

Macht durch Expertise : die Zoku- Abgeordneten in der LDP

Autor(en): **Kerde, Ortrud**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Asiatische Studien : Zeitschrift der Schweizerischen
Asiengesellschaft = Études asiatiques : revue de la Société
Suisse-Asie**

Band (Jahr): **48 (1994)**

Heft 1: **Referate des 9. deutschsprachigen Japanologentages in Zürich
(22. - 24. September 1993)**

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-147094>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

MACHT DURCH EXPERTISE - DIE ZOKU-ABGEORDNETEN IN DER LDP -

Ortrud Kerde, Marburg

1. Einleitung

Die 1961 von Robert A. Dahl aufgeworfene Frage "Who governs?" wurde wohl für kaum ein anderes Land der Welt so monokausal beantwortet wie für Japan. Die Bürokratie - so die lange Zeit vorherrschende These - ist es, die Japan regiert und alle relevanten Entscheidungen trifft (vgl. z.B. Kyōgoku 1983:382, Misawa 1967). Politische Institutionen, das Parlament, die Parteien und das Kabinett hätten lediglich die Möglichkeit, von den Beamten bereits entwickelte Programme *ex-post* zu ratifizieren und stünden der bürokratischen Expertise machtlos gegenüber. Man attestiert den Beamten also nicht nur unmittelbare Teilhabe an der Programmentwicklung, sondern reale Macht im politischen Entscheidungsprozess. Obwohl Studien über die japanische Politik in den letzten Jahren ein pluralistisches Politikmodell stärker betonen, hält sich die These von der Dominanz der Bürokratie weiterhin. Auch der neue japanische Premierminister Hosokawa Morihiro, der eine umfassende Verwaltungsreform anstrebt, die es u. a. zum Ziel hat, die "Dominanz der Bürokratie" zu brechen (AS 17.09.1993), trägt zu einer Art Wiederbelebung dieses Ansatzes bei.

Die Langzeit-Legislatur der LDP hatte jedoch ein eigenes Entscheidungsinstrumentarium hervorgebracht, das die Partei aus ihrer vermeintlichen Abhängigkeit von der Bürokratie befreite. Zu den wichtigsten Akteuren der politischen Entscheidungsfindung avancierten sogenannte "zoku-Abgeordnete" (*zoku-giin*). Der Begriff *zoku* war eine Wortschöpfung der Medien und wurde zunächst auch lediglich von ihnen kolportiert (Inoguchi/Iwai 1987:293, 305). *Zoku* sind quasi-offizielle "Stämme" bzw. "Cliques" von Abgeordneten, die sich auf einzelne Politikfelder, d.h. Policies spezialisieren, sich faktions- und wahlkreisübergreifend seit ca. Anfang der 1970er Jahre organisieren und der Bürokratie an Expertise und verwaltungstechnischem Know-how in nichts nachstehen.

Lange bevor diese LDP-*zoku* in den Mittelpunkt des Interesses traten, tauchte der Begriff *zoku* parteiübergreifend auf parlamentarischer Ebene auf. Sogenannte *kokutai-zoku* bzw. *giun-zoku* als Berührungspunkte zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien dominieren nicht auf bestimmten Politikfeldern, sondern spielen eine wichtige Rolle bei der parlamentarischen Verwaltung, Koordination und Lenkung (Matsuda/Kayamori 1991:130).

Als *giun-zoku* gelten die Vorsitzenden des Ausschusses für parlamentarische Verwaltung (*giin un'ei iin-kai*, abgekürzt: *giun*), der in etwa dem deutschen Geschäftsordnungsausschuss im Bundestag entspricht, und die Vorsitzenden des Ausschusses für parlamentarische Massnahmen (*kokkai taisaku iin-kai*, abgekürzt: *kokutai*), dem Pendant zum parlamentarischen Ältestenrat des Bundestags. Diese Parlaments-*zoku* beschäftigen sich v.a. mit dem Ablauf von Plenarsitzungen und entscheiden, welchem parlamentarischen Ausschuss wann ein Gesetzentwurf zur Beratung zugeteilt wird (Fujimoto 1990:37-39). Diese *zoku* stehen in keiner Beziehung zu den hier behandelten spezialisierten Abgeordnetengruppen in der LDP, die dem Begriff *zoku* eine neue Dimension verleihen.

Die erste umfassendere politikwissenschaftliche Analyse des "zoku-Phänomens" in der LDP erbrachten Satō/Matsuzaki (1984:86-95, 1986:264-266). Seither ist der Begriff *zoku* fest in der politikwissenschaftlichen Terminologie etabliert. Die Definitionen variieren; als allgemein anerkanntes Minimalkriterium gilt, dass Abgeordnete "auf einem speziellen Politikfeld alltäglich Einfluss ausüben können" und als "eine Einheit (*tan'i*) der Ministerien und Ämter etabliert werden" (Iwai 1990:208, vgl. Inoguchi/Iwai 1987:20, Satō/Matsuzaki 1986:92).

Im folgenden werden drei Fragen beantwortet:

1. Wie sieht die personelle Zusammensetzung der *zoku* aus, und welchen Karriereverlauf muss ein LDP-Abgeordneter vorweisen, um als *zoku*-Abgeordneter zu gelten?
2. Welche hierarchischen Strukturen bestehen innerhalb der *zoku*, und wie weit reicht ihr Aktionsrahmen?
3. Worin besteht die Rolle der *zoku*-Abgeordneten im Agenda-Setting und in der Programmplanung, d.h. im Entscheidungsprozess der japanischen Politik?

2. Die Formierung der zoku-Abgeordneten in der LDP

Als "Urvater" der *zoku* gilt Tanaka Kakuei, der in den 1970er Jahren die Parole ausgab: "Jetzt ist die Zeit der Partei gekommen" (Inoguchi/Iwai 1987:i). Seine Worte gelten als eine Art verbaler Startschuss für die Ablösung des Primats der Bürokratie durch das Primat der Partei über die Politik.

Die bis dahin vorherrschende These von der Dominanz der Bürokratie im Prozess der Programmplanung erfuhr durch das 1973 einsetzende wirtschaftliche Niedrigwachstum einen Dämpfer, da es den Bürokraten die gesellschaftlich nutzbringende Anwendung finanzpolitischer Hebelwirkungen erschwerte (Inoguchi/Iwai 1987:21). Jedes Ministerium versuchte nunmehr, sich in interministeriellen Machtkämpfen eine Scheibe des "kleiner

gewordenen Kuchens", d.h. des Staatshaushalts zu sichern. Hinzu kommt, dass immer mehr Policies den Zuständigkeitsbereich von vier oder mehr Ministerien gleichzeitig berühren, wodurch die Gegensätze und der Konkurrenzkampf innerhalb der Bürokratie verschärft wurde. Die gestalterischen Aufgaben, die die Bürokratie erfüllen muss, sind also komplexer geworden; es genügt nicht mehr, erwirtschaftete Gewinne lediglich umzuverteilen, sondern es bedarf der Fähigkeit der horizontalen Koordination zwischen den einzelnen Ministerien. Die Ministerien, die sich v.a. an den Bedürfnissen der jeweils "eigenen" Klientel orientieren, sind dazu nicht in der Lage. Statt dessen gelang es den *zoku*, diese Aufgabe zu übernehmen (Kusano 1989:111).

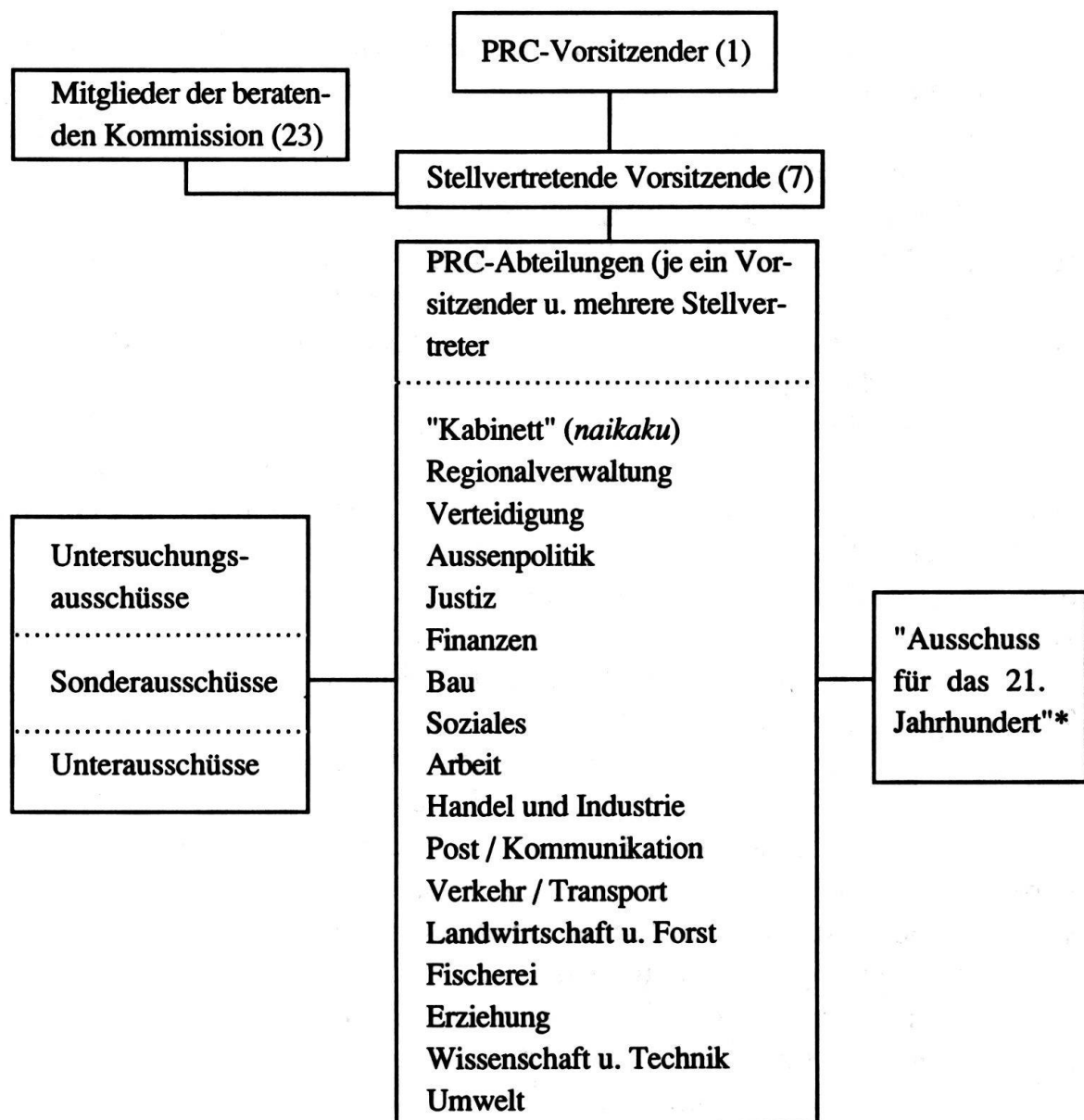
Bis zum Machtwechsel in Japan konzentrierten sich die politischen Entscheidungsprozesse nicht im Parlament oder im Kabinett, sondern in einem LDP-Gremium, dem *Seimu chōsa-kai* (abgekürzt: *Seichō-kai*), dessen von der LDP gewählte offizielle englische Bezeichnung "Policy Research Council" (im folgenden PRC) lautet und häufig als "Untersuchungsausschuss für politische Grundsatzfragen" ins Deutsche übersetzt wird. Dieser Untersuchungsausschuss ist die Basis, von der aus die *zoku*-Abgeordneten agieren. Art. 43 der LDP-Satzung definiert den Aufgabenbereich des PRC: Jeder Gesetzentwurf, jedes Programm, jede Policy, die die LDP lancieren will, wird im Ausschuss überprüft, diskutiert und verändert (LS 10. März 1986, S.12). Diese Arbeit der Planung und Analyse wird von den 17 Abteilungen (*bukai*) des Ausschusses sowie diversen Unter- (*shō-iin-kai*), Untersuchungs- (*chōsa-kai*) und Sonderausschüssen (*tokubetsu iin-kai*) geleistet, die inhaltlich und strukturell an den Ressorts der Ministerien und parlamentarischen Ausschüsse (*kokkai jōnin iin-kai*) ausgerichtet sind (vgl. Abb.1). Das heisst z.B., dass sich die Abteilung für Justiz mit Policies beschäftigt, die in den Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums sowie des parlamentarischen Ausschusses für Justiz fallen. Dementsprechend bezeichnet man die einzelnen *zoku* ebenso als "Justiz-*zoku*", Agrar-*zoku*, usw.

Nicht immer jedoch war der PRC für die Policy-Planung der LDP so bedeutend. In der unmittelbaren Nachkriegszeit wirkte er in seiner Arbeitsweise amateurhaft und wurde von einem Beamten des Finanzministeriums als "Hutverzierung" bezeichnet (Satō/Matsuzaki 1986:90). Seit Beginn der 1970er Jahre gewann das Gremium an Bedeutung, was v.a. auf die Formierung der *zoku* zurückzuführen ist, die sich in ihren speziellen Ressorts über einen langen Zeitraum hinweg Fachkenntnisse aneignen konnten.

Die Schlüsselpositionen jeder Abteilung sind der Vorsitzende (*bukai-chō*) und seine Stellvertreter (*fuku buikai-chō*). Da an den Sitzungen der Abteilungen auch Bürokraten aus dem jeweiligen Ministerium teilnehmen, die den Abgeordneten die Sachlage und die Details einer Gesetzesvorlage

erklären, ist der PRC der Berührungspunkt zwischen Partei und Bürokratie und eine Art Policy-Übungsplatz für die Abgeordneten. Nach einem Screening auch im höchsten Entscheidungsgremium des Ausschusses, der beratenden Kommission (*shingi-kai*), sowie dem höchsten Parteigremium, dem Exekutivkomitee (*sōmu-kai*), bewirkte die Parteidisziplin der LDP, dass einmal so abgesegnete Gesetze und Programme von der LDP als Gesamtheit (durch die bis Juli 1993 existierenden Mehrheitsverhältnisse im Parlament) verabschiedet werden konnten (vgl. Fukui 1987:4).

Abb. 1: Organisationsstruktur des PRC



(verändert nach Murakawa 1985: 91, AS 25/08/1993)

* vorläufige Benennung; gegründet im August 1993 zur Neubestimmung der Grundsätze der LDP-Parteipolitike

Die Besetzung der Abteilungen im PRC erfolgt nicht völlig regellos. Es gilt, dass jeder LDP-Abgeordnete (abgesehen von Ministern und parlamentarischen Staatssekretären) automatisch in der PRC-Abteilung Mitglied wird, die dem parlamentarischen Ausschuss entspricht, dem er angehört, und darüber hinaus noch zwei weiteren Abteilungen seiner Wahl. Ein Mitglied des parlamentarischen Ausschusses für Arbeit und Soziales ist automatisch Mitglied in der PRC-Abteilung für Arbeit und in der PRC-Abteilung für Soziales sowie in bis zu zwei weiteren Abteilungen seiner Wahl. Jeder Abgeordnete vertritt somit die unterschiedlichsten Interessen; diese Pluralisierung erleichterte die Interessenkoordinierung innerhalb der LDP und stärkte die Rolle des PRC gegenüber der einseitig spezialisierten Ministerialbürokratie (Inoguchi/Iwai 1987:103-104).

Die Zuteilung zu den parlamentarischen Ausschüssen erfolgt gemäss der Stärke der Fraktionen im Parlament. Während es in diesen parlamentarischen Ausschüssen v.a. darauf ankommt, anwesend zu sein, um einen Antrag auch gegen Widerstände der Opposition durchzubringen, wird besonders von den jungen LDP-Abgeordneten in den PRC-Abteilungen auch politische und administrative Kompetenz erwartet (Inoguchi/Iwai 1987:104-105). Die Einschätzung ihrer Leistungen erfolgt dann durch die Abteilungsführung und die Bürokratie. Haben sich die Abgeordneten bewiesen, werden sie immer stärker in den Prozess vorausgehender Konsultationen eingebunden und können ihre *zoku*-Karriere in der LDP weiter ausbauen.

Die nach Mitgliederzahlen grössten drei Abteilungen im PRC, die sogenannte *gosanke* (Matsuzaki 1989:117), sind die Abteilung für Landwirtschaft und Forst, die Abteilung für Bau und die Abteilung für Handel und Industrie (vgl. Abb. 2). Da für alle Abgeordneten Wahlerfolge und das Eintreiben von Spendengeldern (*fuda to kane*) essentiell für ihre weitere Laufbahn sind (Inoguchi/Iwai 1987:126-127), ist der Run auf die Ressorts natürlich am grössten, die beides quasi garantieren. Das wird deutlich an der Anzahl ministerieller Verfügungen, die die jeweiligen Ministerien, die den PRC-Abteilungen entsprechen, erlassen. Diese sind für Abgeordnete auch wichtig, um Serviceleistungen bzw. die Wahrnehmung von Interessen für ihren Wahlkreis zu erbringen. Die kleineren und unbeliebten Abteilungen, wie die ideologiegeladenen Ressorts Verteidigung und Erziehung sowie die Abteilung für Aussenpolitik, verfügen dementsprechend nicht über ein so grosses Potential und stellen eher immaterielle, öffentliche Güter zur Verfügung, die keine direkten Erfolge im Wahlkreis mit sich bringen.

Den Machtfaktor *zoku* machen sich auch die Fraktionen in der LDP zunutze. Für die Macht einer Fraktion ist es wichtig, möglichst viele namhafte *zoku*-Abgeordnete in ihren Reihen zu wissen. Einige, wie die Miyazawa-ha,

Abb. 2: Anzahl der Mitglieder in den PRC-Abteilungen und Verteilungspotential

| PRC-Abteilung | Anzahl der Mitglieder (1993) (1) | Anzahl der Mitglieder (1989) (2) | Ministerielle Erlässe (1987-1989) (3) |
|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Landwirtschaft, Forst, Fischerei (4) | 165 | 216 | 1'859,0 |
| Bau | 140 | 168 | 2'330,0 |
| Handel und Industrie | 94 | 132 | 653,0 |
| Post/Kommunikation | 84 | 88 | 897,7 |
| Soziales | 86 | 87 | 261,3 |
| Verkehr/Transport | 79 | 71 | 694,3 |
| Finanzen | 63 | 67 | 350,0 |
| Erziehung | 48 | 67 | 158,0 |
| Verteidigung | 48 | 56 | 281,3 |
| Regionalverwaltung | 44 | 55 | 197,3 |
| Arbeit | 35 | 53 | 94,7 |
| Kabinett | 36 | 47 | 130,3 |
| Aussenpolitik | 48 | 42 | 269,7 |
| Justiz | 32 | 38 | 954,7 |
| Wissenschaft und Technik | 32 | 37 | 25,7 |
| Umwelt | 40 | 32 | 84,0 |

(1) JJK 1993: 78-102, (2) JKIS 1989: 73-99, (3) Ramseyer/Rosenbluth 1993: 33,

(4) Die Abteilungen "Landwirtschaft und Forst" sowie "Fischerei" wurden zusammengezählt, um eine Gegenüberstellung mit der Zahl der Erlässe des Ministeriums für Landwirtschaft, Forst und Fischerei zu ermöglichen.

planen regelrechte *zoku*-Trainingsprogramme (Inoguchi/Iwai 1987:290). Die grössten Faktionen sind natürlich im Vorteil, da sie gute Chancen haben, die ganze Bandbreite der *zoku* quer durch alle Ressorts abzudecken, wohingegen kleine Faktionen wie die *Kōmoto-ha* allein zahlenmässig benachteiligt sind (Murakawa 1985:103). Traditionell dominieren die *Tanaka-ha* sowie ihre Nachfolger und Abspalter die spendenträchtigen Bau- sowie Post- und Kommunikations-*zoku* und die entsprechenden PRC-Abteilungen und können ihre Machtbasis so sichern.

Diese Art eines innerparteilichen Entscheidungsapparates ist natürlich nicht spezifisch japanisch. Ähnliche Gremien gibt es auch in anderen parlamentarischen Demokratien wie z. B. in der Bundesrepublik, wo die CDU bzw. die SPD Arbeitsgruppen und Arbeitskreise unterhalten, die ebenso an der ministeriellen Organisation ausgerichtet sind. Der Unterschied liegt allerdings darin, dass der PRC über weitaus grösseren Einfluss verfügt, seine Formalisierung viel weiter fortgeschritten ist und er bis zum Machtwechsel die wichtigste Bühne der Lobbyisten darstellte.

3. Der Karriereverlauf der *zoku*-Abgeordneten

Natürlich gelten nicht alle der zum Teil über 100 Mitglieder einer PRC-Abteilung als *zoku*-Abgeordnete. Im allgemeinen entscheiden drei Faktoren darüber, ob jemand als *zoku*-Abgeordneter auch öffentlich anerkannt wird:

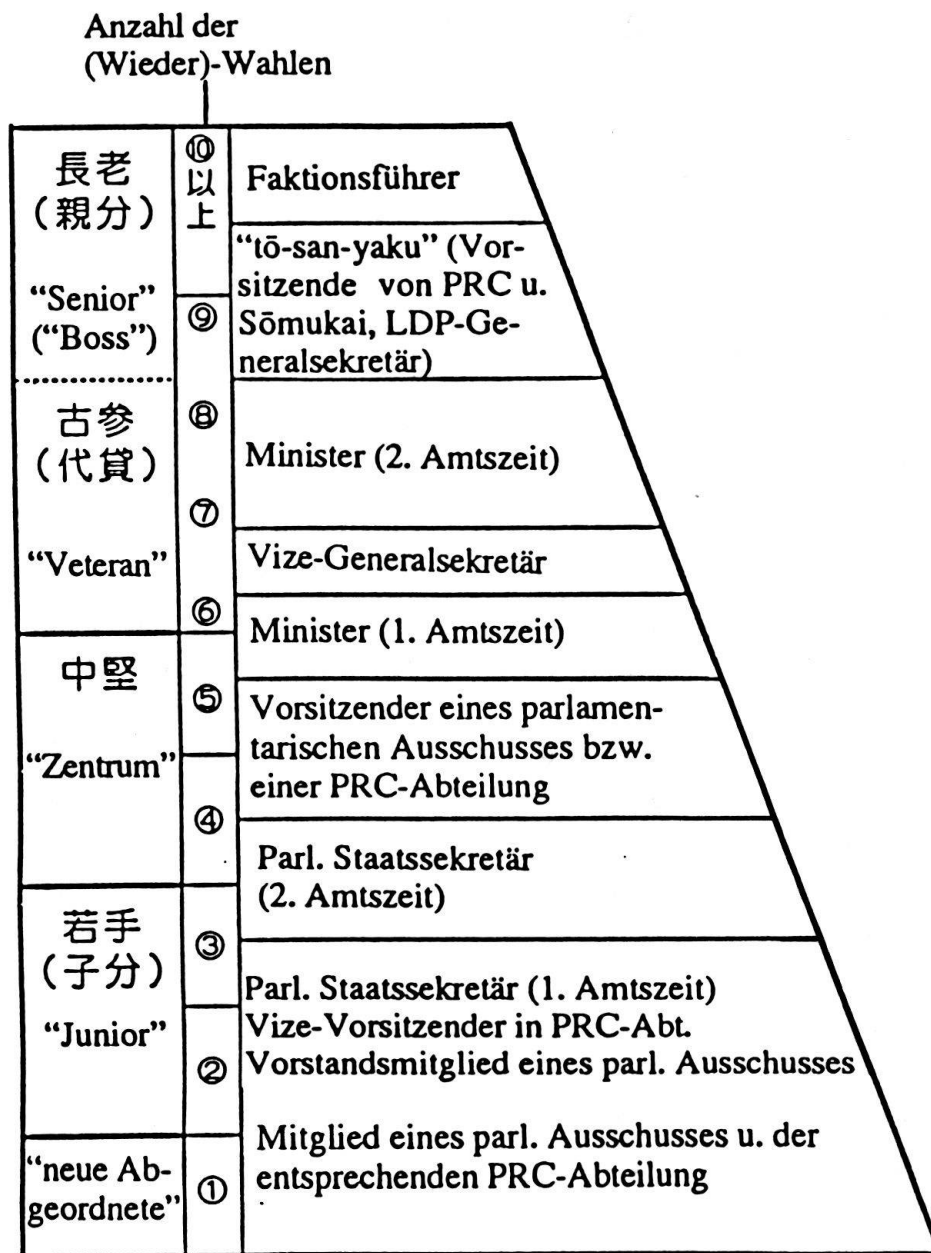
1. Zahl und Höhe seiner Wahlerfolge.
2. Die Zahl und die Art der Posten und Ämter, die er im PRC, in parlamentarischen Ausschüssen und Ministerien innehatte.
3. Seine Leistung im Amt, die bewertet wird durch den Vorstand des jeweiligen Gremiums und die betreffenden Bürokraten.

Im allgemeinen gilt demnach als *zoku*-Abgeordneter, wer mindestens die folgenden sechs Karrierestufen vorweisen kann (Inoguchi/Iwai 1987:121, vgl. Abb.3): Nach seiner ersten Wahl ins Parlament tritt ein junger Abgeordneter zunächst in einen parlamentarischen Ausschuss ein, ist also nichts anderes als Teil des *rank and file* der Partei. Daher sollte ein erfolgreicher Anwärter auf das *zoku*-Label bei seinem zweiten Wahlerfolg schon in den Vorstand von parlamentarischen Ausschüssen gewählt und Vize-Vorsitzender einer PRC-Abteilung werden. Bei der dritten Wahl wird ein Abgeordneter dann gewöhnlich parlamentarischer Staatssekretär in einem Ministerium seines Spezialressorts, bei der 4. Wahl Vorsitzender der betreffenden PRC-Abteilung und bei der 5. Wahl Vorsitzender eines parlamentarischen Ausschusses, um nach der 6. Wahl zum ersten Mal einen Ministerposten im Kabinett einzunehmen, der allerdings nur idealiter seinem "Spezialressort" entsprechen muss.

Zoku sind jedoch keineswegs homogene, monolithische Zusammenschlüsse von Abgeordneten, sondern sehr dynamische Gebilde. Die bislang umfassendste Kategorisierung von *zoku*-Abgeordneten nehmen nach wie vor die Politikwissenschaftler Inoguchi Takashi und Iwai Tomoaki in ihrem Standardwerk "Zoku-giin no kenkyū" vor. Inoguchi/Iwai (1987:154-163) differenzieren zwischen vier Hierarchie-Ebenen von *zoku*: zwischen "Meistern", "Soldaten", der "Masse" bzw. dem "Mob" und "Generälen".

"Meister" (*masutā, oyakata*) sind dabei *zoku* im engsten Sinne. Sie verfügen über umfassenden Einfluss und Expertise in ihren Politikfeldern und besitzen Entscheidungskompetenzen auch bei Personalfragen in Partei und Ministerium. Sie fassen die Meinungen innerhalb der *zoku* zusammen, regulieren sie und bestimmen die Policy-Richtung. Ihre Zahl ist bei jeder Clique begrenzt; man spricht z.B. von den *kōsei no yon bosu* (den "vier Gesundheits-Bossen"). Es handelt sich bei den "Meistern" also um eine Elite innerhalb der *zoku*. Es sind meist die Abgeordneten, die mehr als die oben genannten sechs Mindest-Karrierestufen (vgl. Abb. 3) erklommen ha-

Abb. 3: Karriere-Barometer eines LDP-Abgeordneten im Unterhaus (verändert nach: Matsuda/Kayamori 1991:123)



ben und bereits mehrere Ministerposten in verschiedenen Ressorts innehatten.

“Soldaten” (*sorujā, heishi*) sind *zoku* im weiteren Sinne. In jedem Politikfeld gibt es *zoku*-Abgeordnete, die auf einem bestimmten Gebiet Expertise und Einfluss besitzen und in den Prozess vorausgehender Konsultationen eingebunden sind, aber gegenüber den *zoku* als Gesamtheit nur über begrenzten Einfluss verfügen. Das gilt z.B. für die Textil-*zoku* innerhalb der Handel- und Industrie-*zoku*. “Soldaten” sind also die *zoku*-Abgeordneten,

die auf dem Weg zum "Meister"-*zoku* sind. Sie müssen sich sozusagen zunächst noch als "Truppe" ihrer Abteilung im PRC gegenüber der Bürokratie behaupten.

Die dritte Kategorie, die "Masse" bzw. der "Mob" (*mobbu, gunshū*), bezeichnet die Aktivistenmasse, die sich ad hoc formiert, wenn gewisse sensible Entscheidungen, wie etwa die Festlegung des Reispreises getroffen werden. Es handelt sich dabei um *zoku* im weitesten Sinne. Diese Abgeordneten besitzen Einfluss lediglich über ihre ad hoc hergestellte zahlenmäßige Stärke, durch die sie Druck auf die eigentlichen Entscheidungsträger, die "Meister", auszuüben versuchen. Diese Abgeordneten werden daher auch als *niwaka zoku* (ad hoc-*zoku*) bezeichnet. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie der Abteilung im PRC angehören, die die jeweilige Entscheidung fällen soll oder nicht. Umgekehrt gibt es auch Beispiele für Fälle, in denen "Meister" gezielt die Massen mobilisieren, um ihre Entscheidungen zu legitimieren.

Die vierte und letzte Kategorie ist die der "Generäle" (*jeneraru, shōgun*). Es handelt sich dabei um (ehemalige) Premierminister sowie die Führungsspitze der Faktionen, d.h. die innerparteilichen Machthaber. Sie üben keinen alltäglichen Einfluss auf einzelnen Politikfeldern aus, sondern geben die allgemeine strategische Richtungsbestimmung der Policies vor und beschränken so die Entscheidungsoptionen der *zoku*-Abgeordneten bereits im voraus. Die Dynamik einer Experten-Clique im politischen Entscheidungsprozess entfaltet sich im Spannungsverhältnis zwischen diesen einzelnen Hierarchieebenen, zwischen LDP-Spitzengremien, Faktionsvorsitzenden und jungen *rank and file*-Abgeordneten.

4. Die Rolle der *zoku*-Abgeordneten im politischen Entscheidungsprozess

Jeder *zoku* als Clique verfügt über seinen eigenen Charakter, der sich zusammensetzt aus den Interessen, die die Abgeordneten (für ihre Wahlkreise, ihre Faktion oder Interessengruppen) verfolgen, dem Inhalt der Policies, die ein *zoku* repräsentiert und der personellen Komposition eines *zoku* mit seinen verschiedenen Hierarchieebenen. Um die Rolle der *zoku*-Abgeordneten an einem konkreten Einzelfall zu erläutern, eignet sich das Beispiel der Liberalisierungsbemühungen der Orangen- und Rindfleisch-Importe, weil es zum einen die Vorgehensweise eines der bedeutendsten *zoku*, des Agrar-*zoku*, verdeutlicht und zum anderen die unterschiedlichen Hierarchieebenen im Entscheidungsprozess offenlegt. Die Agrar-*zoku* sind unter den *zoku* die typischsten Vertreter der Wahlkreis-Interessenvertretung. Obwohl die landwirtschaftlich Beschäftigten als Wählerpotential der LDP mittlerweile an Bedeutung verlieren, sind die Wahlchancen der Abgeordneten aus

ländlichen Gebieten nach wie vor eng mit der Existenzerhaltung der japanischen Landwirte verwoben.

Das Jahr 1988 markierte einen Wendepunkt im Agrarhandel zwischen Japan und den USA. Die japanische Regierung versprach, die seit über zehn Jahren von der US-Administration verlangte Liberalisierung von Orangen- und Rindfleischimporten nach Japan innerhalb von drei Jahren durchzusetzen. Problematisch war, dass von einer Liberalisierung der Orangen- und Rindfleischimporte japanische Produzenten im ganzen Land betroffen waren, was dazu führte, dass sich spontan der "Mob" unter den Agrar-*zoku* mobilisierte, um die Interessen seiner Wahlkreise zu schützen. Auch das Ministerium für Landwirtschaft, Forst und Fischerei stand den Liberalisierungsplänen kritisch gegenüber.

Die "Meister" der Agrar-*zoku* übten sich zwar öffentlich im Proklamieren von "*power phrases*", um die Landwirte und die LDP-Abgeordneten in ländlichen Gebieten zufriedenzustellen, hatten aber ein Einsehen in die Unabdingbarkeit der Liberalisierung des Agrarmarktes, mit Ausnahme von Reisimporten. Zu diesen *zoku*-Führern zählten Katō Kōichi, der damalige Vorsitzende des PRC-Subkomitees für Probleme der Importliberalisierung von Agrar-, Forst- und Fischereiprodukten (*nōrin suisanbutsu yunyū jiyūka tō mondai shō-iinkai*), der als langjähriger Direktor des Amtes für Verteidigung und als Minister für Landwirtschaft, Forst und Fischerei das Liberalisierungs-Problem vor allem unter seinen internationalen Aspekten versteht. Ebenfalls dazu gehörte der Takeshita Noboru nahestehende Hata Tsutomu, Vorsitzender des Untersuchungsausschusses für allgemeine Agrarpolitik (*sōgō nōsei chōsa-kai*), der seine Expertise inzwischen in den Dienst der neuen Regierung stellt. (Hata ist heute stellvertretender Premierminister und Aussenminister im Hosokawa-Kabinett. Zusammen mit Ozawa Ichirō führt er die kurz vor den Wahlen vom Juli 1993 von der LDP abgespaltene Erneuerungspartei *Shinseitō* an). Als dritter ist Hori Kōsuke, Vorsitzender der PRC-Abteilung für Landwirtschaft und Forst (*nōrin bukai*) zu nennen. Diese stärkere Betonung des internationalen Aspektes gegenüber nationalen, protektionistischen Erwägungen hängt mit dem abnehmenden Einflussreichtum der landwirtschaftlichen Produzenten als Interessengruppe und Wählerschaft der LDP zusammen. Die Zahl der spezialisierten Bauernhöfe sinkt ebenso kontinuierlich wie die Landbevölkerung abnimmt. Die Landwirte verloren als Wählerschaft für die LDP zunehmend an Bedeutung (Kusano 1989:113-114).

Die Verhandlungen vom Dezember 1987 wurden zunächst bis zum Januar 1988 aufgeschoben. Offiziell wurde dieser Schritt damit begründet, dass Japan die zur Diskussion stehende Produktauswahl nicht akzeptieren könne. Es ging jedoch vor allem darum, dass die *zoku*-"Meister" Katō und

Hata Zeit benötigten, um die Opposition gegen die Liberalisierung innerhalb der Agrar-*zoku* zu brechen. Bis zum April 1988 schliesslich hatten sich die Liberalisierungs-Befürworter durchgesetzt.

Die "Meister" griffen dabei zu einem traditionellen Mittel der Interessenregulierung wider Willen. Sie liessen die opponierenden Abgeordneten in die USA reisen und sie dort direkt mit amerikanischen Regierungs- und Verwaltungsmitgliedern zusammentreffen, die für ihren harten Kurs in der Agrarpolitik bekannt waren. Diese Taktik wurde bereits 1978 erfolgreich genutzt, als man den Importrahmen für Zitrusfrüchte zu erweitern suchte, und auch 1981 anlässlich der freiwilligen Selbstkontrolle der Autoexporte. Nach ihrer Rückkehr aus den USA zeigten sich die Zauderer und Gegner der Liberalisierungspolitik zusehends kompromissbereit (Kusano 1989:114). Diese Konfrontationspolitik hatte den Vorteil, dass man im Inland die "Schuld" für den Abbau von Handelsrestriktionen und die damit zusammenhängenden Nachteile für die heimischen Produzenten auf das Ausland abwälzen konnte. Betrachtet man die unterschiedliche Interessenlage zwischen Ministerium, "Mob" und "Meistern", wird deutlich, dass die *zoku* keine homogene Gruppe darstellten, sondern Befürworter und Gegner der Liberalisierungspolitik gleichermaßen umfassten.

Die Konfrontation zwischen Japan und den USA dauerte noch bis zum Mai 1988 an. Die amerikanische Verhandlungsseite akzeptierte mit Ausnahme von Zöllen keine weiteren Ein- und Ausfuhrbeschränkungen. Japan jedoch insistierte auf der Einführung von Sonderzöllen. Anfang Mai wurden Gespräche des japanischen Landwirtschaftsministers Satō Takashi mit dem U.S.-Handelsrepräsentanten Clayton Yeutter ergebnislos abgebrochen. Ende Juni aber kam es letztlich doch noch zu einer Einigung. Beginnend mit dem 1. April 1991 würde Japan seine Fleischimporte um jährlich 30.000 Tonnen erhöhen. Nach der Abschaffung der Importquoten darf Japan Schutzzölle in Höhe von 70 % (1991), 60 % (1992) und 50 % (1993) auferlegen. Über das Jahr 1994 hinaus sollen die Diskussionen über Zölle im Rahmen der Uruguay-Runde weitergeführt werden. Für die Liberalisierung der Orangenimporte ab 1991 wurde eine ähnliche Regelung gefunden (Kusano 1989:114, Soda 1989:64).

Das Ergebnis der Verhandlungen stellte eine grosse Niederlage und Enttäuschung für die Produzenten dar; die Regierung sah sich erneut gezwungen, den heimischen Landwirten Subventionen in Aussicht zu stellen. Die für den Verlauf der Verhandlungen verantwortlichen Agrar-*zoku* entsprachen in politischer Weitsicht den Forderungen der USA. *Zoku*-*"Meister"* Katō Kōichi gab gegenüber der *Mainichi Shinbun* vom 22. Juli 1988 zu bedenken: "Wenn Japan in dieser Frage lange insistiert, dann schlagen die Flammen bald auch auf andere Bereiche der Wirtschafts- und Verteidi-

gungspolitik über" (Kusano 1989:114-115). Er spielte dabei auf den zu erwartenden internationalen Druck auf Japan an, seinen aussenpolitischen Verpflichtungen stärker nachzukommen.

Nicht immer sind jedoch die Versuche der Interessenregulierung und der Kontrolle des "Mobs" durch die "Meister" so erfolgreich. Gerade die langfristige Planung der Landwirtschaftspolitik ist durch die Existenz des populistischen "Mobs", der eine kurzfristige Spaltung der Agrar-*zoku* als Clique bewirken kann, gefährdet (Inoguchi/Iwai 1987:266).

5. Zusammenfassung

Der neue japanische Finanzminister Fujii Hirohisa (*Shinseitō*) bekannte reumütig in einem Interview mit der *Asahi Shinbun* vom 19. August 1993: "Auch ich war *zoku*-Abgeordneter. (...) Unter der neuen politischen Administration müssen wir die *zoku* auf alle Fälle auslöschen". Diese Form der Selbst-Kasteiung gewinnt an Ironie, wenn man berücksichtigt, dass von den insgesamt fünf Ministerposten, die von Abgeordneten der LDP-Abspalterin *Shinseitō* bekleidet werden, neben Fujii noch drei weitere ehemals berühmte *zoku*-Abgeordnete nun einen Kabinettsposten innehaben: der bereits erwähnte ehemals einflussreiche Agrar-*zoku* Hata Tsutomu agiert als Aussenminister; Kumagai Hiroshi, der in der LDP als Handel- und Industrie-*zoku* galt und nun Minister für Internationalen Handel und Industrie ist, sowie Hata Eijirō, der als einstiger Post- und Kommunikations-*zoku* zum neuen Landwirtschaftsminister avancierte. Der fünfte und jüngste *Shinseitō*-Abgeordnete mit Portefeuille, der Direktor des Amtes für Verteidigung, Nakanishi Keisuke (52 Jahre), war zu seinen LDP-Zeiten zwar noch nicht als *zoku*-Abgeordneter bekannt, passt aber insofern ins Bild, als er nun nach seiner 6. Wahl ins Parlament seinen ersten Ministerposten innehat. Den vollmundigen Bekenntnissen des neuen Finanzministers zum Trotz kann auch die neue Regierung auf dieselben alten Gesichter zumindest in den Schlüsselressorts nicht verzichten. Offensichtlich wollte man dem Kabinett den ansonsten zu erwartenden kalten Empfang im Amt (in den Ministerien) ersparen. Fujii, der darüber hinaus auch noch ein ehemaliger Bürokrat des Finanzministeriums ist, wurde ebenso wie sein Kollege Kumagai aus dem MITI wohlwollend von den Bürokraten begrüßt.

Ein *zoku*-Abgeordneter erfüllt also vier Funktionen, wobei sich die ersten drei Funktionen mit den Aufgaben der Parteien in politischen Systemen westlicher Demokratien weitgehend decken (vgl. Wasser 1992:449):

1. Die Funktion der Zielfindung und Teilhabe an der Programmplanung. Er bestimmt durch sein Expertenwissen die politischen Entscheidungsprozesse mit.

2. Die Funktion der Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher bzw. partikularer Interessen. *Zoku*-Abgeordnete agieren dabei als Lobbyisten bzw. als Obleute verschiedener Interessen (ihrer Wahlkreise, der Interessengruppen und Industriebranchen sowie teilweise auch eines Ministeriums). Dies ist die Funktion, die in letzter Zeit zunehmend kritisiert und in direkten Zusammenhang mit Korruption und *pork barrel politics* gestellt wird.

3. Die Funktion der Elitenrekrutierung. Die *zoku* stellten zumindest bis zum Machtwechsel und teilweise - wie im Falle Hata, Fujii und Kumagai auch noch danach - die Führungsspitzen in Regierung und politischer Verwaltung und bestimmten die Personalauslese.

4. Die Funktion der Koordination und Regulation konfligierender Interessen zwischen den Ministerien, wobei sie als "Pipeline" zwischen Bürokratie, Industrie und Interessengruppen sowie Partei agieren. Obwohl einige Autoren, wie Curtis (1988:124), *zoku*-Abgeordnete beispielsweise auch in der *Shakaitō* ausmachen, da auch SDPJ-Abgeordnete im Laufe der Jahre Expertise in bestimmten Politikfeldern und als Lobbyisten erworben haben, über Jahre hinweg in dieselben parlamentarischen Ausschüsse gewählt wurden und über gute Kontakte zur Bürokratie verfügen, erfüllen sie diese wichtige vierte Funktion der LDP-*zoku*-Abgeordneten nicht und entsprechen somit nicht der hier vorgestellten Definition eines *zoku*-Abgeordneten.

Die LDP hat ihr Entscheidungsinstrumentarium durch Gremien wie den PRC und die sich in ihm formierenden *zoku*-Abgeordneten hochgradig professionalisieren können. Darin besitzt die LDP auch bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen im Unterhaus einen Vorteil gegenüber den nunmehr regierenden Parteien. Da sie nach wie vor stärkste Einzelfraktion im Parlament ist, wird sie über ihre Präsenz in den parlamentarischen Ausschüssen weiterhin ihre Experten zu Wort kommen lassen und so Einfluss geltend machen können. Ihr parteiinterner Untersuchungsausschuss wird seine Aufgaben kurzfristig auf die Sammlung von Informationen sowie die Strategie-Planung gegenüber den Policies der neuen Regierung verlagern, wobei er sich die über Jahrzehnte gewachsenen Verbindungen zur Bürokratie zunutze machen kann. Ob nunmehr aus der Opposition heraus in der LDP oder innerhalb der neuen Regierung in den Reihen der LDP-Abspalter, die *zoku*-Abgeordneten werden ihre Expertise weiterhin zu nutzen wissen. Und vor allem wegen der *zoku*-Abgeordneten wird die neue Regierungskoalition, die abgesehen von den LDP-Abspaltern vorwiegend aus politischen Neulingen (in den Reihen der *Nihon Shintō*) oder lediglich oppositionserfahrenen Abgeordneten besteht, darauf gefasst sein müssen, dass die LDP gnadenlos jeden Widerspruch der Regierung thematisieren und gegen sie verwenden wird.

Bibliographie

Abk. für Zeitschriften und Zeitungen: AS Asahi Shinbun / LS Liberal Star

- CURTIS, Gerald L.: *The Japanese Way of Politics*; New York 1988: Columbia U.P.
- FUJIMOTO Kazumi: *Kokkai kinō ron -- kokkai no shikumi to un'ei* (Über die Funktionen des Parlaments: Aufbau und Verwaltung des Parlaments); Tōkyō 1990: Hōgaku shoin.
- FUKUI Haruhiro: "The Policy Research Council of Japan's Liberal Democratic Party: Policy Making Role and Practice", in: *Asian Thought & Society* Vol.XI, No.34, 1987: 3-30.
- INOUCHI Takashi/IWAI Tomoaki: "*Zoku-giin*" no kenkyū (Forschung über die "zoku-Abgeordneten"); Tōkyō 1987: Nihon keizai shinbunsha.
- IWAI Tomoaki: "*Seiji shikin*" no kenkyū (Forschung über "Geldmittel der Politik"); Tōkyō 1990: Nihon keizai shinbunsha.
- JJK (Jiyū minshu-tō jinji-kyoku) (Hg.): *Jiyū minshu-tō yakuin meibo* (Verzeichnis der LDP-Funktionäre), Stand: 16. März, Tōkyō 1993: Jiyū minshu-tō kōhō iinkai shuppan-kyoku.
- JKIS (Jiyū minshu-tō kōhō iinkai shuppan-kyoku) (Hg.): *Jiyū minshu-tō yakuin meibo* (Verzeichnis der LDP-Funktionäre), Stand: 28. Februar, Tōkyō 1989: Jiyū minshu-tō kōhō iinkai shuppan-kyoku.
- KUSANO Atsushi: "Seisaku kettei no shudōken nigiru 'zoku-giin'" (Die "zoku-Abgeordneten" als Machthaber im politischen Entscheidungsprozess), in: *Ekonomisuto* Vol.7, No.3, 1989: 110-115.
- KYŌGOKU Jun'ichi: *Nihon no seiji* (Die japanische Politik); Tōkyō 1983: Tōkyō daigaku shuppankai.
- MATSUDA Takakazu/KAYAMORI Tetsuya: *Seiji no shikumi ga san-jikan de wakaru jiten* (Den Aufbau der Politik in drei Stunden verstehen); Tōkyō 1991: Asuka shuppansha.
- MATSUZAKI Tetsuhisa: "Towareru jimintō no seisaku kettei shisutemu" (Das System der politischen Entscheidungsfindung der LDP hinterfragt), in: *Ekonomisuto* Vol.7, No.3, 1989: 116-120.
- MISAWA Junsei: "Seisaku kettei katei no gaikan" (Überblick über den politischen Entscheidungsprozess), in: *Nihon seiji gakkai* (Hg.), *Seijigaku nenpō 1967 -- Gendai Nihon no seitō to kanryō* (Politikwissenschaftliches Jahrbuch 1967: Parteien und Bürokratie im modernen Japan), S.5-33; Tōkyō 1967: Iwanami shoten.
- MURAKAWA Ichirō: *Nihon no seisaku kettei katei* (Der politische Entscheidungsprozess in Japan); Tōkyō 1985: Gyōsei.
- RAMSEYER, J. Mark/ROSENBLUTH, Frances McCall: *Voters, Politicians, Bureaucrats and Judges: Principals and Agents in Japan*, unveröffentlichtes Manuskript; Los Angeles 1993: UCLA Law School
- SATŌ Seizaburō/MATSUZAKI Tetsuhisa: "Jimin-tō shochōki seiken no kaibō" (Anatomie der Langzeit-Administration der LDP), in: *Chūō kōron* Vol.1185, 1984: 66-100.
- SATŌ Seizaburō/MATSUZAKI Tetsuhisa: *Jimintō seiken* (Die LDP-Administration); Tōkyō 1986: Chūō kōronsha.
- SODA Osamu: *Kome o kangaeru* (Über den Reis nachdenken); Tōkyō 1989: Iwanami shoten.
- WASSER, Hartmut: "Die politischen Parteien", in: Adams, Willi Paul, Ernst-Otto Czempiel, Berndt Ostendorf, Kurt L. Shell, P. Bernd Spahn, Michael Zöllner (Hg.), *Die Vereinigten Staaten von Amerika*, Bd.1; Frankfurt 1992: Campus, S. 438-459.