

KONFLIKTREGULIERUNG DURCH INTEGRATION: EIN WEG ZU POLITISCHER STABILITÄT

Gesine Foljanty-Jost

Politik und politische Kultur im Japan der Nachkriegszeit bieten ein widersprüchliches Bild, das der amerikanische Politikwissenschaftler Pempel (1982:4) mit den Worten „conflictual outbursts in the mids of consensus“ umschrieben hat: die politische Nachkriegsgeschichte ist reich an teilweise vehement ausgetragenen politischen Konflikten. Sie haben jedoch zu keiner grundlegenden Destabilisierung politischer Machtverhältnisse geführt: die Liberaldemokratische Partei (LDP) bzw. ihre Vorläufer stellen mit Ausnahme einer kurzen Phase 1947–48 ununterbrochen seit 1945 die Regierung.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und bilden ein komplexes Geflecht institutioneller, historischer und sozialpsychologischer Faktoren. So gilt das Wahlkreissystem trotz zahlreicher Reformbemühungen als eine Ursache für das gute Abschneiden der LDP (Ishikawa 1984). Die enge Verflechtung von LDP-Abgeordneten mit der Bürokratie schafft günstige Voraussetzungen für Information und politische Profilierung. Die Opposition, allen voran die Sozialistische Partei Japans (SPJ) als größte Oppositionspartei, stellt u. a. als Folge ihrer internen Zersplitterung sowie ihrer jahrelangen Fixierung auf Fundamentalopposition keine klare Alternative dar. Die traditionelle Personenorientiertheit der Wähler schließlich dürfte ebenfalls der LDP dienen, da sie aufgrund ihrer Ressourcen und programmatischen Offenheit dieser Anforderung besser gerecht wird als die eher ideologisch festgelegten, dogmatisch erscheinenden linken Oppositionsparteien (Pohl 1989:303–304).

Mit dem vorliegenden Beitrag sollen diese Argumente um ein weiteres ergänzt werden: Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Annahme, daß verfestigte Machtverhältnisse Folge einer machtpolitisch effizienten Form der Konfliktregulierung durch die Regierungspartei sind. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Eine sachbezogene Erklärung würde bei den materiellen und personellen Ressourcen der Partei sowie ihrem Handlungsspielraum ansetzen; die personenorientierte hebt auf das Geschick und den Willen der politisch Verantwortlichen ab und die strukturorientierte schließlich stellt politisch-institutionelle Faktoren in den Mittelpunkt der Betrachtung. Hier soll der letztgenannte Ansatz verfolgt werden. Die Arbeitshypothese lautet, daß das politische System Japans über Institu-

tionen und Verfahren verfügt, die der LDP einen effektiven Umgang mit Konflikten ermöglichen. Sie soll entlang folgender Fragen diskutiert werden:

- Wo verlaufen die zentralen Konfliktlinien im politischen System?
- Welche Konflikttypen lassen sich unterscheiden?
- Welche Konfliktlösungsstrategien sind zu identifizieren und wie lassen sie sich den Konflikttypen zuordnen?

Ziel ist, Konfliktregelungsmuster zu analysieren, die zur Erklärung der Folgen bzw. Folgenlosigkeit von politischen Konflikten für die Monopolstellung der LDP beitragen könnten. Der Beitrag stützt sich auf Fallstudien aus unterschiedlichen Politikbereichen (Pempel 1977, 1978, 1982; Ōtake 1984; Krauss, Rohlen und Steinhoff 1984; Steiner, Krauss und Flanagan 1980; Nakano 1988). Sie zeigen, daß die Konfliktaustragungsmuster je nach Politikbereich stark variieren. Dies führt zum Problem der doppelten Selektivität: Fallstudien liegen nur für ausgewählte Politikfelder vor. Sie werden in diesem Beitrag selektiv aufgegriffen und zwar vor allem, um die gemachten Aussagen zu illustrieren. Der vorliegende Versuch, ein Muster von Konfliktregulierung durch die LDP zu entwerfen, kann also nur vorläufigen Charakter haben und bedarf weiterer Überprüfung.

1. DIE KONFLIKTPARTEIEN: FUNDAMENTALOPPOSITION UND REALPOLITIKER

Ein Überblick über Nachkriegskonflikte zeigt, daß Konflikte, von denen man eine nachhaltige Destabilisierung für die Position der LDP hätte erwarten können, eines gemeinsam hatten: in ihnen standen sich das linke Oppositionslager um die Sozialistische Partei Japans (SPJ) und die Kommunistische Partei Japans (KPJ) einerseits und die Regierung andererseits gegenüber. Dies klingt trivial und war doch nach 1945 eine neue Erfahrung politischer Kultur.

Bis zu diesem Zeitpunkt war mit Hilfe von Familienstaatsideologie und Inkorporierung gesellschaftlicher Interessengruppen in staatliche Massenorganisationen eine Artikulierung von Interessenpluralität und Konfliktaustragung gezielt verhindert worden (Pempel und Tsunekawa 1979; Ishida 1982). Nach 1945 entstanden demgegenüber erstmals im Zuge der Demokratisierungsmaßnahmen der amerikanischen Besatzungsmacht die strukturellen Voraussetzungen für politische Konkurrenz und Konflikt. So wurde in der Frühphase der Besatzungszeit die Gründung von Interessenverbänden, vor allem von Gewerkschaftsverbänden, ausdrücklich gefördert, die Oppositionsparteien der Vorkriegszeit nahmen ihre Arbeit auf, neue Parteien wurden gegründet. Die konservativen Parteien und der bürokratische Apparat, die trotz politischer

Säuberung und Demokratisierungsmaßnahmen strukturell wenig Veränderungen ausgesetzt waren, sahen sich fortan einerseits mit einer legitimierten politischen Opposition konfrontiert, andererseits mit einer neuen demokratischen Bewegung außerhalb des Parlaments, die der Regierung kritisch gegenüberstand. Die Fusion der linken Oppositionsparteien und anschließend der beiden konservativen Parteien 1955, die im Japanischen als Beginn des „'55er-Systems“ bezeichnet wird, kann als der Zeitpunkt angesehen werden, von dem an sich die Spaltung im politischen System zwischen Regierungslager einerseits und Opposition andererseits fest etabliert hat. Von diesem Zeitpunkt an ist die Liberaldemokratische Partei dominierende Regierungspartei. Sie erfuhr zwar in den innenpolitischen Krisen der 60er und frühen 70er Jahre Erschütterungen und verlor zwischen 1978 und 1986 ihre absolute Mehrheit im Unterhaus. Aus den Wahlen 1986 ging die Partei jedoch wieder mit einer starken absoluten Mehrheit hervor. Bei den Kommunalwahlen im April 1991 glich sie nicht nur die Verluste von 1987 aus, sondern erzielte ihr drittbestes Ergebnis seit 1955. Entgegen den Erwartungen, es könne langfristig zu Koalitionsregierungen und damit zu einer Relativierung des Machtmonopols der LDP kommen, hat sich die Charakterisierung des politischen Systems als „1½ Parteiendemokratie“ erneut bestätigt: die SPJ als größte Oppositionspartei ist faktisch ohne politische Durchsetzungsfähigkeit. Uchida (1984:82–83) spricht von einer „Quasi-Partei“, die jede Hoffnung auf Regierungsbeteiligung verloren hat und deren Chancen auf Regierungsübernahme durch strukturelle Verfestigung der Vormachtstellung der LDP immer geringer werden. Von den anderen Oppositionsparteien steuern KPJ und *Komeitō*, eine aus der buddhistischen Sōka Gakkai-Bewegung hervorgegangene Partei, einen unabhängigen Kurs. Die lange Zeit als neutral geltende Demokratisch-Sozialistische Partei (*Minshatō*) bietet sich als Koalitionspartner der LDP an, die kleinen Splitterparteien der SPJ und LDP agieren weiter im Umfeld dieser Parteien. Das politische Gewicht dieser kleineren Oppositionsparteien insgesamt ist jedoch so gering, daß sich die zentrale Konfliktlinie auf das Verhältnis von SPJ und LDP reduzieren läßt.

Ishida (1982:18) bezeichnet dieses Verhältnis als „distinction between the 'ins' and the 'outs'“, das mit der Etablierung des Zwei-Parteien-Systems nach 1955 offensichtlich wurde. In einem späteren Artikel (1984) verwendet er die Dichotomie von „*uchi*“ (*in-group*) und „*soto*“ (*out-group*). Diese läßt sich bezogen auf das politische System nutzen, um die unterschiedliche Nähe zum Machtzentrum und zu den damit verbundenen finanziellen, personellen und informationellen Ressourcen zu kennzeichnen. „Ingroup“, die über den Zugriff zu diesen Ressourcen verfügt, ist die LDP sowie die sie unterstützenden politischen Kräfte innerhalb und au-

ßerhalb des Parlaments. Der Opposition ist dieser Zugang verwehrt, sie steht „draußen“ (*soto*), d. h. außerhalb der politischen Einfluß- und Machtsphären. Die ungleiche Machtverteilung hat Konsequenzen für die Austragung von Konflikten. In der Relation *uchi* – *soto* dominiert konfrontatives Vorgehen, innerhalb der Gruppen, die mit einem „Wir-Gefühl“ verbunden sind, herrscht konsensuales, Kompromiß anstrebendes Verhalten vor.

Empirische Untersuchungen von Muramatsu (1988:285–299) bestätigen diesen Ansatz: die Ergebnisse seiner Umfragen spiegeln die Spaltung des politischen Systems in herrschende Eliten um die LDP einerseits und die Opposition andererseits wider. Sie machen deutlich, daß die Oppositionsparteien und die Gewerkschaften im Hinblick auf ihren politischen Einfluß als marginal einzustufen sind. Die Elite setzt sich aus den Verbänden der Wirtschaft und Landwirtschaft, der Ministerialbürokratie, der Parteispitze der LDP sowie den Experten der Partei (*zoku giin*) zusammen. Sie bildet die „ingroup“ des politischen Systems. Ihr konstituierendes Merkmal ist ein gemeinsamer politischer Grundkonsens. Dieser läßt sich beschreiben als das übergeordnete Interesse an kontinuierlichem, stabilem Wirtschaftswachstum, da über die Vergrößerung der öffentlichen Ressourcen Verteilungskonflikte geregelt und steigende Anforderungen befriedigt werden können. Zusätzlich bestehen vielfältige horizontale Verflechtungen zwischen LDP, Bürokratie und Wirtschaftskreisen durch Zugehörigkeit zum gleichen Examensjahrgang in der Universität (*gakubatsu*), durch planvoll arrangierte Heirat (*keibatsu*) und Überwecheln von der Bürokratie in Parteifunktionen der LDP sowie von der Bürokratie in die Industrie nach der Pensionierung (*amakudari*). Dieses enge Geflecht von LDP, Bürokratie und Interessenverbänden der Wirtschaft und Landwirtschaft bildet nach Muramatsu ein in sich geschlossenes „realpolitisches Handlungssystem“ (*seisaku katei*). Das heißt, diese Interessenkoalition dominiert je nach Politikfeld und Durchsetzungsfähigkeit in wechselnden Bündnissen den Prozeß der Politikformulierung und den politischen Entscheidungsprozeß. Dies gilt für Politikfelder, in denen es um pragmatisch regelbare, verhandelbare Detailprobleme wie Sozial- und Umweltpolitik, Arbeitsmarkt- und Industriepolitik geht.

Die oppositionellen Gruppen und Parteien sind aus diesem Prozeß ausgeschlossen (Muramatsu 1980:7). Sie bilden ihrerseits ebenfalls ein geschlossenes Handlungssystem, das im Hinblick auf Akteure, Verfahren und Politikfelder von dem LDP-monopolisierten, inneren politischen Handlungsbereich abgetrennt ist. Typisch für dieses Handlungssystem ist nach Muramatsu (1980:7–8), daß es ein anderes Normsystem als die LDP-nahen Kreise vertritt und sich mit diesen konflikthaft auseinandersetzt. Dies kommt in politischen Themen zum Ausdruck, in denen keine Kom-

promißlösungen möglich sind und die politische Grundanschauung entscheidend ist, wie die Sicherheits-, Außen- und Kulturpolitik. Mit Unterstützung von KPJ- bzw. SPJ-nahen Organisationen der Gewerkschafts-, Anti-Atombomben- und Bürgerinitiativbewegung haben die linken Oppositionsparteien in diesen Bereichen Gegenpositionen zur Regierung aufgebaut und öffentlich dargestellt. Muramatsu bezeichnet diesen von den Oppositionskräften geprägten Bereich als den „ideologischen Prozeß“ (*ideorogii katei*).

Die Dichotomie von „ideologisch“ und „realpolitisch“ ist nicht unproblematisch. Zum einen hat der Begriff „ideologisch“ zumindest im Deutschen negative Konnotationen wie uneinsichtig, borniert, unsachlich oder realitätsfern. Zum anderen ist die Differenzierung von Politikfeldern in ideologisch oder realpolitisch fragwürdig. Nicht die Politikfelder als solche, sondern politische Grundpositionen und Machtverhältnisse sind für diese Unterscheidung maßgeblich. Ein Beispiel ist die Auseinandersetzung um die Bildungspolitik, die nicht nur von Seiten der oppositionellen Lehrgewerkschaft „ideologisch“ geführt wird. Auch innerhalb von LDP und Kultusministerium stehen sich technokratische Positionen und „ideologisch“ geprägte Vorstellungen von einem „idealen Menschenbild“ gegenüber. Trotz dieser Vorbehalte soll das Begriffspaar im folgenden zur Kennzeichnung der Zweiteilung des politischen Systems weiter verwendet werden. In der Einschätzung, die linke Opposition sei von politischen „Alltagsfragen“ ausgeschlossen, ohne Einfluß und hätte nur in lautstarker Fundamentalopposition auf der Straße eine Stimme, besteht nämlich durchaus Übereinstimmung, obwohl die SPJ seit Jahren um eine programmatische Umorientierung in Richtung auf eine Volkspartei bemüht ist (vgl. u. a. Uji 1984:180 sowie Uchida 1984:84–85).

Die Ursachen für den Ausschluß der Opposition aus dem realpolitischen Entscheidungssystem sind vielfältig. Strukturell ist ihnen der Zugang zu politischen Entscheidungen dadurch erschwert, daß sie aus dem formalisierten politischen Entscheidungsprozeß ausgeschaltet werden können. Dies geschieht, indem die Konkretisierung von politischen Einzelentscheidungen in den nachparlamentarischen Raum, also in die Ministerialbürokratie verlagert und dadurch der Mitentscheidung der Opposition entzogen wird. Hinzu kommen Barrieren für eine sachliche Qualifizierung: Sie sind in informelle Informationsnetze zwischen Bürokratie und Regierungspartei sowie ihr nahestehender Interessengruppen nicht eingebunden, die oben genannten persönlichen Verflechtungen mit dem Regierungslager fehlen. Der geringere Zufluß an Spendengeldern schlägt sich in einer dünneren personellen Ausstattung mit Experten in den Parteizentralen nieder.

Festzuhalten ist, daß das politische System in zwei Blöcke auseinan-

derfällt, die personell und verfahrensmäßig kaum miteinander verzahnt sind und sich konflikthaft zueinander verhalten. Der Gegensatz von LDP, ihr nahestehenden Kräften und linken Oppositionsparteien mit den jeweils koalierenden gesellschaftlichen Kräften als bedeutendste politische Konfliktkonstellation ist dadurch gekennzeichnet, daß er, anders als beispielsweise in Deutschland, nicht über den Mechanismus der Parteienkonkurrenz geregelt wird. Die politischen Bereiche sind unter LDP und SPJ nach Einflußsphären aufgeteilt, jedoch unter ungleichen Vorzeichen: während die LDP in allen die subjektive Rezeption von Politik direkt beeinflussenden Bereichen wie Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- oder Umweltpolitik dominiert, haben sich die linken Oppositionsparteien in Fundamentalopposition zur Regierung in Fragen der Verfassungsreform, der Verteidigungs- und Außenpolitik hervorgetan, also Bereichen, die auf das Entstehen von politischer Zufriedenheit und Sicherung von politischer Unterstützung weitaus weniger Einfluß haben.

2. KONFLIKTTYPEN: IDEOLOGISCHER DISSENS UND VERTEILUNGSKONFLIKTE

In Anlehnung an die Differenzierung des politischen Systems in zwei Handlungsnetze sind demnach zwei grundlegende Konflikttypen zu unterscheiden:

- Konflikte zwischen Regierungslager und linker Opposition. Ursache ist ein ideologisch begründeter Dissens in Grundfragen von Politik.
- Konflikte innerhalb des Regierungslagers, also zwischen LDP, Bürokratie und kooperierenden Verbänden. Konflikte entstehen hier in Form begrenzter Interessengegensätze. Sie tangieren nicht das gemeinsame politische Grundverständnis. Mit Ötake (1984a:1) könnten Konflikte dieses Typs „technokratisch“ genannt werden.

Die Unterscheidung von Konfliktlinien und Konfliktgegenständen in ideologisch und politisch-pragmatisch hat organisationstheoretisch wie politisch Folgen für die verfügbaren Lösungsstrategien. Brisant für die Stabilität politischer Macht sind „technokratische“ Konflikte innerhalb des Spektrums LDP–Bürokratie–Interessenverbände und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Interessengruppen im Umfeld der LDP repräsentieren ein Droh- und Widerstandspotential, das nicht ignoriert oder unterdrückt werden kann.
2. Ihr politischer Einfluß erstreckt sich auf Bereiche, die sich durch eine große Nähe zum Wähler auszeichnen.

Konfliktregelung zwischen LDP, Bürokratie und den ihnen nahestehenden Interessenverbänden erfordert daher Integrationsleistungen, um ein Auseinanderfallen der Interessenkoalition und eine Destabilisierung zu vermeiden. Was politisch notwendig ist, ist organisationstheoretisch möglich: Voraussetzung für Konfliktregelung durch Integration ist die Existenz gemeinsamer Ziele oder Grundüberzeugungen, die ein „Wir-Gefühl“ zulassen (Simon und March 1958:129–130). Sofern dieses nicht stark genug ist, setzt Einbindung zunächst Reaktivierung und Ausweitung des Wir-Gefühls, sowie gegebenenfalls die Schaffung eines künstlichen in-group-Bewußtseins voraus (Campbell 1984:313). Sind diese Bedingungen hergestellt, lassen sich die Konflikte wirksam mit Hilfe von Kooperation und Konsensbildung regeln.

Bei Konflikten zwischen Regierungslager und der linken Opposition liegen diese Bedingungen weder politisch noch theoretisch vor: aufgrund kollidierender Grundauffassungen sind Konflikte unvermeidlich, eine Einbindung ist jedoch wegen des fehlenden Grundkonsenses sowie des geringen Drohpotentials der Opposition aufgrund ihrer politischen Einflußarmut weder möglich noch zwingend erforderlich.

3. KONFLIKTREGULIERUNG: INTEGRATION UND MACHTKAMPF

Die Mehrzahl der großen politischen Auseinandersetzungen der Nachkriegszeit fallen in die Kategorie Konflikt um politische Grundanschauungen. Die Auslöser für Konflikte dieser Art sind zwar überwiegend nicht ideologischer Natur, sondern durchaus an konkreten, begrenzbaren Problemen festgemacht; bei den Lösungsmöglichkeiten hat sich jedoch vielfach gezeigt, daß aufgrund der engen Kopplung mit weltanschaulichen Grunddifferenzen pragmatische Lösungen nicht zum Ziel führen. Dies gilt für die folgenden Beispiele, die zu den massivsten Konflikten der Nachkriegszeit zu rechnen sind:

3.1. Der Kampf gegen die Verlängerung des Japanisch-Amerikanischen Sicherheitsvertrags

Der Protest gegen die Verlängerung des Japanisch-Amerikanischen Sicherheitsvertrages, der als „Ampo-Kampf“ in die Nachkriegsgeschichte eingegangen ist, bildete einen frühen Höhepunkt in der ideologischen Polarisierung von Regierungslager und Opposition, die nach 1955 einsetzte, 1958 in dem Widerstand gegen die Novellierung des Polizeigesetzes zum Ausdruck kam und sich nach 1960 in dem Protest gegen das Auslaufen

eines amerikanischen Kriegsschiffs von Sasebo nach Vietnam, der Anti-Kriegs- und der Studentenbewegung fortsetzte.

Hinter der Frage, ob der Sicherheitsvertrag um zehn Jahre verlängert werden solle oder nicht, stand die grundlegende Frage der Position Japans im globalen Kontext und des nationalen Selbstverständnisses. Die Regierung verfolgte eine Revision des Sicherheitsvertrags mit dem Ziel, Japans Rolle als gleichberechtigter Partner der USA auszubauen. Stärkstes Interesse an dem Erhalt des Militärbündnisses hatten die Finanzkreise, die direkt von der Qualität der Beziehungen zu den USA abhängig waren (Packard III 1966:334–338). Die linke Opposition bekämpfte in dem historisch raren Bündnis von KPJ, SPJ, dem Gewerkschaftsverband Sōhyō und dem Studentenverband Zengakuren den Vertrag, und zwar innerhalb des Parlaments sowie in Massendemonstrationen auf der Straße. Ihre Position war trotz aller interner Differenzen geprägt von dem gemeinsamen Wunsch, Japan aus der Abhängigkeit von den USA zu lösen und eine eigenständige demokratische Entwicklung zu verwirklichen. Sie wurde von Teilen der Massenmedien unterstützt, die nach dem versuchten „Durchmarsch“ von Ministerpräsident Kishi im Parlament die Forderung nach seinem Rücktritt mit den Mitteln des Journalismus unterstützte. Dieses Ziel wurde erreicht: Kishi trat zurück. Der Vertrag wurde jedoch verlängert.¹

3.2. Der Flughafenkampf von Sanrizuka

Der mehr als 10 Jahre währende Widerstand gegen die Pläne der Regierung, in einem landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebiet in der Nähe des Dorfes Sanrizuka den neuen internationalen Flughafen von Tōkyō zu errichten, verkörpert ebenfalls in typischer Weise diesen Konflikttypus. Es standen sich die Regierung als Betreiber des Vorhabens und als direkt Betroffene die Bauern aus den Dörfern um das Baugelände gegenüber. Sie wurden unterstützt von unterschiedlichen studentischen Organisationen, Teilen der Gewerkschaftsbewegung sowie der linken Oppositionsparteien. Als reiner Interessenkonflikt um die Frage der Flächennutzung und Bebauungsplanung wäre die Auseinandersetzung auf dem Wege von Landverkauf, Abfindung und Umsiedlung pragmatisch lösbar gewesen. Dieser Weg führte auch in Einzelfällen zum Erfolg. Für die Mehrheit ging es darüberhinaus aber um den Widerspruch zwischen den Anforderungen

¹ Vgl. Packard III (1966) mit der detaillierten Darstellung der Krise von 1960. Er beschreibt neben den außerparlamentarischen Auseinandersetzungen auch die Protestaktionen innerhalb des Parlaments, die in eine völlige Paralyse der Parlamentsarbeit über zwei Monate hinweg mündeten.

des hochtechnisierten Industriestaats und der Bewahrung traditioneller agrarischer Strukturen. Diese Mehrheit entzog sich einer technokratischen Lösung und leistete aktiven Widerstand über Jahre, der auf beiden Seiten zahlreiche Opfer forderte. Der Flughafen wurde schließlich, wenn auch um Jahre verzögert, gebaut.

3.3. Der Umweltkonflikt

Der Widerstand von Teilen der Bevölkerung in den Städten Mishima und Numazu in der Präfektur Shizuoka gegen den Bau eines Kombinats in den Jahren 1963 bis 1964 war der Ausgangspunkt für eine Bürgerinitiativbewegung, die mehr als eine Dekade die politische Auseinandersetzung zwischen Regierungslager und Öffentlichkeit prägte. Sie wurde von zahlreichen Beobachtern als Beginn eines neuen Konfliktstils interpretiert: die Ablehnung der Industrieansiedlung trotz lockender Arbeitsplätze und steigender kommunaler Steuereinnahmen signalisierte eine Abwendung vom Wachstumsprimat und einen Wandel von materiellen zu nicht-materiellen Werten. Der Konflikt nahm dadurch einen über den konkreten Anlaß hinausgehenden grundsätzlichen Charakter an (McKean 1977). Die linken Oppositionsparteien ebenso wie die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und Intellektuelle nahmen aktiv teil und mobilisierten auf kommunaler Ebene erfolgreich die Öffentlichkeit.

Die Beispiele können das breite Spektrum nur grob skizzieren. In den Konflikten stehen sich der Staat in Gestalt der Regierungspartei und der öffentlichen Verwaltung auf der einen und ein jeweils unterschiedlich gewichtetes Bündnis aus Bürgerinitiativen, links-oppositionellen Gruppen und Parteien auf der anderen Seite gegenüber. Der Konfliktgegenstand berührt stärker kollektive denn partikulare Interessen. Die Konflikte werden in der Öffentlichkeit mit teilweise spektakulären Mitteln ausgetragen.

In Übereinstimmung mit den Annahmen von Ishida (1982) sowie Simon und March (1958) kam es unter diesen Bedingungen zu keinem Kompromiß oder Konsens, da die für die Einbindungsstrategie und Kompromißbildung typische *do ut des*-Logik für den Großteil der Opposition nicht galt, und der Konflikt nicht durch direkte Kontakte personalisierbar war. In den genannten Fällen wurde er schließlich im direkten Machtkampf ausgetragen: in Sanrizuka setzte sich die Regierung gegenüber einer zunehmend zersplitterten Opposition durch, in Mishima gewann die Bürgerbewegung die Unterstützung des – konservativen – Bürgermeisters: die Industrieansiedlungspläne wurden ersatzlos gestrichen. Der Kampf gegen die Verlängerung des Sicherheitsvertrags blieb zwar in der Sache erfolglos, führte aber zum Rücktritt von Ministerpräsident Kishi. Verhand-

lung als Form der Konfliktregelung spielte bei diesem Typ von politischem Widerstand eine geringe Rolle, was darauf zurückzuführen sein dürfte, daß entweder auf Seiten der Opposition organisatorisch nicht die Voraussetzungen vorlagen, mit „einer Stimme“ zu sprechen, oder aber keine Bereitschaft dazu bei den Konfliktparteien bestand.

Verhandlungen sind indessen zustande gekommen, wenn die Opposition als geschlossene politische Kraft Druck ausüben und verhandelbare Positionen vorlegen konnte. Ein klassisches Beispiel hierfür hat Hatakeyama (1984) in seiner Fallstudie über die Auseinandersetzungen um die Novellierung des Polizeigesetzes 1958 beschrieben. In Reaktion auf die Bestrebungen der Regierung Kishi, im Polizeigesetz eine Ausweitung der Kompetenzen der Polizei bei der Regelung von politischen Auseinandersetzungen, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und in Krisenzeiten zu verankern, formierten sich Gewerkschaften, linke Oppositionsparteien, Intellektuelle, Bürgerorganisationen und Studentenorganisationen zu der ersten „fortschrittlichen Massenbewegung“ (Takabatake 1978) nach dem Krieg. Aufgrund ihrer Geschlossenheit repräsentierte die Opposition eine Verhandlungsmacht gegenüber der Regierung, die in dem Generalstreik von 1958 mit einer Teilnahme von 4,7 Millionen Menschen unübersehbar demonstriert wurde. Vor diesem Hintergrund kamen Unterredungen zwischen der LDP und der SPJ zustande, die mit Rücknahme des Novellierungsentwurfs durch die Regierung endeten.

Eine Institutionalisierung von Verhandlungen hat sich in der Umweltpolitik seit den 60er Jahren herauskristallisiert, wo sogenannte Umweltschutzabsprachen (*kōgai bōshi kyōtei*) einen breiten Raum in der Konfliktregulierung einnehmen. Sie werden als Instrument der Regelung von Streitigkeiten im Umweltbereich zwischen Industriebetrieben, der öffentlichen Verwaltung und teilweise auch Bürgergruppen praktiziert. Insbesondere Kommunen mit Bürgermeistern aus dem oppositionellen Parteienspektrum haben Absprachen getroffen, um zwischen Industrie und Bürgern zu vermitteln oder selbst mit der Industrie Umweltschutzmaßnahmen auszuhandeln (Foljanty-Jost 1988:88–93). Die konfliktregulierende Funktion der Absprachen kam in jüngster Zeit bei der Regelung neuer Umweltbelastungen zum Ausdruck. Das Nationale Umweltamt hat in den letzten Jahren wiederholt Kommunen empfohlen, mit Industriebetrieben und ansässigen Bürgern Umweltabsprachen über neue und bislang unregelte Umweltbelastungen, wie die durch die Produktion von Mikrochips, abzuschließen. Es handelt sich hier um Bereiche, die einerseits von den betroffenen Gemeinden und den Anliegern nicht widerspruchslos hingenommen werden. Andererseits ist das Umweltamt mit dem Widerstand der Anlagenbetreiber sowie des für Industrieanlagen zuständigen Ministeriums für Internationalen Handel und Industrie (MITI) konfron-

tiert, das eine Standortgefährdung durch zu strenge Umweltschutzaufgaben an die Industrie verhindern will.

Die Institutionalisierung von Verhandlungen kann als Strategie der Einbindung interpretiert werden, die allerdings Unterschiede zu konsultativen Verfahren zwischen den Organisationen innerhalb des Regierungslagers aufweist: Voraussetzung und Ergebnis ist keine über den Verhandlungsanlaß hinausgehende generelle Koalitionsbereitschaft. Es handelt sich um einen begrenzten Aushandlungsprozeß, der eine „Entideologisierung“ des Problems voraussetzt und sich auf pragmatisch regelbare Fragen beschränkt. Ist dies der Fall und verfügen die oppositionellen Gruppen über politische Druckmittel, bieten Verhandlungen die Möglichkeit, aufgrund der Problemnähe und der Personalisierung des Konflikts, zu Kompromissen zu kommen. Erfolgreiche Konfliktregelung vor Ort begrenzt Konflikte auf diese Ebene und verhindert eine Verallgemeinerung des Konflikts auf der nationalen Ebene, d. h. führt zu keiner Destabilisierung bestehender politischer Mehrheitsverhältnisse.

Neben der begrenzten Integration von Konfliktpotential durch Institutionalisierung von Verhandlungen muß auf eine weitere Reaktionsform der Regierung auf Konflikte mit der politischen Opposition hingewiesen werden, die faktisch eine ähnliche Wirkung zeigt. Integration von Konfliktpotential findet auch dadurch statt, daß inhaltliche Forderungen der Opposition von der Regierung übernommen werden. Dies ist besonders auffallend in der Umweltpolitik, wo auf nationaler Ebene unter weitgehendem Ausschluß von kritischen Umweltschutzinteressen aus dem politischen Prozeß Umweltschutzregelungen zwischen Industrie, Bürokratie und LDP ausgehandelt wurden, die teilweise zu den strengsten weltweit zu rechnen sind. Diese waren zum Teil bereits von Kommunen im Alleingang eingeführt worden. So waren die Umweltverträglichkeitsprüfung, das Kompensationsystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden und die Gesamtemissionsmengenbeschränkung für Schadstoffe zunächst auf kommunaler Ebene konzipiert und praktiziert worden, bevor sie Eingang in die nationale Umweltpolitik fanden (Foljanty-Jost 1988:93–114).

Vergleichsweise ähnlich pragmatisch hat die LDP die Forderungen der SPJ zur Verbesserung der staatlichen Leistungen für Alte und Gebrechliche in ihre sozialpolitischen Vorschläge aufgenommen. Andere Beispiele sind die Übernahme der SPJ-Forderung nach niedrigeren Klassenfrequenzen im Pflichtschulbereich während der Regierungsphase unter Ministerpräsident Ohira, die von SPJ-nahen Verbänden unterstützt wurde, der Entwurf zur Einführung von Steuerrückzahlungen oder das Konzept zur Entschädigung von Verbrechensopfern durch öffentliche Mittel, die ebenfalls ursprünglich von Oppositionsparteien vorgelegt worden waren (Uji

1984:182–183). Diese offene und flexible Haltung der LDP wird begünstigt durch die vergleichsweise geringe Bindung der Partei an bestimmte Berufsgruppen, weltanschauliche Positionen und religiöse Werte. Dies läßt eine pragmatische Politik zu, die nicht an einem politischen Grundwertekanon gemessen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Konflikte zwischen Regierungslager und Opposition durchaus nicht als starre *uchi-soto*-Relation zu sehen sind, die nur eruptive Konfliktaustragung zuläßt. Vielmehr finden sich auch hier Integrations- und Verhandlungsstrategien. Wenn diese scheitern, kommt es allerdings zu offener Konfliktaustragung, dann auch unter Inkaufnahme von Regelverletzungen. Die militanten Kämpfe in Sanrizuka, die Sitzstreiks der Umweltverschmutzungsoffer vor dem Nationalen Umweltamt, die Massendemonstrationen gegen den Sicherheitsvertrag sind hierfür Beispiele. Die Frage, warum der „ideologische“, nicht regulierbare Rest politischer Konflikte im Hinblick auf die Position der LDP nur geringe Erschütterungen nach sich gezogen hat, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Eine Erklärung wäre die relative Ferne der Konfliktthemen von Wählerinteressen, eine andere die Unfähigkeit der Oppositionsparteien, sich in den Konflikten als überzeugende Alternative zu der LDP darzustellen. Schließlich ist auch die Fähigkeit der LDP zu berücksichtigen, flexibel auf öffentlichen Druck zu reagieren und ihn dadurch zu entschärfen.

Während bis zu diesem Punkt die Aufmerksamkeit dem ideologischen Dissens und der Reaktion der Regierung galt, soll im folgenden der zweite zentrale Konflikttypus näher beleuchtet werden, nämlich Interessenkonflikte innerhalb des politikbeherrschenden „Triumvirats“ aus Bürokratie, Industrie und LDP. Diese sind lange Zeit nicht thematisiert worden. Vorherrschend war – wie der Überblick über den Diskussionsstand bis Mitte der 70er Jahre von Fukui (1977) zeigt – statt dessen die Betonung der Interessenkongruenz zwischen diesen Eliten, die sie als monolithischen Machtblock erscheinen läßt. Neuere Untersuchungen lassen indes ein differenzierteres Bild zu: Sie zeigen, daß die Machtverteilung zwischen LDP, Bürokratie und Wirtschaftsverbänden als Kern des realpolitischen Handlungsnetzes Veränderungen unterliegt. Damit sind Konflikte zwischen diesen Kräften ins Blickfeld geraten, an denen sich derartige Verschiebungen ablesen lassen (vgl. hierzu Pempel 1978, Ōtake 1984 sowie Nakano 1988).

Die Konfliktkonstellationen sind nicht verallgemeinerbar, sondern variieren nach Politikfeld und Problem.

– In der Agrarpolitik treffen die Bauernverbände und die Gruppe der LDP-Abgeordneten mit Wählerhochburgen in landwirtschaftlich genutzten Gebieten regelmäßig auf die „Internationalisten“ in der LDP und dem

Finanzministerium. Während die einen eine Sicherung der ökonomischen Stellung der japanischen Bauern fordern, setzen sich die anderen für eine stabile Preispolitik und eine Lockerung der Selbstversorgungsideologie, d. h. Öffnung des Agrarmarktes gegenüber dem Ausland ein. Beispiel hierfür ist der weitgehend ritualisierte jährliche Konflikt um die Festlegung des Reispreises (Donnelly 1984). Ein weiteres ist die Auseinandersetzung zwischen der Agrarlobby und den „Internationalisten“ in der Regierung über das Problem, wie auf die Forderung der USA nach Liberalisierung der Importe für Agrarprodukte zu reagieren sei. Die LDP war in dieser Frage in Abgeordnete aus ländlichen Wahlkreisen, die aus Angst um die Stimmen der Landbevölkerung eine Liberalisierung strikt ablehnten, und solche aus städtischen Regionen, die ihr aufgeschlossen gegenüberstanden, gespalten. Beide Gruppen suchten sich ihre Bündnispartner außerhalb der Partei in der Bürokratie bzw. in Agrarverbänden (Hirose 1984:52–53). Die Lösung des Konflikts trägt Züge eines Kompromisses: die Öffnung des Agrarmarktes wird vorgenommen, jedoch begrenzt auf bestimmte Produkte und unter Wahrung der Interessen weiter Teile der japanischen Bauern.

– In der Umweltpolitik verläuft der grundlegende Konflikt zwar zwischen Regierungslager und Bürgerinitiativen, ohne daß eine klare Trennlinie zwischen ideologischem Konflikt und Verteilungskonflikt gezogen werden kann; die Formulierung der Umweltpolitik war jedoch stets begrenzt auf die LDP, das Kabinett und die dahinterstehende Ministerialbürokratie sowie die Wirtschaftsverbände (McKean 1977:204). Das heißt, die Konflikte um Detailregelungen wie Festsetzung von Grenzwerten, Kompensationsregelungen und Abgabehöhen waren typischerweise vor allem interne Gegensätze zwischen den ökonomischen Interessen der Industrie und den Legitimationszwängen der Regierung. Innerhalb der Regierung standen sich industriennahe, wachstumsorientierte Abgeordnete und Ministerien sowie solche, die *qua* Aufgabenstellung oder Wählerabhängigkeit stärker Umweltbelange vertraten, wie beispielsweise das Gesundheitsministerium, das Nationale Umweltamt und Abgeordnete aus hoch belasteten Industriegebieten, gegenüber. In dem Aushandlungsprozeß über die Verschärfung der Autoabgasstandards lehnte die Automobilindustrie jahrelang die vom Nationalen Umweltamt, stark belasteten Kommunen und Bürgerinitiativen geforderte Verschärfung der Standards aus technischen Gründen ab und wurde darin vom MITI, das Wettbewerbsnachteile befürchtete, unterstützt (Hongō 1978). In den Auseinandersetzungen um die Verrechtlichung der Umweltverträglichkeitsprüfung setzten sich das MITI, das Transportministerium und Bauministerium zusammen mit den Industrieverbänden gegenüber dem Umweltamt und dem Gesundheitsministerium durch und verhinderten die Verabschiedung ei-

nes Gesetzes, um eine Gefährdung von großdimensionalen Bauprojekten durch Bürgerbeteiligung zu vermeiden (Shinkawa und Hatakeyama 1984:233–280).

Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Sie lassen trotz der unterschiedlichen Konfliktkonstellationen im Hinblick auf die Konfliktstruktur Verallgemeinerungen zu, die als typisch für Konflikte zwischen den LDP-nahen Kräften gelten können:

1. Die Konflikte sind überwiegend Verteilungskonflikte aufgrund partieller, konkreter Interessengegensätze.
2. Das Kräfteverhältnis ist relativ ausbalanciert. Das bedeutet, daß die Durchsetzungsmacht der Regierung bzw. der LDP durch Widerstands- bzw. Drohpotential der anderen Seite eingeschränkt ist.

Dies ist der Fall in der Agrarpolitik, wo die Landwirtschaftsverbände das Stammwählerreservoir der LDP bilden und Stimmverweigerung androhen können, wenn ihre Forderungen nicht aufgegriffen werden. Im Verhältnis der LDP zu Industrie- und Finanzkreisen sind es finanzielle Abhängigkeiten, die sich aus dem Parteienfinanzierungssystem Japans ergeben, das maßgeblich auf Spenden basiert. Zwischen Bürokratie und Interessenverbänden stellt das *amakudari*, also das Überwechseln von Ministerialbeamten nach der Pensionierung in den privatwirtschaftlichen Sektor, eine Klammer dar, die einen Zwang zur Kompromißbildung konstituiert.

Die Regelung von Interessengegensätzen unter diesen Bedingungen erfordert politische Institutionen und Verfahren, die Integration und Kompromißbildung ermöglichen, um ein Auseinanderdriften der einflußreichsten politischen Kräfte zu verhindern. Es lassen sich eine Reihe von Institutionen im politischen System ausmachen, die diese Funktion erfüllen können, bzw. explizit wahrnehmen sollen. Hierzu sind Koordinierungs- und Beratungsausschüsse zu rechnen, die auf allen politischen Ebenen, d. h. innerhalb der Parteien, der Bürokratie und gesellschaftlichen Interessengruppen sowie vor allem zwischen ihnen eingesetzt werden und als Ort dienen, um unterschiedliche Interessen zusammenzuführen (Campbell 1984:313–315). Der häufig informelle, *ad-hoc*-Charakter derartiger Gremien, die im Japanischen Bezeichnungen tragen wie *renraku-kai* [Koordinationsausschuß], *chōsa-kai* [Prüfungsausschuß], *kenkyū-kai* [Studiengruppe], aber auch weniger seriös „*Kitchōkai*“ [„Gutes Omen“], „*Akebonokai*“ [„Sonnenaufgangsgesellschaft“], macht eine systematische Darstellung an dieser Stelle unmöglich. Insbesondere die Bedeutung der zuletzt genannten „Klubs“, die als Scharnier zwischen Wirtschaftskreisen und LDP fungieren, dürfte im Hinblick auf konsensuale Konfliktregelung interessant sein. Aber auch außerhalb dieses empirisch nur schwer faßbaren infor-

mellen Bereichs lassen sich Institutionen und Verfahren benennen, die funktional der Einbindung von unterschiedlichen Interessenlagen in den politischen Entscheidungsprozeß dienen, indem sie den Rahmen für eine konsultative, kooperative Entscheidungsfindung abgeben. Folgende Institutionen sollen hier exemplarisch skizziert werden:

- administrative Beratungsausschüsse (*shingikai*) als Ort der Interessenvermittlung zwischen Bürokratie, Interessenverbänden und Öffentlichkeit
- administrative Empfehlungen (*gyōsei shidō*) als Verfahren zur konsensualen Beilegung von Konflikten zwischen Verwaltung und Verbänden oder einzelnen Unternehmen
- Unterstützungsvereinigungen von Abgeordneten (*kōenkai*) als Forum zu Regelung von Konflikten zwischen LDP und Wählern.

Administrative Beratungsgremien (shingikai)

Administrative Beratungsgremien sind nach 1945 mit dem Auftrag geschaffen worden, durch Einbeziehung unterschiedlicher gesellschaftlicher Positionen in den politischen Prozeß Verwaltungshandeln zu ergänzen, zu kontrollieren und durch Expertenwissen zu optimieren (Satō 1972:5). Unter den unterschiedlichen Typen von Gremien sollen diejenigen, die die Verwaltung in politischen Entscheidungen beraten, explizit dem Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Interessen dienen. Dem Auftrag nach sind sie daher durchaus nicht als Instrument der Interessenvermittlung zwischen den LDP-nahen Verbänden und der Bürokratie zu sehen.

Aus der regelmäßig erscheinenden Aufstellung der Mitglieder der mehr als 220 Hauptausschüsse, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in den unterschiedlichen politischen Bereichen aktiv sind, ergibt sich jedoch ein anderes Bild: Als Mitglieder ernannt werden überwiegend Vertreter der Industrie und anderer Verbände sowie des öffentlichen Lebens wie Journalisten oder Künstler und der Wissenschaft, die in Muramatsus Terminologie dem „realpolitischen Handlungssystem“ zuzurechnen sind, also Individuen oder Vertreter von Organisationen, die mit der LDP einen politischen Grundkonsens teilen (Sōrifu, laufende Jahrgänge; Yasuhara 1978). Parteivertreter in dieser Funktion werden in der Regel zwar nicht berufen, aber aufgrund der engen Verbindung von Fachausschüssen der LDP mit den entsprechenden Ministerialbeamten, die für die Vorbereitung, Anleitung und Durchführung der Beratungen verantwortlich sind, ist die Partei auch ohne direkte Teilnahme präsent.

Es liegen Studien vor, welche die konfliktregulierende Bedeutung der administrativen Beratungsgremien innerhalb des LDP-nahen Handlungs-

netzes nachdrücklich belegen. So zeigt Donnelly's Untersuchung über den Prozeß der Reispreisfestlegung (1977), daß durch die Einbindung von Landwirtschaftsverband und Experten der LDP in den Ausschuß für Reispreisgestaltung (*beika shingikai*) der Konflikt unmittelbar in den Ausschuß getragen wurde und dort in zähen Verhandlungen Kompromisse ausgehandelt wurden. Ähnlich macht auch die Untersuchung von Campbell (1977) über die Entscheidung der Entschädigungszahlungen an Kriegsheimkehrer die Bedeutung von administrativen Beratungsgremien für die Einbindung von Konflikten deutlich.

Die Hauptausschüsse dieses Typs von administrativen Beratungsgremien umfassen durchschnittlich zwischen zwanzig und vierzig Mitglieder. Hinzu kommen die Mitglieder einer Fülle von Untergruppen sowie informell eingesetzter *ad-hoc*-Ausschüsse, Studiengruppen, Expertenzirkel usw., die ihnen zuarbeiten. Ihre Berichte haben formal empfehlenden Charakter, in der Praxis werden sie jedoch häufig unverändert übernommen und politisch umgesetzt. So versprach beispielsweise Ministerpräsident Suzuki seinerzeit dem Vorsitzenden des außerordentlichen Ausschusses zur Prüfung der Verwaltung (*rinji gyōsei chōsakai*) und Präsidenten des Unternehmerverbands *Keidanren*, Doko Toshio, die Übernahme der Empfehlungen durch das Parlament (vgl. Sone 1986:150).

Wenn man berücksichtigt, daß es kaum eine politisch bedeutsame Entscheidung in Japan gibt, die nicht durch die abschließende Stellungnahme eines administrativen Beratungsausschusses vorbereitet wird, und wenn man ferner ihre Relevanz für die politische Praxis einbezieht, wird die Tragweite der geringen Repräsentanz oppositioneller Kräfte in den Gremien deutlich: Sie sind aus einem zentralen Bereich des politischen Prozesses ausgeschlossen. Ihnen ist der formale Zugang bereits in der Frühphase versperrt, sie sind von Informationen und Meinungsaustausch im direkten Kontakt abgeschnitten und damit von der Identifikation von Interessengegensätzen und der gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen. Aus der Perspektive des Regierungslagers ist mit der Ausklammerung von Fundamentalopposition aus den Gremien ein Konfliktherd ausgeschaltet. Die ursprüngliche Funktion der Gremien als Ort pluralistischer Interessenvermittlung ist faktisch umdefiniert zu einem Rahmen, innerhalb dessen einflußreiche Interessengruppen und Individuen kontroverse Positionen abklären und zu kompromißfähigen Empfehlungen bündeln (Pempel 1982:18). Im Einzelfall kann es durchaus zu einer Übernahme von Forderungen der Kräfte kommen, die nicht an den Beratungen beteiligt sind. Entscheidend ist jedoch, daß die Empfehlungen nicht Ergebnis von politischem Tauziehen mit grundsätzlichen Opponenten der Regierungspolitik sind, sondern von pragmatischen Abwägungsprozessen innerhalb des Regierungslagers.

Gyōsei shidō

Gyōsei shidō oder administrative Empfehlungen scheinen auf den ersten Blick nicht zwangsläufig mit Konfliktlösung im Zusammenhang zu stehen. Es handelt sich um schlichtes Verwaltungshandeln mit dem Ziel, informell und in direktem Kontakt die Durchsetzung und Einhaltung von politischen Entscheidungen abzusichern. Im Gegensatz zu hoheitlichem Verwaltungshandeln ist der Vorgang offen und zielt auf eine kooperative Durchsetzung der politischen Ziele ab. Die konfliktschlichtende Funktion zeigt sich, wenn man den Anlaß, der zu dem Einsatz von administrativen Empfehlungen führt, in die Betrachtung einbezieht: Sie werden u. a. ausgesprochen, wenn die Erreichung politischer Ziele gefährdet ist, weil die Betroffenen nicht kooperieren oder Interessengegensätze zwischen ihnen auftreten (Yamanouchi 1985:23–38). Dies kann in konkreten Detailfragen der Fall sein, häufig handelt es sich jedoch auch um grundlegende Fragen, die beispielsweise ganze Industriebranchen betreffen. Ansprechpartner der Verwaltung sind dann die Branchenverbände.

Ein aufgrund der rechtlichen Problematik viel beachtetes Beispiel war der Konflikt um die Rationalisierung der Stahlindustrie Mitte der 60er Jahre. Als exzessive Konkurrenz im Stahlsektor die wirtschaftspolitischen Ziele der Preisstabilität und Rezessionsbekämpfung in Frage stellte, intervenierte das MITI in Form administrativer Empfehlungen. Es legte den Stahlherstellern nahe, in sogenannten Diskussionsgruppen gemeinsam mit Vertretern des Ministeriums sich auf Investitionsabsprachen und Produktionskürzungen zu einigen. Als es über die Höhe der Kürzungen zum offenen Konflikt kam und sich ein Stahlhersteller – *Sumitomo Kinzoku* – weigerte, den Kürzungen nachzukommen, reagierte das Ministerium wiederum informell und „empfahl“ unter Androhung von Sanktionen die Einhaltung. Sumitomo rückte öffentlich von seinem Widerstand ab, bekam jedoch in Verhandlungen hinter den Kulissen eine Erhöhung seiner Exportquoten zugestanden (Johnson 1982:268–272).

Bei mehreren schweren Arzneimittelskandalen wie den Contergan-Fällen² in den 60er Jahren reagierte das Gesundheitsministerium mit der Empfehlung an die Hersteller, die betreffenden Arzneimittel freiwillig vom Markt zu nehmen (Shindō 1986:26–27).

Im umweltpolitischen Bereich schließlich werden administrative Empfehlungen eingesetzt, um im Vorfeld rechtsförmiger Schritte Verstöße gegen Umweltschutzaufgaben direkt zu besprechen, bzw. Konflikte zwischen Bürgern und Industrieunternehmen aufgrund von Umweltbeein-

² Die Contergan-Fälle werden im Japanischen in Übernahme der englischen Bezeichnung des Medikaments *Thalidomide* als *saridomaido jiken* bezeichnet.

trächtigungen dadurch zu regeln, daß die Verwaltung in direktem Kontakt mit den Unternehmen eine Lösung der Konfliktursachen erarbeitet (Foljanty-Jost 1988:82–87).

Die Funktionalisierung von administrativen Empfehlungen als Instrument des Interessenausgleichs innerhalb des Regierungslagers kommt in diesen Beispielen übereinstimmend darin zum Ausdruck, daß der Verwaltung rechtsförmige Mittel zur Verfügung stehen, um die Einhaltung politischer Entscheidungen durchzusetzen, sie hierauf jedoch verzichtet. Sie erhält sich damit die Kontrolle über die Lösung des Konflikts, indem eine Verlagerung auf die gerichtliche Ebene umgangen wird. Dadurch ist der Weg zu Kompromißlösungen geöffnet, die grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der einflußreichen Verbände gegenüber Verwaltung und Regierungspolitik wird nicht gefährdet (Foljanty-Jost 1989).

Kōenkai

Auch *kōenkai*, also Wählerorganisationen zur Unterstützung eines bestimmten Kandidaten, lassen sich funktional als Institution interpretieren, die der Einbindung von aktuellen oder latenten Konflikten dient, hier der Integration des organisierten und nichtorganisierten Wählerpotentials einer Partei. Diese Organisationen gibt es zwar grundsätzlich auch im Umfeld beispielsweise der SPJ. Insbesondere aber sind es die *kōenkai* der LDP, die aufgrund ihres Umfangs und ihrer Stärke Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben (Curtis 1983).

Bei den *kōenkai* handelt es sich um Initiativen von Bürgern, die sich zusammenschließen, um „ihren“ Kandidaten zu unterstützen und seine Wahl oder Wiederwahl zu sichern. Sie sind in der Regel im Wahlkreis direkt angesiedelt und bilden einen engen Kreis um ihren Kandidaten. Aufgrund dieser Nähe und ihrer personellen Verankerung im Wahlbezirk fungieren sie als Verbindungsglied zwischen dem Kandidaten im Parlament in Tōkyō und den potentiellen Wählern (Curtis 1983). An der Auseinandersetzung um die Liberalisierung der Agrarproduktimporte läßt sich verfolgen, wie die *kōenkai* in den agrarischen Wahlbezirken die Anlaufstelle für Forderungen und Proteste der ansässigen Bauern waren. Sie vermittelten Gespräche zwischen dem Kandidaten und den Bauern und übernahmen damit faktisch eine Funktion als Konfliktpuffer. Sie ermöglichen die Personalisierung des politischen Konflikts durch das direkte Zusammenführen der Vertreter der Konfliktseiten, hier der LDP und der Agrarverbände, auf unterster Ebene. Die Wirkungen konnte ich während des Wahlkampfes 1986 in der Präfektur Nūgata, einer der Reiskammern des Landes und Hochburg des ehemaligen Ministerpräsidenten Tanaka, studieren: Durch den direkten Kontakt und die Möglichkeit der Artiku-

lation ihrer Forderungen entsteht bei den Bauern der Eindruck einer direkten Einflußnahme auf die Entscheidungen im fernen Tōkyō. Für den Kandidaten bedeuten die Gesprächsrunden die Möglichkeit, Kritik und Konfliktpotential zu erkennen und sich entsprechend zu verhalten.

Mit den genannten Institutionen bestehen also Voraussetzungen, um Interessengegensätze durch direkte Zusammenführung der Betroffenen aus unterschiedlichen Organisationen anzugleichen. Dies entspricht der von Ishida hervorgehobenen Fähigkeit und Bereitschaft zu Kompromiß und Konsens, wenn ein grundlegendes „Wir-Gefühl“ besteht. Nicht gefolgt werden kann ihm darin, daß dies nicht zwischen gleichstarken Organisationen, sondern nur in vertikalen Strukturen möglich ist (1984:33–35). Seine Aussage muß zumindest modifiziert werden: sofern es sich bei den involvierten Konfliktpartnern um Organisationen, bzw. deren Vertreter aus dem LDP-nahen politischen Handlungssystem handelt, ist zu berücksichtigen, daß gerade bei gleich starken Organisationen auch das Einfluß- und Drohpotential ausbalanciert ist. Besonders augenfällig ist diese Konstellation im Verhältnis zwischen Landwirtschaft und LDP sowie bei den strukturell verflochtenen Wirtschaftskreisen, der Bürokratie und LDP. Die Integration dieser Kräfte erfolgt über Institutionen bzw. Verfahren, die ursprünglich nicht als Instrumente der Konfliktregelung konzipiert waren. In der politischen Praxis werden sie für diesen Zweck funktionalisiert und selektiv eingesetzt. Der Ausschluß der Opposition bei den administrativen Beratungsgremien ist zwar nicht zwingend, aber politisch gewollt. Administrative Beratungsgremien ebenso wie administrative Empfehlungen ermöglichen die Einbindung von Interessengegensätzen in politische Entscheidungen unter Umgehung von Opposition und offener Konfliktaustragung. Die Regelung der Interessengegensätze geschieht hier unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

4. FAZIT: MACHTERHALTUNG DURCH KONFLIKTINTEGRATION

In Anlehnung an die These von der Zweiteilung des politischen Systems in realpolitischen und ideologischen Prozeß läßt sich von zwei Konflikttypen sprechen, nämlich Konflikten zwischen dem Regierungslager und der linken Opposition einerseits sowie Interessengegensätzen innerhalb der die Realpolitik bestimmenden Eliten andererseits. Diesen entsprechen unterschiedliche Konfliktregelungsmuster auf Seiten der LDP: Pragmatische Fragen mit realpolitischen Lösungsoptionen werden durch Integrationsangebote und personelle oder sachliche Einbindung in den politischen Entscheidungsprozeß geregelt. Sie richten sich vor allem an die einflußreichen Eliten im Umfeld der LDP. Einbindung durch Verhandlungs-

angebote erfolgt aber auch bei Konflikten mit der Opposition, sofern sie über Druckmittel verfügt, die sie zum Verhandlungspartner „qualifizieren“.

Es spricht einiges dafür, daß integrative Konfliktlösung und stabile Einparteienherrschaft sich gegenseitig verstärken und perpetuieren:

Die langjährige Regierungsmehrheit der LDP hat die Voraussetzungen geschaffen, daß die Partei im Wechselspiel mit der Bürokratie, den einflußreichen Verbänden der Wirtschaft und Landwirtschaft die politischen Bereiche monopolisiert, die für die Rezeption von Regierungserfolg in der Öffentlichkeit entscheidend sind, wie Wirtschafts-, Finanz- oder Umweltpolitik. Interessengegensätze innerhalb dieser Organisationen werden durch eine Einbindung in den politischen Prozeß geregelt. Dies geschieht unter Ausnutzung von Institutionen, die als Ort der Interessenvermittlung und Kompromißbildung genutzt werden und zwar unter Ausschluß fundamentaloppositioneller Positionen. Die resultierenden politischen Entscheidungen spiegeln einen Konsens zwischen den LDP-nahen Kräften wider. Konsensuale Politikformulierung zwischen diesen und geschlossenes Auftreten nach außen begünstigt eine hohe Akzeptanz von politischen Entscheidungen und politische Effizienz. Diese ist eine Bedingung für die Reproduzierbarkeit politischer Macht.

Offen bleibt hier die Frage nach den Chancen für ein grundlegendes Veränderungspotential. Nach dem vorübergehenden Verlust der absoluten Mehrheit der LDP ist die Frage aufgekommen, ob sich mit der Öffnung der LDP hin zu einer Einbindung des *Shinjiyu kurabu*, einer Abspaltungsgruppe der Partei, in die Regierung nicht ein grundlegender Wandel im Verhältnis der Parteien zueinander und der politischen Auseinandersetzung abzeichnet, und die Oppositionsparteien sich auf eine Beteiligung an der politischen Macht vorbereiten (Uji 1984:184). Neben den neueren Wahlergebnissen, die eher auf die Regenerierfähigkeit der LDP hindeuten, spricht jedoch gegen diese Einschätzung das Argument, daß die Stabilität der Einparteienherrschaft strukturell bedingt ist. Konfliktlösung durch Integration ist ein Teil dieser Struktur.

LITERATURVERZEICHNIS

- Campbell, John Creighton (1977): Compensation for Repatriates: A Case Study of Interest Group Politics and Party-Government Negotiations in Japan. In: Pempel, T. J. (Hg.): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press, S. 103-142.
- Campbell, John Creighton (1984): Policy Conflict and Its Resolution within the Government System. In: Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen und

- Patricia G. Steinhoff (Hg.): *Conflict in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, S. 294–334.
- Curtis, Gerald (1983): *Election Campaigning Japanese Style*. Tokyo: Kodansha.
- Donnelly, Michael W. (1977): Setting the Price of Rice: A Study in Political Decisionmaking. In: Pempel, T. J. (Hg.): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press, S. 143–200.
- Donnelly, Michael W. (1984): Conflict over Government Authority and Markets: Japan's Rice Economy. In: Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen und Patricia G. Steinhoff (Hg.): *Conflict in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, S. 335–374.
- Foljanty-Jost, Gesine (1988): *Kommunale Umweltpolitik in Japan – Alternativen zur rechtsförmlichen Steuerung*. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Foljanty-Jost, Gesine (1989): Informelles Verwaltungshandeln: Schlüssel effizienter Implementation oder Politik ohne Politiker? In: Ulrich Menzel (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*. Bd. 2: *Staat und Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 171–190.
- Fukui, Haruhiro (1977): Studies in Policymaking: A Review of the Literature. In: Pempel, T. J. (Hg.): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press, S. 22–59.
- Hatakeyama, Hirobumi (1984): Keishoku-hō kaisei to seijiteki rīdashippu [Die Revision des Polizeigesetzes und die politische Führung]. In: Ōtake Hideo (Hg.): *Nihon seiji no sōten* [Konfliktpunkte der japanischen Politik]. Tōkyō: Sanichi Shobō, S. 71–126.
- Hirose, Michisada (1984): Seitō to atsuryoku dantai [Parteien und Interessenverbände]. In: *Jurisuto* (Tōkyō) Nr. 35, S. 52–56.
- Hongo Shigeru (1978): *Dokumento 0,25* [Dokument 0,25], Tōkyō: Seibunsha.
- Ishida, Takeshi (1982): *Japanese Political Culture. Change and Continuity*. New Brunswick, London: Transaction Books.
- Ishida, Takeshi (1984): Conflict and Its Accomodation: Omote-Ura and Uchi-Soto Relations. In: Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen und Patricia G. Steinhoff (Hg.): *Conflict in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, S. 16–38.
- Ishikawa, Masumi (1984): Senkyō to seiji – Yoyatō hakuchū wa honmono ka? [Wahlen und Politik – gibt es tatsächlich ein Gleichgewicht zwischen Regierung und Opposition?]. In: *Hōgaku seminā zōkan: Kore kara no Nihon no seiji* (Tōkyō) Vol. 26, Juli: S. 88–96.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle – The Growth of Industrial Policy 1925–1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen und Patricia G. Steinhoff (1984): Conflict and Its Resolution in Postwar Japan. In: Krauss, Ellis S., Thomas

- P. Rohlen und Patricia G. Steinhoff (Hg.): *Conflict in Japan*. Honolulu: University of Hawaii Press, S. 377–398.
- McKean, Margret A. (1977): Pollution and Policymaking. In: Pempel, T. J. (Hg.): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press, S. 201–238.
- McKean, Margret A. (1980): Political Socialization Through Citizens' Movements. In: Steiner, Kurt, Ellis S. Krauss und Scott C. Flanagan (Hg.): *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, S. 228–273.
- Muramatsu, Michio (1980): Sengo Nihon no seiji katei [Der politische Prozeß im Nachkriegs-Japan]. In: *Hōgaku ronsō* (Kyōto) Vol. 5: Kyōto Daigaku Hōgakkai, S. 1–39.
- Muramatsu, Michio (1988): *Sengo Nihon no kanryōsei* [Das bürokratische System im Nachkriegs-Japan]. Tōkyō (5. Aufl.): Tōyō Keizai Shinpōsha.
- Nakano, Makoto (Hg.) (1988): *Nihongata seisaku kettei no henyō* [Veränderungen im Japan-spezifischen politischen Entscheidungsprozeß]. Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.
- Ōtake, Hideo (1984): *Nihon seiji no sōten* [Konfliktpunkte der japanischen Politik], Tōkyō: Sanichi Shobō.
- Ōtake, Hideo (1984a): Maegaki [Vorwort]. In: Ōtake, Hideo: *Nihon seiji no sōten* [Konfliktpunkte der japanischen Politik]. Tōkyō: Sanichi Shobō, S. 1–4.
- Packard III, George R. (1966): *Protest in Tokyo – The Security Treaty Crisis of 1960*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Pempel, T. J. (Hg.) (1977): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca und London: Cornell University Press.
- Pempel, T. J. (1978): *Patterns of Japanese Policymaking: Experiences from Higher Education*. Boulder: Westview Replica.
- Pempel, T. J. (1982): *Policy and Politics in Japan – Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Pempel, T. J. und Keiichi Tsunekawa (1979): Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly. In: Schmitter, Philippe C. und Gerhard Lehmbruch (eds.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, London: Sage, S. 230–270.
- Pohl, Manfred (1989): Hintergründe der „Einparteien-Demokratie“: Die Anatomie der japanischen Regierungspartei. In: Menzel, Ulrich (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*. Bd. 2: *Staat und Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 275–304.
- Satō, Isao (1972): Shingikai no arikata – toku ni jūmin sanko no kankei [Erscheinungsform der administrativen Beratungsgremien unter besonderer Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung]. In: *Toshi mondai* (Tōkyō) Bd. 63, H. 11: S. 3–15.

- Simon, Herbert A. und James G. March (1958): *Organizations*. New York: Wiley.
- Shindō, Muneyuki (1986): Seisaku jissai shudan toshite gyōsei shidō – kōsatsu no tame no jakkan no oboegaki [Gyōsei shidō als Instrument der Politikimplementation – einige Notizen zur Berücksichtigung]. In: *Shakai Kagaku Nenpō* (Tōkyō) Nr. 20: S. 17–36.
- Shinkawa, Toshimitsu und Hatakeyama, Hirobumi (1984): Kankyō gyōsei ni miru gendai Nihon seiji [Die gegenwärtige japanische Politik im Spiegel der Umweltadministration]. In: Ōtake, Hideo: *Nihon seiji no sōten* [Konfliktpunkte der japanischen Politik]. Tōkyō: Sanichi Shobō, S. 233–280.
- Sōrifu (laufende Jahrgänge) (Hg.): *Shingikai soran* [Verzeichnis der administrativen Beratungsausschüsse]. Tōkyō: Sōrifu.
- Sone, Yasunori (1986): Yarase no seiji „shingikai hōshiki“ o kenshō suru [Bestätigen einer Laissez-faire Politik durch shingikai]. In: *Chūō Kōron* (Tōkyō) Nr. 1, S. 148–155.
- Steiner, Kurt, Ellis S. Krauss und Scott C. Flanagan (Hg.) (1980): *Political Opposition and Local Politics in Japan*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Takabatake, Michitoshi (1978): A New Era for Parliamentary Politics. In: *The Japan Interpreter* (Tōkyō) Vol. 12, No. 1, S. 12–15.
- Uchida, Mitsuru (1984): Junseitō seiji no kōzō – posuto 55–nen taisei e no jōken [Struktur der Politik von Quasi-Parteien – Bedingungen für das Post-55er-System]. In: *Hōgaku seminā zōkan: Kore kara no Nihon no seiji* (Tōkyō) Bd. 26, Juli 1984, S. 76–85.
- Uji, Toshihiko (1984): Yatō no seisaku keisei nōryoku [Die Fähigkeit der Oppositionsparteien zur Politikformulierung]. In: *Jurisuto* (Tōkyō) Nr. 35, S. 179–184.
- Yasuhara, Shigeru (1978): Shingikai no iin kōsei o meguru jakkan no mondai [Einige Probleme hinsichtlich der Zusammensetzung von administrativen Beratungsorganen]. In: *Chiiki Kaihatsu* (Tōkyō) Nr. 2, S. 33–37.
- Yamanouchi, Kazuo (1985): *Gyōsei shidō no ronri to jissai* [Theorie und Praxis der administrativen Empfehlungen], Tōkyō: Gyōsei.