

Schlank auf dem Weg ins 21. Jahrhundert? **Das Verwaltungsreformprogramm der Regierung Hashimoto**

von Verena Blechinger

Als Premierminister Hashimoto im November 1996 sein zweites Kabinett vorstellte, betonte er seine Absicht, Japan durch strukturelle Reformen aus der derzeitigen Wirtschaftskrise herauszuführen. Die geplanten Maßnahmen, die er zur Betonung ihrer historischen Bedeutung nach der gegenwärtigen Regierungsdevise als „Heisei-Reform“ bezeichnete, richteten sich auf die Bereiche Verwaltung, Wirtschaftsstruktur, Finanz- und Steuersystem, Sozialversicherung und Erziehung. Der Verwaltungsreform kommt innerhalb des Programms besonderes Gewicht zu. Dies zeigt sich daran, daß der Premierminister nicht nur unmittelbar nach der Regierungsbildung eine Sonderkommission einberief, die Vorschläge ausarbeiten sollte, sondern auch selbst den Vorsitz übernahm. Das Gremium, dem Wirtschaftsvertreter, Journalisten, Wissenschaftler und Gewerkschaftsführer angehörten, beriet ab November 1996 ein Jahr lang über Konzepte zur Umstrukturierung der Zentralbürokratie und zur Kostensenkung im öffentlichen Sektor. Am 3.12.1997 legte es dem Kabinett seinen Abschlußbericht vor.

Warum Verwaltungsreform?

Bei der Mehrheit der japanischen Wähler stand die Ministerialbürokratie jahrzehntelang nicht nur in dem Ruf, Motor und Stütze des Aufstiegs Japans zur Wirtschaftsweltmacht gewesen zu sein. Sie galt auch als kompetente und integere Eliteinstitution, die ein reibungsloses Funktionieren des Staates gewährleistete. Angesichts zahlreicher politischer Skandale und häufig wechselnder Regierungen wurde der Verwaltung häufig mehr Vertrauen entgegen gebracht als den politischen Mandatsträgern. Dieses Bild geriet jedoch spätestens Anfang der 90er Jahre ins Wanken, als Berichte über die Verwicklung führender Beamter in Korruptionsskandale und über Verletzungen der ministeriellen Aufsichtspflicht zunahmen. Vorfälle wie die sog. Jusen-Affäre, bei der eine Reihe von zahlungsunfähigen Bausparkassen letztlich mit Steuergeldern vor dem Zusammenbruch gerettet werden mußte, oder der HIV-Bluterskandal um den Vertrieb von mit dem AIDS-Virus verseuchten Blutprodukten hatten in den Jahren 1995 und 1996 insbesondere dem

Finanz- und Gesundheitsministerium negative Schlagzeilen eingebracht. In der Folge mehrten sich die Rufe nach einer stärkeren Kontrolle der Bürokratie durch die Politik und nach der Schaffung von mehr Transparenz im Verwaltungshandeln. Im Unterhauswahlkampf vom Oktober 1996 war die Durchführung einer umfassenden Verwaltungsreform eines der zentralen Wahlversprechen, das von nahezu allen angetretenen Parteien proklamiert wurde.

Strukturelle Mängel

Die Gründe für die Durchführung einer Reform sind jedoch nicht nur in der Erfüllung von Wahlkampfbzusagen zu sehen. Das derzeitige Verwaltungssystem weist vielmehr eine Reihe struktureller Mängel auf, deren Behebung von einer - zur Überwindung der Wirtschaftskrise erforderlichen - Konsolidierung des japanischen Staatshaushalts nicht zu trennen ist.

- **Unprofitable öffentliche Unternehmen.** Bürokratiekritiker mahnen seit Jahren die Auflösung, Zusammenlegung oder Privatisierung öffentlicher Unternehmen an. Diese Organisationen, die meist nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, um Aufgaben z.B. im Wohnungs- oder Straßenbau zu übernehmen, sind nicht nur zum Teil veraltet, sie erhalten oft auch hohe Subventionen aus öffentlicher Hand oder belasten durch die von ihnen erwirtschafteten Defizite die Staatskasse.

- **Veraltete ministerielle Ressortaufteilung.** Die Zuständigkeiten der Ministerien haben sich im Grundsatz seit 1947 nicht mehr verändert. Dies führte dazu, daß die Aufsicht über neue Wirtschaftsbereiche, wie z.B. Telekommunikation oder Umwelttechnologie, mehreren Ministerien gleichzeitig obliegt. Die Folge sind nicht nur unklare Weisungsbefugnisse, sondern auch, wie die in den 80er Jahren zwischen MITI und Postministerium geführten Telekom-Kriege zeigen, massive Domänekonflikte. Die kontinuierlichen Rivalitäten zwischen den einzelnen Bereichen der Verwaltung um die Zuweisung von Haushaltsmitteln erschwert die Koordination. Dieselben Aufgaben werden daher häufig in mehreren Ministerien von unterschiedlichen Büros bearbeitet. Dies verursacht nicht nur zusätzliche Kosten, sondern verlangsamt vor allem das Verwaltungshandeln.

- **Die Organisationsstruktur der Behörden führt zu Interessenkonflikten.** Die Skandale der letzten Zeit haben deutlich gemacht, daß die Doppelzuständigkeit der Fachministerien für die Förderung und Kontrolle des Wirtschaftsgeschehens in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich häufig Interessenkonflikte nach sich zieht. Aus der oft jahrelangen engen Zusammenarbeit zwischen Ministerialbeamten und Unternehmensvertretern läßt sich eine Tendenz auf Seiten der Verwaltung feststellen, die Interessen ihrer angestammten Klientel zu schützen und ihre Aufsichtspflicht zu vernachlässigen. Dazu trägt sicher auch die Praxis des Übergangs pensionierter Spitzenbeamter in die Privatwirtschaft (amakudari) bei, die die Behördenvertreter auch im Interesse ihrer eigenen Zukunftssicherung Kontrollpflichten großzügig auslegen läßt.

Bisherige Reformansätze

Die oben genannten Kritikpunkte sind indes nicht neu. Das Thema Verwaltungsreform befindet sich seit den 60er Jahren auf der Agenda nahezu aller japanischen Premierminister. Insbesondere die vom ehemaligen Keidanren-Präsidenten Dokô Toshio geleitete Kommission aus dem Jahr 1981 beriet unter großer Anteilnahme der Öffentlichkeit und löste in Japan ein wahres Reformfieber aus. Nach Vorlage des jeweiligen Abschlußberichts gerieten die Vorschläge der bisherigen Reformausschüsse jedoch meist schnell in Vergessenheit. Eine Umsetzung ihrer Empfehlungen fand in der Regel nicht statt.

Eine schlankere Zentralbürokratie und mehr Einfluß für die Politik

Nach elfmonatiger Beratung präsentierte der Reformausschuß im September 1997 einen ersten Zwischenbericht, der die wichtigsten Ziele vorstellte. Im Mittelpunkt der Diskussion standen vor allem zwei Themen: eine Verschlankung der Zentralverwaltung durch Zusammenlegung von Ministerien und eine Verlagerung von Befugnissen und Kompetenzen auf die politische Ebene.

- **Verkleinerung des Verwaltungsapparats.** Kernpunkt des Reformvorschlags ist eine Reduzierung der bislang 21 Ministerien auf 12. Dadurch soll die Bürokratie „verschlankt“ werden und der bisher aus rivalisierenden Einzelbehörden bestehende Verwaltungsapparat mehr Flexibilität erhalten. Ziel ist es, die Arbeit der Behörden zu

beschleunigen und sie in die Lage zu versetzen, den Anforderungen durch neue Technologien gewachsen zu sein.

- **Kompetenzverlagerung auf das Amt des Premierministers.** Der Premierminister soll mit mehr Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden, die eine schnelle Reaktion der Politik auch ohne vorherige Einschaltung der Verwaltung möglich machen sollen. Dies soll insbesondere in Krisenfällen, wie nach dem Erdbeben in Kôbe im Januar 1995 oder dem Stranden eines russischen Öltankers vor der japanischen Küste im Juli 1997 ein schnelles Handeln von staatlicher Seite gewährleisten.

- **Funktionstrennung innerhalb der Ministerien.** Zur Verhinderung von Interessenkonflikten und zur Schaffung von mehr Transparenz innerhalb der Verwaltung soll eine Trennung der Bereiche Planung und Umsetzung bzw. Kontrolle im Organisationsplan der Ministerien herbeigeführt werden. Aufsichtsfunktionen und alltägliche Exekutivaufgaben sollen dabei nach britischem Vorbild ausgelagert und selbständigen Agenturen übertragen werden.

- **Privatisierung der Postdienste und Neuorganisation des Finanzministeriums.** Im Hinblick auf die maroden Staatsfinanzen und aufgrund der zahlreichen Bankenskandale im Jahr 1996/97 stellten die Privatisierung von Postdienst, Postsparkasse und Postversicherung sowie die Reorganisation des in Mißkredit geratenen Finanzministeriums zentrale Anliegen des Reformausschusses dar. Die Kompetenzen des Finanzministeriums sollten dabei nach den Bereichen Haushaltspolitik, Finanzpolitik und Finanzaufsicht aufgeteilt werden.

Starker Widerstand bei Parteien und Bürokratie

Die Ziele des Reformausschusses erregten sowohl bei der Regierungspartei und ihren Partnern SDPJ und Sakigake, als auch in der Opposition und der Ministerialbürokratie heftigen Widerstand. Während die Beamten ihren Einflußbereich verteidigten und ihre Kompetenzen zu wahren suchten, sahen die Parteien durch die Reformvorschläge die Interessen ihrer Wähler gefährdet. Innerhalb der LDP und der oppositionellen Shinshintô übten besonders die zoku giin, erfahrene Abgeordnete, die sich in einem Politikbereich

Expertise erworben haben und über enge Kontakte zu Ministerien wie auch zu Unternehmen aus den für sie wichtigen Branchen verfügten, Druck auf den Ausschuß aus. Ihnen ging es darum, die Privatisierung der Postdienste sowie die Aufteilung des Finanzministeriums zu verhindern. Da die Leiter der örtlichen Postämter zudem traditionell als wichtige Stützen des LDP-Wahlkampfs gelten, sprach sich auch ein großer Teil der LDP-Parlamentarier gegen die Privatisierungspläne des Reformausschusses aus. Den Vertretern der Sozialdemokraten und Minshutô dagegen, deren Wähler vor allem aus den Gewerkschaften kommen, war es ein Anliegen, Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst möglichst gering zu halten.

Ein erster Schritt zu wirksamen Reformen?

Wie erfolgreich der Widerstand gegen das Verwaltungsreformprogramm letztlich war, zeigt sich an dem im Dezember 1997 verabschiedeten Bericht. Die wichtigsten Anliegen der Regierung, nämlich die Neustrukturierung des Finanzministeriums und die Privatisierung der Postdienste, sind hier nicht mehr enthalten. Während die Reform des Finanzministeriums auf Januar vertagt wurde, bleiben die Postdienste, die in einem neu zu gründenden öffentlichen Unternehmen, dessen Angestellte weiterhin Staatsbedienstete mit Arbeitsplatzgarantie sein werden, reorganisiert werden sollen, vorerst in öffentlicher Hand. Auch die Privatisierung der defizitären öffentlichen Unternehmen blieb ausgeklammert. Die Kürzung der Stellen im öffentlichen Dienst wird lediglich 10% betragen. Von den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission blieben somit nur die Reduzierung der Fachministerien bis zum Jahr 2001 sowie die Aufwertung des Amtes des Premierministers zu einem Kabinettsministerium. Zu diesen Vorhaben soll bis zum Sommer 1998 ein Rahmengesetz erarbeitet werden, dem 1999 detailliertere Einzelgesetze folgen sollen.

Auch wenn Vertreter der japanischen Wirtschaft die nun verabschiedete Planung als „ersten Schritt“ in die richtige Richtung loben, läßt die Ausklammerung der auch im Hinblick auf die Sanierung öffentlicher Kassen wichtigsten Anliegen Zweifel an der Effektivität dieses Vorhabens aufkommen. Da sowohl die Auflösung der öffentlichen Unternehmen als auch deutliche Personalkürzungen nicht mehr im Programm enthalten sind, wird es wohl kaum zu einer merklichen Entlastung der öffentlichen Hand kommen.

Mit der Vertagung der Reorganisation des Finanzministeriums auf Januar bleibt gleichzeitig die dringlichste politische Frage der Reform ungelöst. Beschränken sich die groß angekündigten „Heisei-Reformen“ jedoch nur auf eine Neu-Etikettierung bestehender Verwaltungsstrukturen, dann bleibt eine weitere Chance zu einer erfolgreichen Umstrukturierung der japanischen Bürokratie ungenutzt.

(erschieden in: Japan Markt, Februar 1998, DIHK Tokyo, Rubrik "Wissenschaft und Praxis", S. 17-18)