
Studie

Politics and Bureaucracy in Japan: Continuity and Change in the Relationship Between Government Officials and Politicians

Carmen Schmidt

Abstract

In 2001, a set of reforms were put into effect in Japan to streamline central government ministries and agencies and to strengthen the Cabinet under the leadership of the Prime Minister. In this paper, I analyze the outcome and effects of these reforms and try to answer, whether they make it easier for politicians to control the the civil service. I show that Japan's bureaucracy is still dominant in the policyprocess. More efforts must be made to break the power of Japan's government officials and to increase the effective power of the Prime Minister and the Cabinet. (*Receipt of manuscript: 2006-01-04; accepted: 2006-02-20*)

Keywords: administrative reform, bureaucratization, civil service, elites, government and politics, policy process

The Author

PD Dr. Carmen Schmidt, a sociologist and political scientist, is a senior lecturer at the Department of Social Sciences and deputy director of the Japan Research Center at Osna-brueck University. Between October 2002 and October 2004 she was a JSPS Fellow at the Faculty of Social Sciences at Hitotsubashi University, Tôkyô. Her fields of research are comparative politics, voting behaviour, and the study of elites. E-Mail: carmschm@uos.de

1 Bürokratie und Politik: Dominanz oder Kontrolle?

Nach Weber (1976 [1922]) ist der Ausbau der öffentlichen Verwaltung ein Entwicklungsprinzip moderner Gesellschaften; damit einher geht jedoch die Tendenz der Bürokratie, ihr Fachwissen in politische Herrschaft umzusetzen. Wesentlich sind daher die politische „Steuerungsfähigkeit“ der Parlamente und die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung, wobei Spezialisierung und Fachwissen der Abgeordneten hierfür eine unabdingbare Voraussetzung bilden (Herzog 1989: 307-310, Loewenberg 1967; Klingemann u.a. 1991: 19).

Inwieweit das japanische Parlament seine Aufgabe als Führungs- und Kontrollorgan der Verwaltung erfüllt, ist umstritten. So argumentiert z. B. Vogel (1979: 56-61), dass die relativ kurze Amtszeit der Minister und deren unzureichende Ausstattung mit eigenem Personal dazu führt, dass ihr formelles Machtpotential in der Praxis nur bedingt zum Tragen kommt. Demgegenüber stehen die höhere personelle Konstanz und das damit einhergehende Fachwissen der Ministerialbürokratie. In der Formulierung von Gesetzesentwürfen, des Haushalts und sogar der Parteistategien ist die Regierungspartei LDP¹ demzufolge auf die Ministerialbürokratie angewiesen und steht damit in deren Abhängigkeit. Dies lässt sich Pempel (1974: 648, 653) zufolge insbesondere an der Tatsache ablesen, dass fast alle Gesetzesentwürfe vom Kabinett eingebracht werden und damit auf Entwürfe der Bürokratie zurückgehen. Zudem wird auf die gängige Praxis des Wechsels von Ministerialbeamten in die Politik (*seikai tenshin*) verwiesen, die zu einer Bürokratisierung derselben führt und eine enge Interessenkoordination zwischen den ehemaligen Ministerialbürokraten und ihren früheren Ministerien zur Folge hat (Misawa 1973: 22, Vogel 1979: 57, Kerbo/McKinstry 1995: 88-96).² Johnson (1982, 1995: 115-140) verweist zudem auf die formellen und informellen Machtbefugnisse und somit auf die Politikimplementation durch die japanische Ministerialbürokratie wie die Einflussnahme auf das staatliche Recht der Lizenzvergabe oder die Praxis der administrativen Lenkung (*gyōsei shidō*).

¹ Die langjährige Regierungspartei LDP (Liberaldemokratische Partei, *Jiyū minshutō*) war von ihrer Gründung im Jahr 1955 bis zu den Umstrukturierungen im Parteiensystem 1993 ununterbrochen die alleinige Regierungspartei. Nach einem kurzfristigen Machtverlust von 1993 bis 1996 stellt sie seither in wechselnden Koalitionen erneut den Premierminister.

² Diese Verbindungen werden auch als „Old Boys“-Netzwerke bezeichnet, wobei „Old Boys“ ein Synonym ist für frühere Offizielle der Verwaltung, die eine zweite Karriere in der Politik, im privaten oder quasiprivaten Sektor starten. Vgl. Schaede 1995: 293.

Weiterhin existieren Studien, welche die uneingeschränkte Macht der Bürokratie in Frage stellen und die Rolle der Politik als mindestens gleichwertig ansehen. So ging nach Muramatsu (1981, 1993: 56) mit dem Aufkommen der „Lobbyabgeordneten“ (*zoku giin*) innerhalb der regierenden LDP in den 1970er Jahren eine deutliche Professionalisierung einher, wodurch das Gewicht von Politikern gegenüber der Bürokratie deutlich gestärkt wurde. Den Analysen von Satô/Matsuzaki (1986) zufolge weisen auch die Rekrutierungsmuster der Politiker auf eine deutliche Professionalisierung hin. Ähnlich argumentiert Park (1986: Kap. 5), der darauf verweist, dass die Begrenztheit der ministeriellen Amtsdauer angesichts der Alleinherrschaft der LDP kompensiert wird durch die Kontinuität der japanischen Exekutive. Weiter wird auf die Politikinitiativen der Regierung und insbesondere der Premierminister hingewiesen, die auf eine gestiegene Bedeutung des politischen Sektors schließen lassen (Fukui 1975: 97-124, Ôtake 1979: 140-150, Fukuoka 1985, Muramatsu 1993: 56, Ramseyer/Rosenbluth 1997: 46-58). Curtis (2002: 11-12) nimmt Bezug auf die jüngsten Entwicklungen im Parteiensystem und weist darauf hin, dass die LDP angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament seit Mitte der 1990er Jahre dazu gezwungen ist, Koalitionen zu bilden. Hieraus leitet er den Schluss ab, dass der Block von Politik (LDP) und Bürokratie zunehmend seinen monolithischen Charakter verliert.³

Im vorliegenden Aufsatz soll der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen die Entwicklungen der vergangenen Jahre – wie die umfassende Verwaltungsreform des Jahres 1999 – auf die Beziehungen zwischen Politik und Ministerialbürokratie in Japan hatten und ob von einer gestärkten Rolle der Politik im politischen System gesprochen werden kann. Zunächst soll daher der Einfluss der Ministerialbürokratie analysiert werden, wobei Autonomie und Abhängigkeit der Bürokratie vom politischen Sektor, ihre Rolle im Gesetzgebungsprozeß sowie ihre Stellung nach der Verwaltungsreform im Mittelpunkt stehen. Anschließend sollen die Professionalisierung und Spezialisierung der japanischen Politiker untersucht und die hieraus erwachsenen Konsequenzen hinsichtlich einer effektiven Kontrolle der öffentlichen Verwaltung diskutiert werden.

³ Zu den Veränderungen im Beziehungsgeflecht zwischen Parlament und LDP vgl. auch Curtis 1999, Pempel 1998 und Krauss/Pekkanen 2004.

2 Der Einfluss der Ministerialbürokratie

2.1 Die Ministerialbürokratie im politischen System: Autonomie vs. Abhängigkeit

Die Ministerialbürokratie stellt die formal höchstrangige Verwaltung des Staates dar, deren Selbständigkeit gegenüber der Politik im Zuge der Reformen der alliierten Besatzung nach 1945 durch eine eigene Personalverwaltung (*jinjin*) garantiert wurde. In ihre Zuständigkeiten fallen alle Personalfragen, insbesondere die Rekrutierung und Beförderung des administrativen Nachwuchses. An der Spitze stehen die Leiter der Personalverwaltung (*jinjikan*), deren Zahl auf drei begrenzt ist, wobei einer von ihnen als Präsident (*sôsai*) fungiert (Kim 1988: 8; Koh 1989: 68).

Gemäß Art. 3 des Gesetzes zur nationalen Verwaltung (*kokka gyôsei soshiki hō*) sind auf nationaler Ebene vier Arten von Verwaltungsorganen vorgesehen: das Regierungsamt (*fu*), die Ministerien (*shō*), die Verwaltungsausschüsse (*gyôsei iinkai*) und die Ämter bzw. Behörden (*chō*). Die beiden erstgenannten sind die primären Verwaltungsorgane des Staates, während die beiden letztgenannten als extraministeriale Ämter (*gaikyoku*) in der Regel nicht den Rang eines Ministeriums besitzen. Allerdings bestehen Ausnahmen, wozu beispielsweise die Behörde für Verteidigung zählt. Die extraministerialen Ämter und Behörden führen zwar zumeist keine ministerialen Anordnungen aus und sind weniger direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, doch abgesehen hiervon sind die Unterschiede hinsichtlich der Kompetenzen minimal (Pempel 1983: 218).⁴

Das Regierungsamt ist direkt dem Premierminister unterstellt; die übrigen Ministerien werden von Staatsministern geführt, die als politische Beamte dem Kabinett angehören (Art. 5). Der höchste administrative Rang innerhalb der primären Verwaltungsorgane ist der des administrativen Vizeministers (*jimu jikan*), der zugleich in der Hierarchie der Ministerialbürokratie an oberster Stelle steht. Dem administrativen Vizeminister zur Seite stehen dessen Berater (*shingikan*)⁵, die in der Hierarchie innerhalb der Ministerien den zweiten Rang einnehmen. An der

⁴ Im Unterschied zu den Behörden innerhalb der Ministerien (*naikyoku*), die direkt der Jurisdiktion der jeweiligen Ministerien unterstehen, sind die extraministerialen Ämter unabhängige Verwaltungsorgane des Staates.

⁵ Die Zahl der Berater variiert zwischen einem und drei Beamten. Im Justizministerium amtiert kein Berater. Im Falle des Ministeriums für Landesplanung und Verkehr (*kokudo kōtsū shō*) besteht eine duale Struktur von administrativen Beamten (*jimukan*) und technischen Beamten (*gikan*). Der

Spitze der zu den extraministerialen Ämtern gehörenden Verwaltungsausschüsse steht der Ausschussvorsitzende (*iinchô*), die übrigen extraministerialen Ämter und Behörden werden von Behördenleitern (*chôkan*) geführt.⁶ Sowohl die Ausschussvorsitzenden als auch die Behördenleiter gehören als Verwaltungsbeamte zur Ministerialbürokratie, abgesehen von Ausnahmen wie dem Generaldirektor des Verteidigungsamtes (*bôeichô chôkan*), der im Rang eines Ministers steht. In den Ausnahmefällen amtiert – wie im Falle der Ministerien – ein administrativer Vizeminister.

Hinsichtlich der Beförderung der einzelnen Beamten stehen Politikern in Japan weitreichende Befugnisse zu. So sieht Art. 55 des Nationalen Beamtengesetzes (*keokka kômuin hô*) vor, dass sowohl der Premierminister als auch die einzelnen Ressortminister alle hochrangigen Beamten ernennen können, die ihrer direkten Jurisdiktion unterstehen. Zudem steht ihnen das Recht auf Ernennung der Leiter der extraministeriellen Ämter zu. Angesichts der politischen Dominanz der LDP liegt die Annahme nahe, dass nur konservativ ausgerichtete Beamte in eine Topposition innerhalb der Bürokratie aufsteigen.

Der Einfluss der Politik reicht zudem weit über die innerbürokratische Karriere hinaus. Die meisten Beamten streben nach ihrer Beamtenlaufbahn eine zweite Karriere in der Privatwirtschaft oder in der Politik – und dort vorwiegend innerhalb der LDP – an, weshalb sie auch nach Beendigung ihrer Beamtenkarriere auf die Unterstützung durch Politiker angewiesen sind. Zudem nutzen LDP-Politiker ihre Kontakte zur Wirtschaft, um sicherzustellen, dass missliebigen Beamten die weiteren Karriereoptionen verwehrt bleiben (Muramatsu/Krauss 1984: 143). Diese Möglichkeiten der Einflussnahme verhindern eine Verselbständigung des bürokratischen Sektors und bedingen eine enge Kooperation zwischen (LDP-)Politikern und Ministerialbeamten.

2.2 Die Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess

Wie bereits ausgeführt, wird der japanischen Ministerialbürokratie ein erheblicher Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zugeschrieben. Hauptgrund hierfür

höchste Rang des technischen Bereichs ist der des leitenden Chefingenieurs (*gikan*), der in diesem Falle auf der gleichen Hierarchieebene anzusiedeln ist. Vgl. hierzu Koh 1989: 134f.

⁶ Eine Ausnahme bildet die Staatsanwaltschaft (*kensatsuchô*), die von einem Obersten Staatsanwalt (*kenji sôchô*) geführt wird und als eine der höchsten Positionen im Justizministerium gilt (Koh 1989: 131).

Tab. 1: Gesetzesentwürfe und Realisierungsquote 1947-88 und 2002 im Vergleich

	1947-88 (Ø)		2002			
	Entwürfe (in %)	Gesetze (in %)	Entwürfe (Anzahl)	in %	Gesetze (Anzahl)	(in %)
Initiative des Kabinetts	68	85	104	47,7	88	86,3
Initiative von Abge- ordneten	32	15	114	52,3	14	13,7
N=	100,0	100,0	218	100,0	102	100,0

Quelle: 1947-98: Abe u. a. 1994: 20; 2002: eigene Berechnung nach: Asahi gendai yōgo chiezō 2003: 366.

ist – neben der kurzen Amtsdauer der Kabinettsmitglieder⁷ – die Tatsache, dass die meisten Gesetzesentwürfe vom Kabinett eingebracht werden und damit auf Entwürfe der Ministerialbürokratie zurückgehen. Neben dem Aspekt der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen ist ihre Überprüfung durch das Legislative Büro des Kabinetts (*naikaku hōsei kyoku*) von Bedeutung. Die Beamten dieses im Jahr 1885 im Zuge der Einführung eines parlamentarischen Systems in Japan eingerichteten Amtes überprüfen alle Gesetzesanträge des Kabinetts in rechtlicher und technischer Hinsicht, weshalb sie Einfluss auf deren endgültige Ausformulierung und damit auch auf die spätere Interpretationsmöglichkeit ausüben (Vogel 1979: 56-60, Pempel 1974: 648-664, Johnson 1989: 199, Fukui 1987: 11).

Die Langzeitanalyse eingebrachter Gesetzesvorlagen (Tab. 1) zeigt, dass die Zahl der in Kraft gesetzten Abgeordnetenentwürfe über den Zeitverlauf äußerst gering war; zwischen den Jahren 1946 und 1988 wurden zwar gut 30% aller Gesetzesvorlagen von einzelnen Abgeordneten eingebracht, doch lag die Zahl der letztendlich verabschiedeten Gesetze bei lediglich 15%. Im Jahr 2002 gingen 52% aller Vorlagen auf Initiativen von Abgeordneten zurück, der Prozentsatz der in Kraft getretenen Gesetze blieb jedoch im Wesentlichen unverändert. Insgesamt wurden in diesem Jahr 102 Gesetze erlassen, die zu 86% Entwürfe des Kabinetts waren. Obgleich damit eine deutliche Zunahme der Gesetzesinitiativen einzelner Abgeordneter zu konstatieren ist, nahm die Realisierungsquote leicht ab. Auch

⁷ Diese betrug zwischen den Jahren 1946 und 1998 lediglich 1,3 Jahre. Vgl. Schmidt 2001: 294f.

weiterhin werden fast alle Gesetze von der jeweils zuständigen Ministerialbürokratie ausformuliert.⁸

2.3 Nach der Verwaltungsreform: Stärkung der Politik?

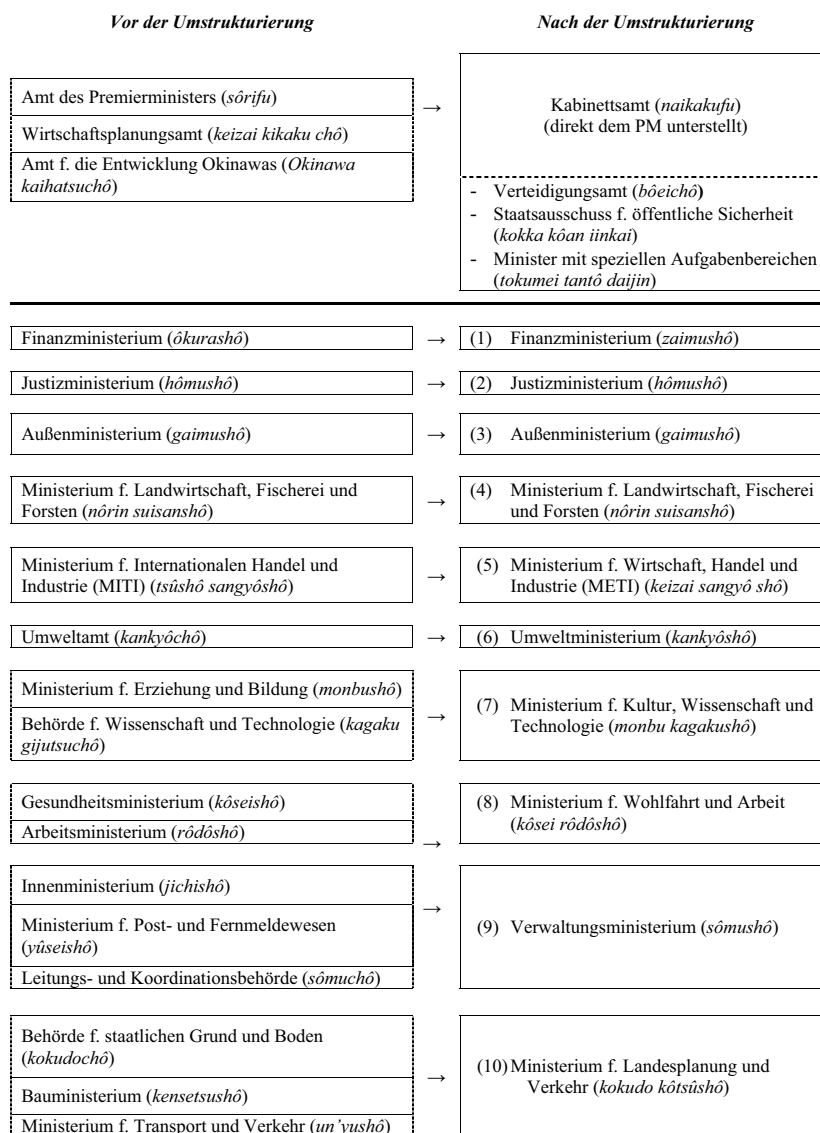
Die beschleunigte ökonomische und politische Globalisierung führte in Japan – ebenso wie in anderen Industriestaaten – zur Notwendigkeit, die Governance-Strukturen zu reformieren. (Hirashima 2005: 7-10). Im Zuge der Verwaltungsreform (*gyōsei kaikaku*) gegen Ende der 1990er Jahre erfolgte im Jahre 2000 eine Dezentralisierungsreform, die den Gebietskörperschaften mehr Autonomie in Selbstverwaltungsaufgaben zugesteht. Seither obliegt es den Gebietskörperschaften, Verwaltungsaufgaben in bürgernahen Bereichen soweit als möglich selbst zu übernehmen, während der Zentralstaat diese nur noch in Bereichen von nationalem Interesse wahrnimmt (Asahi shinbunsha 2000: 198, Matsushita 2002: 12).

Mit der Abgabe von zentralstaatlichen Kompetenzen auf die subnationale Ebene wurden zum 1.1.2001 etliche Ministerien reorganisiert und ihre Zahl reduziert. So wurde das Kabinettsgesetz (*naikakuhō*), das eine Zahl von bis zu 20 Ministern vorsah, dahingehend geändert, dass nunmehr höchstens 17 Ressorts existieren sollen. Im Jahr 2003 umfasste das Kabinett 13 Staatsminister und 4 Minister mit besonderen Aufgabenbereichen (*tokumei tantō daijin*), die je nach Bedarf unterschiedlich zugeschnitten werden (vgl. Abbildung 3).

Neben dem Kabinettsamt (*naikakufu*), das direkt dem Premierminister unterstellt ist, gibt es nunmehr zehn Zentralministerien (vgl. Abbildung 1). Die beiden extraministerialen Ämter, das Verteidigungsamt (*bōeichō*) und die oberste Polizeibehörde, sowie der Staatsausschuss für öffentliche Sicherheit (*kokka kōan iinkai*), die de facto im Rang eines Ministeriums stehen, sind nunmehr dem Kabinettsamt unterstellt, ebenso wie die Minister mit besonderen Aufgabenbereichen und das im Jahr 1994 gegründete Büro für die Gleichstellung der Geschlechter. Die Einrichtung des Kabinettsamtes und die Bündelung verschiedener Ämter erfolgten mit der Intention, den Einfluss des Premierministers zu stärken und die horizontale Koordination zwischen den einzelnen Ministerien zu verbessern (Stockwin 2003: 22).

⁸ Die Zahl der Entwürfe gibt zwar nur bedingt Aufschluss darüber, inwieweit die tatsächlich entscheidenden Gesetzesentwürfe von der Bürokratie ausgearbeitet werden, doch befanden sich unter den

Abb. 1: Die Umstrukturierung der Zentralministerien im Überblick



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zudem wurde beschlossen, die öffentlichen Bediensteten binnen zehn Jahren um 25% zu reduzieren, u. a. durch die Umwandlung von 90 öffentlichen Institutionen wie Universitäten und Kliniken in unabhängige administrative Institutionen.

Von Bedeutung ist zudem die veränderte Rolle des Finanzministeriums, das neben dem Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI, heute METI) als das einflussreichste innerhalb der japanischen Administration galt. So oblag ihm die Ausarbeitung des Haushalts und – zusammen mit der Japanischen Zentralbank – die Wahrung der Stabilität der Währung (Kim 1988: 2, Johnson 1982, Okimoto 1989). Mit dem Zusammenbruch der sog. Seifenblasenwirtschaft ging zu Anfang der 1990er Jahre eine Bankenkrise einher, die zum Zusammenbruch mehrerer führender Kreditanstalten führte. Die Folgen waren Firmenbankrotte, eine deutliche Abschwächung der Wirtschaft, eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit und ein Anstieg der Neuverschuldung des Staates. Dies veranlasste die Regierung zum Aufbau einer neuen Finanzmarktaufsicht. So sah sich die regierende LDP gezwungen, dem Finanzministerium die Befugnis der Bankenaufsicht zu entziehen und eine unabhängige Regulierungsbehörde, die Behörde für Finanzaufsicht (heute *kin'yūchō*), zu errichten (Amyx 2003).

Auch im politischen Bereich erfolgten Umstrukturierungen. So wurde die Position des Vizeministers für Parlamentarische Angelegenheiten (*seimu jikan*) abgeschafft und durch ein System aus ein bis zwei Vizeministern (*fukudaijin*) und ein bis drei Parlamentarischen Staatssekretären (*daijin seimu kan*) pro Ministerium ersetzt. Der Vizeminister ist im Auftrag des Ministers zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit und vertritt diesen während dessen Abwesenheit. Der Parlamentarische Staatssekretär nimmt teil an der Beratung und Planung besonderer Politikmaßnahmen und ist neben dem Vizeminister ebenfalls zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit. Zudem soll durch die Einrichtung dieser Ämter die Kommunikation zwischen den politischen und administrativen Organen verbessert werden. Dem Minister stehen somit nunmehr erheblich mehr politische „Berater“ zur Verfügung als vor der Reform.

In der Vergangenheit galt die Position des politischen Vizeministers allerdings eher als Vorposition für jüngere Abgeordnete, die in der Regel nach 1-3 Wiederwahlen erreicht wurde. Im Vordergrund stand hierbei vor allem der Aspekt der Aneignung profunder Kenntnisse der Mechanismen des Gesetzgebungspro-

Abgeordnetenvorlagen bislang nur äußerst selten Gesetzesentwürfe von weitreichender Bedeutung. Vgl. Blechinger 2003: 118.

zesses (Curtis 1999: 230). Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, trifft dies auch auf die Mehrheit der Vizeminister und Staatssekretäre im 2. Kabinett Koizumi (30.9.2002-22.9.2003) zu, deren Wiederwahlquote zumeist zwischen ein und drei Legislaturperioden liegt. Aus diesem Grund darf bezweifelt werden, dass die zahlenmäßige Aufstockung des politischen Personals die Rolle der Minister im Policy-Prozess tatsächlich stärkt.

Wesentliche Auswirkungen der Reform liegen somit in

- der Stärkung der Macht des Premierministers durch die Einrichtung eines neuen Kabinettsamtes;
- der Beschneidung der Rolle des Finanzministeriums durch die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde;
- der Flexibilisierung der Ministerien durch die Etablierung von Ministern mit speziellen (wechselnden) Aufgabenbereichen;
- der (zumindest quantitativ) besseren Ausstattung der Minister mit Personal durch die Etablierung eines Systems von Vizeministern und Staatssekretären mit dem Ziel der Stärkung der Politik gegenüber der Ministerialbürokratie sowie
- der „Verschlankung“ des bürokratischen Apparats durch die Reduktion der öffentlichen Bediensteten um rund ein Viertel.

3 Die Politik: Kontrolle durch Professionalisierung?

3.1 Einkommen und Karriere

Verschiedentlich ist argumentiert worden, dass Professionalisierungsprozesse unter der japanischen Politikerschaft zu einer Einschränkung der Macht der Bürokratie geführt hätten. Wesentliche Voraussetzungen für Professionalisierungsprozesse in westlichen Demokratien lagen zum einen in einem verlässlichen Einkommen, d. h. in der realistischen Chance, über längere Zeit eine Tätigkeit in der Politik verfolgen zu können, sowie zum anderen in einer verlässlichen Aussicht auf Karriere, d. h. auf einen weiteren Aufstieg zu einem bereits etablierten Karrierepfad (Borchert 1999: 14-15).

Das Einkommen der Parlamentarier betrug im Jahr 2000 mit monatlich 1.375.000 Yen (ohne Zulagen) etwa das 4,5fache eines durchschnittlichen

Abb. 2: Parlamentarische Erfahrung der Vizeminister und Staatssekretäre im 2. Kabinett Koizumi

Ministerium	Vizeminister	Zahl an Wiederwahlen		Staatssekretäre	Zahl an Wiederwahlen	
Kabinettsamt	Yoneda Kenzō	3	UH	Anan Kazunari	1	OH
	Nemoto Takumi	3	UH	Kimura Takahide	2	UH
	Itō Tatsuya	3	UH	Ômura Hideaki	2	UH
Finanzministerium	Kobayashi Kōki	3	UH	Tanaka Kazunori	2	UH
	Taniguchi Takayoshi	3	UH	Moriyama Hiroshi	1	OH
Justizministerium	Masuda Toshio	4	UH	Nakano Kiyoshi	2	UH
Außenministerium	Motegi Toshimitsu	3	UH	Shindō Yoshitaka	2	UH
	Yano Tetsurō	2	OH	Tsuchiya Shinako	2	UH
				Hinode Eisuke	1	OH
Ministerium f. Landwirtschaft, Fischerei und Forsten	Kitamura Naoto	5	UH	Kumagai Ichio	2	UH
	Ôta Toyoaki	3	OH	Watanabe Takao	2	OH
Ministerium f. Wirtschaft, Handel und Industrie (METI)	Takaichi Sanae	3	UH	Sakurada Yoshitaka	2	UH
	Nishikawa Taiichirō	3	UH	Nishikawa Kōya	2	UH
Umweltministerium	Hiroto Kazuo	1	OH	Mochizuki Yoshio	2	UH
Ministerium f. Kultur, Wissenschaft und Technologie	Kawamura Takeo		UH	Ikenobō Yasuko	2	UH
	Tokai Kisaburō	4	UH	Ôno Matsushige	2	UH
Ministerium f. Wohlfahrt und Arbeit	Kimura Yoshio	5	UH	Watanabe Tomoyoshi	2	UH
	Kamoshita Ichirō	3	UH	Morita Tsuguo	1	OH
Verwaltungsministerium	Wakamatsu Kaneshige	3	UH	Yoshida Rokuzaemon	2	UH
	Katō Norifumi	2	OH	Iwanaga Mineichi	2	UH
				Kishi Kōichi	1	OH
Ministerium f. Landesplanung und Verkehr	Chūma Kōki	7	UH	Takagi Yōsuke	2	UH
	Yoshimura Gōtarō	2	OH	Iwaki Mitsuhide	1	OH
Kabinettssekretär / Regierungssprecher	Abe Shinzō	3	UH			
	Ueno Kōsei	2	OH			
Verteidigungsamt	Akagi Norihiko	4	UH	Kojima Toshio	2	UH
				Satō Akio	1	OH

Anm.: OH = Oberhaus; UH = Unterhaus. Eine Amtsperiode im Oberhaus beträgt 6 Jahre, im Unterhaus im Schnitt etwa 2,5 Jahre.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Sekai kanchō jinjiroku 2003.

Monatsgehälter für alle Branchen (vgl. Tabelle 2), womit es nach Borchert als „hochprofessionalisiert“ kategorisiert werden kann (Borchert 1999: 29).

Tab. 2: Durchschnittliches Monatseinkommen von Sektoreliten und Bevölkerung in Japan im Vergleich (ohne Boni)

Sektor / Position	Monatseinkommen (in Yen)
<i>Sektor Politik</i> ¹	
Premierminister	2.304.000
Kabinettsmitglied	1.682.000
Sprecher des Unterhauses	2.304.000
Parlamentsmitglied	1.375.000
<i>Sektor Ministerialbürokratie</i> ¹	
Administrativer Vizeminister	1.346.000
Leiter e-r Behörde/ e-s extraministerialen Amtes	1.185.000
Leiter des Legislativen Büros der Regierung	1.610.000
Leiter der Kommission für Fairen Handel	1.610.000
<i>Sektor Wirtschaft</i> ²	
Präsident (über 1000 Beschäftigte)	3.080.000
Vorstandsvorsitzender (über 1000 Beschäftigte)	3.030.000
<i>Gesamtbevölkerung</i> ³	
Durchschnitt für alle Branchen	309.300

Anm.: ¹ Stand: April 2000. ² Stand: 1999. ³ Stand: 2001.

Quelle: Sektor Politik/Ministerialbürokratie: *Sômushô*. Sektor Wirtschaft: *Rômu gyôsei kenkyû sho* 1999: 16. Gesamtbevölkerung: *Japan Almanac* 2003: 84.

Die durchschnittliche Quote der Wiederwahlen der Parlamentarier im japanischen Unterhaus stieg von 1,59 im Jahr 1946 stetig bis auf 5,27 im Jahr 1986 an. Im Jahr 1990 sank die Quote leicht auf 4,48 (Ramsdell 1992: 87). Im Jahr 1999 lag die Quote an Wiederwahlen unter den Parlamentariern der LDP mit 4,58 nur unwesentlich über der Quote der Parlamentarier der linken Opposition (4,1). Bei einer durchschnittlichen Amtsperiode von etwa zweieinhalb Jahren ergibt sich eine durchschnittliche Amtsdauer von etwa 11 Jahren (Schmidt 2001: 220-221). Ebenso wie in der Bundesrepublik wird somit das Mandat über auffallend lange Zeit ausgeübt.⁹ Diese Entwicklung hin zu einer langen Dauer der Amtsausübung

⁹ In der Bundesrepublik Deutschland betrug die durchschnittliche Amtszeit der von Herzog untersuchten Bundesparlamentarier in den 1960er Jahren acht bis elf Jahre. Vgl. Herzog 1975: 221.

ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass sich unter den Abgeordneten seit 1946 ein Wandel von Amateurpolitikern zu Berufspolitikern vollzogen hat.¹⁰

Im zweiten Kabinett Koizumi (2003) lag die durchschnittliche Verweildauer im Parlament für diejenigen Minister, die einen Parlamentssitz innehatten,¹¹ bei 19 Jahren. Fast 90% hatten mindestens eine Vorposition als Vizeminister oder Minister inne und annähernd 50% konnten als „Lobbyabgeordnete“ (*zokugin*)¹² bezeichnet werden (Abbildung 3). Allerdings ist die Rotation innerhalb der Ressorts sehr hoch und die Politikfelder, in denen die Abgeordneten agieren, sind zumeist nicht deckungsgleich mit der eingenommenen Position, was darauf schließen lässt, dass die meisten Kabinettsmitglieder – trotz langjähriger Erfahrung im politischen Sektor – in fachlicher Hinsicht auf die Beamten des jeweiligen Ministeriums angewiesen sein dürften.

¹⁰ Zum Zusammenhang zwischen Amtsdauer und Professionalisierung vgl. auch Ramsdell 1992: 85.

¹¹ Gemäß Artikel 68 der Verfassung muss die Mehrheit der Kabinettsmitglieder aus den Parlamentariern des Unterhauses ausgewählt werden. Hin und wieder werden aber auch Nichtparlamentarier auf einen Kabinettsposten berufen.

¹² Zu den „Lobbyabgeordneten“ vgl. Kap. 3.3.

Abb. 3: KarriereverlaufsvARIABLEN der Kabinettsmitglieder im zweiten Kabinetts Koizumi (2003)

Ressort 2003	Jahre im nat. Parlament ¹	Sektor Berufseintritt	politische Vorpositionen	Lobby/ Expertenfeld ³
Premierminister	29	Politik (Sekretär e-s Abgeordneten)	- Vizeminister (Finanzen) - Minister (Post, Gesundheit, 2x)	- Finanzen
Verwaltungsminister	12	MB (Innenministerium)	- Vizeminister (Finanzen)	-
Justizministerin	21	MB (Arbeitsministerium)	- Vizeministerin (Außen) - Ministerin (Umwelt, Kabinettssekretärin, Bildung)	-
Außenministerin	-*	MB (MITI)	- Ministerin (Umwelt)	-
Finanzminister	34	Wirtschaft	- Minister (Transport, Bildung, Kabinettssekretär, Innenminister)	-
Ministerin f. Kultur, Wissenschaft und Technologie	-*	MB (Bildungsministerium)	-	-
Minister f. Wohlfahrt und Arbeit	29	Medizin	- Minister (Arbeit)	-
Minister f. Landwirtschaft, Fischerei und Forsten	19	Medien	- Vizeminister (stellvertretender Kabinettssekretär) - Minister (Umwelt, Bildung)	-
Minister f. Wirtschaft, Handel und Industrie (METI)	21	Wirtschaft	- Vizeminister (Finanzen) - Minister (Transport)	- Finanzen - Transport
Ministerin f. Landesplanung und Verkehr	24	Kunst	- Vizeministerin (Wissenschaft und Technologie)	-
Umweltminister	12	Interessenorganisation (Fischerei)	- Vizeminister (Gesundheit)	- Gesundheit und Arbeit
Kabinettssekretär und Regierungssprecher / Gleichstellungsbeauftragter	10	Wirtschaft	- Vizeminister (Außen)	- Außenpolitik

Fortsetzung Abb. 3 nächste Seite

Fortsetzung Abb. 3

Leiter des Staatsausschusses f. öffentliche Sicherheit/ Beauftragter für die Wiederbelebung der Wirtschaft	19	Anwaltschaft	- Vizeminister (Post, Verteidigung, Finanzen) - Minister (Wissenschaft und Technologie)	- Bildung - Finanzen - Post
Leiter der Behörde f. Verteidigung	16	Wirtschaft	- Vizeminister (Landwirtschaft, Verteidigung)	- Verteidigung
Minister f. Okinawa und Nordjapan sowie f. Wissenschafts- und Technologiepolitik	12	MB (MITI)	- Vizeminister (Wirtschaftsplanung, MITI)	- Handel
Minister f. Finanzaufsicht und Wirtschaftsfinanzpolitik	_*	öffentliches Unternehmen	-	-
Minister f. Verwaltungsreform und Deregulierung	11	Medien	- Vizeminister (MITI)	-
Minister für Katastrophenschutz	16	Wirtschaft	- Vizeminister (Entwicklung Okinawas ^{2x})	-
Posten: 18	Ø 19,0²	MB: 5 (27,8%) Wirtsch.: 5 (27,8%)	Personen mit Vorpositionen: 16 (88,9%)	Lobbyabgeordnete⁴: 7 (46,7%)²

Anm.: ¹ Verweildauer im Parlament bis Amtsantritt (in Jahren). ²: Nichtmitglied des Parlaments. ³ Berechnung unter Ausschluss der Nichtparlamentarier. ⁴ Expertenfelder: Auswertung nach: Shūkan Asahi (1.3.2002): 24f. Posten, die im Zuge der Neuordnung der Ministerien und Behörden in die gehaltene Position überführt wurden, wurden nicht als Vorposition gezählt. MB= Ministerialbürokratie. MITI= Ministerium f. Internationalen Handel und Industrie, heute METI. ⁴ Zu den „Lobbyabgeordneten“ vgl. Kap. 3.3.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Sekai kanchō jinjiroku 2003. Stand: 31.01.2003.

3.2 Die Bürokratisierung der Politik

Ein weiteres Argument für die Abhängigkeit der Politik von der Zentralbürokratie ist die „Bürokratisierung“ der Politik durch die gängige Praxis des Wechsels von Ministerialbeamten in die Regierungspartei LDP (s.o.). Die ehemaligen Ministerialbürokraten können die Erfahrung ihrer Tätigkeit einbringen und verfügen zumeist auch über sehr gute Kontakte zu „ihren“ ehemaligen Ministerien, was eine enge Zusammenarbeit zur Folge hat. Der Wechsel von ehemaligen Ministerialbeamten in die Politik (*seikai tenshin*) wurde meist mit dem relativ frühzeitigen Ende der Karriereentwicklung und der frühen Pensionierung der Beamten zwischen dem 50. und 55. Lebensjahr begründet. Dieses Muster hat allerdings für die Ministerialbeamten der 1990er Jahre nur noch bedingt Gültigkeit, denn das durchschnittliche Eintrittsalter der Exministerialbeamten in die Politik lag im Jahr 1999 nur knapp 3 Jahre über dem der Unterhausabgeordneten der LDP insgesamt. Die Ursache hierfür dürfte darin liegen, dass nur Personen mit einer langjährigen Erfahrung im Unterhaus auf einen Ministerposten berufen werden, weshalb auch die Ministerialbeamten ihre politische Karriere rechtzeitig planen müssen (Schmidt 2001: 236).

Vor allem im Bereich der Exekutive war die Ministerialbürokratie schon immer ein wichtiges Rekrutierungsfeld. So entstammten 81 der zwischen den Jahren 1955 und 1980 amtierenden 232 Minister ohne vorherige Regierungserfahrung der Zentralbürokratie (35%). Von den 35 Ministern mit Kabinetts Erfahrung war etwa die Hälfte als hochrangige Ministerialbeamte ohne vorherige Parlamentserfahrung in ein Kabinett berufen worden (Tomita u.a. 1981: 247-248).

Neuere Untersuchungen zeigen jedoch, dass sich die Bedeutung der Ministerialbürokratie als Rekrutierungsfeld im Vergleich zum Zeitraum der Jahre 1955 bis 1980 verringert hat. So lag der Anteil an ehemaligen Ministerialbürokraten in den Kabinetten der Jahre 1996 bis 1998 bei 26,7% (Schmidt 2001: 263); im hier untersuchten zweiten Kabinett Koizumi entstammten knapp 27,8% der Ministerialbürokratie, wobei zwei hiervon als Nichtparlamentarier dem Kabinett angehörten; die übrigen ehemaligen Ministerialbeamten können auf langjährige politische Karrieren zwischen 12 und 21 Jahren verweisen (vgl. Abbildung 3).

Somit kann zwar eine leichte Verringerung des Anteils an Ministerialbeamten in der Exekutive konstatiert werden, doch zeigt ihr nach wie vor hoher Anteil unter den Kabinettsmitgliedern eine Kontinuität der Rekrutierungsmuster frü-

herer Phasen auf¹³. Im Unterschied zu früher erfolgt heute der Wechsel aus der Zentraladministration in die Politik jedoch zunehmend bereits nach einer relativ kurzen Karriere innerhalb der Bürokratie, womit eine Tendenz zur Abschwächung der „Bürokratisierung“ der Politik einhergeht.

3.3 Von Expertenabgeordneten zu Spontanlobbyisten

Die Konsolidierung der Vorherrschaft der konservativen LDP im politischen System Japans und die Festigung der Beziehungen zwischen Partei, Ministerialbürokratie und wirtschaftlichen Interessengruppen führte in der Mitte der 1960er Jahre erstmals zum Auftreten von Lobbyabgeordneten. Ihre Einflussnahme erfolgt auf allen Stufen des Policy-Prozesses, vom Agenda-setting über die Politikformulierung und Entscheidungsfindung bis hin zur Implementation.

Eine bedeutende Rolle im Gesetzgebungsprozess spielt der Ausschuss für politische Grundsatzfragen der LDP (*seimu chōsakai*), in dem unterschiedliche Interessengruppen und Ministerialbürokraten mit führenden LDP-Politikern zusammentreffen, um Politikmaßnahmen in verschiedenen Bereichen abzustimmen. Gemäß den Statuten der LDP werden alle Gesetzesinitiativen zunächst vom Ausschuss für politische Grundsatzfragen geprüft, bevor sie vom Kabinett verabschiedet und ins Parlament eingebracht werden. Der Ausschuss gliedert sich in verschiedene Unterabteilungen (*bukai*), die den ständigen Ausschüssen im Parlament entsprechen. Daneben bestehen etwa 40 Studienkommissionen (*chōsakai*) und Sonderausschüsse (*tokubetsu iinkai*) für unterschiedliche Politikbereiche.

Bislang war es idealtypisch für eine LDP-Abgeordnetenlaufbahn, dass ein neu gewählter Parlamentarier zu Beginn seiner Karriere in eine der Abteilungen des Ausschusses für politische Grundsatzfragen der Partei eintrat und in ihr verblieb, solange er sein Mandat innehatte. Auf diese Weise spezialisierte er sich in einem bestimmten Politikbereich und häufte innerhalb von diesem ein umfassendes Fachwissen an. Da innerparlamentarische Karrieren nach der Zahl der Wiederwahlen verlaufen, rückte ein Abgeordneter graduell in der Hierarchie einer Abteilung auf, bis er nach vier bis fünf Wiederwahlen den Rang des Vorsitzenden erreichte. Nach durchschnittlich eineinhalb Jahren in diesem Amt wurde er automatisch Mitglied eines *zoku* („Stammes“) innerhalb der LDP. Um in den inneren Zirkel

¹³ Auch Colignon/Usui (2003: 135-163, bes. S. 149) errechneten einen relativ stabilen Prozentsatz von ehemaligen Ministerialbeamten unter den Kabinettsmitgliedern, der im Zeitverlauf etwa zwischen 25% und 30% lag.

der *zoku* aufzurücken, war neben dem Posten des Vorsitzenden (*bukaichô*) zudem das Amt des Ausschussvorsitzenden des jeweiligen Politikbereichs (*iinchô*) sowie ein Mandat als Vizeminister für politische Angelegenheiten (*jimu jikan*)¹⁴ oder ein Ministerposten (*kokumu daijin*) innerhalb des entsprechenden Ministeriums eine Grundvoraussetzung (Inoguchi/Iwai 1987: 105-120, Schmidt 2005a: 174-179).

Der von der Zeitschrift *Shûkan Asahi* zusammengestellten Liste zufolge waren im Jahr 2002 76 (LDP-)Abgeordnete des nationalen Parlaments in elf Politikbereichen¹⁵ tätig, von denen etwa ein Viertel (26,3%) in mehr als einem Feld agierte (Abbildung 4).

Abb. 4: Lobbyabgeordnete im japanischen Parlament 2002

Anzahl Politikfelder	Personen	in %		Positionen
1	56	73,7		56
2	17	22,4	} 26.3	34
3	2	2,6		6
4	1	1,3		4
N =	76	100		100

Quelle: Eigene Auswertung nach *Shûkan Asahi* 2002: 24-25.

Hinsichtlich der expertenfeldbezogenen Vorpositionen in Partei und Parlament wiesen allerdings 18% der Parlamentarier keine entsprechenden Vorpositionen auf, während 29% lediglich eine politikfeldbezogene Vorposition innegehabt hatten (Tabelle 3). Annähernd die Hälfte der Lobbyabgeordneten ist somit als Laien im jeweiligen Politikfeld zu bezeichnen. Der in der diesbezüglichen Forschungsliteratur beschriebene Karriereweg durch die verschiedenen parteiinternen und parlamentarischen Gremien und die Annahme einer hierdurch erfolgenden Spezialisierung auf einen bestimmten Fachbereich hat somit kaum mehr Gültigkeit. Man kann aus diesem Befund einen deutlichen Wandel von „Experten“ (*ekisupâto*) hin

¹⁴ Im Zuge der Neuordnung der Ministerien und Behörden im Jahr 2001 wurde die Position abgeschafft und durch ein System aus Vizeministern (*fukudaijin*) und Parlamentarischen Staatssekretären (*daijin seimu kan*) ersetzt (s. o.).

¹⁵ Diese waren: Verteidigung, Umwelt, Bau, Finanzen, Handel, Post, Außenpolitik, Landwirtschaft und Forsten, Erziehung und Bildung, Transportwesen sowie Gesundheit und Arbeit.

zu „Spontanlobbyisten“ (*niwaka zoku*) ablesen (vgl. hierzu ausführlich Schmidt 2005b.)

Tab. 3: Expertenfeldbezogene Vorpositionen der Lobbyabgeordneten in Partei und Parlament

Lobbyabgeordnete im Expertenfeld	Expertenfeldbezogene Vorpositionen*					
	0	1	2	3	4	N=
Verteidigung	0	3	3	0	0	6
Umwelt	2	1	3	0	0	6
Bau	1	4	3	2	0	10
Finanzen	2	2	2	4	0	10
Handel	3	5	2	1	0	11
Post	2	3	4	0	0	9
Außenpolitik	3	4	2	0	0	9
Landwirtschaft/Forsten	2	2	4	2	0	10
Erziehung/Bildung	0	1	7	1	0	9
Transportwesen	1	2	0	6	0	9
Gesundheit/Arbeit	2	2	1	4	2	11
N =	18	29	31	20	2	100

Anm.: * Berücksichtigt wurden die Positionen des Leiters einer dem Expertenfeld entsprechenden Unterabteilung des Ausschusses für politische Grundsatzfragen der LDP (*bukaichō*), des Leiters eines entsprechenden Ausschusses im Unterhaus (*incho*) sowie die des politischen Vizeministers (*jimujikan/fuku daijin*) und des Ministers (*kokumu daijin*) im jeweiligen Politikfeld.

Quelle: Eigene Auswertung nach *Shūkan Asahi* 2002: 24-25.

Die Tatsache, dass gut ein Viertel aller Lobbyabgeordneten in mehr als einem Politikfeld tätig war, erhärtet ebenfalls die Annahme, dass die fachliche Expertise der Lobbyabgeordneten zunehmend an Bedeutung verliert. Gründe für die Entkoppelung von Expertenfeld und Lobbybereich sind die über den Zeitverlauf stark gestiegenen Kosten für Politik. Der Zwang zur Einwerbung politischer Finanzmittel, die von den Unternehmen als Gegenleistung für die Vertretung der verschiedenen korporativen Interessen gewährt werden, dürfte die multiple Vertretung von Interessen stark begünstigt haben. Neben diesem Aspekt trug vor allem auch die Änderung des Wahlrechts Mitte der 1990er Jahre zur Entwicklung hin zu einem „Spontanlobbyismus“ bei. Zwischen den Jahren 1947 und 1993 wurden die Sitze des Unterhauses in 130 „mittelgroßen Wahlkreisen“ bzw. Mehrerwahlkreisen vergeben, denen jeweils zwei bis sechs Mandate zugeordnet waren, in denen oftmals Kandidaten derselben Partei, insbesondere der LDP,

gegeneinander kandidierten. Seit den politischen Reformen des Jahres 1994 gilt ein neues Wahlgesetz, das nunmehr ein gemischtes Wahlsystem aus 300 Einerwahlkreisen und 180 Blocklistenmandaten der Parteien vorsieht. Verteilte sich die Vertretung der korporativen Interessen des Wahlkreises zuvor noch auf mehrere (LDP-)Kandidaten, so ist der Kandidat des Einerwahlkreises seit den Reformen gezwungen, die Wahrnehmung unterschiedlicher Interessen seines Wahlkreises durch seine Person zu gewährleisten.

Die Entkoppelung von Politikfeld und Lobbybereich durch das zunehmende Agieren der Abgeordneten in Politikbereichen, in denen sie auf keinerlei Erfahrungen verweisen können, stärkt die Rolle der Ministerialbürokratie im politischen Prozess erheblich.

Neben der Tendenz zum Spontanlobbyismus ist seit dem Regierungsantritt Koizumis ein Bedeutungsverlust der Interessenabstimmung im Ausschuss für politische Grundsatzfragen der LDP zu konstatieren, da die Kommission für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (KWFP, *Keizai zaisei shimon kaigi*) in den Mittelpunkt des Policy-Prozesses rückte. In diese Kommission berief Koizumi außer den Ministern einschlägiger Ressorts und dem Zentralbankpräsidenten namhafte Großunternehmer und Ökonomen. Reformthemen werden im Jahresbericht der KWFP („Grundlinien der Politik“; *honebuto no hōshin*) veröffentlicht (Hirashima 2005: 12). Allerdings ist hier allenfalls eine institutionelle Verlagerung des Abstimmungsprozesses zu konstatieren, da die Zusammensetzung der Akteure (Politik, Wirtschaft und Zentralbürokratie) im Vergleich zu vorher keine Unterschiede aufweist.

4 Konklusion: Veränderungen und Kontinuitäten

Wie gezeigt werden konnte, können japanische Politiker einen erheblichen Einfluss auf die Karriereentwicklung der einzelnen Beamten nehmen, sowohl innerparlamentarisch als auch nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst. Dies bedingt eine enge Kooperation zwischen Politik und Ministerialbürokratie und verhindert eine Verselbständigung der öffentlichen Verwaltung.

Größere Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Bürokratie ergaben sich durch die breit angelegte Verwaltungsreform des Jahre 1999 und die damit einhergehende Umstrukturierung der Zentralministerien. Der Beschneidung der Macht einzelner Ministerien und der Verschlankung des bürokratischen Apparats durch eine deutliche Reduktion der öffentlichen Bediensteten steht eine

Verstärkung des politischen Personals durch die Einführung eines Systems von Vizeministern und Staatssekretären gegenüber. Auch die Schaffung von Ministerposten mit wechselnden Aufgabenbereichen kann als eine Verbesserung der Steuerungsfunktion des Kabinetts interpretiert werden.

Von Bedeutung ist vor allem die Stärkung der Position des Premierministers durch die Schaffung des neuen Kabinettsamtes und die hierbei erfolgte Bündelung verschiedener Ämter. Dies, zusammen mit der Verlagerung der Interessenabstimmung in neu geschaffene Gremien unter der Leitung des Premierministers, ist als Versuch anzusehen, die Position des Regierungschefs gegenüber der Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister und der Bürokratie deutlich zu stärken. Somit kann eine deutliche Tendenz zur Personalisierung der Politik unter Premierminister Koizumi festgestellt werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich diese Tendenz unter seinen etwaigen Nachfolgern fortsetzt.

Die Analyse des Karrierehintergrunds der Kabinettsmitglieder zeigt, dass zwar nach wie vor ein substanzieller Anteil der Minister der Zentralbürokratie entstammt, doch erfolgt heute der Wechsel aus der Zentraladministration in die Politik zunehmend bereits nach einer relativ kurzen Karriere innerhalb der Bürokratie, womit eine Tendenz zur Abschwächung der „Bürokratisierung“ der Politik einhergeht.

Die Analyse des Gesetzgebungsprozesses ergab jedoch, dass hier nach wie vor von einer starken Rolle der Bürokratie auszugehen ist, da immer noch die Mehrheit der Gesetzesentwürfe von den Beamten des jeweiligen Ministeriums ausformuliert wird. Die Regierungsmitglieder verfügen zwar zumeist über langjährige Erfahrungen im Parlament, bleiben jedoch angesichts ihrer kurzen Amtsdauer, der hohen Zahl an Ämterrotationen sowie der unklaren Zuordnung von Expertenfeld und Regierungsamt auf die Beamten des jeweiligen Ministeriums angewiesen. Auch die Aufstockung des politischen Personals innerhalb der Ministerien durch die neu geschaffenen Positionen der Vizeminister und Staatssekretäre dürfte die Stellung der Exekutive im Policy-Prozess kaum stärken, da diese Positionen überwiegend mit Abgeordneten besetzt werden, die nur über relativ kurze Erfahrungen im Parlament verfügen.

Somit kann festgehalten werden, dass die Reformen im Verwaltungsbereich zwar den Willen der japanischen Politiker erkennen lassen, ihre Position gegenüber der Verwaltung zu stärken, doch wirkt insbesondere die in jüngster Zeit zu beobachtende Entwicklung von „Expertenabgeordneten“ zu „Spontanlobbyisten“ in die entgegengesetzte Richtung. Auch die Verlagerung des Gesetzgebungsprozesses

in neu geschaffene Gremien wird nur dann zu einem Bedeutungsverlust der Bürokratie führen, wenn diese sich zu autonomen Organen der Gesetzesformulierung wandeln können, beispielsweise durch eine institutionell abgesicherte Berufung externer Experten. Vor allem aber müsste die Fähigkeit der Abgeordneten und Regierungsmitglieder zur eigenständigen Formulierung von Gesetzesinitiativen durch die Einstellung von wissenschaftlichem Fachpersonal und ähnliche Maßnahmen gefördert werden. Somit besteht weiterhin ein grundsätzlicher Handlungsbedarf, um den öffentlichkeitswirksam bekundeten Willen zur Stärkung der Politik gegenüber der Bürokratie in die Tat umzusetzen.

Literatur

- Abe, Hitoshi, Muneyuki Shindô und Sadafumi Kawato (1994), *The Government and Politics of Japan*, Originalausgabe: *Gaisetsu gendai Nihon no seiji*, Übers. von James W. White, Tôkyô: University of Tôkyô Press, 1990
- Amyx, Jennifer (2003), „The Ministry of Finance and the Bank of Japan at the Crossroads“, in: Jennifer Amyx und Peter Drysdale (Hrsg.), *Japanese Governance: Beyond Japan Inc.*, London und New York: Routledge Curzon Press
- Asahi gendai yôgo chiezô 2003* [Asahi-Verzeichnis aktueller Termini 2003](2002), Tôkyô: Asahi shinbun sha
- Asahi shinbun sha (Hrsg) (2000), *Asahi kîwâdo seiji, kenpô* [Asahi keywords Politik, Verfassung], Tôkyô: Asahi shinbun
- Bleching, Verena (2003), „Der lange Weg zur Emanzipation der Politik? Japans Demokratie zwischen Bürokratieherrschaft und dem Führungsanspruch der Politik“, in: Paul Kevenhörster und Dietrich Tränhardt (Hrsg.), *Demokratische Ordnungen nach den Erfahrungen von Totalitarismus und Diktatur – Eine international vergleichende Bilanz*, Münster: Lit, S. 101-124
- Borchert, Jens (1999), „Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien“, in: Ders. (Hrsg.), *Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen: Leske und Budrich, S. 7-39
- Colignon, Richard A./ Chikako Usui (2003), *Amakudari – The Hidden Fabric of Japan's Economy*, Ithaca und London: Cornell University Press
- Curtis, Gerald (1999), *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions and the Limits of Change*, New York: Columbia University Press

- Curtis, Gerald L. (2002), „Politicians and Bureaucrats: What’s Wrong and What’s to Be Done“, in: Ders. (Hrsg.), *Policymaking in Japan: Defining the Role of Politicians*, Tôkyô und New York: Japan Center for International Exchange, S. 1-17
- Fukui Haruhiro (1975), „Okinawa henkan kôshô: Nihon seifu ni okeru kettei katei“ [Die Rückgabe Okinawas: Entscheidungsfindung in der japanischen Regierung], in: Nihon kokusai seiji gakkai(Hrsg.), *Okinawa henkankôshô no seiji katei*[Der politische Prozess zur Rückgabe Okinawas], Tôkyô: Yûhikaku, S. 97-124
- Fukui, Haruhiro (1987), „The Policy Research Council of Japan’s Liberal Democratic Party: Policy Making Role and Practice“, in: *Asian Thought and Society* 12, S. 3-31
- Fukuoka Masayuki (1985), *Nihon no seiji fûdo* [Japans politisches Klima], Tôkyô: Gakuyô shobô
- Herzog, Dietrich (1975), *Politische Karrieren – Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Herzog, Dietrich (1989), „Was heißt und zu welchem Ende studiert man Repräsentation“, in: Dietrich Herzog und Bernhard Wefßels(Hrsg.), *Konfliktpotentiale und Konsensstrategien – Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 307-335
- Hirashima, Kenji (2005), „Die Reformpolitik in Japan und Deutschland im Vergleich“, in: *Veröffentlichungen der Forschungsstelle Japan* 16, S. 5-19
- Inoguchi Takashi und Iwai Tomoaki (1987), *‘Zoku giin’ no kenkyû* [Eine Studie über die „Lobbyabgeordneten“], Tôkyô: Nihon Keizai shinbunsha
- Japan Almanac 2003* (2002), Tôkyô: Asahi shinbunsha
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-75*, Stanford: Stanford University Press
- Johnson, Chalmers (1989), „MITI, MPT, and the Telecom Wars: How Japan Makes Policy for High Technology“, in: Chalmers Johnson, Laura D’Andrea Tyson und John Zysman (Hrsg.), *Politics and Productivity: The Real Story of Why Japan Works*, New York: Harper Business, S. 177-244
- Johnson, Chalmers (1995), *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*, New York und London: W. W. Norton
- Kerbo, Harold R. und John A. McKinstry (1995), *Who Rules Japan? The Inner Circles of Economic and Political Power*, Westport, Connecticut und London: Praeger
- Kim, Paul S. (1988), *Japan’s Civil Service System: It’s Structure, Personnel, and Politics*, New York, Westport, London: Greenwood Press

- Klingemann, Hans-Dieter, Richard Stöss und Bernhard Weßels (1991), „Politische Klasse und politische Institutionen“, in: dies. (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen: Probleme und Perspektiven der Eliteforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-38
- Koh, Byung Chul (1989), *Japan's Administrative Elite*, Berkeley und Los Angeles: University of California Press
- Krauss, Ellis S. und Robert Pekkanen (2004), „Explaining Party Adaptation to Electoral Reform – The Discreet Charm of the LDP?“, in: *Journal for Japanese Studies* 30/1, S. 1-34
- Loewenberg, Gerhard (1967), *Parliament in the German Political System*, Ithaca: Cornell University Press
- Matsushita Keiichi (2002), „Shimin bunka no kanôsei to jichi“ [Selbstverwaltung und die Möglichkeit einer Bürgerkultur], in: Matsushita Keiichi, Nishio Masaru und Shindô Muneyuki (Hrsg.), *Jichitai no kôzô* 5 [Der Aufbau der Selbstverwaltung 5], Tôkyô: Iwanami shoten, S. 1-22
- Misawa, Shigeo (1973), „An Outline of the Policy-Making Process in Japan“, in: Hiroshi Itoh (Hrsg.), *Japanese Politics – An Inside View – Readings from Japan*, Ithaca und London: Cornell University Press, S. 12-48
- Muramatsu Michio (1981), *Sengo Nihon no kanryôsei* [Die Bürokratie im Japan der Nachkriegszeit], Tôkyô: Tôyô keizai shinpôsha
- Muramatsu, Michio (1993), „Patterned Pluralism under Challenge: The Policies of the 1980s“, in: Gary D. Allinson und Yasunori Sone (Hrsg.), *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Ithaca und London: Cornell University Press, S. 50-71
- Muramatsu, Michio und Ellis S. Krauss (1984): „Bureaucrats and Politicians in Policymaking – The Case of Japan“, in: *American Political Science Review* 78, S. 126-46
- Okimoto, Daniel (1989), *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*, Stanford: Stanford University Press
- Ôtake Hideo (1979), *Gendai Nihon no seiji kenryoku keizai kenryoku* [Politische und ökonomische Macht im Japan der Gegenwart], Tôkyô: San'ichi shobô
- Park, Yung H. (1986), *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government*, Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California
- Pempel, T. J. (1974), „The Bureaucratization of Policymaking in Japan“, in: *American Journal of Political Science* 18, S. 647-664
- Pempel, T. J. (1983): „Bureaucracy“, in: *Kodansha Encyclopedia of Japan*, Tôkyô: Kôdansha, S. 217-221

- Pempel, T. J. (1998), *Regime Shift – Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Ramsdell, Daniel B. (1992), *The Japanese Diet: Stability and Change in the Japanese House of Representatives, 1890-1990*, Lanham, Maryland: University Press of America
- Ramseyer, J. Mark und Frances McCall Rosenbluth (1997), *Japan's Political Marketplace*, Cambridge, Mass. und London: Harvard University Press, 1. Aufl. 1993
- Satô Seizaburô und Matsuzaki Tetsuhisa (1986), *Jimintô seiken* [Die LDP-Regierung], Tôkyô: Chûô kôron sha
- Schaede, Ulrike (1995), „The ‘Old Boy’ Network and Government-Business Relationships in Japan“, in: *Journal of Japanese Studies* 21, S. 293-317
- Schmidt, Carmen (2001), *Sozialstruktur und politisches System in Japan: Gesellschaftliche Konfliktlinien, politische Repräsentation und die Formierung der Wählerschaft*, Marburg: Tectum
- Schmidt, Carmen (2005a), *Japans Zirkel der Macht – Legitimation und Integration einer nationalen Elite*, Marburg: Tectum
- Schmidt, Carmen (2005b), „Interessenvertretung durch Lobbyabgeordnete in Japan“, in: *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens (NOAG)* 177-178, S. 83-99
- Shukan Asahi* (1.3.2002), „Zokugiin 100 nin risuto“ [Liste der 100 Lobbyabgeordneten], S. 24-25
- Stockwin, J. A. A. (2003), *Dictionary of the Modern Politics of Japan*, London und New York: Routledge Curzon
- Tomita, Nobuo, Hans Baerwald und Akira Nakamura (1981), „Prerequisites to Ministerial Careers in Japan 1885-1980“, in: *International Political Science Review* 2, S. 235-256
- Vogel, Ezra F. (1979), *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Weber, Max (1976 [1922]), „Die Typen der Herrschaft“, in: Johannes Winckelmann (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1. Halbband, 5. rev. Auflage, Tübingen: Mohr, 1976, S. 122-176