

ISS Discussion Paper Series

**Die japanische Politik im Wandel :
Parteilpolitik und institutionelle Reformen**

Dezember 2011

F-158

von

Kenji HIRASHIMA

Institute of Social Science
The University of Tokyo

* Dieser Aufsatz ist eine überarbeitete Fassung von meinem Text, den ich im Rahmen des Jubiläums der 150er Jahre Freundschaft Japan-Deutschland an der Freien Universität Berlin (Ostasiatisches Seminar), Akademie für politische Bildung Tutzing, und Universität Hamburg (Asien-Afrika-Institut) vorgetragen habe (am 12., 14., und 17. Oktober 2011). Mein Dank gilt Frau Gudrun Franzen vom Deutschen Institut für Japanstudien Tokio und Frau Ruth Achenbach an der Universität Hamburg für die Hilfe der Übersetzung.

Kontakt:

Institute of Social Science, The University of Tokyo, 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokyo 113-0033, Japan; email: hirashim@iss.u-tokyo.ac.jp

1. Einleitung: Hängen Reformen von Liberalisierung ab?

Die durch das Ende des Kalten Krieges forcierte ökonomische Globalisierung zwang die Regierungen sowie die Unternehmen aller Industriestaaten allerlei Anpassungen vorzunehmen. Die Unternehmen bemühten sich aufgrund des intensivierten internationalen Wettbewerbs um Verbesserungen des Managements für ihr Fortbestehen und auch die Regierungen förderten Reformen des Gesetzessystems, welche die Reformvorhaben der Unternehmen unterstützen sollten.

Nach einem der wichtigsten Beiträge der politischen Ökonomie der letzten Jahre, dem Ansatz der *“Varieties of Capitalism (Spielarten des Kapitalismus)”*, gibt es in Industriestaaten zwei Formen der Marktwirtschaft (Hall und Soskice 2001). Die Unternehmen in den angelsächsischen Ländern finanzieren sich und rekrutieren Arbeitskraft vornehmlich entsprechend dem Marktprinzip und wickeln auch dementsprechend Transaktionen mit anderen Unternehmen ab. Demgegenüber ziehen die Unternehmen der Kontinentalstaaten, angefangen mit Deutschland, einem häufigen Wechsel der Geschäftspartner die Bewahrung eines stabilen Verhältnisses zwischen Kreditgebern, Arbeitnehmern und anderen Firmen vor und koordinieren Interaktionen durch Netzwerke, in denen diese Akteure vertreten sind. *“Liberales“* Marktwirtschaft und *“koordinierte“* Marktwirtschaft erproben entsprechend gegensätzliche Anpassungen, die beständig jeweils charakteristische komparative Vorteile in der Globalisierung hervorbringen. Die amerikanischen Unternehmen erreichen in Bereichen wie der informationsverarbeitenden Industrie, die innovative Technologien anwendet, rapides Wachstum. Demgegenüber unterhalten die Unternehmen in Deutschland und Japan, schwerpunktmäßig in der produzierenden Industrie, eine enge Vernetzung mit ihrem *“geduldigen“* Kapital, sowie stabile Beschäftigungsverhältnisse und beständige Beziehungen untereinander. Auf diese Weise nehmen sie Anpassungen vor und verbessern kontinuierlich ihre Wettbewerbsfähigkeit.

Dabei spielen auch die Regierungen eine große Rolle. Die deutsche Regierung hat gegenüber der *“koordinierten“* Marktwirtschaft die Liberalisierung der Finanzmärkte sowie die Belebung des Wertpapierhandels, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Öffnung des öffentlichen Rentensystems für private Altersvorsorge ausgearbeitet (Hanke 2006). Ebenso hat die japanische Regierung nach dem Zusammenbruch der Seifenblasenwirtschaft und in der nachfolgenden Wirtschaftskrise trotz ihrer traditionell interventionistischen Einstellung Liberalisierung vorangetrieben und Regulierungsreformen durchgeführt (Vogel 2006).

Für Deutschland war die Wiedervereinigung eine wichtige politische Aufgabe, die

den politischen Maßnahmen gegenüber der Globalisierung in nichts nachstand (Czada 2002) In ähnlicher Weise hat auch die japanische Regierung wesentliche politische Herausforderungen nicht ignorieren können. Reformen in Japan nach dem Kalten Krieg waren hauptsächlich „Politische Reformen“, hier allen voran die Reformen des Wahlsystems. Während die Wiedervereinigung (und die Europäische Integration) eine nachhaltige Wirkung auf die deutsche Politik hinterlassen hat, drückte die Reform des Wahlsystems den später folgenden Entwicklungen verschiedener institutioneller Reformen stark ihren Stempel auf (Czada und Hirashima 2009).

Natürlich endet die Politik des gegenwärtigen Japans nicht bei der Parteipolitik. Obwohl es keine Tradition der städtischen Selbstverwaltung wie in Deutschland gibt, konnten seit den 1990er Jahren dank der neuen Gesetzgebungen u.a. des Verwaltungsverfahrensgesetzes (*gyōsei tetsuduki-hō*), des Gesetzes über die Offenlegung offizieller Informationen (*jōhō kōkai-hō*), des Non Profit Organisationen-Gesetzes (*NPO-hō*) usw. Voraussetzungen für eine Aktivierung der japanischen Zivilgesellschaft geschaffen werden (Pekkanen 2006). Aber in einem Zentralstaat wie Japan wurden die Reformen gänzlich im Zentrum durch Parteipolitik entwickelt. Im Folgenden liegt deswegen die Aufmerksamkeit hinsichtlich der institutionellen Reformen hauptsächlich auf der Parteipolitik, um Überlegungen über den Wandel in der japanischen Politik anzustellen.

2. Pfade der Parteipolitik und der institutionellen Reformen

1) *Das Ende des Kalten Krieges und die „Politischen Reformen“*

Das Ende des Kalten Krieges hatte auf die geteilte Nation Deutschland unmittelbar großen Einfluss. Mit dem Fall der Berliner Mauer wurde die Wiedervereinigung in die Wege geleitet und schließlich eine neue Bundesrepublik geboren.

Im Gegensatz hierzu war der auf Japan ausgeübte Einfluss bis zuletzt indirekt, wurde später jedoch augenscheinlicher.¹ So geriet selbst die Sicherheitsallianz zwischen Japan und den USA nicht ins Wanken. Aber aufgrund des Endes des Kalten Krieges gab es „eine schnelle Ausbreitung der Erkenntnis unter den Politikern“ (Sasaki 1999: 7), dass ein Fortbestehen des „55er-Systems“ (*55nen taisei*) der Nachkriegspolitik zweifellos nicht möglich sein würde, was die „politische Reformen“ (*seiji kaikaku*) fordernde Bewegung kräftigte.

¹ „Das Jahr 1989 in der japanischen Politik nicht zum Jahr des Endes des Kalten Krieges sondern war Anfang vom Ende der japanischen Nachkriegsparteipolitik“ (Sasaki 1999: 17).

Interessanterweise kamen die Stimmen, die politische Reformen forderten, aus der führenden Faktion der LDP, der Stütze des 55er-Systems. Sicherlich waren diese nicht die ersten von der LDP geförderten Reformen. In den 1980er Jahren wurden bereits unter den Regierungen Suzuki und Nakasone durch den Zweiten Außerordentlichen Ausschuss zur Verwaltungsreform (*dai ni rinchō*) Reformen vorangetrieben. Des weiteren erklärte Premierminister Nakasone sogar nach seinem großen Sieg bei den Doppelwahlen des Ober- und Unterhauses 1986 das Zustandekommen eines "86er-Systems" (*86nen taisei*).² Aber als von der *Keiseikai*-Faktion, die sich als solides parteiinternes Fundament der Regierung Takeshita rühmen sollte, aufgrund des Recruit-Skandals die Ausrottung der politischen Korruption gefordert wurde, verabschiedete die LDP in Mai 1989 das „Grundprinzip der politischen Reform“ (*seiji kaikaku taikō*).³ Gefordert wurde, dass Plutokratie und Faktionalismus nicht nur durch eine Stärkung der Kontrolle der Parteienfinanzierung, sondern auch durch die Reform des Wahlsystems, die gerade als deren Ursache angesehen wurde, ausgelöscht werden, und eine "politikorientierte Parteipolitik mit Fokus auf das Volk" (*kokumin hon-i, seisaku hon-i no seitō seiji*) realisiert werden sollte. Aber obwohl der Vorschlag aus dem Inneren der LDP kam, war dies im Anschluss kein Grund diese politischen Reformen sofort zu verwirklichen. Sogar für die Sozialistische Partei Japans, die 1989 der LDP die Mehrheit im Oberhaus entriss, war es nicht selbstverständlich, dass statt des bestehenden Systems mit mittelgroßen Wahlkreisen ein Einerwahlkreissystem "ergänzt mit Elementen von Verhältniswahl" ("Grundprinzip der politischer Reform") erstrebenswert war.

Nach dem Tōkyō Sagawa Express Skandal im Jahr 1992 jedoch erfuhr die Takeshita-Faktion eine Spaltung. Aber im folgenden Jahr, als der Vize-Parteivorsitzende Kanamaru, der auch Faktionsführer war, mit Verdacht auf Steuerhinterziehung festgenommen wurde, stieg die Gelegenheit wieder politische Reformen zu fordern. Im Herbst 1992 kamen Parlamentarier der Regierungs- und Oppositionsparteien unter einem Dach zusammen um die Abschaffung des Systems mittelgroßer Wahlkreise zu erklären. Dessen ungeachtet beabsichtigte der Parteivorstand der LDP die Vertagung der Einigung über den Vorschlag einfacher kleiner Wahlkreise (*tanjun shōsenkyoku*) durch die LDP und der Vorlage der

² Dabei interpretierte Nakasone die 304 Abgeordnetensitze als „einen frischen Start“ für die LDP unter Hinweis darauf, dass die LDP ihre Wählerbasis weit über Mitte-rechts vom Neuen Liberalen Klubs (*Shin Jiyū Kurabu*) oder der Demokratisch-Sozialistischen Partei (*Minshu Shakaitō*) bis hin zum rechten Flügel der Sozialistischen Partei Japans ausgestreckt habe.

³ Der originäre Text ist zu unterladen bei http://www.secj.jp/s_library/seiji_chronology_1.htm

Sozialistischen Partei Japans und Kōmeitō nach deutschem Modell (Verhältniswahlsystem mit kleinen Wahlkreisen). Zu diesem Zweck wurde im Juni 1993 ein von den Reformbefürwortern der LDP sowie der Opposition eingebrachter Misstrauensantrag gegen das Kabinett verabschiedet. Die „Vier Gesetze zur politischen Reform“ (*seiji kaikaku yon-hō*) wurden erst danach verwirklicht, welche ein „Duales System“ (*heiritsu sei*) einführten, nach dem 300 Abgeordnete aus kleinen Wahlkreisen sowie 200 Abgeordnete aus den 11 Blöcken mit Verhältniswahlkreisen aus dem ganzen Land gewählt werden. Diese Gesetze, die außerdem die Kontrolle der Parteienfinanzierung sowie die öffentliche Unterstützung der Parteien regelten, wurden unter der „Nicht-LDP“ (*hi-jimin*)-Koalitionsregierung verabschiedet, die sich aus sieben Parteien gebildet hatte.

Die größte Oppositionspartei unter dem 55er-System, die Sozialistische Partei Japans, hatte zur Hälfte der 1980er Jahre hin ihre Identität als Klassenpartei aufgegeben und sich einer Wandlung Richtung sozial-demokratisch unterzogen. Murayama Tomiichi, der ab Juni 1994 eine Koalitionsregierung mit der LDP und Sakigake anführte, gab aber offen althergebrachte Standpunkte auf, darunter die Verneinung der Sicherheitsallianz zwischen den USA und Japan, der Verfassungswidrigkeit der Selbstverteidigungsstreitkräfte (SVS, *jieitai*), der japanischen Flagge und der Nationalhymne usw., zog unter den Unterstützern der Partei mehr Entfremdung nach sich. Ausgehend von dieser verspäteten Anerkennung des Endes des Kalten Krieges durch die Sozialistische Partei Japans waren die im 55er-System verankerten *cleavages* verschwunden. Auf diese Weise hat das Wagnis, der LDP als Machtkonzentration entgegenzutreten, institutionelle Reformen als Streitpunkte Fortschritte machen lassen.

Jedoch kann man nicht sagen, dass die Sozialistische Partei Japans hinsichtlich der Entwicklung der Reformen keinen Einfluss ausübte. Der Entwurf politischer Reformen durch die LDP hatte zwar neben dem Wahlsystem die Probleme der institutionellen Reformen breit umfasst, es war jedoch die Sozialistische Partei Japans, die sich innerhalb dieses Feldes auf die Dezentralisierung konzentrierte.⁴ Nachdem im Juni 1993 im Ober- und Unterhaus überparteilich für die Dezentralisierung beschlossen worden war, kam dann unter dem Murayama-Kabinett das Förderungsgesetz (*suishin-hō*) zustande und das Komitee für die Förderung der Dezentralisierung (*chihō bunkensuishin iinkai*) wurde gegründet.

⁴ (Nakano 2010); ein wichtiger Impuls kam von Igarashi Kōzō, dem ehemaligen Bürgermeister von Asahikawa, der den Dezentralisierungsplan für seine Partei entworfen hatte (Nishio 2007, 50). Später wurde er zum Generalsekretär des Kabinetts unter der Murayama-Regierung ernannt.

Dieses Komitee unterschied sich von Ministerialbeamten eingesetzten traditionellen Untersuchungsausschüssen oder von dem von Premierminister Nakasone vielfältig genutzten persönlichen Beratungsausschuss in auffallender Weise (Nishio 2007). Der Einfluss der Verwaltung, bestehend aus Bürokraten der entsprechenden Ministerien, war gering und das Komitee erfuhr große Autonomie, was die Diskussionen beschleunigte.

Während im Zentralstaat Japan ein Großteil des Verwaltungsdienstes von der Kommunalverwaltung getragen wird, sind diese von großzügigen Finanzübertragungen des Staates wie Finanzausgleichzahlungen (*chihō kōfuzei kōfukin*) und Finanzbeihilfebeiträgen (*kokko hojo futankin*), sogenannten Hilfszahlungen (*hojokin*) abhängig (diese werden zu allgemeinen Einnahmequellen bzw. Sondermitteln der Gebietskörperschaften), damit die Kommunen nicht alleine die Kosten aus ihren eigenen Steuerquellen bestreiten müssen. Noch dazu sind der Kommunalverwaltung die Durchführung der staatlichen Verwaltung als Pflicht auferlegt und historisch gesehen erfolgte eine kontinuierliche Ausweitung dieser Verwaltung. Dementsprechend sollte die Dezentralisierung die Zueignung der Steuereinnahme vom Staat an die Regionen sowie die Hilfszahlungen kürzen und die Aufgabenübertragung (*kikan i'nin jimū*) abschaffen, die den Gemeinden auferlegt worden war, sowie die Aufteilung der Verwaltung zwischen dem Zentralstaat und den Gebietskörperschaften angleichen. Um Unterstützung von der Gesamtheit der örtlichen Gebietskörperschaften zu erhalten hat das Komitee dann festgesetzt, mit der Abschaffung der delegierten Aufgaben zu beginnen.

2) Restaurierte Führung der LDP unter dem sich verändernden Parteiensystem

Während eine Koalitionsregierung aus LDP, Sozialistischer Partei und Neuer Partei Sakigake den Platz der Nicht-LDP-Regierungskoalition übernahm, führte Ozawa Ichirō, der während der früheren Kaifu-Regierung den Posten des Generalsekretärs der LDP innegehabt hatte, politische Neuerungen ein. Ende 1994 bildete sich durch die Vereinigung der Erneuerungspartei (*Shinseitō*), der Neuen Japan-Partei (*Nihon Shintō*), und anderen Parteien die "Neue Fortschrittspartei" (*Shinshintō*) mit Ozawa als Parteivorsitzendem und der Machtergreifung als Zielsetzung. Aber bei der ersten Unterhauswahl 1996 konnten die gewonnenen Stimmen nicht ausgedehnt werden, was der LDP den Erhalt der Macht in der Regierung gestattete und bereits Ende des nächsten Jahres den erneuten Bruch der neuen Partei zur Folge hatte.

Nach der Spaltung der Neuen Fortschrittspartei gründete Ozawa die Liberale

Partei (*Jiyūtō*) und auch die Kōmeitō ging ihren eigenen Weg, aber die verbleibenden Abgeordneten traten entweder wieder in die LDP ein oder bildeten innerhalb der ehemaligen Faktionen Splitterparteien, und die politischen Räder setzten sich wieder in Bewegung. An die Stelle der Neuen Fortschrittspartei trat schließlich als Gegengewicht zur LDP die Demokratische Partei Japans, DPJ (*Minshutō*). Hatoyama Yukio von der Neuen Partei Sakigake gründete mit Kan Naoto diese neue Partei. Obwohl man nach der Bildung eines „dritten Pols“ (*dai san kyoku*) neben der LDP und der Neuen Fortschrittspartei strebte, wurde die DPJ die stärkste Oppositionspartei mit dem Ziel der Wiedergewinnung der politischen Macht (April 1998).

Aber durch den Wechsel der Abgeordnetengruppen innerhalb der politischen Gruppierungen war das Profil der DPJ recht uneindeutig. Neben dem Nebeneinander von Hatoyamas „Yūai-Liberalismus“ (wörtlich: Liberalismus der brüderlichen Liebe) sowie Kans „Shimin-Liberalismus“ (wörtlich: bürgerlicher Liberalismus) besagt die Parteidoktrin etwas vage: „Wir repräsentieren die ‚Bürger‘ (*seikatsusha*), ‚Steuerzahler‘ (*nōzeisha*) und ‚Verbraucher‘ (*shōhisha*)“ sowie „die ‚demokratische Mitte‘ (*minshu chūdō*), in der wir den Widerspruch zwischen ‚Freier Marktwirtschaft‘ (*shijō ban'nō shugi*) und ‚Wohlfahrtsstaat‘ (*fukushi shijō shugi*) überwinden, hin zu einer Gesellschaft, in der selbständige Individuen gemeinsam nebeneinander bestehen können und die Rolle der Regierung sich darauf beschränkt, das hierfür notwendige System zu errichten“ (die Demokratische Partei Japans und die später beigetretenen konservativen politischen Parteien fanden jeweils einen Kompromiss zwischen dem sich heute durchgesetzten „demokratisch liberal“ [*minshu libera*] und „konservativ gemäßigt“ [*hoshu chūdō*]). Rengō (*Nihon Rōdōkumiai Sōrengōkai*, Der Japanische Gewerkschaftsbund) begrüßte zwar die Gründung der DPJ, doch die Industriegewerkschaften unter diesem Schirm waren sich uneins, und eine Antwort auf wie in Europa sichtbare soziale Gegensätze war nicht gegeben. Der DPJ gelang es also nicht, ein sich von anderen Parteien differenzierendes eindeutiges Leitbild der eigenen Partei aufzubauen.

Wer während der andauernden politischen Neuordnung beide Seiten gegeneinander ausspielen und schließlich die Initiative zurückgewinnen konnte, war die LDP. Hashimoto Ryūtarō wurde nach dem Rücktritt Murayamas Premierminister und beschloss als erstes zur Klärung des Jusen (Hypothekenpfandbriefanstalten)-Problems eine Lastenübernahme in Höhe von 685 Mrd. Yen aus öffentlichen Mitteln. Aber seine Entscheidung zur Klärung der Problematik goss Öl ins Feuer der Kritiker der „Dominanz des Finanzministeriums“, was schließlich zur Einrichtung der Finanzmarktüberwachungsbehörde (1998) führte,

welches die Steigerung der Unabhängigkeit der Bank of Japan nach der Gesetzesreform (1997) und die Trennung der Prüfungs- und Kontrollfunktion hinsichtlich der Finanzinstitute durch dasselbe Ministerium zum Ziel hatte.

Hashimotos erklärtes Ziel einer Verwaltungsreform beschränkte sich nicht auf die Zerlegung des Finanzministeriums. Basierend auf seine eigene Erfahrungen in den 1980er Jahre gab Hashimoto die Vorteile der Verwaltungsreform zu und leitete selber den Ausschuss zur Reform der Administrative, der die Reorganisation der zentralen Ministerien und Stärkung der Kabinettsfunktionen, sowie die Einführung der unabhängigen Verwaltungsagenturen (*dokuritsu gyōsei hōjin*) betonte. Ohne die Erfahrung der Opposition hätte die LDP niemals die Reform der Bürokratie unternommen, welche unter dem 55er-System noch ein Partner gewesen war.

Hashimoto hat zwar nach der Unterhauswahl seine fünf bzw. sechs große Reformen vorgeschlagen, darunter die Reform der Wirtschaftsstruktur, des Sozialversicherungssystems und des Bildungssystems, aber seine faktisch gelieferten Resultate beschränkten sich auf die Neuordnung der Zentralministerien und die Finanzmarktreform (Ohtake 1999). In der Tat wurde der Fehlschlag der fiskalischen Konsolidierung schließlich die unmittelbare Ursache seines erzwungenen Rücktritts. Die Hashimoto Regierung, die die endlich einsetzende Erholung der Wirtschaft nach dem Platzen der Blase überschätzte, setzte Höchstgrenze für die verschiedenen Bereiche der Staatsausgaben fest und beschloss das „Fiskalstrukturreformgesetz“, der zum Ziel hatte, die Haushaltsdefizitquote bis zum Jahr 2003 auf unter drei Prozent des BIP zu reduzieren. Allerdings führte die Abschaffung der 1997 in Kraft getretenen außerordentlichen Steuersenkungen und die Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie des Eigenanteils bei Krankenversicherungen zu einer Abkühlung der Konjunktur. Vor dem Hintergrund des ungelösten Problems der faulen Kredite gingen, gerade als das Reformgesetz zustande gekommen war, im November zwei Finanzinstitute in Konkurs und eine andere verkündete seine Geschäftsaufgabe. Schon im folgenden Jahr fror die Regierung Hashimoto durch den Politikwechsel hin zu außerordentlichen Steuersenkungen in Höhe von 2 Billionen Yen, gefolgt von einem Konjunkturpaket in Höhe von 10 Billionen Yen, die Fiskalreform wieder ein.

Doch diese politische Kehrtwende kam zu spät. Hashimoto wurde für die Niederlage bei der Oberhauswahl im Juli 1998 zur Rechenschaft gezogen und vererbte das Amt des Premierministers an Obuchi Keizō. Obuchi hob einerseits im November das Fiskalstrukturreformgesetz auf und verabschiedete zwei Konjunkturpakete in Höhe von insgesamt 38 Billionen Yen und beschleunigte andererseits die Verabschiedung des Finanzwiederbelebungsgesetzes (*Kin'yū saisei hōan*) und des

Gesetzes über Frühverstärkung der Finanzfunktion (*Kin'yû sōki kenzenka hōan*) gegen das Voranschreiten der Finanzkrise, die sich u.a. durch Schwäche seitens der Long-Term Credit Bank of Japan und der Nippon Credit Bank bemerkbar machte. Während die LDP den ersten Gesetzesentwurf, der von der DPJ Führung unter Kan vorbereitet worden war, als Ganzes angenommen hat, erhielt sie für den Zweiten Unterstützung von der Liberalen Partei und der Kōmeitō.

Es lassen sich drei Charakteristika der LDP-Führung gegen das Ende der 90er Jahre aufzeigen. Das erste ist die Rückkehr zu Methoden der konventionellen Wirtschaftspolitik (Grimes 2001). Durch die Ausweitung der Steuersenkungen und fiskalischen Maßnahmen von selektiven Unterstützungsmaßnahmen für schwache Sektoren und Regionen wurde auch eine Vergrößerung des Haushaltsdefizits verursacht. Die zweite Besonderheit war, dass diese Methode der Subventionierung einzelner Sektoren aus politischem Interesse auch von der Kōmeitō unterstützt wurde. Im Gegensatz zu Ozawa von der Liberalen Partei, der mit der Intention der Teilung der LDP der Koalition beigetreten war, war das Ziel der Kōmeitō als Regierungspartei, (Um-)Verteilungspolitik zu betreiben. Auf der einen Seite wuchs so die Zahl der Wechselwähler, auf der anderen verschärfte sich die Abhängigkeit der LDP, da lokale Unterstützungsgruppen und einzelne Verbände an Mobilisierungskraft verloren, was von der Kōmeitō wieder ausgeglichen werden sollte (Kabashima 2004). Dass die Regierung Obuchi eine Sicherheitspolitik verfolgte, die die Prinzipien der Nachkriegsverfassung bedrohte, gilt als drittes Merkmal. Die Regierung Obuchi verabschiedete ein Gesetz über die „Umgebung von Japan“ um die Globalstrategie Amerikas in der Zeit nach dem Kalten Krieg zu unterstützen und verstärkte die bilateralen Kooperationsbeziehungen für den Fall einer Notsituation. Des Weiteren erließ sie ein Abhörsgesetz und das „Gesetz zur japanischen Flagge und Nationalhymne“ und erweiterte die Möglichkeiten des staatlichen Eingriffs in die Rechte des Einzelnen (Ishikawa und Yamaguchi 2010). Schließlich kehrte die LDP an die Macht zurück und erneuerte das 55er-System „ohne Opposition“, was den Rechtsruck noch verstärkte.

3) Die 5 Jahre und 5 Monate der Regierung Koizumi

Die Wahl des neuen Parteivorsitzenden der LDP, die unter Premierminister Mori im Jahr 2000 eine Niederlage bei der Unterhauswahl erlebt hatte und im Chaos versunken war, fiel auf Koizumi Jun'ichirō. Koizumi, der auf eine Zerstörung der traditionellen Vorteilspolitik (*riken seiji*) der LDP abzielte und dadurch einen nationalen Boom auslöste, besiegte Hashimoto als Anführer der stärksten Faktion. Als Koizumi das Amt des Premierministers antrat, rief er die „schonungslosen Strukturreformen“ aus, und

ging seine Aufgaben, u.a. der Beseitigung fauler Kredite, Kürzung der jährlichen Ausgaben im öffentlichen Bereich, Privatisierung der staatlichen Unternehmen für Autobahnen und Post, Reform des Gesundheits- und Rentenwesens sowie die „Trinitätsreform“ (*sanmi ittai no kaikaku*) Schritt für Schritt an. Dies war eine Politik im Stile des westlichen Neoliberalismus, der einen schlanken Staat, Privatisierung und Deregulierung betont (Uchiyama 2007).

Koizumi setzte die Kommission für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (KWFP, *keizai zaisei shimon kaigi*) ein, das durch die Verwaltungsreform von Hashimoto eingeführt worden war und jedes Jahr einen „Rahmenplan“ bezüglich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der Strukturreform veröffentlichte und so in die Politikgestaltung eingriff. Das Beratungsgremium hatte den Vorteil, dass neben den drei Ministern, darunter dem Minister für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation, dem Finanzminister und dem Minister für Wirtschaft, Handel und Industrie, auch Geschäftsleute und Wirtschaftswissenschaftler als private Volksvertreter neoliberale Politik konzipieren konnten. Man kann sagen, dass das Machtverhältnis in der Politik einerseits durch die führende Rolle des Premierministers, unterstützt durch das Beratungsgremium, und andererseits durch den Widerstand im „Eisernen Dreieck“, bestehend aus Klientelpolitikern, zuständigen Ministerien und privaten Interessen in jeweiligen Politikfeldern entschieden wurde (Ohta 2006).

Die Strukturreform der Sozialversicherung erfolgte ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kostenkontrolle. Im Gesundheitssystem wurden Krankenversicherungsprämien erhöht, Patientenbeiträge (von 20 auf 30 Prozent) angehoben und ein Altersgesundheitsystem eingerichtet, um die steigenden Kosten der medizinischen Altenpflege niedrig zu halten. Außerdem wurde der „Makro-Index“ (*makuro shihyō*) hinsichtlich der Gesundheitsausgaben eingeführt, die bis dahin ausschließlich das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales (MHLW) kontrollierte. Darüber hinaus wurde unter Einbindung der betroffenen Teile innerhalb des „Eisernen Dreiecks“ das System der Ärztehonorare revidiert, wobei zum ersten Mal eine Lohnsenkung verwirklicht wurde. Dass drei Parteien, nämlich Patienten, Ärzte und Versicherer diese Last trugen, rechtfertigte Koizumi durch die „Dreiteilung der Last“ (*sanpō ichiryōzon*).

Auch bezüglich des Rentensystems, das von Anfang an von den drastischen Strukturreformen ausgenommen worden war, wurde für den Fortbestand des derzeitigen Systems nicht mehr getan als die Ausweitung der Ausgaben niedrigzuhalten. Obwohl der MHLW-Minister das gegebene Ziel einer Senkung der

Kosten für die Sozialversicherung ablehnte, setzte letztendlich das im Jahr 2004 verabschiedete Reformgesetz die Einkommensersatzrate auf über 50 Prozent und den Höchstsatz von Versicherungsprämien auf 18.3 Prozent fest. Bei der Unterhauswahl von 2003 zog die Erhöhung auf die Hälfte des staatlichen Anteils an der Basisrente das Interesse der Wähler auf sich, doch die parteipolitische Diskussion bezüglich einer Ausgewogenheit zwischen Leistung und Lasten vertiefte sich nicht. In der Tat beschränkten sich die drei Parteien aus Regierung und Opposition auf den Konsens „Revision des gesamten Sozialversicherungssystems, welche auch die Frage nach der Vereinheitlichung der Rente beinhaltet“. Die Diskussion um die Gesetzesvorlage wurde dann durch die Frage der Zahlungsrückstände und Nichtversicherten der Kabinettsmitglieder überschattet.

Darüber hinaus beeinflusste das intensive Drängen des Premierministers das Ergebnis der Dezentralisierungsreform stark. Wie zuvor beschrieben empfahl das Komitee zur Förderung der Dezentralisierung die Abschaffung der Delegation von Aufgaben als eine Angelegenheit höchster Dringlichkeit, welches im Jahr 2000 durch das Dezentralisierungsgesetz verwirklicht wurde. Das Beratungsgremium verabschiedete als nächsten Schritt im Dezentralisierungsprozess die Senkung der Hilfszahlungen und Finanzausgleichszahlungen für Gebietskörperschaften sowie die Übertragung von Steuerquellen auf Kommunen. Mit dem Ziel das Verhältnis von nationalen zu Gemeindesteuern auf 1 zu 1 zu setzen, präsentierte der zuständige Minister für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation Katayama die „Trinitätsreform“, die diese drei Aufgaben als Ganzes anging. Alle Zentralbehörden, die Subventionsleistungen an Gemeinden leisteten, protestierten gegen diese Kürzungen und auch innerhalb des Beratungsgremiums brachten der Finanzminister gegen die Zueignung von Steuerquellen sowie der Minister für öffentliche Verwaltung, Inneres, Post und Telekommunikation gegen die Kürzung der Finanzausgleichszahlungen bereits zu Beginn ihre Missbilligung zum Ausdruck, so dass die Reform von Anfang an in eine Situation der Dreiparteien-Blockade geriet. Allerdings wurde durch die Einmischung von Premierminister Koizumi und seinen eindrücklichen Anweisungen in den drei Jahren seit 2004 Kürzungen in Höhe von 4,6 Billionen Yen an Hilfszahlungen und über 3 Billionen Yen Steuerübertragungen verwirklicht. Auch bezüglich der Finanzausgleichszahlungen wurde durch die Revision des Korrekturfaktors, der die Höhe des ausgehändigten Betrags festlegt, zwar der Gesamtbetrag reduziert, andererseits setzte dies jedoch Städte und Gemeinden unter Druck und wurde zu Rückenwind für die von den Politikern verfolgte „Gemeindezusammenlegung von Heisei“ (die Anzahl der Gemeinden wurde von 3200

auf ca. die Hälfte, 1700, reduziert). Premierminister Koizumi, unbedacht des Programms des Dezentralisierungskomitees, setzte seine Macht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kostenreduktion für diese Reform ein. Einhergehend mit der Abkühlung seines Enthusiasmus verlor auch die Reform an Antrieb.

Koizumi war mit nationalen Beifallsbekundungen auf die politische Bühne getreten, doch die Verwirklichung der Strukturreformen und die weiterhin bedenkliche wirtschaftliche Lage brachten besonders die ländlichen Gebiete, die traditionell die Unterstützerbasis der LDP bildeten, in eine schwierige Situation. Darüber hinaus verstärkte die übertrieben amerikanisch ausgerichtete Außenpolitik eine Abwendung der Wähler von Koizumi. Koizumi, der nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 ein Gesetz über Antiterrormaßnahmen verabschiedet und die SVM in den Indischen Ozean entsandt hatte, unterstützte die Globalstrategie der Bush-Regierung, die den Unilateralismus betonte. Auch während der britisch-amerikanischen Offensive im Irak im Jahre 2003 erließ er im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich einerseits das Iraq Special Measures Law (*tokuso-hō*) und entsandte die SVM, zum anderen setzte er der Forderung Amerikas entsprechend ein System der Notstandsgesetze ein und verdichtete die militärischen Kooperationsbeziehungen mit den USA noch weiter. Ferner versprach Koizumi im folgenden Jahr, als im Irak eine vorläufige Regierung eingerichtet wurde, eigenmächtig den USA die Teilnahme der SVM an Aktivitäten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch multinationale Truppen wodurch die Unzufriedenheit unter den Bürgern noch anstieg.

Die DPJ profitierte hiervon und weitete ihre Machtstellung aus. Bei der Unterhauswahl im Jahr 2003 stand die DPJ kurz vor der Fusion mit der Liberalen Partei, stellte ein „Manifest“ des Parteiprogramms auf und zog in den Wahlkampf. Das Resultat war, dass die DPJ unter der Führung von wieder in den Vorsitz zurückgekehrten Kan 177 Abgeordnetensitze erlangte (die LDP erreichte 237 Sitze) und somit zur bis dato größten Oppositionspartei wurde. Außerdem zog sie im folgenden Jahr, während des Oberhauswahlkampfes unter der Führung des neuen Generalsekretärs Okada Katsuya, inmitten wachsender Kritik an der Rentenreform und der Irakpolitik fast die Hälfte der Wechselwähler an und wurde zur neu gewählten ersten Partei, die die LDP überflügelte.

3. Ein Überblick der Reformen in der Parteipolitik – nach der Regierung Koizumi

Die Reformen, die mit der Reform des Wahlsystems ihren Anfang genommen hatten, schlossen mit dem 55er-System ab, brachten eine neue Dynamik der Parteipolitik hervor und stellten möglicherweise einen Beitrag zur Wiederherstellung von

governance im japanischen Staat dar. Wenn man aber die Parteipolitik seit der Regierung Koizumi betrachtet, ist es schwierig, diese Frage abschließend zu beantworten.

Obwohl Koizumi bei der Unterhauswahl 2005 die Postprivatisierung zum Streitpunkt machte und folglich der LDP die absolute Mehrheit im Unterhaus brachte, verursachten seit dem Verlust der Mehrheit der Regierungsparteien bei der Oberhauswahl im Sommer 2007 Abstimmungen mit den Oppositionsparteien in den „umgekehrten Mehrheitsverhältnissen im Parlament“ (*nejire kokkai*) Kopfzerbrechen und recht kurzlebige Regierungen unter Abe, Fukuda und Aso lösten einander ab.⁵ Die aufeinander folgenden Regierungen bemühten sich in der Außenpolitik um eine Verbesserung der japanisch-chinesischen sowie der japanisch-koreanischen Beziehungen, innenpolitisch kämpften sie gegen die Ausweitung der Beschäftigungsungleichheit durch die Zunahme irregulärer Beschäftigungsverhältnisse. Trotz des Versuchs, die von der Politik der Regierung Koizumi hinterlassene Erblast aufzulösen, konnten spätere Regierungen keine klaren Ergebnisse erzielen und ohne die Frage lösen zu können, welche der früheren institutionellen Reformen von Bedeutung seien, wiederholte sich das Scheitern der Regierungen.

Die DPJ gewann die Unterhauswahl von 2009 haushoch, verwirklichte dadurch den ersten Regierungswechsel in der Nachkriegsgeschichte und gründete mit der Sozialdemokratischen Partei Japans (*Shamintō*) und der Neuen Volkspartei (*Kokumin Shintō*) eine Koalitionsregierung. Um die politische Führung festzulegen, beseitigte sie die Treffen der Staatssekretäre und stärkte die Funktion der drei politisch Ernannten (*seimu san-yaku*) in allen Ministerien.⁶ Außerdem schaffte sie die Politikuntersuchungsgremien (*tōseisaku chōsakai*) ab, um die Brutstätte für Klientelpolitik auszurotten. Trotz der Aufgabensortierungen (*jigyo shiwake*), die unter der Verwaltungsreform durchgeführt worden waren, schritt die Kürzung der jährlichen Ausgaben nicht voran, im Gegenteil, durch die im Manifest festgelegten Umverteilungsmaßnahmen wie Kindergeld, einer Einkommensgarantie für Landwirte und kostenloser Oberschulbildung stiegen die jährlichen Ausgaben. Darüber hinaus leidet die DPJ seit der Niederlage bei den Oberhauswahlen 2010 unter den mühsamen Abstimmungen mit der Opposition unter den „umgekehrten Machtverhältnissen“, so dass schon jetzt, erst kurz nach dem Regierungswechsel, bereits der dritte Premierminister (Hatoyama, Kan, Noda) regiert.

⁵ Schon längst gehören solche Verhältnisse eher zur Normalität im deutschen Zweikammersystem.

⁶ Das besteht aus Minister, Vizeminister, und parlamentarischer Staatssekretär.

Die kleinen Wahlkreise im neuen Wahlsystem entfalten für die führende Partei Bonuswirkung, so dass die in den Jahren 2005 und 2009 durch die Massenmedien mobilisierten Wechselwähler eine große Stimmenbewegung hervorbrachten. Es gibt jedoch keine klaren Unterschiede zwischen LDP und DPJ bezüglich konkreter *Policy*-Positionen (Kato und Kannon 2008). Des Weiteren ist die LDP in der Wahlkampfstrategie einerseits von der Kōmeitō abhängig, andererseits hat die DPJ zusätzlich dazu, dass sich Abgeordnete ursprünglich unterschiedlicher Parteizugehörigkeiten nacheinander zusammenschlossen, eine große Anzahl von unerfahrenen Abgeordneten in ihren Reihen, was bisweilen Verwirrungen hervorruft. Man kann also nicht sagen, dass sich wirklich ein Zweiparteiensystem formiert hätte.

Deutschland, das in Zeiten der Globalisierung seine Liberalisierung vorangetrieben hat, hätte stufenweise die sozialen Institutionen der Nachkriegszeit aufgelöst, die zur Beherrschung des Kapitalismus eingesetzt worden wären, wie Flächentarifverträge, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, *corporate governance*, oder das Sozialversicherungssystem. Als Ergebnis könnte man sagen, dass der Kapitalismus scheinbar ähnlich einem Lebewesen eine Evolution unterlaufe und in Selbstauflösung begriffen sei (Streeck 2009). Sicher ist auch, dass die Aufgabe der politischen Parteien als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat an Bedeutung verliert, doch ist es nicht so, dass die politischen Parteien die Fähigkeit gänzlich eingebüßt hätten, verschiedene Reformen zu realisieren.

Selbst in Japan, das die Notwendigkeit von Reformen erkennt, bleibt zwar u.a. die Dezentralisierungsreform unvollendet, doch kann man den Parteien, die mehrere institutionelle Reformen realisiert haben, nicht die Möglichkeit absprechen, dass die Reformen fortgesetzt werden.⁷ In die institutionellen Reformen weiterhin viel Zeit und Energie zu investieren ist zwar nicht immer angemessen, doch ist es nach über fünfeinhalb Jahren neoliberaler Reformen wohl notwendig, die folgenden Punkte zu vergegenwärtigen.

Für den Fortbestand der japanischen Gesellschaft, die bald von einer ernstzunehmenden Überalterung ihrer Gesellschaft eingeholt wird, muss Japan einerseits stufenweise die enormen öffentlichen Schulden reduzieren, während es ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum sicherstellt, und andererseits die Programme der sozialen Sicherung nachhaltig verbessern. Zu diesem Zweck muss neben der Wachstumsstrategie die Struktur der jährlichen Staatsausgaben und -einnahmen

⁷ Begleitet von interessanten Parallelen der politischen Dynamik ist auch in der Bundesrepublik Deutschland Reorganisation der Staatsgefüge (Föderalismusreform) erst mühsam mit Nebenwirkungen durchgeführt (Benz 2008).

umfassend reformiert werden. Darüber hinaus muss der Wiederaufbau der sozialen Sicherungssysteme umfassend verfolgt werden, und von der Regierung ist die Aufstellung von Kontrollinstanzen gefordert, beispielsweise einer Kombination aus Wirtschafts- und Finanzberatungsgremium à la Koizumi und dem „Nationalrat für soziale Sicherung“ (*shakai hoshō kokumin kaigi*) unter der Fukuda-Regierung. Auch in Deutschland segmentiert sich der politische Prozess in verschiedenen Politikfeldern, aber der „Sektionalismus“ der japanischen Bürokratie ist um vieles zäher (Lehmbruch 1995). Die in der Bürokratie angesammelten Informationen und Sachkenntnisse zu nutzen, ohne die Bürokratie auszuschließen, und umfassende Reformen durch die „politische Führung“ (*seiji shudō*) voranzutreiben, ist eine sich nie ändernde Aufgabe.

Bibliographie

- Benz, Arthur (2008), From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, *German Politics* 17, 440-456.
- Czada, Roland (2002), Zwischen Stagnation und Umbruch, Werner Süß (Hg.), *Deutschland in den neunziger Jahren*, Opladen: Leske+Budrich, 213-225.
- Czada, Roland and Kenji Hirashima (eds.)(2009), *Germany and Japan after 1989. Reform Pressures and Political System Dynamics*, ISS Research Series No.33.
- Grimes, William W. (2001), *Unmaking the Japanese Miracle. Macroeconomic Politics, 1985-2000*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter and Soskice (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hanke, Thomas (2006), *Der neue Kapitalismus. Republik im Wandel*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Ishikawa, Masumi und Yamaguchi, Jiro (2010), *Sengo Seiji-shi*, 3. Aufl. [Politikgeschichte nach dem Zweiten Weltkrieg], Tokyo: Iwanami Shoten.
- Kabashima, Ikuo (2004), *Sengo seiji no kiseki* [Pfade der Parteienpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg], Tokyo: Iwanami Shoten.
- Kanai, Toshiyuki (2007), *Jichi seido* [Selbstverwaltungssystem], Tokyo: The University of Tokyo Press.
- Kato, Junko und Kannon Yuto (2008), *Nihon no seito no kyoso-kukan no henka* [Veränderungen der Wettbewerbsräume zwischen Parteien], Shiroyama, Hideaki und Ogushi, Kazuo (Hg.), *Seisaku kakushin no riron* [Theorien der Politikerneuerung], Tokyo: The University of Tokyo Press, 203-223.
- Lehmbruch, Gerhard (1995), „Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler

- Politiknetzwerke. Administrative Interessenvermittlung in Japan“, in: Karlheinz Bentele et al (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*, Frankfurt a.M.:Campus Verlag, 64-100.
- Nakano Koichi (2010), *Party Politics and Decentralization in Japan and France*, London: Routledge.
- Nishio, Masaru (2007), *Chiho bunken kaikaku* [Dezentralisierungsreform], Tokyo: The University of Tokyo Press.
- Ohta, Hiroko (2006), *Keizai zaisei shimon kaigi no tataikai* [Kampf der Kommission für Wirtschafts- und Fiskalpolitik], Tokyo: Toyo Keizai Shinposha.
- Ohta, Hiroko (2010), *Kaikaku gyakuso* [Kehrtwende der Reform], Tokyo: Toyo Keizai Shinposha.
- Ohtake, Hideo (1999), *Nihon seiji no tairitsujiku* [Gegensätze in der japanischen Politik], Tokyo: Chuo Koron Shinsha.
- Pekkanen, Robert (2006), *Japan's Dual Civil Society. Members without Advocates*, Stanford: Stanford University Press.
- Sasaki, Takeshi (Hg.)(1999), *Seiji kaikaku 1800 nichi no shinjitsu* [Die politische Reformen: die Wahrheit der 1800 Tage], Tokyo: Kodansha
- Streeck, Wolfgang (2009), *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Uchiyama, Yu (2007), *Koizumi seiken* [Regierung Koizumi], Tokyo: Chuo Koron Shinsha.
- Vogel, Steve K. (2006), *Japan Remodeled. How Government and Industry are Reforming Japanese Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.