

Effizient, flexibel, pragmatisch oder: Was bedeutet „informell“ im japanischen Verwaltungshandeln?

Gesine Foljanty-Jost

Bei der Lektüre der englischen Übersetzung des japanischen Umweltweißbuchs stolperte ich vor längerer Zeit über eine Stelle, in der es hieß: „If the regulatory agency finds that the envisioned emission or discharge volume of such factory threatens (...) to undermine the ongoing pollution control measures, the government has the authority to recommend a change in the location of such factory“.¹ (Hervorhebung G.F.-J.).

Gestolpert war ich, weil ein Kollege das Wort „recommend“ dick unterstrichen und am Rand vermerkt hatte: „Bloss Empfehlung!“. Der Kommentar ist nicht abwegig. Halten wir uns den Vorgang nochmals vor Augen: Ein Unternehmen hält die staatlichen Emissionsstandards nicht ein. Als Konsequenz des Verstosses droht eine Umsiedlung in ein weniger belastetes Gebiet. Diese zweifellos drakonische Maßnahme aber wird „empfohlen“. Heißt das, daß die Befolgung dem Unternehmen überlassen bleibt? So möchte der irritierte westliche Beobachter fragen. Erwarten würde er bei Normverstößen eindeutige Sanktionen ohne wenn und aber. Um diese Erwartung soll es hier gehen:

- Lassen sich die vertrauten Grundannahmen der westlichen Policy-Forschung und die entsprechende Begrifflichkeit auf Japan anwenden, an welchen Punkten sind sie unzureichend, wie lassen sich Erklärungsreste auflösen?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bewertung von Verwaltungshandeln in Japan?

Als Ansatzpunkt für die Analyse von politischer Steuerung im oben beschriebenen Sinne bietet die westliche Policy-Forschung zwei Kategorien an: die der regulativen Steuerung sowie des informellen Verwaltungshandelns.

Regulative Politik ist dadurch gekennzeichnet, daß Handlungsanforderungen an Einzelne oder Organisationen verbindlich durch Ver- oder Gebote, Genehmigungspflichten oder Standards formuliert werden.²

1 ENVIRONMENT AGENCY: *The Quality of the Environment in Japan 1976*. Tôkyô 1976, S.88.

2 Vgl. u.a. Renate MAYNTZ: „Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung“, in: dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Königstein/Taunus 1980, S.5.

Der Handlungsspielraum der Adressaten wird also eingeschränkt. Die Rechtsförmlichkeit ist daher für regulative Eingriffe typisch – sie ergehen üblicherweise in Form von Gesetzen, Verordnungen, Satzungen u.ä. Dadurch wird die Möglichkeit eröffnet, die Einhaltung der Handlungsanweisungen im Notfall auch mit rechtlichen Mitteln durchzusetzen. Darüberhinaus wird durch die Verrechtlichung von Normen sichergestellt, daß für alle Adressaten einheitliche Handlungsbedingungen hergestellt werden.

Akzeptanz und Wirksamkeit beziehen regulative staatliche Eingriffe aus folgenden Merkmalen:

- Die Verhaltensge- und -verbote kommen durch ein demokratisch legitimes Verfahren zustande.
- Sie haben Rechtsverbindlichkeit, ein Zuwiderhandeln kann mit Sanktionen geahndet werden.
- Gebote und Verbote haben über den Einzelfall hinausreichende allgemeine Gültigkeit.³

Diese Merkmale regulativer Politik treffen auf das oben angeführte Beispiel nur bedingt zu: zwar sind die Normen – hier Emissionsnormen – rechtsverbindlich formuliert, eine entscheidende Konsequenz rechtlicher Normierung aber fehlt. Eine Mißachtung der Normen führt mithin lediglich zu einer Verbesserungsempfehlung. Nach dem hiesigen Verständnis von regulativer Politik kann dies verschiedenes bedeuten:

Im Sinne des eingangs zitierten Kollegen könnte man von dem Fehlen klarer Sanktionen darauf schließen, daß eine wirksame Durchsetzung der Normen gar nicht intendiert ist. Wir hätten es dann mit symbolischer Politik im Sinne Edelmans⁴ zu tun, die kaum praxisrelevant ist, sondern lediglich Demonstrationswert besitzt.

Oder aber hinter der „Empfehlung“ verbirgt sich ein Vorschlag seitens der Verwaltung, der die Richtung ihrer Steuerungsabsicht zwar angibt, über den aber verhandelt werden kann. In diesem Fall würden wir von „informellem Verwaltungshandeln“ sprechen.

Die Klärung der begrifflichen Zuordnung ist nicht unerheblich für das Verständnis von Verwaltungshandeln im oben genannten Sinne. Schließlich sind mit beiden Typen von politischer Steuerung hierzulande bestimmte Bewertungen im Hinblick auf Effizienz und politischer Reichweite verbunden:

- Von regulativer Politik wird im Vergleich zu anderen politischen Steuerungsinstrumenten die höchste Durchsetzungswahrscheinlichkeit angenommen: sie beruht typischerweise auf rechtsverbindlichen Handlungsgeboten oder -verboten. Zugrunde liegt das Vertrauen in die grundsätzliche Brauchbarkeit von regulativem Recht als Instrument politischer Steu-

3 Vgl. Theodore LOWI: „American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory“, in: *World Politics* 1964, S. 673ff.

4 Murray EDELMANN: *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana / Chicago / London 1972.

erung. Dabei wird davon ausgegangen, daß seine wesentlichen Merkmale – Abstraktheit, Eindeutigkeit, Generalität und Zentralität – am weitgehendsten den Prinzipien des modernen Rechtsstaats entsprechen, folglich die Legitimität am höchsten ist.

Bei informellem Vorgehen wird demgegenüber ein Zugewinn an sachlicher und zeitlicher Flexibilität erwartet und folglich schnelle und problemangemessene Lösungen. Die tatsächliche Umsetzung bleibt jedoch offen, sie ist zumindest weniger eindeutig zu überprüfen. Die Befolgung von einvernehmlich erzielten Regelungen ist mit rechtlichen Mitteln nicht zu erzwingen.

Gerade in konflikträchtigen Regelungsbereichen gilt daher hierzulande rechtsförmliches Vorgehen nach wie vor als am aussichtsreichsten. Beispiele sind Bereiche wie die Umwelt- und Energiepolitik.

Um so bemerkenswerter ist es für den westlichen Sozialwissenschaftler, daß in Japan selbst bei drastischen Eingriffen wie im oben beschriebenen Fall eine offene, informelle Form gewählt wird. Oder verbergen sich in Japan hinter dem Begriff „informell“ andere Mechanismen als hierzulande? Überspitzt gefragt: Bedeutet „informell“ in Japan etwas anderes als wir mit dem Begriff verbinden?

Wenn diese Frage im folgenden allgemein diskutiert wird, dann geschieht dies aus zwei Gründen:

- Bei der oben beschriebenen Form von Verwaltungshandeln handelt es sich um keinen zu vernachlässigenden kuriosen Einzelfall. Vielmehr läßt sie sich einem Typus von Verwaltungshandeln zuordnen, der in Japan mit *gyōsei shidō* (*gyōsei* = Verwaltung, *shidō* = Anleitung, Empfehlung) bezeichnet wird. Diesem Begriff sind nach neueren Erhebungen 70–80% aller Verwaltungsaktivitäten zuzurechnen.⁵ Es handelt sich dabei um eine Form von informellem Staatshandeln neben Absprachen, institutionalisierter Konsultation und Beratung, die als typisch für das politische System Japans angesehen wird.

Gyōsei shidō stehen in diesem Sinne paradigmatisch für den japanischen Politikstil.

- Die Auseinandersetzung mit Verwaltungshandeln mithilfe von *gyōsei shidō* ist andererseits eine Auseinandersetzung mit der Übertragbarkeit zentraler Kategorien und Annahmen der westlichen Policy-Forschung auf Japan. Dies soll hier versuchsweise geschehen. Darüberhinausgehend führt sie zu einem Verständnis von spezifischen Funktionsmechanismen des dortigen politischen Systems.

2. *Gyōsei shidō* – Begriffsbestimmung und Eingrenzung

Faktisches Verwaltungshandeln, um das es der Form nach bei *gyōsei shidō* geht, ist bis in die sechziger Jahre hinein wissenschaftlich kaum wahrgenommen

5 GYŌSEI SHIDŌ KENKYŪ-KAI (Hrsg.): *Gyōsei shidō ni kansuru chōsa kenkyūsho*. Tōkyō 1981.

worden. Dabei ist das Phänomen – wie Takada⁶ hervorhebt – durchaus nicht neu, sondern bereits in der Frühphase der Industrialisierung Anfang dieses Jahrhunderts für das Verhältnis von Ministerialbürokratie und Industrie typisch gewesen.

Es rückte erstmals Mitte der sechziger Jahre in die Schlagzeilen der Presse und damit auch in das öffentliche Bewußtsein. Anlaß waren Konflikte zwischen dem Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI) und Industrieunternehmen, in denen es um die Verbindlichkeit von vermeintlich unverbindlichen „Empfehlungen“ des MITI ging. Verwaltungsrechtler griffen die Kontroverse auf. Sie konzentrierten sich auf die Frage nach dem rechtlichen Charakter dieser „Empfehlungen“, die fortan im Japanischen als *gyôsei shidô* bezeichnet wurden.

Der Begriff bezeichnet – so der gemeinsame Nenner zahlreicher Definitionsbemühungen – alle nicht-hoheitlichen Handlungen der öffentlichen Verwaltung, die darauf ausgerichtet sind, Einzelpersonen oder Organisationen zur freiwilligen Kooperation bei der Durchsetzung von Verwaltungszielen zu bewegen.⁷

Im Verlauf der Diskussion ergab sich durch die Ausweitung des empirischen Bezugsfelds über den Bereich der Wirtschaftspolitik hinaus die Notwendigkeit, aus methodischen Gründen eine Klassifizierung vorzunehmen. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß sich zwar unter den Begriff *gyôsei shidô* eine breite Palette von informellem Verwaltungshandeln subsumieren läßt. Bei näherem Hinsehen bestehen jedoch zum Teil beträchtliche Unterschiede im Hinblick auf Adressaten (Individuen/Organisationen), Akteure (Kommunen/Ministerialbürokratie), Politikfeld (Sozialpolitik, Umweltpolitik, Strukturpolitik), Steuerungsziel (regulativ, implementierend) und rechtlichen Status (mit oder ohne Rechtsgrundlage).

Für die Rechtswissenschaft, die bis heute die Forschung über *gyôsei shidô* mit ihrem Interesse an der rechtlichen Bewertung prägt, hat sich die Differenzierung in *gyôsei shidô* mit oder ohne gesetzlicher Grundlage offensichtlich als brauchbar erwiesen.⁸ Für die vergleichende Policy-Forschung ist sie zu eingeschränkt, da sie zu der Annahme führen könnte, daß politisches Handeln seine Legitimität nur durch die völlige Übereinstimmung mit dem objektiven Recht erhält. Dabei würde aber übersehen werden, daß die Funktionsfähigkeit eines jeden politischen Systems zu einem guten Teil auf der alltäglichen Rechtsverletzung beruht, eine hundertprozentige Befolgung der Rechtsvorschriften das System zum Erliegen bringen würde.⁹

6 TAKADA Bin: „Gyôsei shidô to ‚hôritsu ni yoru gyôsei‘ no genri“, in: *Jurisuto bessatsu: Hôgaku kyôshitsu II*, No.5, 1974.

7 Vgl. SHIONO Hiroshi: „Administrative Guidance“, in: TSUJI Kiyooki (ed.): *Public Administration in Japan*. Tôkyô 1984, S.204; HAYASHI Shûzô 1974: „Gyôsei shidô to sono mondaiten“, in: *Komazawa daigaku seiji-gaku ronshû*, No.1 (1974), S.23; YAMANOUCI Kazuo 1985: *Gyôsei shidô no ronri to jissai*. Tôkyô 1985, S.4f.

8 So YAMANOUCI a.a.O. 1985, CHIBA Isao: *Gyôsei shidô no kenkyû*. Tôkyô 1987, SHIONO a.a.O.

9 Eberhard BOHNE: *Der informale Rechtsstaat*. Berlin 1981.

Das soll nicht heißen, daß die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln unbedeutend für die Bewertung der Wirksamkeit von *gyōsei shidō* ist. Sie sollte jedoch nicht alleiniges Kriterium sein. Folgt man der Klassifizierung nach Funktionen, eröffnet sich demgegenüber die Möglichkeit, *gyōsei shidō* in Abgrenzung zu anderen politischen Steuerungsinstrumenten zu analysieren und die Frage nach der Gesetzeskonformität funktional zu diskutieren.

Grob lassen sich drei Typen von *gyōsei shidō* unterscheiden:

- beratend
- schlichtend
- regulierend

Unter diesen erfüllen nur *gyōsei shidō* in beratender Funktion die Erwartungen, die die oben wiedergegebene Definition weckt. Es handelt sich dabei um die große Gruppe von beratenden, unterstützenden oder fördernden Verwaltungsmaßnahmen wie beispielsweise Investitionsberatung für Klein- und Mittelbetriebe, Arbeitslosenberatung, Mütterberatung u.ä. Die Verwaltung bietet in diesen Fällen Dienstleistungen an, über deren Annahme die Adressaten selbst entscheiden und die so auch in anderen Ländern anzutreffen sind.

Gyōsei shidō in regulativer und schlichtender Funktion dagegen engen unmittelbar den Handlungsspielraum von Individuen oder Organisationen ein.

Als regulative *gyōsei shidō* sind beispielsweise Aufforderungen der Verwaltung an Unternehmen zu bezeichnen, Kurzarbeit einzuführen, Produktionskürzungen vorzunehmen, den Verkauf bestimmter Produkte einzustellen, Geschäftszeiten zu verkürzen oder strengere Umweltschutznormen als gesetzlich vorgesehen einzuhalten.

Gyōsei shidō in schlichtender Funktion werden von der Verwaltung eingesetzt, um aktuelle oder drohende Konflikte zwischen Individuen oder Organisationen beizulegen. Die Verwaltung übernimmt dabei die Rolle des Schlichters, der einer oder beiden Parteien „Anregungen“ gibt, wie der Konflikt zu lösen ist. Diese „Anregungen“ haben häufig selbst regulativen Charakter. Z.B. werden Bauunternehmer aufgefordert, den Bau von Hochhäusern zu unterlassen, wenn dadurch die Nachbarhäuser in Dauerschatten geraten.

Es sind diese beiden Formen informellen Verwaltungshandelns, die im hiesigen Verständnis inhaltlich dem Bereich der regulativen Politik zuzurechnen sind, der Form nach aber unverbindlich und informell ergehen, mithin einen Widerspruch in sich darstellen. Sie gelten aufgrund ihres Doppelcharakters in der japanischen wie westlichen Diskussion als japanisches Spezifikum.¹⁰ Aus komparatistischer Sicht sind nur sie interessant, nur sie sollen hier deshalb diskutiert werden.

10 YAMANOUCHI a.a.O. 1985, S.25ff., Wolfgang PAPE: *Gyōsei shidō und das Anti-Monopol-Gesetz in Japan*. Köln / Berlin / Bonn 1980, S.97.

***Gyôsei shidô* in der Praxis: Beispiele aus drei Politikbereichen**

Anhand von drei Politikfeldern soll der Versuch gemacht werden, den Begriff *gyôsei shidô* zu konkretisieren.

Informelles Handeln in der Wirtschaftspolitik

Berühmt und in gewisser Weise berüchtigt geworden sind *gyôsei shidô* auch im Ausland als spektakuläres Instrument des MITI zur Durchsetzung protektionistischer Maßnahmen.

Die gemischten Gefühle im Ausland gegenüber diesem Instrument entstammen dabei offensichtlich einer gewissen Faszination, wie wirksam es einerseits zur Krisenbewältigung eingesetzt werden konnte und wie offen dabei andererseits Gesetze wie das Anti-Monopolgesetz umgangen wurden.

Erstmals in die öffentliche Diskussion kamen *gyôsei shidô* Anfang der sechziger Jahre. Damals hatte das MITI für krisengeschüttelte Branchen ein Programm staatlich empfohlener Produktionsbeschränkungen formuliert, um exzessive Konkurrenz zu vermeiden. Dieser Eingriff wurde anfänglich von den betroffenen Unternehmen akzeptiert, weil die Aussicht bestand, ruinöse Überkapazitäten koordiniert abzubauen. Zur öffentlichen Debatte kam es, als sich ein betroffenes Unternehmen, der Stahlkonzern Sumitomo Metal Industries (*Sumitomo kinzoku*) 1965 offen den „Empfehlungen“ des MITI widersetzte. Vorausgegangen war die Aufforderung an die Stahlerzeuger, in gemeinsamen „Diskussionskreisen“ Investitionsabsprachen zu treffen und Produktionsquoten festzulegen. Nachdem Aufrufe zur Selbstbeschränkung fehlgeschlagen waren, legte das MITI den sechs größten Stahlkonzernen eine Produktionskürzung um 10% nahe. Als die Kürzung auch über die ursprünglich vorgesehenen drei Monate hinaus fortgesetzt werden sollte, weigerte sich als einziges Unternehmen Sumitomo Metal Industries, den Anweisungen des MITI Folge zu leisten. Nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ boten Vertreter des Ministeriums in direkten Verhandlungen als Gegenleistung für ein Einlenken des Unternehmens Investitionshilfen für ein bedeutendes Zweigwerk an. Gleichzeitig drohten sie jedoch damit, im Falle der Kooperationsverweigerung die Importquoten des Unternehmens für Kohle genau in dem Umfang zu kürzen, der für die Produktion der umstrittenen 10% erforderlich gewesen wäre. Nach zähen Verhandlungen lenkte Sumitomo ein.¹¹

Der Fall ist ein Sonderfall, weil es hier über die Rechtmäßigkeit der Eingriffe des MITI offen zum Konflikt kam, was zur Publizität des Falls entscheidend beigetragen haben dürfte. Dem MITI wurde vorgeworfen, offen zum Verstoß gegen das Anti-Monopolgesetz aufgerufen zu haben, obwohl die Möglichkeit bestanden hätte, durch Bildung legaler Rezessionskartelle dasselbe Ziel zu er-

¹¹ Vgl. die Fallbeschreibungen bei JOHNSON, Chalmers: *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford 1982, S.270ff., YAMANOUCHI a. a. O.1985, S.41f.

reichen. Die Unternehmen seien durch die faktische Machtposition des Ministeriums in der Frage der Befolgung der „Empfehlungen“ nicht frei gewesen.

Typisch sind an dem Fall indes die Konfliktlinien: Wie auch in anderen Konflikten um Preisgestaltung, Festlegung von Produktionsquoten und Kartellbildung, machte das MITI geltend, daß es im nationalen Interesse langfristige industriepolitische Ziele zu verwirklichen habe, wogegen die Industrieunternehmen ins Feld führten, daß das MITI seine Neutralität verletzt und einzelne Unternehmen unrechtmäßig benachteiligt habe.¹²

Dieser Konflikt hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit *gyōsei shidō* ausgelöst und bestimmt bis heute die Fragestellungen. Sie richten sich auf das Verhältnis von (Antimonopol)gesetz und administrativer „Empfehlung“, den rechtlichen Folgen, die sich aus dem Befolgen von *gyōsei shidō* für den Adressaten ergeben, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln schlechthin.¹³

***Gyōsei shidō* in der kommunalen Bauplanung**

Die Misere japanischer Stadtplanung springt jedem Besucher ins Auge, der sich seinen Weg durch japanische Städte bahnt. Was sich als Fehlen jeglicher sinnvoller Planung darstellt, hat sicherlich historische, vor allem aber auch strukturelle Ursachen: Zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen nach dem Baunormengesetz ist der jeweilige Regierungsbezirk, wogegen die unmittelbar betroffenen Kommunen keine Möglichkeit haben, gegen städtebaulich problematische Vorhaben mit rechtlichen Mitteln vorzugehen. Dies hat sich in rasch expandierenden Stadtrandgemeinden ebenso wie in traditionellen Ballungsgebieten als großes Problem erwiesen, wo das historisch gewachsene enge Nebeneinander von einstöckigen Einfamilienhäusern, kleinen Produktionsbetrieben und Geschäften immer mehr in Konflikt mit den Erfordernissen rationeller Bodennutzung gerät. Auch wenn die rechtlichen Voraussetzungen für eine Baugenehmigung vorliegen, sind Interessenkonflikte häufig unvermeidbar. So zum Beispiel dann, wenn durch die extrem dichte Bebauung die Nachbarhäuser von mehrstöckigen Neubauten in Dauerschatten geraten oder der Ausblick aus dem Fenster auf zwei Meter begrenzt ist.

Adressat der Klagen aus der Bevölkerung ist zwangsläufig die Gemeindeverwaltung, von der etwas erwartet wird, was sie nach der Rechtslage nicht kann: Verhinderung von Bauvorhaben, die die Umgebung um ihre Wohnqualität

12 Yoshio OJIMI: „A Government Ministry: The Case of the Ministry of International Trade and Industry“, in: Ezra F. VOGEL, (ed.): *Modern Japanese Organization and Decision-Making*. 6. Auflage, Tōkyō 1985.

13 Der Konflikt um den Verstoß gegen das Antimonopolgesetzes durch Befolgung von *gyōsei shidō* des MITI ist 1980 gerichtlich geklärt worden: Das Gericht stellte fest, daß gesetzliche Bestimmungen nicht durch zuwiderlaufende administrative Anweisungen außer Kraft gesetzt werden dürfen und die Unternehmen, die den „Empfehlungen“ des MITI gefolgt waren und damit das Antimonopolgesetz verletzt hatten, strafrechtlich hierfür verantwortlich sind. Vgl. SANEKATA Kenji: „Dokkin-hō ihan to gyōsei shidō no genkai“, in: *Jurisuto* No.736 (15.3.1981), S.63ff.

bringen. Ihr Dilemma, handeln zu müssen, ohne die Mittel dazu zu haben, haben zahlreiche Kommunen dadurch versucht zu lösen, daß sie vor Baubeginn in Verhandlungen mit dem Betreiber eintreten, um durch Auflagen und „Empfehlungen“ Einfluß auf die Art der Bebauung zu nehmen. So koppeln eine Reihe von Kommunen ihre Zustimmung zu einem (baurechtlich genehmigten) Bauvorhaben an das Versprechen des Betreibers, der Gemeinde ein Park- oder Schulgelände zu stiften.

Bemerkenswert daran ist für die hier diskutierte Fragestellung, daß sie im Rahmen ihrer Satzungscompetenz die Möglichkeit hätten, für den Bereich der Kommune rechtsverbindliche Ergänzungen zum Gesetz vorzunehmen, und damit ihren Handlungsspielraum zu erweitern. Sie tun dies aber nicht, sondern formulieren ihre Auflagen der Form nach als unverbindliche Empfehlungen.

Dennoch ist ihr Vorgehen deswegen noch lange nicht als symbolischer Akt zu verstehen. Das zeigt sich daran, daß zahlreiche Kommunalverwaltungen dazu übergegangen sind, *gyōsei shidō* mit Hilfe von verwaltungsinternen Richtlinien (*shidō yōkō*) zu standardisieren. Für den rechtlichen Status der *gyōsei shidō* hat dies keine Konsequenzen: Trotz zugrundeliegender Richtlinien bleiben sie unverbindliche „Empfehlungen“ der Verwaltung.

Politisch ist die Verallgemeinerung von *gyōsei shidō* indes nicht unbedeutend: sie läuft faktisch darauf hinaus, daß der Bürgermeister und der Gemeinderat ihnen zustimmen und sie damit zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch stützen. Die Verwaltung ist intern an die Richtlinien gebunden. Der ad-hoc-Charakter der Empfehlungen wird dadurch deutlich relativiert. Eine Gleichbehandlung der Adressaten in gleichgelagerten Fällen ist zumindest möglich. Die Abgrenzung zu Gemeindefestsetzungen wird mithin schwimmend. Denn auch inhaltlich sind die Richtlinien kaum noch von Satzungen zu unterscheiden. So wird im Bereich der Stadtentwicklung von Betreibern problematischer Bauvorhaben die Teilnahme an einer Gesprächsrunde mit der zuständigen Verwaltung in der Planungsphase verlangt, der Informationsanspruch der betroffenen Bürger wird geregelt, die Veröffentlichung von Bauplänen obligatorisch gemacht. Wer diesen „unverbindlichen“ Anweisungen nicht Folge leistet, hat zwar nicht mit rechtlichen Sanktionen zu rechnen. Soweit Fälle bekanntgeworden sind, drohen Kommunen jedoch demjenigen, der sich den „Empfehlungen“ entzieht, mit so drastischen Maßnahmen wie der Unterbrechung der Wasserzufuhr oder der Verweigerung der Entwässerung.¹⁴

Der Unterschied zwischen politischer Steuerung durch informelle *gyōsei shidō* und Satzungen scheint sich damit auf eine nicht unerhebliche „Kleinigkeit“ zu reduzieren: den der Rechtsverbindlichkeit.

14 Vgl. die Beschreibung der *gyōsei shidō* der Stadt Musashino: IJIMA Nobuko: „Musashino-shi takuchi kaihatsu nado ni kansuru shidō yōkō“, in: *Kankyō-hō kenkyū*, No. 14 (Mai 1981).

Gyôsei shidô im Umweltschutz

Die große Bedeutung von *gyôsei shidô* in der kommunalen Umweltpolitik dürfte einen ähnlichen Hintergrund haben wie in der kommunalen Bebauungspolitik. Auch im umweltpolitischen Bereich stehen die Kommunen in dem Zwiespalt, einerseits dem Protest und Unwillen der Bürger direkt ausgesetzt zu sein, andererseits mit dem rechtlichen Instrumentarium keine wirksame Abhilfe leisten zu können. So sieht beispielsweise das Luftreinhaltegesetz kein förmliches Genehmigungsverfahren vor, sondern die Verpflichtung des Betreibers, der Standortgemeinde vor Baubeginn Daten über Produktionsverfahren, Produktionsumfang und eingesetzte Rohstoffe zu übermitteln. Die Gemeinde kann zwar Veränderungsvorschläge vorbringen, sie kann jedoch den Bau nicht untersagen.¹⁵ Auch hier setzen die Kommunen *gyôsei shidô* ein, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern und Einfluß auf die Unternehmen zu nehmen. Dies kann sich ähnlich wie im oben dargestellten Fall auf die Bedingungen der Produktionsaufnahme beziehen. Es kommt jedoch auch vor, daß strengere Emissionsnormen gefordert werden als gesetzlich vorgeschrieben.¹⁶

Grenzwertfestlegung – das klassische Feld rechtsförmlichen Handelns – ohne rechtliche Verbindlichkeit, erscheint gerade im Bereich der Umweltpolitik aus hiesiger Sicht als zweifelhaftes Unterfangen. Schließlich handelt es sich bei den Adressaten um Industriebetriebe, deren Widerstandspotential nicht unerheblich ist. Und die Kommunen, um deren Normierungspraxis es hier geht, sind über die Gewerbesteuer von den Einnahmen aus der ortsansässigen Industrie empfindlich abhängig. Gerade aufgrund der auch für Japan zu konstatierenden strukturellen Schwäche der Kommunen¹⁷ drängt sich die Frage auf, wie informell zustandekommenen Normen politisch Geltung verschafft wird, damit sie nicht zur Farce werden. Fallstudien von japanischen Großstädten zeigen,¹⁸ daß hier in der Tat wie schon in den anderen Politikbereichen nur rechtliche Sanktionen fehlen, nicht aber Sanktionen schlechthin.

In der Umweltpolitik üblichstes nicht-rechtliches Sanktionsmittel ist die Veröffentlichung der Namen der verantwortlichen „Übeltäter“ – i. d. R. der zuständigen Firmenmanager – in der Presse und zwar mit Nennung der Adresse und häufig auch des Alters und anderer persönlicher Angaben. Moralische Zwangsmaßnahmen wie diese mögen beim westlichen Beobachter in doppelter Hinsicht ein skeptisches Stirnrunzeln bewirken. Einerseits ist es nicht nur rechtlich inakzeptabel, Verdächtige vor einem rechtskräftigen Urteil ohne Schutz der persön-

15 Air Pollution Control Law von 1968, in der novellierten Fassung von 1974, §6 und §9.

16 So beispielsweise die „Verwaltungsempfehlungen der Stadt Yokohama zur Reduzierung der Stickoxidbelastung“ (*Chisso sanku-butsu shidô yôkô*), § 10.

17 Man spricht in Japan von einer 30%igen kommunalen Selbstverwaltung in Anspielung auf die rund 30% unabhängigen kommunalen Einnahmen, über die die Kommunen frei entscheiden können.

18 Gesine FOLIANTY-JOST: *Kommunale Umweltpolitik in Japan – Alternativen zur rechtsförmlichen Steuerung*. Hamburg 1988, S.94ff.

lichen Daten in der Öffentlichkeit anzuprangern. In Japan stößt jedoch diese generell zu beobachtende Praxis der Massenmedien bis heute kaum auf Widerstand. Es regen sich auch Zweifel, ob die Aussicht, namentlich in der Öffentlichkeit genannt zu werden, Verantwortliche in der Industrie davon abhält, Umweltsünden zu begehen. Wenn man sich aber vor Augen hält, daß mit der Veröffentlichung von gemeinschaftsschädigendem Verhalten nicht nur das Firmenimage ramponiert, sondern auch unzufriedenen Bürgern Argumente für Schadensersatzklagen geliefert werden, wird einsichtig, daß es sich hier nicht nur um Papiertiger handelt.

Voraussetzung ist allerdings, daß eine wache, kritische Öffentlichkeit besteht. Ist dies gegeben, können die Kommunen die Rolle eines Vermittlers übernehmen. Gestützt durch die öffentliche Kritik können sie den Unternehmen beispielsweise als Gegenleistung für Kooperation in Sachen Umweltschutz anbieten, auf die Bürger einzuwirken, damit diese auf einen Prozeß verzichten. Den Bürgern wiederum können sie als Gegenleistung für diesen Verzicht eine schnelle und billige Bearbeitung ihrer Beschwerden in Aussicht stellen.

Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, daß *gyôsei shidô* im Umweltschutz nur dann aussichtsreich sind, wenn die Öffentlichkeit Druck auf die Industrie ausübt.

Wie im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung angesprochen, ist auch im Umweltschutzbereich eine Tendenz zu einer Generalisierung von *gyôsei shidô* zu beobachten. Vor allem Standortgemeinden von umweltbelastenden Grundstoffindustrien, die aufgrund ihrer dominanten Stellung in der kommunalen Wirtschaft über eine beachtliche Machtposition verfügen, regeln *gyôsei shidô* mit Hilfe von verwaltungsinternen Richtlinien verfahrensmäßig und stützen sie häufig durch ein Votum des Gemeinderats ab. Auch hier gilt, daß der Unterschied zu Gemeindefestsetzungen sich damit auf den Aspekt der Rechtsverbindlichkeit reduziert.

Angesichts derartiger Absicherung wird die Übersetzung von *gyôsei shidô* mit „Verwaltungsempfehlung“ mißverständlich.¹⁹

4. *Gyôsei shidô* als Typus informellen Verwaltungshandeln

Aus den angeführten Beispielen lassen sich als gemeinsame Merkmale von *gyôsei shidô* zusammenfassen:

- Die Verwaltung greift regulierend in den Handlungsbereich von Unternehmen ein.²⁰

¹⁹ Vgl. Hans-Wilhelm BINDER: *Wirtschaftspolitik und Steuerung der Exportwirtschaft in Japan – Entscheidungsmechanismen und Wettbewerbsprobleme*. Frankfurt/Main 1979.

²⁰ Der Einsatz von *gyôsei shidô* beschränkt sich nicht auf Industriebetriebe. Hier soll die Diskussion sich jedoch nur auf diese Gruppe beziehen, da bei der Frage nach der Durchsetzbarkeit von unverbindlichen Handlungsaufgaben vor allem solche Fälle interessant sind, in denen der Adressat von *gyôsei shidô* über ein Widerstandspotential verfügt, was bei Unter-

- Die Eingriffe erfolgen ad hoc.
- Sie sind adressatenbezogen.
- Sie sind nur zeitlich begrenzt gültig.
- Sie ergehen ohne geregeltes Verfahren.
- Sie werden überwiegend mündlich mitgeteilt.
- Ihre Befolgung ist rechtlich nicht verbindlich.

Diese Merkmale stehen im Gegensatz zu den für regulatives politisches Handeln typischen Kriterien.²¹ Es bleibt die Frage, ob *gyōsei shidō* dann doch eher dem hiesigen Verständnis von informellem Verwaltungshandeln entsprechen.

Konzentriert man sich auf die rechtliche Unverbindlichkeit von *gyōsei shidō* und den konsultativen Prozeß, in dem sie zustandekommen, dann spricht in der Tat einiges dafür, sie als eine Spielart von informellem Verwaltungshandeln zu verstehen.

Dieses ist ja keinesfalls auf Japan beschränkt. Vielmehr läßt sich eine Tendenz zu informellen Verhandlungsstrategien bei der Durchsetzung politischer Ziele in allen hochentwickelten westlichen Industrieländern feststellen. Sie gewinnen immer mehr an Bedeutung, seit die Grenzen rechtsförmlicher Steuerung bei der Bewältigung akuter gesellschaftspolitischer Problemstellungen offensichtlich geworden sind.²² Typisches Beispiel ist der umweltpolitische Bereich. Ursachen sind die zunehmende Komplexität von politischen Aufgaben und der wachsende Zeitdruck bei ihrer Lösung, während gleichzeitig die finanziellen Mittel immer knapper werden. Die Folge ist eine ausufernde Verrechtlichung von Verwaltungshandeln, die eine Tendenz bewirkt, rechtliche Regelungen zu unterlaufen. Die überlasteten Verwaltungen können nämlich die hohen Kontrollanforderungen, die sich ihnen als Folge der Gesetzesfülle stellen, nicht mehr erfüllen. Um dennoch ein Mindestmaß an Erfolg zu erzielen, weichen sie auf informelle Verhandlungsstrategien aus.²³ Das Motiv liegt auf der Hand: Die Erzwingung von konformem Verhalten mit rechtlichen Mitteln ist zeit- und kostenintensiv und im Sinne der Vollzugseffizienz kontraproduktiv. Von konsensorientierten informellen Verhandlungsstrategien ist dagegen zu erwarten,

nehmen mehr vorausgesetzt werden kann als bei nicht-organisierten Individuen, nachgeordneten Verwaltungsstellen etc.

21 MAYNTZ, a. a. O., S. 5.

22 Vgl. Rüdiger VOIGT: „Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument“, in: ders. (Hrsg.): *Recht als Instrument der Politik*. Opladen 1986, S. 14ff.

23 Eberhard BOHNE: „Informales‘ Staatshandeln als Instrument des Umweltschutzes – Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen“, in: GESELLSCHAFT FÜR UMWELTRECHT (Hrsg.): *Dokumentation zur 7. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V.* Berlin 1984, S. 148; Renate Mayntz: „Implementation von regulativer Politik“, in: dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II*. Opladen 1983, S. 72.

daß sie die Durchsetzungswahrscheinlichkeit erhöhen, da Konflikte im Vorfeld gelöst und abweichende Meinungen integriert werden können.²⁴

Bezogen auf *gyôsei shidô* könnte dies zu dem Schluß führen, wir hätten es schlicht mit faktischem Verwaltungshandeln zu tun, das darauf gerichtet ist, Rechtsnormen umzusetzen bzw. im Vorfeld rechtsverbindlicher Regelungen Konsens unter den Beteiligten herzustellen. Für die Umweltpolitik gilt dies in den Bereichen, wo einerseits ein dichtmaschiges rechtliches Regelungssystem besteht, die Konkretisierung jedoch den Vollzugsinstanzen übertragen ist. Diese kommen ihrer Aufgabe faktisch in allen Bereichen der Umsetzung, Kontrolle und Überwachung informell durch den Einsatz von *gyôsei shidô* nach. *Gyôsei shidô* sind hier Bestandteil und gleichzeitig notwendige Ergänzung des rechtlichen Instrumentariums und im Charakter des Politikfelds angelegt.

Der Begriff des informellen Verwaltungshandelns im hiesigen Sinne kann dennoch nicht das ganze Spektrum von *gyôsei shidô* erklären. Dieser geht schließlich davon aus, daß der entscheidende Unterschied zwischen rechtsförmlichem regulativem und informellem Verwaltungshandeln in der Verfügbarkeit oder Nichtverfügbarkeit von rechtlichen Zwangsmitteln besteht.

Die Beispiele haben gezeigt, daß dies für *gyôsei shidô* nicht gilt. Zwar fehlen rechtliche Sanktionsmittel. Die Verwaltung verfügt jedoch über ein breites Repertoire an materiellen Druckmitteln wie Verweigerung öffentlicher Dienstleistungen sowie zusätzlich über moralische Sanktionsmöglichkeiten wie der öffentlichen Bekanntgabe von Verstößen gegen *gyôsei shidô*. Unverbindlichkeit und Freiwilligkeit bei der Befolgung von *gyôsei shidô* werden mit diesen Sanktionsmöglichkeiten faktisch *ad absurdum* geführt.

Die Frage wäre, ob damit der informelle Charakter faktisch aufgehoben ist und funktional doch regulatives Handeln vorliegt. Integraler Bestandteil informeller Steuerung ist die Aufgabe formaler Machtpositionen seitens der Verwaltung und der Eintritt in eine Verhandlungssituation, in der die aktuellen Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Seiten über das konkrete Ergebnis entscheiden. Informelles Handeln impliziert in diesem Verständnis ein Tauschverhältnis.

In der japanischen Diskussion wird im Falle von *gyôsei shidô* ein solches situativ-offenes Verhältnis verneint. Sie werden in dieser Hinsicht unterschieden von Absprachen (*kyôtei*) zwischen Verwaltung und Industriebetrieben. Auch diese können zwar als Mittel der Verwaltung gesehen werden, ihre Ziele konsensual durchzusetzen. Bei Absprachen wird jedoch von einer gleichberechtigten Verhandlungssituation ausgegangen, deren Ergebnis schriftlich formuliert und öffentlich einsehbar gemacht wird. *Gyôsei shidô* zeichnen sich demgegenüber nach überwiegender Einschätzung durch ihre Einseitigkeit aus: Die Verwaltung sitzt im Sinne des alten Sprichworts „*nagai mono ni wa makarero*“

24 So die Fallstudie von Jochen HUCKE / Arie A. ULLMANN: „Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik“, in: Renate MAYNTZ (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Königstein/Taunus 1980, S. 108.

immer am längeren Hebel und agiert letztlich auch bei informellem Handeln auf der Grundlage legitimer Macht.²⁵ Solange man sich empirisch lediglich auf die *gyōsei shidō* des MITI bezieht, liegt diese Einschätzung nahe. Weitet man jedoch das empirische Bezugsfeld aus, dann ergibt sich ein differenzierteres Bild.

Die Verwaltung konnte sich immer dann mit ihren Vorstellungen durchsetzen, wenn sich die betroffenen Unternehmen in der Defensive befanden, und die Verwaltung selbst unter Handlungsdruck stand. So sind auf informelle Weise strenge Umweltschutzaufgaben zu einer Zeit durchgesetzt worden, als über den Großemittenten unter den Industrieunternehmen das Damoklesschwert prestigeschädigender Schadensersatzklagen wegen Luftverschmutzung hing. Preisbindungen, Produktionseinschränkungen und Exportquotenfestlegung wurden von der Industrie solange hingenommen, wie dadurch in Zeiten wirtschaftlicher Krise ruinöser Wettbewerb vermieden werden konnte.

Auf der anderen Seite zeigt sich aber auch, daß dort, wo die Machtverhältnisse umgekehrt sind, auch die Wirksamkeit von *gyōsei shidō* deutlich nachläßt. Ein Beispiel ist die regionale Wirtschaftsförderung. In diesem Bereich haben die Kommunen aufgrund ihrer Abhängigkeit von direkten und indirekten Steuereinnahmen aus der lokalen Industrie kaum Handlungsspielraum, informell über gesetzliche Regelungen hinauszugehen.

Und selbst die Effizienz von *gyōsei shidō* des MITI unterliegt Schwankungen, je nachdem, wie sich das aktuelle Kräfteverhältnis von Industrie und staatlicher Administration bestimmt. So ist ihre regulative Kraft deutlich im Zuge der Stabilisierung der japanischen Wirtschaft nach der zweiten Ölpreiskrise gesunken. Im Zeichen vorzeigbarer Wachstumsraten präsentiert sich die Industrie mit einem erstarkten Selbstbewußtsein und nimmt *gyōsei shidō* zunehmend als das, was sie auf dem Papier immer waren: als unverbindliche Empfehlungen, ohne daß sie offenbar deshalb mit Sanktionen zu rechnen braucht, wie der Fall der Mißachtung der „Empfehlung“, die Wochenarbeitszeit zu verkürzen, zeigt.²⁶ Die so belegte Kopplung von Machtverhältnis und Wirksamkeit von *gyōsei shidō* bestätigt indirekt die oben nachgezeichnete Ableitung informellen Verwaltungshandelns aus den Funktionsstörungen des politischen Systems: Die Verwaltung läßt sich aus einer Position der Schwäche, nämlich der Unfähigkeit, Gesetze wirksam durchzusetzen, heraus auf informelles Vorgehen ein. Über den daraus gewonnenen Handlungsspielraum entscheidet zwar das jeweilige aktuelle Kräfteverhältnis. Die Ausgangsposition der Verwaltung wird jedoch allemal dadurch gestärkt, daß nicht-rechtliche Sanktionsformen angedroht werden. *Gyōsei shidō* bieten damit der Verwaltung die Chance, zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: sie kann die Vorteile informellen Handelns (Flexibilität) mit denen des rechtsförmlichen (Verbindlichkeit) verbinden. Für die Verwaltung

25 Vgl. YAMANOCHI, a.a.O. 1985, Kap. 6, der in diesem Sinne eine klare Differenzierung zwischen *gyōsei shidō* und *kyōtei* vornimmt.

26 Nobuyoshi NAMIKI: „Japan, Inc.‘. Reality or Facade?“, in: Johannes Hirschmeier, Hyoe MURAKAMI (ed.): *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tôkyô 1983.

ergibt sich aus diesem Doppelcharakter von *gyôsei shidô* ein Handlungsspielraum, der faktisch bis an die „Randzonen der Legalität“ (Pape) reicht.

Hier schließen sich weitergehende Fragen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Form von administrativer Steuerung an. Dem westlichen Beobachter fällt auf, daß die grundlegenden Probleme quasi-regulativen informellen Verwaltungshandelns wie die tendenzielle Ausschaltung der Kontrollfunktion von Gerichten, Parlamenten und der Öffentlichkeit sowie die Gefahr der Verletzung grundlegender Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats nur in Einzelfällen Verwaltungsrechtler zu der Forderung nach besserer rechtlicher Absicherung von *gyôsei shidô* bewogen haben.²⁷ Grundsätzlich scheint in Japan aber Konsens im Hinblick auf die Wünschbarkeit dieser Form von politischem Handeln zu herrschen.

5. *Gyôsei shidô* als spezifisch japanisches Steuerungsinstrument

Selbst wenn sich *gyôsei shidô* als Mischform aus regulativem und informellem Verwaltungshandeln beschreiben lassen, die zwar so offiziell in westlichen Industrieländern nicht existiert, aber dennoch in der Praxis keineswegs ganz unbekannt ist, bleibt die Frage, warum sie nicht auch hierzulande angesichts ihrer unbestreitbaren Effizienz stärkere Anerkennung findet.

Der Schlüssel zur Klärung dieser Frage scheint in der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akzeptanz zu liegen. Orientierung an Effizienz und nicht an grundlegenden rechtsstaatlichen Handlungsprinzipien, Abkopplung von Legalität und Legitimität und geringe Anforderungen der Öffentlichkeit an Transparenz und Kontrollierbarkeit politischen Handelns sind die Voraussetzungen, die quasi-regulatives Verwaltungshandeln in Form von *gyôsei shidô* ermöglichen.

Im Falle Japans decken sie sich mit dem, was als Besonderheit der politischen Kultur des Landes bezeichnet wird und als Ausdruck historisch gewachsener spezifischer Normen und Wertvorstellungen gelten kann.

Zu diesen zählen:

- Das Fortbestehen von obrigkeitsstaatlichem Denken, das der Verwaltung Handeln im rechtsfreien Raum ermöglicht, ohne daß sie mit Widerstand zu rechnen braucht.
- Ein allgemeines Bedürfnis nach Harmonie und Vermeidung von Konflikten, dem wiederum informelles Handeln entgegenkommt.
- Die aus dem konfuzianischen Erbe hervorgegangene Hierarchie sozialer Beziehungen, für die die Ungleichheit der Individuen konstitutiv ist.²⁸

Mit diesen Besonderheiten japanischen Denkens ließe sich begründen, warum ein universelles Normensystem, wie es bei regulativer Politik vorausgesetzt wird, für die politische Praxis eine untergeordnete Rolle spielt und informelles

27 SHIONO, a.a.O.; NARITA Yoshiaki: „Gyôsei shidô“, in: *Gendai no gyôsei: Gendai hô*, No.4, Tôkyô 1966.

28 YAMANOUCI Kazuo, a.a.O., S.127f.

Handeln generell präferiert wird. Schließlich widersprechen universelle Handlungsnormen einer Differenzierung nach Geschlecht, Alter und Position. Sie verhindern einen gesichtswahrenden Interessenausgleich, sie sind vor allem starr und erlauben keine emotions- und situationsbedingten *ad-hoc*-Entscheidungen.

Die gesellschaftliche Neigung zur informellen Regelung sozialer Konflikte, die sich in der Praxis von Absprachen, Konsultationen und Beratungen widerspiegelt, erscheint einer Reihe japanischer Rechtssoziologen als Spiegelbild eines traditionellen Rechtsbewusstseins der Japaner, das neben dem modernen Rechtssystem weiter fortbesteht. Kawashima hat drastisch von einem „vormodernen“ Rechtsbewußtsein der Japaner gesprochen. Er leitete aus der geringen Klagebereitschaft der Japaner auch nach dem Zweiten Weltkrieg das Urteil ab, die Japaner hätten die Errungenschaften des neuen demokratischen Rechtssystems nicht verstanden und würden an den „vormodernen“ Formen der außergerichtlichen Konfliktlösung festhalten.²⁹ Mit ähnlicher Stoßrichtung spricht auch Noda davon, daß in Japan traditionelle Normen fortbestehen würden, die auch nach der Einführung eines modernen Rechtssystems einer Nutzung der normativen Kraft des Rechts zur Gestaltung sozialer Beziehungen entgegenstehen.³⁰

Als wichtigstes Indiz für das Fortbestehen eines traditionellen Rechtsbewußtseins der Japaner gilt die untergeordnete Rolle der objektiven Rechtslage bei der Konfliktaustragung und stattdessen die Kultivierung des situativen, emotionalen *giri*-(Verpflichtung gegenüber dem Nachgestellten)-*ninjô*(Loyalität gegenüber dem Übergeordneten)-Prinzips.

Gebräuchlicher Beleg ist die im internationalen Vergleich geringe Beanspruchung der Gerichte zur Durchsetzung individueller Rechte in Japan.³¹ Das liegt nahe: 1984 lag die Anzahl der neu eingereichten Zivilklagen in der Bundesrepublik bezogen auf die Bevölkerungszahl nahezu doppelt so hoch wie in Japan. Noch auffälliger stellt sich das Bild bei den Verwaltungsklagen dar. Hier kamen auf 280 Klagen in der Bundesrepublik eine Klage in Japan bei doppelt so vielen Einwohnern in Japan.³² Nur rund 50% aller Klagen beim Amtsgericht enden mit einem Urteil.³³

Fragwürdig ist jedoch, ob von der Prozeßhäufigkeit auf ein unterentwickeltes Bewußtsein von den eigenen Rechten geschlossen werden kann.

Ergänzt man die genannten Zahlen um die historische Perspektive, dann zeigt sich nämlich, daß die Gerichte nicht immer diese untergeordnete Rolle

29 KAWASHIMA Takeyoshi: *Nihonjin no hôishiki*. 26. Aufl. Tôkyô 1987, S. 198.

30 NODA Yoshiyuki: *Introduction to Japanese Law*. Tôkyô 1976, S. 179f.

31 KAWASHIMA Takeyoshi, a. a. O. 1987, S. 126ff.

32 KISA Shigeo 1988: „Hikareta shinsetsu na saibansho to kôdô suru saibankan“, in: *Hanrei jihô*, No. 1267, Mai 1988 S. 7.

33 SAIKÔ SAIBANSHO (Hrsg.): *Shihô sôkei nenpô, 61 nenpan*. Tôkyô 1986, S. 3ff.

gespielt haben. So waren Zivil- und Verwaltungsklagen auf unterster Ebene zwischen 1925 und 1930 ebenso häufig wie 1984.³⁴

Die geringe Prozeßhäufigkeit korreliert mit der niedrigen Anzahl zugelassener Richter, Rechtsanwälte und Staatsanwälte. Kam 1986 in der Bundesrepublik auf 898 Einwohner ein Rechtsanwalt, so waren es in Japan 6706.³⁵ Die lange Zeit angeführte Begründung, es bestehe kein Bedarf an Rechtsexperten, ist zu kurz gegriffen.

So steigt nach Angaben der japanischen Rechtsanwaltsvereinigung Nichibenren der objektive Bedarf an Rechtsbeistand ständig an. Die Anzahl der zugelassenen Rechtsanwälte, Richter und Staatsanwälte aber wird durch die staatliche Prüfungs- und Zulassungspraxis künstlich niedrig gehalten.³⁶ Eine Unterversorgung der Bevölkerung mit Rechtsexperten ist somit unvermeidbar.

Die Gründe der geringen Prozeßbereitschaft sind naheliegend: Klagen erfordert in Japan mehr Zeit als anderswo. Ein Vergleich zwischen der Dauer von Verwaltungsklagen in der Bundesrepublik Deutschland und Japan 1984 zeigt, daß in Japan die Dauer in erster Instanz in 30% aller Fälle mehr als drei Jahre beträgt, gegenüber 5,3% in der Bundesrepublik.³⁷ Das hat Folgen für die Klagebereitschaft. Schließlich bedeutet Zeit Geld. Das gilt umso mehr für Japan, wo das finanzielle Risiko des Klägers auch im Falle eines Prozeßsieg hoch bleibt.³⁸ Entschließt sich trotz der entmutigenden Rahmenbedingungen dennoch jemand, zu klagen, steht er vor einer weiteren Hürde: Wie Haley³⁹ zeigt, fehlen dem japanischen Recht wirksame Sanktionen.

Die Erwartungen in die Kontrollfunktion von Recht müssen damit von vornherein niedrig angesetzt werden. Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Tendenz zu informellen Absprachen und Verhandlungen, da das Recht aufgrund zu schwacher Sanktionsmöglichkeiten weder für die öffentliche Verwaltung ein wirksames Instrument zur Durchsetzung ihrer Ziele darstellt, noch für den Einzelnen ein zuverlässiges Mittel zur Realisierung individueller Rechte.

Dies könnte erklären, warum in Japan bis heute traditionelle außergerichtliche Konfliktregelungsformen wie Vermittlung, Versöhnung und Schlichtung zentrales Instrument zur Lösung von Konflikten geblieben sind und Prozessieren immer noch auf ausweglos erscheinende Auseinandersetzungen beschränkt ist.

34 Vgl. *Jurisuto* vom 5.8.1987, S.92 (Dokumentenanhang).

35 ebenda S.86.

36 „Zwischenbericht der Expertenkommission von Nichibenren zum Problem der Zulassung von Rechtsanwälten, Richtern und Staatsanwälten“, in: *Jurisuto*, Nr.907, 1.5.1988, Anhang Dokument 12, S.36ff.

37 KISA, a.a.O., S.7.

38 Vgl. Hideo TANAKA (Hrsg): *The Japanese Legal System*. Tôkyô 1976, S.341 mit einer detaillierten Aufschlüsselung der finanziellen Barrieren, die sich einem Kläger stellen.

39 John O. HALEY, 1982: „Sheathing the Sword of Justice in Japan: An Essay on Law without Sanctions“, in: *The Journal of Japanese Studies*, No.2, Vol.8, Summer 1982.

Vom Ergebnis her mag daher Noda mit seinem häufig zitierten Satz „The Japanese don't like law“⁴⁰ durchaus Recht haben. Es hat sich aber gezeigt, daß dies nicht immer so gewesen ist, sondern Folge von politischen Entscheidungen. Die Ansätze von aktivem Gebrauch des Rechts zur Regelung sozialer Beziehungen hätten durch eine entsprechende Ausgestaltung des Rechts und des Rechtssystems nach 1945 politisch gestützt werden können. Dies ist offensichtlich nicht ausreichend geschehen. Stattdessen deutet vieles darauf hin, daß das japanische Rechtssystem so angelegt ist, daß es sich selbst relativiert. Die institutionellen Barrieren zur Nutzung der Gerichte sind hoch. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zielen stattdessen auf informelle Regulierung und konsensuelle Konfliktlösung ab.⁴¹

Das Nebeneinander von westlichem Rechtssystem und informellen Verhandlungssystemen ist einerseits durch traditionelle, historisch gewachsene Wertvorstellungen ideologisch gestützt.⁴² Andererseits hat es das Fortbestehen dieser Wertvorstellungen begünstigt.

Bezogen auf *gyōsei shidō* bedeutet dies, daß informelles Verwaltungshandeln in dieser Form keine neue Reaktionsform auf Funktionsdefizite des modernen demokratischen Rechtsstaats ist, sondern neben der rechtsförmlichen Steuerung immer schon praktiziert wurde. Durch die institutionalisierte und ideologische Absicherung läßt sich erklären, warum

1. rechtsunverbindliche regulative Eingriffe der Verwaltung in Japan nicht zwangsläufig als Widerspruch erscheinen.
2. Die Verwaltung faktisch bis in den rechtsfreien Raum hinein regulativ wirken kann, ohne ein hohes Prozeßrisiko tragen zu müssen.

6. *Gyōsei shidō* als Instrument quasi-regulativer Politik – Versuch einer Bewertung

Vieles spricht dafür, daß informelles Verwaltungshandeln in Form von *gyōsei shidō* einen wichtigen Beitrag für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems Japans leistet. Die generelle Akzeptanz dieses Vorgehens hat für die Durchsetzbarkeit politischer Zielvorgaben nicht übersehbare Vorteile:

40 NODA Yoshiyuki, a. a. O. 1976, S. 160.

41 In zahlreichen – vor allem konfliktträchtigen – Politikbereichen sind außergerichtliche Vermittlungsverfahren installiert wie beispielsweise in der Umweltpolitik mit den kommunalen Ausschüssen zur Belegung von Umweltstreitigkeiten; vgl. Gesine FOLJANTY-JOST: *Konfliktlösung durch Verhandlung: Außergerichtliche Beilegung von Umweltkonflikten in Japan* (= Forschungsstelle für Umweltpolitik, FFU rep 89-4, Berlin 1989) Die Tendenz zu Rahmengesetzen, deren Konkretisierung im nachparlamentarischen Raum stattfindet, ist ebenfalls als institutionalisierte Absicherung informellen Handelns zu sehen.

42 „*Mura hachibu*“ – die soziale Ächtung und Verstoß aus der lokalen Gemeinschaft – als Reaktion auf non-konformes Verhalten, zu dem gerichtliche Konfliktaustragung gerechnet wird, ist bis ins Mittelalter zurückzuverfolgen. Sie kennzeichnete in den sechziger Jahren die Reaktion weiter Teile der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten Japans, wo Opfer von Umweltverschmutzung gegen ortsansässige Industriebetriebe klagten.

Anders als Gesetze, die einen weiten Gültigkeitsbereich betreffen und landesweit einheitlich Normen setzen, können *gyôsei shidô* zeitlich, räumlich und sachlich selektiv eingesetzt werden.

Da sie zeitlich befristet und *ad hoc* ausgesprochen werden, ist eine schnelle Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen jederzeit möglich. Lange Abstimmungsprozesse, wie sie bei der Formulierung von Gesetzen unvermeidbar sind, entfallen, Regelungen können im Vorfeld ihrer Verrechtlichung im *trial-and-error*-Verfahren getestet werden.

Aber auch für den Adressaten kann informelles Vorgehen der Verwaltung von Vorteil sein: Gerade im Verhältnis von Industrie und Verwaltung erweist es sich als positiv, daß bei regulativen Eingriffen die konkrete Situation des Unternehmens mitberücksichtigt werden kann und konfliktträchtige Härten vermieden werden können.⁴³ Sofern Meinungsverschiedenheiten auftreten, können sie unter Ausschluß der Öffentlichkeit beigelegt werden. Und selbst wenn es zu spürbaren Einschränkungen kommt, bleibt für den Adressaten immer noch der Vorteil, daß *gyôsei shidô*, anders als Gesetze, befristet gültig sind und jederzeit abgeändert oder rückgängig gemacht werden können.

Wer institutionalisiertes informelles Verwaltungshandeln, wie wir es in Japan vorfinden, aufgrund der zweifelsfrei bestehenden Wirksamkeit begrüßt und als Rezept auch für westliche Industrieländer empfiehlt, darf jedoch die Doppelbödigkeit des Vorgehens nicht aus dem Auge verlieren: Die Verwaltung nimmt für sich in Anspruch, im Allgemeininteresse zu handeln, kann aber gleichzeitig unter Ausschluß der Öffentlichkeit und unter Ausschaltung gerichtlicher oder parlamentarischer Kontrolle Sonderinteressen befriedigen. Sie kann bis in die Randzonen der Legalität agieren.

In Japan haben diese grundsätzlichen Bedenken der Akzeptanz und Wirksamkeit von *gyôsei shidô* bis heute keinen Abbruch getan. Ursache dürfte neben materiellen Faktoren, die im Rechtssystem angelegt sind, das Fortbestehen von Normen und Werten sein, die traditionelle informelle, konsultative Verfahrensweisen begünstigen.

Das Fortbestehen von „vormodernem Rechtsbewußtsein“ erweist sich damit ironischerweise in Japan als höchst funktional für die Erfordernisse des modernen Rechtsstaats. Es ermöglicht, daß Effizienz über Legalität gestellt werden kann und folglich *gyôsei shidô* auf generelle Akzeptanz stoßen und erfolgreich praktiziert werden können.

Allein Effizienz von Verwaltungshandeln kann jedoch nicht höchstes Kriterium für die Bewertung von Politik sein.

43 HARADA Naohiko: *Kôgai to gyôsei-hô*. Tôkyô 1980 und YAMANOUCI, a.a.O. 1985 bezeichnen *gyôsei shidô* deshalb als ein „freundliches Verwaltungsinstrument“.