

## ALLE MACHT DEM VOLK?

### DAS DIREKTDEMOKRATISCHE INSTRUMENT ALS CHANCE FÜR DAS POLITISCHE SYSTEM JAPANS

*Gabriele Vogt*

*Abstract:* The use of referendums and initiatives is generally increasing worldwide. In Japan referendums have been held since the mid-1990s. Nowadays, referendums are becoming popular among Japanese local citizen activists, but nevertheless the position of referendums as an instrument of policy-making in the Japanese state is still weak. This weakness has its reasons not only in a lack of resources on the side of the activists but also in the legal position of referendums in Japan. The *Chiho Jichi-ho* [Local Autonomy Law] clearly subordinates referendums to the system of representative democracy by declaring the result of a referendum as generally non-binding. Moreover, the character of the Japanese central state does itself not really support any formulation of political demands and objectives in the various regions of the country; only since the 1990s has this system been softened. Since the Nago-referendum of December 1997, the use of referendums in politics is increasing, causing a change in the relationship between *kan* [bureaucracy] and *min* [people]. Moreover, the increasing use of referendums has provoked a debate about Japan's regional identities and their contribution to Tōkyō's policies.

In den meisten Teilen der Welt ist Demokratie  
ein Schlagwort ohne klare Substanz.  
(Helmut Schmidt 2001: 41)

In der Tat gibt es weder eine allgemein akzeptierte Lehrmeinung noch eine prägnante Definitionsformel zu den Inhalten des Schlagwortes „Demokratie“. Neben vielen anderen Aspekten wie Gewaltenteilung und Pluralismus zählen auch unabdingbar Volkssouveränität und Mehrheits Herrschaft zu den Eckpfeilern des demokratischen Selbstverständnisses. Der Begriff der „Demokratie“ selbst setzt sich zusammen aus den griechischen Wortbestandteilen *demos* [Volk] und *kratein* [herrschen]. Schon dadurch wird deutlich: im Zentrum der demokratischen Staatsordnung steht das Volk (Guggenberger 1991: 70–71). Der Allgemeinwille des Volkes, die *volonté générale*, findet am unmittelbarsten durch direktdemokratische Verfahren Zugang in die politische Willensbildung. Der Bürger wird zum *homo politicus*. Er muß sich in seinen Entscheidungen – soll die Direkte Demokratie<sup>1</sup> funktionsfähig sein – am Gemeinwohl orientieren und egi-

---

<sup>1</sup> „Direkte Demokratie“ wird hier als feststehender Ausdruck und entsprechend das Adjektiv in Großschreibung verwendet.

stische Tendenzen überwinden. Eines der Gefahrenpotentiale Direkter Demokratie liegt in den Schwierigkeiten dieses Prozesses, ein weiteres in den Hürden der praktischen Umsetzbarkeit direktdemokratischer Verfahren (Lösche 1991: 97).

Die Direkte Demokratie wurde als ein politisches Instrument in Japan erstmals im Sommer 1996 eingesetzt. In der Kleinstadt Maki in der Präfektur Niigata war die Bevölkerung dazu aufgerufen, über den geplanten Neubau eines Atomreaktors in der Region abzustimmen. Die Zahl von 88% der Bevölkerung, die an diesem politischen Willensbildungsprozess teilnahmen, ist im Vergleich zur Wahlbeteiligung etwa bei Parlamentswahlen sehr hoch<sup>2</sup>. Da die Beteiligung bei Referenden in Japan stets sehr rege ist, scheint bei einer Analyse des politischen Verhaltens der Bevölkerung eine klare Unterscheidung der Schlagwörter Politikverdrossenheit und Parteiverdrossenheit angebracht zu sein. Im Falle von Maki sprachen sich 60% der Bürgerinnen und Bürger gegen den Bau des Reaktors aus (NPA 1996). Erstaunlich mutet an, daß die direktdemokratische Partizipation der Bevölkerung an der politischen Willensbildung und -artikulation in Japan erst ab Mitte der 1990er Jahre einsetzte. Zu diesem Zeitpunkt konnten die meisten europäischen Länder und einige Staaten der USA bereits auf eine hundertjährige Tradition in der Direkten Demokratie zurückblicken.

Ähnlich spät faßten in Japan auch Bürgerrechtsbewegungen Fuß. Sie können als Vorläufer des direktdemokratischen Prozesses gesehen werden und ihr relativ spätes Einsetzen mag somit die Erklärung liefern für das verzögerte Aufkommen der Direkten Demokratie in der japanischen Politlandschaft. Erst in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren entstanden in Japan im Zuge der Umweltproblematik erste Bürgerinitiativen. Proteste davor, wie etwa die Massendemonstrationen gegen die Revision des amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrages von 1960 ließen sich nicht in eine realpolitische Partizipation der Bürger umleiten. Erst die Bewegung gegen die Umweltverschmutzung umfaßte alle sozialen Schichten, war politisch unabhängig und erzwang schließlich 1970, nach dem Siegeszug politischer Reformkräfte in den Kommunen, inhaltliche Maßnahmen der konservativen Regierung zum Umweltschutz (Krauss 2000: 2–3).

Die Entwicklungen der letzten Jahre, das Ende des Kalten Krieges, Globalisierung und Internationalisierung sowie die Zunahme von NGOs

---

<sup>2</sup> Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Oberhaus vom 29.07.2001 lag trotz eines dank der Beliebtheit des japanischen Premierministers Koizumi einsetzenden Booms der Politszene bei lediglich 47,2% (Neue Zürcher Zeitung 29.07.2001: Internet).

(*Non-Governmental Organizations*) führten auch in Japan zu einer verstärkten Beteiligung der Bürger am politischen Willensbildungsprozeß. Die Direkte Demokratie aber erscheint in Japan, im internationalen Vergleich gesehen, immer noch kraftlos und einflußarm. Dies mag an drei Gründen festzumachen sein, die im folgenden näher zu erläutern sind: an einem Mangel an Ressourcen innerhalb der Aktivistengruppe, an der schwachen rechtlichen Stellung der Direkten Demokratie und am zentralstaatlichen Charakter Japans.

### 1. ZUR BEGRIFFLICHKEIT

Direkte Demokratie steht synonym zu Volksgesetzgebung. Sie bezeichnet Verfahren, „die von Bürgerinnen und Bürgern ‚von unten‘ ausgelöst werden und ihnen Gestaltungs- und Entscheidungsmacht einräumen.“ (Schiller 1999: 9) Die Direkte Demokratie steht als Systembegriff und auch bei der Charakterisierung von Entscheidungsverfahren zunächst als Gegenpol der repräsentativen Demokratie gegenüber. Die repräsentative Demokratie, d.h. das Prinzip, daß vom Volk in demokratischer Wahl bestimmte Vertreter in den Parlamenten des Landes die legislative Gewalt vollziehen, soll durch die Direkte Demokratie gemäß ihres modernen Selbstverständnisses jedoch nicht ersetzt, sondern lediglich ergänzt werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten des direktdemokratischen Instruments gelten nur für Sachentscheidungen, nicht aber für die Direktwahl von Personen in Ämter, die Auflösung von Parlamenten oder etwa eine unmittelbare Abstimmungs-beteiligung des Bürgers an innerparteilichen Disputen. Das direktdemokratische Verfahren kennt zwei Varianten der unmittelbaren Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. In einem sogenannten Korrekturbegehren kann durch Initiative und Entscheid ein Parlamentsbeschluß entweder ergänzt oder aufgehoben werden. In einem Initiativbegehren dagegen können in den Reihen der Bürger entworfene Gesetzesvorschläge beschlossen werden. Beiden Verfahren gemeinsam ist das dreistufige Verlaufsmo-dell von Initiierungsphase, Qualifizierungsphase und Entscheidungsphase. In der Bundesrepublik spricht man auf der Landesebene dabei von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid; auf der kommunalen Ebene analog von Bürgerinitiative, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (Schiller 1999: 9–11). Am Rande der Direkten Demokratie stehen die konsultativen Referenden, denen im Unterschied zur Volksgesetzgebung der Entscheidungscharakter fehlt; sie sind in etwa Meinungsfragen gleichzusetzen.

Eines der bemerkenswertesten Charakteristika des direktdemokratischen Prinzips in Japan ist, daß es über keinerlei Entscheidungscharakter

verfügt. Ergebnisse aus direktdemokratischer Willensbildung sind in Japan weder auf kommunaler, noch präfekturaler oder gar staatlicher Ebene bindend. Diese Gemeinsamkeit von Direkter Demokratie in Japan und konsultativen Referenden mag manch einen, so auch den Vorstandssprecher von „Mehr Demokratie e.V.“, Tim Weber, dazu verleiten, das japanische Modell der Direkten Demokratie der Kategorie der konsultativen Referenden zuzuschlagen (Weber 2000). Ich sehe in dieser Einordnung allerdings die Gefahr, der Zielsetzung der direktdemokratischen Aktivisten in Japan nicht gerecht zu werden. In keinem der bisherigen Fälle war eine reine Befragung das ultimative Ziel. Dem deutschen Sprachgebrauch analoge Formulierungen wie Volksentscheid und Bürgerentscheid würden allerdings eine Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses suggerieren. Sie erscheinen also für den japanischen Fall ebenfalls ungeeignet. Das japanische *Chihō Jichi-hō* [Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung] spricht in dem Abschnitt zum direktdemokratischen Prinzip von *chokusetsu seikyū* [direkten Forderungen]. In Anlehnung auch an die im angelsächsischen Sprachraum bereits zu diesem Themenkomplex publizierte Literatur, sollen im folgenden direktdemokratische Aktionen in Japan mit dem neutralen Begriff des Referendums bezeichnet werden. Dieser war als *kokumin tōhyō* [Abstimmung des Volkes] im japanischen Sprachgebrauch zwar lange Zeit insbesondere mit dem Schweizer Modell des Volksentscheides konnotiert, erfährt jedoch mit zunehmendem Einsatz des direktdemokratischen Elements in der japanischen Politwirklichkeit einen Bedeutungswandel und dient heute auch zur Bezeichnung direktdemokratischer Aktionen in Japan. Bisher abgehaltene Referenden in Japan beschränkten sich auf Städte und auch eine Präfektur als Abstimmungsregion. Eine entsprechende Anpassung kann in der Begrifflichkeit verfolgt werden: so sind *shimin tōhyō* [Abstimmung der (Stadt-)Bürger] und *kenmin tōhyō* [Abstimmung der Präfekturbewohner] gebräuchlich.

## 2. DIE DIREKTE DEMOKRATIE IN JAPAN – UNZULÄNGLICHKEITEN DES INSTRUMENTS

### 2.1. Der Mangel an Ressourcen

Zu den grundlegenden Ressourcen einer politischen, so auch der direktdemokratischen Bewegung gehören neben dem Organisationsgrad der Aktivistengruppe die Faktoren Geld, Personal, Zeit und Wissen. Diese Ressourcen sind phasenübergreifend, also sowohl bei der Initiierung als auch bei Qualifizierung und Entscheidung von großer Bedeutung. Die Di-

rekte Demokratie in Japan hat mit einem Mangel in vielen Ressourcenbereichen zu kämpfen.

Bezüglich des Organisationsgrades können nach Weber (1997: 27) drei Organisationstypen unterschieden werden: Parteien und Verbände mit einem hohen Organisationsgrad, bereits bestehende Bürgerinitiativen mit mittlerem Organisationsgrad sowie neu gegründete Bürgerinitiativen mit einem niedrigen bzw. *ad hoc* Organisationsgrad. Japanische Bürgerinitiativen, die im Bereich der Direkten Demokratie arbeiten, sind meist neue Initiativen mit einem entsprechend geringen Organisationsgrad. Nur selten, wie etwa bei dem präfektureiten Referendum in Okinawa im September 1996 wurden Bürgerinitiativen bei der Vorbereitung und Durchführung von Referenden von politischen Führungskräften der Region logistisch unterstützt. Ein steigender Organisationsgrad bedeutet, da der Organisationsgrad selbst andere Ressourcen wie Personal, Zeit, Geld und strategisches Wissen umfaßt, ein allgemein größeres Ressourcenaufkommen. Dieses wiederum hat eine größere Handlungsfähigkeit der Bürgerinitiative zur Folge.

Einer der zentralen Eckpfeiler der Versorgung mit Ressourcen ist der Faktor Geld. Je besser die finanzielle Ausstattung einer Bürgerbewegung, desto größer sind ihr Spielraum und ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten bei dem Versuch, ihre Ziele mittels eines direktdemokratischen Verfahrens durchzusetzen. In den Worten Cronins: „The traditional view of American politics is that it takes three things to win elections: money, money, money.“ (Weber 1997: 27) In den USA wurde dieser Ansatz wie in keinem anderen Land gerade auch im Bereich der Direkten Demokratie in die Praxis umgesetzt. Vorreiter in dieser Entwicklung ist der US-Bundesstaat Kalifornien. Dort ist die sogenannte „Initiative Industry“ (Heußner 1999: 116) entstanden: bezahlte Stimmensammler garantieren, die für die Qualifikation eines Referendums nötigen Unterschriften zu erbringen und eröffnen somit insbesondere Wirtschaftsverbänden und Lobbyisten einen zwar relativ kostspieligen, aber politisch hürdenfreien Einstieg in direktdemokratische Prozesse. Doch der Faktor Geld kann nicht alleine den Ausgang von Volks- und Bürgerentscheiden bestimmen. Auch die Unterstützung des Vorhabens durch die Medien und Meinungsführer, Vertrauen zu den im Projekt involvierten Personen sowie der politische Kontext zum Zeitpunkt der Abstimmung sind entscheidend für das Abstimmungsverhalten der Wählerinnen und Wähler am Tag des Referendums. Als Paradebeispiel für die teilweise Machtlosigkeit des Faktors Geld gilt die Abstimmung über die Einführung des Bürgerentscheides in Bayern im Oktober 1995. Den Initiatoren stand dabei ein Budget von DM 200.000 zur Verfügung; die CSU ließ sich ihre Gegenkampagne das Vierfache kosten und mußte trotzdem eine Niederlage hinnehmen (Weber

1997: 28). Dennoch ist Geld als Ressource im direktdemokratischen Prozeß sicherlich nicht von Nachteil. Die japanischen Bürgerinitiativen plagen sich oft mit einer geringen finanziellen Ausstattung, da sie, wie Professor Igarashi Akio von der Rikkyō Universität betont (Igarashi 2000), ausschließlich auf die Spenden ihrer Förderer angewiesen sind. Finanzielle Unterstützung direktdemokratischer Bürgerinitiativen durch politische Parteien oder kommunale bzw. lokale Regierungen sei in Japan nicht realistisch. Da viele der in Japan bisher abgehaltenen Referenden sich außerdem lediglich auf die Blockade und nicht etwa Initiative einzelner Projekte bezogen, standen der Unterstützergruppe von meist Ortsansässigen oft ganze Industriezweige, wie etwa häufig die Bauindustrie einer Region als Kontrahenten entgegen.

Auch Personal und Zeit gelten als wichtige Ressourcen. Beim Faktor Personal muß unterschieden werden zwischen den Kriterien Quantität und Qualität. In der Vorbereitungsphase einer direktdemokratischen Aktion ist sicherlich zunächst die Quantität des Personals von Bedeutung: für das Plakatieren, Verteilen von Informationsmaterial und Sammeln von Unterschriften werden viele helfende Hände benötigt. Gilt es dann im Anschluß, das Projekt einer breiten Öffentlichkeit gezielt bekanntzumachen, so ist insbesondere die Qualität des Personals von Bedeutung. Bekanntheit und Beliebtheit der Repräsentanten führen auch zu einer breiteren Akzeptanz des Projekts selbst. Angesehene Persönlichkeiten wie Vereinsvorstände usw. sind deshalb als unterstützendes Personal bei den Aktivisten von Referenden besonders begehrt. Der Faktor Personal ist eng verknüpft mit dem Faktor Zeit. Es gibt nur wenige hauptberuflich Engagierte im Bereich der Direkten Demokratie. Die meisten Involvierten sind Privatpersonen, die das Engagement für Referenden mit ihrem persönlichen Zeitbudget in Einklang bringen müssen. In der Ressource Zeit steht die Direkte Demokratie beim einzelnen also stets in Konkurrenz zu sonstigen Verpflichtungen. Gerade in Japan ist die Versorgungslage mit den Ressourcen Personal und Zeit nicht schlecht. Viele Ehrenamtliche arbeiten oft mit höchstem Einsatz für ihre Ziele, u.a. eben die Durchführung von Referenden. Auffällig in diesem Zusammenhang erscheint, daß die meisten der Ehrenamtlichen Rentner, Studenten oder aber (Haus-)Frauen jeden Alters sind. Sie gehören zu den sozialen Gruppen, denen es die japanische Arbeitswelt am ehesten gestattet, große Mengen Zeit privat zu investieren (Mayer 1995: 117–118). Viele der japanischen Bürgerinitiativen sind gerade aus diesem Grund auffällig verflochten mit diversen Frauenbewegungen.

Auch der Faktor Wissen ist eng verknüpft mit dem Personalaspekt: Auf die Ressource Wissen kann nur in dem Maße zurückgegriffen werden, in dem sich die Personen gemäß ihrer Zeitplanung zur Verfügung stellen

können. Diese Ressource muß weiter differenziert werden. Das Sachwissen bezieht sich auf einen konkreten Fall und dabei auf Argumente *pro* und *contra* eine Angelegenheit. Das Strategiewissen umfaßt das technische Wissen um die Art und Weise, wie eine Kampagne zu führen ist (Weber 1997: 29). Das Strategiewissen steigt in dem Maße an, in dem mehr geschultes Personal vorhanden ist und sich der Organisationsgrad einer Bürgerinitiative erhöht. Gerade bei jungen Initiativen wie in Japan ist es darum noch nicht optimal bestellt. Das Sachwissen hingegen hängt natürlich eng mit den Themen der Referenden zusammen. Dabei ergibt sich in Japan das Problem, daß Referenden oft zu Themen der nationalen Politik oder aber komplizierter technischer Fragen abgehalten werden. So wurde in den letzten Jahren zu Nuklearanlagen, Industrieabfällen und Frischwasserversorgung etc. votiert – allesamt Themen, die nicht ohne langwierige und intensive Einarbeitung kompetent beurteilt werden können. Daß dabei viele japanische Bürgerinitiativen oft nur das Wohl der eigenen Stadt im Auge haben, beispielsweise den Bau einer Nuklearanlage im eigenen Ort verhindern, sich aber nicht gegen einen Bau in der benachbarten Präfektur wenden, hat ihnen den Vorwurf eingebracht, sie richteten sich nach dem Prinzip des St. Florian: „verschon’ mein Haus, zünd’ andere an.“ Durchsetzungsfähiger und politisch einflußreicher wären Bürgerinitiativen und direktdemokratische Bewegungen vielleicht, versuchten sie, sich anstelle dessen überregional und kooperativ zu zeigen. Auch stünde ihnen ein neues Selbstbewußtsein gut, das sich nähren könnte aus dem Bewußtsein um den eigenen Einfluß auf die Entwicklung des politischen Systems in Japan: Ein umfassendes Engagement von Bürgerrechtsbewegungen kann in Kooperation mit föderal gesinnten Lokalpolitikern langfristig zu einer graduellen Dezentralisierung des Staates führen, zumindest aber in einem ersten Schritt das responsive Verhalten der nationalen Regierung forcieren.

## 2.2. Die schwache rechtliche Stellung

Kapitel 8 der japanischen Verfassung (Artikel 92–95) erläutert die Möglichkeit der lokalen Selbstverwaltung innerhalb des japanischen Staatsgebildes. Im Detail wird diese im *Chihō Jichi-hō* festgelegt. Kapitel 5 des *Chihō Jichi-hō* (Artikel 74–88) ist dabei als Verankerung des direktdemokratischen Elements in Japan zu sehen. An gleicher Stelle wird auch das Verfahren im direktdemokratischen Prozeß in Japan dargestellt. Demnach muß ein Fünfzigstel, also 2% der stimmberechtigten Bevölkerung einer Region den Antrag für ein Referendum unterstützen, damit der Bürgermeister bzw. der Gouverneur verpflichtet ist, das Anliegen zur Beratung

an das städtische bzw. präferurale Parlament weiterzuleiten. Verweigert die jeweilige Versammlung ihre Unterstützung, so ist die direktdemokratische Bewegung an dieser Stelle bereits zum Ende gekommen. Lediglich als Folge eines positiven Votums des Parlaments kann ein Referendum durchgeführt werden. Das Ergebnis des Referendums schließlich ist nicht bindend. Der Bürgermeister bzw. der Gouverneur sind zwar angehalten, das Ergebnis zu respektieren, die politische Forderung selbst muß aber nicht in die Praxis umgesetzt werden.

Die Direkte Demokratie in Japan sieht sich also zwei großen Hürden in der Verfahrenstechnik gegenüber. Der Abstimmungsprozeß kann bereits im Vorfeld durch ein negatives Votum des Stadt- oder Präferurparlaments gestoppt werden. Außerdem ist das – wie auch immer geartete – Ergebnis eines Referendums nicht bindend und kann ignoriert werden. Mit diesen zwei Einschränkungen ist es der Direkten Demokratie in Japan unmöglich, als aktive Opposition im politischen Willensbildungsprozeß aufzutreten. Etwasige Folgen aus direktdemokratischen Aktionen ergeben sich nur mit Unterstützung aus der Riege der etablierten Politiker. Die Direkte Demokratie ist in Japan in ihrer Bedeutung aufgrund der beiden „Veto-Möglichkeiten“ ganz klar der repräsentativen Demokratie untergeordnet. Konservative Politiker in Japan rechtfertigen diese schwache rechtliche Stellung der Direkten Demokratie mit dem Charakter des politischen Systems Japans als repräsentativer Demokratie. Ihrer Meinung nach sind Referenden nichts anderes als *shūgu seiji* [Pöbelherrschaft] (Kubiak 1999).

Aus der Forschung zur Direkten Demokratie ist bekannt, daß die Auswirkungen von Referenden sich nicht auf die unmittelbaren politischen Folgen nach der Abstimmung beschränken. Auch nur in Aussicht gestellte Referenden können Effekte auf das Handeln der politischen Entscheidungsträger haben und das Organisations- und Mobilisierungsverhalten der Bevölkerung beeinflussen. Sie verändern langfristig das Partizipationsverhalten der Bevölkerung, die Funktionen kommunaler Akteure und auch die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit (Lackner 1999: 81). Allgemein kann durch die Ankündigung bzw. Anwendung von Referenden eine Verschiebung der Interessenslagen zum Vorteil neuer, politisch noch nicht etablierter Gruppen beobachtet werden. Dies ist auch ein Grund dafür, daß Unterstützung für direktdemokratische Aktionen fast nur aus dem politischen Lager der Opposition kommt. Eine Ausnahme bildet hier das präferurweite Referendum in Okinawa, das vom damals regierenden Gouverneur Ōta Masahide gefördert wurde, wohl auch, um im Konflikt mit der nationalen Regierung die Trumpfkarte des geäußerten „Volkswillens“ spielen zu können.

Allgemein gilt: die Anwendung des direktdemokratischen Instruments und eine damit verknüpfte stärkere Partizipation der Bevölkerung am po-



litischen Geschehen verändert den Status der politischen Entscheidungsträger. Diese sehen sich aufgrund der institutionellen Einflußoption der Bürgerinnen und Bürger zu einem responsiveren Verhalten gegenüber den Interessen und Forderungen innerhalb der Bevölkerung angehalten. Auch werden die Parteien aus ihrer Monopolstellung im politischen Willensbildungsprozeß zurückgedrängt und ihre Vermittler- und Öffentlichkeitsfunktion wird intensiviert. Das Kommunikationsverhalten zwischen Bürger, Partei und Regierung verändert sich nach der Einführung der Direkten Demokratie hin zu einer größeren Gestaltungsfreiheit des politischen Geschehens seitens der Bürger (Lackner 1999: 69–113). Durch eine forcierte Aktivierung und Expansion direktdemokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger im kommunalen und regionalen Bereich kann eine Weiterentwicklung des politischen Systems erfolgen. Diese Möglichkeit gilt insbesondere für zentral organisierte Staaten wie Japan. Im Umkehrschluß gilt: Ist ein demokratischer Staat darauf bedacht, das Element der Direkten Demokratie im Staat einflußlos zu halten, so richtet er seine Ambitionen darauf, den *Status quo* des politischen Systems zu erhalten und die politische Klasse zu stützen. Japan scheint solch ein Staat zu sein, der basisdemokratische Ansätze lange nicht zulassen wollte. Erst einige nationale Gesetze der 1990er Jahre stärkten in Japan die lokalen Regierungen gegenüber der nationalen. Dazu gehört beispielsweise die Revision des „Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung“ von 1991. Deren Kernpunkt war die Loslösung der Präfekturgouverneure von den politischen Richtlinien Tōkyōs. So können Gouverneure seither nicht mehr von der nationalen Regierung abgesetzt werden, wenn sie sich den politischen Leitlinien Tōkyōs widersetzen (Smith 2000: 112). Auch das „Gesetz zur Stärkung der Dezentralisierung“ (*Chihō Bunken Suishin-hō*) von 1995, das Partizipationsmechanismen am politischen Willensbildungsprozeß vereinfachte, manifestierte den Bedeutungszuwachs der lokalen Regierungen. Als ein drittes Gesetz, das in den 1990er Jahren zu einer stärkeren rechtlichen Verankerung basisdemokratischer Ansätze in Japan geführt hat, ist das „Gesetz zur Enthüllung von Informationen“ (*Jōhō Kōkai-hō*) von 1999 anzuführen. Es zielte auf eine größere Transparenz von politischen Fakten und konkretere Möglichkeiten der Informationsaufnahme für die einzelnen Bürger ab (Maclachlan 2000). Das Instrument der Direkten Demokratie konnte in Japan im Zuge dieser juristischen Reformen in den letzten zehn Jahren ab und an eingesetzt werden. Allerdings ist seine Stellung im demokratischen Leben in Japan bis heute schwach. Neben den bisher angeführten Gründen des Mangels an Ressourcen und der geringen rechtlichen Absicherung mag eine weitere Ursache im zentralstaatlichen Charakter zu suchen sein.

### 2.3. Der zentralstaatliche Charakter Japans

In zentral organisierten Staaten setzt sich das politische Instrument der Direkten Demokratie deutlich schwerer durch als in föderal gegliederten Staaten. Föderalismus und Direkte Demokratie gelten als Verbündete gegenüber den Auswüchsen nicht nur einer zentralen Staatsgewalt, sondern beispielsweise auch des Parteienstaates. Stehen dabei im föderalen Staat Mannigfaltigkeit und Vielfalt innerhalb des Staates im Vordergrund, so ist der zentralistische Staat ausgerichtet auf die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen sowie der politischen und administrativen Gestaltung.

Die japanische Verfassung garantiert in Artikel 92 die lokale Selbstverwaltung. Andererseits schränkt das „Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung“ diese selbst ein und nennt Interventionsmöglichkeiten der nationalen Regierung in die Kommunalpolitik. Zu den Rechten Tōkyōs gegenüber den Kommunen gehören beispielsweise „die Anforderung von Berichten und Stellungnahmen, Eingriffe in das Management öffentlicher Unternehmen, Genehmigungsvorbehalte bei der Auflage kommunaler Anleihen oder der Erhebung kommunaler Steuern, Untersuchungen und Korrekturen des Finanzgebarens kommunaler Körperschaften.“ (Kevenhörster 1993: 29) Kevenhörster spricht in diesem Zusammenhang vom „System des goldenen Zügels“ und bezeichnet damit die Ambivalenz des Verhältnisses von nationaler und lokalen Regierungen Japans. Zwar wird die Unabhängigkeit der Kommunalpolitik postuliert, doch gleichzeitig greift der Zentralstaat durch Sonderzuweisungen, Verwaltungszuschüsse und Haushaltszuwendungen in die Gestaltung der Kommunalpolitik ein.

Im Laufe der 1990er Jahre nahm die Verbreitung von Nachbarschaftsinitiativen und Bürgerrechtsgruppen in Japan stetig zu. Diese Verstärkung der *grassroots democracy* äußerte sich in dem Bemühen der Bürger, eine Form der konkreten Beteiligung am politischen Gestaltungsprozeß zu finden. Wichtigste Voraussetzung für ein aktives politisches Mitwirken ist ganz generell die Teilhabe an Informationen. In diesem Kontext sei nochmals auf das am 7. Mai 1999 verabschiedete „Gesetz zur Enthüllung von Informationen“ verwiesen. Dieses Gesetz beruft sich auf individuelle Rechte, bürokratische Transparenz und Regierungsverantwortung und garantiert dem einzelnen Bürger das Recht, Informationen vom Staat oder den Kommunen zu erhalten, insofern diese nicht die nationale Sicherheit, Firmeninterna oder dergleichen betreffen. Bis dahin galt eine Verordnung aus dem Jahr 1982, die dem Bürger lediglich das Recht zusprach, nach solchen Informationen zu fragen. Nur in Tōkyō, Ōsaka und Okinawa gab es auch davor schon das „Recht auf Wissen“. Das „Gesetz zur Enthüllung von Informationen“ in seiner heutigen Form ist ein großer Schritt zur Teilhabe an Informationen über die Geschehnisse in einem Staat und somit

eine entscheidende Voraussetzung für die Teilhabe am demokratischen Gestaltungsprozeß. Es ermöglicht eine größere Transparenz im politischen Geschehen Japans (Maclachlan 2000).

Die Steigerung des Informationsniveaus und des allgemeinen Bildungsstandes, wie auch die neue gesellschaftliche Mobilität mit ihrer einhergehenden Auflösung von Bindungen tragen zu Desintegration und Individualisierung der Gesellschaft bei. Die Bürger beginnen, eine größere Eigenverantwortung im politischen Gestaltungsprozeß zu fordern und stellen die Legitimation des Repräsentationssystems immer häufiger in Frage. Wird dieser Trend ergänzt durch ein gesteigertes Interesse an öffentlichen Angelegenheiten, so entsteht „eine Bewegung hin zur Emanzipation der Bürger: Die braven Untertanen werden politisch mündig.“ (Heußner und Jung 1999: 15) Diese Entwicklung war in den 1990er Jahren nicht nur in Japan, sondern auch in vielen anderen Staaten, darunter Italien, USA, Neuseeland und Deutschland zu beobachten. Insbesondere unter den jungen und gebildeten Schichten konnte eine Begeisterung für die direktdemokratische Bewegung verzeichnet werden (Norris 1999: 25 und Dalton 1999: 76). Die öffentliche Meinung äußert sich insbesondere dann mittels Referenden, wenn Regierung, Parlamente, Parteien und/oder das Justizsystem aufgrund von Korruption oder Seilschaftspolitiken unglaublich werden. Eine tiefere Toleranzschwelle für korrupte Praktiken und ein höheres Niveau politischer Effizienz verkörpern dann eine neue politische Kultur. Erste Auswirkungen hiervon zeigten sich deutlich gerade in den letzten Jahren in einer Flut von Verordnungen und Gesetzen, die sich der Stärkung der Position des Bürgers gegenüber dem Staat widmen. Auch die innenpolitischen Voraussetzungen für den Wandel der politischen Kultur waren gegeben. Die Premierminister Hosokawa Morihiro, Hata Tsutomu, Murayama Tomi'ichi und andere standen seit den frühen 1990er Jahren für eine größere Transparenz in der Politik und stimmten so zumindest teilweise mit den auf Basisdemokratie ausgerichteten Bürgerbewegungen überein. Spannend bleibt es zu beobachten, in welche Richtung diese angestoßene Entwicklung gehen wird. Wird etwa die Rolle der lokalen Regierungen gestärkt werden und können diese eine Art Mittlerfunktion zwischen der nationalen Regierung und der Bevölkerung übernehmen? Wird diese fortschreitende Föderalisierung der Politik gar ein Ziel künftiger Bürgerbewegungen sein; werden sich diese also im großen Stil politisieren und nicht mehr ausschließlich Einzelfragen anhängen? Ein weiterer Anstieg der Zahl von Aktivisten und ein Bedeutungszuwachs der *grassroots democracy* in Japan darf wohl erwartet werden. Zweifelhaft jedoch erscheint ein echter Durchbruch des direktdemokratischen Instruments. Der Ressourcenmangel, die schwache rechtliche Stellung des direktdemokratischen Elements und Japans zentralstaatlicher Charakter

scheinen noch zu große Hürden für die Direkte Demokratie darzustellen. Allzu wahr mutet an, „daß Handeln gegen die erklärten Interessen der ‚Japan AG‘ nicht auf Einzelgänger beschränkt ist – auch wenn ‚das System‘ letztlich dort, wo es direkt herausgefordert wird, fast immer die Oberhand behält“. (Mayer 1995: 118)

### 3. EIN BEISPIEL: DAS NAGO-REFERENDUM

Als eine Fallstudie zum Einsatz direktdemokratischer Verfahren in Japan scheint das sogenannte Nago-Referendum geeignet. Die Hürden, denen sich das direktdemokratische Element in Japan gegenübergestellt sieht, lassen sich anhand dieses Beispiels ebenso herausarbeiten wie auch die weitgreifenden Nachwirkungen von Referenden, die sich trotz des nicht-bindenden Charakters ergeben. Am 21. Dezember 1997 wurde in Nago in der Präfektur Okinawa über den geplanten Neubau eines US-amerikanischen Militärstützpunktes vor den Toren der Stadt abgestimmt. Dieses Referendum war nach dem präfekturweiten vom September 1996 das zweite, das in Okinawa abgehalten wurde. Beide Referenden thematisierten die Zukunft der Inselpräfektur vor dem Hintergrund des Einflusses der Stationierung von US-Militäreinheiten in Okinawa auf das tägliche Leben der Bevölkerung. Die Präfektur macht 0,6% der Fläche Japans aus und stellt dabei 75% der Fläche, die in Japan stationiertes US-Militär nützt, zur Verfügung. Die entsprechend geballte Präsenz von US-Militäreinheiten auf den Inseln hat in der Vergangenheit in Okinawa regelmäßig zu Konflikten zwischen den Militärs und der Bevölkerung geführt. Nach der Vergewaltigung einer zwölfjährigen Schülerin durch drei amerikanische Soldaten erlebte die Protestbewegung der Bewohner Okinawas gegen die andauernde Stationierung von US-Militäreinheiten. Tausende demonstrierten im Herbst 1995 für ein friedliches, militärfreies Okinawa. Der Gouverneur der Präfektur, Ōta Masahide, solidarisierte sich mit dem Widerstand, indem er sich weigerte, die Pachtverträge für das Land, das von den US-Militärs auf Okinawa genutzt wird, zu verlängern. Okinawa wandte sich damit nicht mehr nur gegen das auf den Inseln stationierte US-Militär, sondern auch gegen die von Tōkyō geförderte Stationierungspolitik. Als ein öffentlichkeitswirksames Mittel der Artikulation der eigenen Unzufriedenheit mit der Politik der nationalen Regierung wurde das Instrument der Direkten Demokratie eingesetzt.

Von November 1995 bis Dezember 1996 beriet das SACO (*Special Action Committee on Okinawa*), ein amerikanisch-japanisches Gremium, über die Neugliederung der US-Stützpunkte auf Okinawa. Ziel war eine

Entlastung der Bevölkerung der Inselgruppe. Der Abschlußbericht (SACO 1996a) sieht als einen zentralen Punkt die Schließung des Stützpunktes Futenma vor.<sup>3</sup> Allerdings soll Futenma nur dann geschlossen werden, wenn für den Stützpunkt innerhalb der Präfektur Okinawa ein Ersatz geschaffen werden kann. Bereits im Sommer 1996, als erste Gerüchte über den Standort des neu zu bauenden Stützpunktes auf die Auswahl der Küstenregion vor der Stadt Nago verwiesen, wurden dort Bürgerversammlungen gegen diesen Neubau initiiert. Ende des Jahres, als offiziell vom Verteidigungsministerium bestätigt wurde, daß Nago ein attraktiver Kandidat für solch einen neuen Stützpunkt sei, verschärfte sich dort der lokale Widerstand. Als Preis für die Stilllegung des inmitten des städtischen Siedlungsgebietes Ginowan gelegenen Stützpunktes Futenma sollte die japanische Regierung nach US-Vorschlägen in der nordöstlichen Region der Hauptinsel Okinawa einen sogenannten Heliport, eine schwimmende Helikopterbasis errichten lassen. Es war dies das erste Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, daß Politiker Okinawas gefragt wurden, ob sie den Neubau eines Stützpunktes in der Region akzeptieren würden. Higa Tetsuya, dem Bürgermeister von Nago, kam in dem Kampf um den Standort der neuen Basis eine Schlüsselrolle zu. Die Stadt Nago spaltete sich in zwei Lager: Die Gegner des Heliports formierten sich, um ein Referendum zur Baufrage abzuhalten. Die Befürworter des Heliports verwiesen insbesondere auf die Vorteile, die der Region durch die Genehmigung des Bauvorhabens zuteil würden. Beide Gruppen wurden hauptsächlich durch Bürgervereinigungen repräsentiert. Tōkyō selbst hatte für den Fall einer Annahme der Pläne eine großzügige Wirtschaftsförderung für Nago sowie Programme zur Verbesserung des städtischen sozialen und kulturellen Lebens in Aussicht gestellt und somit eindeutig Stellung bezogen. Im Oktober 1997 beschloß die Stadtversammlung von Nago, das von einem Bürgerkomitee beantragte und von einer großen Zahl Unterschriftenleistender unterstützte Referendum durchzuführen. Bürgermeister Higa hatte allerdings gemäß seiner Vollmachten die Abstimmungsoptionen auf den Stimmzetteln erweitert. Statt einem einfachen „Ja, ich stimme dem Bau zu“ und „Nein, ich stimme dem Bau nicht zu“ sollten zwei zusätzliche Alternativen aufgenommen werden. Die Bürger hatten auch die Möglichkeit, für „Ja, ich stimme dem Bau zu, da die versprochenen Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung und zum Wohl der Wirtschaft der Gemeinschaft nützen werden“ bzw. für „Nein, ich stimme dem Bau nicht zu, da solche Vorteile unwahrscheinlich sind“ zu votieren (Johnson 1999: 219–221).

---

<sup>3</sup> Der zweite Teil des SACO-Abschlußberichts, „SACO Final Report on Futenma Air Station“, befaßt sich explizit mit der Zukunft Futenmas (SACO 1996b).

Zweifellos wurde Higa von der lokalen Bauindustrie zur Erweiterung der Abstimmungsoptionen gedrängt. Dieser Industriezweig, der sich von einem möglichen Heliport-Bau einen deutlichen Aufschwung versprach, sah insbesondere in der Variante der begründeten Zustimmung eine Möglichkeit, durch die Heraushebung der Vorzüge des neuen Stützpunktes deutlich mehr Wählerinnen und Wähler für den Heliport zu gewinnen. Auch das Interesse der nationalen Regierung an der Akzeptanz der Baupläne durch die Bevölkerung in Nago war unverkennbar. So besuchten hochrangige Politiker des Kabinetts unter Hashimoto Ryūtarō in den Tagen vor dem Referendum die Stadt Nago. Sie versuchten gezielt, die Bevölkerung von den zu erwartenden Vorzügen eines Stützpunktbaus zu überzeugen. Zum gleichen Zweck, der Überzeugungsarbeit an der Basis, wurden in Okinawa geborene oder dort zumindest stationierte Mitglieder der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte in Nago von Tür zu Tür zu den Bewohnern geschickt. Das große Engagement der nationalen Regierung Japans in der Heliport-Frage und dem Referendum darüber erklärt sich durch die Bedeutung der Annahme des Bauplans für Tōkyō. Erst diese Annahme hätte eine direktdemokratisch unterstützte und legitimierte Realisierung des SACO-Abschlußberichts, nämlich die Bereitstellung eines Ersatzes für den zu schließenden Standort Futenma, möglich gemacht. Darüber hinaus wäre diese Annahme zu einem Symbol eines auch in der japanischen Bevölkerung tief verwurzelten Bekenntnisses zum japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag geworden.

Beim Nago-Referendum am 21. Dezember 1997 sprach sich die Mehrheit der Stadtbevölkerung gegen den Neubau eines Stützpunktes vor den Toren ihrer Stadt aus. Die hohe Wahlbeteiligung von 82,45% zeugt von der Brisanz und der großen Bedeutung des Themas für die Bevölkerung. 8,14% von ihnen votierten direkt für den Bau des Heliports; 37,19% wählten die Zustimmung mit Begründung. Die Strategie der Industrie griff also: es konnte durch die Alternative „Ja, weil ...“ wesentlich mehr Zustimmung gewonnen werden, als es ohne diese möglich gewesen wäre. Die Mehrheit der Bevölkerung allerdings stimmte gegen den Bau: 51,64% direkt und 1,22% mit Begründung. Die Gegner des Baus waren also mehrheitlich von den schlechten Folgen des Heliport an sich für die Stadt überzeugt und nicht nur davon, daß die von Tōkyō versprochenen Maßnahmen zum Umweltschutz und zur Wirtschaftsförderung nicht greifen würden. Ohnehin war die Alternative „Nein, weil ...“ nur als Ausgleich auf die Stimmzettel aufgenommen worden: Zwei Möglichkeiten der Zustimmung sollten ebenso zwei Möglichkeiten der Ablehnung entgegenstehen. 1,81% der Stimmen waren ungültig (*Asahi Shinbun* 22.12.1997: 1).

	Stimmzahl	In Prozent
Ja	2562	8,14%
Ja, weil ...	11705	37,19%
Nein	16254	51,64%
Nein, weil ...	385	1,22%
Ungültig	571	1,81%

Tab. 1: Ergebnis des Nago-Referendums

Quelle: *Asahi Shinbun* (22.12.1997: 1)

Das Ergebnis des Referendums scheint bedeutend, markiert es doch einen Wendepunkt in dem Verhältnis zwischen der nationalen Regierung und den Kommunen in der Präfektur Okinawa. Bislang konnte Tōkyō seine Vorhaben in der Präfektur stets mit dem Hinweis auf Förderprogramme und Sonderzuweisungen für Okinawa durchsetzen. Das Tauschgeschäft Finanzhilfen gegen Landgarantie für US-Basen schien einigermaßen reibungslos zu funktionieren (Vogt 2000: 25–26). Das Votum des Volkes im Nago-Referendum jedoch machte deutlich, daß die Ressource Geld, die von der nationalen Regierung ausgespielt wurde, nicht jede kommunale Entscheidung beeinflussen kann.

Der Ausgang des Referendums und seine Folgen lösten nicht nur in Tōkyō, sondern auch in Nago politischen Wirbel aus. Bürgermeister Higa sah sich gefangen im Spannungsfeld zwischen dem deutlich artikulierten Wunsch der Bevölkerung, den Heliport nicht bauen zu lassen, und den Anordnungen von Premierminister Hashimoto, den Bau des Stützpunktes zu genehmigen und auf den Weg zu bringen. Okinawas Gouverneur Ōta hielt sich mit einer Meinungsäußerung zum Streit lange zurück: die Angelegenheit sei direkt zwischen der Stadt und der nationalen Regierung zu klären, so lautete sein für viele überraschendes Argument (Smith 2000: 105). Higa also stand ohne Unterstützung des Gouverneurs direkt zwischen den unterschiedlichen Forderungen, die seitens der Bevölkerung Nagos und des Premierministers an ihn gerichtet wurden. Wie schon im Vorfeld des Referendums versuchte er auch nach dessen Abschluß den Spagat, der beide Seiten zufriedenstellen sollte. Im Vorfeld hatte er das Referendum zwar als Zugeständnis an die Bevölkerung zugelassen. Er hatte aber auch, um der Regierungsseite größere Siegchancen zu gewähren, die begründeten Alternativen mit auf die Stimmzettel aufgenommen. Nach dem erfolgten Referendum akzeptierte Higa schließlich die Forderung Tōkyōs nach dem Bau des Heliports und setzte sich damit über das Ergebnis des Referendums hinweg. Higa machte sich dabei den nicht-bindenden Charakter japanischer Referenden zunutze. Der Bürgermeister

mußte das Ergebnis des Referendums lediglich zur Kenntnis nehmen, konnte im Anschluß seine Entscheidung jedoch fällen, als hätte nie ein Referendum stattgefunden. Als eine Referenz an das Votum der Stadtbevölkerung kann wohl der Rücktritt des Bürgermeisters interpretiert werden. Dieser erfolgte unmittelbar nach der Genehmigung des Heliport-Baus. Zwei Tage vor den Neuwahlen zum Bürgermeister in Nago, im Februar 1998, bezog Gouverneur Ōta schließlich selbst Stellung und lehnte alle Bauvorhaben von Stützpunkten in der Präfektur Okinawa ab. Diese Ablehnung galt insbesondere für alle Neubauten als Ersatz für andere, zu schließende Einrichtungen. Diese sollten ihren Ersatz entweder in anderen japanischen Präfekturen, in Guam oder in Hawaii finden (Ōta 1999b). Zum Nachfolger Higas wurde Kishimoto Takeo gewählt, der im Wahlkampf von der LDP, dem japanischen Verteidigungsministerium und dem amerikanischen Pentagon unterstützt wurde. Nach seiner Wahl jedoch überraschte er viele, als er sich als Lokalpatriot zu erkennen gab und in der politischen Frage um den Heliport der Linie des Gouverneurs zu folgen ankündigte. Er wollte nicht wie sein Vorgänger direkt mit Tōkyō verhandeln, sondern sich den vorgegebenen Richtlinien der präfekturalen Politik anschließen.

#### 4. EINE FOLGE: DIE NEUE *KAN-MIN*-BINDUNG

Das Aufkommen des direktdemokratischen Elements als politisches Instrument ab Mitte der 1990er Jahre führte in Japan auch zu einer Neudefinition des Verhältnisses zwischen *kan* bzw. *kanryō* [Bürokratie] und *min* bzw. *minshū* [Volk]. Die *kan-min*-Beziehung wird hier als bewußt unvollständiges Modell dargestellt, das weiteren Faktoren des öffentlichen Lebens, wie etwa Parteien und Interessenverbänden und deren Rolle in der sich verändernden politischen Kultur Japans der kontrastiven Klarheit wegen – und dem provokativen Charakter zuliebe – keine Rechnung trägt. Die beiden Elemente *kan* und *min* stehen sich in manchen Regionen Japans im Konflikt gegenüber. Im traditionellen Rollenverständnis von *kan* und *min* dominiert die Bürokratie in Form der lokalen Regierungen über das Volk und wirkt somit als Bindeglied zwischen dem Volk und der nationalen Regierung. Auch die Konstitution der parallelen Anordnung von *kan* und *min* ist seit langem bekannt: Lokale Behörden und die Bevölkerung arbeiten Seite an Seite zur Erlangung eines gemeinsamen, vorgegebenen Ziels. Gesetze, die die Dezentralisierung des japanischen Staates unterstützen, aufkommende Bürgerinitiativen und nicht zuletzt der Einsatz des direktdemokratischen Instruments ließen zwei neue Varianten der *kan-min*-Bindung entstehen. Durch das „Gesetz zur Enthüllung von



Informationen“ wurde beispielsweise die Kontrolle der *kan* durch *min* eingeführt. Die Geschehnisse in Okinawa, insbesondere die Referenden, bewirkten die Repräsentation der *min* durch *kan* (Steinhoff 2000: 116–121). In der Präfektur Okinawa fühlte sich das Volk sogar so umfassend von den lokalen Vertretern repräsentiert, daß als *kan* weniger die lokale Regierung gesehen wurde als vielmehr die nationale Regierung Japans. Volk und lokale Regierung verschmolzen in der Präfektur Okinawa während des Aufflammens der bürgerlichen Protestbewegung in den Jahren 1995 bis 1998 zu einem *min*, das als Gegenpol nur den Tōkyōter *kan* kannte. Eine solche Bindung läßt sich zumindest feststellen für die dreistufigen Konstellationen von Premierminister Murayama und anschließend Hashimoto, Gouverneur Ōta und der Präfekturbevölkerung bzw. Bürgermeister Kishimoto und der Stadtbevölkerung von Nago. Die Amtszeit von Bürgermeister Higa stand insofern unter anderen Vorzeichen, als er sich in der Frage des Heliport letztendlich über das Votum der Stadtbevölkerung hinweggesetzt hat und dem Verlangen der nationalen Regierung nachgekommen ist. Higas Selbstverständnis war also weniger das eines gewählten Vertreters des Volkes, denn vielmehr das des ausführenden Organs der Weisungen der nationalen Regierung. Steinhoff bezeichnet ihn als Kellner, der den Kunden – der Bevölkerung von Nago – das serviert, was der Koch – die nationale Regierung in Tōkyō – zubereitet hat (Steinhoff 2000: 117).

Die Protestbewegung Okinawas gegen die fortdauernde Stationierung der US-Militäreinheiten vor Ort gilt als eine der stärksten Protestbewegungen Japans und erfuhr breite Unterstützung in der Bevölkerung. Das *Okinawa kichi mondai* [Stützpunktproblem Okinawas] fand aber auch seinen Weg von den Straßenprotesten hin zur Artikulation durch politische Instrumente. Die zweimalige Wahl Ōta Masahides zum Gouverneur der Präfektur kann als Ausdruck des Verlangens der Bevölkerung nach einem Okinawa ohne militärische Präsenz gesehen werden. Der Widerstand Okinawas äußerte sich nicht nur in den Ergebnissen der Gouverneurswahlen, sondern wurde insbesondere in politischen Demonstrationen, Kampagnen und Referenden kanalisiert. Aus den parlamentarischen und außerparlamentarischen Äußerungen des Protestes folgte eine direkte Konfrontation mit der Zentralregierung. Doch da die Militärbasen ein Problem darstellen, das sich nicht präfekturintern, wohl nicht einmal innerhalb Japans alleine lösen läßt, und die Unterstützung für den Widerstand Okinawas in den anderen japanischen Landesteilen nicht mächtig genug war, um den Druck auf die nationale Regierung in Tōkyō massiv zu verstärken, waren die Aktionen der Bürgerinitiativen in Okinawa bis heute nicht von Erfolg gekrönt. Auch wäre eine noch kraftvollere Konfrontation von *kan* und *min* in Okinawa mit Tōkyō unter anderen parteipolitischen Voraussetzungen eher vorstellbar gewesen. Die Verweigerung, seine Un-

terschrift unter die Anträge der Pachtverlängerung für das US-Militär auf Okinawa zu setzen, stellte Gouverneur Ōta Ende 1995 in Gegenposition zu Premierminister Murayama. Beide gehörten dem linken Parteienspektrum an. Es muß letztendlich Spekulation bleiben, ob Ōtas unmittelbare Konfrontation mit einem LDP-Ministerpräsidenten zu anderen Verhandlungsergebnissen hätte führen können. Doch auch unter den gegebenen Umständen gaben insbesondere die Referenden der Bevölkerung Okinawas die Möglichkeit, ihren politischen Willen unmittelbar kund zu tun – mit Spannung beobachtet sowohl von der nationalen als auch der internationalen Presse. Deren Rolle in diesem Zusammenhang erscheint ohnehin bemerkenswert. Sie stellte sich als eine Art Anwalt vielen Bürgerrechtsbewegungen und Aktivisten von Referenden zur Verfügung. Vom präfekturweiten Referendum in Okinawa 1996 etwa wurde auf manchen Fernsehkanälen ab dem Zeitpunkt, da erste Hochrechnungen des Ergebnisses erwartet wurden, abendfüllend live berichtet und ausführlich über die Basenproblematik Okinawas informiert. Die vier Mediengruppen, *Yomiuri*, *Asahi*, *Mainichi* und *Sankei/Fuji*, die über 90% der japanischen Medienlandschaft monopolisiert haben (Kubiak 1999), machten viele direktdemokratische Verfahren bekannt und gewährten alleine dadurch der Seite der *min* – im Falle Okinawas auch gleichzeitig der Seite der *kan* – schon eine indirekte Unterstützung. Die durchschlagende öffentliche Wirkung dieser Referenden veränderte, wenngleich die direkten Ergebnisse in der Praxis wirkungslos blieben, die politische Kultur Japans ein Stück weit in Richtung Dezentralisierung. Dies spiegelt sich beispielsweise auch in der neuen Rolle der japanischen Gerichte wider. Viele Initiatoren von Referenden und andere Bürgerrechtler machten in den letzten Jahren Gebrauch von der Justiz und versuchten so, ihren politischen Forderungen zum Durchbruch zu verhelfen. Bis vor kurzem konnten derlei politische Anliegen nur vor dem *Tōkyō District Court* eingebracht werden, was natürlich einer Benachteiligung von nicht in Tōkyō ansässigen und nicht allzu finanzstarken Bürgern gleichkam. Mittlerweile sind diese Verfahren an acht Gerichten innerhalb Japans möglich; die Zahl der zuständigen Gerichte soll weiter erhöht werden (Steinhoff 2000: 126–128). Dies deutet auf eine stärkere Inanspruchnahme der Justiz durch Bürger zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele hin. Politikverdrossenheit aufgrund langwieriger und komplizierter Verfahren und einer korrupten Politikerklasse scheint nach und nach einer direkteren Beteiligung der Bevölkerung am politischen Geschehen zu weichen. Auch eine neue Selbstdefinition der Lokalpolitiker ist zu beobachten: Viele von ihnen sehen sich immer weniger als Handlanger der Zentrale denn als Vertreter des Volkes. Die Protestwelle in Okinawa und deren Höhepunkt, das Nago-Referendum, war ein wichtiger Anstoß für diese Entwicklung.

## 5. DIE ENTWICKLUNG JAPANS UNTER DEM (EIN-)DRUCK DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Befürworter des direktdemokratischen Prozesses argumentieren, daß die Direkte Demokratie dort, wo sie bisher eingesetzt wurde, das repräsentativ-demokratische System wirkungsvoll ergänzen kann und sich dadurch parlamentarisches Versagen überwinden läßt. Der Bevölkerung würde durch die Anwendung des direktdemokratischen Instruments ferner die Möglichkeit gegeben, ihren Protest zu artikulieren und Innovationen durchzusetzen. Gegner des direktdemokratischen Prozesses bemängeln insbesondere die Gefährdung von Minderheiten durch Mehrheitsbeschlüsse sowie die mangelnde Abstimmungsbeteiligung von Unterschichten, die zu einem schiefen Bild des Bevölkerungswillens führt (Heußner 1999: 120–121).

Für Japan sind diese Aussagen nur sehr bedingt zutreffend. Dies liegt insbesondere an dem nicht-bindenden Charakter der Ergebnisse aus direktdemokratischen Prozessen in Japan. Das direktdemokratische Element kann in Japan weder eine Ergänzung des repräsentativen parlamentarischen Systems sein, noch parlamentarisches Versagen überwinden oder aber Innovationen durchsetzen. Einzig als Möglichkeit, den Protest der Bevölkerung zu artikulieren, können Referenden eingesetzt werden. Selbst dies kann nur mit Zustimmung der vor Ort verantwortlichen Politiker geschehen, die jedes Vorhaben eines Referendums im parlamentarischen Organ blockieren können. Eine Gefährdung von Minderheiten scheint aus denselben Gründen unwahrscheinlich. Eine mangelnde Abstimmungsbeteiligung von Unterschichten war bisher nicht auszumachen. Die allgemeinen Wahlbeteiligungen bei den jeweiligen Referenden lagen stets sehr hoch. Die Rolle, die das direktdemokratische Element in Japan spielt, ist augenscheinlich sehr gering. Der Mangel an Ressourcen, der viele direktdemokratische Prozesse in Japan bisher erschwert hat, ließe sich sicherlich im Laufe der Zeit durch zunehmende Routine im Einsatz des Instruments beheben. Die anderen, eine starke Verankerung der Direkten Demokratie in Japan verhindernden Elemente können aber wohl nicht durch Eigeninitiative der Aktivisten direktdemokratischer Prozesse überwunden werden. Eine festere Verankerung des Instruments in den Gesetzen Japans, insbesondere die Auflösung der Vetomöglichkeit des Parlaments im Streit um die Durchführung eines Referendums, müßte von den zuständigen Politikern selbst getragen und befürwortet werden. Auch müßte den Ergebnissen natürlich ein bindender Charakter zugesprochen werden. Nicht-bindende Ergebnisse, wie sie heute noch gegeben sind, machen es den Politikern einfach, den im Referendum geäußerten Volkswillen schlichtweg zu ignorieren. Bürgermeister Higa beispielsweise

machte von seinem Recht, das Ergebnis eines Referendums zwar respektieren, es aber nicht umsetzen zu müssen, Gebrauch und genehmigte den Bau des Heliport, gegen den sich 53% der Bevölkerung im Nago-Referendum ausgesprochen hatten. Ohne eine veränderte politische Kultur Japans läßt sich die Wandlung des Status der Direkten Demokratie genauso wenig herbeiführen, wie auch eine gestärkte Stellung der lokalen gegenüber der nationalen Regierung illusorisch bleiben muß. Lockerte Japan sein „System des goldenen Zügels“, wäre es für die lokalen Regierungen und für die Bevölkerung einfacher, sich am politischen Willensbildungsprozeß zu beteiligen. Als eine Möglichkeit dieser Partizipation wären sicherlich direktdemokratische Referenden zu sehen, deren Bedeutung im politischen Prozeß eines Landes nicht unterschätzt werden dürfen. Sie sind für die Politiker die direkteste Möglichkeit, über Probleme und Fragestellungen informiert zu werden, die die Menschen in den einzelnen Regionen des Landes unmittelbar beschäftigen, denn „die Volksinitiativen sind mit einem Seismographen vergleichbar, der zeigt, wo der politische Schuh drückt“. (Gross 1999: 93) Eine Veränderung der politischen Kultur hin zu einer größeren Dezentralisierung führt auch unmittelbar zu einem Wandel des *kan-min*-Verhältnisses. Die *kan*, die lokalen Regierungen, definieren sich in einem föderaleren Staat mehr als Vertreter der Bevölkerung ihrer Region, der *min*, denn als empfangendes und ausführendes Organ der Anweisungen des Zentralstaates.

Eine Bedeutungszunahme der politischen Positionen der Regionen stärkt letztendlich auch die regionalen Identitäten innerhalb des Staates. Eine politisierte Bevölkerung und einflußreiche Regionalpolitiker können vor dem Hintergrund ihres neuen Selbstverständnisses auch mit Hilfe des Instruments der Direkten Demokratie als Opposition gegenüber Tōkyō agieren – natürlich nur themenspezifisch und zeitlich eingeschränkt, aber dennoch regionale Pluralismen deutlich artikulierend. Eine Weiterentwicklung des politischen Systems Japans scheint sich aufgrund der zunehmenden Politisierung der Bevölkerung, die sich u.a. im verstärkten Einsatz direktdemokratischer Verfahren zeigt, und aufgrund einer auch daraus resultierenden neuen Selbstdefinition vieler Regionalpolitiker anzubahnen. Japan hat sich auf den direktdemokratischen Weg gemacht. Jetzt sind durchgreifende politische Reformen zur Stärkung des Instruments notwendig. Bleiben diese jedoch aus, könnte der begonnene Weg als bald im Nichts verlaufen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Antoni, Klaus (1991): Tradition und „Traditionalismus“ im modernen Japan – ein kulturanthroposophischer Versuch. In: *Japanstudien. Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien* 3, S. 105–128.
- Asahi Shinbun* (22.12.1997): Kaijō kichi „Hantai“ ga 53% [53% stimmen gegen den Heliport], S. 1, Tagesausgabe.
- Asahi Shinbun* (25.12.1997): Nago shichō, kaijō kichi ukeire [Nagos Bürgermeister: Annahme des Heliport], S. 1, Tagesausgabe.
- Asahi Shinbun* (26.12.1997): Shichōsen de wa kaiketsu ni naranai [Die Bürgermeisterwahl wird keine Lösung bringen], S. 5, Tagesausgabe.
- Dalton, Russell J. (1999): Political Support in Advanced Industrial Democracies. In: Norris, Pippa (Hg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, S. 57–77.
- Gross, Andreas (1999): Die schweizerische Direkte Demokratie. In: Heußner, Hermann K. und Otmar Jung (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. München: Olzog, S. 87–100.
- Guggenberger, Bernd (1991): Demokratie / Demokratietheorie. In: Nohlen, Dieter (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 70–80.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Heußner, Hermann K. (1999): Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA. In: Heußner, Hermann K. und Otmar Jung (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. München: Olzog, S. 101–121.
- Heußner, Hermann K. und Otmar Jung (1999): Einleitung. In: Heußner, Hermann K. und Otmar Jung (Hg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte – Praxis – Vorschläge*. München: Olzog, S. 11–21.
- Hirai, Yoshio, Aoyama Yoshimitsu und Sugeno Kazuo (1999): *Poketto roppō* [Sechs Gesetze als Taschenbuch]. Tōkyō: Yūhikaku.
- Igarashi, Akio (2000): Gespräch mit der Autorin in München, 26.06.2000.
- Johnson, Chalmers (1995): *Japan: Who Governs? The Rise of the Development State*. New York: W. W. Norton & Company.
- Johnson, Chalmers (1999): The Heliport, Nago, and the End of the Ota Era. In: Johnson, Chalmers (Hg.): *Okinawa: Cold War Island*. Cardiff: Japan Policy Research Institute, S. 215–232.
- Johnson, Chalmers (2000): Okinawa, die letzte asiatische Kolonie. In: Johnson, Chalmers (Hg.): *Ein Imperium verfällt. Wann endet das Amerikanische Jahrhundert?* München: Karl Blessing Verlag, S. 56–93.

- Kerr, George H. (2000): *Okinawa. The History of an Island People*. Boston: Charles E. Tuttle Company.
- Kevenhörster, Paul (1993): *Politik und Gesellschaft in Japan*. (= Meyers Forum, Nr. 16). Mannheim: Meyer.
- Krauss, Ellis S. (2000): Local Politics in Japan: Welcoming the Third Wave. In: Smith, Sheila A. (Hg.): *Local Voices, National Issues. The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*. (= Michigan Monograph Series in Japanese Studies, Nr. 31). Ann Arbor: Center for Japanese Studies, The University of Michigan, S. 1–8.
- Kreiner, Josef (Hg.) (1996): *Sources of Ryūkyūan History and Culture in European Collections*. (= Monographien aus dem Deutschen Institut für Japanstudien der Philipp-Franz-von-Siebold-Stiftung, Band 13). München: Iudicium.
- Kubiak, W. David (1999): *Japanese Democracy: Take 2. – A muddy grassroots riposte to recent sunny views from the ivory tower*. <http://www.nancho.net/cityhall/ktodem.html> (gefunden am 26.09.2000).
- Lackner, Stefanie (1999): Willensbildung im Rahmen von Bürgerentscheiden. In: Schiller, Theo (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. (= Studien zur Demokratieforschung, Band 2). Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 69–113.
- Lösche, Peter (1991): Direkte Demokratie. In: Nohlen, Dieter (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 97–98.
- Maclachlan, Patricia L. (2000): Information Disclosure and the Center-Local Relationship in Japan. In: Smith, Sheila A. (Hg.): *Local Voices, National Issues. The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*. (= Michigan Monograph Series in Japanese Studies, Nr. 31). Ann Arbor: Center for Japanese Studies, The University of Michigan, S. 9–30.
- Mayer, Hans Jürgen (1995): Außerparlamentarische Opposition – weicher Stachel in harter Haut. In: Mayer, Hans Jürgen und Manfred Pohl (Hg.): *Länderbericht Japan*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 114–118.
- Neue Zürcher Zeitung (29.07.2001): *Japanische Regierungskoalition gewinnt die Wahl des Oberhauses*. <http://www.nzz.ch./2001/07/29/al/page-newzzCPQRM9F-12.html>
- Neumann, Peter und Stefan von Raumer (Hg.) (1999): *Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung. Dargestellt am Beispiel der Art. 68, 69 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Norris, Pippa (1999): Introduction: The Growth of Critical Citizens? In: Norris, Pippa (Hg.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, S. 1–27.

- NPA (Network Pacific Asia) (1996): *Chair's Statement. Local Referendums – Turning Point in Japanese Politics*. <http://law.rikkyo.ac.jp/npa/ng4.htm> (gefunden am 05.06.2000).
- Ōta, Masahide (1999a): Governor Ota at the Supreme Court of Japan. In: Johnson, Chalmers (Hg.): *Okinawa: Cold War Island*. Cardiff: Japan Policy Research Institute, S. 205–214.
- Ōta, Masahide (1999b): Gespräch mit der Autorin in Naha, 11.09.1999.
- Pohl, Manfred (1997): *Japan 1996/97 Politik und Wirtschaft*. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- SACO (Special Action Committee on Okinawa) (1996a): *The SACO Final Report*. <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/96saco1.html> (gefunden am 11.01.2001).
- SACO (Special Action Committee on Okinawa) (1996b): *The SACO Final Report on Futenma Air Station*. <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/96saco2.html> (gefunden am 11.01.2001).
- Sakamoto, Yoshikazu (1997): *Sōtaika no jidai* [Zeitalter der Relativierung]. Tōkyō: Iwanami.
- Schiller, Theo (1999): Einleitung. Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis. In: Schiller, Theo (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. (= Studien zur Demokratieforschung, Band 2). Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 7–13.
- Schmidt, Helmut (2001): Reich ohne Mitte. Was kommt nach dem Kommunismus? In: *Die Zeit* 18.01.2001, S. 41.
- Smith, Sheila A. (1998): Do Domestic Politics Matter? The Case of US Military Bases in Japan. [http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/~nsarchiv/japan/smith\\_wp.htm](http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/~nsarchiv/japan/smith_wp.htm) (gefunden am 05.06.2000).
- Smith, Sheila A. (2000): Challenging National Authority: Okinawa Prefecture and the U.S. Military Bases. In: Smith, Sheila A. (Hg.): *Local Voices, National Issues. The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*. (= Michigan Monograph Series in Japanese Studies, Nr. 31). Ann Arbor: Center for Japanese Studies, The University of Michigan, S. 75–114.
- Steinhoff, Patricia G. (2000): Kan-Min Relations in Local Governments. In: Smith, Sheila A. (Hg.): *Local Voices, National Issues. The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*. (= Michigan Monograph Series in Japanese Studies, Nr. 31). Ann Arbor: Center for Japanese Studies, The University of Michigan, S. 115–129.
- Yoshino, Kosaku (1995): *Cultural Nationalism in Contemporary Japan. A sociological enquiry*. London: Routledge.
- Vogt, Gabriele (2000): Japans Stiefkind Okinawa – Diskussionen um eine wirtschaftliche Neuorientierung. In: *Japan Markt. Magazin der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan* 2/2000 (Februar), S. 25–26.

Weber, Tim (1997): *Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive*. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Institut für Politikwissenschaften, Philipps-Universität Marburg.

Weber, Tim (2000): Gespräch mit der Autorin in München, 21.06.2000.