

JAPAN: POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN IM SPIEGEL POLITIKWISSENSCHAFTLICHER DEUTUNGEN¹

Paul Kevenhörster

Abstract: Who governs? No other political system has attracted so many divergent perspectives of power analysis as the Japanese one. The answers have often proven to be too generalized and simplistic. There is no monolithic, bureaucracy-dominated power structure as suggested by the elitists nor an open system of competing interests as stated by the pluralists. Rather we should speak of a unique bureaucratic consociational democracy. The concept "developmental state" offers an overly "linear" and therefore, misleading perception of political power in Japan. While the Japanese bureaucracy, on one side, keeps a strong position in the process of policy formation by coordinating divergent socio-economic interests and policy perspectives, factions, *zoku* and *shingikai* on the other side channel the interests of important economic sectors within parties, parliament and ministries. Behind the Iron Triangle of the Liberal-Democratic Party, bureaucracy and industry a Network State has emerged as the institutional framework for consultation, coordination and bargaining between politicians, experts, journalists, lobbyists and representatives of electoral districts. This system of inclusive informal networks offers a solid basis for interest aggregation, clientelism and a development orientation.

Die Frage nach den politischen Machtstrukturen in Japan wird von japanischen und westlichen Politikwissenschaftlern aus unterschiedlichen Blickwinkeln beantwortet. Im folgenden Beitrag werden einige Perspektiven aufgezeigt, die ein eigenständiges Urteil ermöglichen sollen, das der komplexen politischen Machtstruktur gerecht wird. Zuvor gilt es Abschied zu nehmen von einigen stark vereinfachenden Bildern von Macht und Einfluß in der japanischen Politik.

1. ELITISTEN UND PLURALISTEN

In der Diskussion um politische Entscheidungsstrukturen in Japan schlagen sich die gleichen Deutungsmuster nieder, die von Politikwissenschaftlern auch zur Beantwortung der Frage nach Machtstrukturen in an-

¹ Der folgende Aufsatz stellt eine gekürzte und zugleich ergänzte Fassung eines Teiles meines Beitrages zum *Länderbericht Grundwissen Japan – Wirtschaft – Gesellschaft – Politik* dar, den der Verlag Leske + Budrich, Opladen, demnächst veröffentlichten wird (Verfasser: Paul Kevenhörster, Werner Pascha, Karen A. Shire).

deren Industriestaaten seit langem herangezogen werden. Während *Elitisten* das machtvolle, engverflochtene Netzwerk von Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Wirtschaft hervorheben, verweisen *Pluralisten* auf eine Vielzahl von Gegenmächten in Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Medien, ferner auf die Fragmentierung der politischen Entscheidungsstrukturen, die Vielfalt der sozioökonomischen Interessen, das Gegengewicht konkurrierender Wirtschaftsinteressen und schließlich auf die Kritik- und Kontrollfunktion der Medien. Beide Perspektiven können aber durchaus zu einem stimmigen Gesamtbild zusammengefügt werden: Horizontal gliedert sich die politische Macht in rivalisierende Institutionen und konkurrierende Gruppen; vertikal teilt sie sich in die Einflusssphären zentralstaatlicher Befürworter der Modernisierung bzw. Internationalisierung und jener lokaler, basisorientierter Interessenbehauptung.

Die Entwicklung der japanischen Politikwissenschaft hat die Konkurrenz dieser Sichtweisen in den letzten beiden Jahrzehnten durch die Sichtweise eines *pluralistischen Bildes der Politik* und die *Perspektive staatlicher Dominanz* abgebildet. Stellt die erste auf Interaktionen zwischen einer Vielzahl von Akteuren (Abgeordnete, Beamte, Interessenvertreter, Wähler, Journalisten, Unternehmer, Vertreter von Bürgerinitiativen etc.) ab und verweist dabei auf die Kapazität des politischen Systems zur Aggregation einer großen Bandbreite gesellschaftlicher Interessen, so stützt sich die zweite auf das politische und wissenschaftliche Interesse an einer Erklärung der politisch-administrativen Erfolgsbedingungen der Wirtschaftspolitik. Beide zeigten sich aber in neuerer Zeit nicht in der Lage, aktuelle politische Entwicklungstendenzen einzufangen und befriedigend zu deuten.

Das „Elite-Modell“ (*erī to moderu*) und die „Theorie bürokratischer Dominanz“ (*kanryō yūiron*) – als einflussreichste Variante dieser Perspektive – verloren spätestens an Erklärungskraft, als umwelt- und sozialpolitische Themen in den 1970er Jahren die politische Debatte prägten und Bürgerinitiativen und Gemeinden immer mehr gesellschaftspolitische Themen von lokaler und regionaler Bedeutung auf die politische Tagesordnung setzten. Dieser politische Wandel ging mit der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, engeren Verteilungsspielräumen nach der Ölkrise und einer Erosion der liberaldemokratischen Machtbasis einher. An die Stelle des Elite-Modells traten daher in den 1980er und 1990er Jahren zwei neue Sichtweisen. Die *pluralistische Perspektive* betont Aktionsspielräume von Interessengruppen und sozialen Bewegungen, neue Formen politischer Beteiligung in der Kommunalpolitik und die Stellung von Gemeinden und Präfekturen gegenüber der Zentralregierung. Demgegenüber geht eine ergänzende *korporatistische Sichtweise* der Beteiligung von Unterneh-

mern und Gewerkschaften und der Rolle von Beratungsgremien im politischen Entscheidungsprozeß nach. Vermittelnd ist schließlich die prägnante Beschreibung der japanischen Politik als *umfassender Pluralismus unter Führung der Bürokratie* (Inoguchi 1995).

Diese Deutungsmuster lassen sich unschwer zu den klassischen Demokratietheorien der Konkurrenz und Konkordanz in Beziehung setzen. Während das *Konkurrenzmodell* politische Konflikte unter Wettbewerbsbedingungen durch Mehrheitsentscheidungen regelt und das *Konkordanzmodell* Konflikte durch Konsens beilegt, sieht das *hierarchisch-bürokratische Modell* eine autoritäre Konfliktregelung vor. Die politische Kultur Japans ist durch eine Mischform gekennzeichnet, bei der die zweite und dritte Komponente stärkeres Gewicht haben. Es stellt gewissermaßen eine *hierarchisch-bürokratische Konkordanzdemokratie* dar. Entsprechend geben die vielfach gebrauchten Begriffe „Staatskapitalismus“ und „Bürokratische Vorherrschaft“ das Verhältnis von Staat und Wirtschaft nicht angemessen wieder. Diese Beziehungen beruhen vielmehr auf einem *wechselseitigen Konsens*. Dem entspricht, daß die politische Macht auch zu Zeiten der Alleinregierungen der Liberaldemokraten nicht durchweg zentralisiert war. Konflikte innerhalb der zentralen Ebene waren häufig, und Lösungen wurden durch Absprachen zwischen Parteien, Ministerien und Interessengruppen gesucht. Die Dynamik politischer Entscheidungsprozesse ist auch jetzt mehrschichtig: Zentrifugalen Tendenzen zu Konflikten, politischem Wettbewerb und sogar koalitionsinterner Fragmentierung stehen zentripetale Tendenzen zu Koordination und Integration gegenüber. So wird der politische Wettbewerb immer wieder durch Konsultativ- und Konsultationsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren strukturiert. (Siehe hierzu insb. Richardson 1997.)

Die politischen Entscheidungsprozesse lassen sich schließlich ansatzweise mit den Begriffen *Neokorporatismus* und *Neomerkantilismus* umschreiben: Sie sind neokorporatistisch, weil größere Interessengruppen einzelne Entscheidungsfelder beherrschen und anderen Gruppen den Zugang verwehren. Die politischen Entscheidungsgremien spiegeln diese Dominanz wider und beschränken sich auf die Koordination der Interessenblöcke, da die Parteien die Interessenforderungen aufnehmen und die erforderlichen Kompromisse ratifizieren. Die Wirtschaftspolitik ist neomerkantilistisch, weil der Staat durch Subventionen, Exportförderung, Importbarrieren und die Förderung strategisch wichtiger Sektoren interveniert. Diese Politik baut auf korporatistischen Strukturen auf und setzt diese geradezu voraus. Welches sind die Merkmale dieser Strukturen im internationalen Vergleich?

Vergleicht man das parlamentarische Regierungssystem Japans mit den politischen Systemen Europas, stehen einige Besonderheiten ins Auge:

- der hohe Anteil früherer Ministerialbeamter im Parlament und in den Führungsschichten der Parteien,
- die nur kurz unterbrochene Vorherrschaft einer Partei(enkonstellation) über ein halbes Jahrhundert, verbunden mit einem entsprechend stabilen Zweckbündnis von Regierung und Bürokratie,
- der jährliche Austausch von Ministern,
- korporatistische Strukturen der Interessenvermittlung auf der Grundlage politischer Netzwerke aus LDP-Abgeordneten, Interessenvertretern und Regierungsbeamten, insbesondere in der Wirtschafts-, Sozial- und Technologiepolitik,
- Chancen politischer Einflußnahme auch für kleinere Interessengruppen in einem System des strukturierten, d.h. „geordneten“ Pluralismus,
- starke Rivalitäten zwischen Ressorts und Hierarchieebenen im Regierungsapparat und zwischen Faktionen in der Regierungspartei,
- schwache lokale Parteiorganisationen und starke, an einzelne Abgeordnete gebundene Apparate der Wahlkampffinanzierung und Wahlkampfführung,
- verfassungspolitisch starke, aber strukturell schwache, instabile Stellung des Premierministers,
- fragmentierte politische Opposition ohne realistischen Alternativcharakter und
- ein hohes Maß gesellschaftlicher Homogenität.

Den sich immer mehr in Form vielfältiger politischer Netzwerke auffächernden politischen Entscheidungsstrukturen entsprechend nehmen in der japanischen Politikwissenschaft die *Pluralisten* (*tagenshugisha*) eine starke Stellung ein. Sie stellen die japanische Politik wie insbesondere Ōtake Hideo hinsichtlich der Stellung der Bürokratie und der Rolle politischer Ideologie an die Seite der politischen Systeme Frankreichs und Deutschlands. Die Pluralisten halten eine stärkere Verzahnung kulturwissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektiven und eine stärkere Bürgerbeteiligung (*shimin sanko*) sowie neue Wege direkter Demokratie (*chokusetsu minshushugi*) für erstrebenswert (Curtis 1999; Foljanty-Jost und Thränhardt 1995; Johnson 1995; Kobayashi 1997; Masumi 1995; Nakano 1997; Ōtake 1996a und 1996b; Richardson 1997).

2. BÜROKRATISCHE DOMINANZ: IST JAPAN EIN „ENTWICKLUNGSSTAAT“?

Das japanische Modell der Politik stellt sich vielfach als ein System bürokratischer Herrschaft dar, gekennzeichnet durch interne Konflikte innerhalb der Verwaltung und durch Konflikte zwischen Bürokratie und poli-

tischer Führung, im Bereich der Wachstumsförderung insbesondere zwischen Außenhandelsministerium und der Fair Trade Commission. Die bürokratieinternen Konflikte werden durch die Verfahren der Personalauslese in Politik und Administration, durch das konsensuale Planungsverfahren der Ministerien, politische Seilschaften aufgrund gemeinsamer Ausbildung und Interessen (*old boys' networks*) und das Verfahren der Haushaltsplanung abgemildert. Auf andere Länder übertragbar erscheinen dabei nicht so sehr die institutionellen Strukturen dieses Modells, sondern noch am ehesten sein Anreizsystem für Sparen, Arbeiten, Investitionen und internationale Kooperation.

Die traditionell starke Stellung der Ministerialverwaltung beruht darauf, daß politische Initiativen in den Ministerien im Rahmen eines breiten, konsensualen Planungsprozesses von unten nach oben durchgesetzt werden (*ringisei*), Macht und Autorität getrennt bleiben und Erfolge wie Mißerfolge kollektiv verantwortet werden. Bei einer im Unterschied zu den westlichen Demokratien relativ geringen Größe ist der Verwaltungsapparat, wie die OECD in einer vergleichenden Analyse festgestellt hat, sehr effizient. Im Rahmen weitgespannter Kooperationsnetze führen die Ministerien aber auch ein Eigenleben, von den Kabinettsassistenten (*naikaku hosakan*) und der Haushaltskonferenz der Kabinettsmitglieder (*Yosan kakuryō kaigi*) nur unzulänglich koordiniert und überwacht. Ein politisches Gegengewicht stellt allerdings der Political Affairs Research Council (PARC, *Seimu Chōsakai*) der LDP dar, dessen Bedeutung in den letzten Jahrzehnten allerdings Schwankungen unterlag. Im allgemeinen folgt die Parlamentsmehrheit den Vorgaben dieses Ausschusses und den Vorlagen der Ministerien.

Der japanische Staat hat seit mehr als einem halben Jahrhundert der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang vor anderen Zielen eingeräumt. Die Verfolgung dieses Zieles ist – insbesondere auch bei Rückschlägen – stets mit weitreichenden Lernprozessen der politisch-administrativen Führungsschicht verbunden gewesen. Diesen Lerneffekt können andere Staaten in Asien nur erzielen, wenn sie sich auch in erster Linie als Entwicklungsstaaten und erst in zweiter Linie als Wohlfahrtsstaaten verstehen. Die Entwicklungsorientierung garantiert allein zwar noch nicht den Erfolg staatlichen Handelns, ist aber dessen notwendige Voraussetzung. Wodurch wird dieses Orientierungsmuster geprägt?

Die politischen Prioritäten bauen auf einer rationalen Einschätzung der Handlungsbedingungen auf: der Dynamik der „Spätentwicklung“, dem Mangel an Rohstoffen und Energieressourcen und einer großen räumlich stark konzentrierten Bevölkerung. Die hierauf beruhende Perspektive wurde in der Außenhandels- und Industriepolitik unter der Führung des Ministeriums für Wirtschaft, Internationalen Handel und Industrie

(Keizai Sangyōshō, kurz Keisanshō oder Ministry of Economy, Trade and Industry, METI) politisch in Programme umgesetzt, die auf eine neue Industriestruktur zugunsten postindustrieller, „wissensintensiver“ Industriezweige abzielten. Entscheidend hierfür war ein Kooperationsnetzwerk zwischen Staat und Wirtschaft, das einen Mittelweg zwischen Laissez-faire-Kapitalismus und zentralverwaltungswirtschaftlicher Steuerung geht. Seine Elemente sind *Selbstkontrolle*, *Staatsaufsicht* und *Kooperation*.

Die *Selbstkontrolle* schlug sich in staatlich lizenzierten Kartellen nieder, die weiten Handlungsspielraum in Anspruch nahmen, zugleich aber die Stellung der stärksten Unternehmensgruppe weiter festigten. Demgegenüber bewirkte die *Staatsaufsicht* eine enge Kontrolle der jeweiligen Unternehmensleitung und wurde in größerem Umfang nur vor dem Krieg ausgeübt. Am bedeutsamsten ist das dritte Element: die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, die eine Synthese der ersten beiden Elemente darstellt. Die Vorzüge dieser *Kooperation* sind eine hohe Intensität des Wettbewerbs und die Umsetzung sozialer Ziele, ihr Nachteil ist die hohe Schwierigkeit der Implementierung einer solchen Kooperationsstruktur. Die Industrie sucht die Unterstützung durch die Regierung, nicht aber nach deren Handlungsanweisungen. Ausschüsse und Beiräte (*shingikai*) sind Instrumente dieser Kooperation. Die personelle Basis des Kooperationsnetzes sind gemeinsame Ausbildungswege des Managements in Wirtschaft und Verwaltung, ein Personalwechsel von den Ministerien zur Wirtschaft (*amakudari*) und die *old boys' networks*.

Welches sind nun die wesentlichen Bestandteile des *Modells des „japanischen Entwicklungsstaates“*?

1. *Hohe Kompetenz und Managementfähigkeit der staatlichen Verwaltung*, insbesondere der Ministerialbürokratie. Diese nimmt drei Aufgaben in der Industriepolitik wahr: Sie wählt förderungswürdige Industriezweige aus (Industriestrukturpolitik), bestimmt die Förderinstrumente (Industrieförderungs- und Rationalisierungspolitik) und überwacht den Wettbewerb in den Förderungssektoren. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben stützt sich im wesentlichen auf marktkonforme Instrumente.
2. *Hohe Planungskompetenz und weites Operationsvermögen der Ministerialbürokratie im Rahmen des politischen Systems*. Aufgabe des politischen Systems ist die politische Legitimationsbeschaffung, nicht aber populistische Steuerung. Es legt nur die Rahmenbedingungen der politischen Planung fest und hält die Interessengruppen auf Distanz. Soweit dies durch symbolische Aktionen nicht möglich ist, erhält die Bürokratie den Auftrag, auf die Interessengruppen einzugehen: *The politicians reign and the bureaucrats rule*.

3. *Marktkonformität der Instrumente staatlicher Intervention in der Wirtschaft.* Diese indirekte Methode der Marktbeeinflussung bedient sich regierungseigener Finanzierungsinstitutionen, steuerlicher Anreize, indikativer Planung, der Beauftragung geeigneter Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben, staatlicher Unternehmen in Risiko-Bereichen und des „Prinzips administrativer Lenkung“ (administrative guidance, *gyōsei shidō*).
4. *Pilotfunktion des METI.* Hier ist ein Mix von Instrumenten und Einrichtungen nötig, die ein Ministerium in der Wirtschafts- und Außenhandelspolitik, Industrie- und Technologiepolitik steuerungsfähig machen. 253 japanische Politikwissenschaftler sind im März 1997 aufgefordert worden, das relative Gewicht der Ministerien zu bestimmen. Der höchste Rangplatz auf einer Skala war dabei 5, der niedrigste 1. Diese Expertenbefragung erbrachte folgenden Befund:

Das politische Gewicht der Ressorts		
Ressort	Rangplatz	Mittelwert
Finanzen	1	4,49
Auswärtiges	2	4,00
Außenhandel und Industrie	3	3,57
Arbeit und Soziales	4	3,07
Bau	5	2,90
Inneres	6	2,69
Verkehr	7	2,65
Landwirtschaft	8	2,63
Post und Telekommunikation	9	2,53
Justiz	10	2,35
Bildung	11	2,33
Arbeit	12	2,08

Tab. 1: Das politische Gewicht der Ressorts

Quelle: Kato und Laver (1998: 258)

Politisch starkes Gewicht besitzen somit drei Ressorts: das Finanz-, das Außen- und das Wirtschaftsministerium. Diese Ministerien haben auch gegenüber der politischen Führung – Premierminister und Kabinett – stets ein großes Eigengewicht besessen. Erfahrene Politiker wie etwa der frühere Stellvertretende Premierminister und Justizminister Gotōda Masaharu (1994) bemängeln daher zu Recht das Suprematiestreben der Ministerialverwaltung, „das Überhandnehmen des Bürokratismus“, und

beklagen die unerwartet geringen Kompetenzen des Kabinetts. Wegen der zunehmenden Interdependenz der Arbeit der verschiedenen Ressorts sei statt dessen eine Stärkung der Regierungsspitze vordringlich. Nur so lasse sich das „anmaßende Bewußtsein der Beamten“ einer wirksamen politischen Kontrolle unterwerfen. (Zur politischen Bedeutung des Finanzministeriums siehe insb. Suzuki 2000.)

Wie wirkt sich die offensichtlich starke Stellung der Ministerialbürokratie außenpolitisch aus? Anders als die in der Vergangenheit oftmals beschworene Karikatur der „Japan Inc.“ stellt sich der außenpolitische Entscheidungsbildungsprozeß in den 1990er Jahren eher als dezentralisiert, fragmentiert und vertikal-segmentiert dar. Keine einzelne Instanz ist in der Lage, übergreifende strategische Entscheidungen zu treffen. Der Informationsfluß gestaltet sich oft ungeordnet und konfus. Die politische Koordination wird durch eine starke Nordamerika-Orientierung des Außenministeriums eher erschwert. Das Finanzministerium (Zaimushō, zuvor Ōkurashō, engl. MOF) ist durch seine Kontrolle über das Budget wohl nach wie vor der stärkste Akteur im ministeriellen Entscheidungsapparat. Dieser Befund erweist sich insbesondere unter den Bedingungen von Rezession und Finanzkrise seit 1997 als Kontinuum.

Das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI) ist die zweite, wichtige Regierungsbehörde mit außenpolitischer Bedeutung. Es ist für die ökonomische Dimension der nationalen Sicherheit zuständig, d.h. für den ungehinderten Zugang Japans zu Rohstoffen und ausländischen Märkten. Die Stellung des Außenministeriums (Gaimushō oder Ministry of Foreign Affairs, MOFA) war in den letzten Jahrzehnten den Interessen von METI und MOF eher nachgeordnet. Seine wichtigste Funktion lag in der Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu den Nachbarstaaten und den USA. Japans Außenministerium besteht aus fünf regionalen Büros (Asien, Nordamerika, Zentral- und Südamerika, Europa und Mittlerer Osten/Afrika) sowie jeweils einem für Wirtschaft, Außenpolitik, Verträge und Forschung. Die Büros für Asien und Nordamerika sind traditionell die einflußreichsten und diejenigen mit den größten Reibungsflächen. In internen Disputen hat sich in der Vergangenheit oft das Nordamerika-Büro durchgesetzt, da gute Beziehungen zu den USA oberste Priorität in der japanischen Außenpolitik besitzen.

Insbesondere sicherheitspolitische Entscheidungen beruhten in der Vergangenheit auf der Aufrechterhaltung einer engen und stabilen Partnerschaft mit den USA. Aber auch die wirtschaftliche Orientierung der Außenpolitik stellte gute Beziehungen zu den USA auf der Basis des Sicherheitsvertrags immer wieder in den Vordergrund. Im Zuge der Einstellung der Zusammenarbeit mit dem Irak 1990 setzten sich erstmals auch die Interessen des Nordamerika-Büros innerhalb des Gaimushō ge-

genüber dem METI durch. Der Loyalität gegenüber den USA wurde damit Vorrang vor der Wahrung der eigenen Wirtschaftsinteressen (Japan bezog 12 Prozent seines Erdöls aus dem Irak) eingeräumt.

Die politische Führungsschicht bietet daher weder das Bild einer monolithischen Machtelite noch dasjenige einer klassischen, korporatistischen Interessenstruktur. Statt dessen kann man von einem „neopluralistischen“ *Bild der Interessenvermittlung unter bürokratischer Führung* sprechen (Schwartz 1998): Ministerialbeamte üben Einfluß in Zusammenarbeit mit Politikern, Unternehmern und Verbändevertretern aus. Das System der Beiräte (*shingikai*), in dem diese Gruppen zusammenarbeiten, institutionalisiert und moderiert zugleich diesen „Neopluralismus“. Häufig wird der politische Handlungsspielraum der Beiräte und der Verwaltung insgesamt durch die Interessenallianzen von Wirtschaft und Abgeordneten im Rahmen der *zoku*, von denen noch die Rede sein wird, ausbalanciert.

Das politische System Japans ist daher kein „kapitalistischer Entwicklungsstaat“, denn der Staat herrscht keineswegs über die Wirtschaft und die Verwaltung keineswegs über die Politik. Die staatliche Vormachtstellung gegenüber der Wirtschaft ist seit den 1970er Jahren weniger durchdringend und weniger extensiv als in einigen europäischen Wohlfahrtsstaaten. Ebenso wenig kann man von einer Dominanz der Politik sprechen, weil zwischen Staat und Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Politik und Verwaltung reziproke Beziehungen bestehen, die sich häufig zu *Netzwerken* verdichten. Auch von einem korporatistischen Staat kann im eigentlichen Sinne nicht die Rede sein, weil die Macht der organisierten Gruppen stärker zerklüftet ist als im klassischen Korporatismus.

3. DER NETZWERKSTAAT

Die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in Japan lassen sich unter diesen Bedingungen noch am treffendsten mit dem Begriff *Netzwerkstaat* umschreiben: Staat und Wirtschaft sind wechselseitig voneinander abhängig; ihre Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen sind eher partnerschaftlich als hierarchisch. Der Netzwerkstaat ist kooperativer im Außenverhalten und zugleich komplexer in seiner Binnenstruktur, als es dem überkommenen Bild des „Entwicklungsstaates“ entspricht. Zugleich trägt der Begriff in stärkerem Masse den Deutungsmustern Rechnung, die verschiedene Disziplinen anbieten.

Denn das „japanische Modell“ von Politik, Wirtschaft und Verwaltung wird von sozialwissenschaftlichen Denkschulen nach wie vor unterschiedlich gedeutet: Wirtschaftswissenschaftler schätzen die Bedeutung kultureller Faktoren gering ein und betonen das Prinzip rationaler Wahl

(*rational choice*) als Antriebskraft individuellen und Gruppenverhaltens. Anthropologen stellen demgegenüber den Primat der Kultur in den Vordergrund, Politikwissenschaftler und Soziologen wiederum die Bedeutung von Institutionen. Tatsächlich existieren aber alle drei Faktorengruppen in einem komplexen Beziehungsgeflecht nebeneinander: Kulturelle Grundlagen formen die Art der rationalen Wahl und durchdringen die Institutionen. Diese wiederum schützen kulturelle Wertvorstellungen. So ist auch der japanische Staat weder nur „Entwicklungsstaat“ noch nur pluralistischer Staat, sondern ein *Netzwerkstaat*, der durch leistungsfähige Kooperationsmuster und komplexe Entscheidungsnetze gekennzeichnet ist.

Der innere Machtring wird auch als *Eisernes Dreieck* aus Politikern, Beamten und Unternehmern umschrieben. Dieses Dreieck beruht letztlich auf vielfältigen Interessenverflechtungen zwischen den genannten Gruppen: Spenden der Wirtschaft an Politiker und Parteien gewährleisten politischen Einfluß. Die Wahrung bestimmter Interessen sichern sich die Unternehmen durch das Angebot einträglicher Ruhestandsposten an Ministerialbeamte. Auf das Fachwissen der Bürokratie wiederum sind die Politiker bei der Konzipierung und Durchsetzung ihrer Politik angewiesen. Da sich jede Gruppe auf die jeweils andere stützt, werden Kollusion und Erpressung (*takari*) begünstigt.

Diese Probleme sind nicht Folgen individuellen Fehlverhaltens, sondern in den Entscheidungsstrukturen des politischen Systems selbst verankert: Die Abgeordneten verstehen sich als Vertreter lokaler und sektoraler Partikularinteressen, die Beamten als Sachwalter ihrer Klientel, und Unternehmer wie Verbände spielen geschickt auf der Klaviatur der Interessenverflechtungen. Die zentralisierte Verwaltungsstruktur und die Schwerkraft lokaler Interessennetzwerke verfestigen diese Strukturen. Es bleibt abzuwarten, ob die 1994 verabschiedeten Reformgesetze zur Einführung staatlicher Parteienfinanzierung, zur Reform des Wahlrechts und zur Eindämmung der Korruption den in vielen Jahrzehnten gewachsenen Interessenfilz zurückschneiden können. Die weitreichenden Bestimmungen zur Sanktionierung von Bestechungen und zur Begrenzung von politischen Spenden an einzelne Politiker deuten zumindest auf ein Problembewußtsein der politischen Klasse hin, die mit diesen Reformen auf langjährige Kritik von Wählern und Medien an Kollusion und Korruption reagiert.

Politik und Verwaltung praktizieren so seit langem eine umfassende Interessenaggregation („politische Inklusivität“), d. h. sie absorbieren alle gewichtigen Interessenforderungen in unterschiedlichen Politikfeldern und administrativen Zuständigkeitsbereichen. Beide Seiten, Politik und Verwaltung, sind daher durch stark politisierte Austauschbeziehungen mit Interessengruppen gekennzeichnet (Klientelismus, reziproke Patrona-

ge). Sie bedienen sich informeller Netzwerke, die Kommunikation und Koordination zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft fördern, die politischen Optionen in den Überschneidungszonen dieser drei Bereiche aber zugleich entsprechend vorformen. Daher stellt sich das politische System im Kern als *Netzwerkstaat* dar. Diese Umschreibung macht es notwendig, den Netzwerkbegriff näher zu erläutern.

Nach den Aussagen neuerer Organisationstheorien aus der *Managementforschung* ist die Netzwerkorganisation im Vergleich zu herkömmlichen, vertikal tief integrierten Organisationsmustern durch ein höheres Maß an strategischer Flexibilität gekennzeichnet (Sydow 1999b: 1–300). Statt auf einer vorwiegend hierarchischen Koordination beruht sie auf einem komplexen Beziehungsgeflecht. Für den Handlungsbereich der Politik ist dabei wesentlich, daß die zentrale Managementkompetenz von Netzwerkorganisationen in der Ausbalancierung von Spannungsverhältnissen liegt: Autonomie und Abhängigkeit, Vertrauen und Kontrolle, Kooperation und Wettbewerb, Formalität und Informalität, ökonomisches Handeln und Herrschaftssicherung. Die sich des Netzwerkansatzes bedienenden Organisationstheorien, die auf der interpretativen Soziologie Georg Simmels, anthropologischen Studien, der Rollentheorie und der Soziometrie aufbauen, können Innovations-, Kommunikations- und Diffusionsprozesse relativ gut erklären (Sydow 1999a: 121).

So ist die höhere funktionale Flexibilität strategischer Netzwerke nach dem *Transaktionskostenansatz* mit geringeren Transaktionskosten verbunden und ermöglicht den Transfer von Innovationen eher als marktliche oder hierarchische Koordination. Nach der von politökonomischen Ansätzen entwickelten *Theorie der flexiblen Spezialisierung* begünstigt zudem das Umfeld des politisch-administrativen Systems, das durch die Folgen der Deregulierungspolitik, eine intensive Forschungs- und Technologiepolitik des Staates und die kooperative Haltung der korporatistischen Akteure gekennzeichnet wird, die Evolution netzwerkartiger Organisationsformen (ebd.: 225ff.). Diese Voraussetzungen treffen in vollem Umfang auf das Umfeld des politischen Systems in Japan zu, wie der anhaltende Zwang zur Haushaltskonsolidierung, Deregulierung und konjunkturellen Wiederbelebung unterstreicht. Dadurch ergibt sich ein entsprechend angepaßtes Verhalten der politischen Klasse.

Der japanische Netzwerkstaat ist durch umfassende Interessenaggregation, die Segmentierung politischer Entscheidungsfelder, die Fragmentierung politischer Macht und durch intensive Konflikte gekennzeichnet. Die Regelung dieser Konflikte wird durch Konsultation, Koordination und Verhandlungen ermöglicht, d.h. durch aufwendige Verfahren, die nicht nur informell und diskret, sondern in ihren Abläufen durchaus sichtbar angewandt werden. Stellt man den großen Umfang staatlicher Trans-

ferleistungen in Rechnung, so läßt sich der *Netzwerkstaat* somit auch als *Verhandlungs- und Verteilungsdemokratie* bezeichnen, deren Entscheidungsprozesse zwei gegenläufigen Tendenzen unterworfen sind: der *zentrifugalen* Tendenz intensiven Wettbewerbs, starker Verteilungskonflikte und weitgehender Fragmentierung politischer Entscheidungsfelder auch innerhalb von Koalitionen und einzelnen Organisationen und der *zentripetalen* Tendenz zu Kooperation, Koordination und Integration. Diese konfligierenden Tendenzen schlagen sich auch im Aufbau und der Arbeitsweise von Beratungsgremien im Regierungsapparat, im Parlament und der führenden Regierungspartei nieder. Im Unterschied zum britischen Westminster-Modell alternierender Parteiregierungen legt die Funktionsweise der pluralistischen, fragmentierten und dezentralisierten Verhandlungs- und Verteilungsdemokratie in Japan, durch eine Vielzahl teils konkurrierender und teils verflochtener Entscheidungskanäle gekennzeichnet, eher einen Vergleich mit Deutschland und Italien als mit Frankreich und Großbritannien nahe.

Zwar hat Japan mit anderen Industriegesellschaften Pluralismus und Wettbewerb als Ordnungsprinzipien von Politik und Gesellschaft gemeinsam. Entscheidende Strukturmerkmale aber sind *inklusive, informelle Netzwerke*, die einerseits Kommunikation und Koordination von Politik und Wirtschaft fördern, andererseits Entscheidungsalternativen in der Überschneidungszone beider Bereiche vorformen. Dieses Muster informeller Beziehungen beruht sowohl auf kulturellen Traditionen als auch auf wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Nur so lassen sich im übrigen auch Interventionsbreite und Wirkungsgrad der *Industriepolitik* erklären, die sich weniger gesetzlicher Instrumente und formaler Regeln als vielmehr informeller Absprachen bedient. Das Netzwerk dieser Verhandlungen und Absprachen ist langfristig angelegt, im wesentlichen informell, vielschichtig, beruht auf einer breiten Interessenabklärung zwischen prinzipiell gleichberechtigten Partnern, findet in einem auch hierarchisch klar gegliederten Rahmen statt und wahrt die Autonomie der Beteiligten.

Es kann mit der *Theorie des sozialen Tausches* interpretiert werden: Aufgrund kultureller Traditionen und günstiger politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen haben sich die Grundsätze des sozialen Tausches in Wirtschaft und Politik fester etabliert als in anderen Industriegesellschaften. Die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen begünstigen die Abstimmung unter den wirtschaftlichen Akteuren eines Bereichs, und die kulturellen Bedingungen wirken sich günstig auf Durchsetzung und Dauerhaftigkeit von Absprachen aus. Diese Konsensprozesse beruhen somit auf kulturellen und wirtschaftlichen Eckwerten und werden in Frage gestellt, wenn sich diese langfristig wandeln.

Die Netzwerke aus Politikern, Beamten und Unternehmern weisen trotz aller Unterschiede einige gemeinsame Merkmale auf: informeller Mitgliedsstatus der Unternehmen unter dem Dach von Handelsgesellschaften, klientelistischer Charakter, stabiler Konsensus, breiter, langfristig angelegter Beratungsrahmen, Unparteilichkeit der Bürokratie im Hinblick auf einzelne Firmen, Zugangsbarrieren für den Eintritt in den jeweiligen Industriezweig. Hier wird sichtbar, daß der verstärkte Marktzugang ausländischer Firmen das strukturelle Gleichgewicht dieser Netzwerke in Frage stellen würde. Je globaler somit die Wirtschaftsverflechtungen und je offener die Industriestruktur, um so schwächer die Stellung der Bürokratie. Je mehr sich Wirtschaft und Gesellschaft Japans somit internationalisieren, um so mehr schwächt sich das Gewicht der traditionellen Entscheidungsnetzwerke ab.

Wie kommen politische Entscheidungen im einzelnen zustande? Der politische Entscheidungsprozeß ist durch unterschiedliche Einflußkanäle und entsprechende Netzwerke gekennzeichnet. Das veranschaulichen Schlagworte wie *kantei-Politik* (Politik in der Residenz des Premierministers), *Nagatachō-Politik* (Politik im Bezirk des Parlaments und der Parteizentrale der LDP), *zoku-Politik* (Politik von Abgeordnetengruppen eines Interessengebietes) und *habatsu-Politik* (Politik der Faktionen der Parteien). Diese Einflußkanäle wirken keineswegs voneinander getrennt, sondern sind vielfältig miteinander verflochten. Die folgende Übersicht gibt die Einflußstrukturen, ihre wichtigsten Akteure und Tätigkeitsfelder wieder. Die verschiedenen Einflußkanäle und Entscheidungszentren lassen sich zu vier Strukturtypen ordnen: der *Regierungspolitik*, der *Parlamentspolitik*, der *Politik der Interessenvermittlung* und der *Politik der Öffentlichen Meinung*. In einem weiteren Schritt werden die einzelnen Akteure benannt, die diese Strukturtypen prägen, und ferner die jeweils gültigen Strukturmuster, Leitlinien und Spielregeln aufgezeigt. Einzelne, ausgewählte Beispiele sollten verdeutlichen, für welche Politikfelder diese Muster bestimmend sind.

Die Formel von der *habatsu-Politik* stellt auf das starke Gewicht der Faktionen in Partei und Regierung ab. Die Faktionen der LDP erfüllen vier Funktionen: 1. die Mobilisierung von Wahlkampfunterstützung für die Wahlkreiskandidaten, 2. die Beschaffung der für eine erfolgreiche Wahlkampfführung erforderlichen Finanzen, 3. die Auswahl von Kabinettsmitgliedern und 4. das Angebot von Dienstleistungen und Hilfen für die eigenen Wähler. Dieses innerparteiliche, am Senioritätsprinzip orientierte Rekrutierungsverfahren hat seinen Höhepunkt in der Mitte der 1980er Jahre erreicht. Der Zusammenhalt der Faktionen hat sich Anfang der 1990er Jahre deutlich verringert, bevor die Wahlrechtsreform die organisatorische Grundlage dieses Systems weiter abschwächte. Das „Gesetz

zur Kontrolle politischer Fonds“ aus dem Jahre 1994 wirkte dadurch in die gleiche Richtung, daß es Spenden an Faktionen untersagte und Grundlagen staatlicher Parteienfinanzierung schuf.

Die Strukturtypen und Akteure des politischen Entscheidungsprozesses lassen sich danach ordnen, ob die Beziehungen zwischen den Akteuren eher kompetitiv oder eher kooperativ sind, und außerdem danach, ob es sich bei dem jeweiligen Strukturtyp um ein eher geschlossenes oder eher offenes System handelt. Tabelle 2 veranschaulicht die große Spannweite dieser Strukturtypen: vom geschlossenen, kooperativen Muster administrativer Führung und politischer Lenkung durch den Premierminister bis hin zur stark kompetitiven, geschlossenen Faktionenpolitik und zur gleichfalls stark kompetitiven, aber offenen Politik der pluralistisch-dezentralen Interessenvermittlung durch Klientelismus.

Diese Strukturtypen können nur idealtypisch getrennt vorgestellt werden, sind aber in der politischen Praxis miteinander verflochten – so etwa die *kantei-Politik* mit denjenigen der Faktionen und der formalen Führungsgruppen. Außerdem: Je mehr die Politik des Premierministers (1) zugleich auf einer Politik der Öffentlichen Meinung (10) beruht, desto größer wird ihr Aktionsradius gegenüber innerparteilichen Führungsgruppen, Faktionen, *zoku* und Bürokratie. Auch wenn der Regierungsapparat, insbesondere das Amt des Premierministers (*Sōrifu*, seit Januar 2001 Kabinettsamt bzw. *Naikakufu* oder *Cabinet Office*), als ausschlaggebender Akteur politischer Planung in Erscheinung tritt, gehen dem aufwendige Abstimmungen innerhalb der Regierungspartei und des Kabinetts voraus, die sich in Begriffen wie „Prüfung der Regierungspartei“ (*yotō shinsa*) und „Kabinettsgesetze“ (*kaku hō*) niederschlagen. Der Begriff der *kantei-Politik* soll daher nicht den Eindruck zentraler Führung, sondern aufwendiger Koordination komplexer Entscheidungsprozesse vermitteln. Entscheidend für den Erfolg politischer Planung sind letztlich Netzwerke aus Bereichsexperten verschiedener Organisationen.

	Strukturtyp	Zentrum
I.	Regierungspolitik	Premierminister (1) LDP-Finanzministerium (2) Administrative Führung (3)
II.	Parlamentspolitik	Faktionen (4) ^a <i>zoku</i> -Politik (5) Formale Führungsgruppen (6) ^b
III.	Politik der Interessen- vermittlung	Tripelallianz (7) ^c Korporatismus (8) Klientelismus (9)
IV:	Politik der Öffentlichen Meinung	Massenmedien (10)

Akteure	Strukturmuster	Beispiele
(1) Premierminister, Minister und Berater	Führung durch Premierminister	Yoshida-Diplomatie, China-Politik Tanakas, Nakasone-Ära
(2) PARC (LDP-Planungs- ausschuß), <i>zoku</i> -Führer, Finanzminister-, LDP- Führung	Kooperative Interdependenz	Haushaltsaufstellung, Steuerpolitik
(3) Leitende Ministerial- beamte, PARC-Ausschüsse	Leitungsfunktion durch Sachverstand	Arbeitspolitik, Sozialpolitik
(4) LDP-Vorsitzender, Faktionen, führende LDP-Mitglieder	Faktionenwettbewerb	Ämterverteilung in Regierung und Parlament
(5) LDP-Exekutive, führende <i>zoku</i> -Mitglieder	Kooperation zwischen <i>zoku</i> und Mitgliedern	Gesundheitspolitik, Verteidigung, Bildung, Reispreis
(6) LDP-Vorsitzender, Faktionen, führende LDP-Mitglieder	Vormacht der Partei- führungsgruppe	Zentrale Personal- und Sachentscheidungen

(7) LDP-Vorstand, Unternehmer, leitende Beamte	kooperative Interdependenz	Wachstumspolitik, Außenhandelspolitik
(8) LDP-Vorstand, Unternehmer, Gewerkschafter, Beamte	Führung durch Unternehmenschefs	Verwaltungsreform, Finanzreform
(9) LDP-Führung, <i>zoku</i> , kleinere Verbände	Wechselseitige Kompensation, Standortvorteile	Öffentliche Unternehmen, Subventionen
(10) Parteien, Massenmedien, Wählerschaft	Öffentliche Meinung	Strukturreformforde- rungen (Tanaka), Steuerreform

- a. *Habatsu seiji*
- b. *Jitsuryokusha seiji*
- c. *Sankaku-dōmei seiji*

Tab. 2: **Akteure und Strukturen im politischen Entscheidungsprozeß**

Quelle: In Anlehnung an Nakano (1997: 65)

Diese Systematik von Strukturtypen und Entscheidungsmustern erfaßt lediglich etablierte politische Einflußkanäle auf zentraler Entscheidungsebene. Obwohl die Muster ein gewisses Maß von Autonomie aufweisen, verbinden sie sich je nach Entscheidungssituation und Politikfeld zu jeweils neuen Kombinationen. Sie spiegeln jedoch nicht – allenfalls unter der Rubrik „Klientelismus“ – die zahlreichen Bürgerbewegungen wider, die globale Anliegen (Umweltschutz, Frieden, Abrüstung, Entwicklungszusammenarbeit) verfolgen.

Die politische Machtstellung des Premierministers unterliegt zahlreichen Beschränkungen, die in den Kompetenzen von Parlament und Ministerien, dem Durchsetzungsanspruch der eigenen Partei und den Kapazitätsgrenzen des Amtes des Premierministers (*Sōrifu*) bzw. des Kabinettsamtes (*Naikakufu*; seit Januar 2001) begründet liegen. Der Regierungschef bestimmt daher weder den politischen Kurs noch die politische Tagesordnung, sondern vermittelt nach Art eines Maklers zwischen den Akteuren, um politisch tragfähige Lösungen durchzusetzen. Während sich in mehreren westlichen parlamentarischen Demokratien inzwischen Anzeichen eines „präsidentiellen“ Regierungsstils des Premiermi-

nisters mehr (so in Großbritannien, Kanada und Australien), scheinen die japanischen Regierungschefs eher zu moderieren und häufig nur zu reagieren. Dieser in Medien und Wissenschaft vielfach kritisierte Führungsstil hat gewiß die Schwäche mangelnder Transparenz, unklarer Verantwortung und undeutlicher Richtungsbestimmung, bietet aber zugleich den Vorteil, daß er Gefahren zentralistischer Strukturen (Skandale, Korruption) nicht so stark ausgesetzt ist und die pluralistische Vielfalt der Interessen der Regierungspartei besser berücksichtigen kann.

Die vorrangige Aufgabe des Premierministers besteht seit langem in der Koordination der Ressortstandpunkte. Während Koordinationsmängel zur Zeit der LDP-Alleinregierungen von den Parteigremien, insbesondere vom Planungsausschuß der Partei behoben worden sind, treten sie nach dem Verlust der parlamentarischen Mehrheit in den Unterhauswahlen 1993 und 1996 sowie in der Oberhauswahl 1998 offen zutage und veranlassen die politischen Planer in den Ministerien, Netzwerke aus entscheidenden, interessierten Abgeordneten der Koalitionsparteien aufzubauen. Die letzte Entscheidung liegt damit in den Händen der parlamentarisch verantwortlichen Spitzenpolitiker der Koalitionsparteien, aber das Gewicht der Entscheidungsvorbereitung hat sich inzwischen wieder zur Ministerialbürokratie verlagert.

Die starke Stellung der Bürokratie in den unterschiedlichen Strukturmustern des politischen Entscheidungsprozesses sollte nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, die Minister seien politisch notorisch schwach. Zwar gibt es auch immer wieder „Minister ohne Einfluß“ (*ban-shoku daijin*), im allgemeinen verleihen aber politisch-administrative Erfahrung, parlamentarische Seniorität, politische Unterstützung durch Partei und Kabinett sowie personalpolitische Kompetenz den Ministern erhebliche politische Macht. Das Konzept der „Herrschaft durch kleine Beamte“ (*gekoku-jō/zokkan seiji*) führt somit in die Irre, weil es den langjährigen Prozeß der Machtkonzentration in den Organisationseinheiten des Regierungsapparats ignoriert. Gerade Minister mit breiter politischer Verankerung *und* administrativer Erfahrung können sich auch gegenüber dem Apparat behaupten. Dazu hat auch die Tatsache beigetragen, daß das politische System in einem gewissen Gegensatz zu den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten inzwischen pluralistischer, konflikthafter und kompetitiver geworden ist. Das Vetorecht, das die Minister in personalpolitischen Fragen in Anspruch nehmen, stößt aber oft an die Grenzen des Einflußspielraums von Faktionen und „Stämmen“ (*zoku*) interessengebundener Abgeordneter.

4. MIKROSTRUKTUREN POLITISCHEN EINFLUSSES

Der politische Aktionsradius eines der LDP angehörenden Ministers wird nicht zuletzt durch den Planungsausschuß der Partei eingegrenzt, andererseits aber durch eine Führungsstellung in einer Faktion wiederum erheblich gestärkt. Gibt der Minister sein Amt auf, behält er – anders als seine amerikanischen Kollegen – seine Verbindungen zur Arbeitsebene des Ministeriums bei und sichert sich hierdurch und durch die Mitarbeit in PARC-Unterausschüssen einen Teil seines bisherigen politischen Einflusses.

Keineswegs sind Minister und führende Parlamentarier von der Ministerialverwaltung auch in politischen Richtungsfragen vollständig abhängig. Ein Gegengewicht stellen die *zoku* dar, die sich über die Grenzen von Faktionen und Wahlkreisen hinaus auf einzelne Politikfelder und die Interessenvertretung dieses Bereichs und seiner Klientel spezialisieren. Diese „Stämme“ sind inzwischen „zu den wichtigsten Akteuren der politischen Entscheidungsfindung avanciert“ (Kerde 1994: 541). Ein weiteres Gegengewicht ist der Politische Planungsausschuß (PARC) der LDP, der zugleich ein Forum für die *zoku*-Abgeordneten und für die Faktionen (*habatsu*) darstellt. Er gliedert sich in 17 Abteilungen sowie in verschiedene Unter-, Sonder- und Untersuchungsausschüsse, deren Aufgaben sich an der Kompetenzverteilung der Ministerien und der Ausschüsse des Unterhauses orientieren.

Da an den Sitzungen der Abteilungen und Ausschüsse auch Beamte der entsprechenden Ministerien teilnehmen, ist der Planungsausschuß zu einer wichtigen Klammer von Regierungspartei und Ministerien einerseits und zugleich zu einem politisch-konzeptionellen Trainingszentrum für ehrgeizige Abgeordnete andererseits geworden. Politische Richtungsentscheidungen sind dann immer wieder Resultate in einem Kräfteparallelogramm aus der beratenden Kommission (*shingikai*) des Planungsausschusses, dem Exekutivkomitee der Partei (*sōmukai*) und den jeweiligen Ressorts des Kabinetts und seiner Ausschüsse und Arbeitsgruppen.

Zoku-Abgeordnete sind vor allem jene Parlamentarier, die in spezifischen, interessengeprägten Politikfeldern wie Landwirtschaft und Verkehr starken politischen Einfluß besitzen und diesen in den einschlägigen Parlamentsausschüssen und Parteigremien entsprechend ausüben. Diese „Stämme“ haben sich schon zu Zeiten der Alleinregierungen der LDP wegen des Bedarfs an politischer Expertise im parlamentarischen System als „Nebenregierung“ (*kai-seifu*) im Machtapparat etabliert. Ihre Stellung hat sich durch die Vertretung sektoraler Wirtschaftsinteressen im Zeitalter internationaler Handelsbarrieren gefestigt und auch im Zeitalter der Koalitionsregierungen behauptet. Der politische Einfluß der *zoku* dokumentiert

so zugleich eine Pluralisierung gesellschaftlicher Interessen und stützt damit das Deutungsmuster der Pluralisten.

Unter den *zoku*, die finanzielle Vorteile und politisches Prestige vermitteln, sind drei besonders einflußreich: für Bauwesen (*kensetsu-zoku*), für Landwirtschaft und Forsten (*nōrin-zoku*) und für Handel und Gewerbe (*shōkō-zoku*). Diese drei „Stämme“ werden im politischen Sprachgebrauch auch im historischen Bezug zu den „drei Familien“ des Tokugawa-Clans als *gosanke* [Ehrenwerte drei Häuser] bezeichnet. Sie sichern den interessenspezifischen Zusammenhalt zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft im „Eisernen Machtdreieck“. Zur Festigung ihrer innerparteilichen Machtstellung sind die Faktionen darauf aus, möglichst viele einflußreiche *zoku*-Abgeordnete zu ihren Mitgliedern zu zählen. Der politische Einfluß dieser Abgeordneten – und damit der gesamten Faktion – hängt insbesondere ab von der Zahl und Höhe der Wahlerfolge, der Zahl und dem Gewicht von Ämtern im PARC, Parlamentsausschüssen und Ministerien und der politischen, öffentlichkeitswirksamen Bewertung der Amtsführung. *Zoku*-Mitgliedschaft und Faktionszugehörigkeit sind somit wichtige Bausteine politischer Karrieren.

Der politische Einfluß der *zoku*-Abgeordneten äußert sich insbesondere darin, daß sie

- in der Haushaltsaufstellung als Anwälte „ihrer“ Politikfelder, Interessenbereiche und Ministerien auftreten,
- die Willensbildung im Regierungsapparat durch persönliche Netzwerke (*jinmyaku*, „Menschen-Adern“) mit Ministerialbeamten beeinflussen, die ihrerseits die Gesetzesentwürfe ihres Ressorts durch informelle Vorabsprachen (*nemawashī*) mit führenden *zoku*-Abgeordneten politisch durchsetzungsfähig machen und
- zwischen Unternehmen, Interessenverbänden und Ministerien als „Verbindungskanäle“ (*kone*) vermitteln.

Ein typischer *zoku*-Abgeordneter beteiligt sich aktiv am Entscheidungsprozeß und gehört nicht nur formal einer Abteilung des politischen Planungsausschusses seiner Partei an.

Die interne Struktur der *zoku* wird entscheidend geprägt durch das Interessenprofil seiner Abgeordneten, die Struktur des Politikfeldes und die personelle Zusammensetzung. Durch die *Artikulation spezifischer Interessen* (Landwirtschaft, Bauindustrie, Exportindustrie etc.) nehmen die *zoku*-Abgeordneten Funktionen des politischen Lobbying wahr, beteiligen sich so an der politischen Prioritätenfindung und Programmplanung und schaffen dadurch Voraussetzungen einer tragfähigen Interessenaggregation. Dies gilt auch für die Regelung von Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Ministerien. Schließlich stellen *zoku* ebenso wie die Faktionen

Kanäle der Elitenrekrutierung dar. An der Auslese des politischen Führungspersonals in Partei und Regierung sind die Faktionen unmittelbar beteiligt, weil alle Kabinette auf „Koalitionen von Faktionen“ beruhen, die *zoku* demgegenüber zwar nur mittelbar – über Standort, Zusammensetzung und Interessenprofil der Faktionen –, dafür aber in den interessenbestimmten Politikfeldern um so wirksamer.

Dies zeigt sich auch beim Widerstand der *zoku*-Abgeordneten gegen Reformen „ihrer“ Ressorts. Vor allem die *zoku*-Mitglieder haben sich in der Vergangenheit immer wieder einer Reform der Verwaltung widersetzt. Dies wird verständlich, wenn man sich die enge Verflechtung dieser Abgeordneten mit Interessengruppen und Verwaltung vor Augen hält. Gerade die im Regierungs- und Parteiapparat gesammelte Erfahrung läßt sie davor zurückweichen, die so aufgebauten Netzwerke durch tiefgreifende Reformen zu gefährden. Eng verflochten mit den Faktionen, in denen sie auch aufgrund ihrer Regierungs- und Parteierfahrung häufig Führungsstellungen innehaben, wirken sie als „Bedenkenträger“, die von Regierungsspitze und Parteiführung ernst zu nehmen sind.

Zwar besteht eine fachliche und interessenspezifische Spezialisierung von Abgeordneten auch in Europa und den USA. Für Japan aber ist kennzeichnend, daß die Mitglieder der *zoku* ihre politische Erfahrung häufig in den betreffenden Ministerien selbst gesammelt haben. Ehemalige Fachbeamte und Regierungsmitglieder üben daher in den entsprechenden Abteilungen des LDP-Planungsausschusses den entscheidenden Einfluß aus. Auch dadurch sind die *zoku* zu stabilen, kohärenten Machtfaktoren der Parteien geworden. Durch die innerparteiliche Durchsetzung ihres Interessenprofils sind sie Instrumente einer segmentierten Netzwerkbildung, deren politische Gestaltungswirkung ein *inkohärenter Interventionismus* ist (Lehbruch 1995). Das Bauministerium und das Verkehrsministerium veranschaulichen in geradezu klassischer Weise dieses Zusammenspiel von Wirtschaftsinteressen, Ressortroutine und politischen Netzwerken. Dementsprechend verbergen sich hinter einem hohen Anteil von Investitionsausgaben im Staatshaushalt häufig umfangreiche Aufträge an Unternehmen der Bauindustrie.

In diesem inkohärenten Interventionismus kann man im übrigen auch eine wesentliche Ursache der Handelskonflikte Japans mit anderen Industriestaaten sehen: Einzelne Wirtschaftssektoren sollten letztlich aus wahlstrategischen Gründen vor internationalen Konkurrenten durch Instrumente des klassischen und neuen Protektionismus abgeschirmt werden. Dies gilt für die Werftindustrie, die Bauindustrie und die Landwirtschaft, aber auch für die Technologieindustrie. Alle Versuche, diesen Interventionismus durch eine Stärkung der politischen und administrativen Lenkung des Premierministers zurückzuschrauben, sind bisher erfolglos geblieben.

Zwar beharrt die LDP – wie insbesondere die Stellung des PARC unterstreicht – durchaus erfolgreich auf ihrem politischen Durchsetzungsanspruch gegenüber dem Regierungsapparat. Aber im Dickicht einer segmentierten Interessenstruktur komplexer Netzwerke verbleibt ihr oft genug nur noch der Ausweg des *muddling through*. Folglich wird auch die Haushaltspolitik durch Besitzstandsstrategien der Ressorts gelähmt.

Im Rahmen dieser Netzwerke ist auch die japanische Bürokratie nicht allmächtig, sondern „janusköpfig“ (Hiwatari 1994: 12): METI und Finanzministerium zeigen, daß das eine Gesicht die *Entwicklungsorientierung* staatlichen Handelns ist, das andere dagegen die *Klientenorientierung*. Zu den Klienten zählen keineswegs nur Großunternehmen, sondern auch die große Zahl mittlerer und kleinerer Unternehmen, über die die staatliche Entwicklungsbank Japans schützend ihre Hände hält. Zudem wird die Allmacht der Bürokratie durch den fachlichen Sachverstand und das politische Durchsetzungsvermögen der *zoku*-Abgeordneten eingegrenzt. Dieser politische Druck zwingt die Ministerien, sich als Makler unterschiedlicher sozioökonomischer Interessen zu verstehen und gegenüber den Verbänden *gatekeeper*-Funktionen wahrzunehmen. Der starke Einfluß der *zoku*-Abgeordneten und die Dezentralisierung der Parteistrukturen unter dem Einfluß des neuen Wahlrechts stellen aber andererseits die Fähigkeit der Parteien zur Formulierung umfassender politischer Konzeptionen durchaus in Frage. Der Parteienwettbewerb wird daher nur umrißhaft als Konkurrenz alternativer Politikentwürfe wahrgenommen. Das Eigengewicht der politischen Führung gegenüber der Ministerialbürokratie ist auch dadurch gestärkt worden, daß sich einzelne Premierminister wie Nakasone und Obuchi persönliche Beratungsgremien aus ehemaligen Politikern und Fachleuten geschaffen haben. Zweck dieser Gremien mit eher vagen Namen („Konferenz für wirtschaftspolitische Strategien“, „Nationale Konferenz für eine Reform des Bildungssystems“, „Planungsausschuß für die Rolle Japans im 21. Jahrhundert“) ist die Entwicklung politischer Optionen für den Regierungschef, der damit einen Nachweis seiner politischen Führungskompetenz erbringen und zugleich seine eigene politische Stellung gegenüber Partei und Regierungsapparat festigen kann.

5. AUSBLICK

Unter dem Einfluß der Überalterung der japanischen Gesellschaft einerseits und des internationalen Wettbewerbsdrucks andererseits nimmt die Verwaltung ihre Aufgabe des Interessenausgleichs zwischen Groß- und Kleinunternehmen sowie Selbständigen ernster als früher. Zugleich

nimmt der Druck aus den Wahlkreisen auf durch Abgeordnete initiierte öffentliche Leistungen zu. Diese Zangenbewegung von äußeren und inneren Einflüssen entideologisiert die Politik: Ideologische Extrempositionen werden daher immer schwächer besetzt. Der politische Wettbewerb findet in der Mitte des politischen Spektrums statt, und hier formen Liberaldemokraten, gemäßigte Reformer und pragmatische Sozialdemokraten ein mehrheits- und regierungsfähiges Zentrum, das in sich wandelnden Formationen das politische Heft in der Hand behält.

Die politischen Netzwerke, die über die Durchsetzbarkeit von politischen Initiativen in einem Politikfeld entscheiden, sind zwischen den Positionen eines starken oder schwachen Staates und zwischen den Positionen eines geschlossenen, monistischen und eines offenen, pluralistischen Entscheidungsprozesses angesiedelt. In diesem Rahmen eines stark fragmentierten politischen Entscheidungssystems bewegen sich die meisten Fallskizzen politischer Einzelfragen japanischer Wissenschaftler in neuerer Zeit. Zu den Trägern dieser politischen Netzwerke zählen sie insbesondere *zoku*-Abgeordnete, Fachbeamte, Interessenvertreter, Wissenschaftler und Journalisten. In der Integration von Medienvertretern in diese ausschlaggebenden Entscheidungszirkel unterscheidet sich im übrigen die japanische von westlichen Demokratien. Die Medienvertreter repräsentieren in diesen Netzwerken so einflußreiche Medien wie das staatliche Fernsehen NHK und die führenden Tageszeitungen *Asahi*, *Yomiuri*, *Mainichi* und *Nihon Keizai Shinbun*.

Neben den Polen des „Eisernen Dreiecks“ aus LDP, Bürokratie und Wirtschaft (*sei-kan-zaï*) stellen die Medien in Japan eine „vierte Gewalt“ (*daiyon no kenryoku*) dar, der manche inzwischen einen noch größeren politischen Einfluß zumessen als Parteien, Verwaltung und Verbänden. Ihre politisch-strategische Schlüsselfunktion verleiht denjenigen, die sich ihrer erfolgreich bedienen, erhebliche Macht. Wer Zugang zu Medien besitzt, kann – wie in den anderen Industriestaaten auch – Themen auf die politische Tagesordnung setzen und dadurch politische Stimmungen beeinflussen (*agenda setting*). So werden Verlauf und Ergebnis der politischen Meinungsbildung weniger vorhersehbar als bei den klassischen Verfahren politischer Durchsetzung wie der Mobilisierung von Interessen und der Konfliktregelung durch Verhandlungen. Zu dieser Wirkung tragen auch die Vielfalt der Medien, ihre politische Unabhängigkeit und der zwischen ihnen herrschende Wettbewerb bei.

Bei aller Fachkompetenz und politischen Erfahrung stellt die Bürokratie keine allmächtige Technokratie dar. Statt dessen ist eher von einem „System von Expertokratien (zu sprechen), in denen spezialisiertes Wissen eine entscheidende Rolle spielt“ (Harari 1995: 12). Dieses System wird auf lange Sicht um so handlungsfähiger sein, je offener die Grenzen zwischen

den Expertokratien verlaufen und je mehr politisch integrationsfähige Konzeptionen politische Perspektiven jenseits herkömmlichen Fachwissens und geronnener Ressortenerfahrung vermitteln. Dieses Erfordernis verweist auf eine starke Führung an der Regierungsspitze, für die entscheidende Voraussetzungen wie ein leistungsfähiges Amt des Premierministers bzw. Kabinettsamt und eine überschaubare Zahl relativ gleichgewichtiger Ressorts fehlen. Es bleibt abzuwarten, ob sich reformfreudige Premierminister mit ehrgeizigen Plänen einer Straffung des Regierungsapparats gegenüber dem Beharrungsvermögen der etablierten Ministerien und der hinter ihnen stehenden Parteiführer und *zoku*-Abgeordneten werden durchsetzen können.

Eine neuere Umfrage unter den Mitgliedern von Regierungsbeiräten (*shingikai*) vermittelt eine aufschlußreiche Binnensicht der Einflußkanäle von Interessengruppen im Regierungsapparat. Danach ist die wichtigste Methode dieser Einflußnahme die Einwirkung auf die Öffentliche Meinung, die zweitwichtigste die Mitwirkung in Regierungsbeiräten, während Parlament, Parteien und Ministerien erst die nächsten Rangplätze einnehmen. Die Funktion der Beiräte besteht in der Regelung von Interessenkonflikten zwischen den beteiligten Gruppen, der Mobilisierung der Unterstützung für ein politisches Programm und dem Angebot entsprechenden Sachverständes. Diese wird besonders deutlich bei der Vermittlung von Arbeitgeberstandpunkten. Dennoch kann von einer korporatistischen Struktur im klassischen Sinne nicht gesprochen werden, da die beteiligten Verbände ihre Einflußbereiche nicht monopolistisch kontrollieren. Eher zeigt die Tätigkeit der Beiräte *eine neue pluralistische Struktur unter bürokratischer Vermittlung*.

Trotz der Öffnung des politischen Prozesses für eine Vielzahl von Interessengruppen bleibt der Pluralismus in Japan einseitig. Das von Muramatsu (1993) vor dem Regierungswechsel 1993 (der eine kurzfristige Ablösung der LDP bewirkte) gezeichnete Bild gilt noch immer: Es gibt einen *inneren Kreis* von Entscheidern aus LDP, Bürokratie und Interessenverbänden, der anderen Gruppen (wie den Sozialisten, Gewerkschaften und Oppositionsparteien) den Zugang zum Zentrum der Macht verwehrt. In der neuen Ära von Koalitionsregierungen, erneuter Herrschaftskonsolidierung der Liberaldemokraten und permanenter Spaltungen und Neugründungen von Oppositionsparteien sowie oppositioneller Bündnisse bleibt zudem die Ministerialbürokratie der ruhende Pol in einem politischen Kräfteparallelogramm, das oft nur schwer zu durchschauen und noch schwerer zu kontrollieren ist. Mangelnde Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns werden auch begünstigt durch die vielfach beklagte traditionelle Asymmetrie des Parteiensystems („Eineinhaltparteiensystem“), das die Liberaldemokraten und ihre Partner in Wirtschaft

und Gesellschaft zur *in-group* (*uchi*) und Opposition und Gewerkschaften zur *out-group* (*soto*) werden ließ.

So nachhaltig und gut begründet diese Kritik auch sein mag, sie trifft nicht allein auf das politische System Japans, sondern auch auf westliche Demokratien zu: Auch die skandinavischen Länder und Italien wurden über lange Nachkriegsjahrzehnte von Dominanzparteiensystemen regiert, ohne daß die Substanz der Demokratie jemals grundsätzlich in Zweifel gezogen worden wäre. Die Kritik an der schwachen Einbindung der Gewerkschaften in die politische Planung trifft etwa auch die Demokratie der USA, und der Einwand mangelnder Transparenz staatlichen Handelns trifft auf viele Konkordanzdemokratien in Europa und außerhalb Europas zu, in denen politische Entscheidungen aus einem breiten politischen Prozeß von wechselseitigen Absprachen hervorgehen, an denen Behörden, Parteien, Unternehmen und Verbände eines Wirtschaftszweiges beteiligt werden. Für diese Konkordanzdemokratien, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland zählt, gilt eine ebenso grundsätzliche Kritik wie für die Wirkungsweise der japanischen Konsensdemokratie: Zwar ist die Legitimationsgrundlage der politischen Entscheidungen breit und durchaus stabil, aber das Ergebnis der politischen Kompromißfindung, oft genug in der Form von „Paketen“ festverschürt und nicht mehr aufzulösen, ist zugleich starr und unveränderbar. Die reformorientierten Kräfte der Staatsklasse haben aber in Japan – wie auch in den westlichen Demokratien – erkannt, daß diese Strukturen im Zeitalter der Globalisierung flexibler gestaltet werden müssen. Der Reformbedarf wächst.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abe, Hitoshi, Shintō Muneyuki, Kawato Sadafumi (1990): *Gendai Nihon no seiji* [Die Politik des gegenwärtigen Japan]. Tōkyō: Iwanami. In engl. Übers. (1994): *The Government and Politics of Japan*. Tōkyō: University of Tokyo Press.
- Blechinger, Verena (1998): *Politische Korruption in Japan: Ursachen, Hintergründe und Reformversuche*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, 291. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Curtis, Gerald L. (1999): *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
- Foljanty-Jost, Gesine, Anna-Maria Thränhardt (Hg.) (1995): *Der schlanke Staat in Japan: Vorbild oder Schreckbild?* Opladen: Leske + Budrich.
- Gotōda, Masaharu (1994): *Sei to kan* [Politik und Verwaltung]. Tōkyō: Kōdansha.

- Harari, Ehud (1995): *Aspects of Public Policy Processes*. Berlin (unveröffentlichtes Manuskript).
- Hiwatari, Nobuhiro (1994): After the Earthquake Election: Rethinking the Role of the Bureaucracy. In: *Social Science Japan* (July), S. 12–14.
- Inoguchi, Takashi (1995): Democracy and the Development of Political Science in Japan. In: Easton, David, John G. Günell, Michael B. Stein (Hg.): *Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science*. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 269–293.
- Johnson, Chalmers (1995): *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*. New York, London: Norton.
- Kato, Junko, Michael Laver (1998): Party, Policy and Cabinet Portfolios in Japan, 1996. In: *Party Politics* 4, 2 (April), S. 253–259.
- Kerde, Ortrud (1994): Macht durch Expertise – Die ZOKU-Abgeordneten in der LDP. In: *Asiatische Studien* 48, 1, S. 541–554.
- Kevenhörster, Paul (1993): *Politik und Gesellschaft in Japan*. Mannheim: B. I. Taschenbuchverlag.
- Kobayashi, Yoshiaki (1997): *Gendai Nihon no seiji katei: Nihongata minshu-shugi no keiryō bunseki* [Der politische Prozeß im Japan der Gegenwart: Eine quantitative Analyse der Demokratie japanischen Typs]. Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai.
- Lehmbruch, Gerhard (1995): Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke: Administrative Interessenvermittlung in Japan. In: Bentele, Karlheinz, Bernd Reissert, Ronald Schettkat (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Fritz W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt am Main: Campus, S. 64–100.
- Masumi, Junnosuke (1995): *Contemporary Politics in Japan*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Muramatsu, Michio (1993): Patterned Pluralism under Challenge: The Policies of the 1980's. In: Allinson, G. D., Y. Sone (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Ithaca, London: Cornell University Press, S. 50–71.
- Muramatsu, Michio, Itō Mitsutoshi, Tsujinaka Yutaka (1992): *Nihon no seiji* [Japanische Politik]. Tōkyō: Yūhikaku.
- Nakano, Minoru (1996): Seisaku katei [Politischer Prozeß]. In: *AERA* 19, S. 110–113.
- Nakano, Minoru (1997): *The Policy-Making Process in Contemporary Japan*. Basingstoke u. a.: MacMillan Press.
- Nishikawa, Tomokazu, Kawata Jun'ichi (1996): *Seitō habatsu: Hikaku seiji-gakuteki kenkyū* [Die Faktionen der Parteien: Vergleichende politikwissenschaftliche Forschung]. Tōkyō: Minerva.
- Ōtake, Hideo (1996a): *Gendai Nihon no seiji kenryoku keizai kenryoku* [Politische und wirtschaftliche Macht im gegenwärtigen Japan]. Tōkyō: San'ichi Shobō.

- Ōtake, Hideo (1996b): Chitekina gēmu no omoshirosa [Spaß an einem intellektuellen Spiel]. In: *AERA* 19, S. 10–11.
- Ōtake, Hideo (Hg.) (1998): *How Electoral Reform Boomeranged*. Tōkyō, New York: Japan Center for International Exchange.
- Ōtake, Hideo (Hg.) (2000): *Power Shuffles and Policy Processes: Coalition Government in Japan in the 1990s*. Tōkyō, New York: Japan Center for International Exchange.
- Pempel, T. J. (1998): *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Pharr, Susan J., Krauss, Ellis S. (Hg.) (1996): *Media and Politics in Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Reed, Steven R. (1993): *Making Common Sense of Japan*. Pittsburgh, London: University of Pittsburgh Press.
- Richardson, Bradley (1997): *Japanese Democracy: Power, Coordination and Performance*. New Haven, London: Yale University Press.
- Saikawa, Takasumi (1999): *Renritsu seiji no butai ura* [Hinter den Kulissen der Koalitionspolitik]. Tōkyō: Bungeisha.
- Schwartz, Frank J. (1998): *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Seifert, Wolfgang (1997): *Gewerkschaften in der japanischen Politik von 1970 bis 1990: Der dritte Partner?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stockwin, J. A. A. (1999): *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*. 3. Aufl. Oxford, Malden, Mass.: Blackwell.
- Suzuki, Takaaki (2000): *Japan's Budget Politics: Balancing Domestic and International Interests*. Boulder, London: Rienner.
- Sydow, Jörg (1999a): *Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation*. Wiesbaden: Gabler.
- Sydow, Jörg (Hg.) (1999b): *Management von Netzwerkorganisationen: Beiträge aus der „Managementforschung“*. Wiesbaden: Gabler.
- Yamaguchi, Jirō (1997): *Nihon seiji no kadai: Shin seiji-kaikaku ron* [Aufgaben japanischer Politik: Theorie einer neuen Politikreform]. Tōkyō: Iwanami Shoten.