Reformfieber (*gyōkaku fība*) oder Opportunismus?

Zur Diskussion über die Verwaltungsreform in Japan

Verena Blechinger

1. Vorbemerkungen

Verwendeten japanische Politiker wie Journalisten den Begriff „Politische Reformen" anfangs im Zusammenhang mit der Eindämmung von Korruption und der Reform des Wahlsystems, wurde bald die Forderung nach einer Umstrukturierung des gesamten politischen Systems laut. Vor allem der Skandal um Kanemaru Shin, den Führer der größten LDP-Faktion, im Sommer 1992 führte der Öffentlichkeit die dunklen Seiten der Politik in Japan deutlich vor Augen: Kanemaru hatte u. a. politische Spenden zur eigenen Bereicherung verwendet. Skandalös erschien jedoch nicht so sehr diese persönliche Verfehlung als vielmehr die Interessenverquikkung, die diese möglich gemacht hatte. Die von Kanemaru unterschlagenen Gelder waren von Bauunternehmen gezahlt worden, die sich von ihm Hilfe bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erhofften. Kanemaru besaß gute Kontakte zum Bauministerium und betätigte sich als Vermittler von Vorab-Arrangements zwischen einzelnen Firmen, in deren Verlauf die Angebote koordiniert und die Aufträge aufgeteilt wurden. Den Beamten des Bauministeriums war dieses Vorgehen bekannt, aber im Hinblick auf lukrative Arbeitsplätze in der Bauindustrie, die sie sich nach ihrer Pensionierung erhofften, gingen sie stillschweigend darüber hinweg (Fukatsu 1994: 255–256). Dieser Vorfall löste nicht nur Kritik an der Einparteienherrschaft der LDP aus, sondern war auch Anlaß für eine Ausweitung des Reformstrebens auf die Entflechtung des *iron triangle* gegenseitiger Interessenwahrung aus Politik, Bürokratie und Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang entbrannte eine heftig geführte Diskussion darüber, welche Rolle Politik und Bürokratie in Japan tatsächlich spielten. In den Medien setzte eine Welle des *bureaucrat bashing* ein. Die übermäßig starke Stellung der Bürokratie *(kanshudō)*, ausgedrückt durch das Schlagwort *kanson minpi* [Wertschätzung der Bürokratie, geringe Achtung der Bürger] (Nishibe und Sassa 1994: 62), wurde ebenso kritisiert wie die blokkierende Haltung der Bürokratie im Reformprozeß (Ina 1994: 7). Ein Beispiel ist die Artikelserie des damaligen Quarantäneleiters im Hafen von

Kōbe, MIYAMOTO Masao, in der Wochenzeitung *Shūkan Asahi* von Mai bis Dezember 1992, die 1993 als Buch unter dem Titel *Oyakusho no okite* [Die Regeln der Bürokratie] zum Bestseller avancierte.[1] Seine Grundaussage lautet, Japan sei keine freie und demokratische, sondern eine nahezu totalitäre Gesellschaft unter der Kontrolle der Bürokratie. Da diese nicht bereit sei, Veränderungen mitzutragen, hätten auch Reformen keine Erfolgschancen (MIYAMOTO 1994: 21–24).

Auch von seiten der Politiker, die aus der LDP ausgetreten sind, kam Kritik an der Bürokratie auf. So bezeichnete etwa Tanaka Makiko, die Tochter des ehemaligen Premierministers Tanaka Kakuei und Wissenschaftsministerin im ersten Murayama-Kabinett von Juni 1994 bis August 1995, das bürokratische System Japans als aus der Vorkriegszeit übernommen und nicht mehr zeitgemäß. Bürokratiereform sei daher ein zentrales Anliegen (*Nihon Keizai Shinbun* 24.11.94: 5). Ōzawa Ichirō, Vordenker und Mitbegründer der *Shinshintō* [Neue Fortschrittspartei], forderte, wie später ausführlich dargestellt wird, in seinem Buch „Plan zum Umbau Japans" *(Nihon kaizō keikaku)* die Neuorganisation und Politisierung der Bürokratie. Auf der anderen Seite wurden Befürchtungen laut, daß mit einer Umstrukturierung der Bürokratie auch die Säulen des japanischen Aufstiegs nach 1945 sowie der Wirtschaftskraft Japans zerstört würden, was die Autoren mit dem Slogan *Kan ga horobeba kuni mo horobu* [Wenn die Bürokratie zugrunde geht, stirbt auch das Land] umschrieben (NISHIBE und SASSA 1994: 62, 64). Zusätzlich angefacht wurde die Debatte durch den amerikanischen Druck im Rahmen der Handelskonflikte mit Japan, die als Handelsbarriere angesehenen, engen Verbindungen zwischen Verwaltung und Wirtschaft zu lösen und Anstrengungen zur Deregulierung voranzutreiben.[2]

Umstrukturierung der Bürokratie, mehr Spielraum für die Politik und Deregulierung werden in Japan indes nicht erst seit dem Ende der LDP-

---

[1] Der Titel der 1994 bei Kodansha erschienenen englischen Übersetzung lautet: *Straitjacket Society.*

[2] Ein Beispiel hierfür ist das Papier des republikanischen Abgeordneten und Mitglieds des House Budget and Appropriation Committees im US-Congress, Jim Kolbe, der deutlich dazu auffordert, die gegenwärtige Anti-Bürokratiedebatte in Japan für die Interessen der US-Außenhandelspolitik zu nutzen (KOLBE 1994: 54–55). Nishibe Susumu, Professor an der Tōkyō-Universität, führt gar die gesamte Debatte über Verwaltungsreform und Deregulierung auf den Einfluß der USA zurück, wo es seit der Staatsgründung Teil der politischen Kultur sei, die Bürokratie zu kritisieren. Würde Japan diesem Vorbild folgen und den im Handelskrieg mit den USA um das Beste für ihr Land kämpfenden Bürokraten in den Rücken fallen, sei der Niedergang des Landes in etwa zehn Jahren abzusehen (NISHIBE und SASSA 1994: 64).

Herrschaft diskutiert, sondern sind bereits seit der Einsetzung einer Sonderkommission zur Reform der Verwaltungsstruktur *(Rinji Gyōsei Kikō Kaikaku Shingikai)* durch das Katayama-Kabinett im Jahr 1948 Teil der Agenda fast jeder japanischen Regierung (HAYAO 1993: 216–222; JOHNSON 1989: 226). Auch wenn das Hauptziel dieser Aktivitäten meist die Begrenzung des Wachstums staatlicher Institutionen war, spielte die Frage, wie die Politik den Verwaltungsapparat besser durchschauen und mehr Einfluß gewinnen kann, bereits in der Vergangenheit eine wichtige Rolle. Die gegenwärtige Diskussion baut auf einer seit 1981 laufenden Verwaltungsreform auf, in der das Thema der Koordination und Informationsvermittlung zwischen Politikern und Ministerien eine hohe Priorität genießt.

Der vorliegende Aufsatz versucht, einen Überblick über diesen Reformprozeß zu geben und die Motivation der Akteure deutlich zu machen. Dabei sollen auch Entwicklungen seit dem Machtwechsel im Jahr 1993 aufgezeigt und analysiert werden. Um die der Debatte zugrundeliegende Problematik zu verdeutlichen, empfiehlt es sich jedoch zunächst, einen kurzen Überblick über die wichtigsten politikwissenschaftlichen Interpretationsmodelle des politischen Prozesses in Japan zu geben.

2. THEORIEN ZUR ROLLE DER BÜROKRATIE IM POLITISCHEN SYSTEM JAPANS

Die Darstellung von Macht- und Einflußstrukturen in der japanischen Politik nach 1945 hat sich, analog zum Erstarken oder Schwächerwerden der vorhandenen bzw. zum Auftreten neuer Akteure, verändert. Es stehen sich vor allem zwei grundlegende Interpretationsmodelle gegenüber: Das *Elitemodell* mit einer starken Betonung der Rolle der Bürokratie, das unter der Bezeichnung „Japan Inc." auch im westlichen Japan-Journalismus weite Verbreitung fand, sowie pluralistische Ansätze, unter denen wohl der von MURAMATSU und KRAUSS (1987) entwickelte „patterned pluralism" als der einflußreichste gelten kann.

Zeitlicher Ansatzpunkt der Diskussion ist der Zusammenschluß der beiden konservativen Parteien *Jiyūtō* und *Minshūtō* zur *Jiyū Minshūtō* (kurz: *Jimintō*, LDP) im Jahr 1955. In der Folge bildete sich das sog. 55er-System heraus, das durch die Hegemonie der LDP als Regierungspartei sowie die permanente Opposition der Sozialistischen Partei *(Shakaitō*, SDPJ) geprägt war und erst mit der Spaltung und der anschließenden Wahlniederlage der LDP im Juli 1993 endete. In diesem langen Zeitraum der Alleinherrschaft der LDP stabilisierte sich das politische System Japans so, daß von einer Einflußpolitik der Parteien, in erster Linie der LDP, auf die bis dahin dominierende Bürokratie gesprochen werden kann (TSUJI 1952; JOHNSON 1982: 35–46).

Bis Ende der 70er Jahre galt in der westlichen wie japanischen Politikwissenschaft das Elitemodell als maßgeblich, das das politische System Japans als feste Koalition aus den drei Elitegruppen Bürokratie, Politik und Wirtschaft beschreibt (SCALAPINO und MASUMI 1962). Die drei Gruppen werden als Teile der traditionell homogenen gesellschaftlichen Elite Japans dargestellt, deren Angehörige denselben Bildungshintergrund besäßen und deren Interessen eng verflochten seien. Die Politik sei auf die Bürokratie wegen ihrer Erfahrung und Sachkenntnis angewiesen, diese wiederum könne ohne politische Unterstützung keine Gesetzesvorlagen im Parlament durchsetzen. Die Wirtschaft erhoffe sich Entgegenkommen von der Verwaltung, z. B. bei der Erteilung von Genehmigungen, und arbeite im Hinblick auf die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum und politische Stabilität mit Vertretern der Regierungspartei zusammen. Politik und Bürokratie dagegen erwarteten sich von der Wirtschaft Spenden zur Wahlkampffinanzierung bzw. Arbeitsplätze für die Zeit nach der Pensionierung *(amakudari)* (vgl. auch HAYAO 1993: 7–10; FOLJANTY-JOST 1991: 169–171). Das Elitemodell postuliert die Einigkeit der drei Gruppen. Alle Entscheidungen über wichtige Fragen würden gemeinsam gefällt, die jeweilige Eigenständigkeit aber bewahrt. Die herrschende Elite-Trias als Ganzes wird als undurchlässig beschrieben. Andere Interessengruppen, seien es Oppositionsparteien, Bürgerbewegungen oder Gewerkschaften, blieben aus der Diskussion ausgeschlossen (FUKUI 1988).

Die Annahme einer ständigen Übereinstimmung zwischen den drei Hauptakteuren sowie deren innerer Geschlossenheit ließ dieses Modell bald als zu vereinfachend und empirisch nicht abgesichert erscheinen. Kann man bei Bürokraten noch von einem eher einheitlichen Hintergrund ausgehen, trifft dies bei Politikern und Wirtschaftsführern nicht mehr zu. Ebenso ist die Industrie nicht als Block anzusehen: Konkurrenz, Rivalität und Interessenkonflikte gibt es hier genauso wie zwischen LDP-Abgeordneten, die sich als Vertreter unterschiedlicher Wählergruppen sehen (FOLJANTY-JOST 1991: 170). Zudem bietet das Elitemodell für die Analyse wenig Aufschluß darüber, wie politische Entscheidungen getroffen werden und welcher der drei Gruppen dabei der größte Einfluß zukommt.

Aus diesem Gedanken heraus hat sich die Theorie der Vorrangstellung der Bürokratie innerhalb der japanischen Elite *(kanryō yūiron)* entwickelt. Ein bekannter Vertreter dieses Ansatzes ist Chalmers JOHNSON (1982, 1989), der den japanischen Wirtschaftsaufschwung nach 1945 auf die führende und rational planende Rolle der Bürokratie zurückführt. Trotz des Einflusses von Interessengruppen und Politikern treffe die Verwaltung alle wichtigen Entscheidungen, erarbeite nahezu alle Gesetze, kontrolliere das Budget und sei zudem der Ausgangspunkt aller wichtigen Innovatio-

nen im politischen System Japans (JOHNSON 1982: 20–21). Die Politiker seien bei der Ausarbeitung von Gesetzen von den fachlichen Kenntnissen und personellen Kapazitäten der Bürokratie so abhängig, daß sie die Gesetzgebungsinitiative aus der Hand gegeben und völlig den Ministerien überlassen hätten. So seien sie zu „Politikern ohne Macht" (WOLFEREN 1993: 56) geworden, deren Funktion sich lediglich darauf beschränke, die von den Beamten erarbeiteten Gesetze zu ratifizieren und diese gegen den Druck von Interessengruppen abzuschirmen (JOHNSON 1982: 50). Weitere angeführte Argumente für die Dominanz der Bürokratie sind die hohe Zahl der Ex-Bürokraten in der LDP, aus denen sich bis in die 70er Jahre ein Großteil der LDP-Führer und damit Premierminister rekrutierten,[3] die Autorität, quasi-gesetzgeberisch administrative Weisungen *(gyōsei shidō)* zu erteilen, und der starke Einfluß der Bürokratie auf die Besetzung von Beratungskommissionen und Ausschüssen *(shingikai)* (KOH 1989: 206–207).

Für eine Beschreibung des politischen Prozesses in Japan bis in die 60er Jahre hinein kann dieser Argumentation weitgehend gefolgt und dieser Zeitraum als eine von einer technokratisch-planerischen Wirtschaftsbürokratie gesteuerten Wachstumsphase angesehen werden.[4] Ab dem Ende der 60er bis Anfang der 70er Jahre sieht dagegen die pluralistische Schule eine Umbruchphase, die zum Erscheinen neuer Akteure und neuer Themen, aber auch zu einer Veränderung in der Struktur der LDP und letzt-

---

[3] KOH (1989: 207) nennt für die Nachkriegszeit bis in die 70er Jahre die Zahl von etwa 25 % Ex-Bürokraten unter den LDP-Abgeordneten. Höhere Quoten seien bei den Ministern (ca. 40 %) und Premierministern (ca. 53 %) zu finden. HAYAO weist darauf hin, daß in den ersten 25 Jahren nach Gründung der LDP (1955–1980) die Bürokratie die Haupt-Nachwuchsquelle für die Führung der LDP darstellte. In dieser Zeit waren 19 von 25 Premierministern Ex-Bürokraten (1993: 9). Auch Bürokraten, die erst in weit fortgeschrittenem Alter, nach ihrem Ausscheiden aus dem Beamtenstatus, für ein Abgeordnetenmandat kandidierten, hatten noch gute Chancen auf ein Ministeramt: Aufgrund der damals in der LDP starken Verankerung der Seniorität bei der Vergabe politischer Ämter sei ihnen von den mindestens vier erforderlichen Amtsperioden als Abgeordnete eine oder mehr als „Bonus" gutgeschrieben worden (1993: 104).

[4] Es gibt auch bezogen auf diesen Zeitraum heftige Kritik am Elite- und Bürokratiedominanzmodell. Diese fokussiert vor allem auf seine ausschließliche Konzentration auf die Wirtschaftspolitik und die weitgehende Vernachlässigung anderer Gesellschaftsbereiche sowie die Folgen und Auswirkungen dieses Wachstums, die auf die Politik rückwirkend Einfluß nehmen können (CHOI 1991: 17–18). Zudem verleite die Behandlung von Bürokratie und LDP als feststehende Blöcke dazu, die Wechselwirkungen und gegenseitigen Einflüsse zwischen beiden Akteuren sowie interne Konfliktherde zu übersehen (MURAMATSU und KRAUSS 1987).

lich zu einer stärkeren Stellung der Partei gegenüber der Bürokratie geführt hat, der das Elitemodell nicht mehr gerecht zu werden vermag.

In diesem Zeitraum bestimmten neue Themen, wie Umweltschutz und Sozialpolitik, sowie ein verändertes außenpolitisches Umfeld mit verstärktem Druck der USA in handels- und verteidigungspolitischen Fragen, der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur VR China, der Einführung eines neuen Wechselkurssystems und der ersten Ölkrise 1973 die politische Diskussion in Japan und destabilisierten die bisherigen Strukturen. Diese Entwicklungen erforderten politische Reaktionen, die nicht allein aus der Bürokratie kommen konnten. Der wirtschaftliche Aufschwung hatte Ende der 60er Jahre zur Herausbildung einer „neuen Mittelschicht" *(new middle mass;* MURAMATSU und KRAUSS 1987: 526–528) geführt, die neue, von der bisherigen Politik nicht abgedeckte Forderungen, etwa nach sozialpolitischen Maßnahmen und höherer Lebensqualität, stellte. LDP und Sozialistische Partei erlitten Wahlniederlagen, während Parteien wie die Demokratisch-Sozialistische Partei *(Minshatō,* DSP), die buddhistische *Kōmeitō* [Partei für eine saubere Regierung] oder die Kommunistische Partei *(Nihon Kyōsantō,* JCP) Stimmen gewannen.

Die LDP war somit gezwungen, sich der veränderten Lage anzupassen und die Auseinandersetzung mit diesen Parteien sowie den neu entstandenen Bürgerbewegungen aus dem Umweltbereich aufzunehmen (MURAMATSU 1993: 56). Sie wandelte sich in der Folge von einer Interessenvertretung der Landwirtschaft und Industrie zu einer Volkspartei (HAYAO 1993: 10–11; MURAMATSU und KRAUSS 1987: 531–534) und entwickelte Institutionen zur Integration dieser verschiedenen Anforderungen. Es kam zur Herausbildung der *zoku giin* [Abgeordnetenstämme], einflußreiche Gruppen von auf bestimmte Politikbereiche wie etwa Erziehung, Bau oder Landwirtschaft spezialisierten Politikern.[5] Diese erfahrenen, langjährigen Parlamentarier[6] waren und sind Mitglieder in den entsprechenden Fachausschüssen von Partei wie Parlament und stehen dadurch in langem, engem Kontakt mit den Beamten der entsprechenden Fachministerien, zu denen sie ein politisches Gegengewicht bilden. Durch die intensive Beschäftigung mit einem bestimmten Spezialgebiet ist ihr Wissen dem der Ministerialbeamten nicht nur gleichwertig, sondern manchmal sogar

[5] Zu den *zoku giin* der LDP gibt es inzwischen umfangreiche Literatur. Für einen Überblick sei verwiesen auf INOGUCHI und IWAI (1987) bzw. FARNSWORTH (1991).

[6] Um Mitglied einer *zoku* zu werden, muß man mindestens viermal wiedergewählt worden sein und langjährige Erfahrung im jeweiligen Politikbereich besitzen (KOH 1989: 213). KERDE (1994: 547) nennt sogar sechsmalige Wiederwahl als Kriterium.

überlegen, da Beamte routinemäßig innerhalb ihres Ressorts in andere Abteilungen versetzt werden (KOH 1989: 213). Als geistiger Vater der *zoku* gilt Tanaka Kakuei (1918–1993), der maßgebliche Führer der LDP in den 70er und 80er Jahren, der als ausgesprochener Bürokratiegegner bekannt war und darauf zielte, die Dominanz der Bürokratie durch die Vorherrschaft der Politik zu ersetzen (JOHNSON 1986: 26).

YAMAGUCHI Jirō (1987; hier zitiert nach KOH 1989: 215) sieht den Wendepunkt zu dem sich hier abzeichnenden verstärkten Einfluß der Politik in der Abkehr vom Prinzip des ausgeglichenen Budgets und im Beginn der Defizitfinanzierung durch Ausgabe von Staatsanleihen unter Finanzminister Fukuda Takeo im Jahr 1965. Dadurch, daß nun mehr Geld zur Verfügung stand, setzte ein Wettbewerb sowohl von seiten der Ministerien als auch der Parteien und Interessengruppen um zusätzliche Finanzmittel ein. Dies führte zu einer Politisierung der Haushaltsdebatten, die durch die noch ausführlicher beschriebene Notwendigkeit zur Kürzung der Staatsausgaben infolge der hohen Staatsverschuldung ab Mitte der 70er Jahre weiter zunahm (MURAMATSU 1993: 56–59). Zudem verstärkte dies die Konflikte zwischen den einzelnen Ministerien und damit den Sektionalismus in der japanischen Bürokratie, was es weiter erschwert, diese als einheitlichen Block zu verstehen. Auch innerhalb der LDP zeichnete sich eine ähnliche Entwicklung ab. Die von Tanaka verfolgte parteiinterne Politik beendete die ausgeglichene Machtbalance zwischen den einzelnen Faktionen, deren Beziehungen in der Folge von Rivalität und Konkurrenz geprägt waren (JOHNSON 1986: 21).

Die die heutige Diskussion weitgehend bestimmenden Pluralismuskonzepte setzen bei diesen Veränderungen, die kurz als mehr Komplexität im politischen Prozeß und weniger Kohärenz der ihn bestimmenden Gruppen zusammengefaßt werden können (PEMPEL 1987: 304), an und befassen sich vor allem mit der Frage, wie die einzelnen Akteure ihre Anliegen artikulieren und auf politische Entscheidungen Einfluß nehmen. Im Gegensatz zu korporatistischen Ansätzen,[7] die feste Verbindungen

[7] Diese Ansätze finden in Japan aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Beratungsgremien *(shingikai)*, in denen ein Medium für institutionalisierte Beteiligung der Interessenverbände an politischen Entscheidungen gesehen wird, seit der Regierungszeit von Premierminister Nakasone Yasuhiro (1982–1987) verstärkt Beachtung. Die starke Betonung der Stellung der Bürokratie in diesen Modellen läßt jedoch eine Nähe zum oben beschriebenen Bürokratiedominanzmodell vermuten. Interessant erscheint dagegen FOLJANTY-JOSTS (1991: 183) Diskussion einer Theorie des „kooperativen Staates", die pluralistische mit korporatistischen Elementen verknüpft. Für eine Zusammenfassung der Diskussion in Japan sei auf FOLJANTY-JOST (1991: 178–180) verwiesen. Ähnlich argumentiert auch MCKEAN (1993).

und institutionalisierte Gespräche zwischen Interessenverbänden und Regierung postulieren und in diesem Zusammenhang auf die steuernde Rolle der Bürokratie in der japanischen Politik sowie die enge Verflechtung der Eliten verweisen (CHOI 1991: 19–29), sehen Vertreter pluralistischer Theorien keine institutionalisierten Zugangskanäle für die Interessengruppen. Sie gehen davon aus, daß diese über informelle Kontakte, etwa Lobbyarbeit oder persönliche Netzwerke bzw. die Mobilisierung der Öffentlichkeit, Einfluß ausüben. Dabei wird der Politik eine gleichwertige, wenn nicht sogar führende Rolle gegenüber der Bürokratie zuerkannt (MURAMATSU 1993: 50–53).[8] INOGUCHI (1983) bezeichnet das politische System Japans als einen Pluralismus unter Führung der Bürokratie *(kanryōteki hokatsugata tagen shugi)*, während SATŌ und MATSUZAKI (1986) die Führungsrolle LDP und Bürokratie gemeinsam zuweisen *(jimin-kanchō kongōtai ni hōkōzukerareta tagen shugi)*.[9]

MURAMATSU und KRAUSS (1987) haben das Konzept des sog. „patterned pluralism" *(patānka sareta tagen shugi)* entwickelt, das seither in der japanischen, aber auch westlichen Japanforschung breiten Raum einnimmt. Sie bewerten die Ergebnisse der oben genannten Veränderungen und damit die Struktur des politischen Prozesses folgendermaßen:

1. Die Änderung der Budgetpolitik und die Erhöhung der Staatsausgaben, vor allem im Bereich der Sozialpolitik,[10] hat zur Herausbildung

[8] Neuere Arbeiten wie etwa die Studie von RAMSEYER und ROSENBLUTH (1993: 99–141) heben die Rolle der Politik besonders hervor und sehen in den Beamten lediglich die fähigen und fügsamen Erfüllungsgehilfen der LDP. Diese habe aus rationalen Überlegungen heraus der Bürokratie in bestimmten Bereichen Autorität übertragen, behalte aber stets aufgrund verschiedener Kontrollmechanismen, wie der Befugnis, Beförderungen zu forcieren oder hintanzustellen, oder der Möglichkeit, lukrative *amakudari*-Positionen in der Wirtschaft zu vermitteln, die Kontrolle. Dieses sog. *rational choice*-Modell, das derzeit v. a. in den USA heftig diskutiert wird, ist als Versuch, einen für den Vergleich japanischer Politik mit Politik in anderen westlichen Staaten geeigneten Ansatz zu bieten, durchaus wertvoll, neigt aber in der Sache ebenso zur Vereinfachung wie das Bürokratiedominanzmodell. Das Hauptproblem dieses Ansatzes liegt darin, durch vorschnelle Gleichsetzung japanischer Institutionen und Strukturen mit denen des eigenen Landes, bei den meisten Vertretern dieses Ansatzes mit denen der USA, Besonderheiten und Unterschiede des japanischen Systems zu übersehen und ein verzerrtes Bild zu zeichnen. Zur kritischen Diskussion dieses Ansatzes ist z. B. auf JOHNSON und KEEHN (1994) zu verweisen.

[9] Für einen Überblick über pluralistische Ansätze in der japanischen Politikwissenschaft vgl. die Artikel von ALLINSON (1989), FOLJANTY-JOST (1991) sowie die Fallstudie von KAWASAKI (1990), der die Privatisierung der japanischen Staatsbahn anhand der Pluralismustheorien untersucht.

[10] Die Steigerung der Sozialausgaben ist v. a. auf die von der Regierung Fukuda

neuer Interessengruppen und zur Entstehung politischen und interministeriellen Wettbewerbs geführt. Zunehmender Druck von seiten der Interessengruppen hat dabei eine weitere Erhöhung dieser Mittel bewirkt, die von der LDP strategisch zur Stärkung ihrer Wählerbasis eingesetzt worden sind (CALDER 1988: 372–375).[11]

2. Die Bürokratie spielt in der japanischen Politik nach wie vor eine herausragende Rolle. Zwischen Ministerien und Interessengruppen bestehen enge Beziehungen, und die Beamten sind bestrebt, Politik so zu gestalten, daß davon sowohl die eigene Institution als auch die jeweilige Klientel profitieren. Dazu ist sie allerdings nur in dem von der LDP abgesteckten Rahmen in der Lage. Die Interessen der einzelnen Ministerien müssen daher mit den Gremien der LDP, hier vor allem dem Political Affairs Research Council (PARC, *Seichōkai)*, den *zoku giin*, sowie den anderen Bereichen der Verwaltung koordiniert werden. Dies verschärft interministerielle Kompetenzstreitigkeiten sowie den Sektionalismus der Bürokratie.
3. Auch wenn die LDP aufgrund ihrer Mehrheit im Parlament letztlich über zu treffende politische Maßnahmen entscheidet, spielt die Opposition im Parlament eine wichtige Rolle. Übt sie in den von ihr beanspruchten Themenbereichen, wie etwa Soziales, Umwelt oder Verteidigung, Kritik, versucht die LDP, ihre Politik zumindest soweit anzupassen, daß sie *stillschweigende Zustimmung* erhält. Auch die Bürokratie pflegt im Vorfeld von Parlamentsdebatten engen Kontakt mit den Abgeordneten (MURAMATSU 1993: 56–60).

Diese Struktur führt zu, je nach Politikbereich unterschiedlichen, Konzentrationen der Spezialisten aus LDP *(zoku)*, Bürokratie und Interessengruppen zu *subgovernments*, sektoralen Politiknetzwerken, in denen die vom Parlament zu treffenden politischen Entscheidungen verhandelt werden. Somit ist das Modell pluralistisch, da es einer großen Vielfalt rivalisierender Akteure Zugang zum politischen Entscheidungsprozeß bietet und die

---

seit 1977 betriebene Politik, Japan als *locomotive economy* auch in seinen sozialen Leistungen den führenden Wirtschaftsnationen gleichzustellen, zurückzuführen. Wie IIO (1993: 27–28) ausführt, wurde Japans Finanzpolitik ab Mitte der 70er Jahre zunehmend auch von Rücksichtnahme auf ausländische, v. a. US-Interessen beeinflußt. Eine Erhöhung der Staatsausgaben war auch bei der Entwicklungshilfe (ODA) feststellbar. Für ausführlichere Daten siehe MURAMATSU (1993: 56–57).

[11] Für diese Sicht spricht insbesondere die Beobachtung Calders, daß die LDP nach ihrem Sieg bei der Oberhauswahl 1974 zwar weiterhin Vorschläge zur Sozialpolitik einbrachte, aber diese nicht mehr weiterverfolgte (CALDER 1988: 374).

Regierung Forderungen aus der Gesellschaft aufgreift und umsetzt. Dieser Prozeß läuft jedoch aufgrund festgelegter und ideologischer Beziehungen zwischen Regierungspartei, Opposition und Bürokratie nach einem starren Muster *(pattern)* ab und unterscheidet sich dadurch vom reinen Pluralismus (MURAMATSU und KRAUSS 1987: 537–538).

Auch wenn dieses Modell der politischen Realität in Japan nicht in allen Aspekten gerecht wird und je nach Politikbereich und Interessen der beteiligten Akteure die Kräfteverhältnisse unterschiedlich ausgeprägt sind, weisen doch neuere Fallstudien, wie etwa von ROSENBLUTH (1993) zur Deregulierung des Finanzmarktes oder von KAWASAKI (1990) zur Bahnprivatisierung, auf eine pluralistische Entscheidungsstruktur mit einer gestärkten LDP und aktiver Beteiligung der Interessengruppen, vor allem aus der Wirtschaft, hin. Die LDP besitzt in Gestalt der *zoku giin* ein wirksames Gegengewicht zur Bürokratie, die zudem aufgrund des stark ausgeprägten Sektionalismus *(sekushonarizumu)*, der deutlichen Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Ressortautonomie, eher als Summe der einzelnen Ministerien denn als Block zu verstehen ist. Über Budgetverteilung sowie Kompetenzen[12] bestehen heftige Domänekonflikte, z. B. zwischen MITI und Finanzministerium, aber auch, etwa im Bereich des Finanz- oder Außenministeriums, intraministerielle Streitigkeiten zwischen verschiedenen Abteilungen, die zu Ansatzpunkten für Aktivitäten der *zoku giin* oder der Interessenverbände werden (LEHMBRUCH 1995: 2–11; 26–28).

Die Problematik dieser Struktur des politischen Systems liegt darin, daß sowohl Politiker als auch Bürokraten in erster Linie auf die Wahrung der eigenen Interessen bzw. derjenigen ihrer Klientel bedacht sind und so eine starke Tendenz zum Erhalt des *Status quo* zeigen (HAYAO 1993: 12; LEHMBRUCH 1995: 33). Wie sich dies auf die unter Premierminister Suzuki Zenkō ab 1980 einsetzende Verwaltungsreform ausgewirkt hat und welche Ausgangsbedingungen die Koalitionsregierung unter Premierminister Hosokawa 1993 vorfand, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

---

[12] LEHMBRUCH (1995: 2) weist darauf hin, daß die Verteilung der Ressortzuständigkeiten in der japanischen Ministerialbürokratie seit 1947 weitgehend unverändert geblieben ist. Gerade im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien erweist sich dies als Ursache für das Auftreten massiver Konflikte, wie die zwischen MITI und Postministerium in den 80er Jahren ausgetragenen Telekom-Kriege verdeutlichen (LEHMBRUCH 1995: 13–15).

3. Die Verwaltungsreform unter der LDP seit 1981

3.1 Die Ausgangssituation

Anlaß für die Durchführung einer Verwaltungsreform war das Ende des wirtschaftlichen Hochwachstums und die steigende Staatsverschuldung infolge der Rezession nach der ersten Ölkrise im Jahr 1973. Die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts sank von durchschnittlich 11 % in den 60er Jahren stetig ab, und im Jahr 1974 verzeichnete Japan das erste Mal ein negatives Wachstum. Die LDP-Regierung setzte ihre Ausgabenpolitik fort, stellte Mittel für öffentliche Investitionen zur Ankurbelung der Konjunktur zur Verfügung und führte, auch wegen internationalen Drucks, gegen den Widerstand des Finanzministeriums die begonnenen sozialpolitischen Maßnahmen weiter (Iio 1993: 27; Muramatsu 1993: 59; Schwartz 1991: 283–286). Aufgrund der Rezession sanken die Steuereinnahmen, und die Staatsverschuldung erreichte beunruhigende Ausmaße. In den Jahren 1979 und 1980 wurden ca. 30 % des Staatshaushaltes über Schulden finanziert (Schwartz 1993: 235; Choi 1991: 62–82; Iio 1993: 25–28). Der Versuch des damaligen Premierministers Ōhira Masayoshi, das Budget mit Steuererhöhungen sowie der Einführung einer Verbrauchssteuer auszugleichen, endete bei den Wahlen im Oktober 1979 mit Stimmenverlusten der LDP und einer Pattsituation zwischen Regierung und Opposition. Dies ließ die Frage von Steuererhöhungen für die Partei zu einem Tabuthema werden (Iio 1993: 28–29; Choi 1991: 109–118). Die nach Ōhiras Tod im Juni 1980 eingesetzte Regierung unter Premierminister Suzuki Zenkō setzte es sich daher zum Ziel, den Staatshaushalt ohne Steuererhöhungen zu sanieren und die Defizit-Bonds zur Finanzierung der laufenden Ausgaben bis zum Jahr 1984 abzuschaffen.

Die Hinwendung zu einer Reformpolitik ist ferner auf die zu dieser Zeit weltweit erkennbare neokonservative Tendenz zur Abkehr von einer Keynesianischen Politik der Stimulation wirtschaftlichen Wachstums durch öffentliche Investitionen in Rezessionsphasen *(deficit spending)*[13] hin zu einem *small government* beeinflußt. Vorbildfunktion erfüllten dabei die Politik von Margaret Thatcher in Großbritannien bzw. die von Ronald

[13] Unter den Vorzeichen einer solchen Keynesianischen Wirtschaftspolitik hatte die Regierung in Zeiten der Rezession Bonds ausgegeben, um die Konjunktur zu beleben. Diese hätten nach einem Wiederaufschwung getilgt werden müssen. Da LDP-Politiker diese Gelder jedoch bestimmten Wirtschaftsbereichen oder Industrien hatten zufließen lassen, die zu ihrem Wählerstamm gehörten, übten sie Druck zum Schutz der Interessen dieser Gruppen aus, so daß die Tilgung unterblieb (Choi 1991: 85–86).

Reagan in den USA verkündeten *Reagonomics* (YOSHIDA 1985: 37–45). In Japan hatte sich dagegen die Privatwirtschaft nach der ersten Ölkrise durch Umstrukturierung und Einsparungen wieder erholt, während der öffentliche Sektor permanent weiterwuchs und das Defizit vergrößerte (KUMON 1984: 152–153). Dies erregte v. a. in Wirtschaftskreisen Unwillen. Unter anderem trat eine gegen die Ausuferung des Sozialstaates gerichtete „Gruppe 84" in mehreren Publikationen, darunter *Nihon no jisatsu* [Der Selbstmord Japans], gegen die Sozialpolitik der Regierung Fukuda und für eine institutionelle Reform ein. *Nihon no jisatsu* avancierte im Jahr 1976 zum Bestseller, und der damalige Ehrenpräsident des Wirtschaftsverbandes *Keidanren*, Dokō Toshio, finanzierte persönlich den Nachdruck von 100.000 Exemplaren (PYLE 1987: 257). Auch in der akademischen Diskussion wurde die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform aus Gründen der Kostenreduzierung sowie aufgrund einer zunehmenden Unzufriedenheit über Skandale und Unregelmäßigkeiten im Bereich der Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen diskutiert (IIO 1993: 28, 32).

3.2 Die Maßnahmen

Bereits das zweite Kabinett von Premierminister Ōhira hatte am 29. Dezember 1979 eine Verwaltungsreform als mittelfristiges Ziel *(Chūki gyōsei kaikaku keikaku* oder *Ōhira gyōkaku-an)* beschlossen, jedoch aufgrund der im Juni 1980 anstehenden Oberhauswahlen zurückgestellt (IIO 1993: 29). Vor diesem Hintergrund trat Nakasone Yasuhiro, im Kabinett Suzuki Direktor der zentralen Verwaltungsbehörde *(Gyōsei Kanrichō;* die offizielle englische Übersetzung lautet Administrative Management Agency, AMA) und späterer Premierminister, für die Durchführung einer Verwaltungsreform (*gyōsei kaikaku,* kurz: *gyōkaku)* ein. Premierminister Suzuki erhob dieses Anliegen zum Hauptziel seiner Regierung.

Die Ausarbeitung der Reform der Bürokratie oder dem Parlament allein zu überlassen erschien wenig aussichtsreich, da die Interessen der jeweiligen Klientel direkt von den intendierten Maßnahmen betroffen und somit heftige Verteilungskämpfe zu erwarten gewesen wären. Daher entschied man sich für die Einsetzung einer *shingikai,* einer mit ausgesuchten Spezialisten besetzten Beratungskommission.[14] Per Gesetz vom 5. Dezember 1980 *(Rinji gyōsei chōsakai setchi-hō,* Gesetz Nr. 103) wurde die Errichtung einer Untersuchungskommission beschlossen, die im März 1981 als „Zweiter Ad-hoc-Verwaltungs-Untersuchungsausschuß" (*Dai-ni Rinji*

[14] Zu Aufbau, Geschichte, Charakter und Funktion der *shingikai* sei auf die Spezialliteratur verwiesen. Vgl. etwa SCHWARTZ (1991, v. a. 281–323) oder SCHWARTZ (1993).

Gyōsei Chōsakai, kurz: *Rinchō;* engl.: Second Provisional Commission for Administrative Reform, PCAR) die Arbeit aufnahm. Aus den Erfahrungen der Vorgängerkommission in den 60er Jahren war deutlich geworden, daß die größte Schwierigkeit im Rahmen der Verwaltungsreform nicht so sehr im Erkennen von Problemen bzw. in der Ausarbeitung von Gegenmaßnahmen begründet war als vielmehr in deren Umsetzung.[15]

Sowohl Premierminister Suzuki, der sein politisches Schicksal an die Verwirklichung der Verwaltungsreform geknüpft und ein Ende der Defizitfinanzierung bis 1984 versprochen hatte, als auch AMA-Direktor Nakasone, der politische Erfolge benötigte, um seine Chancen auf die LDP-Präsidentschaft zu verbessern,[16] besaßen enormes Interesse am Gelingen die-

---

[15] In den Jahren 1962–1964 hatte es unter dem Kabinett von Ikeda Hayato bereits einen gleichnamigen Ausschuß zur Verwaltungsreform gegeben. Im Rahmen einer Verbesserung der wirtschaftlichen Grundbedingungen in Japan strebte die Regierung eine Straffung der Verwaltungsstruktur an. Dafür sollte die erste Ad-hoc-Verwaltungs-Untersuchungskommission unter dem Vorsitz des Präsidenten der Mitsui-Bank, Satō Kiichirō, die der amerikanischen Hoover-Kommission nachgebildet war, Vorschläge erarbeiten. Sie forderte in ihrem Abschlußbericht vor allem die Umstrukturierung bzw. Auflösung verschiedener Behörden und öffentlicher Unternehmen, Kosteneinsparung und Personalreduzierung. Zudem erarbeitete sie Empfehlungen zu einer Änderung des Einstellungssystems im öffentlichen Dienst und zur Einschränkung der Tätigkeit pensionierter Beamter in der Privatwirtschaft *(amakudari).* Nach Beendigung ihrer Tätigkeit wurde zwar eine Verwaltungs-Kontrollkommission *(Gyōsei Kanri Iinkai)* eingesetzt, die die Durchführung dieser Maßnahmen überwachen sollte, dennoch sind diese Reformvorstellungen sowohl aufgrund heftigen Widerstandes von seiten der Bürokratie als auch aufgrund mangelnden politischen Durchsetzungswillens der LDP, die die Interessen ihrer Klienten nicht verletzen wollte, kaum in die Tat umgesetzt worden, so daß die Reform grundsätzlich als gescheitert angesehen werden kann (Iio 1993: 31–32; Kawasaki 1990: 25; Choi 1991: 102–108).

[16] Iio (1993: 30–31) begründet Nakasones Hinwendung zum Thema Verwaltungsreform mit dessen Absicht, sich zu profilieren, um nächster Präsident der LDP und damit Premierminister zu werden. Bei den nach Ōhiras Tod im Juni 1980 erforderlich gewordenen Wahlen zum LDP-Präsidenten hatten sich als aussichtsreiche Bewerber Nakasone Yasuhiro sowie Kōmoto Toshio herausgestellt. Aufgrund von Verhandlungen zwischen den Faktionen (*habatsu*) der LDP wurden beide auf die als gleichwertig anzusehenden Posten des Direktors der AMA (Nakasone) bzw. des Wirtschaftsplanungsamtes (*Keizai Keikakuchō*) (Kōmoto) gesetzt, um miteinander in Wettbewerb zu treten und sich als Politiker bekannt zu machen. Beide seien, so Iio, mit dieser Ämterzuteilung sehr unzufrieden gewesen. Für Nakasone stellte sich die neue Position jedoch als Glücksfall heraus: Der Vorgänger Nakasones im Amt des AMA-Direktors, Uno Sōsuke, der derselben *habatsu* angehörte, habe ihm das Thema Verwaltungsreform „hinterlassen", damit er mit einer prestigeträchtigen Idee bekannt werden könne.

ser Maßnahmen. Nicht zuletzt spielte auch der Wettbewerb zwischen den beiden Politikern, die um die Vormachtstellung innerhalb der LDP rivalisierten, eine wichtige Rolle, da jeder einzelne bestrebt war, sich als der engagiertere Reformer darzustellen (MURAMATSU 1983: 30).

Daher erhielt der zweite *Rinchō*, auch wenn er sich in Aufbau und Arbeitsweise nicht von den anderen, zu dieser Zeit etwa 200 *shingikai* unterschied, eine gesetzliche wie auch politische Sonderstellung. Während die Regierung üblicherweise keine rechtliche Verpflichtung hat, die Vorschläge einer *shingikai* aufzugreifen und zu realisieren, schrieb das den *Rinchō* konstituierende Gesetz in Art. 3 fest, der Premierminister solle „Meinung und Vorschläge des *Rinchō* respektieren". Zudem wurde der Auftrag in Art. 2, er solle eine „umfassende Untersuchung der Situation in der Verwaltung vornehmen und grundlegende Maßnahmen zu einer Reform des Verwaltungsapparates ausarbeiten" (KAWASAKI 1990: 26), so formuliert, daß ihm dadurch die Autorität zukam, zu jedem direkt oder indirekt mit der Verwaltung zusammenhängenden Bereich Maßnahmen vorzuschlagen (KUMON 1984: 143–145). Eine weitere rechtliche Besonderheit des *Rinchō* war, daß er dem Parlament nicht direkt, sondern über den Premierminister Bericht erstattete. Durch diese Sonderstellung erhielt der *Rinchō* den Charakter und die Rolle einer mit Autorität versehenen politischen Institution (KAWASAKI 1990: 27).

Nakasone Yasuhiro, als Direktor der AMA für die Verwaltungsreform zuständig, war darauf bedacht, den Widerstand der Bürokratie gering zu halten. Daher ordnete er an, die von Reformvorschlägen betroffenen Ministerien in den Diskussionsprozeß einzubeziehen. Durch Abstimmung der einzelnen Standpunkte vor der Beschlußfassung sollte sichergestellt werden, daß die Behörden die Umsetzung der Vorschläge mittrugen (MURAMATSU 1987: 320). KUMON (1984: 145) sieht in der aktiven Tätigkeit der *Rinchō*-Mitglieder die eigentliche Besonderheit dieser Kommission. Üblicherweise beschränkt sich die Tätigkeit von *shingikai*-Mitgliedern auf die Teilnahme an formellen *Hearings*, die *Rinchō*-Mitglieder waren dagegen aktiv an den Arbeiten im Hintergrund, wie etwa der Erstellung von Entwürfen und Planungspapieren, beteiligt. Dies ist sonst Aufgabe der Beamten aus den jeweiligen Ressorts der zuständigen Behörde.

Die Regierung machte sich die allgemein vorherrschende Krisenstimmung im Land zunutze, die sie durch eine intensive Öffentlichkeitskampagne aufrecht erhielt. Der *Rinchō* wurde als das Gremium dargestellt, das es bewerkstelligen könne, Japan aus der schwierigen Situation herauszuführen. Über die zwei Jahre, die die Kommission tagte, war die Berichterstattung enorm. Jeden Tag wurde sowohl in Rundfunk und Fernsehen als auch in den Printmedien über den *Rinchō* berichtet, und in der japanischen Bevölkerung war von einem Reformfieber *(gyōkaku fība, gyōkaku mūdo)* die

Rede (IIO 1993: 47; SCHWARTZ 1991: 290). MURAMATSU (1983: 30) beobachtete, daß immer, wenn dieses Interesse zu erlahmen drohte, durch geschickt plazierte Interviews oder öffentliche Erklärungen eine neue Debatte ausgelöst wurde.

Nakasone beteiligte sich aktiv an der Auswahl der Kommissionsmitglieder, bei der man ebenso auf Öffentlichkeitswirkung bedacht war. Den Vorsitz übernahm der ehemalige *Keidanren*-Präsident Dokō Toshio, aufgrund seiner integren Persönlichkeit und seines charismatischen Auftretens bekannt und allgemein geschätzt.[17] Er richtete in den Medien drastische Sparappelle an die Öffentlichkeit und betonte die Bedeutung der Verwaltungsreform (siehe z. B. DOKŌ 1981). Die Experten und Berater, die in den Diskussionen eine führende Rolle spielten, stammten ebenso wie die Vorsitzenden der meisten Arbeitsgruppen und Unterausschüsse zum Großteil aus dem Umfeld von Nakasone. Der *Rinchō* wurde daher in der Presse wie auch von Nakasones Gegnern als „neue Geheime Ratsversammlung" *(gendai no sūmitsuin)* oder „ungewählte Regierung" *(sanseiken no oyobanai seifu)* bezeichnet (KAWASAKI 1990: 26–27).[18]

Der *Rinchō* tagte von März 1981 bis März 1983 und veröffentlichte in dieser Zeit fünf Berichte, von denen besonders der dritte sog. Grundlagenbericht *(Kihon tōshin)* vom 30.7.1982 und der Abschlußbericht *(Saishū tōshin)* vom 14.3.1983 hervorzuheben sind. Der erste Bericht vom Juli 1981 ist vorrangig als „Dringlichkeitsappell" *(kinkyū teigen)* an die mit der Ausarbeitung des Budgets für das Haushaltsjahr 1982 befaßte Regierung zu verstehen, die Staatsausgaben zu kürzen, während sich der 2. Bericht vom Februar 1982 mit dem Genehmigungssystem befaßt. Der 4. Bericht vom Februar 1983 ist der Frage der Fortführung des Reformprozesses nach Auflösung des *Rinchō* gewidmet. Im Grundlagen- und im Abschlußbericht werden dagegen eine Vielzahl von Themen angesprochen. Da diese im ersten Papier genannt und erläutert, im Abschlußbericht dagegen im Kern unverändert wiederaufgenommen wurden, sollen sie hier zusammengefaßt dargestellt werden.

Als Ziele und Aufgaben der Verwaltungsreform wird neben allgemein gehaltenen Slogans wie z. B. der Errichtung eines dynamischen Sozial-

---

[17] Das Image einer integren und sparsamen Person, das Dokō in der japanischen Öffentlichkeit besaß, war auch der Grund für seine Wahl als Vorsitzender der Kommission. Dokō erklärte sich nur bereit, dieses Amt zu übernehmen, nachdem Premierminister Suzuki zugesagt hatte, auf Dokōs Hauptreformforderungen nach Verzicht auf Steuererhöhungen, Umsetzung der Reformvorschläge sowohl in der Zentral- als auch der regionalen Verwaltung sowie Privatisierung der drei größten öffentlichen Unternehmen einzugehen (IIO 1993: 33–34).

[18] Zur personellen Zusammensetzung des *Rinchō* im einzelnen vgl. SCHWARTZ 1991: 289, 294; KUMON 1984: 143–144; IIO 1993: 33–34.

staats *(katsuryoku aru fukushi shakai no kensetsu)* oder der Leistung eines Beitrags zur internationalen Gemeinschaft *(kokusai shakai ni taisuru sekkyokuteki kōken)* vor allem die Konsolidierung des Staatshaushalts ohne Steuererhöhungen *(zōzei naki zaisei saiken)* hervorgehoben (YOSHIDA 1985: 55–68). Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Privatwirtschaft belebt, die Ausgaben des öffentlichen Sektors drastisch gekürzt und die Bürokratie rationalisiert *(gōrika)* und leistungsfähiger gestaltet *(kōritsuka)* sowie ihre Vertrauenswürdigkeit *(shinraisei)* erhalten werden. Die Steigerungsrate der Staatsausgaben sollte grundsätzlich unter dem nominellen Wirtschaftswachstum liegen, und diese sollten insgesamt den 1980 erreichten Anteil von 34 % des Bruttosozialprodukts nicht übersteigen.

Zu den speziellen Maßnahmen gehörten die Betonung der Stellung des Kabinetts als Vermittler und Koordinator der einzelnen Ministerien, die Schaffung einer zentralen Verwaltungsbehörde, die vor allem die Personalorganisation zentralisieren sollte, die Rationalisierung und Umstrukturierung verschiedener Behörden, etwa die Verschmelzung der Entwicklungsbehörden für Okinawa und Hokkaidō *(Okinawa* bzw. *Hokkaidō Kaihatsuchō)* mit dem Amt für Landesplanung *(Kokudochō)*, die Neuorganisation des Pensionssystems und, als wohl umstrittenste Maßnahme, die Privatisierung der drei Staatsunternehmen *(sankōsha)* Japan National Railways (JNR), Nippon Telegraph and Telephone (NTT) und Japan Tobacco and Salt sowie die Überprüfung anderer öffentlicher Unternehmen *(tokushu und ninka hōjin)*. Weiter waren, neben generellen Mittelkürzungen für alle Ministerien,[19] u. a. die Reduzierung der Zahl der Beamten um 5 % über einen Zeitraum von fünf Jahren, das Einfrieren der Bezüge im öffentlichen Dienst, die Kürzung aller staatlichen Subventionen um 10 %, der Stopp kostspieliger öffentlicher Bauvorhaben, die Liberalisierung des Genehmigungssystems sowie die Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen zentralen und lokalen Behörden vorgesehen (IIO 1993: 41–50; YOSHIDA 1985: 33–35; CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 1–34; KUMON 1984: 161–163).

Im März 1983 übergab der *Rinchō* seinen Abschlußbericht an den neuen Premierminister Nakasone, der nach dem Rücktritt von Premierminister Suzuki im Oktober 1982 das Amt übernommen und die Reform weitergeführt hatte. Schon davor waren erste Erfolge erkennbar.[20] Während die

[19] Die Budgets aller Ministerien wurden erst eingefroren (sog. *zero shīringu)*, später sollten sie reduziert werden *(mainasu shīringu)* (YOSHIDA 1985: 75).

[20] Eine Zusammenfassung der Ergebnisse des *Rinchō* und Darstellungen anderer Programme zur Verwaltungsreform weltweit finden sich bei CAIDEN (1991: 233–235), nach dessen Ansicht der *Rinchō* ein Versuch war, die erfolgreichen Managementpraktiken der japanischen Wirtschaft auch im öffentlichen Sektor einzuführen.

Staatsausgaben bis 1979 pro Jahr um durchschnittlich 14% gestiegen waren, betrug der Zuwachs 1982 lediglich 1,8%, die niedrigste Steigerungsrate seit 1955.

Nach der Debatte über den Abschlußbericht verabschiedete das Parlament eine Reihe von Gesetzen zur Realisierung der vom *Rinchō* genannten Ziele. Eine große Zahl von Genehmigungen und Lizenzen wurde abgeschafft und die Privatisierung der drei genannten Staatsunternehmen in die Wege geleitet. Durch die Verschmelzung der AMA mit der Personalbehörde im Büro des Premierministers entstand die Management and Coordination Agency *(Sōmuchō)*, wodurch sich erstmals seit 1945 die Zahl der zentralen Behörden verringerte. Die Forderungen der Kommission wurden bei der Budgeterstellung berücksichtigt, und zum ersten Mal seit 33 Jahren fror die Regierung 1982 die Gehälter der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst ein. Auch lokale Verwaltungen reduzierten infolge der *Rinchō*-Empfehlungen ihr Personal und die Größe der Lokalparlamente (SEJIMA 1983: 29). Wie vom *Rinchō* angeregt, setzte die Regierung eine Kommission ein, die den Fortgang der Reformen drei Jahre lang überwachen und ihre Empfehlungen in Form von „Meinungen" *(iken)* niederlegen sollte. Dieser Ad-hoc-Ausschuß zur Förderung der Verwaltungsreform *(Rinji Gyōsei Kaikaku Suishin Shingikai,* kurz: *Gyōkakushin;* engl.: First Provisional Council for the Promotion of Administrative Reform, PCPAR) hatte sieben Mitglieder, deren Vorsitz wieder Dokō Toshio übernahm. Der *Gyōkakushin* unterstand wie der *Rinchō* direkt dem Premierminister und war von Juli 1983 bis Juni 1986 tätig.

3.3 Die Ergebnisse

Die Auflistung der durch den *Rinchō* eingeleiteten Veränderungen im Verwaltungssystem mag auf den ersten Blick beeindrucken, vor allem, da sie viele *Premieren* enthält, die zeigen, daß erstmals seit 1945 an Strukturen und Gewohnheiten gerüttelt wurde. Dennoch macht eine kritische Betrachtung deutlich, daß das Ausgangsziel einer Reduzierung der Staatsschulden und der Herbeiführung von finanzieller Stabilität nicht erreicht wurde. SCHWARTZ (1991: 292) drückt dies so aus: „While the crisis atmosphere that had inspired the administrative reform movement did not survive, the crisis itself did."

Während die Steigerungsrate bei den Staatsausgaben zurückging, stieg die Gesamtverschuldung aufgrund schlechter Konjunktur und rückläufiger Steuereinnahmen weiter, so daß sie im Juni 1983 die 100-Trillionen-Yen-Marke überstieg. Bei seinem Amtsantritt Ende November 1982 kündigte Premierminister Nakasone an, das Ziel, bis 1984 die Ausgabe von

Defizit-Bonds zu beenden, müsse überdacht werden. Zudem wurde die vom *Rinchō* verordnete Sparpolitik nicht streng durchgehalten. Die LDP-Regierung hatte im Juli 1981, um die Stimmen der Reisbauern, die zur traditionellen Wählerschaft der LDP gehören, nicht zu verlieren, entgegen den Empfehlungen des *Rinchō* eine Erhöhung des Reispreises um 0,48 % zugesagt. Dies schuf nicht nur einen Präzedenzfall für Forderungen weiterer Interessengruppen (IIO 1993: 52–53), sondern führte, entgegen aller Sparappelle, ab 1981 zu einem Ansteigen der staatlichen Reispreis-Subventionen, so daß der Posten „staatliche Unterstützungszahlungen" im Budget von 1983 immer noch ca. 30 % ausmachte. Ferner gewährte die Regierung im Jahr 1983, um der Opposition entgegenzukommen und die Verabschiedung der ersten Reformgesetze im Parlament sicherzustellen, den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes eine Lohnerhöhung von 5,23 %. Spätestens mit dem Beschluß einer neuen Verbrauchssteuer im Jahr 1988 war schließlich auch der Grundsatz der Sanierung ohne Steuererhöhung *(zōzei naki zaisei saiken)* vergessen.

Ebenso mag die Privatisierung der Staatsunternehmen die öffentlichen Kassen zwar von der defizitären Staatsbahn entlastet haben, entzog ihnen aber auch die Profite von NTT oder der Monopolgesellschaft für Tabak und Salz. Sie warf außerdem eine Reihe neuer, kostenträchtiger Probleme auf, die bis heute fortwirken. Auch die administrative Struktur wurde, mit Ausnahme der Schaffung des *Sōmuchō*, wenig verändert. Die Zusammenlegung der Entwicklungsbehörden für Okinawa und Hokkaidō mit dem Amt für Landesplanung hat man vertagt, und die Personalkürzungen gingen nicht über das durch normale Fluktuation erreichbare Maß hinaus (SCHWARTZ 1993: 236). Lediglich einige lokale Außenstellen der Zentralbürokratie wurden gestrichen (CAIDEN 1991: 234). Schließlich hat auch die Zahl der Bereiche, für die Genehmigungen und Lizenzen erforderlich sind, nicht abgenommen, sondern ist im Gegenteil infolge der Liberalisierung der von der Privatisierung betroffenen Märkte, wie etwa des Telekommunikationsbereichs, sogar gestiegen (YAMAGUCHI 1993: 45).

Bei der Frage nach den Ursachen für diese geringen Erfolge bieten sich zwei Erklärungen an: Zum einen ist auf den Widerstand der betroffenen Ministerien und Interessengruppen hinzuweisen. *Rinchō*-Mitglied Tsuji Kiyoaki deutete dies an, indem er ausführte, daß „die Mauern der Interessengruppen in der Tat stabil gebaut" seien (MURAMATSU 1983: 34). Vor allem die eng mit der LDP verwobenen Bereiche, die in den *zoku giin* ihre Fürsprecher fanden, wie Landwirtschaft oder Bauindustrie, wehrten sich. Da in den Ministerien, sobald es das eigene Budget betraf, die Haltung „das Prinzip gutheißen, aber der Ausführung entgegenstehen" *(sōron sansei, kakuron hantai)* verbreitet zu sein scheint, scheiterte der zweite *Rinchō*

an denselben Interessenkonstellationen, die für die defizitären Staatsfinanzen verantwortlich waren und seine Einsetzung erforderlich gemacht hatten (MURAMATSU 1983: 32; SCHWARTZ 1991: 293). Zwar wurde die Kommission von Anfang an intensiv von den Wirtschaftsverbänden, aus denen der Vorsitzende Dokō Toshio stammte, unterstützt. Diese waren jedoch eher an einem Verzicht auf Steuererhöhungen als an einer tatsächlichen Verwaltungsstrukturreform interessiert, was auch den Grundtenor aller *Rinchō*-Berichte ausmachte (SEJIMA 1983: 27).

Außerdem stand den aus der Wirtschaft stammenden Vorsitzenden von Arbeitsgruppen eine große Zahl von Mitarbeitern, Sekretären und Assistenten aus der Bürokratie gegenüber, die bestrebt waren, die Kompetenzen *ihres* Ministeriums zu wahren oder im Zuge der Reform auf Kosten einer anderen Behörde zu vergrößern (SCHWARTZ 1991: 294–297). In diesem Zusammenhang ist die sehr allgemein gehaltene, wenig ins Detail gehende Abfassung der *Rinchō*-Empfehlungen zu beachten, die auf eine Selbstbeschränkung des Ausschusses schließen läßt. SEJIMA Ryūzō (1983: 29), Mitglied der Kommission, erklärt dies in der Tat so: „Knowing that our report would be worthless if the government and Diet did not act on it, we decided to limit ourselves to recommendations whose implementation was feasible in Japan's present circumstances."

Aus diesen Beobachtungen kann man auf die zweite Erklärung für die mageren Resultate der Reform schließen, nämlich, daß durch die Tätigkeit des *Rinchō* nicht so sehr eine umfassende Verwaltungsreform in die Wege geleitet werden sollte, sondern das Interesse auf finanzielle Fragen ausgerichtet war. Die Sanierung des Staatshaushaltes wurde mit der Verwaltungsreform gleichgesetzt. Hierbei begann der *Rinchō* zwar ambitioniert und ortete die Ursache für die Finanzkrise in der grundsätzlichen Struktur des politischen Systems, zog daraus aber am Ende keine Konsequenzen. Statt die Wurzeln der Probleme zu benennen und spezifische Lösungen auszuarbeiten, tasteten die Empfehlungen des *Rinchō* nur die Oberfläche an. Statt innovative Konzepte für eine Neugliederung der Verwaltung zu entwickeln, beschränkten sich die Vorschläge auf allgemeine Mittelkürzungen in allen Behörden und zurückhaltende Maßnahmen in der Personalpolitik.

Die Folgezeit bis zum Ende der Regierung Nakasone im Juni 1987 war bestimmt vom Ausbau der Stellung des Premierministers gegenüber der Bürokratie, die Nakasones Führungsstil kennzeichnete. Um nicht allein auf die Informationen aus den Ministerien angewiesen zu sein, schuf Nakasone eine Reihe von privaten Beratungsgremien *(shiteki shimon kikan)*, die alle wichtigen politischen Fragen seiner Regierung abdeckten (HAYAO 1993: 180–182; SCHWARTZ 1991: 303–323). Kommentatoren sprachen vom Übergang zu einer Politik der Beratungsgremien *(shingikai seiji)*

oder „brain politics" *(burein seiji)* (SCHWARTZ 1991: 280; HAYAO 1993: 180–182).[21]

Auch die, neben der Privatisierung der Staatsunternehmen, einzigen institutionellen Veränderungen infolge der Verwaltungsreform betreffen die Position des Premierministers. Durch die Schaffung des *Sōmuchō*, das ihm unterstellt ist, zog er die Koordination der Verwaltung und die Umsetzung der Verwaltungsreform an sich. Zudem erhielt er Einfluß auf die Personalzuweisung an die Ministerien.[22] Das *Sōmuchō* muß die Anforderung von Personalmitteln in den Budgetanträgen der Ministerien genehmigen. Damit kann es den Zuwachs der Ministerien kontrollieren, muß sich aber die Zuständigkeit mit dem Finanzministerium *(Ōkurashō)*, das das Budget bestimmt, sowie der Zentralen Personalbehörde *(Jinjiin)*, die die allgemeine Personalzuweisung regelt, teilen. Auch auf die Beförderungen in den einzelnen Ministerien hat das *Sōmuchō* keinen Einfluß.

Dennoch bietet die Budgetkontrollfunktion des *Sōmuchō* die Möglichkeit, Druck auf Ministerien, aber auch auf die Opposition auszuüben. HAYAO (1993: 178–179) nennt zwei Beispiele, wie das *Sōmuchō* durch Blokkierung der Anträge auf Budgetzuweisungen für Personal politische Ziele verwirklichen konnte. So wurde 1986 die Opposition veranlaßt, der Einsetzung des zweiten *Gyōkakushin* im Parlament zuzustimmen, weil *Sōmu-*

---

[21] SCHWARTZ (1991: 308–310) führt dazu aus, daß Nakasone, um seine politischen Vorstellungen von einer Schlußabrechnung mit der bisherigen Nachkriegspolitik *(sengo seiji no sōkessan)* und Neuorientierung verwirklichen zu können, auf die Einrichtung dieser Gremien angewiesen war. Die Ausstattung des Premierministers mit Personal ist in Japan eher gering, zudem werden die Berater meist aus unterschiedlichen Ministerien abgestellt, denen sie nach wie vor loyal gegenüberstehen (vgl. dazu HAYAO 1993: 157–183). Da Nakasones Stellung innerhalb der LDP umstritten und eher schwach war, konnte er auch die Parteigremien, wie die *Seichōkai* der LDP, nicht nutzen, ohne in langwierige Verhandlungen und Diskussionen mit den anderen Faktionen der Partei verwikkelt zu werden. Durch die Einrichtung der privaten Beratungsgremien, deren Mitglieder er selbst bestimmte, konnte er dies umgehen und durch Öffentlichkeitsarbeit Akzente setzen. Dies wurde innerhalb der LDP, v. a. von den *zoku*, heftig kritisiert, die in Nakasones *shingikai* und *kondankai* [Round-Table-Gespräche] eine Gefährdung der Führungsrolle der Partei, v. a. der *Seichōkai*, und ein Wiederaufleben des Einflusses der Bürokratie, aus deren Reihen Nakasone viele Mitglieder seiner Gremien rekrutierte, bei der Entwicklung der Politik sahen. Zu Nakasones politischem Programm sei hier auf HAYAO (1993: 46–67), PYLE (1987) sowie MURAMATSU (1987) verwiesen.

[22] Das *Sōmuchō* besitzt fünf Hauptbüros, von denen die Büros für Verwaltungskoordination *(Gyōsei Kanrikyoku)*, Kontrolle der Verwaltung *(Gyōsei Kansatsukyoku)* und Personalangelegenheiten *(Jinjikyoku)* Politik beeinflussen können. Die beiden anderen Büros befassen sich mit Statistik *(Tōkeikyoku)* und Pensionsverwaltung *(Onkyūkyoku)*.

chō drohte, den Antrag auf Erhöhung der Gehälter für die Angestellten im öffentlichen Dienst, die eine wichtige Wählergruppe der Opposition darstellten, nicht weiterzuleiten. Im selben Jahr nutzte der Chef des *Sōmuchō*, Tamaki Kazuo, die Oberaufsicht seiner Behörde über die Genehmigung zusätzlichen Personals, um das Außenministerium dazu zu bringen, der Einfuhr von amerikanischem Reis für Entwicklungshilfemaßnahmen in der Dritten Welt zuzustimmen.

Das Büro für Verwaltungsreform des *Sōmuchō* war maßgeblich an der Ausarbeitung weiterer institutioneller Reformen zur Stärkung der Position des Premierministers beteiligt. Die Behörde stellte den Großteil der Mitarbeiter des ersten *Gyōkakushin*, der als Nachfolgekommission für den *Rinchō* den Fortgang der Reformen kontrollieren sollte. Der *Gyōkakushin* legte im Juli 1985 seinen ersten Bericht, „Beurteilung der augenblicklichen Maßnahmen zur Förderung der Verwaltungsreform" *(Tōmen no gyōsei kaikaku suishin hōsaku ni kansuru iken)*, vor, in dem er, auch im Hinblick auf die Handelsfriktionen mit den USA, u.a. vorschlug, die Koordinationsfunktion des Kabinettssekretariats auszubauen.[23] Nach der Verabschiedung durch Kabinett und Parlament kam daher am 1. Juli 1986 ein neues Kabinettssekretariat *(Kaikaku Kanbō)* zustande, das Büros für Fragen der Außen- und Innenpolitik, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsausschüsse sowie nationale Sicherheit enthält. Gleichzeitig wurde ein nationaler Sicherheitsrat *(Anzen Hoshō Kaigi)* gegründet, dem neben dem Premier-, Außen- und Finanzminister der Kabinettssekretär, der Vorsitzende der für die Polizei zuständigen Kommission für Nationale Sicherheit *(Kokka Kōan Iinkai)*, die Direktoren des Verteidigungshauptamtes und des Wirtschaftsplanungsamtes sowie der Oberkommandierende der Selbstverteidigungsstreitkräfte und, nach Bedarf, andere Fachminister angehören.

Beide Institutionen sollen dem Premierminister mehr Möglichkeiten geben, unabhängig von den Ministerien die Richtlinien der Politik auszuarbeiten und seine Kontrolle über die Regierung zu verstärken. HAYAO (1993: 180–181) verweist hierbei auf die Anstrengungen des *Sōmuchō*-Direktors Gotōda Masaharu, die Macht der Bürokratie, die seiner Ansicht nach darin bestand, Informationen zurückzuhalten und so politische Entscheidungen zu beeinflussen, aufzubrechen. Nachdem substantielle Umstrukturierungen, wie der *Rinchō* gezeigt hatte, nicht durchsetzbar waren, versuchte er als Direktor des *Sōmuchō*, durch Ausbau der Kapazitäten des

[23] Eine ausführliche Analyse des Verlaufs der Diskussionen des *Gyōkakushin* bis zum Beschluß der Vorschläge durch das Parlament sowie der dahinterstehenden Interessen findet sich in der Arbeit von IIO (1993: 105–116). Zum Inhalt des Berichts siehe ferner CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 35–54.

Kabinettssekretariats einen Informationsvorsprung zu erzielen. Ein Netzwerk, wie es die Spezialbüros im Kabinettssekretariat bieten, dient zudem der Integration der Regierungsbereiche. Hier fließen die Vorschläge der Ministerien zusammen und werden koordiniert. Damit soll dem Sektionalismus der Behörden entgegengetreten werden.

Dies bewirkte eine institutionelle Unabhängigkeit des Premiers von den Informationen der Bürokratie und schrieb die von der LDP *de facto* mit den *zoku giin* und der *Seichōkai* längst hergestellte starke Stellung der Politik gegenüber der Verwaltung institutionell fest. Wie die von MURAMATSU (1987: 322–328) durchgeführte Umfrage aus dem Jahr 1987 zeigt, wurde dies in den Ministerien durchaus wahrgenommen: Beamte, die gefragt wurden, wer außerhalb der Bürokratie den meisten Einfluß ausübe, setzten den Premierminister nach den Abgeordneten der *zoku* an zweite Stelle, die Beamten des Wirtschaftsplanungsamtes und des Finanzministeriums nannten ihn sogar zuerst.

Abgesehen von den hier erläuterten Veränderungen berührte die Verwaltungsreform das Machtgeflecht aus *zoku*-Abgeordneten, Bürokraten und Interessengruppen kaum. Man kann vielmehr davon ausgehen, daß, wie MURAMATSU bereits 1983 vermutete, durch die nicht am tatsächlichen Bedarf orientierten, sondern alle Behörden gleichermaßen betreffenden Etatkürzungen sogar eine Verfestigung der bestehenden Strukturen erfolgte. Die Beamten in den Ministerien, wie auch die Politiker der *zoku*, hatten weniger Mittel als vorher zur Verfügung, um die Wünsche ihrer angestammten Klientel zu befriedigen, so daß sie versuchten, dort Geld einzusparen, wo der geringste Widerstand zu erwarten war.

Dies führte zur Benachteiligung vor allem neuer, noch nicht arrivierter Interessengruppen (MURAMATSU 1983: 37). Auf diese Weise wurde nicht nur Veränderung blockiert, sondern auch eine Keimzelle für Korruption und Patronage geschaffen, wie der Recruit-Skandal im Jahr 1988 beweist. Infolge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes, die nach dem Abschlußbericht des *Rinchō* eingeleitet worden war, bestand für neue Firmen wie Recruit die Möglichkeit, in diesem Bereich aktiv zu werden. Wie bereits ausgeführt, hatte sich jedoch – entgegen der durch die Diskussionen über Deregulierung geweckten Erwartungen – seit 1985 die Zahl der Genehmigungen und Lizenzen, die für Unternehmensgründungen oder das Engagement in bestimmten Wirtschaftsbereichen erforderlich waren, erhöht.[24] Für ein unerfahrenes und unbekanntes Unternehmen war es daher vorteilhaft, gute Kontakte zu den Behörden oder zu *Förderern*

[24] Während im Dezember 1985 10.054 Lizenzen und Genehmigungen von der Regierung vergeben wurden, betrug ihre Zahl im März 1989 10.278 (ABE, SHINDŌ und KAWATO 1994: 98).

im Bereich der Politik zu haben, um Verwaltungsprozesse zu beschleunigen oder großzügige Beurteilungen von Anträgen zu erreichen (YAMAGUCHI 1993: 19–20). Die durch das Wahlsystem auf Spenden angewiesenen Politiker erschienen hier als geeignete Helfer. Die Halbherzigkeit der Reformen Anfang der 80er Jahre schuf somit die Grundlage für eine illegale Ausweitung dieser Netzwerke. Dies verdeutlichte wiederum, daß eine Reform der Verwaltung ohne eine Reform des politischen Systems nicht möglich war.

3.4 Gaiatsu und weitere Reformanstrengungen

Premierminister Nakasone verfolgte, wie gezeigt werden konnte, mit seiner Politik zur Verwaltungsreform zwei Anliegen: Neben der notwendigen Konsolidierung der Staatsfinanzen zielte er in erster Linie darauf ab, seine Machtposition als Premierminister auszubauen und seinen Einfluß auf die Verwaltung zu vergrößern. Daß die nachfolgenden Premierminister der LDP, die sich infolge des Recruit-Skandals aufgrund öffentlichen Drucks zwangsläufig der Frage der politischen Reformen zuwenden mußten, zudem das Thema Verwaltungsreform weiterverfolgten, ist dagegen vor allem auf ausländischen Einfluß zurückzuführen.

Der erste *Gyōkakushin* hatte zwei gleichstrukturierte, dem Büro für Verwaltungsreform *(Gyōkakushin Jimushitsu)* in der Abteilung für Verwaltungskoordination *(Gyōsei Kanrikyoku)* des *Sōmuchō* zugeordnete Nachfolgekommissionen: Den zweiten *Gyōkakushin (Shin-Gyōkakushin)* unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten von Mitsubishi Zement, Ōtsuki Bunpei, von April 1987 bis April 1990, der letztlich ohne Einfluß blieb,[25] und den dritten *Gyōkakushin*, der von Oktober 1990 bis Oktober 1993 unter Leitung des ehemaligen Präsidenten von Mitsubishi Chemie, Suzuki Eiji, tagte.

Die Arbeit der dritten Kommission geriet unter starken Reformdruck von seiten der USA. Aufgrund des hohen Handelsbilanzdefizits mit Japan

[25] Der *Shin-Gyōkakushin* befaßte sich vor allem mit den während der *bubble economy* explodierenden Grundstückspreisen sowie grundsätzlichen Fragen der Dezentralisierung und nannte als Ziele einer Verwaltungsreform die Themen, die in der Folgezeit die Diskussion bestimmen sollten. Dies sind im einzelnen: Internationalisierung und Öffnung Japans, die Leistung eines positiven Beitrags zur internationalen Gemeinschaft, die Lösung des Problems der hohen Grundstücks- und Wohnungspreise, Beachtung der Lebensqualität der Bürger, schlanker Staat und Privatisierung, Förderung der Dezentralisierung sowie die Gewährleistung einer effektiven, gerechten und transparenten Verwaltung (CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 177). Vgl. ausführlicher IIO 1993: 178–185; ABE, SHINDŌ und KAWATO 1994: 99; CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 174–186.

hatte die amerikanische Regierung die sog. *Structural Impediments Initiative* (SII) gestartet. Zur Klärung der Konfliktpunkte sollten Gespräche zwischen beiden Ländern stattfinden, die über die reinen Handelsfragen hinausgingen und Bereiche wie Politik, Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur einbezogen. Im Rahmen dieser Verhandlungen, die in Japan und den USA von Politikern und Medien kontrovers diskutiert wurden, legte die US-Regierung ein über 200 Punkte umfassendes *Policy Action Reform Proposal* vor, in dem ausgehend von dem Vorwurf, die japanische Volkswirtschaft basiere auf unfairen Handelspraktiken, eine Reihe von Forderungen, wie etwa striktere Anwendung des Anti-Monopolgesetzes zur Eindämmung von Preisabsprachen, Deregulierung und besserer Verbraucherschutz, enthalten waren. Diese Punkte waren seit Jahren als Ziele der Verwaltungsreform in der Diskussion, so daß die japanische Öffentlichkeit, der die amerikanische Kritik die Ergebnislosigkeit des langen Reformprozesses deutlich vor Augen geführt hatte, schockiert reagierte (ABE, SHINDŌ und KAWATO 1994: 99).

Der dritte *Gyōkakushin* erhielt daher den Auftrag, auf der Basis des amerikanischen Reformvorschlags konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Die Schwerpunkte seiner Arbeit lagen auf verstärkter Dezentralisierung sowie der Gewährleistung gerechter und transparenter Verwaltungsverfahren. Die Kommission veröffentlichte insgesamt vier Berichte, deren Motivation sich in den Titeln widerspiegelt: „Eine Verwaltungsreform, die der Internationalisierung entspricht und das Leben der Bürger achtet" *(Kokusaika taiō, kokumin seikatsu jūshi no gyōsei kaikaku ni kansuru tōshin)*. Während der erste Bericht vom 4.7.1991 allgemeine Ziele hervorhebt, leitet das zweite Papier vom 12.12.1991 konkrete Forderungen ab. Im „Bericht über die Einführung eines gerechten und transparenten Verwaltungsverfahrensrechts" *(Kōsei, tōmei na gyōsei tetsuzuki hōsei no seibi ni kansuru tōshin)* wird darauf verwiesen, daß zwar seit 1961 Rechtsvorschriften über den Widerspruch gegen Verwaltungsakte existierten, es aber keine Regelungen für das Verfahren im Vorfeld *(jizen tetsuzuki)* ihrer Erteilung gebe, obwohl die Einführung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes von beiden *Rinchō* in den Jahren 1963 und 1982 angeregt worden sei. Im Zusammenhang mit den im In- und Ausland erhobenen Forderungen nach Deregulierung sowie im Interesse einer gerechten und transparenten Verwaltung sei dieses Gesetz dringend erforderlich.

Die Kommission hatte deshalb eine juristische Fachgruppe mit der Untersuchung dieser Frage beauftragt und einen ersten Entwurf ausarbeiten lassen,[26] der die Frage der nachteiligen Verwaltungsverfügungen

[26] Bestrebungen japanischer Juristen zur Ausarbeitung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes gibt es bereits seit dem ersten *Rinchō* in den 60er Jahren. Über die

(furieki shobun) wie Entzug von Genehmigungen oder Lizenzen und der administrativen Weisungen *(gyōsei shidō)*[27] hervorhob. Darin wurden zudem bessere Informationen für die Bürger sowie die Möglichkeit zu Stellungnahmen und Widerspruch gefordert (GYŌSEI KANRI KENKYŪ SENTĀ 1991: 3–7).[28]

Das Aufgreifen des letzten Punktes ist v. a. in Verbindung mit den amerikanischen Vorwürfen zu sehen, das japanische Verwaltungssystem begünstige unfaire Praktiken und erschwere aufgrund der weitreichenden Vollmachten der Verwaltung, per *gyōsei shidō* ohne politischen Beschluß in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen, den Zugang ausländischer Unternehmen zum japanischen Markt. Da dieser Gesetzentwurf aber ebenso wie die im folgenden Bericht des dritten *Gyōkakushin* vom 19.6.1993 erhobene Forderung nach verstärkter Kompetenzverlagerung von der Zentrale in die Regionen[29] auch dazu geeignet war, die Machtfülle der Verwaltung zu kritisieren und eine Stärkung der Politik zu fordern, rückten diese Aspekte ins Zentrum des Interesses der Acht-Parteien-Koalitionsregierung unter Premierminister Hosokawa Morihiro, die nach dem Wahlsieg vom Juli 1993 nach 38 Jahren als erste Regierung ohne Beteiligung der LDP die Macht übernahm.

4. VERÄNDERUNGEN UNTER DEN REGIERUNGEN HOSOKAWA, HATA UND MURAYAMA

Für die LDP bestand, wie gezeigt werden konnte, aufgrund des in ihrer langen Regierungszeit aufgebauten Netzwerkes aus *zoku*-Abgeordneten, Bürokratie und Wirtschaft keine Notwendigkeit für eine – und daher kein

einzelnen Schritte zur Erarbeitung des Entwurfs finden sich Einzelheiten bei FUKE (1993: 129–130).

27 Zur Frage der *gyōsei shidō* sei auf die Arbeiten von ŌYAMA (1989), YAMANOUCHI (1974) sowie HALEY (1987: 352–357) verwiesen.

28 In dem zitierten Band finden sich ferner der von der Fachkommission erarbeitete Gesetzentwurf, Erklärungen dazu und die Protokolle der Sitzungen des gesamten *Gyōkakushin* sowie der Fachkommission.

29 Kernpunkt dieses Berichts war die Einführung eines besonderen Systems zur Förderung der Dezentralisierung und zur Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen Zentralregierung und Regionen *(chihō bunken tokurei seido)*, das vom Kabinett per Beschluß vom 30.6.92 gebilligt und zu dessen Verwirklichung per Beschluß vom 8.12.92 ein Dezentralisierungshauptamt *(Chihō Bunken Tokurei Seido Suishin Honbu)* im Kabinettssekretariat errichtet wurde. Dieses Gremium erarbeitete konkrete Vorschläge, die dann im Dezember 1994 vom Kabinett Murayama beschlossen wurden (CHIHŌ JICHI KENKYŪKAI 1995: 286–292; 294–301).

großes Interesse an einer – Veränderung der Verwaltungsstruktur, so daß Aktivitäten in dieser Richtung wie beim *Rinchō* aus vorwiegend innen- und parteipolitischen Erwägungen oder, wie bei dem dritten *Gyōkakushin*, aufgrund ausländischen Drucks *(gaiatsu)* herbeigeführt wurden. Die neue Regierungskoalition dagegen war mit der erklärten Absicht angetreten, das durch eine Reihe von Korruptionsskandalen disqualifizierte *1955er-System* zu zerschlagen und Reformen durchzuführen. Diese konzentrierten sich zuerst auf Wahlsystem und Parteienfinanzierung, richteten sich aber in Verbindung damit bald auf die Verflechtung von Interessengruppen, Politikern und Beamten.

Hosokawa hatte sich bereits als Gouverneur von Kumamoto kritisch zur Vorherrschaft der Zentralbürokratie in Tōkyō geäußert, die den regionalen Behörden kaum Freiräume für die Gestaltung eigener Politik lasse und sie über die Budgetzuweisungen kontrolliere, so daß die Gouverneure wie in der Edo-Zeit nach Tōkyō reisen und um Mittel bitten müßten (HOSOKAWA und IWAKUNI 1991: 10; HIRAMATSU 1994: 91). Daher wurde die Förderung der Dezentralisierung zu einem seiner wichtigsten politischen Anliegen. Gleichzeitig kritisierte er aber auch die Dominanz der Verwaltung in der Politik, den Eigennutz der Bürokratie, die ständig bestrebt sei, sich neue Macht anzueignen, und finanzielle Unregelmäßigkeiten im Subventionssystem *(Nihon Keizai Shinbun* 19.3.94: 2; HOSOKAWA und IWAKUNI 1991: 10–33).

Bereits drei Wochen nach der Einsetzung der Regierung Hosokawa im August 1993 verdeutlichten der Direktor des *Sōmuchō*, Ishida Kōshirō *(Kōmeitō)*, und seine Stellvertreterin, Koike Yuriko *(Nihon Shintō)*, dem dritten *Gyōkakushin*, daß nach Ansicht der neuen Regierung die Verwaltungsreform das zweite Standbein der politischen Reformen sei. Wichtige Anliegen in diesem Bereich seien Dezentralisierung und Deregulierung. Premierminister Hosokawa traf mit dem Ausschuß zusammen und versprach, sich persönlich für die Umsetzung der Empfehlungen einzusetzen (GYŌKAKUSHIN JIMUSHITSU 1993–1994: 11: 18, 20).

Der Abschlußbericht des dritten *Gyōkakushin* vom 27.10.1993 trägt der veränderten Machtsituation Rechnung, indem er zu Anfang deutlich macht, daß die bisher mit der Verwaltungsreform verfolgten Ziele kaum realisiert seien und der Reformprozeß noch nicht einmal den halben Weg zurückgelegt habe. Japan müsse sich, um als internationalisierter Staat den Weg ins 21. Jahrhundert antreten zu können, von einer bürokratiegeführten *(kanshudō)* zu einer demokratischen *(minjiritsu)* Gesellschaft wandeln. Die verdeckten Verbindungen zwischen Bürokratie, Politik und Unternehmen hätten Veränderungen bisher erschwert, so daß von nun an Gerechtigkeit und Transparenz herrschen müßten.[30] Der *Gyōkakushin* ver-

[30] Die Kommission hatte bereits vor dem Machtwechsel, etwa im Protokoll vom

langt eine stärkere Führungsrolle der Politik und größere Selbstverantwortung und Eigenständigkeit der Wirtschaft. Zu den konkreten Maßnahmen gehören Dezentralisierung und Neuregelung der Mittelverteilung zwischen Zentralverwaltung und Regionen, Deregulierung sowie eine Reform der besonderen öffentlichen Unternehmen *(tokushu hōjin)*[31] (CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 233–240; *Nihon Keizai Shinbun* 28.10.93: 2).

Aus den Forderungen des *Gyōkakushin* haben sich v. a. zwei Kernbereiche der Verwaltungsreform herausgeschält, die, nachdem sie schon unter der LDP-Regierung vorbereitet worden waren, von den Kabinetten Hosokawa (August 1993 – April 1994), Hata (April 1994 – Juni 1994) und Murayama (ab Juni 1994) verabschiedet worden sind. Es handelt sich hierbei um das Verwaltungsverfahrensgesetz *(Gyōsei tetsuzukihō)* und die Errichtung eines Mechanismus zur Förderung der Dezentralisierung *(chihō bunken tokurei seido)*. Der Dezentralisierungsprozeß ist noch im Aufbau begriffen. Das Kabinett Murayama hat am 25. Dezember 1994 erst die Rahmenbedingungen beschlossen und einen Ausschuß *(chihō bunken no suishin ni kansuru iinkai)* eingerichtet, der die Ausweitung finanzieller und administrativer Kompetenzen der lokalen Behörden untersuchen soll (CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI 1995: 298–301). Geplant ist, dies zuerst an repräsentativ ausgewählten Pilotkommunen *(pairotto jichitai)* zu testen. Die Strukturen dafür sollen bis 1998 erarbeitet werden (GYŌKAKUSHIN JIMUSHITSU 1993–1994: 10: 37; IPMS GURŪPU 1994: 82).

Das Verwaltungsverfahrensgesetz dagegen, das im zweiten Bericht des *Gyōkakushin* vom Dezember 1991 gefordert worden war, wurde am 5. November 1993 verabschiedet und trat am 1. Oktober 1994 in Kraft. Es verfolgt drei Ziele: Beschleunigung des Verwaltungshandelns, Gewährleistung von Transparenz und rechtliche Fixierung der *gyōsei shidō*. Im einzelnen ist darin festgeschrieben, daß die Verwaltung genaue Kriterien für die Erteilung von Genehmigungen und Lizenzen erstellen soll. Ferner muß sie eine Regelfrist für die Bearbeitungsdauer der Anträge festsetzen, deren Prüfung zügig vorantreiben und Ablehnungen begründen. Antragstellern soll dann, wenn Genehmigungen entzogen oder sonstige negative Verfügungen getroffen worden sind, die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie ein Klagerecht eingeräumt werden. Die Tragweite der *gyōsei shidō*

26.1.1993, die „im Recruit- und Sagawa-Skandal deutlich gewordene, undurchsichtige und ungerechte Verflechtung von Politik, Wirtschaft und Verwaltung" kritisiert, allerdings dann mehr die Wirtschaft zu Zurückhaltung und zum Überdenken ihrer Position aufgefordert. Die starke Kritik an der Stellung der Bürokratie dagegen klingt neu (GYŌKAKUSHIN JIMUSHITSU 1993–1994: 10: 33).

[31] Eine Behandlung dieses umfangreichen Themas würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, daher sei auf die Literatur, z. B. YOSHIDA (1995: 143–164), verwiesen.

schließlich soll die Befugnisse des jeweiligen Ministeriums nicht überschreiten. Ihre Inhalte sollen nicht zwangsweise auferlegt, sondern die freiwillige Kooperation der *Gegenpartei* sichergestellt werden. Überdies muß die erteilende Behörde den Zweck der Weisung sowie den zuständigen Beamten nennen und deren Wortlaut auf Verlangen schriftlich niederlegen. Auf diese Weise soll der Ermessensspielraum der Behörden erhalten, aber eine Kontrollmöglichkeit geschaffen werden.

Ziel dieses Gesetzes ist es, ausgehend von den engen Verbindungen zwischen Bürokratie und Wirtschaft, die Wahrung der Interessen der Stammklientel einer Behörde, etwa durch *Verschleppen* von Anträgen neuer Unternehmen oder willkürlichen Entzug von Genehmigungen, zu unterbinden. Durch die Verpflichtung zur schriftlichen Erteilung der *gyōsei shidō* sowie zur Nennung des verantwortlichen Beamten hat ein betroffenes Unternehmen die Möglichkeit, Widerspruch zu erheben und diesen zu belegen. Dies ist wiederum als Zugeständnis an die Vorwürfe über unfaire Praktiken der japanischen Verwaltung zu verstehen. Kritisch zu betrachten sind bei diesem Gesetz die vielen Sonderregelungen, die verschiedene Bereiche, z. B. Erziehung und Wohlfahrt, zu „Sondergebieten" erklären, in denen es nicht angewandt werden darf (YAMAGUCHI 1993: 126–130; FUKE 1993: 133–134; IPMS GURŪPU 1994: 84–85).

Die hier beschriebenen Reformen wurden zwar von den Koalitionskabinetten beschlossen, die Vorarbeit aber war unter der LDP geleistet worden. Auch die Anfang 1994 verabschiedete Einführung eines offenen Ausschreibungssystems für öffentliche Bauprojekte, das die umstrittenen Bieterabsprachen *(dango)* unterbinden und neuen Unternehmen auf dem Markt Chancen einräumen soll,[32] und die strikteren Regeln für die Berufstätigkeit von hochrangigen Beamten nach der Pensionierung *(amakudari)*, die das Bauministerium im Dezember 1993 erlassen hat,[33] gehen auf langfristigen Druck aus dem In- und Ausland zurück und können nicht unein-

[32] Der Gesetzentwurf sieht vor, daß bei Bauprojekten der Zentralregierung, der Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen, die über eine festgelegte Summe hinausgehen, die Ausschreibungen offen durchgeführt werden müssen; bei geringerem Volumen bleibt das bisherige System der eingeschränkten Ausschreibung erhalten, allerdings sollen die Auswahlkriterien deutlich gemacht werden (*Nihon Keizai Shinbun* 18.1.94: 2).

[33] Aufgrund der vielen Skandale um Korruption bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge hat das Bauministerium sog. *guidelines* erlassen, die den Beamten untersagen, im Fall einer Weiterbeschäftigung in der Bauindustrie Abteilungen zu übernehmen, die mit öffentlichen Aufträgen befaßt sind. Bisher reichte ein einfaches Gesuch um Genehmigung der Weiterbeschäftigung in einem Privatunternehmen aus (*Japan – Politik und Wirtschaft* April 1994: 159).

geschränkt als eigenständige Entwicklungen der neuen Regierung verstanden werden.

Um eigene Vorschläge und Empfehlungen erarbeiten zu können, hat die Regierung Hosokawa im Januar 1994 ein Zentrum zur Förderung der Verwaltungsreform *(Gyōsei Kaikaku Suishin Honbu)* gegründet, dessen Vorsitz Premierminister Hosokawa übernahm. Es ist administrativ dem *Sōmuchō* und damit dem Premierminister unterstellt, arbeitet aber auch eng mit privaten Studiengruppen zusammen und besteht aus den Kabinettsmitgliedern und separat berufenen Institutionen bzw. Einzelpersonen. Seine Hauptaufgabe ist die Erarbeitung des Rahmens für eine umfassende Verwaltungsreform, deren Schwerpunkte auf der Dezentralisierung und der Herstellung von Transparenz in der Verwaltung liegen sollen *(Nihon Keizai Shinbun* 19.3.94: 2; *Japan – Politik und Wirtschaft* April 1994: 155–156).

Auch das Kabinett Murayama, an dem die LDP nach einem Jahr in der Opposition wieder beteiligt war, stellte im Dezember 1994 eine Kommission für die Verwaltungsreform zusammen, bei deren Beschließung sich jedoch deutliche Differenzen zwischen den Koalitionspartnern *Shintō Sakigake* [Neue Partei – der Vorreiter] und LDP bemerkbar machten. Während die *Sakigake* verlangte, daß der leitende Direktor des Sekretariats dieser Kommission nicht aus der Verwaltung kommen dürfe, bestand die LDP auf einem Beamten. MITI-Minister Hashimoto Ryūtarō drohte offen, einem „Zivilisten" an der Spitze die Zusammenarbeit zu erschweren (KATŌ 1995: 59).[34]

Beide Gremien haben aufgrund der kurzen Zeit bisher noch keine weitreichenden Vorschläge erarbeiten können. Gerade der Konflikt um die Verwaltungsreformkommission zeigt jedoch ein Grundproblem der Reformkabinette auf. Ihnen fehlen aufgrund der kurzen Regierungszeit und geringen Erfahrung im Umgang mit der Bürokratie die Kontakte und Informationen, die sich die LDP in den langen Jahren ihrer Regierung vor allem durch die *zoku giin* erarbeiten konnte, so daß sie stärker als die LDP-Kabinette auf die Kooperation und das Wissen der Ministerien angewiesen sind. Dadurch fällt ein Akteur aus dem Dreieck Politik, Wirtschaft und Bürokratie, das durch gegenseitige Zusammenarbeit, aber auch Kontrolle

[34] Letztendlich kam es zu einem Kompromiß, als mit Tanaka Kazuaki, dem Leiter des Büros für die Kontrolle der Verwaltung im *Sōmuchō*, ein für seine Aufgeschlossenheit gegenüber Reformen bekannter Beamter auf diese Position berufen wurde. KATŌ äußert sich dennoch skeptisch zu diesem Gremium, da keines der fünf Mitglieder aus der Verwaltung komme und der Vorsitzende Iida Yōtarō von Mitsubishi Heavy Industries keinerlei Erfahrung im Umgang mit der Bürokratie habe (KATŌ 1995: 59–60).

geprägt war, weg. Dies kann zur Herausbildung einer Zweierbeziehung aus Verwaltung und Wirtschaft führen. Dadurch werden der Bürokratie mehr Spielraum und größere Machtbefugnisse zuwachsen (so etwa LEHMBRUCH 1995: 28).

Darüber hinaus haben verschiedene Politiker der Reformparteien, ähnlich wie die *Sakigake* im oben erwähnten Fall, gegenüber der Bürokratie eine kritische und ablehnende Haltung an den Tag gelegt oder versucht, als Minister massiv in die Verwaltungsstruktur einzugreifen, wie bei der spektakulären Entlassung des *Kronprinzen* auf den Staatssekretärsposten *(jimujikan)* im MITI, Naitō Masahisa, durch MITI-Minister Kumagai Hiroshi im Dezember 1993. Diese Zurückweisung von seiten der Politik läßt eine Verhärtung der Haltung der Beamten befürchten, die diese verleiten kann, die Zusammenarbeit zu verweigern. Die durch die heftige Bürokratiekritik der Regierung Hosokawa ausgelöste öffentliche Diskussion weist in diese Richtung. Während auf der einen Seite unter dem bereits erwähnten Schlagwort *kanson minpi* [Wertschätzung der Verwaltung, Verachtung der Bürger] die Führungsrolle der Bürokratie und der geringe Grad an Demokratie in Japan kritisiert und eine Stärkung der Politik gefordert wurde, wehren sich Sprecher der Bürokratie mit dem Argument, die Politiker seien schlecht informiert und ließen es an Führungsqualität mangeln.

So stellte etwa INA (1994: 7) die These auf, die Macht der Bürokratie sei deshalb so groß, weil die Qualität der Politiker so schlecht sei, und NISHIBE und SASSA (1994: 69) fordern sogar die Erlaubnis für Ministerialbeamte, in einer offenen Debatte im Parlament Stellung beziehen und auf Fehleinschätzungen und Wissenslücken der Politiker hinweisen zu dürfen. Vertreter der Bürokratie kritisieren die Entscheidungsschwäche der Politiker in Krisenzeiten, z. B. im Golfkrieg (NISHIBE und SASSA 1994: 67), was dazu führe, daß Beamte Entscheidungen treffen müßten, die eigentlich der Politik zufielen. So nennt z. B. Nagaoka Makoto, der Chef der Tokioter Börse und ehemaliger Beamter im Finanzministerium, in einem Interview *(Nihon Keizai Shinbun* 23.6.94: 9) es einen „unsäglichen Zustand, der Bürokratie die Lösung der wichtigsten Probleme zu überlassen", und zeichnet ein Bild des loyalen, aber von der Politik allein gelassenen Beamten.

Umfragen der *Nihon Keizai Shinbun* unter 200 Spitzenbeamten vom Oktober 1993 zeigen die Kehrseite dieser Argumentation: So antworteten auf die Frage, was sie davon hielten, daß die Bürokratie anstelle der Politik Entscheidungen treffe, 42 % der Befragten, da man den Politikern nicht vertrauen könne, gäbe es keine Alternative zur Vormacht der Bürokratie, und 24 % begrüßten den gegenwärtigen Zustand. Lediglich ein Drittel der Beamten würde eine stärkere Führungsrolle der Politik begrüßen (NIHON KEIZAI SHINBUNSHA 1994: 421–422).

5. Der Ōzawa-Plan

Der hier zutage tretende Elitismus der Beamten und auch ihre bedeutende Stellung bei der Gesetzgebung, die nach einer Umfrage unter Abgeordneten, Wirtschaftsvertretern und Arbeitnehmern von über 90 % der Befragten bestätigt wurde *(Nihon Keizai Shinbun* 4.5.94: 2), bewogen Ōzawa Ichirō, den ehemaligen Generalsekretär der LDP und Mitbegründer sowie *Vordenker* der *Shinseitō* [Erneuerungspartei], die sich im Herbst 1994 mit der *Kōmeitō,* Hosokawas Neuer Japan-Partei *(Nihon Shintō),* der DSP *(Minshatō)* und vier kleinen Splitterparteien zur Neuen Fortschrittspartei *(Shinshintō)* zusammengeschlossen hat, einen eigenen Vorschlag zur Verwaltungsreform zu entwickeln. Dieser wurde im Oktober 1993 als Ōzawa-Plan *(Ōzawa kōsō)* veröffentlicht und in Politik und Medien ausführlich diskutiert.

Er ist in seiner Grundkonzeption bereits als Teil des Kapitels „Politische Reform" in Ōzawas Bestseller „Plan zum Umbau Japans" *(Nihon kaisō keikaku)* aus dem Jahr 1989 enthalten. Ōzawa geht davon aus, daß die zentrale Stellung der Bürokratie seit der Vorkriegszeit unverändert geblieben und die Verwaltung der eigentliche Sitz der politischen Macht in Japan sei. Dies werde etwa bei Parlamentsanfragen deutlich, wenn Beamte die Inhalte der Politik erklärten und die Politiker aufmerksam zuhörten, oder bei Kabinettssitzungen, wo Minister eher ihre Institution verträten, als eigene Ideen zu diskutieren. Der Premierminister, dessen Machtposition Ōzawa ausweiten will, verfüge kaum über die Möglichkeit, eine starke Führung zu übernehmen, sondern sei auf langwierige Abstimmungen im Vorfeld von Entscheidungen angewiesen, was rasches Handeln in Krisensituationen erschwere. Die Abgeordneten hätten zuwenig Personal, um eigene Ideen in Gesetzentwürfe umzusetzen.

Die Art der *zoku giin,* Politik aus dem Hintergrund durch Einflußnahme auf die Bürokratie zu bestimmen, rufe zudem Mißtrauen in der Öffentlichkeit hervor. Daher sei es erforderlich, ähnlich wie im politischen System Großbritanniens, die Politik in die Verwaltung hineinzubringen und etwa 150 bis 160 Abgeordnete der Regierungspartei der Bürokratie zuzuordnen. Der Rang der bisherigen parlamentarischen Staatssekretäre *(seimu jikan)* solle zu dem eines stellvertretenden Ministers *(fuku daijin)* aufgewertet werden und jedes Ministerium zusätzlich zwei bis drei parlamentarische Staatssekretäre sowie vier bis sechs parlamentarische Berater *(seimu shingikan)* erhalten, die politische Ziele diskutieren und mit Hilfe der Beamten in Gesetzentwürfe umsetzen sollten. Das Recht der Spitzenbeamten, zu Gesetzentwürfen Erklärungen abzugeben und auf Fragen im Parlament zu antworten, solle abgeschafft und durch Stellungnahmen der nun intensiver eingearbeiteten Politiker ersetzt werden. Zu diesem Zweck

solle die Regierungspartei parlamentarische Ausschüsse bilden, um die Themen mitzuberaten. Davon verspricht sich Ōzawa kontroversere Debatten und aktivere Politiker.

Weitere Vorteile dieser Politisierung der Verwaltung, der wohl auch das politische System der USA als Modell diente, seien die klare Rollentrennung zwischen verantwortlicher Politik und ausführender, technokratisch assistierender Bürokratie sowie eine bessere Qualifikation der Politiker. Auch der Opposition müsse das Recht zugestanden werden, sich einen solchen Apparat als Schattenkabinett aufzubauen. Es sei Aufgabe des Parlaments, dafür Personal und Ausstattung zur Verfügung zu stellen. Die Kosten sollten aus öffentlichen Mitteln getragen werden. Auf diese Weise könne man die gewünschte, aber bisher nicht erreichte Führungsrolle der Politik sicherstellen (ŌZAWA 1994: 54–61; NIHON KEIZAI SHINBUNSHA 1994: 5–6).

Dieser Vorschlag löste heftige Gegenreaktionen der Bürokratie aus. Eine Woche nach Verkündung des Ōzawa-Plans trafen sich die Spitzenbeamten der einzelnen Ministerien, um ihre Reaktion auf dieses Papier zu koordinieren. Ihre Hauptbefürchtung bestand darin, daß die Personalangelegenheiten der Ministerien zum Gegenstand politischer Tauschgeschäfte werden und so die Bürokratie ihre Eigenständigkeit verlieren könnte. In der Diskussion wurde auf eine Reihe von Bestimmungen im Beamtenrecht hingewiesen, die dem entgegenstünden. Zudem zeigten die Beamten negative Aspekte des Systems der *political appointees (poritikaru apointī)* in den USA auf, etwa das Problem der mangelnden Kontinuität in wichtigen Grundpositionen der Finanz- oder Außenpolitik (NIHON KEIZAI SHINBUNSHA 1994: 5–8; INA 1994: 7). Eine Verwirklichung des Ōzawa-Planes würde weiter einen erhöhten Personalbedarf und damit enorme Kosten verursachen, was dem Ideal, den öffentlichen Sektor in Japan möglichst „schlank" zu halten, widerspreche.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Versteht man den Ōzawa-Plan weniger als Vorgabe für konkrete Maßnahmen, die realisiert werden sollen, sondern als Anregung für eine Debatte über die Rolle von Politik und Bürokratie, dann kann er als erfolgreich angesehen werden. Die von ihm stimulierte und von den Reformkabinetten weiter in die Öffentlichkeit getragene Diskussion führte dazu, daß der Prozeß der politischen Reformen auch den Verwaltungsbereich miteinbezog.

Es war zwar auch unter der Herrschaft der LDP viel über die Notwendigkeit einer umfassenden Verwaltungsreform diskutiert worden, aber

bei genauerer Betrachtung der politischen Äußerungen im Umfeld des *Rinchō* drängt sich der Eindruck auf, daß sie an umfassenden Reformen nicht wirklich interessiert war. Sowohl die wiederholte Forderung der beiden Premierminister Suzuki und Nakasone, der *Rinchō* solle Vorschläge erarbeiten, die sich schnell umsetzen ließen (IIO 1993: 41), als auch die Hinweise auf eine Selbstbeschränkung der Kommissionsmitglieder mit dem Ziel, „machbare" Konzepte zu entwickeln, belegen dies. Die starke Beteiligung der Bürokratie und der Interessengruppen zeigten der Kommission die Grenzen auf, innerhalb deren Kompromisse möglich waren.

Die Befürchtung, traditionelle Wählergruppen zu verlieren, ließ die Partei davon Abstand nehmen, Initiativen und Vorschläge zu realisieren, die in die Domäne der arrivierten Konstellation aus Politik *(zoku giin)*, Bürokratie und Interessengruppen eingriffen und so das ab Anfang der 70er Jahre hergestellte Gleichgewicht zu stören drohten. Dies läßt sich durch den Widerstand sowohl von mit der Stammwählerschaft der LDP eng verbundenen Abgeordenten als auch von Parteigremien wie dem Policy Affairs Research Council (PARC, *Seichōkai)* gegen die Sonderstellung und Autorität des *Rinchō* belegen (SCHWARTZ 1991: 296–297). Man kann daher schließen, daß die LDP vor allem auf schnelle, der Öffentlichkeit präsentierbare, aber nicht unbedingt auf tiefgreifende Reformen abzielte.

Stellt man die Frage nach dem *cui bono*, also danach, wer von den Aktivitäten der Kommission profitiert hat bzw. welche Folgen für das politische System erkennbar sind, so rückt schnell die Person von Nakasone Yasuhiro in den Mittelpunkt. Er hat von Anfang an die Verwaltungsreform propagiert und durch eine aktive Rolle seine Stellung als Koordinator der Reform ausgebaut. Dies verlieh ihm genug Profil, um seine Position innerhalb der Partei derart zu festigen, daß er nach dem Rücktritt von Suzuki Zenkō zum LDP-Vorsitzenden und Premierminister gewählt wurde (MURAMATSU 1987: 335–338). Durch die lange Verzögerung der Steuererhöhungen, die Anstrengungen für eine Liberalisierung des japanischen Marktes, die Stärkung der Privatwirtschaft mittels großangelegter Entwicklungsprojekte und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sicherte er sich die Stimmen der Industrie und gewann wichtige neue Wählergruppen, vor allem aus der städtischen Mittelschicht, hinzu, ohne die alten durch allzu einschneidende Veränderungen zu verprellen. Dies wurde beim erdrutschartigen Wahlsieg der LDP im Juli 1986 besonders deutlich, als die Partei das erste Mal seit 1960 Stimmengewinne in den Großstädten verzeichnen konnte (CHOI 1991: 149–151).

Die Verwaltungsreforminitiative der LDP ist somit eher als parteistrategisches Manöver v. a. Nakasone Yasuhiros zu bewerten, der seine Anwartschaft auf die Position des Premierministers bekräftigen und der Par-

tei ein neues, den Veränderungen der Gesellschaft angepaßtes Profil verleihen wollte. Eine wirkliche Umstrukturierung des Machtgefüges durch eine Verwaltungsreform lag dagegen nicht in seinem Interesse.

Hatte die LDP die Mittel, um die Gewichtung des Einflusses im politischen System zu verändern, aber nicht den Willen, so war es bei der Regierung Hosokawa und den folgenden Reformkabinetten genau umgekehrt. Diese begannen zwar ambitioniert und planten durchgreifende Veränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft, konnten aber bislang kaum Erfolge vorweisen. Die im Rahmen der Verwaltungsreform von der Regierung Hosokawa verabschiedeten Maßnahmen waren in ihrem Kern noch unter der LDP eingeleitet worden. Neue Initiativen, die über die Gründung von Beratungsgremien hinausgingen, sind nicht deutlich geworden. Da die Politiker der neuen Regierungen zudem im Umgang mit den Ministerialbeamten vielfach unerfahren und daher verstärkt auf deren Mithilfe und Information angewiesen sind, besitzen sie wohl auch nicht die Kraft, sich über die Beamten hinwegzusetzen. Sie haben im Gegenteil im Vergleich zu den LDP-Kabinetten mit ihren stabilen Informationsnetzwerken, die sie zu ebenbürtigen Verhandlungspartnern der Verwaltung machten, gegenüber der Bürokratie an Boden verloren.

Erschwert wird eine grundlegende Veränderung durch die erneute Beteiligung der LDP an der Regierung Murayama ab Juni 1994. Die Netzwerke dieser Partei scheinen nach nur einem Jahr Opposition noch intakt. Die Reaktion von MITI-Minister Hashimoto im erwähnten Konflikt mit der *Sakigake* zeigt ebenso wie die Wiederberufung des von seinem Vorgänger Kumagai entlassenen Naitō Masahisa ins MITI, daß die LDP offenbar gewillt ist, die alten Strukturen wiederaufleben zu lassen. Ein Korrektiv findet sie dabei allerdings in ihren Koalitionspartnern SDPJ und *Sakigake.*

Für eine Politisierung der Bürokratie dagegen, wie sie etwa Ōzawa anstrebt, müßten sich das Berufsbild des Beamten, des Politikers und auch des Spitzenmanagers grundsätzlich wandeln und eine stärkere Durchlässigkeit in der japanischen Gesellschaft für mehrfache Berufswechsel herbeigeführt werden. Begriffe wie *amakudari* [vom Himmel herabsteigen] für den Übergang eines hochrangigen Beamten in die Privatwirtschaft nach der Pensionierung zeigen, daß diese Bereiche heute noch getrennt nebeneinander bestehen und Übergänge nur zu bestimmten, festgesetzten Punkten in der Karriere denkbar sind. Ein System von politisch ernannten Spitzenbeamten wie etwa in den USA setzt dagegen die Möglichkeit des einfachen Übergangs etwa aus der Wirtschaft in Politik oder Verwaltung voraus. Ein solcher Wandel jedoch läßt sich nicht per Gesetz erreichen.

Kommt man auf die anfangs gestellte Frage zurück, wer den politischen Prozeß in Japan bestimmt und in welchem Verhältnis Politik und Bürokratie zueinander stehen, kann man festhalten, daß die pluralistischen Modelle die politische Realität des Landes auch für die Zeit nach der Einparteien-Herrschaft der LDP zutreffend beschreiben. Für die Kabinette Hosokawa und Hata, an denen die LDP nicht beteiligt war und denen die erprobten Netzwerke dieser Partei fehlten, so daß sie verstärkt auf die Kenntnisse und die Kooperation der Verwaltung angewiesen waren, ließe sich zwar eine stärkere Stellung der Bürokratie und damit eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zu deren Gunsten postulieren. Diese Phase dauerte aber nicht lange genug, um nachhaltige Veränderungen hervorzurufen.

Da die aus dem Zusammenschluß der neuen Oppositionsparteien hervorgegangene *Shinshintō* überwiegend von ehemaligen LDP-Politikern dominiert ist, die deren System der politischen Interessenvermittlung kennen und beherrschen, ist wohl nicht mit einem Anwachsen der Macht der Verwaltung zu rechnen. Die ständige Präsenz des Themas in den japanischen Medien hat zudem die Auseinandersetzung innerhalb der Bürokratie bezüglich ihrer Rolle im politischen System vorangetrieben und vor allem unter den jungen Beamten die Bereitschaft für Reformen wachsen lassen (NIHON KEIZAI SHINBUNSHA 1994: 423–426). Kombiniert man dies mit der von den Wählern verstärkt eingeforderten und gerade bei jüngeren Politikern erkennbaren größeren Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, könnte sich hier auf lange Sicht ein Ansatz für Veränderung ergeben.

LITERATURVERZEICHNIS

ABE, Hitoshi, Muneyuki SHINDŌ und Sadafumi KAWATO (1994): *Government and Politics in Japan*. Tōkyō: University of Tōkyō Press.

ALLINSON, Gary D. (1989): Politics in Contemporary Japan: Pluralist Scholarship in the Conservative Era – A Review Article. In: *Journal of Asian Studies* 48, 2, S. 324–332.

CAIDEN, Gerald E. (1991): *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

CALDER, Kent E. (1988): *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan, 1949–1986*. Princeton: Princeton University Press.

CALDER, Kent E. (1995): Bureaucracy in Decline. In: *Look Japan* 40, 468, S. 34–35.

CHIHŌ JICHI SEIDO KENKYŪKAI (Hg.) (1995): Gyōsei kaikaku, chihō bunken kankei shiryōshū [Materialsammlung zur Verwaltungsreform und Dezentralisierung]. In: *Gekkan Chihō Jichi* 568, Sonderbeilage.

CHOI, Eunbong (1991): *The Break-up and Privatization Policy of the Japan National Railways, 1980–1987: A Case Study of Japanese Public Policy-Making Structure and Process.* Columbus/Ohio: Ohio State University (unveröffentlichte Dissertation).

DOKŌ, Toshio (1981): Kono mama ittara, Nihon wa hasan da [Wenn es so bleibt, ist Japan bankrott]. In: *Gendai* Juli, S. 88–94.

FARNSWORTH, Lee (1991): *The Japanese Zoku-Giin: A Comparison to Policy Roles of U. S. Congressmen and State Legislators.* Marburg: Japan-Zentrum der Philipps-Universität Marburg (Occasional Papers; 8).

FOLJANTY-JOST, Gesine (1991): Korporatismus, Pluralismus und die Herrschaft der Bürokratie. Zum politikwissenschaftlichen Forschungsstand der achtziger Jahre in Japan. In: *NOAG* 149–150, S. 165–186.

FUKATSU, Masumi (1994): Political Reforms Path of No Return. In: *Japan Quarterly* 41, 3 (July–September), S. 254–262.

FUKE, Toshiro (1993): Gyōsei kaikaku to gyōsei tetsuzukihō. Seiji katei toshite no ichizuke to kongo no kadai [Die Verwaltungsreform und das Verwaltungsverfahrensgesetz. Der politische Prozeß ihrer Positionierung und die nun anstehenden Probleme]. In: *Hōritsu Jihyō* 65, 6, S. 129–134.

FUKUI, Haruhiko (1988): Studies in Policymaking: A Review of the Literature. In: T. J. PEMPEL (Hg.): *Policymaking in Contemporary Japan.* Ithaca, London: Cornell University Press, S. 22–59.

FURTH, Volker (1995): Staats- und Politikvisionen nach dem Ende der LDP-Herrschaft – Ōzawa Ichirōs ‚Plan zur Umgestaltung Japans' und Hosokawa Morihiros ‚verantwortungsvolle Reformen'. In: FOLJANTY-JOST, Gesine und Anna-Maria THRÄNHARDT (Hg.): *Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske und Budrich, S. 204–217.

GYŌKAKUSHIN JIMUSHITSU (Hg.) (1993–1994): *Rinji gyōsei kaikaku suishingikai. Shingi gaiyō* [Ad-hoc-Ausschuß zur Förderung der Verwaltungsreform: Zusammenfassung der Beratungen]. Band 9–11. Tōkyō: Gyōkakushin Jimushitsu.

GYŌSEI KANRI KENKYŪ SENTĀ (Hg.) (1991): *Kōsei, tōmeina gyōsei tetsuzuki o mezashite. Rinji gyōsei kaikaku suishingikai: kōsei, tōmei na gyōsei tetsuzuki hōsei no seibi ni kansuru tōshin. Zen gaisetsu, shiryō* [Für ein gerechtes und transparentes Verwaltungsverfahren. Ad-hoc-Ausschuß zur Förderung der Verwaltungsreform: Bericht über die Einführung eines gerechten und transparenten Verwaltungsverfahrensrechts. Alle Erläuterungen und Materialien]. Tōkyō: Gyōsei Kanri Kenkyū Sentā, Chōsa Kenkyūbu.

HAGA, Yasushi (1992): Rippō to gyōsei no kankei o seijōka seyo [Den Zusammenhang zwischen Bürokratie und Gesetzgebung normalisieren] In: *Kakushin* 266, Sonderheft: *Gyōsei kaikaku no shōten* [Fokus: Verwaltungsreform] 10, S. 10–14.

HALEY, John Owen (1987): Governance by Negotiation: A Reappraisal of Bureaucratic Power in Japan. In: *Journal of Japanese Studies* 13, 2, S. 343–357.

HAYABUSA, Nagaharu und Shino NAMIKAWA (1993): *Kasumigaseki ga habamu Nihon no kaikaku* [Kasumigaseki verhindert die Reform Japans]. Tōkyō: Daiamondo-sha.

HAYAO, Kenji (1993): *The Japanese Prime Minister and Public Policy.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

HIRAMATSU, Masaru (1994): Naze jiban chinka ga kōzen to katararreru no ka [Warum wird öffentlich über den Einbruch der lokalen Basis gesprochen?]. In: *Chūō Kōron* 109, 3, S. 91.

HOSOKAWA, Morihiro und Tetsundo IWAKUNI (1991): *Hina no ronri* [Die Logik aus dem Dorf]. Tōkyō: Kōbunsha.

IIO, Jun (1993): *Min'eika no seiji katei. Rinchōkei kaikaku no seika to genkai* [Der politische Prozeß der Privatisierung. Ergebnisse und Grenzen der Reformen des Ad-hoc-Ausschusses]. Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai.

INA, Hisayoshi (1994): Bureaucratic Power Has Origins in Poor Quality of Politicians. Lawmakers Must Learn How Government Works. In: *Nikkei Weekly* 17.1.1994, S. 7.

INOGUCHI, Takashi (1983): *Gendai Nihon seiji keizai no kōzu: Seifu to ichiba* [Grundriß der Politik und Wirtschaft im gegenwärtigen Japan: Regierung und Markt]. Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.

INOGUCHI, Takashi und Tomoaki IWAI (1987): *Zoku giin no kenkyū* [Studien über die Politikerstämme]. Tōkyō: Nihon Keizai Shinbunsha.

IPMS GURŪPU (1994): *Kasumigaseki dēta handobukku* [An Insight in Japanese Bureaucracy]. Tōkyō: The Japan Times.

Japan: Wirtschaft, Politik, Gesellschaft (Hamburg): *Kabinett gründet ‚Zentrum zur Förderung von Verwaltungsreformen'* April 1994, S. 155–156.

Japan: Wirtschaft, Politik, Gesellschaft (Hamburg): *Bauministerium erläßt Richtlinien für ‚amakudari'* April 1994, S. 159.

JOHNSON, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925–1975.* Tōkyō: Charles E. Tuttle Co.

JOHNSON, Chalmers (1986): Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan. In: *Journal of Japanese Studies* 12, 1, S. 1–28.

JOHNSON, Chalmers (1989): Wer regiert Japan? Ein Essay über die staatliche Bürokratie. In: MENZEL, Ulrich (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan. Staat und Gesellschaft.* Frankfurt/Main: edition Suhrkamp, S. 222–255.

JOHNSON, Chalmers und Edward Barry KEEHN (1994): A Disaster in the Making. Rational Choice and Asian Studies. In: *The National Interest* 36, S. 14–22.

KATŌ, Hiroshi (1995): Putting Teeth into Administrative Reform. In: *Japan Echo* 22, 2, S. 57–61.

KAWASAKI, Yoshimoto (1990): Gyōsei kaikaku to seiji katei – tagen-shugiteki moderu no kentō [Verwaltungsreform und politischer Prozeß – Untersuchung der Pluralismusmodelle]. In: *Chūō Daigaku Bungakubu Kiyō* 137, 3, S. 25–47.

KERDE, Ortrud (1994): Macht durch Expertise – die zoku-Abgeordneten in der LDP. In: *Asiatische Studien* 48, 1, S. 541–554.

KOH, Byung Chul (1989): *Japan's Administrative Elite.* Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.

KOLBE, Jim (1994): Stand up and Fight. In: *National Review* 46, 4, S. 54–56.

KUMON, Shunpei (1984): Japan Faces its Future: The Political-Economics of Administrative Reform. In: *Journal of Japanese Studies* 10, 1, S. 143–165.

LEHMBRUCH, Gerhard (1995): *Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan.* o. O.: Unveröffentlichtes Manuskript. (Inzwischen erschienen in: BENTELE, Karlheinz *et al.* (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag.* Frankfurt/Main: Campus, S. 64–100).

MASUMI, Junnosuke (1995): *Contemporary Politics in Japan.* Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

MCKEAN, Margaret A. (1993): State Strength and the Public Interest. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunori SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan.* Ithaca, London: Cornell University Press, S. 72–104.

MIYAMOTO, Masao (1994): *Straitjacket Society. An Insiders Irreverent View of Bureaucratic Japan.* Tōkyō: Kodansha International.

MURAMATSU, Michio (1983): Administrative Reform in a Pluralist Political System. In: *Japan Echo* 10, 3, S. 30–39.

MURAMATSU, Michio (1987): In Search of National Identity: The Politics and Policies of the Nakasone Administration. In: *Journal of Japanese Studies* 13, 2, S. 307–342.

MURAMATSU, Michio (1993): Patterned Pluralism under Challenge: The Policies of the 1980s. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunori SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan.* Ithaca, London: Cornell University Press, S. 50–71.

MURAMATSU, Michio und Ellis S. KRAUSS (1987): The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism. In: YAMAMURA, Kozo und Yasukichi YASUBA (Hg.): *The Political Economy of Japan. Vol. 1: Domestic Transformation.* Stanford: Stanford University Press, S. 516–554.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Shasetsu: Kanryō no teikō de mi-okorareta tokushū hōjin kaikaku* [Leitartikel: Die Reform der öffentlichen Unternehmen, die aufgrund des Widerstands der Bürokratie offengelassen wurde], 28.10.1993, S. 2, Morgenausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Gyōkakushin saishū tōshin, sōri ‚kan no kabe' dō kuzusu – towareru shidōryoku, suishin honbu no shōten* [Anläßlich des Abschlußberichts der Kommission zur Verwaltungsreform: Wie will der Premierminister die ‚Mauern der Beamten' einreißen? Gefragt ist Führungsqualität, der Schwerpunkt liegt auf der Auswahl des Personals für das Zentrum zur Förderung der Verwaltungsreform], 28.10.1993, S. 2, Morgenausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Kaisetsu: seifu, kōkyō jigyō kōdō keikaku kettei – dango bōshi no kōka fudōmei* [Kommentar: Die Regierung hat den Plan zur Tätigkeit öffentlicher Unternehmen beschlossen – Die Auswirkungen in bezug auf die Verhinderung unerlaubter Bieterabsprachen sind unklar], 18.1.1994, S. 2, Abendausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Shasetsu: kanryō no kabe o yaburu gyōkakui ni* [Leitartikel: Für eine Kommission, die die Mauern der Bürokratie einreißt], 19.3.1994, S. 2, Morgenausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Seisaku kettei, ‚kanryō shudō' kyūwari ijō ni – minkan seiji rinchō, giin-ra ni chōsa* [Bei über 90 % der politischen Entscheidungen gilt: ‚Dominanz der Bürokratie' – Untersuchung des Ausschusses zur Förderung politischer Reformen unter Parlamentariern], 4.5.1994, S. 2, Morgenausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *‚Sei', ‚kan', ‚min' jiritsu no toki, sansha sodankai – ‚sei' to ‚kan' (kanryō)* [Ist es nicht Zeit, daß Politik, Bürokratie und Bürger autonom sind? Dreiergespräch – Politik und Beamte (Bürokratie)], 23.6.1994, S. 9, Morgenausgabe.

Nihon Keizai Shinbun (Tōkyō): *Taidan dō suru gyōkaku (ka). Shuyaku ha kokumin – Inamori-shi, seikin sukunai kuni ni* [Dialog: Wie soll man die Verwaltungsreform durchführen (Teil 2). Die Hauptrolle spielt das Volk – Herr Inamori, wie schafft man ein Land mit niedrigen Steuern?], 24.11.1994, S. 5, Morgenausgabe.

NIHON KEIZAI SHINBUNSHA (Hg.) (1994): *Kanryō. Kishimu kyodai kenryoku* [Die Bürokratie. Eine schreiend starke Macht]. Tōkyō: Nihon Keizai Shinbunsha.

NISHIBE, Susumu und Atsuyuki SASSA (1994): Kan ga horobeba kuni mo horobu [Wenn die Bürokratie zugrunde geht, stirbt auch das Land]. In: *Chūō Kōron* 109, 3, S. 62–74.

ŌYAMA, Kosuke (1989): Gendai Nihon ni okeru gyōsei shidō no seiji kōzō [Die politische Struktur der verwaltungsmäßigen Leitung im gegenwärtigen Japan]. In: *Shakai Kagaku Kenkyū* 40, S. 1–134.

ŌZAWA, Ichirō (1994): *Blueprint for a New Japan.* Tōkyō: Kodansha International.

PEMPEL, T. J. (1987): The Unbundling of ‚Japan, Inc.': The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation. In: *Journal of Japanese Studies* 13, 2, S. 271–306.

PYLE, Kenneth B. (1987): In Pursuit of a Grand Design: Nakasone Betwixt the Past and the Future. In: *Journal of Japanese Studies* 13, 2, S. 243–270.

RAMSEYER, J. Mark und Frances McCall ROSENBLUTH (1993): *Japan's Political Marketplace.* Cambridge/MA: Harvard University Press.

ROSENBLUTH, Frances McCall (1993): Financial Deregulation and Interest Intermediation. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunori SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan.* Ithaca, London: Cornell University Press, S. 107–129.

SATŌ, Seizaburō und Tetsuhisa MATSUZAKI (1986): *Jimintō seiken* [Die Herrschaft der LDP]. Tōkyō: Chūō Kōronsha.

SCALAPINO, Robert A. und Junnosuke MASUMI (1962): *Parties and Politics in Contemporary Japan.* Berkeley: University of California Press.

SCHWARTZ, Frank Jacob (1991): *Shingikai: the Politics of Consultation in Japan.* Cambridge/MA: Harvard University (unveröffentlichte Dissertation).

SCHWARTZ, Frank Jacob (1993): Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: The Politics of Consultation. In: ALLINSON, Gary D. und Yasunori SONE (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan.* Ithaca, London: Cornell University Press, S. 217–241.

SEJIMA, Ryūzō (1983): Looking beyond the Final Report. In: *Japan Echo* 10, 3, S. 27–29.

TANIKAWA, Miki (1995): Unhappy with the Service. Public Criticizes Its Public Servants. In: *Far Eastern Economic Review* 158, 41, S. 32.

TSUJI, Kiyoaki (1952): *Nihon kanryōsei no kenkyū* [Studien zur japanischen Bürokratie]. Tōkyō: Kōbundō.

WOLFEREN, Karel van (1993): Japan's Non-Revolution. In: *Foreign Affairs* 72, 4, S. 54–65.

YAMAGUCHI, Jirō (1993): *Seiji kaikaku* [Politische Reformen]. Tōkyō: Iwanami Shoten.

YAMANOUCHI, Kazuo (1974): Administrative Guidance and the Rule of Law. In: *Law in Japan* 7, S. 22–33.

YOSHIDA, Shintarō (1985): *Gyōsei kaikaku – kono ue kara no kakumei* [Die Verwaltungsreform – eine Revolution von oben]. Tōkyō: Ariesu Shobō.

YOSHIDA, Kazuo (1995): *Gyōkaku to kisei kanwa no keizaigaku* [Wirtschaftswissenschaftliche Studien zu Verwaltungsreform und Deregulierung]. Tōkyō: Kōdansha Gendai Shinsho.