

EINLEITUNG

POLITÖKONOMISCHE REFORMEN UND POLITÖKONOMISCHER WANDEL IN JAPAN

Edzard JANSSEN und Daniel DIRKS

1. VERUNSICHERUNG ALS MOTIV FÜR REFORMEN?

Die herausragenden Geschehnisse im Jahre 1995 stellten in Japan das Erdbeben in Kôbe und die Giftgasanschläge der AUM-Sekte dar. Beide Ereignisse führten zu einer tiefen Verunsicherung in der japanischen Gesellschaft, die sich vor allem in der Medienberichterstattung niederschlägt: Während das Kôbe-Erdbeben das Vertrauen in die Abschirmung gegen Naturkatastrophen durch moderne Technik erschütterte, nahmen die Verbrechen der AUM-Sekte das Gefühl der Sicherheit einer *antei shakai*, einer stabilen Gesellschaft, in der kriminelle Auswüchse westlicher Gesellschaften unbekannt waren oder zu sein schienen.

Diese außergewöhnlichen Vorkommnisse und die Reaktionen darauf trugen zu einer latenten Verunsicherung der japanischen Gesellschaft bei, die mit den großen politischen und ökonomischen Veränderungen der letzten Jahre einsetzte. Seit dem Platzen der Spekulationsblase auf den japanischen Kapitalmärkten (*bubble economy*) und dem Kollaps der jahrzehntelangen faktischen Alleinherrschaft der Liberaldemokratischen Partei (LDP) Anfang der 1990er Jahre scheinen die politökonomischen Strukturen Japans den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen nicht mehr in dem Maße gewachsen zu sein, wie es ihnen oft in der Nachkriegsgeschichte aufgrund der Entwicklung des Landes zu einer der führenden Industrienationen zugeschrieben wurde.

Nichts ist mehr so, wie es war, nichts scheint mehr im gleichen Maße zu funktionieren. Im wirtschaftlichen Bereich verpuffen die großen Konjunkturprogramme zur Belebung der *bubble*-geschädigten Ökonomie. Die japanische Finanzpolitik muß sich den Vorwurf gefallen lassen, die gegenwärtige Bankenkrise mitverantwortet zu haben. Das Finanzwesen wird von Konkursen einer Reihe von Kreditinstituten geschüttelt und ist international in so großen Mißkredit geraten, daß selbst japanische Großbanken im Ausland bei Refinanzierungen ein *Japan-Premium*¹ zahlen müssen.

¹ Zinsaufschläge bei Kreditaufnahme aufgrund höherer Risikoabdeckung.

Die Industrieunternehmen verlagern ihre Produktion in das Ausland, verhängen Einstellungsstopps und verringern ihre Belegschaften; die Arbeitslosenquote hat ein Nachkriegs-Rekordhoch erreicht. Das hochgelobte japanische Management rückt allmählich von den *angeblichen* Säulen des Erfolges, wie z. B. *lebenslanger* Beschäftigung und Senioritätentselohnung der Stammebelegschaften, ab.

Im politischen Bereich hat die durch den Zusammenbruch der LDP-Alleinherrschaft in Bewegung geratene Parteienlandschaft noch keine neue Stabilität gefunden, die versprochenen Erneuerungen und Selbstreinigungsprozesse zur Bekämpfung von Korruption und Intransparenz zeigen bisher keine durchschlagende Wirkung.

Die bis zur Aufdeckung ihrer Verwicklung in den Recruit-Korruptionsskandal Ende der 1980er Jahre sakrosankte japanische Bürokratie ist auch in der Folge immer wieder in Bestechungsaffären verwickelt gewesen. Darüber hinaus hat sie durch ihr mangelhaftes Krisenmanagement während des Kōbe-Erdbebens und durch ihre nachlässige Behandlung der AUM-Sekte im Vorfeld der Giftgasanschläge wie auch aufgrund ihrer Erfolglosigkeit in der Finanz- und Wirtschaftspolitik an Reputation verloren.

Die Krise scheint in allen Bereichen gegenwärtig, wodurch sich die seit dem Zusammenbruch der LDP-Dominanz in der Politik und der *bubble* in der Wirtschaft einsetzende Kontroverse über notwendige politökonomische Reformen und Strukturveränderungen in den letzten Jahren intensiviert hat. In der Diskussion kommt zum Ausdruck, daß für die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung die etablierten Strukturen und Instrumente für unzureichend bzw. untauglich gehalten werden. Es wird z. B. für die Außenwirtschaft, Außenpolitik und den Kulturbereich eine Neuorientierung in den asiatischen Raum gefordert, gleichzeitig werden die ökonomischen und sicherheitspolitischen Verbindungen mit den USA kritischer betrachtet. Binnenwirtschaftlich wird *Deregulierung* als Zaubерlösung vieler drängender Probleme betrachtet und auf Unternehmensebene das Leistungsprinzip im Gegensatz zum herkömmlichen Senioritätsgedanken in den Arbeitsbeziehungen favorisiert. Es ist kaum möglich, die Diskussion über Neuordnung und Reformen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu verfolgen. Eine Vielzahl von Gremien in Bürokratie, Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Kultur beratschlagt unter-, mit- und gegeneinander, was und wie neugestaltet werden sollte, um den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen besser gerecht zu werden, da das Bisherige ausweislich der Entwicklungen der letzten Jahre nicht mehr angemessen zu sein scheint. Angesichts der in allen Bereichen stattfindenden Reformdiskussion stellt sich die Frage, was eigentlich als Ganzes verändert werden soll.

2. POLITÖKONOMISCHE REFORMEN AM BEISPIEL DER DEREGULIERUNG IM TELEKOMMUNIKATIONSBEREICH

Als Erklärungsmodell für die politökonomischen Strukturen Japans wurde bisher vor allen Dingen das *Eiserne Dreieck*, das enge Zusammenspiel von Politik bzw. regierender LDP, Großunternehmen und Bürokratie an erster Stelle angeführt: *JAPAN Inc.*,² die Kooperation aller drei Machtpole unter Führung der Bürokratie zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohle Japans, die im Westen entwickelte marktwirtschaftliche und demokratische Werte lediglich mimikriert, tatsächlich jedoch auf intransparenten und oligarchischen Prinzipien beruht (vgl. dazu u. a. WOLFEREN 1989; PRESTOWITZ 1988; FALLOWS 1987). Ist dieses Erklärungsmodell auch immer wieder angegriffen worden (vgl. z. B. BEFU 1989; SEIFERT 1989), so wird auch von seinen Gegnern ein gegenüber westlichen Gesellschaften engeres Zusammenspiel der o. g. Pole nicht völlig abgestritten, wofür es in der Tat eine Vielzahl von Beispielen gibt (*zoku giin*³, *shingikai*⁴ etc.). Interessanterweise wird in Japan und auch im Ausland die Entwicklung in der jüngsten Zeit als Umbruch dieser Strukturen, als *tatsächliche* Verfolgung und Umsetzung *westlicher*⁵ demokratischer und marktwirtschaftlicher Prinzipien gedeutet.

Weniger beachtet wurden jedoch in der Vergangenheit die Heterogenität der Machtpole (Faktionen in der LDP, inter- und intraministerielle Zwistigkeiten, Dualstruktur der Wirtschaft etc.) bzw. die wechselnden Kon-

² Obwohl unter *Japan Inc.* vor allen Dingen eine von der Ministerialbürokratie beherrschte japanische Ökonomie verstanden wurde, ist für die Vergangenheit auch ein immanenter Einfluß der LDP nachgewiesen worden. Gegenstand der Diskussion über politökonomische Strukturen war überwiegend die Frage einer absoluten Dominanz der Bürokratie bzw. einer Emanzipation der Unternehmen und der regierenden LDP von der Bürokratie. Der Disput um den Beherrschungsgrad der Bürokratie gegenüber den beiden anderen Polen (Regierung und Wirtschaft) stellte aber niemals ihre Existenz als solche bzw. die Interdependenz zwischen ihnen ernsthaft grundsätzlich in Frage, da alle drei aufgrund der parlamentarischen Demokratie und der privatkapitalistischen Wirtschaftsverfassung Japans für das Modell zwingend notwendig waren.

³ Erfahrene Politiker, die sich speziell mit einem Politikbereich beschäftigen. Sie können u. U. sogar durch langjährige Expertise bestimmte Politikbereiche und die entsprechende Ministerialbürokratie dominieren.

⁴ Beratungsgremien, die Politikempfehlungen erarbeiten. Sie setzen sich überwiegend aus Vertretern der betroffenen Ministerien und Wirtschaftsbereiche sowie aus dem akademischen Bereich zusammen.

⁵ Es ist in dieser Hinsicht fragwürdig, was als *westlich* erachtet wird, da hier der Westen *en bloc* gesehen wird, d. h. ohne kulturelle, politische und wirtschaftliche Differenzierungen.

stellationen im Verhältnis der Machtpole zueinander. Japan erscheint vor allem in der westlichen Diskussion als statisches Gebilde in Form des *Eisernen Dreiecks* und als Gegenstand monokausaler Erklärungen. Allerdings lassen sich in der Nachkriegszeit eine Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Phasen finden, in denen Kräfteverschiebungen innerhalb und zwischen den drei Polen feststellbar sind. Als Beispiel für die Kräfteverschiebung zwischen Politik und Bürokratie sei hier Tanaka Kakuei angeführt, der ab Ende der sechziger Jahre sehr wohl politische Entscheidungen gegen die bis dahin übermächtige Dominanz der Bürokratie durchsetzen konnte. Als interministerieller Konflikt wurden beispielsweise die Auseinandersetzungen zwischen dem *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) und dem *Ministry of Posts and Telecommunication* (MPT) in den 1970er Jahren berühmt, in denen es um die administrativen Kompetenzen in dem aufstrebenden Bereich der Datenkommunikation ging.

Japan war und ist ebensowenig wie jede westliche Gesellschaft statisch oder monolithisch, und es gibt auch in der jüngsten japanischen Geschichte Beispiele von Ereignissen oder Einflüssen, die ein Krisenbewußtsein hervorriefen und zu Diskussionen über notwendige Veränderungen führten (man denke an die Studentenunruhen am Ende der 1960er Jahre oder die Auswirkungen der 1. Ölkrise 1973). So gesehen lassen sich die Entwicklungen in den letzten Jahren als kontinuierlicher Prozeß in die japanische Nachkriegszeit einordnen, sie stellen keinen Sprung oder Umbruch dar.⁶

Ein in letzter Zeit viel diskutierter und beachteter Punkt im Hinblick auf wirtschaftspolitische *Reformen* ist beispielsweise die Deregulierung der japanischen Wirtschaft. Allerdings ist auch diese Diskussion nicht mit der Art und Weise identisch, wie sie in westlichen Ländern geführt wird. In bezug auf den japanischen Telekommunikationsmarkt beispielsweise ist der Prozeß von spezifisch japanischen Erwägungen und Kräftekonstellationen geprägt, die nicht erst seit Beginn der 1990er Jahre einsetzen, sondern weitaus früher zu beobachten sind. Wie bereits oben angeführt, sind

⁶ Obwohl im Hinblick auf Veränderungen von politökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen regelmäßig in Bildern wie beispielsweise *Unbruch* oder sogar *Stunde Null* gedacht wird, erweisen sich diese Prozesse bei genauer Betrachtung oft als langfristige, *organische* Entwicklungen, in denen sich alte und neue Merkmale vermischen. „Dringender denn je brauchen wir Begrifflichkeiten, die – ohne falsch verstandene Hinwendung zu dem ewig alten Neuen, voller Abschiedsschmerz und mit guten Beziehungen zu den ungehobenen Schatzkammern der Tradition – das uns überrollende Neue neu denken und uns mit ihm leben und handeln lassen. Neuen Begriffen auf die Spur zu kommen, die sich unter dem Zerfall der alten bereits heute zeigen, ist ein schwieriges Unterfangen“ (BECK 1986: 16).

erste Kompetenzstreitigkeiten zwischen MPT und MITI über Zuständigkeiten für die Datenkommunikation in der Telekommunikationsindustrie bereits Ende der 1960er Jahre zu beobachten. Die Entwicklung und die Strukturen der japanischen Telekommunikation wurden zu dieser Zeit *de facto* von dem Staatsunternehmen NTT (Nippon Telegraph & Telephone) bestimmt, über welches das MPT *de jure* die Aufsicht führte. Tatsächlich jedoch war NTT ein selbständiger Machtfaktor, der über eigene Zugänge zu den politischen Parteien und zum Parlament verfügte. Mit der Einrichtung des Second Provisional Administrative Reform Council (*Rinchō*) im Jahre 1981 wurde die Privatisierung der NTT in Angriff genommen und eine Aufspaltung des Unternehmens diskutiert. Der Vorsitzende der Kommission, ein ehemaliger Präsident des *Keidanren*, war ebenso ein Befürworter der Privatisierung im Rahmen einer Deregulierung wie das MITI, das mit Unternehmen in Allianz stand, die in den Telekommunikationsbereich eintreten wollten. In die gleiche Richtung wirkte sich politischer Druck der USA aus, die in diesem Markt Zutrittsmöglichkeiten für US-Unternehmen und eine veränderte Beschaffungspolitik der NTT erzwingen wollten.

Auf seiten der Gegner der Privatisierung waren Teile des NTT-Managements und die mächtige NTT-Betriebsgewerkschaft, die ebenfalls politischen Einfluß auf die LDP besaß, sowie Unternehmen im Telekommunikationsbereich versammelt, die bei einer Deregulierung ausländischen Wettbewerb fürchteten. Während Teile des NTT-Managements eine Privatisierung bei Vermeidung einer Aufspaltung als Chance für neue Geschäftsmöglichkeiten ansahen, schwenkte das MPT in Richtung einer Privatisierung bei weitestgehender Vermeidung einer Deregulierung, die dem Ministerium einen erheblichen Kompetenzverlust bereitet hätte. Alle Seiten übten Einfluß auf die LDP aus, die ihrerseits in dieser Hinsicht je nach Affinität für MITI oder MPT gespalten war. Die Privatisierung der NTT 1985 und die damit einhergehende Gesetzgebung im Telekommunikationsbereich wurde schließlich mit der Konsequenz bzw. unter der Voraussetzung vollzogen, daß dem MPT die Oberaufsicht über den gesamten Telekommunikationsbereich incl. Datenkommunikation gewährt wurde, was einen immensen Machtzuwachs des Ministeriums gegenüber der nunmehr privaten NTT und dem MITI bedeutete.

Mit der Privatisierung der NTT wurde jedoch nicht der japanische Telekommunikationsmarkt dereguliert. Private Wettbewerber waren zwar nun zugelassen, aber es waren keineswegs die Rahmenbedingungen für Wettbewerb auf diesem Markt gesetzt worden. Sämtliche Wettbewerber incl. der NTT unterlagen der Zustimmung bzw. der Genehmigung des MPT in Fragen wie Tarife, Zulassung und Angebote neuer Dienstleistungen. Das Problem der Zugänge und Preise für die Benutzung von NTT-

Leitungen durch Mitbewerber war nicht geklärt worden, und der Konflikt hierüber zog sich über fast zehn Jahre hin.⁷ Auch die Entscheidung über eine Aufspaltung der NTT zur Intensivierung des Wettbewerbs, die schon 1990 getroffen werden sollte, wurde vertagt und steht nun für das Jahr 1996 an. Verschiedene Fronten in dieser Frage haben sich schon längst wieder formiert, und es steht nicht zu erwarten, daß in Zukunft der japanische Telekommunikationsmarkt ein deregulierter Markt sein wird, obwohl *De-regulierung* als magisches Schlagwort von allen Interessengruppen benutzt wird.⁸

Das obige Beispiel läßt erkennen, daß grundsätzliche Reformen in Japan aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten oftmals nur sehr halbherzig und zögerlich durchgeführt werden (können). Es zeigt aber auch, daß die Heterogenität der Machtpole und ihrer Beziehungen untereinander das Modell eines *Eisernen Dreiecks* als Beschreibung politökonomischer Strukturen kaum sinnvoll erscheinen läßt. Es stellt sich daher die Frage, welche Systembeschreibungen bessere Erklärungsansätze für politökonomische Muster in Japan bieten, oder noch grundsätzlicher, ob ein wie auch immer geartetes festgefügtes Konstrukt eines Systems nicht eine differenziertere Sicht auf heterogene und wandlungsfähige Strukturen eines Landes wie Japan verstellt.

3. AUFGEKLÄRTE HANDHABUNG DES SYSTEMANSATZES – DIE BEITRÄGE

Eine einfache Antwort auf diese Frage ist auch von dem vorliegenden Band nicht zu erwarten. Vielmehr belegen die einzelnen Beiträge auf deutliche Weise die Veränderungsdynamik der einzelnen Systemkomponenten selbst, ihre Beziehungen zueinander und die Notwendigkeit zur flexiblen Anpassung an Änderungen des Umfeldes. Das bedeutet allerdings keineswegs, daß nicht Beharrungstendenzen und Verzögerungen in bezug auf bestimmte Probleme des ökonomischen, insbesondere jedoch des politischen Bereiches festzustellen sind. Auch scheint es im Zeitablauf, wie etwa im Zusammenhang mit Fragen der Binnenhandelspolitik, offenkundig zu einer Art von Pendelbewegung zwischen eher regulierten bzw. von bürokratischen Vorgaben weniger bestimmten Phasen zu kommen;

⁷ Vgl. zur Privatisierung der NTT u.a. GOW (1991), MURAMATSU (1991), NAOE (1994).

⁸ Das britische Telekommunikationsunternehmen Cable & Wireless erklärte öffentlich dazu, daß die Themen der japanischen Diskussion der Entwicklung ca. zehn bis fünfzehn Jahre hinterhergingen (*Japan Times* 29.11.1995: 7).

eine Entwicklung, die belegt, wie sich die Konstellationen im Zusammenspiel der gesellschaftlichen Kräfte – auch in Japan – immer wieder verändern können.

Folgerichtig beschäftigt sich jeder der Aufsätze zwar mit Fragen der Veränderung bzw. der Verharrung im Rahmen der jeweiligen Themenstellung, von der Proklamation einer eindeutigen *Reformierung des polit-ökonomischen Systems* in Japan im Sinne eines diskontinuierlichen Sprunges von einem gegebenen zu einem wie auch immer gearteten neuen Zustand distanzieren sie sich, ungeachtet des vorgegebenen Rahmenthemas, alle zu Recht. Denn nur eine leichtfertige und nicht hinterfragte Verwendung des System-Begriffs könnte eine solche Erwartung rechtfertigen. Anders gesagt: Gegen die Vorstellung eines fremden Landes oder einer anderen Kultur als *System* ist solange nichts einzuwenden, wie dabei die Fähigkeit nicht verlorengeht, dieses gedankliche Konstrukt jederzeit auch wieder aufgeben und historisch argumentierende, auf Veränderlichkeit und Wandlungsfähigkeit ausgerichtete Erklärungsmodelle anwenden zu können. Genau vor diese Aufgabe sahen sich die Autoren gestellt.

Ungeachtet der offensichtlichen Überschneidungen zwischen einzelnen Beiträgen läßt sich eine einfache Unterteilung in politiknahe bzw. wirtschaftsnahe Themen vornehmen. BLECHINGER und KLEIN behandeln Reformprojekte im politisch-administrativen Bereich, die seit langem in der Diskussion stehen und im strengen Sinne wohl auch keine endgültige Vollendung erwarten lassen. Bei BLECHINGER geht es um das Kräfteverhältnis zwischen Politik und Bürokratie, wobei die führende Rolle der LDP bis in die frühen 1990er Jahre hinein, wie die Autorin argumentiert, ein Hindernis für die Formulierung und Umsetzung umfassender Reformen der Verwaltung war, während die eher reformorientierten nachfolgenden Koalitionsregierungen zwar die besseren Vorsätze, dafür jedoch bislang nicht die notwendige Durchsetzungskraft für ihre Anliegen aufweisen. Zwar gilt in diesem Sinne die These vom Beharrungsvermögen der japanischen Bürokratie – und in welchem anderen Land ließe sich die jeweilige nationale Verwaltung nicht ebenso charakterisieren? –, aber es wird ebenfalls deutlich, worauf sich diese Resistenz gegenüber Veränderungen stützt und wo gegebenenfalls erfolgversprechendere Ansatzpunkte für wirklichen Wandel zu suchen wären.

KLEIN dagegen zielt direkt auf die politische Struktur Japans und beleuchtet am Beispiel des Reformversuches des Wahlsystems unter der Regierung Kaifu nicht nur die innerparteilichen Prozesse und Machtstrukturen der alten LDP, sondern belegt gleichzeitig, welchen großen Stellenwert die Regelung des Wahlverfahrens im institutionellen politischen Gerüst Japans einnimmt und wie deutlich sich öffentliche Ableh-

nung und Desinteresse in bezug auf die herrschende Politik mit dieser Frage verknüpfen.

Die Analyse von Informations- und Entscheidungsprozessen innerhalb der japanischen Politik beschäftigt sich traditionell mit der Rolle, die die beteiligten Ministerien und die öffentliche Verwaltung auf zentraler und regionaler Ebene bei den Aufgaben der Entscheidungsvorbereitung und -implementierung spielen. Das *Institute of Social Science* an der University of Tokyo ist eines der Forschungszentren, die sich mit diesem Bereich beschäftigen. Zwei Gastwissenschaftler dieses Instituts (Jonathan LEWIS und Andrew DEWIT – letzterer in Kooperation mit Naohiko JINNO) untersuchen in ihren Beiträgen anhand von Fallbeispielen das Interessen- und Kompetenzgeflecht der japanischen Bürokratie mit seinen Auswirkungen auf Gesetzgebung und internationale Kooperationsprojekte.

DEWIT und JINNO belegen in ihrer Untersuchung zur Erhebung der Grund- und Bodensteuer bzw. zur Verbrauchssteuer, daß die öffentlich bekundete Absicht zur Stärkung regionaler Selbstverwaltung spätestens dann zur Makulatur wird, wenn es um die fiskalische Absicherung lokaler Ansprüche geht. Festgefügte Interessenkoalitionen innerhalb des Finanzministeriums und, pikanterweise, selbst innerhalb des Ministeriums für regionale Angelegenheiten (Ministry of Home Affairs, *Jichishō*) verhindern in beiden Fällen die Ausweitung der regionalen Steuerautonomie, Beispiele, die belegen, wie stark auch heute noch das Gewicht der zentralen Verwaltung im Verhältnis zu Kommunen und Städten ist.

LEWIS dagegen zeigt die Bedeutung von Interessenverbänden, aber auch die Existenz von Zielkonflikten und erheblichen Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Koalitionen am Beispiel eines internationalen Kooperationsprojektes, der *International Space Station*, auf. Hierbei wird deutlich, daß das Ergebnis dieser Konflikte auch für die Beteiligten keineswegs vorhersehbar ist, ganz zu schweigen von den ausländischen Projektpartnern, für die sich die Situation einerseits als *unübersichtlich* darstellen muß, die andererseits auch durch eigenes Taktieren und variierende Ansprüche die Komplexität der Entscheidungssituation erhöhen.

Privatisierung von Staatsunternehmen ist ein weiterer Bereich, der im Zusammenhang mit Verwaltungsreformansätzen in Japan zu nennen ist (s. o. beispielhaft den Telekommunikationssektor). KÖSTER argumentiert auf der Basis ihrer Fallstudie zur Privatisierung der Japanischen Staatsbahn, daß den ökonomischen Effizienz- und Rationalisierungszielen, die einem solchen Projekt offiziell vorgegeben werden, eine ganze Reihe weiterer, ungenannter Motive hinzugefügt werden müssen, die sich wiederum aus der Vielzahl an Interessen(-gruppen) ableiten lassen, die von einer Umstrukturierung dieses Ausmaßes betroffen werden. So ist es in diesem Fall die Schwächung der als relativ radikal geltenden Eisenbahnergewerk-

schaften gewesen, die im Interesse der Unternehmensleitung, aber auch der zu der Zeit herrschenden LDP war.

Es liegt auf der Hand, bei der Frage nach dem strukturell durchgängigen *Prinzip*, das diese einzelnen Fälle und Beschreibungen durchläuft, auf das Fehlen einer einheitlich ordnenden Instanz hinzuweisen und damit die Existenz mehrerer Macht- und Kräftepole bestätigt zu finden, die Plan- und Entscheidungsprozesse – je nach Interessenlage und konkretem Handlungsgegenstand – in Japan bestimmen. Eine Schlußfolgerung für den wirtschaftspolitischen Bereich muß daher lauten, daß eine klare wirtschafts- oder industriepolitische Linie oder gar ein Konzept für die Gestaltung und Lenkung der japanischen Volkswirtschaft auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Trotz immer wieder zu hörender gegenteiliger Behauptungen ist auch spätestens seit den sogenannten Konjunkturprogrammen Mitte der 70er Jahre als Folge der ersten Ölkrise ein deutlicher Rückgang in der Anzahl und der Bedeutung staatlicher Wirtschaftsprogramme zu verzeichnen. *Wirtschaftspolitik* in der Folgezeit ist in Japan kaum mehr als die Vorgabe allgemeiner Leitlinien oder der Versuch der Abfederung sozialer und ökonomischer Härten in Branchen, die sich in der Umstrukturierung befinden (Stahl-, Textilindustrie).⁹

Die Gründe für einen solchen *Rückzug* sind auf der Basis der Erkenntnisse der bisherigen Beiträge konsequenterweise nicht als rationale Entscheidung einer oberen wirtschaftspolitischen Behörde zu werten, sondern ergeben sich aus der zunehmenden Heterogenität der beteiligten Interessen und der über den Zeitverlauf wechselnden Verteilung von Machtkonstellationen, die die Erstellung und vor allem Um- und Durchsetzung konsistenter nationaler Wirtschaftsprogramme als kaum machbar erscheinen lassen. Das bedeutet nicht, daß es in einzelnen Industrien und Branchen nicht Versuche gibt, sektorale Struktur- und Fördermaßnahmen zu entwickeln, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken sollen. Auch die Struktur und Flexibilität einzelner Faktormärkte, die gewissermaßen *quer* zu den einzelnen Branchen liegen, rücken angesichts des zunehmenden internationalen Konkurrenzdrucks und der damit entstehenden Frage nach dem Wirtschaftsstandort Japan in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Hier ist zunächst das Problem zunehmender Arbeitslosigkeit und die Funktionsweise des japanischen Arbeitsmarktes zu nennen, ein Thema, das SASAJIMA in seinem Aufsatz behandelt. Die „Flexibilisierung der Arbeitskraft“ ist, wie er es nennt, eine der dringenden Aufgaben der Zukunft in Japan. Häufigerer Arbeitsplatzwechsel, eine Veränderung des bisherigen Systems „lebenslanger“ Anstellung und neue Einstellungs-

⁹ VESTAL (1993: 216) spricht vom „disengagement of industrial policy“.

methoden von Unternehmen sind die logischen Antworten auf industriellen Strukturwandel und demographisch bedingten Wandel in der Erwerbsbevölkerung. Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen, die SASAJIMA auf der Basis des vorhandenen Datenmaterials zieht, gehen über eine simple Dichotomie vom Stile *mehr Staat* gegenüber *weniger Staat* hinaus und berücksichtigen statt dessen auch die Problematik älterer Arbeitnehmer und die stärkere Integration von Frauen im Erwerbsleben.

HEMMERT untersucht Veränderungsprozesse im Technologiesektor. Dabei wird dieser Bereich hier in einem weiteren Sinne verstanden und umfaßt technologische Produkte und Systeme, aber auch Fragen der Aus- und Weiterbildung bis hin zu technologierelevanten Angebotsstrukturen auf Arbeits- und Kapitalmärkten. Neben allen technischen und ökonomischen Faktoren, die es im Zusammenhang mit einer Veränderung der Rahmenbedingungen und der zukünftigen Ausrichtung japanischer Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu berücksichtigen gilt, ist zunächst einmal eine Art kollektiver Bewußtseinswandel erforderlich, der sich an der neuen Rolle Japans als potentiell führender Technologienation orientiert. Ziel dieses langfristigen Prozesses ist die Schaffung von institutionalisierten Bedingungen, die die Innovationsfähigkeit der japanischen Wirtschaft fördern helfen.

Als ein Beispiel für sektorale Wirtschaftspolitik gilt gerade in Japan der Einzelhandels- und Distributionsbereich. MEYER-OHLE verdeutlicht in seinem Beitrag, daß zwar bisherige staatliche Einflußnahme in diesem Sektor regelmäßig unter dem Ziel seiner *Modernisierung* stand, daß aber die Gemengelage aus unterschiedlichen Interessengruppen innerhalb der Branche selbst, aber auch zwischen verschiedenen beteiligten Ministerien, in einer Weise auf die Formulierung und Umsetzung konkreter Maßnahmen eingewirkt hat, daß es sich im Ergebnis meist um die Sicherung bestehender Positionen für die vorhandenen Marktteilnehmer bzw. die Errichtung von Marktzutrittsbarrieren für potentielle neue Konkurrenten handelte. Interessant ist, daß diese Inkongruenz zwischen politischen Proklamationen und letztlich Maßnahmen über den Zeitablauf in kaum zu prognostizierender Weise variiert, daß sich allerdings in den letzten Jahren ein deutlicher Trend hin zu mehr Deregulierung und Öffnung zugunsten kleinerer und mittelgroßer Einzelhändler abzuzeichnen beginnt.

Aus Unternehmenssicht stellt sich die Situation am Ausgang der längsten Rezession Japans in der Nachkriegszeit als besonders gravierend dar, denn veränderte Marktbedingungen (rapide Yen-Aufwertung, zunehmende internationale Konkurrenz auch auf angestammten Märkten) und drängende unternehmensinterne Probleme (hohe Fixkostenbelastung, mangelnde Flexibilität aufgrund langwieriger Entscheidungsprozesse,

unbefriedigende Kapitalproduktivität) führen zu einem Überdenken bisheriger Strategien und Verhaltensweisen. DIRKS diskutiert dabei am Beispiel der Unternehmensstrategie und der Entlohnungssysteme japanischer Unternehmen nicht nur zwei konkrete Aufgabenfelder, in denen sich grundlegende Veränderungen abzuzeichnen beginnen, sondern stellt in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage nach dem Konzept des *japanischen Management- und Unternehmensmodells*, wie es gerade im Ausland in der Vergangenheit als Erklärungsansatz des japanischen Wirtschaftserfolges gefeiert wurde. Die verengte Sicht auf den vermeintlichen *System*-Charakter dieses Modells erschwert das Verständnis vom notwendigen Wandel auch japanischer Unternehmen, wie eine Übersicht gängiger theoretischer Ansätze belegt.

Abschließend führen zwei Beiträge zum Finanzsektor ökonomische und politische Fragen zusammen. SCHULZ rekapituliert die Entwicklung der außerordentlichen Kapitalwertsteigerung zu Ende der 80er Jahre und kommt zu dem Ergebnis, daß nicht *irrationales* Verhalten der Marktteilnehmer, sondern bestimmte Anreize in der Struktur des Finanzsystems zu einem gleichgerichteten Kreditvergabeverhalten der Banken und in der Aggregation zu den mittlerweile bekannten Effekten vornehmlich der Aktien- und Bodenpreisexplosion führten. RESZAT schließlich betrachtet den Prozeß der Finanzmarktderegulierung, wobei die schrittweise Lockerung von Preis- und Zinsregulierungen weniger zu einer Erhöhung der allgemeinen Markttransparenz geführt hat, sondern neue Risiken insbesondere durch die kontinuierliche Anwendung einer Reihe informeller Einflußnahmen durch staatliche Institutionen induziert wurden.

Welche Folgen werden nun diese unterschiedlichen Reformprojekte für die weitere Entwicklung des Landes haben? Wie wird die politische und ökonomische Landschaft Japans in 15 oder 20 Jahren beschaffen sein? Während für den politischen Bereich derzeit kaum längerfristige Prognosen darüber gewagt werden, wie die weitere Zukunft aussehen mag – so lange jedenfalls, bis die ersten Parlamentswahlen nach dem neuen Wahlsystem durchgeführt worden sind –, mangelt es nicht an Voraussagen und Visionen bezüglich der ökonomischen Entwicklung.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß der Wirtschaftsstandort Japan im Zuge der fortschreitenden Verschiebung der Währungsrelationen zuungunsten Japans bei einem gleichzeitigen Erstarren bestehender wie neu hinzukommender internationaler Wettbewerber zu einer Umstrukturierung gezwungen ist, hat die Suche nach neuen Märkten und Aufgaben längst begonnen. Während sich die Verlagerung ausgereifter Produkte und Produktionsprozesse insbesondere in der Elektronik- und Automobilindustrie, aber auch in vormals relativ immobilen Industrien wie dem Stahlbereich, mit Asien als neuem Hauptstandort neben Nordamerika

weiter fortsetzt, wird allgemein ein absoluter und relativer (im Verhältnis zum Produktionssektor) Bedeutungsanstieg des Dienstleistungsbereiches erwartet (MITI 1994). Hierunter sind vor allem jene Aufgaben und Leistungen zu verstehen, die im Zusammenhang mit der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung (Alterung; *kōreika*), dem Umweltschutz und der Entwicklung erneuerbarer Ressourcen und dem weiten Bereich der Information und Telekommunikation (*industrielle Dienstleistungen*) stehen.

Die in der Tat epochalen Fortschritte in den Informations- und Telekommunikationstechnologien werden jedoch nicht nur neue Produkte und ganze Märkte schaffen, sie besitzen zumindest das Potential, auch umfassende gesellschaftliche und politische Veränderungen in Japan hervorzurufen. An Szenarien solcher Entwicklung mangelt es nicht (vgl. z. B. *Nihon Keizai Shinbun* 8.1.1996: 21–25); drei Thesen machen beispielhaft deutlich, was dabei auf dem Spiel steht. Erstens ist zu erwarten, daß die neuen Informationstechnologien, die durch ihre interaktiven Zugangsmöglichkeiten alternative Formen der Kommunikation produzieren, die individuelle Kreativität und Flexibilität des einzelnen etwa im Rahmen veränderter Formen der Arbeit im Büro mehr fordern werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dies wird jedoch zu notwendigen Anpassungen in der Schul- und Hochschulausbildung mit einem Schwergewicht auf mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung führen müssen, weg von einer auf Homogenität und Anpassungsfähigkeit orientierten Ausrichtung wie bisher.

Zweitens erlauben neue Kommunikationswege auch andere Formen demokratischer Mitbestimmung bei politischen Entscheidungsprozessen. So ist es nicht unvorstellbar, daß zukünftig gewissermaßen *on-line* Meinungsumfragen und *ad hoc*-Abstimmungen insbesondere zu Fragen und Problemen durchgeführt werden, die von unmittelbarer Bedeutung für einzelne Regionen oder Bevölkerungsteile sind und deren Ergebnisse dann direkt in die Entscheidungsfindung seitens der gewählten Volksvertreter einfließen. Zweifellos werden solche Möglichkeiten auch die Bedeutung zentraler Entscheidungsgremien in Frage stellen und einem neuen Regionalismus den Weg bereiten.

Und schließlich wird das *Eiserne Dreieck* selbst, das Machtgeflecht aus Politik, Bürokratie und Industrie, in Bedrängnis geraten, denn die bislang darin eher unterrepräsentierten Akteure wie Konsumenten, lokale Gebietskörperschaften oder große Teile der Wählerschaft erhalten genau in diesen Rollen einen interaktiven, mächtigeren Part, als dies bisher der Fall war. Der Kunde ist nicht mehr nur einfach *König*, wie es in bekannten Marketing-Slogans regelmäßig heißt, sondern kommunikationstechnologisch bedingte Vernetzungen von Kunden und Unternehmen schaffen neue Formen des Informationsaustausches, damit aber auch der Einflußnahme

auf Produktentwicklung, Servicegestaltung etc. Eine engere Zusammenarbeit über Unternehmensgrenzen hinweg – technologisch bedingt und ermöglicht – schafft alternative Kapitalverwertungsmöglichkeiten durch begrenzte Kooperationen, gemeinsame grenzüberschreitende Forschungs- und Entwicklungsprojekte und eine insgesamt wesentlich schnellere Verfügbarkeit von Informationen. Die direkte Verbindung von Politikern zu ihren Wählern ist in der ersten These bereits angeklungen und läßt den Begriff der politischen Verantwortung auch für (japanische) Politiker nachvollziehbarer werden. Lediglich der Bürokratie stehen schwere Zeiten ins Haus; gelingt es ihr nicht, ihre Aufgaben und ihre Funktion im Rahmen einer solchen Technologiegesellschaft deutlich zu präzisieren, so riskiert sie, auf der Verliererseite der zukünftigen Entwicklung zu stehen. Die bisherige Rolle des Staates als „Mediator, Koordinator und Informator“ (FOLJANTY-JOST 1995: 21) vermittelt bürokratischer Institutionen ist jedenfalls unmittelbar durch die Innovationen in der Informationstechnologie betroffen.

Selbstverständlich lassen sich leicht weitere Thesen in dieser Richtung formulieren, etwa daß die zunehmende Globalisierung der Finanz- und Gütermärkte die Einflußmöglichkeiten und damit die Bedeutung nationaler politischer Systeme deutlich einschränken wird. Solche Prognosen *machen* im engen Sinne noch keine Zukunft. Neben ihrer Funktion als reine Vorhersage können sie zugleich aber auch phantasievolle Wegweiser, Visionen oder Leitbilder sein, ohne deren Existenz wichtige Antriebskräfte für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung fehlen. In Japan ist es *en vogue*, solche Visionen für die nächsten 20 bis 30 Jahre, zum Teil als Szenarien einer wünschenswerten Zukunft, als gesellschaftliches Projekt formuliert, zu produzieren. In Europa ist das nächste Ziel, die europäische Wirtschaftsunion, nach der derzeitigen Planung bereits in wenigen Jahren erreicht. Was dann folgen soll, darüber muß dringend gesprochen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- BECK, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- BEFU, Harumi (1989): Weberian Bureaucracy in Japanese Civilization – A Revisionist Proposal. In: UMESAO, Tadao, D. Eleanore WESTNEY und Masatake MATSUBARA (Hg.): *Japanese Civilization in the Modern World III. Administrative Organizations*. Ōsaka: National Museum of Ethnology (Senri Ethnological Studies; 25), S. 37–50.

- FALLOWS, James (1987): Playing by Different Rules. In: *Atlantic Monthly* 9, 1987, S. 22–32.
- FOLJANTY-JOST, Gesine (1995): Der schlanke japanische Staat: Determinanten staatlicher Effizienz. In: FOLJANTY-JOST, Gesine und Anna-Maria THRÄNHARDT (Hg.): *Der schlanke japanische Staat. Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske + Budrich, S. 10–27.
- GOW, Ian (1991): Re-regulation, Competition and New Industries in Japanese Telecommunications. In: WILKS, Stephen und Maurice WRIGHT (Hg.): *The Promotion and Regulation of Industry in Japan*. London: MacMillan, S. 256–285.
- Japan Times* (Tōkyō): *NTT-Debate is a Decade Behind Current Trends*, 29.11.1995, S. 7.
- MITI (Ministry of International Trade and Industry) (1994): *Outline of Report Issued by the Subcommittee for Long-Range Issues. Industrial Structure Council*. Nr. 416 (94-6), September. Tōkyō: MITI.
- MURAMATSU, Michio (1991): The ‚Enhancement‘ of the Ministry of Posts and Telecommunication to Meet the Challenge of Telecommunication. In: WILKS, Stephen und Maurice WRIGHT (Hg.): *The Promotion and Regulation of Industry in Japan*. London: MacMillan, S. 286–310.
- NAOE, Shigehiko (1994): Japan’s Telecommunication Industry: Competition and Regulatory Reform. In: *Telecommunication Policy* 18, 8, S. 651–657.
- Nihon Keizai Shinbun* (Tōkyō): *Shinsangyō-ron. 2010-nen no Nihon* [Die neuen Industrien. Japan im Jahre 2010], 8.1.1996, S. 21–25, Morgenausgabe.
- PRESTOWITZ, Clyde V. (1988): *Trading Places. How America Allowed Japan to Take the Lead*. Tōkyō: Tuttle.
- SEIFERT, Wolfgang (1989): Wirtschaftsorganisationen und politische Macht: Formen, Institutionen, Gewichte. In: MENZEL, Ulrich (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*. Bd. 3. *Ökonomie und Politik*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 134–170.
- VESTAL, James (1993): *Industrial Policy and Japanese Economic Development 1945–1990*. Oxford: Clarendon.
- WOLFEREN, Karel van (1989): *Vom Mythos des Unbesiegbaren. Anmerkungen zur Weltmacht Japan*. München: Knaur.