

ABES POLITIK UND POLITIK UNTER ABE: EINE ZWISCHENBILANZ

Steffen HEINRICH und Gabriele VOGT

1. EINLEITUNG

Als Abe 2007 vom Amt des Premierministers zurücktrat, hätten wohl nur die Wenigsten auf sein Comeback an der Spitze der Regierung gesetzt. Dem Druck des Amtes scheinbar gesundheitlich nicht gewachsen, gebeutelt von schlechten Umfragewerten, und politisch geschwächt von einer weithin als Niederlage verstandenen Oberhauswahl 2007, schien Abe dauerhaft in die zweite Reihe verbannt. Wie bei vielen Amtsvorgängern und -nachfolgern, fiel seine Zeit als Regierungschef nicht nur kurz aus, sondern galt auch inhaltlich als wenig prägend. Heute, etwa vier Jahre nach Abes zweiten Amtsantritt, lässt sich bilanzieren, dass Abe nicht nur ein erstaunliches Maß an politischem Stehvermögen bewiesen hat, sondern auch weithin als Machtzentrum in der japanischen Politik akzeptiert ist. Und: Im In- und Ausland wird er mit einer umfangreichen Reformagenda identifiziert. Es scheint, als habe sich Abe in der Zeit zwischen den Amtszeiten völlig gewandelt.

Die Beiträge in diesem Band bestätigen dieses Bild aber nur zum Teil. So zeigen sich überraschend viele Anzeichen für Kontinuität, etwa beim Umbau der Sicherheitspolitik oder in der Energiepolitik und bei Arbeitsmarktreformen. Dies scheint sich auch mit Abes eigener Wahrnehmung zu decken. Aus seiner Sicht besteht nur ein geringer programmatischer Unterschied zwischen seiner ersten und zweiten Amtszeit. Er habe lediglich den Fehler gemacht, in der ersten Amtszeit alle Initiativen gleichzeitig anzugehen, erklärte er kurz nach seiner Wiederwahl 2012 (Tepperman 2013). Ähnlich sieht es Inoguchi, demzufolge ist Abes zentrale Lehre aus seiner ersten Amtszeit, dem Rat seines Großvaters, Nobusuke Kishi, zu folgen: danach müsse sich eine Regierung erst um die „Geldbörse“ der Wähler kümmern, bevor sie weitergehende Reformvorhaben angehen könne (Inoguchi 2016: 29–30).

Doch zugleich machen die Beiträge auch deutlich, dass es falsch wäre, Abes Regierungszeit lediglich als Fortsetzung bestehender Entwicklungen oder als Folge von festen Überzeugungen zu beschreiben. Mehrere Beiträge weisen auf erhebliche inhaltliche wie strategische Flexibilität hin. Abe ist weder ein typischer LDP-Premierminister des

„55er System“, noch lässt er sich als radikaler Anti-Establishment-Politiker charakterisieren. Anders als etwa Koizumi, der sich explizit und öffentlich gegen Widerstand auch in der eigenen Partei wandte, und im deutlichen Gegensatz zu den DPJ-geführten (Demokratische Partei Japans, *Minshu-tō*; seit 2016 DP, *Minshin-tō*) Regierungen unter Hatoyama und Kan mit ihrem Anti-Bürokratiekurs, bedient sich Abe unterschiedlicher Strategien. Burgschweiger-Riecks Beitrag etwa zeigt, dass Abe sogar im selben Politikfeld mal konfrontativ mal konsensual vorgeht. Flexibilität ist auch bei den Inhalten zu erkennen. Die Regierung Abe zeigt sich durchaus bereit, neue Themen auf- und neue Positionen einzunehmen. Am deutlichsten wird dies bei der Geschlechtergleichstellung (siehe den Beitrag von Holdgrün) sichtbar. In der Gesamtschau zeigt sich somit erhebliche inhaltliche wie strategische Flexibilität. So lassen sich Hinweise auf Klientelpolitik ebenso finden wie Hinweise auf wirtschaftsliberale Reformen.

Die Beiträge haben die Regierung Abe aus verschiedenen Perspektiven und jeweils vom Standpunkt eines Politikfeldes aus beleuchtet. Sie hatten dabei sowohl tagespolitische wie auch längere Entwicklungslinien der einzelnen Politikbereiche im Blick. Schwerpunkt für die Analyse bildeten fünf Leitfragen, die den scheinbaren Widerspruch zwischen Abes überwiegend skeptisch bis kritisch aufgenommenen Reformprogrammen und seiner vergleichsweise hohen Popularität, die Formen politischer Opposition vor dem Hintergrund eines von der Regierung dominierten Parlaments, den programmatischen und politstrategischen Wandel der LDP (Liberaldemokratische Partei, *Jiyū-minshu-tō*), die Auswirkungen und Konzeptualisierung von „Abenomics“, sowie die Außen- und Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund eines neuen japanischen Selbstverständnisses, aufgreifen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Erkenntnisse im Hinblick auf die in der Einleitung formulierten fünf Leitfragen zusammen. Im Folgenden werden diese nun ausführlicher besprochen.

2. DURCHREGIEREN ODER RESPONSIVES REGIEREN?

Mit Blick auf die Bedeutung von Popularität für die Stabilität und inhaltliche Ausrichtung der Regierung lässt sich festhalten, dass es nicht an einer populistischen Agenda liegt, dass Abes Kabinett über so lange Zeit relativ hohe Unterstützungsraten erreicht. Insbesondere die Beiträge von Burgschweiger-Rieck, Heinrich, Koppenborg, Yamamoto und Vogt zeigen, dass Abe durchaus bereit ist, sich für unpopuläre Anliegen auch öffentlich einzusetzen. Abe ähnelt darin seinem Amtsvorgänger Jun'ichirō

Tabelle 1: Übersicht zu Leitfragen und Erkenntnisse aus den Beiträgen

Ist Abes Regierung ...	Bewertungen der Politikfeldanalysen
... responsiv?	<ul style="list-style-type: none"> • nur begrenzt (insb. Gleichstellung), aber nicht populistisch • Aussicht auf wirtschaftliche Erholung als Hauptrechtfertigung für Reformen.
... unangefochten?	<ul style="list-style-type: none"> • Schwäche der parlamentarischen Opposition z. T. ausgeglichen durch öffentliche Meinung (Arbeitsmarktpolitik, Kernenergie) und Medien; • Wirtschaftliche Interdependenz engt Spielraum für Außenpolitik ein. • Abes medienkritische Haltung offenbart Sorgen vor Widerstand aus der Zivilgesellschaft.
... ideologisch?	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend wirtschaftsliberal und sozialkonservative Programmatik aber mit viel Flexibilität in den meisten Bereichen; vereinzelt klientelistisch; • in den meisten Politikbereichen Fortführung bereits eingeleiteter Reformschritte (z. B. Außen- und Sicherheitspolitik, ausländische Arbeitskräfte).
... reformorientiert?	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend politstrategische Besetzung von Themen, aber Reformen meist langfristig; • viele Veränderungen werden im Hintergrund und/oder in Zusammenarbeit mit Stakeholdern durchgesetzt; • konfrontative Reformpolitik bislang nur in einzelnen Sachfragen.
... nationalistisch?	<ul style="list-style-type: none"> • Überwiegend flexibel und pragmatisch in Fragen internationaler Beziehungen und Fortführung früherer Reformen; • Vorsichtig abwägend in Bezug auf Zuwanderung; • Verfassungsreform: noch zu früh für eine Bewertung.

Koizumi (2001–2006), aber auch einigen Politikern auf regionaler Ebene, die häufig mit dem Bild des unerschrockenen Herausforderers etablierter Machtstrukturen zu punkten versuchen. Doch im Vergleich agiert Abe seit 2012 rhetorisch deutlich zurückhaltender. Ankündigungen, die größere Ambitionen anklingen lassen, werden im weiteren Verlauf häufig später moderiert, wenn nicht gar zurückgenommen, oder aber zeitlich gestreckt, um direkte Konfrontationen weitgehend zu vermeiden. Anders als Koizumi, der meist auf schnelle Reformschritte aus zu sein schien, geht Abe umsichtiger vor.

Abes 2006 in Buchform dargelegte Vision eines „wunderschönen Landes“ (*utsukushii kuni*) beschwört zudem oberflächlich kaum ein

radikal neues Bild von Japan herauf. Tatsächlich zeigt sich die Radikalität vieler Vorhaben oft nur am Anfang, wenn damit gezielt Erwartungen geschürt werden. Oder aber, sie bleibt gänzlich verborgen, weil die Regierung auf indirektem Wege versucht, ihre Vorstellungen umzusetzen. Durch diese Strategien verhindert die Regierung einerseits, sich in zu vielen politischen Kämpfen aufzureiben, zugleich fördert sie aber die Skepsis, es mit den vielen Strukturreforminitiativen vielleicht doch nicht ganz so ernst zu meinen.

Auch die vermeintliche Ausnahme von dieser Regel, „Abenomics“, folgt bei näherer Betrachtung diesem Muster. Zwar begann Abe mit der Umsetzung der ersten beiden „Pfeile“ fast unmittelbar nach Regierungsübernahme, doch war diese mit relativ geringen politischen Risiken verbunden. Wie Beobachter häufig monieren, ist dieselbe Entschlossenheit bei der Umsetzung von politisch heikleren Strukturreformen jedoch nicht erkennbar. Somit lässt sich als ein zusätzlicher Faktor für die relative Popularität der Regierung Abe anführen, dass sie harte direkte Konfrontationen in der letzten Konsequenz doch oft meidet. Das zeigt sich etwa bei der Reform der Stellung der Agrarlobby, welche fast im Einvernehmen mit dieser realisiert wurde (Beitrag von Burgschweiger-Rieck). Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik deutet sich an, dass die Regierung nun häufiger dazu übergeht, besonders umstrittene Maßnahmen zumindest unter der Einbindung der Gewerkschaften zu diskutieren (Beitrag von Heinrich). Ein ähnliches Bild ergibt sich in der Atompolitik. Zwar positioniert sich die LDP unter Abe klar pro Kernenergie, aber praktisch nimmt die Regierung Abe eher über weichere Mittel, wie die Postenvergabe, Einfluss (siehe den Beitrag von Koppenborg). Und auch beim Thema Zuwanderung versucht die Regierung einen Spagat, der eine direkte Konfrontation mit weitverbreiteten Bedenken in dieser Frage weitgehend ausklammert (siehe den Beitrag von Vogt). Vielmehr setzt sie auf temporäre und klar begrenzte Arbeitsmöglichkeiten, was in der Konsequenz ausschließt, dass sich Japan als Einwanderungsland neudefinieren muss.

Wie aber sieht es mit den Politikbereichen aus, in denen die LDP und Abe offenbar auf die Wählerinteressen zugehen? Nicht nur die scheinbare Wende in der Gleichstellungspolitik deutet darauf hin, dass die Partei selbst die Notwendigkeit einer programmatischen Neuorientierung bzw. Öffnung für neue Wählergruppen sieht. Dies zeigt sich darin, dass die LDP halb-öffentlich überlegt, sich für die Anliegen etwa der LGBT-Community und von nicht-regulär Beschäftigten (*The Japan Times*, 16.2.2016) zu öffnen. Im Fall von „Womenomics“ kommt die Regierung, wie das Kapitel von Holdgrün zeigt, den Interessen vieler Frauen in Japan entgegen, denn deren Entfaltungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt sind bislang

stark begrenzt. Doch die konkrete Ausgestaltung legt den Verdacht nahe, dass weniger Gleichstellung das Hauptziel ist, sondern die Initiative vor allem auch eine Reaktion auf den Rückgang der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter darstellt.

Insgesamt zeigt sich, dass Abes Kurs weder rein konfrontativ noch konsensorientiert ist. Stattdessen werden umstrittene Entscheidungen, wie die Verabschiedung der Sicherheitsgesetze oder die Reform des Leiharbeitergesetzes, in größeren Abständen zueinander angegangen. Die Vermeidung direkter Konfrontationen lässt sich auch als Lehre Abes aus seiner erster Amtszeit verstehen und sie erklärt womöglich auch, warum sich der oft unterstellte Nationalismus Abes bislang kaum ausgewirkt hat. Der eigentliche Härte-test, eine umfassende Verfassungsreform, steht noch aus. Doch dürften die Proteste zu den Sicherheitsgesetzen (siehe die Beiträge von O'Day, Wiemann und Lill) der LDP vor Augen geführt haben, wie groß die politischen Risiken bei einem solchen Unterfangen sind. So entsteht der Eindruck, dass Abes Popularität vor allem auf dem Versprechen basiert, die Wirtschaft zu beleben. Auch wenn Japans Wähler den Erfolg von „Abenomics“ offenbar sehr skeptisch beurteilen, sehen sie offenbar keine überzeugendere Alternative. Daraus lässt sich aber kein starkes Mandat für einen bestimmten Politikwandel ablesen, schon gar nicht, wenn man die vergleichsweise niedrige Wahlbeteiligung und die nicht sonderlich positive Bewertung der Person Abes in Umfragen berücksichtigt.

3. OPPOSITION IN JAPAN: UNSICHTBAR UND OHNE EINFLUSS?

Tatsächlich scheint sich auch die Regierung dieser Tatsache bewusst zu sein, trotz der anhaltenden Popularität Abes und den deutlichen parlamentarischen Mehrheiten, über die die Regierung verfügt. Darauf deutet der scharfe Kurs in der Medienpolitik hin (Beiträge von Lill und Wiemann), aber auch die harte Haltung gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren (Beiträge von O'Day und Wiemann). Zugleich wird damit deutlich, dass in einzelnen Politikbereichen durchaus eine schlagkräftige Opposition existiert, welche versucht, auf unterschiedlichen Wegen sich Gehör zu verschaffen. Zugeständnisse in Sachfragen, wie in der Arbeitspolitik, bestätigen, dass Durchregieren tatsächlich nicht ohne weiteres möglich ist.

Gleichwohl stellt sich die Frage, wie sehr außerparlamentarische Akteure Einfluss auf Entscheidungen nehmen können oder zumindest gehört werden. Der Beitrag von Reiher legt den Schluss nahe, dass die Regierung selbst wenig Wert auf Bürgerbeteiligung legt. Wiemanns Fallstu-

die zeigt, dass Protestbewegungen selbst wenig Hoffnung haben, im politischen Entscheidungsprozess Gehör zu finden und daher fast ausschließlich auf mediale Berichterstattung setzen. In der Konsequenz heisst das, dass die Mobilisierung über Medien als Instrument politischer Opposition immer wichtiger wird, was wohl auch erklärt, warum die Regierung versucht, die Medien stärker zu beeinflussen und zu kontrollieren. Damit wird deutlich, warum Bewegungen wie die von SEALDs und die für Freerterrechte so viel Wert darauf legen, dass ihr Protest auch in der Form ansprechend gestaltet ist. Anderenfalls könnte die Resonanz gering ausfallen (siehe den Beitrag von O'Day). Die Auflösung von SEALDs im August 2016 wirft aber auch die Frage auf, ob man diese Bewegungen als Zeichen werten kann, dass unter Abe eine breite und dauerhafte politische „Mobilisierung“ der japanischen Jugend stattfindet. Dagegen spricht allerdings, dass die Wahlbeteiligung jüngerer Wähler immer neue Tiefstände erreicht. Zudem deuten Umfragen an, dass junge Japaner viel weniger zufrieden sind mit der japanischen Demokratie als ältere Generationen (Chu und Welsh 2015).

Doch zeigen die Beiträge in diesem Band auch, dass die Zivilgesellschaft auf die für sie ungünstigen Umstände durchaus Antworten findet, etwa durch den gezielten Einsatz sozialer Medien. Und auch die Versuche, Öffentlichkeitsarbeit zu professionalisieren (Beitrag Wiemann), deuten darauf hin, dass sie ihre eigene Rolle zwar als schwierig, aber nicht als hoffnungslos einschätzen.

4. DIE LDP UNTER ABE: MODERNE PROGRAMM- ODER TRADITIONELLE KLIENTELPARTEI?

In vielen Beiträgen wird eine Tendenz in der japanischen Politik sichtbar, Sachfragen schnell mit eingängigen Slogans und Ideen zu besetzen. Damit wird versucht, im öffentlichen Diskurs die Oberhand und Deutungshoheit zu erringen bzw. zu behalten. Zugleich wird aber in einer Reihe von Beiträgen deutlich, dass wirtschaftspolitische Überlegungen fast alle Politikbereiche dominieren. Selbst da, wo sich programmatische Veränderungen andeuten, etwa in der Gleichstellungspolitik (Holdgrüns Beitrag), in den Beziehungen zu früherer LDP-Kernklientel bzw. Wählern (Beiträge von Burgschweiger-Rieck und Winkler) oder bei sozialer Ungleichheit (Beitrag von Heinrich), lassen sich jeweils wirtschaftspolitische Motive als wichtige wenn nicht als wichtigste Beweggründe nennen. So dürfte bei der Forcierung von Frauenerwerbsarbeit der sich immer deutlicher abzeichnende Arbeitskräftemangel eine Rolle spielen. Das Ausbleiben eines deutlichen Einkommenszuwachses unter „Abenomics“ und

der anhaltende Rückgang der Reallöhne erklären zu einem großen Teil, warum sich die Regierung nun für einen steigenden Mindestlohn sowie für Equal-Pay einsetzt.

Winklers Beitrag zeigt, dass die LDP unter Abe versucht, eine Balance herzustellen zwischen den Anliegen ihrer Kernklientel und den Anforderungen einer modernen Programmpartei, die unterschiedliche Milieus ansprechen und mobilisieren muss. Daher lässt sie sich weder als reine Klientelpartei noch als klar neoliberal positionierte Kraft charakterisieren. Vielmehr nimmt sie Elemente von beiden auf, reagiert schnell auf politische Entwicklungen und Stimmungen, und geht zunehmend auf Distanz zu Verbänden und Interessenorganisationen, so wie es Panebiancos (1988) berühmtes Konzept der professionellen Wählerpartei, die ab den 1970ern aufkam, vorsieht. Aus diesem Grund unterscheidet sich die LDP Abes von der traditionellen Klientelpartei von vor den 1990er Jahren, aber auch von der stärker neoliberal ausgerichteten LDP Koizumis.

In Abes Programmatik lassen sich klassische Ausgabenprogramme ebenso finden wie auch Versuche, angebotsorientierte Wirtschaftspolitik umzusetzen. Zugleich gibt es Anzeichen für programmatischen Wandel, welcher sich bislang aber nur vorsichtig andeutet. Abe fährt überwiegend einen Kurs, der extreme Positionen weitgehend vermeidet, ebenso auch wie einen allzu radikalen Bruch mit der bisherigen politischen Ausrichtung. Es fällt auf, dass Abe sich nur selten gegen klar definierte Gegner stellt, wie es Koizumi gemacht macht, oder gegen die Ministerialbürokratie, wie bei den DPJ-geführten Regierungen. Öffentlich argumentiert Abe stets, das Hauptziel sei, Japan wirtschaftlich wieder auf einen Wachstumskurs zu bringen und alles, was sich als hilfreich erweisen könnte, egal welcher wirtschaftspolitischen Denkschule es entspringt, ist für ihn unterstützenswert.

5. STRUKTURREFORMEN UND ABES AMBITIONEN

Darin zeigt sich ein Kontrast zur Reformpolitik der LDP seit Mitte der 1990er Jahre. Diese wird häufig mit dem Begriff Deregulierung (*kisei kanwa*) umschrieben. Das schließt eine große Bandbreite von Maßnahmen ein, wie Verwaltungsreformen, bedeutete aber in vielen Fällen auch, dass eine eher neoliberale Politik verfolgt wurde, die sich mit Marktöffnung, Stärkung der Eigenverantwortung etwa bei der Altersvorsorge umschreiben lässt. Zur Stärkung der „Marktkräfte“ gehört allerdings auch, Verbänden und Interessengruppen, die in manchen Politikfeldern eine Schlüsselstellung bei der Regulierung innehaben, ihre

privilegierte Position zu entziehen. Vormalig fast partnerschaftliche Entscheidungsfindungssysteme müssen dafür durch ein pluralistisches Modell ersetzt werden, in welchem Interessengruppen für ihre Anliegen werben müssen, aber nicht automatisch bei Entscheidungen eingebunden sind.

Gemessen daran, zeigt sich in den Beiträgen von Burgschweiger-Rieck, Heinrich, Koppenborg, Reiher und Vogt ein eher zwiespältiges Bild. Burgschweiger-Riecks Beitrag zeigt zwar, dass die Abe-Regierung durchaus bereit zu sein scheint, sich mit der mächtigen Agrarlobby anzulegen, doch deutet der weitere Verlauf der Reformen auf einen eher behutsamen Reformkurs hin. Zudem ist zu fragen, wie groß die Reformanstrengung der LDP in diesem Fall wirklich ist, denn der Beitrag zeigt, dass die bestehenden Strukturen schon längst aufgrund des Strukturwandels in diesem Sektor geschwächt waren. Die Beiträge von Reiher und Koppenborg zeichnen ein ähnliches Bild. Einerseits sind vor Abes zweiter Amtszeit neue Institutionen entstanden, die Nuklearenergie und Lebensmittelstandards im Sinne von Öffentlichkeit bzw. Verbrauchern regulieren sollen und somit unabhängig von den traditionellen Netzwerken aus Interessensgruppen, Bürokratie und Politik agieren. Doch von Seiten Abes hat es keine Impulse gegeben, die die traditionellen Netzwerke weiter schwächen würden. Im Gegenteil, im Fall der Energiepolitik zeigt der Beitrag von Koppenborg, dass die alten Netzwerke von Industrie, Bürokratie und Regierung keineswegs verschwunden sind. Anstelle einer relativ autonomen Entscheidungsfindung innerhalb des Netzwerks ist es nun die Regierung selbst, die aktiv versucht Entscheidungen zu beeinflussen.

Weniger sichtbar ist die Regierung im Falle der Regulierung von genetisch veränderten Organismen (GVO). Reihers Analyse zeigt, dass es hier eine Delegation von regulativer Verantwortung gibt und somit kritische politische Streitfragen außerhalb der politischen Arena und unter nur marginaler Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden. Ambivalent stellt sich auch das Regierungshandeln im Themenfeld Arbeitsmarkregulierung dar. Korporatistische Elemente sind zwar sichtbar (Heinrichs Beitrag), allerdings verfügen industriefreundliche Beratungsgremien offenbar über mehr Einfluss. Auch hier deutet sich ein eher einseitiger denn pluralistischer Politikformulierungsprozess an. Zugleich zeigt sich, dass trotz der denkbar günstigen politischen Rahmenbedingungen Strukturreformen nicht einfach umzusetzen sind. Dies liegt einerseits am wachsenden öffentlichen Unbehagen über soziale Ungleichheit (Chiavacci und Hommerich 2017), die den Rechtfertigungsdruck für Reformen erhöhen (Tiberghien 2011), aber auch am mangelnden Erfolg der „Abenomics“.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Abe sich für die Umsetzung seiner Politik unterschiedlicher Strategien bedient. Nur in wenigen Fällen wagt er die direkte Konfrontation, um unpopuläre Vorhaben durchzusetzen (TPP, Sicherheitsgesetze, Leiharbeiterreform). Meistens schwächt er Vorschläge ab oder verlängert entsprechende Reformprozesse (Landwirtschaft, Gleichstellungspolitik, Arbeitszeitverkürzung, temporäre Arbeitsmigration), verschiebt Maßnahmen (Mehrwertsteuererhöhung, Verfassungsreform) oder versucht Änderungen halböffentlich zu beeinflussen (Kernenergie, Verbraucherschutz). Aus politstrategischer Sicht ist dieses Vorgehen wenig überraschend. Doch gemessen an der Rhetorik der Regierung und den Erwartungen, die sie durch viele Ankündigungen von Reformen geschürt hat, besteht dadurch die Gefahr, dass sie zukünftig Enttäuschungen nicht vermeiden kann.

6. ABES NATIONALISMUS UND JAPANS VERHÄLTNIS ZUR WELT

Während Abe in westlichen Medien oft als Nationalist porträtiert wird, der durch unüberlegte Gesten, wie seinen öffentlichen Besuchen des Yasukuni-Schreins, unnötig Spannungen zu seinen Nachbarn heraufbeschwört, zeichnen die Beiträge von Yamamoto und Schultz das Bild eines Pragmatikers, der, sofern er längerfristig weiterreichende Ziele anstrebt, eher behutsam vorgeht. So hat sich Abe in seiner ersten Amtszeit viel deutlicher um eine Verbesserung der Beziehungen zu China bemüht als etwa sein Vorgänger Koizumi, obwohl er als viel nationalistischer gilt. Die Änderungen in der administrativen Struktur der japanischen Sicherheitspolitik sind Yamamotos Analyse zufolge auch eher als Fortschreibung sich bereits abzeichnender Entwicklungen zu sehen und weniger Ergebnis eines radikalen Umsterns. Trotzdem hat Abe hier, auch aufgrund der Tatsache, dass seine Regierung schon so lange im Amt ist, womöglich schon mehr erreicht als viele Vorgängerregierungen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die ideologische Orientierung Abes keine Rolle spielen würde. Tatsächlich deutet der Beitrag von Schultz darauf hin, wie schnell das Konfliktpotential zwischen China und Japan in bilaterale Krisen umschlagen kann, die sich nur schwer kontrollieren lassen. Eine Konsequenz daraus ist, dass sich die Stimmung gegenüber Japan in den Nachbarländern verschlechtert hat. Aber auch in Japan selbst hat das Ansehen Chinas deutlich gelitten. So zeigt eine Erhebung von Pew (*Asahi Japan Watch* 14.9.2016), dass in China der Anteil der Befragten, die Japan negativ sehen, zwischen 2006 und 2016 von 29% auf 53% gestiegen ist. Selbst in Südkorea, das unter Abe enger an Japan herangerückt ist, auch dank einer überraschenden Einigung bezüglich der

sogenannten „Trostfrauen“,¹ liegt der Anteil der Befragten mit einem positiven Eindruck von Japan bei gerade einmal 23 %.

Somit lässt sich bilanzieren, dass Abes Kurs mit einer nationalistischen Ausrichtung nach innen und Flexibilität nach außen, die Beziehungen zu seinen regionalen Nachbarn zwar stabilisiert hat, zugleich aber die Unsicherheit über Japans Kurs erhöht hat. Das Spannungsverhältnis zwischen Abes zwei Agenden, einerseits der Normalisierung der Beziehungen zu seinen Nachbarn und dem Ausbau wirtschaftlicher Kooperation, sowie, andererseits, offener Unterstützung von nationalistischen Ideen und einem stärkeren Militär, bleibt somit bestehen und wird auch weiterhin Japans Außen- und Sicherheitspolitik prägen.

Ambivalent ist auch Abes Kurs in der Frage nach ausländischen Arbeitskräften. Wie Vogts Beitrag zeigt, werden richtungsweisende Reformen, die eine dauerhafte Einwanderung ermöglichen könnten, vermieden. Stattdessen bleiben die Initiativen auf ausgewählte Gruppen von Arbeitnehmern begrenzt. Die Tatsache, dass die Regierung sich wenig am Ruf des Praktikantenprogramms als Instrument zur Ausbeutung von Arbeitskräften zu stören scheint, sondern sogar seine Ausweitung forciert, legt den Schluss nahe, dass es hier fast ausschließlich um wirtschaftspolitische Interessen geht, die aus Sicht der Regierung vor allem mit dem Narrativ von Japan als homogener Gesellschaft in Einklang gebracht werden müssen.

7. ABES POLITIKSTIL

Über die in der Einleitung formulierten Fragen hinaus lassen sich eine Reihe von Einblicke in die Art und Weise, wie unter Abe Politik formuliert und umgesetzt wird, gewinnen. Die Kapitel von Burg-

¹ Im Dezember 2015 kamen die südkoreanische und die japanische Regierung überraschend überein, die Fragen der sogenannten „Trostfrauen“, Frauen, die vom japanischen Militär während des Zweiten Weltkriegs in Militärbordelle gezwungen wurden, abschließend zu regeln. Die Vereinbarung sieht eine Zahlung Japans an die noch lebenden Opfer vor, allerdings keine öffentliche Entschuldigung. Abe hat stattdessen gegenüber der südkoreanischen Präsidentin sein Bedauern über diese Praxis ausgedrückt. Zuvor hatte er betont, dass es für eine Entschuldigung keinen Anlass gebe. In beiden Ländern hieß es, dass dies zu einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen führen werde. Von einigen Opferverbänden wird die Vereinbarung jedoch scharf kritisiert. Für Hintergründe vgl. etwa Sang-Hun (2015) und Welter (2016).

schweiger-Rieck, Heinrich, Holdgrün, Koppenborg, Reiher und Vogt zeigen deutlich, dass zentrale Impulse vom Kabinett und insbesondere vom Premierminister selbst ausgehen. Die genauere Ausarbeitung ist dabei oft Beratungskommissionen und anderen Institutionen überlassen (die zum Teil auch die Rolle als Regulierer übernehmen), die vor bzw. anstelle der Ministerialbürokratie die zentrale Marschroute bestimmen. Die Vorteile dieses Systems für die Regierung liegen auf der Hand: Sie kann relativ schnell auf Entwicklungen reagieren (etwa auf Diskussionen in den Medien), ohne dabei sich abhängig zu machen von eher konsensual orientierten und tendenziell langsamen ministerialbürokratischen Entscheidungsprozessen. Zudem kann sie so direkt der Öffentlichkeit vermitteln, dass sie sich eines Themas annimmt. Das ermöglicht Strategien des Credit-Claimings (d. h. Regierungen verfolgen populäre Maßnahmen um Zustimmung zu erhalten), beinhaltet aber auch das Risiko, dass Wähler die Regierung verstärkt für Missstände verantwortlich machen.

Der Rückgriff auf Kommissionen und Experten von außerhalb der politischen Sphäre erlaubt es aber auch, Reformen und Entscheidungen zu verzögern. Zudem bieten Expertengremien die Möglichkeit, unpopulären Vorschlägen eine gewisse „Legitimität“ zu verleihen, die für parteipolitische Akteure nur schwer erreichbar ist. Es zeigt sich in vielen in diesem Band untersuchten Politikfeldern, dass weitreichende Ankündigungen für Reformen oft zunächst die Gründung von Gremien nach sich ziehen, welche für die konkrete Umsetzung Ideen formulieren sollen. Doch ob daraus tatsächlich ein Gesetzesvorhaben resultiert, ist keineswegs sicher. Die weitreichende Einbindung von Experten unterschiedlichster Couleur und die Verwendung von prägnanten Slogans sind zwar keine neuen Phänomene, doch Abe greift auf diese Mittel so intensiv zurück, wie wohl keiner seiner Vorgänger.

Abes zweite Regierungszeit unterscheidet sich allerdings auch in anderer Hinsicht von den Vorgängerregierungen. Während die DPJ-geführten Regierungen von Hatoyama und Kan von 2009 bis 2011 einen harten Kurs gegen die Einflussnahme der Ministerialbürokratie hielten, scheint sich Abe seit 2012 mit der Ministerialbürokratie arrangiert zu haben. Während Abes unmittelbarer Amtsvorgänger, DPJ-Premierminister Noda, angesichts der massiven Probleme von Premierminister Kan mit der Ministerialbürokratie, die weitgehende Entmachtung der Bürokratie zu einem großen Teil zurücknahm, ist Abe noch einen Schritt weitergegangen und hat beispielsweise die Konferenz der Vizeminister der Verwaltung (*Jimujikan Kakuryō Kaigi*), welche die DPJ-geführte Regierung 2009 als erste Amtshandlung abge-

schafft hatte, wiedereingeführt.² Die Unterstützung der Ministerialbürokratie für die Abe-Regierung trägt sicherlich auch zu einem deutlich besseren öffentlichen Bild der Regierung bei. Doch ist Abe nicht vollständig zum dezentralisierten Policy-making-Modell früherer LDP-geführter Regierungen zurückgekehrt. Vielmehr verfolgt er eine flexible Strategie, die sowohl die Einbindung der Bürokratie als auch eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse beinhaltet. Das zeigt sich auch in der Sprache, da Abe oft Formulierungen verwendet, wie „Unter meiner Führung“ oder „Ich bin verantwortlich“ (Inoguchi 2016: 28).

Kritisch zu sehen ist dabei, dass die Entscheidungsprozesse dadurch nur bedingt transparenter geworden sind. Der Ausgleich zwischen legitimen, aber oft unterschiedlichen Interessen, etwa von Verbrauchern und Produzenten, findet vor allem innerhalb von Gremien statt, deren Struktur und Bedeutung oft nur schwer zu überschauen sind. Zwar veröffentlicht die japanische Regierung einen Großteil der Sitzungsunterlagen der einzelnen Kommissionen, doch überschneiden sich dabei häufig Zuständigkeiten und Diskussionen. Für Außenstehende sind Entscheidungsprozesse daher nur schwer überschaubar. Es ist anzunehmen, dass diese Struktur nicht nur inhaltlich motiviert ist, sondern nicht zuletzt der Außerdarstellung der Regierung dient.

8. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Beiträge in diesem Band können zwar nur Schlaglichter auf die Regierungszeit Abes werfen, da diese zum Zeitpunkt des Entstehens dieses Bandes noch andauert, doch ermöglichen sie Einblicke in die Struktur von Abes Politik und seinen Politikstil, die über den behandelten Zeitraum hinaus von Relevanz sein dürften. Eine Erkenntnis betrifft Japans Regierungssystem. Seit Abes zweiter Amtszeit scheint es nun so nah am britischen Westminster-System wie vielleicht niemals zuvor (vgl. für die Diskussion über Japans System insb. Estévez-Abe 2005 und George Mulgan 2003), insbesondere im Hinblick auf die herausragende Stellung des Premierministers und des Kabinetts in der Politikformulierung. Ein an-

² Die Vizeminister sind dabei (nichtgewählte) Spitzenbeamte der Ministerien, welche sich vor einer Kabinettsitzung treffen, um Entscheidungen abzustimmen. Vor 2000 kritisierten vor allem Oppositionspolitiker der DPJ, dass dies zeige, wie wenig Einfluss gewählte Politiker tatsächlich hätten. Das Gremium würde wichtige Entscheidungen im Kabinett vorwegnehmen und so den Wählerwillen verfälschen.

derer wichtiger Punkt betrifft die Befriedung der Beziehungen zwischen Ministerialbürokratie und Exekutive. Einst, zusammen mit der LDP, wichtigste Säule eines „dezentralisierten Politikformulierungssystems“ (Shinoda 2013), ist die Bürokratie seit 2012 zwar noch einflussreich, aber in vielen Entscheidungen erscheint sie jetzt erkennbar nachrangig zu sein.

Ein weiterer Punkt betrifft die Medienorientierung der Regierung. Dabei macht sich wohl auch der Wandel der LDP von einer Klientelpartei zu einer professionellen Wählerpartei bemerkbar. Nach Panebianco vertreten diese Parteien weniger feste programmatische Positionen, sondern reagieren vor allem auf Stimmungen, um in einer zunehmend ungebundenen Wählerschaft Unterstützung zu mobilisieren. Dies trifft auch in weiten Teilen auf die LDP unter Abe zu und spiegelt sich in den Versuchen, politische Streit- und Sachfragen durch Initiativen und Untersuchungskommissionen zu vereinnahmen. Die Tatsache, dass es auch Ausnahmen gibt, vor allem was die Frage der Verfassungsreform betrifft, widerlegt dies nicht. Denn gerade hier agiert Abe auffällig zurückhaltend. Dasselbe gilt für „Abenomics“. Auch wenn die Regierung grundsätzlich Unterstützung für ihren Fokus auf eine wirtschaftliche Belebung erhält, sind viele damit verbundenen Einzelschritte umstritten. Auch hier agiert die Regierung zuweilen so vorsichtig, dass ihr zunehmend Risikoscheu und Entscheidungsschwäche vorgeworfen wird.

Somit lässt sich als größte Errungenschaft der Regierungszeit Abe bislang bilanzieren, dass sie gezeigt hat, dass auch im notorisch instabilen Regierungssystem Japans, dem seit 1945 nicht weniger als 26 Premierminister vorstanden, mit einer durchschnittlichen Amtszeit von etwas mehr als zweieinhalb Jahren (zum Vergleich: im selben Zeitraum gab es in der Bundesrepublik acht Bundeskanzler mit durchschnittlich über acht Jahren Amtszeit), eine Regierung auch über mehrere Legislaturperioden Bestand haben kann. Ob Abe diese außergewöhnliche Situation nutzen kann, um Japans Politik auch inhaltlich nachhaltig zu prägen, ist aber noch keineswegs sicher.

LITERATURVERZEICHNIS

- Chiavacci, David und Hommerich, Carola (Hg.) (2017): *Social inequality in post-growth Japan. Transformation during economic and demographic stagnation*. London: Routledge.
- Chu, Yun-Chan und Welsh, Bridget (2015): Millennials and East Asia's democratic future. *Journal of Democracy* 26 (2): 151–164.
- Estévez-Abe, Margarita (2005): Japan's shift toward a Westminster system: A structural analysis of the 2005 lower house election and its aftermath. *Asian Survey* 46 (4): 632–651.
- George Mulgan, Aurelia (2003): Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to reform in a crisis economy. *Government and Opposition* 38 (1): 73–91.
- Inoguchi, Takashi (2016): Shinzo Abe's leadership and the legacy of Japan's defeat. *Georgetown Journal of Asian Affairs* Winter: 21–30.
- N. N. (16.2.2016): In pivot toward youth, wage inequality, LDP bidding for DPJ core vote. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/02/16/national/politics-diplomacy/pivot-toward-youth-wage-inequality-ldp-bidding-dpj-core-vote/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- (14.9.2016): Pew poll: How the Japanese and Chinese see each other. *Asahi Japan Watch*. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201609140011.html> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Panbianco, Angelo (1988): *Political parties: Organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sang-Hun, Choe (28.12.2015): Japan and South Korea settle dispute over wartime 'comfort women'. *The New York Times*. http://www.nytimes.com/2015/12/29/world/asia/comfort-women-south-korea-japan.html?_r=0 (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Shinoda, Tomohito (2013): *Contemporary Japanese politics: Institutional changes and power shifts*. New York: Columbia University Press.
- Tepperman, Jonathan (2013): Japan is back. A conversation with Shinzo Abe. *Foreign Affairs* July/August.
- Tiberghien, Yves (2011): The political consequences of inequality in Japan. *Journal of Social Science [shakai kagaku kenkyuu]* 62 (1): 77–99.
- Welter, Patrick (17.9.2016): Ein schwacher Trost. *Neue Zürcher Zeitung*. <http://www.nzz.ch/international/asien-und-pazifik/entschaedigungen-an-ehemalige-koreanische-sexsklavinnen-ein-schwacher-trost-ld.117254> (letzter Zugriff am 31.10.2016).