

Korporatismus, Pluralismus und die Herrschaft der Bürokratie

Zum politikwissenschaftlichen Forschungsstand der achtziger Jahre in Japan

Gesine Foljanty-Jost (Halle)

Verfolgt man die westliche Presse über Japan, überwiegt noch immer der Eindruck, Japan werde von einer fest verflochtenen Machtclique von Politikern, Bürokraten und Industriellen beherrscht. Mit dem Schlagwort „*Japan Inc.*“ oder „Japan AG“ wird nicht nur schlicht das politische System des Landes beschrieben.¹ Freigesetzt wird die Assoziation, in Japan herrsche statt transparenter Verfahren und Regelungen, die einem demokratischen Rechtsstaat angemessen sind, Filz und Protektionismus. Dies allein schon wäre Grund genug, sich eingehender mit Einfluß- und Machtstrukturen im politischen System Japans auseinanderzusetzen. In der westlichen politikwissenschaftlichen Diskussion des politischen Systems Japans ist – weniger polemisch – ebenfalls jahrelang die Auffassung vertreten worden, Politikformulierung in Japan basiere auf enger Kooperation zwischen der Machttrias aus Bürokratie, Regierungspartei und Industrieverbänden.² Seit den frühen achtziger Jahren wird neben diesem sogenannten „Elitemodell“ nun auch die Sicht vertreten, neben der Industrie seien auch die Gewerkschaften in den politischen Prozeß eingebunden. Diese Einschätzung stützt sich auf einen Artikel von PEMPEL / TSUNEKAWA (1979). Diese haben darauf hingewiesen, daß in Japan die Gewerkschaften auf betrieblicher, nicht aber auf der Ebene nationaler Politikformulierung eingebunden sind. Seither wird Japan als „*corporatism without labor*“ (PEMPEL / TSUNEKAWA) in die Gruppe der Länder mit einem stark ausgeprägten Korporatismus eingeordnet.³

1 Der Begriff wurde ursprünglich als „*Japan Inc.*“ von Eugene J. KAPLAN in seinem *Japan – The Government-Business Relationship* (Washington 1972) in die Diskussion gebracht und wird bis heute vor allem in journalistischen Kreisen vielfach benutzt.

2 Zu den bekanntesten Vertretern dieses Ansatzes gehörten u.a. Robert A. SCALAPINO / Junnosuke MASUMI: *Parties and Politics in Contemporary Japan*. Berkeley 1962; Nathaniel B. THAYER: *How the Conservatives Rule Japan*. Princeton 1969.

3 Der einflußreichste Artikel dürfte der von T. J. PEMPEL / Keiichi TSUNEKAWA: „Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly“, in: Philippe C. SCHMITTER / Gerhard Lehmbuch (ed.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills / London 1979, S.230–270, gewesen sein. Auf ihn stützt sich die Argumentation u.a. von Franz Lehner: Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz – Politische Vermittlungsstrukturen und wirtschaftspoliti-

Hierzulande weitgehend unbeachtet ist auch in der japanischen Politischen Wissenschaft in den achtziger Jahren die Frage nach dem Charakter der Staats-tätigkeit und den Interessenvermittlungsstrukturen im politischen System Japans intensiv aufgegriffen worden. Das Interesse an diesem alten Thema kam nicht von ungefähr. Einerseits war es in den siebziger Jahren zu gravierenden Veränderungen im politischen System gekommen. Innenpolitisch waren mit der Zuspitzung der Umweltkrise seit Ende der sechziger Jahre neue politische Akteure aufgetreten: die Kommunen, die unter starkem Problemdruck frühzeitig unabhängig von der Zentralregierung eigenständige Umweltschutzpolitik formulierten sowie die Bürgerinitiativbewegung, die auf dezentraler Ebene neue Formen der Partizipation durchsetzte. Der Anteil von konservativen Präfekturalgouverneuren ging von 87,5% (1968–1970) auf 62% 1972–1974 zurück. In nahezu allen japanischen Ballungszentren verloren Bürgermeister der regierenden konservativen Liberal-Demokratischen Partei (LDP) bis 1974 ihre Sitze an Kandidaten der linken Oppositionsparteien. Das Spektrum der Oppositionsparteien weitete sich: bei den Wahlen 1960 waren noch 94% aller Stimmen auf die beiden größten Parteien entfallen, 1972 waren es nur noch 79%, der Rest ging an kleinere Parteien – ein Novum im politischen System des Landes. Außenpolitisch destabilisierte sich das Verhältnis zu den USA. Die Einführung von Schutzzöllen und das Embargo von Sojabohnenexporten signalisierte die Verschlechterung der Handelsbeziehungen zwischen beiden Ländern. Das internationale Umfeld für Japan änderte sich mit der Aufgabe der festen Wechselkurse und der Aufnahme von Kontakten zwischen der VR China und den USA unter Nixon. Mit der Vervierfachung des Ölpreises 1973 erreichte die japanische Wirtschaft mit ihrer hohen Abhängigkeit von Rohstoffimporten erstmals ihre Wachstumsgrenzen. Japan erlebte ein Negativwachstum mit einer entsprechenden Verknappung der öffentlichen Finanzen. Diese Entwicklungen führten zu Verschiebungen im Machtgefüge des politischen Systems und im politischen Stil, die eine analytische Aufarbeitung geradezu provozierten. Andererseits bot sich mit der – vor allem von den USA beeinflussten – Policy-Forschung und Korporatismus- und Pluralismusdebatte ein theoretischer Bezugsrahmen an, der von den führenden Politikwissenschaftlern aufgegriffen und für die Analyse der Veränderungen im politischen System genutzt wurde.

Die Ergebnisse der Diskussion dürften auch für die hiesige Diskussion interessant sein. Zum einen weicht die Sicht der japanischen Kollegen von der ausländischer Beobachter ab: der *main-stream* der japanischen Politikwissenschaftler vertritt heute ein – wenn auch modifiziertes – pluralistisches Modell zur Kennzeichnung von politischen Macht- und Einflußstrukturen in Japan, wogegen bei ausländischen Beobachtern des politischen Systems die Einschätzung überwiegt, der Modus von Interessenvermittlung und politischer Entscheidung

sche Steuerungskapazität in modernen Demokratien, in: Max KAASE (Hrsg.): *Politische Wissenschaft und Ordnung*. Opladen 1986, S. 146–168; Manfred G. SCHMIDT: „Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik. Eine vergleichende Analyse westlicher Industrieländer (1960–1985)“, in: *Journal für Sozialforschung*, 3.1986, S. 251–273.

in der japanischen Politik sei ähnlich wie in der Schweiz als korporatistisch zu bezeichnen. Zum anderen kann die Kenntnis des japanischen Forschungsstands zu einer differenzierteren Berücksichtigung Japans in der Diskussion von Erfolgsbedingungen von Politik führen, die es sich mit Japan bislang recht einfach gemacht hat, obwohl die führende Rolle des Landes zumindest in der Industrie- und Umweltpolitik generell anerkannt wird.

Im folgenden sollen die wichtigsten Interpretationsmuster für Macht- und Einflußstrukturen im politischen System Japans vorgestellt werden. Es sind dies das Modell bürokratischer Herrschaft, das Elitemodell, das Pluralismusmodell und das Korporatismusmodell.

1. Das Modell bürokratischer Herrschaft

Der renommierte Verwaltungswissenschaftler TSUJI Kiyooki⁴ legte 1952 die Grundlagen für das sogenannte „Modell bürokratischer Herrschaft“ in seinem richtungsweisenden Werk *Nihon kanryô-sei no kenkyû* (Untersuchung des bürokratischen System Japans), in dem er die Machtstrukturen im Nachkriegsjapan vor dem Hintergrund der Vorkriegszeit analysierte. In der überarbeiteten Neuauflage von 1969 argumentiert er, daß 1945 durch den Wegfall des Tennôs als Machtzentrum, durch die Auflösung der Wirtschaftskonglomerate (*zaibatsu*) und durch das Fehlen von historisch gewachsenen, eigenständigen politischen Parteien ein Machtvakuum entstanden war. Dieses konnte nur durch die Bürokratie ausgefüllt werden, da diese als dritter Machtblock des Vorkriegssystems weitgehend strukturell und personell unangetastet geblieben war und ihre Position sogar noch festigen konnte – ganz im Gegensatz zu den Wirtschaftsmonopolen und dem Militär, die im Rahmen der Besatzungspolitik Gegenstand direkter Auflösung bzw. Diversifizierung gewesen waren. Tsuji's vielzitierte Bezeichnung für diesen Vorgang war „*kanryô kikô no onzon to kyôka*“, was soviel bedeutet wie „Erhalt und Stärkung des bürokratischen Apparats“. Neben dem Machtvakuum nach Kriegsende, führt er folgende Ursachen für die Machtposition der Bürokratie an:

1. Die indirekte Machtausübung der Besatzungsmacht USA unter Wahrung der führenden Rolle der Bürokratie.
2. Der öffentliche Glaube an die Neutralität der Verwaltung und Fortbestand obrigkeitstaatlichen Denkens in der Bevölkerung.
3. Der fehlende Aufbau einer neuen politischen Kraft sowie die Unfähigkeit der politischen Parteien gegenüber der Kompetenz der Bürokratie.

Zwar wurden mit den Reformen des Polizeiapparats und des Erziehungswesens, der Verabschiedung des Gesetzes über die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und des Gesetzes über die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften sowie mit der Auflösung des Innenministeriums (*Naimushô*) nach 1945 Demokra-

4 Sofern Vor- und Nachname angegeben ist, wird der japanischen Schreibweise, d.h. der Vorname erscheint nach dem Nachnamen, gefolgt.

tisierungsmaßnahmen durchgeführt. Tsuji bewertet diese jedoch als ein oberflächliches Ankratzen des bürokratischen Apparats. Durch die Rehabilitierung und Reintegration der politisch und wirtschaftlich Verantwortlichen der Vorkriegszeit sowie die Novellierung des Polizei- und Selbstverwaltungsgesetzes sei eine Rezentralisierung politischer Machtausübung und eine faktische Rücknahme der Demokratisierungsmaßnahmen durchgesetzt worden.

Die These Tsujis von der bürokratischen Herrschaft in der japanischen Politik ist, begrenzt auf die Phase bis 1955, unbestritten. So begründen KOH (1989:205), INOGUCHI / IWAI (1987:11) und JOHNSON (1982:41–43) ebenfalls die führende Rolle der Bürokratie mit der indirekten Besatzungspolitik der USA, der Schwäche der politischen Parteien in den frühen Nachkriegsjahren und dem Glauben der alliierten Besatzungsmächte (SCAP) an die Neutralität der Bürokratie. Auch MURAMATSU (1988:9) teilt diese Sicht. In seiner in der ersten Auflage 1981 erschienenen Studie *Sengo Nihon no kanryô-sei* (Das bürokratische System Japans der Nachkriegszeit), nach der Arbeit von Tsuji ein weiteres Standardwerk zur Bürokratieforschung, analysiert er die japanische Bürokratie auf der Grundlage von empirischen Erhebungen in der Ministerialbürokratie. Während Tsuji noch die Kontinuität von Vor- und Nachkriegszeit im Hinblick auf die Machtstrukturen betonte, vertritt Muramatsu die Position, daß durch die Niederlage im Zweiten Weltkrieg und die Etablierung eines demokratisch verfaßten Rechtsstaats ein grundlegender Bruch mit der Vorkriegszeit stattgefunden habe. Als Beleg für seine Diskontinuitätsthese führt er u. a. die Auflösung des Innenministeriums und die Einführung der direkten Wählbarkeit von Präfekturalgouverneuren an, die zur Voraussetzung dafür wurde, daß die regionale Ebene sich als *pressure-group* gegenüber der Zentralregierung entwickeln konnte. Er sieht in den demokratischen Institutionen der Nachkriegszeit die Voraussetzung dafür, daß Japan zu einem politischen System westlicher Prägung geworden ist. Muramatsu stimmt jedoch Tsuji in der Einschätzung zu, daß in der Phase bis 1955 die Bürokratie faktisch eine Vormachtstellung im politischen Prozeß innehatte, da es den Parteien an politischer Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit mangelte.

Das Jahr 1955 gilt als Wendepunkt in der politischen Nachkriegsgeschichte. In jenem Jahr entstand durch Fusionierung das bis heute bestehende Zweiparteien-System mit der Liberal-Demokratischen Partei (LDP) als dauerhafter Regierungspartei und der Sozialistischen Partei Japans (SPJ)⁵ als „ewiger Opposition“. Die Fusion bedeutete eine Konsolidierung der Parteienlandschaft, die politischen Parteien begannen neben der Bürokratie eine aktive Rolle im politischen Prozeß zu spielen. Es besteht weitgehend Konsens, daß das Bürokratiemodell

5 Der japanische Parteiname *Nihon shakai-tô* ist in der Vergangenheit von der Partei sanktioniert mit „Japan Socialist Party“, bzw. Sozialistische Partei Japans (SPJ) übersetzt worden. Neuerdings hat die Partei die englische Übersetzung des gleichen (!) japanischen Namens in „Social Democratic Party of Japan“ abgeändert, um zumindest dem ausländischen und der japanischen Sprache nicht kundigen Leser die programmatischen Veränderungen nahezu bringen.

dieser Entwicklung nach 1955 nicht mehr gerecht wird, gleichwohl hat die Bürokratieforschung auch weiterhin wichtige Beiträge zur Staatstätigkeitsdebatte geleistet.⁶

1.2 Das Elitemodell

Die Interpretation des politischen Prozesses als tripolarem Aushandlungs- und Entscheidungsprozeß zwischen LDP, Bürokratie und Wirtschaftsverbänden, wie sie typisch für die Vertreter des sogenannten „Elitemodells“ ist, muß historisch als Fortschritt gegenüber dem Modell bürokratischer Herrschaft angesehen werden, weil hier bereits einer ausdifferenzierten Teilnahme anderer gesellschaftlicher Akteure als der Bürokratie am politischen Prozeß Rechnung getragen wird. Charakteristisch für das Elitemodell sind drei Grundannahmen:

1. Bürokratie, LDP und Wirtschaft bilden einen monolithischen Machtblock. Grundlage der Verschmelzung der drei Bereiche sind Verflechtungen durch gezielt arrangierte Heirat, Übergang von Spitzenbürokraten in die Politik und Industrie nach der Pensionierung (amakudari), materielle und informationelle Abhängigkeiten.
2. Dieser Block trägt alle relevanten politischen Entscheidungen, die gemeinsame Herrschaftsausübung erfolgt unter Wahrung der Eigenständigkeit der jeweiligen Gruppe.
3. Außenstehende Gruppen sind von dem politischen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen. Dies gilt für Oppositionsparteien und Gewerkschaften ebenso wie für neue soziale Bewegungen und politische Massenorganisationen.

Der Ansatz war bis Ende der siebziger Jahre, wie oben bereits erwähnt, unter westlichen Japanexperten vorherrschend. Er hat zur Kennzeichnung der Phase zwischen 1955 und den frühen siebziger Jahren weite Zustimmung erfahren und wurde auch von führenden japanischen Politikwissenschaftlern wie ISHIDA Takeshi (1960) und SHINOHARA / NAGAI (1965) geteilt. So verwies ISHIDA (1960:33) auf die enge Verflechtung der mächtigen Interessenverbände der Wirtschaft mit der Bürokratie und LDP, die das Parlament und seine Ausschüsse kontrollierten. Er begründete die Schwäche der Arbeiterbewegung mit der Familienideologie in japanischen Betrieben, dem Prinzip der lebenslangen Beschäftigung und der gewerkschaftlichen Orientierung auf die Betriebsebene. Ishida sah ähnlich wie MISAWA Shigeo (1967:4f.) ein Übergewicht von Bürokratie und LDP (1960:37f.). TAGUCHI Fukuji (1969:154f.) vertrat die Position,

6 Vgl. das Jahrbuch 1985 der Japanischen Vereinigung für Politische Wissenschaft: NIHON SEIJI GAKKAI (Hrsg.): *Gendai Nihon no seiji tetsuzuki* [Der politische Prozeß im heutigen Japan]. Tôkyô 1986; IDE Yoshinori: *Nihon kanryô-sei to gyôsei bunka* [Das bürokratische System Japans und die administrative Kultur]. Tôkyô 1982; das Sonderheft einer der führenden juristischen Fachzeitschriften *Hôgaku seminâ* Nr. 9, März 1979, unter dem Titel *Naikaku to kanryô* [Parlament und Bürokratie]; sowie das Sonderheft *Kanchô to kanryô* [Ministerien und Bürokraten], Nr. 23, August 1983.

daß die strukturelle Herrschaft der Bürokratie ungebrochen sei und nicht unter den drei Gruppen variere, wogegen Ökonomen wie MIYAMOTO Ken'ichi (1969) die Einflußstärke der Industrie betonten.⁷

Das Elitemodell hat heute seine führende Position eingebüßt. Vor allem von den Vertretern des Pluralismusansatzes ist es als empirisch nicht abgesichert kritisiert worden. Der Vorwurf richtet sich darauf, daß strukturelle und funktionale Unterschiede sowie Interessengegensätze zwischen und innerhalb der drei Gruppen ignoriert werden. Hierzu zählen:

- Der soziale Hintergrund von Industriellen, Politikern und Bürokraten ist nicht identisch. Heute kann nicht mehr von einer homogenen Herkunft der Spitzenvertreter der drei Bereiche aus der Juristischen Fakultät der Tôkyô Universität ausgegangen werden. Bildungsabschlüsse und familiärer Hintergrund haben sich diversifiziert. Allein die Bürokraten bilden im Hinblick auf die absolvierte Bildungseinrichtung noch eine relativ homogene Elitegruppe.
- Konflikte zwischen Ministerien sind eher die Regel denn die Ausnahme. Zu erinnern ist an die regelmäßigen Auseinandersetzungen zwischen den drei mächtigen Ministerien für Industrie (MITI), Transport und Bau einerseits und dem Nationalen Umweltamt andererseits in Fragen des Umweltschutzes oder zwischen dem MITI und dem Postministerium in Fragen der Telekommunikation (IMAMURA 1985).
- Die Interessenlagen von Abgeordneten der LDP sind nicht identisch. Ein Beispiel ist der Konflikt zwischen Abgeordneten mit ländlichen Wahlkreisen, die im Interesse ihrer Wähler gegen eine Liberalisierung der Agrarimporte sind, und Abgeordnete aus Städten, die sich für eine Liberalisierung einsetzen (NIHON KEIZAI SHIMBUN-SHA 1983; INOUCHI / IWAI 1987).
- Die Industrie vertritt auf Unternehmensebene durchaus andere Interessen als auf Branchenebene. Interne Konkurrenz besteht, auch wenn es punktuell zu Absprachen kommt (TSURUTA 1982).
- Zwischen den Ebenen der öffentlichen Verwaltung bestehen Unterschiede in Kompetenzen und Organisation, die Konsequenzen für die Machtausübung der Bürokratie haben. Dies kam beispielsweise in den frühen siebziger Jahren in der Umweltpolitik darin zum Ausdruck, daß die kommunale Ebene aufgrund ihrer Problemnähe eine treibende Kraft in der Verabschiedung von Umweltschutzbestimmungen war, wogegen die Ministerialbürokratie im Industrieministerium (MITI) und im Transportministerium sich als Interessenvertreter der Industrie bemühte, regulative Eingriffe abzuschwächen oder zu verhindern.

7 Einen Überblick über die damalige Diskussion bis 1975 gibt FUKUI Haruhiko: „Studies in Policymaking: A Review of the Literature“, in: T. J. PEMPEL (ed.): *Policymaking in Contemporary Japan*. Ithaca / London 1988, S.22–59.

Fallstudien wie die in den Sammelbänden von NAKANO (1988) und CHÛTON / TAKESHITA (1990) lassen den Schluß zu, daß in der stark vereinfachten Version der tripolaren Machtstruktur das Elitemodell über die politische Realität heute tatsächlich zu wenig aussagt. Gleichwohl muß aber daraufhingewiesen werden, daß die Pluralismusdebatte aufgrund ihrer häufig anzutreffenden Fixierung auf die interne Machtverteilung zwischen LDP, Bürokratie und Industrie vom Ergebnis her teilweise gar nicht so weit von diesem Ansatz entfernt ist. Allerdings wird dort anders als im Elitemodell die Dynamik des politischen Prozesses aufgegriffen und Konflikte ebenso wie Kooperation als Beleg für eine – wenn auch eingegrenzte – pluralistische Interessenvermittlung explizit thematisiert, wogegen sie im Elitemodell weitgehend vernachlässigt wird.

1.3 Das Pluralismusmodell

Drei Publikationen von INOBUCHI (1983), ÔTAKE (1979) und MURAMATSU (1988) kennzeichnen den Übergang von den genannten Modellen zu einem pluralistischen Modell politischer Herrschaft. Dieses ist bis heute die vorherrschende Sichtweise innerhalb der Politischen Wissenschaft in Japan. Im Verlauf der Debatte sind unterschiedliche Gewichtungen von politischem Einfluß der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen herausgearbeitet worden. Sie haben sich in zahlreichen Nuancierungen des Pluralismus-Begriffs niedergeschlagen, von denen als wichtigste zu nennen sind:

- Selektiver Pluralismus (ÔTAKE)
- Pluralismus unter Einschluß der Bürokratie (Inoguchi bzw. *LDP-bureaucracy compound channelized pluralism* (SATÔ / MATSUZAKI)
- *Patterned pluralism* (MURAMATSU / KRAUSS)⁸

1.31 Selektiver Pluralismus

Ôtake Hideo ist der Hauptvertreter der Gruppe von Wissenschaftlern, die von einem funktional differenzierten Pluralismus sprechen (1979:196). Damit will er darauf hinweisen, daß es keine einheitliche, generell auffindbare Konstellation pluralistischer Politikformulierung gibt. Vielmehr sind die materiellen, personellen und informationellen Ressourcen auf jeweils einzelne Politikfelder begrenzt, so daß sich keine homogene Machtelite übergreifend durchsetzen kann, sondern unterschiedliche Politikfelder von unterschiedlichen pluralistischen Eliten dominiert werden. Anhand der Analyse des Einflusses der verschiedenen Ebenen der japanischen Wirtschaft auf die Regierung entwickelt er ein spezifisch japanisches Pluralismusmodell, das durch vier Merkmale gekennzeichnet ist:

1. Ort der Machtausübung und Ressourcenallokation variiert je nach Politikfeld und Wirtschaftssektor (Kap. 5).

⁸ Bei den englischen Begriffen handelt es sich um Originalbezeichnungen der Autoren, die diese interessanterweise nicht nur selbst geprägt haben, sondern teilweise auch im laufenden japanischen Text verwenden, bzw. als „Kunstabgriffe“ ins Japanische zurückübersetzen.

2. Die Wirtschaft ist nicht generell durchsetzungsstark, da sie – anders als beispielsweise die Landwirtschaftsverbände – keine Wähler mobilisieren und dadurch Druck ausüben kann. Wie die Analyse der Verhandlungen über die japanischen Textilexporte nach USA Ende der sechziger Jahre zeigt, sind die Unternehmen jedoch in hohem Masse von der Regierung unabhängig.
3. Die Wirtschaft ist kein einheitlicher Block, vielmehr bestehen Interessenunterschiede zwischen Einzelunternehmen, Branchen und Verbänden.
4. Die politische Führung in der Regierung spielt die entscheidende Rolle. In Anlehnung an Fukui Haruhiro differenziert Ôtake allerdings zwischen politischen „Alltagsthemen“, die nach wie vor auf Initiative der Bürokratie geregelt werden, da die Regierungspartei im Hinblick auf Informationen und Kompetenz hier nicht mit der Bürokratie konkurrieren kann, und „außergewöhnlichen Problemen“. Hierunter versteht er politisch brisante Themen wie die Rückgabe der Okinawa(Ryûkyû)-Inseln an Japan Anfang der siebziger Jahre oder die Verhandlungen über die Liberalisierung der Textilexporte, bei denen die Regierung ihren Führungsanspruch geltend machte und den Verhandlungsprozeß dominierte (ÔTAKE 1979:145).

Nach ÔTAKE (1979:143–147) basiert der Einfluß der politischen Führung auf einer strukturell bedingten Autonomie: Die Regierung kann relativ unabhängig von den Einzelinteressen der Industrie handeln, da die Sprecher der Finanz- und Wirtschaftskreise (*zaikai*) als „Puffer“ zwischen den Industriebranchen und Einzelunternehmen einerseits und Regierung andererseits fungieren. Sie garantieren der Regierung einerseits eine stabile Versorgung mit Spenden, verhindern andererseits eine direkte Einflußnahme einzelner Branchen auf die Regierungspolitik und ermöglichen dadurch Politik im übergeordneten Interesse der Gesamtwirtschaft. Zweitens führt laut Ôtake die zentralistische Struktur des politischen Entscheidungsprozesses innerhalb der Regierungspartei dazu, daß sich das Parteipräsidium über Beschlüsse von Parteiausschüssen hinwegsetzen kann, und Beschlüsse des Präsidiums von der Parteispitze und der Regierung ignoriert werden können. Der Ministerpräsident hat aufgrund dieser vertikalen Struktur einen weiten Entscheidungsspielraum. Dritte strukturelle Ursache für die Stärke der politischen Führung ist nach Ôtake die zentralistische Entscheidungsstruktur der Regierung. Als Beleg führt er den Verhandlungsprozeß zwischen Japan und den USA über die Textilexporte an, in dem sich sowohl Ministerpräsident Satô als auch Industrieminister Miyazawa mit ihrer Liberalisierungsbereitschaft gegenüber dem MITI durchgesetzten (1979:145). Als viertes Merkmal des japanischen Pluralismus schließlich nennt er die strukturelle Verfestigung von Einflußbeziehungen zwischen der Industrie, der LDP und der Bürokratie. Hier finden sich Überschneidungen sowohl mit Muramatsu u. Krauss (1987) als auch mit SATÔ / MATSUZAKI (1986), die ebenfalls von stabilen, verfestigten Verflechtungen zwischen Regierung, Bürokratie und Interessenverbänden ausgehen.

1.32 Pluralismus unter Führung der Bürokratie bzw. Bürokratie und LDP

Anders als Ôtake hat INOBUCHI (1983: 18) mit dem Begriff „*kanryô-teki hokatsu-gata tagen-shugi*“ (*bureaucratic inclusionary pluralism*) seine Sicht umschrieben, wonach die Bürokratie im politischen System Japans generell eine herausgehobene Rolle spielt. Er hat die Nachkriegszeit in vier Phasen differenziert:

1. Besetzung und wirtschaftlicher Wiederaufbau (1945–1955) mit einer starken Führung der Bürokratie.
2. Hochwachstumsphase (1955–64), die immer noch durch eine klare Führungsrolle der Bürokratie gekennzeichnet war.
3. Die Postwachstumsphase (1965–73), in der sich die Organisierung der Interessengruppen ausweitete und sich das Verhältnis der Regierungspartei zur Bürokratie von Unterlegenheit zu Kooperation und wechselseitiger Abhängigkeit wandelte.
4. Die Phase des niedrigen Wachstums (seit 1974), in der der Einfluß der Bürokratie auf die Interessengruppen zurückging, sich die Beziehungen zwischen Interessengruppen und Politikern verstärkten und sich die Machtposition der Politiker gegenüber der Bürokratie ausdehnte.

Trotz dieser Veränderungen wandelte sich nach Inoguchi der Rahmen für eine Vorherrschaft der Bürokratie nicht. Die Initiativrolle der Bürokratie im politischen Prozeß bestehe nach wie vor, sie würde jedoch durchaus den Rahmen für eine pluralistische Einbindung von Interessengruppen bis hin zur Opposition und zu den Bürgern im Sinne einer „großen Koalition“ (*dai rengô*) schaffen, wie dies bei der Integration beispielsweise von Teilen der Umweltbewegung der Fall gewesen sei. Diese Variante von Pluralismus hat Inoguchi in seinem 1983 erschienen Buch *Nihon seiji keizai no kôzu* (Struktur der politischen Ökonomie im gegenwärtigen Japan) auf Englisch denn auch als *bureaucracy-led mass-inclusionary pluralism*, zu deutsch etwa „Pluralismus unter Führung der Bürokratie und unter Einschluß breiter Teile der Bevölkerung“ (INOBUCHI 1983) bezeichnet.

Diese Position hat er in neueren Arbeiten modifiziert. Grundlage für seine veränderte Sicht ist die Studie über die politische Rolle der sogenannten *zoku-giin*, die er 1987 zusammen mit Iwai Tomoaki vorgelegt hat. Hinter diesem Begriff verbergen sich die Expertengruppen der LDP-Fraktion, beispielsweise für Bildung, Landwirtschaft oder Industriepolitik, die in der Regel nicht nur Mitglieder der parlamentarischen Fachausschüsse, sondern auch der entsprechenden Parteiausschüsse sind und als Bindeglied zwischen den entsprechenden Fachressorts in den Ministerien und den Interessenverbänden außerhalb des Parlaments fungieren.⁹ Die Autoren sehen in diesen Expertengruppen ein neues Machtzentrum im politischen System, wenngleich sie einschränkend die achtzi-

⁹ In Abweichung dazu definiert SONE (1988:311) *zoku-giin* als „informellen Zusammenschluß der Experten der Partei sowie der entsprechenden Ministerien und Interessenverbände“.

ger Jahre noch als eine Phase gegenläufiger Entwicklungen von politischer und bürokratischer Macht beschreiben. So sei einerseits nach einer Phase des Niedergangs bürokratischer Vorherrschaft im Anschluß an die erste Ölpreiskrise nunmehr ein erneuter Funktionszugewinn der Ministerialbürokratie zu verzeichnen. Anlaß sei die wachsende Integration Japans in die internationale Gemeinschaft, die neue Anforderungen im Hinblick auf rechtliche Angleichung, Sicherheits- und außenpolitische Integration etc. stellt, für die die Bürokratie besser qualifiziert sei. Andererseits stellen INOBUCHI / IWAI (1987:33) eine Zunahme der Bedeutung der politischen Parteien, bzw. enger gefaßt der regierenden LDP im Verhältnis zur Bürokratie fest. Sie fassen die Rolle der Parteixperten in politischen Entscheidungsprozessen in zwei Typen zusammen. Zum einen sprechen sie von einer „Wachhundrolle“ der Experten und meinen damit, daß die Experten die Rolle übernehmen, im Entscheidungsprozeß die Interessen der mit ihnen verbundenen Bürokratie zu beschützen. Sie tun dies in einem engen Kooperations- und wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis mit den Ministerialbeamten auf der Grundlage von Verfahrensregelungen, die auch im Konfliktfall Kompromisse zulassen. Beteiligt ist nur eine kleine, hoch spezialisierte Gruppe von Politikern. Diese wahrt die Interessen der entsprechenden Ministerialbürokratie und gegebenenfalls der Industriebranchen, entscheidet aber hinter verschlossenen Türen, so daß der Prozeß selbst nicht nur dem Wähler, sondern auch den Abgeordneten der Partei und den Expertengruppen aus anderen Bereichen intransparent bleibt. Als typisches Beispiel nennen die Autoren (1987:258) die Auseinandersetzung um die Aufhebung der Lernmittelfreiheit im Pflichtschulbereich im Zuge der Auseinandersetzungen um eine Reduzierung der Staatsverschuldung, die vom Finanzministerium vorgesehen, vom Kultusministerium und den Bildungsexperten der Partei bekämpft wurde oder die Diskussion um das Anti-Spionagegesetz, das von Abgeordneten und Experten des Verteidigungsbereichs initiiert und vor allem von den Massenmedien scharf kritisiert wurde (1987:258). Zum anderen vergleichen sie die Experten im politischen Entscheidungsprozeß mit „Jagdhunden“, die auf der Jagd nach persönlicher politischer Machtabsicherung direkt auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen versuchen. Typisch ist, daß häufig mehr als die Hälfte aller LDP-Abgeordneten involviert sind, die entlang der Devise „was gut für meinen Wahlkreis und meine Lobby ist, ist gut für mich“ handeln. Sie schließen sich *ad hoc* zu *pressure groups* zusammen, wie beispielsweise die Abgeordneten aus den Reiskammern des Landes, die im Interesse ihres ländlichen Wählerpotentials regelmäßig in Tōkyō für eine Erhöhung der Reispreissubventionen kämpfen. Die Autoren sehen bei einer Zunahme von Entscheidungsverfahren dieses Typs die Gefahr einer Destabilisierung des Verhältnisses von Partei und Bürokratie und des politischen Systems schlechthin. Als Grund führen sie an, daß die Abgeordneten lediglich ergebnisorientiert persönliche Interessen gegenüber der Bürokratie durchsetzen und dadurch die Gefahr einer politischen Destabilisierung entsteht, da statt einer abgestimmten, planvollen mittel- und langfristigen Politik partikuläre Interessen der Parteixperten in Konkurrenz zueinander sich

gegenüber Bürokratie und politischem System als Ganzem durchsetzen (1987:266).

Die zentrale Rolle der *zoku-giin* innerhalb der pluralistischen politischen Entscheidungsstruktur wird inzwischen kaum noch in Frage gestellt. Sone (1988:311f.) streicht heraus, daß die Expertengruppen durch Professionalisierung und *know how* heute einen Gegenblock zur Bürokratie bilden und im Prozeß der Interessenvermittlung die gleiche Mittlerfunktion einnehmen wie früher die Bürokratie.¹⁰ CHÛTON / TAKESHITA (1990:38ff.) sprechen von „fragmentiertem Pluralismus“ (*bunsan-gata tagenshugi*) und verstehen darunter ebenfalls die Aufsplitterung der politischen Macht mit einer führenden Position der Expertengruppen innerhalb der LDP. Als Wendepunkt von einem bürokratisch beherrschten, „eingeschränkten“ Pluralismus zu einem fragmentierten Pluralismus setzen sie das Jahr 1973 an. Während das durchschnittliche Wachstum des realen Bruttosozialprodukts zwischen 1968 und 1973 bei 8,1% lag, stieg es in den Jahren 1974–1979 nur noch um durchschnittlich 3,8% im Jahr. Das reduzierte Wirtschaftswachstum schwächte die Macht der Bürokratie, da es von nun an nicht mehr um die Verteilung, sondern nur um die Umverteilung öffentlicher Güter ging. Redistribution aber ist vor allem eine politische Aufgabe, die nach 1973 innerhalb der LDP der Parteiausschuß für politische Grundsatzfragen (*seimu chôsa-kai*) und die Expertengruppen übernommen haben. Der Ausschuß ist zur wichtigsten institutionalisierten Verbindung zwischen Bürokratie und Regierungspartei geworden. Vorlagen der Bürokratie werden hier diskutiert und geprüft, bevor sie in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß weitergeleitet werden. Das heißt, die führende Rolle im politischen Prozeß nach 1973 spielen die Parlamentarier der LDP. Politische Entscheidungen sind im Kern das Ergebnis von parteiinternen Aushandlungsprozessen (1990:42).

Diese Sicht deckt sich weitgehend mit der von SATÔ / MATSUZAKI (1986). Sie vertreten ähnlich wie MURAMATSU / KRAUSS die Position, daß das Verhältnis von LDP, Bürokratie und Interessenverbänden stabiler und kontinuierlicher ist, als in dem Interessengruppen-Liberalismus à la Lowi, betonen aber die herausragende Rolle der Partei. Als eine Ursache führen sie wie schon CHÛTON / TAKESHITA (1990:43ff.), INOUCHI / IWAI (1987) und MURAMATSU (1985:368) die Professionalisierung der parteiinternen Expertengruppen an, heben daneben jedoch die Stärke der Expertengruppen heraus, daß die Partei- und Parlamentsausschüsse, in denen sie führende Mitglieder sind, und die Ministerien intern parallel strukturiert sind, und eine horizontale Vernetzung ermöglicht wird. Neben dieser strukturellen Komponente sehen SATÔ / MATSUZAKI die Gründe für die Stärke der regierenden LDP in folgenden Faktoren:

- Anpassungsfähigkeit der Partei an breite gesellschaftliche Interessen aufgrund fehlender ideologischer Bindungen an eine Religion oder Klasse.
- Integrationsleistung der Unterstützungsorganisationen der Partei (*kôenkai*), die nicht nur die Organisierung des Wahlkampfes übernehmen, son-

10 Vgl. auch CHÛTON / TAKESHITA 1990 (7. Aufl.):51ff.

dem den Willen der Wähler an der Basis kanalisieren und in die Parteipolitik einbringen.

- Flexibilität in der Parlamentsarbeit, indem die Partei harmonische Beziehungen zu den Oppositionsparteien pflegt und indirekt und pragmatisch deren Forderungen in den politischen Entscheidungsprozeß aufnimmt. So fällt auf, daß selbst die Kommunistische Partei Japans seit den späten siebziger Jahren den Gesetzesentwürfen der LDP zustimmt (SATÔ / MATSUZAKI 1986: Kap.8). Forderungen der Opposition wie die Reduzierung der Klassenfrequenzen im Pflichtschulbereich und die Einführung der Möglichkeit von Steuerrückzahlungen wurden von der LDP übernommen. Das gleiche gilt für zahlreiche Umweltschutzregelungen, die zunächst von linksoppositionellen Stadtverwaltungen eingeführt wurden.

Für SATÔ / MATSUZAKI ist im Gegensatz zu den westlichen politischen Systemen für Japan die Koexistenz von pluralistischen und Wettbewerbselementen einerseits und kooperativen, kontrollierenden Elementen andererseits typisch (1984:73). Der von ihnen geprägte Begriff „LDP-bureaucracy compound channeled pluralism“ soll die Machtverteilung innerhalb pluralistischer Verfahren beschreiben.

1.33 Patterned pluralism

Das Pluralismusmodell von Muramatsu (MURAMATSU / KRAUSS 1988), das er als *patterned pluralist model (patânka sareta tagenshugi)* bezeichnet hat, geht in doppelter Hinsicht über die bisher skizzierten Ansätze hinaus: zum einen setzt er sich explizit mit der Rolle der Opposition auseinander, zum anderen stellt er einen Zusammenhang zwischen der spezifisch japanischen Ausprägung des Pluralismus und der nachholenden Entwicklung des Landes her.

Die Grundlage für das Modell bietet seine Analyse des politischen Prozesses, die folgendes Ergebnis gebracht hat: Der politische Prozeß Japans zerfällt in zwei voneinander unabhängige Handlungssysteme und zwar dem „realpolitischen Handlungssystem“ (*seisaku katei*) und dem „ideologischen Handlungssystem“ (*ideorogii katei*) (MURAMATSU 1988:290ff.). Das realpolitische Handlungssystem bildet den Kern des politischen Systems und umfaßt als Akteure die konservativen Parteien, d.h. insbesondere die regierende LDP, die Ministerialbürokratie sowie die Wirtschafts- und Landwirtschaftsverbände. Sie bilden je nach Politikfeld untereinander wechselnde Koalitionen, zwischen denen durchaus Konkurrenz und Interessenkonflikte bestehen. Das jeweilige Ministerium übernimmt innerhalb der Koalitionen die Funktion als Schaltstelle bzw. Koordinator. Muramatsu bezeichnet dieses Handlungssystem als realpolitisch, weil es alle Politikfelder, in denen über den Weg der Interessenvermittlung pragmatische Entscheidungen möglich sind, beherrscht. Als typische Beispiele nennt er die Wirtschafts-, Finanz- und Agrarpolitik. Neben diesem realpolitischen Kernbereich besteht das „ideologische Handlungssystem“. Es umfaßt die linken Oppositionsparteien und die ihnen nahestehenden Gewerkschaften,

Bürger- und Massenbewegungen. Sie stehen in Fundamentalopposition zu dem bestehenden politisch-administrativen System und vertreten ein grundlegend anderes Wertesystem. Ihre politischen Aktivitäten konzentrieren sich auf ideologisch kontroverse Themen wie die Sicherheits- und Außenpolitik oder die Bildungspolitik. Im politischen „Alltagsgeschäft“ dagegen spielt die Opposition keine Rolle. Es ist ihr nicht gelungen, Alternativen zu formulieren und wirksam in den politischen Prozeß einzubringen. In den hohen Zustimmungsraten zu Vorlagen des Kabinetts im Parlament, dem Boykott von administrativen Beratungsgremien und dem Fehlen von eigenständigen politischen Konzeptionen kommt zum Ausdruck, daß sie politische Themen, die nicht direkt auf den ideologischen Grundwiderspruch der beiden Lager zu reduzieren sind, der Machtelite aus LDP, Bürokratie und Industrie überlassen.¹¹ Die Folge ist, daß die Opposition von den informationellen, finanziellen und personellen Ressourcen des herrschenden Handlungssystems ausgeschlossen ist, die ihr Geschäft flexibel, pragmatisch und kompetent erledigt. Auch für das ideologische Handlungssystem gilt, daß es je nach Problemstruktur intern aus unterschiedlich zusammengesetzten Koalitionen besteht, die wiederum untereinander in Konkurrenz stehen können.

Beide Handlungssysteme sind daher gleichermaßen als pluralistisch zu bezeichnen. Sie sind intern durch stabile, strukturell verfestigte Verbindungen zwischen den beteiligten politischen Parteien, einzelnen Ministerien und Interessenverbänden gekennzeichnet, daher die Kennzeichnung *patterned pluralism*. Sie stoßen lediglich in ideologischen Grundsatzentscheidungen aufeinander, hier kommt es bisweilen allerdings zu heftigen Auseinandersetzungen. Diese bleiben jedoch weitgehend folgenlos, da die Wähler sich an den Ergebnissen in Politikfeldern orientieren, die unmittelbar für den Alltag relevant sind. Dies sind vor allem die Bereiche Wirtschaft und Finanzen, die unter Ausschluß der Opposition geregelt werden.

MURAMATSU / KRAUSS (1988:210) grenzen den japanischen Typus von Pluralismus vom *interest group liberalism* US-amerikanischer Prägung in der Form ab, daß sie die starke Position der Regierung und der Bürokratie betonen. Insbesondere die Bürokratie bildet den Kern, um den herum sich die Interessenkoalitionen bilden. „*The bureaucracy, rather than politicians and interest groups, represent the pivot around which policy making alliances are formed on particular issues*“ (1988:210). Muramatsu sieht hierin ein Spezifikum von Spätentwicklern, zu denen Japan zu rechnen ist. Für die gegenwärtige Situation zeichnet sich eine zunehmende Auflösung der starren Beziehungen zwischen Interessenverbänden, Bürokratie und LDP ab, die Regierungspartei gewinnt neben der Bürokratie an Einfluß, die ideologischen Gegensätze zwischen Regierungslager und Opposition schwächen sich ab und die Interessengruppen ge-

11 Auch ÔTAKE (1984:1) differenziert in „ideologische“ und „technokratische“ Politikfelder und versteht wie Muramatsu unter ideologischen Bereichen solche, die politische Grundwerte und Systemfragen betreffen. „Technokratische“ Bereiche sind demgegenüber Finanz- und Konjunkturpolitik, die von konkreten Interessenkonflikten geprägt sind.

winnen an Unabhängigkeit: eine klassische pluralistische Entwicklung – so ihr Fazit – zeichnet sich ab.

1.4 Neo-Korporatismus

Die Übernahme der westlichen Neokorporatismus-Debatte in Japan ist jüngerem Datums. Erst seit Anfang der achtziger Jahre mehren sich Studien, die sich mit der Anwendbarkeit der Grundannahmen der Neokorporatismus-Forschung auf das politische System Japans auseinandersetzen. Stimulierend hat sich auf die japanische Debatte der Bedeutungszugewinn der sogenannten „administrativen Beratungsgremien“ (*shingi-kai*) in den siebziger, vor allem aber in den achtziger Jahren während der Regierungszeit von Nakasone Yasuhiro ausgewirkt. Diese Gremien werden als ständige oder ad-hoc-Ausschüsse durch die Ministerien oder den Ministerpräsidenten zu praktisch allen wichtigen politischen Themen um ihre Meinung befragt. Sie sind zusammengesetzt aus Vertretern der Öffentlichkeit (Medien, Kultur, Wissenschaft), der Interessenverbände und ehemaligen Ministerialbeamten, die als Experten ernannt werden und gemeinsam Empfehlungen für die politische Entscheidung erarbeiten. Aufgrund der Einbindung der Gewerkschaften und Industrieverbände in diese Gremien und der weit über empfehlende Funktionen hinausgehenden faktischen Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß ist die Frage aufgeworfen worden, ob hier von einer japanischen Variante der „Konzertierten Aktion“ gesprochen werden kann. Das Problem dabei ist, daß die Gewerkschaften in den japanischen Gremien chronisch gegenüber den Vertretern anderer Interessenverbände unterrepräsentiert sind. Während in früheren Untersuchungen der administrativen Beratungsgremien deren unausgewogene Zusammensetzung mit einem starken Übergewicht der Industrie- und Bürokratievertreter, aber auch die Bindung der Beratungen an Vorgaben der Bürokratie, die Abhängigkeit von deren finanziellen und informationellen Ressourcen und deren „Hilfestellung“ bei der Abfassung des Abschlußberichts zu der Kritik geführt hatte, administrative Beratungsgremien dienen der Legitimierung und Absicherung bürokratischer Macht gegenüber der Öffentlichkeit (SATÔ 1978; YASUHARA 1978), haben inzwischen eine Reihe empirischer Studien zu dem Ergebnis geführt, daß trotz einer nur geringen Einbeziehung der Gewerkschaftsvertreter in die Gremien eine Tendenz zum Korporatismus unübersehbar sei, da tatsächlich institutionalisiert ein Interessenausgleich zwischen dem Staat und wichtigen Interessengruppen stattfindet. Aus diesem Grund wird auch von einer Korporatisierung gesprochen (TSUJINAKA 1986, SHINOHARA 1982). Die Fallstudie von SHINOHARA (1982) über den administrativen Beratungsausschuß zur Konzipierung der Verwaltungsreform (*daini rinchô*), der unter Nakasone die Grundlagen für die Sanierung der Staatsfinanzen und Effektivierung der Verwaltungstätigkeit legen sollte, belegt, daß in diesen Gremien politische Forderungen aus der Öffentlichkeit und der politischen Opposition aufgenommen und kontrovers diskutiert werden. Shinohara spricht deshalb von einem spezifischen, neuen Korporatismus in Japan. Er weist die westliche Definition von (Neo-)Korporatismus als institutionalisierte Ein-

bindung der Spitzenverbände von Lohnarbeit und Kapital als eurozentristisch zurück und bezeichnet stattdessen die Kooperation zwischen den Vertretern der einflußreichsten Berufsgruppen in der Gesellschaft bei politischen Entscheidungen als Korporatismus. Eingebunden in korporatistische Arrangements in Japan sind im Kern Vertreter der Finanz- und Wirtschaftswelt, Ministerialbeamte und als Minderheit die Gewerkschaften.

SONE (1986) sieht ebenfalls in den administrativen Beratungsgremien einen Ort für politischen Interessenausgleich. Auch er räumt eine geringe Beteiligung der Gewerkschaften ein, kritisiert aber PEMPEL / TSUNEKAWAS Schlagwort *corporatism without labor* (1979) als zu wenig differenziert. Aus seiner Fallstudie über die Beratungen über ein neues Wahlsystem (1985:97–103) geht hervor, daß diese Gremien nicht der Legitimation bürokratischer Macht dienen, sondern unabhängig von der Bürokratie am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen. Sone sieht ebenfalls eine Tendenz zu einer Inkorporierung von Interessengruppen und zu umfassendem Interessenausgleich. Er verweist wie Shinohara allerdings darauf, daß in Abweichung zur klassischen Korporatismusdefinition im Falle Japans die Einbindung von Interessengruppen nicht auf Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite beschränkt sei. Diese Sicht wird auch von TSUJINAKA (1985) geteilt. TSUJINAKA (1986:261ff.) geht davon aus, daß sowohl von Seiten der Gewerkschaften als auch von Seiten der Regierung ein Interesse an Kooperation besteht. Für die Gewerkschaften ist politische Partizipation ein Instrument, um eine organisatorische Stärkung und Vereinheitlichung zu erreichen, für die Regierungspartei ist die Einbindung der Gewerkschaften eine Möglichkeit, neue Wählerschichten anzusprechen. Die Beziehungen zwischen beiden sind anders als in Europa nicht öffentlich. Sie haben laut Tsujinaka den Beigeschmack der Kumpanei hinter verschlossenen Türen. Er setzt als Zeitraum, seitdem sich diese Entwicklung abzeichnet, die Phase zwischen 1974 und 1977 an. Es waren dies die Jahre, als die LDP zunehmend Stimmenverluste hinnehmen mußte und aus einem Krisenbewußtsein heraus in der Einkommens- und Beschäftigungspolitik an einer Einbindung der Oppositionsparteien und Teilen der Gewerkschaftsbewegung interessiert war. Institutionell dienen seither neben den administrativen Beratungsgremien und den privaten *think tanks* insbesondere des Ministerpräsidenten auch informelle Beratungsgremien wie der Gesprächskreis zu Fragen von Industrie und Arbeit (*sangyô rôdô konwa-kai*) als Ort des Interessenausgleichs zwischen Staat, Gewerkschaften und Industrie. Tsujinaka sieht eine Tendenz hin zum Korporatismus, und zwar insbesondere dann, wenn es der Arbeitnehmerseite gelingt, mit dem neuen nationalen Dachverband Rengô eine starke, durchsetzungsfähige Organisation zu realisieren. Über den engen Bereich korporatistischer Interessenvermittlung hinausgehend hat Tsujinaka ähnlich wie auch Sone die administrativen Beratungsgremien nicht nur im einkommens- und beschäftigungspolitischen Bereich, sondern in unterschiedlichsten Politikfeldern untersucht, und zwar vor allem die sogenannten persönlichen Beratungsausschüsse der Ministerien oder des Ministerpräsidenten (TSUJINAKA 1985). Auch hier stellt er ebenso wie Sone

(1988) und DOI u. a. (1985) eine Tendenz zu einer Inkorporierung der Interessengruppen in den politischen Prozeß fest. Er begründet sie mit politischen Veränderungen nach 1974. Mit der Finanzkrise und der *zero sum*-Politik war ein Machtverlust der Bürokratie gegenüber der LDP verbunden. Im Zeichen wachsender Finanzknappheit der öffentlichen Hand entstanden neue Verteilungskonflikte. Statt der Verteilung von Ressourcen waren nun politische Konzepte zur Integration von Konfliktpotential gefragt, deren Lösung jedoch im Zeichen ausdifferenzierter organisierter Interessen und technologischen Wandels immer schwieriger wurden. Als Folge der Inkorporierung von Verbandsinteressen in private Beratungsgremien spricht er von einer politischen „Grauzone“, wo Verbände, Bürokratie und LDP politisch entscheiden, ohne daß Verantwortlichkeiten und demokratische Kontrolle gewährleistet sind.

Die privaten Beratungsgremien sind aufgrund der in ihnen zusammengefaßten Experten auch unter dem Aspekt der Rolle von sogenannten *think tanks* in der japanischen Politik diskutiert worden (DOI u. a. 1985:187; SHINDÔ 1983). Es wird argumentiert, daß die steigende Bedeutung der Experten im politischen Prozeß ebenfalls ein Indiz für eine Inkorporierung von Interessenverbänden ist, da wie bei korporatistischen Mustern der Interessenvermittlung Vertreter der wichtigen Interessengruppen in politische Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Die Vertreter dieser Sicht sehen seit der Tanaka-Ära eine Tendenz, daß die politischen Entscheidungsträger sich auf Vertreter der wichtigen Interessengruppen als Berater stützen. Diese üben einen zunehmenden Einfluß auf die Formulierung von Politik aus. Höhepunkt ihres Bedeutungszuwachses war bislang die Regierungsperiode von Nakasone, 1982–1987. Nakasone faßte häufiger als seine Vorgänger im Amt Spezialisten in informellen Beratungsausschüssen zusammen, weshalb sein Politikstil auch als *brain policy* bezeichnet wurde. Er verzichtete dabei auf gesetzlich geregelte Verfahren, wie sie sonst bei administrativen Beratungsgremien üblich sind, und richtete sogenannte persönliche Beratungsausschüsse (*shiteki shingi-kai* oder *shiteki shimon kikan*) ein, die ausschließlich ihm persönlich zuarbeiten sollten. Ziel war, seine schwache parteiinterne Position zu stärken und sich parteiunabhängig in der Öffentlichkeit zu profilieren. TSUJINAKA (1985) sieht die Bedeutung der privaten Beratungsgremien unter Nakasone vor allem in ihrer strategischen Funktion, in öffentlichkeitswirksamen Themen ein breites Spektrum an Experten zu befragen und dadurch die eigene Autorität abzusichern. TSUJINAKA (1985) grenzt hiervon außerordentliche Beratungsausschüsse der Bürokratie ab. Er argumentiert, daß die Bürokratie diese Gremien braucht, um dem Fortschreiten technologischer Innovationen, wachsender Informationsfülle und Wertewandel in der Bevölkerung gerecht werden zu können. Auch SHINDÔ (1983:250) führt die Bedeutung der privaten Beratungsgremien für die Bürokratie auf deren Mangel an technischem und politischen *know how* zurück. Er wirft die Frage auf, ob die allgemein akzeptierte Einflußnahme von Interessengruppen auf politische Entscheidungen in intransparenten Verfahren mit demokratischen Normen vereinbar sei (1983:250).

Zusammenfassung und Ausblick: Vom pluralistischen zum kooperativen Staat?

Festgehalten werden kann, daß das Pluralismusmodell in der japanischen Politischen Wissenschaft heute die meisten Verfechter hat. Es muß allerdings gefragt werden, ob die Ausdifferenzierung des Pluralismusbegriffs, wie sie in den angeführten Wortschöpfungen zum Ausdruck kommt, für die Erfassung des politischen Prozesses weiterführt, oder nicht eher Verwirrung schafft.

Gemeinsam ist den genannten Varianten des Pluralismusmodells, daß sie als vorherrschendes Muster von Interessenvermittlung die konkurrierende Beteiligung einzelner Interessengruppen am politischen Prozeß sehen. Meßlatte für den jeweiligen Einfluß ist immer noch, wie MURAMATSU / ITO / TSUJINAKA (1986:273ff.) kritisch angemerkt haben, die Macht der Bürokratie. Die Rolle der Opposition innerhalb und außerhalb des Parlaments wird weitgehend nicht thematisiert – offenbar in Widerspiegelung der Einschätzung, sie sei politisch ohne Einfluß. Als roter Faden durch die Diskussion ziehen sich folgende Argumente:

1. Ein uneingeschränktes Machtmonopol der Ministerialbürokratie hat nur in der frühen Nachkriegszeit bestanden. Als Gründe für den Niedergang bürokratischer Macht werden genannt:
 - verringertes Wirtschaftswachstum und damit Verkleinerung des „Kuchens“, den die Bürokratie zu verteilen hat. Redistribution statt Distribution begrenzt den Handlungsspielraum bei öffentlichen Vorhaben und öffentlicher Leistungserbringung;
 - Ende der „Aufholphase“ gegenüber dem Westen und Deregulierung, was beides die Führungsrolle der Bürokratie in der Industriepolitik reduzierte;
 - Diversifizierung der Politik durch Kompetenzaufsplitterung innerhalb der Bürokratie;
 - Politisierung der LDP nach dem Verlust der absoluten Mehrheit bei den Unterhauswahlen 1967.

Spätestens für die Zeit nach 1955 wird von einer Diversifizierung der politischen Einflußzentren ausgegangen und einer Reduzierung bürokratischer Macht zu einem Subzentrum neben anderen wie der LDP und den Verbänden. Dabei bestehen Unterschiede in der Einschätzung der aktuellen politischen Machtverteilung zwischen Bürokratie, LDP/Regierung und den Interessenverbänden. Es handelt sich hier aber eher um Nuancen, die politische Bedeutung der Bürokratie als einem Machtzentrum neben anderen ist unumstritten.

2. Die Bedeutung der LDP hat zugenommen. Die Professionalisierung der LDP durch *zoku-giin*, die eine Doppelfunktion als Abgeordnete und Lobbyisten wahrnehmen sowie als Scharnier zwischen Bürokratie und Regierungspartei fungieren, hat diesen Expertengruppen innerhalb der Fraktion eine gleichrangige, teilweise sogar führende Rolle gegenüber

der Ministerialbürokratie ermöglicht. Politik in Japan ist politischer geworden.

3. Interessenverbände haben keine Monopolstellung. Ihr Verhältnis zueinander ist neben Kooperation auch durch Konkurrenz geprägt. Man kann nicht von Spitzenverbänden im europäischen Sinne sprechen.

Soll eine Gewichtung der diskutierten Modelle zur Charakterisierung des politischen Systems Japans vorgenommen werden, so ist zunächst festzuhalten, daß sie für jeweils begrenzte Phasen der Nachkriegsentwicklung durchaus Erklärungswert gehabt haben. Das Verdienst des Bürokratiemodells ist zweifellos, daß es die empirische Policy-Forschung in Japan stark stimuliert hat. Die neuere Verbände- und Parteienforschung hat ebenso wie die Pluralismus- und Korporatismusdebatte sich letztlich in Abarbeitung an diesem Ansatz weiterentwickelt und diversifiziert. Die erst allmählich sich abschwächende Fixierung auf die Bürokratie als Maßstab für die Bewertung politischer Macht ist ein weiterer Ausdruck für die Reichweite dieses Ansatzes. Gleichwohl spiegelt er, dies haben die Studien gezeigt, die realen Machtverhältnisse und Einflußstrukturen nur bis etwa 1955 wider.

Das Elitemodell hat der Ausdifferenzierung politischen Einflusses und der zunehmenden Teilnahme politischer Machtausübung durch die Wirtschaftsverbände und die LDP bis Ende der sechziger Jahre Rechnung getragen. Es hat damit einem differenzierteren Verständnis des japanischen politischen Systems gedient. Seine Schwäche liegt jedoch in der Vernachlässigung von inneren Widersprüchen der vermeintlich monolithischen Machttrias aus Bürokratie, LDP und Wirtschaft. Mit dem Modell lassen sich die Entwicklungen nach der ersten Ölpreiskrise mit der Ausweitung des Akteursspektrum auf neue soziale Bewegungen, Kommunalverwaltungen und Bürgerinitiativen, der zunehmenden Unabhängigkeit der Industrie von der Bürokratie und die Profilierung LDP-interner Expertengruppen nicht mehr erklären.

Dieser Entwicklung gerecht werden die verschiedenen Varianten des Pluralismusmodells sowie der Korporatismusansatz. Für die Aussagekraft des Pluralismusansatzes spricht, daß er aktuelle Verschiebungen im Machtgefüge differenziert aufgegriffen und verarbeitet hat und nachweisen konnte, daß die Interessenkoalitionen in den verschiedenen politischen Bereichen variieren. Es ist dieser Ansatz, der das Widerstands- und Einflußpotential der dezentralen politischen Ebene, politischer Minderheiten, von Opposition und sozialen Bewegungen im politischen Prozeß ebenso berücksichtigt wie die Rolle der führenden Machteliten.

Der Korporatismusansatz ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend im Hinblick auf seine Tragfähigkeit zu bewerten, da er *per definitionem* mit der Frage der Einbindung der Gewerkschaften steht und fällt, eine einheitliche Dachorganisation der Gewerkschaften mit Rengô jedoch erst seit 1989 besteht. Gegenwärtig scheint die gewerkschaftliche Einigungsbewegung eher zu einer Reduzierung der quantitativen Teilnahme an kooperativer Politikformulierung beispielsweise in den administrativen Beratungsgremien geführt zu haben,

da nicht mehr Vertreter verschiedener Gewerkschaftsverbände einbezogen werden müssen, sondern nur noch ein Vertreter eben dieses Dachverbands. Die Frage nach dem qualitativen Einflußpotential der Gewerkschaften trotz Minderheitenposition läßt sich in diesem Rahmen nicht beantworten. Zu beachten ist allerdings, daß bei Entscheidungen kein Mehrheitsprinzip, sondern das Konsensprinzip gilt. Festgehalten werden kann, daß das in der westlichen Diskussion kursierende Image vom *corporatism without labor* nicht zutrifft. Die Gewerkschaften werden – wenn auch begrenzt – eingebunden.

Interessant sind die neueren Beiträge zur Korporatismusdebatte von Sone, Tsujinaka u. a., die politikfeldübergreifend die institutionellen Bedingungen von Interessenvermittlung beispielsweise in den angesprochenen administrativen Beratungsgremien diskutieren. Indem sie den engen, „klassischen“ Korporatismusbegriff hinter sich lassen und die in allen Politikfeldern auffindbare institutionelle Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessengruppen in den politischen Prozeß herausstellen, ermöglichen sie eine Synthese von Pluralismus und Korporatismus. Dabei würde mit „Korporatismus“ die stabile, institutionell verfestigte Integration von Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozeß mit dem Ziel der kooperativen, konsensualen Politikformulierung angesprochen sein. Als pluralistisch zu bezeichnen wäre die jeweils konkrete Einbindung, die je nach Politikfeld variiert und nicht auf die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beschränkt bleibt. Zur Überprüfung wäre es notwendig, Verfahren und Institutionen der Interessenvermittlung wie administrative Empfehlungen (*gyōsei shidō*), Absprachen, Gesprächskreise politikfeldübergreifend mit zu berücksichtigen. Die Interpretation des politischen Systems Japans ginge vor diesem Hintergrund in Richtung auf den „kooperativen Staat“ (RITTER). Damit wird der Blick auf die strukturellen Ursachen von politischem Erfolg gelenkt, die allein mit den Prämissen des Neo-Korporatismus nicht erfaßt werden können.

Literatur

- CHÛTON Akira / Takeshita YUZURU (Hrsg.): *Nihon no seisaku katei* [Der politische Entscheidungsprozeß in Japan]. Tôkyô 1990 (7. Aufl.).
- DOI Mitsuo / HAYAKAWA Sumitaka / YAMAGUCHI Yûji: „Gendai Nihon ni okeru seiji [Politik im heutigen Japan]“, in: *Handai hōgaku*, Nr. 136, 1985, S. 136–177.
- IMAMURA Tsunao: „Shōchō-kan no seiji tetsuzuki [Politische Verfahren zwischen Ministerien]“, in: NIHON SEIJI GAKKAI-HEN (Hrsg.): *Nenpō seijigaku* [Jahrbuch für Politische Wissenschaft]. Tôkyô 1985.
- INOUCHI Takashi: *Gendai Nihon seiji keizai no kōzu* [Struktur der politischen Ökonomie im gegenwärtigen Japan]. Tôkyô 1983.
- INOUCHI Takashi / IWAI Tomoaki: „Zoku-giin“ no kenkyū [Untersuchung der Expertengruppen innerhalb der LDP-Fraktion]. Tôkyô 1987.

- ISHIDA Takeshi: „Waga kuni ni okeru atsuruyoku dantai hassei no rekishi-teki jôken to sono tokushitsu [Die historischen Entstehungsursachen und Besonderheiten der Interessenverbände in unserem Land]“, in: NIHON SEIJI GAKKAI (Hrsg.): *Nihon no atsuruyoku dantai* [Interessenverbände in Japan]. Tôkyô 1960.
- JOHNSON, Chalmers: *MITI and the Japanese Miracle – The Growth of Industrial Policy 1925–1975*. Stanford 1982.
- KOH, Byung Chul: *Japan's Administrative Elite*. Berkeley / Los Angeles / Oxford 1989.
- MISAWA Shigeo: „Seisaku kettei katei no gaikan [Abriß des politischen Entscheidungsprozesses]“, in: NIHON SEIJI GAKKAI (Hrsg.): *Gendai Nihon no seitô to kanryô: Hoshû gôdô igo* [Parteien und Bürokratie im heutigen Japan nach dem Zusammenschluß der konservativen Parteien]. Tôkyô 1967, S. 5–33.
- MIYAMOTO Ken'ichi: *Nihon no toshi mondai: Sono seiji keizai-teki kôsetsu* [Probleme der Stadt in Japan: ihre politischen und ökonomischen Aspekte]. Tôkyô 1969.
- MURAMATSU Michio: „Sengo Nihon no seiji katei [Der politische Prozeß im Nachkriegsjapan]“, in: *Hôgaku ronsô* (: *Kyôto daigaku hôgakkai*), Nr. 5, 1980, S. 1–39.
- MURAMATSU Michio: „Seisaku katei [Der politische Prozeß]“, in: MIYAKE Ichirô / YAMAGUCHI Yasushi / MURAMATSU Michio (Hrsg.): *Nihon seiji no zahyô* [Vorlesungen zur japanischen Politik]. Tôkyô 1985, S. 171–252.
- MURAMATSU Michio: „Chûhô seisaku no jisshi kôzô [Implementationsstruktur zentralstaatlicher Politik]“, in: *Hôgaku ronsô* (*Kyôto daigaku hôgakkai*) Bd. 118, Nr. 4/5/6, 1986 S. 195–222.
- MURAMATSU Michio: *Sengo Nihon no kanryô-sei* [Das bürokratische System im Nachkriegsjapan]. Tôkyô 1988 (5. Aufl.).
- MURAMATSU Michio / ITÔ Mitsutoshi / TSUJINAKA Yutaka: *Sengo Nihon no atsuruyoku dantai* [Pressure groups im Nachkriegsjapan]. Tôkyô 1986.
- MURAMATSU, Michio / KRAUSS, Ellis S.: „The Conservative Party Line and the Development of Patterned Pluralism“, in: YAMAMURA, Kôzô / YASUBA, Yasukichi (Hrsg.): *The Political Economy of Japan, Bd. 1: The Domestic Transformation*. Stanford 1987, S. 516–554.
- MURAMATSU, Michio / KRAUSS, Ellis S.: „Japanese Political Economy Today: The Patterned Pluralist Model“, in: OKIMOTO, Daniel I. / Rohlen, Thomas P. (Hrsg.): *Inside the Japanese System. Readings on Contemporary Society and Political Economy*. Stanford 1988, S. 208–210.
- NAKANO Minoru (Hrsg.): *Nihon-gata seisaku kettei no henyô* [Veränderungen im politischen Entscheidungsprozeß in Japan]. Tôkyô 1988.

- NIHON KEIZAI SHIMBUN-SHA (Hrsg.): *Jimin-tô seichô-kai* [Der Ausschuß für politische Grundsatzfragen der Liberal-Demokratischen Partei]. Tôkyô 1983.
- ÔTAKE Hideo (Hrsg.): *Nihon seiji no sôten* [Konflikte in der japanischen Politik]. Tôkyô 1984.
- ÔTAKE Hideo: *Gendai Nihon no seiji kenryoku keizai kenryoku* [Politische und wirtschaftliche Macht im heutigen Japan]. Tôkyô 1979.
- PEMPEL, T.J. / TSUNEKAWA, Keiichi: „Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly“, in: SCHMITTER, Philippe C. / LEHMBRUCH, Gerhard (Hrsg.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills / London, 1979, S.230–270
- RITTER, Ernst-Hasso: „Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft“, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Bd. 104, 1979, S.389ff.
- SATÔ Hidetake: „Shingi-kai seidô kaikaku no kokumin-teki kadai [Aufgaben einer Reform der administrativen Beratungsgremien aus der Sicht des Volkes]“, in: *Keizai*, Nr. 174, Juni 1978, S.123–150
- SATÔ Seisaburô / MATSUZAKI Tetsuhisa: „Jimin-tô chôki seiken no kaibô [Die Anatomie der langfristigen politischen Herrschaft der LDP]“, in: *Chûô kôron*, Nr. 11, 1984, S.66–100.
- SATÔ Seisaburô / MATSUZAKI Tetsuhisa: *Jimin-tô seiken* [Politische Herrschaft der Liberal-Demokratischen Partei]. Tôkyô 1986.
- SHINDÔ Muneaki: „Seisaku kettei shisutemu – shingi-kai, shimon kikan, shinkutanku no yakuwari [Das politische Entscheidungssystem – administrative Beratungsgremien, private Beratungsgremien und think tanks]“, in: *Jurisuto*, Nr. 29, Winter 1983, S.246–251.
- SHINOHARA Hajime / NAGAI Yonosuke (Hrsg.): *Gendai seijigaku nyûmon* [Einführung in die heutige Politische Wissenschaft]. Tôkyô 1965.
- SHINOHARA Hajime: „Gyôsei kaikaku‘ to daini rinchô no yakuwari [Die „Verwaltungsreform“ und die Rolle des zweiten außerordentlichen Ausschusses zur Beratung der Verwaltungsreform]“, in: *Keizai hyôron*, Juni 1982, S.4–24.
- Sone Yasunori kenkyû-kai (Hrsg.): *Shingi-kai no kiso kenkyû* [Grundlegende Untersuchung administrativer Beratungsgremien]: Keiô gijuku daigaku. Tôkyô 1985.
- Sone Yasunori: „Yarase no seiji ‚shingi-kai hōshiki‘ o kenshō suru [Bestätigen einer Laissez-faire Politik durch *shingi-kai*]“, in: *Chûô kôron*, Nr. 1 1986, S.148–155.

- SONE Yasunori: „Nihon no seisaku keisei-ron no henka [Veränderungen in dem Diskurs über die Konstituierung des politischen Prozesses in Japan]“, in: NAKANO Minoru (Hrsg.): *Nihon-gata seisaku kettei no henyô* [Veränderungen im politischen Entscheidungsprozeß in Japan]. Tôkyô 1988, S. 301–319.
- TAGUCHI Fukuji: *Shakai shûdan no seiji-teki kinô* [Politische Funktion von gesellschaftlichen Gruppen]. Tôkyô 1969.
- TSUJI Kiyooki: *Shimpan Nihon kanryô-sei no kenkyû* [Analyse des bürokratischen Systems in Japan: Neuauflage]. Tôkyô 1969.
- TSUJINAKA Yutaka: „Shakai henyô to seisaku katei no taiô [Gesellschaftlicher Wandel und die Folgen für den politischen Prozeß]“, in: *Kitakyûshû daigaku hôsei ronshû*, Bd. 13, Nr. 1, 1985, S. 21–69.
- TSUJINAKA Yutaka: „Rieki dantai no shikaku kara mita senzen, sengo, genzai [Interessenverbände in der Vor- und Nachkriegszeit und heute]“, in: *Kitakyûshû daigaku hôsei ronshû*, Bd. 14, Nr. 1, 1986, S. 41–132.
- TSURUTA Toshimasa: *Sengo Nihon no sangyô seisaku* [Die japanische Industriepolitik nach 1945]. Tôkyô 1982.
- UCHIDA Mitsuru (Hrsg.): *Seiji katei* [Der politische Prozeß]. Tôkyô 1986.
- YASUHARA Shigeru: „Shingi-kai no iin kôsei o meguru jakkan no mondai [Einige Probleme hinsichtlich der Zusammensetzung von administrativen Beratungsorganen]“, in: *Chiiki kaihatsu* Nr. 2, 1978, S. 33–37.