kanryōsei no kenkyū* [Studien zur japanischen Bürokratie]. Tokyo: Kōbundō.

TSUJI, Kiyoaki (1976): *Nihon no chihō jichi* [Lokale Selbstverwaltung in Japan]. Tokyo: Iwanami Shoten.

TSUJINAKA, Yutaka (1994): Nihon seiji no moderu [Modelle zur japanischen Politik]. In: MURAMATSU, Michio, ITŌ, Mitsutoshi und Yutaka TSUJINAKA: *Nihon no seiji* [Politik in Japan] (= Yūhikaku S-shirīzu 42). Tokyo: Yūhikaku, S. 57–72.

TSUJIYAMA, Takanobu (1988): Chūō, chihō kankei no shintenkai. Kikan inin jimu seido o megutte [Neue Entwicklungen in den Beziehungen zwischen den Regierungsebenen. Zum System der Auftragsangelegenheiten]. In: *Toshi Mondai*, 79/1 (Januar 1988), S. 33–44.

TSUJIYAMA, Takanobu (1989): Kikan inin jimu gainen no henyō to aratana tenkai [Wandel des Begriffs der Auftragsangelegenheiten und neue Trends]. In: SHINDŌ, Muneyuki (Hg.): *Jichitai no seifukan kankei* [Intergouvernementale Beziehungen lokaler Regierungen] (= Shirīzu jichitai o hajimeru 13). Tokyo: Gakuyō Shobō, S. 3–22.

TSUJIYAMA, Takanobu (1997): Kikan inin jimu haishi no imi [Die Bedeutung der Abschaffung von Auftragsangelegenheiten]. In: NIHON CHIHŌ JICHI GAKKAI (Hg.): *Kikan inin jimu to chihō jichi* [Auftragsangelegenheiten und lokale Selbstverwaltung] (= Chihō jichi sensho 10). Tokyo: Keibundō, S. 53–79.

TSUNEMATSU, Seiji (1987): Sengo chihō jichi no henyō to kadai [Wandel und Themen der lokalen Selbstverwaltung in der Nachkriegszeit]. In: *Toshi Mondai*, 78, 10 (Oktober 1987), S. 15–24.

TSURUTA, Hiromi (1990): Hojokin no kōzō to dōkō [Struktur und Trends zentralstaatlicher Zuweisungen]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 39–84.

TUCHTFELDT, Eugen (1970): Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik. In: JOCHIMSEN, Reimut und Udo Ernst SIMONIS (Hg.): *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik* (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge 54). Berlin: Duncker & Humblot, S. 125–151.

UMEHARA, E. (1987): Zaisei tōyūshi gainen no kentō [Untersuchung des Begriffs „Fiscal Investments and Loans“]. In: *Ritsumeikan Keizaigaku*, 36, 3 (August 1987), S. 473–503.

UN (United Nations Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, Statistics Division) (1997): *Demographic Yearbook 1995*. New York: Selbstverlag.

UNDP (United Nations Development Programme) (1997): *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.

UNESCO (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization) (1993): *Statistical Yearbook 1993*. Paris: Selbstverlag.

UNYUSHŌ (1998): *Unyu kankei shakai shihon (kōwan, kaigan, kūkō) no seibi ni tsuite* [Über die Bereitstellung von Infrastruktur im Verkehrsbereich (Häfen, Küsten, Flughäfen)] (für die Beratungen der Kommission zur Förderung der Dezentralisierung vom Verkehrsministerium zusammengestellte Unterlagen).

UNYUSHŌ KŪKŌKYOKU (1993): *Sūji de miru kōkū* [Luftverkehr in Zahlen]. Tokyo: Kōkū Shinkō Zaidan.

UNYUSHŌ TETSUDŌKYOKU (Hg.) (verschiedene Jahrgänge): *Sūji de miru tetsudō* [Schienenverkehr in Zahlen]. Tokyo: Unyu Keizai Kenkyū Sentā.

USUI, Mitsuhiro (1993): Seisaku dōkō kara mita shakai shihon seibi ron [Die Infrastrukturdiskussion unter politischen Gesichtspunkten]. In: *Chiiki Kaihatsu*, 346 (Juli 1993), S. 15–22.

WADA, Yatsuka (1990): Kōkyō tōshi to chihō zaisei no kadai [Öffentliche Investitionen und Implikationen für die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften]. In: *Toshi Mondai*, 81, 11 (November 1990), S. 3–15.

WAGNER, Wieland (1999): Vom Himmel herab. In: *Der Spiegel*, 28, 12. Juli 1999, S. 140–147.

WALDENBERGER, Franz (1994): Grundzüge der Wirtschaftspolitik. In: DEMES, Helmut *et al.*: *Die japanische Wirtschaft heute. Ein Überblick* (= Miscellanea 10). Tokyo: Deutsches Institut für Japanstudien, S. 23–43.

WELTBANK (1994): *Weltentwicklungsbericht 1994. Infrastruktur und Entwicklung*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

WORLD BANK (1997): *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford, New York u. a.: Oxford University Press.

WOLFEREN, Karel van (1989): *Vom Mythos der Unbesiegbaren. Anmerkungen zur Weltmacht Japan*. München: Drömer Knaur.

WOLLMANN, Hellmut (1999): Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 24–25/99 (11. Juni 1999), S. 13–22.

WOODALL, Brian (1996): *Japan under Construction. Corruption, Politics, and Public Works*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.

YAGI, Tadashi (1992): Kōkyō shihon no keisei katei to saiteki seisaku [Prozeß und optimale Politik der Sozialkapitalbildung]. In: *Zaiseigaku Kenkyū*, 17 (August 1992), S. 21–35.

YAMADA, Akira (1990): Toshi to hojokin [Städte und zentralstaatliche Zuweisungen]. In: MIYAMOTO, Kenichi (Hg.): *Hojokin no seiji keizaigaku* [Politische Ökonomie zentralstaatlicher Zuweisungen]. Tokyo: Asahi Shinbunsha, S. 115–138.

YAMADA, Akira (1992): Nihon keizai no kōzō tenkan to shakai shihon. Shakai shihonron no konnichiteki igi [Strukturwandel der japanischen Wirtschaft und Infrastruktur. Bedeutung der Infrastrukturdiskussion heute]. In: *Zaiseigaku Kenkyū*, 17 (August 1992), S. 11–20.

YAMADA, Akira (1997): Kōkyō tōshi=shakkin no jūatsu ni aegu jichitai zaisei [Die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften leidet unter öffentlichen Investitionen und den damit einhergehenden Schulden]. In: *Jūmin to Jichi*, 3 (1997), S. 16–19.

YAMADA, Akira (1998a): Sengo nihon no kōkyō tōshi to shakai shihon. 1980nendai made no riron to jissai [Öffentliche Investitionen im Nachkriegsjapan und Infrastruktur. Theorie und Wirklichkeit bis in die 80er Jahre]. In: *Nagoya Shiritsu Daigaku Jinbun Shakai Gakubu Kenkyū Kiyō*, 4, S. 195–223.

YAMADA, Akira (1998b): Kōkyō tōshi to zaisei [Öffentliche Investitionen und Finanzpolitik]. In: SHIGEMORI, Akira *et al.* (Hg.): *Basic gendai zaiseigaku* [Grundlagen moderner Finanzwissenschaft]. Tokyo: Yūhikaku, S. 93–110.

YAMAGUCHI, Jirō (1997): *Nihon seiji no kadai* [Aktuelle Themen der japanischen Politik] (= Iwanami shinsho 488). Tokyo: Iwanami Shoten.

YAMAMOTO, Takuma (1991): Sōgō tekina keikaku ni motozuku seikatsu kanren shakai shihon no jūjitsu o motomeru [Für einen Ausbau der konsumtiven Infrastruktur auf der Basis umfassender Planung]. In: *Keidanren Geppō*, 38, 2 (Februar 1991), S. 38–40.

YANO TSUNETA KINENKAI (Hg.) (1995): *Dēta de miru kensei 1996nenban* [Präfekturen in Zahlen 1996]. Tokyo: Kokuseisha.

YONEHARA, Shinshichirō (1991): Tokutei mokuteki hojokin [Zweckgebundene Zuweisungen]. In. HASHIMOTO, Tōru *et al.* (Hg.): *Chihō zaisei* [Lokale Finanzen]. Tokyo: Yūhikaku, S. 175–191.

YOSHIDA, Kazunori (1992a): Chihō jichitai ni okeru seisaku kettei katei. Dōnai shichōson no sōgō keikaku o chūshin toshite (1) [Politische Entscheidungsprozesse der lokalen Gebietskörperschaften am Beispiel der Gesamtplanung in den Städten und Gemeinden Hokkaidōs, Teil 1]. In: *Kitami Daigaku Ronshū*, 27 (Februar 1992), S. 187–202.

YOSHIDA, Kazunori (1992b): Chihō jichitai ni okeru seisaku kettei katei. Dōnai shichōson no sōgō keikaku o chūshin toshite (2) [Politische Entscheidungsprozesse der lokalen Gebietskörperschaften am Beispiel der Gesamtplanung in den Städten und Gemeinden Hokkaidōs, Teil 2]. In: *Kitami Daigaku Ronshū*, 28 (September 1992), S. 159–182.

YOSHIDA, Kazunori (1994): Chihō jichitai ni okeru seisaku kettei katei. Dōnai shichōson no sōgō keikaku o chūshin toshite (3) [Politische Entscheidungsprozesse der lokalen Gebietskörperschaften am Beispiel der Gesamtplanung in den Städten und Gemeinden Hokkaidōs, Teil 3]. In: *Kitami Daigaku Ronshū*, 33 (März 1995), S. 141–167.

YOSHIDA, Kazuo (1996): *Anata no tonari no daimondai. Nihon no kokka yosan* [Ein großes Problem, das alle angeht: der japanische Staatshaushalt]. Tokyo: Kōdansha.

YOSHIDA, Tatsuo (1991): Kōtsū shakai shihon seibi no shindankai [Der nächste Schritt in der Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur]. In: *Unyu to Keizai*, 51, 5 (Mai 1991), S. 40–48.

YOSHIDA, Tatsuo (1992): Chiiki kaihatsu kin'yū no rekishiteki kōsatsu [Finanzierung der Regionalentwicklung in historischer Sicht]. In: *Chiiki Kaihatsu*, 332 (Mai 1992), S. 2–8.

YOSHINO, Naoyuki (1988): Kōkyō tōshi no chihō e no haibun no jisshō bunseki [Empirische Untersuchung der regionalen Verteilung öffentlicher Investitionen]. In: *ESP*, 6, S. 42–47.

ZAISEI CHŌSAKAI (Hg.) (1998): *Yosan no hanashi* [Über den Haushalt]. Tokyo: Keiyū Kyōkai.

ZAISEI SEIDO SHINGIKAI (1996): *Zaisei kōzō kaikaku o kangaeru. Akarui mirai o kodomotachi ni* [Zur Reform des Finanzsystems. Für eine glückliche Zukunft unserer Kinder]. Tokyo: Selbstverlag.

INDEX

Abgabenquote 64
Abgeordneter 22, 27, 33, 35, 195, 220–225, 235, 243, 251, 260–263, 265, 267–274, 291, 298, 306, 313, 324, 326, 328, 332–336
  Oberhaus- 33, 234, 292, 298, 304, 305, 335
  Unterhaus- 194, 217, 291, 305, 313
Abwahl 270, 273, 336, 338
Advocacy-Koalition 24, 25, 28, 36, 216, 220–222, 225, 228, 230, 234, 235, 263–265, 268, 273–275, 296–298, 308, 317, 325–328, 331, 333–338
akaji kokusai, siehe Defizitanleihen
Akashi-Kaikyo-Brücke 99
Akteurstheorie 55
amakudari 221, 230, 266
Amami guntō shinkō kaihatsu kikin (Entwicklungsfonds für das Amami-Archipel) 170
Amt des Premierministers (*Sōrifu*) 67, 79, 137, 207, 281
Amt für Landesplanung (*Kokudochō*) 26, 62, 80, 143, 230
Anhörung (*hiaringu*) 193, 197, 202, 204, 209–211, 216, 218, 224, 228, 233, 251, 260, 268, 286, 287, 302–304, 311, 313, 314
Anleihe 65, 160, 161, 163, 164, 166, 167, 171, 172, 192, 210, 212, 299, 300, 304
Anteilfinanzierung (*teiritsu hojokin*) 285
Aoshima Yukio 270
Assoziation, regionale (*kōiki rengō*) 239
Auftragsangelegenheit (*inin jimu*) 280–282, 288, 320, 329, 332
  an Körperschaften übertragene (*dantai inin jimu*) 280
  institutionelle (*kikan inin jimu*) 280
Auftragsvergabe, öffentliche 28, 222
Ausbauplanung 36, 80, 187, 195–198, 200, 248, 306, 310
Ausbaustand 49, 50, 57, 58, 60, 62, 63, 74, 75, 79, 84, 103, 104, 106–109, 123, 125
Ausgabenplan 208, 209, 218, 219, 225
Ausgleichfonds 133
Ausschlußprinzip 43, 44, 162
Ausschreibung 188, 222, 270
Außenstelle, regionale (der Ministerialbürokratie; *chihō shibun bukyoku, desaki kikan)* 201, 287, 309
Bürgerbefragung 338
Bürgermeister 29, 35, 38, 217, 219, 224, 240–242, 244, 249–253, 256, 259–266, 268–275, 280, 290, 291, 298, 304–306, 313, 323–327, 332, 335–338
Bürokratisierung 335
Basisplan (*kihon keikaku*) 246, 247, 249, 258, 268–270
Basisplan für öffentliche Investitionen (*kōkyō tōshi kihon keikaku*) 26, 68, 74, 91, 197–199, 233
Baubehörde (regionale Außenstelle des MOC, *Chihō kensetsukyoku*) 309, 310, 312, 314
Bauindustrie 28, 54, 137, 219, 220–223, 229, 264, 266–268, 317, 327, 335
Bau-Klan (*kensetsuzoku*) 222, 223, 225
Bauministerium (*Kensetsushō*) 38, 73, 75, 92, 95, 97, 98, 107, 119, 121, 122, 124, 142, 144, 147, 187, 195–197, 201, 210, 212, 214, 216, 217, 219, 220, 223, 227, 229, 279, 284, 285, 287, 289, 298, 309–311, 323, 338
Bauplanung (*kensetsu keikaku*) 245
Bauschulden (*kensetsu kōsai*) 65
Bedarfsanalyse 310
Bedarfsanforderung (*gaisan yōkyū*) 140, 192, 200–205, 207, 209, 216–219, 223, 224, 228, 236, 237, 248, 251, 252, 260, 272, 287, 302, 312
  Richtlinien für (*gaisan yōkyū kijun)* 140, 202
beikoku tainichi enjo mikaeri shikin tokubetsu kaikei (U.S. Aid Counterpart Fund) 167
Benzinsteuer (*kihatsuyuzei*) 146, 157
Beratungsgremium (*shingikai, kondankai*) 19, 45, 141, 197, 237, 240, 259, 268–270, 274, 275, 281, 311, 315, 318, 323
Beschaffungsplan (*juyō keikaku*) 208
Beschaffungssystem, öffentliches 334
Bestandsgröße 45, 49
Beteiligung, politische 19, 34, 52, 232, 317
Bewegung, soziale 19
Binnennachfrage 62, 65, 68, 162, 177, 215, 235

bounded rationality (begrenzte Rationalität) 35
Bruttoinlandsprodukt 26, 61, 64, 66, 122
Bruttoinvestitionen 39, 61, 66, 67, 110, 130, 257
Bruttokapitalbildung 131, 181, 182, 271
Bruttostaatsverschuldung 64
bukkenhi (sächliche Verwaltungsausgaben) 153
Chihō bunken suishin iinkai, siehe Dezentralisierung, Kommission zur Förderung der
chihō jichihō, siehe Gesetz über die lokale Selbstverwaltung
chihō jōyozei (an Gebietskörperschaften überwiesene Anteile an einigen zentralstaatlich erhobenen Steuern) 137, 158
Chihōka (Regionalreferat) 302
chihō kaihatsu jigyōdan, siehe Regionalentwicklungsgesellschaft
Chihō kensetsukyoku, siehe Baubehörde
chihō kōei jigyō kaikei (öffentliche Unternehmen der Gebietskörperschaften in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) 151
chihō kōei kigyō, siehe Regiebetrieb
chihō kōei kigyōhō, siehe Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften
chihō kōfuzei (an Gebietskörperschaften überwiesene Anteile an einigen zentralstaatlich erhobenen Steuern) 137, 154, 282, 307, 308
chihō kōsha, siehe Unternehmen, quasiöffentliches
chihōsai (Anleihen der Gebietskörperschaften) 211, 299, 301
chihō shibun bukyoku (Oberbegriff für regionale Außenstellen der Ministerialbürokratie), siehe Außenstelle, regionale
Chihō zaimukyoku, siehe Finanzamt, regionales
chihō zaiseihō, siehe Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften
chihō zaisei keikaku, siehe Local Finance Program
Chiiki shinkō seibi kōdan, siehe Japan Regional Development Corporation
chinjō, siehe Lobbying
chinjōdan, siehe Lobbying
chinjōsho (Lobbyunterlage) 217, 218, 228, 304, 313
chisan jigyō 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Erosionsschutzmaßnahmen
chisui jigyō 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Wasserbau
chisui tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Wasserbau
chōka futan (überhöhte Kostenbelastung) 286
chōsahi, siehe Planungskosten
Chūō-Autobahn 96
Chūshō kigyō shinkō jigyōdan (Small Business Promotion Corporation) 132
Chūshō kigyō shinyō hoken kōko (Small Business Credit Insurance Corporation) 163
civil minimum (*shibiru minimamu*) 58, 89
credit claiming 225, 291, 325, 328
Crowding-Out 162
Dai ichiji rinji gyōsei chōsakai, siehe Verwaltungsreform, Erste Sonderkommission zur
Daijin kanbō, siehe Stabsstelle
Dai niji rinji gyōsei chōsakai, siehe Verwaltungsreform, Zweite Sonderkommission zur
daisan sekutā siehe Drittsektorunternehmen
dangō, siehe Preisabsprache, illegale
dantai inin jimu, siehe Auftragsangelegenheit, an Körperschaften übertragene
Deckelung (*shīringu, waku*) 20, 140, 141, 202, 205
Defizitanleihen (*akaji kokusai*) 65
Dekrementalismus 138
Demokratie 17, 167, 339
Demokratische Partei Japans (*Minshutō*) 187
Dengen kaihatsu kabushiki gaisha (Electric Power Development Company) 170, 229
Densely Inhabited Districts 80
Deposit Fund (*yokinbu*) 166, 167
desaki kikan (regionale Außenstellen der Ministerialbürokratie), siehe Außenstelle, regionale

Dezentralisierung 88–90, 124, 240, 269, 278, 337, 339
Kommission zur Förderung der (*Chihō bunken suishin iinkai*) 281, 318, 338, 339
Dōrokyoku (Abteilung für Straßenbau, Bauministerium) 75, 124
dōro seibi 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Straßenbau
dōro seibi tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Straßenbau
Dringlichkeitsentscheid (*senketsu shobun*) 242, 244
Drittsektorunternehmen (*daisan sekutā*), siehe auch Unternehmen, quasiöffentliches 168, 254, 257, 266, 267, 274
Durchführungsplan (*jisshi keikaku*) 246–249, 272
Effekte, externe 43, 44
eidan, siehe Unternehmen, öffentliches
Eigenanteil, siehe auch Finanzierungsbeitrag 211, 232, 277, 294, 296, 304, 307
Eigenbetrieb (*jigyōdan*) 130, 170
Eigenmaßnahme (*tandoku jigyō*) 147, 155, 157–159, 184, 185, 277, 294, 299, 304, 315, 316, 320
Einkommenseffekt 50
Einnahmen, zweckgebundene 155, 157, 182, 300
Einzelpan 216, 218, 290
Einzelprojektprüfung (*ikken shinsa hōshiki*) 301, 303, 317, 333
Empfängerinstitution (*zaisei tōyūshi taishō kikan* / FILP) 162, 163, 165, 169, 175, 180, 191, 229
engan gyojō seibi 6kanen keikaku, siehe Sechsjahresplan für die Erschließung küstennaher Fischgründe
Entleerungstendenz 58
Entschädigungszahlung (*hoshōhi*) 39, 61
Entwicklungsbehörde für Hokkaidō (*Hokkaidō kaihatsuchō*) 26
Entwicklungsländer 67
Entwicklungsplanung (*kaihatsu keikaku*) 88–90, 239, 242, 245, 247, 251, 310, 312, 314
European Recovery Program (ERP) 133, 168
Fachabteilung 78, 251, 257, 262, 265, 290
Fachplanung 56, 198–200, 233, 253
Fachreferat 201, 216, 217, 295
Fachressort 200, 201, 209, 215, 218, 219, 228, 230–234, 248, 249, 263, 265, 283, 286, 291, 303, 304, 306, 310–317, 319, 320, 323, 326, 331–333
Fahrzeugtonnagesteuer (*jidōsha jūryōzei*) 146
Faktion (*habatsu*) 224, 225, 260
Feinallokation (*kashozuke*) 54, 133, 134, 138, 141, 144, 203, 212, 219, 235, 251–253, 261, 272, 287, 290, 294, 295, 317, 318, 323, 324, 328, 332
Festbetragsfinanzierung (*teigaku hojokin*) 285
FILP, siehe Fiscal Investment and Loan Program
Financial System Council (*Zaisei seido shingikai*) 141, 203
Finanzabteilung (*Zaimukyoku, Zaiseikyoku, Rizaikyoku*) 132, 135, 150, 160–164, 168, 169, 177, 178, 191, 192, 197, 200, 203, 210–212, 215, 228, 229, 233, 248, 250, 252, 253, 260, 265, 272, 277, 296, 298, 299, 301, 304, 307
Finanzamt, regionales (*Chihō zaimukyoku*) 212, 302–304
Finanzausgleich 137, 154, 282, 293, 307, 308, 316, 318
Finanzbüro, regionales (*Zaimu jimusho*) 212, 303
Finanzbedarf 32, 283
Finanzierungsbeitrag (*futankin*), siehe auch Eigenanteil 282–285, 288, 311, 327
Finanzministerium (*Ōkurashō*) 61, 64, 65, 68, 109, 132–135, 140–142, 144–146, 148–151, 154, 160–164, 168, 169, 177, 178, 180, 181, 191–194, 197, 200–215, 217–219, 226–229, 231–233, 235–237, 248, 257, 287, 290, 299, 301, 302, 304, 306, 312, 316, 317, 320, 326, 333
Finanzplanung, mittelfristige 200
Finanzstatistik 40, 46–48, 61, 110, 131, 133, 151
Fiscal Investment and Loan Program (*zaisei tōyūshi keikaku*) 32, 36, 131, 134, 135, 149, 150, 160–183, 186, 189, 191, 192, 194, 196, 200, 201, 209, 210, 212, 213, 215, 216, 227–229, 231, 233, 234, 299, 301, 303, 323, 324
Flußgesetz (*kasenhō*) 198

Föderalismus 109
Fonds Deutsche Einheit 133
Fraktion (*kaiha*) 193, 260, 261
Fünfjahresplan (*5kanen keikaku*) 36, 68, 91, 196, 199
für Erosionsschutzmaßnahmen (*chisan jigyō 5kanen keikaku*) 196
für Flughafenbau (*kūkō seibi 5kanen keikaku*) 196, 199
für Hafenbau (*kōwan seibi 5kanen keikaku*) 196
für Küstenbefestigung (*kaigan jigyō 5kanen keikaku*) 196
für Kanalisationsarbeiten (*gesuidō seibi 5kanen keikaku*) 196
für Müllbeseitigungsanlagen (*haikibutsu shori shisetsu 5kanen keikaku*) 196
für städtische Parkanlagen (*toshi kōen seibi 5kanen keikaku*) 196
für Straßenbau (*dōro seibi 5kanen keikaku*) 147, 196, 199
für Verkehrssicherheitseinrichtungen (*kōtsū anzen shisetsu seibi jigyō 5kanen keikaku*) 196
für Wasserbau (*chisui jigyō 5kanen keikaku*) 196
für Wohnungsbau (*jūtaku kensetsu 5kanen keikaku*) 196
fujohi (Pensionen) 153
fukkatsu sesshō, siehe Nachverhandlungen
futankin, siehe Finanzierungsbeitrag
futsū kaikei, siehe Haushalte, ordentliche
futsū kaikeisai (Anleihen von Gebietskörperschaften zur Finanzierung von Ausgaben aus den ordentlichen Haushalten) 300
futsū kensetsu jigyōhi (allgemeine Bauausgaben) 152, 155
gaikoku kawase shikin tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Interventionen auf dem Devisenmarkt
gaisan, siehe Haushaltsschätzung
gaisan yōkyū, siehe Bedarfsanforderung
gaisan yōkyū kijun, siehe Bedarfsanforderung, Richtlinien für
Gemeinwohl (*kōeki, kōkyō rieki, kōkyōsei*) 21, 22, 24, 35, 131, 326
Gesamtplanung (*sōgō keikaku*) 36, 240, 245, 246–250, 258, 261, 268–271, 275, 315, 324
Geschäftsordnung 201, 214
Gesetz
über die öffentlichen Finanzen (*zaiseihō*) 145, 188, 190, 192, 201, 207, 208, 213
über die öffentlichen Haushalte (*kaikeihō*) 188, 208, 222
über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften (*chihō kōei kigyōhō*) 151, 240, 255, 256
über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften (*chihō zaiseihō*) 240, 255, 278, 282, 300, 308, 311
über die lokale Selbstverwaltung (*chihō jichihō*) 238–240, 242–245, 247, 250, 252, 254, 260, 269, 273, 275, 280, 300, 301
über eine umfassende Landesentwicklung (*kokudo sōgō kaihatsuhō*) 198
zu Verfahren in der öffentlichen Verwaltung (*gyōsei tetsuzukihō*) 188
zum Haushalt und zum Rechnungswesen öffentlicher Finanzinstitutionen (*kōko no yosan oyobi kessan ni kansuru hōritsu*) 189
zur Entwicklung von Erholungsgebieten (*sōgō hoyō chiiki seibihō*) 281
gesuidō seibi 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Kanalisationsarbeiten 196
Gewaltenteilung 273, 281, 338
Gewerkschaften 20
Gießkannenprinzip 138, 214
gimuteki keihi (laufende Ausgaben) 153
Globalzuweisung (*waku haibun*) 212, 253, 301–304, 317, 318, 333
Gouverneur 29, 33, 35, 217, 240–242, 244, 248, 250–253, 256, 257, 259–265, 268–275, 280, 291, 295, 300, 305, 306, 309, 313, 321, 324–327, 332, 335–338
Government Bonds Consolidation Fund (*kokusai seiri kikin*) 144, 145, 168
Grabensystem 334
Großprojekt 59, 88, 89, 126, 199, 204, 209, 216, 222, 227, 312–314
Grunderwerb 39, 61, 80, 84, 214, 232, 257, 300, 315

Grundkonzeption (*kihon kōsō*) 246–249, 258, 259, 268–272
Gut
öffentliches 43, 78, 80
kollektives 43–48
meritorisches 43, 44
politisches 32
gyokō seibi 6kanen keikaku, siehe Sechsjahresplan für Fischereihäfen
gyōsei keikaku, siehe Planung, administrative
gyōsei tetsuzukihō, siehe Gesetz zu Verfahren in der öffentlichen Verwaltung
gyōsei tōshi (Statistik der Investitionen des öffentlichen Sektors) 39, 61, 84, 110, 132, 148, 149, 183, 239, 257
habatsu, siehe Faktion
Hafenbaubehörde (regionale Außenstelle des MOT, *Kōwan kensetsukyoku*) 287, 309, 310, 314, 315
haikibutsu shori shisetsu 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Müllbeseitigungsanlagen
Handelsbilanzdefizit 68, 177
Handlungskoordination 35
Handlungsorientierung 21, 22, 25, 27–30, 35, 37, 54, 55, 220, 322, 334–336, 338
Handlungsziel 29–31, 35, 39, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 59, 60, 123, 124, 128
Hanshin kōsoku dōro kōdan (Hanshin Expressway Public Corporation) 170, 229
Hashimoto Ryūtarō 165, 236, 237, 254–256
Hata Tsutomu 236
Haushalt, allgemeiner (*ippan kaikei*) 64, 130, 133, 135, 137–142, 144–146, 148, 150, 151, 154, 162–166, 168, 169, 171, 172, 178, 179, 181, 182, 186, 189, 190–192, 201, 204, 209, 212, 213, 215, 229, 233, 277, 300, 324
Haushalte, ordentliche (der Gebietskörperschaften, *futsū kaikei*) 131, 151–154, 156–158, 160, 173, 181, 183, 186, 255, 260, 300, 308, 332
Haushaltsabteilung (*Shukeikyoku, Kaikeika, Kyoku sōmuka*) 26, 61, 64, 67, 109, 133–135, 141, 142, 144–146, 148–151, 154, 161, 162, 169, 177, 180, 181, 191–193, 202–205, 207, 209, 211–215, 217, 218, 226, 239, 257
Haushaltsansatz 54, 68, 140, 142, 151, 219, 243, 328
Haushaltsausschuß (*Yosan iinkai*) 193
Haushaltsbeamter (*shukeikan*) 204, 230
Haushaltsdefizit 65, 67, 140
Haushaltsentwurf 192–195, 201, 204, 206, 208, 209, 215, 218, 224, 226, 237, 243, 251, 252, 260, 261, 263, 269, 272, 313, 323, 324
Haushaltsgesetz 32, 193, 194
Haushaltsinitiative 193
Haushaltskontrolle 188, 192
Haushaltsplan 32, 141, 151, 191, 192, 208, 243, 271, 282
Haushaltsplanung 188, 203, 206, 224
Haushaltspolitik 32, 134, 187, 188, 190, 252
Haushaltsprüfer (*shusa*) 197, 200, 204, 218
Haushaltsrechnung 134, 190, 191, 233
Haushaltsschätzung (*gaisan*) 204, 207, 208
Haushaltsverabschiedung 191, 209, 218, 225, 233, 323
Haushaltsvollzug 188, 192, 208, 217, 224, 243, 252
hiaringu, siehe Anhörung
Higashi nihon ryokaku tetsudō (JR East) 176, 177
hō hitekiyō kigyō (öffentliches Unternehmen außerhalb des Geltungsbereichs des ÖUG) 151
Hochwachstumsphase 31, 59, 103, 164, 206
hojohi (Beihilfen) 153
hojo jigyō (bezuschußtes Projekt) 155, 277, 331
hojokin, siehe Zuweisung, siehe auch Subvention
hojoura (Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften zur Finanzierung ihrer Eigenanteile an zentralstaatlich bezuschußten Projekten) 211, 304, 306
hoken jigyō tokubetsu kaikei (Insurance Special Accounts) 145
Hokkaidō kaihatsuchō, siehe Entwicklungsbehörde für Hokkaidō
Hokuriku-Autobahn 94
Honshū shikoku renrakukyō kōdan (Honshu Shikoku Bridge Authority) 170, 229
hoshōhi, siehe Entschädigungszahlung

Hosokawa Morihiro 236, 241, 253, 295
hōtekiyō kigyō (öffentliches Unternehmen im Geltungsbereich des ÖUG) 151
Housing and Urban Development Corporation (*Jūtaku toshi seibi kōdan*) 131, 163, 170
hyōjun yosan (voraussichtliches Haushaltsvolumen) 202
ikken shinsa hōshiki, siehe Einzelprojektprüfung
Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*) 144, 145, 161, 167, 168
Industriepolitik 59
Industriestaaten 123
Infrastruktur (*kabu kōzō, kabu soshiki, shakai shihon*) 25, 29, 30, 39–49, 51–60, 62, 63, 68–74, 76–79, 84, 86, 88–91, 94, 96, 99, 103, 104, 106, 108, 113–115, 118–128, 138, 139, 142, 148–150, 157, 158, 160, 165, 175–177, 181–186, 198, 241, 283, 315, 318, 325, 327, 336, 337
Infrastrukturausbau 24–28, 31, 33, 36, 37, 39, 50, 51, 55, 57, 60–63, 67, 68, 78, 81, 84, 86, 89, 91, 93, 106, 110, 112–118, 121, 126, 132, 146–150, 154, 161, 169–172, 174–176, 181, 184, 186, 192, 195, 196, 198, 200, 201, 209–211, 213, 220, 229, 232, 234, 245, 250, 255, 264, 266–268, 276, 277, 279, 283–286, 288, 291, 297, 298, 305, 307–310, 316, 317, 319, 322, 331, 333–335
Infrastrukturbereich 31, 44, 46, 48, 51, 59, 68, 75, 124, 149, 157, 181, 182, 196, 197, 201, 210, 229, 245, 267, 273–275, 279, 281, 288, 297, 310, 311, 320, 321, 323, 326, 331, 335
Infrastruktureinrichtungen 26, 43–48, 50–54, 60, 78, 79, 125–127, 131, 199, 239, 276, 283
Infrastrukturinvestitionen 27, 30, 31, 44, 49–51, 53, 56, 59, 63, 66, 71, 89, 107, 124, 145, 146, 156, 196, 216, 220, 237, 276, 279, 283, 299, 303, 335
Infrastrukturkapital 40, 45, 46, 49, 56, 149
Infrastrukturkategorie 31, 32, 46, 47, 52, 59–61, 68–70, 79, 84–86, 88, 89, 91, 93, 94, 106, 111, 113, 118–123, 125, 126–129, 175, 176, 181–184
Infrastrukturleistung 44, 49, 50, 78
Infrastrukturpolitik 21, 26, 28–33, 36, 37, 39, 46, 49–55, 57, 59, 62, 86–89, 127, 128, 130, 169, 184, 186, 187, 190, 200, 214, 216, 233, 237, 277, 278, 293–295, 305, 315, 316, 321–323, 325, 327, 331–333, 335, 336
inin jimu, siehe Auftragsangelegenheit
Inkrementalismus 134, 138, 143, 248, 252
Innenministerium (*Jichishō*) 61, 109, 110, 134, 152–155, 158, 159, 201, 210, 211, 238, 239, 246, 255, 277, 283–285, 299–301, 304–309, 316, 317, 320, 332, 333
Insatsukyoku (Staatsdruckerei) 146
Institutionengefüge 21, 54, 55, 335
Integration 203, 205, 237
Interaktionszusammenhang 33
Interessen, kollektive 21, 29, 275, 327, 337
Interessenaggregation 21
Interessenartikulation 187, 216, 237
Interessenausgleich 230
Interessengruppe 19, 55, 207, 222, 225, 258, 260, 261, 268, 297, 308, 325, 328, 330, 332
Interessenkoordination 324
Interessenrepräsentation 35, 336
Interessenvertreter 22, 54, 223, 225, 270, 291
intergouvernemental 33, 36, 241, 264, 276–278, 308, 320, 329–331, 334
intragouvernemental 33, 35
Investitionen, öffentliche (*kōkyō tōshi*) 25–31, 33, 36, 37, 39, 40, 45, 49, 51, 53, 54–61, 63, 67–69, 72–74, 81–84, 86, 88–91, 94, 99, 103, 109–111, 117, 118, 120, 123–125, 130, 132, 136–138, 141, 142, 146, 148, 149, 160, 169, 172–175, 178, 181–183, 185, 187, 189–191, 195, 199, 204, 208, 209, 212–215, 220–222, 224, 225, 231, 232, 234, 237–239, 250–252, 254, 257, 264, 277, 279, 280, 283, 296, 307, 309, 322, 324, 325, 328, 331, 334, 335
Investitionshilfen 160, 162, 169, 171, 174, 176, 177, 180–183, 186
ippan hojokin, siehe Zuweisung, nicht zweckgebundene
ippan kaikei, siehe Haushalt, allgemeiner

ippan kyōsō (offene Ausschreibung) 222
ippan saishutsu (allgemeine Ausgaben) 140
ippan zaitō (allgemeine Investitionen und Kredite / FILP) 164
iryō keikaku (Plan für die medizinische Versorgung) 245
Ishihara Shintarō 152, 270
Jahresrechnung 33, 66, 110, 136, 138, 144, 146, 151–153, 192, 244, 256, 271, 323
Japan AG 18
Japan Development Bank (*Nihon kaihatsu ginkō*) 132, 188
Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises (*Kōei kigyō kin'yū kōko*) 132, 171, 174, 176, 210
Japan Highway Public Corporation (*Nihon dōro kōdan*) 131, 133, 160, 163, 168, 170, 176, 189, 210, 229
Japan National Railways (*Nihon kokuyū tetsudō*) 47, 48, 69, 70, 86, 111, 112, 131, 175, 230
Japan Railway Construction Public Corporation (*Nihon tetsudō kensetsu kōdan*) 131, 150, 163, 170, 176, 177, 229
Japan Regional Development Corporation (*Chiiki shinkō seibi kōdan*) 170, 176
Japan Tobacco and Salt Public Corporation (*Nihon senbai kōsha*) 69, 70, 86, 111, 112, 131, 168
Jichishō, siehe Innenministerium
jidōsha jūryōzei, siehe Fahrzeugtonnagesteuer
jigyōdan, siehe Eigenbetrieb
jigyō jisshi kikan, siehe Projektträger
jigyō keikaku, siehe Projektplanung
jigyō tokubetsu kaikei (Business Special Accounts) 145
jinkenhi (Personalkosten) 153
jishu unyō (Anlagen aus dem FILP zur Sicherung der Einlagen öffentlicher Versicherungen und der Postsparkasse gegen Zinsschwankungen) 164
jisshi keikaku, siehe Durchführungsplan
Jiyū minshutō, siehe Liberal-Demokratische Partei
JNR, siehe Japan National Railways
JTS, siehe Japan Tobacco and Salt Public Corporation
Jōetsu-Shinkansen 94
jūtaku kensetsu 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Wohnungsbau
Jūtaku toshi seibi kōdan, siehe Housing and Urban Development Corporation
juyō keikaku, siehe Beschaffungsplan
kūkō seibi 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Flughafenbau
kūkō seibi tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Flughafenbau
Kabinett 74, 140, 165, 188, 192–194, 197, 199, 201–203, 206–208, 212, 213, 225, 233, 242, 311, 322, 324
Kabinettsystem, parlamentarisches 29, 242, 336
kabu kōzō, siehe Infrastruktur
kabu soshiki, siehe Infrastruktur
kaigan jigyō 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Küstenbefestigung
kaiha, siehe Fraktion
kaihatsu keikaku, siehe Entwicklungsplanung
kaikeihō, siehe Gesetz über die öffentlichen Haushalte
Kaikeika, siehe Haushaltsabteilung
Kaikei kensain, siehe Rechnungsprüfungskommission
kanbō chōseihi, siehe *kōkai zaigen*
Kanemaru Shin 223, 225
Kanetsu-Autobahn 96
Kan'i hoken fukushi jigyōdan (Postal Life Insurance Welfare Corporation) 164
kan'i seimei hoken, siehe Lebensversicherung der Post
Kankyō eisei kin'yū kōko (Environmental Sanitation Business Financing Public Corporation) 165
kanri tokubetsu kaikei (Management Special Accounts) 145
Kansai kokusai kūkō kabushiki gaisha (Kansai International Airport Corporation) 229
Kapazitätsindikator 49, 60, 62, 74, 76, 103, 105, 123
Kapitalbildungseffekt 80
Kapitalproduktivität 57, 58
Kapitalstock 51
kasenhō, siehe Flußgesetz

Kasenkyoku (Abteilung für Wasserbau, Bauministerium) 219
kashozuke, siehe Feinallokation
Keizai kikakuchō, siehe Wirtschaftsplanungsamt
Keizai shingikai (Beratungsgremium für Wirtschaftsfragen) 45
keizokuhi (übertragungsfähige Ausgaben) 191
kensetsu keikaku, siehe Bauplanung
kensetsu kōsai, siehe Bauschulden
Kensetsushō, siehe Bauministerium
kensetsuzoku, siehe Bau-Klan
kihatsuyuzei, siehe Benzinsteuer
kihon keikaku, siehe Basisplan
kihon kōsō, siehe Grundkonzeption
kijun zaisei juyōgaku (Formel für den Finanzbedarf von Gebietskörperschaften) 283
Kikakubu, siehe Planungsabteilung
Kikaku chōseibu, siehe Planungsabteilung
kikan inin jimu, siehe Auftragsangelegenheit, institutionelle
kisai jūtōritsu, siehe Neuverschuldung, zulässige
kisai keikakusho (Bedarfsschätzungen für die Neuverschuldung, Gebietskörperschaften) 301
kisei dōmei (Unterstützungsbündnis), siehe s*uishin kyōgikai*
Klientelismus, siehe auch Partikularismus 28, 54, 224, 225, 228, 235, 272, 291, 298, 324, 325, 327, 328, 335
kō (Kapitel) 208
Koalitionsregierung 187, 231, 236
kōdan, siehe Unternehmen, öffentliches
kōei kigyō, siehe Regiebetrieb
Kōei kigyō kinyū kōko, siehe Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises
kōei kigyōsai (Anleihen von Gebietskörperschaften zur Finanzierung von öffentlichen Unternehmen und Regiebetrieben) 300
kōeki, siehe Gemeinwohl
kōeki kigyō, siehe Unternehmen, öffentliches
kōfuzei oyobi jōyozei haifukin tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Transfers an die Gebietskörperschaften
kōiki rengō, siehe Assoziation, regionale
kōkai zaigen (im Haushaltsentwurf des Finanzministers für die Nachverhandlungen vorgesehene Mittel) 226
kokkaihō, siehe Parlamentsgesetz
kokko saimu futan kōi, siehe Verpflichtungsermächtigung
kokko shishutsukin, siehe Zuwendung
kōko no yosan oyobi kessan ni kansuru hōritsu, siehe Gesetz zum Haushalt und zum Rechnungswesen öffentlicher Finanzinstitutionen
Kokudochō, siehe Amt für Landesplanung
Kokudo kōtsūshō, siehe Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr
kokudo sōgō kaihatsuhō, siehe Gesetz über eine umfassende Landesentwicklung
kokudo sōgō kaihatsu keikaku, siehe Landesentwicklungsplanung
kokumin nenkin, siehe Rentenversicherung, staatliche
kokusai seiri kikin, siehe Government Bonds Consolidation Fund
kōkyō rieki, siehe Gemeinwohl
kōkyōsei, siehe Gemeinwohl
kōkyō tōshi, siehe Investitionen, öffentliche
kōkyō tōshi kihon keikaku, siehe Basisplan für öffentliche Investitionen
Kommunalparlament 267, 291, 328
Kommunalpolitik 19, 241, 249, 265, 275, 337, 338
Kommunalverwaltung 265, 274, 281, 296
kondankai, siehe Beratungsgremium
Konjunktur 51, 66, 67, 179, 180, 208, 215, 231, 235, 296, 307
Konjunkturpolitik 51, 177, 185, 213
Konjunkturprogramm 65, 124, 178, 180, 186, 232, 237, 296, 331
Konsum, öffentlicher 39, 57
Koordination
  hierarchische 24
  negative 325–327
  Verhandlungs- 24, 326
Korporatismus 19, 20, 237
Korruption 18, 221, 222, 264, 327
kōsaihi, siehe Schuldendienst
kōsei nenkin, siehe Rentenversicherung der Angestellten

Kōseishō, siehe Ministerium für Gesundheit und Soziales
kōsha, siehe Staatsunternehmen
Kosten-Nutzen-Analyse 53, 216
Kostenrichtwert (*tanka*) 286
Kostenträger 28, 60, 61, 114, 115, 117, 118, 126, 127, 181, 184, 276, 277
kōteki kigyō, siehe Unternehmen, öffentliches
kōteki kotei shihon keisei (Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors) 39
kōteki sō shihon keisei (Investitionen des öffentlichen Sektors) 61
kōtsū anzen shisetsu seibi jigyō 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Verkehrssicherheitseinrichtungen
Kōwan kensetsukyoku, siehe Hafenbaubehörde
kōwan seibi 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für Hafenbau
kōwan seibi tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Hafenbau
Kreditfinanzierung, Genehmigung der 36, 243, 244, 277–279, 300, 303, 305, 306, 308, 316–319, 332, 333
Kreditinstitutionen, öffentliche (*seifu kankei kikan*) 131, 132, 162–164, 188, 191, 210, 212, 299
kuni chokkatsu jigyō (Vorhaben in zentralstaatlicher Projektträgerschaft) 155, 277, 331
kurikoshi meikyohi (übertragbare Ausgaben) 191
kyohiken, siehe Vetorecht
kyoku (Behörde) 219
Kyoku sōmuka, siehe Haushaltsabteilung
LAL, siehe Gesetz über die lokale Selbstverwaltung
Landesentwicklungsplanung (*kokudo sōgō kaihatsu keikaku*) 86, 87, 90, 124, 197, 198, 233, 249, 311, 314
Landnutzungsplanung (*tochi riyō keikaku*) 245
Landwirtschaftsbehörde (regionale Außenstelle des MAFF, *Nōseikyoku*) 287, 309, 310, 312, 313
Landwirtschaftsministerium, siehe Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei 187
Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen (*tochi kairyō chōki keikaku*) 196, 199
LDP, siehe Liberal-Demokratische Partei
Lebensversicherung der Post (*kan'i seimei hoken*) 145, 161, 164, 167, 168, 189, 191, 210
Legislative 208, 242, 323, 325
LFL, siehe Gesetz über die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften
Liberal-Demokratische Partei (*Jiyū minshutō*) 18, 20, 28, 187, 206, 220, 221, 225, 226, 230, 235, 236, 249, 260, 262, 263, 270, 292, 298
Liegenschaften, öffentliche 182
Lobbying (*chinjō*) 36, 216–219, 228, 234, 235, 266, 290–292, 297, 298, 304, 305, 312, 313, 321, 330, 333
Local Finance Program (*chihō zaisei keikaku*) 151
Lokalbüro (eines zentralstaatlichen Ministeriums) 310, 314, 315
MAFF, siehe Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
Marktversagen 44, 162
Mehrebenenperspektive 29, 336
Mehrheitswahl 334
Meishin-Autobahn 96
MHW, siehe Ministerium für Gesundheit und Soziales
Ministerialbürokratie 19, 20, 24, 26, 28, 35, 55, 141, 195, 202, 204, 206, 207, 213, 215, 220–222, 224, 227, 234, 236, 249, 265, 309, 320, 331, 335
Ministerium für Gesundheit und Soziales (*Kōseishō*) 143, 195, 196, 229, 284, 286, 287
Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (*Tsūsan sangyō shō*) 143, 229
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (*Kokudo kōtsūshō*) 26
Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (*Nōrin suisanshō*) 142, 187, 195–198, 201, 210, 214, 229, 284, 285, 287, 289, 290, 295, 298, 309
minkan sō shihon keisei (Investitionen von Unternehmen und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) 61
Minshutō, siehe Demokratische Partei Japans

Mitfinanzierung 27, 36, 62, 276–279, 283, 286, 288, 295, 297, 298, 304, 305, 316, 317
MITI, siehe Ministerium für Internationalen Handel und Industrie
MOC, siehe Bauministerium
Modernisierungsprozeß 41
Modernisierungstheorie 39
MOF, siehe Finanzministerium
MOHA, siehe Innenministerium
moku (Titel) 208
Monbushō (Erziehungsministerium) 284
MOPT, siehe Postministerium
MOT, siehe Verkehrsministerium
Murayama Tomiichi 236
Nachfragesteuerung 178, 180
Nachtragshaushalt 33, 133, 141–144, 151, 186, 189, 213–216, 231–233, 235, 243, 244, 294, 307, 327
Nachverhandlungen (*fukkatsu sesshō*) 207, 212, 224, 226, 233, 251, 261, 324
Nagano-Shinkansen 96
National Land Agency, siehe Amt für Landesplanung
nemawashi 271
Nenkin fukushi jigyōdan (Pension Welfare Service Public Corporation) 164
nenkōsei, siehe Senioritätsprinzip
Nettokreditaufnahme 65
Netzbildung 49, 74, 308, 314
Netzwerk, siehe auch Politikfeldnetzwerk 23–25, 29, 273, 297, 328, 330
Neuverschuldung 65, 203, 211, 213, 232, 277, 279, 299–301, 303–307, 317, 318, 332, 333
  Genehmigung der, siehe Kreditfinanzierung, Genehmigung der
  zulässige (*kisai jūtōritsu*) 307
Neuvorhaben 215, 231, 232, 235
Nihon bōeki shinkōkai (Japan External Trade Organization, JETRO) 131
Nihon denshin denwa kōsha (Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation) 69
Nihon dōro kōdan, siehe Japan Highway Public Corporation
Nihon gesuidō jigyōdan (Kanalbauunternehmung) 170
Nihon kaihatsu ginkō, siehe Japan Development Bank
Nihon kamotsu tetsudō (JR Freight) 176, 177
Nihon kokuyū tetsudō, siehe Japan National Railways
Nihon senbai kōsha, siehe Japan Tobacco and Salt Public Corporation
Nihon tabako sangyō kabushiki gaisha (Japan Tobacco and Salt Corporation) 69
Nihon tetsudō kensetsu kōdan, siehe Japan Railway Construction Public Corporation
Nihon yushutsunyū ginkō (Export-Import Bank of Japan) 132
Nippon denshin denwa kabushiki gaisha, siehe Nippon Telegraph and Telephone Corporation
Nippon Telegraph and Telephone Corporation (*Nippon denshin denwa kabushiki gaisha*) 47, 48, 69, 70, 86, 111, 112, 131, 168, 176, 177, 250
Nishi nihon ryokaku tetsudō (JR West) 176, 177
NLA, siehe Amt für Landesplanung
NTT, siehe Nippon Telegraph and Telephone Corporation
nōgyō shinkō chiiki seibi keikaku (regionale Ausbauplanung zur Förderung der Landwirtschaft) 245
Nōrin suisanshō, siehe Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
Nōseikyoku, siehe Landwirtschaftsbehörde
Nōyōchi seibi kōdan (Agricultural Land Development Public Corporation) 170
Ölkrise 18, 64, 65, 67, 175, 236
ÖUG, siehe Gesetz über die öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften
Ōkurashō, siehe Finanzministerium
Ōsaka kūkō shūhen seibi kikō (Gesellschaft zur Entwicklung des Flughafens Osaka) 170
Ozawa Ichirō 220, 223
PARC, siehe Policy Affairs Research Council
Parlament 19, 22, 29, 133, 168, 178, 188, 190–194, 199, 208, 212–214, 218, 225, 233, 241–244, 246, 250–253, 256, 259–263, 266, 269–271, 274, 281, 301, 313, 323–325, 332, 335, 338

Parlamentsausschuß 223
Parlamentsgesetz (*kokkaihō*) 193
Parteiausschuß 223
Parteispende 265
Partikularinteresse, siehe auch Partikularismus 223–225, 275, 292, 297, 324
Partikularismus, siehe auch Klientelismus 22, 30, 55, 220, 237, 263, 273, 296, 298, 322, 328, 335, 336, 338
Peripherie 53, 86, 103
PFL, siehe Gesetz über die öffentlichen Finanzen
Planung, administrative (*gyōsei keikaku*) 190, 245
Planungsabteilung (*Kikakubu, Kikaku chōseibu*) 38, 202, 251, 253, 258, 259, 331
Planungskosten (*chōsahi*) 205
Pluralismus 19, 20, 22, 195
Policy Affairs Research Council (*Seimu chōsakai*) 206, 220, 223–227, 234, 236
Policy-Analyse 23
policy tribes (*zoku*), siehe Politiknetzwerk, sektorales
Politikfeld 22, 23, 25–27, 29, 30, 34, 36, 37, 39, 55, 56, 110, 219, 241, 250, 263, 276, 298, 322, 333–336
Politikfeldanalyse 23, 29
Politikfeldnetzwerk 21, 25, 29, 30, 33, 34, 36, 196, 238, 276
Politikmodus 223–225, 228, 230, 231, 235, 273, 291, 298, 324, 325, 327, 335
Politiknetzwerk, sektorales (*zoku*) 36, 219–223, 225, 229–231, 234–237, 263, 264, 273, 297, 318
Politikwandel 322
Postministerium (*Yūseishō*) 167, 210
Postsparwesen 32, 161, 164–167, 210
Präfekturparlament 33, 35, 242, 251, 262, 269, 272, 291
Präfekturverwaltung 33, 202, 251, 253, 258, 265, 266, 290, 302–304, 311, 314, 315, 317, 320, 331
Präsidialsystem 242, 263, 322, 336, 337
Preisabsprache, illegale (*dangō*) 222, 265
Premierminister 35, 67, 201, 208, 225, 233, 236, 237, 324, 325
Prinzip der Objektbezogenheit, siehe Bauschulden
Privatisierung 44, 131, 135, 150, 165, 170, 175, 230
Produktion, öffentliche 132, 254
Projektplanung (*jigyō keikaku*) 36, 209, 241, 253, 258, 262, 294, 295, 302, 333
Projektträger (*jigyō jisshi kikan)* 32, 36, 38, 60, 110, 111, 113–118, 126, 127, 163–165, 167, 169–172, 180, 181, 191, 197, 200–202, 209, 210, 215–219, 225, 227, 228, 232–235, 262, 266, 276–279, 300, 308–310, 313–316, 318, 319, 328, 331, 337
Rational Choice 21, 189
Raumplanung, siehe Landesentwicklungsplanung
Raumstruktur, multipolar-disperse 90
Realkörperschaft (*zaisanku*) 239
Rechnungsprüfungskommission (*Kaikei kensain*) 190, 192
Referendum 273, 338
Regiebetrieb (*chihō kōei kigyō, kōei kigyō*) 131, 149, 151, 171, 183, 244, 254–256, 266, 300, 323
Regierungspartei 27, 195, 203, 206, 213, 214, 224, 226, 227, 234, 292, 324
Regierungssystem, siehe auch Präsidialsystem, Kabinettsystem, parlamentarisches 55, 192, 240, 242, 336
  parlamentarisches 192, 242, 263, 274
Regierungswechsel 144
Regionalentwicklung 67, 175, 256
Regionalentwicklungsgesellschaft (*chihō kaihatsu jigyōdan*) 239
Regionalflughafen 227
Regionalpolitik 31, 53, 59, 86, 87, 124
Rentenversicherung
  der Angestellten (*kōsei nenkin*) 161
  staatliche (*kokumin nenkin*) 161
Ressortpartikularismus 221, 227, 230–232, 288, 296, 326
Rizaikyoku, siehe Finanzabteilung
rōjin hoken fukushi keikaku (Plan für Gesundheit und Wohlfahrt älterer Menschen) 245
saigai fukkyū jigyōhi (Mittel für Katastrophenschutzmaßnahmen) 152
Sakigake-Partei 187, 236, 237
sangyō tōshi (Investitionen öffentlicher Unternehmen) 40

sangyō tōshi tokubetsu kaikei, siehe Industrial Investment Special Account
Sanshi satōrui kakaku antei jigyōdan (Raw Silk and Sugar Price Stabilization Agency) 132
Schuldendienst (*kōsaihi*) 50, 136, 140, 148, 152, 153, 307
Sechsjahresplan 36
für die Erschließung küstennaher Fischgründe (*engan gyojō seibi 6kanen keikaku*) 196
für Fischereihäfen (*gyokō seibi 6kanen keikaku*) 196
seibi shinkansen 227
seifu hoshōsai (Anleihen mit staatlicher Refinanzierungsgarantie) 161
seifu kankei kikan, siehe Kreditinstitutionen, öffentliche
Seimu chōsakai, siehe Policy Affairs Research Council
seisaku kin'yū kikan (strategische Kreditinstitution), siehe Kreditinstitutionen, öffentliche
sekiyu gasuzei (Erdölgassteuer) 146
Sekiyu kōdan (Petroleum Public Corporation) 230
Sektionalismus 253, 288, 295
sekushonarizumu, siehe Sektionalismus
Senioritätsprinzip (*nenkōsei*) 221
senketsu shobun, siehe Dringlichkeitsentscheid
Shakai shihon, siehe Infrastruktur
Shakai shihon kenkyū iinkai (Ausschuß für Infrastrukturfragen) 45
Shakaitō, siehe Sozialistische Partei Japans
shibiru minimamu, siehe civil minimum
shichōson kihon kōsō sakutei yōryō (Verordnung zur Gestaltung der Gesamtplanung von Städten und Gemeinden) 246
shikin unyōbu, siehe Trust Fund
shikin unyō jigyō, siehe *jishu unyō*
shimei kyōsō (Ausschreibung öffentlicher Aufträge unter bestimmten, behördlich festgelegten Unternehmen) 222
shingikai, siehe Beratungsgremium
Shinkansen tetsudō hoyū kikō (Shinkansen Railway Holding Corporation) 170
Shinrin kaihatsu kōdan (Forest Development Corporation) 170
shinrin seibi jigyō keikaku (Ausbauplan für forstwirtschaftliche Baumaßnahmen) 196
Shinseitō (Renewal Party) 220, 236
Shin tōkyō kokusai kūkō kōdan (New Tokyo International Airport Authority) 161, 170, 229
shinzensō (Neuer Plan zur Entwicklung des ganzen Landes) 198, 230, 256
shīringu, siehe Deckelung
shitsugyō taisaku jigyōhi (Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) 152
shokuryō kanri tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt zur Reispreisregulierung
shukeikan, siehe Haushaltsbeamter
Shukeikyoku, siehe Haushaltsabteilung
shusa, siehe Haushaltsprüfer
Shuto kōsoku dōro kōdan (Metropolitan Expressway Public Corporation) 170, 229
Shuzeikyoku (Steuerabteilung) 203
Siedlungsstruktur 53, 81
sōgō hoyō chiiki seibihō, siehe Gesetz zur Entwicklung von Erholungsgebieten
sōgō keikaku, siehe Gesamtplanung
sō kotei shihon keisei (Anlageinvestitionen) 61
Sōmubu (allgemeine Verwaltungsabteilung) 250, 302
Sōmuchō (Behörde für Verwaltung und Koordination) 152, 154, 155, 210, 231, 310, 320
Sonderhaushalt (*tokubetsu kaikei*) 36, 130–134, 144–151, 163–166, 169–171, 181, 182, 189, 191, 192, 194, 200, 201, 204, 209, 212, 213, 215, 216, 228, 229, 233, 234, 239, 244, 251, 255, 272, 323, 324
für das Postwesen (*yūsei jigyō tokubetsu kaikei*) 177, 182, 183
für die Entwicklung landwirtschaftlicher Flächen (*kokuei tochi kairyō jigyō tokubetsu kaikei*) 146, 149, 163, 170, 176
für Flughafenbau (*kūkō seibi tokubetsu kaikei*) 146, 148, 163, 170, 176, 182
für Hafenbau (*kōwan seibi tokubetsu kaikei)* 146, 148, 182
für Interventionen auf dem Devi-

senmarkt (*gaikoku kawase shikin tokubetsu kaikei*) 145
für nationales Forstwesen (*kokuyū rinya jigyō tokubetsu kaikei*) 146, 163, 170, 176
für staatliche Krankenhäuser (*kokuritsu byōin tokubetsu kaikei*) 145, 163, 170, 176
für staatliche Schulen (*kokuritsu gakkō tokubetsu kaikei*) 145, 163, 170, 176
für Stadtentwicklung (*toshi kaihatsu shikin yūtsū tokubetsu kaikei*) 145, 171, 173, 174, 176
für Straßenbau (*dōro seibi tokubetsu kaikei*) 146–148, 182
für Transfers an die Gebietskörperschaften (*kōfuzei oyobi jōyozei haifukin tokubetsu kaikei*) 137, 145, 158, 163
für Wasserbau (*chisui tokubetsu kaikei*) 146, 148, 170, 176, 182
Industrial Investment Special Account (*sangyō tōshi tokubetsu kaikei*) 144, 145, 161, 167, 168
zur Reispreisregulierung (*shokuryō kanri tokubetsu kaikei*) 145
Sondervermögen 133, 168, 169
Sōrifu, siehe Amt des Premierministers
sō shihon keisei (Bruttoinvestitionen) 61
Sozialausgaben 65, 136, 175, 264
Sozialistische Partei Japans (*Shakaitō*) 19, 187, 236
Sozialkapital 42, 45, 109
Sozialpolitik 240, 253
Special public corporation (*tokushu hōjin*) 132, 133, 191
SPJ, siehe Sozialistische Partei Japans
Staatsanleihen 162–167, 179, 191
Staatsausgaben 31, 57, 64, 65, 109, 206, 213, 215, 231
Staatseinnahmen 188
Staatsquote 64
Staatstätigkeit 41, 52, 57, 63, 64, 67, 330
Staatstätigkeitsforschung, vergleichende, siehe auch Policy-Analyse 23
Staatsunternehmen (*kōsha*), siehe auch Unternehmen, öffentliches 47, 48, 69, 110–113, 117, 119, 130, 131, 168, 183, 230
Staatsverbrauch 64
Staatsverschuldung 65, 203
Stabsstelle (*Daijin kanbō*) 202, 223
Stadtplanung (*toshi keikaku*) 245
Stadtrat 35, 242, 272
Steuerhebung 188, 190, 250, 282
Steuermehreinnahmen 213
Steuermindereinnahmen 64
Steuerquote 64, 175
Structural Impediments Initiative 68
Strukturwandel 18, 51
Subvention, siehe auch Zuweisung 36, 155, 158, 184, 185, 211, 212, 277, 279, 303
Suishigen kaihatsu kōdan (Water Resources Development Public Corporation) 170, 229
suishin kyōgikai (Förderkomitee) 291, 313
Systemtheorie 189
Takeshita Noboru 217, 218, 223, 225, 249, 253, 256, 257, 261, 262, 289, 291, 292, 298, 302–304, 312, 313
Tanaka Kakuei 67, 99, 137, 223, 225, 230, 286, 294
tandoku jigyō, siehe Eigenmaßnahme
tanka, siehe Kostenrichtwert
tatewari gyōsei (funktionale Fragmentierung der Verwaltungsstruktur) 289
teigaku hojokin, siehe Festbetragsfinanzierung
teiritsu hojokin, siehe Anteilfinanzierung
Teito kōsokudo kōtsū kōdan (Teito Rapid Transit Authority) 160
Tetsudō seibi kikin (Fonds für Schienenverkehrswegebau) 170
tochi kairyō chōki keikaku, siehe Langfristplan für die Pflege landwirtschaftlicher Flächen
tochi riyō keikaku, siehe Landnutzungsplanung
tōgō hojokin, siehe Zuweisung, integrierte
Tōhoku-Autobahn 94
Tōhoku-Shinkansen 94
Tōkai ryokaku tetsudō (JR Central) 176, 177
tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt
tokushu hōjin, siehe Special public corporation
tokutei mokuteki hojokin, siehe Zuweisung, zweckgebundene

Tōkyōwan ōdan dōro kabushiki gaisha (Tokyo Cross-Bay Road Company) 170
toshi kaihatsu hō (Stadtentwicklungsgesetz) 281
toshi kaihatsu shikin yūtsū tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für Stadtentwicklung
toshi keikaku (Stadtplanung) 245
toshi kōen seibi 5kanen keikaku, siehe Fünfjahresplan für städtische Parkanlagen
tōshiteki keihi (Investitionen) 153
tōshi tokubetsu kaikei (Investment Special Accounts) 145
Trust Fund (*shikin unyōbu*) 145, 161, 164, 166–168, 189, 191, 210
Uchū kaihatsu jigyōdan (National Space Development Agency) 132
Umverteilung 52, 53, 84, 123, 129
Umweltpolitik 334
Unteilbarkeit 43
Unternehmen
öffentliches (*kōdan, eidan, kōeki kigyō, kōteki kigyō*); siehe auch Eigenbetrieb, Regiebetrieb, Staatsunternehmen, Unternehmen, quasi-öffentliches 32, 61, 64, 66, 67, 86, 130–132, 135, 147, 149–151, 160, 162, 163, 168, 170, 173, 181–183, 189, 191, 192, 202, 209, 210, 212, 215, 221, 227–231, 234, 240, 254, 255, 266, 267, 276, 300, 310, 313, 323, 328
quasi-öffentliches (*chihō kōsha*), siehe auch Drittsektorunternehmen 244, 254, 256, 257, 267, 268, 271
Unyushō, siehe Verkehrsministerium
Verdichtungsraum 80, 81
Verflechtung 110, 276, 329
Verhandlungskoordination 24, 326
Verkehrsministerium (*Unyushō*) 68, 143, 195–199, 201, 210, 214, 284, 287, 288, 295, 309, 310, 323
Vermittlungsausschuß 194, 212
Verordnung 188, 245–247, 251, 252, 255–257, 271, 274, 282, 300, 309, 311
Verpflichtungsermächtigung (*kokko saimu futan kōi*) 191, 208
Verschuldung 188, 191, 300
Verschuldungsregel, rentabilitätsorientierte, siehe Bauschulden
Versorgungsgrad 49, 74–76, 78, 79, 104, 106, 123
Verteilungsgerechtigkeit 58, 89, 292
Verteilungswirkung 49–51, 54, 328, 335
Verwaltungsabteilung, allgemeine 250, 302
Verwaltungsreform 26, 140, 163, 165, 230, 281
Erste Sonderkommission zur (*Dai ichiji rinji gyōsei chōsakai*) 281
Zweite Sonderkommission zur (*Dai niji rinji gyōsei chōsakai)* 281
Verwaltungsverfahren 279, 286, 288, 304, 311, 321
Vetorecht (*kyohiken*) 242, 317
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 39, 40, 49, 61, 109, 110, 130–133, 151, 181, 239, 257
Vorleistung 46, 54
Wachstumsförderung 59, 84, 87
Wachstumsprozeß 51, 56
Wachstumszentrum 53, 57, 59, 84, 124
Wahlkampf 54, 220, 264
Wahlkreis 27, 54, 291, 313, 324, 328
Wahlsystem 22, 334
waku, siehe Deckelung
waku haibun, siehe Globalzuweisung
Wirtschaftsentwicklung 41, 56, 65, 67, 79, 196
Wirtschaftsplanung 56, 87–89, 189, 197, 244, 256
Wirtschaftsplanungsamt (*Keizai kikakuchō*) 45, 203
Wirtschaftswachstum 18, 46, 57, 88, 90, 103, 128, 213, 236
Wohlfahrt 30, 46, 52, 57, 160, 245, 256, 285
Wohlstandssicherung 52, 53, 84, 123, 128, 129
yōbōsho, siehe *chinjōsho*
yōchihi (Kosten für Grunderwerb) 39
yokinbu, siehe Deposit Fund
Yosan iinkai, siehe Haushaltsausschuß
yosan kakugi (Haushaltssitzung) 207
yosan satei (Prüfung der Haushaltsanmeldungen) 204
yosan sōsoku (allgemeine Haushaltsbestimmungen) 190
yosan teishutsu kakugi (Kabinettssitzung zur Verabschiedung des Regierungsentwurfs des Haushalts) 208

yūbin chokin tokubetsu kaikei (Postal Services Special Account) 164
yūsei jigyō tokubetsu kaikei, siehe Sonderhaushalt für das Postwesen
Yūseishō, siehe Postministerium
yūshi tokubetsu kaikei (Investment Special Accounts) 145
zaikohin zōka (Vorratsveränderung) 61
Zaimu jimusho, siehe Finanzbüro, regionales
Zaimukyoku, siehe Finanzabteilung
zaisanku, siehe Realkörperschaft
zaiseihō, siehe Gesetz über die öffentlichen Finanzen
Zaiseikyoku, siehe Finanzabteilung
Zaisei seido shingikai, siehe Financial System Council
zaisei tōyūshi keikaku, siehe Fiscal Investment and Loan Program
zaisei tōyūshi taishō kikan, siehe Empfängerinstitution (FILP)
zaitō kikan, siehe Empfängerinstitution (FILP)
zaitō kikansai (von Empfängerinstitutionen des FILP auf dem freien Kapitalmarkt aufgenommene Kredite) 210
zaitōsai (Anleihen aus dem Trust Fund, die vom Ministerium für Post und Telekommunikation mit Überschüssen aus den Postsparguthaben sowie der Renten- und der Lebensversicherung der Post angekauft werden) 210
Zehnjahresplan 36
Zentralisierung 292, 329, 330
Zentralität 34, 322, 329, 333
Zinsendienst 64
Zōheikyoku (Münzamt) 131, 145
zoku, siehe Politiknetzwerk, sektorales
zoku-Abgeordneter (*zoku giin*) 24, 36, 220–225, 227, 229–231, 234, 236, 273, 297, 318
zoku giin, siehe *zoku*-Abgeordneter
Zuweisung (*hojokin*), siehe auch Subvention 131, 133, 146, 148, 150, 162, 163, 209, 222, 228, 243, 255, 265, 277–280, 282–298, 300, 303, 305–308, 312, 314–319, 329, 331–333
integrierte (*tōgō hojokin*) 318
nicht zweckgebundene (*ippan hojokin*) 282
zweckgebundene (*tokutei mokuteiki hojokin*) 154, 280, 292
Zuwendung (*kokko shishutsukin*) 154, 280

Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien

Bd. 1: Harumi Befu, Josef Kreiner (Eds.): *Othernesses of Japan. Historical and Cultural Influences on Japanese Studies in Ten Countries.*
1992, [2]1995 ISBN 3-89129-481-6 342 S., kt.

Bd. 2: Erich Pauer (Hg.): *Technologietransfer Deutschland – Japan von 1850 bis zur Gegenwart.*
1992 ISBN 3-89129-482-4 330 S., geb.

Bd. 3: Shigeyoshi Tokunaga, Norbert Altmann, Helmut Demes (Eds.): *New Impacts on Industrial Relations – Internationalization and Changing Production Strategies.*
1992 ISBN 3-89129-483-2 492 S., geb.

Bd. 4: Roy Andrew Miller: *Die japanische Sprache. Geschichte und Struktur.* Aus dem überarbeiteten englischen Original übersetzt von Jürgen Stalph *et al.*
1993 ISBN 3-89129-484-0 XXVI, 497 S., 24 Tafeln, geb.

Bd. 5: Heinrich Menkhaus (Hg.): *Das Japanische im japanischen Recht.*
1994 ISBN 3-89129-485-9 XVI, 575 S., geb.

Bd. 6: Josef Kreiner (Ed.): *European Studies on Ainu Language and Culture.*
1993 ISBN 3-89129-486-7 324 S., geb.

Bd. 7: Hans Dieter Ölschleger, Helmut Demes, Heinrich Menkhaus, Ulrich Möhwald, Annelie Ortmanns, Bettina Post-Kobayashi: *Individualität und Egalität im gegenwärtigen Japan. Untersuchungen zu Wertemustern in bezug auf Familie und Arbeitswelt.*
1994 ISBN 3-89129-487-5 472 S., geb.

Bd. 8: Gerhard Krebs, Bernd Martin (Hg.): *Formierung und Fall der Achse Berlin-Tōkyō.*
1994 ISBN 3-89129-488-3 256 S., geb.

Bd. 9: Helmut Demes, Walter Georg (Hg.): *Gelernte Karriere. Bildung und Berufsverlauf in Japan.*
1994 ISBN 3-89129-489-1 521 S., geb.

Bd. 10: Josef Kreiner (Ed.): *Japan in Global Context. Papers presented on the Occasion of the Fifth Anniversary of the German Institute for Japanese Studies, Tōkyō.*
1994 ISBN 3-89129-490-5 123 S., geb.

Bd. 11: Josef Kreiner (Ed.): *The Impact of Traditional Thought on Present-Day Japan.*
1996 ISBN 3-89129-491-3 236 S., geb.

Bd. 12: Josef Kreiner, Hans Dieter Ölschleger (Eds.): *Japanese Culture and Society. Models of Interpretation.*
1996 ISBN 3-89129-492-1 361 S., geb.

Bd. 13: Josef Kreiner (Ed.): *Sources of Ryūkyūan History and Culture in European Collections.*
1996 ISBN 3-89129-493-X 396 S., geb.

Bd. 14: Aoki Tamotsu: *Der Japandiskurs im historischen Wandel. Zur Kultur und Identität einer Nation.* Aus dem japanischen Original übersetzt von Stephan Biedermann, Robert Horres, Marc Löhr, Annette Schad-Seifert.
1996 ISBN 3-89129-494-8 140 S., geb.

Bd. 15: Edzard Janssen, Ulrich Möhwald, Hans Dieter Ölschleger (Hg.): *Gesellschaften im Umbruch? Aspekte des Wertewandels in Deutschland, Japan und Osteuropa.*
1996 ISBN 3-89129-495-6 272 S., geb.

Bd. 16: Robert Horres: *Raumfahrtmanagement in Japan. Spitzentechnologie zwischen Markt und Politik.*
1996 ISBN 3-89129-496-2 267 S., geb.

Bd. 17/1: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk.* Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens.
1996 ISBN 3-89129-497-2 LXVI, 800 S., geb.

Bd. 17/2: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk.* Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens.
1996 ISBN 3-89129-497-2 XXX, 899 S., geb.

Bd. 18: Günther Distelrath: *Die japanische Produktionsweise. Zur wissenschaftlichen Genese einer stereotypen Sicht der japanischen Wirtschaft.*
1996 ISBN 3-89129-498-0 253 S., geb.

Bd. 19: Gerhard Krebs, Christian Oberländer (Eds.): *1945 in Europe and Asia – Reconsidering the End of World War II and the Change of the World Order.*
1997 ISBN 3-89129-499-9 410 S., geb.

Bd. 20: Hilaria Gössmann (Hg.): *Das Bild der Familie in den japanischen Medien.*
1998 ISBN 3-89129-500-6 338 S., geb.

Bd. 21: Franz Waldenberger: *Organisation und Evolution arbeitsteiliger Systeme – Erkenntnisse aus der japanischen Wirtschaftsentwicklung.*
1999 ISBN 3-89129-501-4 226 S., geb.

Bd. 22: Harald Fuess (Ed.): *The Japanese Empire in East Asia and Its Postwar Legacy.*
1998 ISBN 3-89129-502-2 253 S., geb.

Bd. 23: Matthias Koch: *Rüstungskonversion in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Von der Kriegswirtschaft zu einer Weltwirtschaftsmacht.*
1998 ISBN 3-89129-503-0 449 S., geb.

Bd. 24: Verena Blechinger, Jochen Legewie (Eds.): *Facing Asia – Japan's Role in the Political and Economical Dynamism of Regional Cooperation.*
2000 ISBN 3-89129-506-5 328 S., geb.

Bd. 25: Irmela Hijiya-Kirschnereit (Hg.): *Forschen und Fördern im Zeichen des Ginkgo. Zehn Jahre Deutsches Institut für Japanstudien.*
1999 ISBN 3-89129-505-7 270 S., geb.

Bd. 27: Junko Ando: *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen.*
2000 ISBN 3-89129-508-1 273 S., geb.

Bd. 30: Silke Vogt: *Neue Wege der Stadtplanung in Japan. Partizipationsansätze auf der Mikroebene, dargestellt anhand ausgewählter* machizukuri-*Projekte in Tōkyō.*
2001 ISBN 3-89129-841-2 312 S., geb.