

DIE MACHTPOSITION DES JAPANISCHEN REGIERUNGSCHEFS

GRUNDLEGENDE INSTITUTIONELLE PARAMETER UND JÜNGERE ENTWICKLUNGEN

Patrick Köllner

Abstract: How does the institutional setting in Japan affect the ability of prime ministers to exert power? An examination of institutional veto players within Japan's political system reveals that there are no exceptionally high constitutional barriers vis-à-vis majority government. Moreover, Japanese heads of government possess some powerful instruments such as the right to dissolve the Lower House and to appoint and dismiss ministers at will. The apparent weakness and passivity of many Japanese prime ministers in the post-war period can thus not be explained by reference to the formal institutional setting in which they have operated. Rather it has been informal institutions within the political system and the governing LDP – an internally segmented but relatively autonomous government bureaucracy, intensive factional competition plus institutionalised informal policy-making structures and processes within the governing party – which have constrained the ability of Japanese heads of governments to exert power. Recent administrative reforms involving an increase in institutional and personal resources available to Japanese prime ministers have, however, helped to shore up their power position. Prime minister Koizumi Jun'ichirō actively used these new resources in order to push his political agenda. Although he had to make concessions in view of still remaining informal institutions within his party, Koizumi acted very much like a ‚Westminster-style‘ prime minister.

1. EINFÜHRUNG

Japans konstitutionelle und strukturelle politische Gegebenheiten in den letzten Jahrzehnten legen nahe, dass das Land durch eine machtvolle Exekutive mit einem starken Regierungschef an der Spitze gekennzeichnet gewesen ist. Schließlich weist das politische System Japans unter der Nachkriegsverfassung eine Machtkonzentration in der Exekutive auf, die an das Westminster-Modell erinnert (Stockwin 1999: 95; Connors 2000: 109). Eine derartige Machtkonzentration verschafft der parlamentarischen Mehrheit und der aus ihr hervorgehenden Regierung in der Politikgestaltung weitgehend freie Bahn. Bekanntlich ist Japan zudem, mit einer kurzen Unterbrechung, seit 1955 von einer Partei, der Liberaldemokrati-

schen Partei (LDP), regiert worden. Mit Ausnahme von drei Jahren hat die LDP seither den Regierungschef gestellt und ist die längste Zeit auch nicht auf Koalitionspartner angewiesen gewesen. Machtbeschränkungen des Regierungschefs, die von Koalitions- oder gar Minderheitsregierungen ausgehen können, waren in Japan in den letzten 50 Jahren mithin nur von begrenzter Bedeutung.

Wirft man indessen einen Blick in die relevante Literatur, stellt man fest, dass der japanische Regierungschef oftmals als relativ machtlos beschrieben worden ist. Noda (1991: 48) beispielsweise hat argumentiert, dass Japan eine schwache Regierung habe, in der niemand über viel Macht verfüge.¹ Nur einen Schritt weiter ist es zu van Wolferens (1989) bekannter These, dass es in Japans politischem System, welches einer abgeschnittenen Pyramide gleiche, kein Machtzentrum gebe. Arbeiten, die sich in umfassenderer Weise mit dem japanischen Regierungschef auseinandergesetzt haben, sind zu differenzierteren, wenn auch nicht deckungsgleichen Ergebnissen gelangt. Hayao (1993: 26) kam Anfang der 1990er Jahre zu folgendem Schluss: „[t]he typical Japanese prime minister is, by the standards of most other countries, a remarkably weak and passive figure. [...] Yet, despite this, Japanese prime ministers have often played a central part in bringing about change in policy.“² Beispiele für derartige „Policy Leadership“ finden sich bei Shinoda (2000). Er argumentiert, dass japanische Regierungschefs ungeachtet aller Beschränkungen, denen sie sich gegenüber sehen mögen, „informelle“ Machtressourcen³ mobilisieren können, um zentrale politische Projekte anzustoßen und umzusetzen.

Die Frage, über wie viel Macht im Sinne eigenständiger Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der japanische Regierungschef – auch und gerade im Vergleich zu anderen Regierungschefs – tatsächlich verfügt, harrt indes immer noch einer befriedigenden Antwort. Im Rahmen dieses Artikels wird dieser Frage aus institutioneller Perspektive nachgegangen. Es wird aufgezeigt, über welche institutionellen, politische Handlungen ermöglichende Ressourcen der japanische Regierungschef verfügt und wie, andersherum betrachtet, Institutionen seine Macht beschränken. Dabei wird nicht behauptet, dass Institutionen Handeln im

¹ Zitiert nach George Mulgan (2000: 183).

² Eine ähnliche Einschätzung findet sich bei Richardson (1997: 105).

³ Hierzu zählt Shinoda die Unterstützung des jeweiligen Amtsinhabers von Seiten seiner eigenen Partei, der Geschäftswelt, den USA oder aber einer breiten inländischen Öffentlichkeit, ferner den Einsatz von Beratergremien, gute Beziehungen zur Ministerialbürokratie und/oder zu den Oppositionsparteien.

politischen Bereich oder anderswo bestimmen; die handelnden Akteure sind keineswegs Geiseln ihres institutionellen Umfelds. Handlungen und Verhalten im politischen Bereich allein auf die institutionelle Einbettung der Akteure zurückzuführen, hieße deren Wahlmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume zu ignorieren sowie die oftmals konfliktiven Entscheidungsprozesse aus der Analyse der Politik auszublenden (Thelen und Steinmo 1992: 2–3; Clemens und Cook 1999: 442; Helmke und Levitsky 2004: 726–727). Institutionen erhöhen oder verringern lediglich die Wahrscheinlichkeit bestimmter Handlungs- und Interaktionsweisen; sie bilden damit so etwas wie einen „Handlungsfilter“ (vgl. MacIntyre 2003: 102–103). Wenngleich also die Persönlichkeiten individueller Amtsinhaber oder aber die konkreten Umstände, denen sie sich gegenübersehen, von großer Bedeutung dahingehend sein können, wie Regierungschefs ihre Handlungsspielräume nutzen,⁴ so ermöglicht die Analyse institutioneller Parameter des Handelns doch systematische Einschätzungen ihrer grundlegenden Machtressourcen – dies sowohl im internationalen Vergleich als auch im Zeitverlauf innerhalb eines Landes.

Notwendig ist zu erwähnen, dass dem Beitrag ein breites Institutionenverständnis zu Grunde gelegt ist, das sowohl stabile und dauerhafte Beziehungssysteme und Verfahren (sowie die mit ihnen verbundenen Regeln) als auch Organisationen umfasst. Im Rahmen dieses Institutionenverständnisses wird zwischen formalen und informellen Institutionen unterschieden. Dabei weisen formale Institutionen eine verfassungsmäßige, gesetzliche oder sonst wie kodifizierte Grundlage auf, während dies bei informellen Institutionen nicht der Fall ist. Während formale Institutionen quasi die Oberflächenstruktur eines institutionellen Gefüges bilden, stellen informelle Institutionen die Tiefenstruktur dar (Heilmann 2000: 22). Zwei grundlegende Prämissen leiten die Analyse in diesem Artikel. Die erste lautet, dass ein großer institutioneller Handlungsspielraum eines Regierungschefs innerhalb der Exekutive nicht unbedingt mit einer starken Position der Exekutive innerhalb des politischen Systems einhergehen muss (und umgekehrt, siehe Helms 2005: 11). Mit anderen Worten ist z. B. durchaus vorstellbar, dass innerhalb eines politischen Systems, welches allgemein durch einen hohen Grad an Machtstreuung gekennzeichnet ist, ein Regierungschef agiert, der ohne große Beschränkungen die

⁴ Zu Bedeutung der Persönlichkeit von Regierungschefs und den Umständen, denen sie sich gegenübersehen siehe Helms (2005: 17–21). Ein Panoptikum japanischer (und italienischer) Führungspersönlichkeiten, denen es in den letzten 150 Jahren gelungen ist, institutionelle Barrieren zu überwinden, präsentiert Samuels (2003).

Exekutivgewalt in diesem System ausübt – der Fall des US-Präsidenten liefert hierfür ein bekanntes Beispiel. In Abschnitt 2 dieses Artikels werden wir uns vor diesem Hintergrund mit der Frage beschäftigen, inwieweit der japanische Regierungschef durch die Gesamtkonstellation des politischen Systems in seiner Machtentfaltung eingeschränkt wird. Der in diesem Zusammenhang verwendete Vetospieler-Ansatz erlaubt auch Aussagen zur formal-institutionellen Verortung Japans im Vergleich mit anderen Demokratien.

Die institutionell orientierte Betrachtung der Stellung der Exekutive innerhalb eines politischen Systems gibt uns wie erwähnt noch keinen Aufschluss darüber, wie es um die Stärke des Regierungschefs innerhalb der Exekutive bestellt ist. In diesem Zusammenhang kommt unsere zweite Prämisse ins Spiel, die lautet, dass die Macht von Regierungschefs auf zwei Dingen fußt: erstens ihrer Macht innerhalb der Regierung, die sie anführen, und zweitens ihrer Macht innerhalb der eigenen Partei (oder auch: der eigenen Parlamentsfraktion, vgl. Heffernan 2005: 610–615). Vor diesem Hintergrund werden zunächst in Abschnitt 3 die formal-institutionellen Machtressourcen des japanischen Regierungschefs herausgearbeitet, die dessen Machtposition innerhalb der Exekutive umschreiben. Nebenbei wird dabei erläutert, warum es sich beim japanischen Regierungschef um einen Premierminister und nicht, wie des Öfteren angegeben, um einen Ministerpräsidenten handelt. In Abschnitt 4 werden dann die informellen Institutionen in der langjährigen Regierungspartei LDP aufgezeigt, welche die Machtposition japanischer Regierungschefs aus den Reihen der Liberaldemokratischen Partei tangiert haben. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform von 1999 wird im Anschluss der Frage nachgegangen, wie sich die organisatorische und personelle Machtbasis des Regierungschefs in jüngster Zeit verändert hat. Abschnitt 6 beschließt die Analyse mit einem Fazit.

2. ZUM AUSMASS DER MACHTKONZENTRATION IN DER JAPANISCHEN EXEKUTIVE

Japans Nachkriegsverfassung weist das Land als Demokratie aus. Indes ist mit dieser Herrschaftsform noch keine Entscheidung darüber verbunden, wie die Interessen des Volkes artikuliert, zusammengefasst und in den legislativ-exekutiven Prozess eingebracht werden. Auch sagt demokratische Herrschaft per se noch nichts darüber aus, nach welchem Prinzip verfahren werden soll, wenn es innerhalb der Bevölkerung unterschiedliche Präferenzen gibt. Auf diese Fragen gibt es keine einheitliche Antwort, da sich demokratisch verfasste politische Gemeinwesen unter-

schiedlich organisieren lassen. Diese Unterschiede beruhen auf der Berücksichtigung spezifischer politisch-sozialer Traditionen, politischer Kulturen sowie regionaler bzw. nationaler Problemlagen und Rahmenbedingungen (Frevel 2004). Grundsätzlich lässt sich hinsichtlich der verschiedenen Gestaltungsmuster der Demokratie differenzieren zwischen Repräsentativ- und Direktdemokratien, zwischen parlamentarisch und präsidentiell verfassten Demokratien sowie zwischen Mehrheitsdemokratien und nichtmajoritären Demokratien. Letztere tragen Bezeichnungen wie Konkordanz-, Konsens- oder Verhandlungsdemokratien. Sie zeichnen sich im Kern dadurch aus, dass politische Konflikte und Streitfragen im Regelfall nicht durch Mehrheitsentscheid, sondern durch Verhandlung, Kompromisse und im Extremfall durch Einstimmigkeit geregelt werden.

Den idealtypischen Gegenpol zu Verhandlungsdemokratien bilden Mehrheitsdemokratien, die nach ihrem bekanntesten realen Vertreter auch als Westminster-Demokratien bezeichnet werden. Betont die Verhandlungsdemokratie Machtverteilung und Aushandlungsprozesse und räumt im Allgemeinen breiter Beteiligung an der Regierung Vorrang ein, ist das Westminster-Modell durch die Konzentration der politischen Macht in den Händen der parlamentarischen Mehrheit gekennzeichnet. Diese Konzentration der politischen Macht ergibt sich im Westminster-System als Folge der nur begrenzten Existenz von Gewaltbeschränkungen, die in vielen anderen Verfassungsstaaten üblich sind.⁵ Allgemein sind Demokratien, die dem Westminster-Typ entsprechen, durch ein Institutionengefüge gekennzeichnet, das Einparteienregierungen ermöglicht, die über ein extrem hohes Maß an Entscheidungskompetenz verfügen. „Eine reine Mehrheitsdemokratie“, so Kaiser (2000: 14), „ist dann gegeben, wenn ihre institutionellen Charakteristika eine Maximierung der Entscheidungskompetenz bei einer demokratisch gewählten Mehrheitsregierung zulassen“.

Handelt es sich bei Japan tatsächlich um eine Westminster- oder Mehrheitsdemokratie, wie dies anfangs angedeutet wurde? In seiner bekannten Studie zu den Ausprägungen und Konsequenzen unterschiedlicher Demokratietypen ist Arend Lijphart (1999: 248) zu dem Ergebnis gekommen, dass Japan eher den Konsensdemokratien zuzuordnen ist. Allerdings ist Lijpharts ambitionierte Studie nicht frei von konzeptionellen und analytischen Problemen. So vermischt Lijphart, um nur das wichtigste Problem zu nennen, in seiner Auflistung der Merkmale von Demokratietypen beobachtbare Verhaltensmuster in

⁵ Im idealtypischen Westminster-System werden der Mehrheitsherrschaft nur rechtsstaatliche aber keine politischen Grenzen gezogen.

politischen Systemen (Regierungsdominanz, pluralistische Interessenvermittlung etc.) und formal-institutionelle Charakteristika (Bikameralismus, Föderalismus etc.).⁶ Statt sich auf Lijpharts gesamtes Analysegerüst zu stützen, erscheint es vor diesem Hintergrund sinnvoller, lediglich eine formal-institutionelle Kartierung des politischen Systems Japans vorzunehmen. Dies macht schon deswegen Sinn, da bereits die diesbezüglichen konstitutionellen Charakteristika als „Anzeiger der Zähmung der Mehrheit in der zentralstaatlichen Legislative und der aus ihr hervorgehenden Exekutive“ (Schmidt 2000: 351) gelten können und entsprechend für eine komparative Bewertung der Machtposition der japanischen Exekutive ausreichen.

Von Relevanz ist in diesem Zusammenhang der Vetospieler-Ansatz von George Tsebelis, der in der vergleichenden Politikwissenschaft inzwischen recht gebräuchlich ist. Inwieweit eine Regierung mit Einschränkungen ihrer Macht konfrontiert ist, lässt sich mit Blick auf die Konfiguration der Vetospieler im politischen System eines Landes ermitteln. Unabhängig von Typ und Aufbau eines Regierungssystems ist nach Tsebelis ein Vetospieler ein individueller oder kollektiver Akteur, dessen Zustimmung für die Veränderung des Status quo notwendig ist – so kann ein Vetospieler beispielsweise durch Verweigerung seiner Zustimmung die in Gesetzesvorhaben gegossenen Reformpläne einer Regierung zu Fall bringen.⁷ Das Potenzial für einen Politikwechsel hängt nach Tsebelis von der Zahl der Vetospieler in einem politischen System, ihrer Kongruenz (die programmatische Nähe oder Distanz zwischen den Spielern) sowie ihrer internen Kohäsion ab. Grundsätzlich „schrumpft das reformpolitische Potenzial der Regierung umso mehr, je größer die Zahl der Vetospieler, je unähnlicher deren Politikpositionen [...] und je kongruenter die Politikpositionen der Gefolgschaft jedes Vetoakteurs sind“.⁸

Tsebelis (2002: 19–20) unterscheidet zwischen institutionellen und parteilichen Vetospielern, wobei die Anzahl und die konkrete Vetomacht Ersterer in der Verfassung festgeschrieben sind. In parlamentarischen Systemen können zweite Parlamentskammern, Verfassungs- oder Oberste Gerichte sowie Präsidenten oder andere Staatsoberhäupter institutionelle

⁶ Siehe dazu im Einzelnen Ganghof (o. D.: 3–10) sowie Roller (2003: 2). Für eine umfassende kritische Würdigung des Lijphartschen Analyseansatzes siehe Schmidt (2000: 346–351, 354–355).

⁷ Ähnlich gelagerte, wenn auch nicht derart (handlungs-)theoretisch elaborierte Ansätze stammen von Immergut (1992) und Kaiser (2002), die von „Vetopunkten“ bzw. „Entscheidungspunkten“ sprechen.

⁸ So Schmidts (2000: 335) prägnante Zusammenfassung. Die umfassendste Darstellung des Vetospieler-Ansatzes findet sich in Tsebelis (2002). Siehe auch Ganghofs (2003) lesenswerte Diskussion des Ansatzes.

Vetospieler sein. Parteiliche Vetospieler (*partisan veto players*) sind jene politischen Parteien und parteiähnlichen Gruppierungen, welche einen Politikwechsel blockieren können (z. B. unverzichtbare Koalitionspartner im Rahmen von Koalitionsregierungen). In bestimmten Politikfeldern können schließlich Akteure über Vetomacht verfügen, die sie aus konstitutionellen oder anderen formalen Grundlagen beziehen. Ein bekanntes Beispiel in diesem Zusammenhang sind unabhängige Zentralbanken.

Für den Vergleich institutioneller Arrangements in demokratischen Systemen sind seit den frühen 1990er Jahren verschiedene Vetospieler-Indizes entwickelt worden, welche die relevanten konstitutionellen Strukturen erfassen.⁹ Differenziert werden kann dabei zwischen primären (bzw. zentralen) Vetospielern, die nahezu jeder Entscheidung der Regierung zustimmen müssen, und sekundären (bzw. peripheren) Vetospielern, die nur im Nachhinein, unter besonderen Bedingungen oder in bestimmten Politikfeldern Entscheidungen der Exekutive abändern oder aber unabhängige Entscheidungen treffen können, welche die Machtkompetenzen der Regierung beschneiden (Fuchs 2000: 15; Roller 2003: 8). Zu den primären Institutionen, die hierbei berücksichtigt werden, werden durchgängig zweite Parlamentskammern und eine föderale Staatsorganisation¹⁰ gezählt. Zu den sekundären institutionellen Merkmalen können konstitutionelle Rigidität (sprich: schwer zu verändernde Verfassungen), Verfassungsgerichte, unabhängige Zentralbanken und Referenda auf nationaler Ebene gezählt werden (Roller 2003: 9; Helms 2005: 15). In einzelnen umfassenderen Indizes sind zudem noch weitere primäre und sekundäre institutionelle Barrieren der zentralstaatlichen Exekutive (z. B. Präsidentialismus bzw. EU-Mitgliedschaft) berücksichtigt worden.¹¹

Tabelle 1 gibt einen Überblick darüber, wie Japans politisches System in verschiedenen Indizes konstitutioneller Vetospieler abschneidet. Die Indizes sind insofern miteinander vergleichbar, als dass a) das Ausmaß der Machtverteilung in demokratischen politischen Systemen durch die Anzahl der formal-institutionellen Vetospieler operationalisiert wird und b)

⁹ Daneben existieren Indizes parteilicher Vetospieler, welche darauf ausgerichtet sind, die realen Strukturen demokratischer Gouvernanz zu messen (vgl. dazu Roller 2003: 10–15). Diese sind jedoch für die Diskussion in diesem Abschnitt nicht von Belang.

¹⁰ Anzumerken ist dabei, dass ein rein „dualer“ Föderalismus, der eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Zentral- und Gliedstaaten beinhaltet, keine systemischen Spannungen im Sinne von Vetomacht in sich birgt (Kaiser 2000: 15).

¹¹ Siehe Roller (2003: 8–10) für einen Vergleich verschiedener konstitutioneller Vetospieler-Indizes. Zur Frage, ob und wann ein bestimmtes Wahlsystem als Vetospieler gewertet werden sollte, siehe Ganghof (o. D.: 26).

alle Indizes rein additiver Natur sind, d. h. keine Gewichtung der einzelnen formal-institutionellen Vetospieler vorgenommen wird. Obwohl in den einzelnen Indizes unterschiedlich viele Vetospieler berücksichtigt werden, gilt: je geringer der ermittelte Wert, desto größer die formal-konstitutionell geprägte Autonomie der Exekutive. Die Tabelle zeigt, dass Japans politisches System unter den 36 Demokratien, die in den ersten vier Indizes berücksichtigt werden, jeweils genau im Mittelfeld (oder zumindest nicht weit davon entfernt) liegt. Mit anderen Worten fallen die formal-institutionellen Beschränkungen der japanischen Exekutive im internationalen Vergleich weder besonders hoch noch besonders gering aus.

Staat	Institutionelle Begrenzer der zentralstaatlichen Legislative und Exekutive	Index der Vetospieler	Erweiterter und aktualisierter Index der konstitutionellen Strukturen nach Huber et al.	Erweiterter und aktualisierter Index des institutionellen Pluralismus nach Colomer	Institutionelle Barrieren gegen Mehrheits-herrschaft
Japan	2	5	2	2	Mittel
Deutschland	5	8	5	6	Stark
Großbritannien	2	2	3	1	Schwach
USA	5	6	7	6	Stark
Mittelwert	1,94	3,92	2,03	2,42	n. a.

Tab. 1: Formal-institutionelle Vetospieler in Japan im Licht verschiedener Indizes.

Anm.: Die numerischen Werte in den Spalten 2–5 geben die Zahl der in den einzelnen Indizes berücksichtigten Vetospieler an. Die Mittelwerte ergeben sich auf Basis aller 36 untersuchten (hier zum größten Teil nicht aufgeführten) demokratischen Staaten. Zugrunde gelegt wurden die jeweiligen institutionellen Konfigurationen Mitte bis Ende der 1990er Jahre. Die Bewertungen durch bzw. in Anlehnung an Helms basieren auf folgendem Schema: 0 oder 1 Vetospieler = schwache institutionelle Barrieren, 2 oder 3 Vetospieler = mittlere institutionelle Barrieren, 4 oder mehr Vetospieler = starke institutionelle Barrieren.

Quelle: Bis auf letzte Spalte: Schmidt (2000: 352), letzte Spalte: Helms (2005: 12, Angaben zu Japan ergänzt durch den Verfasser). Dort finden sich auch detaillierte Angaben zu den jeweils berücksichtigten Vetospielern.

Im direkten Ländervergleich zeigt sich dabei, dass die formal-institutionellen Barrieren gegen Mehrheitsherrschaft in Japan niedriger ausfallen als beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland oder den USA, andererseits aber höher als in Großbritannien, dem Prototyp der Westminster-Demokratie. Letzteres wird klar, wenn man sich verdeutlicht, dass von den sechs am häufigsten angeführten formal-institutionellen Barrieren

gegen Mehrheitsherrschaft (starker Föderalismus, starker Bikameralismus, konstitutionelle Rigidität, Zentralbankautonomie, starke Position des Verfassungsgerichts und Existenz nationaler Referenden) in Großbritannien seit 1997 gerade einmal eins (nämlich Zentralbankautonomie) gegeben ist, während es im japanischen Fall seit Ende der 1990er Jahre drei sind (starker Bikameralismus,¹² konstitutionelle Rigidität¹³ und seit 1998 Zentralbankautonomie¹⁴).¹⁵ Eine formal-institutionelle Betrachtung des

¹² Das japanische Oberhaus ist schwächer als das Unterhaus, das letztlich den Regierungschef bestimmt und über den Haushalt sowie internationale Verträge entscheidet. Allerdings verfügt die zweite Kammer über effektive Vetomacht: Lehnt das Oberhaus einen Gesetzentwurf ab, kann das Unterhaus diese legislative Vorhaben nur dann durchbringen, wenn dort in einer zweiten Abstimmung eine Zweidrittelmehrheit erreicht wird (vgl. Miyazawa 1986: 212–215). Dies ist immer dann von praktischer Relevanz, wenn es der Regierung an einer entsprechenden großen Mehrheit im Unterhaus mangelt (was bisher die Regel gewesen ist) und der Regierung eine eigene Mehrheit im Oberhaus fehlt (wie z. B. zwischen 1989 und 1993, 1996 und 1999). Die Abstimmungsniederlage der Regierung von Premier Koizumi im August 2005 über die Pläne zur Privatisierung der Post unterstrich noch einmal die legislative Vetomacht der zweiten Kammer. Dass der nachfolgende Sieg der Regierung bei der Unterhauswahl im September 2005 zu einer Zweidrittelmehrheit im Unterhaus führte, welche die Vetomacht des Oberhauses de facto aushebelt, ist eine Frage der realen politischen Verhältnisse, nicht der konstitutionellen Konstruktion des politischen Systems Japans. Für eine Bewertung der konstitutionellen Struktur sind die veränderten Machtverhältnisse nicht relevant, für eine (ggf. diachrone) Bewertung der tatsächlichen Machtverhältnisse dagegen schon (vgl. Fuchs 2000: 18; Tsebelis 2002: 86–87, 145).

¹³ Die Hürden für Verfassungsänderungen liegen in Japan mit den dafür notwendigen Zweidrittelmehrheiten in beiden Kammern des Parlaments sowie einer nachfolgenden einfachen Mehrheit in einem nationalen Referendum recht hoch.

¹⁴ Zum Ausmaß der Autonomie der japanischen Zentralbank siehe z. B. Fujiki (2005: 51–55).

¹⁵ Diskussionswürdig ist, ob die Gerichtsbarkeit als weiterer Vetospieler gezählt werden sollte. Zwar gibt es in Japan kein Verfassungsgericht, doch mit dem Obersten Gerichtshof (OGH) steht ein höchstrichterliches Organ für Überprüfungen exekutiver und legislativer Akte zur Verfügung. In der Realität erklärte der OGH bis 1999 jedoch nur in fünf Fällen bestehende Gesetze für verfassungswidrig (Stockwin 2003: 234). Die Richter am OGH werden vom Kabinett ernannt; Richter, die in ihrer Laufbahn durch regierungskritische Positionen aufgefallen sind, haben naturgemäß keine großen Berufungschancen. Die Forschung zur politischen Rolle der Gerichtsbarkeit in Japan legt zudem nahe, dass sich auch nachgeordnete Gerichte (Bezirks- und Obergerichte) tendenziell politisch brisanter, sprich: den Interessen der LDP zuwiderlaufender Urteile enthalten haben, da derartige Urteile die Karrierechancen der betreffenden

politischen Systems Japans gibt uns, wie bereits erwähnt, noch keinen Aufschluss über die Stärke des Regierungschefs innerhalb der Exekutive. Mit dessen Befugnissen beschäftigen wir uns im folgenden Abschnitt.

3. DIE FORMAL-INSTITUTIONELLE MACHTPOSITION DES JAPANISCHEN PREMIERMINISTERS

Im Zusammenhang mit der innerexekutiven Position des Regierungschefs ist zunächst von Relevanz, ob es sich bei ihm um einen Ministerpräsidenten oder einen Premierminister handelt.¹⁶ Der nachfolgende kurze Exkurs zum Unterschied zwischen diesen beiden Arten von Regierungschefs erscheint auch deswegen sinnvoll, weil sowohl in der deutschsprachigen wissenschaftlichen Literatur zu Japan als auch in der journalistischen Beschäftigung mit dem Land eine gewisse begriffliche Verwirrung zu erkennen ist. Über das Desiderat semantischer Genauigkeit hinaus ist es zudem von großer praktischer Bedeutung, ob ein Regierungschef ein Premierminister oder aber ein Ministerpräsident ist.

Für die Klassifizierung von Regierungschefs trifft zu, was für die Unterscheidung von Demokratiearten gilt: Zentrale Unterscheidungen sind auf der Basis konstitutioneller Strukturmerkmale vorzunehmen, denn nur sie sind intentional gestaltbar (Fuchs 2000: 21).¹⁷ Bei der Konstruktion unterschiedlicher Basistypen, sei es nun in Bezug auf demokratische Regime, Regierungssysteme oder aber Regierungschefs, ist zudem zu beachten, dass die entsprechende Typologie zwei Anforderungen genügen sollte: „Sie sollte so sparsam wie möglich sein und sie sollte die größte Diskriminationsfähigkeit gegenüber der Wirklichkeit besitzen. Darüber hin-

Richter nicht eben vergrößerten (Ramseyer und Rasmusen 2001, 2003). Allgemein gilt die gerichtliche Überprüfung von Legislativmaßnahmen in Japan als nicht besonders stark ausgeprägt (Hayao 1993: 36–37; Stockwin 2003: 233–234). Folglich sollte die japanische Gerichtsbarkeit nicht als Vetospieler eingestuft werden (siehe auch Tsebelis 2002: 226–228).

¹⁶ Die männliche Form wird hier und im Folgenden lediglich wegen der besseren Lesbarkeit benutzt.

¹⁷ Entsprechend führt eine Entscheidung über die Bezeichnung des japanischen Regierungschefs auf Basis z. B. gesellschaftlicher Einstellungen zu diesem Amt, der Konfiguration der parteilichen Vetospieler im politischen System usw. in die Irre. Auch eine Beschäftigung mit den etymologischen Wurzeln der gebräuchlichsten japanischen Bezeichnung für dieses Amt (*sōri daijin*, wörtlich etwa: Minister für die allgemeinen Prinzipien) ist nicht wirklich erhellend, wenn es um Klassifikationen geht, die auch der internationalen Vergleichbarkeit dienen sollen.

aus sollte eine Typologie eine eindeutige und erschöpfende Klassifikation aller relevanten Fälle ermöglichen, und sie sollte eine möglichst große Erklärungskraft besitzen [...]“ (ebd.: 5).

Ausgehend von diesen methodologischen Prämissen und der Notwendigkeit, Regierungschefs in parlamentarischen Systemen über ihr Verhältnis zur Legislative zu definieren, wird hier dafür plädiert, den japanischen Regierungschef als Premierminister zu bezeichnen. Diese Klassifizierung hat der Verfasser bisher mit der Tatsache begründet, dass der japanische Regierungschef über das Recht zur Auflösung des Parlaments (genauer: des Unterhauses) verfügt, welches seine besondere Stellung betont. Eine derartige Unterscheidung zwischen Premierministern, die über dieses herausragende Recht verfügen und Ministerpräsidenten, bei denen dieses nicht der Fall ist, erlaubt eine eindeutige Zuordnung verschiedener Regierungschefs in parlamentarischen Systemen, welche die Berücksichtigung sekundärer Kriterien (wie etwa die Existenz bzw. Nichtexistenz des keineswegs selbstverständlichen Rechts auf eigenständige Bestellung und Entlassung der Mitglieder des Kabinetts) unnötig macht.

Eine völlig andere Erklärung dafür, warum der japanische Regierungschef als Premierminister titulierte werden sollte, liefert Winfried Steffani (1999). Er führt sowohl historische Gründe als auch systematische Überlegungen gegen die verbreitete Beliebigkeit bei der Verwendung der beiden Begriffe „Ministerpräsident“ und „Premierminister“ zu Felde. Steffani weist darauf hin, dass „es das Amt eines parlamentsabhängigen Ministerpräsidenten normalerweise lediglich auf der souveränen Länderebene eines Bundesstaates“ gibt (Steffani 1999: 240).¹⁸ In Deutschland steht die ursprünglich aus vorparlamentarischer Zeit stammende Amtsbezeichnung Ministerpräsident seit 1919 begrifflich für

das Amt des Regierungschefs eines parlamentarischen Regierungssystems *ohne* Staatsoberhaupt *innerhalb* einer Bundesrepublik. Dieses Regierungsamt darf nicht mit dem eines Premierministers gleichgesetzt oder verwechselt werden. Denn das Amt eines Premierministers wird im Gegensatz zu dem eines Ministerpräsidenten dadurch bestimmt, dass es sich beim Premier um den Regierungschef eines parlamentarischen Regierungssystems mit doppelter Exekutive handelt, derzufolge das organschaftliche Verhältnis von Staatsoberhaupt (Krone oder Präsident) und parlamentsabhängigem Regierungschef für die Organisationsstruktur der Verfassung grundsätzlich von we-

¹⁸ „Parlamentsabhängig“ bedeutet, dass Regierungschefs dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig und von dessen Vertrauen abhängig sind. Entsprechend müssen sie bei erfolgreichen Misstrauensanträgen ihr Amt niederlegen oder Neuwahlen einberufen (das Nähere regelt die jeweilige Verfassung).

sentlicher Bedeutung ist. (Steffani 1999: 231–232, Hervorhebungen durch den Verfasser).

Historisch betrachtet besteht also eine deutsche verfassungsspezifische Besonderheit in der Existenz von Ministerpräsidenten als Regierungschefs auf regionaler Ebene. In systematischer Hinsicht ist es demgegenüber von großer Relevanz, ob die Machtlage eines Regierungschefs von der Existenz einer Parlamentsmehrheit bestimmt wird beziehungsweise abhängig ist – wie eben bei Ministerpräsidenten – oder darüber hinaus – wie bei Premierministern – von den wie auch immer gearteten Befugnissen, dem Einfluss und/oder der Durchsetzungsfähigkeit des entsprechenden Staatsoberhauptes, sei dies nun ein Monarch oder ein Präsident (Steffani 1999: 235).

Der japanische Premierminister befindet sich im Vergleich zu seinen Amtskollegen in präsidentiell dominierten parlamentarischen Systemen wie etwa Frankreich oder Südkorea in der angenehmen Lage, dass seine Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nicht von einem machtvollen Staatsoberhaupt eingeschränkt wird. Hatte der Tennō unter der Meiji-Verfassung noch die Herrschaftsgewalt in Japan inne, billigt ihm die japanische Nachkriegsverfassung keine Befugnisse hinsichtlich der Staatspolitik (*kokusei*) zu; seine Aufgaben sind rein zeremonieller Art (siehe dazu Miyazawa 1986: 137–145). Demgegenüber gibt die japanische Verfassung dem Premier explizit oder implizit zwei Rechte an die Hand, die nach Helms (2005: 11, 14) eine verfassungsmäßig starke Position des Regierungschefs innerhalb der Exekutive markieren. So kann der Premier erstens eigenständig Minister ernennen und entlassen (Art. 68) und er kann zweitens – zumindest nach herrschender Meinung – auch über Art. 7 (sieht u. a. Auflösung des Unterhauses durch den Tennō „nach Rat und Zustimmung des Kabinetts“ vor) sowie Art. 65 („Die exekutive Gewalt liegt beim Kabinett“) die erste Kammer des Parlaments auflösen.¹⁹ Die weitergehenden Verfassungsbestimmungen zum Premier sind unspektakulär und betreffen die parlamentarische Vorlage von Gesetzesentwürfen der Regierung, die Berichterstattung über allgemeine Staatsgeschäfte und auswärtige Angelegenheiten gegenüber dem Parlament, die Leitung und Beaufsichtigung der Verwaltung (Art. 72) sowie die Gegenzeichnung aller Gesetze und Regierungsverordnungen (Art. 74).²⁰

¹⁹ Zwingend vorgeschrieben ist eine Auflösung des Unterhauses nach erfolgreichem Misstrauensantrag oder aber abgelehntem Vertrauensantrag (Art. 69). Zur Auflösung des Unterhauses durch den Premier siehe Kevenhörster (1969: 40–42), Miyazawa (1986: 198–199) und ausführlich Shinoda (2000: 63–71).

²⁰ Laut Artikel 7 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte ist der Premier zudem Oberbefehlshaber des japanischen Militärs (siehe dazu Shinoda 2000: 57).

Somit gibt es in der Verfassung keine Bestimmungen, die dem Premier – wie in Deutschland oder in Großbritannien – den Zuschnitt der Ministerien ermöglichen. Auch wird keine klar hervorgehobene Stellung des Premiers im Kabinett proklamiert; zwar wird er in Art. 66 als Vorsitzender des Kabinetts bezeichnet, doch werden keine konkreten Rechte aufgeführt, die hieraus abgeleitet sind. Den Vorsitz der zweimal wöchentlich stattfindenden Kabinettsitzungen, die ohnehin weitgehend zeremoniellen Charakter haben, führt laut Kabinettsgesetz der Chefkabinettssekretär, und bis zur Revision 1999 sagte das Kabinettsgesetz nichts darüber aus, ob der Premier über ein eigenständiges Recht zum Einbringen von Gesetzesvorhaben in das Kabinett verfügte (George Mulgan 2000: 197).²¹ Auch wird in der Verfassung, im Kabinettsgesetz und im Gesetz über die staatliche Verwaltungsorganisation oftmals nicht zwischen den Rechten des Kabinetts und denen des Premiers unterschieden, was die Frage aufgeworfen hat, inwieweit der Premier ohne eine explizite Kabinettsentscheidung Regierungshandeln anleiten kann. Laut Takayasu (2005: 168) herrscht allerdings inzwischen eine weite Interpretation der Befugnisse des Premiers vor.²²

Alles in allem kann festgehalten werden, dass der japanische Premierminister in formal-institutioneller Hinsicht über eine tendenziell starke Machtposition innerhalb der Regierung verfügt. Diese Position stützt sich im Wesentlichen auf die Abwesenheit eines Staatsoberhauptes, das in exekutiver Hinsicht machtvoll ist, das Auflösungsrecht gegenüber dem Unterhaus, das Recht zur eigenständigen Ernennung und Entlassung von Ministern und schließlich die organisatorische Ressource des Büros des Kabinettssekretariats, auf das in Abschnitt 5 eingegangen wird.²³

4. MACHTSTREUUNG DURCH INFORMELLE INSTITUTIONEN

Wie wir festgestellt haben, verfügt der japanische Premierminister über eine durchaus respektable formale Machtposition innerhalb der Exekutive, die darüber hinaus nicht übermäßig mit institutionellen Vetospielern konfrontiert ist. Wie ist es dann zu erklären, dass Regierungschefs in Ja-

²¹ Zur Beschränkung des Kabinetts auf die Zustimmung zu Entscheidungen, die andernorts getroffen wurden, siehe George Mulgan (2000: 188), Shinoda (2000: 47–48), Holliday und Shinoda (2002: 94).

²² Noch vor wenigen Jahren betonte dagegen Shinoda (2000: 81) die beschränkende Wirkung der Einbettung des Premiers in das Kabinett.

²³ Zu den formal-institutionellen Amtsbefugnissen des Premiers siehe Kevenhörster (1969: 39–40), Miyazawa (1986: 227–229), Hayao (1993: 38–40) und ausführlich Shinoda (2000: Kapitel 3).

pan im Regelfall nur eine „koordinierende Rolle“ (Neary 2001: 111) gespielt haben und sie eher als „Moderator denn als Initiator“ in Bezug auf materielle Politik (George Mulgan 2000: 188) gewirkt haben? Die Beschäftigung mit den unterschiedlichen Persönlichkeiten der bisherigen Amtsträger und den verschiedenartigen konkreten Umständen, denen sie sich gegenübersehen, hilft nicht, diese Frage zu beantworten. Und auch der mögliche Verweis auf eine kulturell geprägte Disposition japanischer Politiker, als *Team Player* statt als Führer zu wirken, führt nicht weiter. Analytisch fruchtbarer ist es, nach systematischen Beschränkungen der Handlungs- und Entscheidungskompetenz japanischer Regierungschefs zu suchen. Dabei ist zunächst anzuerkennen, dass die formal-institutionelle Gestalt eines politischen Systems, die „*Polity*“ in der Terminologie der Politikwissenschaft, eben nicht gleichbedeutend mit politischen Entscheidungsprozessen (*Politics*) ist, sondern nur eine Hülle für Letztere darstellt. Dabei stellen formal-institutionelle Institutionen tatsächlich auch nur *eine* Rahmenbedingung für politische Entscheidungsprozesse dar; eine andere bilden informelle Institutionen, die in jedem politischen System anzufinden sind, im japanischen aber eine besonders hohe Dichte aufweisen (Richardson und Patterson 2001).

Wie stabil, dauerhaft, komplex und wirkungsmächtig derartige Institutionen sind und welche Konsequenzen sie entfalten, ist eine empirische Frage. Die reichhaltige Literatur zum politischen System Japans zeigt, dass in den vergangenen Jahrzehnten insbesondere informelle Institutionen in der Regierungspartei LDP für eine effektive Beschränkung der Machtentfaltung des japanischen Premierministers gesorgt haben. Zu diesen Institutionen kann zum ersten der Fakkionalismus, d. h. der Wettbewerb innerparteilicher Machtgruppen, in der Liberaldemokratischen Partei gezählt werden. Die LDP, die 1955 aus dem Zusammenschluss der Liberalen und der Demokratischen Partei hervorging, ist niemals eine straff geordnete Kaderpartei gewesen, sondern ist auf der zentralen Ebene charakterisiert gewesen durch das Neben-, Mit- und auch Gegeneinander zunächst personalisierter, dann zunehmend institutionalisierter innerparteilicher Machtgruppen.

Übereinkünfte zwischen Faktionen haben nicht zuletzt eine wesentliche Rolle bei der (Aus-)Wahl des Parteipräsidenten und damit des Regierungschefs gespielt.²⁴ Nicht nur Premiers, die über keine Hausmacht in der LDP im Sinne einer großen Faktion verfügten, mussten auf die postenbezogenen, teilweise aber auch inhaltlichen Forderungen anderer Faktionen Rücksicht nehmen, wenn sie nicht offene Revolten oder Hinterzimmerintrigen

²⁴ Der einzige LDP-Präsident, der nicht das Amt des Premierministers bekleidete, war Kōno Yōhei (1993–1995).

riskieren wollten (Krauss 1989: 48). Informelle Regeln, welche die Vergabe von Posten im Kabinett, im Parlament und in der Partei nach den Kriterien des (funktionalen) Proporz und der Seniorität (der Abgeordneten) regelten, fanden zunehmend Anwendung und halfen, innerparteiliche Verteilungskonflikte zu reduzieren und zentrifugale Tendenzen in der Partei einzudämmen. Der Preis hierfür war eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Regierungschefs, die nicht in der Lage waren, die Riege ihrer Minister und Parlamentarischen Staatssekretäre frei zu bestimmen. Selbst Regierungschefs, die aus der größten innerparteilichen Machtgruppe stammten, wie beispielsweise Premier Ryūtarō Hashimoto (1996–1998), sahen sich genötigt, personelle „Empfehlungen“ machtvoller Strippenzieher im Hintergrund (oftmals vormaliger Parteiführer) bei der Zusammenstellung ihrer Kabinette zu berücksichtigen (Hayao 1993: 128; George Mulgan 2000: 193–194; Narita und Eda 2002: 18). Einzelne Versuche von LDP-Parteipräsidenten, die Macht der Faktionen zu brechen, waren nicht erfolgreich und blieben nach dem De-facto-Scheitern der Parteireformen von Miki Takeo (Premier 1974–1976) ganz aus. Erst Premier Jun'ichirō Koizumi ist es – an die Konsequenzen vorangegangener politischer Reformen anknüpfend – offenbar gelungen, die Schwächung der innerparteilichen Machtgruppen deutlich voranzutreiben (Köllner 2005; 2006).

Der Wettbewerb der Machtgruppen innerhalb der LDP kann auch für die oftmaligen Rotationen an der Spitze von Partei und Regierung – und die sich daraus ergebenden beschränkten Möglichkeiten der Amtsinhaber, der Politik des Landes nachhaltig ihren Stempel aufzudrücken oder auch nur langfristige Ziele zu verfolgen – verantwortlich gemacht werden (George Mulgan 2000: 192). Die Hochzeit der Institutionalisierung der innerparteilichen Faktionen, die frühen 1970er bis frühen 1990er Jahre, war nicht zufällig auch die Zeit, die durch zahlreiche kurze Amtszeiten japanischer Regierungschefs gekennzeichnet war. Zuvor hatte es durchaus Premiers mit vergleichsweise langer Verweildauer im Amt gegeben (vgl. Tabelle 2).²⁵ Nach der achtjährigen Amtszeit von Premier Satō (1964–1972) beschränkte die LDP jedoch die maximale Amtszeit des Parteichefs (und damit des Premiers) auf zwei Amtszeiten à zwei Jahre,²⁶ um der möglichen

²⁵ Insgesamt wurde Japan zwischen 1945 und 2005 von 28 Premiers regiert, während die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien auf 8 bzw. 12 kamen.

²⁶ Während andere Regularien im Zusammenhang mit der Wahl des Parteipräsidenten der LDP oftmals Änderungen unterworfen wurden, hat die Amtszeitbeschränkung bis heute Bestand. Allerdings wurde 2003 die Länge der einzelnen Amtszeiten auf drei Jahre ausgedehnt, 1985 war zudem Premier Nakasone für den großen Unterhauswahlsieg im selben Jahr mit einer einjährigen Mandatsverlängerung „belohnt“ worden.

chen innerparteilichen Dominanz einer Person einen Riegel vorzuschieben und wohl auch, um anderen Anwärtern auf das höchste Partei- und Regierungsamt eine zeitliche Perspektive zu geben. Insgesamt übte der Faktionalismus in der LDP eine Art Hemmnis-und-Gegengewichts-Funktion gegenüber der Macht des Parteipräsidenten/Premiers aus, was dem Zusammenhalt der fragmentierten Regierungspartei durchaus zuträglich war, aber eben auch die formalen Befugnisse des Regierungschefs untergrub.

Name des Premiers	Amtszeit	Monate im Amt
Hatoyama	12/1954–12/1956	24
Ishibashi*	12/1956–02/1957	2
Kishi	02/1957–07/1960	41
Ikedo*	07/1960–11/1964	52
Satō	11/1964–07/1972	92
Tanaka**	07/1972–11/1974	29
Miki	11/1974–12/1976	24
Fukuda	12/1976–12/1978	24
Ōhira*	12/1978–07/1980	19
Suzuki	07/1980–11/1982	28
Nakasone	11/1982–11/1987	60
Takeshita**	11/1987–06/1989	19
Uno**	06/1989–08/1989	2
Kaifu	08/1989–11/1991	27
Miyazawa***	11/1991–08/1993	21
Hashimoto***	01/1996–06/1998	30
Obuchi*	07/1998–04/2000	21
Mori	04/2000–04/2001	12
Koizumi	04/2001–09/2006	65

Tab. 2: **Japanische Regierungschefs aus den Reihen der LDP.**

Anm.: * = Primär aus gesundheitlichen Gründen aus dem Amt geschieden

** = Rücktritt nach Skandal

*** = Rücktritt nach Wahlniederlage

Quelle: Stockwin 2003: 211, eigene Ergänzungen.

Mindestens genauso wesentlich wie die Beschränkungen der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit von LDP-Premiers, die sich aus dem ausgeprägten innerparteilichen Faktionalismus ergeben haben, sind die informellen Institutionen im Bereich von Entscheidungsprozessen über mate-

rielle Politik gewesen (siehe dazu unten). In diesem Zusammenhang muss auch die lange Zeit vergleichsweise hohe Autonomie der japanischen Ministerialbürokratie Erwähnung finden. Die Ministerialbürokratie erwarb in der Hochphase ihrer Machtposition zwischen 1940 und Anfang der 1970er Jahre zahlreiche Prärogativen, die sie nur schrittweise wieder aufgab. Zum anderen war sie durch einen ausgeprägten Sektionalismus, d. h. einen starken Corpsgeist mit segmentierender Wirkung zwischen und in verschiedenen Ministerien und nationalen Behörden, gekennzeichnet (Lehmbruch 1994). Beides zusammengenommen, relativ hohe Autonomie und Sektionalismus der Ministerialbürokratie, haben über die längste Zeit ein „Durchregieren“ japanischer Premiers im Sinne der reibungsfreien Durchsetzung von *top-down*-Entscheidungen weitgehend unmöglich gemacht.

Krauss (1989: 51–52) hat den typischen politischen Entscheidungsprozess zu Zeiten der Einparteienherrschaft der LDP wie folgt umrissen:

The policymaking and legislative process usually begins in the bureaucracy, with most government sponsored legislation being formulated by the bureaucrats. A proposal would then go to the LDP's Policy Affairs Research Council (PARC) and its myriad divisions, subdivisions, and committees for discussion, review, modification, and approval by the Diet members of the LDP. During these party deliberations on policy, bureaucrats often participate by informal communication to the politicians and even by appearing at PARC meetings to discuss the policy. The unusually close relationship of a government bureaucracy with a political party's internal decision-making process is undoubtably the result of the long rule of the LDP.²⁷

Richardson (1997: 68) bezeichnet den PARC (Seimu Chōsakai, kurz: Seichōkai) als „innerparteiliche Legislatur“ der LDP. Hier fallen Entscheidungen in allen Politikfeldern, sodass es nicht übertrieben scheint, das zentrale Koordinations- und abschließende Entscheidungsgremium dieses Organs, das Beratungskomitee des PARC (Seichō Bangikai), mit Regierungskabinetten in anderen Ländern zu vergleichen (Richardson 1997: 68–69). Zentrale operative Einheiten des PARC sind die permanenten Abteilungen (*bukai*), deren Aufgabengebiete im Wesentlichen die der natio-

²⁷ Zu ergänzen ist, dass infolge der Koalitionsregierungen der LDP seit Mitte der 1990er Jahre und des damit verbundenen Koordinationsbedarfs der Regierungspartner der Anteil politischer Fragen, die „von oben“ in den Entscheidungsprozess gegeben werden, gewachsen ist. Die Mehrheit der Beratungen über Gesetzentwürfe folgt allerdings immer noch dem hier skizzierten Muster (Krauss und Pekkanen 2004: 23).

nalen Ministerien widerspiegeln. Um die einzelnen Abteilungen des PARC bildeten sich ab den frühen 1970er Jahren informelle Kreise von Abgeordneten. Derartige „Stämme“ (*zoku*) vereinen Parlamentarier, die Expertise und Interesse in bzw. an einem bestimmten Sachgebiet verbindet und die über enge Beziehungen zu relevanten Interessengruppen verfügen (Richardson 1997: 55–56).²⁸

Unterfüttert wird die herausgehobene Stellung des PARC in Entscheidungsprozessen zu Fragen materieller Politik durch die informelle Regel der Vorprüfung und der Genehmigung (*jizen shinsa/shōnin*) von Gesetzesvorhaben der Regierung durch den PARC und den LDP-Exekutivausschuss (*Sōmukai*). Zwar nehmen auch in anderen parlamentarischen Demokratien Hinterbänkler Einfluss auf die Gesetzgebung, doch in ihrer fest institutionalisierten Form sucht die LDP-Konvention der Vorprüfung und Genehmigung ihresgleichen. Diese Konvention ist, wie Lam (2003: 131) angemerkt hat, nicht in irgendeiner kulturell unterfütterten Neigung zu intensiver Konsultation und Konsensfindung verwurzelt: Sie wurde erst in den frühen 1960er Jahren während der Regierungszeit von Premier Ikeda geschaffen, um die Behandlung einer rasch wachsenden Zahl von Gesetzesvorlagen durch Beratungen im Vorwege des parlamentarischen Prozesses zu beschleunigen. Die informelle Regel der Vorprüfung und Genehmigung von Gesetzesvorhaben sollte anfangs auch dazu dienen, die dominante Stellung der Ministerialbürokratie im politischen Entscheidungsprozess zu brechen. In jedem Fall wurde mit der Regel sicher gestellt, dass Gesetzentwürfe, die von der Regierung in das Parlament eingebracht wurden, bereits zuvor die Zustimmung der eigenen Partei gefunden hatten (George Mulgan 2003: 77–78; Kubota 2004: 77–78).

Eine wichtige, aber wohl nicht intendierte Konsequenz der Einführung der Regel war, dass sie es „Stammesabgeordneten“ (*zoku giin*), ermöglicht hat, politische Entscheidungen zugunsten von Partikularinteressen zu beeinflussen. Es kann argumentiert werden, dass diese informelle Institution die formalen Entscheidungskompetenzen des Premiers und seines Kabinetts unterminiert und nebenbei auch die Arbeit des japanischen Parlaments ausgehöhlt hat.²⁹ Angesichts der Spezifika politischer Entscheidungsprozesse in Japan kam denn auch George Mulgan (2003: 84) noch vor wenigen Jahren zu dem Ergebnis, dass Japan de facto über keine Ka-

²⁸ Zur Entstehung und zur Tätigkeit der „Stammesabgeordneten“ siehe Inoguchi und Iwai (1987). Kürzere Überblicke bieten u. a. George Mulgan (2000: 194–195, 2002: 133–141) und Kevenhörster (2002: 156–159).

²⁹ So auch der Tenor in *Atarashii Nihon o Tsukuru Kokumin Kaigi* (2002: 73–76, 83–84), *Daily Yomiuri Online* gefunden am 03.12.2001 und *Asahi Shinbun* 14.02.2002: 4.

binettsregierung à la Westminster, sondern eine „Partei-Bürokratie-Regierung“ verfüge. Insgesamt lässt sich festhalten, dass sowohl das institutionalisierte Faktionssystem in der LDP als auch die informellen Institutionen im Bereich von Entscheidungsprozessen zu Fragen materieller Politik eine Fragmentierung der Handlungs- und Entscheidungskompetenz innerhalb der LDP mit sich brachten und damit zu einer Streuung von Macht in der langjährigen Regierungspartei beitrugen. Dies führte wiederum dazu, dass der japanische Premier selbst in den langen Jahren der Alleinregierung der LDP de facto eher als Führer einer Regierungskoalition fungierte und politische Entscheidungsprozesse im Regelfall nicht maßgeblich bestimmte.

5. DIE INSTITUTIONELLE MACHTBASIS DES PREMIERS SEIT DER VERWALTUNGSREFORM VON 1999

In diesem Abschnitt wollen wir uns mit den Auswirkungen der Verwaltungsreform von 1999 auf die Machtposition des japanischen Regierungschefs beschäftigen.³⁰ Von wahrscheinlich größerer substanzieller Bedeutung als die vieldiskutierte Reduzierung und Umstrukturierung der nationalen Ministerien im Rahmen der Verwaltungsreform war die gleichzeitige personelle Stärkung und Funktionserweiterung des Kabinettssekretariats sowie die Schaffung eines Kabinettsamtes zur Unterstützung des Sekretariats und damit des Premierministers.³¹ Zum besseren Verständnis des qualitativen und quantitativen Zuwachses, der mit diesen Schritten einher gegangen ist, ist ein kurzer Blick auf die Entwicklung des organisatorischen Unterbaus des japanischen Regierungschefs sinnvoll.

1949 ging aus dem zwei Jahre zuvor gegründeten Amt des Premierministers (*sōrichō*) das Büro des Premierministers (*sōrifu*) hervor, welches es dem Premier ermöglichen sollte, „die Politik der einzelnen Mi-

³⁰ Auf eine Auseinandersetzung mit anderen Entwicklungen jüngerer Zeit, welche die Machtposition des Regierungschefs unmittelbar oder mittelbar tangiert haben, muss an dieser Stelle verzichtet werden. Verwiesen werden soll jedoch auf Krauss und Nyblade (2005), die die Mediatisierung der japanischen Politik und ihre Auswirkungen auf die Rolle des Premiers analysieren. Eine Zwischenbilanz der Konsequenzen der politischen Reformen der frühen 1990er Jahre zieht Reed (2002).

³¹ Gute Überblicke der Verwaltungsreform, die während der Regierungszeit von Premier Hashimoto ausgearbeitet, 1999 unter seinem Nachfolger Obuchi beschlossen wurde, bieten Neary (2002: 119–128) und Satō (2002: 112–119). Siehe auch Connors (2000: 113–117) und Shinoda (2000: 213–215) für Zusammenfassungen der Schritte, die der Reform vorausgingen.

nisterien [zu] koordinieren und die Lösung derjenigen politischen Fragen zu ermöglichen, die nicht in die Kompetenz der Ministerien [fielen]“ (Kevenhörster 1969: 42). Dem *sōrifu* gehörten außer dem Sekretariat des Kabinetts (*naikaku kanbō*), das de facto dem Premierminister unterstellt war, administrative Abteilungen wie die für Auszeichnungen, Statistik und Pensionen sowie mehrere „externe Ämter“ an. Zu Letzteren gehörten z. B. das Verteidigungsamt (*bōeichō*), das Wirtschaftsplanungsamt (*keizai kikakuchō*) oder das Wissenschafts- und Technologieamt (*kagaku gijyutsuchō*), denen mit Ausnahme des Kaiserlichen Haushofamtes (*kunaichō*) Staatsminister im Kabinettsrang vorstanden. Zudem fielen einige Kommissionen und Komitees wie z. B. die Monopolkommission (*kōsei torihiki iinkai*) unter die Jurisdiktion des *sōrifu*. Ob japanische Premierminister damit tatsächlich über ein Instrumentarium verfügten, dass es ihnen ermöglichte, die Politik der Regierung vorzuformen und die einzelnen Ministerien zu kontrollieren (Kevenhörster 1969: 42), muss allerdings in Frage gestellt werden. Eine zentrale Funktion des *sōrifu* bestand wohl eher darin, der nationalen Gesamtverwaltungsstruktur Flexibilität zu verleihen, ohne neue Ministerien errichten oder die Balance zwischen den bestehenden Ministerien ändern zu müssen (Stockwin 2003: 212; Neary 2002: 110–111).

Selbst nach der Einrichtung des Amtes für Management und Koordination (*sōmuchō*) 1984, das explizit geschaffen worden war, um die allgemeine Koordination der Regierungsarbeit zu unterstützen und die zentrale Kontrollfunktion des Premiers institutionell zu stärken, verfügten japanische Regierungschef nur über einen sehr kleinen Stab. Dieser bestand im Kern aus nicht mehr als acht Personen: fünf Referenten mit verschiedenen Aufgabenbereichen (Persönliches, Äußeres, Handel und Industrie, Polizei), dem seit 1966 mit Kabinettsrang ausgestatteten Chefkabinettssekretär (*kanbō chōkan*), dem parlamentarischen und dem beamteten stellvertretenden Chefkabinettssekretär. Von den Posten in diesem inneren Kreis konnte der Premier nur einen völlig frei besetzen, nämlich den seines persönlichen Referenten. Die anderen Posten wurden mit Personen besetzt, die entweder aus den zuständigen Ministerien und Ämtern stammten oder aber Parlamentarier waren.³² Nach der Reorganisation des Kabinettssekretariats 1986 waren hier knapp 180 Ministerialbeamte tätig, von denen sich allerdings nur rund 30 mit aktuellen Fragen der Politik beschäftigten (Na-

³² Chefkabinettssekretär ist seit den 1980er Jahren im Regelfall ein erfahrener Parlamentarier und enger Vertrauter des Premiers. Er ist nicht nur Regierungssprecher, sondern auch verantwortlich für die regierungsinterne Koordination in Fragen materieller Politik (George Mulgan 2000: 195; Shinoda 2005: 802–803).

rita und Eda 2002: 15).³³ Japanische Premierminister verfügten damit nur über einen kleinen Organisationsapparat, der zudem fast vollständig aus entsandten Ministerialbürokraten mit, so lässt sich vermuten, anhaltenden Loyalitäten gegenüber ihren „Mutterhäusern“ bestand (vgl. Hayao 1993: 158–180; George Mulgan 2000: 196).

Der massive öffentliche Vertrauensverlust, den die Ministerialbürokratie infolge einer Reihe von Skandalen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren erlitt, führte schließlich unter Premier Hashimoto zu Reformen im Verwaltungsbereich, die darauf abzielten, die Herrschaft der Politik über die Ministerialbürokratie institutionell fest zu verankern. Neben der Reduzierung der Ministerien (und damit der Kabinettsmitglieder) sowie der Einführung der Position parlamentarischer Vize-Minister in den einzelnen Ministerien standen im Mittelpunkt der Verwaltungsreform die Aufwertung und der Ausbau des Kabinettssekretariats sowie die Einrichtung eines Kabinettsamtes (*naikakufu*). War das alte Kabinettssekretariat lediglich für die Vorbereitung der Kabinettsitzungsagenda, die Koordination von Politiken und die Sammlung von Informationen zuständig, zeichnet das Sekretariat seit 2001 auch für die Planung und den Entwurf wichtiger politischer Maßnahmen verantwortlich. In den Richtlinien zur Politikkoordination, die im Jahr 2000 vom Kabinett verabschiedet wurden, wurde das Kabinettssekretariat als höchstes und abschließendes Organ für Politikkoordination unterhalb des Kabinetts bezeichnet und damit statuarisch über andere Ministerien und Ämter erhoben (George Mulgan 2003: 87; Shinoda 2005: 813).

In personeller Hinsicht wurden neue Posten für einen zweiten parlamentarischen stellvertretenden Chefkabinettssekretär,³⁴ einen stellvertretenden Chefkabinettssekretär für Krisenmanagement,³⁵ drei Unterchefkabinettssekretäre sowie bis zu fünf Sonderberater des Premiers geschaffen, die alle in der neuen Residenz des Premiers (*kantei*) untergebracht sind. Die Zahl der Mitarbeiter des Kabinettssekretariats, die nun auf der oberen

³³ Die Einrichtung des Management- und Koordinationsamtes und die Reorganisation des Kabinettssekretariats waren nicht die ersten Versuche zur Stärkung der Regierungszentrale. Ein kurzer Überblick vorangegangener Verwaltungsreformen und diesbezüglicher Pläne findet sich bei Takayasu (2005: 164–165).

³⁴ Einer der beiden parlamentarischen stellvertretenden Chefkabinettssekretäre stammt seit 2001 aus dem Unterhaus, der andere aus dem Oberhaus. Der beamtete stellvertretende Chefkabinettssekretär gilt mittlerweile als mächtigster Ministerialbeamter in Japan. Noch bis in die 1990er Jahre hatte der beamtete Staatssekretär im Finanzministerium in diesem Ruf gestanden. Zur Rolle der stellvertretenden Chefkabinettssekretäre im Kabinettsamt siehe ausführlich Shinoda (2005: 803–806)

³⁵ Zum neuen Krisenmanagementzentrum im Kabinettsamt siehe Shikata (2002).

Ebene auch aus dem privaten Sektor stammen können, wuchs zwischen 2000 und 2005 von 377 auf 665 an und liegt damit inzwischen höher als im deutschen Kanzleramt, das über rund 500 Mitarbeiter verfügt (Shinoda 2005: 812; Helms 2005: 239, 255). Auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen der Tätigkeit des Premiers haben sich verändert. So wurde das Kabinettsgesetz geändert, um dem Premier explizit das Recht zu geben, dem Kabinettsamt Vorschläge über „wichtige Prinzipien zentraler Politiken“ zu unterbreiten. Das Gesetz über die Einrichtung des Kabinettsamts sieht darüber hinaus vor, dass sich der Premier ohne explizite Zustimmung des Kabinetts direkt an einzelne Ministerien und deren Mitarbeiter wenden und z. B. Informationen und Erläuterungen einfordern kann. Dasselbe Gesetz sieht auch die Gründung eines Rates zur Wirtschafts- und Fiskalpolitik (RWF, *keizai zaisei shimon kaigi*) als Beratungsgremium des Premiers vor.³⁶ Dieser Rat, der aus dem Chefkabinettssekretär, den Ministern für Wirtschaft, Finanzen, Handel und Inneres, dem Gouverneur der Zentralbank sowie vier externen Mitgliedern besteht, soll es dem Regierungschef ermöglichen, vom Finanzministerium die Kontrolle über die Erstellung des Staatshaushalts zu übernehmen sowie wirtschafts- und fiskalpolitische Maßnahmen vorzubereiten (George Mulgan 2003: 87; Shinoda 2000: 216–218, 2005: 813).

Die institutionellen Veränderungen erweitern die Machtbasis des japanischen Regierungschefs und erleichtern es ihm, politische Führung auszuüben.³⁷ Von prägender Bedeutung für die weitere Nutzung eines institutionellen Apparats kann es sein, wie dieser in der Anfangszeit eingesetzt wird. Mit Jun'ichirō Koizumi, der drei Monate nach Inkrafttreten der Verwaltungsreform sein Amt antrat, stand dem Kabinettsamt ein Premier vor, der die gewachsenen institutionellen Ressourcen intensiv für die Umsetzung seiner persönlichen politischen Agenda nutzte. So arbeitete das Kabinettssekretariat zwischen dem Amtsantritt von Koizumi im April 2001 und September 2005 12 Gesetzentwürfe aus, wovon die Hälfte auf den Bereich nationale Sicherheit entfiel (Shinoda 2005: 815–820). Koizumi bediente sich auch häufig des RWF, der während seines Vorgängers Mori erst wenig in Erscheinung getreten war. Unter Führung des neuen Staats-

³⁶ Als Vorbild des RWF dienten der National Economic Council und der Council of Economic Advisors in den USA. Die erstgenannte Institution war während der Präsidentschaft von Bill Clinton geschaffen worden, um den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess zu kontrollieren und zentralisieren (*Nikkei Weekly* 25.07.2005: 6).

³⁷ Allerdings garantiert eine stärkere institutionelle Grundlage nicht eine derartige Führung; eine schwache Führungspersönlichkeit wird durch einen gut ausgestatteten institutionellen Apparat noch nicht zu einer starken Führungspersönlichkeit.

ministers für Wirtschafts- und Fiskalpolitik, Heizō Takenaka, wurde der RWF zum „Architekturbüro“ für strukturelle wirtschaftspolitische Reformen. Der Rat gibt zudem seit 2001 die zentralen Richtlinien und inhaltlichen Schwerpunkte vor, welche die Erstellung des Staatshaushalts prägen. Zwischen 2001 und 2005 beschäftigte sich der Rat unter anderem mit Fragen der fiskalischen Dezentralisierung, der Postprivatisierung, der „Verschlankung“ der Verwaltung und der sozialen Sicherung (*Nikkei Weekly* 25.07.2005: 6; George Mulgan 2005: 273–274; *Yomiuri Shinbun Seijibu* 2005: Kapitel 4).

In zentralen sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen hat Regierungschef Koizumi den RWF als eine Art „inneres Kabinett“ benutzt und damit den traditionellen politischen Entscheidungsprozess in Japans dominanter Partei umgangen. George Mulgan (2005: 273) merkt hierzu an: „At this strategic policy level, the traditional party-government policymaking process is bypassed and excluded; ministerial and party groups are demoted to mere receivers of policies instead of (traditionally) their prime initiators“. Die „Amtsanmaßung“ des Premiers hat in einer Reihe von Fällen zu heftigem Widerstand aufseiten der betroffenen „Stammesabgeordneten“ geführt, was in letzter Instanz unübersehbare Kompromisslösungen in diesen Streitfällen notwendig gemacht hat.³⁸ Ungeachtet der Stärkung des Amtes des Premiers waren während der Regierungszeit von Koizumi auch weiterhin umfangreiche Aushandlungsprozesse innerhalb der Regierungspartei vonnöten, um konkrete materielle Politikmaßnahmen vorzubereiten.³⁹ Versuche des Premiers, die Rolle des Kabinetts im politischen Entscheidungsprozess durch Abschaffung der Konvention der Vorprüfung und Genehmigung von Gesetzesakten durch LDP-Parteigremien zu stärken, scheiterten 2002 am innerparteilichen Widerstand (George Mulgan 2003: 90; *Nihon Keizai Shinbun* 19.08.2002: 2; *Asahi Shinbun* 05.04.2004: 4).

Allerdings ignorierte Koizumi die Konvention im September 2004, als das Kabinett ohne entsprechende innerparteiliche Abstimmung eine Grundsatzentscheidung zur Privatisierung der Post, Koizumis politischem Kernanliegen, fällte (*Yomiuri Shinbun Seijibu* 2005: 224–225). Die nachfolgenden konkreten Gesetzentwürfe scheiterten dann zunächst im August 2005 im Oberhaus aufgrund von „Abweichlern“ aus der eigenen Partei. Erst der große Wahlsieg der LDP bei der von Koizumi einberufenen Unterhauswahl im folgenden Monat brachte die Partei auf Linie und

³⁸ Besonders deutlich war dies bei der groß angelegten Umstrukturierung öffentlicher Körperschaften, der Privatisierung von vier im Straßenbau tätiger Körperschaften und der Anpassung des Rentensystems.

³⁹ Siehe dazu am Beispiel der Landwirtschaftspolitik George Mulgan (2005).

führte nebenbei zum Ausschluss einer Reihe von Parteirebellen. Nach dem Wahlsieg wurden verschiedene Veränderungen personeller und organisatorischer Art im PARC vorgenommen, die auf eine weitere Schwächung der Rolle von „Stammesabgeordneten“ in der LDP abzielten. Eine Reihe altgedienter Stammesabgeordneter hatte sich schon zuvor aus der Politik zurückgezogen, war aus der Partei ausgeschlossen oder nicht wiedergewählt worden (*Japan aktuell*, 6/2005; *Nihon Keizai Shinbun* 14.11.2005: 2). Inwieweit der in den Monaten nach der Unterhauswahl zu beobachtende *top-down*-Stil im politischen Entscheidungsprozess längerfristig, d. h. auch unter Koizumis Nachfolgern im Amt des Premiers weitergeführt wird bzw. werden kann, muss allerdings abgewartet werden. Wie George Mulgan (2005: 297) richtig angemerkt hat, gehört in jedem Fall die alte Debatte, ob Japans Politik von Politikern bestimmt wird (*seiji shudō*) oder aber von Ministerialbürokraten (*kanryō shudō*) der Vergangenheit an. Im frühen 21. Jahrhundert lautet die entscheidende Frage, ob die Führung vom Premier ausgeübt wird (*kantei shudō*) oder ob der bzw. den Regierungspartei/en die dominante Rolle im politischen Entscheidungsprozess zukommt (*yōtō shudō*). Die Antwort könnte dabei je nach Politikfeld und zur Debatte stehender Frage unterschiedlich ausfallen.

6. FAZIT

Die machtkonzentrierend wirkenden, konstitutionellen und strukturellen Gegebenheiten der japanischen Politik in den letzten Jahrzehnten stehen in einem offensichtlichen Widerspruch zu der landläufigen Einschätzung einer schwachen Machtposition des dortigen Regierungschefs. Vor diesem Hintergrund sind wir in diesem Artikel der Frage nachgegangen, wie es tatsächlich um die eigenständige Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des japanischen Regierungschefs bestellt ist. Zur Beantwortung dieser Frage haben wir einen institutionellen Ansatz gewählt, der uns Aufschluss darüber geben sollte, wie sich wesentliche Parameter der Machtposition des Regierungschefs darstellen, wie sie sich im internationalen Vergleich ausnehmen und wie sie sich in jüngerer Zeit verändert haben.

In Anerkennung der Tatsache, dass das Ausmaß der konstitutionell festgelegten Machtkonzentration in der Regierung nicht identisch mit der Stärke des Regierungschefs innerhalb der Exekutive sein muss, haben wir die entsprechenden institutionellen Konfigurationen getrennt voneinander untersucht. Hinsichtlich der Position der Exekutive innerhalb des politischen Systems Japans sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die Barrieren gegenüber einer Mehrheitsregierung im internationalen Vergleich weder besonders hoch noch besonders niedrig ausfallen. Zumin-

dest aus formal-institutioneller Perspektive kann Japan nicht als Verhandlungsdemokratie bezeichnet werden. Dass die Vetomacht des japanischen Oberhauses nur in Bezug auf legislative Akte zum Tragen kommen bzw. im Fall der Zentralbank nur in bestimmten Politikfeldern Wirkung entfalten kann, lässt Japan tendenziell sogar eher in Richtung Mehrheitsdemokratie rücken; in formal-institutioneller Hinsicht erscheint es nicht übertrieben, Japans politisches System als „Westminster Light“ zu beschreiben.

Die existierenden Barrieren gegenüber Mehrheitsherrschaft können in jedem Fall nicht die von Beobachtern ausgemachte Schwäche und Passivität vieler japanischer Regierungschefs erklären. Ähnliches gilt für die formal-institutionellen Parameter der Position des Regierungschefs innerhalb der Exekutive. Der japanische Regierungschef, der kein Ministerpräsident, sondern ein Premierminister ist, wird nicht durch einen in exekutiver Hinsicht einflussreichen Staatschef in seiner Machtentfaltung eingengt. Vielmehr besitzt der japanische Premier mit dem Recht der Auflösung des Unterhauses ein machtvolles Instrument, über das viele seiner Amtskollegen in anderen demokratischen Systemen nicht verfügen. Anders als seine Pendants in der Verhandlungsdemokratie Deutschland oder auch der Mehrheitsdemokratie Großbritannien kann der japanische Regierungschef allerdings nicht die Ministerienstruktur nach Gutdünken umgestalten. Auch unterscheiden die japanische Verfassung und andere relevante gesetzliche Grundlagen oftmals nicht zwischen den Befugnissen des Premiers und denen des Kabinetts. Eine wirklich signifikante Einschränkung der Machtposition des Regierungschefs ergibt sich hieraus allerdings nicht.

Die realen Begrenzungen der Macht japanischer Regierungschefs resultierten in den letzten Jahrzehnten denn auch nicht aus den formal-institutionellen Charakteristika des politischen Systems, sondern waren der lange Zeit hohen Autonomie einer zudem segmentierten Ministerialbürokratie sowie insbesondere informellen Institutionen innerhalb der regierenden LDP geschuldet. Der Wettbewerb innerparteilicher Machtgruppen in der LDP wie auch die informellen Institutionen mit Belang für Entscheidungsprozesse zu Fragen materieller Politik brachten eine Fragmentierung der Handlungs- und Entscheidungskompetenz innerhalb der LDP mit sich und trugen damit zu einer Machtstreuung in der langjährigen Regierungspartei bei. Personalisierten, später auch zunehmend institutionalisierten Faktionen kam eine wichtige Bedeutung im Bereich des Partei-Managements zu: Informelle Normen regelten zunehmend die Verteilung von Kabinetts- und Parteiposten nach Proporz- und Senioritätsgesichtspunkten und unterhöhlten damit die autonome Entscheidungskompetenz des Premierministers. Informell organisierte Gruppen von Abgeord-

neten, so genannte Stammesabgeordnete, spielten demgegenüber eine zentrale Rolle im Prozess der materiellen Politikgestaltung innerhalb der Regierungspartei. Die informelle Regel der Vorprüfung und der Genehmigung von Gesetzesvorhaben und exekutiven Maßnahmen durch parteiinterne Gremien stellte sicher, dass die Ergebnisse dieser Entscheidungsprozesse auch in der Regierungspolitik reflektiert wurden. In der Folge ratifizierten japanische Premiers und ihre Kabinette in vielen Fällen nur noch anderswo getroffene Entscheidungen.

Hinzu kam, dass japanische Regierungschefs bis zu der 2001 in Kraft getretenen Verwaltungsreform nur über deutlich begrenzte eigene organisatorische Ressourcen verfügten. Im Kabinettssekretariat, das lediglich für die Vorbereitung der Kabinettsitzungsagenda, die Koordination von Politiken und die Sammlung von Informationen zuständig war, beschäftigen sich nur wenige der dorthin entsandten Ministerialbeamten mit Fragen aktueller Politik. Infolge der jüngsten Verwaltungsreform ist das Sekretariat, dessen Personalstärke sich mehr als verdreifacht hat, nun auch für die Planung und den Entwurf wichtiger politischer Maßnahmen verantwortlich. Gesetzliche Veränderungen haben zudem dafür gesorgt, dass der Premier nun auch formal berechtigt ist, dem Kabinett eigene Politikvorstellungen zu unterbreiten und sich im Bedarfsfall direkt an die einzelnen Ministerien zu wenden. Schließlich ist mit dem Rat für Wirtschafts- und Fiskalpolitik ein Beratungsgremium eingerichtet worden, das den Regierungschef bei der Steuerung von haushalts- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten unterstützen soll. Das funktional und personell verstärkte Kabinettssekretariat und die anderen institutionellen Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsreform erleichterten eine Zentralisierung des politischen Entscheidungsprozesses, die auch von Premierminister Koizumi ab 2001 weitergeführt wurde.

Etwas überspitzt formuliert, agierte Koizumi über weite Strecken wie ein „gewählter Diktator“, mithin wie ein klassischer Premierminister innerhalb eines Westminster-Systems. Nicht weiter überraschend kollidierte diese Art der Ausfüllung der Rolle des japanischen Regierungschefs mit den diesbezüglichen Vorstellungen nicht weniger Parteiveteranen. Auch Koizumi musste den althergebrachten informellen Institutionen im Bereich politischer Entscheidungsprozesse innerhalb der LDP Tribut zollen: Unübersehbare Kompromisse kennzeichneten die Ergebnisse der Strukturreformanstrengungen der ersten Regierungsjahre. Dem Premier gelang es auch nicht, die Konvention der Vorprüfung und Genehmigung von Gesetzesvorhaben durch LDP-Parteigremien abzuschaffen. Zwar verloren Faktionen und Stammesabgeordnete während der Regierungszeit von Koizumi an Einfluss, doch erst nachdem die Unterhauswahl vom September 2005 einen überwältigenden Wahlsieg des Premiers gebracht

hatte, war Koizumi in der Lage, „durchzuregieren“. Das Zeitalter der ausgeprägten Machtstreuung innerhalb der LDP kann inzwischen als weitgehend abgeschlossen gelten. Indes ist noch keineswegs ausgemacht, dass auch unter Koizumis Nachfolgern im Amt ein ähnlich hohes Maß an Zentralisierung wie zuletzt aufrechterhalten wird bzw. werden kann.

LITERATURVERZEICHNIS

- Angel, Robert C. (1988–89): Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization. In: *Pacific Affairs* 61, 4, S. 583–602.
- Asahi Shinbun* (14.02.2002): Jizen shinsa: Jimin no chie genkai [Vorprüfung: Die Grenzen der Weisheit der LDP]. Internationale Ausgabe, London, S. 4.
- Asahi Shinbun* (05.04.2004): Zoku giin umu „jizen shinsa“ [Die Vorprüfung, die die Stammesabgeordneten hervorgebracht hat]. Internationale Ausgabe, London, S. 4.
- Atarashii Nihon o Tsukuru Kaigi (21-Seiki Rinchō) (Hg.) (2002): *Seiji no kōzō kaikaku. Seiji shudō kakuritsu taikō* [Politische Strukturreformen. Richtlinien zur Schaffung politischer Führung]. Tōkyō: Tōshindo.
- Clemens, Elisabeth S. und James M. Cook (1999): Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change. In: *Annual Review of Sociology* 25, S. 441–466.
- Connors, Lesley (2000): Next Steps for Japan: Administrative Reform and the Changing Polity. In: *Asia-Pacific Review* 7, 1, S. 109–130.
- Daily Yomiuri Online* (30.11.2001): Prior screening abets pork-barrel politics. www.yomiuri.co.jp/newse/20011130wo03.htm (gefunden am 03.12.2001).
- Frevel, Bernd (2004): *Demokratie*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fuchs, Dieter (2000): Typen und Indizes demokratischer Regime. Eine Analyse des Präsidialismus und des Veto-Spieler-Ansatzes. Discussion Paper FS III 00–205. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. In: Lauth, Hans-Joachim, Gert Pickel und Christian Welzel (Hg.) (2000): *Empirische Demokratiemessung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fujiki, Hiroshi (2005): The Monetary Policy Committee and the Incentive Problem: A Selective Survey. In: *Monetary and Economic Studies* (Bank of Japan) 23, S. 37–82. www.imes.boj.or.jp/english/publication/mes/2005/me23-s1-5.pdf (gefunden am 10.01.2006).

- Ganghof, Steffen (2003): Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9, 2, S. 1–22.
- Ganghof, Steffen (o. D.): Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. www.mpi-fg-koeln.mpg.de/people/ga/Dok/Ganghof_Mannheim_2.pdf (gefunden am 12.11.2005). In: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2005), 3, S. 7–40.
- George Mulgan, Aurelia (2000): Japan's Political Leadership Deficit. In: *Australian Journal of Political Science* 35, 2, S. 183–202.
- George Mulgan, Aurelia (2003): Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy. In: *Government and Opposition* 38, 4, S. 74–91.
- George Mulgan, Aurelia (2005): Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition. In: *Journal of Japanese Studies* 31, 2, S. 261–298.
- Hayao, Kenji (1993): *The Japanese Prime Minister and Public Policy*. Pittsburgh und London: University of Pittsburgh Press.
- Heffernan, Richard (2005): Exploring (and Explaining) the British Prime Minister. In: *British Journal of Politics and International Relations* 7, S. 605–620.
- Heilmann, Sebastian (2000): *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Helmke, Gretchen und Steven Levitsky (2004): Informal Institutions and Comparative Politics. In: *Perspectives on Politics* 2, 4, S. 725–740.
- Helms, Ludger (2005): *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*. Houndmills und New York: Palgrave Macmillan.
- Holliday, Ian und Tomohito Shinoda (2002): Governing from the Centre: Core Executive Capacity in Britain and Japan. In: *Japanese Journal of Political Science* 3, 1, S. 91–111.
- Immergut, Ellen (1992): *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inoguchi, Takashi und Tomoaki Iwai (1987): „Zoku giin“ no kenkyū [Forschung über „Stammesabgeordnete“]. Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai.
- Japan aktuell* (6/2005): Ausschlüsse und Organisationsreformen: die LDP auf dem Weg zu einer kohärenteren Partei, S. 58–59.
- Kaiser, André (2000): Regieren in Westminster-Systemen: eine Problem-skizze. In: Kaiser, André (Hg.): *Regieren in Westminster-Systemen*. Baden-Baden: Nomos, S. 11–24.
- Kaiser André (2002): *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform*. Frankfurt und New York: Campus.

- Kevenhörster, Paul (1969): *Das politische System Japans*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kevenhörster, Paul (2002): Japan: Politische Entscheidungsstrukturen im Spiegel politikwissenschaftlicher Deutungen. In: Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): *Japanstudien*, Band 14. München: Iudicium, S. 139–164.
- Köllner, Patrick (2005): Innerparteiliche Machtgruppen in der LDP: Allgemeine Trends und aktuelle Entwicklungen. In: *Japan aktuell* 13, 6, S. 11–16.
- Köllner, Patrick (2006): Faktimen in der Liberaldemokratischen Partei Japans. Ursachen, Charakteristiken und Konsequenzen. In: Köllner, Patrick, Matthias Basedau und Gero Erdmann (Hg.): *Innerparteiliche Machtgruppen. Faktionalismus im internationalen Vergleich*. Frankfurt: Campus, S. 247–274.
- Krauss, Ellis S. (1989): Politics and the Policymaking Process. In: Ishida, Takeshi und Ellis S. Krauss (Hg.): *Democracy in Japan*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 39–64.
- Krauss, Ellis S. und Benjamin Nyblade (2005): „Presidentialization“ in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan. In: *British Journal of Political Science* 35, S. 357–368.
- Krauss, Ellis S. und Robert Pekkanen (2004): Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of the LDP? In: *Journal of Japanese Studies* 30, 1, S. 1–34.
- Kubota Akira (2004): *Kenshō: Koizumi seiji kaikaku* [Inspektion der politischen Reformen Koizumis]. Tōkyō: Hekitensha.
- Lam, Peng Er (2003): Political Leadership in Japan: Innovations and Limitations. In: Latz, Gil und Koide Izumi (Hg.): *Challenges for Japan: Democracy, Finance, International Relations, Gender*. Tōkyō: The International House of Japan, S. 127–152.
- Lehbruch, Gerhard (1994): Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan. In: Bentele, Karlheinz, Bernd Reißert und Ronald Schettkat (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt: Campus, S. 64–100.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven und London: Yale University Press.
- MacIntyre, Andrew (2003): *The Power of Institutions. Political Architecture and Governance*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Miyazawa, Toshiyoshi (1986): *Verfassungsrecht (Kempō)*. Köln u. a.: Carl Heymanns.

- Narita, Norihiko und Eda Kenji (2002): How the Prime Minister is Kept from Leading. In: *Japan Echo*, June 2002, S. 14–18.
- Neary, Ian (2002): *The State and Politics in Japan*. Cambridge: Polity.
- Nihon Keizai Shinbun* (19.08.2002): Shushō, nashikuzushi senjutsu [Die Taktik der kleinen Schritte des Premiers]. Internationale Ausgabe, London, S. 2.
- Nihon Keizai Shinbun* (14.11.2005): Jimintō 50nen (chū): seisaku kettei, kan-
tei shudō ni [50 Jahre LDP (mittlerer Teil): Auf dem Weg zur Führung
durch den Regierungschef im politischen Entscheidungsprozess]. Inter-
nationale Ausgabe, London, S. 2.
- Nikkei Weekly* (25.07.2005): CEFP hits ruling party road blocks, S. 6.
- Noda, N. (1991): The Built-in Defects of the Japanese Government. In: *Ja-
pan Echo* 18, 4, S. 42–48.
- Ramseyer, J. Mark und Eric B. Rasmusen (2001): Why Are Japanese Judges
So Conservative in Politically Charged Cases?. In: *American Political Sci-
ence Review* 95, 1, S. 331–344.
- Ramseyer, J. Mark und Eric B. Rasmusen (2003): *Measuring Judicial Inde-
pendence. The Political Economy of Judging in Japan*. Chicago und London:
The University of Chicago Press.
- Reed, Steven R. (2002): Evaluating Political Reform in Japan: A Midterm
Report. In: *Japanese Journal of Political Science* 3, 2, S. 243–263.
- Richardson, Bradley (1997): *Japanese Democracy: Power, Coordination, and
Performance*. New Haven und London: Yale University Press.
- Richardson, Bradley und Dennis Patterson (2001): Political Traditions and
Political Change: The Significance of Postwar Japanese Politics for Poli-
tical Science. In: *Annual Review of Political Science* 4, S. 93–115.
- Roller, Edeltraud (2003): Conceptualizing and Measuring Institutions of
Democratic Governance: A Critical Review and Empirical Validation of
Veto-Player Indexes. Papier präsentiert im Rahmen der ECPR Joint Ses-
sions, Edinburgh, April 2003. [www.essex.ac.uk/ECPR/events/joint-
sessions/paperarchive/edinburgh/ws5/Roller.pdf](http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/joint-sessions/paperarchive/edinburgh/ws5/Roller.pdf) (gefunden am 25.
07.2005).
- Samuels, Richard J. (2003): *Machiavelli's Children. Leaders and Their Legacies
in Italy and Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Schmidt, Manfred G. (2000): *Demokratiethorien*. 3. Auflage. Opladen: Les-
ke + Budrich.
- Satō, Katsuhiko (2002): Seiji/gyōsei kankei no saihei [Die Umstrukturie-
rung der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung]. In: Imamura
Tsuneo (Hg.): *Nihon no seifu taikai. Kaikaku no katei to hōkō* [Japans Regie-
rungssystem. Prozess und Perspektiven der Reformen], Tōkyō: Seibun-
sha, S. 93–124.

- Shikata, Toshiyuki (2002): The New Cabinet Crisis Management Center and the Leadership of the Prime Minister. In: *Asia-Pacific Review* 9, S. 79–92.
- Shinoda, Tomohito (2000): *Leading Japan. The Role of the Prime Minister*. Westport und London: Praeger.
- Shinoda, Tomohito (2005): Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as Core Executive. In: *Asian Survey* 45, 5, S. 800–821.
- Steffani, Winfried (1999): Ministerpräsident und/oder Premierminister? In: Dürr, Tobias und Franz Walter (Hg.): *Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich, S. 223–248.
- Stockwin, J. A. A. (1999): *Governing Japan*. Third Edition. Oxford u. a.: Blackwell.
- Stockwin, J. A. A. (2003): *Dictionary of the Modern Politics of Japan*. London und New York: Routledge Curzon.
- Takayasu, Kensuke (2005): Prime-ministerial Power in Japan: A Re-examination. In: *Japan Forum* 17, 1, S. 163–184.
- Thelen, Kathleen und Sven Steinmo (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Sven Steinmo und Kathleen Thelen (eds.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, New York und Oakleigh: Cambridge University Press, S. 1–32.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Wolferen, Karel van (1989): *Vom Mythos der Unbesiegbaren. Anmerkungen zur Weltmacht Japan*. München: Droemer Knauer.
- Yomiuri Shinbun Seijibu (2005): *Jimintō o kowashita otoko. Koizumi seiken sengohyaku hi no shinjutsu* [Der Mann, der die LDP zerstörte. Die Wahrheit über 1500 Tage Koizumi-Regierung]. Tōkyō: Shinchōsha.