

Monographien
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
Band 60, 2017

Steffen Heinrich und Gabriele Vogt (Hg.)

Japan in der Ära Abe

Eine politikwissenschaftliche Analyse



Monographien aus dem
Deutschen Institut für Japanstudien

Band 60
2017

Monographien Band 60
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche
Institute im Ausland

Direktor: Prof. Dr. Franz Waldenberger

Anschrift:

Jochi Kioizaka Bldg. 2F
7-1, Kioicho
Chiyoda-ku
Tokyo 102-0094, Japan
Tel.: (03) 3222-5077
Fax: (03) 3222-5420
E-Mail: dijtokyo@dijtokyo.org
Homepage: <http://www.dijtokyo.org>

Umschlagbild:

Straßenszene in Harajuku im November 2015.
Quelle: Steffen Heinrich und Léonie Poehner

**Bibliografische Information
der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-86205-048-2

© IUDICIUM Verlag GmbH München 2017
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Totem, Inowrocław
ISBN 978-3-86205-048-2
www.iudicium.de

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

I. EINLEITUNG

ABES POLITIK UND POLITIK UNTER ABE: EINE EINFÜHRUNG <i>Steffen HEINRICH und Gabriele VOGT</i>	11
--	----

II. INTERNATIONALISIERUNG UND JAPANS ROLLE IN DER WELT: WIE STARK VERÄNDERT ABE JAPANS SELBSTVERSTÄNDNIS?

AUF DEM WEG ZU EINER „NORMALEN NATION“? EINE ANALYSE DER SICHERHEITSPOLITISCHEN REFORMEN UNTER ABE <i>Raymond YAMAMOTO</i>	31
--	----

ABES CHINAPOLITIK ZWISCHEN POLITISCHER ENTFREMDUNG UND WACHSEN- DER WIRTSCHAFTLICHER INTERDEPENDENZ <i>Franziska SCHULTZ</i>	54
--	----

ABES SEITENTÜREN: ZUWANDERUNG ALS INSTRUMENT DER ENTWICKLUNGS- UND HANDELSPOLITIK <i>Gabriele VOGT</i>	72
--	----

III. DIE MÜHEN DER EBENE:

STRUKTURREFORMEN UND „ABENOMICS“ IN DER UMSETZUNG

ABSCHIED VOM KLIENTELISMUS? „ABENOMICS“ UND DIE REFORM DES JAPANISCHEN LANDWIRTSCHAFTSSEKTORS <i>Nadine BURGSCHEWIGER-RIECK</i>	97
---	----

(KEINE) ANGST VORM WÄHLER: ABES ARBEITSMARKTPOLITISCHE STRUKTUR- REFORMEN IN ZEITEN WACHSENDER SOZIALER UNGLEICHHEIT <i>Steffen HEINRICH</i>	118
--	-----

„WOMENOMICS“ UND ABES VISION EINER „GESELLSCHAFT BRILLIERENDER FRAUEN“: POLITIKWANDEL ODER PAPIERTIGER?
Phoebe Stella HOLDGRÜN 139

IV. KRITIK UND KONTROLLE:
DIE ROLLE VON ZIVILGESELLSCHAFT, MEDIEN UND OPPOSITION

IM KÄFIG ODER NUR ZU ZAHM: WIE FREI SIND JAPANS MEDIEN UNTER ABE?
Felix LILL 163

MIT DEM SMARTPHONE GEGEN NHK? MOBILISIERUNGSSTRATEGIEN DER JAPANISCHEN ANTI-ATOMKRAFTBEWEGUNG UNTER ABES RESTRIKTIVER MEDIENPOLITIK
Anna WIEMANN 184

POLITISCHER AKTIVISMUS DER JAPANISCHEN JUGEND HEUTE: SEALDs UND FREETERBEWEGUNG
Robin O'DAY 203

V. VERBRAUCHER, WÄHLER UND KLIENTELPOLITIK:
AUF WEN HÖRT DIE REGIERUNG ABE?

KLIENTELISMUS UND PROGRAMMATIK: NEUE ALTE SEITEN BEI DER LDP?
Christian G. WINKLER 217

DIE OHNMACHT JAPANISCHER VERBRAUCHER: ABES FREIHANDELSPOLITIK UND DIE REGULIERUNG GENETISCH VERÄNDERTER LEBENSMITTEL
Cornelia REIHER 232

AUSSTIEG ODER WIEDEREINSTIEG? ABES WIDERSPRÜCHLICHE ATOMPOLITIK
Florentine KOPPENBORG 249

VI. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

ABES POLITIK UND POLITIK UNTER ABE: EINE ZWISCHENBILANZ
Steffen HEINRICH und Gabriele VOGT 271

ZU DEN AUTOREN DIESES BANDES 285

VORWORT

Die Zahl 60 steht in Ostasien für eine komplette Runde durch die chinesischen Tierkreiszeichen, an dessen Ende alles wieder auf Anfang gestellt wird (*kanreki*). Was folgt, ist quasi eine Neugeburt. Wie passend, dass dieser Band der DIJ-Monographienreihe, der sich dem politischen Wirken von Japans Premierminister Shinzō Abe widmet, die Nummer 60 trägt.

Kaum einer hätte nach Abes plötzlichem Rücktritt im Jahr 2007 – nach gerade einmal zwölf Monaten im Amt – auf seine „politische Wiedergeburt“ eine halbe Dekade später gewettet. Eine halbe Dekade, in der Japan nicht nur fünf verschiedene Premierminister sah, sondern in der zudem die langjährige Regierungspartei LDP (Liberaldemokratische Partei, *Jiyūminshu-tō*) von den Wählern in die Opposition geschickt worden war. Ausgerechnet dem einst so unpopulären Abe gelang es 2012 mit einem Sieg bei der Unterhauswahl, die Regierungsmacht für die LDP zurückzuerobern – mit dem Wahlkampfslogan „Japan zurückzuholen“ (*nihon o torimodosu*). Mit einem 2014 erneuerten Mandat, in einer kurzfristig angesetzten Unterhauswahl, regiert er seither scheinbar ohne nennenswerte Opposition. Nicht nur befinden sich die parlamentarischen Oppositionsparteien in einem desolaten Zustand, auch seine eigene Partei und die Ministerialbürokratie scheinen „auf Linie gebracht“. Selbst die Medien stehen unter subtiler, aber engmaschiger Kontrolle. Zugleich hat Abes Regierung umfassende Reformen in allen wichtigen Politikbereichen angekündigt, die Japan nachhaltig verändern könnten. Das wirft eine Reihe von Fragen auf, die wir in diesem Band beantworten wollen. Wie gelang es Abe, seine Macht trotz seiner zahlreichen umstrittenen politischen Positionen derart zu festigen? Wie setzt er seine Macht ein und wie viel Veränderung setzt er wirklich durch? Gelingt es ihm gar, eine eigene Ära zu prägen?

Auch wenn Abes Regierungszeit noch andauert, hat er bereits viele Gewissheiten der japanischen Politik über den Haufen geworfen, wie etwa die beiden „Naturgesetze“, dass Premierminister nur kurz im Amt sind und kaum Chancen auf Durchsetzung anspruchsvoller Vorhaben haben. Wir glauben daher, dass dies eine Art Zwischenbilanz rechtfertigt, auch weil wahrscheinlich ist, dass Abes Regierungszeit noch eine Weile fort dauern wird, zumindest aber zukünftige Kabinette nachhaltig beeinflussen wird. Die Mehrzahl der hier versammelten Beiträge geht dabei auf Vorträge zurück, die im August 2015 im Rahmen der Sektion Politik des 16. Deutschsprachigen Japanologentags vorgestellt worden sind. Der Gesellschaft für Japanforschung und dem Japan-Zentrum der Ludwig-

Maximilians-Universität gebührt entsprechend unser Dank dafür, dass sie dieses Forum für den wissenschaftlichen Austausch bereitet haben. Bedanken möchten wir uns auch bei den Beitragenden dieses Bandes, die nicht nur bereits anlässlich des Japanologentags leidenschaftlich über die Ära Abe diskutiert haben, sondern auch seither von uns Herausgebern immer wieder um Zusätze und Updates gebeten worden sind – und dies mit großer Geduld ertragen haben. Gleiches gilt natürlich auch für die Beitragenden, die wir darüber hinaus für diesen Band angesprochen und um ergänzende Kapitel gebeten haben, um auf diese Weise die Bandbreite des politischen Wirkens Abes in dem vorliegenden Band so umfassend wie möglich abzudecken. Ohne die Energie und den Eifer aller hier beteiligten Autorinnen und Autoren wäre dieses Projekt nicht zustande gekommen.

Zu großem Dank verpflichtet sind wir darüber hinaus dem Deutschen Institut für Japanstudien, namentlich seinem Direktor Franz Waldenberger, für die wertvolle Begleitung der Publikation. Wir freuen uns sehr, dass unser Band zu „Abeland“ eine Heimat in der DIJ-Monographienreihe gefunden hat. Dem Team des iudicium Verlags in München, allen voran Elisabeth Schaidhammer, gilt unser aufrichtiger Dank für die wie immer großartige Unterstützung.

Tokyo und Hamburg, im Dezember 2016
Steffen Heinrich und Gabriele Vogt

I.
EINLEITUNG

ABES POLITIK UND POLITIK UNTER ABE: EINE EINFÜHRUNG

Steffen HEINRICH und Gabriele VOGT

EINLEITUNG¹

Der Tokyoter Stadtteil Harajuku gilt weltweit als Wiege japanischer Subkultur und ist bekannt für eigenwillige Kreationen in Mode und Musik. Weniger bekannt ist, dass hier auch Künstler und Aktivisten auf politische Entwicklungen in Form von Aufklebern und Plakaten reagieren, welche oft nur für kurze Zeit an Häuserwänden, Laternenpfosten oder Getränkeautomaten zu finden sind.² Ende 2015 tauchte ein Plakat auf, das das Konterfei Abes auf einem tarngrügefleckten Hintergrund darstellt. Auf Abes Kopf sitzt eine Krone und das Ensemble ist vom Wort „Abeland“ umrahmt. Die Darstellung verzichtet auf Slogans und deutet Kritik nur an, doch macht sie unmissverständlich eines deutlich: Die herausragende Stellung, die Abe inzwischen in der japanischen Politik innehat.

Während in vielen anderen Demokratien die hervorgehobene Position des Regierungschefs in der Wahrnehmung von Politik als mehr oder weniger normal wahrgenommen wird, stellt sie für Japan eine immer noch relativ neue Entwicklung dar. Noch bis etwa 2000 galt: „The prime minister was hardly covered in the mass media, and was generally considered irrelevant for elections.“ (Masuyama and Nyblade 2004: 254). Doch auch seither schwankte die Bedeutung der Position des Premiers deutlich. Von den letzten acht Premierministern (Stand Herbst 2016) hielten sich nur zwei länger als ein Jahr im Amt, alle anderen aber litten unter schnell abstürzenden Beliebtheitswerten und werden heute kaum mit irgendwelchen programmatischen Initiativen verbunden. Die einzige Ausnahme in jüngerer Zeit ist, abgesehen von Abe selbst, Jun'ichirō Koizumi (2001–2006).

Die starke Stellung, die Abe heute genießt, hätten wohl nur wenige im Dezember 2012 erwartet, als Abe zum zweiten Mal Premierminister wurde. Das liegt zum einen daran, dass Abes Hintergrund eher auf den

¹ Wir danken Cédric Felix Klein für Unterstützung bei der Datenrecherche für diesen Beitrag.

² Beispiele finden sich bei <http://www.gensojapan.org/shibuya-sticker-bombs/>.

Normal- denn Ausnahmefall japanischer Premierminister hindeutet. Wie die große Mehrheit seiner Vorgänger, stammt auch Abe aus einer Familie, die schon seit Generationen hohe Staatsämter bekleidet. Sein Großvater mütterlicherseits ist der noch heute umstrittene Nachkriegs-premier Nobusuke Kishi (im Amt 1957–1958). Sein Großonkel Eisaku Satō, zwischen 1964 und 1972 Premierminister, erhielt den Friedensnobelpreis. Sein Vater, Shintarō Abe, war langjähriges Mitglied des Unterhauses und in den 1980ern für einige Jahre Außenminister. Nach dem Tod des Vaters „übernahm“ Shinzō Abe 1993 dessen Unterhauswahlkreis in der Präfektur Yamaguchi, den er seither hält. Das quasi Vererben von Mandaten (bzw. von Unterstützerguppen, sogenannten *kōenkai*, die für die Wählermobilisierung unerlässlich sind) innerhalb einer politischen Dynastie ist in Japan gerade im ländlichen Raum weitverbreitet.

Zum anderen war Abes erste Amtszeit als Regierungschef, 2006 bis 2007, nicht nur sehr kurz, sondern wirkte auf viele wie das endgültige Scheitern der Person Abe als Spitzenpolitiker. Einem rapiden Ansehensverlust innerhalb kürzester Zeit folgte die von vielen als Niederlage Abes interpretierte Oberhauswahl 2007 und schließlich sein Rücktritt nur wenige Wochen später. Abe schien sich somit in eine lange Kette von schnell vergessenen Premierministern mit sehr kurzer Amtszeit einzureihen.

ABE, DER UNWAHRSCHEINLICHE MARATHONMANN

Nicht nur daran gemessen, so viel lässt sich schon jetzt bilanzieren, hat Abe seit 2012 viel erreicht. Noch dazu stehen die Chancen derzeit gut, dass er Koizumi übertrumpfen wird sowohl im Hinblick auf die Länge der Amtszeit (die LDP (Liberaldemokratische Partei, *Jiyū-minshu-tō*) hat die interne Begrenzung auf zwei Amtszeiten als Parteivorsitzender im Oktober 2016 aufgehoben), aber auch was die Zahl und Tiefe der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen betrifft, die durch seine Regierung angestoßen werden. Abes Agenda wird als ehrgeizig und umfassend wahrgenommen, denn sie erstreckt sich auf viele wichtige Politikbereiche auch jenseits von Wirtschafts- und Geldpolitik, welche unter dem Begriff „Abenomics“³ weltweit für großes Interesse sorgt. Interesse erregt auch, dass

³ Zusammengesetzt aus „Abe“ und „Economics“. Die Regierung selbst nutzt den Begriff offensiv in der Außendarstellung, auch auf internationaler Bühne, etwa bei Auftritten Abes vor dem Weltwirtschaftsforum in Davos 2014 und 2016.

die Regierung oft unerwartete oder für LDP-Regierungen untypische Veränderungen propagiert: In der Außen- und Sicherheitspolitik erwarten viele eine Richtungsänderung, die Veränderungen bezüglich des Status der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte und seiner Befugnisse und Aufgaben hervorbringen, aber auch die Beziehungen Japans zu seinen Nachbarn in Ostasien erheblich beeinflussen könnte.

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik finden sich eine Reihe von Vorstößen, die im Widerspruch zu bisherigen konservativen und marktliberalen Positionen der LDP stehen. So hat sich die Regierung Abe dem Ziel einer verbesserten Geschlechtergleichstellung verschrieben und propagiert seit kurzem gar einen Umbau des traditionellen Beschäftigungssystems im Sinne von Arbeitszeitverkürzung und besserer Bezahlung für nicht-regulär Beschäftigte. Dazu kommen Pläne, den Zuzug ausländischer Arbeitnehmer zu erleichtern, wenn auch meist nur mit zeitlich beschränkter Aufenthaltserlaubnis. Diese Frage wird zwar seit langer Zeit diskutiert, gilt aber politisch als besonders heikel (Vogt 2007). Die Bereitschaft, neue Wege zu gehen, zeigt sich auch in der Handelspolitik, etwa in der ausdrücklichen Unterstützung des lange umstrittenen transpazifischen Partnerschaftsabkommens (TPP, Trans-Pacific Partnership), einem Handelsabkommen von zwölf pazifischen Anrainerstaaten, eingeschlossen den USA, aber ohne Beteiligung der Volksrepublik China. Das Abkommen ist umstritten, nicht zuletzt, weil es die Interessen einer traditionellen Kernklientel der LDP berührt, dem stark genossenschaftlich organisierten Landwirtschaftssektor.

Die große Bandbreite von Maßnahmen und die Vermischung von progressiven und eher traditionellen Inhalten machen es schwer, die Regierung Abe programmatisch eindeutig zu verorten. Dazu kommt, dass Abe keine dezidiert populistische Politik verfolgt, wie das etwa in weiten Teilen Europas und in den Vereinigten Staaten unter zahlreichen Regierungschefs zu beobachten ist. Tatsächlich sind viele Initiativen der Regierung in der Bevölkerung ausgesprochen unpopulär. Dieser Band möchte dazu beitragen, Licht in dieses vielschichtige und nicht selten widersprüchliche Bild zu bringen. Er gibt dabei einen Überblick über die wichtigsten Vorhaben der Regierung Abe und stellt diese in den Kontext zentraler politikwissenschaftlicher Fragestellungen zur Politik in Japan. Zu letzterem gehören insbesondere Fragen nach Veränderungen in der Machtbalance im Regierungssystem Japans, etwa bezüglich der Stellung des Premierministers, sowie nach einem programmatischen Wandel in der japanischen Partei- und Regierungspolitik, was die Responsivität der Regierung gegenüber den Wählern, sowie die konkreten Veränderungen in den einzelnen Politikbereichen umfasst. Die

ungewöhnliche Stärke der Regierung Abe wirft zudem Fragen auf nach der Bedeutung und Form von politischer Opposition, d. h. wie sich politischer Widerstand in einem derart von der LDP-dominierten System entfalten kann.

Die Einzelbeiträge beleuchten die Entwicklungen im jeweiligen Politikfeld und bieten einen Überblick über wichtige analytische Perspektiven und Erklärungen. Sie orientieren sich dabei an fünf Leitfragen:

- Wie lässt sich erklären, dass Abe stabil hohe Unterstützungswerte erreicht, aber in einer ganzen Reihe von Fragen im Widerspruch zum politischen Mainstream zu stehen scheint?
- Wie stark sind Gegenbewegungen und wie entfalten sie Einfluss in einem System, in welchem die Opposition seit 2012 nur über schwache parlamentarische Repräsentation verfügt?
- Inwieweit signalisiert Abes Politikprogramm eine Abkehr vom traditionellen Klientelismus der LDP und eine Hinwendung zur Programmatik einer modernen Medienpartei?
- Was bedeutet „Abenomics“ konkret in einzelnen Politikbereichen und welche Herausforderungen zeigen sich bei der Umsetzung?
- Wie weitreichend sind die Änderungen, die sich durch neue Sicherheitsgesetze, außenpolitische Initiativen und Japans Internationalisierung ergeben? Inwieweit verändern sie Japans Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik und das Selbstverständnis Japans als offenes Land?

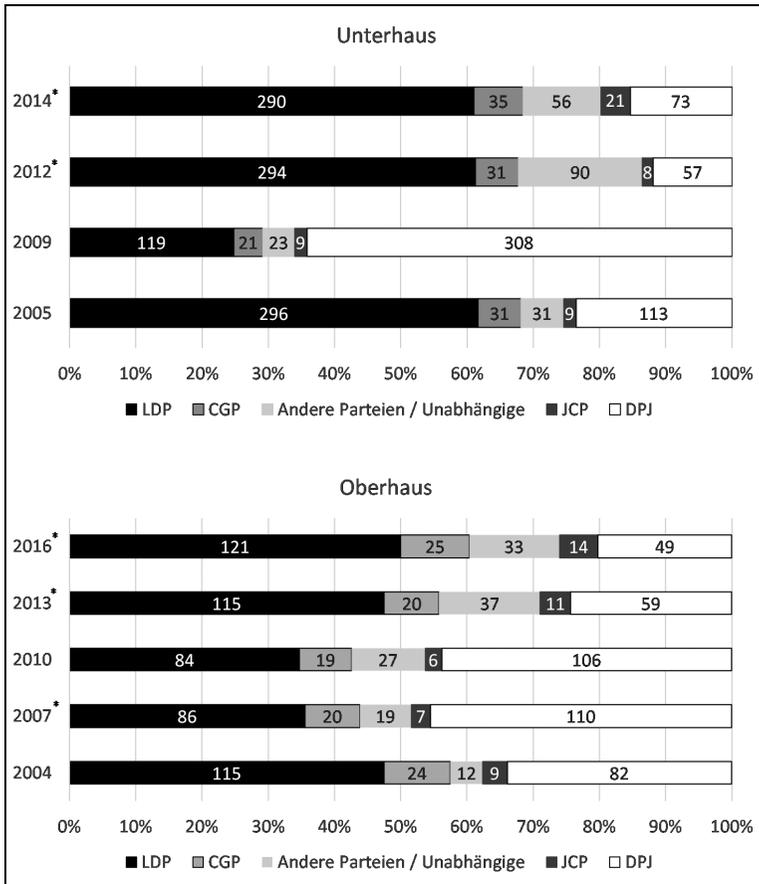
Im Folgenden werden die in diesem Band versammelten Beiträge in Bezug auf diese fünf Themenkomplexe näher vorgestellt.

POPULÄR TROTZ UNPOPULÄRER POLITIK? RESPONSIVITÄT UND WÄHLERWILLEN

Abes exponierte Stellung und die Länge seiner Regierungszeit stellt in vielerlei Hinsicht eine ungewöhnliche Entwicklung dar. Seit Dezember 2012 steht er unangefochten an der Spitze der Liberaldemokratischen Partei und der Regierung. Seine politische Machtbasis kann nach vier deutlichen Erfolgen bei nationalen Parlamentswahlen als überaus gefestigt gelten (Stand Oktober 2016). Die aktuelle Regierungskoalition aus LDP und Komeitō verfügt über komfortable Mehrheiten in beiden Kammern des Parlaments und kommt, zusammen mit ähnlich orientierten Kleinparteien, sogar auf eine Zweidrittelmehrheit, die es ihr erlauben würde, die Verfassung zu ändern (siehe Abbildung 1).

Dazu kommt, dass Abe es gelungen ist, über einen längeren Zeitraum populär zu bleiben – anders als alle Premierminister seit Koizumi

Abbildung 1: Sitzverteilung nach Wahlen zum Unter- und Oberhaus



Quelle: Ministerium für Inneres und Telekommunikation (MIAC)

(mehrere Jahre).

http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html. Eigene Zusammenstellung.

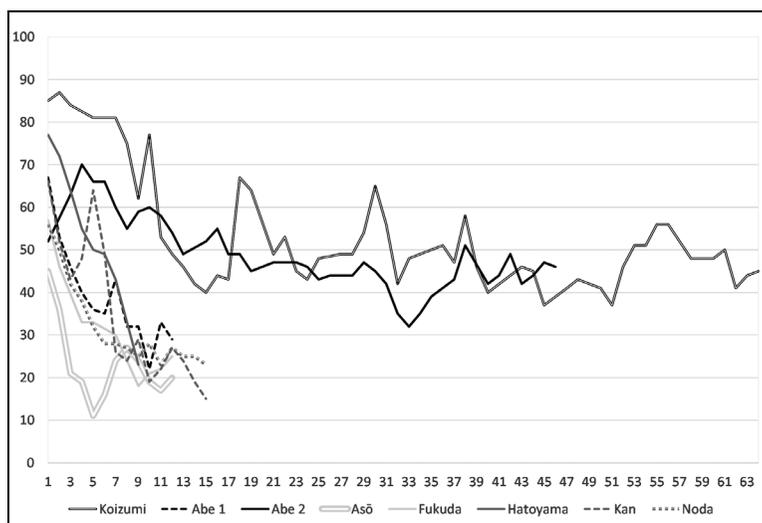
Anmerkung: Wahlen, in der Abe der LDP vorstand, sind mit * markiert.

Anmerkung 2: Sitzverteilung jeweils nach Wahlgang. Spätere Fraktionswechsel sind nicht berücksichtigt.

Anmerkung 3: LDP = Liberaldemokratische Partei, CGP = Komeitō, JCP = Kommunistische Partei, DPJ = Demokratische Partei (seit 2016 DP).

(eingeschlossen Abes erste Amtszeit 2006 bis 2007), welche bereits nach etwa einem Jahr Regierungsverantwortung zurücktraten (siehe Abbil-

Abbildung 2: Zustimmungsraten zum amtierenden Kabinett in Prozent
(Regierungszeit in Monaten, seit 2001)



Quelle: Umfragedatenbank der Tageszeitung Mainichi Shinbun. Eigene Zusammenstellung.

Anmerkung: Angaben basieren auf regelmäßigen Telefonumfragen der Zeitung von ca. 1.000 Personen. Zusammengefasst wurden jeweils die Werte für „unterstütze Kabinett“. X-Achse: Amtszeit in Monaten; Y-Achse: Unterstützungsrate in Prozent.

2). Umfragen zeigen, dass die Unterstützungsrate⁴ für das Kabinett Abes seit 2012 fast durchgehend bei über 40 % liegt. Doch spiegelt die überragende Stellung im Parlament und die hohe Unterstützungsrate auch eine vergleichbare Unterstützung für die Ziele und Vorschläge der Regierung? Tatsächlich lehnt die Mehrheit der Bürger viele Initiativen der Regierung ab. Umfragen deuten beispielsweise auf eine klare Mehrheit gegen den Ausbau der Kernenergie (siehe die Beiträge von Florentine Koppenborg und Anna Wiemann) sowie auf erhebliche Bedenken beim Abschluss von TPP, das die Bevölkerung in etwa gleichgroße Lager von Befürwortern und Kritikern spaltet (Nikkei.com, 31. Oktober 2016) (siehe die Beiträge von Nadine Burgschweiger-Rieck und Cornelia Reiher). Weitere Beispiele lassen sich in der Arbeitsmarkt-

⁴ Umfragen zu den Unterstützungsraten des Kabinetts werden von allen großen Tageszeitungen und NHK mehrfach im Jahr durchgeführt und gelten als wichtiger Test, um die Popularität einer Regierung einzuschätzen.

politik finden, wo nun wieder Vorschläge auf der Agenda stehen, die bereits in Abes erster Amtszeit an massiver öffentlicher Kritik scheiterten (siehe das Kapitel von Steffen Heinrich).

Besonders deutlich zu Tage tritt der Widerspruch zwischen Abes Popularität und seiner unpopulären Politik aber bei der Verabschiedung der neuen Sicherheitsgesetzgebung (*Anpo Kanren Hōan* bzw. *Anzen Hoshō Hōsei*) im September 2015 (siehe die Beiträge von Robin O'Day, Anna Wiemann und Felix Lill). In allen Umfragen der führenden Tageszeitungen sprach sich eine deutliche Mehrheit gegen die Änderung aus, mit Werten zwischen 51 und 62 % Prozent (*Asahi Shinbun* 28.7.2015), und Zustimmungsraten von lediglich 26 bis 28 Prozent.

Auf der anderen Seite finden sich aber auch Vorschläge, die zwar nicht als populistisch, doch als populär gelten können, so etwa die Initiative der Regierung Abe zur Geschlechtergleichstellung (siehe den Beitrag von Phoebe Holdgrün). Vor diesem Hintergrund fällt es schwer zu beurteilen, ob und wie sich das Verhältnis zwischen Gewählten und Wählern unter Abe verändert hat. Hier können nur eingehende Analysen der einzelnen Politikfelder Klarheit darüber bringen, in welche Richtung sich der politische Prozess unter Abe tatsächlich bewegt.

KLIENTELISMUS UND PROGRAMMATISCHER WANDEL BEI DER LDP

Ein weiterer Aspekt, der beim Blick auf Abes zweite Amtszeit auffällt, ist, dass Abes Reformkurs nicht nur viele neue Initiativen beinhaltet, welche früher kaum mit der LDP in Verbindung gebracht worden wären, sondern dieser Kurs auch im deutlichen Kontrast zum Ruf der LDP steht, vor allem eine Klientelpartei zu sein. Dieses Profil wird häufig als Konsequenz des Wahlsystems für das Unterhaus beschrieben, welches 1994 reformiert wurde. Vor der Reform war es für viele LDP-Abgeordnete von entscheidender Bedeutung für den Wahlerfolg, über Ausgabenprogramme ihre Kernklientel zu begünstigen und diese so für Wahlen zu mobilisieren (vgl. etwa Heinrich 2007). Besonders eng waren die Beziehungen der LDP zur Bauindustrie und zu den Genossenschaften in der Landwirtschaft, die den Sektor über Jahrzehnte hinweg dominierten. Mit dem neuen, erstmals 1996 angewendeten Wahlsystem entfällt diese strategische Vorgabe weitgehend, da die Mehrheit der Sitze (aktuell 300 von 475 Mandaten) in Einerwahlkreisen vergeben wird. Das bedeutet, dass Kandidaten möglichst viele Gruppen von Wählern ansprechen und mit Gegenkandidaten stärker als zuvor um dieselben Wähler konkurrieren müssen. Demnach wäre eine reine Klientelpolitik nicht mehr ausreichend für den Wahlerfolg.

Die abnehmende Bedeutung von Klientelpolitik könnte ein Faktor dafür gewesen sein, dass die LDP ab Mitte der 1990er sich immer mehr den Ruf erwarb, eine neoliberale Politik zu verfolgen, die bisherige „Besitzstände“ und Regulierungen kritisch sieht. Am deutlichsten äußerte sich der inhaltliche Schwenk in der Deregulierung des Finanzsektors sowie in zahlreichen Wirtschafts- und Arbeitsmarktreformen. Doch der Wahlerfolg der DPJ (Demokratische Partei Japans, *Minshu-tō*; seit 2016 DP, *Minshin-tō*) 2009, die im Wahlkampf vor allem soziale Ungleichheit als drängendes Problem bezeichnet und sich, zumindest in Teilen, als Gegenbewegung zur neoliberalen Politik der LDP positioniert hatte, wirft auch die Frage auf, ob die LDP sich für den Wahlerfolg nicht vom Neoliberalismus abwenden muss. Christian Winklers Beitrag analysiert den programmatischen Wandel unter Abe anhand einer Untersuchung der Wahlmanifeste der LDP und setzt die Initiativen der Regierung Abe damit in einen komparativen zeitgeschichtlichen Kontext.

Die programmatische Orientierung der Abe-geführten LDP ist aber auch aus einem anderen Grund von Interesse. Anders als bei vielen seiner Vorgänger wird Abe nämlich häufig unterstellt, über besonders feste Grundüberzeugungen zu verfügen. Doch trifft dies nicht auf alle Politikbereiche gleichermaßen zu. Für Nakano etwa ist Abes wirtschaftsfreundlicher Kurs lediglich Mittel zum Zweck, aber kein Hinweis auf wirtschaftsliberale Grundüberzeugungen. Wirklich interessiert sei er einzig und allein am Umbau des japanischen Staates im Sinne seines Großvaters, Nobusuke Kishi, den er bewundere (vgl. Nakano 2016: 30–31). Als Indiz hierfür kann Abes Mitgliedschaft in der rechtsnationalen Vereinigung *Nippon Kaigi* gelten, welche offensiv für eine Verfassungsreform eintritt (deren Kerninhalte von Kritikern als wenig demokratisch gescholten werden) und sich beispielsweise für eine entschieden patriotische Erziehung an Schulen einsetzt. Auch die Außen- und Sicherheitspolitik könnte von diesem Denken geprägt werden (siehe die Beiträge von Franziska Schultz und Raymond Yamamoto). Doch das Vorhaben, welches am stärksten von Abes Grundüberzeugungen bestimmt zu sein scheint, nämlich eine umfassende Verfassungsreform, ist immer noch in der Schwebe. Zwar hat Abe angekündigt, eine Reform umsetzen zu wollen, doch noch ist unklar, wann dies geschehen soll und wie sehr die LDP dabei auf bereits entwickelte Vorschläge zurückgreifen wird, welche häufig als wenig demokratisch kritisiert werden (für Hintergründe zu dieser Diskussion vgl. Winkler 2011).

Lässt sich daraus schlussfolgern, dass die Regierung Abe vor allem ideologiegeleitet ist und nur wenig Rücksicht nimmt auf divergierende

Wählerinteressen? Dies würde jene Stimme bestätigen, die der japanischen Demokratie seit langem unterstellen, dass sie weniger vom Wähler als von einer relativ autonom agierenden Verwaltungselite und den Interessen von Großunternehmen bestimmt wird (zu den bekanntesten Werken in dieser Hinsicht gehört Van Wolferen 1990). Danach sind japanische Regierungen schon immer wenig responsiv gegenüber der Wählerschaft, was auch die bereits angesprochene, lange untergeordnete Rolle des Premierministers in Wahlen erklären würde. Für eine begrenzte Responsivität spricht auch, wie bereits angemerkt, dass viele Vorhaben der Regierung Abe auf wenig Unterstützung in der Bevölkerung stoßen. Doch gibt es in jüngerer Zeit auch deutlich positivere Bewertungen. Kabashima und Steel (2010: 1) etwa argumentieren, Japan sei eine: „dynamic democracy, in which politicians and parties are increasingly responding to citizens’ concerns and the media and other actors play a substantial role in keeping accountability alive and healthy“. In welche Richtung sich die japanische Demokratie unter Abe entwickelt, lässt sich am besten im Kontext konkreter Politikentscheidungen verstehen. Auch hierzu liefern alle der hier versammelten Beiträge wichtige Einblicke.

ABES DOMINANZ UND DIE SCHWÄCHE DER OPPOSITION: WIE FORMIERT UND ARTIKULIERT SICH KRITIK?

Das Paradox, dass Abes Politikprogramm in weiten Teilen auf wenig Begeisterung stößt, Abes Kabinett aber relativ hohes Ansehen genießt, erklären einige Beobachter mit der Schwäche der Opposition. So argumentiert etwa Cucek mit Verweis auf eine Umfrage der Tageszeitung *Asahi* zu den wichtigsten Motiven von Abe-Wählern, dass es die Alternativlosigkeit sei, die Abe stark mache. Demnach war der am häufigsten genannte Grund für die Unterstützung Abes, dass es keine andere geeignete Person gebe (Cucek 2015). Antwortmöglichkeiten, wie die Überzeugung, Abe sei am besten geeignet oder stehe für unterstützenswerte Politik, erhielten hingegen kaum Nennungen. Auch Pekkanen und Pekkanen (2016) erklären mit dem anhaltenden und dramatischen Ansehensverlust der Demokratischen Partei Japans nach 2009 – aktuell erreichen die Unterstützungsraten für die DP nicht einmal 10%⁵ –, warum es seit 2012 Abe gelingt, fast durchgehend die politische Debatte zu dominieren.

⁵ Stand November 2016, laut Erhebung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks NHK. Siehe <http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/political/2016.html>. Zum Vergleich: Die Unterstützungsraten für die LDP lag bei 38,8%. 35,5% nannten keine Partei.

Dennoch scheint die derzeitige Regierung unsicher, wie sie mit Kritik und kritischer Berichterstattung umgehen soll und schlägt hier einen restriktiven Kurs ein. Dies zeigt sich bei der Besetzung des Gouverneurspostens von NHK mit Katsuto Momii, der Kritik innerhalb der NHK-Berichterstattung an der Regierungslinie öffentlich als „verwirrend“ abtat. Dazu kommt die Verabschiedung des Gesetzes „zum Schutz designierter Geheimnisse“ (*Tokutei Himitsu Hogohō*), welches im Dezember 2014 in Kraft trat und von weiten Teilen der Öffentlichkeit abgelehnt wird. Das Gesetz wird von Kritikern auch als Beschränkung investigativer Berichterstattung gesehen, da es viel Interpretationsspielraum lässt und die Regierung lediglich angekündigt hat, diesen nicht ausschöpfen zu wollen (vgl. etwa Kingston 2014). Eine in Deutschland kaum beachtete Begebenheit zeigt dabei, wie sehr die Bedenken auch von ausländischen Beobachtern geteilt werden. So stellte sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel bei ihrem Japan-Besuch im Mai 2015 symbolträchtig für eine Veranstaltung mit der *Asahi Shinbun* zur Verfügung, die zu diesem Zeitpunkt wegen möglicher Falschberichterstattung bei der sogenannten „Trostfrauenfrage“ unter starkem Beschuss nicht zuletzt der Regierung stand. Felix Lills Beitrag analysiert die Medienpolitik Abes, bewertet sie im Hinblick auf repressive Maßnahmen und zeigt die unterschiedlichen Sichtweisen zentraler Akteure innerhalb der Medienlandschaft.

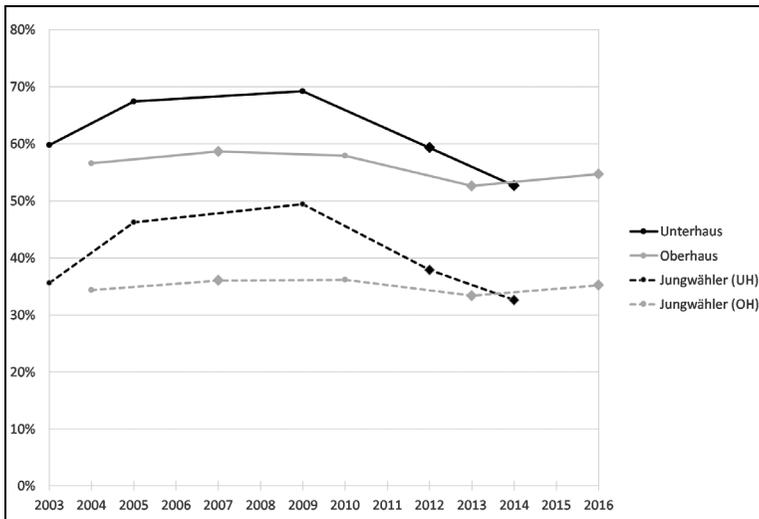
Mit Blick auf möglichen Widerstand gegen Regierungspolitik spielt auch die Frage eine Rolle, wie sehr es Abe und der LDP gelingt, die Ministerialbürokratie für ihre Ziele einzunehmen. Bis in die 1990er Jahre galten diese als besonders mächtig und einflussreich, aber auch als relativ autonom von politischen Entscheidungsträgern, wie Premierministern oder Fachministern, die typischerweise ohnehin nur kurz im Amt waren. Die Bürokratie und die LDP mit ihren Policy Affairs Research Council (PARC, *Seimu Chōsa Kai*) bildeten zentrale Macht- und Entscheidungsstrukturen vis-à-vis Kabinett und Parlament. Eine Reihe von Reformen seit Anfang der 1990er Jahre haben allerdings die politische Führung und insbesondere das Kabinett seither deutlich gestärkt. Die Konfrontation zwischen Politikern und Bürokratien erreichte ihren Höhepunkt in der Regierungszeit der DPJ, insbesondere unter den Premierministern Yukio Hatoyama (2009–2010) und Naoto Kan (2010–2011). Eine Folge davon war allerdings, dass sich die Bürokratie in vielen Fällen gegen die Regierung stellte bzw. deren Vorhaben nur halbherzig unterstützte. Es ist daher zu fragen, inwieweit die Bürokratie als Opposition gegenüber der Regierung Abe zu verstehen ist (siehe hierzu insbesondere die Beiträge von Heinrich, Holdgrün, Reiher und Vogt).

Die Schwäche der parlamentarischen Opposition wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung der Wahlbeteiligung betrachtet. An-

ders als bei Koizumi, der bei der Unterhauswahl 2005 auch dank einer deutlich gestiegenen Wahlbeteiligung gewann, hat Abe seine Wahlerfolge bei deutlich niedrigerer Wahlbeteiligung errungen. 2014 fiel sie sogar auf den niedrigsten Stand seit den 1960er Jahren (Abbildung 3). Besonders auffällig ist dabei die Wahlbeteiligung junger Wähler: Lag sie 1967 noch bei knapp 67 % der 20–29jährigen, erreichte sie 2014 nur noch 33 %. Zwar gilt für die meisten Demokratien, dass junge Menschen im Vergleich seltener zur Wahl gehen, doch die geringe Beteiligung deutet auf eine weitreichende Demobilisierung der Jugend hin. Auch die Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre bei der Oberhauswahl 2016 hat daran kaum etwas geändert.

Doch erweitert man den Blick über formale Partizipation hinaus, zeigt sich ein durchaus differenziertes Bild. Neue Jugendbewegungen wie die SEALDs (Students Emergency Action for Liberal Democracy, formal seit

Abbildung 3: Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen seit 2003 (Ober- und Unterhauswahlen)



Quelle: Ministerium für Inneres und Telekommunikation (MIAC) (2016).

Anmerkung 1: Wahlen, in der Abe der LDP vorstand, sind mit Rauten markiert.

Anmerkung 2: Zur Gruppe der Jungwähler zählen alle Wahlberechtigten, die zwischen 20 und 29 Jahren alt sind. Die Wahlbeteiligung der bei der Oberhauswahl 2016 erstmals zugelassenen 18- und 19-jährigen lag bei 45,5 %.

August 2016 aufgelöst) haben in Abes Regierungszeit viel öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Proteste und Anliegen erhalten. Tatsächlich waren bei den weltweit beachteten Demonstrationen vor dem Parlamentsgebäude im Sommer 2015, den größten seit den 1960er und 70er Jahren, auffällig viele junge Demonstranten beteiligt. Doch bedeutet das, dass Abes Politik die Zivilgesellschaft mobilisiert und ihr neuen Zulauf verschafft hat? Das Kapitel von Robin O'Day beleuchtet hierbei sozioökonomische Hintergründe der Aktivisten und vergleicht die Strukturen zweier wichtiger Jugendbewegungen, die sich jeweils mit Arbeitsbedingungen und den Sicherheitsgesetzen befassen. Anna Wiemanns Beitrag beleuchtet die Rolle und Mobilisierung der Zivilgesellschaften aus dem Blickwinkel von Nichtregierungsorganisationen und analysiert, wie diese mit den für sie schwierigen medialen und politischen Rahmenbedingungen umgehen und dem weitgehenden Desinteresse der Regierung entgegenwirken wollen.

ABENOMICS UND STRUKTURREFORMEN: DIE MÜHEN DER EBENE

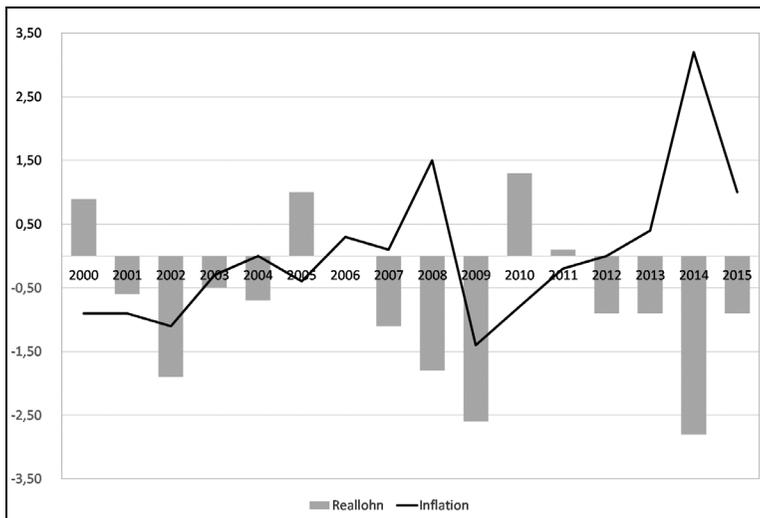
Zentral für den Erfolg und Misserfolg der Regierung Abe ist ohne Zweifel „Abenomics“. Darunter werden, vereinfacht gesagt, geld- („Erster Pfeil“) und fiskalpolitische („Zweiter Pfeil“) Maßnahmen sowie Strukturereformen („Dritter Pfeil“) subsumiert (vgl. für eine Übersicht Tiefenbach 2015). Am weitesten fortgeschritten ist der erste Pfeil, welcher unter anderem die Neubesetzung des Gouverneurspostens der Bank of Japan (BoJ), der japanischen Zentralbank, beinhaltete. Der im März 2013 berufene Gouverneur Haruhiko Kuroda unterstützt Abes Wirtschaftspolitik mit massiven Anleihekäufen (Quantitative Easing), wodurch der Yen-Kurs geschwächt, die Exporte und somit Wirtschaftswachstum stimuliert werden sollen. Zinssenkungen sollen dabei die Nachfrage nach Krediten befördern und dadurch Investitionen anstoßen. Zwar führten die Maßnahmen schnell zu rasant steigenden Aktienkursen und zumindest zeitweise für steigende Exporte, doch noch ist keineswegs ausgemacht, ob die mit „Abenomics“ verknüpften Hoffnungen jemals Realität werden. Zum Zeitpunkt, da dieser Text entsteht, zumindest scheinen die Kritiker zu überwiegen, die schon von einem Scheitern sprechen (z. B. Müller, Schorn und Zimmermann 2016). Andere Stimmen sehen durchaus Fortschritte, wenn auch deutlich weniger spektakuläre als von der Regierung ursprünglich erhofft (*The Economist*, 30.7.2016).

Unbestritten ist, dass „Abenomics“ bislang nicht zu einer dauerhaften Belebung des Wirtschaftswachstums geführt hat und mit den Strukturereformen, der besonders schwierige Teil, noch weitgehend

umgesetzt werden muss. Die prekäre Situation lässt sich auch daran ablesen, dass es bislang noch zu keiner Trendumkehr bei den seit Jahren sinkenden Reallohnen gekommen ist (Abbildung 4). Wachsende Löhne wären aber eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von „Abenomics“, wie die Regierung selbst betont, da nur dadurch der Konsum dauerhaft belebt werden kann. Zudem existiert in der Bevölkerung große Skepsis, ob „Abenomics“ sich positiv auswirken wird. Beispielsweise erklärten in einer Umfrage der Tageszeitung *Asahi Shinbun* vom Mai 2015 nur 4 % der Befragten sie sähen eine Verbesserung der eigenen Lebensumstände. 21 % dagegen erkannten eine Verschlechterung und 73 % sahen keine Änderung (*Asahi Shinbun* 5.5.2015). Der Druck, „Abenomics“ zum Erfolg zu führen, ist in fast allen Politikbereichen, wie die Beiträge von Burgschweiger-Rieck, Reiher, Heinrich, Holdgrün und Vogt zeigen, deutlich zu spüren.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass „Abenomics“ kein vollständig kohärentes Politikprogramm darstellt, sondern Maßnahmen sehr unter-

Abbildung 4: Entwicklung des Reallohns seit 2000 (Veränderung zum Vorjahr in Prozent) und Inflationsrate



Quelle: Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (MHLW) (mehrere Jahre): Monthly Labour Survey [*maitsuki kinrōdō keichōsa*]. E-stat.go.jp (2016): Base Consumer Price Index.

Anmerkung: Beinhaltet Bonuszahlungen. Werte für Unternehmen mit 5 oder mehr Mitarbeitern.

schiedlicher Provenienz verbindet. Je nach Politikfeld unterscheidet sich überdies die Ausgangskonstellation. So beeinflusst im Fall von TPP und Landwirtschaft (Beitrag Burgschweiger-Rieck) die etablierte Genossenschaftsstruktur die Reformbemühungen der Regierung. Im Falle genetisch veränderter Organismen in Nahrungsmitteln, einem umstrittenen Thema bei vielen Handelsabkommen, sieht sich die Regierung, wie der Beitrag von Reiher zeigt, einer vor ihrer Zeit geschaffenen regulativen Struktur gegenüber, die auch auf die Bedenken und Interessen von Verbrauchern eingehen muss. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (Beitrag Heinrich) hat die Sorge um eine wachsende soziale Ungleichheit einen deutlichen Einfluss auf den Spielraum von Politik. Der sich immer deutlicher abzeichnende Arbeitskräftemangel in vielen Branchen (Ganelli und Miake 2015) hingegen scheint wichtiger Impuls bei den Überlegungen der Regierung zu sein, die Erwerbsaussichten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern (Beitrag von Holdgrün), aber auch für die Bemühungen, den japanischen Arbeitsmarkt stärker für ausländische Arbeitnehmer zu öffnen (Beitrag von Vogt).

INTERNATIONALISIERUNG VS. NATIONALISMUS:
WIE STARK VERÄNDERT ABE JAPANS SELBSTVERSTÄNDNIS
UND SEINE AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK?

Neben „Abenomics“ stößt international vor allem Abes Kurs in der Außen- und Sicherheitspolitik auf großes Interesse. Das liegt zum einen an Abes Ruf, ein Nationalist zu sein, der mehr oder weniger versteckt Sympathien hegt für eine Neubewertung von Japans Rolle im Zweiten Weltkrieg. Zum anderen macht Abe auch selbst immer wieder öffentlich deutlich, dass Japans Außen- und Sicherheitspolitik sich deutlich verändern müsse. Traditionell spielen beide Themen eine eher untergeordnete Rolle für die meisten Bürger. So zeigt die jährliche Umfrage des Kabinetts zu den Politikfeldern, dass nur etwa 30 % der Bürger Außen- und Sicherheitspolitik als drängendes Thema ansehen (Cabinet Office mehrere Jahre). Allerdings hat sich diese Gruppe seit 2001 fast verdoppelt. Besonders deutlich wächst die Aufmerksamkeit für dieses Themenfeld immer dann, wenn die sicherheitspolitische Ausrichtung und die Interpretation der Verfassung als Friedensverfassung betroffen sind, sichtbar etwa in der massiven Berichterstattung zu den Sicherheitsgesetzen 2015. Das legt den Schluss nahe, dass der Anpo-Cleavage (Anpo steht für den Sicherheitsvertrag mit den USA von 1959, der von Kritikern als Widerspruch zur pazifistischen Nachkriegsverfassung gesehen wird) als große gesellschaftliche Konflikt-

linie, die zu einem Teil parteipolitische Präferenzen erklärt, nach wie vor Relevanz hat.⁶

Der Beitrag von Raymond Yamamoto beleuchtet den Wandel der Sicherheitspolitik anhand von administrativen Veränderungen. Wurde bislang davon ausgegangen, dass japanische Regierungen jeglicher Couleur Veränderungen in der Sicherheitspolitik eher behutsam und schrittweise angehen (vgl. beispielsweise Samuels 2007), könnte Abes Vision eines souverän agierenden Japans mit neuer Verfassung auf größere und schnelle Veränderungen hinweisen. Vermeintlich kleinen Veränderungen in der administrativen Entscheidungsstruktur der japanischen Sicherheitspolitik könnte dabei weit größeres Gewicht zukommen als von der Öffentlichkeit wahrgenommen.

Abes nationalistischer Ruf ist auch von großer Bedeutung im Hinblick auf die sino-japanischen Beziehungen. Seit Jahren kritisiert die chinesische Regierung öffentlich, Japan betreibe Geschichtsrevisionismus und würde sich einer kritischen Aufarbeitung seiner Rolle im Zweiten Weltkrieg verweigern. In den letzten Jahren ist es dabei vermehrt zu anti-japanischen Ausschreitungen in China gekommen. Aber auch die Japaner sehen Umfragen zufolge China immer kritischer (Stokes 2016). Zugleich sind die regionalen Handelsbeziehungen allen politischen Konflikten zum Trotz stark gewachsen, was den Schluss nahelegt, dass die wirtschaftliche Interdependenz ungeachtet aller politischen Streitfragen weiter zugenommen hat. Der Beitrag von Schultz nimmt genau diese Ambivalenz in den Blick und analysiert die Hintergründe von Abes China-Kurs.

Abes Eintreten für Handelsabkommen und Öffnung Japans für ausländische Unternehmen und Investoren spiegeln die andere, scheinbar weltgewandte Seite von Japans Beziehungen mit der Welt wider. Doch auch hier stellt sich die Frage, wie sehr Japan tatsächlich bereit ist, sich zu öffnen, beispielsweise für Zuwanderer, die die Folgen des sich immer klarer abzeichnenden Arbeitskräftemangels abmildern könnten. Denn die Abe-Administration sendet sehr unterschiedliche Signale aus. Einerseits betont sie die Rückbesinnung auf traditionelle Werte. Auf der anderen

⁶ Im sogenannten „55er“ System (1955–1993) bildeten die LDP und die JSP (Sozialistische Partei Japans, *Nihon Shakai-tō*) die beiden wichtigsten politischen Lager. Die JSP (die sich 1996 in Sozialdemokratische Partei Japans, SDP, umbenannte) lehnte dabei den Sicherheitsvertrag vehement ab, während die LDP diesen stützte. Dieser sogenannte Anpo-Cleavage wurde lange als wichtigste gesellschaftliche Konfliktlinie in Japan gesehen (wichtiger noch als etwa sozio-ökonomische Differenzen), die Parteipräferenzen erklären könne. Vgl. bspw. Flanagan et al. (1991).

Seite erleichtert die Regierung den langfristigen Aufenthalt für hochqualifizierte Fachkräfte und den Zustrom von ausländischen Arbeitern, gerade auch in vergleichsweise schlecht bezahlten Tätigkeiten etwa in der Industrie. Der Beitrag von Gabriele Vogt beleuchtet diese Ambivalenz Abe'scher Politik aus dem Blickwinkel bisheriger Initiativen der Regierung zur Anwerbung von Personal in Pflegeberufen.

ÜBERBLICK BUCH

Das Buch soll einen Überblick über aktuelle politische Trends in Japan geben und greift dabei die wichtigsten Entwicklungen, Kontroversen und Themen auf. Die Beiträge sind in vier Abschnitte gegliedert, die Themenfelder wie Internationalisierung, Außen- und Sicherheitspolitik, Strukturreformen und Abenomics, Rolle der Zivilgesellschaft, Medien und Opposition, sowie das Verhältnis der LDP unter Abe zu Wählern und Interessengruppen beleuchten. Alle Analysen in diesem Band beziehen dabei historische Entwicklungen mit ein, so dass die Erkenntnisse über den aktuellen und sich schnell ändernden Kontext hinaus Bestand haben. Sie enthalten zahlreiche Hinweise auf weiterführende Literatur und Quellen. Das Schlusskapitel führt die Erkenntnisse der einzelnen Beiträge mit Blick auf die fünf Ausgangsfragen zusammen. Es weist zudem auf Aspekte hin, die in der öffentlichen Auseinandersetzung bislang kaum Beachtung finden, aber zum Verständnis der aktuellen japanischen Politik wichtig sind, etwa das Verhältnis von Ministerialbürokratie und Kabinett.

LITERATURVERZEICHNIS

- Cabinet Office (mehrere Jahre): *Kokumin seikatsu ni kan suru seron chōsa* [Meinungsumfrage zur Lebenswirklichkeit der Bürger]. Tokyo: Cabinet office.
- Cucek, Michael (2015, 29. Juli). What has been Abe's „real“ popularity? *Shisaku* <http://shisaku.blogspot.jp/2015/07/what-has-been-abe-cabinets-real.html> (letzter Zugriff am 30.7.2015).
- Flanagan, Scott C., Kohei, Shindaku, Miyake, Ichiro, Richardson, Bradley M. und Watanuki, Joji (Hg.) (1991): *The Japanese voter*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ganelli, Giovanni und Miake, Naoko (2015): Foreign help wanted: Easing Japan's labour shortages. *IMF Working Paper* (181).
- Heinrich, Steffen (2007): *Die japanische Wahlsystemreform von 1994 und der Wandel des Parteienwettbewerbs. Eine vergleichende Studie zur Relevanz institutioneller Einflüsse*. Münster: LIT.

- Kabashima, Ikuo und Steel, Gill (2010): *Changing politics in Japan*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kingston, Jeff (13.12.2014): Abe's secrets law undermines Japan's democracy. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/12/13/commentary/japan-commentary/abes-secrets-law-undermines-japans-democracy/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Masuyama, Mikitaka und Nyblade, Benjamin (2004): Japan: The Prime Minister and the Japanese Diet. *Legislative Studies* 10 (2/3): 250–262.
- Müller, Hans Christian, Schorn, Andreas und Zimmermann, Klaus (2016, 8. August): Abes Experiment scheitert. *Handelsblatt*. 24–25.
- N. N. (5.2.2015): Kurashi akka kakusa no kuga. Abenomikusu hyōga wareru [Schatten schlechterer Lebensbedingungen und Disparitäten fallen auf Evaluierung von Abenomics]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 10.
- (28.7.2015): Sanin gobō shijiritsu nirami [Schlagabtausch im Oberhaus mit Blick auf Zustimmungssrate]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 2.
- (31.10.2016): Japanese split on TPP: Nikkei poll. *Nikkei.com*. <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japanese-split-on-TPP-Nikkei-poll> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- (30.7.2016): Three-piece dream suit. *The Economist*. 54–57.
- Nakano, Koichi (2016): New right transformation in Japan. In: Mullins, Mark R. und Nakano, Koichi (Hg.): *Disasters and social crisis in contemporary Japan. Political, religious, and sociocultural responses*. Basingstoke: Palgrave Macmillan: 23–41.
- Pekkanen, Robert J. und Pekkanen, Saadia M. (2016): Japan in 2015. More about Abe. *Asian Survey* 56 (1): 34–46.
- Samuels, Richard (2007): *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Stokes, Bruce (13.9.2016): Hostile neighbors: China vs. Japan. *Pew Research Center*. <http://www.pewglobal.org/2016/09/13/hostile-neighbors-china-vs-japan/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Tiefenbach, Tim (2015): Eine Frage der Zeit: Das Scheitern von Abenomics. In: Chiavacci, David und Wieczorek, Iris (Hg.): *Japan 2015. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. München: Iudicium Verlag: 203–221.
- Van Wolferen, Karel (1990): *The enigma of Japanese power: People and politics in a stateless nation*. New York: Vintage Books.
- Vogt, Gabriele (2007): Closed doors, open doors, doors wide shut? Migration politics in Japan. *Japan Aktuell* (07): 3–30.
- Winkler, Christian G. (2011): *The quest for Japan's new constitution. An analysis of visions and constitutional reform proposals 1980–2009*. London: Routledge.

II.

INTERNATIONALISIERUNG UND JAPANS ROLLE IN DER WELT: WIE STARK VERÄNDERT ABE JAPANS SELBSTVERSTÄNDNIS?

AUF DEM WEG ZU EINER „NORMALEN NATION“? EINE ANALYSE DER SICHERHEITSPOLITISCHEN REFORMEN UNTER ABE

Raymond YAMAMOTO

1. EINLEITUNG

In seiner Amtsantrittsrede am 29. September 2006 kündigte der damals frisch gewählte Premierminister Shinzō Abe von der Liberaldemokratischen Partei (LDP, *Jiyūminshu-tō*) an, mit „Mut“ zahlreiche Reformen durchzusetzen, damit Japan wieder „stolz“ auf sich sein könne (Kantei 2006b). Dazu zählt auch die Sicherheitspolitik. Bereits während seiner ersten Amtszeit stand die Reform der japanischen Sicherheitspolitik weit oben auf der politischen Agenda des überzeugten Nationalisten.¹ Für besonders großes Aufsehen sorgte dabei ein sicherheitspolitisches Reformpaket, das am 19. September 2015 verabschiedet wurde und die militärischen Einsatzmöglichkeiten der Japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte (*Self Defense Forces* [SDF], *Jieitai*) erweitert. Die Reform löste die größten zivilgesellschaftlichen Demonstrationen seit den 1960er Jahren in Japan aus² und wurde weithin als Ende des japanischen Pazifismus verstanden (*Japan Times* 19.9.2015). Die Sprecherin des chinesischen Außenministeriums Hong Lei kommentierte, dass Abe damit die radikalsten militär- und sicherheitspolitischen Reformen in Japan seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf den Weg gebracht habe (*Xinhua* 19.9.2015). Doch wie weitreichend ist der Wandel durch die Reformen Abes tatsächlich? Handelt es sich

¹ Zur Definition von „Nationalist“ im Kontext dieses Kapitels siehe Abschnitt zwei. Abes nationalistischer Standpunkt drückt sich u. a. in seiner aktiven Mitgliedschaft in der *Nippon Kaigi* (Japan Vereinigung) aus. Als parteiungebundene Vereinigung, die die japanische Nachkriegspolitik insbesondere durch die US-Besatzung geprägt sieht, zielt sie darauf ab eine nationalbewusstere Politik zu schaffen. Ähnliche Ansichten sind in Abes Buch *Atarashi kuni e utsukushi kuni e* (dt.: Auf dem Weg in ein neues und schönes Land) (Abe 2013) zu finden.

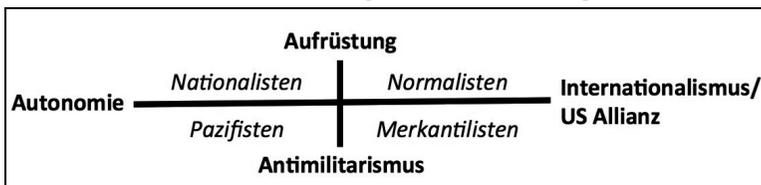
² Nach Angaben der Veranstalter, zu denen u. a. die studentische Organisation SEALDs (*Student Emergency Action for Liberal Democracy*) zählte, nahmen teilweise über 120.000 Menschen an den Demonstrationen gegen die Verabschiedung des Gesetzespaketes teil. Damit zählten diese Demonstrationen zu den größten in Japan seit 1960, als der Sicherheitsvertrag mit den USA erneuert wurde (*Japan Times* 30.8.2015).

dabei wirklich um eine epochale Kehrtwende in der japanischen Sicherheitspolitik? Bislang fehlen fundierte wissenschaftliche Analysen, welche diese Frage in einem größeren politischen Kontext behandeln. Unter Nutzung von qualitativen Inhaltsanalysen von ausgewählten Regierungsdokumenten und Experteninterviews versucht dieser Beitrag die bestehende Lücke zu schließen. Dabei wird argumentiert, dass Abes Reformen wichtige Schritte für einen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel legen, dieser Wandel jedoch nicht alleine auf die Initiative Abes zurückgeführt werden kann. Er ist vielmehr das Ergebnis von langfristigen Veränderungen, die bereits mit dem Ende des Kalten Kriegs einsetzten.

2. JAPANS SICHERHEITSPOLITISCHE NORMEN IM WANDEL

Als Japan nach dem Zweiten Weltkrieg seine volle Souveränität mit dem Friedensvertrag von San Francisco 1951 wiedererlangte,³ sah sich das Land mit schwierigen Entscheidungen hinsichtlich seiner sicherheitspolitischen Strategie konfrontiert. Inmitten des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts, ergaben sich, so die Politikwissenschaftler Yonosuke Nagai und Mike Mochizuki, zwei zentrale Dichotomien in der japanischen Sicherheitsdebatte. Erstens zwischen den Positionen ob Japan sich neutral verhalten oder sich den USA anschließen sollte. Zweitens zwischen der Befürwortung der Wiederbewaffnung Japans oder einer pazifistischen Haltung (Nagai 1985; Mochizuki 1983). Entlang dieser Fragen entwickelten sich in der Nachkriegsgeschichte vier einflussreiche politische Positionen, die bis heute zentral in der japanischen Sicherheitsdebatte sind. Die Vertreter der jeweiligen Positionen lassen sich als Pazifisten, Merkantilisten, Normalisten, und Nationalisten beschreiben.

Abb. 1: Der sicherheitspolitische Diskurs in Japan



Quelle: eigene Darstellung nach Hirata (2008: 127) und Samuels (2007: 128).

³ Mit der bedingungslosen Kapitulation 1945 wurde Japan zunächst einer von US-General Douglas MacArthur geführten alliierten Besatzungsadministration unterstellt.

Die Position der japanischen Pazifisten ist stark antimilitaristisch. Sie stehen für eine unbewaffnete neutrale Haltung Japans, da sie befürchten, Japan könne in kriegerische Auseinandersetzung verwickelt werden. Ihre Ansicht sehen sie durch die geschichtliche Tatsache bestätigt, dass, einmal abgesehen vom Invasionsversuch der Mongolen im zwölften Jahrhundert, die bisherigen Kriege, in denen Japan aktiv war, auch von Japan ausgegangen sind. Die Merkantilisten sind davon überzeugt, dass militärischer Schutz unbedingt notwendig ist, wollen allerdings den japanischen Beitrag dafür so gering wie möglich halten. Die Allianz mit den USA wird als Fundament der nationalen Sicherheit betrachtet, der japanische Beitrag zur Allianz soll sich jedoch auf finanzielle Mittel beschränken. Damit kann der militärische Schutz weitestgehend den USA überlassen werden, und Japan sich primär auf den Ausbau der eigenen Volkswirtschaft konzentrieren. Die Normalisten erachten den Schutz durch die USA zwar als notwendig, jedoch als nicht ausreichend. Als eine globale Wirtschaftsmacht trage Japan eine sicherheitspolitische Verantwortung für sich selbst und ebenso für die Weltgemeinschaft. Nach diesem Verständnis gilt es die Autonomie in Sicherheitsfragen, etwa durch die Stärkung des Militärs, auszubauen, um Japans nationale Sicherheit gewährleisten zu können. Im äußerst rechten Spektrum der politischen Landschaft Japans stehen die Nationalisten, welche die „Wiederherstellung von Stolz und Selbstbewusstsein“ anstreben, die ihrer Meinung nach stark unter der US Besatzung gelitten haben. Sie halten nationale Werte wie Kultur und Tradition hoch und befürworten eine militärisch starke und unabhängige Nation. Zur Wahrung der nationalen Sicherheit fordern sie u. a. den Erwerb von Nuklearwaffen (Hirata 2008; Nagai 1985; Mochizuki 1983; Pyle 1982; Samuels 2007).

Tatsächlich wurde Japans Nachkriegspolitik zunächst stark durch die merkantilistische Idee geprägt. Eine zentrale Figur spielte dabei der damalige Premierminister (1946–1947 und 1948–1954) Shigeru Yoshida, der zudem Namensgeber für die merkantilistische Leitlinie des Landes wurde, die als Yoshida-Doktrin bezeichnet wird. Japan wurde dadurch zu einer „Händlernation“ (*chōnin kokka*), wie es der ehemalige Vizeminister des einflussreichen Ministeriums für Internationalen Handel und Industrie (MITI, *Ministry of International Trade and Industry*),⁴ Naohiro Amaya (1979–1981), ausdrückte. Die Macht, so Amaya, liege nicht bei den „Samurais“, sondern bei den „Händlern“, weshalb das Land nicht zögern sollte, sich „militärischen Schutz“ zu erkaufen (Amaya 1980).

Die stark wirtschaftlich ausgerichtete Außenpolitik Japans war so erfolgreich, dass einige Wissenschaftler Japans Außenpolitik sogar für ein

⁴ Vergleiche hierzu *MITI and the Japanese Miracle* von Chalmers Johnson (1982).

erstrebenswertes Modell hielten.⁵ Die Tatsache, dass Japan in weniger als drei Jahrzehnten zu einer globalen Wirtschaftsmacht avancierte, wirkte demzufolge wie eine eindrucksvolle Bestätigung dieser Politik. Während des Kalten Kriegs konnte Japan die merkantilistische Politik bzw. die Yoshida-Doktrin ohne Bedenken verfolgen, da aufgrund seiner geostrategisch bedeutsamen Lage im Kampf gegen den Kommunismus die USA bereit waren, die ungleiche militärische Aufgabenverteilung hinzunehmen (Samuels 2008b: 4).⁶ Selbst als das Land längst den Status einer globalen Wirtschaftsmacht erlangt hatte, blieb Japan in militärischen Fragen passiv. Japans außenpolitische Strategie wurde oft als „Scheckbuch-Diplomatie“ bezeichnet. Im Rahmen dieser Strategie finanzierte Japan die im eigenen Land stationierten US-Truppen (*host nation support*) und unterstützte die USA bei der wirtschaftlichen Entwicklung von asiatischen Ländern unter Nutzung seiner staatlichen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) (Söderberg 2010: 102).

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs änderte sich die Situation. Japan sah sich gezwungen, seine Sicherheitsstrategie, die sich bisher nahezu gänzlich auf die Militärmacht USA stützte, zu überdenken. Auf Grund des Zerfalls des kommunistischen Mächteblocks und des damit verbundenen engeren Militärbudgets,⁷ waren die USA nicht länger bereit Japans Zurückhaltung in militärischen Belangen hinzunehmen. Dies offenbarte sich 1990 als Japan die von den USA gewünschte Beteiligung seiner SDF an dem von der UN legitimierten Einsatz zur Befreiung Kuwaits ablehnte – aufgrund von institutionellen Hürden und internem Druck. Nicht nur aus den USA, sondern auch aus der internationalen Gemeinschaft, hagelte es dafür Kritik, obwohl sich Japan mit einer finanziellen Beteiligung von 13 Milliarden US-Dollar äußerst großzügig zeigte (Nakanishi 2011). Ihre veränderte Erwartungshaltung brachten die USA in einem Strategiepapier für die ostasiatische und pazifische Region (*United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, auch als *Nye Report* oder *East Asia Strategic Report* bekannt), 1995 zum Ausdruck: mit dem Ende des Kalten Kriegs würde nun ein größeres militärisches Engagement zum Erhalt der regionalen Stabilität auch seitens der asiatischen Allianzpartner⁸ erwartet (US Department of Defense 1995).

⁵ Vergleiche hierzu *Japan as Number One* von Ezra F. Vogel (1979).

⁶ Premierminister Yasuhiro Nakasone (1982–1987) bezeichnet Japan 1983 als „unsinkbare[n] Flugzeugträger im Pazifik“, der die USA im Kampf gegen den Kommunismus unterstützt (Washington Post 1983).

⁷ Siehe hierzu *Trends in U. S. Military Spending* von Dinah Walker (2014).

⁸ Japan, Südkorea, Australien, die ASEAN-Staaten, Neuseeland sowie die pazifischen Inseln.

Japanische Politiker bezeichnen die Folge des innenpolitischen Scheiterns einer militärischen Beteiligung an der Befreiung Kuwaits als „traumatische“ Erfahrung, die zu einem Umdenken in der Sicherheitspolitik führte (*Japan Times* 20.12.2015). Die Taiwankrise (1996)⁹ und Nordkoreas Taepodong-Raketentest (1998)¹⁰ unterstrichen die Dringlichkeit, die japanische Sicherheitspolitik einer sich verschlechternden regionalen Sicherheitslage anzupassen, so Akihisa Nagashima (2011–2012), Sicherheitsberater der Administration von Premierminister Yoshihiko Noda (2011–2012). Die Situation habe sich im neuen Jahrtausend durch Piraterie, Extremismus sowie durch Chinas aggressive Demonstration seiner Territorialansprüche sogar weiter verschärft.¹¹ Die Wahrnehmung einer sich verschlechternden Sicherheitslage ist dabei nicht allein auf die Politik beschränkt, sondern wird auch in der Bevölkerung so verstanden. In einer 2015 veröffentlichten Regierungsumfrage zeigte sich, dass im Jahr 2014 75,5 % der Befragten eine Verwicklung Japans in einen militärischen Konflikt als wahrscheinlich einstufen. Zwar befürwortete nur eine Minderheit von 29,9 % eine Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit, doch das waren viermal so viele wie noch 1991, als sich nur 7 % der Befragten in diesem Sinne äußerten (Cabinet Office 2015).

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Widerwillens der USA, die alleinige militärische Verantwortung in der Allianz zu übernehmen und angesichts einer wachsenden Zahl von Konflikten in Asien, mit denen sich Japan konfrontiert sah, gewannen die Normalisten stetig an Einfluss. Ihr Hauptargument war dabei, dass Japan unter einem großen Druck stehe autonomer und engagierter in Sicherheitsfragen zu handeln. Diese Meinung setzte sich nicht nur innerhalb der LDP, sondern allmählich auch in anderen Parteien wie der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshu-tō*) durch (Hirata 2008: 131).

⁹ 1995 gestatteten die USA dem taiwanesischen Präsidenten Lee Teng-hui die Einreise, was China als eine diplomatische Ankerkennung Taiwans als eigenständigen Staat verstand. Es folgten massive chinesische Militärübungen mit Raketentests nahe der taiwanesischen Küste, die beinahe zu einem militärischen Konflikt mit den USA geführt hätten.

¹⁰ Im August 1998 testete Nordkorea erfolgreich eine Taepodong-1 Rakete, die japanisches Territorium überflog. Damit war klar, dass Japan fortan in Reichweite nordkoreanischer Raketen liegt.

¹¹ Interview des Verfassers mit Nagashima am 7. März 2015.

3. DIE „DEFIZITÄRE“ SICHERHEITSPOLITISCHE ARCHITEKTUR JAPANS

Nach 1945 konzentrierte sich Japan zunächst lange auf die Sicherstellung hohen Wirtschaftswachstums, das primär auf komplexe Handels- und Produktionsnetzwerke mit anderen Ländern aufbaute (Arase 1995: 145). Die wirtschaftspolitische Orientierung war dabei tief in das politische System des Landes eingebettet (Pempel 1997: 340), was sich etwa daran zeigt, dass viele wichtige politische Entscheidungen häufig informell zwischen Abgeordneten mit starken Verbindungen zur Privatwirtschaft (*zoku-giin*) und Vertretern der Bürokratie getroffen wurden. Nationale Strategien, welche nicht die Wirtschaft betrafen, fanden lange Zeit nur wenig Beachtung. Diese Entwicklung wurde durch ein Wahlsystem¹² gefördert, das eine innerparteiliche Konkurrenz zwischen Wahlkreiskandidaten schuf und eine enge Verbindung zur Privatwirtschaft notwendig machte um den eigenen Wahlerfolg sicherzustellen (Kato 2006; Stockwin 2008: 135–155).

Innerhalb dieses Systems gab es kaum politische Anreize, Institutionen zu schaffen, die sich mit der Sicherheit des Landes befassen. Obwohl eine Verteidigungsbehörde existierte, war ihr Handlungsspielraum stark eingeschränkt, etwa durch gesetzliche Bestimmungen (*Act for Establishment of the Ministry of Defense*), die sie unter zivile Kontrolle stellten.¹³ Lange Zeit übernahmen andere Ministerien, vor allem das Außen-, das Finanz-, und das Wirtschaftsministerium, de facto die Führung der Verteidigungsbehörde (Katzenstein 1996: 100). Dies än-

¹² Vor 1994 wurde der Großteil der Kandidaten in Mehrmannwahlkreisen gewählt. Dies machte es vielfach notwendig mehrere Kandidaten einer Partei aufzustellen. Durch die enge Bindung an bestimmte wirtschaftliche Interessen im Wahlkreis konnte sichergestellt werden, dass die einzelnen Kandidaten ausreichend Unterstützung erhielten ohne den Wahlerfolg des anderen Parteikandidaten zu gefährden. In einer Reform 1994 wurden die Mehrmannwahlkreise durch Einmannwahlkreise ersetzt und mit einer Parteiliste ergänzt. Dadurch sind Kandidaten gezwungen breitere Wählerschichten anzusprechen als zuvor.

¹³ Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs verweigerten die politischen Entscheidungsträger in Japan der Verteidigungsbehörde (*Bōei-chō*) den Status eines Ministeriums (*-shō*). Der Grund dafür war ein großes Misstrauen der Nachkriegspolitiker gegenüber dem Militär. Erst 2007 wurde der Behörde der Status eines Ministeriums verliehen. Seither kann es Gesetzesvorschläge initiieren und das eigene Budget mit dem Wirtschaftsministerium aushandeln. Der neue Status verleiht der Verteidigung zudem einen größeren symbolischen Stellenwert in der japanischen Politik (Tatsumi und Jimbo 2007).

derte sich auch mit der Umwandlung zu einem Ministerium im Jahr 2007 nur zögerlich.¹⁴

Der große Einfluss unterschiedlicher Ministerien auf die Sicherheitspolitik stand einer kohärenten Sicherheitspolitik entgegen, da die Einzelakteure nicht selten gegensätzliche Ziele verfolgten. Dieses stark segmentierte System (*tatewari gyōsei*) erschwerte es zudem Reformen durchzusetzen. Japan wirkte entsprechend in seinen außenpolitischen Maßnahmen häufig „reaktiv“, wie es des Politikwissenschaftler Kent Calder in seinem vielfach zitierten Aufsatz *Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State* (Calder 1988) ausdrückte. Darin argumentiert Calder, dass die japanische Außenpolitik von zwei Eigenschaften geprägt sei. Erstens: Das Land sei nicht dazu in der Lage, unabhängig außenpolitische Initiativen zu ergreifen. Zweitens: Veränderungen erfolgten nur bei ausreichend großem externen Druck (*gaiatsu*) (Calder 1988: 519).

Ein weiteres Problem, das mit dieser fragmentierten politischen Struktur zusammenhing, war die Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen. So verfügt der Premierminister über keine klar geregelte Richtlinienkompetenz, was für Verzögerungen insbesondere in einigen Krisensituationen sorgte. Dies zeigte sich bei drei Ereignissen besonders deutlich: beim Golfkrieg 1990, beim Hanshin-Erdbeben 1995 sowie bei der Sarin-Gas Attacke auf die Tokyoter U-Bahn im selben Jahr. In allen Fällen wurde der Regierung vorgeworfen nicht schnell genug gehandelt zu haben (Shinoda 2000: 75).¹⁵

Allerdings waren die Beschränkungen in der Sicherheitspolitik nicht ausschließlich in dem politischen Entscheidungsfindungssystem begründet. Politische Entscheidungsträger selbst schufen aktiv eine Reihe von Gesetzen und Richtlinien, die eine potentielle Militarisierung des Landes verhindern sollten (Pyle 2007: 209).

¹⁴ Eine Veränderung vollzog sich 2014 im Rahmen einer Gesetzesrevision (*Act for Partial Revision of the Ministry of Defense Establishment Act*). Dabei wurde die Anzahl von festen militärischen Mitarbeitern auf 40 festgesetzt (MoD 2014: 370).

¹⁵ Der damalige Premierminister Tomiichi Murayama erfuhr von dem verheerenden Hanshin-Erdbeben erst aus den Morgennachrichten. Da die Zuständigkeiten unter den Ministerien nicht klar geregelt waren scheiterten sie damit, unmittelbar nach der Katastrophe wichtige lebensrettende Maßnahmen untereinander abzustimmen. Erst nach neun Stunden wurde das Militär entsandt um Hilfe zu leisten. Nach Takeshi Sasaki, einem Politikwissenschaftler der Tokyo Universität, symbolisierte diese Handlungsunfähigkeit die Schwäche des politischen Systems (*New York Times* 14.1.1995).

Zu den Wichtigsten zählen:

- 1954: Verbot von Auslandseinsätzen der SDF (*Laws establishing the SDF and the Defense Agency*)
- 1954: Verzicht auf kollektive Selbstverteidigung (Richtlinie des Legislativbüro des Kabinetts)
- 1957: Verzicht auf den Ausbau der militärischen Abschreckungsfähigkeit¹⁶ (*Basic Policy for National Defense*)
- 1967: Verbot der Zusammenarbeit mit anderen Staaten bezüglich militärischer Technologien (*Ban on Arms Exports*)
- 1967: Verbot von Waffenexporten (*Ban on Arms Exports*)
- 1967: Verzicht auf Nuklearwaffen (*Three Non-Nuclear Principles*)
- 1969: Erklärung, dass Japan den Weltraum nicht für militärische Zwecke nutzen wird (*Principle of Peaceful use of Space*)
- 1976: Festlegung einer Obergrenze von 1 % des BSPs für Militärausgaben (*One Percent Ceiling*)

4. DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN REFORMEN VOR DER ABE ADMINISTRATION

Doch trotz dieser Initiativen, wurden grundlegende sicherheitspolitische Reformen nicht erst mit dem Amtsantritt von Premierminister Shinzō Abe vorgenommen. Wie zuvor erwähnt wurde, gewann infolge des Kuwait-Traumas 1990/1991 zunehmend eine politische Strömung an Einfluss, die eine Abkehr der militärisch passiven Haltung Japans für erforderlich hielt.¹⁷ Die sicherheitspolitische Leitfrage mit der sich alle japanischen Administrationen nach dem Ende des Kalten Kriegs auseinandersetzten, wurde vom damaligen LDP-Generalsekretär Ichirō Ōzawa folgendermaßen pointiert formuliert: „Wie kann Japan, das so abhängig von Weltfrieden und Stabilität ist, sich seiner internationalen sicherheitspolitischen Verantwortung entziehen?“ (Ōzawa 1994: 95).

Die angestrebte Normalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik war aber zweifellos eine Aufgabe, die einen langen Atem erforderte. Zum einen mussten hierfür die selbstaufgelegten Einschränkungen beseitigt,

¹⁶ Die SDF Fähigkeit sollte entsprechend den merkantilistischen Prinzipien nur soweit ausgebaut werden, wie es zur Selbstverteidigung notwendig ist. Vergleiche hierzu Abschnitt zwei.

¹⁷ Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht bereits früher Reformen stattfanden. So hat man etwa 1983 das Waffenexportverbot zum Teil aufgehoben, indem man per Gesetz den Transfer von Waffentechnologien an die USA ermöglichte. Dabei ging es primär um Computerkomponenten zu denen Halbleiter, Mikroelektronik und Faseroptik gehörten (Keddell 1993: 120).

zum anderen eine Struktur aufgebaut werden, welche in der Lage sein würde, sicherheitspolitische Herausforderungen zu erkennen und darauf angemessen zu reagieren.

Die erste wichtige Reform in dieser Hinsicht setzte sich zum Ziel, das grundsätzliche Verbot zur Beteiligung des Militärs an Auslandseinsätzen zu beseitigen. Mit dem Gesetz für die Beteiligung an UN legitimierten Internationalen Friedenseinsätzen (*Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations*), das unter dem Kabinett Ki-ichi Miyazawa (1991–1993) im Jahr 1992 verabschiedet wurde, konnten die SDF sowohl an friedenserhaltenden Missionen (*Peacekeeping Operations*, PKO) als auch an Katastrophen- und Wahlbeobachtungseinsätzen der UN teilnehmen (Cabinet Office 1992).¹⁸ Unter Premierminister Jun'ichirō Koizumi (2001–2006) wurde der Einsatzbereich erweitert. Zwei Gesetze, das Anti-Terror Gesetz 2001 (*Anti-Terrorism Special Measures Law*) und das Sondergesetz zur Unterstützung des Wiederaufbaus des Iraks 2003 (*Law Concerning the Special Measures on Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq*), erlaubten die Beteiligung der SDF an US-geführten Einsätzen gegen den Terrorismus in Afghanistan und im Irak. Das Besondere an diesen Einsätzen war, dass sie nicht direkt bzw. gar nicht durch die UN legitimiert waren.¹⁹ Damit war klar, dass Einsätze der SDF außerhalb des UN-Rahmens nun grundsätzlich möglich sind. 2009 wurde das Anti-Piraterie-Gesetz (*Law on the Penalization of Acts of Piracy and Measures Against Acts of Piracy*) unter Premier Tarō Asō (2008–2009) verabschiedet, das den SDF Einsatz zum Schutz von Handelsschiffen vor der Küste Somalias ermöglichte (Fukushima 2011: 65–66, 69). Auf dieser Grundlage baute Japan 2011 eine Militärbasis für seine Einsätze in der Region in Djibouti, die erste außerhalb japanischen Territoriums seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs (*Japan Times* 2.7.2011).

Weitere Reformen, die die Kooperation bei Waffenentwicklung und Waffenexporten sowie die militärische Nutzung des Weltraums verbessern sollten, wurden nach der bereits erwähnten Taiwankrise 1996 und Nordkoreas Raketentest von 1998 initiiert. Die japanische Regierung verstand beide Vorfälle als Hinweise auf die Notwendigkeit fortgeschrittene

¹⁸ Auf Grundlage dieses Gesetzes begann Japan sich aktiv an PKO mit Einsatzkräften zu beteiligen. Die ersten Einsätze erfolgten in Kambodscha (1992) Mozambique (1994) und Ruanda (1994) (MOFA 1996).

¹⁹ Der Afghanistan-Einsatz wurde dabei mit dem Recht auf Selbstverteidigung gerechtfertigt. Er war jedoch nicht eindeutig von der UN legitimiert (The Parliament of UK 2010). Im Fall des Irak-Einsatzes ging der Generalsekretär der UN, Kofi Annan, soweit, dass er diesen vom UN-Standpunkt aus als illegal bezeichnete (*BBC News* 16.9.2004).

Militärtechnologien zu entwickeln, die besseren Schutz gegen die Bedrohung durch Mittelstreckenraketen in der Region bieten würde. Als Nordkorea 1998 erfolgreich seine Taepodong-1 Rakete testete, beschloss die Regierung unter Keizō Obuchi (1998–2000) einen Raketenabwehrschirm (*Ballistic Missile Defense*, BMD) in Kooperation mit den USA (*Joint Technology Research for Navy Theater Wide Theater Ballistic Missile Defenses*) zu entwickeln.²⁰ Dieses Projekt betraf nicht nur die gemeinsame Forschung im militärischen Bereich, sondern auch die Entwicklung und Beschaffung bzw. Bereitstellung von Waffensystemen (Jimbo 2002: 2). Die Obuchi Administration erklärte 1999, dass die Nutzung von Satellitentechnologien für die Entwicklung des BMDs rechtmäßig sei, trotz des Beschlusses von 1969, der Japan die militärische Nutzung des Weltraums untersagte (US Department of State 2002: 25). Im Zuge der konkreten Umsetzung lockerte schließlich 2004 Premierminister Koizumi das Waffenexportverbot für BMD-relevante Waffen (Murayama 2012). Wie schon bei der Beteiligung der SDF an Auslandseinsätzen, so zeigt sich auch beim BMD-Projekt, dass Restriktionen, in diesem Fall Exportverbote für Waffen, durch Ausnahmeregelungen umgangen werden konnten. Dies zeigt auch die Entscheidung der Regierung Koizumi, den Export von Patrouillenbooten an Indonesien 2006 zur Bekämpfung von Piraterie im Rahmen der Japanischen ODA zu genehmigen, obwohl diese eigentlich als Waffen klassifiziert sind und somit dem Exportverbot unterliegen (MoFA 2006).

Die Lockerung der Waffenexporte hatte auch eine wichtige finanzielle Komponente. Das Waffenexportverbot, das eine internationale Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Produktion (*research and development*, R&D) von Militärtechnologien untersagte, führte dazu, dass die SDF ihre Ausrüstung ausschließlich von heimischen Unternehmen beziehen musste. Dies war aufgrund des vergleichsweise geringen Produktionsvolumens der heimischen Rüstungskonzerne sehr kostspielig (*Japan Times* 28.6.2014). Während die vorhergegangenen LDP-Administrationen bereits Kooperationen mit den USA ermöglichten, weitete die DPJ-geführte Regierung unter Premierminister (2011–2012) Yoshihiko Noda diese Regelung aus und öffnete den Weg für internationale R&D-Kooperationen (Kantei 2011).²¹ Die langfristige Senkung der militärischen Anschaffungskosten ermöglicht es Japan, die SDF aufzurüsten, ohne gegen die Begrenzung des Militärhaushalts auf maximal 1 % des Bruttoinlandsprodukts zu verstoßen. Diese Kostensenkung ist zentral für die neue Militärstrategie, welche zunehmend auf Machtprojektion setzt, was den Ausbau der SDF voraussetzt.

²⁰ Für Details des BMD siehe *Japan and Ballistic Missile Defense* von Michael D. Swaine, Rachel M. Swanger und Takashi Kawakami (2001).

²¹ Etwa bei der Entwicklung von Stealth-Flugzeugen wie der F-35.

Die offensivere Neuausrichtung der Sicherheitsstrategie wurde während der DPJ-Regierungszeit beschlossen, nachdem es im September 2010 zu einer Kollision zwischen einem chinesischen Fischerboot und einem Boot der japanischen Küstenwache in den Gewässern der durch Japan verwalteten Senkaku-Inseln (chin.: Diaoyu) kam (*Japan Times* 23.9.2010). Die Verteidigungsleitlinie des Landes (*National Defense Program Guidelines*), die noch im selben Jahr verfasst wurde, erwähnte nun erstmals den Ausbau der militärischen Abschreckung (*deterrence*) als ein neues Ziel. Diese sollte der neuen „dynamischen Verteidigungsstrategie“ dienen, welche auf einer Verbesserung der militärischen Fähigkeiten basiert. Der Ausbau wurde als wesentlich für die Stabilisierung der Region um Japan charakterisiert. In dem Papier heißt es (MoD 2010: 6-7):

Clear demonstration of national will and strong defense [...] is a critical element for ensuring credible deterrence and will contribute to stability in the region surrounding Japan. To this end, Japan needs to achieve greater performance with its defense forces through raising levels of equipment use and increasing operations tempo, placing importance on dynamic deterrence, which takes into account such an operational use of the defense forces.

Die DPJ unter der Noda Administration plante darüber hinaus die Schaffung eines National Security Council (NSC, *Kokka Anzen Hoshō Kaigi*), das eine zentrale Steuerung der Sicherheitspolitik übernehmen sollte (MoD 2010: 6), sowie eine gesetzliche Grundlage zur Ermöglichung der kollektiven Selbstverteidigung (*Asahi Shinbun* 10.7.2012). Doch bevor diese Pläne umgesetzt werden konnten, übernahm, nach den Unterhauswahlen am 16. Dezember 2012, die LDP unter Shinzō Abe die Regierungsgeschäfte.

5. DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN REFORMEN UNTER ABE

Betrachtet man die sicherheitspolitischen Änderungen, die vor Abes Amtszeiten stattfanden, wird deutlich, dass zahlreiche sicherheitspolitische Selbstbeschränkungen bei seinem ersten Amtsantritt 2006 bereits geschwächt oder beseitigt waren. Auch wenn viele dieser Abweichungen lediglich auf Ausnahmeregelungen basierten, so weisen sie doch eindeutig in Richtung einer aktiveren Außen- und Sicherheitspolitik. Der größte Unterschied zu seinen Amtsvorgängern besteht in der Offenheit und Systematik mit der Abe sicherheitspolitische Reformen durchzusetzen versucht. Als erster Premierminister überhaupt bekundete er die Absicht

durch Reformen eine grundlegende sicherheitspolitische Leitlinie schaffen zu wollen, die er als „proaktiven Pazifismus“ (*sekiyokuteki heiwashugi*) bezeichnet.

Für die Umsetzung macht er dabei insbesondere von der Möglichkeit Gebrauch innerhalb des Kabinettssekretariats, das unter seiner direkten Aufsicht steht, Ausschüsse zu schaffen, die seine Expertise im Bereich der Sicherheitspolitik auszubauen helfen und ihn unabhängiger von der Ministerialbürokratie machen.²² Zunächst gründete er im September 2006 einen Fachausschuss zur Stärkung des Premierministers in Sicherheitsfragen (*Council on the Strengthening of the Functions of the Prime Minister's Office Regarding National Security*), dem er selbst vorsah (Kantei 2006a). Da eine sicherheitspolitische Neuordnung auch zahlreiche juristische Fragen nach sich zog, gründete er im Mai 2007 einen weiteren Ausschuss zur Reformierung der rechtlichen Basis für Sicherheit (*Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*) unter dem Vorsitz des international angesehenen Rechtswissenschaftlers Shunji Yanai, der später das Amt des Präsidenten des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg übernahm (Kantei 2007a).

Der erste Fachausschuss kam zu der Einsicht, dass die fragmentierte politische Struktur in sicherheitspolitischen Belangen nicht handlungsfähig sei und darüber hinaus auch nicht in der Lage sei, eine einheitliche Sicherheitsstrategie durchzusetzen, welche schlussendlich von allen Institutionen eingehalten würde. Um diese Schwächen zu überwinden, wurde die Schaffung eines „Kontrollzentrums“ (*shireitō*) empfohlen, das direkt dem Premierminister unterstehen sollte und alle außenpolitischen Maßnahmen der Regierung in Einklang bringen sollte. Das Gremium sollte dabei auch kontinuierlich Informationen über die sicherheitspolitischen Entwicklungen sammeln und dem Premierminister direkt berichten (Kantei 2007b). Der zweite Fachausschuss untersuchte die rechtliche Handlungsfähigkeit Japans in militärischen Belangen anhand von vier Beispielen, die von der Abe-Administration vorgegeben worden waren: die Verteidigung eines US-Marineschiffs auf hoher See bei einer gemeinsamen Übungsfahrt, das Abfangen einer ballistischen Rakete mit den USA als Ziel, die Nutzung von Waffen innerhalb von PKO-Missionen und die logistische Unterstützung anderer Länder im Rahmen von PKO-Missionen. Der Fachausschuss kam zu dem Schluss, dass Japan in allen vier Fällen aufgrund der damaligen verfassungsrechtlichen Interpreta-

²² Dies wurde durch administrative Reformen, die unter den Premierministern Ryūtarō Hashimoto (1996–1998) und Keizō Obuchi (1998–2000) ausgearbeitet wurden und 2001 in Kraft traten, ermöglicht (Shinoda 2013: 67–75).

tion handlungsunfähig sein würde.²³ Der 2008 veröffentlichte Abschlussbericht empfahl eine Re-Interpretation der Verfassung, welche die Ausübung der kollektiven Verteidigung in Fällen, die unmittelbar die japanische Sicherheit betreffen, ermöglichen würde. Indirekt wurde dabei auch die Aufgabe des Waffenexportverbots vorgeschlagen, damit Japan künftig UN-Friedenseinsätze mit Waffen und Geräten unterstützen könne (Kantei 2008).

In seiner ersten Amtszeit wertete Abe zudem den Status der Verteidigungsbehörde zu dem eines Ministeriums auf (vgl. Abschnitt 3). Er legte überdies die rechtlichen Grundlagen für ein nationales Referendum zur Revision der Verfassung.²⁴ Doch, sowohl in seinem Vorhaben, einen nationalen Sicherheitsrat zu schaffen, als auch die Verfassung im Sinne der Ermöglichung einer kollektiven Selbstverteidigung neu zu interpretieren, scheiterte er. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die oppositionelle DPJ die Mehrheit bei den Oberhauswahlen im Juli 2007 erlangte und Gesetzesvorhaben der Regierung durch ihre Mehrheit im Oberhaus stark verzögern konnte. Premierminister Abe trat schließlich im September 2007 zurück und kehrte 2012 – zu einem Zeitpunkt, der sich für sicherheitspolitische Reformen als deutlich günstiger erweisen sollte – ins Amt zurück (Hook 2010: 115). Seit 2010 verfügt die LDP über die Mehrheit im Oberhaus, was Abe das Durchsetzen von Gesetzesvorhaben nach der gewonnenen Unterhauswahl 2012 erleichterte, denn die politisch verfahrenere Situation, die durch die gegensätzlichen Mehrheiten im Ober- und Unterhaus (*nejire kokkai*) entstanden war, war damit aufgelöst. Günstig wirkte sich auch aus, dass innerhalb der DPJ der Einfluss der Normalisten deutlich zugenommen hatte, was letztlich einen parteiübergreifenden Konsens in Sicherheitsfragen ermöglichte (vgl. Abschnitt vier).

²³ Siehe dazu die Stellungnahme der Regierung Kakuei Tanakas (1972–1974) zur Vereinbarkeit der Verfassung mit dem Recht auf kollektive Selbstverteidigung (*Shūdantekijieiken to kenpō to no kankei*), die am 14. Oktober 1972 dem Parlament vorgestellt wurde. Darin heißt es, dass Japan zwar das Recht der individuellen, jedoch nicht der kollektiven Selbstverteidigung habe. Dieser Standpunkt wurde 1981 durch den damaligen LDP-Premierminister Zenko Suzuki (1980–1982) bekräftigt.

²⁴ Zwar erlaubt die Verfassung von 1947 die Verfassungsänderung bei einer Zweidrittelmehrheit im Ober- und Unterhaus und einer Mehrheit bei einem Volksreferendum, doch blieben die Details ungeklärt. Mit dem nationalen Referendumsgesetz spezifizierte Abe das Prozedere. Seit 2010 gilt: Ist eine Revision durch das Ober- und Unterhaus beschlossen, muss das Volksreferendum frühestens nach 60 und spätestens nach 180 Tagen stattfinden (*Japan Times* 18.5.2010).

Abe kam auch auf die Empfehlungen des Fachausschusses zur Stärkung des Premierministeramtes in Sicherheitsfragen aus seiner ersten Amtszeit zurück. Im November 2013 nahm das Parlament ein Gesetz zur Einrichtung des *National Security Council* an. Bereits am 4. Dezember 2013 nahm der NSC seine Arbeit auf. Darin vertreten sind der Premierminister, der Kabinettschefsekretär, sowie die Minister für Äußeres und Verteidigung. Sie treffen sich im zweiwöchentlichen Abstand. Steht eine tiefgreifende sicherheitspolitische Entscheidung bevor, werden fünf weitere Ministerien einbezogen: das Ministerium für Innere Angelegenheiten und Kommunikation, das Finanzministerium, das Ministerium für Wirtschaft und Industrie, das Ministerium für Land, Infrastruktur, Verkehr und Tourismus und die Nationale Kommission für Öffentliche Sicherheit. In Krisensituation entscheidet allein der Premierminister mit seinem Kabinettssekretär über die Zusammensetzung. Zum NSC gehört auch das Nationale Sicherheitsbüro, das derzeit vom ehemaligen Karrierediplomaten Shōtarō Yachi geleitet wird. Es besteht aus 60 Mitarbeitern (Stand 2016), die aus anderen Ministerien entsandt werden, darunter aus den Außen- und Verteidigungsministerien. Hauptaufgabe des Sicherheitsbüros ist es, den Premierminister laufend über die aktuelle sicherheitspolitische Lage zu unterrichten. Dafür wurden sechs Abteilungen gebildet. Die eine Hälfte der Abteilungen ist mit allgemeiner Administration, Strategie und Informationsbeschaffung betraut, den anderen Abteilungen sind spezifische Themen zugeordnet. Dazu gehören Kooperationen und Allianzen, China und Nordkorea sowie übrige Regionen. Mit dem NSC hat Abe erstmalig eine politische Institution geschaffen, die alle sicherheitspolitischen Entwicklungen der Region verfolgt und in der Lage ist, mit Ministerien-übergreifenden Strategien Antworten darauf zu finden (Harano 2013; Hosoya 2014; MoD 2013: 105–106).

Weitere Empfehlungen des Ausschusses konnte Abe ohne größere Mühen umsetzen. So setzte er 2014 das bereits stark geschwächte Exportverbot²⁵ fast vollständig außer Kraft und etablierte neue Regelungen zu Waffenexporten (*Three Principles of Defense Equipment Transfer*). Danach können Waffen exportiert werden, sofern die Exporte nicht gegen internationale Bestimmungen verstoßen und sofern sichergestellt ist, dass sie zum internationalen Frieden beitragen (MoFA 2014b).

Die Re-Interpretation der Verfassung jedoch, die ebenfalls auf der Empfehlung des Ausschusses zur Reformierung der rechtlichen Basis

²⁵ De facto wurde das Waffenexportgesetz bereits während der DPJ Regierungszeit (2009–2012) außer Kraft gesetzt (Satō 2014).

fuß, gestaltete sich schwieriger, da dieses Vorhaben große Proteste der Öffentlichkeit und der Opposition hervorrief.²⁶ Doch schließlich gelang es Abe am 19. September 2015 ein Gesetzespaket im Parlament zu verabschieden, das unter anderem die kollektive Selbstverteidigung ermöglicht. Dieses Paket enthielt auch ein weiteres wichtiges Gesetz, wonach SDF-Truppen zur Unterstützung von Missionen entsandt werden können, die von der UNO autorisiert wurden. Zuvor war dies nur durch eine Sondergenehmigung des Parlaments möglich (*Japan Times* 19.9.2015).

6. DIE AUSWIRKUNGEN DER SICHERHEITSPOLITISCHEN REFORMEN UNTER ABE

Premierminister Abe hat nach seinem erneuten Amtsantritt 2012 die wichtigsten Empfehlungen der Kommissionen aus seiner ersten Amtszeit umsetzen können – insbesondere die Schaffung des NSC und die Ermöglichung der kollektiven Selbstverteidigung sind hier zu nennen. Welche konkreten Auswirkungen diese Gesetze haben, soll im Folgenden erläutert werden.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die erhöhte Kontrollmöglichkeit des Premierministers bei der Einhaltung der ersten sogenannten „nationalen Sicherheitsstrategie“ (*National Security Strategy*, NSS) (Kantei 2013). Diese wurde vom Ausschuss des Kabinettsbüros für Sicherheit und Verteidigungsfähigkeiten (*Council on Security and Defense Capabilities*) ausgearbeitet und trat im Dezember 2013 in Kraft (Kantei 2013). Die NSS gibt die zentrale Leitlinie für alle außenpolitischen Bereiche (Diplomatie, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik) vor, mit dem Ziel die einzelnen Komponenten der Sicherheitspolitik des Landes zu harmonisieren (Kantei 2013: 2).²⁷

Erste Auswirkungen der NSS sind in der japanischen Entwicklungshilfe ODA sichtbar, die in der Vergangenheit nahezu ausschließlich wirtschaftspolitische Ziele verfolgte (Arase 1995). In einer neuen Charter (*Development Cooperation Charter*) aus dem Jahr 2015 wird jedoch unmissverständlich klar gemacht, dass die ODA nun fester Bestandteil

²⁶ Als der Oberhausvorsitzende Yoshitada Konoike die Gesetzesentwürfe am 17. September 2015 zur Abstimmung ankündigte, attackierten Abgeordnete der Opposition ihn körperlich, um so die Abstimmung zu verhindern (*Japan Times* 17.9.2015).

²⁷ Vgl. hierzu auch den Artikel *The Turnabout of Japan's Security Policy: Toward „Proactive Pacifism“* von Shin'ichi Kitaoka (2014).

der neuen NSS ist (MoFA 2015a), ihr somit eine dezidiert sicherheitspolitische Dimension zugesprochen wird. Parallel mit der Abschaffung der über fünfzig Jahre geltenden Waffenexportgesetze, die Abe 2014 erwirkte (*Japan Times* 1.4.2014), kann Japan nun unter Nutzung seiner ODA, nicht nur Küstenwachen in Südostasien trainieren, sondern sie auch mit Patrouillenbooten ausrüsten, welche früher vom Ministerium für Wirtschaft und Industrie als Waffen deklariert worden waren (METI 2005). Zum einen hilft Japan damit, die Piraterie und den politischen Extremismus in der Region zu bekämpfen. Zum anderen erhöht es die Verteidigungsfähigkeit der einzelnen Länder – vermutlich auch damit diese stärker gegen Chinas Territorialansprüche in der Region vorgehen können. Derlei „quasimilitärische“ Unterstützung²⁸ ist inzwischen zu einem festen Bestandteil der japanischen ODA geworden. So hat Japan bereits Verträge zur Übergabe von zehn Patrouillenbooten an die Philippinen und von sechs an Vietnam beschlossen (MoFA 2015b). Es handelt sich dabei um Länder, die aktuell am stärksten von Territorialdisputen mit China betroffen sind. Darüber hinaus wird derzeit in Erwägung gezogen, auch die indonesische und die sri-lankische Küstenwache mit Patrouillenbooten zu stärken (*Japan Times* 18.12.2014).

Die NSS mit ihrem erweiterten Fokus auf internationale Wirtschaftspartnerschaften beeinflusst auch die konkrete Ausrichtung von Japans Handelspolitik, insbesondere im Hinblick auf die asiatisch-pazifische Region. Während in der Vergangenheit primär auf reine Wirtschaftsinteressen geachtet wurde, gewinnen nun auch in diesem Feld sicherheitspolitische Aspekte zunehmend an Gewicht. Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreement*, EPA) mit Australien, das Abe im Juli 2014 unterzeichnete, kann als ein Ergebnis dieser neuen Politik interpretiert werden, da es geht mit verstärkter militärischer Kooperation einhergeht (Wilkins 2014). Dies gilt ebenso für die Transpazifische Partnerschaft (*Trans-Pacific Partnership*, TPP), ein im Februar 2016 unterzeichnetes Freihandelsabkommen, das in seiner jetzigen Form China ausschließt.²⁹ So stellte der ehemalige Wirtschaftsminister Akira Amari (2012–2016) in einem Interview mit der *Nikkei Asian Review* klar:

²⁸ Einheiten der Küstenwache werden nicht zum Militär gezählt. Vergleiche hierzu „*New Fighting Power!*“ *Japan's Growing Maritime Capabilities and East Asian Security* von Richard Samuels (2008a).

²⁹ Das transpazifische Partnerschaftsabkommen ist ein Freihandelsabkommen zwischen Japan, den USA, Australien, Brunei, Chile, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam.

East Asia is a very unstable region. There's Chinese hegemony, there's North Korea, and amid all this comes America's presence by virtue of the [regional] economy. The TPP is an economic matter, but it will contribute to regional stability as an indirect [form of] security. Eventually, China will have no choice but to join (*Nikkei Asian Review* 9.10.2015).

Das neue Recht der kollektiven Selbstverteidigung ist vor allem in Bezug auf die Allianz mit den USA von großer Bedeutung. Das gilt zunächst für den Fall eines unmittelbaren Angriffs auf Japan. Die Anwendung dieses Rechts in anderen Fällen ist jedoch fraglich, da der tatsächliche Spielraum durch drei Bedingungen eng begrenzt wird: so muss sichergestellt sein, dass es sich um Situationen handelt, die, erstens, eine fundamentale Bedrohung der japanischen Bevölkerung darstellen und, zweitens, keine andere Handlungsmöglichkeit erlauben. Drittens ist die Nutzung der Gewalt stets auf ein Minimum zu beschränken (MoFA 2014a). Dies bedeutet, dass Japan trotz der neuen Interpretation nicht ohne Weiteres in der Lage sein wird, verbündete Staaten bei einem Krieg zu unterstützen, weder in Südostasien noch andernorts. Bezüglich der rechtlichen Grundlage lässt sich somit festhalten, dass die tatsächlichen Auswirkungen der legislativen Änderungen vermutlich geringer sind als von den meisten Kritikern angenommen (Green und Hornung 2014).

7. FAZIT

In der Gesamtschau zeigt sich, dass, den nationalistischen Tönen Abes zum Trotz, die von ihm durchgesetzten Sicherheitsreformen nicht revolutionär, sondern eher evolutionär ausgefallen sind. Im Wesentlichen basieren sie auf Normalisierungsbestrebungen, die bereits Anfang der 1990er Jahre infolge des Kuwait-Konflikts einsetzten. Bestrebungen eine von den USA autonome Sicherheitspolitik durchzusetzen, die unter Umständen auch die Entwicklung von Atombomben erforderlich machen würde, sind bislang nicht erkennbar.

Obwohl die Ideen hinter den Reformen Abes nicht neu sind, so ist doch die Geschwindigkeit, mit der er diese durchsetzen konnte bemerkenswert. Dafür gibt es drei Gründe, die nicht allein auf seine Person zurückzuführen sind: Abe hatte als erster Premierminister seit Koizumi eine vergleichsweise lange Amtszeit.³⁰ Zweitens gab es spätestens seit der

³⁰ Die durchschnittliche Amtszeit japanischer Premierminister ist im internationalen Vergleich kurz. So wechselten sich in den fünf Jahren zwischen Abes erster und zweiter Amtszeit fünf Premierminister ab.

zweiten Amtszeit Abes eine größere überparteiliche Schnittmenge mit der DPJ in Bezug auf sicherheitspolitische Themen. Drittens vermochte Abe Expertenkommissionen, welche erst durch die administrativen Reformen von 2001 ermöglicht worden waren, geschickt zu nutzen, um die Sicherheitspolitik zu zentralisieren und zu vereinheitlichen. Es verwundert daher nicht, wenn Beteiligte, wie etwa der LDP Abgeordnete Ryōta Takeda, bilanzieren: „Die Änderungen in der sicherheitspolitischen Haltung sind nicht auf Abe zurückzuführen, sie waren schlichtweg notwendig. Es ist einfach ein Zufall, dass sie während der Regierungszeit Abes umgesetzt wurden“ (*Japan Times* 20.12.2015).³¹

In Zukunft dürfte sich in der Außenpolitik Japans die Schaffung des NSC als besonders bedeutsam erweisen. Mit dem NSC wurde eine Institution geschaffen, die dem Premierminister erlaubt, alle außenpolitischen Maßnahmen zu koordinieren und zu kontrollieren. Die Einbindung der ODA Charter an die Nationale Sicherheitsstrategie zeigt, wie stark der Einfluss des NSCs bereits ist. Ob der NSC seinen Einfluss weiter ausbauen kann, ist jedoch nicht sicher. Dies hängt im großen Maße davon ab, welchen politischen Wert zukünftige Premierminister dieser Institution beimessen werden.

Fraglich ist zudem, ob weitere sicherheitspolitische Reformen zugunsten einer Normalisierung der Sicherheitspolitik mit Artikel 9 der Verfassung vereinbar sind. Im Juni 2015 erklärte eine von der Regierung eingesetzte Rechtsexperten-Kommission einstimmig, dass das unter der Abe Administration verabschiedete Gesetz, das eine eingeschränkte Form der kollektiven Selbstverteidigung zulässt, verfassungswidrig sei (*Asahi Shinbun* 5.6.2015). Sollte sich diese Sichtweise durchsetzen, wäre zunächst eine Verfassungsänderung notwendig bevor weitere sicherheitspolitische Reformen durchgeführt werden könnten. Dieser Schritt würde jedoch gegenwärtig auf großen oppositionellen und zivilgesellschaftlichen Widerstand stoßen und wäre damit politisch nur schwer durchsetzbar. Allerdings zeigt der Rückblick, dass eine sich verschärfende sicherheitspolitische Entwicklung in Ostasien durchaus zu einem Umdenken führen könnte.

³¹ Für die Einordnung dieser Aussage ist es wichtig zu wissen, dass es sich bei Takeda um ein Mitglied der bereits oben erwähnten nationalistischen *Nippon Kaigi* handelt. Diese sieht eine stärkere internationale Stellung Japans als längst überfällig an.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abe, Shinzō (2013): *Atarashi kuni e utsukushi kuni e* [Auf dem Weg in ein Neues und Schönes Land]. Tokyo: *Bungei shunjū*.
- Amaya, Naohiro (1980): *Chōnin koku: nihon tedai no kurigoto* [The complaints of a clerk in „Japan: the merchant nation“]. Tokyo: *Bungei shunjū* 58: 218–236.
- Arase, David (1995): *Buying power?: The political economy of Japan's foreign aid*. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cabinet Office (2015): *Jieitai bōeimondai ni kansuru yoron chōsa heisei 27* [Meinungsumfrage zu den Selbstverteidigungsstreitkräften und Verteidigungsangelegenheiten 2014]. <http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-bouei/index.html> (letzter Zugriff am 23.6.2015).
- (1992): *Act on cooperation for United Nations peacekeeping operations and other operations*. http://www.pko.go.jp/pko_j/data/law/pdf/law_e.pdf (letzter Zugriff am 19.6.2015).
- Calder, Kent E. (1988): Japanese foreign economic policy formation: Explaining the reactive state. *World Politics* 40: 517–541.
- Fukushima, Akiko (2011): The merits of alliance: A Japanese perspective – Logic underpins Japan's global and regional security role. In: Ikenberry, G. John, Sato, Yoichiro und Inoguchi, Takashi (Hg.): *The U. S.-Japan security alliance*. New York: Palgrave Macmillan: 53–74. <http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9780230120150.0004> (letzter Zugriff am 18.2.2015).
- Green, Michael J. und Hornung, Jeffrey W. (2014): Ten myths about Japan's collective self-defense change. *Diplomat*. <http://thedi diplomat.com/2014/07/tenmyths-about-japans-collective-self-defense-change/> (letzter Zugriff am 31.1.2016).
- Harano, Jōji (2013): *Japan launches its own national security council*. <http://www.nippon.com/en/behind/100050/> (letzter Zugriff am 26.2.2015).
- Hirata, Keiko (2008): Who shapes the national security debate? Divergent interpretations of Japan's security role. *Asian Affairs: An American Review* 35: 123–151.
- Hook, Glenn D. (2010): *Decoding boundaries in contemporary Japan: The Koizumi administration and beyond*. Abingdon Oxon: Routledge.
- Hosoya, Yuichi (2014): *The role of Japan's national security council*. http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201406/17-1.html (letzter Zugriff am 10.3.2015).
- Jimbo, Ken (2002): *A Japanese perspective on missile defense and strategic coordination*. http://www.jiia.or.jp/pdf/asia_centre/jimbo_0207.pdf (letzter Zugriff am 7.3.2016).
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925–1975*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Kantei (2013): *National security strategy of Japan 2013*. http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf (letzter Zugriff am 22.1.2015).
- (2011): *Statement by the chief cabinet secretary on guidelines for overseas transfer of defense equipment etc.* http://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fjapan.kantei.go.jp%2Fnoda%2Ftopics%2F201112%2F20111227DANWA_e.pdf&ei=GF39VKKPGtOA8gWS94HIAw&usq=AFQjCNHSfgPgrGipgc9O5GMFdeMTjmlcYg&sig2=4voZmK_8mrHdtBqQEJ0eMw&bvm=bv.87611401,d.dGc (letzter Zugriff am 17.1.2015).

- (2008): *Report of the advisory panel on reconstruction of the legal basis for security*. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/report.pdf> (letzter Zugriff am 24.5.2015).
 - (2007a): *Anzen hoshō no hōteki kiban no sai kōchiku ni kansuru kondan-kai* [Erster Fachausschuss zur Reformierung der Rechtsgrundlagen für Sicherheit]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/index.html> (letzter Zugriff am 15.6.2015).
 - (2007b): *Hōkoku-sho kokka anzen hoshō ni kansuru kantei kinō kyōka kaigi* [Abschlussbericht des Fachausschusses zur Stärkung des Premierministers in Sicherheitsfragen]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/070227houkoku.pdf> (letzter Zugriff am 29.1.2016).
 - (2006a): *Kokka anzen hoshō ni kansuru kantei kinō kyōka kaigi* [Fachausschuss zur Stärkung der Funktionen des Premierministers in Sicherheitsangelegenheiten]. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/> (letzter Zugriff am 14.6.2015).
 - (2006b): *Policy speech by Prime Minister Shinzo Abe*. http://japan.kantei.go.jp/abespeech/2006/09/29speech_e.html (letzter Zugriff am 25.1.2016).
- Kato, Hideki (2006): *Rebuilding Japanese politics by establishing self-governance in political parties: A challenge for the new administration*. <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2009/rebuilding-japanese-politics-by-establishing-self-governance-in-political-parties-1-a-challenge-for-the-new-administration> (letzter Zugriff am 25.1.2016).
- Katzenstein, Peter (1996): *Cultural norms and national security: Police and military in postwar Japan*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Keddell, Joseph P. (1993): *The politics of defense in Japan: Managing internal and external pressures*. Armonk, N.Y.; London, England: M. E. Sharpe.
- Kitaoka, Shinichi (2014): *The turnabout of Japan's security policy: Toward „proactive pacifism“*. <http://www.nippon.com/en/currents/d00108/> (letzter Zugriff am 25.1.2015).
- METI (2005): *Japan's policies on the control of arms export*. http://www.meti.go.jp/policy/anpo/securityexportcontrol1_3_1.html (letzter Zugriff am 16.1.2015).
- Mochizuki, Mike M. (1983): Japan's search for strategy. *International Security* 8: 152–179.
- MoD (2014): *Defense of Japan 2014 (annual White Paper)*. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html (letzter Zugriff am 5.3.2016).
- (2013): *Defense of Japan 2013 (annual Whitepaper)*. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/e-book/2013/index2.html (letzter Zugriff am 29.1.2016).
 - (2010): *National defense program guidelines 2010*. http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf (letzter Zugriff am 17.1.2015).
- MoFA (2015a): *Development cooperation charter 2015*. <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (letzter Zugriff am 11.7.2015).
- (2015b): *List of exchange of notes (ODA)*. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/note/index.html> (letzter Zugriff am 4.1.2016).
 - (2014a): *Cabinet decision on development of seamless security legislation to ensure Japan's survival and protect its people*. http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html (letzter Zugriff am 7.7.2015).
 - (2014b): *The three principles on transfer of defense equipment and technology*. http://www.mofa.go.jp/press/release/press22e_000010.html (letzter Zugriff am 18.6.2015).

- (2006): *Grant aid to Indonesia for the project for construction of patrol vessels for the prevention of piracy, maritime terrorism and proliferation of weapons*. <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2006/6/0616-3.html> (letzter Zugriff am 16.1.2015).
- (1996): *U.N. Peace-keeping operations*. <http://www.mofa.go.jp/policy/un/pamph96/un.html> (letzter Zugriff am 7.3.2016).
- Murayama, Yüzō (2012): *A review of the three principles on arms exports*. <http://www.nippon.com/en/currents/d00016/> (letzter Zugriff am 17.1.2015).
- Nagai, Yonosuke (1985): *Gendai to senryaku* [Strategien in der Gegenwart]. Tokyo: Bungei shunjū.
- Nakanishi, Hiroshi (2011): *The gulf war and Japanese diplomacy*. <http://www.nippon.com/en/features/c00202/> (letzter Zugriff am 5.7.2015).
- N.N. (20.12.2015): Gulf war trauma kicked off Japan's retreat from pacifism in '91. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/12/20/national/politics-diplomacy/gulf-war-trauma-kicked-off-japans-retreat-pacifism-91/> (letzter Zugriff am 4.3.2016).
- (9.10.2015): TPP: Trade deal will reinforce regional security, Japan's Amari says. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/Features/Trans-Pacific-Partnership/Trade-deal-will-reinforce-regional-security-Japan-s-Amari-says> (letzter Zugriff am 29.1.2016).
- (19.9.2015): Diet enacts security laws, marking Japan's departure from pacifism, *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/19/national/politics-diplomacy/diet-enacts-security-laws-marking-japans-departure-from-pacifism-2/> (letzter Zugriff am 29.1.2016).
- (19.9.2015): China urges Japan to act prudently after new security bills enacted. *Xinhua*. http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/19/c_134640766.htm (letzter Zugriff am 2.3.2016).
- (17.9.2015): Opposition parties' delaying tactics throw diet into chaos. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/17/national/politics-diplomacy/opposition-parties-delaying-tactics-throw-diet-chaos/> (letzter Zugriff am 7.3.2016).
- (30.8.2015): Thousands protest Abe, security bills at Diet rally. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/08/30/national/thousandsprotest-abe-security-bills-diet-rally/> (letzter Zugriff am 30.1.2016).
- (5.6.2015): Triple shot: Scholars say security legislation „unconstitutional“. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/> (letzter Zugriff am 07.02.2017).
- (18.12.2014): Japan eyes providing patrol boats to Indonesia to fight piracy. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/12/18/national/japan-eyes-providing-patrol-boats-to-indonesia-to-fight-piracy/> (letzter Zugriff am 18.1.2016).
- (28.6.2014): Tooling up for war: Can Japan benefit from lifting the arms export ban?. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/06/28/national/politics-diplomacy/tooling-war-can-japan-benefit-lifting-arms-export-ban/> (letzter Zugriff am 4.1.2015).
- (1.4.2014): Abe eases weapons export rules. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/04/01/national/politics-diplomacy/abe-easesweapons-export-rules/> (letzter Zugriff am 14.6.2015).

- (10.7.2012): Noda seeks Japan's right to exercise collective self-defense. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/> (letzter Zugriff am 7.2.2017).
 - (2.7.2011): First overseas military base since WWII to open in Djibouti. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2011/07/02/national/firstoverseas-military-base-since-wwii-to-open-in-djibouti/> (letzter Zugriff am 7.3.2016).
 - (23.9.2010): Japan-China island tensions rise. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2010/09/23/national/japan-china-island-tensionsrise/> (letzter Zugriff am 8.3.2016).
 - (18.5.2010): Referendum law in effect but no amendments eyed. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2010/05/18/national/referendum-law-in-effect-but-no-amendments-eyed/> (letzter Zugriff am 7.3.2016).
 - (16.9.2004): Iraq war illegal, says Annan. *BBC News*. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm (letzter Zugriff am 8.3.2016).
 - (14.1.1995): Quake in Japan: The leadership – Japan leaders criticized on response to quake. *New York Times*. <http://www.nytimes.com/1995/01/24/world/quake-in-japan-the-leadership-japan-leaders-criticized-on-response-toquake.html> (letzter Zugriff am 5.3.2016).
 - (20.3.1983): How to make a Japanese brouhaha. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1983/03/20/how-to-make-a-japanese-brouhaha/0e508dd9-105b-4673-98aa-1e63fe8eae08/> (letzter Zugriff am 2.3.2016).
- Ozawa, Ichirō (1994): *Blueprint for a new Japan: The rethinking of a nation*. Tokyo; New York; New York: Kodansha International.
- Pempel, T. J. (1997): Regime shift: Japanese politics in a changing world economy. *Journal of Japanese Studies* 23: 333–361.
- Pyle, Kenneth B. (2007): Author's response: The primacy of foreign policy in modern Japan. *Asia Policy* 4: 208–211.
- Pyle, Kenneth B. (1982): The future of Japanese nationality: An essay in contemporary history. *Journal of Japanese Studies* 8: 223–263.
- Samuels, Richard J. (2008a): „New fighting power!“ Japan's growing maritime capabilities and east asian security. *International Security* 32: 84–112.
- (2008b): *Securing Japan lecture at Brookings institution*. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/1112_japan.pdf (letzter Zugriff am 18.2.2015).
 - (2007): Securing Japan: The current discourse. *The Journal of Japanese Studies* 33: 125–152.
- Satō, Heigo (2014): *From the „Three principles of arms exports“ to the „Three principles of defense equipment transfer“*. http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201405/14-1.html (letzter Zugriff am 17.1.2015).
- Shinoda, Tomohito (2013): *Contemporary Japanese politics: Institutional changes and power shifts*. New York: Columbia University Press.
- (2000): *Leading Japan: The role of the Prime Minister*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Söderberg, Marie (2010): Foreign aid as tool for peace building: Is the goal security or poverty reduction?. In: Söderberg, Marie und Nelson, Patricia A. (Hg.): *Japan's politics and economy: Perspectives on change*. New York: Routledge: 99–116.
- Stockwin, James Arthur Ainscow (2008⁴): *Governing Japan – Divided politics in a resurgent economy*. Malden, Mass. [u. a.]: Blackwell Pub.

- Swaine, Michael D., Swanger, Rachel M. und Kawakami, Takashi (2001): *Japan and ballistic missile defense*. Santa Monica, CA: Rand.
- Tatsumi, Yuki und Jimbo, Ken (2007): *From the JDA to the MoD—A step forward, but challenges remain*. <http://www.stimson.org/summaries/fromthe-jda-to-the-moda-step-forward-but-challenges-remain/> (letzter Zugriff am 27.2.2015).
- The Parliament of UK (2010): *The Legal Basis for the Invasion of Afghanistan*. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05340> (letzter Zugriff am 8.3.2016).
- US Department of Defense (1995): *United States security strategy for the East Asia-Pacific region*. <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19950227.O1E.html> (letzter Zugriff am 18.2.2015).
- US Department of State (2002): *Japan-U. S. cooperation on ballistic missile defense: Issues and prospects*. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9186.pdf> (letzter Zugriff am 7.3.2016).
- Vogel, Ezra F. (1979): *Japan as number one: Lessons for America*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Walker, Dinah (2014): *Trends in U. S. military spending*. <http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855> (letzter Zugriff am 5.3.2016).
- Wilkins, Thomas S. (2014): *Japan's grand strategy and new strategic partnerships*. <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2014/japangrand-strategy> (letzter Zugriff am 31.1.2016).

ABES CHINAPOLITIK ZWISCHEN POLITISCHER ENTFREMUNG UND WACHSENDE WIRTSCHAFTLICHER INTERDEPENDENZ

Franziska SCHULTZ

1. EINLEITUNG

Obwohl Japan und China seit Jahrzehnten intensive Wirtschaftsbeziehungen unterhalten, überschatten diplomatische Spannungsfelder das politische Verhältnis der beiden. Im Zentrum stehen dabei drei Themen, die alle mit Japans – von der Volksrepublik als mangelhaft betrachteten – Aufarbeitung seiner Kriegsvergangenheit verknüpft sind. Dazu gehören die sogenannte Schulbuchdebatte über die kontroverse Darstellung japanischer Kriegsverbrechen in China im Zweiten Weltkrieg in japanischen Schulbüchern sowie die Territorialstreitigkeit um die unbesiedelte Senkaku/Diaoyu-Inselgruppe im Ostchinesischen Meer, auf die beide Länder Gebietsansprüche erheben.¹ Als drittes Konfliktfeld ist die Yasukuni-Debatte zu nennen.

In der Form sogenannter „politischer Schocks“², d. h. unerwarteter innenpolitischer Ereignisse, treten diese drei Streitfelder seit der diplomatischen Normalisierung der Beziehungen beider Länder von 1972 immer

¹ Nach Ansicht der Volksrepublik hatte Japan die Inseln zusammen mit anderen chinesischen Gebieten im ersten Sino-Japanischen Krieg (1894–1895) sowie im Zweiten Weltkrieg unrechtmäßig beschlagnahmt. Gemäß der Potsdamer Erklärung von 1945 hätte Japan seinen Gebietsanspruch auf die Inseln verlieren müssen, so die chinesische Position. Das Dokument nimmt jedoch weder auf die Namen noch auf die Gebiete der Inseln explizit Bezug (Beck 2010: 50–52).

² In der politikwissenschaftlichen Forschung bezeichnet der Begriff „politischer Schock“ eine weitreichende, plötzliche Veränderung innerhalb eines Staates oder im internationalen System, die das Ende oder den Neubeginn einer bilateralen Rivalitätsbeziehung markiert oder das Verhältnis zwischen Staaten, beispielsweise durch Auslösung eines militärischen Konflikts, zueinander fundamental verändert (Diehl und Goertz 2001: 140, 221–222, 226; Sowers II und Hensel 2002: 4–5, 8). Im Falle der japanisch-chinesischen Beziehungen, die sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in einer dauerhaften politischen Rivalität befinden, sind jedoch solche nachhaltigen Veränderungen nach einem Schock nicht festzustellen. Im Kontext dieses Kapitels wird ein politischer Schock daher folgendermaßen definiert: ein unerwartetes, innenpolitisches Ereignis, das eine temporäre Veränderung der sino-japanischen Beziehungen bewirkt.

wieder an die Oberfläche. Schocks wurden konkret ausgelöst durch die Genehmigung der japanischen Regierung für ein revisionistisches Geschichtsbuch im Jahr 2005, die Kollision eines chinesischen Fischerboots mit zwei Schiffen der japanischen Küstenwache 2010 nahe der umstrittenen Inselgruppe sowie durch die Verstaatlichung der Inseln durch die japanische Regierung im Jahr 2012. Daneben sind die Schocks durch die Besuche japanischer Premierminister im Yasukuni-Schrein³ in Tokyo durch Jun'ichirō Koizumi in den Jahren 2001 bis 2006 und durch Shinzō Abe 2013 anzuführen. Da diese Besuche zwar politisch umstritten sind, den sich stetig intensivierenden Wirtschaftsaustausch offenbar aber kaum beeinträchtigt haben, werden die sino-japanischen Beziehungen seit den 2000er Jahren von chinesischen Politikern und internationalen Beobachtern wie Amako (2013: 47, 52–53) oder Dent (2008: 38) als „politically cold, economically hot“ (*seirei keinetsu*) bezeichnet.

Damit wird jedoch übersehen, dass es zwischen 2005 und 2013 mehrere politische Schocks mit einem sogenannten Spill-Over-Effekt auf die Wirtschaftsbeziehungen gegeben hat. Auch Abe selbst geht in seinem Buch *Utsukushī kuni e* („Für ein schönes Land“) darauf ein und betont, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu China unabhängig voneinander entwickeln sollten (Okano 2007: 11). Abe hat das Konzept der Trennung wirtschaftlicher und politischer Angelegenheiten von Beobachtern des sino-japanischen Verhältnisses übernommen, jedoch versteht er dieses – gemäß seiner Ausführungen in *Utsukushī kuni e* – durchaus auch als außenpolitische Zielsetzung, d. h. die Wirtschaftsbeziehungen zur Volksrepublik sollen durch diplomatische Konflikte keinen Schaden nehmen (Abe 2013: 156–157). Dennoch hat es, wie bereits erwähnt, 2005, 2010, 2012 und 2013 Fälle gegeben, in welchen Schocks von der politischen auf die wirtschaftliche Ebene übergeschwappt sind (Spill-Over-Effekt), als die öffentliche Kritik an Japans Politik beispielsweise zu Straßenprotesten und Konsumentenboykotten in China führte.

Dieser Beitrag untersucht, inwieweit das Konzept *seirei keinetsu* zur Beschreibung der sino-japanischen Beziehungen zutreffend ist, wieso

³ Heute wird im Tokyoter Yasukuni-Schrein über zwei Millionen verstorbener Soldaten gedacht. Da sich darunter 14 nach dem Zweiten Weltkrieg verurteilte Kriegsverbrecher der Klasse A befinden, sind Besuche offizieller Amtsträger dort insbesondere bei früheren Kriegsgegnern Japans in Asien höchst umstritten. 1985 hatte Yasuhiro Nakasone als erster Premierminister den Schrein besucht. Aufgrund chinesischer Proteste verzichteten jedoch alle Nachfolger bis zum Amtsantritt Koizumis sowie auch Nakasone selbst auf weitere Besuche. Einzige Ausnahme war Ryūtarō Hashimotos Besuch 1996 (Beck 2010: 164–165).

es zu Spill-Over-Effekten kam und wie stark die Trennung zwischen wirtschaftlicher und politischer Sphäre des bilateralen Verhältnisses wirklich ist. Dazu werden mittels eines Vergleichs von Abes zweiter (2012–2014) und erster Amtszeit (2006–2007) beispielhaft die Spill-Over-Effekte durch die beiden Schocks von 2005 und 2013 analysiert. Die Gegenüberstellung von seiner ersten und zweiten Zeit als Premierminister deutet auf eine ambivalente Position Abes hin. War er bei seinem Amtsantritt 2006 noch sehr bemüht, die Auswirkungen des Schocks von 2005 einzudämmen und sich von seinem Vorgänger Jun'ichirō Koizumi durch einen China-freundlichen Kurs abzugrenzen, löste er in seiner zweiten Amtszeit mit einem Besuch des Yasukuni-Schreins 2013 selbst einen Schock für die sino-japanischen Beziehungen aus. Damit stellt sich eine weitere Frage, nämlich wie sich diese ambivalente Haltung der Abe-Administrationen erklären lässt.

2. DIE SINO-JAPANISCHEN BEZIEHUNGEN AUS DEM BLICKWINKEL POLITIKWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNG ZU POLITISCHEN SCHOCKS

Um die Auswirkungen der Abe'schen Chinapolitik besser verstehen zu können, ist es notwendig, zunächst die Entwicklung der sino-japanischen Beziehungen seit Ende des Zweiten Weltkriegs zu betrachten. Erst im Zuge der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen 1972 wurde der bis dato offiziell andauernde Kriegszustand zwischen beiden Ländern beendet. Nichtsdestotrotz bestehen weiterhin die drei eingangs genannten ungelösten diplomatischen Konfliktfelder: die Schulbuchdiskussion, der Territorialkonflikt um die Senkaku/Diaoyu-Inseln und die Yasukuni-Debatte.

Konflikte in allen drei Streitfeldern manifestieren sich im Abstand mehrerer Jahre als politische Schocks. Diese ziehen in der Regel ein exzessives Medienecho sowie breite Proteste in der Bevölkerung nach sich (Fisman 2013: 8–9). Bemühungen von Regierungs- und Wirtschaftsakteuren können jedoch dafür sorgen, dass die Auswirkungen solcher Schocks begrenzt bleiben und sich die Beziehungen alsbald wieder normalisieren (Davis 2011: 25; Dent 2008: 46).

Im Unterschied zu Krisen⁴ führen Schocks nicht zu militärischen Auseinandersetzungen, sondern erreichen nur das Level eines nicht-

⁴ Brecher (1996: 127–129) zufolge zeichnen sich Krisen durch feindselige Staatshandlungen eines Staats gegenüber einem anderen aus. Infolgedessen werden die bilateralen Beziehungen derart destabilisiert, dass es zu einem länger anhaltenden oder gar dauerhaften Zustand erhöhter Wahrscheinlichkeit eines Militärdisputs kommt.

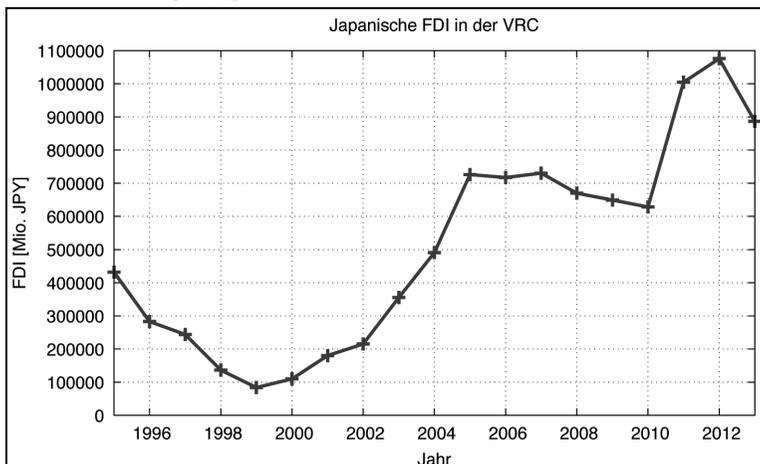
militärischen Disputs.⁵ Nach der Studie von Kastner (2007: 664–665), die sich mit der theoretischen Möglichkeit wirtschaftlicher Auswirkungen politischer Schocks auf den bilateralen Handel beschäftigt, können auch nicht-militärische Spannungen zu einer Reduktion des Handels zwischen zwei Ländern führen. Bislang jedoch traf dies dem Verständnis vieler Beobachter nach nicht auf die sino-japanischen Beziehungen zu. Daher dominierte lange der Begriff der *seirei keinetsu*. Tatsächlich zeigt auch internationale Forschung, dass gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten mäßigend auf politische Beziehungen einwirken können, d. h. diplomatische Konfliktfelder von gemeinsamen Wirtschaftsinteressen überlagert werden können.⁶ Als Beispiel für das Zutreffen des *seirei keinetsu* Konzepts werden häufig Koizumis jährliche Yasukuni-Besuche zwischen 2001 und 2006 angeführt, welche weder die Entwicklung des Handels noch die Höhe japanischer Direktinvestitionen (FDI) in der Volksrepublik beeinflussten. Nach Angaben der OECD (2016) stiegen japanische Direktinvestitionen in China in diesem Zeitraum fast durchgehend und erreichten im Jahr 2005 (ca. 726 Milliarden Yen) gar einen neuen Höchststand (siehe Abbildung 1). Auch die sino-japanische Gesamthandelssumme verzeichnete nach Angaben des japanischen Finanzministeriums (MOF 2016) zwischen 2001 (rund 10,8 Billionen Yen) und 2005 (ca. 20,9 Billionen Yen) ein stetiges Wachstum (siehe Abbildung 2).

Gegen das Konzept des *seirei keinetsu* jedoch sprechen die Schocks der Jahre 2005, 2010, 2012 und 2013, durch die es jeweils zu unterschiedlichen Spill-Over-Effekten auf verschiedene Bereiche des wirtschaftlichen Austauschs kam. 2013 kamen wegen Abes Schrein-Besuch, der in Abschnitt 3.2 analysiert wird, zahlreiche bereits geplante Initiativen japanischer Unternehmen in der Volksrepublik nicht zustande (Autoreninterview mit dem ehemaligen Vorsitzenden des Nichū Kei-

⁵ In der einschlägigen Literatur wird zwischen militärischen und nicht-militärischen Disputen unterschieden. Bei ersteren richtet sich staatliche Militärgewalt gegen Repräsentanten eines anderen Staats oder dessen Territorium, ohne dass beide Länder einen Krieg miteinander führen. Im Falle der sino-japanischen Beziehungen seit 1945 handelt es sich ausschließlich um nicht-militärische Dispute. Diese beinhalten alle Staatshandlungen ohne Gewaltanwendung, die etwa in Form von Gewaltandrohungen oder militärischer Machtdemonstration, gegen Vertreter oder Gebiete eines anderen Staats gerichtet sind (Jones 1996: 163).

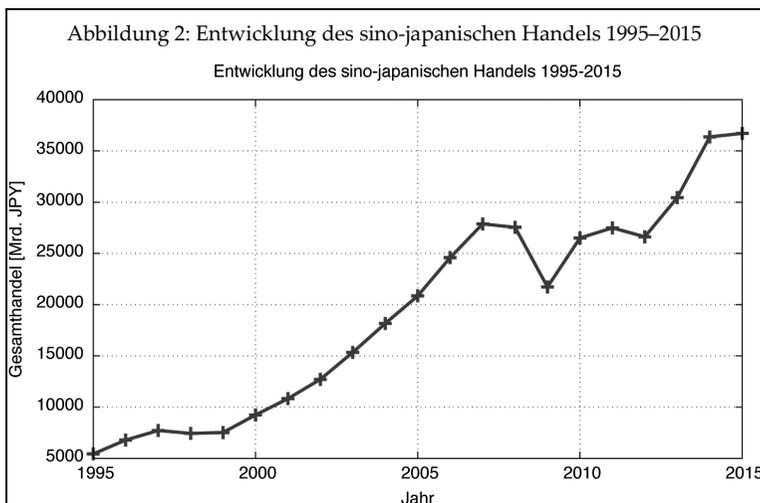
⁶ Unter anderem Oneal (1999: 439), Hegre (2010: 771) und Crescenzi (2002: 122) argumentieren, dass durch Handels- und Investitionsströme entstandene gegenseitige ökonomische Abhängigkeiten das Potenzial haben, Konflikte zu reduzieren und politische Beziehungen positiv zu beeinflussen.

Abbildung 1: Japanische Direktinvestitionen in China 1995–2013



Quelle: OECD (2016).

Abbildung 2: Entwicklung des sino-japanischen Handels 1995–2015



Quelle: MOF (2016).

zai-shitsu,⁷ 8.4.2014, Tokyo). In allen anderen Fällen traten Bevölkerungsproteste und Sachschäden durch Vandalismus auf, und die Ge-

⁷ Das Nichū Keizai-shitsu ist eine 2006 eingerichtete Abteilung im japanischen Außenministerium (MOFA, Gaimu-shō), die speziell für japanisch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen zuständig ist (MOFA 1.4.2006).

winne japanischer Firmen brachen durch Konsumentenboykotte ein. 2012 führten Spill-Over-Effekte sogar zu einem kurzfristigen Rückgang des bilateralen Handels (Kobayashi 2012: 1; Yoshino 2012: 19).

3. DIE SPILL-OVER-EFFEKTE VON 2005 UND 2013

Abes Position im Hinblick auf eine angestrebte Trennung der beiden Sphären Politik und Wirtschaft erscheint zwiespältig. In seiner ersten, einjährigen Amtszeit ab September 2006 war das politische Verhältnis zu China genauso spannungsfrei wie die Wirtschaftsbeziehungen. Doch Abes Besuch am Yasukuni-Schrein 2013 während seiner zweiten Amtszeit (2012–2014), der in Abschnitt 3.2 analysiert wird, verdeutlicht, dass er diesmal von einer besonderen Rücksichtnahme auf das Verhältnis zu China absah. Um Abes Schwenk und dessen Folgen besser zu verstehen, werden im Folgenden die beiden Fälle von Spill-Over-Effekten von 2005 und 2013 unter Berücksichtigung der Verschiebung der wirtschaftlichen Abhängigkeit zu Ungunsten Japans seit den 1980ern untersucht.

3.1 DIE SCHULBUCHGENEHMIGUNG 2005: KONSUMENTENBOYKOTTE UND VANDALISMUS

Ende März 2005, also über ein Jahr vor Abes erster Amtszeit, kam es zu einem ersten größeren politischen Schock mit Spill-Over-Effekten. Dies deutete an, dass das Konzept *seirei keinetsu* nicht länger zur Charakterisierung der bilateralen Beziehungen geeignet sei. Grundlage des Schocks war die Genehmigung eines Geschichtsbuchs der *Tsukuru-Kai*-Gesellschaft für den Schulgebrauch durch das japanische Kultusministerium.⁸ Aus Sicht der chinesischen Regierung und Öffentlichkeit stellte das Schulbuch japanische Kriegsverbrechen in China während des Zweiten Weltkriegs verharmlosend dar. Chinesische Zeitungen wie der *International Herald Leader* schrieben irrtümlich, die Erstellung des Buches sei durch Spenden japanischer Großunternehmen wie dem Brauereikonzern Asahi Biru oder

⁸ Die 1996 gegründete „Gesellschaft zur Erstellung neuer Geschichtsbücher“ (*Atarashi Rekishi Kyōkasho wo tsukuru Kai*) verlegt Geschichtsbücher für die Mittelstufe. 2001 und 2005 erhielten zwei Lehrbücher seitens des japanischen Kultusministeriums (MEXT, *Monbukagakaku-shō*) die Genehmigung, in Schulen eingesetzt zu werden. Aufgrund von Protesten außerhalb und innerhalb Japans war die Distributionsquote äußerst gering und die beiden Bücher wurden letztlich nur von jeweils ca. 500 Schülern genutzt (Seaton 2007: 52).

dem Lebensmittelproduzenten Ajinomoto realisiert worden (Sawa 2005: 32). Diese Berichte verknüpften in den Augen vieler Leser die bislang getrennten Sphären von Politik und Wirtschaft. In Verbindung mit jahrzehntelanger anti-japanischer Propaganda,⁹ die in weit verbreiteten anti-japanischen Gefühlen in der Bevölkerung resultierte, kam es nun landesweit zu Konsumentenboykotten und Vandalismus gegen japanische Firmen. Insbesondere die in den Zeitungsberichten als Unterstützer des Schulbuchs genannten Firmen wurden boykottiert oder kurzfristig von Händlern aus dem Sortiment genommen (Sawa 2005: 35). Boykotte oder Verkaufsstoppes trafen aber auch andere „unbeteiligte“ japanische Hersteller wie Sony, welcher erhebliche Verkaufsrückgänge von Digitalkameras und PCs um 25 % im zweiten Quartal 2005 hinnehmen musste (Davis 2007: 29).¹⁰

Warum kam es 2005 zu diesen weitreichenden und zumindest von japanischen Unternehmen völlig unerwarteten Auswirkungen? Der Hauptgrund liegt in einer Veränderung der Handelsstruktur begründet, genauer gesagt, in der Verschiebung der wirtschaftlichen Abhängigkeit zu Ungunsten Japans seit Mitte der 1980er (Seguchi 2012: 2). In dieser Zeit veränderte sich nach Zang (2005: 52) die bilaterale Handelsstruktur, insbesondere die Zusammensetzung der japanischen Importe aus China. Bestanden diese zur Zeit der diplomatischen Normalisierung in den frühen 1970er Jahren noch hauptsächlich aus Rohstoffen oder unverarbeiteten Landwirtschaftsprodukten, so nahmen in den 1980ern arbeitsintensive Endprodukte, überwiegend Textilprodukte, den Platz als wichtigstes Importgut aus China ein. Seit 1991 bestehen chinesische Exporte mindestens zur Hälfte aus Maschinen und Geräten.¹¹ Bei der Betrachtung der Exportwaren nach Japan zeigt sich, dass die umfassende Modernisierung der chinesischen produzierenden Industrie durch Technologietransfers und den Zuwachs an gut qualifiziertem lokalem Personal dazu geführt

⁹ Durch patriotische Erziehungskampagnen seit den 1990ern ist die Wahrnehmung Japans in der Volksrepublik weitgehend negativ. Solche Kampagnen dienen der Legitimierung der Parteiherrschaft und betonen plakativ kommunistische Heldentaten während der japanischen Besetzung Chinas im Zweiten Weltkrieg. Sie halten zugleich die japanischen Kriegsverbrechen im öffentlichen Bewusstsein lebendig (Vekasi 2014: 41–42).

¹⁰ Seit dem Schock 2005 führen einige japanische Unternehmen „Corporate Social Responsibility“-Projekte in China durch, um ihr Image als japanische Firma zu verbessern und Schäden durch zukünftige Schocks zu vermeiden. Dazu zählt ein halbjährlich durchgeführtes Schüleraustauschprogramm, welches von 100 in der Volksrepublik aktiven japanischen Unternehmen finanziert wird (Vekasi 2014: 105, 117–127).

¹¹ Laut Zang (2005: 53) umfassten diese zwischen 1991 und 1995 vor allem Elektrokabel, Kopiergeräte, Pumpen, optische Instrumente und Taschenrechner.

hat, dass China stetig mehr Produkte mit hoher Wertschöpfung produzieren kann. Seit Anfang der 2000er ist auch größtenteils die vollständige Herstellung technologisch hochentwickelter Waren, d. h. Computer oder Mobiltelefone, in der Volksrepublik möglich (Seguchi 2012: 2–4; Zang 2005: 51–54). War die chinesische Produktion bis Mitte der 1990er Jahre noch von japanischen Technologieimporten und qualitativ hochwertigen Produktbestandteilen – insbesondere bei Haushalts- und Unterhaltungselektronik – abhängig,¹² so wurde durch die veränderte Handelsstruktur eine weitreichende Substitution japanischer Produkte möglich (Katz 2013: 4; Zang 2005: 53–55). Im Jahr 2005 also wurden anti-japanische Proteste durch die chinesische Regierung ermutigt oder zumindest toleriert, da sie nun als wirtschaftlich verkraftbar galten. Das ging so weit, dass im Frühjahr 2005 von der Regierung geplante anti-japanische Demonstrationen in der Presse angekündigt wurden. Die Vermutung liegt nahe, dass es auf chinesischer Seite nur dann zu anti-japanischen Protesten kommt, wenn es politisch gewünscht ist (Sawa 2005: 36; Vekasi 2014: 54–56).

Nach Davis (2011: 34, 36–37) ist die Möglichkeit der Substitution eines Handelsprodukts eine wichtige Bedingung für wirtschaftliche Auswirkungen politischer Schocks. Spill-Over-Effekte können sich dabei insbesondere in Boykotten ausländischer Waren oder in generell ersetzbaren Serviceindustrien wie der Tourismusbranche manifestieren. Tatsächlich trifft dies auf den Schulbuch-Schock von 2005 zu: Substituierbare Waren wie Bier, Haushalts- oder Unterhaltungselektronik wurden boykottiert, ebenso touristische Reisen nach Japan (Davis 2011: 37).

Diese messbaren und sichtbaren Auswirkungen von Schocks werden von Vekasi (2014: 66) als direkte Effekte bezeichnet. Es kann darüber hinaus indirekte Effekte geben, die nicht oder nur schwer messbar sind, beispielsweise einen Vertrauensverlust japanischer Unternehmen in ein gewinnbringendes Unternehmensumfeld in China. Dazu zählen etwa Absagen von Veranstaltungen in der Volksrepublik oder von Geschäftsreisen dorthin, weil Unternehmen um die Sicherheit von Personal und Firmeneigentum fürchten. Außerdem fallen darunter verpasste Geschäftschancen durch nicht zustande gekommene Vertragsunterzeichnungen und Verhandlungen. Solche indirekten Auswirkungen waren von japanischen Wirtschaftsorganisationen und Firmen sowohl nach dem Schock durch die Schulbuchdiskussion 2005, als auch im September 2010 nach der Schiffskollision nahe

¹² Zang (2005: 54) nennt hierfür Haushalts- und Unterhaltungselektronik (wie Klimaanlage, Kühlschränke, Audio- oder Videogeräte), sowie Transportgeräte und elektronische Bauteile für Fernseher, die zuvor aus Japan eingeführt wurden, aber vor allem seit Mitte der 1990er Jahre in China hergestellt und nach Japan exportiert werden.

der Senkaku/Diaoyu-Inselgruppe und im September 2012 nach der Verstaatlichung der Inseln durch die japanische Regierung, berichtet worden. So erhielten etwa Vertreter der japanischen Außenhandelsorganisation JETRO (Japan External Trade Organization, *Nihon Bōeki Shinkō Kai*) sowie Unternehmen, die Mitglied bei der japanischen Handelskammer in China oder der Japan-China Economic Association sind, von chinesischer Seite Absagen für Verhandlungstreffen; auch wurden vereinzelt bereits erteilte Projektzuschläge widerrufen (Vekasi 2014: 92–94).

Das sino-japanische Verhältnis zu diesen Zeitpunkten könnte man daher als „politically cold, economically cold“ charakterisieren. Dies änderte sich jeweils erst wieder, als sich durch beidseitige Bemühungen die politischen Beziehungen verbesserten. Im ersten Fall ereignete sich die Wende mit Abes Amtsantritt im September 2006. Die indirekten Auswirkungen nach der Schiffskollision 2010 endeten, als beim APEC-Gipfel im November 2010 der damalige japanische Premierminister (2010–2011) Naoto Kan und der damalige chinesische Staatspräsident (2003–2013) Jintao Hu durch einen versöhnlichen Handschlag die Erholung der bilateralen Beziehungen nach dem Schock signalisierten (Vekasi 2014: 93–94).

Abes Bemühungen zu Beginn seiner ersten Amtszeit führten nach dem Schock 2005 zu einer raschen Normalisierung des sino-japanischen Verhältnisses und somit zu einer Rückkehr zu Beziehungen, die man als „politically hot, economically hot“ beschreiben könnte. Abe hatte erkannt, dass die politischen Beziehungen insbesondere durch Koizumis Yasukuni-Besuche einen Tiefpunkt erreicht und dem Wirtschaftsaustausch geschadet hatten (Dent 2008: 37). Die zentrale Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zu China für Japan und die Verschiebung der ökonomischen Abhängigkeit zugunsten der Volksrepublik schienen jedoch kaum Spielraum zu bieten, weitere politische Konflikte zu riskieren. Doch schon Anfang 2006, also vor Abes Amtsantritt, hatten gegenseitige Delegationsbesuche von Ministern, Diplomaten, Mitgliedern aller Parteien, Wirtschaftsverbänden und Freundschaftsorganisationen begonnen, was von Beobachtern, in Anlehnung ähnlicher Austauschbemühungen in den 1950ern und 1960ern, als „Freundschaftsdiplomatie“ bezeichnet wurde (Dent 2008: 53–59). Diese Austauschaktivitäten, sowohl zwischen Politikern als auch zwischen Schülern und Studenten, signalisierten, dass beide Seiten im Rahmen des anstehenden japanischen Regierungswechsels im Herbst 2006 an einer Verbesserung des Verhältnisses interessiert waren. Aus der Sicht Abes war es daher sinnvoll, besonderes Augenmerk auf die Beziehungen zur Volksrepublik zu legen. Folgerichtig führte seine erste Auslandsreise im Oktober 2006 nach China. Dieser von ihm selbst als „ice-breaking trip“ beschriebene Besuch wurde durch die Tokyo-Reise des damaligen chinesischen Premierministers (2003–2013) Jiabao Wen im

April 2007 erwidert. Wen bezeichnete seinen Besuch als ein Zeichen der gegenseitigen Bemühungen zur Verbesserung des Verhältnisses. Laut Dent (2008: 37) war dies ein „ice-melting trip“.

Anders als sein Vorgänger Koizumi, der aufgrund seiner Yasukuni-Besuche stets negativ porträtiert worden war, stieß Abe auf ein positives chinesisches Medienecho. Dieses hielt während Abes erster Amtszeit und auch nach seinem Rücktritt 2007 an. Dabei spielten seine Bemühungen um das sino-japanische Verhältnis eine Rolle, aber auch sein bis dato geltender Verzicht auf Besuche am Yasukuni-Schrein (Dent 2008: 59; Okano 2007: 28).

3.2 ABES YASUKUNI-BESUCH 2013: INDIREKTE WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN

Als Abe jedoch zum zweiten Mal Premierminister wurde, änderte er sein Verhalten. Sein Besuch vom 26. Dezember 2013 war der erste als Premier, jedoch nicht sein erster Besuch am Yasukuni. Doch im Gegensatz zum Schock von 2005 und den beiden folgenden in den Jahren 2010 und 2012 zog Abes Besuch 2013 zwar Kritik durch Jinping Xi auf sich, seit 2012 Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas und seit 2013 chinesischer Staatspräsident, aber resultierte in keinem direkten wirtschaftlichen Schaden durch Vandalismus oder Boykotte. Auch blieben chinesische Massenproteste aus. Dies begründet sich wohl auf Xis Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Schäden der Demonstrationen von 2005, 2010 und 2012 sowie ihrer potentiellen Gefahr für die Herrschaft der Kommunistischen Partei, denn bei Massenprotesten im Herbst 2012 waren auch Schilder mit regierungskritischen Inhalten zu sehen gewesen, z. B. Poster von Mao Zedong als Vertreter eines vergangenen „wahren Kommunismus“ – der im Gegensatz zur aktuellen Regierung steht. Damals hatte die chinesische Regierung nur mit Mühe die Proteste wieder beenden können (*Economist* 17.9.2012; *Economist* 22.9.2012; *Tōyō Keiza* 26.12.2013). Aufgrund der Tatsache, dass Abes fehlende Rücksicht auf die politischen Beziehungen zu keinen direkten Effekten nach dem Yasukuni-Schock von 2013 führte, könnte man unter Abe II von einer Rückkehr zur Trennung der politischen und wirtschaftlichen Sphäre (*seirei keinetsu*) in den bilateralen Beziehungen sprechen. Experteninterviews mit einem JETRO-Mitglied am 27.1.2014 und dem ehemaligen Vorsitzenden des Nichū Keizai-shitsu am 8.4.2014 in Tokyo bestätigten, dass der sino-japanische Wirtschaftsaustausch auch nach dem Schock 2013 auf allen Ebenen unverändert blieb.

Aufgrund der Erfahrungen mit den Sachbeschädigungen und Boykotten japanischer Firmen in China und den dadurch verursachten wirtschaftlichen Schäden in den Jahren 2005, 2010 und 2012, welche auch die chinesische Wirtschaft trafen, ist davon auszugehen, dass Xi kaum Interesse daran hatte, derartige Demonstrationen zuzulassen. Da das export-

basierte chinesisches Wirtschaftswachstum von japanischen und multinationalen Unternehmen im Land abhängt, die es als Werkbank nutzen, um dann ihre End- oder Zwischenprodukte zu exportieren, schadet China sich selbst, wenn es Aggressionen gegen im Land ansässige japanische Firmen zulässt (Katz 2013: 4). Nicht zuletzt bergen derlei Aggressionen laut Katz die Gefahr, dass künftig Unternehmen aufgrund dieses Risikos in andere asiatische Länder ausweichen. Weiterhin benötigen diese Firmen hoch spezialisierte elektronische Komponenten aus Japan, die die Herstellung ihrer Produkte in der Volksrepublik ermöglichen. Während also laut Katz (2013: 4) chinesische Zollbeamte im Herbst 2012 die Einfuhr der ersetzbaren japanischen Konsumentengüter durch ausgedehnte Kontrollen maßgeblich verzögerten, wurden nicht-substituierbare Komponenten nach wie vor zügig eingeführt.

Da Xis innenpolitische Ziele aus starker sozialer Kontrolle einerseits und Förderung eines stabilen Wirtschaftswachstums andererseits bestehen, ist deshalb die Wahrscheinlichkeit für Spill-Over-Effekte, vor allem in Form von Vandalismus und Boykotten, wieder stark zurückgegangen (Amako 2013: 22–24). Chinas exportbasiertes Wirtschaftswachstum hängt vom Import japanischer Komponenten wie Festplatten oder LCD-Bildschirme ab, da damit zahlreiche technologisch anspruchsvolle Exportgüter produziert werden. Laut Katz (2013: 4) umfassen diese bis zu 70 % der japanischen Exporte nach China, weswegen Importverzögerungen, ausgelöst etwa durch politische Schocks, der Volksrepublik schaden. Auch Abe und Japans Wirtschaft haben ein starkes Interesse daran, Spill-Over zu vermeiden. Für Japan sind etwa Einfuhrverzögerungen aus China, wie der sechswöchige Importstopp von Seltenerdmetallen nach dem Schock 2010 kritisch, da selbst kurzzeitige Lieferstopps Verarbeitungs- und Forschungsprozesse verzögern können und so erheblichen wirtschaftlichen Schaden für den japanischen Hochtechnologiesektor verursachen können (Vekasi 2014: 45, 144; Yoshino 2012: 20).

Aufgrund beidseitiger Bemühungen, den politischen und wirtschaftlichen Austausch wieder zu trennen, kann man hinsichtlich direkter wirtschaftlicher Effekte politischer Schocks von einer Rückkehr zu *seirei kei netsu* unter Abe II sprechen. Das zeigt sich unter anderem daran, dass die japanische Wirtschaft 2013 kaum Bedenken gegen Abes Besuch im Yasukuni-Schrein äußerte. So äußerten in einer Befragung der wirtschaftsnahen konservativen Tageszeitung Sankei Shinbun am Tag des Schrein-Besuchs 2013 Vertreter von japanischen Wirtschaftsverbänden keinerlei Sorgen über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Besuchs auf ihre Aktivitäten in China (*Sankei* 26.12.2013). Diese Reaktion steht in einem denkbar großen Kontrast zu Äußerungen, die ein halbes Jahrzehnt zuvor getätigt wurden, als sich Sprecher des größten japanischen Wirtschafts-

dachverbands Keidanren, welcher über 1.000 der größten Firmen Japans vertritt, sehr deutlich gegen Yasukuni-Besuche aussprachen. Befürchtet wurden damals ernste Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeziehungen (Dent 2008: 46; Noble 2009: 204–205).

Doch auch wenn durch Xis innenpolitische Ausrichtung direkte Effekte in Form von Boykotten oder Vandalismus nach Abes Yasukuni-Besuch 2013 ausblieben, sahen sich zahlreiche japanische Firmen, die im Bereich der Erschließung von Bodenschätzen in den Provinzen, der Energieerschließung oder energiesparender Technologien tätig sind, mit indirekten Auswirkungen konfrontiert. So kamen viele geplante Projekte durch den Schrein-Besuch und die dadurch angespannten Beziehungen nicht zustande. Nach dem Besuch im Dezember 2013 erhielten einige japanische Industriebetriebe bei geplanten Fabrikerrichtungen keine Projektzuschläge mehr (Autoreninterview mit einem ehemaligen Vorsitzenden des Nicchū Keizai-shitsu, 8.4.2014, Tokyo). Vekasi (2014: 92–93) beschreibt in ihrer auf Interviews basierenden Studie nach den Schocks von 2005 und 2012 eine Reihe ähnlicher Fälle, über die jedoch nur wenig in der japanischen oder internationalen Presse berichtet wurde.

Das Auftreten dieser indirekten Effekte legt den Schluss nahe, dass der staatliche Einfluss auf wirtschaftliche Belange ein Faktor ist, der mitbestimmt, ob Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeziehungen auftreten. Denn gerade Infrastrukturprojekte und Finanzinstitutionen entstammen Industriezweigen, die unter vergleichsweise starker staatlicher Kontrolle stehen. Besitzt eine Regierung jedoch keinen oder kaum Einfluss auf einen Sektor, kann angenommen werden, dass Spill-Over-Effekte kaum oder gar nicht ins Gewicht fallen (Davis 2011: 34–35; Fisman 2013: 4). Der Grund dafür ist nach Okano (2007: 5), dass sich Politiker bzw. Regierungen nur dann für außenpolitische Spannungen interessieren, wenn diese für Wählerstimmen sorgen. Insbesondere historische Streitfragen, die politische Schocks verursachen und an denen große Teile der Bevölkerung Anteil nehmen, machen es wahrscheinlich, dass Regierungen etwa in Form von wirtschaftlichen Sanktionen in Erscheinung treten. Dies gilt etwa auch für Abe nach 2012 und zuvor für Koizumi, die sich beide mit ihren wiederholten Yasukuni-Besuchen auch die Unterstützung bestimmter Wählergruppen und der politisch einflussreichen *Nihon Izoku Kai* – übersetzt „Verband der kriegsversehrten Familien“¹³ – sichern woll(t)en (Beck 2010: 165).

¹³ Die *Nihon Izoku Kai* ist ähnlich der *Tsukuru Kai* eine nationalistische Organisation, die mittels Geschichtsrevisionismus ein positives Bild Japans während des Zweiten Weltkriegs, insbesondere auch die Verehrung der damals gefallenen japanischen Soldaten, propagiert. Sie besaß zu ihrer Hochphase etwa acht

Der Regierungseinfluss auf wirtschaftliche Belange in der Volksrepublik ist trotz jahrzehntelanger Reformen hin zu ökonomischer Liberalisierung seit den 1980er Jahren nach wie vor bedeutsam (Fisman 2013: 14, 19). Beispielsweise bekannte der ehemalige chinesische Staatspräsident Hu im September 2005 öffentlich, dass die Entscheidungsträger sich wegen Koizumis Yasukuni-Besuchen von 2001 bis 2004 bei der Projektvergabe für den Bau einer Bahnlinie gegen die Verwendung der Shinkansen-Technologie entschieden hatten, damit kein japanisches Unternehmen den Auftrag bekäme (Okano 2007: 27). Eine ähnliche Entwicklung lässt sich im Finanzsektor beobachten. Dort haben japanische Banken größere Probleme als andere ausländische Institute, in China Fuß zu fassen. Sie haben etwa oft Schwierigkeiten, Regierungsgenehmigungen für Filialeröffnungen zu erhalten (Davis 2011: 35–36).

4. FAZIT

Die gestiegene wirtschaftliche Abhängigkeit Japans von der Volksrepublik bis Mitte der 2000er Jahre liefert eine mögliche Erklärung für Abes Bemühungen um positive sino-japanische Beziehungen zu Beginn seiner ersten Amtszeit. Die Relevanz der Wirtschaftsbeziehungen zu China boten der Regierung Abe I wenig Spielraum für weitere politische Konfrontationen. Im Jahr 2013 hingegen besuchte Abe den Yasukuni-Schrein; dieser Besuch blieb, genauso wie die Schrein-Besuche Koizumis, ohne direkte Wirtschaftsschäden und war, aufgrund der Haltung der seit 2012 amtierenden Regierung Xi, welche dieses Mal Bevölkerungsdemonstrationen mit Boykotten und Vandalismus verhinderte, lediglich ein kalkulierbares Risiko. Innenpolitisch aber konnte sich Abe dadurch der Unterstützung nationalistischer Wählergruppen versichern. Bei einer ausschließlichen Betrachtung direkter Effekte politischer Schocks, wie Sachschäden durch Vandalismus oder Konsumentenboykotte, die es zwischen 2005 und 2012 gegeben hatte, die aber 2013 nach dem Yasukuni-Besuch ausblieben (siehe Abbildung 3), könnte man von einer Rückkehr zu *seirei keinetsu* unter Abe II sprechen.

Es fällt dabei auf, dass der wirtschaftliche Austausch sich nach dem Schock 2012 schneller erholte als die diplomatischen Beziehungen. Erst im November 2014, am Rande des APEC-Gipfels in Peking, fand ein Treffen zwischen Abe und Xi statt (*Nikkei* 8.10.2013). Den

Millionen Mitglieder und genießt nach Beck (2010: 165) die Unterstützung von einer Million japanischer Haushalte.

Abbildung 3: Direkte und indirekte Effekte politischer Schocks 2001–2013

Politischer Schock	Direkte Effekte	Indirekte Effekte	derzeitiger Premier
Schulbuchdiskussion 2001	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2001	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2002	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2003	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2004	nein	ja	Jun'ichirō Koizumi
Schulbuchdiskussion 2005	ja	ja	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2005	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Yasukuni-Besuch 2006	nein	nein	Jun'ichirō Koizumi
Bootskollision 2010	ja	ja	Naoto Kan
Senkaku/Diaoyu-Verstaatlichung 2012	ja	ja	Yoshihiko Noda
Yasukuni-Besuch 2013	nein	ja	Shinzō Abe

Quelle: eigene Darstellung.

weltweit bekannt gewordenen frostigen Gesichtern der beiden zum Trotz, können nach Dent (2008: 61) und Okano (2007: 23) solche Treffen aber als zaghaftes Zeichen positiver Beziehungen verstanden werden.¹⁴ Ein noch deutlicheres Signal dafür wären jedoch öffentlichkeitswirksame Staatsbesuche wie die Abes und Wens 2006 und 2007. Die Absenz von gegenseitigen Staatsbesuchen und die Unterbrechung regelmäßiger Treffen bei Gipfelkonferenzen in Tokyo oder Peking, wie etwa während der Regierungszeit Koizumis,¹⁵ werden von Okano (2007: 26) und Dent (2008: 52, 54) daher als Ausdruck eines angespannten sino-japanischen Verhältnisses gedeutet.

Indirekte Effekte, die nicht nur nach den Schocks 2005, 2010, 2012 und 2013, sondern auch zwischenzeitlich auftraten, sind vom *seirei keinetsu*-Konzept ausgenommen. Laut Vekasi halten aber japanische Unternehmen in der Volksrepublik indirekte Effekte für gefährlicher als direkte

¹⁴ Treffen am Rande einer Gipfelkonferenz und Staatsbesuche werden im Rahmen einer gewichteten Konflikt- und Kooperationsskala von Goldstein (1992: 376–377), die bilateralen diplomatischen Ereignissen Werte von -10 bis +10 zuweist, mit den leicht positiven Werten von +1,0 und +1,9 gewichtet.

¹⁵ Es gab jedoch mehrere informelle Treffen am Rande von Gipfelkonferenzen in Drittländern mit chinesischen Politikern zwischen 2002 und 2006, beispielsweise trafen Koizumi und Wen in Helsinki beim Treffen des ASEM (Asia-Europe Meeting) im September 2006 aufeinander (Okano 2007: 26; Dent 2008: 61–62).

(Vekasi 2014: 65), da erstere auch unabhängig von Schocks auftreten können. Daher ist nicht auszuschließen, dass sie einen nachhaltigen Vertrauensverlust japanischer Firmen in chinesische Handels- oder Investitionspartner bewirken könnten (Vekasi 2014: 131). Seit den anti-japanischen Protesten und Ausschreitungen von 2005 ist bei japanischen Unternehmen in China zumindest das Risikobewusstsein gestiegen. Viele wählen seitdem zusätzlich ein oder mehrere südostasiatische Länder als Investitionsziele, verfolgen also die sogenannte „China plus one“-Strategie (Vekasi 2014: 44). Trotzdem bleibt der chinesische Absatzmarkt, vor allem seine wachsende Mittelschicht, lukrativ für japanische Unternehmen. Umgekehrt benötigen viele multinationale in China ansässige Unternehmen, gerade auch in Wachstumsbranchen, japanische Importprodukte. Das macht die Beschneidung japanischer Importe für die Volksrepublik unattraktiv (Katz 2013: 4–5; Zang 2005: 54).

Somit lässt sich festhalten, dass der sino-japanische Wirtschaftsaustausch für beide Seiten zu große Vorteile birgt, als dass durch Schocks kurz- oder mittelfristig dauerhafte Einbrüche zu erwarten wären. Abe und Xi sind sich, genauso wie Wirtschaftsvertreter beider Staaten, dieser Situation bewusst und haben trotz ihrer teilweise nationalistischen Ausrichtung wenig Interesse an Spill-Over-Effekten. Das Auftreten von Schocks ist nur dann in ihrem Interesse, wenn sich dadurch die Unterstützung der eigenen Bevölkerung gewinnen lässt, und die Risiken für ein negatives Spill-Over wie bei Abes Yasukuni-Besuch 2013 vernachlässigbar sind. Das lässt sich besonders durch den Vergleich der ersten und zweiten Amtszeit Abes nachvollziehen. Während er sich nach dem Schock von 2005 aktiv um die Verbesserung der Beziehungen bemühte, kam es nach 2012 zu einer moderaten Verschlechterung der politischen bilateralen Beziehungen. In seiner dritten Amtszeit (seit Dezember 2014), hat Abe bislang auf einen Schrein-Besuch verzichtet. Doch besuchte 2015 seine Ehefrau Akie Abe¹⁶ mehrfach den Yasukuni-Schrein (*Japan Times* 29.12.2015). Dies rief zwar chinesische Kritik hervor, belastete die Beziehungen jedoch längst nicht so stark wie die Schrein-Besuche Koizumis. Daher war beim APEC-Gipfel 2014 ein Handschlag Abes mit Xi und ein

¹⁶ Akie Abe wird aufgrund ihrer oft zu ihrem Ehemann konträr stehenden politischen Äußerungen – etwa ihre Unterstützung für den Atomausstieg – zuweilen als „innerhäusliche Opposition“ bezeichnet (*Reuters* 4.9.2014). Aktionen wie ihre Yasukuni-Besuche spiegeln dagegen die Haltung der LDP-Mehrheit wider und sichern der Regierung weiterhin die Unterstützung ihrer Wählerschaft, auch wenn Abe selbst solche Risiken gerade nicht eingehen kann oder will. Durch einen Besuch 2014 oder 2015 hätte er den Verlauf der beiden Gipfeltreffen gegen Ende des Jahres negativ beeinflussen können (*Japan Times* 29.12.2015).

Dialog der beiden sowie, später, ein trilateraler Gipfel von China, Japan und Südkorea im November 2015 möglich (*Diplomat* 11.11.2014, *Diplomat* 3.11.2015).

Auch wenn die sino-japanischen Beziehungen aktuell nicht gänzlich harmonisch sind, so zeigt sich bei Abe aktuell ein vorsichtigeres Agieren und Pragmatismus auf beiden Seiten. Daher ließe sich diese Amtszeit als „politically lukewarm, economically hot“ beschreiben. Nichtsdestotrotz lässt sich eine erneute Rückkehr des bilateralen Verhältnisses zu *seirei kei-netsu* nicht gänzlich ausschließen, da es nach wie vor viele ungelöste Konfliktfelder gibt. Weniger wahrscheinlich erscheint aber eine Entwicklung hin zu „politically cold, economically cold“. Dagegen sprechen die Verschiebung der wirtschaftlichen Interdependenz zugunsten der Volksrepublik, die Erfahrungen mit den direkten Spill-Over-Effekten 2005, 2010 und 2012 und nicht zuletzt die Bemühungen Abes und Xis, diese in Zukunft im eigenen Interesse zu vermeiden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abe, Shinzō (2013): *Atarashi kuni e, utsukushi kuni e* [Für ein neues, schönes Land]. Tokyo: Bunshun Shinsho.
- Amako, Satoshi (2013): *Nicchū-tairitsu: Shū kinpei no chūgoku o yomu*, [Japanisch-Chinesische Konfrontation: Jinping Xis China verstehen]. Tokyo: Chikuma Shobō. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BB12626382> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Beck, Andreas (2010): *Japans Territorialkonflikte – Eine Frage der Wahrnehmung? Außenpolitik und internationale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Brecher, Michael (1996): Introduction: Crisis, conflict, war: State of the discipline. *International Political Science Review* 17 (2): 127–139. http://www.jstor.org/stable/pdf/1601299.pdf?_=1460973056452 (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Crescenzi, Mark (2002): *Economic interdependence and conflict in world politics*. Chapel Hill: University of North Carolina. http://www.unc.edu/~crescenzi/pubs/crescenzi_bookms.pdf (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Davis, Christina (2011): Business as usual? Economic responses to political tensions. *American Journal of Political Science* 55(3): 628–646. https://www.researchgate.net/publication/227672462_Business_as_Usual_Economic_Responses_to_Political_Tensions (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Dent, Christopher (Hg.) (2008): *China, Japan and regional leadership in East Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Diehl, Paul F. und Goertz, Gary (2001): *War and peace in international rivalry*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Fisman, Raymond J. (2013): The impact of cultural aversion on economic exchange: Evidence from shocks to Sino-Japanese relations. *AFA 2013*. San Diego Meetings Paper.

- Goldstein, Joshua S. (1992): Conflict-cooperation scale for WEIS events data. *The Journal of Conflict Resolution* 36 (2). <http://www.jstor.org/stable/174480> (letzter Zugriff am 24.2.2013).
- Hegre, Havard (2010): Trade does promote peace. *Journal of Peace Research* 47 (6): 763–774. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343310385995> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2016): *FDI Flows by Partner Country*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDI_FLOW_PARTNER (letzter Zugriff am 30.4.2016).
- Jones, Daniel M. (1996): Militarized interstate disputes. *Conflict Management and Peace Science* 15 (2): 163–215. <http://cow.la.psu.edu/COW2 Data/MIDs/Development/Jones,Bremer,Singer.PDF> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Katz, Richard (2013): Mutual assured production: Why trade will limit conflict between China and Japan. *Foreign Affairs* 92. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2013-06-11/mutual-assured-production> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Kobayashi, Takunori (2012): *Nicchū kankei-akka ni yoru nichū keizai e no eikyō* [Einflüsse der verschlechterten sino-japanisch chinesischen Beziehungen auf japanisch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen]. <http://www.dir.co.jp/souken/research/report/japan/sothers/12120501sothers.pdf> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- MOF (Ministry of Finance) (2016): *Trade statistics of Japan*. [http://www.customs.go.jp/toukei/srhc/indexe.htm?M=27&P=1",3,105,3""",2013,2015""",,,,,,,,,,200](http://www.customs.go.jp/toukei/srhc/indexe.htm?M=27&P=1) (letzter Zugriff am 22.2.2016).
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (1.4.2006): *Nicchū keizai-shitsu no hassoku ni tsuite* [Zur Einrichtung des Nichū Keizai-shitsu]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/rls_0401a.html (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- N.N. (29.12.2015): Abe's wife visits Yasukuni shrine. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/12/29/national/politics-diplomacy/abes-wife-visits-war-linked-yasukuni-shrine/> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (3.11.2015): China holds bilateral talks with South Korea, Japan. *Diplomat*. <http://thediplomat.com/2015/11/china-holds-bilateral-talks-withsouth-korea-japan/> (letzter Zugriff am 4.2.2015).
- (11.11.2014): At long last, a Xi-Abe meeting. Now what? *Diplomat*. <http://thediplomat.com/2014/11/at-long-last-a-xi-abe-meeting-now-what/>. (letzter Zugriff am 26.1.2015).
- (4.9.2014): Japan's first lady speaks out on sales tax, nuclear power. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/us-japan-firstlady-idUSKBN0GZ07120140904> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (4.9.2014): Japan's first lady speaks out on sales tax, nuclear power. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/us-japan-firstlady-idUSKBN0GZ07120140904> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (26.12.2013): Keizai-kai wa ‚nō komento‘ [Die Wirtschaftswelt äußert sich nicht]. *Sankei Shinbun*. <http://www.sankei.com/economy/news/131226/ecn1312260022-n1.html> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (26.12.2013): Yasukuni-sanpai de rotei shita, senryaku naki Abegaikō [Yasukuni-Besuch entlarvt Abe-Diplomatie als strategielos]. *Tōyō Keizai Shinbun*. <http://toyokeizai.net/articles/-/27379> (letzter Zugriff am 25.4.2015).

- (8.10.2013): Hō-nichi chūgokujin-kyaku, kaifuku no kizashi [Anzeichen für Erholung der chinesischen Touristenzahl]. *Nihon Keizai Shinbun*. http://www.nikkei.com/article/DGXNASDD070PO_X01C13A0TJ2_000/ (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (22.9.2012): Protesting too much: Anti-Japanese demonstrations run the risk of going off-script. *Economist*. <http://www.economist.com/node/21563301> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- (17.9.2012): Outrage, to a point. *Economist*. <http://www.economist.com/blogs/analects/2012/09/anti-japanprotests> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Noble, Gregory W. (2009): Japan's business community in Sino-Japanese relations. *Japan and the World*. New Haven: Yale University Council on East Asian Studies: 187–227.
- Okano-Heijmans, Maaïke (2007): Japan's economic diplomacy towards China: The lure of business and the burden of history. *Clingendael Diplomacy Papers* 14: 56. https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071100_cdsp_paper_okano-heijmans.pdf (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Oneal, John R. (1999): Assessing the liberal peace with alternative specifications. *Journal of Peace Research* 36 (4): 423–442. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0022343399036004003> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Sawa, Kishirō (2005): Han-Nichi demo to Nihon-seihin fubai-undō de jimetsu shita Chūgoku [A Catastrophe of Anti-Japan Demonstration and Japanese Product Boycott in China]. *Yamaguchi Journal of Economics, Business Administrations and Laws* 54 (4): 541–561. <http://ci.nii.ac.jp/naid/110004823586/en/> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Seaton, Philip (2007): *Japan's contested war memories*. Routledge Contemporary Japan Series. London: Routledge.
- Seguchi, Kiyoyuki (2012): *Chūgoku keizai no kōzō-henka to kōgo no Nicchū keizai kankei* [Chinas wirtschaftlicher Strukturwandel und die künftigen sino-japanischen Wirtschaftsbeziehungen]. https://www.grantthornton.jp/pdf/newsletter/ex/ex_201211.pdf (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Sowers II, Thomas E. und Hensel, Paul R. (2002): Political shocks, evolution, and the origins of interstate rivalry. *International Studies Association Meeting in New Orleans, LA*: 24–27. url: <http://www.paulhensel.org/Research/isa02s.pdf> (letzter Zugriff am 15.2.2017).
- Vekasi, Kristin (2014): *China's political rise and Japan's economic risk: Multinational corporations and political uncertainty*. Dissertation: The University of Wisconsin-Madison.
- Yoshino, Fumio (2012): Chūkan to no ryōdo mondai no keizaiteki eikyō“ [Wirtschaftliche Auswirkungen der Territorialkonflikte mit China und Korea]. *Bungei Shunjū*: 18–21.
- Zang, Shijun (2005): *Nicchū no bōeki-kōzō to keizai kankei* [Die japanisch-chinesische Handelsstruktur und Wirtschaftsbeziehungen]. Tokyo: Nippon Hyōron.

ABES SEITENTÜREN: ZUWANDERUNG ALS INSTRUMENT DER ENTWICKLUNGS- UND HANDELSPOLITIK

Gabriele VOGT

1. EINLEITUNG

Kaum ein Politikfeld ist in den Staaten des „globalen Nordens“ umstritener als Zuwanderung. Einerseits erfahren viele Länder bereits jetzt die Auswirkungen des sogenannten demografischen Wandels, d. h. ein Altern und Schrumpfen der Bevölkerung, insbesondere der Erwerbsbevölkerung. Im Sinne ihrer ökonomischen Sicherheit wäre Zuwanderung angeraten, um die volkswirtschaftliche Produktivität zu erhalten. Auf der anderen Seite stehen die Mahner, die auf nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung verweisen, welche im Falle großflächiger Zuwanderung in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. In diesem Spannungsfeld einer sogenannten *securitization*¹ von grenzüberschreitender Mobilität bewegen sich auch die Debatten um eine Neuausrichtung von Japans Zuwanderungspolitik (Chiavacci 2014; Vogt 2014).

Dieser Beitrag leistet im ersten Teil eine Bestandsaufnahme von Japans Zuwandererbevölkerung und Zuwanderungspolitik. Im zweiten Teil gilt das Augenmerk den neuesten Reforminitiativen der Administration von Shinzō Abe, der 2012 ins Amt des Regierungschefs zurückkehrte. Sein Kabinettssekretär Yoshihide Suga erklärte im April 2016, dass der Premierminister die Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften als wichtiges Thema für die Regierung sehe (*Asahi Shinbun* 26.4.2016). Daher ist zu fragen, ob unter Abe tatsächlich eine Reform der bisherigen Zuwanderungspolitik zu erwarten ist oder, wie bisher, unter „dem Deckmantel“ von Entwicklungszusammenarbeit und Freihandelsabkommen, lediglich zaghaft zuwanderungspolitische Initiativen verfolgt werden. Auswirkungen von Abes Politik sollten sich dabei als erstes in der Kranken- und Altenpflege zeigen, da dieser Sektor schon jetzt von einem Arbeitskräftemangel gekennzeichnet ist, der sich im Zuge des voranschrei-

¹ Zuwanderung gilt als Thema sowohl eines klassischen Sicherheitsverständnisses, das Aspekte wie staatliche Souveränität, Grenzsicherung und Außenpolitik aufgreift (Drifte 2006), aber auch des sogenannten „new security“ discourse“ (Kleinschmidt 2006: 69), welcher eher auf die Lebensgestaltung von Individuen, etwa in den Bereichen Umwelt und Kultur abzielt.

tenden demografischen Wandels weiter verschärfen wird. Daher steht in diesem Kapitel die internationale Zuwanderung von Pflegekräften als Fallstudie im Vordergrund.

Analytisch stützt sich der Beitrag dabei auf die sogenannte *gap hypothesis* nach Cornelius und Tsuda (2004). Danach besteht eine Differenz zwischen den Zielen formulierter Politik (*policy output*) und ihrem Ergebnis in der politischen Praxis (*policy outcome*) in fast jedem der Länder, die Zuwanderung erfahren. Allerdings gilt für Japan, dass diese Differenz a) extreme Ausmaße annimmt und b) beabsichtigt, weil politisch vorteilhaft, ist (Tsuda und Cornelius 2004: 462–467). Dies wird im Folgenden auch für Japan unter Abe zu zeigen sein.

2. JAPANS UMGANG MIT SEINER ZUWANDERERBEVÖLKERUNG: POLITIK UND WIRTSCHAFT

Abschnitt zwei bereitet hinsichtlich Japans Umgang mit seiner Zuwandererbevolkerung die notwendige Grundlage, um Abes Initiativen einordnen zu können. Im Zentrum stehen hier die Eckdaten der Zusammensetzung von Japans Zuwandererbevolkerung, ihre volkswirtschaftliche Relevanz, sowie politische Steuerungsversuche, die zwar offiziell Zuwanderung nicht ermutigen wollen, inoffiziell diese aber sehr wohl fördern.

2.1 WER SIND JAPANS ZUWANDERER?

Ende 2015 lebten in Japan ca. 2,2 Millionen Personen ausländischer Staatsbürgerschaft (2.232.189 Personen). Zwar stellt dies einen Zuwachs von 5,2 % (11.358 Personen) gegenüber dem Vorjahr dar (MOJ 2016a), doch liegt Japan mit diesen Zahlen, die einem Ausländeranteil von 1,6 % der Gesamtbevölkerung entsprechen, nach wie vor weit hinter anderen, in ihrer Wirtschaftskraft vergleichbaren OECD Staaten, wie etwa Deutschland (9,3 %), Großbritannien (7,7 %) oder Spanien (10,7 %) (OECD 2016).²

Die Zahl der in Japan wohnhaften Personen ausländischer Staatsbürgerschaft überschritt 2015 erstmals den bis dato höchsten Wert (2.144.682 Personen) aus dem Jahr 2008. Im Zuge der globalen Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 sowie der Dreifachkatastrophe von Erdbeben, Tsunami und Havarie des Kernkraftwerks Fukushima im März 2011 war die Zahl der Ausländer in Japan 2012 vorübergehend auf nur noch knapp über zwei

² Unter den OECD Staaten weisen lediglich Ungarn (1,4 %) und die Slowakei (1,1 %) einen geringeren Ausländeranteil auf (OECD 2016).

Millionen (2.033.656 Personen) gesunken (MOJ 2016b). Die größten ethnischen Minderheiten Japans kommen (Stand Dezember 2015) aus China (665.847 Personen), Südkorea (465.477 Personen),³ den Philippinen (229.595 Personen), Brasilien (173.437 Personen) und Vietnam (146.956 Personen) (MOJ 2016b).

Bis 2006 waren die Koreaner die größte ethnische Minderheit in Japan; wurden dann jedoch von den Chinesen abgelöst. Seit ihrem Höchststand von 1992 (688.144 Personen) sind die Zahlen der koreanischen Minderheit Japans rückläufig, was sich vor allem mit einem Rückgang der sogenannten *old-comer* Gruppe erklärt. Damit ist die Gruppe gemeint, die sich bereits vor der Wiedererlangung der Souveränität Japans im Jahr 1952 im Land aufhielt. In der Regel handelt es sich dabei um Personen, die während der japanischen Kolonialherrschaft in Korea von dort, teils als Zwangsarbeiter rekrutiert, nach Japan zuwanderten. Der Rückgang ist zum einen im Ableben der alten Generation begründet, zum anderen in den jährlich etwa 10.000 Naturalisierungen unter den jüngeren Generationen (Lee 2012, Vogt 2015). Für die *old-comer* gilt noch heute der Aufenthaltstitel des „besonderen Daueraufenthalts“ (*tokubetsu eijūsha*). Zwar handelt es sich dabei letztlich nur um eine reguläre Daueraufenthaltsgenehmigung – d. h. es gelten keinerlei Beschränkungen hinsichtlich Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung –, doch wird den in Japan ansässigen Koreanern gerade von Japans fremdenfeindlichen Gruppierungen, wie etwa der *Zaitokukai*,⁴ fälschlicherweise vorgeworfen, sie verfügten über Sonderrechte.

Die Zahl der Chinesen hingegen stieg erst nach 1990 rasant an, als Japans Zuwanderungsgesetz reformiert wurde⁵ und gleichzeitig die chine-

³ Erst seit 2012 führt das Justizministerium in seiner Statistik über im Land wohnende ausländische Staatsbürger getrennte Kategorien für „Südkorea“ und „Nordkorea“ als Herkunftsländer. Der starke Rückgang von 542.182 in Japan im Jahr 2011 ansässigen Koreanern zu 489.431 Südkoreanern im Jahr 2012 ist zu einem Großteil auf diesen veränderten Erfassungsmodus zurückzuführen. 2012 waren zudem 40.617 Nordkoreaner in Japan als wohnhaft gemeldet (MOJ 2016b).

⁴ *Zaitokukai* steht kurz für *Zainichi Tokken o yurusanai Shimin no Kai* (Bürgergruppe gegen die Toleranz von Sonderrechten für Koreaner in Japan). Die Gruppe machte in den vergangenen Jahren durch Demonstrationen und Online-Aktivismus auf sich aufmerksam (*Economist* 27.9.2014).

⁵ Gemeint ist das „Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen“ (*Shutsunyūkoku Kanri oyobi Nanmin Nintei-hō*), das zum 1.1.1982 in Kraft trat. Mit der Reform vom 1.6.1990 wurde es insbesondere Studierenden, Praktikanten und Menschen japanischer Abstammung erleichtert, Aufenthaltstitel in Japan zu erlangen (Behaghel und Vogt 2006).

sische Regierung die Ausreisebestimmungen liberalisierte (Behaghel und Vogt 2006). Im Gegensatz zur koreanischen Minderheit handelt es sich bei der chinesischen damit überwiegend um sogenannte *new-comer*. Die Mehrzahl von ihnen reist als Universitätsstudenten ein (*kenkyū* bzw. *bunka katsudō*) oder als Praktikanten (*kenshū*). Auch nimmt die Zahl derjenigen zu, die nach dem Universitätsabschluss in Japan eine Anstellung finden und damit in eine der berufsspezifischen Visumskategorien wechseln, sowie die Zahl von Chinesen mit einem japanischen Ehepartner (*nihonjin no haigūsha*) und die Gruppe, die sich erfolgreich um eine Daueraufenthaltserlaubnis (*eijūsha*) bemühen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die chinesische Minderheit hinsichtlich ihrer Aufenthaltstitel divers ist. Sie ist aber, sieht man einmal von den Praktikanten ab, mehrheitlich hochgebildet, jung und weiblich (Liu-Farrer 2009).

Daneben gibt es weitere große Zuwanderergruppen aus einer Reihe von asiatischen Staaten – allen voran aus den Philippinen und Vietnam sowie zunehmend aus Nepal (54.775 Personen), Taiwan (48.723 Personen)⁶ und Thailand (45.379 Personen) – sowie aus zwei Staaten Lateinamerikas, Brasilien (173.437 Personen) und Peru (47.721 Personen) (MOJ 2016b). In den beiden letzteren Fällen handelt es sich dabei überwiegend um Nachfahren japanischer Auswanderer, die zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts nach Lateinamerika gekommen waren. Diese sogenannten *nikkeijin* (Menschen mit japanischen Wurzeln) kamen ebenfalls nach der Gesetzesreform von 1990 verstärkt ins Land – im Status von erneuerbaren Langzeitvisa (*teijūsha*) ohne Arbeitsbeschränkung. Sie fanden häufig bei japanischen Automobilherstellern und Elektrounternehmen Arbeit.

Offiziell wurden sie von Japan nie angeworben, doch räumte Tarō Kōno, Abgeordneter der Liberaldemokratischen Partei (LDP, *Jiyūminshu-tō*) und früherer Vizejustizminister, in einem Interview mit der Autorin im Februar 2006 ein, dass die regierende LDP auf diese Weise Billiglohnarbeitskräfte sichern wollte ohne sich mit der Notwendigkeit einer Integration von Ausländern auseinandersetzen zu müssen. Immerhin seien die *nikkeijin* japanischer Abstammung! Diese Rechnung allerdings sei, so Kōno (20.2.2006, Interview), nicht aufgegangen. Es sei eben doch ein Integrationsbedarf aufgetreten, auf den die nationalstaat-

⁶ Seit 2012 – mit damals 22.775 in Japan als wohnhaft gemeldeten Personen – wird Taiwan als eigenes Sendeland (und nicht mehr subsumiert unter „China“) in den Statistiken des japanischen Justizministeriums aufgeführt. Der Rückgang der „chinesischen“ Bevölkerung von 668.644 Personen im Jahr 2011 auf 652.595 Personen im Jahr 2012 ist auf diesen veränderten Erfassungsmodus zurückzuführen (MOJ 2016b).

liche Ebene allerdings erst mit Verspätung von eineinhalb Jahrzehnten und in deutlich zu geringem Umfang reagiert habe. Im Ergebnis bedeutet das, dass die Integrationsleistung, getrieben von den Zwängen des Alltags, von lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft gestemmt werden muss.

Die „Vereinigung von Bürgermeistern mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil ausländischer Bevölkerung“ (*Gaikokujin Shūjū Toshi Kaigi*) wurde dabei zu einem zentralen Akteur. Die darin organisierten Bürgermeister koordinierten nicht nur lokale Integrationsmaßnahmen, sie tauschten sich auch über *Best-practice* aus und trugen über Jahresdeklarationen ihre Forderungen in den Prozess nationaler Politikformulierung hinein. So setzte das japanische Innenministerium 2006 beispielsweise die in der Deklaration von 2004 formulierte Forderung um, dass Integration (*tōgō*) ein nationales Politikziel werden müsse. Allerdings betonte das Ministerium, dass Integration auf lokaler Ebene geleistet werden müsse, und zwar anhand von Maßnahmen zur Förderung einer multikulturellen Gesellschaft (*tabunka kyōsei*). Da sich aber die vom Ministerium vorgeschlagenen Maßnahmen allesamt als zahnlöse Tiger erwiesen, nicht zuletzt, weil das Ministerium den lokalen Behörden kein Budget für deren Umsetzung zur Verfügung stellte, kann dies nicht ohne Weiteres als Erfolg eines *Bottom-up* Lobbyismus gesehen werden (Kibe 2011; Vogt 2013a).

Als Symbol einer fehlgeschlagenen Integrationspolitik – und zugleich äußerst pragmatischen Arbeitsmarktpolitik – muss schließlich die Initiative der japanischen Regierung auf dem Höhepunkt der globalen Wirtschaftskrise von 2008/09 bewertet werden, arbeitslos gewordene *nikkeijin* für die Rückkehr in ihre Herkunftsländer zu bezahlen. Umgerechnet etwa 3.000 Euro pro Arbeitnehmer und weitere 2.000 Euro pro Familienmitglied wurden ausgeschüttet, um Rückflüge und Wiederankommen im Sendeland zu finanzieren – unter der Prämisse, dass eine Rückkehr nach Japan auf einem Langzeitvisum für drei Jahre ausgeschlossen wurde. Zwischen dem Inkrafttreten des Programms im Januar 2009 und seinem Auslaufen im März 2010 machten 21.675 Personen, überwiegend aus Brasilien und Peru, von dieser Regierungsinitiative Gebrauch (Roberts 2012: 53). Seither verlor Japan etwa knapp die Hälfte seiner brasilianischen Bevölkerung, die 2007 ihren Höchststand mit 312.582 Personen erreicht hatte. Die peruanische Bevölkerung in Japan hatte im Jahr 2008 mit 56.050 Personen ihren numerischen Höchststand und erlebt seither ebenfalls einen numerischen Rückgang (MOJ 2016b).

2.2 BRAUCHT JAPANS WIRTSCHAFT ZUWANDERER?

Diese Beispiele zeigen, wie gespalten und unüberlegt die Politik Japans mit dem Thema Zuwanderung umgeht: Zu Zeiten des wirtschaftlichen Hochwachstums formiert sich ein politischer Wille zur Liberalisierung der Zuwanderungspolitik, wie etwa im Laufe der Seifenblasenwirtschaft der späten 1980er Jahre. Dieser mündete schließlich in der Reform des Zuwanderungsgesetzes von 1990, welche zahlreiche Seitentüren für Zuwanderung in den japanischen Arbeitsmarkt eröffnete. Diese graduelle Öffnung des Arbeitsmarkts für unqualifizierte und niedrig qualifizierte Arbeiter aus dem Ausland wurde zudem von einem breiten gesellschaftlichen Konsens mitgetragen (Chiavacci 2011: 115). Sobald sich jedoch die wirtschaftlichen Voraussetzungen ändern – etwa in der Krise der Jahre 2008/09 – vollzieht Japans Zuwanderungspolitik stets eine Kehrtwende. Dann werden viele Zugänge verschlossen, irreguläre Migration verfolgt⁷ und sogar, wie am Beispiel der *nikkeijin* gesehen, die Repatriierung von Zugewanderten versucht.

Die wahre Bedeutung internationaler Arbeitskräfte auf dem japanischen Arbeitsmarkt allerdings reicht bereits deutlich tiefer. Japans Arbeitsministerium verweist darauf, dass 18,5 % der ausländischen Arbeitskräfte als Studenten eingereist sind, weitere 18,4 % aufgrund ihrer Fähigkeiten ein berufsbezogenes Visum erhalten haben – das ist die Gruppe der sogenannten Hochqualifizierten – und darüber hinaus 40,4 % der ausländischen Arbeitskräfte über ein Visum verfügen, das sich aus einem privaten Aufenthaltsstatus (z. B. einer Ehe mit einem japanischen Staatsbürger) ergibt (MHLW 2016a).

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich in einigen Sektoren immense strukturelle Abhängigkeiten der Unternehmen von ausländischen Arbeitskräften herauskristallisiert (Chiavacci 2011), etwa in der Automobilindustrie. So produziert Subaru zwar 80 % seiner Automobile in Japan – ein ungewöhnlich hoher Wert verglichen mit anderen Herstellern des Landes – doch ist die Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften im Unternehmen so groß, dass sich der Bürgermeister von Ōta, Masayoshi Shimizu jüngst zu der Aussage hinreißen ließ, das dort ansässige Unternehmen Subaru könne ohne ausländische Arbeitskräfte keine Autos mehr bauen, noch nicht einmal mehr Autoteile (Wilson, Slodkowski und Saito 28.7.2015).

In der Tat zählt der produzierende Sektor zu den größten Arbeitgebern von Ausländern in Japan. Fast ein Drittel (32,6 %) der 907.896 in Ja-

⁷ Exemplarisch hierfür mag die Kampagne *Rūru o mamotte kokusaika* (Internationalisierung ja, aber bitte regelkonform) stehen, mit der das Justizministerium seit 2004 versucht bei japanischen Arbeitgebern das Bewusstsein für die Problematik der Anstellung von irregulären Zuwanderern zu schärfen.

pan angestellten ausländischen Arbeitskräfte ist dort beschäftigt. Die meisten von ihnen stammen aus China (322.545 Personen), gefolgt von Vietnam (110.013), den Philippinen (106.533 Personen) und Brasilien (96.672 Personen). Es sind insbesondere die Zahlen der Arbeitskräfte aus Vietnam und Nepal (39.056 Personen), die im Zeitraum zwischen Ende Oktober 2015 und dem Vorjahr einen rasanten Anstieg erfahren haben: um 79,9 % bei vietnamesischen Arbeitskräften und um 60,8 % bei nepalesischen. Die meisten von ihnen (44,2 % der Vietnamesen, 64,1 % der Nepalesen) halten sich mit einem Studentenvisum in Japan auf, das es ihnen erlaubt, in einem bestimmten Stundenumfang⁸ einer Beschäftigung nachzugehen (MHLW 2016a; MHLW 2016b). Junge Vietnamesen und Nepalesen erschließen sich hier zielgerichtet einen bereits existierenden Zuwanderungskanal, eine Dynamik, die zugleich die zentrale Bedeutung von Strukturen ethnischer Netzwerke – wie so häufig bei globalen Migrationsflüssen – verdeutlicht (Liu-Farrer 16.6.2016).

2.3 DIFFERENZEN UND REFORMEN IN JAPANS ZUWANDERUNGSPOLITIK

Die Übersicht zu Japans Zuwanderern zeigt deutlich eine der großen Differenzen zwischen politischem Anspruch (*policy output*) und politischer Realität (*policy outcome*). Offiziell bietet Japan nur ausgewählten hochqualifizierten Ausländern Arbeit. Dies ergibt sich aus den berufsbezogenen Visumskategorien, die Berufe wie Journalist, Missionar, Arzt, Professor usw. definieren. Das japanische Justizministerium geht davon aus, dass alle gelisteten Berufe eine mindestens vierjährige Universitätsausbildung voraussetzen, d. h. eine hohe akademische Qualifikationsstufe. Für nicht-hochqualifizierte Berufe existieren keine eigenen Visumskategorien. Sie sind entsprechend nicht offiziell, d. h. im Sinne des *policy output*, vorgesehen. In der Praxis jedoch, d. h. im *policy outcome*, ergibt sich ein völlig anderes Bild: lediglich knapp ein Fünftel der in Japan beschäftigten Ausländer fallen in eine dieser Visumskategorien, für die eine hohe Qualifikation Voraussetzung ist.

Eine zweite Differenz betrifft die Dauer des Aufenthalts von ausländischen Staatsbürgern. Im Sinne des *policy output*, wie er sich aus den Visumsbestimmungen ergibt, sollen temporäre Aufenthalte im Land die Regel sein. Alle berufsbezogenen Aufenthaltstitel, einschließlich des Studentenstatus, gehen von einer zeitlich beschränkten Aufenthaltsgenehmigung – meist zwischen einem und drei Jahren – aus. In der Praxis (*policy outcome*) allerdings ergibt sich auch hier ein konträres Bild. Japans

⁸ Während der Vorlesungszeit gilt die Beschränkung von 20 Stunden Arbeitszeit, in den Semesterferien von 28 Stunden pro Woche.

Zuwandererbevolkerung setzt sich hinsichtlich ihres Visumsstatus aktuell (Dezember 2015) wie folgt zusammen: Daueraufenthaltsvisa 31,4 %; besondere Daueraufenthaltsvisa, d. h. die Nachfahren der ehemaligen Kolonialbürger, 15,6 %; Langzeitaufenthaltsvisa, d. h. überwiegend *nikkeijin*, 7,2 %; Familienangehörige von japanischen Staatsbürgern 6,3 % (MOJ 2016b). Damit dürfen sich 60,5 % von Japans Zuwanderern langfristig im Land aufhalten. Zeitliche Befristung gilt nur für etwas mehr als ein Drittel der Zuwandererbevolkerung.

Betrachtet man zudem die zahlreichen Reformen an Japans Zuwanderungsschema, die in den vergangenen Jahren angestrengt wurden,⁹ so zeigt sich, dass das Auseinanderfallen von Richtlinien und Praxis durch diese sogar noch weiter verstärkt wurde. Zahlreiche Änderungen zielten auf die Einreisekontrolle und auf das Meldesystem von Ausländern in Japan, mithin also auf administrative Aspekte. Bei den übrigen Reformen fällt auf, dass diese sich einerseits mit Hochqualifizierten, und andererseits mit ausländischen Studierenden – also Billiglohnarbeitskräften von heute und potenziell Hochqualifizierten von morgen – befassen. Die Einführung eines Punktesystems für Hochqualifizierte (*gaikokujin kōdo jinzai pointosei*) im Mai 2012 beispielsweise sollte diese Gruppe gezielt ansprechen. Bislang ist der Erfolg allerdings mäßig, sicherlich auch, weil zahlreiche Beamte der Einwanderungsbehörde selbst mit dem langwierigen und komplizierten Verfahren nicht ausreichend vertraut sind (Green 14.2.2014).

Ziel ist überdies, verstärkt internationale Studierende ins Land zu holen und diesen den Übergang in den japanischen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Exemplarisch hierfür steht der Plan vom Mai 2008, wonach die Zahl der internationalen Studierenden auf 300.000 erhöht werden soll (*Ryūgakusei no 30man nin keikaku*).¹⁰ Das Programm verläuft bis dato erfolgreich: 2015 stieg im dritten Jahr in Folge die Zahl der internationalen Studierenden an. Auch ist die Zahl derjenigen, die nach ihrem Universitätsabschluss in Ja-

⁹ Einen umfassenden Überblick über die neueren Reformen an Japans Zuwanderungsschema liefert Akashi (2014: 180–184).

¹⁰ Dieser Plan hat einen historischen Vorläufer: Premierminister (1982–1987) Yasuhiro Nakasone kündigte bereits 1983 an, die Zahl der internationalen Studierenden in Japan auf 100.000 erhöhen zu wollen. Diese Initiative stellte ein Kernelement von Nakasones postulierter Politik dar. Japan müsse endlich zu einem internationalen Staat (*kokusai kokka nihon*) werden, wie er es 1984 in einer parlamentarischen Rede ausführte. Um, so der offizielle Narrativ, den internationalen Studierenden die Gelegenheit zu geben, ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, lockerte das Justizministerium die bis dato restriktiven Handhabungen und erlaubte den Studierenden fortan Teilzeitbeschäftigung (Chiavacci 2011: 98–101). Im Sinne einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme wurde damit zugleich der Billiglohnsektor für junge Ausländer geöffnet.

pan arbeiten ist so hoch wie noch nie: gab es 2005 gerade einmal 5.878 Fälle, waren es 2015 bereits 15.657 (*Japan Times* 16.11.2016). Der 300.000er-Plan kann somit als weiteres Stück im Puzzle der japanischen Beschäftigungspolitik verstanden werden. Über studentische Aufenthaltstitel werden unmittelbar nicht-hochqualifizierte und mittelbar hochqualifizierte Arbeitskräfte in den japanischen Arbeitsmarkt eingespeist.

Trotz einer Vielzahl an Initiativen, die sowohl von Akteuren der regierenden LDP als auch aus Wirtschaftskreisen in die politische Agenda gespielt worden sind¹¹ und teils darauf abzielten, Japans Zuwanderungspolitik von Grund auf zu reformieren, erscheint es äußerst zweifelhaft, dass es einen politischen Willen zur Eindämmung der Differenz zwischen *policy output* und *policy outcome* gibt. Insbesondere Wirtschaftsakteure drängen darauf die Zuwanderung im Niedriglohnssektor offiziell anzuerkennen und zu regulieren. Doch noch scheinen die Vertreter der Regierungspartei offensichtlich nicht bereit für diesen Schritt. Ein Grund dafür liegt darin, so Akashi (2014: 186), dass eine solche Anerkennung es erfordern würde auch den Grad der Integration von Ausländern in die japanische Gesellschaft – und nicht nur in den Arbeitsmarkt – in einem politischen und öffentlichen Diskurs zu thematisieren. Das wäre aber zugleich ein Eingeständnis, dass noch großer Nachholbedarf bestünde.

Ein zweiter Grund für das Ausbleiben einer klaren Positionierung in der Zuwanderungspolitik ist, dass es bis dato keine einheitliche Position innerhalb der Regierung gibt. Konkurrierende Ministerien blockieren allzu häufig eine Konsensfindung (Vogt 2007) und auch innerhalb der Regierungspartei LDP offenbart sich eine immense Bandbreite unterschiedlicher Vorschläge und Vorstellungen (Roberts 2012). Zu den weitreichendsten Vorschlägen zählt sicherlich der im Juni 2008 veröffentlichte Plan des ehemaligen LDP Generalsekretärs Hidenao Nakagawa, den Ausländeranteil in Japan bis 2050 auf 10 % zu erhöhen (Akashi 2014: 187). Dies sei wünschenswert, so Nakagawa, vor dem Hintergrund des voranschreitenden demografischen Wandels und insbesondere aus arbeitsmarktpolitischen Gründen.¹² Schlussendlich konnte sich Nakagawa, trotz beachtlicher medialer Aufmerksamkeit, mit seinem Vorschlag nicht

¹¹ Ein Überblick über die zentralen Reformvorschläge seit 2007 findet sich bei Akashi (2014: 184–191).

¹² Ein ähnlicher Vorschlag war bereits in den frühen 2000er Jahren von einem Dreiergespann junger Parlamentarier vorgebracht worden: Motohisa Furukawa, Takeaki Matsumoto und Goshi Hosono, alle Abgeordnete der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshū-tō*). Während der DPJ-Regierungszeit allerdings hat keiner dieser drei – obwohl durchaus in einflussreicher Position – diese Initiative weiterverfolgt (Akashi 2014: 189–190).

durchsetzen, auch, wie es aus LDP-Kreisen hieß, aufgrund von starkem Widerstand aus einigen am politisch rechten Rand zu verortenden Unterstützergruppen der LDP (Akashi 2014: 190).¹³

3. ZUWANDERUNGSPOLITISCHE INITIATIVEN UNTER ABE: KONTEXT VON ENTWICKLUNGZUSAMMENARBEIT UND FREIHANDELSABKOMMEN

Ist die bisherige Zuwanderungspolitik geprägt vom Ausbleibenden einer umfassenden Diskussion und eher hintergründigen Schritten hin zu mehr Zuwanderung, stellt sich nun die Frage, inwieweit Abe hierbei neue Akzente setzt. Welche Initiativen gibt es, in welche Richtung steuern sie und wie ist ihr potenzieller Einfluss zu bewerten? Zur Beantwortung dieser Fragen stellt Abschnitt 3 zunächst das zuwanderungspolitische Grundsatz-Statement der Abe-Administration vor und legt anschließend einen Schwerpunkt auf zwei Initiativen im Kontext von Arbeitsmigration in Pflegeberufen. Dabei zeigt sich, dass Abes zuwanderungspolitische Initiativen trotz der ambitionierten Rhetorik mit der sie begleitet werden, keinen Neuanfang darstellen, sondern alten – durchwegs kontroversen – Denkmustern entsprechen.

3.1 DIE AGENDA „JAPAN IST ZURÜCK“

War der Slogan „Japan zurückzuholen“ (*nihon o torimodosu*) noch zentrales Schlagwort in Abes Wahlkampf 2012, legte seine Regierung am 14. Juni 2013 ein Papier unter dem Namen *Nihon saikō senryaku: Japan is Back* vor. Das 94 Seiten umfassende Strategiepapier enthält die gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Leitlinien der neuen Administration. Etwa eineinhalb Seiten des Papiers befassen sich damit, wie Japan unter dem Eindruck der voranschreitenden Globalisierung seine Humanressourcen stärken kann (*gurōbaruka nado ni taiō suru jinzairyoku no kyōka*, Kapitel II.1.2.7) bzw. mit der „Aktivierung von hochqualifizierten ausländischen Humanressourcen“ (*kōdo gaikoku jinzai no katsuyō*, Kapitel II.1.2.8). Doch tatsächlich beschreiben mehr als die Hälfte der entsprechenden Ausführungen Maßnahmen, die japanische Staatsbürger betreffen. Da geht es etwa um die Verbesserung des Englischunterrichts in japanischen Schulen, um die Einführung eines internationalen Bakkalaureats an speziellen Oberschulen (sogenannten *sūpā gurōbaru haisukūru*) oder

¹³ Rechtsradikale demonstrierten nach Bekanntwerden des Nakagawa-Plans mit Bannern, Japan müsse nun vor der Invasion des chinesischen Volkes geschützt werden (*shinajin no jinkō shinryaku kara nihon o mamore*) (Akashi 2014: 191).

um die Erhöhung der Zahl der japanischen Studenten, die ein Auslandsjahr absolvieren.

Zuwanderer betreffen lediglich zwei der Maßnahmen, welche jedoch bereits bestehende – und im vorangegangenen Abschnitt ausgeführte – Maßnahmen aufgreifen. So wird der Wille bekräftigt, am 2008 ins Leben gerufenen Plan der 300.000 internationalen Studierenden festzuhalten. Diese Zahl soll bis 2020 erreicht werden, was allerdings mehr als einer Verdoppelung des Werts von 2012 gleichkäme. Zum anderen schlägt das Strategiepapier vor, das mäßig erfolgreiche Punktesystem für Hochqualifizierte von 2012 zu reformieren. So sollen die Anforderungen gesenkt werden indem die Mindesteinkommensgrenze nach unten gesetzt wird ebenso wie die Mindestanzahl an Jahren, die in Japan verbracht werden müssen, bevor eine Daueraufenthaltsurlaubnis gewährt wird (CAO 2013: 37–38). Es wird also lediglich an Stellschrauben des Programms gedreht. Damit kann weder von einem großen Wurf für Japans Zuwanderungspolitik die Rede sein, noch davon, dass Zuwanderungspolitik einen Beitrag zu den arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen der „Abenomics“ leisten würde.

Die Zurückhaltung der Abe-Regierung beim Thema Zuwanderung zeigt sich auch darin, dass der Begriff *imin* (Migration) nach wie vor vermieden wird.¹⁴ Stattdessen wird, wie im Strategiepapier, von *gaikoku jinzai* (ausländische Humanressourcen) gesprochen. Ein internes Komitee der LDP, das sich mit Zuwanderung befasst, benannte sich nach Abes Amtsantritt jedoch um in *Kokusai Jinzai Giin Renmei* (Allianz der Parlamentsangehörigen für internationale Humanressourcen). Der Wechsel von *gaikoku* (ausländisch) zu *kokusai* (international) im Namen geht dabei maßgeblich auf die damals neu gewählte Vorsitzende und LDP-Politikerin, die heutige Gouverneurin von Tokyo, Yuriko Koike zurück. Sie habe damit ein Zeichen setzen wollen für eine globalisierte Denkweise. Doch zugleich erklärte sie, den Begriff *imin* nicht zu verwenden, da dieser zu provokant sei (Akashi 2014: 188).

Der Begriff *imin* (Migration) findet dennoch mehr und mehr Einzug auch in parlamentarische Debatten. So verwendete ihn etwa Katsuhiko Eguchi, Abgeordneter der Your Party (*Mina no tō*), am 23. Mai 2013 in einer parlamentarischen Aussprache zur Revitalisierung der japanischen Regionen. Premierminister Abe wies in seiner Antwort darauf hin, dass Migration ein Thema sei, das die Grundlage des Staates (*kokka no konkan*) berühre und entsprechend nur mit allergrößter Umsicht adressiert werden könne (Akashi 2014: 188). Diese Umsicht, um nicht zu sagen äußerste

¹⁴ Roberts (2012) zeigt auf, wie japanische Politiker auch vor der Ära Abe den Begriff der Migration zu vermeiden versuchten.

Zurückhaltung, spiegelt sich auch in den weiteren Initiativen der Regierung Abe im Hinblick auf zuwanderungspolitische Reformen wider – auch wenn, ironischerweise, bereits jetzt in den Medien (*Asahi Shinbun* 26.4.2016) von „imin-omics“ die Rede ist.

Mit diesem Wortspiel wird auf die mögliche arbeitsmarktpolitische Relevanz von Zuwanderern für das Wirtschaftskonjunkturprogramm der „Abenomics“ hingewiesen. Dort, wo nationale Arbeitskräfte trotz hoher Alterserwerbsbeteiligung und steigender weiblicher Erwerbsbeteiligung nicht mehr ausreichen, könnten ausländische Arbeitskräfte die Lücken füllen. Dieser Ansatz ist jedoch höchst umstritten. Japans politischer Mainstream scheint eher Argumenten zu folgen, wie sie etwa von Usui (2006) bereits vor zehn Jahren vorgebracht worden sind: danach wird die Zahl der zu füllenden Arbeitsplätze ohnehin zurückgehen aufgrund des zunehmenden Einsatzes von Robotern und digitaler Technologie. Demgegenüber steht die Denkschule der „offenen Grenzen“. Deren radikalste Vertreter argumentieren, dass eine grenzfreie Welt die globale Wirtschaftsleistung verdoppeln kann, wovon sowohl Herkunfts- als auch Zielländer von Migrationsflüssen profitieren würden (Pécoud und de Gucheneire 2009).

Im Folgenden soll zwei Initiativen der Regierung Abe besonderes Augenmerk zuteilwerden. Beide gelten als arbeitsmarktpolitische Initiativen von internationaler, insbesondere dezidiert regionalpolitischer Dimension. Erstens, dem Programm für internationale Praktikanten, welches administrativ und budgetär an internationale Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt ist, sowie, zweitens, Arbeitskräften, die im Rahmen von bilateralen Freihandelsabkommen nach Japan kommen. In beiden Fällen handelt es sich um Maßnahmen, die explizit in den Kontext der voranschreitenden regionalpolitischen Integration Japans eingebettet sind. Diese Verknüpfung ist ein Kennzeichen der japanischen Zuwanderungspolitik der vergangenen Jahrzehnte (Chiavacci 2011), stellt also an sich keine Neuerung dar. Im ersten Fall stehen Japans Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere durch den Transfer von technischen Fähigkeiten in seine Nachbarländer im Zentrum, im zweiten, zur wirtschaftlichen Integration der Region durch Freihandelsabkommen, welche neben dem grenzüberschreitenden Fluss von Waren und Kapital auch Arbeitskräfte umfassen.

Die folgenden Abschnitte analysieren beide Initiativen im Zusammenhang mit Kranken- und Altenpflege. Dies ist ein Sektor, der bereits jetzt unter einem starken Arbeitskräftemangel leidet, was in Verbindung mit dem rapide voranschreitenden demografischen Wandel, zu einem besonders großen Druck führt, Zuwanderung zu erleichtern.

3.2 JAPANS INTERNATIONALE PRAKTIKANTEN: AUSBEUTUNG ODER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Die Ursprünge des internationalen Praktikantenprogramms gehen viele Jahrzehnte zurück. Schon 1954 wurden internationale Praktikanten in staatlichen Unternehmen Japans beschäftigt. 1959 wurde ein Praktikantensystem für privatwirtschaftliche Unternehmen ins Leben gerufen. Eingeführt mit dem Anspruch durch den Transfer technischer Fähigkeiten zur Wirtschaftsentwicklung der Nachbarländer beizutragen, betrachteten viele Unternehmen das System von Beginn an als pragmatische Möglichkeit, Niedriglohn-Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren (Chiavacci 2011: 78). Seit den 1950ern wurde das Praktikantensystem mehrfach ausgeweitet. So steht es seit 1991 auch kleineren Unternehmen offen, außerdem wurde es 1993 durch ein zusätzliches System für Praktikanten nach Abschluss der Ausbildungsphase ergänzt. Doch erst eine Revision 2009 führte dazu, dass fortan arbeitsrechtliche Standards im Praktikum verpflichtend sein sollen – mit Ausnahme des zweimonatigen Einführungskurses (Chiavacci 2011: 138–146; Kremers 2011: 175).

Das Praktikantensystem ist spätestens seit seiner Expansion in den 1990er Jahren massiver Kritik ausgesetzt. Fälle von Zwangsarbeit sind ebenso dokumentiert (Liang 2014) wie von „Tod durch Überarbeitung“ (*karōshi*). Jüngstes Beispiel ist die Anerkennung eines *karōshi*-Falles aus der Präfektur Gifu im Oktober 2016: Der 27-jährige philippinische Praktikant Joey Tocnang war im April 2014 in seinem Wohnheim an Herzversagen gestorben. Im Zeitraum vor seinem Tod musste er bis zu 122,5 Überstunden monatlich leisten (*Guardian* 18.10.2016). Der fundamentalste Kritikpunkt am Praktikantensystem jedoch lautet, dass es tatsächlich kaum dem Wissenstransfer diene und damit seinen entwicklungspolitischen Ansatz verfehle. Stattdessen böte es japanischen Unternehmen einen Weg zur Rekrutierung von Billiglohnarbeitskräften. Die Diskrepanz zwischen *policy output* und *policy outcome* innerhalb des Systems ist demnach immens. Chiavacci (2011: 146) argumentiert, dass „dieser Widerspruch [...] von den meisten Politikakteuren bewusst in Kauf genommen“ wird, ja gar eine notwendige Konsequenz – quasi ein kleinster gemeinsamer Nenner – ist, der sich aus dem Politikformulierungsprozess zwischen Ministerien mit unterschiedlichen Interessen ergibt. Doch inzwischen kommt selbst aus der Regierungspartei offene Kritik. So wird LDP-Politiker Yoshio Kimura wie folgt zitiert: „They [Praktikanten, G. V.] are, in reality, foreign labor, but the government keeps saying they are not. [...] It’s almost equal to pretending crows are white.“ (*Japan Times* 12.5.2016).

Doch anstelle das Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität anzugehen, belässt Abe das Programm in seinen Grundzügen unverändert.

Er verfolgt dabei, wie vieler seiner Vorgänger im Amt, eine zweigleisige Strategie: Erstens wird die rechtliche Absicherung für Praktikanten vorangetrieben, vor allem auch um der Kritik von nationalen (z. B. *Ijūren*) wie internationalen (z. B. *Amnesty International*) Nichtregierungsorganisationen (NGO) entgegenzuwirken. So finden ausländische Arbeitskräfte in Japan im Allgemeinen und Praktikanten im Speziellen Erwähnung im Neun-Punkte-Plan zur Diversifizierung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Japan, wie ihn die Abe-Administration im September 2016 vorlegte (*Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 3; *Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 4). Einerseits erstaunt es, dass ausländische Arbeitskräfte in diesem Neun-Punkte-Plan überhaupt Erwähnung finden, andererseits muss abgewartet werden, ob es zu echten Veränderungen der Arbeitswelt auch von Ausländern in Japan kommen wird. Eine Verbesserung täte Not: So verschwanden allein 2015, nach Angaben des japanischen Justizministeriums, 5.803 Praktikanten von ihren Arbeitsplätzen. Während Hiroto Watahiki, Beamter der Einwanderungsbehörde, dies darauf zurückführt, dass die Praktikanten lediglich auf der Suche nach besseren Verdienstmöglichkeiten seien, weisen Ippei Torii, der Vorsitzende der NGO *Ijūren*, und Shoichi Ibusuki, ein Arbeitsanwalt, darauf hin, dass Praktikanten in Japan noch heute unter massiven Ausbeutungen zu leiden hätten. Die Flucht vor dem Arbeitgeber erscheine vielen als einzige Lösung aus der Misere (*Japan Times* 31.10.2016). Tatsächlich gab Japans Arbeitsministerium vor kurzem bekannt, dass es 2015 bei 70 % der Arbeitgeber von Praktikanten zu Verstößen gegen geltendes Arbeitsrecht gekommen ist (*Japan Times* 18.11.2016).

Der zweite Teil der Strategie sieht jedoch vor, das Praktikantensystem durch weitere Liberalisierungen de facto auszubauen. So sollen mehr Praktikanten im Baugewerbe eingesetzt werden können – mit verlängerter Laufzeit von fünf statt bis dato drei Jahren – und auch der Pflegesektor wird für Praktikanten geöffnet. Der Sektor gehört seit kurzem zur Liste der 74 Berufssparten, in welchen der Einsatz von internationalen Praktikanten erlaubt ist (*Nihon Keizai Shinbun* 28.9.2016: 1; *Japan Times* 18.11.2016). Mit der Ankunft der ersten Pflegepraktikanten wird bereits für den Juli 2017 gerechnet (Asato 22.11.2016). Die Tatsache, dass sich die Abe-Administration diesem Sektor besonders zuwendet, wird verständlich, wenn man sich vor Augen hält, dass in Pflegeberufen das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden schon heute mehr als das Doppelte des Sektorendurchschnitts beträgt. Schon 2025, wenn die jüngsten der japanischen Babyboomer das 75. Lebensjahr vollendet haben werden, wird ein um 30 % höherer Bedarf an Pflegekräften und damit ein Mangel an bis zu 380.000 Kräften erwartet. Als weitere Maßnahme gegen den Arbeitskräftemangel hat die Abe-Administration angekündigt, die Löhne im

Pflegesektor anzuheben. Kritiker beurteilen die aktuellen Vorschlägen jedoch als unzureichend um den Sektor attraktiver für Arbeitnehmer zu machen. Aktuell liegt das Monatseinkommen im Pflegesektor bei umgerechnet etwa 1.800 Euro und damit etwa 850 Euro unter dem Durchschnitt aller Sektoren (*Japan Times* 7.7.2015). Auch die Arbeitsbedingungen, wie etwa die verpflichtende Schichtarbeit, machen Pflegeberufe unattraktiv, insbesondere für Personen mit Familie (Rachmawati 27.6.2016). Das führt dazu, dass sich nur wenige Interessenten für Stellen finden und von diesen viele das Berufsfeld schnell wieder verlassen.

3.3 ZUWANDERUNG UND FREIHANDEL: ARBEITSMIGRATION WIDER WILLEN

Der Plan das Praktikantensystem auf den Pflegesektor auszuweiten, kommt überraschend vor dem Hintergrund, dass japanische Regierungen schon seit längerem versuchen über bilaterale Partnerschaftsverträge internationale Pflegekräfte anzuwerben. Unter Abes politischem Ziehvater, Premierminister (2001–2006) Jun'ichirō Koizumi, als dessen Kabinettssekretär Abe seit Oktober 2005 fungierte, schloss Japan sein erstes bilaterales Handelsabkommen (*Economic Partnership Agreement*, EPA) ab, das explizit auch die grenzüberschreitende Mobilität von Pflegefachkräften nach Japan beinhaltete. Im September 2006 unterzeichneten Koizumi und die damalige philippinische Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo das japanisch-philippinische EPA, welches in Kapitel 9 zur „Mobilität natürlicher Personen“ einen Pfad der Arbeitsmigration nach Japan vorsieht, explizit für: „natural persons [...] who engage in supplying services as nurses or certified care workers“ (JPEPA Artikel 110/1/f). Das Abkommen trat erst 2009 in Kraft, da das philippinischen Parlament die Ratifizierung hinauszögerte. Hintergrund war, dass Japan nur eine sehr kleine Gruppe von Pflegekräften im Jahr zulassen wollte, wohingegen die philippinische Seite auf eine etwa Quote gehofft hatte, die etwa das Hundertfache des vertraglich Festgeschriebenen umfasst hätte. Unter dem aktuellen System können jährlich 1.000 Kranken- und Altenpflegekräfte (*kangoshi* und *kaigofukushishi*) nach Japan kommen. Ähnliche bilaterale Abkommen schloss Japan mit Indonesien (in Kraft seit 2008) und Vietnam (in Kraft seit 2014) ab. Doch bislang hat keines dieser Länder die Quote von 1.000 Arbeitsmigranten pro Jahr jemals ausgeschöpft. Nach acht Jahren Laufzeit halten sich heute lediglich um die 3.000 EPA-Pflegekräfte in Japan auf (Asato 22.11.2016), was für die geringe Attraktivität des Systems spricht. Als hohe Hürde gilt insbesondere, dass die Zuwanderer in den ersten Jahren ihrer Anstellung lediglich als Assistenten in ihren Berufen arbeiten dürfen. Erst wenn sie Japans staatliche Prüfung für Kranken- bzw. Altenpfleger – in japanischer Sprache – nach maximal drei bzw. vier Jah-

ren Aufenthalt im Land ablegen, ist ihnen der Wechsel in den Vollstatus möglich. Das bedeutet, dass es erst dann eine Langzeitperspektive für den Aufenthalt in Japan gibt und auch erst dann Familiennachzug und Arbeitgeberwechsel möglich sind (Vogt 2007; Vogt 2013b). Diejenigen aber, die das Examen nicht bestehen, bekommen keine Verlängerung ihres Aufenthaltstitels.

Damit stellt sich die Frage, warum die japanische Regierung die Hürden für den Erfolg dieses Zuwanderungsschemas so hoch gehängt hat. Sie sind letztlich Ergebnis langwieriger Verhandlungen nicht nur auf bilateralen Ebene, sondern insbesondere zwischen den einzelnen japanischen Ministerien. Während sich Außen- und Wirtschaftsministerium sowie Japans größter Unternehmerverband *Keidanren* seit Jahren für eine deutliche Liberalisierung der EPA-Zuwanderung stark machen, stellte sich das Justizministerium lange gegen jegliche Initiative in diese Richtung. Vizejustizminister Kōno (20.2.2006) charakterisierte das EPA-Modell gar dem Geist japanischer Zuwanderungspolitik komplett zuwiderlaufend. Erst als das Ministerium für Arbeit, Wohlfahrt und Gesundheit sich vom Gegner zum – zumindest zaghaften – Befürworter wandelte, konnte das System überhaupt in den Verträgen festgeschrieben werden. Allerdings stand und steht das Arbeitsministerium unter dem starken Einfluss des japanischen Kranken- und Altenpflegeverbands. Die beiden zentralen Hürden des Systems – der Erwerb einer hohen japanischen Sprachkompetenz und das Bestehen des Staatsexamens – gehen auf deren Lobbyeinfluss zurück (Vogt 2007; Vogt 2013b). Im Vergleich zu Zuwanderungssystemen anderer Nationen – hier gilt insbesondere Kanada als vorbildlich (Oishi 2011) – offenbaren sich im japanischen System eine Reihe von Ungereimtheiten. Schon vor Abes erneutem Amtsantritt gab es dabei Versuche, einige dieser Probleme zu lösen bzw. zu entschärfen. So erhalten ausländische Kandidaten nun mehr Zeit im schriftlichen Examen, zudem werden besonders schwierige Kanji-Schriftzeichen mit den Aussprachehilfen Furigana versehen.

Letztlich bieten diese Reformen jedoch nicht die tiefergreifenden Änderungen, die dringend notwendig wären. In mehreren Interviews mit einer indonesischen Pflegekraft, die 2008 in der ersten Kohorte nach Japan kam, und inzwischen Japans Krankenpflegeexamen bestanden hat, wurden einige dieser Problemfelder deutlich. Dazu zählen unter anderem Mobbing durch japanische Kollegen aber auch durch Vorgesetzte (*pawa-hara*), die Rigidität des japanischen Arbeitsalltags mit seinen verpflichtenden Schichtdiensten, die geringe Flexibilität der Arbeitsstrukturen, die z. B. keine längeren Urlaubszeiten zulassen, welche für Familienbesuche in der Heimat notwendig wären (Rachmawati 30.9.2013, 27.6.2016, 26.9.2016). Dazu kommen noch Konflikte zwischen verschiede-

nen in Japan ansässigen Gruppierungen internationaler Arbeitskräfte im Pflegesektor.

Neben den EPA-Zuwanderern geht es dabei vor allem um die Gruppe philippinischer Frauen, die vor zwanzig bis dreißig Jahren – überwiegend als Arbeitskräfte in der Vergnügungsindustrie – nach Japan eingewandert sind und heute, häufig verheiratet mit japanischen Männern, in Japan leben. Viele haben mittlerweile eine Fortbildung zur Pflegefachkraft (*hōmu herupā*) absolviert und arbeiten für mobile Pflegedienste, die Pflege von Alten und Kranken zu Hause anbieten. In einem 2009 geführten Interview mit einer Sprecherin der *Licensed Filipino Caregiver Association in Japan* (LFCAJ), wurde deutlich, dass in der Gruppe Ressentiments gegenüber den „EPA-Neuankömmlingen“ bestehen, die sich überwiegend aus Differenzen von Schicht, Alter, Bildung und Einkommen speisen.

Ähnliche Friktionen müssen erwartet werden, wenn nun unter der Abe-Administration der Pflegesektor für Praktikanten geöffnet wird. Dies ist im Kontext der sogenannten *skill debate* zu sehen, d. h. Migrationswissenschaftler, Politiker und Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbände diskutieren schon seit langem die Frage, ob es sich bei Pflegeberufen um hochqualifizierte Tätigkeiten handelt (Ogawa 2012). Diese Debatte würde weiter angeheizt, sollte es durch die verschiedenen Zuwanderungswege unterschiedliche Qualifikationsstufen geben. Der Einsatz von Praktikanten könnte überdies zu einem Ansehensverlust des Pflegeberufs in Japan führen, was insbesondere EPA-Pflegekräfte besorgt, die bei Patienten sehr beliebt sind (Switek 2014). Doch in Krankenhäusern und Pflegeheimen wird künftig nicht mehr zu unterscheiden sein, welche Kräfte mit guter Ausbildung und bestandenem Examen ihren Dienst am Patienten tun und wer lediglich als Praktikant angestellt ist (Rachmawati 26.9.2016).

Die Regierung Abe geht derzeit weder auf die strukturellen noch die personellen Fragen der Weiterentwicklung des Pflegesektors ein. Dies ist umso erstaunlicher, als dass es sich hier um einen zentralen Sektor des Arbeitsmarkts handelt, der an der Schnittstelle verschiedener bedeutender Politikfelder – etwa Sozial- und Gesundheitspolitik, Wirtschaftspolitik, und Sicherheitspolitik sowie Bildungspolitik – angesiedelt ist. Neueste Entwicklungen deuten gar darauf hin, dass das vom Finanzministerium dem EPA-Programm zugewiesene Budget gekürzt werden wird. Das Programm wird allem Anschein nach ausgetrocknet, wenngleich es nicht offiziell beendet werden wird – immerhin ist es integraler Bestandteil dreier bilateraler Handelsabkommen. Stattdessen wird aktuell ein weiterer Zugang für ausländische Arbeitskräfte in Pflegeberufe in Japan eröffnet. Internationale Auszubildende werden derzeit von japanischen Pflegefachschulen in einer Reihe asiatischer Nachbarländer angeworben. Kandida-

ten, die an diesem Programm teilnehmen, werden die Schulgebühren erlassen, im Gegenzug müssen sie sich verpflichten, nach Abschluss der Ausbildung einige Jahre in Japan zu arbeiten (Asato 22.11.2016). Interessant ist die Ähnlichkeit dieser Initiative mit einer Empfehlung eines international besetzten Expertenkomitees des Justizministeriums von Anfang 2015. Nach Aussage eines Kommissionsmitglieds, das nur anonymisiert zitiert werden möchte, wurde vorgeschlagen, internationalen Absolventen japanischer Pflegefachschulen den Zugang zum japanischen Arbeitsmarkt zu erleichtern, indem der dafür notwendige Wechsel der Aufenthaltskategorie vereinfacht wird. Tatsächlich wurde diese Idee mittlerweile umgesetzt, und dazu, wie neueste Entwicklungen vermuten lassen, sogar um die Komponente der expliziten Rekrutierung internationaler Auszubildender für die Pflegefachschulen erweitert. (Das Komitee hatte dem Justizministerium auch empfohlen, das Praktikantensystem zu beenden und keinesfalls auf den Pflegesektor auszuweiten.)

Über den Weg der Ausbildung internationaler Pflegefachkräfte in Japan wird abermals ein neuer Puzzlestein im Kontext von Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitik gesetzt. Doch in der Gesamtschau lässt auch die Regierung Abe eine umfassende Vision einer Strukturreform der japanischen Zuwanderungspolitik vermissen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass Zuwanderung für Politiker kein attraktives Feld ist, da, so Kōno (20.2.2006), Zuwanderer kein Wahlrecht hätten, fühlten sich Politiker dieser Gruppe gegenüber auch nicht verpflichtet.

4. FAZIT

Japans zuwanderungspolitischer Grundsatz lautet nach wie vor, dass das Land lediglich die Zuwanderung von Hochqualifizierten und lediglich Zuwanderung auf temporärer Basis zulässt. Doch offenbart der Blick auf die Zahlen von Japans Zuwandererbevolkerung, dass nicht einmal ein Fünftel der Zuwanderer zur Kategorie der Hochqualifizierten gezählt werden kann, und sich nahezu zwei Drittel der Zuwanderer langfristig im Land aufhalten. Nicht nur ist die Differenz zwischen *policy output* und *policy outcome* in diesem Politikfeld erheblich, sie ist auch so beabsichtigt. Bislang machte keine der japanischen Administrationen Anstalten, die schon jetzt teils signifikante Zuwanderung offiziell anzuerkennen bzw. die für Ausländer durchaus bestehenden „Seitentüren“ zum japanischen Arbeitsmarkt durch einen Zugang durch die Vordertür zu ersetzen. Zu groß ist an dieser Stelle wohl die Sorge vor einem gesellschaftlichen Aufschrei. Diese Sorge ist tatsächlich nicht ganz unbegründet, wie Umfrageergebnisse des *World Value Survey* (Wave 6; 2010–2014) deutlichmachen:

so gaben 36,3 % der Japaner an, es wäre besser, wenn keine Ausländer in der Nachbarschaft wohnten. Dies ist die dritthöchste Rate aller OECD-Länder, nach Südkorea (44,2 %) und Estland (37,5 %) (WVS 2015).

Auch unter Premierminister Abe ist eine echte Kehrtwende wohl nicht zu erwarten – allen vorsichtigen Andeutungen seiner Administration zum Trotz. Bisherige Initiativen der Abe-Administration deuten darauf hin, dass die zuwanderungspolitische Strategie zahlreicher Vorgängeradministrationen weiterverfolgt wird: Zuwanderung wird unter dem Mantel von Entwicklungszusammenarbeit bzw. Freihandelsabkommen vorangetrieben, ist aber zugleich ein relativ schwaches Instrument zur Einbettung Japans in die asiatisch-pazifische Region. Dies gilt selbst für den unter massivem Arbeitskräftemangel leidenden Pflegesektor. Gleichzeitig hat sich jedoch vor allem im Baugewerbe und im Produktionssektor schon lange eine strukturelle Abhängigkeit von Arbeitsmigranten entwickelt (Chiavacci 2011), die nur schwer rückgängig gemacht werden kann. Der „japanische Weg“ in der Zuwanderungspolitik ist und bleibt somit auch unter Abe ein sehr widersprüchlicher.

LITERATURVERZEICHNIS

- Akashi, Junichi (2014): New aspects of Japan's immigration policies: is population decline opening the doors? *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 175–196.
- Asato, Wako (22.11.2016): Experte für asiatische Migration an der Kyoto Universität, Interview mit der Autorin.
- Behaghel, Jeannette und Vogt, Gabriele (2006): Arbeitsmigration nach Japan: Rechtliche Rahmenbedingungen, politischer Diskurs. *Japanstudien 18. Arbeitswelten in Japan*. München: iudicium: 111–148.
- CAO, Cabinet Office of Japan (14.6.2013): *Nihon saikō senryaku: Japan is Back*. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Chiavacci, David (2014): Indispensable future workforce or internal security threat? Securing Japan's future and immigration. In: Vosse, Wilhelm, Drifte, Reinhard und Blechinger-Talcott, Verena (Hg.): *Governing Insecurity in Japan. The Domestic Discourse and Policy Response*. London und New York, NY: Routledge: 115–140.
- (2011): *Japans neue Immigrationspolitik. Ostasiatisches Umfeld, ideelle Diversität und institutionelle Fragmentierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien.
- Cornelius, Wayne A. und Tsuda, Takeyuki (2004): Controlling immigration: The limits of government intervention. In: Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.): *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press: 3–48.
- Drifte, Reinhard (2006): Migrants, human security and military security. In: Kleinschmidt, Harald (Hg.): *Migration, regional integration and human security: The for-*

- tion and maintenance of transnational spaces. Aldershot, Burlington: Ashgate: 103–119.
- Green, David (14.2.2014): *The highly skilled foreign professional visa: too little too late?* Unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert während des internationalen Symposiums *Japan's new immigrants: Capturing the changing ethno-scape in a globalizing society* an der Waseda Universität, Tokyo.
- ILO, International Labor Organization (2016): *Labour migration*. <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang-en/index.htm> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Kibe, Takashi (2011): Immigration and integration policies in Japan: at the crossroads of the welfare state and the labour market. In: Vogt, Gabriele und Roberts, Glenda S. (Hg.): *Migration and integration – Japan in comparative perspective*. München: iudicium: 58–71.
- Kleinschmidt Harald (2006): Migration, regional integration and human security: an overview of research developments. In: Kleinschmidt, Harald (Hg.): *Migration, regional integration and human security: The formation and maintenance of transnational spaces*. Aldershot, Burlington: Ashgate: 61–102.
- Kōno, Tarō (20.2.2006): LDP-Abgeordneter und ehemaliger Vizejustizminister, Interview mit der Autorin.
- Kremers, Daniel (2011): Technologietransfer oder Import von Arbeitskräften? Politische und wirtschaftliche Dimensionen des Trainings und Praktikums für Ausländer in Japan 1982 bis 2010. In: Chiavacci, David und Wieczorek, Iris (Hg.): *Japan 2011: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*. Berlin: Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Japanforschung: 147–185.
- Lee, Soo Im (2012): Diversity of Zainichi Koreans and their ties to Japan and Korea. *Studies on multicultural societies* (working paper series 8). Kyoto: Ryukoku University, Afrasian Research Center. <http://afrasia.ryukoku.ac.jp/publication/up-file/WP008.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Liang, Meng (2014): „Place making“ in Kawakami: aspirations and realities of Chinese „technical interns“. *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 245–262.
- Liu-Farrer, Gracia (16.06.2016): *Immigrant Japan*. Unveröffentlichtes Manuskript, präsentiert als Gastvortrag am Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg.
- (2009): Creating a transnational community. Chinese newcomers in Japan. In: Weiner, Michael (Hg.): *Japan's minorities. The illusion of homogeneity*. London und New York, NY: Routledge: 116–138.
- MHLW, Ministry of Health, Labor and Welfare (2016a): *Gaikokujin koyō jokyō no todokede jokyō, Heisei 27 nen 10 gatsumatsu genzai* [Stand der Meldungen über Berufstätigkeit von Ausländern, zum Monatsende Oktober 2015]. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyoku-hakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000110232.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (2016b): *Gaikokujin koyō jokyō no todokede jokyōhyō hitoran, Heisei 27 nen 10 gatsumatsu genzai* [Stand der Meldungen über Berufstätigkeit von Ausländern auf einen Blick, zum Monatsende Oktober 2015]. <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000110234.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).

- MOJ, Ministry of Justice (2016a): *Heisei 27 nenmatsu genzai ni okeru zairyū gaikokujin kazu ni tsuite* [Zu den Zahlen der in Japan zum Jahresende 2015 gemeldeten Ausländer]. http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri_04_00057.html (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (2016b): *Kokuseki, chiiki betsu zairyū gaikokujin kazu no iten* [Angaben zu den Ausländerzahlen nach Nationalität und Region]. <http://www.moj.go.jp/content/001178165.pdf> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- N.N. (18.11.2016): Japan enacts law to prevent abuse of foreign trainees. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/11/18/national/japan-enacts-law-prevent-abuse-foreign-trainees/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (16.11.2016): Record number of foreign students find work after graduating Japanese universities in 2015. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/11/16/national/record-number-foreign-students-find-work-graduating-japanese-universities-2015/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (31.10.2016): Record 5,803 foreign trainees went missing in Japan last year. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/10/31/national/record-5803-foreign-trainees-went-awol-japan-last-year/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (18.10.2016): Death from overwork: Japan's ‚karoshi‘ culture blamed for young man's heart failure. *Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/18/death-from-overwork-japans-karoshi-culture-blamed-young-mans-heart-failure> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (28.9.2016): Hatarakikata kaikaku 9 kōmoku de [Reform des Arbeitsstils in 9 Kategorien]. *Nihon Keizai Shinbun*: 1.
- (28.9.2016): Rōdō jōken no kaizen yūsen [Vorrang der Reform des Arbeitsrechts]. *Nihon Keizai Shinbun*: 3.
- (28.9.2016): Gaikokujin rōdōsha no ukeire zō [Mehr Aufnahme ausländischer Arbeiter]. *Nihon Keizai Shinbun*: 1.
- (12.5.2016): Japan's foreign workers policy riddled with contradictions, says lawmaker. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/05/12/national/japans-foreign-workers-policy-riddled-contradictions-says-lawmaker/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (26.4.2016): Japan eyes foreign workers, challenging taboo on immigration. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201604260049.html> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (7.7.2015): Shortage of nursing care workers. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/07/07/editorials/shortage-of-nursing-care-workers-2/> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development (2016): *OECD data: foreign population*. <https://data.oecd.org/migration/foreign-population.htm> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- (27.9.2014): Spin and substance. A troubling rise in xenophobic vitriol. *Economist*. <http://www.economist.com/news/asia/21620252-troubling-rise-xenophobic-vitriol-spin-and-substance> (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- Ogawa, Reiko (2012): Conceptualizing transnational migration of care workers: between „skilled“ and „unskilled“. *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia* 124: 95–114.

- Oishi, Nana (2011): The Immigration of care workers: The case of Canada and the implications for Japan. In: Vogt, Gabriele und Roberts, Glenda S. (Hg.): *Migration and integration – Japan in comparative perspective*. München: iudicium: 183–195.
- Pécoud, Antoine und De Guchteneire, Paul (2009): Introduction: the migration without borders scenario. In: Pécoud, Antoine und De Guchteneire, Paul (Hg.): *Migration without borders. Essays on the free movement of people*. New York, NY und Oxford: Berghahn: 1–30.
- Rachmawati, Dewi (30.9.2013, 27.6.2016, 26.9.2016): Seit 2008 in Japan berufstätige Krankenschwester aus Indonesien, Interviews mit der Autorin.
- Roberts, Glenda (2012): Vocalizing the „I“ word: proposals and initiatives on immigration to Japan from the LDP and beyond. *ASIEN, The German Journal on Contemporary Asia* 124: 48–68.
- Switek, Beata (2014): Representing the alternative: demographic change, migrant eldercare workers, and national imagination in Japan. *Contemporary Japan, Journal of the German Institute for Japanese Studies Tokyo* 26 (2): 263–280.
- Tsuda, Takeyuki und Cornelius, Wayne A. (2004): Japan: Government policy, immigrant reality. In: Cornelius, Wayne A. et al. (Hg.): *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press: 439–446.
- Usui, Chikako (2006): Japan's demographic future and the challenge of foreign workers. In: Tsuda, Takeyuki (Hg.): *Local citizenship in recent countries of immigration: Japan in comparative perspective*. Lanham et al.: Lexington Books: 37–62.
- Vogt, Gabriele (2015): Foreign workers in Japan. In: Babb, James (Hg.): *The SAGE handbook of modern Japanese studies*. London: SAGE: 567–582.
- (2014): Friend and foe: juxtaposing Japan's migration discourses. In: Vosse, Wilhelm, Drifte, Reinhard und Blechinger-Talcott, Verena (Hg.): *Governing insecurity in Japan. The domestic discourse and policy response*. London und New York, NY: Routledge: 50–70.
- (2013a): Bürger ohne Rechte? Zur soziopolitischen Partizipation von Japans Zuwanderern. In: Foljanty-Jost, Gesine und Hüstebeck, Momoyo (Hg.): *Bürger und Staat in Japan*. Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg: 259–278.
- (2013b): When the leading goose gets lost: Japan's demographic change and the non-reform of its migration policy. *Asian Studies. Journal of Critical Perspectives on Asia* 49 (2): 14–44.
- (2007): Closed doors, open doors, doors wide shut? Migration politics in Japan. *Japan Aktuell. Journal of Current Japanese Affairs* 2007(5): 3–30.
- Wilson, T., Slodkowski, A., und Saito, M. (2015): Subaru's secret: marginalized foreign workers power a Japanese export boom. *Reuters Investigates* [online] 28 July. http://www.reuters.com/investigates/special-report/japan-subaru/?utm_source=Facebook/ (letzter Zugriff am 30.11.2016).
- WVS, World Value Survey (2015): *WVS Wave 6 (2010–2014)*. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp> (letzter Zugriff am 30.11.2016).

III.
DIE MÜHEN DER EBENE:
STRUKTURREFORMEN UND ABENOMICS IN DER
UMSETZUNG

ABSCHIED VOM KLIENTELISMUS? „ABENOMICS“ UND DIE REFORM DES JAPANISCHEN LANDWIRTSCHAFTSSEKTORS

Nadine BURGSCHEWIGER-RIECK

1. EINLEITUNG

Für den Großteil der Nachkriegszeit spielte die Landwirtschaft eine zentrale Rolle in der japanischen Politik, ungeachtet dessen, dass ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung über die Jahre kontinuierlich abgenommen hat. Zwar ist dieser Umstand durchaus auch in anderen Industriestaaten zu beobachten, doch gilt er in Japan als besonders ausgeprägt (Naoi und Kume 2011; Davis und Oh 2007; Thies 2015). Seit der Gründung der regierenden Liberaldemokratischen Partei im Jahr 1955 gehört der landwirtschaftliche Sektor zur Kernklientel der Partei. Japanische Agrarpolitik galt nicht zuletzt deshalb lange Zeit als besonders „reformresistent“. Maßnahmen wie eine Liberalisierung des Agrarmarktes stellten somit ein politisches Tabu dar.

Politikwissenschaftliche Untersuchungen zeigen aber, dass sich der politische Einfluss des Primärsektors seit den 1990ern deutlich vermindert hat. Insbesondere bescheinigen sie der Abe-Regierung ein außergewöhnlich hohes Engagement, diese Entwicklung zu beschleunigen und die lange vermiedenen Strukturreformen im Landwirtschaftssektor entschlossen anzugehen (z. B. Maclachlan 2014). Seit Beginn seiner zweiten Amtszeit Ende 2012 verfolgt Premierminister Shinzō Abe unter dem Banner seiner als „Abenomics“ bekannt gewordenen Wirtschaftspolitik das Ziel, die japanische Konjunktur nach den „verlorenen Jahrzehnten“ wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen. „Abenomics“ besteht nach offizieller Darstellung aus drei Kernstrategien, die die Regierung als „Pfeile“ bezeichnet: (1) eine extrem expansive Geldpolitik, (2) eine flexible, konjunkturstützende Fiskalpolitik, die zwar Haushaltskonsolidierung anstrebt, aber dem Wirtschaftswachstum Priorität einräumt, sowie (3) eine langfristige Wachstumsstrategie mit Strukturreformen. Eine Reform des Landwirtschaftssektors ist von Anfang an integraler Bestandteil des dritten Pfeils gewesen, gilt der Sektor doch als wesentliches Hindernis für eine nachhaltige Neuausrichtung der japanischen Wirtschaft. In der Lesart von „Abenomics“ verursachen die Abschottung des japanischen Marktes und der Schutz der heimischen Produzenten erhebliche volkswirtschaftliche

Kosten, etwa durch hohe Lebensmittelpreise und Subventionen. Zugleich hindert der Protektionismus Japan daran, international eine aktivere Rolle einzunehmen und seine Einbindung in die globale Wirtschaft auszubauen, da es den Abschluss von Freihandelsabkommen erschwert.

Doch gibt es auch Anzeichen dafür, dass sich der japanische Agrarsektor von selbst immer weiter in Richtung Marktöffnung bewegt. Damit stellt sich die Frage, wie viel Abes vermeintlich anti-klientelistische und markliberale Politik tatsächlich mit dem sich abzeichnenden Wandel zu tun hat. Darüber hinaus legen aktuelle Entwicklungen – insbesondere die großzügigen Haushaltszuweisungen an den Agrarsektor kurz vor dem Abschluss des Transpazifischen Freihandelsabkommens (TPP) – nahe, dass der politische Einfluss der Agrarlobby auch unter Abe keineswegs verschwunden ist.

Dieser Beitrag soll die aktuellen Entwicklungen in Japans Agrarsektor aus politökonomischer Perspektive nachzeichnen und klären, wie sich die Maßnahmen der „Abenomics“ konkret auf die Landwirtschaft auswirken bzw. inwieweit sie tatsächlich zu einer Reformierung des Sektors beitragen. Dies lässt auch Rückschlüsse darauf zu, wie groß die Bereitschaft der LDP tatsächlich ist, Strukturreformen gegen die Interessen ihrer Kernklientel durchzusetzen.

2. WANDEL DES POLITISCHEN EINFLUSSES DER LANDWIRTSCHAFT IN JAPAN

Ein häufig herangezogenes Erklärungsmodell für die kontinuierlich hohe politische Einflusskraft des Primärsektors in der japanischen Nachkriegszeit ist das so genannte „eiserne Dreieck“, welches die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Parlamentsabgeordneten der regierenden Liberaldemokratischen Partei (LDP, *Jiyūminshu-tō*), dem Landwirtschaftsministerium (MAFF, *Nōrin-Suisan-shō*) sowie den Landwirtschaftsgenossenschaften (*Nōkyō*) bzw. ihrem nationalen Dachverband, dem *JA Zenchū*, in den Vordergrund stellt (u. a. Fukui und Fukai 1996; George Mulgan 2005; Davis und Oh 2007; Horiuchi und Saito 2010; Maclachlan und Shimizu 2016).¹

Die *Nōkyō* sind dabei besonders bedeutsam, da sich ihr Geschäftsbereich nahezu über die gesamte Bandbreite des ländlichen Lebens in Japan erstreckt. 2013 betrug ihr Gesamtvermögen etwa 101,3 Billionen Yen² und ihre Nettogewinne beliefen sich zusammengefasst auf 1,9 Billionen Yen

¹ Für eine ausführliche Diskussion alternativer Erklärungsansätze siehe Thies (2015).

² Zum Zeitpunkt der Manuskripterstellung (März 2016) lag der Wechselkurs bei 125,8 JPY/EUR (ECB 18.3.2016).

(MAFF 2014a; MAFF 2014b). Damit liegen sie etwa auf dem Niveau der größten Unternehmensgruppen in Japan. Fast alle Landwirtschafts-genossenschaften gehören dabei der JA-Gruppe (*The Japan Agriculture Co-operatives*) an. Dieser Verbund zählt rund 10 Millionen Mitglieder und 679 angegliederte *Nōkyō*-Genossenschaften (JA Zenchū 2016b; JA Zenchū 2016a). Während die Zahl der regulären, landwirtschaftlich aktiven Mitglieder im Laufe der letzten Jahrzehnte stetig gesunken ist, sind immer mehr assoziierte Mitglieder aus anderen Wirtschaftszweigen dem JA beigetreten. Mittlerweile sind letztere mit 5,36 Millionen Mitgliedern sogar in der Überzahl (JA Zenchū 2016c). Die außerhalb der Kernkompetenz Landwirtschaft liegenden Geschäftszweige Finanzen und Versicherungen bilden mittlerweile die Hauptwachstumssegmente des JA und sind hinsichtlich ihrer Wirtschaftsstärke mit den jeweiligen privaten Branchenführern vergleichbar. Die *Nōrin Chūkin Bank* der JA-Gruppe ist mit einer Marktkapitalisierung von 3,5 Billionen Yen und einem kumulativen Gesamtvermögen von 99,5 Billionen Yen (*Nōrin Chūkin Bank* 2016) die viertgrößte Bank Japans und nur geringfügig kleiner als die „Big 3“ (MUFG, SMFG und Mizuho FG). Die JA-eigene Versicherung, JA *Kyōsai*, verfügt über Einlagen in Höhe von 65,5 Billionen Yen und ein Gesamtvermögen von 54,2 Billionen Yen. Sie gehört damit zu Japans größten Versicherungsgruppen.³ Zu den wichtigsten organisatorischen Einheiten der JA-Gruppe gehört der Dachverband *Zennō* (*Zenkoku Nōgyō Kyōdō Kumiai Rengōkai*, *National Federation of Agriculture Co-operative Associations*), der die Bereitstellung von Produktionsmitteln (z. B. Maschinen, Pestizide, Düngemittel) organisiert und Dienstleistungen im Bereich des Ankaufs und Vertriebs landwirtschaftlicher Produkte anbietet. JA betreibt daneben auch eigene Coop-Supermärkte und Lebensmittelgeschäfte, Tankstellen, Krankenhäuser, Reiseagenturen und sogar Bestattungsunternehmen (JA Zenchū 2016b; Horiuchi und Saito 2010: 429–430). Den Dachverband für die gesamte JA-Gruppe bildet der 1954 gegründete *JA Zenchū* (*Central Union of Agricultural Co-operatives*), der in erster Linie eine repräsentative, nach dem JA-Gesetz aber auch eine Beratungs- und Kontrollfunktion über die lokalen *Nōkyō* ausübt (Sasada 2015: 17).

Bis in die 1990er Jahre hinein bildeten die *Nōkyō* ein nahezu die gesamte Landbevölkerung umfassendes Netzwerk, das insbesondere von ländlichen LDP-Abgeordneten genutzt wurde, um diesen über Wahlempfehlungen zuverlässig Wählerstimmen zu sichern. Die Reisbauern waren dabei von Anfang an besonders stark eingebunden.⁴ Im Gegenzug wuchs

³ Nur Nihon Seimei (Nissay) bilanzierte 2015 höhere Gesamtaktiva (Nissay 2015).

⁴ Diese Netzwerke wurden daher auch als „rice roots networks“ bezeichnet (z. B. Fukui und Fukai 1996).

ihr Verdienst dank staatlich subventionierter Kredite und Jobs, steuerlichen Vorteilen und protektionistischen Maßnahmen im Laufe der Nachkriegszeit stetig an (Terada 2015: 397). Das „eiserne Dreieck“ mit seinen wechselseitigen Abhängigkeiten strahlte dabei bis in das regionale Baugewerbe aus, denn über das MAFF erhielten lokale Bauunternehmen Aufträge für Projekte zur „Bodenverbesserung“ (*tochi kairyō*), im Rahmen derer sie Reisbauern anstellten, die sich so weitere Einkommensquellen erschließen konnten, auf die sie dringend angewiesen waren. Der *JA Zenchū* diente dabei als wesentlicher Dreh- und Angelpunkt in diesem Dreieck und sorgte zuverlässig für stabile Finanzströme, protektionistische Maßnahmen und politische Mehrheiten (Horiuchi und Saito 2010; Maclachlan und Shimizu 2016).

Abgesehen von wirtschaftlichen Vorteilen für die Bauern sind die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Politik erheblich. Nach Berechnungen des Ökonomen Richard Katz (2014) besteht rund die Hälfte des Einkommens japanischer Bauern aus staatlichen Subventionen. Das entspricht einer jährlichen Belastung der Steuerzahler in Höhe von zirka 4,3 Billionen Yen. Etwa in dieser Höhe bewegt sich auch der jährliche Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoninlandsprodukt (BIP). Dazu kommt: Japanische Verbraucher zahlen trotz langjähriger Deflation durchschnittlich fast das Doppelte des Weltmarktpreises für Lebensmittel.⁵ Sie wenden rund 14 Prozent ihres Einkommens für Ernährung auf (sog. Engel-Koeffizient), während es in den USA nur 6 Prozent und in Großbritannien 9 Prozent sind. Eine Senkung der Lebensmittelpreise durch eine Marktöffnung für mehr Importe käme daher einer beträchtlichen Einkommenserhöhung gleich. Für Katz ist klar, dass die japanische Landwirtschaft gar nicht auf Wirtschaftlichkeit ausgelegt ist: „The purpose of farmers is not to grow food, but to grow voters“ (Katz 2014).

Jedoch ist seit einigen Jahren eine schrittweise Veränderung der traditionellen politischen Dominanz des japanischen Landwirtschaftssektors spürbar. Diese Entwicklung beschleunigte sich, nachdem Japan 1994 im Rahmen internationaler Zollverhandlungen unter dem Dach der Welthandelsorganisation das „Uruguay Round Agreement on Agriculture“⁶

⁵ Die Preise für landwirtschaftliche Produkte sind rund 1,5 Mal höher als im OECD-Durchschnitt (Katz 2014).

⁶ Das Abkommen trat mit der Gründung der WTO im Januar 1995 in Kraft. Es ist von historischer Bedeutung, da es erstmals darauf abzielte, handelsverzerrende Effekte nationaler Subventionen im Agrarbereich einzudämmen und den Marktzugang durch „Tarifizierung“ (d. h. die Umwandlung nichttarifärer Handelshemmnisse, wie z. B. Importquoten, in Zölle) transparenter zu gestalten. Im Vertragswerk wurde eine erhebliche Senkung vieler bis dahin üblicher Agrarsubventionen beschlossen (Davis und Oh 2007: 27).

unterzeichnete. Damit entstand nun erstmals internationaler Druck auf Japan, seinen Agrarmarkt zu liberalisieren (Davis und Oh 2007). Aber auch innenpolitisch veränderten sich die Rahmenbedingungen und ebneten den Weg für Veränderungen. So verringerte die Wahlrechtsreform⁷ im gleichen Jahr die Anreize für Landwirte, sich politisch zu engagieren – gleichzeitig aber auch für Abgeordnete, sich vorrangig auf bestimmte Klientel wie die Reisbauern zu konzentrieren. Folglich fanden agrarwirtschaftliche Interessen fortan auch weniger Niederschlag in politischen Entscheidungen (Horiuchi und Saito 2010). Der Rückgang und die Alterung der ländlichen Bevölkerung sowie Budgetbeschränkungen durch die anhaltend schwierige wirtschaftliche Situation beschleunigten diese Entwicklung (Davis und Oh 2007). Von Bedeutung waren dabei auch grundlegende Änderungen im politischen Entscheidungssystem durch die Premierminister Ryūtarō Hashimoto (1996–1998) und Junichirō Koizumi (2001–2006). Beide stärkten den Einfluss des Kabinetts gegenüber den *nōrin zoku giin* („Agrarlobby-Abgeordneten“, d. h. Abgeordneten aus ländlichen Gebieten mit loyaler lokaler Gefolgschaft) im Parlament (MacLachlan und Shimizu 2016). Auch die Demokratische Partei Japans (DPJ, *Mīnshu-tō*), die die lange Dominanz der LDP als Regierungspartei von 2009 bis 2012 unterbrach, folgte dieser Linie und versuchte, den Einfluss der Agrarlobby zu schwächen, unter anderem mit dem Vorschlag, direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte zu leisten und so das *Nōkyō*-Netzwerk zu umgehen (Horiuchi und Saito 2010: 433). Auch innerparteilich versuchte die DPJ-geführte Regierung, die *nōrin zoku giin* zu schwächen, indem sie diese durch die Abschaffung des *Policy Research Councils*⁸ aus der politischen Entscheidungsfindung auszuschließen versuchte. Das Scheitern dieser Initiative schränkte jedoch den politischen Handlungsspielraum der grundsätzlich liberalisierungswilligen DPJ-Führung erheblich ein (George Mulgan 2014).

Im Gegensatz zur DPJ-Führung gelang es Abe, insbesondere während des Wahlkampfes zu den Unterhauswahlen im Dezember 2014, große

⁷ Das alte Wahlsystem der nicht übertragbaren Einzelstimmgebung (*Single Non-Transferable Vote*, SNTV) wurde 1994 durch ein Parallelsystem abgelöst, das einen Teil der Mandate durch Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und den anderen durch Verhältniswahl in regionalen Listen vergibt (Horiuchi und Saito 2010: 432–433).

⁸ Traditionell sind diese innerparteilichen Strukturen von zentraler Bedeutung, weil sie das Recht haben, alle Gesetzesvorschläge vorab zu prüfen (*jizen shōnin shinsa*), bevor diese im Parlament behandelt werden. Parlamentsabgeordnete, insbesondere die *nōrin zoku giin*, können so ihre Vetomacht gegenüber Beschlüssen des Kabinetts bereits sehr früh im Entscheidungsprozess ausüben und Einfluss auf Entscheidungen nehmen (George Mulgan 2014: 3–5).

Teile der Landbevölkerung für seine Reformpläne zu gewinnen und sich mit dieser Unterstützung gegen eine starke Opposition innerhalb der eigenen Partei durchzusetzen (Maclachlan und Shimizu 2016; Terada 2015)⁹. Allerdings sehen Maclachlan und Shimizu die japanische Landwirtschaftspolitik zu diesem Zeitpunkt ohnehin schon an einer „critical juncture“ angekommen, d. h. einer Situation, die die Chance auf einen größeren Wandel der Landwirtschaftspolitik der Nachkriegszeit zu eröffnen schien. Denn innerhalb der LDP herrschte mittlerweile die grundlegende Überzeugung vor, dass eine Reform des Agrarsektors notwendig sei – wenn auch die Meinungen über die konkret zu ergreifenden Maßnahmen weit auseinandergingen (Maclachlan 2014). Maclachlan zufolge konnten die in den Wahlen bestätigten, reformorientierten Gruppierungen in der LDP nun zunehmend Druck auf das Landwirtschaftsministerium ausüben, welches sich schrittweise von seiner Anti-TPP-Position zurückzog. Dies schwächte aber zugleich die einstmalige enge Beziehung zwischen Ministerium und JA, da letzterer das TPP nach wie vor vehement ablehnte. Maclachlan und Shimizu betonen, dass diese internen Veränderungen und Prozesse für den durch Abe angestoßenen Wandel eine wichtigere Rolle spielen als der „Druck von außen“ (*gaiatsu*), etwa verbunden mit Abschluss des Transpazifischen Freihandelsabkommens TPP (Maclachlan und Shimizu 2016: 172).

Sasada geht sogar noch weiter und argumentiert, dass Reform und Schwächung des JA nicht allein Produkte der veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind, sondern auch Erfolge anti-klientelistischer Gruppierungen innerhalb der Partei darstellen, welche es schon seit der Parteigründung gibt. Er weist jedoch auch darauf hin, dass nach wie vor ein erheblicher Teil der LDP-Abgeordneten nicht zu dieser Gruppe gehört und in der Abkehr von der Klientel-Politik eine wesentliche Ursache für die Wahlniederlage 2009 sieht (Sasada 2015).

Von Bedeutung sind daneben noch zwei weitere Akteure, die bislang kaum eine Rolle spielten: die Industrie und die Konsumenten (Maclachlan 2014). So hielt sich der größte japanische Unternehmerverband, Nippon Keidanren, bis zum Beitritt Japans zu den TPP-Verhandlungen mit Forderungen nach einer Agrarreform zurück. Seither jedoch vertritt der

⁹ Allerdings wurde die Position zum TPP-Abkommen und der Landwirtschaftsreform im Wahlprogramm kaum spezifiziert (Terada 2015: 396). Stattdessen versuchte das Abe-Kabinett verwandte Themen, wie z. B. ländliche Revitalisierung, in einer Art „Lockvogeltaktik“ zu nutzen, die gleichsam bei liberalisierungswilligen, unabhängigen Wählern als auch bei den im JA organisierten, eher protektionistisch orientierten Wählern auf Zustimmung stoßen können (ausführlich dazu: Maclachlan und Shimizu: 173–177).

politisch sehr einflussreiche Verband auch öffentlich die Auffassung, dass eine Umstrukturierung und Anpassung des Landwirtschaftssektors erfolgen muss. Dies sei nicht nur für eine erfolgreiche Umsetzung des Freihandelspaktes erforderlich, sondern könne auch ein Motor für die notwendige Wiederbelebung der Binnennachfrage sein (*Nippon Keidanren* 2014). Bei den Konsumenten findet in den letzten Jahren ebenfalls ein Umdenken statt. Bis Anfang der 2000er Jahre sprach sich, trotz der hohen damit verbundenen finanziellen Lasten, eine Mehrheit der japanischen Verbraucher für eine Subventionierung der heimischen Landwirte aus. Vor allem mit Blick auf die Lebensmittelsicherheit und eine stabile Nahrungsmittelversorgung wurde diese als positiv wahrgenommen und auch staatlicherseits als Rechtfertigung für Agrarsubventionen herangezogen (Naoi und Kume 2011; Davis und Oh 2007)¹⁰. Mittlerweile jedoch stützt der überwiegende Teil der Verbraucher die Auffassung, dass finanzielle Unterstützung für Landwirte zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden sollte und begrüßt den Beitritt Japans zum TPP (*Nikkei Asian Review* 25.10.2015)¹¹.

3. EIN POLITÖKONOMISCHER BLICK AUF DEN JAPANISCHEN AGRARSEKTOR

Sicherlich zu den wesentlichen Triebkräften der Verschiebung des politischen Kräftegleichgewichtes zählt die Krise der japanischen Landwirtschaft selbst (Maclachlan 2014). Dabei geht es nicht allein um die Lebensmittelselbstversorgungsrate, die mit 39 Prozent eine der niedrigsten unter den Industrienationen ist (MAFF 2015c) und deren Erhöhung lange Kernziel japanischer Agrarpolitik war (Davis und Oh 2007). In den letzten Jahren sind auch die Sorgen um die grundsätzliche Stabilität des Sektors gewachsen (Yoshida 2015; Harada 21.11.2013). Gesamtproduktion und Beschäftigtenzahlen sind seit den 1980er Jahren um rund 30 bzw. 50 Prozent zurückgegangen (MAFF 2016d), gleichzeitig gibt es immer mehr

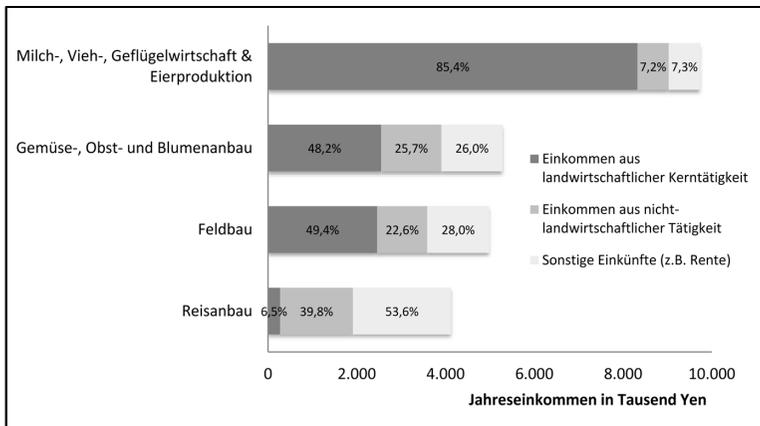
¹⁰ Naoi und Kume (2011) führen diesen Umstand auch auf eine „Koalition der Verlierer“ von Konsumenten und Produzenten zurück. Insbesondere Verbraucher in prekären Jobsituationen würden Protektionismus gutheißen, obwohl sie selbst, relativ gesehen, am meisten von niedrigeren Lebensmittelpreisen profitieren könnten.

¹¹ Nach einer Umfrage der Wirtschaftszeitung *Nikkei* vom Oktober 2015 befürworteten 49 Prozent das TPP, während sich 26 Prozent dagegen aussprachen. Unter den LDP-Anhängern lag die Zustimmung sogar bei 61 Prozent, bei den Unterstützern von DPJ und Unabhängigen jeweils nur bei 30 Prozent (*Nikkei Asian Review* 9.10.2015; *Nikkei Asian Review* 25.10.2015).

ungenutzte Agrarflächen und es entscheiden sich immer weniger junge Japaner für eine Tätigkeit in der Landwirtschaft.

Der Reisanbau, traditionell Hauptträger der japanischen Agrarproduktion, weist dabei die größten Probleme auf. Reis wird in Japan überwiegend in sehr kleinem Maßstab und meist nebenberuflich angebaut, d. h. er ist von sehr niedriger Produktivität geprägt (JA Zenchū 2012)¹². Das lässt sich auf die Landreformen nach dem Zweiten Weltkrieg zurückführen und wurde durch die spätere Agrarpolitik weiter verschärft (Harada 2013)¹³. Reisanbau trägt mit durchschnittlich 6,5 Prozent nur wenig zum Gesamteinkommen der Landwirte bei (siehe Abbildung eins). Trotzdem lag deren durchschnittliches Jahreseinkommen, einschließlich Einkünften aus anderen Tätigkeiten, dank der besonderen politischen Unterstützung stets leicht über dem Durchschnittseinkommen von Arbeitern außerhalb der Landwirtschaft (Terada 2015: 397).

Abb. 1: Jahreseinkommen japanischer Landwirtschaftsbetriebe nach Einkommensquelle und Segment 2014 (je Wirtschaftseinheit)



Quelle: MAFF 2016a.

¹² Laut JA Zenchū sind nur 38 Prozent der Reisbauern hauptberuflich Landwirt, dagegen liegt der Anteil im Obstbau bei 64 Prozent, im Gemüseanbau sowie in der Milch- und Viehwirtschaft sogar bei über 80 Prozent (JA Zenchū 2012).

¹³ Die Landreformen sollten die Abwanderung der Landbevölkerung in die Städte bremsen und eine zuverlässige Lebensmittelversorgung der Bevölkerung sicherstellen. Eine Konsolidierung der Agrarflächen und Produktivitätssteigerungen standen hingegen nicht im Vordergrund (Horiuchi und Saito 2010: 428; Davis und Oh 2007: 24).

Doch der Veränderungsdruck ist über die Jahre deutlich gewachsen. So sank die Nachfrage nach Reis in den letzten 40 Jahren stetig (Yoshida 2015: 77). Um den Reispreis stabil zu halten, führte die japanische Regierung bereits 1969 ein Programm namens *gentan* zur Reduktion der Reisproduktion ein. Seither erhalten Bauern Subventionen, wenn sie die staatlich vorgegebenen Produktionsobergrenzen nicht überschreiten. Versuche, die Landwirte zugleich dazu zu motivieren, andere Feldfrüchte anzubauen (z. B. Soja oder Weizen), schlugen hingegen weitgehend fehl.¹⁴ Zusammen führte dies dazu, dass japanische Verbraucher mit einem hohen Reispreis zurechtkommen müssen und sich die Fläche ungenutzten Ackerlandes in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt hat – auf 420.000 Hektar im Jahr 2015 (*Asahi Shinbun* 4.1.2013; MAFF 2016d).¹⁵ Steuerliche und gesetzliche Fehlanreize führen dazu, dass viele Bauern ihr ungenutztes oder nur am Wochenende genutztes Land nicht verkaufen oder verpachten (Harada 2013).¹⁶ Eine Folge ist, dass in urbanen Regionen etwa 30 Prozent der nutzbaren Fläche durch „Quasi-Landwirtschaftsflächen“ belegt sind und damit effektiveren Nutzungsmöglichkeiten vorenthalten werden (Katz 2014). Problematisch ist dies auch, weil die Nicht-Nutzung von Ackerflächen das umliegende Bewässerungssystem und somit die Produktivität benachbarter Bauern beeinträchtigen kann (Fifield 2014).

Ein weiteres Problem ist die Altersstruktur. Der demographische Wandel schreitet in Japans ländlichen Regionen deutlich schneller voran als in den Metropolen. Das Durchschnittsalter der Landwirte liegt mittlerweile bei über 70 Jahren (MAFF 2015d) und viele haben große Schwierigkeiten, Nachfolger zu finden. Die Zahl kommerzieller Landwirtschaftsbetriebe¹⁷ hat sich von 1995 bis 2015 auf 1,3 Millionen halbiert,

¹⁴ Erst 2004 ist erstmals mehr Gemüse als Reis angebaut worden (Davis und Oh 2007: 33).

¹⁵ Entspricht etwa dem Anderthalbfachen der Fläche der Metropolregion Tokyo (Maclachlan und Shimizu 2016: 172).

¹⁶ Pro 1.000 Quadratmeter Landwirtschaftsfläche werden jährlich nur 1.000 Yen Steuern fällig – für die gleiche Fläche werden in urbanen Regionen etwa 180.000 Yen veranschlagt. Es gelten zudem Ausnahmen von der Erbschaftsteuer (Katz 2014). Ein weiteres Hindernis stellen gesetzliche Regelungen dar, die eine anderweitige Nutzung und Übertragung landwirtschaftlicher Flächen erschweren (Davis und Oh 2007).

¹⁷ Nach der Definition des MAFF („Zensus der Land- und Forstwirtschaft“) gelten Landwirtschaftsbetriebe als kommerziell (*hanbai nōka*), wenn sie mehr als 500.000 Yen im Jahr mit ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit einnehmen und mindestens 12 Hektar Land bewirtschaften. Alle anderen gelten als „selbstversorgende landwirtschaftliche Haushalte“ (*jikyūteki nōka*) (MAFF 2016b). In diese Kategorie fallen die meisten Reisbauern, die durchschnittlich nur 272.000 Yen mit ihren Produkten verdienen (vgl. Abbildung eins).

während die der selbstversorgenden Landwirtschaftsbetriebe um 4,3 Prozent auf insgesamt 826.000 angestiegen ist (MAFF 2015d). Dabei spielt sicherlich eine Rolle, dass Landwirtschaft aufgrund steigender Kosten und sinkender Gewinnmargen immer weniger lukrativ ist. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist es jedoch schwierig, die Produktivität, z. B. durch eine Ausweitung der Landwirtschaftsfläche, zu steigern. Hinzu kommt, dass JA Zenchū nach wie vor ein Quasi-Monopol für die Bereitstellung wichtiger Produktionsmittel innehat, diese nur in kleinen Mengen abgibt und dafür hohe Provisionsgebühren erhebt (Harada 2013). Das mit dem Genossenschaftsmodell einhergehende Prinzip der Gleichbehandlung wirkt sich dabei negativ auf die Innovationskraft des Sektors aus. Beispielsweise werden kaum Preisunterschiede innerhalb der Warengruppen gemacht, wodurch hochwertiger Reis den gleichen Preis erzielt wie minderwertiger (Maclachlan 2014). Diese Problematik dürfte sich weiter verschärfen, wenn die Importe zunehmen und staatliche Stützungsmaßnahmen abgebaut werden (Takada 10.2.2015).

Insbesondere vollberufliche Landwirte haben bereits auf diese Entwicklung reagiert und verlassen die Landwirtschaftsgenossenschaften und den JA. Zwar werden ihre Produkte noch immer überwiegend über die lokalen *Nōkyō* verkauft, doch verzeichnen alternative Vertriebskanäle und der Direktverkauf deutliche Zuwächse (siehe Abbildung zwei). Vollerorts bilden sich neue Geschäftsführungskonzepte und Gesellschaftsformen heraus, unter anderem auch Partnerschaften mit bestehenden lokalen Genossenschaften (Maclachlan und Shimizu 2016).

Abb. 2: Entwicklung der Umsatzverteilung bei Agrarprodukten nach Vertriebsart

Vertriebsart	2005	2015
<i>Nōkyō</i>	72,1%	66,2%
Direktvermarktung an Verbraucher	7,3%	8,8%
Vertriebsgruppen außerhalb der <i>Nōkyō</i>	6,7%	8,7%
Großhandel	6,2%	6,3%
Einzelhandel	3,6%	4,7%
Lebensmittelverarbeitung	0,6%	1,5%
Andere	3,4%	3,8%

Quelle: MAFF 2016c: 5.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das „eiserne Dreieck“ in der Agrarpolitik sowohl von Seiten der Politik als auch von den Bauern selbst geschwächt worden ist. Im Folgenden soll nun genauer ins

Blickfeld genommen werden, inwieweit die drei Pfeile der „Abenomics“ diese Entwicklung unterstützen und inwiefern sie Anreize für weiteren Wandel setzen.

3.1 PFEIL 1: GELDPOLITISCHE LOCKERUNG

„Abenomics“ hat durch die 2012 eingeleitete geldpolitische Lockerung zu einer Abwertung des Yen gegenüber dem US-Dollar von rund 50 Prozent geführt. Einige Beobachter sehen hierin bereits den entscheidenden Erfolg (z. B. Hamada und Adachi 2015), denn dadurch habe sich die Wettbewerbsfähigkeit japanischer Exporte erhöht – auch die der Landwirtschaft. Dieser positiven Lesart zufolge passe sich auch der Strategiewandel der japanischen Agrarpolitik ein. Statt wie bisher auf eine Abschottungspolitik zu setzen, forcire die Regierung unter Abe nunmehr den Export heimischer Landwirtschaftserzeugnisse. Nach Regierungsplänen soll bis 2020 die Menge exportierter Lebensmittel verdoppelt und im Falle von Rindfleisch sogar verfünffacht werden (Takada 10.2.2015). Für Yoshida (Yoshida 2015: 69) stellt dies einen „bahnbrechenden“ Wandel der japanischen Handelspolitik dar.

Tatsächlich konnten die japanischen Agrar- und Fischereiexporte 2015 das dritte Jahr in Folge ein Rekordjahr verbuchen. Die Ausfuhren wuchsen um 22 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt 745,2 Milliarden Yen an. Dabei erfreuen sich insbesondere Meeresfrüchte, japanisches Rindfleisch (*wagyū*) und Reis wachsender Nachfrage (*Nikkei Asian Review* 2.3.2016). Die im Januar 2016 erfolgte Unterzeichnung des Transpazifischen Freihandelsabkommens (TPP) könnte den japanischen Landwirten weitere Exportmöglichkeiten und einen erleichterten Marktzugang eröffnen (*Nikkei Asian Review* 3.2.2016). Jedoch wird das TPP gleichsam die Importmenge ausländischer Agrarprodukte anheben – auch bei Reis. Zwar setzten die Unterhändler durch, dass Japan grundsätzlich seinen hohen Zollsatz auf Reis aufrechterhalten darf, im Gegenzug mussten sie aber neue Quoten für zollfreien Reis aus den USA und Australien akzeptieren. In beiden Ländern bauen schon jetzt einige Betriebe erfolgreich qualitativ hochwertige japanische Reissorten – z. B. Koshihikari-Varianten – an. Laut Experten haben sie gute Aussichten, auf dem japanischen Markt Fuß zu fassen (*Nikkei Asian Review* 3.2.2016).

Das Exportwachstumspotenzial japanischer Agrarprodukte dürfte jedoch – trotz ihrer oft hohen Qualität – begrenzt sein. Nicht nur sind die Produkte meist hochpreisig, viele japanische Bauern verfügen zudem nur über wenig Wissen über ausländische Märkte. Ein weiterer Hinderungsgrund ist, dass die japanischen Reissorten zwar eine hohe regionale Vielfalt aufweisen, geschmacklich und äußerlich aber kaum Alleinstellungs-

merkmale aufweisen, die eine differenzierte Vermarktung in Übersee ermöglichen könnten (Yoshida 2015: 70).

Somit bleibt der heimische Binnenmarkt auf absehbare Zeit der Hauptabsatzmarkt der japanischen Landwirte. Hier konnte Abes Wirtschaftspolitik bislang noch für keine nachhaltige Belebung sorgen. Trotz steigender Börsenkurse sind die erhofften Trickle-down-Effekte auf die Realwirtschaft – ein Schlüsselbegriff der „Abenomics“ – kaum spürbar. Seit 2012 wuchs die japanische Wirtschaft durchschnittlich nur um rund 0,8 Prozent (Hirata 1.2.2016). Die Konsumzurückhaltung der privaten Haushalte – eines der Kernprobleme der vergangenen Jahrzehnte wirtschaftlicher Flaute in Japan – bleibt auch unter Abe ungeklärt. Die Entwicklung der Realeinkommen deutet sogar auf einen Abwärtstrend. Da die Ausgaben der privaten Haushalte zirka 60 Prozent des japanischen BIP ausmachen, stockt damit ein wichtiger Konjunkturmotor. Im Zusammenspiel mit der durch die lockere Geldpolitik einhergehenden Yen-Abwertung hat dies zu einem deutlichen Anstieg des Preisniveaus geführt. So legte der Konsumentenpreisindex für Lebensmittel 2015 um 3,1 Prozent zu (MIC 2015) und die Mehrheit der Verbraucher geht davon aus, dass die Preise weiter steigen (Cabinet Office 2016). Geringere Kaufkraft trifft dabei heimische wie ausländische Produzenten gleichermaßen.

3.2 PFEIL 2: EXPANSIVE FISKALPOLITIK

Angesichts der zunehmenden Liberalisierungsbestrebungen in der Landwirtschaftspolitik ließe sich annehmen, dass dies zu einem Subventionsabbau führen wird. Andererseits setzt „Abenomics“ auf eine expansive Fiskalpolitik, um die japanische Konjunktur zu beleben. Betrachtet man die landwirtschaftlichen Zuweisungen im allgemeinen Staatshaushalt, zeigt sich ein kontinuierlicher prozentualer¹⁸ wie auch absoluter Rückgang der Zuwendungen seit 1996. Doch nimmt man dazu die Gesamtaufwendungen für die Produzentenkompensation in den Blick (z. B. Preisstützungsmaßnahmen des MAFF, Kompensationszahlungen und Sonderbudgets), zeigt sich, dass staatliche Zahlungen an den Sektor stabil geblieben sind. Davis und Oh (2007: 30) zufolge sind die Ausgaben seit 2000 sogar gestiegen. Das deutet an, dass auch unter Abe diese Form des Klientelismus von Bedeutung ist.

¹⁸ 1986 machten diese 4,6 Prozent des Gesamtbudgets aus, 2005 waren es 2,8 Prozent (Davis und Oh 2007: 30).

Das Ergänzungsbudget, das kurz vor der Vertragsunterzeichnung des TPP¹⁹ am 20.01.2016 vom Parlament verabschiedet wurde, bestätigt diese Vermutung. Es enthält umfangreiche Mittelzuweisungen von etwa 400,8 Milliarden Yen für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, davon sind 312,2 Mrd. Yen als TPP-bezogene Hilfsmaßnahmen deklariert (MAFF 2015b) und 99 Mrd. Yen sind für traditionelle Projekte zur Aufrechterhaltung der ländlichen Infrastruktur bzw. für die bereits genannten Bodenverbesserungsmaßnahmen (*tochi kairyō*) veranschlagt (*Agrinews* 21.1.2016). Der im März 2016 verabschiedete Haushalt für das Fiskaljahr 2016 sieht weitere 2,31 Billionen Yen für den Agrarsektor vor, davon 296,2 Milliarden Yen für *Tochi-kairyō*-Projekte.²⁰ Zusammengenommen werden damit rund 44 Prozent mehr Mittel als im Vorjahr für Projekte aufgewendet, die der traditionellen Klientelpolitik der LDP entsprechen (George Mulgan 1.8.2016; MAFF 2016a).

Einige Beobachter (George Mulgan 1.8.2016; *Asahi Shinbun* 12.12.2015) sehen darin Parallelen zum Hilfspaket, welches die japanische Regierung für die Landwirtschaft nach dem Abschluss der Uruguay-Runde des GATT 1993 geschnürt hatte. Vom Gesamtvolumen von rund 6 Billionen Yen floss die Hälfte in *Tochi-kairyō*-Projekte. Das legt den Schluss nahe, dass die expansive Fiskalpolitik der „Abenomics“ im Falle der Landwirtschaft auch dazu genutzt wird, traditionelle Klientelpolitik zu verfolgen. Sichtbar ist dies auch im Nachtragshaushalt 2015, der auf eine Sicherung ländlicher Wählerstimmen für die Oberhauswahlen im Sommer 2016 zielt (*Nikkei Asian Review* 26.11.2015; George Mulgan 1.8.2016).

3.3 PFEIL 3: STRUKTURREFORMEN

Der dritte Pfeil der „Abenomics“ steht für eine langfristige Wachstumsstrategie (*seichō senryaku*). Für viele Beobachter ist dies der wichtigste und zugleich schwierigste Teil (OECD 15.4.2015). Vorgesehen sind eine Reihe von Deregulierungsmaßnahmen und Anpassungen in verschiedenen Sektoren, auch in der Landwirtschaft. Besondere Bedeutung hat dabei die Umwandlung des Dachverbandes der Agrarkooperativen, des *JA Zenchū* (*Reuters* 9.2.2015). Der JA kritisierte dieses Vorhaben zunächst vehement und drohte mit der Beendigung seiner Wahlunterstützung für die LDP.

¹⁹ Das TPP-Abkommen wurde am 4. Februar 2016 in Auckland von Vertretern von 12 Ländern unterzeichnet (*Nikkei Asian Review* 4.2.2016).

²⁰ Die DPJ kürzte bei ihrem Regierungsantritt 2009 die entsprechenden Budgetzuweisungen um 60 Prozent, explizit um Klientelismus in der Landwirtschaft zu bekämpfen (George Mulgan 1.8.2016).

Zudem sprach er sich klar gegen eine Liberalisierung des Agrarsektors und den TPP-Beitritt aus, wie Abe sie favorisiert (Maclachlan und Shimizu 2016). Der Verband argumentierte, dass zunehmender Wettbewerbsdruck lokale *Nōkyō* dazu veranlassen könnte, unprofitable, dünn besiedelte Gemeinden nicht mehr zu versorgen, in denen der JA oft der einzige Anbieter wichtiger Dienstleistungen sei (Sasada 2015: 18–19). Aufgrund seines großen politischen Einflusses ist es aus Sicht der Regierung Abe daher nahezu unumgänglich, erst JA und damit die „Widerstandskräfte (*teikō seiryoku*)“ gegen eine stärkere Marktorientierung politisch zu schwächen, um den dritten Pfeil erfolgreich auf den Weg zu bringen (Davis und Oh 2007: 32 f.).

Abes erster Reformschritt im Agrarsektor betraf die Abschaffung des Programms zur Stützung des Reispreises, *gentan*, bis 2018. Dies wird voraussichtlich zur Folge haben, dass die Produktionskosten steigen und dadurch viele nebenberuflich tätige Bauern aus dem Geschäft gedrängt werden. Die Reform setzt zudem Anreize, Anbauflächen zusammenzulegen und effizienter zu nutzen (Terada 2015: 397). Doch zugleich hat die Regierung angekündigt, die TPP-bedingte Ausweitung der Importquote für Reis aus Australien und den USA durch einen Aufkauf der heimischen Reisernte in gleicher Höhe auszugleichen, um so einem Preisverfall entgegenzuwirken (Yamashita 6.10.2015). Dadurch gelang es der Abe-Regierung, sowohl die TPP-Verhandlungspartner als auch die heimischen Reisbauern zufrieden zu stellen – wenn auch auf Kosten der japanischen Konsumenten. Letztlich könnte dieser Schritt den angestrebten strukturellen Wandel in der Reisproduktion deutlich verzögern (George Mulgan 15.10.2015).

Mit dem zweiten Reformschritt zielte Abe auf den JA selbst. Zwar betonte die Regierung offiziell, die Reform solle erster Linie die Attraktivität des Sektors für junge Leute erhöhen, doch viele Beobachter sahen darin vor allem den Versuch, *JA Zenchū*, und damit die wichtigste Opposition gegen eine Liberalisierung, zu schwächen (z. B. Terada 2015: 383; Takada 10.2.2015). Deutlich wurde das im Mai 2014, als der Council on Regulatory Reform (*Kisei Kaikaku Kaigi*), ein dem Premierminister unterstelltes Beratungsgremium, Empfehlungen für eine nachhaltige Reform des Agrarsektors vorlegte. Empfohlen wurde die Abschaffung des *JA Zenchū* als politisches Machtzentrum der JA-Gruppe sowie die Abschaffung des Sonderstatus des *Zennō* als Agrargenossenschaft (und damit vom Antimonopolgesetz ausgenommene Körperschaft). Die Organisation solle in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Zwar wies die Abe-Regierung die Empfehlungen öffentlich zurück, aber JA war nun bereit, einen milderen Alternativvorschlag zusammen mit der Regierung auszuarbeiten (Maclachlan und Shimizu 10.2.2014).

Die zusammen mit JA überarbeitete Reform (Cabinet Office 2014) sieht nun eine Änderung des rechtlichen Status des *JA Zenchū* vor. Innerhalb von drei Jahren soll dieser in einen regulär eingetragenen Verein überführt werden und sein ausschließliches Recht zur kostenpflichtigen Unternehmensberatung und Rechnungsprüfung lokaler *Nōkyō* bis September 2019 verlieren. Die bislang dafür zuständige nationale Audit-Gesellschaft des *JA Zenchū* (*Zenkoku Kansa Kikō*) wird vom Dachverband losgelöst und in eine eigenständige Gesellschaft umgewandelt (Miura 2016). Damit könnte künftig eine zentrale Finanzgrundlage des *JA Zenchū* erodieren, da die jährlichen Einnahmen aus den Gebühren lokaler *Nōkyō* derzeit noch fast 97 Prozent der Gewinne des JA ausmachen (JA Zenchū 2015; Takano 26.2.2015). Die Reform schafft zudem das Prinzip der „vollständigen Nutzung“ (*zen riyō*) des *JA-Zenchū* weitgehend ab, welches Mitglieder quasi verpflichtet, bei Einkauf und Vertrieb ausschließlich die Netzwerke der *Nōkyō* bzw. des *Zennō* zu nutzen. Landwirte, lokale *Nōkyō* und JA-Regionalverbände bekämen so mehr Freiheit und könnten etwa Wirtschaftsprüfer selbst wählen oder eigene Marketing-Kanäle entwickeln. Zudem senkt die Reform den Anteil registrierter Landwirte und professioneller Verkäufer von Agrarprodukten in den Vorständen der Agrargenossenschaften. Die Beteiligung von Nicht-Landwirten soll eine stärkere Marktorientierung und mehr Investitionen aus anderen Wirtschaftszweigen begünstigen. Weiterhin wird Unternehmen zukünftig erlaubt sein, bis zu 50 Prozent (bisher 25 Prozent) an landbesitzenden Körperschaften zu erwerben (*Japan Times* 3.4.2015). Dadurch sollen wieder mehr Familienbetriebe und Unternehmen hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig werden, die die Flächen effizienter nutzen können (MacLachlan und Shimizu 2016: 172).

Die JA-Reform wurde im August 2015 vom Parlament verabschiedet (Miura 2016) und gilt vielen Beobachtern trotz deutlicher Abschwächung gegenüber den ursprünglichen Kommissionsempfehlungen als bedeutender erster Schritt, um gegen einen politisch geschwächten *JA Zenchū* weitere Reformen durchzusetzen (George Mulgan 7.5.2015; Sasada 2015: 33; MacLachlan und Shimizu 2016). Sollte dies gelingen, könnte Abe eines Tages sogar als noch entschlossenerer Reformier gelten als sein politischer Ziehvater Junichirō Koizumi (Terada 2015: 401).

Doch noch ist nicht absehbar, ob die Reform wirklich eine substanzielle politische Schwächung des JA erreichen wird. Eine stärkere Marktorientierung und mehr Wettbewerb müssen nicht zwangsläufig zu einem geringeren politischen Einfluss des Primärsektors führen (Takada 10.2.2015). Wahrscheinlich ist jedoch, dass sich die Akteurkonstellation nachhaltig verändern wird. Schon vor der Reform war JA kaum noch eine reine Interessenvertretung der Landwirte. Die Reformen stärken die be-

reits dominierenden JA-Mitglieder ohne landwirtschaftlichen Bezug, welche die schrumpfende Gruppe der Kleinbauern zunehmend ersetzen – auch hinsichtlich ihrer Bedeutung als Wählergruppe (*Reuters* 9.2.2015). Mit der Marktöffnung und Industrialisierung der Produktion könnten neue Oligopole entstehen, deren Marktmacht mit einem erheblichen politischen Einfluss einhergeht (*Asahi Shinbun* 4.11.2013). Schon jetzt kritisiert der japanische Verband für ökologische Landwirtschaft (*Nihon Yūki Nōgyō Kenkyūkai*, Japan Organic Agriculture Association, JOAA), dass die Reform in erster Linie den Interessen der Großindustrie diene. Er geht davon aus, dass bei einer vollständigen Marktliberalisierung etwa 90 Prozent der Reisbauern aus dem Geschäft aussteigen und dafür große Industriebetriebe, insbesondere aus der Biotechnologie (z. B. Anbieter von genetisch veränderten Produkten), den Markt übernehmen würden (Simone 29.1.2016).

Andererseits ist keineswegs ausgemacht, dass Genossenschaften vollständig verschwinden werden. Denkbar wäre beispielsweise, dass sich ihre Arbeit wieder stärker an den Bedürfnissen der Landwirte und der Verbraucher orientiert. Genossenschaften könnten beispielsweise den Bedarf an saisonalen Arbeitskräften, Maschinen und anderen Produktionsmitteln koordinieren sowie die Verwendung neuer Technologien und die Diversifizierung des Produktportfolios fördern (Yamashita 2015). Direkte Kooperationen zwischen Landwirten und Konsumenten haben in Japan eine lange Tradition und entwickeln sich gerade im Bio-Landbau.

4. FAZIT

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Shinzō Abe stärker als jeder andere Premierminister vor ihm dem Thema der Agrarreform angenommen hat. Sein „Abenomics“-Programm hat dabei wichtige Maßnahmen für mehr Wettbewerb eingeleitet. Allerdings fand er auch eine günstige Ausgangslage vor. Die Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse vor seiner Amtszeit und die Krisensituation der Landwirte selbst begünstigten zweifellos seine Reformbemühungen. Insofern erscheint es voreilig, seine Landwirtschaftsreform vor allem als Ergebnis von entschieden anti-klientelistischer Politik zu sehen.

Während Wechselkurseffekte und Exportförderungsmaßnahmen des ersten Pfeils bislang nur eine relativ kleine Zahl japanischer Landwirte begünstigen, welche schon jetzt ausländische Märkte für ihre Produkte nutzen, scheint die Belebung der Binnennachfrage – dem Ziel des zweiten Pfeils – derzeit von größerer Bedeutung für den Sektor zu sein. Doch statt einer Belebung der Nachfrage setzt die japanischen Regierung hier offen-

bar mehr auf die Befriedigung von Partikularinteressen. Langfristig hingegen könnte der dritte Pfeil die wichtigste Rolle spielen. Mit den bisher umgesetzten Strukturreformen ist der Weg bereitet für eine Schwächung des JA-Monopols und für einen allmählichen Rückzug des Staates aus dem Agrarmarkt. Noch ist aber der Ausgang ungewiss, nicht zuletzt, weil die Abe-Regierung Kompromisse eingeht – etwa vor den Oberhauswahlen 2016 – und dafür auf eine klientelistische Politik zurückgreift. JA verfügt zumindest im Moment noch über einen beachtlichen Einfluss gerade auch bei der Mobilisierung von Wählerstimmen.

Doch zweifellos werden wichtige Impulse für eine Neuorientierung des japanischen Agrarsektors vermehrt von den Landwirten selbst kommen, da diese sich auch ohne Reformen rasant verändernden Rahmenbedingungen anpassen müssen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Cabinet Office (2016): *Consumer Confidence Survey January 2016*. <http://www.esri.cao.go.jp/en/stat/shouhi/shouhi-e.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2014): *Agricultural field (Objectives and perspectives of regulatory reform)*. <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/english/pdf/140613/item2-5.pdf> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Davis, Christina und Oh, Jennifer (2007): Repeal of the Rice Laws in Japan: The Role of International Pressure to Overcome Vested Interests. *Comparative Politics* 40 (1): 21–40.
- ECB, European Central Bank (18.3.2016): Euro exchange rates JPY. <http://www.ecb.europa.eu/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-jpy.en.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Fifield, Anna (18.10.2014): Japan's farmers face an existential crisis: reform or die out. *Washington Post*. <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA386461733&v=2.1&u=fub&it=r&p=AONE&sw=w&asid=5520c4a614eb3b15cc5b1589e95e0fb3> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Fukui, Haruhiro und Fukai, Shigeko N. (1996): Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan. *Asian Survey, Informal Politics in East Asia*, 36 (3): 268–286.
- George Mulgan, Aurelia (1.8.2016): Japan's TPP agriculture spending a return to business as usual. *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2016/01/08/japans-tppagriculture-spending-a-return-to-business-as-usual/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (15.10.2015): Abe looks to reassure farmers on TPP. *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2015/10/15/abe-looks-to-reassure-farmers-ontpp/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (7.5.2015): Japan's agricultural reforms watered down but still significant. *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2015/05/07/japans-agricultural-reforms-watered-down-but-still-significant/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).

- (2014): Bringing the Party Back In: How the DPJ Diminished Prospects for Japanese Agricultural Trade Liberalization under the TPP. *Japanese Journal of Political Science* 15 (1): 1–22.
- (2005): Japans Interventionist State: Bringing Agriculture Back. *Japanese Journal of Political Science* 6 (1): 29–61.
- Hamada, Kōichi und Adachi, Seiji (2015): *Sekai ga nihonkeizai wo urayamu hi* [Der Tag, an dem die Welt Japans Wirtschaft beneiden wird]. Tokyo: Gentosha.
- Harada, Yutaka (21.11.2013): Japan's Agriculture and the TPP. *The Tokyo Foundation*. <http://www.tokyofoundation.org/en/articles/2013/japanagriculture-and-tpp> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Hirata, Ikuo (1.2.2016): Time for Abenomics to get real as China stutters. *Nikkei Asian Review*, <http://asia.nikkei.com/print/article/149424> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Horiuchi, Yusaku und Saito, Jun (2010): Cultivating rice and votes: The institutional origins of agricultural protectionism in Japan. *Journal of East Asian Studies* 10: 425–452.
- JA Zenchū (2016a): *JA gurūpu ni tsuite. JA kazu no sui'i* [Über die JA-Gruppe. Veränderungen der Anzahl der Kooperativen]. <http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/y> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2016b): *JA gurūpu no soshiki jigyo* [Die Geschäftsbereiche der JA-Gruppe]. <https://org.ja-group.jp/about/group> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2016c): *Kumiai'in to ha* [Über die Mitgliedschaft]. <https://org.ja-group.jp/about/unionmember/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2015): *Heisei 26 nendo ippan kaikai shōmi zaisan zōgen keisansho* [Geschäftsjahr 2014: Allgemeine Buchhaltung, Rechnungsaufstellung zur Zu- und Abnahme des Reinvermögens]. http://www.zenchu-ja.or.jp/wp-content/uploads/2015/11/151111_02.pdf (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2012): *JA gurūpu jiki sankanen no hōshin – ippan no hō-muke shiryō* [Zielsetzungen der JA-Gruppe für die nächsten 3 Jahre – Material für die allgemeine Öffentlichkeit]. http://www.zenchu-ja.or.jp/pdf/food/121128_01.pdf (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- JOAA, Japan Organic Agriculture Association (2016): *Seisansha to shōhisha no teikei* [Teikei'-Kooperation zwischen Produzenten und Konsumenten]. <http://www.joaa.net/mokuhyou/teikei.html> (letzter Zugriff am 11.4.2016).
- Katz, Richard (2014): *Sept. 16 event ,Abenomics, TPP, and the future of Japan's agriculture'*. <http://weai.columbia.edu/sept-16-eventabenomics-tpp-and-the-future-of-japans-agriculture-pictures-and-audio/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Maclachlan, Patricia (2014): *Sept. 16 event ,Abenomics, TPP, and the future of Japan's agriculture'*. <http://weai.columbia.edu/sept-16-eventabenomics-tpp-and-the-future-of-japans-agriculture-pictures-and-audio/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Maclachlan, Patricia und Shimizu, Kay (2016): The Kantei vs the LDP: Agricultural reform, the organized vote, and the 2014 election. In: Pekkanen, Robert J., Reed, Steven R. und Scheiner, Ethan (Hg.): *Japan Decides 2014: The Japanese General Election*. London: Palgrave Macmillan: 170–82.
- (10.2.2014): Shinzo Abe's tug-of-war with the farm lobby. *Council on Foreign Relations – Asia Unbound*. <http://blogs.cfr.org/asia/2014/10/02/maclachlan-and>

- shimizu-shinzo-aves-tug-of-war-with-the-farm-lobby/ (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- MAFF (2016a): *Heisei 28 nendo nōrinsuisansei yosan gaisan kettei no gaiyō* [Überblick zum vorläufigen Haushaltsbeschluss in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, Fiskaljahr 2016]. http://www.maff.go.jp/j/budget/2016/pdf/28_kettei_kosshi.pdf (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2016b): *2015 nen nōringyō sensasu kekka no gaiyō (gaisūchi) (heisei 27 nen nigatsu tsuitachi genzai) chōsa no gaiyō* [Zensus der Land- und Forstwirtschaft 2015, Überblick der Ergebnisse (gerundete Werte) (Stand 01.02.2015), Übersicht zur Umfrage]. <http://www.maff.go.jp/j/press/tokei/census/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2016c): *2015 nen nōringyō sensasu kekka no gaiyō (kakuteichi)* [Zensus der Land- und Forstwirtschaft 2015, Ergebnisse, Überblick (endgültige Werte)]. http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/noucen/pdf/census_15k.pdf (letzter Zugriff am 13.2.1017).
- (2016d): *Nōrinsuisan kihon deetashū* [Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft – Zusammenstellung grundlegender Daten]. <http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/index.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2015a): *Bun'ya-betsu bunrui/nōka no shotoku ya seisan kosuto, einō ruikeibetsu keiei tōkei (kobetsu keiei)* [Einteilung nach Bereich/Einkommen und Produktionskosten der Bauern, Managementstatistik nach Landwirtschaftstyp (pro Betrieb)]. <http://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/kensaku/bunya3.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2015b): *Heisei 27 nendo nōrinsuisan kankei hosei yosan no gaiyō* [Überblick zum Nachtragshaushalt zur Land-Forst- und Fischereiwirtschaft, Fiskaljahr 2015]. http://www.maff.go.jp/j/budget/2015/pdf/27_hosei.pdf (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2015c): *„Shitteru? Nihon no shokuryō jijō’ Dainibu shokuryō jikyūritsu · shokuryō jikyūryoku* [Schon gewusst? Die Situation der japanischen Lebensmittel, 2. Teil Lebensmittelselbstversorgungsrate – Lebensmittelselbstversorgungskraft]. http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/pdf//shoku_part2_1.pdf (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2015d): *2015 nen nōringyō sensasu kekka no gaiyō (gaisūchi) (heisei 27 nen nigatsu tsuitachi genzai)* [Zensus zur Land- und Forstwirtschaft 2015, Überblick der Ergebnisse (gerundete Werte) (Stand: 01.02.2015)]. <http://www.maff.go.jp/j/press/tokei/census/151127.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2014a): *Heisei 25 jigyō nendo sōgō nōkyō tōkeihyō – son’eki keisansho* [Statistics on Agricultural Cooperatives – 2013 Business Year, Profit and Loss Statement]. <http://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/index.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2014b): *Heisei 25 jigyō nendo sōgō nōkyō tōkeihyō – taishaku taishōhyō* [Statistics on Agricultural Cooperatives – 2013 Business Year; Balance Sheet]. <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000029658457> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- MIC, Ministry of Internal Affairs and Communications (2015): *Consumer price index Japan*. <http://www.stat.go.jp/english/data/cpi/158c.htm> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Miura, Hideyuki (2016): *Nihon no nōgyō seisaku wo meguru seisaku katei to nōkyō kaikaku* [Der auf die japanische Landwirtschaft bezogene politische Prozess

- und die Reform der Agrarkooperativen]. In: Umada, Keiichi und Ōkawa, Masatoshi (Hg.): *Gendai Nihon Keizai no Ronten – Kiro ni tatsu Nippon* [Diskussionsspunkte zur gegenwärtigen japanischen Wirtschaft – Japan am Scheideweg]. Tokyo: Bunshindo.
- Naoi, Megumi und Kume, Ikuo (2011): Explaining mass support for agricultural protectionism: Evidence from a survey experiment during the global recession. *International Organization* 65 (4): 771–95.
- N. N. (11.3.2016): Milk distribution becomes focus in Japan's butter shortage. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/print/article/158979> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- (2.3.2016): Japan logs another bumper year for exports. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/print/article/149896> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (4.2.2016): Pacific Rim free trade deal signed in NZ ceremony. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com>. (letzter Zugriff am 8.3.2016).
 - (3.2.2016): Rice politics: Japanese farmers have reasons to fear and cheer the TPP. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Japanese-farmers-have-reasons-to-fear-and-cheer-the-TPP> (letzter Zugriff am 13.2.2017)
 - (21.1.2016): Taishitsu kyōka he 4000 okuen 15 nendo hoseiyosan ga seiritsu [Nachtragshaushalt 2015 über 400 Mrd. Yen für Konstitutionsstärkung ist beschlossen]. *Agrinews*. http://www.agrinews.co.jp/modules/pico/index.php?content_id=36040 (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (12.12.2015): TPP taisaku, tochikairyō ni 990 okuenjō he hoseiyosan-an [TPP-Maßnahmen sehen über 99 Mrd. Yen für Bodenverbesserung vor – Entwurf für Nachtragshaushalt]. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/articles/ASHDC5G3XHDCULFA022.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (26.11.2015): TPP: Japan's farming strategy more parry than thrust. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/Features/Trans-Pacific-Partnership/Japan-s-farmingstrategy-more-parry-than-thrust> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (25.10.2015): Nikkei survey: Only 25% say Abenomics will boost economy. *Nikkei Asian Review* <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Only-25-say-Abenomics-will-boost-economy> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (9.10.2015): Nikkei survey: Japanese public wants Abe to focus on economy. *Nikkei Asian Review*. <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japanese-public-wants-Abe-to-focus-on-economy> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (3.4.2015): Cabinet approves JA-Zenchu reform bill. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/04/03/national/politics-diplomacy/cabinet-approves-ja-zenchu-reform-bill/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (9.2.2015): Japan's farming lobby accepts cooperatives reform plan. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/japan-farming-idUSL4N0VJ49920150209> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
 - (4.11.2013): EDITORIAL: Major reforms, not cosmetic changes, needed for Japan's rice farming. *Asahi Shinbun*. <http://ajw.asahi.com> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Nippon Keidanren (2014): *Policy Proposals: Establishing a path for growth of the Japanese economy*. <http://www.keidanren.or.jp/en/policy/2014/006.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Nissay (2015): *Gyōseki no gaiyō* [Überblick der Geschäftsergebnisse]. <http://www.nissay.co.jp/kaisha/annai/gyoseki/gaiyo.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).

- Nōrin Chūkin Bank (2016): *Soshiki gaiyō: Nōrin Chūō Kinko* [Organisations-Übersicht: Nōrin Chūō Kinko]. <http://www.nochubank.or.jp/about/profile.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- OECD (15.4.2015): ‚Abenomics‘, third arrow key to revitalising Japan’s economy. <http://www.oecd.org/newsroom/abenomics-third-arrow-key-to-revitalising-japans-economy.htm> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Sasada, Hironori (2015): The ‚third arrow‘ or friendly fire? The LDP government’s reform plan for the Japan agricultural cooperatives. *Japanese Political Economy* 41 (1–2): 14–35.
- Simone, Gianni (29.1.2016): The Future of rice farming in Japan. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/life/2016/01/29/food/the-future-of-rice-farming-in-japan/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Takada, Aya (10.2.2015): Japan’s farm lobby concedes to Abe’s agriculture reform Plans. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-10/japan-s-farm-lobby-concedes-to-abe-s-agriculture-reform-plans> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Takano, Hajime (26.2.2015): ‚Nōkyō tsubushi‘ ha Abe-seiken no seijiteki onnen [Sturz des Nōkyō – ein tiefer politischer Groll der Abe-Regierung]. *Nikkan Gendai*. <http://www.nikkan-gendai.com/articles/view/news/157510> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Terada, Takashi (2015): The Abe Effect and Domestic Politics. *Asian Perspective* 39: 381–403.
- Thies, Cameron G. (2015): The declining exceptionalism of agriculture identifying the domestic politics and foreign policy of agricultural trade protectionism. *Review of International Political Economy* 22 (2): 339–59.
- Yamashita, Kazuhito (2015): Arata na nōgyō no hatten hōkō [Neue Wege für eine Entwicklung der Landwirtschaft]. *RIETI Policy Discussion Paper Series* No. 15-P-006. Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- (6.10.2015): TPP kōshō daketsu imakoso reisei ni kangaeyō [TPP Vereinbarung – Gerade jetzt in Ruhe nachdenken]. *WEBRONZA – Asahi Shinbunsha*. <http://webronza.asahi.com/business/articles/2015100600003.html> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Yoshida, Reiji und Aoki, Mizuho (18.2.2015): Abe’s JA reforms no salve for core problems, experts say. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/02/18/national/politics-diplomacy/break-from-co-opmay-boost-products-and-profit-says-fukui-farmer/> (letzter Zugriff am 13.2.2017).
- Yoshida, Tadanori (2015): Nihon no nōgyō ha sekai de tatakaeruka? [Kann die japanische Landwirtschaft weltweit konkurrieren?]. In: Nihon Keizai Shinbunsha (Hg.): *Nikkei Ōyosoku 2016: Korekara Nihon no Renten* [Japanische Wirtschaft – Die große Prognose 2016: Japans Zukunftsfragen]. Tokyo: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.

(KEINE) ANGST VORM WÄHLER: ABES ARBEITSMARKTPOLITISCHE STRUKTURREFORMEN IN ZEITEN WACHSENDER SOZIALER UNGLEICHHEIT

Steffen HEINRICH

1. EINFÜHRUNG¹

Wohl die meisten Menschen würden intuitiv vermuten, dass Regierungen in repräsentativen Demokratien soweit möglich Maßnahmen vermeiden, die unpopulär bei den Wählern sind (in der Politikwissenschaft auch *Blame-avoidance*-Strategie genannt). Denn unzufriedene Wähler können die Regierung bei der nächsten Wahl durch Abwahl bestrafen. Daran gemessen, erscheint die arbeitsmarktpolitische Strategie der gegenwärtigen Abe-Regierung jedoch höchst widersprüchlich. So bemühte sich Shinzō Abe in seiner ersten Amtszeit (2006–2007) um eine Lockerung des Kündigungsschutzes und des Mindestlohnsystems sowie um die Abschaffung der gesetzlich vorgeschriebenen Vergütung von Überstunden für höhere Angestellte. Alle drei Projekte stießen auf teilweise erbitterten Widerstand und wurden entweder aufgegeben oder so verändert, dass sie Regulierung letztlich eher festigten statt zu lockern. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09, welche in den Zeitraum zwischen den beiden Amtszeiten Abes fiel, schien den Stimmungsumschwung gegen weitere Deregulierungen am Arbeitsmarkt noch zu bekräftigen, schließlich hatte die Demokratische Partei Japans (DPJ, *Minshū-tō*, seit 2016 *Minshintō*)² die Unterhauswahl 2009 mit einer stark sozialpolitisch-orientierten Agenda haushoch gewonnen. Doch seit Abes erneutem Amtsantritt 2012 stehen nun wieder ähnliche Reformvorhaben auf der Regierungsagenda wie in der ersten Amtszeit, so etwa der Vorschlag, die Vorschrift, nach der Angestellte unterhalb des Managements Überstundenzuschläge erhalten müssen, ab einer bestimmten Verdienstgrenze abzuschaffen. Eine der ersten erfolgreich umgesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beinhaltete eine weitere Liberalisierung des Leiharbeitssektors, welcher schon

¹ Ich danke Cédric Felix Klein für Unterstützung bei der Datenrecherche. Fehler liegen ausschließlich in der Verantwortung des Autors.

² Anmerkung zu japanischen Begriffen: In allen Fällen, in denen eine offizielle oder gebräuchliche englische Bezeichnung existiert, wird diese der Übersetzung ins Deutsche bevorzugt.

seit Jahren aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen stark in der Kritik steht.

Wie lässt sich also erklären, dass Abe trotz der Erfahrung seiner ersten Amtszeit ein Politikprogramm durchzusetzen versucht, das sowohl unpopulär als auch politisch hoch riskant erscheint? Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass dafür drei Faktoren maßgeblich sind. Erstens ermöglicht ein zunehmend zentralisierter Entscheidungsprozess in Verbindung mit einem führungsstarken Premierminister nicht nur Strategien des „Durchregierens“, sondern erhöht auch, zweitens, die direkte politische *Accountability* von Entscheidungen. Die erste Entwicklung kann erklären, warum sich die Abe-Administrationen in der Lage sahen und sehen, die Interessen exportorientierter Großunternehmen zu privilegieren und beim Wähler unpopuläre Maßnahmen vorzuschlagen. Die zweite jedoch, warum die Regierung wiederholt nicht nur derartige Initiativen zurückziehen, sondern auch zuweilen fast in ihr Gegenteil umformulieren muss. Die gewachsene öffentliche Wahrnehmung für soziale Ungleichheit und ökonomische Unsicherheit in der japanischen Gesellschaft (*kakusa shakai*)³ machen es wahrscheinlicher, dass Wähler Regierungshandeln kritisch hinterfragen bzw. von der Regierung angemessene Antworten auf soziale Missstände erwarten. Dazu kommt in jüngerer Zeit, als dritter Faktor, noch ein Zielkonflikt mit „Abenomics“. Beförderte Abes bisherige arbeitsmarktpolitische Agenda mit dem Ziel einer dauerhaften Senkung der Arbeitskosten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen (die ähnliche Maßnahmen früherer LDP-Regierungen fortsetzt) tendenziell ein Gefühl der Unsicherheit bei vielen Arbeitnehmern,⁴ setzt „Abenomics“ auf konjunkturstützende Maßnahmen, deren Erfolg wesentlich von einem sich verbessernden Verbrauchervertrauen und steigenden Löhnen abhängt. Das Zusammentreffen dieser drei Entwicklungen erklärt den widersprüchlichen und unsteten arbeitsmarktpolitischen Kurs Abes.

Das Beispiel der Arbeitsmarktpolitik macht dabei nicht nur deutlich, wie sehr sich der Policy-Prozess in Japan in den letzten Jahren gewandelt hat, sondern auch wie groß der Einfluss der nicht nur in Japan mit immer größerer öffentlicher Anteilnahme geführten Debatte über soziale Un-

³ Für den Zusammenhang zwischen sozialer Spaltung und Arbeitsmarktpolitik siehe insb. Shinoda (2008).

⁴ Verunsicherung und soziale Ungleichheit betrifft nicht-reguläre wie reguläre Beschäftigte. Während erstere Gruppe vor allem unter deutlich schlechteren Arbeitsbedingungen und Aufstiegschancen konfrontiert ist, hat letztere seit Mitte der 1990er zum Teil erhebliche Einschnitte bei Löhnen und betrieblichen Sozialleistungen hinnehmen müssen.

gleichheit auf praktische Politik geworden ist. Nicht zuletzt wirft sie ein Schlaglicht auf wenig beachtete konzeptionelle und wahlstrategische Herausforderungen von „Abenomics“.

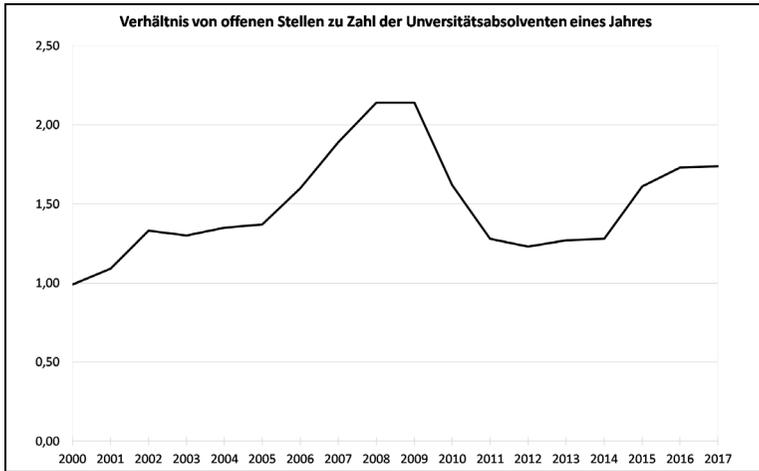
Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Abschnitt zwei fasst kurz die wichtigsten Entwicklungen des japanischen Arbeitsmarktes in den letzten 16 Jahren zusammen und stellt die Arbeitsmarktpolitik Abes in den Kontext strukturell veränderter Politikprozesse. Im dritten Abschnitt werden die wachsende wahlpolitische Salienz der arbeitsmarktpolitischen Themen und ihre Bedeutung für Politikentscheidungen beleuchtet. Im vierten Abschnitt werden die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Initiativen der verschiedenen Abe-Kabinette, im Sinne eines *Process Tracings*, analysiert und verglichen. Abschnitt fünf fasst die Erkenntnisse zusammen.

2. ARBEITSMARKTPOLITIK IN JAPAN: VON KORPORATISMUS ÜBER STANDORTWETTBEWERB ZU ABENOMICS

Arbeitsmarktpolitik gehört zu den Politikfeldern, bei denen sich die Veränderungen in den politischen Entscheidungsprozessen in Japan besonders deutlich zeigen. Bis Mitte der 1990er löste Arbeitsmarktpolitik vergleichsweise wenig Kontroversen aus. Der Arbeitsmarkt stand zunächst auch nicht im Fokus der in den 1990ern aufkommenden Deregulierungspolitik (*kisei kanwa*), die vor allem den Finanzsektor betraf (Kume 1997). Doch insbesondere seit Amtsantritt von Premierminister Ryūtarō Hashimoto (1996–1998) und forciert unter dessen Nachfolger Jun'ichirō Koizumi (2001–2006), wurden nun auch verstärkt weitreichende Reformen der Arbeitsmarktpolitik vorbereitet. Dazu zählen vor allem die schrittweise Deregulierung der Zeitarbeit sowie andere Maßnahmen der Beschäftigungsflexibilisierung (Heinrich 2013; Imai 2011; Miura 2012). Im Vergleich zu Westeuropa, wo viele Länder schon seit den 1970ern gegen hohe Arbeitslosigkeit bei oftmals vergleichsweise geringen Beschäftigungsquoten ankämpften, geschahen die Reformen in Japan in einem relativ günstigen Umfeld (siehe Abbildung 1).

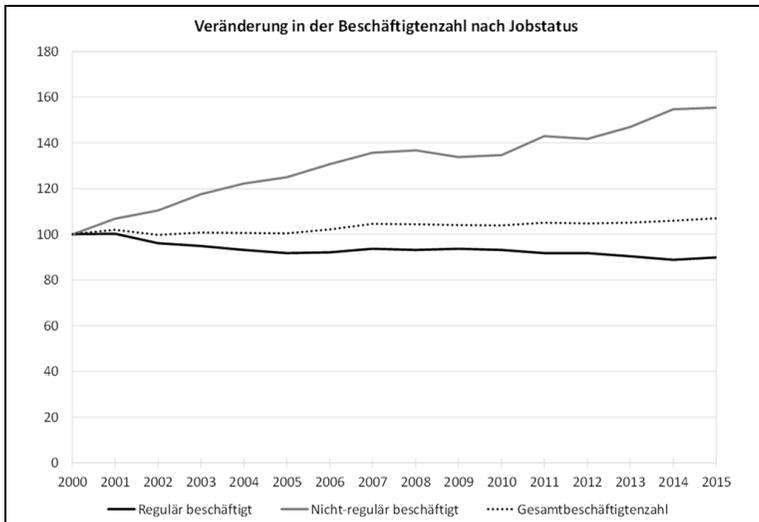
So fällt positiv auf, dass seit 2000 die Gesamtzahl der Beschäftigten sogar leicht gewachsen ist, obwohl die Gruppe der Menschen im arbeitsfähigen Alter bereits seit Jahren zurückgeht. Zudem liegt die Beschäftigungsquote von japanischen Frauen inzwischen über dem OECD-Durchschnitt. Japanische Männer liegen im Hinblick auf die Erwerbsquote (abhängig von Definition und Datengrundlage) schon lange mit an der Spitze der entwickelten Industrieländer. Junge Universitätsabsolventen finden einen Arbeitsmarkt vor, der stabil, zumindest nominell, genügend Stellen bietet, selbst nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Aller-

Abbildung 1: Entwicklung des japanischen Arbeitsmarktes seit 2000



Quelle: Recruit Works Institute (2016).

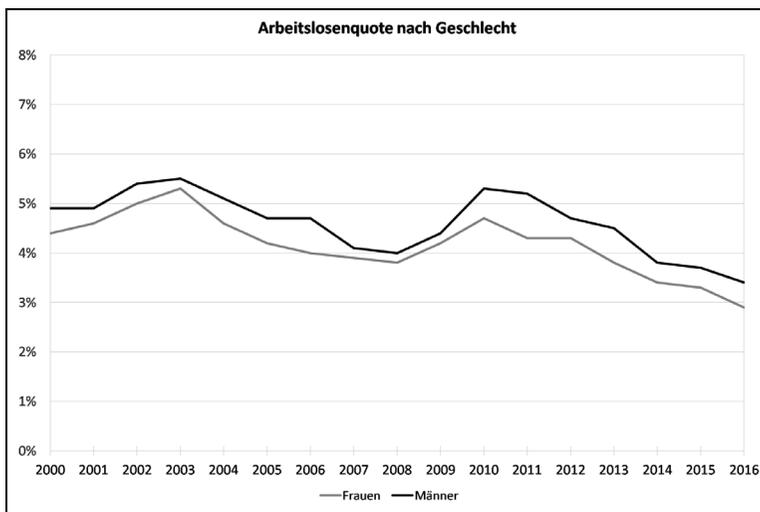
Anmerkungen: Werte über eins bedeuten, dass es mehr offene Stellen als Arbeitssuchende gibt, Werte unter eins entsprechen einem Stellenmangel. Stellen für Absolventen werden üblicherweise ein Jahr vor Arbeitsantritt vergeben.



Quelle: MIAC (2016) *Labour force statistics*.

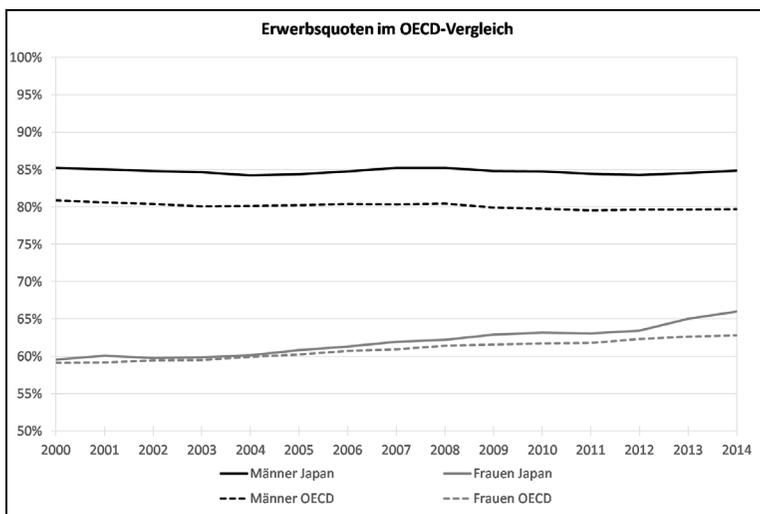
Anmerkung: Berechnet auf Basis absoluter Zahlen. Basisjahr 2000 (=100). Gesamtbeschäftigtenzahl = Zahl abhängig Beschäftigter.

Abbildung 1 (Fortsetzung)



Quelle: MIAC (2016).

Anmerkung: Angegeben sind die Werte für den Monat Januar jeden Jahres, unter Berücksichtigung saisonaler Effekte.



Quelle: OECD (2016) *Labour force statistics*.

dings ist es fast ausschließlich dem Anstieg der Frauenerwerbsquote und der hohen Beschäftigungsrate von älteren Arbeitnehmern (von denen viele nach der Pensionierung in nicht-regulären Arbeitsverträgen weiterarbeiten) zu verdanken, dass die Gesamtzahl der Erwerbstätigen bislang nicht zurückgegangen ist.

Das wirft die Frage auf, warum Japan, trotz vergleichsweise hoher Beschäftigungsniveaus und geringer Arbeitslosigkeit, dem auch in Westeuropa und anderswo beobachtbaren Trend zur Arbeitsmarktderegulierung folgte. Eine wichtige Rolle spielten wachsende Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit japanischer Unternehmen, insbesondere nach der Asienkrise 1997. Viele Unternehmen suchten spätestens ab diesem Zeitpunkt verstärkt nach Wachstum im Ausland, um sich weniger abhängig vom schwächelnden Binnenmarkt zu machen. Die Unternehmen forderten staatliche Unterstützung, um ihre Strukturen anzupassen und Japan als Standort „wettbewerbsfähig“ zu machen. Die allmähliche Flexibilisierung von Arbeit, insbesondere in Form eines verstärkten Einsatzes nicht-regulärer Beschäftigungsverhältnisse, aber auch die verstärkte Nutzung betriebsbedingter Kündigungen (Ahmadjian und Robinson 2001) sollten dazu beitragen.⁵

Dieser Druck machte sich Ende der 1990er Jahre auch in Veränderungen in den Entscheidungsprozessen in der Arbeitsmarktpolitik bemerkbar. Traditionell stellt das Labour Policy Council (LPC, *Rōdō Seisaku Shingikai*) die zentrale Institution für die politischen Aushandlungsprozesse in der Arbeitsmarktpolitik dar. Ursprünglich beratendes Gremium am Ministerium für Arbeit (*Rōdō-shō*), ist es seit der Verwaltungsreform 2001 dem Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (MHLW, *Kōsei Rōdō-shō*) zugeordnet. Seine zentrale Rolle im Politikprozess verdankt das LPC auch dem Umstand, dass die Ministerialbürokratie lange Zeit relativ autonom über die Besetzung und die Themen des Gremiums entscheiden konnte (Miura 2001). Das Ministerium achtet dabei auf eine relativ ausgewogene Besetzung, um Arbeitgeber wie Arbeitnehmern (ausschließlich Vertreter gemäßigter Gewerkschaften) ein Mitspracherecht zu ermöglichen. Aktive Politiker sind nicht vertreten. Traditionell wurden alle wichtigen arbeitsmarktpolitischen Vorhaben hier diskutiert und gegebenenfalls verändert, bevor diese weiter an die Liberaldemokratische Partei

⁵ Zwar gilt das Ende der sogenannten „Bubble Economy“ Anfang der 1990er Jahre weithin als Auslöser für Japans wirtschaftliche Schwierigkeiten, doch aus arbeitsmarktpolitischer Sicht begann die Diskussion erst Mitte der 1990er. Im Jahr 1995 etwa legte der Unternehmensverband *Keidanren* ein Strategiepapier vor, das Unternehmen eine flexible Personalpolitik empfahl, d. h. lebenslange Beschäftigungsmodelle sollten mit flexibleren Beschäftigungsformen flankiert werden.

(LDP, *Jiyūminshu-tō*) – als Langzeitregierungspartei – und an das Parlament übermittelt wurden.

Besonders deutlich wird diese japanische Spielart des Korporatismus bei der großangelegten Initiative zur Arbeitszeitverkürzung (mit dem Ziel die Höhe der Jahresarbeitszeit auf den Durchschnitt aller Industrienationen zu senken), welche ab den späten 1980er Jahren implementiert wurde. Alle Maßnahmen wurden vergleichsweise einvernehmlich zwischen Ministerium, Arbeitgebern und Gewerkschaften beraten und als gemeinsame Position formuliert. Doch Ende der 1990er Jahre wurden immer mehr Vorhaben zur Beratung an das LPC weitergeleitet, bei denen kein Konsens mehr herbeigeführt werden konnte. In der Folge setzte die Regierung Vorhaben nun gegen die Stimmen der Gewerkschaftsvertreter und ohne nominelle Beteiligung des LPC durch. Zudem kamen wesentliche Impulse für Maßnahmen nun direkt vom Kabinett bzw. dem Kabinett unterstellten Kommissionen, die viel stärker wirtschaftspolitisch orientiert waren. Beispielgebend war dabei die Kommission für Verwaltungsreform (*Gyōsei Kaikaku Inkai*), die Reformen im Kabinett und teilweise an der Ministerialbürokratie vorbei vorbereitet hatte, sowie deren 1995 ins Leben gerufener Deregulierungsunterausschuss (*Kisei Kanwa Shōinkai*). Dieser Unterausschuss arbeitete auch arbeitsmarktpolitische Reformen aus und wurde dadurch zunehmend zum Konkurrenten des LPC (Miura 2008).

Seither haben alle LDP-Regierungen vermehrt auf Kommissionen auf Kabinettsbene gesetzt, um Reformmaßnahmen vorzubereiten. Die Aufgaben reichen dabei von wissenschaftlicher Unterstützung, etwa durch Studien und Gutachten, bis zum Agendasetting, etwa durch die Vorlage von Empfehlungen. Deutlich zeigt sich dabei die Tendenz vor allem auf Vertreter der Industrie sowie Experten, insbesondere Ökonomen, zu setzen. Die Repräsentation der Interessen der Betroffenen (Stakeholder) spielt, anders als beim LPC, kaum eine Rolle. Dazu kommt, dass deren Impulse für die Arbeitsmarktpolitik eher wirtschaftspolitisch motiviert sind und das traditionelle Policy-Netzwerk aus Vertretern von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Arbeitsministerium und Fachpolitikern an Bedeutung eingebüßt hat.

Diese Konstellation des ungleichen Zugangs zu Politikentscheidungen mit begrenzter Beteiligung der Öffentlichkeit, entspricht Culpeppers (2010) Konzept der *quiet politics*. Danach überlassen Regierungen die Regulierung von Themen weitgehend den mächtigsten Beteiligten (in Culpeppers Fall sind es Großunternehmen bei Corporate-Governance-Reformen), so lange die Öffentlichkeit wenig Anteil nimmt. Doch in Bezug auf diesen letzten Aspekt finden seit einigen Jahren, wie der nächste Abschnitt zeigt, wichtige Veränderungen statt.

3. WACHSENDES UNBEHAGEN ÜBER SOZIALE UNGLEICHHEIT UND ZUNEHMENDE POLITISIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

So zeigt die jährliche Umfrage des Kabinettsbüros (Cabinet Office mehrere Jahre), welche unter anderem die wichtigsten politischen Anliegen der Bürger abfragt, dass das Problembewusstsein seit Mitte der 1990er Jahre enorm gewachsen ist. Nannten vor 1997 weniger als 20 % der Befragten Beschäftigung und Arbeit als wichtige Anliegen, verdoppelte sich die Zahl danach und ist seither auf diesem hohen Niveau geblieben. Das legt den Schluss nahe, dass Arbeitsmarktpolitik inzwischen zu den wichtigsten politischen Anliegen für einen Großteil der Wähler gehört, und zwar unabhängig von wirtschaftlichen Einbrüchen wie 1997 oder 2008.

Die öffentliche Aufmerksamkeit wurde dabei nicht zuletzt befeuert von den Auswirkungen der Reformen selbst. Abbildung eins zeigt, dass seit dem Jahr 2000 die Zahl der Arbeitnehmer in nicht-regulären Beschäftigungsverhältnissen⁶ um fast 60 % gestiegen ist. Auch wenn sich nicht der gesamte Anstieg auf einzelne Reformen zurückführen lässt, so haben diese sie ohne Zweifel diese Entwicklung stark begünstigt. Gleichzeitig ist die Zahl der regulär Beschäftigten leicht zurückgegangen. Diese Entwicklung ist auch deswegen relevant, weil ein klares Gefälle hinsichtlich des Lohnniveaus und der sozialen Absicherung zwischen beiden Arbeitnehmergruppen besteht (Heinrich 2017). Zudem gibt es wenig Mobilität zwischen den einzelnen Beschäftigungsformen, was vor allem Frauen benachteiligt, die für einige Jahre aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Sie haben kaum Aufstiegmöglichkeiten und deutlich schlechtere Chancen, reguläre Positionen zu bekleiden.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der japanische Arbeitsmarkt schon immer von einer dualen Struktur geprägt gewesen ist, mit Normalbeschäftigten (in unbefristeten Vollzeitstellen) in großen Unternehmen auf der einen, und, auf der anderen Seite, einer deutlich größeren Gruppe von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Betrieben, mit weniger Arbeitsplatzsicherheit und geringeren betrieblichen Leistungen. Insbesondere weibliche Angestellte stellten traditionell eine Art flexible Reserve dar, welche in Wirtschaftsabschwüngen, wie während der Ölkrisen der 1970er Jahre, besonders von Arbeitsplatzabbau betroffen ist (vgl. Osawa 2002). Heute besteht diese Flexibilitätsreserve vor allem aus befristet Beschäftigten und Leiharbeitern und anderen nicht-regulären Be-

⁶ Laut *rōdō ryoku chōsa* zählen zu nicht-regulärer Beschäftigung Leiharbeiter, geringfügig (*arubaito*) und befristet Beschäftigte bzw. Vertragsarbeiter, entsandte Kräfte (etwa zu einem Kundenunternehmen) und Angestellte in Teilzeit (*parto*).

schäftigungsformen, wobei auch hier der Anteil von Frauen deutlich überwiegt.⁷

Die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Konstellation sind inzwischen fester Bestandteil der öffentlichen Auseinandersetzung in der japanischen Arbeitsmarktpolitik. Die Tageszeitung Asahi Shinbun berichtet beispielsweise regelmäßig und an prominenter Stelle über die Entwicklung der Anzahl der nicht-regulär Beschäftigten. Der in Japan gewöhnlich als Lehman-Schock bezeichnete Höhepunkt der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 gilt dabei für viele Beobachter als Wendepunkt (vgl. insb. Shinoda 2009). Die Öffentlichkeit wurde dabei durch den plötzlichen Anstieg von Entlassungen nicht-regulärer Beschäftigter, vor allem von Leiharbeitern (*rōdō-sha haken*, auch *jinzai haken*) aufgeschreckt. Aktivisten versuchten die Öffentlichkeit auf das Schicksal dieser Arbeiter aufmerksam zu machen, indem sie über die Neujahrstage 2008/2009 ein „Leiharbeiterdorf“ (*haken mura*) für wohnungs- und arbeitslose Leiharbeiter im Hibiya-Park in Tokyo errichteten, in unmittelbarer Nähe zum Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt. Das folgende enorme Medienecho auf diese Aktion setzte die LDP-geführte Regierung unter Druck, darauf schnell zu reagieren. Tatsächlich versprach sie prompt Verbesserungen, wie etwa die Aufnahme von Leiharbeitern in staatlich-geförderte Kurzarbeit (vgl. Heinrich 2010). Der überwältigende Sieg der Demokratischen Partei Japan wenige Monate später bei der Unterhauswahl 2009 schien wie die endgültige Bestätigung dafür, dass sich in den Jahren zwischen Abes beiden Amtszeiten der Wind in der japanischen Arbeitsmarktpolitik komplett gedreht hatte.

4. ABES VOLATILE AGENDA: ARBEITSMARKTPOLITISCHE INITIATIVEN IM VERGLEICH

Im Folgenden wird anhand der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Reforminitiativen Abes untersucht, wie sich die in den vorherigen Abschnitten beschriebenen Entwicklungen konkret auf arbeitsmarktpolitische Entscheidungen auswirken. Tabelle eins bietet einen Überblick über die Maßnahmen und ordnet sie den Polen regulierende bzw. deregulierende Maßnahmen zu. Es lassen sich dabei drei Phasen unterscheiden: (1) „Arbeitsmarkt Big Bang“ und programmatische Kehrtwende (2006 bis 2007), (2) Rückkehr zur Deregulierung (ab 2012), sowie (3) Stützung der „Abenomics“ (seit 2016).

⁷ 2008 waren über die Hälfte der weiblichen abhängig Beschäftigten in nicht-regulären Arbeitsverhältnissen, aber weniger als 20 % der Männer, siehe Heinrich (2013: 302).

Tabelle 1: Die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Initiativen der Abe-Administrationen

Amtszeit	Deregulierend		Regulierend	
Abe I	2007	<i>White Collar Exemption (aufgegeben)</i>	2007	Mindestlohngesetz
	2007	<i>Kündigungsschutz (aufgegeben)</i>	2007	Verbesserter Schutz für nicht-regulär Beschäftigte
	2007	<i>Mindestlohngesetz (aufgegeben)</i>		
Abe II und III	2013	<i>Sonderwirtschaftszonen mit Befreiung vom Arbeitsrecht (nicht umgesetzt)</i>	2014	Anti-Karōshi-Gesetz
	2014	<i>Kündigungsschutz (verschoben)</i>	2016	<i>Einführung eines verbindlichen Equal-Pay-Prinzips (in Diskussion)</i>
	2015	<i>Zangyō-dai-zero-Gesetz (verschoben)</i>	2016	<i>Bekämpfung exzessiver Arbeitszeiten (in Diskussion)</i>
	2015	Reform des Leiharbeitergesetzes	2016	Erhöhung des Mindestlohns (laufend)

Quelle: Zusammenstellung des Autors. In kursiv Maßnahmen, die aufgegeben bzw. verschoben wurden oder noch in Diskussion sind. Fettdruck: Maßnahme wurde umgesetzt.

„Arbeitsmarkt Big Bang“ und programmatische Kehrtwende

Schon zu Beginn seiner ersten Amtszeit erklärte Abe Arbeitsmarktreform zum zentralen Anliegen seiner Regierungszeit. Er bediente sich dabei zunächst des Begriffs „Arbeitsmarkt Big Bang“ (*rōdō biggu bangu*), ursprünglich ein Konzept, welches das Council on Fiscal and Economic Reform (*Keizai Zaisei Shimon Kaigi*), ein Beratungsgremium auf Kabinettschichtebene, entwickelt hatte. Damit sollte auch öffentlich vermittelt werden, dass die bereits unter Hashimoto und Koizumi begonnenen deregulierenden Reformen nicht nur fortgesetzt, sondern sogar verstärkt würden. Schon der Begriff „Big Bang“ deutete ein schnelles und umfassendes Deregulierungsprogramm an, denn ursprünglich war er von der britischen Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher (1979–1990) als Schlagwort für die schnelle und weitreichende Deregulierung des britischen Finanzsektors benutzt worden. Ziel des Arbeitsmarktreformprogramms war es, die „Produktivität“ zu erhöhen, d. h. das traditionelle japanische Beschäftigungssystem mit Anstellung auf Lebenszeit, arbeitszeit- und senioritätsbasierten Löhnen zu ersetzen mit einem Arbeitsmarkt, der schnelle Wechsel zwischen Ar-

beitgebern erlaubt (Tabata 2009) und produktives Verhalten anstelle von langen Arbeitszeiten und Betriebszugehörigkeit honoriert.⁸

Wesentlich geprägt vom Arbeitsmarktökonom Naohiro Yashiro, argumentierte die Regierung mit diesem Konzept, dass so auch der Spalt zwischen regulären und nicht-regulären Jobs verringert werden könne. Der „Arbeitsmarkt Big Bang“ sah zudem vor, die Gleichbehandlung regulär und nicht-regulär Beschäftigter gesetzlich vorzuschreiben. Zu den zentralen, aber besonders umstrittenen, Vorschlägen gehörte die Neuregelung der Überstundenvergütung, zu dieser Zeit vor allem als White Collar Exemption (*howaito kōra ekusenpushion*) bekannt. Danach sollte eine Verdienstgrenze im Gesetz festgeschrieben werden, ab der keine Überstundenzuschläge mehr fällig würden und auch die Begrenzung des Labour Standard Acts (*Rōdō Kijun Hō*) auf eine 40-Stundenarbeitswoche keine Anwendung mehr fände. Bis dahin sah die japanische Arbeitsgesetzgebung lediglich Ausnahmen vor für Manager sowie eine Reihe von im Gesetz genannten Berufen durch das sogenannte *Discretionary Work System* (*sairyō rōdō sei*, Ermessensarbeitszeitsystem). Kritiker wendeten jedoch ein, dass die Reform ein System etabliere, das es relativ einfach mache, ganze Gruppe von Angestellten pauschal von der Arbeitszeitverordnung auszunehmen. Dadurch entstünden Anreize, die häufig extrem langen Arbeitszeiten zu verlängern. Zudem seien viele Angestellte auf die Einnahmen durch Überstunden dringend angewiesen. Die DPJ machte ihren Widerstand gegen den Vorschlag zu einem zentralen Anliegen ihres Wahlkampfes zur Oberhauswahl im Frühling 2007. Und auch innerhalb der LDP mehrten sich Stimmen, dass mit derart unpopulären Vorschlägen die Wahl kaum zu gewinnen sei (*Nikkei*, 5.1.2007). Schließlich gab die Regierung das Vorhaben noch vor der Wahl auf.

Ein weiteres zentrales Anliegen des „Rōdō Big Bang“ betraf den Kündigungsschutz. Kündigungen sollten erleichtert werden, indem die Möglichkeit einer Abfindungszahlung im Kündigungsfall klar gesetzlich geregelt werden sollte. Dazu muss man wissen, dass die rechtliche Grundlage für Kündigungsschutz in Japan bis 2003 allein auf Rechtsprechung beruhte. Diese hatte vier Anforderungen entwickelt, damit eine betriebsbedingte Kündigung als rechtlich wirksam eingeschätzt werden kann.⁹

⁸ Das Konzept sah auch eine Reihe regulierender Maßnahmen vor, die etwa die Absicherung nicht-regulär Beschäftigter erhöhen und die Work-Life-Balance japanischer Arbeitnehmer verbessern sollte.

⁹ Unternehmen müssen unter anderem nachweisen, dass sie alle betrieblichen Möglichkeiten der Kündigungsvermeidung ausgeschöpft haben und die wirtschaftlichen Gründe für die Entlassung nachweisen. Zudem müssen sie die soziale und familiäre Situation der Arbeitnehmer berücksichtigen. Vgl. Araki (2009).

2003 versuchte der damalige Premierminister Koizumi mittels einer gesetzlichen Regelung eine Lockerung des Kündigungsschutzes durchzusetzen. Er scheiterte jedoch nicht zuletzt deswegen, weil sich viele Normalbeschäftigte dadurch existentiell bedroht sahen (Miura 2011). Stattdessen wurde eine Reform verabschiedet, die die in der Rechtsprechung entwickelten Standards in das Arbeitsrecht übertrug und somit allgemein verbindlich machte. Abes „Big Bang“ unternahm nun einen neuen Versuch, eine Lockerung durchzusetzen, indem Unternehmen die Möglichkeit einer Abfindungszahlung bei unrechtmäßigen Entlassungen eingeräumt werden sollte, die anstelle der Wiederanstellung ausgezahlt werden könnte. Doch letztlich formulierte die Regierung keinen entsprechenden Vorstoß, auch weil die Arbeitnehmerseite diese Vorschläge vehement ablehnte (*Asahi Shinbun* 19.5.2007). Somit erfüllte sich die Hoffnung der Regierung Abe im Zuge der Einführung des lange geplanten Labour Contract Acts (*Rōdō Keiyaku Hō*) von 2007, die Bestimmungen des Kündigungsschutzes in Japan verändern zu können, nicht. Das neue Gesetz bestätigte lediglich die bereits durch Rechtsprechung etablierten Regelungen.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Initiative zur Reform des Mindestlohnsystems. Die Kommission für regulative Reform (*Kisei Kaikaku Kaiji*), angesiedelt im Kabinettsbüro, hatte Änderungen angemahnt, dass die Mindestlohnhöhe künftig vor allem im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung beachten sollte (Statement vom 21. Mai 2007).¹⁰ Negative Auswirkungen von zu hohen Mindestlöhnen seien zu begrenzen, so die Empfehlung. Dies hätte den Spielraum der Mindestlohnkommissionen (eine nationale, sowie regionale in den jeweiligen Präfekturen) eingeschränkt, das im internationalen Vergleich niedrige Niveau japanischer Mindestlöhne merklich zu erhöhen (Heinrich 2013: 320). Doch auch dieses Vorhaben geriet in den Sog der sich rapide verändernden öffentlichen Stimmung (Nakakubo 2009), sichtbar insbesondere im Oberhauswahlkampf 2007, sowie, noch deutlicher, im Unterhauswahlkampf 2009, als die DPJ eine kräftige Erhöhung des Mindestlohns auf 1,000 Yen pro Stunde versprach, wenn auch als langfristiges Ziel. Damit war das Thema Mindestlohn erstmals in der Mitte der politischen Debatte und zugleich auch der Rechtfertigungsdruck für die Reform der Regierung in dieser Frage gestiegen. Die verabschiedete Reform von 2007 weist im Gegensatz zu den ursprünglichen Plänen eine deutlich sozialpolitische Färbung auf. So sind die Mindestlohnkommissionen nun angehalten sowohl sozial- (Existenzminimum und Höhe der Sozialhilfe) wie beschäftigungspolitische Aspekte bei der Festlegung der Lohngrenzen zu

¹⁰ Einsehbar unter http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0521/item070521_01.pdf. (letzter Zugriff am 30.9.2016).

beachten. Tatsächlich stiegen nach der Reform die Mindestlöhne für einige Jahre deutlich schneller als zuvor (Abe 2011).

Trotz der nur kurzen Dauer lässt sich als Bilanz von Abes erster Amtszeit ein umfassendes Scheitern seiner arbeitsmarktpolitischen Deregulierungsagenda sowie Ansätze einer Neuorientierung feststellen. Tatsächlich umgesetzt wurden überwiegend regulierende Maßnahmen.

Rückkehr zur Deregulierungspolitik ab 2012

Schon kurz nach seiner Rückkehr ins Amt des Premierministers 2012, griff Abe jedoch auf eine dezidiert deregulierende Arbeitsmarktpolitik zurück. Viele Ideen aus der ersten Amtszeit wurden erneut aufgegriffen und auch neue Konzepte in die öffentliche Diskussion gebracht. Etwa die Idee zu Sonderwirtschaftszonen (*tokku*), die von Teilen des japanischen Arbeitsrechts ausgenommen werden könnten, insbesondere vom Kündigungsschutz (*The Economist*, 10.8.2013) oder von Begrenzungen bei der Länge und Höchstzahl befristeter Arbeitsverträge. Beobachtern zufolge war das Hauptmotiv, dass so einige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umgesetzt werden könnten, die bislang gescheitert waren – wenn auch nur versuchsweise. Doch gab es innerhalb der Regierung so starke Bedenken, nicht zuletzt bezüglich der politischen Risiken, dass bislang keine entsprechenden Projekte lanciert wurden.

Fast unmittelbar nach dem Amtsantritt wurde die Zentrale für Japans wirtschaftliche Erneuerung (*Nihon Keizai Saisei Honbu*) eingerichtet, in welcher die wirtschaftspolitischen Maßnahmen alle Kabinettsminister koordiniert werden sollen. Zudem wurde ein Unterausschuss, die Kommission für industrielle Wettbewerbsfähigkeit (*Sangyō Kyōsōryoku Kaigi*), eingerichtet, mit der Aufgabe, konkrete Vorschläge in allen Politikbereichen zu erarbeiten, die die Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Mit Blick auf den Arbeitsmarkt sei dies vor allem durch höhere Mobilität von Arbeitskräften zwischen Jobs zu erreichen, hieß es bei der konstituierenden Sitzung. Damit ähnelt die Vorgabe dem „Arbeitsmarkt Big Bang“ aus Abes erster Amtszeit. Konkret diskutiert wurden bislang zwei Neuregelungen des Kündigungsschutzes, darunter ein System für Abfindungszahlungen für Arbeitnehmer, die erfolgreich gegen ihre Kündigung geklagt haben. Damit sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, die gesetzliche Vorschrift zur Wiederanstellung durch eine Ausgleichszahlung zu umgehen (*kaiko no kinsen kaiketsu seido*). Die Idee war bereits 2003 in der Diskussion (Nakakubo 2004: 17) sowie während Abes erster Regierungszeit. 2003 wurden die Empfehlungen jedoch von den Gewerkschaftsvertretern im LPC vehement abgelehnt, 2007 verfügte Abe nicht mehr über den notwendigen politischen Rückhalt um diese Maßnahme weiterzuverfolgen. Der zweite Vorschlag betrifft die „Präzisierung“ der Regelungen für Kündi-

gungen in Verbindung mit einer Reform von Unterstützungszahlungen für die Jobsuche. Auch dies zielt in erster Linie darauf ab, Kündigungen zu erleichtern und hierfür eine finanzielle Kompensation vorzuschreiben. Die Idee wurde jedoch schnell fallengelassen, da dies nicht in den Wachstumsfokus der Regierung passte (*Nikkei* 24.4.2013). Doch grundsätzlich hält die Regierung an beiden Initiativen zur Kündigungsschutzreform fest und möchte diese zu einem späteren Zeitpunkt umsetzen.

Tatsächlich durchgesetzt hat Abe eine Reform der Leiharbeit. Diese Form der Beschäftigung gehört zu den umstrittensten Fragen in der japanischen Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der 1990er Jahre. Obwohl Leiharbeiter gerade einmal 2,3 % aller Arbeitnehmer stellen,¹¹ sind sie für viele besonders repräsentativ – wenn nicht gar synonym – für prekäre Beschäftigung und eine zunehmende Spaltung des Arbeitsmarktes. Die schrittweise Liberalisierung der Leiharbeit in Japan seit den späten 1990er Jahren war stark umstritten und wurde vehement von Opposition und Gewerkschaften abgelehnt. 1985 auf eine Liste weniger Berufe begrenzt, wurde Leiharbeit durch Reformen 1999 und 2003 in allen Berufen erlaubt, mit Ausnahme von im Gesetz genannten Fällen (vgl. hierzu insb. Imai 2011). Umstritten ist Leiharbeit unter anderem, weil Festangestellte die Konkurrenz durch potentiell billigere Leiharbeiter fürchten, sowohl bezüglich Arbeitsplatzsicherheit, aber auch im Hinblick auf das Lohnniveau. Leiharbeiter selbst sind in vielerlei Hinsicht gegenüber Festangestellten benachteiligt. So zeigen Untersuchungen des MHLW, dass sie nicht nur erheblich seltener an betrieblichen Sozialleistungen partizipieren, sondern auch nur selten Bonuszahlungen erhalten, welche oft einen erheblichen Teil des Verdienstes ausmachen (Heinrich 2017).

Insofern überrascht es, dass die Regierung Abe 2015 bereit war, eine Reform des Leiharbeitergesetzes (*Rōdō-sha Haken Hō*) durchzusetzen. Hatte die DPJ-Vorgängerregierung noch eine Reihe von Verschärfungen verabschiedet (im Kompromiss mit der damaligen LDP-Opposition), argumentierte die LDP-geführte Regierung nun, dass dadurch zahlreiche rechtliche Probleme entstanden seien, die dringend gelöst werden müssten. Zwar enthielt der Entwurf auch Maßnahmen zum besseren Schutz und zur Gleichbehandlung von Leiharbeitern, doch am umstrittensten war die Aufhebung der Verpflichtung der Entleiher, Leiharbeiter nach drei Jahren als Angestellte zu übernehmen. Nach der Reform gilt die Begrenzung nur für die Person des Leiharbeiters, aber nicht für die Tätigkeit. Das heißt, Leiharbeiter müssen nach drei Jahren ihre Stelle beim Entleiher räumen, können aber durch einen neuen Leiharbeiter ersetzt werden. Kritiker, wie die Ge-

¹¹ *Rōdō ryoku chōsa* (Jan. 2015). Im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen (ohne Führungskräfte).

werkschafterin Okunuki (2015), erwarten, dass die Aussichten auf Übernahme in eine Festanstellung dadurch schlechter werden und Leiharbeiter künftig mehr Arbeitsplatzinstabilität in Kauf nehmen müssen.

Warum war die LDP bereit die erheblichen politischen Risiken der Reform auf sich zu nehmen? Eine Rolle dürfte gespielt haben, dass die boomende Branche der Personalvermittler immer stärker in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden ist, sowohl auf Kabinettsebene, wo führende Vertreter in einigen Kommissionen (etwa in der Arbeitsgruppe „Beschäftigung“ der Kommission für industrielle Wettbewerbsfähigkeit) vertreten sind, als auch in ministerialen Beratergremien (*shingikai*) (Miura 2011). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Personalvermittlung (inklusive Leiharbeit) inzwischen zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig in Japan herangewachsen ist und japanische Branchengrößen, wie *Recruit* oder *Tempstaff*, zu den größten Personaldienstleistern weltweit gehören. Somit ist wahrscheinlich, dass industriepolitische Überlegungen, wie schon bei früheren Reformen, eine Rolle gespielt haben. Tatsächlich hat die Zahl der Leiharbeiter noch immer nicht das Niveau von vor der Lehman-Krise erreicht. Gleichwohl bemühte sich die Regierung herauszustellen, dass das Gesetz auch eine Reihe von Verbesserungen beinhalte, somit die Reform keine „Deregulierung“, sondern eine Nachbesserung darstelle.

Zur selben Zeit versuchte die Regierung jedoch, die 2007 gescheiterte White-Collar-Exemption durchzusetzen. Im April 2015 brachte sie einen Gesetzesentwurf in das Parlament ein, wonach ab umgerechnet etwa 100.000 Euro Jahreseinkommen, die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes nicht mehr greifen würden. Gewerkschafter kritisierten insbesondere (Aoki 2015), dass es wahrscheinlich sei, dass diese Gehaltsgrenze schon bald nach unten gesetzt werden könnte und so de facto weite Teile der Arbeitnehmer nicht mehr unter arbeitszeitliche Regulierungen fallen würden. Kurz vor Ablauf der parlamentarischen Sitzungsperiode wurde das Vorhaben jedoch aufgegeben mit der Begründung, dass die Verabschiedung zeitlich nicht mehr zu schaffen sei (*Asahi Shinbun* 28.8.2015).¹² Allerdings hatte es schon zuvor Befürchtungen innerhalb der LDP gegeben, dass es politisch zu riskant sei, die Reformen des Leiharbeitergesetzes und der Überstundenregelung gleichzeitig anzugehen.

Im Kontrast zu den hier vorgestellten Vorhaben steht die Verabschiedung des Gesetzes zur Verhinderung von Todesfällen durch Überarbeitung Anfang 2014. Der ursprüngliche Impuls für das Gesetz kam allerdings aus der Zivilgesellschaft. Gruppen von Angehörigen setzten sich

¹² Gesetzesvorhaben, die nicht innerhalb der Sitzungsperiode verabschiedet werden, werden gestrichen und müssen in der nächsten Sitzungsperiode neu eingebracht werden.

über Jahrzehnte dafür ein, dass „Tod durch Überarbeitung“ als offiziell anerkannt wird. Zugleich drängten sie auf verpflichtende, präventive Maßnahmen (vgl. Morioka 2008). Tatsächlich stimmten alle Parlamentsfraktionen dem von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzentwurf zu. Wie schon beim *haken mura* 2008 zeigt sich, dass auch die LDP durchaus auf öffentlichen Druck reagiert. Allerdings wäre es voreilig, dies als Zeichen für einen etablierten, alternativen Weg der Gesetzgebung zu werten, denn dafür weist das Thema zu viele Besonderheiten auf, wie den langen Vorlauf und die breite Akzeptanz der Problematik im gesamten politischen Spektrum. Zudem ist zu bedenken, dass das Gesetz nicht sonderlich streng ausgefallen ist. Wie bei vielen Regelungen in der japanischen Arbeitsgesetzgebung (Heinrich 2013) hat es vor allem Appell-Charakter und sieht beispielsweise keine konkreten Strafen bei Zuwiderhandlung vor. Nicht zuletzt deshalb dauert die öffentliche Kontroverse um das Thema auch weiter an.

Läutet Abenomics einen Kurswechsel ein?

Seit der zweiten größeren Kabinettsumbildung Abes 2016 deutet sich eine neue Schwerpunktsetzung in der Arbeitsmarktpolitik an. Im neuen Kabinett wurde Minister Katsunobu Katō, neben anderen Themen wie der Geschlechtergleichstellung, auch zum Beauftragten für die „Arbeitsformenreform“ (*hatarakikata kaikaku*)¹³ ernannt. Damit sind sowohl die unterschiedlichen Beschäftigungsformen als auch die unterschiedlichen Bedürfnisse von Arbeitnehmern gemeint, zum Beispiel, Frauen, die nach der Kindererziehung wieder voll erwerbstätig sein wollen (*Asahi* 4.8.2016). Daran schloss sich die Gründung einer neuen Kommission zur Implementierung von Reformen der verschiedenen Arbeitsformen (*Hatarakikata Kaikaku Jitsugen Kaigi*) im September 2016 an, die stärker korporatistisch strukturiert ist, da sowohl der Vorsitzende von *Keidanren*, dem größten und wichtigsten Unternehmensverband, als auch von *Rengō*, dem größten Gewerkschaftsdachverband, beteiligt sind. Zu den übrigen Mitgliedern gehören vor allem Vertreter aus Unternehmen und Wissenschaft (*Nikkei* 3.9.2016, *Asahi Shinbun* 17.9.2016).

Das Arbeitsprogramm steht in deutlichem Kontrast zur bisherigen Deregulierungspolitik. So ist die Kommission angehalten bis März 2017 konkrete Vorschläge zu erarbeiten zur Frage wie verschiedene „Arbeitsformen“ besser reguliert werden können. Ein zentrales Anliegen ist dabei die Einführung einer „harten“ *Equal-Pay*-Klausel im Arbeitsrecht, wie sie

¹³ Die offizielle Übersetzung der Regierung für *hatarikata* ist „working style“, hier wird der Begriff Arbeitsform bevorzugt, da er im Japanischen meist umfassender verstanden wird.

etwa in der EU existiert. Danach wären Unternehmen verpflichtet Arbeitnehmern denselben Lohn für dieselben Tätigkeiten zu bezahlen, unabhängig vom arbeitsvertraglichen Status. Aus Sicht der Unternehmen ist dabei das Kriterium der Vergleichbarkeit problematisch. So argumentiert *Keidanren*, dass eine harte Vorschrift wie in der EU nicht möglich sei, da japanische Arbeitsverträge in der Regel keine Details zur Tätigkeit und Arbeitsort enthalten. Somit sei schwierig festzustellen, mit welchem regulären Arbeitnehmer ein nicht-regulär Beschäftigter verglichen werden müsste.¹⁴ Auf Gewerkschaftsseite wird befürchtet, dass die Regelung zu einer Anpassung der Gehälter von regulär Beschäftigten an das niedrigere Gehaltsniveau etwa von Leiharbeitern führen werde (Okunuki 2016).

Teil der neuen Schwerpunktsetzung ist auch die Diskussion um Artikel 36 im *Labour Standard Act*, welcher es Unternehmen erlaubt, unter bestimmten Umständen gesetzliche Arbeitszeitbegrenzungen zu ignorieren (*Asahi Shinbun* 10.9.2016). Ziel ist es, den hohen Anteil exzessiver Arbeitszeiten deutlich zu reduzieren und so die Produktivität zu steigern. Wie schon bei der Kommission zu Arbeitsformen, sind Gewerkschaften und Arbeitgeber direkt in die Beratungen eingebunden. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch, dass die Regierung Abe sich 2016 die Forderung nach einer deutlichen Erhöhung des Mindestlohns zu Eigen gemacht hat. Sie unterstützt nun offiziell das Ziel, dass dieser mittelfristig auf 1,000 Yen pro Arbeitsstunde steigt. Bereits die Erhöhung 2016 ist mit durchschnittlich 3 % sehr deutlich ausgefallen.

Wie lässt sich diese neue Schwerpunktsetzung in der Arbeitsmarktpolitik erklären? Da sich Abes politische Situation nach der Oberhauswahl 2016 sogar noch verbessert hat, fällt Druck durch unzufriedene Wähler als Ursache aus. Vielmehr dürfte es am fehlenden Erfolg von „Abenomics“ liegen, welche noch nicht zur der erhofften dauerhaften wirtschaftlichen Belebung geführt hat. Da der Erfolg des Programms wesentlich davon abhängt, dass für die Belebung der Binnenkonjunktur die Reallöhne steigen, diese seit 2012 aber weiter gesunken sind, steht die Regierung hier unter wachsendem Handlungsdruck. Einem ungenannten LDP-Spitzenpolitiker zufolge stünde „Abenomics“ ohne eine kräftige Erhöhung des Mindestlohns gar „am Abgrund“ (*Mainichi*, 27.7.2016). Auch die *Equal-Pay*-Regelung (*dōitsu rōdō dōitsu chingin*) wird überwiegend als konjunkturstützende Maßnahme verstanden, die zu einem breiten Lohnwachstum beitragen soll (Kajimoto 2016).

Auch andere Indizien sprechen dafür, dass es sich hierbei um keine grundlegende Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik handelt. Denn

¹⁴ Für die Position von *Keidanren* siehe: https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2016/053_outline.pdf (letzter Zugriff am 30.9.2016).

rhetorisch erkennt die LDP die Problematik nicht-regulärer Beschäftigung schon seit längerer Zeit an und bezeichnet sogar viele ihrer Reformen explizit als Gegenmaßnahmen. Dazu kommt, dass Regierungsmitglieder durchblicken lassen, dass 2017 zwei politisch hoch umstrittene Reformen wiederaufgenommen werden sollen, nämlich die White-Collar-Exemption und die Einführung eines Abfindungssystems bei Kündigungen durch den Arbeitgeber (*The Economist* 30.7.2016).

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass selbst solche Regierungen, die über solide Parlamentsmehrheiten verfügen und auch intern relativ gefestigt sind, nicht ohne Weiteres eine Strategie des Durchregierens verfolgen können. In der Arbeitsmarktpolitik von Abe wird deutlich, dass vor allem die gewachsene Unsicherheit und Sorge um sich vertiefende soziale Ungleichheit politisches Handeln konkret beeinflussen und dies der schwachen Opposition und den um ihren Einfluss ringenden Gewerkschaften durchaus Einflussnahme ermöglicht. Zugleich zeigt sich eine deutliche Zentralisierung des Agendasettings und der Politikformulierung im Kabinett, das sich hierfür einer Vielzahl von Kommissionen und Beratern bedient. Dadurch werden einerseits schnell neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik entwickelt, zugleich aber ist die Verantwortlichkeit nun viel deutlicher als noch zu Zeiten eher korporatistischer Verhandlungsprozesse in der Regierung verortet. Daraus folgt ein merklich gestiegener Rechtfertigungs- und Erfolgsdruck für die Regierung. Zur Politisierung der Arbeitsmarktpolitik trägt aber auch bei, dass sich die gemäßigte Opposition deutlich gegen die LDP positioniert und damit der Konflikt mit den Interessen vieler Wähler offen zu Tage tritt. Es drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass Abe trotz und nicht wegen seiner Arbeitsmarktpolitik gewählt wird.

Der jüngste Schwenk in der Arbeitsmarktpolitik, welcher sich in der Erhöhung des Mindestlohns und der Einführung des *Equal-Pay*-Prinzips andeutet, könnte allerdings bedeuten, dass sich die Distanz zwischen den Interessen der Wähler und der Position der Regierung künftig verringert. Doch noch scheint die Regierung Abe unentschieden, ob sie der Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Industrie im Sinne einer Senkung der Arbeitskosten, welche aber die Verunsicherung vieler Arbeitnehmer erhöht, oder aber Maßnahmen, die zu höheren Einkommen führen, Vorrang geben soll. So lange beide Agenden parallel zueinander existieren, erscheint fraglich, ob die japanischen Arbeitnehmer und Konsumenten, wie von Abenomics gewünscht, Vertrauen fassen werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Abe, Yukiko (2011): Minimum wages and employment in Japan. *Japan Labor Review* 8 (2): 42–54.
- Ahmadjian, Christina L. and Robinson, Patricia (2001): Safety in numbers: Downsizing and the deinstitutionalisation of permanent employment in Japan. *Administrative Science Quarterly* 46 (4): 622–654.
- Aoki, Mizuho (13.4.2015): Abe camp's push for white-collar merit pay seen as no-overtime wages ploy. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/04/13/reference/abe-camps-push-white-collar-merit-pay-seen-overtime-wages-ploy/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Araki, Takashi (2009): Changes in Japan's practice-dependent stakeholder model and employee-centred corporate governance. In: Whittaker, Hugh D. und Deakin, Simon (Hg.): *Corporate governance and managerial reform in Japan*. Oxford: Oxford University Press: 222–253.
- Cabinet Office (mehrere Jahre): *Kokumin seikatsu ni kan suru seron chōsa* [Meinungsumfrage zur Lebenswirklichkeit der Bürger]. Tokyo: Cabinet office.
- Culpepper, Pepper D. (2010): *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinrich, Steffen (2017): Does employment dualisation lead to political polarisation? Assessing the impact of labour market inequalities on political discourse in Japan. In: Chiavacchi, David und Hommerich, Carola (Hg.): *Social inequality in post-growth Japan. Transformation during economic and demographic stagnation*. London: Routledge: 73–87.
- (2013): *Patterns of dualisation. Coordinated capitalism and the politics of flexible labour markets in Germany and Japan, 1990–2010*. Dissertation, Universität Heidelberg.
- (2010): Facing the ‚dark side‘ of deregulation? The politics of two-tier labour markets in Germany and Japan after the global financial crisis. In: Greener, Ian, Holden, Chris und Kilkey, Majella (Hg.): *Social Policy Review* 22. Bristol: The Policy Press: 149–172.
- Imai, Jun (2011): *The transformation of Japanese employment relations: Reform without labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kajimoto, Tetsushi (5.6.2016): As Abenomics struggles, Japan PM pushes ‚equal pay‘ to lift economy. *Reuters*. <http://www.reuters.com/article/us-japan-economy-labour-idUSKCN0YR0XY> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Kume, Ikuo (1997): Cooptation or new possibility? Japanese labour politics in the era of neo-conservatism. In: Muramatsu, Michio und Naschold, Frieder (Hg.): *State and administration in Japan and Germany. A comparative perspective on continuity and change*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 221–246.
- Ministry Of Internal Affairs And Communications Statistics Office (MIAC) (2016): *Rōdō-ryōku chōsa* [Arbeitskräfteerhebung]. Tokyo: MIAC.
- Miura, Mari (2012): *Welfare through work: Conservative ideas, partisan dynamics, and social protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- (2011): The impact of two-party competition on neoliberal reform and labour unions in Japan. In: Schoppa, Leonard J. (Hg.): *The evolution of Japan's party system. Politics and policy in an era of institutional change*. Toronto: University of Toronto Press: 177–204.

- (2008): Labour politics in Japan during ‚the lost fifteen years‘: from the politics of productivity to the politics of consumption. *Labor History* 49 (2): 161–176.
- (2001): The new politics of labour: Shifting veto points and representing the unorganized. *Institute of Social Science, University of Tokyo, Domestic Politics Project No. 4* F-93.
- Morioka, Rika (2008): *Anti-karoshi activism in a corporate-centered society: medical, legal, and housewife activist collaborations in constructing death from overwork in Japan*. Dissertation, University of California at San Diego.
- N. N. (17.9.2016): Rōshi tairitsu, takai hādorū hatarakikata kaikaku, jitsugen kaigi menbaa happyō shushō shudō de giron he [Arbeitsformenreformimplementierungskommission vorgestellt, Konfrontationen zwischen Arbeitgebern und -nehmern als hohe Hürde; Diskussion unter Führung des Premierministers]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 3.
- (10.9.2016): „Zangyō ni aotenjō“ ni hadome „36 kyōtei“ no nukēana, minaoshi giron kaishi [Diskussion um Schließung des Schlupflochs „36er Vereinbarung“ beginnt; „Überstundenexzesse“ sollen begrenzt werden]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 3.
- (3.9.2016): Hatarakikata kaikaku, kantei zenmen, rōshi toppu sankā, nendonai ni gutaisaku, jimin mo kanyō, kyokusetsu mo [Büro des Premierministers kündigt Reform der Arbeitsformen an. Führung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern beteiligt. Konkreter Plan noch dieses Jahr. Auch die LDP ist eingebunden, Abweichungen wahrscheinlich]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 4.
- (4.8.2016): „Hatarakikata kaikaku“ susumu ka tantō-shō wo shinsetsu, shōhi uwamuki mezasu dai 3 Abe sai kaizō naikaku hōsoku [Um „Reform der Arbeitsformen“ zu forcieren, neuer zuständiger Minister ernannt – Abes dritte Kabinettsumbildung zielt auf Belebung des Konsums]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 4.
- (30.7.2016): Three-piece dream suit. *The Economist*. 54–57.
- (28.7.2016): Saiteichingin, seiken ga aotōshi 24en hikiage chūshōkigyō ha hanpatsu [Regierung forciert Erhöhung des Mindestlohns um 24 Yen – Kleine und mittlere Betriebe sind dagegen]. *Mainichi Shinbun*. <http://mainichi.jp/articles/20160728/ddm/003/040/087000c> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- (29.8.2015): Abe juusen juutai kokkai – zangyō-dai zero ya kajino, tannen [Abe setzt Prioritäten angesichts überlasteten Parlaments – Null-Überstunden-gesetz und Kasinoliberalisierung werden aufgegeben]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 4.
- (10.8.2013): Zoning out. *The Economist*.
- (24.4.2013): Kaiko kisei, kanwa miokuri kyōsōryōkaigi ga koyō kaikakuan. Seichō sangyō he no jinzai idō ha unagasu [Vorübergehender Abschied von Kündigungsschutzreform und Deregulierung. Kommission für Wettbewerbsfähigkeit erörtert Reformen des Beschäftigungssystems. Wechsel von Arbeitnehmern zu Wachstumsindustrien soll forciert werden]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 3.
- (19.5.2007): Kaiko no kinsen kaiketsu motomeru haken sannen kigentēppai mo kiseikaikakukaigi, rōdō hōsei genan [Forderung nach Abfindung bei Entlassungen und Aufheben der drei Jahresgrenze bei Leiharbeit in der Kommission

- für Deregulierungsreformen, Teil des Plans für Arbeitsmarktgesetzte]. *Asahi Shinbun (Morgenausgabe)*. 2.
- (5.1.2007): Rōdōjikan kisei minaoshi, yotō ni shinchōron -, „kigyō yori deha sanningen tatakaenu“ [In der Regierungspartei mehren sich vorsichtige Stimmen zur Arbeitszeitreform – „Pro-Business-Kurs lässt sich in der Oberhauswahl nicht durchsetzen“]. *Nihon Keizai Shinbun (Nikkei, Morgenausgabe)*. 2.
- Nakakubo, Hiroya (2004): The 2003 revision of the labour standards law: Fixed-term contracts, dismissal and discretionary-work schemes. *Japan Labor Review* 1 (2): 4–25.
- (2009): A new departure in the Japanese minimum wage legislation. *Japan Labor Review* 6 (2): 4–25.
- OECD (2016): Labour force statistics. Paris: OECD Publishing.
- Okunuki, Hifumi (26.6.2016): ‚Same work, same pay‘ goal may spark a race to the bottom. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/community/2016/06/26/issues/work-pay-goal-may-spark-race-bottom/> (letzter Zugriff am 31.10. 2016).
- (27.9.2015): Legal change will make temp purgatory permanent for many Japanese workers. *The Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/community/2015/09/27/issues/legal-change-will-make-temp-purgatory-permanent-many-japanese-workers/> (letzter Zugriff am 31.10.2016).
- Osawa, Mari (2002): Twelve million full-time housewives: The gender consequences of Japan’s postwar social contract. In: Zunz, Olivier, Schoppa, Leonard und Hiwatari, Nobuhiro (Hg.): *Social contracts under stress. The middle classes of America, Europe, and Japan at the turn of the century*. New York: Russell Sage Foundation: 255–277.
- Recruit Works Institute (2016): *Daisō kyūjin bairitsu chōsa* (Erhebung zum Verhältnis Universitätsabsolventen zu offenen Stellen). Tokyo: Recruit Works Institute.
- Shinoda, Toru (2009): Which side are you on? Hakenmura and the working poor as a tipping point in Japanese labour politics. *The Asia-Pacific Journal* 14 (3).
- (2008): The return of Japanese labour? The mainstreaming of the labour question in Japanese politics. *Labor History* 49 (2): 145–159.
- Tabata, Hirokuni (2009): Roudou biggu bangu ha owatta ka – keizai kiki to roudou undo [Ist der Arbeitsmarkt-Big-Bang am Ende? – Wirtschaftskrise und Arbeiterbewegung]. *Roudo houritsu junpou* 1700 (7): 34–44.

„WOMENOMICS“ UND ABES VISION EINER „GESELLSCHAFT BRILLIERENDER FRAUEN“: POLITIKWANDEL ODER PAPIERTIGER?

Phoebe Stella HOLDGRÜN

1. EINLEITUNG

Zu den großen Überraschungen von Shinzō Abes Regierungszeit seit 2012 gehört sicherlich das entschiedene Auftreten des japanischen Ministerpräsidenten für mehr Förderung von Frauen in Erwerbsleben und Gesellschaft. Galt die Liberaldemokratische Partei (LDP, *Jiyūminshu-tō*) bislang eher als Partei der „alten Herren“ mit starker Verbundenheit zu einem konservativen Familienbild und einem traditionellen Verständnis von Geschlechterrollen, scheint sich nun auf einmal ein gänzlich neuer Kurs anzudeuten. So präsentierte sich Abe bei seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen im September 2013 und bei vielen nachfolgenden Gelegenheiten medienwirksam als Unterstützer für das gesellschaftliche Vorankommen von Frauen. Wörtlich heißt es, es sei eine „äußerst wichtige Aufgabe der Regierung Abe“, eine „Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren“¹ (*subete no josei ga kagayaku shakai*) zu schaffen (SK 2014a; PM 2014). Dieses Motto ist auch namensgebend für Abes Politikpaket, das einen institutionellen Rahmen schafft und Akteure benennt, die die Verwirklichung einer solchen Gesellschaft ermöglichen sollen. „Womenomics“ ist dabei eine andere Bezeichnung für Abes Frauenförderprogramm, das sich innerhalb seiner „Abenomics“ genannten Wirtschaftswachstumsstrategie einordnet. Die Tatsache, dass ausgerechnet ein konservativer Premierminister der LDP sich das Thema Frauenförderung auf die Fahnen schreibt, ist dabei in mehrfacher Sicht überraschend. Weder hat die LDP sich in der eigenen Organisation und als an der Regierung beteiligte Partei dazu bislang hervorgetan, noch hat Abe selbst sich während seiner ersten Amtszeit als Premierminister (2006–2007) einen Namen als Verfechter von Gleichstellung gemacht (Kano und Mackie 2013). Dies legt die Frage nahe, was Abe und die LDP veranlasst haben, nun auf Frauenförderung zu drängen, und wie ernst es ihnen mit diesem angekündigten Politikwandel wirklich ist.

¹ Das Verb *kagayaku* lässt sich auch mit „strahlen“ oder „scheinen“ übersetzen.

Dabei gibt es gute Gründe für eine skeptische Erwartungshaltung. Analysen von bisherigen Programmen der japanischen Regierung im Politikfeld Gleichstellung bzw. Frauenförderung zeigen überdeutlich, dass wohlklingende Strategien nicht gleichbedeutend sind mit einem entsprechenden Politikergebnis. Häufig haben sich Maßnahmen als „Papiertiger“ entpuppt und nennenswerte Resultate sind bisher kaum erkennbar. Insbesondere in den Bereichen der ökonomischen und politischen Partizipation von Frauen ist ein grundlegender Wandel bislang ausgeblieben (World Economic Forum 2015; Holdgrün 2013b).² Die Gründe dafür erklären sich insbesondere aus der Perspektive von Politikfeldanalysen, die untersuchen, wie sich akteurspezifische und institutionelle Rahmenbedingungen auf die Umsetzung von *Policies* (politischen Inhalten) auswirken. So zeigt sich, dass manche Akteure tatsächlich kein Interesse an einem Politikwandel haben und entsprechende Maßnahmen bei der Umsetzung behindern, aber auch, dass bisherige Maßnahmen einen allzu großzügigen Spielraum bei der Anwendung ließen, die letztlich zu Nichtbefolgung führten (z. B. Holdgrün 2013a).

Dieser Beitrag fragt daher, inwieweit Abes Frauenförderpolitik tatsächlich einen Politikwandel im Politikfeld Geschlechtergleichstellung darstellt, oder ob es sich doch wieder einmal um einen „Papiertiger“ handelt. Ein politikfeldanalytischer Ansatz erlaubt es dabei, akteurspezifische und programmspezifische Merkmale und deren mögliche Konsequenzen auf die Implementierung und die potentiell zu erwartenden Ergebnisse zu erkennen. Dieses Kapitel baut dabei auf einer Analyse der Implementierung eines Meilensteins der japanischen Gleichstellungspolitik, dem Gleichstellungsgesetz von 1999 (Danjo kyōdō sankaku shakai kihonhō), auf (Holdgrün 2013a) und zeigt mögliche Gründe im Zusammenhang mit der Formulierung und Implementierung von *Policies* auf, welche einen Wandel im Politikfeld Geschlechtergleichstellung in Japan behindern. Dabei soll geprüft werden, inwieweit die Implementierung und Umsetzung verbindliche und klare Leitlinien für Unternehmen und Angestellte etabliert, und welche Aspekte in der Praxis tatsächlich Berücksichtigung finden. Diese Perspektive ermöglicht es, die praktische Bedeutung der Abe'schen Gleichstellungspolitik zu bewerten und erlaubt zugleich Rückschlüsse auf die Motive für diese Politik.

Das Kapitel untergliedert sich wie folgt: Nach einer Aufarbeitung von Problemen bisheriger Gleichstellungspolitik in Japan in Abschnitt zwei, gibt Abschnitt drei einen Überblick über Institutionen und Akteure der

² Die Beteiligung von Frauen steigt zwar auf dem Arbeitsmarkt, allerdings überproportional in irregulären und schlechter bezahlten Beschäftigungsverhältnissen.

Frauenförderpolitik der Regierung Abe. Anschließend erörtert Abschnitt vier das Potential dieser Programme aus zwei Gesichtspunkten: Zum einen, mit Blick auf die Institutionen, wird nach den grundsätzlichen Merkmalen der Programme und der Steuerungsinstrumente, mit deren Hilfe die Ziele umgesetzt werden sollen, gefragt. Exemplarisch wird die bislang weitreichendste Maßnahme, das Gesetz zur Förderung der Aktivitäten von Frauen im Erwerbsleben (*Josei no Shokugyō ni okeru Katsuyaku no Suishin ni kansuru Hōritsu* – kurz: *Josei katsuyaku suishin hō*; im Folgenden: JKSH) (4.1) untersucht. Zum anderen, bezogen auf die Akteure (4.2), analysiert der Beitrag die Rolle Abes in diesem Prozess, der sich wie keiner seiner Amtsvorgänger für das Thema zu engagieren scheint. Die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass ein ernsthaftes Engagement eines Akteurs mit der nötigen Autorität – eines so genannten *policy sponsor* (Campbell 1992) – von großer Bedeutung sein kann, um konkrete und verbindliche Maßnahmen wirkungsvoll auch gegen Widerstände durchzusetzen. Es wird deshalb hier der Frage nachgegangen, ob Abe als herausragender Akteur ein solcher *policy sponsor* für Gleichstellungspolitik ist. Abschließend diskutiert Abschnitt fünf, inwiefern Abes Frauenförderpolitik für Politikwandel steht.

2. GLEICHSTELLUNGSPOLITIK IN JAPAN SEIT 1999

Seit dem von den Vereinten Nationen ausgerufenen „Internationalen Jahr der Frau“ 1975 hat Japan eine Reihe von Gesetzen im Politikfeld Frauenförderung und Geschlechtergleichstellung auf den Weg gebracht. Auf der inhaltlichen Ebene stellt das Gleichstellungsgesetz – wörtlich das „Grundlagengesetz für eine Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen“ (*Danjo Kyōdō Sankaku Shakai Kihon-hō*) von 1999 eine Zäsur dar, da es nicht allein Frauenförderung in den Blick nimmt, sondern auf Gleichstellung für Männer und Frauen abzielt.³ Es hat zum Ziel eine „Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen zu erreichen“ (GEB 1999). Zudem fordert es Veränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft ein, d. h. nicht nur auf dem Arbeitsmarkt. Dieses Gleichstellungsgesetz kann hinsichtlich seiner Ziele als ein Beispiel eines „atypischen“ – im Gegensatz zum „normalen“ – Politikwandel (Howlett, Ramesh und Perl 2009, Holdgrün 2013b) verstanden werden. Normaler Politikwandel ruft lediglich kleine, inkrementelle Veränderungen hervor, und neue Politikprogramme fügen sich in das bisherige *Policy Regime* ein. Atypischer Politikwandel hingegen beinhaltet

³ Sexuelle Minderheiten wie LGBT werden jedoch nicht explizit berücksichtigt.

substanzielle Veränderungen, hat weitreichende Folgen, und ist weitaus schwieriger zu erreichen (Howlett, Ramesh und Perl 2009: 202–208). Während das Gesetz in seiner Formulierung als Höhepunkt bisheriger progressiver Gleichstellungspolitik in Japan verstanden werden kann, hat sich seither gezeigt, dass es aufgrund vieler Hindernisse (Holdgrün 2013a) bei der Umsetzung nur einen „normalen“, inkrementellen Wandel hervorrufen und selbst nach eineinhalb Jahrzehnten nach Inkrafttreten keine große Wirkung hin zu mehr Gleichstellung entfalten konnte. Auch die Regierung unter Führung der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshu-tō*), die sich im Gegensatz zur LDP viel deutlicher zu Gleichstellung bekannt hatte, konnte während ihrer Amtszeit 2009 bis 2012 keine wesentliche Änderung herbeiführen (Holdgrün 2013b).

Als ein wesentliches Problem bisheriger Gleichstellungspolitik hat sich dabei die Struktur der Programme erwiesen: Einerseits decken sie eine große Bandbreite an Themen ab, zugleich erlauben sie größtmögliche Flexibilität bei der konkreten Umsetzung. Dies lädt aber auch zu unterschiedlichen Interpretationen ein, die zuweilen den erhofften Zielen zuwiderlaufen oder Effekte hervorrufen, die nicht der Zielsetzung entsprechen. Ein weiterer Aspekt ist die Beschränkung auf bestimmte Steuerungsinstrumente: Bisher kommen keine harten regulativen Instrumente wie Quoten oder Sanktionen zur Anwendung. Auch werden keine nennenswerten finanziellen Anreize gesetzt, die beispielsweise bei Arbeitgebern zu mehr Offenheit gegenüber weiblichen Erwerbsbiographien führen würden. Stattdessen hat der Gesetzgeber bislang vor allem auf Informations- und Überzeugungsinstrumente gesetzt, deren Erfolg entscheidend davon abhängt, ob die Adressaten erreicht werden und von deren Bereitschaft diese Inhalte zu übernehmen.

Eine theoriegeleitete Erklärung zur Politikfeldanalyse besagt, dass sogenannte „wirkmächtige Akteure“ (*policy sponsor*) dafür sorgen können, dass relativ unkonkrete Policy-Konzepte und Ideen in konkrete und verbindliche Maßnahmen gegossen werden. Unterstützer eines bestimmten Policy-Konzeptes können zu solchen *policy sponsor* werden, wenn sie nicht nur ein starkes Motiv und ein ernsthaftes Interesse an der Sache haben, sondern auch über wirkungsvolle Ressourcen, Handlungsautonomie und Kompetenzen verfügen und diese wie auch den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum für eine wirkungsvolle Strategie einsetzen beziehungsweise ausnutzen. Dann können sie in verschiedenen Phasen des politischen Prozesses entscheidenden Einfluss auf die Behandlung eines politischen Problems ausüben. Das trifft in Japan zum Beispiel auf Gouverneure von Präfekturen zu, denen es zuweilen gelingt, gegen das stark zentralistische Regierungs- und Verwaltungssystem eigene Initiativen und Schwerpunkte durchzusetzen. Das starke rhetorische

Bekanntnis Abes zur Gleichstellungspolitik legt die Frage nahe, ob er als *policy sponsor* wirken kann bzw. will. Dies wäre ein bedeutsamer Wandel in diesem Politikfeld, da sich bislang nur sehr wenige Entscheidungsträger der Zentral- und Präfekturregierungen, und keiner der bisherigen japanischen Premierminister sich im Politikfeld Geschlechtergleichstellung hervorgetan haben (Holdgrün 2013a).

Wie wenig bisherige Gleichstellungspolitik zu ändern vermocht hat, lässt sich auch daran ablesen, dass Japan im internationalen Vergleich nach wie vor schlecht abschneidet. Laut Global Gender Gap Report 2016 rangiert Japan lediglich auf Rang 111 von 144 Ländern (World Economic Forum 2016) – mit deutlichem Abstand hinter fast allen anderen entwickelten Industriestaaten. Dabei zeigt sich, dass ein Gender-Ungleichgewicht besonders in den Bereichen der ökonomischen und politischen Partizipation besteht. Gerade bei ersterem setzen Abes Frauenförderprogramme an.

Es stellt sich dabei die Frage, ob die Maßnahmen in ihrer jetzigen Form dazu überhaupt geeignet und vor allem auch tatsächlich dafür gedacht sind, echte Verbesserungen für die Geschlechtergleichstellung herbeizuführen oder lediglich dazu dienen, ein bei Wählern populäres Anliegen rhetorisch zu adressieren. Dieses Kapitel geht dieser Frage mittels eines politikfeldanalytischen Ansatzes nach, welcher die Inhalte, die Gründe und Wirkungen von Politik in den Blick nimmt (Dye 1976, Jann 1994: 309, Blum und Schubert 2009: 15). Im konkreten Fall werden programmspezifische und akteurspezifische Aspekte der Frauenförderpolitik der Regierung Abe mit bekannten Problemen von Politikimplementierung in Japan in Verbindung gesetzt.

3. „WOMENOMICS“ – MASSNAHMEN UND AKTEURE

Die Regierung Abe legt seit 2013 Frauenförderprogramme auf mit dem erklärten Ziel eine Gesellschaft zu schaffen „in der alle Frauen brillieren“ (SK 2015c). Diese Maßnahmen werden von der Regierung selbst dem „dritten Pfeil“ von „Abenomics“ zugeordnet, der vor allem Strukturereformen beinhalten soll (vgl. Tiefenbach 2015).⁴ Die anvisierte Frauenförderung ist dabei stark von Argumenten beeinflusst, nach denen sich eine höhere Frauenerwerbsquote positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. In Japan wird dieses Argument vor allem mit der Analytistin Kathy Matsui (Goldman Sachs) verbunden, die – unabhängig von der japani-

⁴ Die ersten beiden Pfeile bestehen in *monetary easing* und Konjunkturprogrammen.

schen Regierung – für ihren Arbeitgeber schon seit 1999 Strategiepapiere unter dem Schlagwort „Womenomics“ ausarbeitet (Goldman Sachs 2014, Schad-Seifert 2015). Das Konzept und der Begriff „Womenomics“ wurden von der Regierung Abe aufgegriffen. So bezeichnete das Gleichstellungsamt der japanischen Regierung (*Naikakufu Danjo Kyōdō Sankaku Kyōku*) „Womenomics“ als „wichtigsten Kern“ von Abenomics (DKSKS 2015). Die „Abenomics“-Pläne – betitelt als Abes Strategie zur „Renaissance“ Japans (*nihon saikō senryaku*) – vom Juni 2013 sowie deren Revision vom Juni 2014 führen aus, in welchen strategischen Bereichen Maßnahmen zur Frauenförderung erfolgen sollen.⁵ Es geht insbesondere um zwei große Ziele, die bis zum Jahr 2020 erfüllt sein sollen:

- 30 Prozent aller Führungspersonen in allen Bereichen sollen mit Frauen besetzt sein (2012: 6,9 Prozent)⁶
- die Erwerbsquote von Frauen im Alter von 25 bis 44 Jahren soll von 68 Prozent (2012) auf 73 Prozent (2020) steigen.⁷

3.1 PROGRAMME UND MASSNAHMEN

Abes Programme zur Frauenförderung schaffen einen institutionellen Rahmen zur Umsetzung seiner anvisierten „Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren“. Dabei stehen die Arbeitgeber besonders im Fokus. Diese werden direkt angesprochen und sollen durch staatliche Anreize dazu gebracht werden, die kontinuierliche Berufsausübung und auch Karrieremöglichkeiten von Frauen mehr als bisher zu fördern. Daneben umfasst das Maßnahmenbündel Programme zur Unterstützung und Entlastung von Frauen bei Kindererziehung und Haushalt sowie die Einführung eines gender-neutralen Besteuerungssystems.⁸ Die wesentlichen Punkte sind im „Maßnahmenpaket, damit alle Frauen brillieren“ (*subete no jōsei ga kagayaku seisaku pakkēji*, Oktober 2014) und in den „Wichtigen Grundsätzen zur Beschleunigung der aktiven Rolle von Frauen“ (*jōsei katsuyaku kasoku no tame no jūten hōshin*, Juni 2015) zusammengefasst

⁵ Diese Strategie umfasst Konzepte und Maßnahmen zur Steigerung des Wirtschaftswachstums (SK 2013, SK 2014b).

⁶ Zum Vergleich: Der EU-Schnitt von Frauen in Führungspositionen lag im Jahr 2014 bei 32,9 % (Statista 2016).

⁷ Der Fokus auf diese Altersgruppen bezieht sich auf die Tatsache, dass in Japan insbesondere Frauen in der Phase von Geburten und Erziehung kleinerer Kinder aus dem Erwerbsleben ausscheiden bzw. dieses unterbrechen.

⁸ Bislang wird eine klassische Ehe mit einem männlichen Haupternährer steuerlich begünstigt, sofern der Nebenverdienst der Ehefrau unter einer bestimmten Einkommensschwelle bleibt. Es fallen dann auch keine Sozialabgaben an (vgl. Kodera 2014).

(SK 2014a, SK 2015b, SK 2016c, SK 2016d). Zu den Grundsätzen gehört allgemein, dass die Partizipation von Frauen, insbesondere in Führungspositionen gefördert und auch und gerade bei Etatentscheidungen berücksichtigt werden soll. Zudem sollen das Arbeitsumfeld und die Lebensqualität für Frauen dabei besonders in Betracht gezogen werden.

Weiterhin entstanden Anreizprogramme wie das 2015 neu aufgelegte „New Diversity Management Selection 100 Project“⁹ oder das „Nadeshiko Brand“ Programm vom Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (Ministry for Economy, Trade and Industry, METI, *Keizai Sangyō-sho*), das gemeinsam mit der Tokyo Stock Exchange ins Leben gerufen wurde. Beide Programme wollen durch die Verleihung von Auszeichnungen an – im Sinne der Gleichstellungsförderung – vorbildliche Firmen andere Firmen zur Nachahmung animieren (METI 2016, METI 2015).

Als rechtlicher Rahmen, der konkrete Anforderungen an die Arbeitgeberseite stellt und damit zweifellos in herausragender Position unter den bisherigen Frauenfördermaßnahmen der Regierung Abe steht, ist das Gesetz zur Förderung der Erwerbsarbeit von Frauen zu nennen, welches 2015 verabschiedet wurde und seit dem 1. April 2016 in Kraft ist. Das „Gesetz zur Förderung der Aktivitäten von Frauen im Erwerbsleben“ (JKSH, s. o.) ist, 30 Jahre nach dem Chancengleichheitsgesetz (*Danjo Kōyō Kikai Kintō Hō*, EEOA) (vgl. Assmann 2014), das erste Gesetz, das gezielt auf die Problematik weiblicher Erwerbsarbeit eingeht.

3.2 AKTEURE

Beim Blick auf die wichtigen Akteure im Politikfeld Gleichstellung fällt auf, dass Abe nicht einfach auf die bisher für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes zuständigen Akteure – eine bereits vorhandene umfassende „national machinery“, also eine Struktur von Beratungsorganen, Entscheidungsgremien und Vollzugsträgern (GEB o. A.) – zurückgreift, sondern parallel dazu eine neue „Maschinerie“ mit ähnlicher Struktur und teils divergierenden Akteuren aufbaut, während die vorhandene „Maschinerie“ weiter besteht.¹⁰ Mehrere Akteurguppen

⁹ Ursprünglich 2012 ins Leben gerufen.

¹⁰ Als Grund hierfür ist beispielsweise denkbar, dass Abe eine größere Sichtbarkeit seiner eigenen Arbeitsschritte schaffen will. Andere mögliche Gründe könnten darin bestehen, dass Abe in der eigens aufgebauten Maschinerie besser Akteure seines Vertrauens unterbringen kann oder das politische Gewicht der bisherigen Gleichstellungs-Maschinerie zurückschrauben möchte. Die Frage, worin sich dieser parallele Aufbau begründet und wie er sich auswirkt, wird Gegenstand einer nachfolgenden Studie der Autorin sein.

sind dabei unmittelbar dem Premierminister bzw. dem Kantei (Sitz des Premierministers) zugeordnet: die „Zentrale zum Aufbau der Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren“ (*Subete no Josei ga Kagayaku Shakai Zukuri Honbu*), in der alle Kabinettsminister unter dem Vorsitz des Premierministers zusammenkommen und Frauenfördergrundsätze und -maßnahmen beraten und beschließen, sofern diese nicht der Zustimmungspflicht durch das Parlament unterliegen (Naikaku Kanbō 2014). Weiterhin der „Rat zur Unterstützung der brillierenden Frauen“ (*Kagayaku Josei Ōen Kaigi*), in dem sich an verschiedenen Ausrichtungs-orten in ganz Japan Führungspersonen und berufstätige Frauen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft austauschen, wie die gesellschaftlichen und beruflichen Aktivitäten von Frauen besser unterstützt werden können. Es ist jedoch nicht klar, ob und wie dieser Austausch in konkreten Handlungen resultiert (SK 2015a). Der Bereich „aktive Tätigkeiten von Frauen“ (*Josei Katsuyaku Tantō*), der hier für die Frauenfördermaßnahmen der Regierung Abe steht, ist einem Minister als Zuständigkeit übertragen worden, welcher zudem – neben weiteren Aufgaben – Sonderbeauftragter im Kabinettsbüro für Gegenmaßnahmen gegen die geringe Geburtenrate sowie für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes ist. Zentral koordiniert werden die neu eingerichteten Akteurstrukturen vom „Büro zum Fortschritt der Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren“ (*Subete no Josei ga Kagayaku Shakai Suishinshitsu*), welches direkt an den Premierminister berichtet.

Zusätzlich zu diesen Strukturen führt das bereits bestehende Amt für Geschlechtergleichstellung im Kabinettsbüro die Umsetzung der vom Gleichstellungsgesetz angestrebten „Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen“ weiter. Neben dem Kabinettsbüro sind vor allem zwei Ministerien involviert: Erstens, das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt (Ministry of Health, Labor and Welfare, MHLW, *Kōsei Rōdō-sho*), das für die Implementierung des JKSH und für die dazugehörige Kampagne zuständig ist, und das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie, welches für die bereits genannten Auszeichnungsprogramme zuständig ist. Adressaten von Abes Frauenförderpolitik sind, neben der Regierungsebene selbst, die lokalen Gebietskörperschaften, und, bedingt durch den wirtschaftsbezogenen Fokus, insbesondere die Unternehmer (SK 2016a).

4. WANDEL IM POLITIKFELD GESCHLECHTERGLEICHSTELLUNG?

Angesichts der zahlreichen Maßnahmenpakete und der Akteur-Maschinerie der Regierung Abe zur Frauenförderung stellt sich unweigerlich die

Frage, welche konkreten Folgen und potentiellen Ergebnisse diese hervorgerufen. Im Folgenden sollen auf der Grundlage bisheriger Forschungsergebnisse (Holdgrün 2013a) dabei insbesondere zwei Aspekte beleuchtet werden: Zum einen die Merkmale und Steuerungsinstrumente des institutionellen Rahmens anhand des Beispiels des JKSH sowie, zum anderen, auf die Rolle der Akteure bezogen, die Bedeutung Abes als möglicher *policy sponsor*.

4.1 INSTITUTIONELLER RAHMEN: MERKMALE UND STEUERUNGSSINSTRUMENTE DES JKSH

Bisherige Gleichstellungsmaßnahmen in Japan konnten nur begrenzt ihre beabsichtigte Wirkung entfalten. Mögliche Gründe hierfür liegen in der Formulierung und Umsetzung der Maßnahmen (Holdgrün 2013a). Um dies zu ändern, müsste also auch in diesen Phasen des politischen Prozesses ein anderer Weg eingeschlagen werden, oder, wie Schad-Seifert es benennt, man müsste die „Weichen der Familien- und Gleichstellungspolitik noch einmal neu justieren“ (Schad-Seifert 2015: 227).

Setzt Abe mit seinen Reformplänen nun also bereits bei der Formulierung und der Umsetzung wirksam an? Durch das JKSH erfolgt eine Regulierung von Arbeitgebern durch Verpflichtung. Damit ist dieses Gesetz die weitreichendste Maßnahme, die die Regierung Abe bislang im Zusammenhang mit den Zielen zur Frauenförderung unternommen hat. Der vierte nationale Gleichstellungsplan 2015 bezeichnet das JKSH gar als eine neue Stufe bei den Maßnahmen zur Realisierung der Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen (DKSK 2015).

Tatsächlich verpflichtet das Gesetz bestimmte Firmen, ihre Bemühungen zur Integration von Frauen zu verstärken und diese offen zu legen. Ab dem Stichtag 1. April 2016 sind Unternehmensleitungen von Unternehmen mit 301 oder mehr Angestellten in der Pflicht, ein Bewusstsein für die Situation von Frauen in der eigenen Firma zu entwickeln und dazu den Status Quo in vier zentralen Punkten zu evaluieren und intern wie extern offen zu legen:

- Anteil von Frauen an der Gesamtarbeitnehmerzahl
- Differenz der Anstellungsdauer von Männern und Frauen
- Umfang der geleisteten Arbeitsstunden der Arbeitnehmer
- Anteil von Frauen in verantwortlichen Positionen (*kanrishoku*)

Die Unternehmen sind darüber hinaus verpflichtet zu analysieren, wie sie weibliche Angestellte besser unterstützen können und hierfür konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Für letzteres müssen die Unternehmen einen Aktionsplan (*jigyōnushi kōdō keikaku*) mit angemessenen „numerischen Zielen“ zu den vier Kernpunkten ausarbeiten. Die Unternehmen

sind dazu angehalten „sich zu bemühen“, das Ergebnis umzusetzen. Außerdem sind sie angewiesen, Informationen zur Situation von Frauen in der eigenen Firma öffentlich bekannt machen. Die Aktionspläne sind dem MHLW vorzulegen. Das Gesetz enthält überdies, als zusätzlichen Anreiz, die Bestimmung, dass Firmen, die sich bei der Umsetzung der Verpflichtungen auszeichnen, sich um eine Anerkennung vom MHLW auf Grundlage von Richtlinien des Ministeriums bewerben können. Geplant ist, die Produkte der jeweiligen Firma mit einem entsprechenden Symbol zu kennzeichnen (für diesen Abschnitt vgl. SK 2016a, SK 2016b, MHLW 2015, MHLW TRK 2016). Solche Labels, so die Überlegung, können öffentlichkeitswirksam zum Prestige eines Produktes beziehungsweise dem Image einer Firma beitragen.

Das heißt, dieses Gesetz fordert Transparenz und numerische Zielwerte von den Unternehmen ein und gibt dafür Richtlinien vor. Es schafft sowohl durch die Pflicht zur Offenlegung als auch durch die Möglichkeit zur Auszeichnung Anreize für die Firmen Gleichstellung ernst zu nehmen. Dennoch zeigen sich auch bei diesem Gesetz Auswege, die etwaige Auswirkungen auf den Firmenalltag stark einschränken könnten:

So sind kleine und mittlere Unternehmen von bis zu 300 Angestellten zwar zur Kooperation angehalten (*dōryoku gimū*), aber diese ist für sie nicht verbindlich. Da die meisten Firmen in Japan kleine oder mittelständische Betriebe sind – 75 % der Unternehmen haben weniger als 250 Mitarbeiter (OECD 2011: 45) – scheint vorhersehbar, dass die Reichweite des Gesetzes begrenzt bleiben wird (s. a. Takagi 2015). Allerdings, dadurch, dass Firmen verschiedene Daten im Zusammenhang mit dem Umgang mit Männern und Frauen erheben und intern wie öffentlich kommunizieren müssen, ist es zumindest denkbar, dass ein gewisser Druck auf Unternehmen entsteht, den Eindruck zu vermeiden, man sei Nachzügler bei Gleichstellungsfragen. Eine mögliche Folge davon könnte sein, dass weniger qualifiziertes Personal gewonnen werden kann.

Doch die Tatsache, dass auch dieses Gesetz keine echten Sanktionsmöglichkeiten für jene vorsieht, die sich gegenläufig zur Intention des Gesetzes verhalten, zeigt, dass die Implementierung relativ weich ist: Vorgesehen ist zwar, dass im Falle einer Auszeichnung durch das MHLW diese später wieder entzogen werden kann, sollte das Unternehmen hinter die erreichten Standards zurückfallen oder falsch informiert haben. Wie aber mit Firmen zu verfahren ist, die sich von vornherein nicht an die Vorgaben halten oder nur einen geringen Fortschritt erzielen, ist nicht eindeutig geregelt. Damit steht auch dieses Gesetz in einer Reihe mit herkömmlichen Regulierungsansätzen japanischer Ministerien, die zu Anpassungen ermutigen, diese jedoch nicht verbindlich anordnen und etwa mit Hilfe von Sanktionen durchsetzen.

Eine weitere Einschränkung in der tatsächlichen Reichweite ergibt sich daraus, dass die Ziele, die sich Unternehmen setzen können, flexibel angelegt sind. Zwar gibt es bei der Vergabe der Auszeichnungen Auswahlkriterien, deren Richtwerte erfüllt werden müssen (MHLW TRK 2016), die Unternehmen verfügen davon abgesehen jedoch über erheblichen Spielraum. Firmeneigene Initiativen sind zwar verpflichtend, gleichzeitig kann das Ausmaß, in dem den Unternehmen freie Hand bei der Evaluierung von Problemen und bei der Ausarbeitung und Ausführung von Lösungsansätzen gelassen wird, durchaus kritisch gesehen werden. Darüber hinaus ist auch fraglich, ob solche flexiblen Ansätze geeignet sind die tatsächlichen Problemlagen und Hindernisse zu identifizieren, die sich womöglich nicht allein durch die geforderten Daten zum Status quo erschließen. Tiefer reichende Probleme könnten etwa im Zusammenhang mit der grundlegenden Arbeitskultur stehen, die z. B. auch die Diskriminierung von (werdenden) Müttern (*matahara*) mit sich bringt (s. a. Macnaughtan 2015a; Schad-Seifert 2015: 233–234).¹¹ Diese werden durch die gesetzlichen Vorgaben jedoch nicht direkt adressiert.

Schließlich stellt sich die Frage, wie das MHLW mit den vorgelegten Aktionsplänen umgehen und diese prüfen wird. Unklar ist auch, anhand welcher Kriterien eine solche Überprüfung stattfinden wird und welche Folgen sich daraus für die Unternehmen ergeben können. Bisherige Forschung zeigt etwa, dass es bei Evaluierungen von Gleichstellungsmaßnahmen auf Lokal- und Präfekturbene eher um die Anzahl und formale Ausgestaltung von Maßnahmen geht, der Inhalt der Maßnahmen jedoch nicht zwingend hinterfragt wird (Holdgrün 2013a). Dieses Risiko besteht zweifelsohne auch in diesem Fall.

4.2 AKTEURE: ABE ALS POLICY SPONSOR FÜR GLEICHSTELLUNG?

Das Besondere an der Frauenförderungs politik der Regierung Abe liegt darin, dass sich der Ministerpräsident selbst öffentlich für diese Politik einsetzt. Sein Engagement ist es auch, was die ehemalige Direktorin des Gleichstellungsamtes der Regierung, Kumiko Bandō, besonders hervorhebt. Auch wenn Abes Politik 30 Prozent Frauen in Führungspositionen zu bringen grundsätzlich kein neues Ziel beinhaltet, sei das öffentlichkeitswirksame Bekenntnis des Premierministers selbst von großer Bedeu-

¹¹ *Matahara* steht für „maternity harassment“ und bezieht sich auf das Phänomen, dass werdende Mütter und Mütter in Japan trotz eines rechtlichen Rahmens für Mutterschutz und Elternzeit häufig diskriminiert und durch Mobbing aus dem Arbeitsplatz gedrängt werden (vgl. beispielsweise Tomisawa 2014).

tung.¹² Doch lässt dies den Schluss zu, dass Abe deshalb ein *policy sponsor* ist, dank dessen Engagements Gleichstellungspolitik oder zumindest Frauenförderung in Japan durch wirksame Maßnahmen konkrete Fortschritte aufweisen können wird? Campbell definiert *policy sponsor* als Akteur, der in verschiedenen Phasen des Policy-Prozesses entscheidenden Einfluss auf die Behandlung eines politischen Problems ausüben kann. Insbesondere gilt das für die Phasen des *Agenda Setting* und der Beschlussfassung (Campbell 1992), aber auch für die Implementierungsphase (Holdgrün 2013a). Ein solcher Sponsor zeichnet sich durch zweierlei aus: Einerseits verfügt er über besondere Ressourcen und Fähigkeiten, etwa Analysekompetenzen und Durchsetzungskraft. Andererseits engagiert er sich aus spezifischen Motiven heraus ernsthaft und mit Energie für die Lösung des politischen Problems, das sein Interesse geweckt hat (vgl. Campbell 1992: 176, 277, 384; Holdgrün 2013a: 54–55). Kraft seines Amtes als Premierminister könnte Abe hinsichtlich seiner Durchsetzungskraft und den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen in der Tat ein herausragender *policy sponsor* sein.¹³

Aber auch ein *policy sponsor* sieht sich trotz dieser Eigenschaften den Grenzen seines Handlungsspielraumes gegenüber – auch, wenn es sich sogar um den Premierminister handelt. Dieser steht mindestens vier Ebenen potentieller Vetospieler¹⁴ gegenüber: im eigenen (Koalitions-)Kabinett, in der eigenen Partei, in beiden Kammern des Parlamentes, sowie gesellschaftlichen Akteuren. Die Durchsetzung von Lösungen kann somit auf verschiedenen Ebenen verzögert, verwässert oder gar aufgehalten werden. Im Fall der Frauenförderprogramme der Regierung Abe ist kein Widerstand aus dem eigenen Kabinett dazu publik geworden, auch nicht aus der LDP. Die solide Mehrheit der Regierungskoalition sollte es Abe überdies ermöglichen, Gesetze ohne große Zugeständnisse an Dritte

¹² Kumiko Bandō, unveröffentlichtes Redemanuskript ihrer Keynote Speech auf dem japanisch-deutschen Symposium „Frauen in Führungspositionen“, veranstaltet vom Japanisch Deutschen Zentrum Berlin (JDZB), dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) und dem *Keizai Koho Center* (KKC; Japan Institute for Social and Economic Affairs) in Tokyo, 20. Mai 2014.

¹³ Das hängt auch mit der Dauer seiner Amtszeit zusammen. Die überdurchschnittlich kurze Amtszeit vieler seiner Vorgänger erschwerte diesen sicherlich das Durchsetzen von Projekten.

¹⁴ Vetospieler werden hier definiert als Akteure, deren Zustimmung zu einer *Policy* notwendig eingeholt werden muss, damit diese umgesetzt werden kann, aber auch als Akteure, die zwar formal nicht zustimmungspflichtig sind, aber gleichwohl eine Entscheidung beeinflussen können (vgl. für verschiedene Ansätze zur Vetospielertheorie Tsebelis 2002; Wagschal 1999; s. a. Holdgrün 2013a).

durch beide Kammern des Parlamentes zu bringen. Im Fall des JKSH konnte das Gesetz 2015 im Unterhaus sogar einstimmig und im Oberhaus mit nur einer Gegenstimme (Sangiin 2015) verabschiedet werden – das Parlament wirkte also nicht als Vetospieler.

Gesellschaftliche Akteure können sich wiederum gegen eine bestimmte Politik stellen, indem sie (a) die notwendige Unterstützung bei Wahlen vorenthalten, (b) Lobbyismus während aller Phasen des politischen Prozesses betreiben oder auch (c) indirekt durch die Langsamkeit sozialen Wandels. Wenn die Adressaten in der Bevölkerung keine Energie für die Ziele von Programmen zur Geschlechtergleichstellung aufwenden, trägt dies dazu bei, dass Veränderungen in der japanischen Gesellschaft nur äußerst langsam voranschreiten. Wie sich dies im Fall der „Womonomics“-Programme darstellen wird, wird sich erst noch zeigen müssen. Was die Unterstützung bei Wahlen betrifft, so hat sich Abes Frauenförderungsprogramm zumindest nicht negativ auf die Wahlergebnisse für die LDP bei den Unterhauswahlen im Dezember 2014 ausgewirkt. Im Gegenteil scheint sich Abe mit diesen Themen bestimmten Wählergruppen – etwa Frauen, die Beruf und Familie vereinen möchten – sogar zu öffnen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass er von umstritteneren Vorhaben wie einer verteidigungspolitisch relevanten Verfassungsänderung ablenken möchte (vgl. auch Tsuji 2015: 13–16; Schieder 2014: 55). Lobbyismus wiederum hat bei Abes Frauenförderpolitik bereits eine Rolle gespielt: Abe scheint von einem Teil der Adressaten – etwa bestimmten Unternehmen – unter Druck gesetzt worden zu sein, seine Ambitionen zu zähmen. Tsuji (2015) weist darauf hin, dass Wirtschaftsverbände sich im Vorfeld der Beschlussfassung des Gesetzes im Parlament gegen konkrete quantifizierte Ziele im Zusammenhang mit dem JKSH gewehrt haben, dass aber Abe zugleich die Kooperation von Unternehmensführungen gezielt eingefordert hat. Der Preis für deren Zustimmung war allerdings eine Flexibilisierung des Gesetzes im Hinblick auf firmeneigene Ziele und Zeitpläne (Tsuji 2015: 11).

Die Frage stellt sich jedoch, warum sich – zumindest nach außen – kein größerer Widerstand innerhalb der LDP an Abes neuer Ausrichtung geregigt hat. Die LDP selbst steht nämlich nicht für Gleichstellung: Nach den letzten Unterhauswahlen 2014 sind gerade einmal 25 der 290 LDP-Abgeordneten weiblich (Shugiin 2016). Zwar hat Abe 2014 mit der Ernennung von fünf Ministerinnen ein Zeichen setzen wollen, aber die Zahl von Politikerinnen in der Partei ist nach wie vor sehr gering. Ein Problem hierbei ist sicherlich die Einstellung vieler männlicher LDP-Politiker, was dazu führt, dass die LDP eher für Verbalattacken gegen Politikerinnen steht und weniger als Förderer von Kolleginnen (Gauder 2015; Eto

2010).¹⁵ Überdies sind auch LDP-Frauen in hohen Positionen Gleichstellungsthemen gegenüber nicht notwendigerweise besonders aufgeschlossen (Brasor 2014); Geschlecht steht nicht unbedingt für eine bestimmte Überzeugung (vgl. auch Holdgrün 2013a).¹⁶ Auffällig ist auch, dass die LDP sich bislang keine Frauenquote gegeben und keine speziellen Frauenförderungsmaßnahmen für die eigene Organisation aufgelegt hat. Dass keine Gegenstimmen zu Abes Vorgehensweise bekannt geworden sind, kann verschiedene denkbare Gründe haben¹⁷: Zum einen, dass Abe umsichtig vorgegangen ist und die Partei nicht mit schwieriger durchsetzbaren *Policies* – etwa einem deutlich schärferen JKSH oder einer harten Frauenquote für die LDP selbst – konfrontiert hat. Abe könnte sich somit bei seiner Vorgehensweise von vorneherein selbst beschränkt haben um seinen Handlungsspielraum bei dem Thema erst einmal auszuloten. In diesem Fall hätte die eigene Partei starken Einfluss auf die Ausrichtung der Frauenförderungs politik der Regierung Abe gehabt.

Zum anderen ist aber auch denkbar, dass Abe sich nicht strategisch zurückgehalten hat, sondern seine Vorgehensweise von vorneherein konform mit der Ausrichtung der LDP zu Gleichstellungsthemen war – und grundlegende Veränderungen der Geschlechterverhältnisse eben nicht das Ziel seiner Politik sein sollten. Das wirft die Fragen auf, wie ernst es Abe mit der Sache ist, was seine Motive sind, und ob seine Strategie glaubwürdig ist. Die Frage nach der Ernsthaftigkeit seines Engagements ist entscheidend, wenn es darum geht, Abe als *policy sponsor* einzuordnen. Schieder (2014) erwähnt, dass rechte Kritiker Abe aufgrund seiner Politik bereits der „conversion to feminism madness“ bezichtigen – dies könnte neben der Signalwirkung, dass sich ein Premierminister selbst der

¹⁵ In neuerer Zeit haben insbesondere die Verbalattacken gegen eine Abgeordnete im Tokyoter Präfekturparlament für Aufregung gesorgt, die, als sie Fragen zur sinkenden Geburtenrate stellte, von – soweit im Nachhinein aufgeklärt werden konnte – LDP-Abgeordneten mit Zwischenrufen, wie „Warum heiratest du nicht bald?“ oder „Kannst du keine Babies bekommen?“, unterbrochen worden war (vgl. Kameda und Nakada 2014).

¹⁶ Beispielsweise ist die vormalige Staatsministerin Haruko Arimura, die auch für Gleichstellung und für die Aktivitäten von Frauen in Beruf und Gesellschaft zuständig war, dafür bekannt, dass sie ein eher klassisches Rollenbild für Männer und Frauen vertritt. Sie ist überdies Mitglied in dem „Japan Kongress“ (*Nippon Kaigi*), einer nationalistischen Vereinigung, die sich gegen Geschlechtergleichstellung ausspricht (Arimura 2016; Brasor 2014).

¹⁷ Tsuji (2015) weist jedoch auch auf einen weiteren möglichen Grund hin, nämlich einen moderaten „Gender turn“ der Partei als Ganzes: So habe die LDP in ihrer Oppositionszeit (2009–2012) auf Initiative des Parteimitglieds Yuriko Koike, seit 2016 Gouverneurin der Präfektur Tokyo, begonnen, sich verstärkt mit dem Thema Frauenförderung bzw. Gleichstellung auseinanderzusetzen.

Frauenförderung annimmt, ein Hinweis auf Abes mögliche Entschiedenheit bei dem Thema sein.¹⁸ Allerdings stehen Abes *Policies* ganz im Rahmen seiner Wirtschaftsförderungsstrategie. Kano und Mackie (2013), Macnaughtan (2015a), Schieder (2014) und Schad-Seifert (2015) argumentieren, dass es Abe vor allem um neoliberale Reformen und mehr Wirtschaftswachstum geht, aber nicht um Geschlechtergleichstellung als Wert an sich.

Gleichstellung als Mittel zum Zweck für wirtschaftliche Ziele wäre tatsächlich nichts Neues: Auch beim Gleichstellungsgesetz von 1999 lagen die Motive und Begründungen vieler Akteure weniger auf dem Aspekt der Menschenrechte, sondern auf der Bekämpfung der Auswirkungen des demographischen Wandels und auf dem internationalen Druck, der das Gesetz notwendig machte (Holdgrün 2013a). Darüber hinaus war Abe jedoch während seiner ersten Amtszeit als Premierminister ein Protagonist der Bewegung gegen das *Gender-free*-Konzept¹⁹ und gegen eine Sexualerziehung im Sinne der Selbstbestimmung. Zudem war er als grundsätzlicher Gegner einer Gleichstellungspolitik im Sinne des Gleichstellungsgesetzes von 1999 aufgefallen (Kano und Mackie 2013). Das macht seine augenscheinliche 180 Grad-Wende ungläubwürdig. Damit ist ein besonders kritischer Blick auf „Womenomics“ erforderlich, da die Möglichkeit besteht, dass Abe – unter dem Vorwand der Frauenförderung – neue Programme ins Leben ruft, die beispielsweise den Zielen des Gleichstellungsgesetzes zuwiderlaufen und, wie Schieder (2014) anmerkt, durch mehr Deregulierung bestehende Ungleichheiten sogar verstärken könnten. Dass Männer bei den bisherigen Maßnahmenpaketen nicht ausreichend berücksichtigt werden, ist bereits kritisch angemerkt worden, ebenso, dass Abe sich dafür ausgesprochen hat, dass Frauen drei Jahre Elternzeit in Anspruch nehmen sollen (Macnaughtan 2015a).

Genau dies zeigt die Ambivalenz von Abes Vorgehensweise auf: Die Arbeitsverhältnisse von Männern und ihre Beteiligung an der Familienarbeit stehen im Gegensatz zu den Aufgaben von Frauen nicht im Zentrum der neuen Strategie. Es handelt sich vielmehr um eine reine Frauenförderung, die die Bedürfnisse nach vielfältigen Lebensentwürfen von Männern unberücksichtigt lässt. Diese einseitige Konzentration auf Frauen entspricht nicht den Zielen des Gleichstellungsgesetzes von 1999, das von vorneherein beide Geschlechter berücksichtigt. Während andernorts

¹⁸ Zu antifeministischen Akteuren in Japan vgl. beispielsweise Yamaguchi (2014).

¹⁹ Der Begriff *gender-free* wurde im Zusammenhang mit Erziehungskonzepten im Sinne einer Ausbildung nach individuellen Fähigkeiten und ohne Begrenzungen aufgrund von Geschlecht geprägt. Er ist in Japan jedoch stark umstritten (Holdgrün 2009; Yamaguchi 2014).

Maßnahmen zur Förderung von Frauen im Beruf eher daran ansetzen, dass junge Mütter die Berufsausübung so kurz wie möglich unterbrechen und für ausreichend Betreuungsmöglichkeiten gesorgt wird, ruft Abe zu drei Jahren Elternzeit, insbesondere für Mütter, auf. Die Zwiespältigkeit von Abes Ansatz zeigt sich hier vor allem auch daran, dass er einerseits Frauen zur Karriere ermutigt, aber andererseits nicht nur eine Unterver-sorgung mit Kita-Plätzen für Kleinkinder besteht, sondern, dass sich an dem üblichen Karrieremodell mit möglichst geringen Auszeiten grund-sätzlich etwas ändern müsste, um – wie bei Abes Vorschlag – Eltern auch nach drei Jahren Auszeit eine Wiederaufnahme des Berufes ohne Abstri-che zu ermöglichen. So weit reichen Abes *Policies* bislang jedoch nicht. Im Ergebnis stehen sich seine Botschaften so diametral entgegengesetzt ge-genüber.

Abe könnte aufgrund seines Amtes und der damit verknüpften Kompetenzen und Ressourcen ein herausragender *policy sponsor* sein. Als Ministerpräsident bringt er eine höhere Durchsetzungskraft als viele andere politische Akteure mit, diese kann jedoch auf mindestens vier Ebenen in Frage gestellt werden. Neben der öffentlichkeitswirksa-men und vergleichsweise unstrittigen Einrichtung von Gremien im *Kantei* und hinsichtlich der Strategieformulierungen des Kabinetts ist es Abe zumindest auf der Ebene des JKSH gelungen, eine gesetzliche Maßnahme erfolgreich durch drei dieser Ebenen zu manövrieren. Ob und wie das Gesetz letztlich durch die Adressaten umgesetzt wird, bleibt jedoch abzuwarten. Anders stellt sich das Bild dar, wenn es um das ernsthafte Bekenntnis Abes zur Gleichstellung bzw. Frauenförde-rung geht. Dass die konkrete Maßnahme des JKSH ähnliche Schwächen aufweist wie bisherige Gleichstellungsprogramme, legt den Schluss nahe, dass es sich bei Abes „*Womenomics*“ nicht um atypischen Politikwandel handelt und dieser von Abe auch nicht angestrebt wird. Wäre Abe tatsächlich stark vom Konzept der Gleichstellung überzeugt, dann wäre dies eine Gelegenheit, die gesamte Arbeitsplatzkultur und Ungleichheiten darin zu adressieren und auch Männer mehr ins Zen-trum der Adressaten seines Politikwandels zu rücken (vgl. auch Mac-naughtan 2015a, 2015b; Schieder 2014). Nicht zuletzt würde man erwarten, dass Abe sich auch deutlicher für das Empowerment von Frauen in der eigenen Partei und in der Politik insgesamt einsetzt. Bei Abes bisherigem Vorgehen handelt es sich – soweit absehbar – jedoch vor allem um oberflächliche Aktivitäten. Abe ist somit kein genuiner *policy sponsor* für Gleichstellungspolitik.

5. FAZIT

Dieser Beitrag hat sich mit Fragen nach dem Potential der Frauenförderprogramme der Regierung Abe auseinandergesetzt und dabei Widersprüche und Ambivalenzen bei der konkreten Umsetzung aufgezeigt. Handelt es sich dabei um einen ernsthaften Versuch Politikwandel herbeizuführen – oder um einen Papiertiger, der wenig mehr hervorbringt als öffentliche Aufmerksamkeit zu binden? Dazu wurden Probleme der bisherigen Gleichstellungspolitik in Japan, besonders bezogen auf die Politikformulierung und Implementierung, evaluiert und institutionelle und akteurspezifische Merkmale untersucht. Festzuhalten bleibt, dass die Regierung Abe den Fokus auf Frauenförderung setzt – auch wenn Männer in den Maßnahmenpaketen zumindest benannt werden. Dennoch divergiert die Perspektive von der des Gleichstellungsgesetzes, das beide Geschlechter gleichermaßen in den Blick nimmt. Das JKSH gibt auf den ersten Blick ein klares Signal, Unternehmer zur Frauenförderung zu verpflichten. Eine genauere Untersuchung zeigt jedoch auch bei diesem Politikprogramm Merkmale, die einen zukünftigen Umsetzungserfolg in Frage stellen. Abe wiederum wirkt auf den ersten Blick als ein *policy sponsor* mit hoher Durchsetzungskraft für das Politikfeld Gleichstellung – aber seine Motive sind primär auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet, und die Programmlinie stellt die bisherige genderspezifische Ausrichtung des Arbeitssystems nicht grundlegend in Frage. Es handelt sich bei den bisherigen Frauenförderprogrammen der Regierung Abe dementsprechend nicht um „atypischen“, sondern nur um den schwächeren, den „normalen“ Politikwandel. Die grundlegenden Probleme in diesem Politikfeld werden dadurch nicht gelöst. Das Ergebnis dieser Politik bleibt fraglich, so dass der Verdacht, es handle sich um einen „Papiertiger“, sich nicht von der Hand weisen lässt. Im Blick auf die Leitfragen dieses Bandes heißt das, erstens, dass die bisherigen Frauenförderungsmaßnahmen voraussichtlich nicht zu einem grundlegenden Strukturwandel, den „Abenomics“ beschwört, beitragen werden. Zudem geht es, zweitens, nicht um progressive Gleichstellungspolitik. Die öffentlichkeitswirksame Art und Weise, wie Abe sein Programm „verkauft“ legt eher den Gedanken nahe, dass hier strategisch um Wählerunterstützung geworben werden soll.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arimura, Haruko (2016): *Arimura no jiko shōkai* [Selbstvorstellung von Arimura]. <http://www.arimura.tv/profile/backup.html> (letzter Zugriff am 10.6.2016).
- Assmann, Stefanie (2014): Gender equality in Japan: The equal employment opportunity law revisited. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 12 (45/2).
- Blum, Sonja und Schubert, Klaus (2009): *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brasor, Philip (20.9.2014): Abe's female Cabinet picks warrant a closer look. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/09/20/national/media-national/abes-female-cabinet-picks-warrant-closer-look/#.VvoQoDG2o4g> (letzter Zugriff am 29.3.2016).
- Campbell, John Creighton (1992): *How policies change. The Japanese government and the aging society*. Princeton: Princeton University Press.
- DKSKS Danjo kyōdō sankaku kyoku soumuka (2015): *Josei katsuyaku sokushin ni muketa torikumi ni tsuite*. [Aktivitäten zur Förderung des Erfolgs von Frauen]. http://www.cao.go.jp/yosan/pdf/26010300_naikakufu_kokai_sankou.pdf (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- DKSK Danjo kyōdō sankaku kyoku (2015): *Dai 4ji danjo kyōdō sankaku kihon keikaku. Dai 1bu kihontekina hōshin* [Vierter Basic Plan zur Geschlechtergleichstellung. Abschnitt 1: Grundlegende Richtlinien]. http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/pdf/kihon_houshin.pdf (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- Dye, Thomas S. (1976): *Policy Analysis: What governments do, why they do it and what difference it makes*. University of Alabama Press.
- Eto, Mikiko (2010): Women and representation in Japan. *International Feminist Journal of Politics* 12 (2): 177–201.
- Gaunder, Alisa (2015): Quota nonadoption in Japan: The role of the women's movement and the opposition. *Politics & Gender* 11 (1): 176–186.
- GEB Gender Equality Bureau Cabinet Office (1999): *Danjo kyōdō sankaku shakai kihon-hō* [Grundlagengesetz für eine Gesellschaft der gemeinsamen Partizipation von Männern und Frauen]. http://www.gender.go.jp/about_danjo/law/kihon/9906kihonhou.html (letzter Zugriff am 29.3.2016).
- (o. A.): *National machinery for the promotion of the formation of a gender-equal society*. http://www.gender.go.jp/english_contents/about_danjo/prom/national_machinery.html (letzter Zugriff am 23.3.2016).
- Goldman Sachs (2014): *Womenomics 4.0: Time to walk the talk*. <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/pages/macroeconomic-insights-folder/womenomics-4-folder/womenomics4-time-to-walk-the-talk.pdf> (letzter Zugriff am 24.3.2016).
- Holdgrün, Phoebe (2013a): *Gender equality. Implementierungsstrategien in japanischen Präfekturen*. München: iudicium.
- Holdgrün, Phoebe (2013b): Government change, policy change? Gender equality policies in Japan since 2009. *Asiatische Studien* LXVII (2): 487–510.
- Holdgrün, Phoebe (2009): Das Gender-Free-Konzept – Umsetzung und Kontroverse. In: Distelrath, Günther (Hg.): *Referate des 13. Deutschsprachigen Japanologentages. II) Sozial-, Geschichts- und Rechtswissenschaft*. Berlin: EB-Verlag: 435–444.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. und Perl, Anthony (2009): *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

- Jann, Werner (1994): Politikfeldanalyse. In: Kriz, Jürgen, Nohlen, Dieter und Schultze, Rainer Olaf (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden. Lexikon der Politik* Bd. 2. München: C. H. Beck: 308–314.
- Kameda, Masaaki und Nakata, Kazuaki (23.6.2014): Lawmaker apologizes for sexist jibe. Suzuki regrets making remark mocking fellow Tokyo legislator. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/06/23/national/tokyo-assemblyman-suzuki-admits-heckling-lawmaker-with-sexist-remarks/#.V0a3VzHXsUk> (letzter Zugriff am 26.5.2016).
- Kano, Ayako und Mackie, Vera (9.11.2013): Is Shinzo Abe really a feminist? *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2013/11/09/is-shinzoabe-really-a-feminist/> (letzter Zugriff am 24.3.2016).
- Kodera, Atsushi (26.5.2014): Spousal tax break targeted to get wives out of house. Shrinking workforce spurs calls to get more women into full-time jobs. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/05/26/reference/spousal-tax-break-targeted-get-wives-house/#.V0fsFjHXsUk> (letzter Zugriff am 27.5.2016).
- Naikaku Kanbō, Cabinet Secretariat (2014): *Subete no josei ga kayayaku shakai zukuri honbu no setchi ni tsuite* [Über die Einrichtung der Zentrale zum Aufbau der Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren]. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kayayakujosei/pdf/konkyo.pdf> (letzter Zugriff am 23.3.2016).
- MacNaughtan, Helen (2015a): Womenomics in Japan: Is the Abe policy for gendered employment viable in an era of precarity? *Asia Pacific Journal / Japan Focus* 13 (12/1).
- (28.1.2015b): Abe’s womenomics needs to include men too. *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2015/01/28/abeswomenomics-needs-to-include-men-too/> (letzter Zugriff am 29.3.2016).
- METI Ministry of Economy, Trade and Industry (2016): *Josei katsuyaku ni sugureta jōjō kigyō o sentei „Nadeshiko meigara“* [Auswahl von börsennotierten Firmen, in denen Frauen erfolgreich sind. „Die Nadeshiko Marke“]. <http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/nadeshiko.html> (letzter Zugriff am 30.3.2016).
- (2015): *Heisei 27nendo shindaibāshiti keiei kigyō 100sen* [2015 Auswahl der besten 100 Unternehmen mit neuem Diversitymanagement]. <http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/diversity/kigyō100sen/index.html> (letzter Zugriff am 30.3.2016).
- MHLW Ministry of Health, Labour and Welfare (2015): *Josei katsuyaku suishin-hō tokushū pēji* [Sonderwebsite zur Förderung der Aktivitäten von Frauen]. <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000091025.html> (letzter Zugriff am 16.2.2016).
- MHLW TRK Todōfukuken rōdōkyoku koyōkintōshitsu (2016): *Josei no shokugyō seikatsu ni okeru katsuyaku no suishin ni kansuru hōritsu’ ni motozuku nintei o shutoku shimashou!* [Lasst uns eine Zertifizierung beantragen nach den Bestimmungen des „Gesetzes zur Förderung von Frauen im Erwerbsleben!“] http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/nintei_1.pdf (letzter Zugriff am 24.3.2016).
- OECD (2011): *Entrepreneurship at a glance 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097711-en> (letzter Zugriff am 29.3.2016).

- PM Prime Minister of Japan and His Cabinet (2014): *Speeches and Statements by the Prime Minister*. http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201409/waw140912.html (letzter Zugriff am 29.3.2016).
- Sangiin House of Councillors, The National Diet of Japan (2015): *Honkaigi tōhyō kekka* [Abstimmungsergebnis der Plenarsitzung]. <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/vote/189/189-0828-v001.htm> (letzter Zugriff am 25.3.2016).
- Schad-Seifert, Annette (2015): Womenomics – Ein Modell für eine neue Familienpolitik in Japan? In: Chiavacci, David und Wieczoreck, Iris (Hg.): *Japan 2015 – Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. München: Iudicium: 216–242.
- Schieder, Chelsea Szendi (2014): Womenomics vs. women: Neoliberal cooptation of feminism in Japan“. In: *Meiji Journal of Political Science and Economics* 3.
- Shugiin, The House of Representatives (2016): *Kaihana oyobi kaihabetu shozoku giinsū* [Zahl der Parlamentarier nach Fraktionsname und Fraktionszugehörigkeit]. http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha_m.htm (letzter Zugriff am 25.3.2016).
- SK Shusho Kantei, Prime Minister of Japan and his Cabinet (Subete no josei ga kagayaku shakai zukuri honbu) (2016a): *Josei no shokugyō seikatsu ni okeru katsuyaku suishin ni kansuru hōritsu (jōbun)* [Gesetz zur Förderung der Aktivitäten von Frauen im Erwerbsleben]. <http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/josei/20150828jyobun.pdf> (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- (2016b): *Josei no shokugyō seikatsu ni okeru katsuyaku suishin ni kansuru hōritsu (gaiyō)* [Schwerpunkte des Gesetzes zur Förderung der Aktivitäten von Frauen im Erwerbsleben]. <http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/josei/20150828gaiyuo.pdf> (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- (2016c): *Josei katsuyaku kasoku no tame no jūten hōshin 2015* [Hauptziele der beschleunigten Förderung des Erfolges von Frauen 2015]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/#c015 (letzter Zugriff am 23.3.2016).
- (2016d): *Josei katsuyaku kasoku no tame no jūten Hōshin* [Hauptziele der beschleunigten Förderung des Erfolges von Frauen]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/#c008 (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- (2015a): *Kagayaku josei ōen kaigi* [Rat zur Unterstützung der brillierenden Frauen]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/kagayaku_women/ (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- (2015b): *Josei katsuyaku kasoku no tame no jūten hōshin 2015* [Hauptziele der beschleunigten Förderung des Erfolges von Frauen 2015]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/pdf/20150626honbun.pdf (letzter Zugriff am 23.3.2016).
- (2015c): *Subete no josei ga kagayaku shakai-zukuri* [Aufbau der Gesellschaft, in der alle Frauen brillieren]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/josei_link.html (letzter Zugriff am 14.2.2017).
- (2014a): *Subete no josei ga kagayaku seisaku pakkēji* [Maßnahmenpaket, damit alle Frauen brillieren]. http://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/pdf/20141010package.pdf (letzter Zugriff am 29.2.2016).
- (2014b): *Nihon saikō senryaku kaitei: Mirai e no chōsen* [Strategie zur Revitalisierung Japans: Herausforderung für die Zukunft]. [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2\]P.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2]P.pdf) (letzter Zugriff am 26.5.2016).

- (2013): *Nihon saikō senryaku: Japan is back*. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf (letzter Zugriff am 26.5.2016).
- Statista (2016): *Anteil weiblicher Führungskräfte nach Land*. <https://de.statista.com/infografik/4465/frauenanteil-an-den-fuehrungskraeften/> (letzter Zugriff am 26.5.2016).
- Takagi, Kōji (14.9.2015) ‚Josei katsuyaku suishin-hō‘ de josei ridā wa fueru ka. Noda Seiko giin no sōmusei shutsuba dannen de omou [Wird die Zahl weiblicher Führungskräfte steigen aufgrund des „Gesetzes zur Förderung von Aktivitäten von Frauen?“ Gedanken zum Verzicht auf die Präsidentenwahl von Noda Seiko]. *Tōyō Keizai*. <http://toyokeizai.net/articles/-/84157?page=2> (letzter Zugriff am 16.2.2016).
- Tiefenbach, Tim (2015): Eine Frage der Zeit: Das Scheitern von Abenomics. In: Chiavacci, David und Wieczorek, Iris (Hg.): *Japan 2015. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. München: Iudicium: 203–221.
- Tomisawa, Ayai (25.9.2014): Women fight maternity harassment in the shadow of ‚Abenomics‘. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/09/25/national/women-fight-maternity-harassment-shadow-abenomics/#.V0ajoTHXsUk> (letzter Zugriff am 26.5.2016).
- Tsebelis, George (2002): *Veto players. How political institutions work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tsuji, Yuki (2015): *Why has the Abe administration promoted policies for the advancement of women? The gender turn of the party politics in contemporary Japan*. ECPR General Conference, 26.–29. August 2015, Université de Montréal. Draft Paper. Persönliche Erlaubnis der Autorin, dieses zu zitieren.
- Wagschal, Uwe (1999): Blockieren Vetospieler Steuerreformen? *Politische Vierteljahresschrift* 40 (4): 628–640.
- World Economic Forum (2016): *The global gender gap report 2016: Rankings*. <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/rankings/> (letzter Zugriff am 3.2.2017).
- Yamaguchi, Tomomi (2014): Gender free feminism in Japan: A story of mainstreaming and backlash. *Feminist Studies* 40 (3): 541–572.

IV.
KRITIK UND KONTROLLE:
DIE ROLLE VON ZIVILGESELLSCHAFT, MEDIEN UND
OPPOSITION

IM KÄFIG ODER NUR ZU ZAHM: WIE FREI SIND JAPANS MEDIEN UNTER ABE?

Felix LILL

1. EINFÜHRUNG

Als Asiens älteste liberale Demokratie verfügt Japan nicht nur über eine Vielzahl von Massenmedien, die sich auf allen möglichen Plattformen ausbreiten, sondern über einige der auflagenstärksten und einflussreichsten Zeitungen und Rundfunksender der Welt. Allerdings werden seit dem neuerlichen Amtsantritt von Shinzō Abe als Premierminister 2012 vermehrt Befürchtungen im In- und Ausland laut, dass die Medienvielfalt des Landes unter stärkerer politischer Kontrolle leide. Die Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen (2015), die in ihrer „Rangliste der Pressefreiheit“¹ weltweit die Arbeitsbedingungen von Journalisten evaluiert, stufte Japan seit 2013 um 8 Plätze auf Rang 61 herab. Die Nichtregierungsorganisation Freedom House (2015) kategorisierte Japan in ihrem letzten Report „Freedom In The World“² zwar insgesamt als „free“. In der Unterkategorie „civil liberties“ allerdings tendiert Japans Bewertung seit 2012 in Richtung „partly free“. Kritisiert werden insbesondere das System der *kisha kurabu* (wörtlich: „Schreiberklubs“), die öffentliche Ermahnung zur „ausgewogenen Berichterstattung“ durch die Regierung, die Gesetzgebung über Staatsgeheimnisse sowie der ökonomische Einfluss verschiedener Wirtschaftssektoren auf die japanischen Medien. Dies alles sorge für Homogenität in der Berichterstattung.

¹ Basiert auf sieben Kategorien: Medienvielfalt, Unabhängigkeit der Medien, journalistisches Arbeitsumfeld und Selbstzensur, rechtliche Rahmenbedingungen, institutionelle Transparenz, Produktionsinfrastruktur, sowie Übergriffe und Gewalttaten gegen Journalisten. Daten stammen aus Befragungen von Experten u. a. in den Feldern Journalismus, Wissenschaft und Menschenrechten.

² Der Index „Freedom Of The Press“ ergibt sich aus der Summe der Punktzahlen aus drei Unterbereichen: „legal environment“ (0–30 Punkte), „political environment“ (0–40) sowie „economic environment“ (0–30). Daten stammen aus Befragungen in den Bereichen Forschung, Medien und Menschenrechte.

Dieses Kapitel analysiert die Entwicklung der japanischen Medien anhand des Propagandamodells von Herman und Chomsky (1988). Es wird untersucht, inwieweit die Bedingungen für freie Berichterstattung schwieriger geworden sind. Dabei zeigt sich, dass viele Voraussetzungen für eine größtmöglich freie Presse schon vor Abes Amtsantritt schwierig waren. Andererseits haben sich die Umstände in entscheidenden Bereichen, wie etwa dem rechtlichen Rahmen sowie dem Umgang der Regierung mit den Massenmedien, seit 2012 merklich verschlechtert.

2. MEDIENDEMOKRATIE UND PROPAGANDAMODELL: THEORETISCHE PERSPEKTIVEN

Wenngleich das Modell von Herman und Chomsky beinahe 30 Jahre alt ist, also aus der Zeit des Kalten Kriegs und vor der Verbreitung des Internets stammt, kann es zum Verständnis der Entwicklung der japanischen Medien unter Abe beitragen. Das Modell zeigt fünf Filter, die eine unabhängige Berichterstattung, wie sie im Idealfall in liberalen Demokratien erfolgen sollte, tendenziell beeinträchtigen können:

- 1) Größe und Profitorientierung der Massenmedien: Als Unternehmen richten sich Massenmedien vor allem nach den finanziellen Interessen ihrer Besitzer. Inhalte müssen massenkompatibel sein, um ein Höchstmaß an Lesern oder Zuschauern zu gewinnen.
- 2) Werbung: Da Werbeeinnahmen für die meisten Medien ein wichtiger Einnahmefaktor sind, können Inserenten Einfluss auf die journalistischen Inhalte nehmen. Dies schwächt diejenigen Medien, die unabhängig von den Interessen ihrer Inserenten agieren und stärkt diejenigen, die sich an diese anpassen.
- 3) Typische Quellen: Die Organisationsapparate politisch und/oder finanziell mächtiger Institutionen pflegen engen Kontakt zu den Massenmedien, stellen Informationen bereit und ermöglichen dadurch eine vereinfachte Berichterstattung der Medien. Dies kann dazu führen, dass diese alternative Quellen vernachlässigen und die Sichtweise mächtiger Institutionen reproduzieren.
- 4) Beschwerden und Drohungen: Negative Reaktionen auf Berichterstattung – wie Leserbriefe, Beschwerden, Gerichtsklagen – sind teuer für Medien, da sie Leser/Zuschauer oder Werbeeinnahmen kosten können oder Ressourcen zur Streitschlichtung erfordern. Vor allem mächtige Institutionen und ihre Interessengruppen können es sich leisten, auf diese Mittel zurückzugreifen und so die Berichterstattung zu beeinflussen.

- 5) Tabus und Ideologie: Themen, die für ein berichtendes Medium so heikel sind, dass kritische Berichterstattung gleich dessen Glaubwürdigkeit in Frage stellen würde, sorgen für bestimmte Narrative, die von den meisten Medien als eine Art Grundannahme mitgetragen werden. Als Beispiel wird der Antikommunismus in den USA während des Kalten Krieges angeführt, zu dessen Zeit sich Medien mit gegenüber dem Ostblock allzu verständnisvoller (oder dem Westen gegenüber allzu kritischer) Berichterstattung leicht verdächtig machen, mit dem Klassenfeind zu sympathisieren. An anderer Stelle argumentiert Chomsky, dass dieses Narrativ in den USA durch den „War on Terror“ und den „freien Markt“ ersetzt wurde (Mullen 2009).

Auch wenn seit der Veröffentlichung des Propagandamodells wiederholt Ergänzungen vorgenommen wurden (Klaehn 2009; Mullen und Klaehn 2010), hat sich an der grundsätzlichen Ausrichtung und Relevanz des Modells wenig geändert. Das zeigt sich sowohl am Fall der USA, die als Fallbeispiel maßgeblich für die Entwicklung des Modells waren, als auch international: seit Ende der 1980er Jahre zeichnet sich in vielen Ländern eine zunehmende Konzentration der Besitzverhältnisse der Massenmedien ab. Die Abhängigkeit von Werbeerlösen ist vielerorts gestiegen und die Aktivität einflussreicher Institutionen hat nicht zuletzt durch verstärkte Public-Relations-Arbeit zugenommen. Beschwerden oder Klagen sind auch heute ein Instrument, mit dem gegen Berichterstattung vorgegangen wird (Mullen 2009). Herman und Chomsky gehen überdies davon aus, dass das Modell zumindest teilweise sogar stärker auf TV- und Onlinemedien zutrefte, da deren Abhängigkeit von Werbeeinnahmen deutlicher ausgeprägt sei als bei traditionellen Medien (Mullen 2009).

Das Propagandamodell soll hier als analytischer Rahmen dienen um die Dynamik in der Medienlandschaft seit dem erneuten Amtsantritt Shinzō Abes als Premierminister Ende 2012 zu beleuchten. Zwar ist eine Beurteilung aufgrund der bis dato relativ kurzen Amtszeit nur bedingt möglich, doch erlaubt der Vergleich mit Entwicklungen vor Abes Amtsantritt sowie Interviews mit Journalisten und Experten wichtige Einblicke in oft nur schwer zu beurteilende Prozesse.

3. DIE JAPANISCHE MEDIENLANDSCHAFT UND IHR PUBLIKUM

Moderne Massenmedien entstanden in Japan in den 1870er Jahren, als sich im Zuge der Meiji-Reformen mit der Mainichi Shinbun die erste japanische Tageszeitung gründete. Die Nachkriegsverfassung von 1947 garantiert in Artikel 21 die „Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungs-

freiheit sowie die der Presse und aller anderen Ausdrucksformen“ (Prime Minister of Japan and His Cabinet 2016, eigene Übersetzung). Staatliche Zensur ist untersagt und die Möglichkeit der geheimen Kommunikation (inklusive Briefgeheimnis) garantiert. Wenngleich nicht ausdrücklich formuliert, wird den Medien in Artikel 21 die Möglichkeit eingeräumt, die Regierung zu kritisieren und zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen.

Tabelle 1: Größte Tageszeitungen weltweit nach Auflage.

Rang	Name	Land	Sprache	Auflage (Tsd.)
1	Yomiuri Shinbun	Japan	Japanisch	9.190
2	Asahi Shinbun	Japan	Japanisch	6.809
3	USA Today	USA	Englisch	4.139
4	Dainik Bhaskar	Indien	Hindi	3.557
5	Mainichi Shinbun	Japan	Japanisch	3.360
6	Cankao Xiaoxi	China	Chinesisch	3.073
7	Dainik Jiagan	Indien	Hindi	3.034
8	Times of India	Indien	Englisch	2.891
9	Nihon Keizai Shinbun	Japan	Japanisch	2.732
10	People's Daily	China	Chinesisch	2.603
11	Chūnichi Shinbun	Japan	Japanisch	2.529
12	Hindustan	Indien	Hindi	2.301
13	Wall Street Journal	USA	Englisch	2.276
15	Bild	Deutschland	Deutsch	2.220
16	New York Times	USA	Englisch	2.134
23	Sports Nippon	Japan	Japanisch	1.770
29	Nikkan Sports	Japan	Japanisch	1.662
31	Tōkyō Sports	Japan	Japanisch	1.607
32	Sankei Shinbun	Japan	Japanisch	1.604

Quelle: World Association of Newspapers and News Publishers (2016).

Insbesondere im internationalen Vergleich fällt auf, dass traditionelle Massenmedien – Printmedien, Radio, Fernsehen – über einen einzigartig hohen Verbreitungsgrad verfügen. Tabelle 1 zeigt, dass gar vier der zehn auflagestärksten Zeitungen der Welt aus Japan stammen: Die ersten beiden Plätze belegen die Yomiuri Shinbun mit einer täglich verkauften Auflage von 9,19 Millionen Exemplaren, gefolgt von der Asahi Shinbun mit 6,8 Millionen. Die Mainichi Shinbun liegt auf Platz fünf (3,36 Millionen)

und die Wirtschaftszeitung Nikkei (Nihon Keizai Shinbun, 2,73 Millionen) an neunter Stelle. Zu den fünf größten landesweit erscheinenden Zeitungen zählt zudem die Sankei Shinbun mit einer Auflage von 1,6 Millionen. Im politischen Spektrum gilt die Sankei Shinbun als rechtslastig, die Yomiuri Shinbun als konservativ, die Mainichi Shinbun als zentrumsnah und die Asahi Shinbun als linksliberal. Die Nikkei Shinbun ist für industriefreundliche Berichterstattung bekannt (PR Newswire Association 2014; Segawa 2016).

Zu den 105 Tageszeitungen, die im nationalen Zeitungsverband organisiert sind (Nihon Shinbun Kyokai 2016), kommen um die 3.000 Wochenzeitungen, Magazine und Gratisblätter (Nicolaysen 2014), wie die auflagenstarken Sportblätter Sports Nippon, Nikkan Sports und Tōkyō Sports oder Regionalzeitungen wie die Chūnichi Shinbun (siehe Tabelle 1). Allerdings gehen auch in Japan die hohen Leserzahlen seit Jahren langsam aber kontinuierlich zurück. 2000 zirkulierten täglich noch 53,7 Millionen Zeitungen und der durchschnittliche Haushalt hatte 1,13 Abonnements. 2015 wurden nur noch 0,8 Abonnements pro Haushalt und 44,2 Millionen Zeitungen pro Tag gezählt (Nihon Shinbun Kyokai 2015). In diesem Zeitraum ist auch der Anteil der Werbeeinnahmen an den Gesamterlösen der Medienkonzerne deutlich gefallen: von 31,8 Prozent 2004, auf 22,9 Prozent 2014 (Nihon Shinbun Kyokai 2015). Allerdings haben viele Medienunternehmen ihr Geschäft stark diversifiziert, so dass sinkende Auflagen und Anzeigenerlöse sie nicht unbedingt wirtschaftlich bedrohen. Beispielsweise sind die großen Zeitungskonzerne zugleich Eigner der größten japanischen Fernsehsender (Nihon Shinbun Kyokai 2015).

Dazu gehören TV Asahi (Asahi Shinbun), TV Tokyo (Nikkei), Tokyo Broadcasting System (Mainichi Shinbun), Fuji TV (Sankei Shinbun) und Nippon TV (Yomiuri Shinbun). Einflussreich ist auch der öffentliche Rundfunksender Nihon Hōsō Kyōkai (NHK), der sich allein durch Gebühren finanziert. Die enorme Reichweite der Massenmedien zeigt sich auch darin, dass praktisch jeder japanische Haushalt über einen Fernseher verfügt, der durchschnittlich jeden Tag 3 Stunden und 45 Minuten lang eingeschaltet ist. Allerdings sehen jüngere Personen in Japan wesentlich weniger fern als ältere. Das Medium Radio, geprägt vom öffentlichen Rundfunk NHK und vier privaten Sendeanstalten, ist eines der wichtigsten Medien. 66 Prozent der Japaner hören regelmäßig Radio, durchschnittlich 120 Minuten pro Tag. Allerdings werden relativ wenige politische Inhalte übertragen, stattdessen überwiegend Talkshows, Wetterinformationen und Musik (PR Newswire Association 2014).

4. WELCHE KONTROLLMECHANISMEN WIRKEN AUF DIE MEDIEN EIN?

Vor dem Hintergrund der weitgehend profitorientierten und großen Medienhäuser in Japan ist es wichtig die Einflussfaktoren, die auf die Berichterstattung wirken können, in den Blick zu nehmen. Anhand des Propagandamodells ist zu erwarten, dass institutionalisierte Verhältnisse zwischen Journalisten und staatlichen Quellen bestehen. Auch die PR- und Werbebranche dürfte Einfluss ausüben.

4.1 KISHA KURABU

Für ein stark institutionalisiertes Verhältnis spricht insbesondere, dass japanische Journalisten in der Regel einige besondere Hürden nehmen müssen um an wichtige Informationen zu gelangen. Ein erheblicher Teil der Informationsweitergabe geschieht durch die *kisha kurabu*, zu Deutsch „Schreiberklubs“. Ministerien, Unternehmen oder Verbände unterhalten in ihren Geschäftsstellen nichtöffentlich zugängliche Räume, die ausschließlich den zu den *kisha kurabu* zugelassenen Journalisten zur Verfügung stehen (Nihon Shinbun Kyokai 2006). Der Zugang dabei wird von der jeweiligen Institution kontrolliert, dabei werden die großen Zeitungen und Rundfunkanstalten bevorzugt (Kanehira 2016; McNeill 2014; Segawa 2016; Yoshida 2016). Der privilegierte Zugang zu Informationen durch den regelmäßigen und engen Kontakt mit der bereitstellenden Institution fördert aber auch Wohlverhalten auf Seiten der Medien. Schließlich kann der Platz im *kisha kurabu* entzogen werden. Verhalten sich aber beide Seiten wohlwollend, können sie tendenziell voneinander profitieren. Mehrere Studien der letzten Jahre gehen davon aus, dass rund 90 Prozent der Inhalte journalistischer Artikel in Japan aus offiziellen Quellen der *kisha kurabu* stammt, was zu relativer Homogenität der Berichterstattung über dasselbe Thema führt (Freeman 2000; Legewie 2010). Diese Konstellation entspricht Herman und Chomskys (1988) „bureaucracies of the powerful“, womit sie den institutionalisierten und kooperativen Austausch zwischen Berichterstattern und denen, über die sie berichten, beschreiben.

Die Atomkatastrophe von Fukushima, die dem Erdbeben und dem Tsunami vom 11. März 2011 folgte, zeigt, dass auch schon vor Abes Regierungsübernahme, in der Regierungszeit der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshu-tō*), die japanischen Massenmedien oft wenig von der Position der Regierung abwichen. Während die auflagenstärksten Zeitungen noch am 13. März den Ausdruck „*roshin yōyu*“, dem japanischen Wort für Kernschmelze, auf ihren Titelseiten verwendeten, wurde der Begriff danach nicht mehr verwendet. Die Wortwahl der Medien entsprach

damit genau der vorsichtigeren und indirekteren Wortwahl der Regierung und von TEPCO (Tokyo Electric Power Company), dem Betreiber des havarierten Atomkraftwerks Fukushima Daiichi (Nicolaysen 2014). Betrachtet man die Bedeutung und Arbeitsweise der *kisha kurabu* vermag dies kaum zu verwundern.

Kritischere Berichterstattung beschränkt sich in Japan vor allem auf die Wochen- und Monatsmedien sowie kleinere Zeitungen, die nicht den *kisha kurabu* angehören. Nicht zuletzt durch ihre Distanz zu offiziellen Quellen sind diese Wochenzeitungen und Magazine häufig für die Enthüllung politischer Skandale verantwortlich (McNeill 2014). Allerdings stehen sie, da sie nicht wie die großen Tageszeitungen über einen ausgeprägten Abonnentenstamm verfügen, auch unter stärkerem Verkaufsdruck. In der Folge werden Informationen und Skandale zuweilen übertrieben dargestellt oder gar teilweise erfunden. Dadurch leiden diese oftmals kritischeren Medien unter einem größeren Glaubwürdigkeitsproblem (McNeill 2014; Nicolaysen 2014).

4.2 PR- UND WERBEAGENTUREN

Grundsätzlich sind alle privaten Medien in ihrer Einnahmenstruktur von Werbeeinnahmen abhängig. Dies ist in Japan nicht anders, auch wenn zumindest die Printmedien durch ihre hohe Auflage über starke weitere Einnahmequellen verfügen. Andererseits ist der Einfluss der Werbebranche nicht nur auf Rundfunk-, sondern auch auf die Printmedien beträchtlich. Zwei der weltweit größten PR- und Werbeagenturen, Dentsū und Hakuhōdō, dominieren das Geschäft und kommen zusammen auf einen Marktanteil von 70 Prozent (Honma 2012; McNeill 2014). Ryu Honma, der 18 Jahre als Manager für Hakuhōdō arbeitete, bezeichnet das Verhältnis zwischen Medien, Industrie und Werbebranche als kooperativ, eng verflochten und insofern voneinander abhängig (Honma 2012). Dem Propagandamodell zufolge würde das bedeuten, dass Unternehmen dadurch auch Einfluss auf die Berichterstattung nehmen könnten.

Am Beispiel der Atomkatastrophe von Fukushima zeigt Honma in seinem Buch *Dentsū to genpatsu hōdō* (Dentsū und die Nuklearberichterstattung), dass die Stromindustrie als langjähriger guter Kunde der Werbebranche dadurch „einen kurzen Draht“ zu den Medien erkaufen konnte. Personelle Verflechtungen, etwa in der Form, dass Manager aus der Industrie in die Aufsichtsräte der Werbeagenturen berufen werden, hätten die finanziellen Abhängigkeiten weiter verstärkt. Durch die Marktbeherrschung von Dentsū und Hakuhōdō sei wiederum der Einfluss der Werbebranche auf die Massenmedien beträchtlich. So sei es den

japanischen Stromanbietern gelungen, durch Werbekampagnen und wohlwollende Berichterstattung eine öffentliche Wahrnehmung zu erzeugen, der zufolge Atomenergie sauber ist und Atomkraftwerke unfallsicher sind.

Laut Honma haben die großen PR- und Werbeagenturen schon vor der Atomkatastrophe von 2011 umgehend die Medien kontaktiert, sobald ein Kraftwerk technische Probleme aufwies, mit der dringenden Aufforderung, darüber nicht zu berichten. Auf einer Pressekonferenz beim *Foreign Correspondents' Club Japan* (FCCJ)³ in Tokyo am 16. Oktober 2012, also noch vor dem Amtsantritt Shinzō Abes, erklärte Honma zudem: „Die Kriterien für Nachrichtenberichterstattung in Japan sind direkt mit der Menge Geld verbunden, die ein Medium an Werbeeinzeln erhält.“ Tatsächlich beklagten nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima mehrere Experten, die die Gefahren eines GAUs zumindest öffentlich in Erwähnung gezogen hatten, dass sie von Mainstreammedien ignoriert oder ausgeschlossen worden seien (McNeill 2014). McNeill (2014) zufolge luden die Mainstreammedien in den Wochen des März 2011 vor allem Wissenschaftler und Experten ein, die Atomkraft befürworteten. Ähnliches lässt sich bei der Berichterstattung über Skandale japanischer Konzerne beobachten, die häufig nicht über kleinere Meldungen hinausgehen. Über Rückrufaktionen von Toyota etwa, einem der größten PR- und Werbekunden des Landes (Nikkei Advertising Research Institute 2015), erfahren Leser nicht-japanischer Publikationen in der Regel früher und detaillierter als die Konsumenten japanischer Medien. So erschienen längere Berichte über Toyotas größte Rückrufaktion 2009 erst, als CEO Akio Toyoda im Februar 2010 zu einer Anhörung vor den US-amerikanischen Kongress eingeladen wurde (McNeill 2014). Ähnlich verhielt es sich mit dem Bilanzskandal von Olympus im Jahr 2011, welcher McNeill (2014) zufolge zunächst nur von ausländischen Medien aufgegriffen wurde. In Japan gibt es, so bringt es Honma auf den Punkt, neben den Medien als „vierter Gewalt“ einer liberalen Demokratie, eine fünfte Gewalt bestehend aus der PR- und Werbebranche und deren Kunden. Die fünfte würde dabei die vierte weitgehend kontrollieren (Honma 2012). Dies entspräche Herman und Chomskys (1988) Modell der „bureaucracies of the powerful“: Demnach erkaufen sich finanzkräftige Institutionen, ob explizit oder implizit, eine ihnen genehme Berichterstattung.

³ Viele der Pressekonferenzen sind online verfügbar siehe: <https://www.youtube.com/user/FCCJchannel>.

4.3 SELBSTKONTROLLE

Japans Verfassung verbietet zwar Zensur ausdrücklich, doch inwieweit es sich bei wohlwollender Berichterstattung um Zensur handelt, und inwieweit um Selbstzensur (*jishuku*), lässt sich oft nur schwer messen. Der Medienkritiker Toru Takeda (2012) argumentiert, dass es in der Berichterstattung über den Nuklearunfall, welche beispielhaft sei für viele andere Fälle, tatsächlich keinen Beweis oder Anhaltspunkt für Zensur seitens der Regierung gebe. Er vermutet daher Selbstzensur. Andere Medienschaffende stimmen dem zu (Yoshida und Nagata 2015; Yoshida 2016; Segawa 2016). Honma hingegen, der selbst aus der Werbebranche stammt, berichtet von direkten Empfehlungen seitens der Werbeagenturen, die den Medien bestimmte Auslassungen oder Schwerpunkte mehr oder weniger dringend nahelegen (Honma 2012). Das System der *kisha kurabu* (siehe oben), durch das sowohl Politik als auch Wirtschaft Einfluss auf die Berichterstattung nehmen, scheint diese Kultur der Selbstzensur weiter zu institutionalisieren (McNeill 2014, Nicolaysen 2014). Nach der Logik des Propagandamodells ist eine direkte Zensur seitens der Eliten aus Wirtschaft und Politik auch gar nicht nötig, sofern alternative (und subtilere) Mechanismen wie Werbung und das *kisha kurabu*-System zur Verfügung stehen. Womöglich spielt dabei auch eine Rolle, dass in Gesellschaften wie der japanischen, die Kommunikationsformen selten konfrontativ sind und Selbstzensur im Sinne eines Entgegenkommens begünstigen (Kanehira 9.4.2016; Segawa 2016; Yoshida 2016). Reiji Yoshida, Politikreporter und Mitglied des *kisha kurabu* im Premierministerbüro für die englischsprachige Zeitung *Japan Times*, sieht vor allem eine gefühlte Abhängigkeit vieler Journalisten als Problem: „Japanische Reporter sind oft zu ängstlich. Um eine gute Beziehung zu ihren Quellen aufrechtzuerhalten und um für ihren Arbeitgeber nicht zu viel Aufsehen zu erregen, sind sie bei Pressekonferenzen und in ihren Texten manchmal freundlicher, als sie es sein müssten.“ (Yoshida 5.4.2016) Seine eigene Berichterstattung sieht Yoshida jedoch nicht betroffen, da sein Arbeitgeber als englischsprachige japanische Zeitung ein Nischenprodukt sei. Hinzu komme, dass 60 Prozent der *Japan Times*-Leser Ausländer seien und die Auflage mit weit weniger als 100.000 verkauften Exemplaren für japanische Verhältnisse sehr niedrig sei.

5. WIE HABEN SICH DIE EINFLUSSFAKTOREN MIT DEM AMTSANTRITT ABES VERÄNDERT?

Die Regierung Abe steht international im Ruf, die Pressefreiheit anzugreifen. Um beurteilen zu können, inwieweit dies zutrifft, ist ein Blick auf die rechtliche Lage sowie auf den tatsächlichen Umgang mit gültigem Recht seit Ende 2012 erforderlich. Laut dem Propagandamodell sind rechtliche Eingriffe nur eine von mehreren möglichen Arten, die Pressefreiheit zu kompromittieren. So kann die Regierung auch eine Drohkulisse aufbauen, um journalistische Arbeit zu begrenzen.

5.1 GESETZLICHE ÄNDERUNGEN

Die zunächst offensichtlichste Einflussnahme auf die Pressefreiheit durch die Regierung von Shinzō Abe ist das Staatsgeheimnisgesetz (*tokutei himitsu no hogo ni kansuru hōritsu*), das noch im ersten Jahr seiner zweiten Amtszeit im Parlament verabschiedet wurde und am 10. Dezember 2014 in Kraft trat. Damit kann die Regierung ganze Themenfelder für bis zu 60 Jahre zur nationalen Sicherheitsdomäne erklären und so der Öffentlichkeit jegliche Informationen hierüber vorenthalten, sofern sie durch Transparenz Gefahren für das Land befürchtet. Ausdrücklich eingeschlossen sind die vier Themenbereiche Verteidigung, Diplomatie, Prävention schädlicher Tätigkeiten wie Spionage sowie Terrorismusprävention. Die Definitionen dieser Themenfelder sowie das gesamte Gesetz sind jedoch so vage formuliert, dass je nach Auslegung weitere Lebensbereiche zum Staatsgeheimnis erhoben werden könnten. Der mögliche Strafrahmen für Whistleblower sowie für Personen, die die klassifizierten Informationen veröffentlichen, ist dabei beträchtlich: Erste können Gefängnisstrafen von bis zu zehn Jahren erhalten, letzte bis zu fünf Jahre. Auch wer mit derartiger Informationsbeschaffung einem anderen Staat nützt, kann dafür bis zu zehn Jahre Haft erhalten (Prime Minister of Japan and His Cabinet 2013).

In Japan stellte sich eine breite Mehrheit gegen dieses Gesetz und auch im Ausland gab es massive Kritik an dem Vorhaben (*Japan Times*, 10.12.2014; Kingston 13.12.2014). Die Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen nannte es „drakonisch“ und kündigte an, rechtliche Schritte gegen das Gesetz zu unterstützen (Reporter ohne Grenzen 2014). Insbesondere das Timing der Gesetzesverabschiedung wird kritisiert. Wenngleich andere liberale Länder ähnliche Gesetze haben, wurde das japanische Sicherheitsgesetz in einer Zeit verabschiedet, als große Teile der Öffentlichkeit insbesondere wegen der Atomkatastrophe in Fukushima mehr Transparenz beim staatlichen Krisenmanagement forder-

ten (*Japan Times*, 10.12.2014). In Reaktion auf die Proteste versicherte Shinzō Abe, das Gesetz wohlwollend auszulegen und dessen Grenzen nicht ausreizen zu wollen (Kingston 2014). Die praktische Anwendung des Gesetzes sowie die Kontrolle hierüber bereiten allerdings Schwierigkeiten. Im Ende März 2016 veröffentlichten ersten Aktivitätsbericht des für die Kontrolle des Gesetzes zuständigen Ausschusses, der sich aus Abgeordneten beider Parlamentskammern zusammensetzt, zeigten sich grundlegende Beschränkungen. So lagen dem Ausschuss in der Mehrzahl der bis dahin 382 zu Staatsgeheimnissen erklärten Fälle nicht genügend oder ausreichend detaillierte Dokumente vor, um einen möglichen Missbrauch des Gesetzes kontrollieren zu können (*Asahi Shinbun*, 31.3.2016).

Eine weitere, grundlegende gesetzliche Änderung käme zustande, wenn die LDP ihren Entwurf für eine neue Verfassung durchsetzen würde, der bisher an den Kräfteverhältnissen im Parlament scheiterte.⁴ Der Verfassungsentwurf vom 7. Mai 2012 sieht unter anderem vor, das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit dann einschränken zu können, wenn dessen Ausübung der öffentlichen Ordnung schadet (Liberal Democratic Party of Japan 2012; Repeta 2013). Repeta (2013) kritisiert, dass damit kollektive Rechte über individuelle Rechte gestellt würden, die Politik also eine Legitimation erhielte, die Presse- und Meinungsfreiheit im Namen der öffentlichen Ordnung einzuschränken. Problematisch sei auch, dass der Gegenstand der öffentlichen Ordnung im Verfassungsentwurf nicht näher erklärt werde. Wenngleich derzeit nicht gültiges Recht, wirft der Entwurf doch ein Schlaglicht auf die Haltung der Regierung Abe zur Rolle der Medien in der Gesellschaft.

5.2 BESCHWERDEN DURCH DIE REGIERUNG

Mit Aufforderungen zu einer „fairen Berichterstattung“ machte sich Shinzō Abe schon einen Namen, bevor er zwischen 2006 und 2007 erstmals Premierminister wurde. 2005 gab er zu, gemeinsam mit dem späteren Wirtschaftsminister Shōichi Nakagawa im Jahr 2001 einen NHK-Journalisten aufgefordert zu haben, einen Bericht über Kaiser Hirohito und dessen Rolle im Zweiten Weltkrieg so zu ändern, dass dieser nicht allzu kritisch ausfalle. Abe, damals Vizechef im Kabinettsbüro des Premierministers, gab an, er habe sich einen ausgewogenen Bericht gewünscht. Eine

⁴ Artikel 96 der japanischen Verfassung verlangt für eine Revision jeweils eine Zweidrittelmehrheit in den zwei Kammern des Parlaments sowie eine einfache Mehrheit bei einer Volksabstimmung (Prime Minister of Japan and His Cabinet 2016).

Zensur habe er aber nicht vorgenommen oder verlangt (*Japan Times* 13.1.2005). Seit seinem Amtsantritt als Premierminister Ende 2012 haben derartige Interventionen mehrmals stattgefunden. Als sich Abe kurz nach Inkrafttreten des Staatssicherheitsgesetzes Ende 2014 zur Wiederwahl stellte, forderte er die Medien auf, eine „faire Berichterstattung“ zu liefern (Mulgan 2015). Nachdem ein Parlamentsabgeordneter der oppositionellen Demokratischen Partei Anfang 2016 die Regierung für ihren Druck auf die Medien kritisiert hatte, kündigte Kommunikationsministerin Sanae Takaichi an, die Regierung könne Rundfunksender, die nicht neutral berichten, auch ganz schließen lassen (Osaki 9.2.2016). Auf einer FCCJ-Pressekonferenz am 24. März 2016 beklagten fünf japanische Journalisten, dass die Regierung mit solchen Drohungen ihre Grenzen überschreite. Shuntaro Torigoe, einst Journalist der *Mainichi Shinbun* und zurzeit Nachrichtensprecher bei TV Asahi, sagte: „Von allen Regierungen, die die Liberaldemokratische Partei gestellt hat, schaut die Abe-Regierung am nervösesten auf das, was die Medien tun. Denn was berichtet wird, beeinflusst Abes Zustimmungswerte. [...] Im heutigen Japan kontrolliert die Regierung die Medien, und nicht die Medien die Regierung.“ (*Asahi Shinbun* 25.3.2016).

Auch auf die Arbeit ausländischer Berichterstatter hat die Regierung unter Abe ein genaueres Auge als ihre Vorgängerinnen. Carsten Germis, von 2010 bis 2015 Japan-Korrespondent der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, berichtet von einem Besuch des japanischen Generalkonsuls in der Frankfurter Redaktion seines Arbeitgebers. Der Konsul legte in dem Gespräch nahe, dass Germis aufgrund seiner kritischen Berichterstattung über die Abe-Regierung wohl politische Verbindungen zu China unterhalte. „Offizielle des Außenministeriums scheinen jetzt offen kritische Berichterstattung zu attackieren“, folgert Germis (2015) daraus. Martin Fackler, Japan-Korrespondent der *New York Times*, berichtet ebenfalls von Anrufen der japanischen Regierung und von „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Taktiken, nach der wohlwollende Berichterstattung mit besonderen Zugängen zu Informationen belohnt, kritischer Umgang aber mit Ausschluss abgestraft werde (Fackler 2016). Wer kritisch über die Regierung berichte, etwa in Fragen der Rolle Japans im Zweiten Weltkrieg und den Umgang der Regierung hiermit, werde zudem schnell als „Japan-Basher“⁵ bezeichnet, so der Politologe Jeff Kingston (2015). Journalisten würden sogar von offizieller Stelle davor gewarnt, mit kritischen Akademikern Interviews zu führen (Kingston 2015).

⁵ Als „Japan-Basher“, auf Deutsch so viel wie: Japan-Schlechtmacher, werden Personen mit einer überaus kritischen Haltung gegenüber Japan bezeichnet, deren Kritik die Gegner eines „Japan-Bashers“ für unfair halten.

5.3 ZUNEHMENDE SELBSTKONTROLLE

Viele japanische Medienschaaffende attestieren ihrem Berufsstand zunehmende Selbstkontrolle in den vergangenen Jahren. Yoshida (5.4.2016) sieht hierin eine Überreaktion der Medien, die durch Drohgebärden der Regierung allein nicht zu erklären sei. „Viele Medien können sich nur deshalb einschüchtern lassen, weil die Beziehung zur Regierung für sie Priorität hat. Diese Tendenz hat in den letzten Jahren zugenommen, liegt aber auch in der Verantwortung der Medien selbst.“ Medien sähen sich häufig auf den Zugang zu Informationen angewiesen und wollten auch grundsätzlich nicht unbequem auffallen. Ähnlich äußerte sich Soichiro Tahara, langjähriger Journalist bei TV Asahi: „Es ist nicht so sehr der politische Druck, sondern die Verschlechterung der Medien. [...] Das größte Problem für mich ist die Selbstkontrolle der Führungskräfte in den Rundfunkanstalten.“ (*Asahi Shinbun* 25.3.2016). So können auch die vielen Rücktritte und Entlassungen prominenter TV-Journalisten verstanden werden. Allein im März 2016 räumten drei TV-Journalisten ihre Posten, die zuvor für ihre vergleichsweise kritische Haltung bekannt gewesen waren (*Asahi Shinbun* 25.3.2016). Der vielleicht bekannteste Fall ereignete sich im Frühjahr 2015, als Shigeaki Koga, ehemaliger Bürokrat und regelmäßiger Kommentator in der beliebten Abendsendung „Hödō Station“ auf TV Asahi, letztmals im Programm auftrat. In der Sendung protestierte er gegen seine Absetzung indem er plötzlich ein Schild in die Kamera hielt mit dem englischen Text: „I am not ABE.“ Koga erklärte, der wahre Grund für seine Absetzung sei massiver Druck der Regierung auf die Führungsetage von TV Asahi gewesen, was er auch durch Mitschnitte von Gesprächen mit Führungskräften beweisen könne (*Mainichi Shinbun* 17.4.2015; *Japan Times* 30.3.2015; Osaki 30.3.2015). TV Asahi erklärte jedoch, die Entscheidung habe keine politischen Gründe gehabt.

Besorgt über die aktuelle Entwicklung zeigt sich auch Shigenori Kanehira, Nachrichtensprecher bei Tokyo Broadcasting System (TBS). Er habe seit Anfang seiner journalistischen Karriere 1977 nie ein derart „zugeschnürtes Klima“ erlebt. „Wenn ich heute vor laufender Kamera die Regierung kritisiere, werfen mir Kollegen manchmal danach vor, ich sei zu hart gewesen. Das wäre früher nicht passiert. Ich vermute, es gibt indirekte Beschwerden über mich, die von der Regierung an Mitarbeiter gelangen.“ (Kanehira 9.4.2016) Als Kanehira in Reaktion auf eine Äußerung der Kommunikationsministerin Takaiichi, welche öffentliche die Möglichkeit des Lizenzentzugs für Rundfunkanstalten angesprochen hatte, gemeinsam mit anderen Nachrichtensprechern eine Pressekonferenz einberief, erhielt er viel positiven Zuspruch von Kollegen. In den Mainstreammedien fand die Aktion und die Kritik jedoch kaum Beach-

tung. Beispielsweise sendete NHK keinen Bericht darüber (Kanehira 9.4.2016).

Das angespannte Verhältnis zwischen kritischen Medien und Regierung zeigte sich auch 2014 bei der Sendung „Close-up Gendai“, der die Regierung unfaire und falsche Berichterstattung vorwarf. Als Hiroko Kuniya, für viele Jahre Moderatorin der Sendung, im Frühjahr 2016 die Sendung zum letzten Mal moderierte, teilte sie in einer Stellungnahme mit: „Dinge auszudrücken ist zuletzt immer schwieriger geworden.“ Selbstzensur wird laut Beobachtern zudem nicht nur von der Regierung dadurch begünstigt, dass rechtsnationale Gruppen an Drohgebärden gegenüber Massenmedien kaum gehindert würden (Kingston, Asano 2014; Segawa 2016), sondern auch durch Personalpolitik (*Asahi Shinbun* 25.3.2016; Kingston und Asano 2014; Kingston 2015). So wurde kurz nach Abes Amtsantritt Katsuto Momī zum Vorsitzenden des öffentlichen Rundfunksenders NHK berufen, der schnell mit seiner Aussage für Aufsehen sorgte: „Wir können nicht links sagen, wenn die Regierung rechts sagt.“ (Kingston 2015). Eine strategische Neuausrichtung deutet sich auch in der Berufung des konservativen Bestsellerautors Hyakuta Naoki in den NHK-Gouverneursrat an. Naoki ist für seine regierungsnahe Sichtweise zur japanischen Geschichte bekannt (Kingston 2015).

Momī hat inzwischen neue Gestaltungsrichtlinien eingeführt, welche vorschreiben, bei kontroversen Themen wie dem Yasukuni-Schrein oder den „Trostfrauen“ bestimmte Formulierungen zu vermeiden. Bei Berichten über den Yasukuni-Schrein soll beispielsweise nicht das Wort kontrovers fallen. Beim Thema „Trostfrauen“ soll nicht der Begriff Sexsklavinnen verwendet werden (Kingston 2015). Derartige Vorgaben sind auch deshalb nicht zu unterschätzen, weil japanische Journalisten ein ausreichendes Maß an Eigenständigkeit abgehe, so die Einschätzung von Shiro Segawa, ehemaliger Journalist bei der Mainichi Shinbun und heute Leiter der Journalistenschule an der Waseda Universität. Viele Journalisten sähen sich als loyale Angestellte und befolgten solche Richtlinien, weil sie keine Probleme machen wollten: „Im japanischen Journalismus ist der Begriff *junsha* (Befolgung) in den letzten Jahren sehr beliebt geworden. Der sollte für Journalisten aber nicht so wichtig sein. Wir lehren unsere Studenten, dass sie nicht vor allem als Angestellte ihres Arbeitgebers agieren sollen, sondern als selbstständig denkende Journalisten, die nach der Wahrheit suchen.“ (Segawa 9.4.2016)

5.4 NARRATIV EINES BEDROHTEN JAPANS

Eine weitere Dimension, welche die Berichterstattung in eine bestimmte Richtung drängen kann und womöglich sogar mächtiger ist als jeder direkte politische Eingriff, ist das „vorherrschende Ideengerüst einer Gesellschaft“ (Herman und Chomsky 1988). Wie andere liberale Demokratien ist auch Japan von dominanten Narrativen und Erklärungsmustern für auftretende Probleme geprägt. Während sich Narrative gerade in liberalen Gesellschaften schwer messen oder definieren lassen, da sie durch das Zusammenarbeiten verschiedener Akteure entstehen, so gibt es doch Einschätzungen zu deren markantesten Elementen. Als kritische Momente der japanischen Geschichte, die das Selbstbild der Gesellschaft prägen, werden zwei Ereignisse oder Entwicklungen häufig genannt: einerseits der Zweite Weltkrieg, der in einer militärischen Niederlage und lange währenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen US-Dominanz im Land endete; andererseits die Blasenökonomie bis 1990, die mit einem Börsencrash endete und auf die nunmehr zweieinhalb Jahrzehnte mit vergleichsweise geringem Wachstum folgten,⁶ während andere Regionen Asiens, allen voran China, seit längerem boomen (Funabashi, Kushner 2015; Kanehira 9.4.2016; Segawa 2016).

Daran knüpft die Regierung von Shinzō Abe an und versucht daraus politisches Kapital zu schlagen, indem sie Japan als bedrohte Nation darstellt, die durch Einheit zu alter Stärke zurückfinden müsse (Kingston, Asano 2014; Kanehira 9.4.2016; Kingston 2015; Segawa 9.4.2016; Yoshida 5.4.2016). Diesem Narrativ zu folgen ist nicht nur journalistisch einfacher, sondern könnte Massenmedien auch Eingriffe seitens der Regierung ersparen (siehe oben). „Ich glaube, durch die verbreitete Wahrnehmung, dass sich Japan angesichts der ‚zwei verlorenen Jahrzehnte‘ verändern muss, sind auch die Medien eher bereit, die Politik der Regierung wohlwollend zu betrachten. Schließlich propagiert die Regierung Abe eine Rückkehr zu alter Stärke Japans.“ (Yoshida 5.4.2016). Das offensive Auftreten der Abe-Regierung gegenüber den Medien begünstigte dadurch das Befolgen der Narrative, die Abe bestärkt (Kanehira 9.4.2016; Segawa 9.4.2016).

⁶ Als die japanische Zentralbank Anfang 1990 den Leitzins deutlich an hob, um einer möglichen Spekulationsblase entgegenzuwirken, brach der Börsenmarkt zusammen und die Hochwachstumsphase der 1980er Jahre endete. In den folgenden Jahren verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum und ab Ende der 1990er Jahre kamen wiederholt Phasen der Deflation dazu.

6. WELCHE ALTERNATIVEN TUN SICH AUF?

Eine Art des Journalismus, die der Kontrolle durch Politik oder Wirtschaft vergleichsweise leicht entkommen kann, sind Onlinemedien, allen voran Nachrichtenseiten und Blogs. Bei letzteren ist der Wahrheitsgehalt bei politischen Inhalten häufig ungewiss, da Blogs meist mit geringem Mitteleinsatz unterhalten werden und dadurch in der Mehrzahl ohne institutionalisierte „fact checking“-Systeme arbeiten (Segawa 9.4.2016). Dessen ungeachtet erfreuen sich Blogs in Japan erheblicher Beliebtheit. Eine internationale Erhebung im Jahr 2007 ergab, dass damals 37 Prozent aller Blogs weltweit in japanischer Sprache veröffentlicht wurden, die englische Sprache folgte mit 36 Prozent dicht dahinter (Giannoulis und Weingärtner 2014). Auch heute zählt Japan zu den aktivsten Bloggenerationen der Welt (Nicolaysen 2014) und Plattformen für Blogs (Alexa.com 2016) sind deutlich beliebter als die Onlineausgaben der Massenmedien. Allerdings berichtet ein Großteil dieser Blogs über Alltagsthemen wie Essen oder Haustiere, politische Blogs bilden nur eine Minderheit (McNeill 2014). Die beliebteste japanische Website, Yahoo.jp, bietet zwar Nachrichten an, aggregiert diese aber überwiegend von den Mainstreammedien, produziert also kaum eigene Nachrichteninhalte (Alexa.com 2016; Kanehira 9.4.2016; Segawa 9.4.2016). Bekannte Plattformen wie 2 Channel (<http://www.2ch.net/>), oder Blog Mura (<http://www.blogmura.com/>), auf denen ungefilterte Inhalte veröffentlicht werden, können alternative Inhalte bieten, aber damit auch extremere Einstellungen bei Lesern provozieren (McNeill 2014). Andererseits können Bloginhalte auch Aufmerksamkeit für oft übersehene Inhalte erreichen, die selbst von den Massenmedien aufgegriffen werden. An den Tagen nach der Atomkatastrophe von Fukushima wurde etwa die Website Nico Nico Dōga (<http://www.nicovideo.jp/>) bekannt, die live und ungefiltert Aufnahmen aus den Katastrophengebieten und anderswo vernachlässigte Pressekonferenzen verbreitete (McNeill 2014). Heute zählt Nico Nico Dōga zu den meistbesuchten Websites in Japan (Alexa.com 2016), soll aber durch gezielte Personalpolitik mittlerweile der Regierung nahestehen (Kanehira 9.4.2016).

Wenngleich die Mainstreammedien den politischen Diskurs auch im Netz zu dominieren scheinen, so nimmt ihre einstmals unangefochtene Deutungshoheit über das politische und gesellschaftliche Geschehen ab (Kanehira 9.4.2016; McNeill 2014; Segawa 9.4.2016; Yoshida 5.4.2016). Im März 2016 machte ein kritischer Post einer anonymen Bloggerin auch in den Massenmedien Schlagzeilen und sorgte sogar für eine Stellungnahme von Premierminister Abe. Die Frau hatte keinen Kita-Betreuungsplatz für ihr Kind bekommen und sich mit dem Slogan

„Nippon shine“ (übersetzt etwa: „Japan, verrecke!“) über die mangelhafte Familienförderung beklagt. Die Klage der Mutter wurde daraufhin breit in den Mainstreammedien diskutiert, neben Abe gelobten weitere Politiker öffentlich Besserung (*Mainichi Shinbun* 8.3.2016). Allerdings sind solche Reaktionen nicht die Regel. Kanehira (9.4.2016) glaubt sogar, dass die Regierung Abe mit ihrer Reaktion auch signalisieren will, dass sie über die Debatte im Internet wacht. „Indem die Regierung alles durchstöbert, was im Netz passiert, und auf einige Stimmen der Bevölkerung öffentlich reagiert, kann sie sich diese auch als PR-Instrument zunutze machen.“ Demnach kann ein genaues Wachen über das Netz einerseits als Machtdemonstration gegenüber den Medien dienen, andererseits durch ein demonstrativ offenes Ohr für die Sorgen der Bürger als PR gegenüber der Wählerschaft eingesetzt werden. Somit ist fraglich, ob Onlinemedien eine alternative Öffentlichkeit bieten, die sich vom Diskurs der Mainstreammedien deutlich unterscheidet und eine breite Leserschaft findet. Trotz der Netzaffinität seiner Bürger scheint Japan von einer Gegenöffentlichkeit im Netz weit entfernt zu sein (McNeill 2014; Segawa 9.4.2016; Yoshida 9.4.2016).

7. FAZIT

Dieser Beitrag hat die Entwicklung der Pressefreiheit in Japan in der Regierungszeit von Abe aus der Perspektive des Propagandamodells von Herman und Chomsky (1988) beleuchtet. Eine endgültige Beurteilung ist aufgrund der relativen Kürze der bisherigen Amtszeit zwar nicht möglich. Schwierig ist zudem eine Bewertung der oft subtilen Mechanismen, durch die Eingriffe in die Pressefreiheit unternommen werden können. Doch lassen sich einige Tendenzen erkennen bezüglich der Ausgangsfrage, ob Japans Medien sich zunehmend in einem Käfig restriktiver Regulierung wiederfinden, oder sie sich lediglich zu zahm gegenüber der Regierung zeigen und eigentlich unverändert frei in ihrer Berichterstattung sind.

Die Analyse anhand des Propagandamodells lassen folgende Tendenzen identifizieren: im Hinblick auf die ersten beiden Dimensionen des Modells, die Profitorientierung und Größe der Massenmedien sowie den Einfluss von Werbeeinnahmen, lässt sich feststellen, dass eine Beeinträchtigung auf unabhängige Berichterstattung in Japan tendenziell zunimmt. Fallende Auflagen- und Zuschauerzahlen erhöhen die Bedeutung der Profitorientierung, was dazu führen kann, dass kritische Berichterstattung eingeschränkt wird um wertvolle Werbeerlöse nicht zu verlieren. Allerdings hat der Trend nicht unmittelbar mit Shinzō Abes Amtsantritt

zu tun. Ebenso hat das wachsende Vertrauen auf übliche Quellen in der Recherche, die dritte Dimension des Modells, nicht erst mit der aktuellen Regierung begonnen. Doch dürfte, wie der Beitrag gezeigt hat, eine einander wohlgesinnte Einstellung zwischen Journalisten und denen, über die sie berichten, in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen haben. Ähnliches trifft auf die fünfte Dimension zu, das übliche Narrativ in den Medien. Während das Selbstbild eines Japans, das zu alter Stärke zurückfinden muss, schon vor Abes Amtsantritt verbreitet war, forciert dieser dieses noch durch eine entsprechende Rhetorik, was homogene Berichterstattung begünstigt. Auch im Hinblick auf die Dimension Beschwerden und Drohungen, lässt sich ein verstärktes Engagement der aktuellen Regierung ausmachen. Dazu gehören eine Verschärfung der rechtlichen Lage, vermehrte Beschwerden seitens der Regierung sowie eine regierungsfreundliche Personalpolitik im öffentlichen Rundfunk. In den Massenmedien zeigt sich bisher wenig Gegenwehr sowohl bei traditionellen wie auch bei vielen neuen Medien.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alexa.com (2016): *Top sites in Japan*. <http://www.alexa.com/topsites/countries/JP> (letzter Zugriff am 8.4.2016).
- Fackler, Martin (2016): *Abe seiken ni hirefusu nihon no media* [Japans Medien, die sich der Abe-Regierung zu Füßen werfen]. Tokio: Futabasha.
- Freedom House (2015): *Freedom in the World. Japan*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/japan> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Freemann, Laurie Anne (2000): *Closing the shop: Information cartels and Japan's mass media*. Princeton: Princeton University Press.
- Funabashi, Yoichi und Kushner, Barak (2015): *Examining Japan's lost decades*. Abingdon: Routledge.
- Giannoulis, Elena und Weingärtner, Till (2014): Kultur und Subkultur in Japan. In: Wördemann, Raimund und Yamaguchi, Karin (Hg.): *Länderbericht Japan. Die Erarbeitung der Zukunft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 333–345.
- Germis, Carsten (2015): *On my watch*. <http://www.fccj.or.jp/number-1-shimbun/item/576-on-my-watch/576-on-my-watch.html>, 2. April 2015 (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Herman, Edward S. und Chomsky, Noam (1988): *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. New York: Pantheon Books.
- Honma, Ryu (2012): *Dentsū to genpatsu hōdō* [Dentsū und die Nuklearberichterstattung]. Tokyo: Akishobo.
- Kanehira, Shigenori (9.4.2016): persönliches Interview.
- Kingston, Jeff (2015): Testy team Abe pressures media in Japan. *Asia Pacific Journal / Japan Focus*. <http://apjif.org/-Jeff-Kingston/4827/article.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016).

- Kingston, Jeff (13.12.2014): Abe's secrets law undermines Japan's democracy. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/12/13/commentary/japan-commentary/abes-secrets-law-undermines-japansdemocracy/> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Kingston, Jeff und Asano, Kenichi (2014): Japanese mass media buries self-immolation protest over Abe government's constitutional coup. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 11(1). <http://apjff.org/~Jeff-Kingston/4804/article.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Klaehn, Jeffery (2009): The Herman-Chomsky propaganda model: Theoretical and methodological considerations. *Westminster Papers in Communication and Culture* 6(2): 43–58.
- Legewie, Jochen (2010): *Japan's media: Inside and outside powerbrokers*. Tokyo: Communications and Network Consulting Japan.
- Liberal Democratic Party of Japan (2012): LDP announces a new draft Constitution for Japan. <https://www.jimin.jp/english/news/117099.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- N.N. (31.3.2016): Editorial: Watchdogs of state secret designations fail in first reports. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201603310027.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- (25.3.2016): News veterans accuse Abe of pressuring media. *Asahi Shinbun*. <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201603250011.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016)
 - (8.3.2016): Abe says gov't working hard to improve day care shortage after blog goes viral. *Mainichi Shinbun*. <http://mainichi.jp/english/articles/20160308/p2a/00m/0na/015000c> (letzter Zugriff am 8.4.2016).
 - (17.4.2015): Editorial: LDP must not interfere with television broadcasting. *Mainichi Shinbun*. <http://mainichi.jp/graph/2015/04/17/20150417p2a00m0na005000c/001.html>, 17. April 2015 (letzter Zugriff am 6.4.2016).
 - (30.3.2015): Ex-bureaucrat blasts Abe on news program. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/30/national/politics-diplomacy/ex-bureaucrat-blasts-abe-news-program/> (letzter Zugriff am 22.6.2016).
 - (10.12.2014): State secrecy law takes effect amid protests, concerns over press freedom. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/12/10/national/japans-secrecy-law-takes-effect-amid-concern-arbitrary-info-withholdinglack-oversight/> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
 - (13.1.2005): Abe admits telling NHK to censor TV program. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2005/01/13/national/abe-admits-telling-nhk-to-censor-tv-program/> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- McNeill, David (2014): Japan's contemporary media. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical issues in contemporary Japan*. London: Routledge: 64–75.
- (2011): Nuclear scientists accused of singing industry's tune. *The Chronicle of Higher Education*.
- Mulgan, Aurelia George (2015): Shinzo Abe's 'glass jaw' and media muzzling in Japan. *Diplomat*. <http://thediplomat.com/2015/05/shinzo-abes-glass-jaw-and-mediಾಮuzzling-in-japan/> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Mullen, Andrew (2009): The propaganda model after 20 Years: Interview with Edward S. Herman and Noam Chomsky. *Westminster Papers in Communication and Culture* 6(2): 12–22.

- Mullen, Andrew und Klaehn, Jeffery (2010): The Herman-Chomsky propaganda model: A critical approach to analysing mass media behaviour. *Sociological Compass* 4(4): 215–229.
- New Media Trend Watch (2012): *Japan*. <http://www.newmediatrendwatch.com/markets-by-country/11-long-haul/54-japan/> (letzter Zugriff am 4.4.2016).
- Nicolaysen, Lars (2014): Japans Massenmedien. In: Wördemann, Raimund und Yamaguchi, Karin (Hg.): *Länderbericht Japan. Die Erarbeitung der Zukunft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 201–212.
- Nihon Shinbun Kyokai (2016): *Facts and figures about Japanese newspapers*. <http://www.pressnet.or.jp/english/data/index.html> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- (2006): *Kisha club guidelines*. <http://www.pressnet.or.jp/english/about/guideline/> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Nikkei Advertising Research Institute (2015): *Advertising expenditure of leading corporations (FY2014)*. <http://www.nikkei-koken.com/surveys/survey22.html> (letzter Zugriff am 4.4.2016).
- Osaki, Tomohiro (9.2.2016): Sanae Takaichi warns that government can shut down broadcasters it feels are biased. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/02/09/national/politics-diplomacy/minister-warns-that-government-can-shutdown-broadcasters-it-feels-are-biased> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- (30.3.2015): Ex-bureaucrat blasts Abe on news program. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/30/national/politics-diplomacy/ex-bureaucrat-blasts-abe-news-program/> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Prime Minister of Japan and His Cabinet (2016): *The Constitution of Japan*. http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- (2013): *Overview of the Act on Specially Designated Secrets*. http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2013/headline/houritu_gaiyou_e.pdf (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- PR Newswire Association (2014): *Japan media landscape*. http://misc.prnasia.com/atd/custeventreg.php?event_id=131 (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Repeta, Lawrence (2013): Japan's democracy at risk – The LDP's ten most dangerous proposals for constitutional change. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 11(3): 1–13. <http://apjif.org/2013/11/28/Lawrence-Repeta/3969/article.html> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- Reporter ohne Grenzen (2015): *Rangliste der Pressefreiheit 2015*. <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/2015/> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- (2014): *RSF supports legal action against secrecy law*. <https://rsf.org/en/news/rsf-supports-legal-action-against-secrets-law> (letzter Zugriff am 6.4.2016).
- (2013): *Rangliste der Pressefreiheit 2013*. <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/archiv/> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Segawa, Shiro (9.4.2016): persönliches Interview.
- Takeda, Toru (2013): *Genpatsu hōdō to media* [Nuklearberichterstattung und die Medien]. Tokyo: Kodansha Gendai Shinsho.
- World Association of Newspapers and News Publishers (2015): *World press trends 2015: Facts and figures*. <http://www.wptdatabase.org/world-presstrends-2015-facts-and-figures> (letzter Zugriff am 10.3.2016).
- Yoshida, Reiji (5.4.2016): persönliches Interview.

Yoshida, Reiji und Nagata, Kazuaki (22.1.2015): Self-censorship is biggest threat to free speech in Japan. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/01/22/national/selfcensorship-biggest-threat-free-speech-japan/> (letzter Zugriff am 4.4.2016).

MIT DEM SMARTPHONE GEGEN NHK? MOBILISIERUNGSSTRATEGIEN DER JAPANISCHEN ANTI- ATOMKRAFTBEWEGUNG UNTER ABES RESTRIKTIVER MEDIENPOLITIK

Anna WIEMANN

1. EINLEITUNG

Seit dem Atomunglück in Fukushima im März 2011 ist Japan im Pressefreiheitsindex der Organisation Reporter ohne Grenzen deutlich gefallen. Bekleidete das Land im Index von 2011/2012 noch Platz 22¹ von 180 Ländern, so steht es im Index für das Jahr 2015 auf Platz 61² der Rangliste.³ Ein Grund für diese Entwicklung waren laut der Organisation vor allem Behinderungen von freien Journalisten bei Recherchen zur Situation am havarierten Atomkraftwerk Fukushima Daiichi. Mit dem Amtsantritt Shinzō Abes im September 2012 und insbesondere im Zusammenhang mit dem im Dezember 2013 durch die Regierung Abe initiierten Geheimnisschutzgesetz (*Himitsu Hogo-hō*)⁴ verschlechterte sich laut der Organisation die Situation für unabhängige journalistische Arbeit in Japan noch weiter (Reporters Without Borders 2012, 2013a, 2013b, 2014, 15.12.2014, 2015).

Die sich für eine kritische Berichterstattung erschwerende Situation in Japan wird sowohl von freien Journalisten⁵ als auch in den im

¹ Daten erhoben für den Zeitraum von Dezember 2010 bis November 2011.

² Daten erhoben für den Zeitraum vom Oktober 2013 bis Oktober 2014.

³ Im Vergleich dazu bewegte sich Deutschland zwischen Rang 16 im Index von 2011/2012 und Rang 12 im Jahr 2015.

⁴ Das neue Geheimnisschutzgesetz erweitert die Möglichkeit, Regierungsdokumente verschiedener Ministerien als Staatsgeheimnisse zu klassifizieren und erhöht die Höchststrafe für Geheimnisverrat von 5 auf 10 Jahre. Dabei erstreckt sich die Anklage des Verrats nun auch auf Mitglieder der Presse, die als geheim klassifizierte Informationen veröffentlichen, so Repeta (2013) und Reporters Without Borders (15.12.2014). Kritiker des Geheimnisschutzgesetzes wie der Rechtsanwalt und Anti-Atom-Aktivist Yūichi Kaido (2013) weisen darauf hin, dass dieses Gesetz auch zu einer weiteren Verschleierung von Informationen bezüglich japanischer Atomkraftwerke sowie dem Ausbau der Atomindustrie beiträgt, bzw. eine kritische Begleitung und Berichterstattung durch Zivilgesellschaft und Presse behindert.

⁵ Besonders deutlich wurde dies in der Debatte um den von der Regierung Abe

Rahmen dieses Beitrags analysierten Interviews mit sozialen Bewegungsakteuren⁶ bestätigt. Insbesondere seit dem Amtsantritt Abes zeichnet sich in japanischen Medienkreisen eine Verstärkung der Selbstkontrolle bis hin zur Selbstzensur bei der Berichterstattung bezüglich Themen, die nicht der politischen Stoßrichtung der Regierung entsprechen, ab. Diese Atmosphäre der Medien(selbst)kontrolle entsteht neben dem Geheimnisschutzgesetz auch durch Einbestellungen von Medienvertretern in Partei- und Regierungsbüros sowie durch Besuche von Regierungsvertretern bei Medienredaktionen und der Befragung der Medienvertreter zur „Richtigkeit“ von bestimmten Sendungsinhalten. Diese und andere Arten der Einflussnahme lassen sich auch bei der Berichterstattung zu Fragen der Atompolitik feststellen. Reporter ohne Grenzen (2014) berichtet, dass freischaffende Journalisten bei Recherchen zu diesem Thema Festnahmen, Hausdurchsuchungen, Befragungen durch den Verfassungsschutz und Bedrohungen durch juristische Verfolgung erlebt hätten. Des Weiteren sei die Diskriminierung von freischaffenden und ausländischen Journalisten durch die Presseclubs⁷ verschärft und freie Reporter seien von Pressekonferenzen der Regierung und TEPCO⁸ ausgeschlossen worden. In den Interviews zu diesem Beitrag wurde darüber hinaus deutlich, dass Radiokommentatoren wiederholt dazu angehalten wurden, das Thema Atomkraft zu meiden; von denen, die dennoch über das Thema berichteten, verloren einige gar ihre Anstellung (M2).⁹

angestrebten historischen Revisionismus, dem es insbesondere um eine positive Darstellung von Japans imperialistischer Vergangenheit in den Geschichtsbüchern geht. Vgl. Germis (2015), Yamaguchi (2015) und Hasegawa (2014).

⁶ Da es sich bei den für diesen Beitrag Interviewten vorwiegend um Repräsentanten von Organisationen der Antiatomkraftbewegung (im Folgenden Bewegungsorganisationen) handelt, die Advocacy-orientiert, d. h. stellvertretend für (eine) Gruppe/n arbeiten, wird hier die Bezeichnung ‚Akteur‘ dem Begriff des ‚Aktivisten‘, der eine gewisse Unabhängigkeit und Individualität der Handlung betont, vorgezogen. Darüber hinaus ist für viele japanische Bewegungsakteure der Begriff ‚Aktivist‘ (jap. *akutibisuto*) negativ konnotiert.

⁷ Wie in Abschnitt zwei dargelegt, verfügen journalistische Mitglieder in Presseclubs über besonders gute Verbindungen zu Informationsquellen in Politik und Industrie.

⁸ Tokyo Electric Power Company, einer der zehn größten Stromproduzenten in Japan und Betreiber des havarierten Atomkraftwerks Fukushima Daiichi.

⁹ Bezeichnung für das hier zitierte Interview. Die Nummerierungen setzen sich aus einem Buchstabenkürzel für die Kategorie der interviewten Bewegungsorganisation und einer Zahl zusammen. Aus der Tabelle im Anhang wird ersichtlich, wann und in welcher Form das Interview stattgefunden hat.

Für soziale Bewegungen wie die japanische Anti-Atomkraftbewegung spielen Medien eine Schlüsselrolle zur Mobilisierung der Bevölkerung. Dem Bewegungsforscher Dieter Rucht (2004: 200–201) zufolge, stellt mediale Berichterstattung für soziale Bewegungen einen Hauptmechanismus dar um sozialen oder politischen Wandel anzustoßen. Das Verhältnis zwischen den Akteuren der Massenmedien und sozialen Bewegungen ist dabei äußerst komplex; beide Akteursgruppen sind durch starke Heterogenität geprägt. Grundsätzlich stellen die Medien jedoch aus Bewegungssicht einen Teil des Konflikts dar, denn sie tendieren dazu, Bewegungsanliegen entsprechend ihrer eigenen Sichtweisen zu interpretieren und dem Publikum zu präsentieren. Dies bedeutet für Bewegungsakteure, dass sie in der Zusammenarbeit mit Massenmedien ihre Deutungshoheit zu einem Großteil abgeben. Gleichzeitig sind sie jedoch ein unabdingbares Mittel um große Menschenmassen zu erreichen. Aus diesem Grund neigen Bewegungen dazu, sowohl mit den Massenmedien zusammenzuarbeiten als auch eigene Medien¹⁰ zu produzieren. Das Verhältnis zwischen Massenmedien und sozialen Bewegungen ist somit zwar von Ambivalenz geprägt, weist jedoch ein deutliches Machtgefälle auf: Massenmedien benötigen zwar Kontakte zu Bewegungsakteuren um Informationen zu bekommen um so den Bedarf der Bevölkerung an Nachrichten zu erfüllen und ihrer Aufgabe als „Watchdog“ der Politik nachzukommen. Bewegungsakteure sind allerdings in weitaus größerem Maße auf Berichterstattung in den Massenmedien angewiesen, da diese ihren Aussagen und Forderungen Glaubhaftigkeit und Nachdruck verleiht und sie so bislang unbeteiligte Bevölkerungsgruppen erreichen (Gamson und Wolfsfeld 1993).

Welche Medienstrategien entwickeln Bewegungsakteure aber nun wenn, wie derzeit in Japan, der Zugang zu Massenmedien direkt oder indirekt durch staatliche Intervention zunehmend eingeschränkt ist? Bieten bewegungseigene internetbasierte Medien eine ebenbürtige Alternative zu traditionellen Medien?

Diesen Fragen geht der vorliegende Beitrag nach auf Basis einer inhaltsanalytischen Auswertung¹¹ von insgesamt 24 semi-strukturierten In-

¹⁰ Groth (1996: 219) bezeichnet diese auch als von Bewegungen produzierte „mini media“, die in den 1980er und 90er Jahren noch in erster Linie in der Form von Zeitungen, Pamphleten und Handouts erschienen. Heute erscheinen sie zunehmend in digitaler Form.

¹¹ Kuckartz (2012) und Schreier (2014) definieren qualitative Inhaltsanalyse als ein durch eine Forschungsfrage geleitetes systematisch-interpretatives Verfahren, das darauf abzielt, wesentliche Bedeutungsaspekte der zugrunde gelegten Texte zu erfassen. So wurden für diesen Beitrag in einem ersten Schritt diejenigen Textstellen der zuvor transkribierten Interviews markiert, die sich mit dem

interviews¹² mit japanischen Anti-Atomkraftakteuren und durch teilnehmende Beobachtung¹³ verschiedener Bewegungsevents im Großraum Tokyo zwischen September 2013 und Mai 2014. Bei den Interviewten handelt es sich vor allem um Repräsentanten von atomkraftkritischen Bewegungsorganisationen, Experten und Medienaktive,¹⁴ die verschiedene Ziele, von der Verbesserung der Situation der aus den verstrahlten Gebieten Geflüchteten bis hin zur Abschaffung der Atomkraft und der Stärkung erneuerbarer Energien in Japan, unterstützen. In den Zeitraum der Feldforschung in den Jahren 2013 und 2014, also etwa eineinhalb Jahre nach dem Atomunglück, fällt die Verabschiedung des oben erwähnten Geheimnisschutzgesetzes, sodass die Interviews unter dem frischen Eindruck dieser Entwicklung entstanden.

In den folgenden Abschnitten werden nach einer kurzen Darstellung der Medienlandschaft und des Medienwandels in Japan – den strukturellen Rahmenbedingungen des Verhältnisses von Medien und sozialer Bewegung – drei in den Interviews deutlich gewordene Themenkomplexe bezüglich des Umgangs mit Medien aus Sicht der Bewegungsakteure vorgestellt. Es handelt sich dabei um die Interaktion zwischen Medien und Bewegungsakteuren direkt nach dem Atomunglück (Abschnitt drei), die Medienstrategien der Bewegungsakteure (Abschnitt vier) sowie ihre Reaktion auf die zunehmende Medien(selbst)kontrolle (Abschnitt fünf). Das Fazit (Abschnitt sechs) fasst schließlich die Ergebnisse zusammen und bettet sie in den Kontext des Machtverhältnisses zwischen Medien und sozialer Bewegung ein.

Thema „Medien“ befassen. In einem zweiten Schritt wurden diese Textstellen dann auf ihren Aussagegehalt hin untersucht und drei übergeordnete Themenkategorien entwickelt (siehe folgende Abschnitte).

¹² Blee und Taylor (2002) zufolge orientiert sich der/die Interviewer/in in semi-strukturierten Interviews an einem Leitfaden, der bestimmte Fragen und Themen enthält. Er/sie kann aber flexibel auf den Gesprächsverlauf reagieren und auf unerwartete Gesprächswendungen eingehen.

¹³ Bei dieser Methode der Datenerhebung nimmt, so Lichterman (2002), der/die Forscher/in an Ereignissen im Feld teil und hält die Beobachtungen schriftlich in der Form von Feldnotizen fest.

¹⁴ Siehe Tabelle im Anhang.

2. DIE MEDIENLANDSCHAFT, IHR WANDEL UND DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN JAPAN

Japan gilt als demokratischer Staat mit wenigen formalen Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit. Seine Medienlandschaft ist jedoch geprägt von einer starken Steuerung der Informationsfreigabe von staatlicher Seite an ausgewählte Medienorganisationen. Freeman (2003: 237–238) bezeichnet diese Beziehungen als „Informationskartelle“ und stellt drei formale Institutionen fest, die maßgeblich darin verwickelt sind: die Presseclubs (*kisha kurabu*), der Wirtschaftsverband der Zeitungsindustrie (*shinbun kyōkai*) sowie die großen Medienkonzerne (*media keiretsu*). Eine Schlüsselposition kommt in diesem Gefüge den Presseclubs zu, in denen Journalisten der Mainstreammedien enge Beziehungen zu ihren Informationsquellen pflegen. Diese umfassen vor allem mächtige Akteure aus Bürokratie, Politik, Industrie und Polizei. Innerhalb der Presseclubs ist sowohl der Umgang mit den Quellen als auch die mediale Interpretation der weitergegebenen Informationen einheitlich geregelt und dies wird von den Mitgliedern in der Regel auch befolgt. Viele wichtige Informationen werden exklusiv über die Presseclubs weitergegeben und stehen so Nicht-Mitgliedern nicht zur Verfügung. Die Zeitungsindustrie und die großen Medienkonzerne unterstützen dieses System dadurch, dass sie ihren Mitgliedern exklusiven Zugang zu den Presseclubs sichern. Die fünf großen Tageszeitungen Japans, *Yomiuri*, *Asahi*, *Mainichi*, *Nikkei* und *Sankei*¹⁵ stehen dabei im Mittelpunkt der großen Medienkonzerne: Sie betreiben zudem die Mehrzahl der privaten Fernsehsender.¹⁶ Dadurch sind auch die Fernsehsender in erheblichem Maße den von den Presseclubs vorgegebenen Regeln unterworfen. Lediglich der öffentlich-rechtliche Sender NHK¹⁷ ist unabhängig, jedoch sind auch seine Journalisten Mitglieder der Presseclubs. Diese Umstände führen laut Freeman (2003: 239–242) erstens zu einem großen Vertrauen der Bevölkerung auf offizielle Informationen durch deren Aura der Objektivität. Zweitens führen sie zu einer Schwächung der „Watchdog“-Funktion der Medien durch die von

¹⁵ In der Reihenfolge ihrer Auflagenstärke aufgelistet (vgl. *Yomiuri Shinbun* 2016). Die *Yomiuri* gilt als politisch konservativ und steht der regierenden Liberaldemokratischen Partei nahe. *Asahi* und *Mainichi* hingegen gelten als liberal und regierungskritisch. *Sankei* und *Nikkei* werden von der Bevölkerung als konservativ und wirtschaftsorientiert eingestuft, so Akuto (1996: 319).

¹⁶ *Nippon TV* gehört zu *Yomiuri*, *TV Asahi* zu *Asahi*, *TBS* zu *Mainichi*, *Fuji TV* zu *Sankei* und *TV Tokyo* zu *Nikkei* (vgl. Pharr 1996: 6).

¹⁷ *Nippon Hōsō Kyōkai*.

staatlicher Seite regulierte Informationsfreigabe. Drittens schränken sie die Möglichkeiten der Medien ein, die politische Agenda mitzubestimmen. Viertens lässt sich eine Marginalisierung alternativer Medien feststellen und, fünftens, eine Homogenisierung der Nachrichten sowie der öffentlichen Meinung.

Im Gegensatz zu der indirekt regulierten Berichterstattung in den traditionellen oder Mainstreammedien ist das Internet in Japan ein weitgehend unabhängiger Raum. Laut des Real Time Statistic Projects *Internet Live Stats* ist die Internetnutzung von ca. 30 % im Jahr 2000 auf ca. 86 % der japanischen Bevölkerung im Jahr 2014 angestiegen; dabei erfolgt der Zugriff größtenteils über mobile Geräte wie Smartphones (*Internet Live Stats 2015*; Ministry of Internal Affairs and Communication 2015). Angesichts dieser hohen Nutzerzahlen geht Sugimoto (2010: 270) davon aus, dass auch zivilgesellschaftliche Organisationen starken Gebrauch von diesem weitgehend unregulierten öffentlichen Raum machen und über diesen Kontakt zu einem breiten Publikum suchen.

3. DAS „EREIGNIS FUKUSHIMA“ – MEDIEN UND SOZIALE BEWEGUNG IN INTERAKTION

Die Ereignisse rund um das Atomkraftwerk Fukushima Daiichi im März 2011 lösten geradezu eine Lawine an Interesse der traditionellen Medien an Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen aus. Im Mittelpunkt des Interesses standen hier vor allem bürgerwissenschaftliche¹⁸ Gruppen und deren Einschätzungen zu der Situation am Atomkraftwerk in Fukushima und der Strahlenbelastung. Insbesondere in der ersten Woche nach dem GAU waren auch Fernsehsender wie ein NHK-Regionalsender und Nippon BS Broadcasting¹⁹ sowie einige ausländische Medien²⁰ interessiert an Kommentaren von Bürgerwissenschaftlern (SR3). Auch die großen Nachrichtenagenturen Kyōdo und Jiji²¹ baten um Stellungnahmen von Bürgerwissenschaftlern. Das weitest- aus größte Interesse bestand jedoch laut der befragten Akteure auf Seiten von Zeitungsjournalisten, insbesondere der Zeitungen Tokyo

¹⁸ Dieser Ausdruck bezeichnet sowohl zivilgesellschaftlich engagierte Wissenschaftler als auch wissenschaftlich engagierte Laien, die einen zu industriell orientierten Wissenschaftlern alternativen Diskurs anbieten.

¹⁹ Tochterfirma des Elektro-Unternehmens Bic Camera.

²⁰ Insbesondere britische, französische und deutsche Medienvertreter.

²¹ Nachrichtenagenturen mit Sitz in Tokyo. Beliefern nationale und internationale Medien mit Nachrichten.

Shinbun, Asahi und Mainichi. Nikkei war nur äußerst begrenzt und kurzfristig interessiert, während die Zeitungen Sankei und Yomiuri gar nicht in Kontakt mit bürgerwissenschaftlichen Bewegungsorganisationen traten (SR4).

Auch das Interesse der Bevölkerung am Zugang zu alternativen Informationen war enorm. So stiegen zeitweise die Zugriffszahlen auf eine Informationsseite über die Auswirkungen von Radioaktivität auf Kinder von 200 auf 10.000 bis 20.000 Zugriffe pro Tag (SR1). Dieser große Informationsbedarf führte bei einigen Bürgergruppen dazu, dass sie Direktübertragungen mit Informationen und Einschätzungen zum Unfall aus ihren Büros über U-Stream oder Youtube bereit stellten. In einigen Fällen kooperierten Bürgergruppen und entwickelten gemeinsame Online-Übertragungskanäle. In diesem Kontext begann auch die Internetübertragung von Vorträgen und Symposien wichtiger alternativer Spezialisten sowie von Frage-und-Antwort-Sitzungen mit Beamten der Zentral- sowie der Lokalverwaltung²² (*seifu kōshō*) in Tōkyō und in Fukushima (E2).

Das Interesse der traditionellen Medien an Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher Akteure nahm jedoch relativ schnell wieder ab. Lediglich zum Jahrestag des Unglücks oder bei anderen großen Ereignissen mit Nachrichtenwert findet die zivilgesellschaftliche Positionierung wieder Raum. Über die ersten drei Jahre nach dem Unglück hat sich einzig konstant die Bereitschaft der Tokyo Shinbun²³ gehalten, zu Themen der Bewegung Bericht zu erstatten. Die Zeitungen Mainichi und Asahi berichten eher sporadisch. Jedoch sind es nun vor allem Bewegungsakteure, die die traditionellen Medien kontaktieren und sie zu Veranstaltungen oder Pressekonferenzen einladen (SR16).

Insbesondere seit Abes Amtsantritt 2012 bekommen mit der Bewegung sympathisierende Journalisten Restriktionen zu spüren. So verlor eine Radiokommentatorin in Osaka ihre Stelle, als sie in einer Sendung Anmerkungen zur Situation des Atomkraftwerks Kaminoseki (Präfektur Yamaguchi) machte. Ein weiterer prominenter Fall ist der des englisch-japanischsprachigen Radiokommentators Peter Barakan, dem von seinen Vorgesetzten nahegelegt wurde, das Thema Atomkraft insbesondere in dem Zeitraum vor den Gouverneurswahlen in Tokyo im Feb-

²² Diese Sitzungen müssen von einem Mitglied des Parlamentes beantragt werden. Diese stellen die Anträge meist auf Bitten von Bewegungsakteuren und lassen diese dann die Befragungen durchführen.

²³ Tokyoter Regionalzeitung, gehört zur Chūnichi Shinbun (beliefert die Metropolregion Nagoya). Sie lässt sich politisch im eher linken Spektrum lokalisieren.

ruar 2014²⁴ nicht zu diskutieren. Auch in einigen Kreisen Medienschaffender machte sich Unzufriedenheit breit. So entstand beispielsweise aus einer Initiative rund um den Journalisten Aikawa Kinya, dessen gesellschafts- und politikkritische Talksendung *Pakku in Jānaru* im April 2012 im Zuge des Verkaufs von Asahi News an TV Asahi abgesetzt wurde, ein weiterer Internetfernsehsender mit dem Namen DemokuraTV, der sich mehrmals wöchentlich der kritischen Bewertung politischer und sozialer Inhalte widmet (M2). In Kooperation mit zivilen Gruppen plant der Sender derzeit Fortbildungen zum Umgang mit Medien insbesondere für Lokalpolitiker (SR19). Aus der Frustration über die geringe Berichterstattung über die stattfindenden Demonstrationen entstand ebenfalls aus Kreisen Medienschaffender eine Gruppe, die bei großen Demonstrationen einen Helikopter chartert, um den Umfang der Demonstration von dort zu filmen und im Internet zu übertragen (SR16).

4. MEDIENSTRATEGIEN DER BEWEGUNGSAKTEURE

Unter den Massenmedien wird insbesondere der staatliche Fernsehsender NHK von den Bewegungsakteuren negativ bewertet. Seit dem Amtsantritt des Vorsitzenden des Senders, Katsuto Momī, im Januar 2014, bei dessen Ernennung die Regierung Abe eine entscheidende Rolle spielte (*Japan Times* 26.12.2013; Zoll 2014), sei die Richtung in die sich der NHK entwickle „gefährlich“ und der Sender enthalte viel von „Abes Gehirn“ (SR16). Eine weitere Interviewpartnerin warf NHK eine „reluctant propaganda“²⁵ vor. NHK und die großen Fernsehsender hätten großen Einfluss darauf, was zu einem politischen Thema würde und was nicht und sie würden insbesondere in Wahlzeiten weitestgehend auf politisch kontroverse Nachrichten verzichten. Die Sender täten so, „als wüssten sie von nichts“ und berichteten stattdessen über irgendwelche unwichtigen Zwischenfälle. Auch würde eine fundierte wissenschaftlich-investigative Berichterstattung zur Gänze fehlen (M2).

²⁴ Durch zwei Kandidaten für das Gouverneursamt in Tokyo mit einem Anti-Atomkraftprofil, Morihiro Hosokawa und Kenji Utsunomiya, war Atomkraft ein wichtiges Thema in diesem Wahlkampf. Gewonnen wurde er jedoch von dem Pro-Atomkraft-Kandidaten Yōichi Masuzoe (*Guardian* 9.2.2014).

²⁵ Indirekte Propaganda durch Zurückhaltung bestimmter Informationen.

Im Bereich der Zeitungen werden von den Akteuren vor allem die Zeitungen Yomiuri, Sankei und Nikkei kritisiert, da diese die Nutzung von Atomkraft in Japan befürworten und deshalb nur selten bis gar nicht zu dem Thema berichten würden. Die Zeitungen Tokyo Shinbun, Asahi und Mainichi hingegen werden positiver bewertet, insbesondere die Tokyo Shinbun, denn hier sei die Berichterstattung am umfangreichsten (SR4, SR20). Auch andere regionale Zeitungen werden relativ positiv eingeschätzt (SR12). Die nationalen Ausgaben der Asahi und Mainichi seien zwar bemüht, zu vielen Bewegungsevents schickten sie jedoch mittlerweile häufig nicht mehr Journalisten aus dem Ressort Politik, sondern aus Ressorts wie beispielsweise Kultur oder Wirtschaft. Dies beurteilen die Bewegungsakteure kritisch, denn wenn sich Journalisten nicht wirklich für die ihnen zugeteilten Themen interessierten, führe dies häufig dazu, dass die Artikel schlecht geschrieben und deshalb nicht abgedruckt würden (SR14).

Zwar wird die Berichterstattung in den traditionellen Medien von Seiten der Akteure stark kritisiert, die deutliche Trennung zwischen sympathisierenden und ablehnenden Massenmedienorganen wird jedoch nicht nur negativ bewertet. Denn über diesen Zeitraum sei die „Farbe der einzelnen Medien deutlich geworden“ (M1). Auch habe diese Situation eine Reihe „guter“ Journalisten „hervorgebracht“, die „mit vollem Herzen“ dabei seien und die sich sehr bemühten Artikel in Zeitungen oder Zeitschriften unterzubringen (SR8, SR15). Eine Großzahl der befragten Bewegungsakteure geben an, dass sie enge Beziehungen zu sympathisierenden Journalisten unterhielten, die für einige Gruppen auch einen informellen Kontakt, wie beispielsweise gemeinsame Abendessen einschließen (SR2, SR5, SR11, SR13, SR15, SR19).

Dies steht in engem Zusammenhang mit der Tatsache, dass der Zugang zu traditionellen Medien für die große Mehrheit der Bewegungsakteure eine Priorität darstellt. Für sie haben traditionelle Medien immer noch eine größere Wirkungskraft und erreichen mehr Menschen als internetbasierte alternative Medien. So sind gute Beziehungen zu Journalisten für Bewegungsakteure ein Hauptaufgabenfeld. Viele Bewegungsakteure bringen der Situation der Journalisten großes Verständnis entgegen und räumen ein, dass auch Journalisten sich in dem Geflecht politischer und industrieller Interessen zurechtfinden und darüber hinaus dem Gesetz des Marktes entsprechen und Informationen mit Nachrichtenwert anbieten müssten. Aus diesen Gründen achten Bewegungsakteure beispielsweise sehr auf den Zeitpunkt, zu welchem sie Journalisten kontaktieren oder Pressekonferenzen einberufen, denn sie wissen, dass Timing eine wichtige Rolle dabei spielt, ob über ihre Aktivitäten tatsächlich berichtet wird (SR5, SR8). Die meisten Bewegungsakteure bereiten darüber hinaus

die Informationen oder Unterlagen für die Journalisten „sorgfältig“ und dem jeweiligen Medienorgan entsprechend vor, sodass es „leicht“ sei auf dieser Basis Artikel zu schreiben (SR7). Diese Strategie ermöglicht so unter anderem auch, den Interpretationsspielraum der einzelnen Journalisten zu beeinflussen und sicherzustellen, dass die Botschaft der Akteure transportiert wird.

So sehr das Mediensystem von den Bewegungsakteuren als „enttäuschend“ bewertet wird, so stellen die Medien insgesamt wichtige Partner, ja sogar „Freunde“ dar (SR15). Die Akteure halten es für äußerst wichtig, dass diese Partner neben den Stimmen der Regierung und der Industrie auch zivile Stimmen transportieren um Alternativen aufzuzeigen (SR12). Traditionelle Medien gelten hier als die Medien mit der größten Einflusskraft, da sie nach wie vor eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen und der Großteil der (überwiegend) älteren Bevölkerung Japans im Umgang mit alternativen Internetmedien keine Erfahrung hat. So sind sich die Akteure bewusst, dass sich die Gruppe der Konsumenten von traditionellen Medien und Internetmedien zwar überschneiden, es sich jedoch zum großen Teil um unterschiedliche Zielgruppen handelt (E1). Insgesamt vermitteln diese Aussagen den Eindruck, dass auch wenn der Zugang zu traditionellen Medien trotz befreundeter Journalisten schwierig ist, die Akteure ihre Möglichkeiten weitgehend ausnutzen. Was den Umgang mit internationalen Medien angehe, bestehe jedoch, so die japanisch-englischsprachige Aktivistin Aileen Mioko Smith, vor allem aufgrund der Sprachbarriere noch Professionalisierungsbedarf auf Seiten der Bewegung (Smith 8.12.2013).

Auch und vor allem aufgrund des schwierigen Zugangs und der Regulierung der Berichterstattung in der traditionellen Medienlandschaft von staatlicher und industrieller Seite gewinnen Internetmedien für die Bewegung an Bedeutung. Hier stellte das „Ereignis Fukushima“ einen deutlichen Einschnitt dar und sorgte etwa für einen Boom der Nutzung des Internets zur Bereitstellung von Informationen (E2, SR16). Online-Direktübertragungen von Stellungnahmen und Updates zur Situation in Fukushima oder Diskussionsrunden, Frage-und-Antwort-Sitzungen mit Verwaltungen oder auch von Demonstrationen und anderen Bewegungsveranstaltungen über die Plattformen U-Stream, Youtube oder TwitCast^{ing} gehören mittlerweile zur Tagesordnung. Des Weiteren nutzen Bewegungsakteure soziale Netzwerke, insbesondere Facebook und Twitter, um ihre „Follower“ auf dem Laufenden zu halten und sie für die Teilnahme an Bewegungsevents zu mobilisieren. Auch Mailmagazine und Mailinglisten werden zur Informationsverbreitung ausgiebig genutzt. Die Bereitstellung von Informationen und Darstellung von Aktivitäten über die Webseiten von Bewegungsorganisationen sind eine Selbstverständ-

lichkeit. Auch die Internetfernsehsender OurPlanetTV und IWJ²⁶ sind bei wichtigen Aktionen anwesend und berichten darüber (teilnehmende Beobachtung 2011 bis 2015).

Neben der alternativen Berichterstattung spielen soziale Netzwerke eine entscheidende Rolle bei der Mobilisierung von Teilnehmern für Demonstrationen. Um ein möglichst breites Publikum zu mobilisieren, nutzen die Akteure sowohl traditionelle Kommunikationsmittel wie Mitgliedermailinglisten und Flugblätter als auch in steigendem Maße soziale Medien. Während ältere Aktivisten sich zum Teil noch überrascht zeigen, dass soziale Netzwerke tatsächlich Menschen zur Teilnahme an Demonstrationen mobilisieren (SR15), wurden einige der ersten Demonstrationen nach dem Atomunglück im März 2011 mit vorwiegend jüngeren Teilnehmern in Shibuya und Harajuku²⁷ ausschließlich über Twitter organisiert (Gotō 2012). Bei dem Umgang mit alternativen Internetmedien sind also unter den Akteuren, je nach persönlichem Alter und Art der Gruppe(n), der/denen sie angehören, große Unterschiede festzustellen. Das „Ereignis Fukushima“ hat hier die älteren Gruppen und Akteure jedoch dazu angeregt, verstärkt das Potenzial des von staatlicher Einflussnahme freien Internets zu nutzen, während jüngere Menschen häufig erst über soziale Netzwerke angeregt wurden, aktiv zu werden.

Obwohl sich die Akteure die Internetmedien mehr und mehr zu Nutzen machen, bezweifeln viele, dass diese die traditionellen Medien ersetzen können. So sei allein über alternative Medien „die Welt nicht zu bewegen“ (SR19). Insbesondere Akteure die seit vielen Jahren aktiv sind, sehen die neuen Medien differenziert. Sie hätten „gute und schlechte Seiten“. Einerseits würden Internetmedien die Ereignisse übertragen, so wie sie sind, ohne sie großartig auszudeuten. Andererseits käme es häufig vor, dass auf diese Art und Weise Persönlichkeitsrechte, beispielsweise das Recht am eigenen Bild, nicht berücksichtigt würden. Die Anwesenheit von Kameras könne auch bei Frage-und-Antwort-Sitzungen mit Verwaltungsangestellten hinderlich sein, da dies dazu führen könne, dass die Beamten nicht die „Wahrheit“ (*honme*) sagten (SR11). Darüber hinaus betonten einige Akteure, dass vor allem die ältere, ländliche Bevölkerung fast keinen Zugang zu alternativen Medien habe und hier die traditionellen Medien immer noch eine große Glaubwürdigkeit besäßen (SR8, SR16).

²⁶ OurPlanetTV ist ein 2001 gegründeter non-profit Nachrichtenprovider mit besonderem Fokus auf Themen wie Gender, Kinder, Umwelt und Menschenrechte. Das Independent Web Journal (IWJ) wurde 2010 von dem Journalisten Yasumi Iwakami gegründet und bezieht seine Informationen insbesondere aus der zivilgesellschaftlichen Sphäre.

²⁷ Zentrale Stadtteile in Tokyo, die insbesondere junge Menschen anziehen.

Insgesamt integrieren die Aktivisten also beide Medienarten auf unterschiedliche Weise in ihre Aktionsstrategie, vor allem aufgrund des unterschiedlichen Publikums das sie je nach Medium erreichen. Ein Interviewpartner fasste die Strategie folgendermaßen zusammen: Internetmedien seien leicht zugänglich und sie ermöglichten ihnen ihre Botschaft zu 100 % zu übertragen. Massenmedien andererseits erreichten auch Menschen, die bisher noch kein Interesse an den Bewegungsthemen hatten. So hätten beide Medienarten eine unterschiedliche Wirkungskraft (SR2).

5. MEDIEN(SELBST)KONTROLLE UND BEWEGUNGSAKTEURE IN JAPAN

Unter den Bewegungsakteuren ruft die zunehmende (Selbst)kontrolle der Massenmedien pessimistische Einschätzungen zur politischen und gesellschaftlichen Gesamtsituation in Japan hervor. So sieht ein Interviewpartner ein „dunkles Zeitalter“ heraufziehen, ein anderer beurteilt die Situation der Medien in Japan als „hoffnungslos“ (SR2, SR16). Trotz dieser persönlichen Empfindungen, schränken sie ihre Aktivitäten nicht ein und führen auch ihre Strategie im Umgang mit den Massenmedien weiter, um den vorhandenen Spielraum auszunutzen. Hier ist anzumerken, dass es aus Bewegungssicht auch schon vor „Fukushima“ schwierig war, das Thema Atomkraft und auch andere alternative Themen in den Mainstreammedien kritisch zu diskutieren (SR8). So habe die Berichterstattung zum Thema Atomkraft im Vergleich zu der Zeit vor dem Unfall, trotz des regulierenden Eingriffs durch Industrie und Bürokratie insgesamt gesehen sogar eher zugenommen (SR11).

Was die Auswirkungen des Geheimnisschutzgesetzes betrifft, so sind die Meinungen der Bewegungsakteure sehr unterschiedlich und beziehen sich hauptsächlich auf die direkten Auswirkungen des Gesetzes für die Bewegung selbst. So rechnen einige zwar damit, dass sich insbesondere bei Monitoring-Tätigkeiten von Vorgängen an Atomkraftwerken und von Verwaltungsabläufen in Zukunft mehr Schwierigkeiten ergeben könnten. Ein Interviewpartner erwiderte jedoch, dass die Informationsbeschaffung bei TEPCO und der Regierung auch vor diesem Gesetz schon schwierig gewesen sei. Ein anderer äußerte, dass sich schon Wege um dieses Gesetz herum finden lassen würden (SR16, SR6). Geäußert wurde jedoch auch die Befürchtung, dass das Gesetz zu einer Radikalisierung der Anti-Atombewegung führen könne, da sich in Zukunft nur noch Menschen engagieren würden, die bereit seien das erhöhte Risiko einzugehen (SR14).

Trotz oder gerade aufgrund dieser Entwicklungen beginnen alternative Medien wie OurPlanetTV jedoch Gleichberechtigung zu den

Massenmedien einzufordern. Dem Non-profit Internetfernsehsender wurde beispielsweise im Juli 2012 nicht erlaubt vom Dach des Presseclubs für Berichterstattung über das nationale Parlament (*Kokkai Kisha Kai*) aus Aufnahmen der Freitagsdemonstrationen²⁸ gegen Atomkraft zu machen. Das Presseclubhaus wird vom Staat für Geschäftszwecke an den Presseclub verliehen. Laut der Regierung sei das Hausdach zwar nicht zur Nutzung vorgesehen, die Instandhaltung sei aber Angelegenheit des Clubs, weshalb dieser über die Schlüssel verfüge. Gegen diese Entscheidung geht der Sender seitdem gerichtlich vor. Er beruft sich auch darauf, dass der Club im Sommer 2012 ausländischen Medien wie der britischen BBC erlaubt hatte, das Dach für Aufnahmen zu benutzen. Für OurPlanetTV stellt die Verweigerung der Nutzung deshalb einen Verstoß gegen die Pressefreiheit dar. Bisher lehnten das Distriktgericht Tokyo (*Tōkyō Chihō Saiban*) sowie das Obergericht Tokyo (*Tōkyō Kōsai*) im Oktober 2014 und im April 2015 die Anklage ab. Sie wurde unter anderem mit der Begründung abgelehnt, dass es bei den Internetmedien aufgrund ihrer großen Anzahl und Verschiedenartigkeit nicht möglich sei eine faire und angemessene Berichterstattung sicherzustellen, die auf Konsultationen und etablierten Standards zwischen Staat und Presseclub beruhen. Zur Zeit des Verfassens dieses Artikels bereitet der Sender eine Klage vor dem Obersten Gerichtshof (*Saikōsai*) vor (*OurPlanetTV* 14.10.2014, 16.4.2015).

Eine Folge der restriktiven Medienpolitik unter Abe ist also die wachsende Kluft in der Berichterstattung zwischen traditionellen und alternativen Medien. Während die Massenmedien zunehmend kontrolliert werden und die Tendenz zur Selbstkontrolle wächst, können Internetmedien weitgehend unabhängig kritisch berichten, auch wenn sie nicht über die gleichen Informationsquellen verfügen. Die (Selbst)kontrolle der Massenmedien wirkt sich auch auf die Wahrnehmung der Gesellschaft aus. Auf diesen Sachverhalt verwies die Autorin Kei Nakazawa anlässlich einer Pressekonferenz im *Foreign Correspondents' Club of Japan* am 25. Februar 2015 eindrücklich mit den Worten: „In der japanischen Gesellschaft entsteht gerade eine große Differenz zwischen den Menschen die Internetnachrichten konsumieren und den Menschen die Nachrichten aus herkömmlichen Medien wie Fernsehen oder Zeitungen

²⁸ Unter dem Schirm der Metropolitan Coalition Against Nukes (*Shutoen Hangenpatsu Rengō*) finden seit September 2011 jeden Freitagabend Anti-Atomkraft-Demonstrationen statt. Im Sommer 2012 erreichten die Freitagsdemonstrationen Teilnehmerzahlen von bis zu 200.000 Menschen (Metropolitan Coalition Against Nukes 2013).

konsumieren“²⁹ (*Foreign Correspondents' Club of Japan* 25.2.2015). Diese Kluft zwischen Konsumenten von Massen- und Internetmedien wirkt sich auch auf die soziale Bewegung aus. Während Internetmedien konstant über die Bewegung berichten und teilweise von ihr produziert werden, findet die Bewegung in den Massenmedien nur eingeschränkt statt. Ein Zuschauer, der sich nur über das Internet informiert, mag so die Bewegung für größer halten als sie ist, während Zuschauer, die ausschließlich Massenmedien konsumieren, die Bewegung für unbedeutend bis nicht-existent halten mögen. Dieses Sachverhalte sind sich auch einige Bewegungsakteure bewusst. Sie versuchen in ihrem Rahmen die Entwicklung von „kleinen“ Medien voranzutreiben und beginnen, sich im Bereich Medienerziehung beispielsweise durch Workshops an Universitäten zu engagieren (SR19, SR20).

6. FAZIT

Das „Ereignis Fukushima“ und die damit verbundene gestiegene Nachfrage an Informationen zu Atomkraft und ihren Risiken von Seiten der Bevölkerung, die durch die Massenmedien nur bedingt bedient wurde, veranlasste die Mehrheit der im Rahmen dieser Studie interviewten Bewegungsakteure, ihre Aktivitäten im Bereich der Internetmedien auszubauen. Im Verlauf der ersten drei Jahre nach dem Atomunglück wurden Internetmedien und soziale Netzwerke zu einem immer wichtigeren Pfeiler der Aktivitäten. Diese Entwicklung führte jedoch nicht dazu, dass die Bewegungsakteure ihre Kontakte zu traditionellen Medien vernachlässigten. Im Gegenteil, es intensivierten sich sogar die Beziehungen zu sympathisierenden Journalisten. Ein wichtiger Beweggrund dafür ist sicherlich, dass die Bewegungsakteure sich bewusst sind, dass sie einen großen Teil der Bevölkerung nicht erreichen, wenn sie sich allein auf Internetmedien verlassen.

Aus Sicht der Bewegung führte das „Ereignis Fukushima“ innerhalb der Massenmedien in Japan zu einer deutlichen Trennung zwischen bewegungssympathisierenden und -ablehnenden Medienorganen. Der Einfluss oder die indirekte Regulierung der Berichterstattung in den Massenmedien durch den Staat über die Presseclubs und Medienkonzerne hat in Japan eine lange Tradition (Freeman 2003; Pharr u. Krauss 1996). Insbesondere seit dem Amtsantritt von Ministerpräsident Abe

²⁹ *Netto jōhō o ete iru hitobito to, jūrai no terebi ya shinbun to iu media kara jōhō o totteru hitobito no aida de, hijō ni ōkina kawari ga kono nihon to iu shakai de umarete imasu.*

hat dies jedoch eine neue Dimension angenommen. Die subtile Einflussnahme durch indirekte Repressalien gegen kritische Journalisten – exemplifiziert etwa durch Geheimnisschutzgesetz oder (angedrohte) Entlassungen – führt zunehmend zu einer Selbstkontrolle wenn nicht gar Selbstzensur auch bei bewegungssympathisierenden traditionellen Medien. Diese Situation hat zur Folge, dass die Kluft im Informationsstand zwischen der „NHK Generation“ und der „Smartphone Generation“ wächst (E1). Der sich erschwerende Zugang zu traditionellen Medien ist ein Anreiz für Bewegungsakteure, den Aufbau von Internetmedien zu intensivieren und sich im Bereich der Medienerziehung zu engagieren. Letztlich stellen aber auch die Internetmedien für die Akteure keinen Ausweg aus dem Dilemma dar, sich mit traditionellen Medien arrangieren zu müssen. Die Notwendigkeit auch die „NHK Generation“ medial zu erreichen, schwächt insofern die Einflussmöglichkeiten der Bewegung vis-à-vis der Regierung. Durch die Kluft zwischen den Generationen wird das Mobilisierungspotenzial der Bewegung geschwächt und auf eine relativ etablierte Gruppe bereits engagierter Internetnutzer, die vor allem über das Smartphone darauf zugreifen, bzw. auf bereits seit langem engagierte Unterstützer beschränkt.

Aus Bewegungssicht sind Medien ein Austragungsort im Streit um die Deutungshoheit bezüglich eines sozialen oder politischen Problems. Die Art der Darstellung dieses Problems in den Medien spielt dabei eine große Rolle bei der Bewertung der Anliegen durch die Bevölkerung und steht so in engem Zusammenhang mit dem Mobilisierungspotenzial einer sozialen Bewegung. Die im Rahmen dieses Artikels ausgewerteten Daten zeigen deutlich den Wettbewerb um diese mediale Deutungshoheit zwischen Regierung und Bewegung. Die Regierung begegnet der Bewegung mit zunehmendem Druck auf die Akteure der Massenmedien, während die Bewegung neben der Pflege ihrer Kontakte zu befreundeten Journalisten verstärkt auf alternative internetbasierte Portale setzt.

Die Reaktion der Mainstreammedienakteure in dem Spannungsfeld zwischen staatlicher Kontrolle und ihrer Aufgabe als „Watchdog“ der Politik konnte anhand der vorliegenden Daten nur oberflächlich gedeutet werden und bietet Raum für eine tiefer gehende Untersuchung; vor allem im Hinblick auf die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungen der Akteure in dieser Umgebung. Denn ebenso wie es sich bei einer sozialen Bewegung um in multiple Netzwerke eingebettete verschiedenartigste Akteure handelt, agieren auch Medienschaffende in einer von vielschichtigen Beziehungsgeflechten beeinflussten Umgebung.

ANHANG INTERVIEWMETHODIK

Kategorie	Nummerierung im Fließtext	Charakterisierung	Datum	Art des Interviews
Experten	E1	Universitätsprofessor, Aktivist	23.10.2013	Konversation
	E2	Ehemaliger Angestellter einer Anti-Atom-Gruppe, Akademiker	29.10.2013	Semi-strukturiertes Interview
Repräsentanten von Bewegungsorganisationen	SR1	Schutz der Kinder vor Radioaktivität	1.11.2013	Semi-strukturiertes Interview
	SR2	Menschenrechte	12.11.2013	Semi-strukturiertes Interview und Konversation
	SR3	Bildung zum Thema Radioaktivität	13.11.2013	Semi-strukturiertes Interview und Konversation
	SR4	Anti-Atom	21.11.2013	Semi-strukturiertes Interview
	SR5	Umwelt	22.11.2013	Semi-strukturiertes Interview
	SR6	Frieden	3.12.2013	Semi-strukturiertes Interview
	SR7	Schutz der Kinder vor Radioaktivität	4.12.2013	Semi-strukturiertes Interview
	SR8	Atomausstieg	21.1.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR9	Schutz der Kinder vor Radioaktivität	24.1.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR10	Erneuerbare Energien	31.1.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR11	Anti-Atom	20.2.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR12	Erneuerbare Energien	21.2.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR13	Anti-Atom	24.02.2014	Semi-strukturiertes Interview

Kategorie	Nummerierung im Fließtext	Charakterisierung	Datum	Art des Interviews
	SR14	Anti-Atom	5.3.2014	Semi-strukturiertes Interview und Konversation
	SR15	Umwelt	11.3.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR16	Fukushima Opfergruppe	7.4.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR17	Lebensmittelkooperative	10.4.2014 und 20.5.2014	Konversation und semi-strukturiertes Interview
	SR18	Anti-Atom	2.5.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR19	Erneuerbare Energien	12.5.2014	Semi-strukturiertes Interview
	SR20	Anti-Atom, Energie-wende	16.5.2014	Semi-strukturiertes Interview
Medien-aktive	M1	Alternative Filmemacherin	10.1.2014	Semi-strukturiertes Interview und Konversation
	M2	Alternative Medienaktivistin, Lehrbeauftragte an versch. Universitäten	20.2.2014	Semi-strukturiertes Interview

LITERATURVERZEICHNIS

- Akuto, Hiroshi (1996): Media in electoral campaigning in Japan and the United States. In: Pharr, Susan J. und Krauss, Ellis S. (Hg.): *Media and politics in Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press: 313–338.
- Blee, Kathleen M. und Taylor, Verta (2002): Semi-structured interviewing in social movement research. In: Klandermans, Bert und Staggenborg, Suzanne (Hg.): *Methods of social movement research*. Minneapolis: University of Minnesota Press: 92–117.
- Freeman, Laurie (2003). Mobilizing and demobilizing the Japanese public sphere: Mass media and the internet in Japan. In: Schwartz, Frank J. und Pharr, Susan J. (Hg.): *The state of civil society in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press: 235–256.

- Gamson, William A. und Wolfsfeld, Gadi (1993): Movements and media as interacting systems. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 528: 114–125.
- Germis, Carsten (2.4.2015): Confessions of a foreign correspondent after half a decade of reporting from Tokyo to his German readers. *On my Watch*. <http://www.fccj.or.jp/number-1-shimbun/item/576-on-my-watch.html>. (letzter Zugriff am 16.6.2015).
- Gotō, Masami (2012): Twitter kara hajimatta demo: TWIT NO NUKES. [Demo-Organisation über Twitter: TWIT NO NUKES]. <http://www.thefuturetimes.jp/archive/no02/demo2/> (letzter Zugriff am 15.6.2015).
- Groth, David Earl (1996): Media and political protest: The bullet train movements. In: Pharr, Susan J. und Krauss, Ellis S. (Hg.): *Media and politics in Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press: 213–241.
- Hasegawa, Kyoko (11.12.2014): Resurgent right hounds Asahi, liberal media. *Japan Times*.
- Internet Live Stats (2015): *Japan internet users*. <http://www.internetlivestats.com/internet-users/japan/> (letzter Zugriff am 10.6.2015).
- Kaido, Yūichi (2013): *Himitsu hogo-hō de sensō junbi, genpatsu suishin* [Das Geheimnisschutzgesetz zur Kriegsvorbereitung und Atomentwicklung]. Tokyo: Sōshisha.
- Kuckartz, Udo (2012): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Lichterman, Paul (2002): Seeing structure happen: Theory-driven participant observation. In: Klandermans, Bert und Staggenborg, Suzanne (Hg.): *Methods of social movement research*. Minneapolis: University of Minnesota Press: 118–145.
- Metropolitan Coalition Against Nukes (2013): *About Us*. <http://coalitionagainstnukes.jp/en/> (letzter Zugriff am 23.6.2015).
- Ministry of Internal Affairs and Communication (2015): *Statistical handbook of Japan 2015*. <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c0117.htm> (letzter Zugriff am 3.2.2016).
- N.N. (2016): *Nihon de motto mo erabarete iru shinbun* [Die am meisten ausgewählten Zeitungen Japans]. Yomiuri Shinbun. <http://adv.yomiuri.co.jp/yomiuri/download/PDF/mediakit/general/baitai2016/data.pdf> (letzter Zugriff am 2.2.2016).
- (16.4.2015): *OurPlanet TV ‚Kokkai Kisha Kaikan‘ okujō shiyō saiban. Nishin haiso* [Prozess bezüglich der Benutzung des Daches der Kokkai Kisha Kaikan. Zweiter Prozess verloren]. *OurPlanetTV*. <http://www.ourplanet-tv.org/?q=node/1906> (letzter Zugriff am 17.6.2015).
- (25.2.2015): *Jinshin jiko ikō no media jōkyō ni tsuite* [Zur Situation der Medien seit dem Entführungsvorfall]. *Foreign Correspondents' Club of Japan*. <https://www.youtube.com/watch?v=iQA3y--lnRA> (letzter Zugriff am 17.6.2015).
- (14.10.2014): *‚Kantei demo utsuritai‘ kenri o mitomezu. Kokkai kisha kaikan saiban* [‚Wunsch die Demo zu filmen‘ Recht nicht anerkannt. Der Kokkai Kisha Kaikan-Prozess]. *OurPlanetTV*. <http://www.ourplanet-tv.org/?q=node%2F1843> (letzter Zugriff am 17.6.2015).
- (9.2.2014): Pro-nuclear candidate Yoichi Masuzoe wins Tokyo's race for governor. *Guardian*. [201](http://www.theguardian.com/world/2014/feb/09/yoichi-</p></div><div data-bbox=)

- masuzoe-pro-nuclear-wins-tokyo-gubernatorial-election (letzter Zugriff am 5.2.2015).
- (26.12.2013): All eyes on the new NHK chief. *Japan Times*. <http://www.japan-times.co.jp/opinion/2013/12/26/editorials/all-eyes-on-the-new-nhk-chief/> (letzter Zugriff am 11.6.2015).
- Pharr, Susan J. (1996): Introduction. Media and politics in Japan: Historical and contemporary perspectives. In: Pharr, Susan J. und Krauss, Ellis S. (Hg.): *Media and politics in Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press: 3–17.
- Pharr, Susan J. und Krauss, Ellis S. (Hg.) (1996): *Media and Politics in Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Repeta, Lawrence (2013): A new State Secrecy Law for Japan? *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 11.
- Reporters Without Borders (2015): *World press freedom index 2015*. <http://index.rsf.org/> (letzter Zugriff am 16.6.2015).
- (2014): *World press freedom index 2014*. <https://rsf.org/en/ranking/2014> (letzter Zugriff am 31.1.2017).
 - (15.12.2014): *RWB supports legal action against Secrets Law*. <http://en.rsf.org/japan-rwb-supports-legal-action-against-15-12-2014,47379.html> (letzter Zugriff am 12.1.2016)
 - (2013a): *Prime Minister Shinzo Abe urged to abandon State Secrecy Bill*. <http://en.rsf.org/japan-prime-minister-shinzo-abeurged-to-27-11-2013,45515.html> (letzter Zugriff am 16.6.2015).
 - (2013b): *World press freedom index 2013*. <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-2013> (letzter Zugriff am: 31.1.2017).
 - (2012): *World press freedom index 2011–2012*. <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-20112012> (letzter Zugriff am 31.1.2017).
- Rucht, Dieter (2004): Movement allies, adversaries, and third parties. In: Snow, David A., Soule, Sarah Anne und Kriesi, Hanspeter (Hg.): *The Blackwell companion to social movements*. Malden: Blackwell: 197–216.
- Schreier, Margrit (2014): Varianten Qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung* 15.
- Smith, Aileen Mioko (8.12.2013): *The potential of Japan's anti-nuclear citizens' movement to end nuclear power and implement change in Japan's energy policy. What needs to be undertaken to meet that challenge*. Tokyo.
- Sugimoto, Yoshio (2010): *An introduction to Japanese society*. New York: Cambridge University Press.
- Yamaguchi, Mari (17.4.2015): Summons of Japanese media fuels complaints over press freedom. *Huffington Post*.
- Zoll, Patrick (8.2.2014): Japans Rundfunkanstalt NHK. Im Gleichschritt mit der Regierung. *Neue Züricher Zeitung*.

POLITISCHER AKTIVISMUS DER JAPANISCHEN JUGEND HEUTE: SEALDs UND FREETERBEWEGUNG

Robin O'DAY

Im Ausland wie auch in Japan selbst wird der japanischen Jugend häufig unterstellt, politisch desinteressiert zu sein und sich vor allem für Konsum und Freizeit zu interessieren. Tatsächlich ist die Wahlbeteiligung bei Erst- und Jungwählern deutlich geringer als bei allen anderen Altersgruppen. Und auch in den Parlamenten sind junge Abgeordnete unterrepräsentiert. Die Proteste gegen das neue Sicherheitsgesetz der Regierung Abe (verabschiedet Ende 2015) und die unerwartet große Teilnahme von Studenten und jungen Menschen an diesen, überraschte daher viele in- wie ausländische Beobachter. Robin O'Day ist einer der wenigen Wissenschaftler, der die Hintergründe und Motive der Aktivisten beleuchtet hat. Wir drucken hier einen Beitrag, der zuerst 2015 im Asia-Pacific Journal / Japan Focus 13 (37) erschienen ist.¹ Dem Asia-Pacific Journal / Japan Focus gilt unser Dank für die Genehmigung dieses Neuabdrucks in deutscher Sprache. Übersetzt und annotiert wurde der Beitrag von Anna Wiemann.²

¹ Der Originalbeitrag ist abrufbar unter http://apjif.org/-Robin-O_Day/4376 (Anm. der Hg.).

² Dieser Beitrag ist Teil einer Serie von Artikeln im Asia-Pacific Journal / Japan Focus zur Studentenbewegung SEALDs. Der Hauptartikel wurde von Slater, O'Day, Uno, Kindstrand und Takano 2015 unter dem Titel „Students Emergency Action for Liberal Democracy: Research Note on Contemporary Youth Politics in Japan“ ebendort veröffentlicht. Dieses Paper basiert zudem teilweise auf einem Forschungsprojekt der philosophischen Fakultät und der Graduate School der Sophia-Universität in Tokyo, welches durch eine Kaken B-Forschungsbeihilfe der japanischen Regierung gefördert wird. Unser Forscherteam besteht aus Bachelor- und Masterstudenten sowie Doktoranden, die in Projektgruppen üblicherweise ein Jahr zusammenarbeiten. Kerndaten des Projektes, insbesondere Videointerviews und ethnographische Daten, werden dabei durch Dokumenten- und Archivforschung ergänzt. Alle Beteiligten haben Zugriff auf diese Daten und können sie für kooperative oder individuelle Projekte verwenden. Die Daten stehen auch NPOs oder sozialen Bewegungsgruppen zur Verfügung. Das Projekt ist grundsätzlich offen für alle Interessenten. Wir begrüßen Kooperationen mit Forschern und Aktivisten (mailto: dhslater@gmail.com; mailto: Robin.O'Day@ung.edu) (Anm. d. Autors).

Die Studentenbewegung SEALDs³ (Students Emergency Action for Liberal Democracy) wird sowohl in der Öffentlichkeit als auch von ihren Mitgliedern häufig mit der *Anpo*⁴-Studentenbewegung der 1960er und 70er Jahre verglichen. Dieser Vergleich erscheint naheliegend, denn SEALDs⁵ ist es zum ersten Mal seit den 1960er Jahren gelungen Demonstrationen zu organisieren, deren Teilnehmerzahlen in etwa denen der *Anpo*-Proteste entsprechen. Auch thematisch sind die Bewegungen zumindest teilweise verwandt, da beide sich unter anderem mit der japanisch-amerikanischen Sicherheitsallianz und Japans Rolle in der Welt befassen. Doch zugleich wird SEALDs häufig von der *Anpo*-Bewegung unterschieden und SEALDs selbst versucht sich deutlich von dieser abzugrenzen.

Auch wenn der Vergleich der beiden Bewegungen in vielerlei Hinsicht hilfreich ist, um die Bewegung zu verstehen, so ist es nicht minder wichtig SEALDs im Kontext der Szene sozialer Bewegungen im heutigen Japan zu betrachten. Hierfür bietet sich insbesondere eine Gegenüberstellung von SEALDs mit der im Jahr 2004 entstandenen japanischen Freeter-

³ SEALDs tritt auch in Japan ausschließlich mit seiner englischen Bezeichnung auf (Anm. d. Übers.). Ich verzichte hier bewusst darauf, die Namen der SEALDs Mitglieder zu nennen um etwaige Konsequenzen für sie zu vermeiden. Die Namen der SEALDs Kernmitglieder sind zwar aus den japanischen Medien ersichtlich, doch können Jugendaktivisten, ob sie der Freeterbewegung, SEALDs oder anderen sozialen Bewegungen angehören, oft nicht sicher sein vor negativen Auswirkungen auf ihr Studium, Arbeit oder privates Leben. Aus diesem Grund versuchen wir im Rahmen dieses Forschungsprojekts die Risiken für Aktivisten, insbesondere für SEALDs Mitglieder zu minimieren indem wir ihre Identitäten schützen, es sei denn die namentliche Identifizierung ist unbedingt erforderlich (Anm. d. Autors).

⁴ Die *Anpo*-Bewegung war eine von Studenten dominierte Bewegung gegen den amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrag, der im Jahr 1960 unterzeichnet wurde und eine Stationierung amerikanischer Truppen auf japanischem Territorium für unbestimmte Zeit vorsieht. Die Proteste waren von Massenprotesten, etwa vor dem Parlamentsgebäude, geprägt und gingen zuweilen mit gewalttätigen Ausschreitungen einher. Diese Proteste dauerten bis weit in die 1970er Jahre an und werden oft verglichen mit Studentenprotesten in anderen Demokratien zur selben Zeit („68er Bewegung“). Allerdings gelten sie im japanischen Kontext eher als singuläres Phänomen in der Nachkriegszeit (Anm. d. Übers.).

⁵ SEALDs ist die Nachfolgegruppe von SASPL (Students Against Secret Protection Law), die sich in den Protesten gegen das Geheimnisschutzgesetz Ende 2014 engagierte. SEALDs machte insbesondere durch die Organisation großer Demonstrationen im Sommer 2015 auf sich aufmerksam (Anm. d. Übers.).

bewegung⁶ gegen die zunehmende Prekarisierung von jungen Arbeitnehmern an. Auch die Aktivisten der Freeterbewegung versuchen sich von dem in Japan allgegenwärtigen gesellschaftlichen Stigma gegen öffentlichen Protest und jugendlichen Aktivismus zu befreien, das noch aus der Zeit der *Anpo*-Proteste stammt.

Zwei wichtige Gruppen der Freeterbewegung sind die General Freeter Union (*Furitā Zenpan Rōdō Kumiai*), die jährlich einen „Freedom and Survival May Day“ organisiert und die Gruppe Amateur’s Riot (*Shirōto no Ran*), eine Gruppe deren Mitglieder Recycle-Geschäfte, Cafés, und Jugendtreffs nahe der Station Kōenji in Tokyo betreiben und die eine Reihe von alternativen Protestevents organisierten (Obinger 2015).

Der erste Unterschied zwischen SEALDs und der Freeterbewegung der ins Auge fällt ist, dass Freeteraktivisten einen radikalen gesamtgesellschaftlichen Wandel fordern, während SEALDs in erster Linie das Ziel verfolgt den allgemeinen Status Quo der Zeit vor Abes Amtsantritt 2012 wiederherzustellen.

SEALDs wichtigster Kritikpunkt ist, dass in Japan derzeit die Prinzipien der „liberalen Demokratie“ missachtet werden durch die „Reinterpretation“ (gemeint ist Unterminierung) der japanischen Verfassung durch die Abe-Regierung, die im Dezember 2014 eine Reihe von Sicherheitsgesetzen durch die parlamentarische Abstimmung jagte ohne Rücksicht auf erheblichen öffentlichen Protest und verfassungsrechtliche Bedenken. Diese Kritik betrifft dabei konkrete und drängende Fragen, die auch in den japanischen Massenmedien breite Resonanz finden.

Im Gegensatz dazu fordert die Freeterbewegung eine radikale Umgestaltung der japanischen Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. So ist ihre jährliche „Freedom and Survival May Day“-Demonstration der General Freeter Union ideologisch verbunden mit dem EuroMayDay, einer transnationalen Anti-Globalisierungsbewegung, die sich für die Rechte von prekär beschäftigten Arbeitern stark macht. Auch wenn sich die Zielsetzungen der Bewegung nicht auf einen konkreten Missstand reduzieren lässt, kann man gleichwohl festhalten, dass sie sich sehr stark mit dem „Prekariat“ identifiziert (siehe Amamiya 2007 für eine Interpretation des

⁶ Freeter ist eine aus dem Englischen abgeleitete japanische Bezeichnung für Menschen in irregulären Arbeitsverhältnissen, die aber auch in einem gewissen Sinn für einen selbstbestimmten Lebensstil steht. Der Ausdruck wird daher nicht nur in einem negativen Sinne verwendet. So werden viele Arbeitsangebote in Jobbörsen als Freeter-Jobs bezeichnet etwa um die Flexibilität des Jobs zu unterstreichen (Anm. d. Übers./Hg.).

Begriffs aus der Sicht einer japanischen Aktivistin). Das Konzept „Prekariat“, übrigens eine Kombination aus „prekär“ und „Proletariat“, bezeichnet die Entstehung einer sozialen Klasse in postindustriellen Ökonomien, die von wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit geprägt ist (Standing 2011). In Japan setzte diese Entwicklung wohl etwa 1975 ein, als sich der Wachstumstrend der japanischen Wirtschaft verlangsamte und steht auch in Verbindung mit Strukturreformen des Arbeitsmarktes unter den Regierungen Nakasone (1982–1987) und Koizumi (2001–2006). Da eine solche gesellschaftliche Tendenz aber nur schwer auf eine bestimmte Person oder Gesetzgebung reduziert werden kann, und sie zudem keine unmittelbare Bedrohung darstellt, ist sie für einen Großteil der Bevölkerung schlecht nachzuvollziehen und selbst für ein akademisches Publikum nur schwer zu erfassen.

Dessen ungeachtet versuchen Aktivisten der Freeterbewegung die Jugend politisch zu mobilisieren indem sie auf die vielen Hindernisse hinweisen, die gerade die Jugend auf dem Arbeitsmarkt erlebt. Einer der Gründungsmitglieder der Freeter Union Fukuoka⁷, Toshihiko Ono, erklärte mir 2008 das strategische Framing der politischen Ziele der Gruppe folgendermaßen:

[...] das sogenannte „Prekariat“ oder die Prekarität vieler Arbeiter heutzutage wird von sogenannten „neoliberalen“ Tendenzen beeinflusst. Der Neoliberalismus steht für die Freisetzung der Instinkte der Kapitalisten oder des allgemeinen Kapitals [...] sehr vereinfacht gesagt, ist es das, wozu Neoliberalismus führt. Wir sind ganz allgemein gegen diese Tendenz, deshalb protestieren wir auf unseren Demonstrationen und bei anderen Gelegenheiten dagegen. Damit ist auch klar, dass jemand, der denkt, es sei ok, wenn die Gesellschaft immer kapitalistischer oder neoliberaler wird, nicht Mitglied unserer Gewerkschaft sein kann.

Eine kritische Haltung gegenüber neoliberalen Kapitalismus steht für Ono im Zentrum seines Verständnisses der Freeterbewegung. Ihm zufolge wird die Freeterbewegung getragen von Menschen mit einer explizit oppositionellen Einstellung, die sich von unternehmerischen und staatlichen Interessen, welche wirtschaftliches Wachstum über das individuelle Wohlergehen der Mitglieder einer Gesellschaft stellen, aus dem gesellschaftlichen Mainstream ausgestoßen fühlen. Dies geschehe insbesondere auf Kosten junger Arbeiter, die nur schwer auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen.

Im Gegensatz zur Freeterbewegung ist der Missstand, den SEALDS beklagt sehr viel konkreter. Tatsächlich erscheint das Ziel die aktuelle Si-

⁷ Stadt auf der Insel Kyūshū, Südjapan (Anm. d. Übers.).

cherheitsgesetzgebung zu stoppen vielen allerdings als zu begrenzt, um eine breite Masse anzusprechen. Doch die Gruppe entwickelt schlagkräftige Slogans wie „Nie wieder Krieg“ oder „Stoppt Abe“. Diese Slogans brechen das Ziel auf klar definierte kompakte Forderungen herunter, welche die Öffentlichkeit direkt ansprechen und zugleich als politisch erreichbar gelten. Das mag zwar dazu führen, dass SEALDs thematisch nicht sehr breit aufgestellt ist, die Einfachheit der Botschaft scheint jedoch effektiv zu sein.

Andererseits wird auch die Ablehnung einer gemeinsam formulierten konkreten Zielsetzung, die über eine locker definierte Identifikation mit dem „Prekariat“ hinausgeht, häufig als Schwäche der Amateur's Riot und der General Freeter Union kritisiert. Ihnen fehlten dadurch ein besserer innerer Zusammenhalt und Fokus, und dadurch sei es viel schwerer für sie Außenwirkung zu entfalten. Jenseits einer kompletten Umverteilung des Wohlstands und einer Neugestaltung der Arbeitsmarktregulierung – mithin Forderungen die die Grundfeste des japanischen Nachkriegskapitalismus in Frage stellen – erscheint es schwierig Ursachen, Ereignisse oder Maßnahmen zu identifizieren, die die Nöte hinter der Freeterbewegung ansprechen. Es mag daher kaum zu überraschen, dass es für die Freeterbewegung schwieriger war, potentielle Unterstützer von den Gefahren irregulärer Beschäftigung zu überzeugen. Die Schwierigkeiten, durchdachte Alternativen zum neoliberalen Gesellschaftsmodell zu erklären und konkrete Lösungsvorschläge anzubieten, vergrößern das Dilemma der Bewegung bei der Mobilisierung neuer Mitglieder.

Ein weiterer wichtiger Gegensatz zwischen SEALDs und der Freeterbewegung ist ihr unterschiedlicher Demonstrationsstil. Zwar versuchen beide Gruppen sich von der Gewalt, dem ideologischen und politischen Extremismus abzugrenzen, die heute mit den Anpo-Demonstrationen verbunden werden, tun dies jedoch auf unterschiedliche Weise. Freeteraktivisten versuchen mit ihren so genannten „Sound Demos“ (siehe Manabe 2013) einen Proteststil zu etablieren, der sich von den militanten Protesten der traditionellen Linken abgrenzt, indem sie Musik, Kunst und Pop-Kultur integrieren, was junge Menschen ansprechen soll (Hayashi und McKnight 2005; Mouri 2005). So waren die Proteste anlässlich der Freedom and Survival May Days und andere Protestaktionen von Amateur's Riot wie etwa die „Gebt uns unsere Fahrräder wieder“ (*ore no chari o kaese*)-Demonstration gegen Polizeirazzien gegen illegal geparkte Fahrräder im Jahr 2005, auf spielerische Art subversiv. Freeter-Demonstrationen dieser Art tragen anarchistische Charakterzüge – inklusive Streichen –, womit die Teilnehmer den Autoritäten eine lange Nase zeigen, allerdings auf gewaltfreie Art. Auf den Freedom and

Survival Days wird Protest noch subversiver etwa durch Cosplay,⁸ Straßenkunst, Musik und Tanz ausgedrückt.

Die Organisatoren dieser Events tolerieren dabei eine große Bandbreite an politischen Einstellungen und ermutigen die Teilnehmer dazu „Spaß“ an den Ausdrucksformen ihres Protests zu haben. Dies lässt aber viele linke Aktivistinnen und Populärmedien an der Ernsthaftigkeit ihres politischen Engagements zweifeln. Die Polizei begegnet der ungezügelter Atmosphäre der Demonstrationen weitaus häufiger als im Fall von SEALDs feindselig und in voller Schutzausrüstung. Allerdings neigt die japanische Polizei ohnehin dazu, kleinen Protestbewegungen, die politische Randgruppen der Gesellschaft repräsentieren, mit Härte zu begegnen.

Im Rahmen meiner Feldforschung auf einer Freedom and Survival May Day-Demonstration im Jahr 2008, befragte ich einen der Organisatoren danach, was sie sich von ihren Demonstrationen erhofften. Dieser Freeteraktivist, Mitglied der General Freeter Union und Mitorganisator der May Day Sound Demonstrationen, antwortete: „nun, das Ziel der Demo ist, Spaß zu haben.“ Im weiteren Gesprächsverlauf erklärte er jedoch, dass er selbst frustriert sei, dass sich die Organisatoren nicht auf ein stärkeres politisches Statement für die Sound Demo einigen konnten. Dennoch räumte er ein, dass „Spaß“ als organisatorisches Prinzip genügen müsse, denn „[...] die Leute, die kommen, fühlen sich unterdrückt. Egal wo sie sind, in der Schule, im Büro oder wo auch immer, sie fühlen sich unterdrückt. Sie wollen sich also nicht auch noch unterdrückt fühlen, wenn sie auf die Demo gehen – da wollen sie sich frei fühlen.“ Aus Sicht der Freeterbewegung entstanden die Sound Demos aus der Erfahrung von Machtlosigkeit und Marginalisierung.

Auch wenn es unseriös erscheinen mag auf einer Demonstration „Spaß“ zu haben, ist es in diesem Fall als subversiver Akt zu verstehen, der es jungen Freetern erlaubt für einen Moment die Grenzen und Einschränkungen, die sie in ihren Leben empfinden, zu durchbrechen. Spaß zu haben auf einer politischen Demonstration – sei es durch Musik, Cosplay oder Tanzen – gehört zudem zu den Eigenschaften mit denen sich die Bewegung von dem militanten Proteststil einer älteren Generation von Aktivistinnen abzugrenzen versucht. So wie die EuroMayDay-Bewegung versucht, traditionelle Maitag-Solidarität für die gesellschaftliche Klasse des Prekariats durch eine karnevaleske Atmosphäre zu beleben, schaffen junge Freeteraktivisten eine spielerische Atmosphäre auf ihren Demonstrationen.

⁸ Abkürzung für den englischen Begriff „costume play“, der das Verkleiden als Figuren aus japanischen Manga und Anime beschreibt (Anm. d. Übers.).

Kultur und Performance sind aber auch für SEALDs wichtige Schwerpunkte ihrer Aktivitäten und erfüllen dabei zum Teil ähnliche Funktionen: das Engagement des Einzelnen zu fördern sowie öffentlich zu zeigen, dass politisches Engagement nicht abgetrennt vom Alltagsleben ist. Dennoch handelt es sich dabei um eine andere Art von Protestkultur, die anders genutzt wird und für andere Ziele eingesetzt wird. Im Gegensatz zur Freeterbewegung besteht für SEALDs der Kern ihres kulturellen Ausdrucks nicht aus Subversion sondern aus Normalität. Sie wollen zeigen, dass es weder zwielichtig noch gefährlich ist, sich mit Politik zu befassen und dass ihre Mitglieder in keiner Weise aus dem Mainstream der japanischen Gesellschaft oder insbesondere aus der Jugendkultur herausstehen, sondern vielmehr, dass sie ein Teil dessen sind.

Ein SEALDs Mitglied erklärte seine Wahrnehmung der Bewegung als Bruch mit früheren Bewegungen:

[...] wir denken, dass soziale Bewegungen vor SEALDs auf junge Leuten abweisend, beängstigend oder uncool gewirkt haben. Ich will die alten Bewegungen nicht völlig schlecht machen, und ich bin mir bewusst, dass darunter Leute waren, die etwas Bedeutendes getan und die für ihre Ziele gekämpft haben. Aber es ist ein bisschen schwer für uns, sich mit ihnen zu identifizieren, und deshalb versuchen wir dieses einschüchternde Image loszuwerden. Ich denke, es ist ein wichtiger Faktor, modisch zu sein und Musik zu benutzen um unsere Generation zu erreichen, sodass wir unsere Stimme erheben können.

Ein anderes SEALDs Mitglied wies darauf hin, wie wichtig es sei, dass ihre Bewegung auf „normale“ Studenten ansprechend wirke. Sie erklärte, dass die Bewegung attraktiv sein müsse, wenn sie Studenten für politische und soziale Angelegenheiten begeistern wolle. Sie sagte:

Wir müssen normale Unistudenten erreichen, die sich anderenfalls nicht für soziale Bewegungen interessieren würden. Bisher hat es ausgereicht, wenn soziale Bewegungen allein aus Aktivisten bestanden, aber jetzt befinden wir uns in einer Situation, wo wir Leute erreichen müssen, die sich sonst nicht für soziale Fragen interessieren oder sich darüber Gedanken machen. Ich denke, es gibt viele Gründe warum frühere Bewegungen keinen Erfolg hatten und sich aufgelöst haben, aber die Art wie sie das angegangen sind, das war einfach veraltet; um nicht zu sagen, die sehen ziemlich uncool aus... Wir mussten das Image auffrischen, um normale Unistudenten zu erreichen, die mit neuen Dingen aufgewachsen sind und die sich nicht für soziale Themen interessieren.

Während die Freeterbewegung versuchte ihre alternative (manchmal als „präfigurativ“ bezeichnete) kulturelle Orientierung durch ihre Demons-

trationen auszudrücken, erscheinen SEALDs-Demonstrationen kontrollierter und weitaus disziplinierter. Sie singen nicht und tanzen nicht in Cosplay-Kostümen, sondern sie haben stattdessen einen Call-and-Response-Stil⁹ weiterentwickelt, der sich in die Zeit vor der Entstehung der Sound Demos im Jahr 2004 zurückverfolgen lässt. Call-and-Response-Einheiten werden dabei unterbrochen von Reden, die dazu dienen die Teilnehmer akustisch und emotional zu vereinen.

SEALDs hat eigens eine Untergruppe von Kernmitgliedern gegründet, die sich allein um Außendarstellung kümmert, um das typische SEALDs-Design: vom Onlineauftritt über Plakate für Demonstrationen bis hin zur Choreografie der Demonstration (sogar der Youtubekanal ist ansprechend und professionell). Die Gruppe kontrolliert sorgfältig, wer auf den Demonstrationen sprechen darf um sicherzustellen, dass ihre Message stets deutlich ist. Sie lädt bekannte Politiker, Wissenschaftler oder Massenmedien zu ihren Events ein, um ihrer Bewegung dadurch Legitimität zu verschaffen ohne dabei ihre Unabhängigkeit zu gefährden. Darüber hinaus bemühen sie sich sehr um gute Beziehungen zur Polizei, die die Ordnung auf den Demonstrationen im Blick behalten muss und die Demonstrationsteilnehmer, die aus der U-Bahnstation Kasumigaseki¹⁰ strömen zu den richtigen Plätzen leitet.

Wichtig zu verstehen ist auch, dass obwohl es sich hier um zwei Jugendbewegungen handelt, ein großer Unterschied besteht hinsichtlich des sozialen Status und des kulturellen Kapitals der jeweiligen Mitglieder. Freetergruppen versuchen vor allem, schon von ihrem Selbstverständnis her, gesellschaftlich marginalisierte Jugendliche, also jene, die aus dem Mainstream herausgefallen sind (*ochikobore*) zu organisieren (Slater 2010). Die Kultur der Bewegung ist dabei verbunden mit verschiedenen marginalisierten Gruppen wie den *Working Poor*,¹¹ NEETs,¹² Hikikomori¹³ und anderen, die nicht ohne weiteres in den gesellschaftlichen Mainstream passen. Diejenigen, die sich in der

⁹ Zum Beispiel trägt ein Sprecher eine Forderung mit dem Megafon vor (call), welche die Versammelten im Anschluss wiederholen (response) (Anm. d. Übers.).

¹⁰ U-Bahnstation in der Nähe des japanischen Parlamentsgebäudes in Tokyo vor der die meisten der SEALDs-Demonstrationen stattfinden (Anm. d. Übers.).

¹¹ Gemeint sind Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze auskommen müssen. Der englische Begriff wird auch im Japanischen verwendet (Anm. d. Übers.).

¹² Abkürzung für engl. „Not in Education, Employment, or Training“, d. h. Personen, die weder in einem Ausbildungs- noch Anstellungsverhältnis stehen (Anm. d. Übers.).

¹³ Menschen im Rückzug von der Gesellschaft (Anm. d. Übers.).

Freeterbewegung engagieren, sind Menschen, die entweder Gefahr laufen aus der Mainstreamgesellschaft herauszufallen oder bereits herausgefallen sind.

Die meisten SEALDs Mitglieder hingegen sind Studenten an elitären Privatuniversitäten, und obwohl sie offen sind für Angehörige anderer Universitäten und Ausbildungsformen, vermutlich auch für jene, die gar nicht studieren, ist das „Student-sein“ ein Teil ihrer „Marke“. Nicht-Studenten müssen etwa mehr Eintritt bezahlen, um an den diversen Aktivitäten in Clubs und Studiensalons teilnehmen zu können, die die Gruppe neben den Demonstrationen organisiert. Die Mitglieder sprechen offen über ihren Wunsch, reguläre Jobs zu bekommen und sich in die Mainstreamgesellschaft zu integrieren sobald sie die Universität abschließen und zeigen sich besorgt, dass ihr politisches Engagement sich negativ darauf auswirken könnte.¹⁴ Dies vermittelt auf manche den Eindruck, sie seien eine bürgerliche Bewegung, eine „Gruppe reicher Kids“, die sich „mal in der Politik ausprobieren“ wolle. Doch es gibt auch eine andere, unterschiedliche Sichtweise. Viele SEALDs Mitglieder sind sich ihrer privilegierten Position in der japanischen Gesellschaft durchaus bewusst und versuchen, einen Teil dieses kulturellen Kapitals einzusetzen, um ihre politische Agenda voranzubringen. Ihre Privilegien sind damit Teil ihres politischen Selbstverständnisses, und sie nutzen dieses bewusst als Plattform, die es ihnen erlaubt, ihre Stimme zu erheben. Ein SEALDs Mitglied erklärt dies so:

Gelegentlich werden wir kritisiert, weil wir alle Universitätsstudenten sind, aber das ist nun mal, was SEALDs ausmacht. Wir sind Menschen, die an die Universität gehen können. Wir haben die Möglichkeit zu studieren, auch wenn wir uns dafür Geld über Stipendienprogramme leihen müssen. Ich weiß nicht, ob es an der Umgebung liegt, in der wir groß geworden sind, aber wir gehören zu einer bestimmten sozialen Klasse und wir sind deshalb nicht wie Leiharbeiter (haken), die es schwer haben, mit dem was sie haben, auszukommen und deshalb mit Wut im Bauch gegen das Establishment kämpfen.

Ohne Zweifel sieht dieses SEALDs Mitglied einen deutlichen Unterschied zwischen den Freeterprotesten, die sich vor allem aus der Frustration über wirtschaftliche Ungleichheit und eingeschränkte Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt speisen, und den gegenwärtigen von Studenten

¹⁴ Diese Angst erscheint nicht aus der Luft gegriffen, denn ein Parlamentarier der Liberaldemokratischen Partei hat SEALDs Mitgliedern offen damit gedroht, dass sie, wenn sie den Protest fortführten, ihre Chance auf eine Karriere zerstören würden (Okunuki 30.8.2015).

getragenen und primär auf die Abschaffung der aktuellen Sicherheitsgesetze abzielenden Proteste. Er erklärt weiter:

Unsere Aktionen werden von unserer Bildung getragen und ich denke, dass das der Grund ist, warum wir erfolgreich geworden sind und das macht einen großen Unterschied aus. Manchmal werden wir dafür kritisiert, dass wir die soziale Klasse sind, die sich keiner sozialen Bewegung wirklich verpflichtet fühlt und, dass wir einfach andere Dinge tun, wenn wir frei (yoyū) haben. Aber wir sind einfach anders als die, die an den alten Bewegungen teilgenommen haben – wir sind frei und wir haben eine gute Ausbildung.

SEALDs suggeriert also, dass Studenten einen Teil ihrer Freiheit für politisches Engagement nutzen können, anstatt es in traditionelle Freizeitaktivitäten wie Sportclubs oder soziale Zirkel zu stecken, die sonst einen Großteil der Freizeitbeschäftigungen von Jugendlichen und Studenten ausmachen. SEALDs hat aber ein bedeutenderes Ziel als das Zeitmanagement von Studenten zu verändern; sie wollen College-Studenten eine neue politische Identität ermöglichen. Ein SEALDs Mitglied erklärt dies folgendermaßen:

Unsere Bewegung ist nicht unser Leben; es ist Teil unseres Lebens, nicht unser ganzes Leben. Gestern bin ich wie immer in den Unterricht gegangen und wir sind Rapper, Menschen die Musik machen, Menschen die einfach studieren, Menschen die versuchen Lehrer zu sein, wir sind alle möglichen Arten von Menschen, und unsere Bewegung ist Teil dessen was wir tun in unserem Leben aber sie ist nicht unser ganzes Leben. Wenn man sich nur auf die Bewegung konzentriert, dann wird man engstirnig.

Das SEALDs Mitglied suggeriert eine Neukonfiguration der Idee einer studentischen politischen Identität. SEALDs zeigt anderen Studenten damit, dass es vertretbar ist, sich ernsthaft mit politischen Ideen auseinander zu setzen ohne radikal zu werden oder sich diesem Ziel gänzlich hingeben zu müssen. SEALDs fordert das traditionelle ‚Alles-oder-Nichts‘-Denkschema japanischer sozialer Bewegungen heraus, welches die Studenten in zwei Lager spaltet, entweder gänzlich apolitisch oder vollständige Unterordnung unter das Ziel, was aber meistens die gesellschaftliche Marginalisierung dieser Gruppe bedeutet. Stattdessen propagiert SEALDs einen Mittelweg und zeigt, dass es möglich ist, als durchschnittlicher Student konventionelle Ambitionen zu haben, ein Mittelklasseleben anzustreben und sich gleichzeitig zu informieren und politisch zu engagieren. Auch wenn diese Idee kaum als radikal gelten kann, so stößt sie doch auf Resonanz bei einer breiten Gruppe von Studenten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Amamiya, Karin (2007): *Purekariāto. Dejitaru hiyatoi sedai no fuan na ikikata* [Prekariat. Die instabile Lebensweise einer Generation digitaler Tagelöhner]. Tokyo: Yosensha.
- Cassegard, Carl (2014): *Youth Movements, trauma and alternative space in contemporary Japan*. Leiden, Boston: Global Oriental.
- Hayashi, Sharon und McKnight, Anne (2005): Goodbye Kitty, Hello War: The tactics of spectacle and new youth movements in urban Japan. *Positions* 12(1): 87–113.
- Manabe, Noriko (2013): Music in Japanese antinuclear demonstrations: The evolution of a contentious performance model. *Asia-Pacific Journal/Japan Focus* 11 (42/3). <http://apjif.org/2013/11/42/Noriko-Manabe/4015/article.html> (letzter Zugriff am 6.2.2017).
- Mouri, Yoshitaka (2005): Culture = Politics: the emergence of new cultural forms of protest in the age of freeter. *Inter-Asia Cultural Studies* 6(1): 17–29.
- Obinger, Julia (2015): *Alternative Lebensstile und Aktivismus in Japan. Der Aufstand der Amateure in Tokyo*. Wiesbaden: Springer.
- O'Day, Robin (2012): *Japanese irregular workers in protest: freeters, precarity and the rearticulation of class*. Vancouver: University of British Columbia (unveröffentlichte Dissertation).
- Okunuki, Hifumi (30.8.2015): Should SEALDs student activists worry about not getting hired? *Japan Times*.
- Slater, David, O'Day, Robin, Uno, Satsuki, Kindstrand, Love und Takano, Chiharu (2015): SEALDs (Students Emergency Action for Liberal Democracy): Research note on contemporary youth politics in Japan. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 13, 37(1). http://apjif.org/-David_H_-Slater/4375 (letzter Zugriff am 6.2.2017).
- Slater, David H. (2010): The making of Japan's new working class: 'Freeters' and the progression from middle school to the labor market. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus* 1, 1(10). <http://apjif.org/-David-H.-Slater/3279/article.html> (letzter Zugriff am 6.2.2017).

V.

VERBRAUCHER, WÄHLER UND KLIENTELPOLITIK:
AUF WEN HÖRT DIE REGIERUNG ABE?

KLIENTELISMUS UND PROGRAMMATIK: NEUE ALTE SEITEN BEI DER LDP?¹

Christian G. WINKLER

1. EINLEITUNG

Die Relevanz der Liberal Demokratischen Partei Japans (LDP, *Jiyūminshutō*) für unser Verständnis moderner Demokratien ist primär der Tatsache geschuldet, dass kaum eine andere Partei in einem parlamentarischen System der Nachkriegszeit so erfolgreich war bzw. ist. Seit ihrer Gründung vor 60 Jahren, war die LDP entweder alleine oder in verschiedenen Koalitionen 56 Jahre lang Regierungspartei. In 15 (von insgesamt 20) Unterhauswahlen gewann die LDP die absolute Mehrheit der Sitze. Die Erforschung der Gründe für diese Dominanz war seit jeher ein Hauptaugenmerk der politikwissenschaftlichen Japanforschung. Bereits Gerald Curtis (1971) und Nathaniel Thayer (1969) betonten die Bedeutung sozialer Netzwerke zwischen LDP-Politikern und verschiedenen Interessengruppen, z. B. aus der Bauindustrie, den Agrargenossenschaften oder den klein- und mittelständischen Unternehmen. Über die Jahrzehnte wurde das *do ut des* zwischen Politikern der Regierungspartei und diversen Interessengruppen von mehreren Generationen von Wissenschaftlern erforscht. Einfach gesagt, handelte es sich dabei um einen Handel: finanzielle sowie organisatorische Unterstützung im Wahlkampf gegen Vergabe von Mitteln der öffentlichen Hand bzw. Protektionismus. Inzwischen geht die Literatur (z. B. Rosenbluth und Thies 2010) davon aus, dass Landflucht,² demografischer Wandel,³ ein stetig wachsendes Haushalts-

¹ Dieser Artikel basiert auf Vorträgen bei der Tagung der *Japanese Studies Association of Australia* sowie dem Deutschsprachigen Japanologentag 2015. Teilergebnisse der hier vorgestellten Studie wurden im Kontext der Entwicklung post-materialistischer Versprechen in den Wahlprogrammen der LDP in Winkler (2014) eingehender analysiert.

² 1960 lebten 18,9 % der japanischen Bevölkerung im Großraum Tokyo; 1990 waren es bereits 25,7 % und 2010 27,8 % (Cabinet Office 2011).

³ Mehr als ein Viertel der japanischen Bevölkerung ist über 65 Jahre alt. Die japanische Regierung geht davon aus, dass der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bis 2050 auf 39 % ansteigen wird (Cabinet Office 2012).

defizit,⁴ die steigende Zahl an Wechselwählern, die verschärfte politische Konkurrenzsituation, sowie die grundlegende Wahlrechtsreform in den 1990er Jahren die LDP zu einem Umdenken gezwungen haben. Demnach begann die Partei sich nach der Reform mit einem neoliberalen Fokus auf einen schlanken, effizienten Staat, Deregulierung und Freihandel in den Städten lebenden Wechselwählern (die oftmals in großen Unternehmen arbeiten) sowie deren i. d. R. im globalen Wettbewerb stehende Arbeitgebern zuzuwenden. Letztere interessieren sich selbstredend eher für eine wettbewerbsfreundliche Politik (z. B. Freihandel) als für den Protektionismus und Klientelismus, der für die traditionellen Unterstützer der LDP von Bedeutung war und ist.

Die Frage ist nun, ob die LDP diesen oben skizzierten neoliberalen Kurs auch nach dem Rücktritt seines stärksten Verfechters, Premierminister Jun'ichirō Koizumi (im Amt seit 2001) im Jahre 2006 bzw. aktuell in der andauernden, zweiten und dritten Amtszeit von Premierminister Shinzō Abe (seit 2012/2014) fortgesetzt oder korrigiert hat.

Es gibt vermehrt Anzeichen dafür, dass die LDP wieder in ihr altes Fahrwasser zurückgekehrt ist. Scheiner (2006) etwa hat argumentiert, dass Klientelismus in Japan auch nach der Wahlrechtsreform von Bedeutung ist, da der gewählte Abgeordnete die wichtigste Verbindung seines Wahlkreises zum japanischen Zentralstaat und damit zu den begehrten Geldtöpfen darstelle. Des Weiteren haben Taniguchi und Okawa (2013) herausgefunden, dass sich LDP-Kandidaten für das Unterhaus nach der Ära Koizumi wieder verstärkt für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch öffentliche (Bau-)Maßnahmen aussprechen. Dabei handelt es sich selbstredend um ein Kernstück des *modus operandi* der alten, klientelistischen LDP. Zusammen mit verschiedenen Medienberichten (z. B. *Asahi Shinbun* 28.11.2012), die etwa die Überfrachtung eines Wahlprogramms mit Versprechen an organisierte Unterstützerguppen anmerkten, ergibt sich ein Bild, das eher der alten LDP der 1960er bis 1980er Jahre entspricht, als dem Bild der auf die Belange von städtischen Wechselwählern eingehenden, neoliberalen Partei unter Koizumi.

Dieser Sachverhalt wirft die Frage auf, ob Premierminister Abe die neoliberale Phase der LDP wirklich beendet hat. Auf der einen Seite war die Partei nach 2006 auf mehreren Ebenen in der Defensive: politisch, weil

⁴ Durch die Umsetzung der neoliberalen Agenda (z. B. Restrukturierungsmaßnahmen) sowie zartes Wirtschaftswachstum gelang es der LDP-Regierung in den Jahren 2006 und 2007 die Schuldenlast (gemessen im Vergleich zum japanischen Bruttoinlandsprodukt) zu senken; seit 2008 steigt sie jedoch wieder (Klein und Winkler 2012: 152). Die Schulden des japanischen Staates belaufen sich auf mehr als 200 % des BIPs.

die DPJ immer stärker wurde, während drei LDP Premierminister nach jeweils nur einem Jahr im Amt zurücktraten,⁵ wirtschaftlich, aufgrund der Auswirkungen der durch den sogenannten Lehmann Schock ausgelösten globalen Finanzkrise sowie deren negativen Folgen für die Weltwirtschaft.⁶ Vor diesem Hintergrund erscheint eine keynesianische Wirtschaftspolitik und damit eine Abkehr vom schlanken Staat durchaus einleuchtend. Andererseits haben sich die institutionellen sowie sozialen Rahmenbedingungen (Einzelwahlkreise, Wechselwähler in den Städten sowie Landflucht) nicht verändert.

Im Folgenden sollen die Parteiprogramme der LDP mit dem Ziel analysiert werden, herauszufinden, wie die Partei mit den Themen Klientelismus und Neoliberalismus umgegangen ist. Dabei soll vor allem die Frage geklärt werden, ob und inwieweit die Regierung Abe wieder auf Klientelismus setzt oder an den neoliberalen Kurs der späten 1990er und frühen 2000er Jahre anknüpft.

2. KLIENTELISMUS UND DIE LDP

Ein entscheidender Vorteil der LDP gegenüber ihren traditionell wichtigsten politischen Mitbewerbern bis Mitte der 1990er Jahre, wie etwa der Sozialistischen Partei Japans (SPJ, *Nihon Shakai-tō*), war seit jeher, dass sie als „ewige“ Regierungspartei über die Verteilung staatlicher Mittel entscheiden konnte (Ramseyer und Rosenbluth 1997: 8–9). Die Verteilung von materiellem Wohlstand durch den starken Zentralstaat und die LDP war für die ärmeren, ländlichen Regionen oftmals eine wichtige Lebensader. Neben Landwirtschaft und Fischerei waren und sind öffentliche Infrastrukturprojekte in diesen Regionen oft die einzige Einkommensquelle. Anders als die Bundesrepublik ist Japan kein föderaler, sondern ein unitärer Staat, d. h. der finanzielle und politische Handlungsspielraum der Präfekturen ist begrenzt. Im Gegensatz zu den Bundesländern, die über den Bundesrat direkten Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes haben, sind die 47 japanischen Präfekturen nicht in das Gesetzgebungsverfahren auf zentralstaatlicher Ebene eingebunden. Ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten sind daher vergleichsweise begrenzt. Dies liegt jedoch nicht nur an der politischen

⁵ Premierminister Abe in seiner ersten Amtszeit (2006–2007) sowie sein Nachfolger Fukuda Yasuo (2007–2008) traten nach nur einem Jahr im Amt zurück. Fukudas Nachfolger Asō Tarō wurde bei der Unterhaus 2009 abgewählt.

⁶ So stieg die Arbeitslosenquote in den Jahren 2008/9 von 4,4 % auf 5,2 % (Klein und Winkler 2012: 154).

Struktur, sondern auch an der bereits oben erwähnten Schere zwischen wohlhabenden urbanen Zentren und traditionell strukturschwachen ländlichen Regionen. Letztere waren und sind auf Subventionen der Zentralregierung angewiesen.⁷

Hier setzt der Klientelismus an. Im Tausch für den Bau von Infrastruktur, für Subventionen und Schutz vor (v. a. internationaler) Konkurrenz durch hohe Zölle oder nichttarifäre Handelshemmnisse konnten LDP Politiker auf die finanzielle und organisatorische Unterstützung durch die Agrarlobby (die Japanischen Agrargenossenschaften), die Bauindustrie sowie kleine und mittelständische Unternehmen rechnen (Scheiner 2006: 69–70, Pempel 1998: 63–73, George Mulgan 2005: 119, 150–151, Rosenbluth und Thies 2010: 92–93). Diese waren in vielfältiger Weise eng mit der Wahlkampforganisation des jeweiligen LDP-Abgeordneten verbunden, der sich für die Umsetzung der Wünsche dieser organisierten Wählerschaft innerhalb der LDP sowie der Regierung in Tokyo einsetzte.⁸ Nachdem die Präfektur-Regierung keinen direkten Einfluss auf die Gesetzgebung und vor allem den Haushalt der Zentralregierung nehmen kann, stellt bis heute der jeweilige Abgeordnete (der in ländlichen Regionen i. d. R. ein LDP-Parteibuch besitzt) den einzig effektiven und direkten Draht zu LDP-Parteizentrale und Zentralregierung in Tokyo dar (Scheiner 2006: 11–22). Aus Sicht der LDP-Abgeordneten war die Kultivierung von engen Beziehungen zu diversen Interessengruppen in ihrem Wahlkreis zwingend notwendig, weil der Wahlkampf eine teure Angelegenheit war (siehe Carlson 2007: 133, Woodall 1996: 94–95, 123) und weil die Konkurrenz oftmals auch aus den eigenen Reihen kam. So unterstützten die LDP-Faktionen in den sogenannten Mehrmandatswahlkreisen (d. h. mehr als ein erfolgreicher Kandidat zieht aus dem jeweiligen Wahlbezirk in das Parlament ein) oftmals jeweils unterschiedliche Kandidaten. Somit bekam es ein LDP-Kandidat nicht nur mit Oppositionspolitikern zu tun, sondern musste sich auch gegen parteiinterne Konkurrenz durchsetzen. Für den Wahlerfolg war es daher wichtig, dass sich die Kandidaten persönliche Unterstützernetzwerke aufbauten und diese unter anderem mit Zugang zu öffentlichen Mitteln förderten.

⁷ Die Situation der lokalen Selbstverwaltungen wurde mit dem Begriff *san wari jichi* (30 % lokale Selbstverwaltung) umschrieben, weil sie lediglich über 30 % ihrer administrativen Tätigkeiten und Einnahmen selbst bestimmen konnten (Klein und Winkler 2012: 104–105).

⁸ So gelang es dem ehemaligen Premierminister Kakuei Tanaka (Amtszeit 1972 bis 1974) eine *Shinkansen* Linie, zwei Autobahnen und ein Atomkraftwerk in seine ländliche Heimat-Präfektur Niigata zu lotsen (Woodall 1996: 120).

Die LDP-Faktionen, hierarchische, organisierte Gruppen, die oftmals als Parteien in der Partei bezeichnet wurden, hatten ein großes Interesse daran, die Zahl ihrer Mitglieder zu erhöhen. Traditionell wurde der LDP-Parteipräsident (der bisher mit zwei Ausnahmen auch das Amt des Premierministers innehatte⁹) ausschließlich von den Parlamentsabgeordneten gewählt. Ein Ziel der Faktionen war es, ihren jeweiligen Vorsitzenden zum Premierminister wählen zu lassen oder zumindest bei der Wahl ein gehöriges Wörtchen mitzureden. Außerdem bestimmte die Größe einer Faktion auch die Zahl der Kabinettsmitglieder bzw. der hohen Parteifunktionärsposten, die ihr nach der Wahl eines neuen Parteivorsitzenden und Premierministers zustanden (Ramseyer und Rosenbluth: 59–72). Einflussreiche Faktionsgrößen wie Kakuei Tanaka (Premierminister 1972–74), Noboru Takeshita (Premierminister 1987–89) oder Shin Kanemaru (Generalsekretär 1984–1986) wiederum waren aufgrund ihres Einflusses in Partei und Zentralregierung wichtige Gesprächspartner und Empfänger großzügiger Spenden von Bauunternehmen. Letztere erhofften sich durch diese Zuwendungen ihre Chancen auf Verträge mit der öffentlichen Hand zu verbessern (Woodall 1996: 112–119). Die Faktionsvorsitzenden nutzten diese Spenden um jüngere Mitglieder ihrer Faktion zu unterstützen.

Die politikwissenschaftliche Literatur (z. B. Ramseyer und Rosenbluth 1997) argumentiert, dass die Einführung von Einzelwahlkreisen im Jahre 1994 (sowie die damit verbundene Abschaffung von Mehrmandatswahlkreisen im Unterhaus) den Druck auf die Oppositionsparteien zu fusionieren und eine echte Alternative zur LDP aufzubauen verstärkt hat. Da pro Wahlkreis nur noch ein erfolgreicher Kandidat gewählt wird, haben große Parteien wie die LDP in diesem System einen entscheidenden Vorteil. Die politischen Kontrahenten der LDP stimmten dieser Wahlrechtsreform u. a. deshalb zu, weil sie in der Einführung der Einzelwahlkreise die einzige Möglichkeit sahen, die LDP aus der Regierungsverantwortung zu verdrängen. Die Sammlung der Mehrheit der anti-LDP Kräfte in der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshu-tō*) sowie deren historischer Sieg über die LDP bei der Unterhaus im Jahre 2009 gilt als Beweis dafür, dass dieser Mechanismus auch in der Praxis funktioniert hat. Als Folge dieser Neuordnung des Wahlsystems hat zudem die Ungleichheit zwischen ländlichen und urbanen Wahlkreisen abgenommen. Allerdings ist die Bevölkerung in Wahlkreisen in ländlichen Gebieten (wo die LDP traditionell sehr stark ist) um die Hälfte kleiner als in städtischen Wahlkreisen, und damit nach wie vor überrepräsentiert (Krauss und Pekkanen

⁹ Diese Ausnahmen waren Yōhei Kōno (1993–1995) und Sadakazu Tanigaki (2009–2012).

2010: 21–25; Mori McElwain 2012). Das Ungleichgewicht hat jedoch nach der Wahlrechtsreform stark abgenommen und somit die Machtbasis der LDP geschwächt.

Diese Schwächung bedeutete zugleich eine Stärkung der bevölkerungsreichen Ballungsräume um die Metropolen Tokyo, Osaka, Nagoya, Sapporo und Fukuoka. Die Büroangestellten in diesen Großstädten sind zum großen Teil Wechselwähler, die sich keiner Partei langfristig verbunden fühlen. Diese Wähler legen größeren Wert auf programmatische Politik, z. B. eine, breite Schichten ansprechende Sozialpolitik, als auf klientelistische Versprechen (Ramseyer und Rosenbluth 1997: 81–82). Während Vertreter der klientelistischen Politik einen klar definierten Teil des Wahlvolkes, z. B. bestimmte Bauunternehmen und ihre Mitarbeiter mit sehr konkreten, finanziellen Begünstigungen zur Unterstützung an der Wahlurne überreden wollen (und die Realisierung des Versprechen von dem Wahlverhalten der Gruppe abhängig machen), ist programmatische Politik unspezifischer: Sie spricht größere, soziale Gruppen an, z. B. Arbeitnehmer als solches (anstatt nur die Mitarbeiter von bestimmten Bauunternehmen) und offeriert soziale Güter, ob Sozialpolitik, innere Sicherheit oder einen schlanken Staat, die nicht zwingend ein finanzielles Mehr für den Wähler bedeuten. Nachdem damit sehr breite soziale Gruppen angesprochen werden, ist die Einlösung dieser Versprechen nach der Wahl auch nicht an das Wahlverhalten des Einzelnen bzw. einzelner, spezifisch definierter Gruppen gekoppelt (Scheiner 2006: 15–16).

Die Wahlrechtsreform und die geringere Überrepräsentation ländlicher Wahlkreise war jedoch nicht der einzige Grund für den Wandel der LDP. Nach dem Platzen der Spekulationsblase und der damit einhergehenden Stagnation der japanischen Wirtschaft sowie stetig wachsenden Haushaltsdefiziten waren die finanziellen Mittel für die Verteilungspolitik nicht mehr in dem Maße gegeben wie dies bis in die 1980er Jahre hinein der Fall gewesen war (Ramseyer und Rosenbluth 1997: 37–38, Rosenbluth und Thies 2010: 177).

Vor diesem Hintergrund argumentiert die Literatur (siehe, z. B. Rosenbluth und Thies 2010: 135, Ramseyer und Rosenbluth 1997), dass sich die LDP wesentlich stärker als vor der Reform um die immer bedeutsamer werdende städtische Klientel bemüht habe. Wie bereits zuvor angedeutet, erwachsen der LDP zuerst mit der Neuen Fortschrittspartei (*Shintō Sakigake*) und danach mit der DPJ ernstzunehmende Konkurrenten, die sich besonders stark um die städtische Klientel bemühten und somit die Vormachtstellung der LDP gefährdeten. Die daraus resultierende Neuausrichtung der Partei auf die Interessen von urbanen Wechselwählern erreichte ihren vorläufigen Höhepunkt während der Amtszeit von Premierminister Jun'ichirō Koizumi (2001–2006). Koizumi vertrat eine neoli-

berale Agenda, die durch Privatisierung staatlicher Unternehmen (wie den Autobahnbetreibern und der japanischen Post) einen schlanken Staat realisieren und die Wirtschaft durch Liberalisierung ankurbeln wollte. Kritiker (z. B. die oppositionelle DPJ) warfen der LDP unter Koizumi vor, die neue Wirtschaftspolitik hätte maßgeblich dazu beigetragen die Kluft zwischen Arm und Reich, Land und Stadt weiter zu vertiefen.

Um zu sehen, ob bzw. wie die LDP auf diese Kritik an ihrem neoliberalen Kurs reagiert hat, sollen im Folgenden die Wahlprogramme (*manifesto* oder *seiken kōyaku*) der LDP im Hinblick auf die Bedeutung der einzelnen Politikfelder analysiert werden. Diese Dokumente waren ursprünglich vor allem an Parteiunterstützer gerichtet, haben aber vor allen seit der „Manifesto Wahl“ des Jahres 2003 sehr stark an öffentlichem Einfluss gewonnen.¹⁰ Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die Partei, die den Begriff Manifesto in Japan einführte (die Demokratische Partei), sechs Jahre später – d. h. bereits kurz nach der erfolgreichen Wahl von 2009 – erleben musste, wie ihr eigenes Wahlprogramm der LDP und den Medien als Munition diente. Vor allem für die nicht in dem Wahlprogramm erwähnte Mehrwertsteuererhöhung von 5 auf 10 % wurde der DPJ-Regierung kritisiert, obwohl sowohl die LDP als auch die Medien in der Sache für eine Anhebung des Steuersatzes waren. Diese Episode verdeutlicht die Bedeutung, welche den Wahlprogrammen nicht nur von Wissenschaft oder Politik, sondern auch von der breiten Öffentlichkeit unterdessen zugemessen wird (siehe hierzu auch Winkler 2014).

Die hier vorgestellten Daten zu der Relevanz der einzelnen Politikfelder basieren auf Kodierungen von 20 LDP-Unterhauswahlprogrammen seit dem Jahre 1958. Diese Wahlprogramme werden von den japanischen Parteien im Vorfeld einer jeden Wahl veröffentlicht. Diese offiziellen Parteidokumente wurden von dem Autor mit der Kodierungsmethode des *Comparative Manifesto Projects* (CMP) kodiert¹¹: Das CMP teilt ein Wahlprogramm in Sätze auf und weist jedem Satz eine

¹⁰ Die DPJ publizierte ihr erstes Wahlprogramm unter dem Titel „Manifesto“ vor der Unterhauswahl 2003.

¹¹ Das CMP besitzt eine Datenbank mit Parteien aus über 50 Ländern, darunter auch Japan. Allerdings basieren die japanischen Daten bis in das Jahr 2000 nicht auf den offiziellen Parteidokumenten, sondern vielmehr auf der Kodierung von verhältnismäßig kurzen Interviews, die Zeitungen mit führenden Parteifunktionären durchgeführt haben. Diese Interviews spiegeln zwar die Wahlkampfschwerpunkte wider, sind aber keine Wahlprogramme bzw. Manifeste (zu dieser Problematik siehe u. a. Proksch 2011 oder Winkler 2014). Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen dieser Untersuchung die eigentlichen Parteidokumente/Manifeste kodiert.

Kodierung zu, die einem bestimmten Politikfeld entspricht. Dadurch lässt sich bestimmen, wie intensiv eine Partei ein bestimmtes Politikfeld hervorhebt und ob bzw. wie sich der Umgang damit über einen längeren Zeitraum oder im Vergleich zu anderen Parteien verändert hat.

Die drei Säulen des klientelistischen Systems der LDP, nämlich Infrastruktur/Bauindustrie, Landwirtschaft sowie klein- und mittelständische Betriebe sind für diesen Beitrag von besonderem Interesse. Diesen drei Sektoren ist – wie bereits oben erläutert – gemein, dass sie traditionell Unterstützer der LDP sind und im Gegenzug auf Aufträge der öffentlichen Hand, Subventionen oder Schutz vor (ausländischer) Konkurrenz hoffen können. Das Thema Landwirtschaft hat seinen eigenen Code innerhalb des CMP; Infrastruktur sowie die Unterstützung klein- und mittelständischer Betriebe sind jeweils in den Codes für Infrastruktur/Technologie sowie für soziale Gerechtigkeit in der Wirtschaft enthalten. Das bedeutet, dass mit diesen Codes zwangsläufig auch andere Politikfelder, die nicht oder nur bedingt etwas mit Klientelismus zu tun haben, mitgemessen werden. Auf dieses Problem soll im Laufe der Analyse noch genauer eingegangen werden.

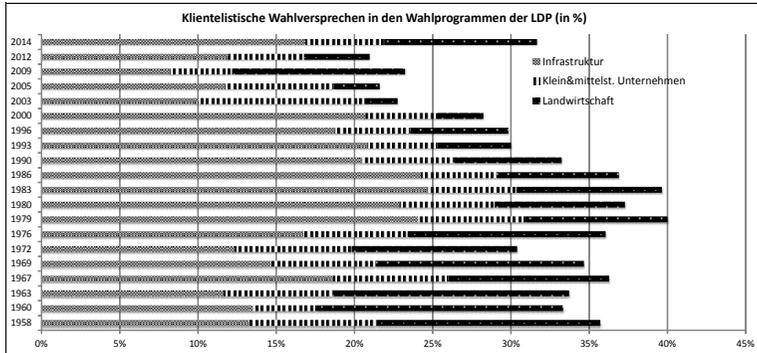
Neoliberale Politik wird nach Winkler (2012: 98) wie folgt definiert: Die Betonung von freier Marktwirtschaft, Anreize zur Unternehmensgründung, das Ziel eines schlanken und effizienten Staatsapparats, Privatisierung von Staatsunternehmen, Ausbau des Freihandels sowie Dezentralisierung¹² des Staates. Zwar wird Dezentralisierung gemeinhin nicht unbedingt als einer neoliberalen Agenda zugehörig betrachtet, allerdings wird sie in Japan fast ausschließlich als Mittel zum Zweck einen schlanken effizienten Staat zu schaffen verstanden.

Sollte die Wahlreformliteratur (z. B. Ramseyer und Rosenbluth 1997) Recht haben, sollten wir ab 1996 einen drastischen Rückgang in der Erwähnung dieser Politikfelder sehen. Im Gegenzug sollte der Anteil an neoliberalen Wahlkampfversprechen, wie der Privatisierung staatlicher Unternehmen oder der Förderung von Freihandel, stark ansteigen.

¹² Die entsprechenden CMP Codes sind wie folgt: Klientelismus: Soziale Gerechtigkeit (403), Infrastruktur (411) und Landwirtschaft (703). Neoliberale Politik: Dezentralisierung (301), Effizienter Staat (303), Freie Marktwirtschaft (401), Anregung von wirtschaftlicher Aktivität (402) und Freihandel (407).

3. KLIENTELISTISCHE UND NEOLIBERALE WAHLVERSPRECHEN IM WANDEL DER ZEIT

Grafik 1



Grafik 1 zeigt die Entwicklung der drei klientelistischen Politikfelder seit der Gründungsphase der LDP. Die Grafik zeigt deutlich deren signifikante Bedeutung, vor allem während der ersten vier Jahrzehnte der LDP Regierungszeit. Im Zeitraum von 1958 bis 1993 besteht jedes Wahlprogramm somit im Durchschnitt zu 35,2 % aus Versprechen, die mit Klientelismus in Verbindung gebracht werden können. Wie aus der Grafik leicht ersichtlich ist, bezogen sich vor allem gegen Ende des 1955er Systems¹³ (d.h. während der 1980er Jahre) vier von zehn Sätzen in einem LDP Wahlprogramm auf Landwirtschaft, Infrastruktur sowie die Unterstützung klein- und mittelständischer Betriebe. Während Landwirtschaft bereits seit dem Ende der 1970er Jahre nur noch einen einstelligen Wert ausmacht, nimmt die Zahl der Aussagen, die die Infrastruktur betreffen, stetig zu. In den 1980er Jahren machten sie schließlich im Durchschnitt fast 25 % eines LDP-Wahlprogramms aus. Wie bereits von diversen Autoren (z. B. Woodall 1996) herausgestellt, erreichte vor allem die Kooperation zwischen LDP und Bauindustrie in den Jahren vor dem Platzen der Spekulationsblase

¹³ Das 1955er System bezeichnet die Zeit der LDP-Alleinherrschaft von 1955 bis 1993. Der Name geht auf die Gründung der LDP sowie die Fusion des linken und rechten Flügels der sozialistischen Partei im Jahre 1955 zurück.

ihren Höhepunkt.¹⁴ Einer der einflussreichsten Politiker dieser Zeit, Noboru Takeshita (Premierminister von 1987 bis 1989), prägte seiner Zeit den Satz: „Straßen sind Politik, und Politik ist Straßen(bau)“ (zitiert in Woodall 1996: 111).

Ein Blick auf die Zeit nach 1993 zeigt deutlich den von der Literatur vorhergesagten Effekt. Die LDP Wahlprogramme von 1996 bis 2014 bestehen im Durchschnitt nur noch zu 25,5 % aus klientelistischen Versprechen. Dies entspricht einem signifikanten Rückgang von 10 Prozentpunkten. Dabei ist bemerkenswert, dass sich dieser Wert während der neoliberalen Reformjahre unter Ryūtarō Hashimoto (Premierminister von 1996 bis 1998) und Koizumi sowie in der Folgezeit kaum verändert hat. Das spricht erst einmal gegen die These, dass sich die LDP wieder auf ihre traditionellen, klientelistischen Werte besonnen hätte. Stattdessen scheint es so als ob diese klientelistischen Versprechen auf vergleichsweise niedrigem Niveau stagnieren. Andererseits sind sie auch nicht komplett verschwunden, sondern immer noch von einer gewissen Relevanz, da ländliche Wahlkreise nach wie vor von wahlentscheidender Bedeutung für die LDP sind.

Vergleichsweise hohe Werte für das Politikfeld soziale Gerechtigkeit im Jahre 2003, d. h. während der Amtszeit von Premierminister Koizumi, erscheinen auf den ersten Blick paradox. Sie lassen sich wie folgt erklären: Wie bereits eingangs erwähnt, sind die Politikfelder, die das CMP einem bestimmten Code zuordnet, sehr breit. So zählt die Unterstützung klein- und mittelständischer Betriebe ebenso zu dem Code/Politikfeld soziale Gerechtigkeit wie etwa sozialdemokratische Wirtschaftspolitik im Allgemeinen. Im Falle der neoliberalen Regierung Koizumi lag der Schwerpunkt der Versprechen allerdings nicht auf sozialer Gerechtigkeit oder auf der traditionell wichtigen Unterstützung klein- und mittelständischer Betriebe, sondern vielmehr auf dem Umgang mit der großen Zahl fauler Kredite, die japanische Geldinstitute nach der geplatzten Spekulationsblase angehäuft hatten, sowie auf verstärktem Verbraucherschutz. Der Umgang mit diesen Krediten war um die Jahrtausendwende zu einem wichtigen wirtschaftspolitischen Thema geworden (Winkler 2014: 420).

Auffällig ist ebenfalls, dass die Landwirtschaft während der letzten drei Unterhauswahlkämpfe von der LDP wieder stärker thematisiert

¹⁴ In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kam es zu einem rasanten Wertegewinn von japanischen Immobilien und Aktien (der sogenannten *Bubble* bzw. Spekulationsblase). Japanische Banken akzeptierten diese überbewerteten Titel als Sicherheiten. Nach dem Platzen der Spekulationsblase kämpften Japans Banken in den 1990er Jahren mit faulen Krediten im Wert von 77 Billionen Yen (Klein und Winkler 2012: 150–151).

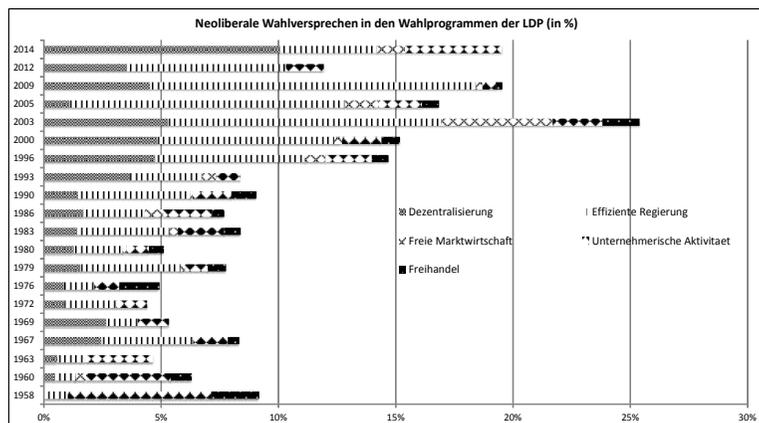
wurde. Dies bedeutet allerdings nicht zwangsläufig einen Rückfall in die „gute alte Zeit“ traditioneller Klientelpolitik. Der Hauptgrund für die wieder angestiegene Häufigkeit landwirtschaftlicher Wahlversprechen war das Freihandelsabkommen *Trans-Pacific Partnership* (TPP). Die landwirtschaftlichen Agrargenossenschaften sahen in den Beitrittsverhandlungen zu diesem von den Vereinigten Staaten entworfenen Freihandelsabkommen einen Angriff auf die japanische Landwirtschaft, die nach Wegfall von Zöllen nicht mehr mit Billigimporten aus dem Ausland konkurrieren könne. Als Oppositionspartei im Jahre 2012 hatte die LDP (2012: 25) angekündigt, sie werde nur dann Beitrittsverhandlungen zustimmen, wenn die Forderung nach dem Wegfall aller Zölle aufgegeben würde. Die DPJ-geführte Regierung unter Premierminister Naoto Kan (im Amt von 2010 bis 2011) hatte sich zuvor für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen stark gemacht (George Mulgan 2013: 216–217). Nach der Unterhauswahl 2012 und dem Regierungswechsel, hielt die neue LDP-Regierung unter Premierminister Abe trotz ihrer ursprünglich kritischen Haltung an einem japanischen Beitritt zu dem Freihandelsabkommen fest. 2014 versprach die LDP (2014: 14) in ihrem Wahlprogramm, das Einkommen der landwirtschaftlich geprägten Regionen durch Kooperation mit der Industrie sowie durch Förderung des Exports von Agrargütern zu verdoppeln. Dies ist selbstredend eine andere Art von Agrarpolitik als die auf Protektionismus und Subventionen bedachte Version, welche die LDP traditionell gepflegt hat.

Diese Beispiele demonstrieren die Grenzen rein quantitativer Analysemethoden. Da die Politikfelder innerhalb des CMP Kodierungsschemas sehr weit gefasst sind, können sich – wie oben diskutiert – Änderungen ergeben, die bei einem Blick auf die nackten Zahlen nicht offensichtlich sind. Diese Veränderungen verzerren das Gesamtbild jedoch nicht entscheidend; im Gegenteil, sie bestätigen die eingangs festgestellte Tendenz eines Rückganges an klientelistischen Wahlversprechen.

Grafik 2 zeigt klar den signifikanten Anstieg neoliberaler Wahlversprechen seit Mitte der 1990er Jahre, d. h. seit der Wahlrechtsreform. Während vor der Reform neoliberale Politik lediglich 6,9 % eines Wahlprogramms ausmachte, sind es im Zeitraum von 1996 bis 2014 17,6 %, was einen zweieinhalbfachen Zuwachs darstellt. Diese Entwicklung, zusammen mit dem Rückgang klientelistischer Wahlversprechen unterstützt ebenfalls die These, wonach sich die LDP in Folge der Wahlrechtsreform in der Tat signifikant gewandelt hat.

Für die vorliegende Untersuchung ist allerdings die Frage von Bedeutung, wie sich neoliberale Wahlversprechen nach dem Ende von Premierminister Koizumis Amtszeit, und speziell unter Abe, vor dem Hintergrund der Kritik an wachsender Ungleichheit (siehe z. B. Klein und Wink-

Grafik 2



ler 2012: 136–137) sowie den Auswirkungen der Weltfinanzkrise auf Japan entwickelt haben. Zwar zeigt sich, dass während der Hochphase der neoliberalen Reformpolitik die LDP auch am aggressivsten mit neoliberalen Wahlversprechen geworben hat (der Durchschnittswert für die drei Unterhauswahlen 2000, 2003 und 2005 liegt bei 19,1%); allerdings liegt der Durchschnittswert für die darauffolgenden drei Wahlen (2009, 2012 und 2014) immer noch bei 17%. Mit anderen Worten, die Zahlen legen nahe, dass die LDP in ihren Wahlprogrammen, anders als vielleicht erwartet, kein „zurück in die Zukunft“ wagt, sondern vielmehr auf Kontinuität setzt.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse, stellt sich also zwangsläufig die Frage, wie sich der von Teilen der Presse sowie der Fachliteratur diagnostizierte „Rückfall“ in die Politik der alten LDP erklären lässt. Auf den ersten Blick handelt es sich hierbei um ein Paradox, da die Zahlen nach Koizumis Abgang keine signifikante Veränderung zeigen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch das gleiche Phänomen, das bereits im Rahmen der Analyse der klientelistischen Politikfelder erörtert wurde. Aufgrund der thematischen Breite der CMP-Codes/Politikfelder erschließen sich teils signifikante Veränderungen dem Beobachter erst bei genauerer Analyse der Daten und den ihnen zugrunde liegenden Texte: So sind Wahlversprechen, die einen schlanken und effizienten Staat versprechen während der letzten beiden Unterhauswahlen (2012 und 2014) wieder auf das Niveau von Mitte der 1990er Jahre gesunken. Dieser Rückgang passt zu dem von Taniguchi und Okawa (2013) beobachteten kleiner werden-

den Rückhalt, den die neoliberale Vision eines schlanken Staates unter den LDP Kandidaten während der letzten Unterhauswahlen hatte.

Diesem Rückgang steht eine Zunahme an Versprechen gegenüber, die sich auf die Regionen beziehen. Dieses Politikfeld, zu dem u. a. Dezentralisierung gehört, spielte vor allem in dem Wahlprogramm zur Unterhauswahl 2014 eine wichtige Rolle. Dabei ging es allerdings weniger um die Stärkung lokaler Selbstverwaltungen oder gar um die Einführung föderaler Strukturen, sondern vielmehr um Revitalisierungsmaßnahmen für die ländlichen Regionen, in denen die positiven Effekte von *Abenomics*, wie z. B. Gehaltserhöhungen noch nicht angekommen waren. Zwar war auch Infrastruktur Teil dieser Wahlversprechen an die Regionen, allerdings lag der Schwerpunkt im Wahlprogramm auf einem programmatischen Aspekt, nämlich der finanziellen Unterstützung von Kommunen, um beispielsweise Gutscheine für lokale Produkte zu offerieren und dadurch die Nachfrage vor Ort anzukurbeln (LDP 2014: 13). Bei diesem Wahlversprechen handelt es sich also nur bedingt um die klientelistischen Infrastrukturprojekte, denen die LDP traditionell sehr zugetan war; die Regionalpolitik der Regierung Abe hat eine klar andere Nuance als die Initiative zur Revitalisierung der Regionen (*chiiki saisei*) unter der Koizumi Regierung. Die Reduzierung der zentralstaatlichen Subventionen an die Regionen war ein zentrales Anliegen letzterer (siehe z. B. Winkler 2014: 421), während die neoliberalen Elemente in der post-Koizumi Zeit wieder ins Hintertreffen gerieten.

4. ZUSAMMENFASSUNG UND ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die LDP unter der zweiten Abe Regierung programmatisch nicht in ihr altes Fahrwasser aus der Zeit vor der Wahlrechtsreform zurückgekehrt ist. Die hier vorgelegte Analyse zeigt deutlich, dass die traditionell hochgradig bedeutenden klientelistischen Wahlversprechen seit Mitte der 1990er Jahre weit weniger Platz in den Wahlprogrammen einnehmen. Daran hat sich auch seit der Rückkehr von LDP und Parteichef Abe an die Regierungsverantwortung wenig geändert. Wie bereits eingangs erwähnt, lassen die hohe Zahl an (wahlentscheidenden) Wechselwählern in den urbanen Zentren, eine anhaltende Landflucht, und wohl auch das stetig ansteigende Haushaltsdefizit eine Kehrwerte in die „gute alte Zeit“ kaum zu. Allerdings ist die LDP auch nicht mehr die einst so stark neoliberal reformorientierte Partei, die Koizumi bei seinem Rücktritt im Jahre 2006 seinen Nachfolgern hinterlassen hatte. Dies zeigt sich u. a. in einer weniger auf schlanken Staat bedachten, aber dennoch eher programmatisch als klientelistischen

Politik gegenüber den Regionen. Abschließend lässt sich sagen, dass weder Klientelismus noch Neoliberalismus unter Abe eine Renaissance erlebt haben. Vielmehr versucht die LDP im Rahmen der „neuen“, der post-reformen Spielregeln den Spagat zwischen einem programmatischen Fokus auf urbane Wechselwähler und ihre traditionelle Klientel in den Regionen. Der Grund für ihren Erfolg bei den Unterhauswahlen 2012 und 2014 liegt jedoch weniger in der vollendeten Form dieses Spagats als vielmehr in der Opposition, die sich schwer tut, eine organisatorisch, personell wie politisch vereinte Alternative zur „ewigen“ Regierungspartei LDP aufzubauen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Cabinet Office (2012): *Kōreishakai hakusho* [Weißbuch zur alternden Gesellschaft]. http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/s1_1_1_02.html (letzter Zugriff am 1.2.2016).
- (2011): *Sengo no shutoken jinkō no suii* [Bevölkerungsentwicklung in der Nachkriegszeit]. <http://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr11/chr11040101.html> (letzter Zugriff am 1.2.2016).
- Carlson, Matthew (2007): *Money politics in Japan: New rules, old practices*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Curtis, Gerald (1971): *Election campaigning, Japan style*. Columbia University Press.
- George Mulgan, Aurelia (2013): Farmers, agricultural policies, and the election. In: Pekkanen, Robert, Reed, Steven R. und Scheiner, Ethan: *Japan Decides 2012*. New York: Palgrave MacMillan: 213–224.
- (2005): *Japan's interventionist state: The role of MAFF*. Abingdon: RoutledgeCurzon.
- Klein, Axel und Winkler, Chris (2012): *Analyse politischer Systeme: Japan*. Schwalbach: Wochenschauverlag.
- Krauss, Ellis und Pekkanen, Robert (2010): *The rise and fall of Japan's LDP*. Ithaka: Cornell University Press.
- Liberal Democratic Party (2014): *Keiki kaifuku, kono michi shika nai* [Wirtschaftsaufschwung, es gibt nur diesen Weg]. http://jimin.ncss.nifty.com/2014/political_promise/sen_shu47_promise.pdf (letzter Zugriff am 26.1.2016).
- (2012): *Nippon wo torimodosu* [Wir bringen Japan zurück]. https://www.jimin.jp/election/results/sen_shu46/political_promise/index.html (letzter Zugriff am 26.1.2016).
- Mori McElwain, Kenneth (2012): The nationalization of Japanese elections. *Journal of East Asian Studies* 12 (3): 323–350.
- N.N. (28.11.2012): Gyōkai dantai no yōbō, jimin ichibu sakujo he sōsenkyo no seiken kōyaku shūsei [LDP löscht einen Teil der Forderungen von Interessengruppen; Überarbeitung des Wahlprogramms für die Unterhauswahl]. *Asahi Shinbun*: 4.
- Noble, Gregory (2010): The decline of particularism in Japanese politics. *Journal of East Asian Studies* 10 (2): 239–273.

- Pempel, T. J. (1998): *Regime shift: Comparative dynamics of the Japanese political economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Proksch, S. O., Slapin, Jonathan und Thies, Michael (2011): Party system dynamics in post-war Japan: A quantitative content analysis of electoral pledges. In: *Electoral Studies* 30 (1): 114–124.
- Ramseyer, J. Mark und Rosenbluth, Frances M. (1997): *Japan's political marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reed, Steven R. (2003): *Japanese electoral politics: Creating a new party system*. London: RoutledgeCurzon.
- Rosenbluth, Frances M. und Thies, Michael (2010): *Japan transformed: Political change and economic restructuring*. Princeton: Princeton University Press.
- Scheiner, Ethan (2006): *Democracy without competition in Japan: Opposition failure in a one-party dominant state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taniguchi, Masaki und Okawa, Chihiro (2012): Party position change in Japan: 2003–2009. In: Japanese Political Science Association and Korean Political Science Association (Hg.): *Governmental changes and party political dynamics in Korea and Japan*. Tokyo: Bokutakusha Publisher: 87–109.
- Thayer, Nathaniel (1969): *How the conservatives rule Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Winkler, Christian G. (2014): Between pork and people: An analysis of the policy balance in the LDP's election platforms. *Journal of East Asian Studies* 14 (3): 405–428.
- (2012): Consistent conservatism in changing times: An analysis of Japanese conservative intellectuals' thought. *Social Science Japan Journal* 15 (1): 93–110.
- Woodall, Brian (1996): *Japan under construction: Corruption, politics and public works*. Berkeley, California: University of California Press.

DIE OHNMACHT JAPANISCHER VERBRAUCHER: ABES FREIHANDELSPOLITIK UND DIE REGULIERUNG GENETISCH VERÄNDERTER LEBENSMITTEL

Cornelia REIHER

1. EINLEITUNG

Als Premierminister Shinzō Abe im März 2013 verkündete, er plane im Juli desselben Jahres in Verhandlungen über das Trans-Pazifische Freihandelsabkommen (TPP) einzutreten, kamen bei Verbraucherschützern schnell Befürchtungen auf, dass mehr Lebensmittel aus genetisch veränderten Organismen (GVO) Zugang zum japanischen Markt erhalten und eine Schwächung bestehender Standards für die Kennzeichnung und Zulassung von GMO mit sich bringen würden (Reiher 2015). TPP ist ein „Freihandelsabkommen“¹ zwischen zwölf Staaten auf beiden Seiten des Pazifiks, darunter so wichtige Agrarexportländer wie die USA, Kanada und Australien. Hinsichtlich Themen und Reichweite ähnelt es dem derzeit zwischen der EU und den USA verhandelten Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP)². TPP gilt als wichtiger Bestandteil des dritten Pfeils der sogenannten „Abenomics“. Damit sind zahlreiche Strukturreformen, die vor allem als Deregulierung verstanden werden, gemeint, die die japanische Wirtschaft wettbe-

¹ Natürlich handelt es sich dabei keineswegs um Freihandel, denn viele Zölle und sogenannte nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen bleiben auch unter der TPP bestehen. Der englische Begriff *preferential trade agreements* bezeichnet diese Handelsabkommen treffender, denn in den Verhandlungen wurden nur Teilliberalisierungen in ausgewählten Bereichen erreicht. Die Abkommen bevorzugen damit bestimmte Handelspartner gegenüber anderen, mit denen solche Abkommen nicht bestehen (vgl. Horn et al. 2010).

² Die TPP-Verhandlungen beinhalten Themen wie den Marktzugang für Güter und Dienstleistungen, Verträge zwischen Staaten und Unternehmen, ausländische Investitionen, technische Handelshemmnisse, handelspolitische Rechtsmittel, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, geistige Eigentumsrechte, Arbeitnehmerrechte und Umweltschutz (Cooper und Manyin 2012: 2).

werbsfähiger machen sollen.³ TPP und der Abschluss anderer Freihandelsabkommen sollen zu einer stärkeren Integration Japans in die Weltwirtschaft beitragen (Tiefenbach 2015: 212).

Verbraucherschützer und Landwirtschaftskooperativen kritisierten den Premierminister dafür, dass er mit dem geplanten Beitritt zu TPP sein im Wahlkampf 2012 gegebenes Versprechen, dies nicht zu tun, gebrochen habe und forderten seinen Rücktritt (vgl. z. B. Nihon Shōhisha Renmei 2015; Nōminren 2015). Aber auch zahlreiche große Anti-TPP-Demonstrationen und Unterschriftensammlungen eines Bündnisses aus Gewerkschaften, Landwirtschaftskooperativen (JA), Verbraucherschutzorganisationen und zahlreichen anderen Akteuren seit 2011 (Reiher 2015) konnten weder Japans Eintritt in die Verhandlungen noch die Einigung über das Abkommen im Oktober 2015 in Atlanta verhindern. Die Ratifizierung des Abkommens durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten steht noch aus. Im Bereich Landwirtschaft und Ernährung ist vorgesehen die Importzölle für Reis, Rindfleisch und Schweinefleisch und andere ausgewählte Agrarprodukte zu senken, aber in einem viel geringeren Umfang, als die Landwirtschaftslobby befürchtet hatte (Yamashita 2015). Japans Importzoll für Reis bleibt bei den bisherigen 778 Prozent, aber die jährlichen Importquoten für Reis aus den USA und Australien sollen von 50.000 Tonnen auf 70.000 Tonnen bzw. von 6.000 auf 8.400 Tonnen erhöht werden, allerdings über einen Zeitraum von 13 Jahren. Die Importzölle für Rindfleisch werden innerhalb der kommenden 16 Jahre von 38,5 Prozent auf 9 Prozent gesenkt (Rafferty 2015).

GVO und deren Kennzeichnung werden im Kapitel über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (*sanitary and phytosanitary measures*, kurz: SPS) des TPP-Vertrags nicht thematisiert (USTR 2015). Vielmehr wird das Thema GVO im Kapitel 2 zum Marktzugang (*National Treatment and Access for Market Goods*) behandelt und damit, so Kritiker, auf der Basis von Kriterien des Marktzugangs beurteilt (Suppan 2015: 1) und nicht danach, ob sie ein Risiko für Gesundheit und Umwelt darstellen. Das TPP-Büro des japanischen Kabinettsbüros (2015) hat diese Problematik bisher nicht erwähnt, sondern lediglich im Oktober 2015 darauf verwiesen, dass das SPS-Kapitel japanische Landwirtschaftsexporte ankurbeln, aber Japans gegenwärtiges Regulierungssystem für die Sicherheit von Lebensmitteln nicht berühren werde. Allerdings hat das Ka-

³ Dazu gehören z. B. die Deregulierung des Energiemarkts und des Gesundheitssektors, eine Reform der japanischen Landwirtschaftskooperativen und deren Dachverbands (*JA Zenchū*), die Senkung der Körperschaftssteuer für Unternehmen zur Verbesserung des Investitionsklimas und Arbeitsmarktreformen (vgl. Tiefenbach 2015).

binettsbüro einen Austausch der TPP-Partner über GVO angekündigt (*Naikakufu Kantei TPP Seifu Taisaku Honbu* 2015: 12), doch bislang fehlen genaue Angaben und Aussagen.

Um die Bedeutung des TPP-Vertrags für die Regulierung von GVO in Lebensmitteln beurteilen zu können, soll in diesem Beitrag zunächst analysiert werden, wie die Zulassung von GVO in Japan erfolgt und welche Rolle Bürokratie, Politik, Wissenschaft und Verbraucher- und Produzenteninteressen in diesem Prozess spielen. Wie, so die zentrale Frage dieses Beitrags, geht die japanische Regierung auf Verbraucherinteressen bei der Zulassung genetisch veränderter Lebensmittel, ein? Wie transparent sind diese Prozesse und welche Partizipationsmöglichkeiten haben japanische Bürger? In Hinblick auf die Politik Abes beleuchtet dieser Beitrag, was TPP als ein Bestandteil des dritten Pfeils der „Abenomics“ für den Verbraucherschutz und die Regulierung von Lebensmittelsicherheit bedeutet, aber auch, welche Kontinuitäten im Hinblick auf die Deregulierung und (Nicht-)Partizipationsmöglichkeiten von Verbrauchern im Regulierungsprozess bestehen. Ich argumentiere, dass der unter Shinzō Abe erfolgte Beitritt zur TPP bereits bestehende Probleme im Regulierungsprozess, insbesondere die mangelnde Partizipationsmöglichkeit für Verbraucher und die Einflussnahme durch Unternehmen, verstärkt, nicht aber verursacht hat. Vielmehr handelt es sich um die Fortsetzung eines Prozesses, der durch den Druck internationaler Organisationen wie der WTO und der OECD im Zuge der Forderung nach einer stärkeren Integration Japans in die Weltwirtschaft und einer Harmonisierung von Standards (nicht nur im Lebensmittelbereich) bereits in den 1990er Jahren begonnen hat.

Der vorliegende Beitrag analysiert, basierend auf Interviews mit Mitgliedern der Food Safety Commission (*Shokuhin Anzen Iinkai*, kurz: FSC) sowie mit Mitgliedern der von ihr eingesetzten Expertenkommission für GVO (*Idenshi Kumikae Shokuhin nado Senmon Chōsakai*), die ich im Juli 2015 führte, wie die Regulierung von GVO in Japan erfolgt. Nach einem Überblick über das Verhältnis von Bürokratie, Verbrauchern und Wissenschaftlern, werde ich die bisherigen Debatten über und die Regulierung von GVO in Japan seit den 1980er Jahren vorstellen. Im Anschluss präsentiere ich anhand von Interviewdaten Einblicke in die Arbeits- und Funktionsweise der Expertenkommission für GVO der FSC. Die Analyse fokussiert auf die Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten der Verbraucher im Regulierungsprozess. Im Fazit werden die Ergebnisse im Hinblick auf mögliche Implikationen für die Regulierung von GVO in Japan im Kontext von TPP bewertet.

2. DIE REGULIERUNG VON LEBENSMITTELRIKEN IM SPANNUNGSFELD VON WISSENSCHAFT, VERBRAUCHERN UND BÜROKRATIE: PARTIZIPATION UND TRANSPARENZ

Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten für Verbraucher gelten als Voraussetzung für eine erfolgreiche Regulierung von Lebensmittelrisiken, weil nur so das Vertrauen der Konsumenten in die Sicherheit von Lebensmitteln gewährleistet werden kann (Chen 2008). Das trifft insbesondere auf ein so kontroverses Thema wie GVO zu. Die Auswirkungen von GVO auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sind unter Wissenschaftlern umstritten (Maclachlan 2006), die Zulassung und die Regulierung von GVO werden in verschiedenen Ländern unterschiedlich gehandhabt. Während in den USA der Grundsatz gilt, dass GVO erlaubt sind, solange nicht wissenschaftlich nachgewiesen worden ist, dass sie schädlich sind, stützte sich die Regulierung in der EU bis 2004⁴ auf das Vorsorgeprinzip. Dieses basiert darauf, dass GVO nur zugelassen werden, wenn Unternehmen nachweisen können, dass ihre Produkte gesundheitlich unbedenklich sind. Japan hat sich für einen Mittelweg zwischen diesen beiden Ansätzen entschieden und einen Grenzwert für GVO in Lebensmitteln von 5 Prozent eingeführt (Sato 2007). Aufgrund dieser Unterschiede haben GVO vor allem in den 1990er Jahren für Konflikte insbesondere zwischen den USA und ihren Handelspartnern gesorgt. Heute werden sie vor allem im Zusammenhang mit der Öffnung der Agrarmärkte für ausländische Unternehmen in den Verhandlungen für Abkommen wie TPP oder TTIP thematisiert und haben weltweit Symbolcharakter in der Protestbewegung gegen Freihandelsabkommen erlangt. Für letztere stehen GVO für die Macht transnationaler Konzerne, die mit Hilfe von Freihandelsabkommen Gesetze zum Schutz von Verbrauchern aushebeln wollen.

Grundsätzlich gilt in allen OECD Staaten, dass die Einschätzung von Wissenschaftlern bezüglich der Auswirkungen von GVO auf Umwelt und Gesundheit Argumentationsgrundlage für Entscheidungen für oder gegen den Marktzugang und den Anbau von GVO ist. Die Bewertung der mit

⁴ 2004 endete das *de facto* GVO-Moratorium der EU über die Beschränkung der Einfuhr von GVO in die EU, das von der WTO für illegal erklärt wurde. Während einige EU-Staaten ein Einfuhrverbot für GVO zunächst aufrechterhielten, lockerte die EU die Bestimmungen. Derzeit sind 58 GVO in der EU zum Verkauf zugelassen. Seit 2015 können EU-Staaten darüber entscheiden, ob sie den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zulassen (Europäisches Parlament 2015). 2006 entschied die WTO, dass das Importverbot für GVO der EU und einzelner EU-Staaten WTO-Regeln verletze (Papametriou 2014).

GVO verbundenen Risiken ist aber, wie die Bewertung anderer technologische Risiken auch, komplex und mit zahlreichen Unsicherheiten verbunden (Brown 2009: 2). Entsprechend werden Maßnahmen zum Schutz der Lebensmittelsicherheit häufig als das Ergebnis von objektiven wissenschaftlichen Einschätzungen präsentiert, die in Standards, Grenzwerte und Kontrollpraktiken übersetzt werden (Carruth 2006; Echols 2001). Da bei einem wissenschaftlich umstrittenen Thema wie GVO aber keine Einigkeit über mögliche Risiken besteht, befürchtet z. B. Nobuhiro Suzuki, Agrarökonom von der Universität Tokyo, im Zusammenhang mit TPP, dass die USA aus den zahlreichen und oft widersprüchlichen Studien passende wissenschaftliche Daten auswählen und präsentieren könnten, um eine Erleichterung des Marktzugangs für GVO in Japan zu erreichen. Er hält die Rolle von Wissenschaftlern als Experten für die Beurteilung von Lebensmittelrisiken daher für ambivalent (Oyamada 2015: 7).

Brown (2009) zufolge überschreiten Wissenschaftler häufig ihre Fachkompetenz, wenn sie Regierungen und Behörden beraten, weil sie zuweilen Empfehlungen geben, die nicht „rein wissenschaftlich“ sind, sondern auch Werturteile und Empfehlungen für politische Maßnahmen oder die Regulierung enthalten. Darüber hinaus sind auch Wissenschaftler in eine Vielzahl nichtwissenschaftlicher Netzwerke und Verpflichtungen, z. B. gegenüber der Industrie, deren Regulierung sie mitgestalten, verwickelt. Ihr Interesse gilt daher nicht notwendigerweise nur dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Lebensmittelsicherheit ist zudem nicht allein Ergebnis „objektiver“ wissenschaftlicher Untersuchungen, sondern von Aushandlungsprozessen, in die zahlreiche weitere Akteure involviert sind. Dazu zählen insbesondere die Lebensmittel verarbeitende Industrie, die Regierung, die Öffentlichkeit, Produzenten und viele mehr (Busch 2004: 177). Weil Lebensmittelsicherheitsstandards sowohl technische als auch moralische Projekte sind, wird vielfach gefordert, dass Institutionen, die diese Standards festlegen, so gestaltet sein sollten, dass sowohl Experten als auch die Öffentlichkeit partizipieren können (Busch 2013: 286). Kropp und Wagner (2010: 813) zufolge hat die Bedeutung von Wissenschaftlern in politischen Entscheidungsprozessen und in der Politikberatung weltweit in den letzten Jahren stark zugenommen, nicht aber in einem vergleichbaren Maße die der Verbraucher.

Entscheidungen über die Zulassung von GVO werden in den meisten Ländern ausschließlich von staatlichen Behörden gefällt.⁵ Während Wissenschaftler in Expertengremien mitbestimmen können, haben Verbraucher wenig Einblick in die Zulassungsverfahren. Insbesondere der japanischen Verwaltung wurde immer wieder Intransparenz bescheinigt

⁵ In der EU ist dafür die EFSA (*European Food Safety Authority*) zuständig.

(OECD 2004). In Japan sollte das Gesetz über die Informationsoffenlegung (*Jōhō Kōkai-hō*) von 1999 den Zugang der Bürger zu administrativen Informationen erleichtern (Hüstebeck 2014: 15) und dadurch für mehr Transparenz sorgen. Gleichzeitig wurden *public comments* eingeführt, d. h. verpflichtende Konsultationen der Öffentlichkeit zu Gesetzen und Direktiven (OECD 2004: 15). Danach muss, bevor ein Verwaltungsorgan eine Direktive erlässt, der Inhalt veröffentlicht und der „Öffentlichkeit“ Gelegenheit gegeben werden, darauf zu reagieren. Die eingegangenen Kommentare und die Reaktion der Behörde auf die Kommentare müssen ebenfalls publiziert werden (Kadomatsu 2011: 10). *Public comments* können in Form von Briefen, Faxen oder via Email an die entsprechenden Behörden eingereicht werden, mitunter finden auch öffentliche Anhörungen statt (OECD 2004: 22). Allerdings gilt der Beitrag von *public comments* zur Verbesserung der Transparenz der japanischen Verwaltung als begrenzt. Kadomatsu zufolge fänden sie oft erst statt, wenn der Abschlussbericht bereits vorliege und es für die beteiligten Behörden schwierig sei, noch grundlegende Änderungen vorzunehmen (Kadomatsu 2011: 11). Dazu kommt, dass *public comments* zwar gesetzlich verankert wurden, nicht aber das Recht auf Partizipation von Bürgern (*sankaken*) auf zentralstaatlicher Ebene (Kadomatsu 2011: 11). Bürgerpartizipation an politischen Entscheidungsprozessen wird in Japan vor allem auf lokaler Ebene praktiziert, hängt dabei aber auch immer von der Bereitschaft der jeweiligen Lokalverwaltung ab, Bürgerbeteiligung zuzulassen. Die Debatte über Bürgerpartizipation an Entscheidungsprozessen seit den späten 1990er Jahren steht in engem Zusammenhang mit Reformen zur Dezentralisierung der japanischen Verwaltung. Mit Bürgerpartizipation ist aber nicht nur die Partizipation individueller Bürger gemeint, sondern vor allem auch die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Hüstebeck 2014). Im Zusammenhang mit Entscheidungen über die Zulassung von GVOs sind Verbraucherschutzorganisationen bedeutsam, die sich durch die langjährige Beschäftigung mit dem Thema und die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern Expertise erarbeitet haben.

3. DIE DEBATTE UM GENETISCH VERÄNDERTE LEBENSMITTEL IN JAPAN

Seit Mitte der 1980er Jahre fördert die japanische Regierung die Entwicklung von Biotechnologie im Lebensmittelbereich. Anfangs waren vor allem die Präfekturverwaltungen, Forschungsinstitute des MAFF und die Privatwirtschaft in die Entwicklung von genetisch veränderten Nutzpflanzen involviert (Sato 2007). In dieser Zeit war die öffentliche Meinung

in Japan GVOs gegenüber eher aufgeschlossen. Es dominierte die Vorstellung, dass Biotechnologie die Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Lebensmittelindustrie und der Landwirtschaft befördern würde (Yamaguchi und Suda 2010). Als Mitte der 1990er Jahre amerikanische Behörden genetisch veränderten Mais, Sojabohnen, Raps und Baumwolle genehmigten, hatte das auch für japanische Konsumenten Folgen, denn die japanische Regierung erlaubte 1996 den Import genetisch veränderter Agrarprodukte. Mit seiner niedrigen Selbstversorgungsrate von 39 Prozent (MAFF 2013) importiert Japan große Mengen dieser Agrarprodukte (Yasuda 2012: 48, 60). In dieser Zeit wandelte sich jedoch die öffentliche Meinung hin zu einer ablehnenden Haltung gegenüber GVOs. Zugleich kam die Forderung nach einer Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel auf, die GVOs enthalten, da die Konsumenten das Recht hätten, selbst zu entscheiden, ob sie GVOs konsumieren wollten. Konsumentenbefragungen zufolge standen 70 bis 80 Prozent der Befragten GVO ablehnend gegenüber (Nishizawa 2005: 480). Die Verbraucherbewegung, die sich seit Ende der 1990er Jahre für eine Kennzeichnungspflicht von GVOs einsetzte, erreichte diese 2001 für Lebensmittel, die mehr als 5 Prozent GVO enthalten⁶ (Chan 2008: 136). An den Protesten beteiligten sich auch viele Konsumgenossenschaften, wie z. B. *Seikyō*, die in den frühen 2000er Jahren durch Boykotte viele Unternehmen zu einer Abkehr von der Verwendung genetisch veränderter Zutaten für ihre Lebensmittel brachten (Hartmann 2003). Unternehmen wie Mitsui, Mitsubishi Chemical und Takii stellten ihre Biotechnologieprogramme ein (Yamaguchi und Suda 2010: 392). MacLachlan (2006: 249–253) weist darauf hin, dass die Proteste für eine Kennzeichnung von GVO so erfolgreich waren, weil es hauptsächlich um importierte Lebensmittel ging und eine Regulierung von Importen auch im Interesse der japanischen Agrarlobby und der Lebensmittelindustrie lag. Gleichzeitig förderte die japanische Regierung aber die einheimische Biotechnologiebranche weiter. Dies führte zu zahlreichen Protesten gegen Feldversuche mit GVO in Japan.

Die japanische Regierung reagierte auf den Umschwung in der öffentlichen Meinung, indem sie 1997 die Arbeitsgruppe für GVO einberief, die dem MAFF unterstand, um ein Konzept für die Kennzeichnung von GVO in Lebensmitteln zu erarbeiten (Yamaguchi und Suda 2010: 389). Aber erst nachdem im Jahr 2000 GVO in Lebensmitteln aus Mais der Marke StarLink von Aventis gefunden worden waren, wurde 2001 das Gesetz für die Kennzeichnung von GVO verabschiedet. Ein weiterer Schritt zur Regulierung von GVO war die Einführung einer verpflichtenden Risiko-

⁶ Zum Vergleich: In der EU liegt der Grenzwert für die Kennzeichnungspflicht derzeit bei 0,9 Prozent.

bewertung der Auswirkungen von GVOs auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, die seit 2004 in Kraft ist. Doch im Laufe der Institutionalisierung der Risikobewertung von GVOs durch die FSC entstanden im öffentlichen Diskurs zunehmend Spannungen zwischen Verbrauchersorgen und Wissenschaft. Yamaguchi und Suda (2010: 396) stellen fest, dass staatlicherseits seit 2003 soziale, politische und ökonomische Zusammenhänge zunehmend mit dem Verweis auf die Wissenschaftlichkeit der Zulassungsverfahren und Grenzwerte aus dem Diskurs ausgeschlossen werden.

Aktuell sind in Japan acht gentechnisch veränderte Kulturpflanzen zum Verkauf zugelassen: Sojabohnen, Mais, Raps, Kartoffeln, Zuckerrübe, Baumwolle, Alfalfa-Sprossen und Papaya. Im Lande selbst angebaut wird aber nur eine Sorte gentechnisch veränderter roter Rosen, obwohl es möglich wäre, auch die acht zum Verkauf zugelassenen Pflanzen anzubauen (MHLW 2010: 6). Die Debatte über GVO und deren Kennzeichnungspflicht entflammte erneut, als 2011 der damalige Premierminister Noda ankündigte, er erwäge den Eintritt Japans in die TPP-Verhandlungen. Verbraucherschützer und Medien befürchteten die Aufweichung der Kennzeichnungsstandards und eine Überflutung des japanischen Marktes mit genetisch veränderten Agrarimporten aus den USA (Reiher 2015).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Konsumenten in der Vergangenheit einen Einfluss auf die Einführung eines Regulierungssystems für GVOs hatten, weil GVO eng mit dem Lebensmittelhandel verbunden sind (Maclachlan 2006). Seit Einführung des wissenschaftlichen Risikobewertungssystems für GVO sind die Partizipationsmöglichkeiten für Konsumenten aber limitiert. Das hängt mit dem Wandel in der Debatte um GVO zusammen, die sich von den Bedürfnissen und Interessen der Konsumenten zugunsten eines technokratischen Regulierungssystems verschoben hat (Yamaguchi und Suda 2010), das ich im Anschluss am Beispiel der Expertenkommission für GVO in der FSC vorstelle.

4. DIE EXPERTENKOMMISSION DER FOOD SAFETY COMMISSION FÜR GENETISCH VERÄNDERTE LEBENSMITTEL

Laut Kapitel eins des japanischen Lebensmittelhygienegesetzes liegt die Verantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und der Gesundheit der Bürger sowie für die Vermittlung „richtigen“ Wissens über Lebensmittelsicherheit beim japanischen Staat, den Präfekturen und Kommunen (Shokuhin Eisei-hō 1948, Kapitel 1 Art. 1 und 2). Grenzwerte und Standards für Lebensmittelsicherheit werden auf zent-

ralstaatlicher Ebene vom Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) basierend auf einer Risikoeinschätzung der FSC, festgelegt. Vor der Gründung der FSC wurde die Risikobewertung von MHLW und MAFF gemeinsam durchgeführt.

Im Jahr 2003 wurde das Rahmengesetz zur Lebensmittelsicherheit (*Shokuhin Anzen Kihon-hō*) verabschiedet, welches die Gründung der FSC vorsah und deren Funktionen und Aufbau definierte (*Shokuhin Kihon-hō* 2003). Die FSC ist dem Kabinettsbüro zugeordnet und besteht aus sieben vom Parlament gewählten Kommissaren⁷, 12 Expertenkommissionen und einem Sekretariat mit mehreren Abteilungen. Die Mitglieder der Expertenkommissionen werden nicht gewählt, sondern vom Sekretariat der FSC ernannt. Die Beamten, die im Sekretariat arbeiten, rotieren zwischen verschiedenen staatlichen Behörden oder Ministerien, ein Großteil kommt aus dem MAFF. Aufträge für eine Risikobewertung durch die FSC werden von MAFF oder MHLW erteilt. Nur sehr selten initiiert die FSC selbst eine Risikoanalyse, so ein Mitarbeiter der FSC (Interview Nakahara⁸ 2015). Die eigentliche Risikobewertung erfolgt ausschließlich in den Expertenkommissionen. Über die auf der Basis der Risikobewertung der FSC durch das MHLW festgelegten Standards wird nicht im Parlament abgestimmt (ebd.).

Die FSC orientiert sich stark am Modell der Risikoanalyse der *Codex Alimentarius Commission*, die auf internationaler Ebene Standards und Grenzwerte für Lebensmittelsicherheit setzt, die im Konfliktfall von der WTO als Referenz zur Schlichtung von Handelsstreitigkeiten herangezogen werden. Die Risikoanalyse besteht aus drei Stufen: *risk assessment*, *risk management* und *risk communication* (Yamaguchi 2014: 169): die Risikoanalyse stützt sich dabei auf wissenschaftliche Untersuchungsmethoden und entwickelt Maßnahmen für Lösungen für Probleme im Bereich der Lebensmittelsicherheit (FAO/WHO 2006). Laut Yamaguchi (2014) steht die Einführung dieser wissenschaftlichen Risikoanalyse, die auch auf der Annahme basiert, dass es ein Nullrisiko nicht geben kann, in Konflikt mit dem Konzept der tatsächlichen und gefühlten Sicherheit (*anzen anshin*), auf dessen Basis bis dahin die Regulierung von Lebensmittelrisiken erfolgte. Demnach wurde Sicherheit zuvor nicht nur als wissenschaftliches Konzept, sondern auch als soziales Bedürfnis konzipiert und entsprechend behandelt. Dieser Paradigmenwechsel sei aber nur halbherzig

⁷ Die Kommissare überwachen die Arbeit der Expertenkommissionen, beraten über deren Risikobewertungen, formulieren Empfehlungen an die relevanten Ministerien und kommunizieren mit Ministerien, dem Parlament oder dem Kabinettsbüro.

⁸ Die Namen der Interviewpartner sind Pseudonyme.

kommuniziert und das tatsächliche Risikomanagement in einigen Fällen weiterhin zugunsten der sozialen Erwartungshaltung in der japanischen Bevölkerung durchgeführt worden (ebd.: 170). Das sei besonders am Beispiel BSE deutlich geworden⁹ und zeige, dass Entscheidungen der FSC und des MHLW nie rein technisch oder wissenschaftlich sind. Tatsächlich positionieren sich Experten gerade bei umstrittenen Themen auch politisch, wenn sie innerhalb wissenschaftlicher Debatten eine Lesart wissenschaftlicher Ergebnisse einer anderen vorziehen. Entsprechend ist auch der Prozess der Formulierung von Empfehlungen ein Aushandlungsprozess, wie ich im Folgenden am Beispiel der Expertenkommission für GVO zeigen werde.

Im Interview im Juli 2015 erklärte mir ein Mitglied der Expertenkommission die Funktionsweise des Ausschusses und seine Tätigkeit: Herr Takahashi ist Naturwissenschaftler an einer renommierten japanischen Universität und seit sechs Jahren Mitglied der Expertenkommission für GVO der FSC, die aus insgesamt 14 Mitgliedern besteht. Darüber hinaus ist er Mitglied in einer weiteren Expertenkommission für Lebensmittelsicherheit des MHLW. Herr Takahashi wurde auf Empfehlung eines älteren Kollegen, dem er „noch einen Gefallen schuldet“, in den Ausschuss berufen. Er erhielt damals einen Anruf des Sekretariats der FSC und fühlte sich verpflichtet, den Posten anzunehmen. Die damit verbundene Arbeit selbst empfindet er als „lästig“, weil er einmal im Monat, manchmal öfter zur FSC fahren und vorher „ungefähr 1 kg Unterlagen und zwei, drei CDs mit Daten“ durcharbeiten muss. Lediglich für die Teilnahme an den Sitzungen, die meist etwa drei Stunden dauern, erhält er eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 15.000 JPY.¹⁰ Eine besonders einträgliche Nebentätigkeit sei das nicht.

Die Aufgabe der Expertenkommission besteht laut Herrn Takahashi darin, zu beurteilen, ob eine bestimmte Substanz oder Pflanze sicher sei

⁹ Um zunächst dem Sicherheitsbedürfnis der japanischen Bevölkerung gerecht zu werden, ordnete das MAFF 2001 BSE-Tests für alle Rinder in Japan an. Die Tests werden bis heute von den Kommunen weitergeführt. Die FSC sprach 2004 eine Empfehlung aus, Tests bei Rindern unter 20 Monaten einzustellen, da Prionen in diesem Alter nicht nachgewiesen werden könnten. Daraufhin reduzierte die japanische Regierung die Fördermittel für die Tests. Obwohl die Kommunen selbst auch nicht an die wissenschaftliche Sinnhaftigkeit glaubten, hielten sie an den Tests fest, um die Bevölkerung zu beruhigen, obwohl die Kosten für die Kommunalverwaltungen sehr hoch sind. Die Abkehr der Regierung von der gefühlten zur wissenschaftlichen Sicherheit, sei, so Yamaguchi (2014: 172) der Bevölkerung nicht kommuniziert worden und habe zu starker Verunsicherung geführt, die die Kommunen teilweise abfangen.

¹⁰ Derzeit (Frühjahr 2016) entspricht dies etwa 120 Euro.

oder nicht. Meist gehe es um die Sicherheit von genetisch verändertem Mais oder Sojabohnen, die auf dem japanischen Markt zugelassen werden sollen. Der Ausschuss überprüfe auf Grundlage der Daten, die der Antragsteller einreicht, „ob die Sicherheit garantiert werden kann oder nicht, und falls Zweifel auftreten, stellen wir Nachfragen oder fordern neue Daten an.“ Weil die Zusammenstellung der Daten sehr teuer sei, könnten sich nur die acht größten Konzerne, die im Bereich GVO tätig sind, die Beantragung von Zulassungen überhaupt leisten, denn die Daten müssten die Unternehmen selbst erheben. In der Regel würden Tierversuche mit Ratten durchgeführt. Außerdem würden Daten zur angebauten Anzahl und dem Standort des Feldes des gentechnisch veränderten Landwirtschaftsproduktes eingereicht. Wenn auf der Basis der vorhandenen Daten keine Entscheidung getroffen werden kann, teile die FSC dies dem MHLW mit. Dieses fordere dann die Antragsteller auf, weitere Unterlagen nachzureichen oder bestellt einen Stellvertreter des Unternehmens in die Sitzung der Expertenkommission ein. Die Kommunikation erfolge aber meist zwischen Antragsteller und MHLW und selten direkt mit der FSC und deren Expertenkommissionen.

In der Sitzung seien die Beamten der FSC federführend. Die Beurteilung der einzelnen Risiken werde unter den Experten je nach Fachgebiet aufgeteilt. Neben der Beurteilung der genetischen Veränderungen in den Organismen selbst, würden z. B. die Folgen für Tiergesundheit, auf das Ökosystem und die menschliche Gesundheit bewertet. In der Regel werde bei gentechnisch veränderten Lebensmitteln überprüft, ob es schon Erfahrungen und Vergleichsstudien z. B. zum Verzehr anderer Sorten gentechnisch veränderter Maispflanzen gibt. Die Ausschussmitglieder überprüften dann, inwiefern sich die Daten des zu genehmigenden Produkts von den Vergleichsstudien unterscheiden. Im Zuge der Arbeit in den Expertenkommissionen komme es natürlich auch zu Meinungsverschiedenheiten, aber der Ausschuss müsse sich letztendlich auf eine einheitliche Stellungnahme verständigen. Die finale Entscheidung über eine Zulassung oder Grenzwerte liege beim MHLW, aber „tatsächlich ist es so, dass Fälle, die vom Ausschuss für Lebensmittelsicherheit genehmigt wurden, grundsätzlich genehmigt werden, sobald die FSC das OK gibt“ (Interview Takahashi 2015).

Die Verbraucher würden erst in den Prozess einbezogen, wenn die FSC bereits einen Bericht mit einer Empfehlung formuliert hat. Erst dann werde die Öffentlichkeit über die Homepage der FSC aufgefordert, Kommentare zum Bericht abzugeben. Darin wird erklärt, warum ein Produkt genehmigt werden soll oder einzelne Grenzwerte sicher sind. Zu einem direkten Austausch mit den Bürgern komme es laut Herrn Takahashi aber nicht. Auch die *public comments* bewirkten eigentlich nichts, denn

seit Bestehen der FSC hätten sie noch nie zu einer Änderung, Neubewertung oder nochmaligen Überprüfung einer Risikobewertung geführt (Interview Nakahara 2015). Herrn Takahashi zufolge liege das aber auch daran, dass die Kommentare nicht auf einem wissenschaftlichen Niveau seien, auf das die Experten sinnvoll eingehen könnten:

Die Anzahl von Kommentaren, wie „Ich hasse genetisch veränderte Lebensmittel“ und „Lasst gar keine genetisch veränderten Lebensmittel zu“, ist überwältigend, aber es gibt manchmal auch ernstere Fragen, die an uns herangetragen werden, wie „Ist es wirklich sicher?“ oder „Gibt es bei diesen Daten nicht Grund zur Besorgnis?“. [...] Diese Fragen werden definitiv alle beantwortet. [...] Manchmal, wenn die Mitarbeiter der FSC die Fragen nicht selbst beantworten können, weil sie zu spezifisch sind, konsultieren sie die Mitglieder der Expertenkommissionen. [...] Es gab noch keine Fragen, die ich ernsthaft hätte beantworten müssen. Das waren alles Fragen, die das Sekretariat abfertigen konnte. (Takahashi, 2015)

Während es direkten oder indirekten Kontakt mit den Antragstellern, also der Lebensmittelindustrie gibt, zeigt der Interviewausschnitt, dass die Meinung der Bürger nicht ernst genommen wird, weil es sich aus Sicht der Experten um „nichtwissenschaftliche“ Laienmeinungen handelt. Die *public comments* haben deshalb keinen Einfluss auf Entscheidungen und die Kommunikation mit den Bürgern ist dadurch sehr einseitig. Zusammenfassend zeigen die Erfahrungen und Einschätzungen meiner Informanten: die Ernennung von Ausschussmitgliedern erfolgt auf der Basis persönlicher Empfehlungen der Vorgänger; die Daten, auf deren Basis über die Sicherheit von GVO entschieden wird, stammen von den Unternehmen selbst; mögliche Auswirkungen von GVO auf die menschliche Gesundheit werden auf der Grundlage von Tierversuchen mit Ratten beurteilt. Dazu kommt, dass Empfehlungen der FSC-Expertenkommissionen direkt in Entscheidungen des MHLW übersetzt werden und die Verbraucher so keinen nennenswerten Einfluss auf die Zulassung von GVO und die Bestimmung von Grenzwerten haben.¹¹

Laut Yamaguchi (2014) hat mit der Einführung der wissenschaftlichen Risikoanalyse und deren Institutionalisierung in der FSC seit Anfang der

¹¹ Bürgerpartizipation und die Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung gestaltet sich auch bei der Zusammenarbeit (*kyōdō*) auf lokaler Ebene nicht immer einfach, allerdings haben Bürger hier in einzelnen Kommunen sehr viel mehr Spielraum bei der Mitgestaltung von Lokalpolitik (vgl. Hüstebeck 2014; Foljanty-Jost et al. 2013). Das gilt insbesondere auch für den Verbraucherschutz (Maclachlan 2002).

2000er Jahre die Bedeutung von Wissenschaftlern in der Regulierung von Lebensmittelrisiken stark zugenommen. Der Einfluss der Politik scheint in diesem Prozess ebenso eingeschränkt wie die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Über Standards für und Zulassungen von GVO wird nicht im Parlament abgestimmt, lediglich die sieben Kommissare der FSC werden vom Parlament bestätigt. Die *public comments* haben, wie oben gezeigt, keinen Einfluss auf die Risikobewertung durch die FSC. Entsprechend sind seit der Gründung der FSC Entscheidungen im Bereich Lebensmittelsicherheit kaum noch durch die Öffentlichkeit beeinflussbar. Das zeigt sich auch an anderen Beispielen wie den Grenzwerten für Radionuklide in Lebensmitteln nach der Atomkatastrophe von Fukushima (Kimura 2013).

Verbraucher werden nicht nur von dem hier zitierten Mitglied der Expertenkommission für GVO als inkompetent wahrgenommen. Wynne (1991, 1995) nennt diese negative Repräsentation von Laien durch Wissenschaftler das *deficit model of public understanding of science*. Buschs (2013: 286) Forderung, dass Lebensmittelsicherheitsstandards in Gremien festgelegt werden, in denen sowohl Experten als auch die Öffentlichkeit gleichermaßen aktiv teilnehmen, erfüllt die derzeitige Praxis von FSC und MHLW nicht. Dabei gebe es durchaus verschiedene Möglichkeiten, die Partizipation von Verbrauchern/Bürgern bei der Beurteilung von Risiken von Technologien zu ermöglichen. Vor der Gründung der FSC hatte das MAFF – damals fiel die Regulierung von GVO noch in dessen Aufgabengebiet – mit dem Modell der Konsensus-Konferenz (*konsensasu kaigi* oder *shimin sanko kenkyūkai*) experimentiert. Laien und Experten berieten an zwei Wochenenden gemeinsam über Risiken von GVO und Möglichkeiten der Regulierung. Allerdings hatte das Ergebnis der Konsensus-Konferenz keinen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess und es blieb bei diesem einen Versuch (Nishizawa 2005).

5. FAZIT

Da Lebensmittelsicherheitspolitik vor allem von Bürokraten des MHLW und der FSC in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern gemacht wird, die in Expertenkommissionen (*senmon chōsakai*) Empfehlungen geben, kann seit der Gründung der FSC von einer Kontinuität in der Regulierung von GVO ausgegangen werden, die von Regierungswechseln kaum berührt wird. Während in vielen anderen Politikfeldern Beratungsgremien (*shingikai*) existieren, in denen neben Politikern und Bürokraten auch Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft vertreten sind (Schwartz 2001), werden Entscheidungen im Bereich Lebensmittelsicher-

heit vor allem basierend auf den Gutachten der *senmon chōsakai* getroffen. Dadurch werden die im Zuge der administrativen Strukturreformen seit Anfang der 1990er Jahre eingeführten Neuerungen, wie die *public comments*, die für mehr Transparenz und Partizipation der Bürger sorgen sollten, mit dem Verweis auf „Wissenschaftlichkeit“ und die Inkompetenz von Laien ausgehebelt.

Nicht zuletzt wegen dieser bestehenden Defizite des Regulierungsverfahrens, befürchten Kritiker eine weitere Verschlechterung der Situation durch TPP. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, könnte TPP für die Zulassung von und Standards für GVO möglicherweise einige Änderungen mit sich bringen. So könnte eine Risikoanalyse für GVO in Zukunft obsolet werden und bestehende Standards eventuell nur noch daraufhin geprüft werden, ob sie als nicht-tarifäre Handelshemmnisse den Marktzugang erschweren. Damit hätte Abes Freihandelspolitik einen hohen Preis für den Verbraucherschutz. Denn auch wenn Verbraucher im gegenwärtigen Regulierungssystem keinen Einfluss auf die wissenschaftliche Bewertung von Gesundheitsrisiken durch GVO haben, werden diese doch zumindest geprüft. Tatsächlich hat die entsprechende Expertenkommission seit der Gründung der FSC bereits in einigen Fällen die Zulassung von GVO verhindert (FSC 2015).

Da „Abenomics“ bisher nicht zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum beitragen konnte (Tiefenbach 2015: 216), bleibt abzuwarten, ob TPP als dritter Pfeil von „Abenomics“ dies ändern können. Um den Erfolg von TPP vorhersagen zu können, sollte zudem gefragt werden, wer von TPP profitieren wird. Für GVO liegt die Vermutung nahe, dass es, wie Freihandelsgegner weltweit argumentieren, tatsächlich die großen transnationalen Konzerne der Agrar- und Lebensmittelbranche sein werden. Schon jetzt sind zahlreiche GVO-Lebensmittel und auf GVO basierende Zusatzstoffe großer Konzerne der Lebensmittel- und Agrarindustrie auf dem japanischen Markt zugelassen (FSC 2015). Das dürfte unter TPP noch einfacher werden, sollte die verpflichtende Risikoanalyse als nicht-tarifäres Handelshemmnis wegfallen. Die Probleme bei der Regulierung von Lebensmittelsicherheit begannen aber, wie ich gezeigt habe, nicht erst mit Abschluss des TPP-Vertrags, den Shinzō Abe noch vom japanischen Parlament ratifizieren lassen muss. Den Weg dafür haben bereits die Strukturreformen der 1990er Jahre geebnet, die vor allem eine Reaktion auf die von der OECD geforderten Reformen zugunsten einer Marktöffnung waren (OECD 2004; Chan 2008). Dazu gehört auch die Gründung der FSC, die Teil des von der WTO angeregten Prozesses der internationalen Harmonisierung von Lebensmittelsicherheitsstandards und Zulassungsverfahren für Lebensmittel ist (Yamaguchi 2014). Abe hat mit der Unterschrift unter den TPP-Vertrag nicht die Lebensmittelregu-

lierung selbst, aber deren Rahmenbedingungen verändert und sich damit über die Proteste von Verbrauchern ebenso hinweggesetzt, wie über Proteste gegen die Wiederanschaltung der Atomkraftwerke (Kingston 2013). Unter der Regierung Abe ist daher eine Zunahme an Partizipationsmöglichkeiten für Verbraucher im Bereich Lebensmittelsicherheit nicht zu erwarten.

LITERATURVERZEICHNIS

- Busch, Lawrence (2013): *Standards. Recipes for reality*. Cambridge: MIT Press.
- Chan, Jennifer (2008): *Another Japan is possible: New social movements and global citizenship education*. Stanford: Stanford University Press.
- Chen, Mei-Fang (2008): Consumer trust in food safety – A multidisciplinary approach and empirical evidence from Taiwan. *Risk Analysis* 28 (6): 1553–1569.
- Cooper, William H. und Manyin, Mark E. (2012): Japan's possible entry into the Trans-Pacific Partnership and its implications. *CRS Report for Congress*. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42676.pdf> (letzter Zugriff am 13.10.2013).
- Europäisches Parlament (2015): Sechs Dinge, die Sie über GVO wissen sollten. <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20151013STO97392/Sechs-Dinge-die-Sie-%C3%BCber-GVO-wissen-sollten> (letzter Zugriff am 11. 4.2016).
- FAO/WHO (2006): Food Safety risk analysis: a guide for national food safety authorities. <http://www.fao.org/docrep/012/a0822e/a0822e.pdf> (letzter Zugriff am 27.12.2015).
- Foljanty-Jost, Gesine, Haufe, Karoline und Aoki, Mai (2013): *Bürger als Partner: Kooperative Demokratie in japanischen Kommunen*. Wiesbaden: Springer VS.
- FSC (2015): Genetically modified foods: Risk assessment by risk manager's mandate. http://www.fsc.go.jp/englishevaluationsreports/newfoods_gm-e1.html (letzter Zugriff am 20.1.2016).
- Hartmann, Peter J. (2003): *Konsumgenossenschaften in Japan: Alternative oder Spiegelbild der Gesellschaft? Entwicklungen und Strukturen am Beispiel der Präfektur Ōsaka*. München: Iudicium.
- Horn, Henrik, Mavroidis, Petros C. und Sapir, André (2010): Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy* 33 (11): 1565–1588.
- Hüstebeck, Momoyo (2014): *Dezentralisierung in Japan. Politische Autonomie und Partizipation auf Gemeindeebene*. Wiesbaden: Springer VS Forschung.
- Kadomatsu, Narufumi (2011): *Accountability of administration in Japan after the mid-1990s*. https://sydney.edu.au/law/anjel/documents/2011/ZJapanR31_06_Kadomatsu_Endf1_GrN4.pdf (letzter Zugriff am 12.1.2016).
- Kingston, Jeff (2013): Nuclear power politics in Japan, 2011–2013. *Asian Perspective* 37: 501–521.
- Kropp, Cordula und Wagner, Jost (2010): Knowledge on stage: Scientific policy advice. *Science, Technology, & Human Values* 35 (6): 812–838.

- Maclachlan, Patricia L. (2006): Global trends vs. local traditions: Genetically modified foods and contemporary consumerism in the United States, Japan, and Britain. In: Maclachlan, Patricia L. und Garon, Sheldon (Hg.): *The ambivalent consumer. Questioning consumption in East Asia and the West*. Ithaca and London: Cornell University Press: 236–259.
- (2002): *Consumer politics in postwar Japan. The institutional boundaries of citizen activism*. New York: Columbia University Press.
- MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries, and Forestry) (2013): *Heisei 24 nendo shokuryō jikyūritsu nitsuite* [Über die Lebensmittelselbstversorgungsrate im Jahr 2012]. <http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/anpo/130808.html> (letzter Zugriff am 20.9.2014).
- MHLW (Ministry of Health, Labor, and Welfare) (2010): *Idenshi kumikae shokuhin no anzenisei nitsuite* [Über die Sicherheit genetisch veränderter Lebensmittel]. <http://www.mhlw.go.jp/topics/idsenshi/dl/h22-00.pdf> (letzter Zugriff am 12.12.2015).
- N.N. (15.10.2015): Japan restarts second nuclear reactor despite public opposition. *Guardian* <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/15/japan-restarts-second-nuclear-reactor-despite-public-opposition> (letzter Zugriff am 23.1.2016).
- Naikakufu Kantei TPP Seifu Taisaku Honbu (2015): *Kantaiheiyō pātonāshipu kyōtei (TPP kyōtei) no gaiyō* [Überblick über das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (TPP-Abkommen)]. http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2015/10/151005_tpp_gaiyou_koushin.pdf (letzter Zugriff am 30.12.2015).
- Nihon Shōhisha Renmei (2015): *TPP ōsuji gōi ni kōgi shi, TPP soshi undō o kyōryoku ni susumemasu* [Wir protestieren gegen den TPP-Vertrag und stärken weiterhin die Anti-TPP-Bewegung]. http://nishoren.net/international_trade/tpp/7593 (letzter Zugriff am 29.12.2015).
- Nishizawa, Mariko (2005): Citizen deliberations on science and technology and their social environments: Case study on the Japanese consensus conference on GM crops. *Science and Public Policy* 32 (6): 479–489.
- Nōminren (2015): *Danwa: TPP ōsuji gōi ni manshin no okori o komete kōgi shi, gōitekkai o yōkyū suru* [Kommentar: Wir protestieren voll Wut gegen den gemeinsamen TPP-Vertragstext und fordern Japans Widerruf des Einverständnisses]. web.kamogawa.ne.jp/~nm-tpc/danwa/20151006_TPP_danwa.pdf (letzter Zugriff am 29.12.2015).
- OECD (2004): *OECD Reviews of Regulatory Reform Japan. Progress in Implementing Regulatory Reform*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4204101e.pdf?expires=1456949833&id=id&accname=ocid54016459&checksum=F1432435AC09F5F02669057CC5FBDBB2> (letzter Zugriff am 19.1.2016).
- Oyamada, Kenji (15.10.2015): Oshiete! TPP 4: Shoku no anzen wa mamorareru no? [Informiert uns! TPP 4: Kann die Sicherheit von Lebensmitteln gewährleistet werden?], *Asahi Shinbun*: 7.
- Papametriou, Theresa (2014): *Restrictions on genetically modified organisms: European Union*. <http://www.loc.gov/law/help/restrictions-on-gmos/eu.php> (letzter Zugriff am 27.9.2015).
- Rafferty, Kevin (20.10.2015): Too early for TPP cheers. *Japan Times*. <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/10/20/commentary/worldcommentary/too-early-for-tpp-cheers/#.VmaqH0bJ5NU> (letzter Zugriff am 12.12.2015).
- Reiher, Cornelia (2015): Lebensmittelstandards als „Black Box“: Diskurse über Lebensmittelsicherheit und das Transpazifische Freihandelsabkommen in Japan.

- In: Reiher, Cornelia und Sippel, Sarah Ruth (Hg.): *Umkämpftes Essen – Produktion, Handel und Konsum von Lebensmitteln in globalen Kontexten*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht: 172–195.
- Sato, Kyoko (2007): *Meaning of genetically modified food and policy change and persistence: The cases of France, Japan and the United States*, PhD Thesis: Princeton University.
- Schwartz, Frank J. (2001): *Advice and consent. The politics of consultation in Japan*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Suppan, Steve (2015): *The TPP SPS chapter: Not a ,model for the rest of the world‘*. http://www.iatp.org/files/2015_12_03_TPP_SPS_SS.pdf (letzter Zugriff am 13.12.2015).
- Tiefenbach, Tim (2015): Eine Frage der Zeit: Das Scheitern von Abenomics. In: Chivavacci, David und Wiczorek, Iris (Hg.): *Japan 2015*. 197–215. USTR (2015): *TPP full text*. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (letzter Zugriff am 21.12.2015).
- Wynne, Brian (1993): „Public Uptake of Science: A Case for Institutional Reflexivity“, *Public Understanding of Science* 2, 4: 321–337.
- (1989): Sheepfarming after Chernobyl: A case study in communicating scientific information. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 31 (2): 10–39.
- Yamaguchi, Tomiko (2014): Social imaginary and dilemmas of policy practice: The food safety arena in Japan. *Food Policy* 45: 167–173.
- Yamaguchi, Tomiko and Suda, Fumiaki (2010): Changing social order and the quest for justification: GMO controversies in Japan. *Science, Technology and Human Values* 35: 382–407.
- Yamashita, Kazuhito (2015): *An evaluation of the TPP*. http://www.canonigs.org/en/column/macro-economics/20151130_3384.html (letzter Zugriff am 13.1.2016).
- Yasuda, Mie (2012): *Saru demo wakaru TPP* [TPP für Dummies]. Tokyo: Gōdō Shuppan.

AUSSTIEG ODER WIEDEREINSTIEG? ABES WIDERSPRÜCHLICHE ATOMPOLITIK

Florentine KOPPENBORG

1. EINLEITUNG

Am 10. März 2016, einen Tag bevor sich die Dreifachkatastrophe vom 11. März 2011 zum fünften Mal jährte, betonte der japanische Premierminister Shinzō Abe bei einer Pressekonferenz, dass Japan als ressourcenarmes Land nicht auf Atomkraftwerke (AKW) verzichten könne, um eine stabile Energieversorgung zu garantieren, die dabei Wirtschaft und Klimaschutz nicht aus den Augen verliere (Kantei 2016). Angesichts des Ausmaßes der Atomkatastrophe von Fukushima und ihren weltweiten politischen Auswirkungen überrascht diese Aussage nicht zuletzt deutsche Zuhörer. Während in Deutschland, genau wie in Belgien und der Schweiz, als unmittelbare Reaktion auf die Atomkatastrophe ein beschleunigter Ausstieg aus der Kernkraft beschlossen wurde (Schneider und Froggatt 2012: 4), ist ein politischer Wille zum Ausstieg aus der Kernkraft in Japans Regierung bislang nicht zu erkennen. Im Gegenteil, auf Nachfrage eines Journalisten erklärte Premierminister Abe, dass seine Regierung daran festhalte, alle AKW, die von der staatlichen Aufsichtsbehörde Nuclear Regulation Authority (NRA, *Genshiryoku Kisei Iinkai*) für sicher befunden werden, wieder in Betrieb zu nehmen (Kantei 2016). Wie ist es zu erklären, dass Japan als direkt von der Atomkatastrophe betroffenes Land an der Kernenergie festhält und wie realistisch ist ein solcher Wiedereinstieg?

Dieses Kapitel beleuchtet die jüngeren Entwicklungen in der japanischen Atompolitik, insbesondere die Einflussfaktoren hinter Abes Pro-Atomkraftkurs und die Auswirkungen dieser Politik am Beispiel der Atomaufsichtsbehörde NRA. Konkret zeichnet es die Entwicklungen in Japans Atompolitik seit 2011 nach, beginnend mit den für die Atompolitik relevanten Ereignissen unter der Regierung der Demokratischen Partei Japans (DPJ, *Minshu-tō*) – von 2009 bis Ende 2012 –, gefolgt von der zweiten Regierungszeit Premierminister Shinzō Abes seit 2012. Da der Regierungswechsel und die Reform der Atomaufsicht zeitlich zusammenfallen, erlaubt die Zusammenschau Rückschlüsse auf die Bedeutung parteipolitischer Differenzen, aber auch über die Tragweite der Reformen im Bereich der Atomaufsicht. Die Verände-

rungen in der Atomaufsicht sind besonders aufschlussreich, um die vielen Widersprüche und Ambivalenzen in Japans gegenwärtiger Atompolitik zu verstehen, denn sie machen deutlich wie stark sich die klientelistischen Beziehungen zwischen Politik, Industrie und Energieversorgern verändert haben. Zum anderen zeigen sich hier eine Reihe von administrativen Hindernissen, die den Widerspruch zwischen Abes Ambitionen und den tatsächlichen Entwicklungen erklären. Das Resultat ist ein Pro-Atomkraftkurs der Regierung Abe, dessen Umsetzung jedoch nur schleppend vorangeht und auf Widerstand in der Bevölkerung stößt.

2. DAS „ATOMDORF“ VOR DEM 11. MÄRZ 2011: INTERESSEN UND NETZWERKE

Bislang wird die Entscheidung an der Kernkraft festzuhalten damit begründet, dass Japans „Atomdorf“ (*genshiryoku mura*) nach wie vor einflussreich ist. Der Begriff wurde in den späten 1990er Jahren von Tetsunari Iida geprägt, der dieses definiert als „Interessengemeinschaft der Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft bestehend aus Kraftwerksherstellern, Energieversorgern, der für Atomwirtschaft zuständigen Verwaltung sowie Forschungseinrichtungen“ (*Asahi Shinbun* 2.3.2012: 13). Die einzelnen Akteure werden im Folgenden näher vorgestellt. Die für die Atomwirtschaft zuständige Verwaltung bestand bis 2012 einerseits aus der für Energiepolitik zuständigen *Agency for Natural Resources and Energy* (ANRE, *Shigen Enerugi-chō*), sowie aus den beiden für atomare Sicherheit verantwortlichen Behörden *Nuclear and Industrial Safety Agency* (NISA, *Genshiryoku Anzen Hoanin*) und *Nuclear Safety Commission* (NSC, *Genshiryoku Anzen Inkaï*).

ANRE ist eine an das Ministerium für Wirtschaft Handel und Industrie (METI) angegliederte Behörde zu deren Hauptaufgaben die Formulierung von Energiepolitik gehört. Seit der Ölkrise von 1973 soll die von METI forcierte Förderung der Kernenergie dabei helfen, Japans Abhängigkeit von Rohstoffimporten zu verringern und eine stabile Energieversorgung zu garantieren. Mit dem Beginn der Verhandlungen für ein UN-Klimaabkommen Anfang der 1990er Jahre begannen ANRE und METI überdies die Kernkraft als emissionsfreien Energieträger zu vermarkten. Im Zuge einer proklamierten weltweiten Renaissance der Kernkraft veröffentlichte ANRE im Jahr 2006 einen Bericht mit dem Titel „Entwurf zur Gründung eines Atomstaates“ (*genshiryoku rikkoku keikaku*). Dieser legte den Grundstein für den in den Folgejahren ausgearbeiteten und 2010 veröffentlichten „Grundlagenplan Energie“ (*enerugi*

kihon keikaku)¹. Darin war festgehalten, dass der Bestand von Atomreaktoren bis 2030 um mindestens 14 erweitert werden und der Anteil des Atomstroms an der Gesamtstromerzeugung Japans damit auf ca. 50 Prozent erhöht werden sollte. Damit sollte die Unabhängigkeit von Rohstoffimporten wie Öl und Gas für die Energieversorgung und der Anteil emissionsfreier Energieträger am Gesamtstrommix auf 70 Prozent erhöht werden (METI 2010: 4).

Die Atomaufsicht NISA war ein Teil von ANRE und damit sowohl personell als auch finanziell abhängig von der Behörde, deren Hauptziel in der Förderung von Kernkraft bestand. Diese Konstruktion führte zu Interessenskonflikten zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen. Das Resultat waren, wie der parlamentarische „Untersuchungsausschuss für die Ursachen des Atomunfalls“ (Nuclear Accident Independent Investigation Committee, *Tōkyōdenryoku Fukushima Genshiryoku Hatsuden-sho-jiko Chōsaiinkai*) in seinem Abschlussbericht 2012 feststellte, lasche Vorschriften, die es AKW-Betreibern beispielsweise erlaubten, über teure Maßnahmen wie Schutzwälle gegen Tsunamiwellen weitestgehend autark zu entscheiden (NAIIC 2012: 20). Das NSC hingegen war im Kabinettsbüro angesiedelt und für die Kontrolle der Atomaufsicht NISA zuständig. Ohne Weisungsbefugnis gegenüber NISA und beschränkt auf eine rein beratende Funktion gegenüber dem Kabinettsbüro, konnte das NSC seine Kontrollfunktion jedoch nur bedingt ausüben (Ferguson und Jansson 2013: 6).

Weitere Mitglieder des „Atomdorfes“ sind die Energieversorger, insgesamt zehn Unternehmen, die jeweils regional eine Monopolposition innehaben.² Neun davon betreiben AKWs, wobei sich gut die Hälfte in der Hand der Tokyo Electric Power Company (TEPCO) und der Kansai Electric Power Company (KEPCO) befinden. Dazu kommen die großen Hersteller von AKW, wie Toshiba und Mitsubishi, die zusammen mit den Energieversorgern traditionell eine wichtige Klientel des japanischen Wirtschaftsministeriums METI darstellen. Ergänzt um die langjährige Regierungspartei, der Liberaldemokratischen Partei Japans (LDP, *Jiyūminshu-tō*) mit ihrer industrieorientierten Politik, wird diese Konstellation und die enge klientelistische Verbindung zwischen Politik, Bürokratie und Wirtschaft auch oft als „eisernes Dreieck“ bezeichnet. Von Bedeutung sind überdies Universitäten, wie etwa die Universität Tokyo, denen Kritiker vorwerfen, dass sie kernenergiekritische Forschungsergeb-

¹ In englischsprachigen Veröffentlichungen von ANRE und METI häufig als „Strategic Energy Plan“ bezeichnet.

² Eine Öffnung des Energiemarktes begann Anfang 2016, aber für den hier beleuchteten Zeitabschnitt trifft die Beschreibung als regionaler Monopolist zu.

nisse nicht veröffentlichen (Lukner und Sakaki 2011: 52). Überdies zählen teilweise auch die Medien dazu, allen voran die Tageszeitung *Yomiuri Shinbun*³ mit ihrer bis in die 1960er Jahre zurückreichenden Geschichte an atomkraftfreundlicher Berichterstattung (Kingston 2013: 108).⁴

Auch wenn das „Atomdorf“ bis heute besteht und in seinen Grundstrukturen gefestigt erscheint, wäre es falsch anzunehmen, dass die Ereignisse des 11. März 2011 keinen Einfluss auf die japanische Atompolitik gehabt hätten. Dies gilt insbesondere für die neue Atomaufsichtsbehörde NRA, welche als Reaktion auf die Atomkatastrophe ins Leben gerufen wurde. Die NRA wird bislang zwar nur selten in internationalen Medien oder in wissenschaftlichen Studien aufgegriffen, ist aber entscheidend, da Premierminister Shinzō Abe bei der von ihm forcierten Wiederinbetriebnahme von AKW auf die Kooperation der NRA angewiesen ist. Denn AKW können erst dann wieder hochgefahren werden, wenn die NRA dem ausdrücklich zustimmt. Aus diesem Grunde ist die Frage, inwieweit die NRA eine unabhängig agierende Atomaufsicht darstellt von großer Bedeutung.⁵

3. DER ATOMUNFALL VON FUKUSHIMA UND SEINE POLITISCHEN AUSWIRKUNGEN

Das Erdbeben der Stärke 9 auf der Richterskala und der darauffolgende Tsunami verursachten massive Probleme mit der Stromversorgung sowie mit der Kühlung der Reaktoren des AKW Fukushima Daiichi. Infolgedessen ereigneten sich Kernschmelzen in den Reaktoren 1, 2 und 3. In den darauffolgenden Tagen wurden die Reaktorblöcke 1, 3 und 4 durch Wasserstoffexplosionen noch weiter beschädigt.⁶ Die Berichter-

³ Die *Yomiuri Shinbun* ist die größte der fünf überregionalen japanischen Tageszeitungen mit einer Morgenausgabe und einer Abendausgabe, die zusammen eine Auflage von ca. 13 Millionen Exemplaren erreichen. Sie gilt als politisch konservativ und seit langem als Sprachrohr der Atombefürworter.

⁴ Für weitere wichtige Quellen zum Thema Atomdorf siehe Scalise (2013); Cotton (2015); Vivoda und Graetz (2014).

⁵ Inwieweit die NRA eine unabhängig agierende Atomaufsicht darstellt und wie sich die Interaktionsmuster der Akteure innerhalb des „Atomdorfes“ durch die Reform der Atomaufsicht konkret verändert haben, werden in der Doktorarbeit der Autorin genauer beleuchtet.

⁶ Die Reaktoren 4, 5 und 6 waren aufgrund von Wartungsarbeiten außer Betrieb und daher nicht von einer Kernschmelze betroffen. Die Explosion in Reaktorblock 4 wird darauf zurückgeführt, dass Wasserstoff aus dem havarierten Block 3 durch Leitungen in Block 4 gelangte.

stattung innerhalb Japans über die als „Atomunfall im AKW Fukushima Daiichi“ (*Fukushima daiichi genpatsujiko*)⁷ bekannt gewordene Unfallserie wurde dabei nicht nur in Japan selbst als beschwichtigend wahrgenommen. Beispielweise berichtete der staatliche japanische Fernsehsender NHK (*Nippon Hōsō Kyōkai*) erst nach zwei Monaten über die Möglichkeit einer oder mehrerer Kernschmelzen (Kingston 2013: 108–9), obwohl der Unfall bereits im April von den zuständigen Behörden als Stufe 7 auf der Internationale Bewertungsskala für nukleare und radiologische Ereignisse (INES) klassifiziert worden war (METI 2011). Damit galt er offiziell als katastrophaler Unfall bei dem davon auszugehen war, dass die betroffene Anlage stark oder gänzlich zerstört worden war und Kernschmelzen in mehreren Reaktoren stattgefunden hatten.

Die sich aus dem Mangel an Informationen in den Medien ergebende Unsicherheit war sicherlich ein Faktor, der zur politischen Mobilisierung großer Bevölkerungsteile und zu ersten landesweiten Demonstrationen gegen Kernkraft im April 2011 beitrug. Diese wuchsen stetig an und erreichten ihren Höhepunkt am 16. Juli 2012 mit einem Protestmarsch in Tokyo gegen die Nutzung von Kernkraft sowie den Umgang mit der aus dem beschädigten AKW Fukushima Daiichi austretenden radioaktiven Strahlung. Laut Medienangaben nahmen zirka 60.000 Teilnehmer an der Demonstration teil, die unter anderem von Literaturnobelpreisträger Kenzaburō Ōe unterstützt wurde. Damit war sie die bis dahin größte Demonstration in Japan seit den 1960er Jahren (*Guardian* 19.9.2011). Selbst in Meinungsumfragen der atomkraftfreundlichen *Yomiuri Shinbun* aus der Zeit wird eine zunehmend kritische Haltung der Bevölkerung gegenüber der Atomenergie deutlich. Die Zeitung hatte in dem Zeitraum von April bis November 2011 Umfragen durchführen lassen zu der Frage, welche Rolle Kernkraft zukünftig in Japan spielen sollte. Folgende Antwortmöglichkeiten waren dabei vorgegeben: für den Ausbau der Kernkraft, für ein Beibehalten des bisherigen Anteils von 30 Prozent im Gesamtenergiemix⁸, für eine Verringerung des Anteils sowie für den Ausstieg aus der Kernkraft. Waren im April noch 56 Prozent der Befragten entweder für einen Ausbau oder zumindest ein Beibehalten des bisherigen Anteils, sank dieser Anteil bis November

⁷ Der Begriff unterscheidet sich von denen in der deutschsprachigen Berichterstattung gebräuchlichen Begriffen wie „Atomunfall von Fukushima“ (*Deutsche Welle* 11.3.2016), „(Super-)GAU von Fukushima“ (*Welt* o.A.), „Atomunglück von Fukushima“ (*Süddeutsche Zeitung* 2016) oder einfach „Fukushima“ (*Zeit* 6.3.2014).

⁸ Dies entspricht dem Stand vom Januar 2011.

2011 auf 24 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil der Befürworter einer Verringerung des Anteils bzw. eines völligen Atomausstiegs von 41 Prozent auf 73 Prozent (Shibata und Tomokiyo 2014: 66–67).

Zur wachsenden Gruppe der Kernenergiegegner stieß auch der damalige Premierminister (2010–2011) Naoto Kan von der DPJ, der vor Fukushima noch einen Ausbau der Kernkraft unterstützt hatte. Als Reaktion auf die Atomkatastrophe kündigte er am 13. Juli 2011 an, dass Japan seine Abhängigkeit von der Kernkraft verringern und langfristig komplett aussteigen werde (Kantei 2011b). Darüber hinaus leitete Kan einen Monat später eine Reform der eingangs beschriebenen Atomaufsicht NISA ein. Damit reagierte er nicht nur auf das Versagen der NISA hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit von AKW, sondern auch auf ihre unzureichende Rolle im Krisenmanagement. Die Fukushima-Krise hatte gezeigt, dass es NISA an geeigneter Expertise mangelte. Beispielsweise war der Leiter der Behörde kein Nuklearexperte, sondern ein früherer Beamter des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie (Kan 2012: 17). Das von Kan im August 2011 eingeleitete Reformvorhaben sah vor, die Atomaufsichtsbehörde NISA aus dem Wirtschaftsministerium herauszulösen und an das Umweltministerium anzugliedern. Damit sollte die AKW-Aufsicht klar von der politischen Förderung von Kernkraft getrennt werden (Kantei 2011a).

Die Ankündigung, dass Japan langfristig aus der Kernkraft aussteigen werde, wirkte auf viele Beobachter wie der Auftakt zu einer schnellen und entschiedenen Richtungswende in der japanischen Atompolitik. Dieser Eindruck wurde noch dadurch bestärkt, dass Premierminister Kan kurz vor seinem Rücktritt ein Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien durch das Parlament brachte.⁹ Aber erst Kans Parteifreund und Nachfolger als Premierminister, Yoshihiko Noda (2011–2012), kam die Aufgabe der Neuausrichtung der Energiepolitik zu. Dafür schlug er einen für japanische Verhältnisse eher ungewöhnlichen Weg ein indem er das „Energy and Environment Council of the Japanese Government“ (EEC, *Enerugi Kankyō Kaigi*) im Kabinettsbüro einrichten ließ anstelle eines Beratungsausschusses (*shingikai*) im Wirtschaftsministerium. Durch diese neu geschaffene Institution war die Regierung nun direkt an der Ausarbeitung einer neuen Strategie beteiligt und unternahm zudem den Versuch einer stärkeren

⁹ Dieses ähnelt dem deutschen Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) insofern, dass es ebenfalls eine Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien beinhaltet (Morita und Matsumoto 2014: 11–12). Anders als im EEG ist aber weder eine vorrangige Einspeisung erneuerbarer Energie vorgesehen noch werden die Netzbetreiber verpflichtet einen Netzzugang bereitzustellen.

Bürgerbeteiligung mithilfe von elf öffentlichen Anhörungen, einem Deliberationsforum¹⁰ sowie einem System zur Sammlung von Meinungsbeiträgen von Bürgern (Ban 2012). Der Prozess mündete in der Verabschiedung des Strategiepapiers „Innovative Strategy for Energy and the Environment“ (*kakushinteki enerugi kankyō senryaku*) durch das EEC am 14. September 2012. Darin ist als Zielmarke festgehalten, dass Japan in den 2030er Jahren aus der Kernkraft aussteigen solle. Obwohl das Strategiepapier als Grundlage für einen Kabinettsbeschluss zur zukünftigen Energiepolitik dienen sollte, kam es aufgrund starken Widerstands von Wirtschaftskreisen letztlich zu keiner offiziellen Übernahme der Grundsätze durch die Regierung (Eda Hiro 2012).

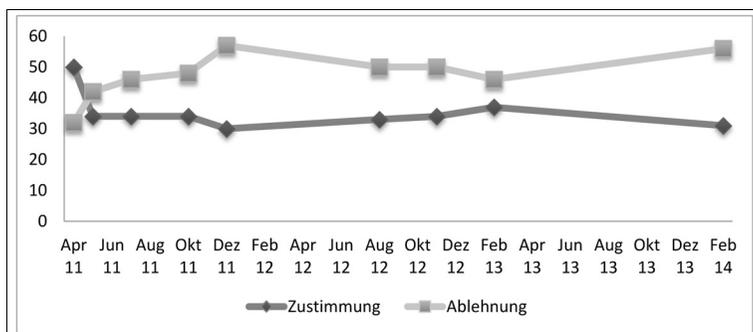
In der Bevölkerung wurde ein möglicher Ausstieg aus der Kernkraft jedoch positiv gesehen wie Umfragen der *Asahi Shinbun*¹¹ sowie der *Yomiuri Shinbun* zeigen. So sprachen sich im Juli und August 2012 jeweils eine deutliche Mehrheit von über 70 Prozent der Befragten entweder für den Ausstieg aus der Kernkraft oder für eine Verringerung ihres Anteils an der Stromversorgung auf 15 Prozent aus (Shibata und Tomokiyo 2014: 76). Interessant dabei ist, dass der Anteil der Befragten, der sich atomkraftkritisch zeigt, im Vergleich zu den oben genannten Umfragen der *Yomiuri* von 2011 gleichbleibend hoch ist. Diese Konstanz steht in starkem Kontrast zur öffentlichen Meinung nach anderen AKW-Unfällen, wie dem Three Mile Island Unfall in den USA im Jahr 1979 oder der Atomkatastrophe im AKW Tschernobyl 1986 in der damaligen Sowjetunion, als das atomkritische Lager in Japan zwar kurzfristig Zulauf erhielt, aber es zu keinem langfristigen Stimmungsumschwung kam (Shibata und Tomokiyo 2014: 9). Eine von der Tageszeitung *Asahi Shinbun* seit April 2011 regelmäßig durchgeführte Umfrage zur Haltung der Bevölkerung gegenüber der Nutzung

¹⁰ Hierbei handelt es sich um „Deliberative Polling“, eine neue Art der Bürgerbefragung. Dabei wird laut des Stanford Center for Deliberative Democracy ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung zu einem Thema zuerst befragt, dann mit ausgewogenem Informationsmaterial zum Thema versorgt und schließlich dazu eingeladen, basierend auf dem Studium der Materialien, in kleinen Gruppen Fragen zu entwickeln und diese mit Politikern und Experten zu diskutieren. Abschließend wird die eingangs durchgeführte Befragung wiederholt, um zu beurteilen, wie sich die Präferenzen der Teilnehmer durch die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema verändert haben.

¹¹ Die *Asahi Shinbun* ist eine von fünf überregionalen japanischen Tageszeitungen mit einer Morgenausgabe und einer Abendausgabe, deren Auflage zusammen täglich fast 11 Millionen Exemplare erreichen. Die politische Ausrichtung der *Asahi Shinbun* ist Mitte-links.

von Kernkraft zeigt, dass in Japan auch mehrere Jahre nach der Atomkatastrophe von Fukushima die kritischen Stimmen überwiegen (Abb. 3). Damit wird deutlich, dass in der japanischen Bevölkerung ein dauerhafter Meinungsumschwung stattgefunden hat.

Abbildung 1: Umfrage der Asahi Shinbun zur Nutzung von Kernkraft.



Quelle: Shibata und Tomokiyo (2014: 9).

Noda setzte sowohl den von Kan angestoßenen Beratungsprozess über Japans zukünftige Energiestrategie als auch die Reform der Atomaufsichtsbehörde fort. Der im Januar 2012 in das japanische Parlament eingebrachte Gesetzesentwurf sah vor die neue Aufsicht in das Umweltministerium (MOE) einzugliedern. Die Debatte im Parlament konzentrierte sich auf die Organisationsform sowie auf die Frage wie ein effektives Krisenmanagement in Zukunft gewährleistet werden kann. Da die DPJ-Regierung nur im Unterhaus des japanischen Parlaments eine Mehrheit besaß, war sie für die erfolgreiche Verabschiedung des Gesetzes auf die Kooperation der Oppositionsmehrheit im Oberhaus, insbesondere der LDP, angewiesen.

Der im April von der LDP in Abstimmung mit der *Kōmei-tō*¹² ins Parlament eingebrachte Gegenentwurf forderte eine größere institutionelle Unabhängigkeit der Atomaufsicht von der Regierung und der übrigen Ministerialverwaltung als es der Regierungsentwurf vorsah. Dies wurde maßgeblich damit begründet, dass es notwendig sei, den Forderungen der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) nach einer unabhängigen

¹² Die *Kōmei-tō* Partei wurde von Mitgliedern der religiösen Sōka-Gakkai-Bewegung gegründet, welche in Anlehnung an den Nichiren-Buddhismus entstanden ist. Sie ist seit 1999 als kleiner Koalitionspartner der LDP an der Regierung beteiligt und war, wie die LDP, während der DPJ-Regierung 2009 bis 2012 in der Opposition.

gen Atomaufsicht nachzukommen, um das verlorene Vertrauen der japanischen Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft in die Sicherheit der Kernkraft zurückzugewinnen (LDP 2012: 1–2). Innerhalb der LDP mit ihrer beträchtlichen Anzahl an Atombefürwortern regte sich zwar auch Widerstand gegen eine solche unabhängige Atomaufsicht (*Asahi Shinbun* 24.2.2012: 3), letztendlich setzten sich aber die Befürworter durch. Die Regierung folgte dem Oppositionsvorschlag und das „Gesetz zur Errichtung der Nuclear Regulation Authority“ (*Genshiryoku Kisei Iinkai Secchihō*) wurde schließlich einen Tag vor Ende der Legislaturperiode vom Parlament verabschiedet (Kokkai 2012).

Die neue Atomaufsichtsbehörde, *Nuclear Regulation Authority* (NRA), wurde als Nachfolger von NISA und NSC im September 2012 ins Leben gerufen. Geleitet wird sie von einer fünfköpfigen Kommission, deren Mitglieder im Gegensatz zur alten Behörde nicht vom zuständigen Minister, sondern vom Premierminister ernannt werden. Das Parlament muss der Ernennung zustimmen. Die Mitarbeiterzahl der Atomaufsichtsbehörde ist von anfangs etwa 450 auf inzwischen etwa 900 Mitarbeiter angewachsen. Einmal von der NRA gefällte Entscheidungen können im Gegensatz zu Beschlüssen von an Ministerien angegliederten Behörden nicht mehr von der Legislative oder der Regierung rückgängig gemacht werden. NRA-Entscheidungen können ausschließlich über den Rechtsweg angefochten werden (Kokkai 2012). Eine der ersten Aufgaben der neuen Aufsicht bestand darin, innerhalb von zehn Monaten neue Sicherheitsstandards für kommerzielle AKW sowie Forschungs- und Wiederaufbereitungsanlagen auszuarbeiten. Des Weiteren obliegt es der neuen Atomaufsicht Richtlinien für das Krisenmanagement im Falle eines Atomkraftunfalls zu erarbeiten und die an dem havarierten Kraftwerk Fukushima Daiichi vorgenommenen Rückbauarbeiten zu beaufsichtigen (NRA 2014: 5).

Zusammenfassend lassen sich für die zwei Jahre nach der Atomkatastrophe von Fukushima – also noch vor dem Amtsantritt Shinzō Abes – drei maßgebliche Entwicklungen festhalten. Erstens ist ein deutlicher Umschwung in der öffentlichen Meinung hin zu einer atomkraftkritischen Haltung zu beobachten. Zweitens ist eine vergleichsweise unabhängige Atomaufsichtsbehörde entstanden, welche bessere Sicherheitsstandards bei Atomanlagen gewährleisten und das im Zuge der Atomkatastrophe verlorene Vertrauen der Bevölkerung in die Atomenergie zurückzugewinnen soll. Drittens hat eine Debatte um einen Ausstieg aus der Atomkraft begonnen, welche aber bis zum Regierungsantritt Abes im Dezember 2012 in keinem konkreten Regierungsentschluss mündete. Damit fiel die Aufgabe, über die Zukunft der Atomkraft in Japan zu entscheiden, 2012 an die Abe-Regierung.

4. „BUSINESS AS USUAL“ IN DER ATOMPOLITIK UNTER PREMIERMINISTER ABE?

Kurz zuvor ins Amt gewählt, stellte Premierminister Abe in seiner Neujahrsansprache für das Jahr 2013 die Schwerpunkte seiner Amtszeit dar. Darin machte er deutlich, dass das Hauptaugenmerk seiner Politik auf der Stärkung des Wirtschaftswachstums liegen werde. Bezüglich der zukünftigen Nutzung von Kernkraft kündigte er zweierlei an: Erstens würden alle verfügbaren Reaktoren innerhalb von drei Jahren einer Sicherheitsprüfung unterzogen und, nach erfolgreichem Bestehen dieser, umgehend wieder in Betrieb gehen. Zweitens solle Japans Abhängigkeit von Atomstrom „so weit wie möglich“ (*dekirukagiri*) verringert werden. Interessant dabei ist, dass Abe diese zweite Aussage erst anfügte als er von einem Journalisten gebeten wurde, sich konkreter zu seinen zuvor verkündeten AKW-Ausbauplänen zu äußern. Abe beschränkte sich auf den Hinweis, dass dies keine Entscheidung sei, die sofort getroffen werden könne (Kantei 2012). Jedoch verstanden viele Beobachter Abes Ausführungen als Ankündigung, dass Japan innerhalb von drei Jahren wieder einen beträchtlichen Teil seiner Energieversorgung über Kernkraft decken werde. Allerdings folgte prompt Widerspruch von der Atomaufsicht NRA, was weitaus weniger öffentliche Beachtung fand. So erklärte der Vorsitzende der NRA, Shun'ichi Tanaka, dass es aufgrund der Komplexität der Sicherheitsprüfungen nicht möglich sein werde, diesen Prozess innerhalb von drei Jahren abzuschließen (NRA 2013b).

Nachdem Beratungen über Japans zukünftige Energiestrategie unter der DPJ-Regierung zu einem großen Teil innerhalb des Kabinettsbüros und damit unter Aufsicht der Regierung stattgefunden hatten, wurden sie mit dem Amtsantritt Abes in die Hände von ANRE gelegt. Somit nahmen die Bürokraten des Wirtschaftsministeriums, wie auch schon vor der Atomkatastrophe von Fukushima, wieder eine federführende Rolle ein. Im Zentrum der Beratungen standen die Fragen, um wieviel der Anteil der erneuerbaren Energien überhaupt erhöht werden könne, um die wegfallende Kernkraft zu ersetzen, und wie hoch das Potenzial von Energieparmaßnahmen wirklich sei (Kikkawa 2012: 14–15). Beide Problematiken sind in dem von ANRE ausgearbeiteten und von der Abe Regierung im April 2014 angenommenen „Grundlagenplan Energie“ (*Enerugi Kihon Keikaku*) insofern sichtbar, dass er, anders als bis dato üblich, keine konkreten numerischen Ziele für bestimmte Energieträger enthält.

Die in dem ANRE-Plan dargelegten Argumente knüpften direkt an frühere ANRE-Dokumente an, welche Kernkraft als stabile und emissionsarme Energiequelle preisen. Mit ihrer Hilfe solle Japan seine Abhängigkeit von Energieexporten reduzieren und die Energieselbstversor-

gungsrate erhöhen. Zugleich warnt der ANRE-Plan vor den möglichen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Kernkraft, welcher vermehrt Importe anderer Energieträger wie Öl und Gas notwendig machen würde. Allerdings enthält der Plan auch die Empfehlung, dass nur jene Meiler wieder ans Netz gehen sollten, welche von der NRA für sicher befunden werden. Zudem solle die Abhängigkeit von der Atomenergie „so weit wie möglich“ durch den Ausbau erneuerbarer Energien sowie durch Energiesparmaßnahmen verringert werden (METI 2014: 24). Nach einem weiteren Jahr der Beratungen über konkrete numerische Ziele einigten sich Vertreter der Regierungspartei LDP, des Koalitionspartners Kōmei-tō, des Wirtschaftsministeriums METI sowie des Umweltministeriums MOE im April 2015 in der ständigen „Untersuchungsgruppe für umfassende Rohstoff- und Energiepolitik“ (*Sōgō Shigen Enerugī Chōsakai*) auf einen neuen Strommix für das Jahr 2030. Demnach sollte 2030 zwischen 20 und 22 Prozent des Strombedarfs durch Atomstrom gedeckt werden (*Tokyo Shinbun* 29.4.2015: 3).

Diese neu formulierte Zielvorgabe ist aus mehrfacher Hinsicht interessant, nicht zuletzt da die Bewertung des Plans sehr unterschiedlich ausfällt, abhängig von der herangezogenen Vergleichsbasis. Verglichen mit dem im „Grundlagenplan Energie“ aus dem Jahr 2010 und dem darin avisierten Ausbau der Kernkraft auf 50 Prozent (METI 2010: 4), stellen die neuen Ziele eine deutliche Reduktion um über die Hälfte dar. Vergleicht man sie mit dem Stand vom Januar 2011, als Kernkraft 30 Prozent des Strombedarfes deckte, lässt sich immerhin eine Verringerung um sieben bis neun Prozent feststellen. Doch gemessen am tatsächlichen Anteil der Kernenergie, welcher seit dem Herunterfahren der letzten AKW im August 2013, auf null gesunken war, stellt der Beschluss eine deutliche Erhöhung dar. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Plans betrifft die Umsetzbarkeit des 20 bis 22 Prozent-Ziels. Dieses kann nur erreicht werden, wenn die von der NRA als Ausnahmeregelung vorgesehene Laufzeitverlängerung von 40 auf 60 Jahren zum Regelfall wird und alle verbliebenen Reaktoren wieder in Betrieb genommen werden. Sollte jedoch eine Abschaltung nach 40 Jahren erfolgen, würde der Anteil von Atomstrom bis 2030 auf etwa 15 Prozent sinken (*Tokyo Shinbun* 29.4.2015: 3).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Premierminister Abe eine zügige Wiederinbetriebnahme von AKW befürwortet und die unter Federführung von ANRE ausgearbeitete Energiestrategie der Regierung weiterhin auf Kernkraft setzt. Dabei stützen sich sowohl Premierminister Abe als auch ANRE und METI auf die bereits vor der Atomkatastrophe von Fukushima weit verbreiteten Argumente der Wirtschaftlichkeit, Umweltfreundlichkeit und Energiesicherheit. Kernkraft ist demnach wichtig, um unabhängig von Energieimporten zu werden. Neu hinzugekommen sind Hin-

weise, dass die Abhängigkeit von Kernkraft verringert werden soll und nur solche Reaktoren wieder ans Netz gehen werden, die von der NRA für sicher erklärt werden. Bedenkt man, dass zur Zeit des Beschlusses, im April 2015, Japan de facto keine Kernkraft nutzte, zeigt sich, dass dieses Dokument zunächst ohne praktische Auswirkungen war. Zugleich stand es im Gegensatz zur atomkraftkritischen Haltung der Bevölkerungsmehrheit.

Für die Wiederinbetriebnahme von AKW sind die Beziehungen zwischen NRA und der Regierung Abe von zentraler Bedeutung. Tatsächlich zeigen sich dabei Spannungen. Wie oben erwähnt, widersprach der Vorsitzende der NRA, Shun'ichi Tanaka, Abes Ankündigung, alle Reaktoren innerhalb von drei Jahren wieder in Betrieb nehmen zu wollen als nicht realisierbar. Ähnliches lässt sich auch über den im April 2015 vorgestellten angestrebten Energiemix für 2030 sagen, der sich wie eine Aufforderung an die NRA liest, die als Ausnahme vorgesehene Laufzeitverlängerung auf alle Reaktoren anzuwenden. Neben solch eher indirekten Wegen der Einflussnahme, besteht für den Premierminister auch die Möglichkeit direkt über die Wahl der NRA Kommissionsmitglieder Einfluss zu nehmen. Auch hier zeigt sich Abes atomkraftfreundliche Einstellung deutlich.

Laut Artikel 11 des 2012 als Kompromiss zwischen LDP und DPJ verabschiedeten Gesetz zur Errichtung einer neuen Atomaufsichtsbehörde sollen Kommissionsmitglieder nach bestimmten Auswahlkriterien ausgewählt werden, um zu verhindern, dass Kandidaten berufen werden, die als zu industrienah gelten und damit dem Ruf einer unabhängigen Atomaufsicht schaden könnten (Kokkai 2012). Konkret sollen alle für die NRA-Kommission nominierten Kandidaten jegliche Einkünfte aus Tätigkeiten in Verbindung mit der Atomindustrie offenlegen (*Asahi Shinbun* 2.3.2012: 4). Im Falle von Satoru Tanaka, Professor der Universität Tokyo, welche als Bestandteil des Atomdorfes gilt, wurde diese Regel offensichtlich missachtet. Im Mai 2014 von Premierminister Abe nominiert, wurden Informationen zu seinen Einkünften zum Teil geschwärzt und damit der Öffentlichkeit vorenthalten. Seine Nominierung wird daher als Versuch gewertet, die Unabhängigkeit der NRA zu untergraben (*Asahi Shinbun* 7.7.2014). Somit zeigt sich, dass Abe und METI die NRA einerseits öffentlich als Garant für die Sicherheit von AKW darstellen, sie andererseits sowohl mittelbar über neue Zielvorgaben als auch unmittelbar über die Wahl der Kommissionsmitglieder Druck auf die NRA ausüben.

Doch der Verlauf der bisher durch die NRA durchgeführten Sicherheitsprüfungen zeigt, dass diese Strategie bislang nicht aufgeht und es zu keiner Beschleunigung der Prüfung kam. Von den Reaktoren, für die seit August 2013 eine Sicherheitsprüfung beantragt wurde, wurden bis März 2016 fünf von der NRA als sicher eingestuft, darunter zwei Reaktoren des AKW Sendai, die seit Ende 2015 wieder am Netz sind. Es wird erwartet,

dass 2016 auch der Reaktor Nr. 3 im AKW Ikata hochgefahren wird (Kawada 2015). Die Reaktoren Nr. 3 und 4 im AKW Takahama in der Präfektur Fukui, die ebenfalls grünes Licht von der NRA und der Lokalregierung erhalten hatten, mussten jedoch nach nur wenigen Tagen wieder abgeschaltet werden aufgrund einer einstweiligen Verfügung durch das Distriktgericht Ōtsuki vom 9. März 2016 (*Asahi Shinbun* 9.3.2016).

Der bisherige Stand der Sicherheitsprüfungen offenbart eine stille Abwendung einiger Energieversorger von der Kernkraft. Das zeigt sich etwa darin, dass die Anzahl der kommerziell nutzbaren Reaktoren in Japan von 54 (Stand Januar 2011) auf 43 (Stand Januar 2016) gesunken ist, da alle sechs Reaktoren der beschädigten Anlage Fukushima Daiichi stillgelegt wurden (*Spiegel* 18.12.2013). Weitere fünf Reaktoren haben in der Zwischenzeit die neue maximale Laufzeit von 40 Jahren erreicht und sind vom Netz genommen wurden (*Japan Times* 13.4.2015). Für die verbleibenden Reaktoren obliegt es den Betreibern der AKW eine Sicherheitsprüfung bei der NRA zu beantragen. Bisher ist dies für 25 der verbleibenden 43 Reaktoren geschehen (NRA 2015). Betrachtet man die Auswahl genauer, zeigt sich, dass die Betreiber sich gezielt auf Anlagen mit der größten Wirtschaftlichkeit konzentrieren. Dies legt den Schluss nahe, dass es zumindest im Moment eher unwahrscheinlich ist, dass auch für die verbleibenden 18 Reaktoren Anträge eingereicht werden. Würden lediglich diese 25 Reaktoren, für die eine Sicherheitsprüfung durchgeführt wird, wieder ans Netz gehen, könnten sie im Jahr 2030 knapp 15 Prozent des Strombedarfs decken (Koppenborg 2016). Dies würde aber de facto das Aus für das erst 2015 von der Regierung formulierte Ziel, 2030 20 bis 22 Prozent der Energieversorgung durch Kernenergie sicherzustellen.

Eine weitere Hürde für die Regierungsziele ergibt sich aus der hohen Zahl von Klagen gegen AKW, die in den letzten Jahren angestrebt wurden. Wie bereits erwähnt, waren diese im Falle des AKW Takahama in der Präfektur Fukui zumindest vorübergehend erfolgreich. Das Distriktgericht Ōtsuki gab einer Sammelklage von 29 Anwohnern der an Fukui angrenzenden Präfektur Shiga gegen die Wiederinbetriebnahme statt. Es begründete die Entscheidung damit, dass der Betreiber KEPCO, der in Fragen rund um die Sicherheitsbelange des Kraftwerkes und der Evakuierung im Notfall in der Beweispflicht ist, seiner Pflicht nur ungenügend nachgekommen sei (*Asahi Shinbun* 9.3.2016). Ähnliche Klagen hatte es auch schon zuvor gegeben, etwa beim Distriktgericht Fukui ebenfalls gegen die Reaktoren Nr. 3 und 4 im AKW Takahama. Das Gericht gab letzterer im April 2015 statt und verhängte eine einstweilige Verfügung gegen die Wiederinbetriebnahme (*Tokyo Shinbun* 15.4.2015). Allerdings wurde diese noch im selben Jahr in einem von AKW-Betreiber ange strengten Revisionsverfahren rückgängig gemacht.

Weiterhin offen ist ein Prozess gegen die Fertigstellung des AKW Ōma, welcher 2014 vom Bürgermeister der Stadt Hakodate initiiert wurde. Dieser entschied sich für eine Klage, da Hakodate innerhalb des 30km Radius um das Kraftwerk Ōma und damit innerhalb des Gebietes liegt, für das die Stadtverwaltung einen Notfall-evakuierungsplan erstellen muss. Dies sei jedoch nicht möglich, da der Betreiber nicht ausreichend Informationen dafür zur Verfügung gestellt habe. Zudem hätte Hakodate, weil nicht Teil der Gemeinde, in dem sich das Kraftwerk Ōma befindet, kein Mitspracherecht bei der Inbetriebnahme obwohl es im Falle eines Unfalls von den Folgen ebenso betroffen wäre (Kingston 2015: 75). Eine weitere Klage hatte eine Gruppe von Bürgern der Präfektur Kagoshima eingereicht. Diese richtete sich gegen die Wiederinbetriebnahme des AKW Sendai, welche jedoch im April 2015 vom Distriktgericht Kagoshima abgewiesen wurde (*Japan Times* 23.4.2015).

Die Fülle an Gerichtsverfahren zeigt, dass Bürger wie auch Lokalpolitiker den Rechtsweg wählen, um die Politik zu beeinflussen und ihrer atomkritischen Haltung Nachdruck zu verleihen. Der Kontrast zwischen den Entscheidungen des Distriktgerichts in Fukui bzw. Ōtsuki und in Kagoshima offenbart aber auch die Tücken des Rechtsweges: Der Erfolg von Klagen hängt nicht zuletzt stark von der Person des Richters ab und kann, wie bereits geschehen, von höheren Instanzen rückgängig gemacht werden.¹³ Es ist daher noch nicht absehbar, wie stark Gerichtsprozesse die zukünftige Nutzung von Kernenergie auf lange Sicht beeinflussen werden.

5. FAZIT

Dieses Kapitel widmete sich der Frage, wie es sich erklären lässt, dass die Regierung Abe seit 2012 zu einer atomfreundlichen Politik zurückkehrt, trotz der erheblichen politischen Folgen des 11. März 2011. Die Analyse hat gezeigt, dass Abe an die Atompolitik von vor der Atomkatastrophe von Fukushima anknüpft. Dies wird in seinen Reden zum Thema deutlich, wie der Neujahrsansprache 2013 und der Rede zum fünften Jahrestag der Atomkatastrophe von Fukushima, aber auch in den 2014 und 2015

¹³ Klagen gegen AKW waren in Japan bereits vor der Atomkatastrophe von Fukushima ein Weg für Bürger um ihren Protest gegen den Bau von Atomanlagen Ausdruck zu verleihen. Von insgesamt 14 Gerichtsprozessen wurden zwei im Sinne der Kläger entschieden, aber später von einer höheren Instanz rückgängig gemacht (Kingston 2013: 111). Klagen waren dabei eher ein Mittel, um den Bau von AKW zu verzögern und zu verteuern statt ihn allein durch den Rechtsweg zu stoppen.

veröffentlichten Strategiepapieren zu Japans Energiepolitik. Stets wird dabei betont, dass Japan auf Kernkraft angewiesen sei, um günstigen Strom für die Wirtschaft und sauberen Strom für das Klima zu produzieren. Zudem sei Kernenergie unerlässlich, um die Selbstversorgungsrate Japans im Energiebereich zu erhöhen und damit teuren Energieimporten vorzubeugen. Diese Argumentation knüpft nahtlos an die Argumente an, die bereits vor der Atomkatastrophe von Fukushima insbesondere von METI und ANRE genutzt wurden, um den Ausbau von Kernkraft zu rechtfertigen. In Bezug auf das eingangs erwähnte „Atomdorf“ lässt sich damit festhalten, dass zwei zentrale Akteure, nämlich die LDP-Regierung und das an METI angegliederte ANRE, am Pro-Atomkraftkurs festhalten. Zumindest hier scheint das „eiserne Dreieck“ mit seinem auf die Industrie ausgerichteten Klientelismus auch weiter Bestand zu haben. Jedoch haben sich die Rahmenbedingungen für eine atomfreundliche Politik durch die Reform der Atomaufsicht und den öffentlichen Meinungsumschwung drastisch verändert.

Die NRA stellt im Vergleich zum Vorgänger NISA eine unabhängig agierende Atomaufsichtsbehörde dar, die für eine gründliche Sicherheitsprüfung eintritt. Deutlich zeigt sich dies darin, dass die NRA dem Druck der Regierung, die Sicherheitsprüfung schneller abzuschließen, bisher standgehalten hat. Gleichzeitig führen die mit den neuen Sicherheitsmaßnahmen verbundenen Investitionen zunehmend dazu, dass der Betrieb von AKWs immer weniger lukrativ wird für die Betreiber. Diese rüsten weniger Reaktoren nach als nötig sind, um die von der Abe Regierung formulierten Ziele zu erreichen. Zwar wird die Wiederinbetriebnahme von der Regierung im Namen der Wirtschaftlichkeit vorangetrieben, doch trifft dies immer weniger auf den Betrieb von AKW selbst zu. Der aktuelle Stand der Anträge auf Sicherheitsprüfungen für Reaktoren lässt erwarten, dass Japan im Jahr 2030 nur 15 Prozent seines Strombedarfs über AKW decken wird.

Die Tatsache, dass AKW erst nach abgeschlossener Sicherheitsprüfung durch die Atomaufsichtsbehörde NRA wieder ans Netz gehen können und auch die offizielle Vorgabe, die Abhängigkeit von Kernkraft „so weit wie möglich“ zu verringern, könnten dabei als ein Zugeständnis an in der Bevölkerung verbreiteten Zweifel gesehen werden. Der Beitrag hat aber gezeigt, dass es sich hierbei lediglich um Lippenbekenntnisse handelt. Tatsächlich wird Druck auf die NRA ausgeübt, möglichst viele Reaktoren für eine Wiederinbetriebnahme frei zu geben und Laufzeiten zu verlängern. Auch die Formulierung „so weit wie möglich“ lässt viel Spielraum.

Die wachsende Anzahl von Gerichtsverfahren über die Wiederinbetriebnahme einzelner Reaktoren ist zudem ein Indiz dafür, dass große

Teile der Bevölkerung ihre Bedenken nicht ausreichend gewürdigt sehen. Sollte ein Teil der Klagen langfristig Erfolg haben und zur Stilllegung von Reaktoren führen, würden auch die aktuell möglichen 15 Prozent Kernkraftanteil am Energiemix im Jahre 2030 unterschritten.

Sollte Abes kernenergiefreundliche Politik langfristig scheitern, dann vor allem wegen drei Faktoren, die bereits heute eine wichtige Rolle spielen: 1) einer unabhängigen Atomaufsicht, 2) der durch verschärfte Sicherheitsauflagen sinkenden Wirtschaftlichkeit von AKWs und 3) am Widerstand der Bürger in Form von Gerichtsprozessen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ban, Hideyuki (2012): *The innovative strategy for energy and environment and its future*. http://www.cnrc.jp/english/newsletter/nit151/nit151articles/02_strategy.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Cotton, Matthew (2015): Structure, agency and post-Fukushima nuclear policy: an alliance-context-actuality model of political change. *Journal of Risk Research* 18 (3): 317–332.
- Edahiro, Junko (2012): *Update on the discussion in Japan on energy and environment policy options to 2030*. http://www.japanfs.org/en/news/archives/news_id032229.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Ferguson, Charles D. und Jansson, Mark (2013): Regulating Japanese nuclear power in the wake of the Fukushima Daiichi accident. *Federation of American Scientists Issue Brief*. http://fas.org/wp-content/uploads/2013/05/Regulating_Japanese_Nuclear_13May131.pdf (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Kan, Naoto (2012): *Tōden Fukushima Genpatsu jiko: sōri daijin to shite kangaeta koto* [Als Premierminister in der Fukushima-Krise]. Tokyo: Gentōsha.
- Kantei (2016): *Press conference by Prime Minister Shinzo Abe on the upcoming fifth anniversary of the Great East Japan Earthquake*. http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201603/1216516_11003.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (2012): *Press conference by Prime Minister Shinzo Abe: Friday, January 4, 2013*. http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201301/04kaiken_e.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (2011a): *Basic policy on the reform of an organization in charge of nuclear safety regulation: Cabinet decision*. http://www.nsr.go.jp/english/e_nra/outline/03.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (2011b): *Press conference by Prime Minister Naoto Kan*. http://japan.kantei.go.jp/kan/statement/201107/13kaiken_e.html (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Kawada, Toshi (20.2.2015): Ehime reactor effectively clears NRA screening. *Asahi Shinbun*. <http://ajw.asahi.com/article/0311disaster/fukushima/AJ201505200072> (letzter Zugriff 01.3.2016).
- Kikkawa, Takeo (2012): *Denryoku kaikaku: enerugi seisaku no rekishi-teki dai tenkan* [Reform der Stromversorgung: Wendepunkte in der Geschichte der Energiepolitik]. Tokyo: Kodansha.

- Kingston, Jeff (2015): Downsizing Fukushima and Japan's nuclear relaunch. In: Mullins, Mark und Nakano, Kōichi (Hg.): *Disasters and social crisis in contemporary Japan: Political, religious, and sociocultural responses*. New York: Palgrave Macmillan: 59–80.
- (2013): Japan's nuclear village: Power and resilience. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical issues in contemporary Japan*. London: Routledge: 107–119.
- Kokkai (2012): *Genshiryoku kisei iinkai secchi-hō: heisei 24nen 6gatu 27nichi hōristu dai 47gō* [Gesetz zur Errichtung der Nuclear Regulation Authority 27.06.2012 Gesetz Nr. 47]. <http://hourei.ndl.go.jp/Search-Sys/viewEnkaku.do?i=74hoOCaW0RrdFPEQdFslGQ%3D%3D> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Koppenborg, Florentine (2016): Japan's nuclear power plans don't add up. *East Asia Forum*. <http://www.eastasiaforum.org/2016/03/03/japans-nuclear-power-plans-dont-addup/> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- LDP (2012): *Atarashii genshiryoku kisei soshiki ni kan suru kihonteki kangae kata* [Grundlegende Ansichten zur neuen Atomaufsichtsbehörde]. https://www.y-shiozaki.or.jp/contribution/pdf/20120417111607_GUv9.pdf (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Lukner, Kerstin und Sakaki, Alexandra (2011): Blockade durch Misstrauen: Das Fukushima-Krisenmanagement. *Zeitschrift für internationale Politik* 19 (80): 49–58.
- METI (2014): *Strategic energy plan*. http://www.enecho.meti.go.jp/en/category/others/basic_plan/pdf/4th_strategic_energy_plan.pdf (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (2011): *News release April 12, 2011: INES (the International Nuclear and Radiological Event Scale) rating on the events in Fukushima Daiichi nuclear power station by the Tohoku district off the pacific ocean quake*. <http://www.webcitation.org/5xsyUr2Wx?url=http://www.nisa.meti.go.jp/english/files/en20110412-4.pdf> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (2010): The strategic energy plan of Japan: Meeting global challenges and securing energy futures. Summary.
- NAIIC (2012): *The official report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission. Executive Summary*. http://www.nirs.org/fukushima/naiic_report.pdf (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- N.N. (2016): Atomkatastrophe in Japan. *Süddeutsche Zeitung*. http://www.sueddeutsche.de/thema/Atomkatastrophe_in_Japan (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (11.3.2016): Gedenken an Tsunami und Atomunfall von Fukushima. *Deutsche Welle*. <http://www.dw.com/de/gedenken-an-tsunami-und-atomunfall-von-fukushima/a-19110228> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (9.3.2016): Takahama Genpatsu 3, 4 gōki, unten sashi tome [Betrieb der Reaktoren 3 und 4 des AKW Takahama eingestellt] *Asahi Shinbun*. http://www.asahi.com/articles/ASJ37454PJ37PTJB00C.html?iref=comtop_list_nat_n02 (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (29.4.2015): Genpatsu izon senmei: 2030nen kōsei saidai 22% [Abhängigkeit von Atomkraft deutlich: Maximal 22% im Jahr 2030]. *Tokyo Shinbun*, Morgenausgabe.
 - (23.4.2015): Court rejects injunction against Sendai reactors. *Japan Times*.

- (15.4.2015): Takahama saikadō mitomezu [Wiederinbetriebnahme des AKW Takahama abgelehnt]. *Tokyo Shinbun*, Morgenausgabe.
 - (13.4.2015) Abe energy vows face test over five shutdowns. *Japan Times*.
 - (7.7.2014): New nuclear watchdog commissioner received additional industry payment. *Asahi Shinbun*. <https://lucian.uchicago.edu/blogs/atomicage/2014/07/07/new-nuclearwatchdog-commissioner-received-additional-industry-payment-via-the-asahi-shimbun/> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (6.3.2014): Fukushima: Zerfallszeit. *Zeit*. <http://www.zeit.de/2014/11/fukushima-reaktorunglueck-containersiedlung> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (18.12.2013): Betreiber TEPCO will alle Reaktoren dauerhaft stilllegen. *Spiegel*. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/fukushima-akw-betreiber-will-alle-reaktoren-dauerhaftstilllegen-a-939849.html> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (3.7.2012): Genshiryoku kiseiin, „mura hajjo“ no jinsen shishin „3nen nai ni genshiryoku kanren yakuiin“ wa jogai nado [Auswahlkriterien für NRA Kommissionsmitglieder von „außerhalb des Dorfes“: Ausschluss von „Personen in leitenden Positionen in der Atomindustrie in den letzten 3 Jahren“]. *Asahi Shinbun*, Morgenausgabe.
 - (2.3.2012): Genpatsu to media. Genshiryoku mura o megutte [Kernkraft und die Medien: das Atomdorf]. *Asahi Shinbun*, Morgenausgabe.
 - (24.2.2012): Genshiryoku Kisei-chō mienu hōan seiritsu [Zustandekommen einer Gesetzesvorlage für eine Atomaufsichtsbehörde nicht in Sicht]. *Asahi Shinbun*, Morgenausgabe.
 - (19.9.2011): Fukushima protesters urge Japan to abandon nuclear power: Tens of thousands join Fukushima protest march in Tokyo amid continuing fears over radiation. *Guardian*. <http://www.theguardian.com/world/2011/sep/19/fukushima-protesters-japan-nuclear-power> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- N.N. (o. A.): Thema Fukushima. *Welt*. <http://www.welt.de/themen/fukushima/> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- NRA (2015): Status of applications for review of commercial power reactors. <http://www.nsr.go.jp/english/regulatory/index.html> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- (2014): FY 2013: *Annual Report*. <https://www.nsr.go.jp/data/000067054.pdf> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (2013a): FY 2012: *Annual Report*. <https://www.nsr.go.jp/data/000067053.pdf> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
 - (2013b): *Genshiryoku kisei iinkai kisha kaiken ryoku Heisei 25nen 1gatsu kokonoka* [Protokoll der NRA Pressekonferenz am 9.1.2013]. <https://www.nsr.go.jp/data/000068563.pdf> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Scalise, Paul J. (2013): Policy images, issue frames, and technical realities: Contrasting views of Japan’s energy policy development. *Social Science Japan Journal* 16 (2): 301–308.
- Schneider, Mycle und Froggatt, Antony (2012): *World nuclear industry status report*. <http://www.worldnuclearreport.org/> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Shibata, Tetsuji und Tomokiyo, Hiroaki (2014): *Fukushima Genpatsu jiko to kokumin seron* [Der Atomunfall von Fukushima und die öffentliche Meinung]. Tokyo: Energy Review Center (ERC).

- Slater, David (2011): Fukushima women against nuclear power: Finding a voice from Tohoku. *Asia-Pacific Journal / Japan Focus*. <http://apjff.org/-David-H.-Slater/4694/article.html> (letzter Zugriff am 20.7.2016).
- Vivoda, Vlado und Graetz, Geordan (2014): Nuclear policy and regulation in Japan after Fukushima: Navigating the crisis. *Journal of Contemporary Asia* 45 (3): 1–20.

VI.
ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

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 Freerrechte 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). Reiher's 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).

ZU DEN AUTOREN DIESES BANDES

BURGSCHWEIGER-RIECK, Nadine. Doktorandin an der Freien Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Japanische Außenhandelspolitik, Makroökonomik und Konsumtrends.

nadine.burgschweiger@fu-berlin.de

HEINRICH, Steffen. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Japanstudien (DIJ) in Tokyo. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und Arbeitsmarktpolitik.

heinrich@dijtokyo.org

HOLDGRÜN, Phoebe Stella. Stellvertretende Direktorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Japanstudien (DIJ) in Tokyo. Forschungsschwerpunkte: Zivilgesellschaft und politische Partizipation, Geschlechtergleichstellungspolitik.

holdgruen@dijtokyo.org

KOPPENBORG, Florentine, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Graduate School of East Asian Studies (GEAS), Freie Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Energie- und Klimapolitik Japans.

f.koppenborg@fu-berlin.de

LILL, Felix. Freier Journalist mit Schwerpunkt Japan und Doktorand an der Hertie School of Governance, Berlin. Forschungsschwerpunkt: Politische Ökonomie alternder Bevölkerungen.

contact@felixlill.com

O'DAY, Robin. Assistant Professor für Anthropologie an der University of North Georgia. Forschungsschwerpunkte: Soziale Bewegungen, Jugend und Arbeit.

roday@ung.com

REIHER, Cornelia. Juniorprofessorin für die Gesellschaft Japans an der Freien Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Lebensmittelsicherheit, Ernährung und Landwirtschaft, Japans ländliche Räume, Globalisierung.

cornelia.reiher@fu-berlin.de

SCHULTZ, Franziska. Doktorandin am Asien-Orient-Institut (AOI), Abteilung für Japanologie an der Universität Tübingen und Gastforscherin am Centre for Asian Area Studies der Rikkyo Universität, Tokyo. Forschungsschwerpunkte: Sino-japanische Wirtschaftsbeziehungen und di-

plomatische Konfliktfelder.
franziska.schultz@gmail.com

VOGT, Gabriele. Professorin für Politik und Gesellschaft Japans an der Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Migration, Demografie, Okinawa.
gabriele.vogt@uni-hamburg.de

WIEMANN, Anna. Doktorandin an der Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Soziale Bewegungen, Zivilgesellschaft, Außen- und Sicherheitspolitik.
anna.wiemann@uni-hamburg.de

WINKLER, Christian G. Lecturer im Modern Japanese Studies Program (MJSP), Hokkaido University, Sapporo. Forschungsschwerpunkte: Nachkriegsverfassung, Partei- und Ideengeschichte.
winkler@imc.hokudai.ac.jp

YAMAMOTO, Raymond. Assistant Professor an der Aarhus University. Forschungsschwerpunkte: Japans Außen- und Sicherheitspolitik und Official Development Assistance.
raymond.yamamoto@cas.au.dk

MONOGRAPHIEN AUS DEM DEUTSCHEN INSTITUT FÜR JAPANSTUDIEN

- Bd. 1: Harumi Befu, Josef Kreiner (Eds.): *Othernesses of Japan. Historical and Cultural Influences on Japanese Studies in Ten Countries.*
1992, ²1995 ISBN 978-3-89129-481-9 342 S., kt.
- Bd. 2: Erich Pauer (Hg.): *Technologietransfer Deutschland – Japan von 1850 bis zur Gegenwart.*
1992 ISBN 978-3-89129-482-6 330 S., geb.
- Bd. 3: Shigeyoshi Tokunaga, Norbert Altmann, Helmut Demes (Eds.): *New Impacts on Industrial Relations – Internationalization and Changing Production Strategies.*
1992 ISBN 978-3-89129-483-3 492 S., geb.
- Bd. 4: Roy Andrew Miller: *Die japanische Sprache. Geschichte und Struktur.* Aus dem überarbeiteten englischen Original übersetzt von Jürgen Stalph *et al.*
1993 ISBN 978-3-89129-484-0 XXVI, 497 S., 24 Tafeln, geb.
- Bd. 5: Heinrich Menkhau (Hg.): *Das Japanische im japanischen Recht.*
1994 ISBN 978-3-89129-485-7 XVI, 575 S., geb.
- Bd. 6: Josef Kreiner (Ed.): *European Studies on Ainu Language and Culture.*
1993 ISBN 978-3-89129-486-4 324 S., geb.
- Bd. 7: Hans Dieter Ölschleger, Helmut Demes, Heinrich Menkhau, Ulrich Möhwald, Annelie Ortmanns, Bettina Post-Kobayashi: *Individualität und Egalität im gegenwärtigen Japan. Untersuchungen zu Wertemustern in bezug auf Familie und Arbeitswelt.*
1994 ISBN 978-3-89129-487-1 472 S., geb.
- Bd. 8: Gerhard Krebs, Bernd Martin (Hg.): *Formierung und Fall der Achse Berlin-Tōkyō.*
1994 ISBN 978-3-89129-488-8 256 S., geb.
- Bd. 9: Helmut Demes, Walter Georg (Hg.): *Gelernte Karriere. Bildung und Berufsverlauf in Japan.*
1994 ISBN 978-3-89129-489-5 521 S., geb.
- Bd. 10: Josef Kreiner (Ed.): *Japan in Global Context. Papers presented on the Occasion of the Fifth Anniversary of the German Institute for Japanese Studies, Tōkyō.*
1994 ISBN 978-3-89129-490-1 123 S., geb.
- Bd. 11: Josef Kreiner (Ed.): *The Impact of Traditional Thought on Present-Day Japan.*
1996 ISBN 978-3-89129-491-8 236 S., geb.

- Bd. 12: Josef Kreiner, Hans Dieter Ölschleger (Eds.): *Japanese Culture and Society, Models of Interpretation*. 1996 ISBN 978-3-89129-492-5 361 S., geb.
- Bd. 13: Josef Kreiner (Ed.): *Sources of Ryūkyūan History and Culture in European Collections*. 1996 ISBN 978-3-89129-493-2 396 S., geb.
- Bd. 14: Aoki Tamotsu: *Der Japandiskurs im historischen Wandel. Zur Kultur und Identität einer Nation*. Aus dem japanischen Original übersetzt von Stephan Biedermann, Robert Horres, Marc Löhr, Annette Schad-Seifert. 1996 ISBN 978-3-89129-494-9 140 S., geb.
- Bd. 15: Edzard Janssen, Ulrich Möhwald, Hans Dieter Ölschleger (Hg.): *Gesellschaften im Umbruch? Aspekte des Wertewandels in Deutschland, Japan und Osteuropa*. 1996 ISBN 978-3-89129-495-6 272 S., geb.
- Bd. 16: Robert Horres: *Raumfahrtmanagement in Japan. Spitzentechnologie zwischen Markt und Politik*. 1996 ISBN 978-3-89129-496-3 267 S., geb.
- Bd. 17/1: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk*. Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens. 1996 ISBN 978-3-89129-497-0 LXVI, 800 S., geb.
- Bd. 17/2: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk*. Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens. 1996 ISBN 978-3-89129-497-0 XXX, 899 S., geb.
- Bd. 18: Günther Distelrath: *Die japanische Produktionsweise. Zur wissenschaftlichen Genese einer stereotypen Sicht der japanischen Wirtschaft*. 1996 ISBN 978-3-89129-498-7 253 S., geb.
- Bd. 19: Gerhard Krebs, Christian Oberländer (Eds.): *1945 in Europe and Asia – Reconsidering the End of World War II and the Change of the World Order*. 1997 ISBN 978-3-89129-499-4 410 S., geb.
- Bd. 20: Hilaria Gössmann (Hg.): *Das Bild der Familie in den japanischen Medien*. 1998 ISBN 978-3-89129-500-7 338 S., geb.
- Bd. 21: Franz Waldenberger: *Organisation und Evolution arbeitsteiliger Systeme – Erkenntnisse aus der japanischen Wirtschaftsentwicklung*. 1999 ISBN 978-3-89129-501-4 226 S., geb.
- Bd. 22: Harald Fuess (Ed.): *The Japanese Empire in East Asia and Its Postwar Legacy*. 1998 ISBN 978-3-89129-502-1 253 S., geb.

- Bd. 23: Matthias Koch: *Rüstungskonversion in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Von der Kriegswirtschaft zu einer Weltwirtschaftsmacht.*
1998 ISBN 978-3-89129-503-8 449 S., geb.
- Bd. 24: Verena Blechinger, Jochen Legewie (Eds.): *Facing Asia – Japan's Role in the Political and Economical Dynamism of Regional Cooperation.*
2000 ISBN 978-3-89129-506-9 328 S., geb.
- Bd. 25: Irmela Hijiya-Kirschnereit (Hg.): *Forschen und Fördern im Zeichen des Ginkgo. Zehn Jahre Deutsches Institut für Japanstudien.*
1999 ISBN 978-3-89129-505-2 270 S., geb.
- Bd. 26: Harald Conrad, Ralph Lützelner (Eds.): *Aging and Social Policy. A German-Japanese Comparison.*
2002 ISBN 978-3-89129-840-4 353 S., geb.
- Bd. 27: Junko Ando: *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen.*
2000 ISBN 978-3-89129-508-3 273 S., geb.
- Bd. 28: Irmela Hijiya-Kirschnereit (Hg.): *Eine gewisse Farbe der Fremdheit. Aspekte des Übersetzens Japanisch-Deutsch-Japanisch.*
2001 ISBN 978-3-89129-509-0 316 S., geb.
- Bd. 29: Peter J. Hartmann: *Konsumgenossenschaften in Japan: Alternative oder Spiegelbild der Gesellschaft?*
2003 ISBN 978-3-89129-507-6 628 S., geb.
- Bd. 30: Silke Vogt: *Neue Wege der Stadtplanung in Japan. Partizipationsansätze auf der Mikroebene, dargestellt anhand ausgewählter machizukuri-Projekte in Tōkyō.*
2001 ISBN 978-3-89129-841-1 312 S., geb.
- Bd. 31: Birgit Poniatowski: *Infrastrukturpolitik in Japan. Politische Entscheidungsfindung zwischen regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen.*
2001 ISBN 978-3-89129-842-8 417 S., geb.
- Bd. 32: Gerhard Krebs (Hg.): *Japan und Preußen.*
2002 ISBN 978-3-89129-843-5 356 S., geb.
- Bd. 33: René Haak, Hanns Günther Hilpert (Eds.): *Focus China – The New Challenge for Japanese Management.*
2003 ISBN 978-3-89129-844-2 223 S., geb.
- Bd. 34: Iwo Amelung, Matthias Koch, Joachim Kurtz, Eun-Jung Lee, Sven Saaler (Hg.): *Selbstbehauptungsdiskurse in Asien: China – Japan – Korea.*
2003 ISBN 978-3-89129-845-9 438 S., geb.
- Bd. 35: Andrea Germer: *Historische Frauenforschung in Japan. Die Rekonstruktion der Vergangenheit in Takamure Itsues „Geschichte der Frau“ (Josei no rekishi).*
2003 ISBN 978-3-89129-504-5 425 S., geb.

- Bd. 36: Isa Ducke, Sven Saaler (Hg.): *Japan und Korea auf dem Weg in eine gemeinsame Zukunft: Aufgaben und Perspektiven.*
2003 ISBN 978-3-89129-846-6 232 S., geb.
- Bd. 38: René Haak, Dennis S. Tachiki (Eds.): *Regional Strategies in a Global Economy. Multinational Corporations in East Asia.*
2004 ISBN 978-3-89129-848-0 294 S., geb.
- Bd. 39: Sven Saaler: *Politics, Memory and Public Opinion. The History Textbook Controversy and Japanese Society.*
2005, 2006 ISBN 978-3-89129-850-3 202 S., kt.
- Bd. 40: Matthias Koch, Sebastian Conrad (Hg.): *Johannes Justus Rein. Briefe eines deutschen Geographen aus Japan 1873–1875.*
2006 ISBN 978-3-89129-851-0 423 S., geb.
- Bd. 41: Anja Osiander: *Der Fall Minamata – Bürgerrechte und Obrigkeit in Japan nach 1945.*
2007 ISBN 978-3-89129-852-7 388 S., geb.
- Bd. 42: Ralph Lützeler: *Ungleichheit in der global city Tōkyō. Aktuelle sozial-räumliche Entwicklungen im Spannungsfeld von Globalisierung und lokalen Sonderbedingungen.*
2008 ISBN 978-3-89129-853-4 467 S., geb.
- Bd. 43: Patrick Heinrich, Yuko Sugita (Eds.): *Japanese as Foreign Language in the Age of Globalization.*
2008 ISBN 978-3-89129-854-1 266 S., geb.
- Bd. 44: Hiromi Tanaka-Naji: *Japanische Frauennetzwerke und Geschlechterpolitik im Zeitalter der Globalisierung.*
2008 ISBN 978-3-89129-855-8 580 S., geb.
- Bd. 45: Carola Hommerich: *„Freeter“ und „Generation Praktikum“ – Arbeitswerte im Wandel? Ein deutsch-japanischer Vergleich.*
2009 ISBN 978-3-89129-856-3 289 S., geb.
- Bd. 46: Gerhard Krebs: *Japan im Pazifischen Krieg. Herrschaftssystem, politische Willensbildung und Friedenssuche.*
2010 ISBN 978-3-89129-010-1 932 S., geb.
- Bd. 47: Susanne Brucksch: *Ungleiche Partner, gleiche Interessen? Kooperationen zwischen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Umweltorganisationen in Japan.*
2011 ISBN 978-3-86205-035-2 332 S., geb.
- Bd. 48: Barbara Geilhorn: *Weibliche Spielräume. Frauen im japanischen Nō- und Kyōgen-Theater.*
2011 ISBN 978-3-86205-036-9 258 S., geb.
- Bd. 49: Holger Rockmann: *Demografischer Wandel in Japan und Deutschland. Bevölkerungspolitischer Paradigmenwechsel in der Familienpolitik.*
2011 ISBN 978-3-86205-037-6 350 S., geb.

- Bd. 50: Dan Tidten: *Inter Pares. Gleichheitsorientierte Politiken in Japan.*
2012 ISBN 978-3-86205-038-3 194 S., geb.
- Bd. 51: Barbara Geilhorn, Eike Grossmann, Miura Hiroko, Peter Eckersall (Eds.): *Enacting Culture – Japanese Theater in Historical and Modern Contexts* 文化の演出 - 日本演劇の歴史的と現時的状況 .
2012 ISBN 978-3-86205-039-0 313 S., geb.
- Bd. 52: Christian W. Spang: *Karl Haushofer und Japan. Die Rezeption seiner geopolitischen Theorien in der deutschen und japanischen Politik.*
2013 ISBN 978-3-86205-040-6 1008 S., geb.
- Bd. 53: Marie-Luise Legeland: *Onsen. Thermalquellen als Reiseziel. Badekuren und Badetourismus in Japan.*
2013 ISBN 978-3-86205-041-3 504 S., geb.
- Bd. 54: Phoebe Stella Holdgrün: *Gender equality. Implementierungsstrategien in japanischen Präfekturen.*
2013 ISBN 978-3-86205-042-0 390 S., geb.
- Bd. 55: Hans-Joachim Bieber: *SS und Samurai. Deutsch-japanische Kulturbeziehungen 1933–1945.*
2014 ISBN 978-3-86205-043-7 1311 S., geb.
- Bd. 56: Ken'ichi Mishima, Wolfgang Schwentker (Hg.) in Zusammenarbeit mit Manfred Hubricht, Tadashi Suzuki, Kuniyuki Terada und Robin Weichert: *Geschichtsdenken in Japan. Eine moderne Quellensammlung.*
2015 ISBN 978-3-862015-044-4 ca. 480 S., geb.
- Bd. 57: Christian Heideck: *Zwischen Ost-West-Handel und Opposition. Die Japanpolitik der DDR 1952–1973.*
2014 ISBN 978-3-86205-045-1 335 S., geb.
- Bd. 58: Mateusz Cwik: *Gestalt und Gehalt. Der Formalismusstreit in der japanischen Literaturtheorie der 1920er-Jahre.*
2015 ISBN 978-3-86205-046-8 165 S., geb.
- Bd. 59: Uwe Holtschneider: *Adoption of Corporate Social Responsibility by Japanese Companies.*
2015 ISBN 978-3-86205-047-5 289 S., geb.
- Bd. 60: Steffen Heinrich, Gabriele Vogt (Hg.): *Japan in der Ära Abe. Eine politikwissenschaftliche Analyse.*
2017 ISBN 978-3-86205-048-2 291 S., geb.