# VORTRAG

# Juristische, historische und kulturelle Aspekte administrativer Reformen in Japan: Von der Herrschaft der Bürokratie zur Herrschaft des Rechts

## Mikio Tanaka

#### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Geschichte
- III. Status quo der Rolle der Bürokraten in Japan
  - 1. Die nationalen Bürokraten
  - 2. Das "Machtzentrum"
  - 3. Die Kontrolle der Lokalregierung durch die Nationalen Bürokraten
  - 4. Überrepräsentation der ländlichen Gebiete
  - 5. Verdienst und Nachteile der japanischen Bürokratie
  - 6. Aktuelles Beispiele: Der jûsen Fall
- IV. Juristische Aspekte der Verwaltungsreform
- V. Kultur
  - 1. Mura (Dorf)-Mentalität
  - 2. Konformität, Mitläufermentalität (vokonarabi)
  - 3. Strikte Trennung zwischen persönlicher und fremder Interessensphäre
  - 4. "Schande"
  - 5. Religion
- VI. Schlußfolgerungen

#### I. EINLEITUNG

"Nippon Kabushiki Kaisha" (Japan AG) stellte einen Begriff zur Beurteilung der gut organisierten japanischen Wirtschaft dar, die während des Zweiten Weltkrieges völlig verwüstet war, sich jedoch zu einer wirtschaftlichen Supermacht entwickelte. In der "Japan AG" bildeten das Parlament, die Regierung und die Industrie den "Vorstand" und kontrollierten das gesamte Unternehmen. Die Aktionärsversammlung (also das Volk) hatte nur symbolische Macht, und der Vorstand stand in der Praxis außerhalb seiner Kontrolle. Innerhalb des Vorstands hat die Regierung, die durch die Bürokraten vertreten ist, die größte Macht und kontrolliert den Vorstand und unter Umständen sogar die ganze "Japan AG". Ein solches System ist der sozialistischen Planwirtschaft insofern ähnlich, als trotz der demokratischen Erscheinung die Exekutive und insbesondere die Bürokraten die stärkste Macht ausüben und die Souveränität des Volkes mehr oder weniger nur symbolisch ist.

Darüber hinaus ähneln sich Japan und z.B. die ehemalige UdSSR, da beide keine historisch gewachsene Marktwirtschaft und Demokratie im westlichen Sinne haben. Ironischerweise wurde das Ziel der Kommunisten, nämlich die gleichgerichtete Gesellschaft unter Regierungskontrolle, in Japan erreicht. Dies basiert auf Japans Geschichte und Kultur trotz der Tatsache, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen westlich-demokratischem Mustern folgen, und die Wirtschaftsordnung demgemäß eine freie Marktwirtschaft ist. Diese Diskrepanz zwischen den importierten Rahmenbedingungen und der ursprünglichen Kultur verursacht heute viele Probleme.

Nachfolgend möchte ich kurz beschreiben, wie die von der Zentralregierung kontrollierte Wirtschaft innerhalb dieses Jahrhunderts zweimal eine arme, hoffnungslose Insel in eine wirtschaftliche Supermacht verwandelte. Zur Zeit beginnen wir jedoch das Selbstvertrauen zu verlieren. Einige Systeme, die den schnellen Wiederaufbau unterstützten, werden jetzt kritisiert. "Seido hirô" (Systemermüdung) wurde zum Schlagwort. Dieses Wort wurde von kinzoku hirô (Metallermüdung) abgeleitet, was bedeutet, daß Metall trotz seiner Stärke im Laufe der Zeit Risse bekommt und zu bröckeln beginnt. Man befürchtet jetzt, daß aufgrund der großen seido hirô ganz Japan auseinanderbrechen und wieder zu einem Land dritter Klasse werden wird.

#### II. GESCHICHTE

Ich werde nun die Geschichte der japanischen Bürokratie unter besonderer Berücksichtigung der Rolle und Mentalität der japanischen Bürokraten darstellen.

1603 bildete sich in Edo (heute Tokyo) nach einem langen Bürgerkrieg eine Militärregierung. Es gab vier soziale Schichten unter dem Regime: (i) die samurai (die "Ritter"), (ii) die Bauern, (iii) die Handwerker und (iv) die Händler (in absteigender Reihenfolge).

Die samurai-Klasse war die einzig herrschende Klasse in Japan. Sogar der Kaiser hatte nur symbolische Macht. Im Verlauf der Zeit, während Japan stabiler wurde, begann die gut organisierte samurai-Klasse als eine Beamtenklasse zu fungieren. Obwohl die samurai-Klasse die einzige privilegierte der vier Klassen war, bin ich stolz darauf, daß die samurai die anderen Klassen nicht ausbeuteten. Der Durchschnitts-samurai gab sich sogar mit seiner "hochwohlgeborenen Armut" zufrieden, als die Klasse der Händler Macht durch ihren Wohlstand errang. Die Durchschnittsbürokraten im heutigen Japan verdienen weniger als jene, die eine entsprechende Erziehung genossen haben, aber in der Privatwirtschaft arbeiten und sind sehr stolz auf ihre Arbeit. Diese gute Tradition kann bis in die Edo-Zeit zurückverfolgt werden.

Da die *Edo-*Zeit außergewöhnlich lang andauerte (ca. 260 Jahre), verloren die "primitiven" *samurai*, die nicht mehr als brutale Macht hatten, ihre politische Macht, während jene, die eine gute Ausbildung und bürokratische Fähigkeiten hatten, immer stärker wurden. Letztendlich wurde die *samurai-*Klasse eine "studierende Klasse". Die *samurai* sahen daher nicht ohne Grund auf die anderen Klassen als schlecht ausgebildet herab. Die Grundeinstellung der Bürokraten gegenüber dem Volk war: "Laßt es gehorchen, aber laßt es nichts wissen". Während der *Edo-*Zeit erließ der 8. *shôgun, Yoshimune Tokugawa*, ein umfangreiches Zivil-, Straf- und Prozeßrecht (*osadame gaki hyakka jô*), das jedoch aus der Befürchtung heraus, es könnte vom Volk mißbraucht werden, nicht veröffentlicht wurde. Wie ich später erklären werde, betrachten sich die Beamten noch immer als eine elitäre Klasse und mißtrauen noch heute dem Volk oder dem Markt.

Nicht nur die Bürokraten, sondern auch einflußreiche Personen in Japan neigen dazu, die Masse (wie etwa Verbraucher oder auch diejenigen, die Rechtsschutz suchen) nicht ernst zu nehmen. So versuchen z.B. viele japanische Wissenschaftler, die sich mit dem Zivilprozeßrecht (Minji soshô-hô)¹ beschäftigen und noch immer intensiv die deutsche ZPO studieren, deutsche Theorien des Zivilprozeßrechts in Japan zu etablieren, da das japanische Zivilprozeßrecht viele Teile der deutschen ZPO zum Vorbild hat. Interessanterweise verneinen aber selbst deutsche Enthusiasten die Einführung eines grundlegenden Punktes: das Ziel des Zivilprozeßrechts. Obwohl deutsche Wissenschaftler die Verwirklichung des sachlichen Rechts als Hauptziel betrachten², sieht die Mehrheit der japanischen Wissenschaftler die Bewahrung des Rechtsfriedens als das Hauptziel an³, und dementsprechend ist der eigentliche Rechtsschutz für die Prozeßparteien nur zweitrangig.

In Japan gibt es viele andere Beispiele für die Nichtachtung der schweigenden Masse, auf einige davon werde ich in diesem Beitrag eingehen.

Eine andere Eigenart der japanischen Bürokraten bildete sich auch während der Edo-Zeit: die Abneigung und die Angst gegenüber Fremden. Schockiert von dem westlichen Einfluß in Asien hat das bakufu, die Edo-Regierung, entschieden, Japan für europäische Länder -

abgesehen von wenigen Ausnahmen - zu schließen und das Christentum zu verbannen. Man wußte, daß die Europäer ihre Missionare schickten, bevor die Truppen einfielen. So konnte Japan seine Unabhängigkeit erfolgreich bewahren. Im 19. Jahrhundert jedoch wurde man sich bewußt, daß die Europäer und die Amerikaner so stark geworden waren, daß Japan nur dadurch, daß es sich in sein Schneckenhaus verkroch, nicht mehr sicher war. Es waren die jungen samurai und Ex-samurai, die sich von ihren Herrschaften abwandten, die bemerkten, daß Japan unausweichlich von den Westlern kolonialisiert werden würde, wenn Japan nicht auch stärker werden würde. Sie machten sich die Anti-Ausländer-Bewegung zunutze und entmachteten das bakufu im Jahre 1867. Dieses Ereignis ging in die Geschichte als die Meiji-Revolution ein. Die Angehörigen der anderen drei Klassen spielten in dieser Revolution nur eine unwesentliche Rolle.

Nach der Meiji-Revolution 1867 ging die alleinige Macht auf den Kaiser über. Die "Weiße Gefahr" drohte. Daher wollte die Meiji-Regierung vortäuschen, daß Japan bereits verwestlicht und ein starkes Land sei (Anlage 1). Um die Westler mit der japanischen Verwestlichung und militärischer Erstarkung (fukoku kyôhei) zu beeindrucken, veranstaltete die Regierung im Rokumeikan viele Tanzparties im europäischen Stil, wozu die Westler eingeladen wurden. Daher nennt man den Anfang der Meiji-Zeit auch die "Rokumeikan Ära".

Darüber hinaus wurden gemäß dem wakon yôsai-Slogan westliche Technologie und Systeme eingeführt (yôsai), während der "japanische Geist" (wakon) - also die Loyalität gegenüber dem Übergeordneten wie dem Vater, dem Chef und letztendlich dem Staat - beibehalten werden sollte. Mit dem Schlagwort wakon yôsai wurde die westliche Kultur in das Land eingeführt, das voll ausländerfeindlicher Gefühle war.

Genauso wie eine bedingungslose Loyalität des Volkes gegenüber dem Staat könnte wakon auch als eine strenge Kontrolle der Regierung über das Volk angesehen werden. Andererseits umfaßt westliches Talent und Idee (yôsai) auch andere westliche Ideen wie das Rechtssystem. Die Kombination aus wakon und yôsai führte in diesem Sinne zu einer typisch japanischen Rechtsbeziehung zwischen der Regierung und dem Volk: Gesetze mit prima facie demokratischen Texten; doch in der Praxis werden sie auf beschränkte Art und Weise interpretiert, so daß genügend Raum für die Regierung bleibt, um das Volk zu kontrollieren.

Einer der wichtigsten Gründe zur Einführung der westlich orientierten Gesetzgebung war jedoch, die Westler damit zu beeindrucken, daß Japan schon ein modernes, starkes Land war. Entsprechend der *Rokumeikan*-Mentalität war es aber nicht zwangsläufig das Hauptanliegen, die Menschenrechte in der Realität zu schützen. In der *Meiji*-Verfassung wurde zwar auf die Menschenrechte Bezug genommen, aber sie wurden nicht als Naturrecht betrachtet. Vom Vorbehalt des Gesetzes wurde dagegen voller Gebrauch gemacht. Das Gericht durfte nicht über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze urteilen.

Solche Bemühungen trugen sehr bald Früchte: Japan blieb als einziges asiatisches Land unabhängig (mit Ausnahme Thailands, das man als Pufferzone zwischen den zwei Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich absichtlich leben ließ). Außerdem trat Japan von sich aus (obgleich es von den Mitgliedern nicht gern gesehen war) dem Kolonialclub nach dem Sieg über China im Jahre 1895 und über Rußland im Jahre 1905 bei.

Die Analyse der japanischen Rechtsgeschichte unter dem Aspekt der "versteckten" Bedeutung der wakon yôsai- oder Rokumeikan-Mentalität ist interessant. Zu dem Zeitpunkt, als Japan wirklich stark wurde, hatte das Land es nicht mehr nötig, etwas vorzutäuschen. Die Rokumeikan-Zeit war zu Ende. Im Jahr 1925 wurde das unrühmliche Gesetz zur Aufrechterhaltung der Ordnung eingeführt.

## Die Nachwirkungen der Mentalität der Bürokraten

Lassen Sie mich auf die Meiji-Revolution zurückkommen und die Mentalität der Bürokraten eingehender beleuchten: Nach der Meiji-Revolution wurde das soziale Vier-Klassen-System abgeschafft. Nur die Ex-samurai - mit einigen Ausnahmen - waren in der Lage, diese schwierige Aufgabe zu meistern. Wie ich bereits erwähnte, war die samurai-Klasse gegen Ende der Edo-Zeit die "gebildete Klasse", und war gut (militärisch) organisiert. Daher war es ganz natürlich, daß die Ex-samurai (und zwar hauptsächlich jene, die die Revolution unterstützt hatten), die Führung in der Meiji-Regierung übernahmen. Tatsächlich war der

einzige Weg, das Land tiefgreifend zu verändern, die Reform durch eine zentralisierte und organisierte Macht.

Die Meiji-Bürokraten übernahmen die Mentalität und Ansichten der Edo-Bürokraten. Sie hielten sich abseits des Volkes (chôzen shugi) und sahen auf es herab (kanson minpi). Tatsächlich kannte der Durchschnittsjapaner nur das feudalistische Leben, man war noch nicht reif, die Demokratie zu verstehen. Ein allgemeines Wahlrecht war unter der Meiji-Verfassung nicht gefragt. Während der Taishô-Zeit (1912-1926) jedoch, wurde die Bevölkerung immer aufgeschlossener und verlangten ein allgemeines Wahlrecht. 1925 wurde zunächst ein eingeschränktes Wahlrecht (nur für die männliche Bevölkerung und abhängig von bestimmten Einkommensgrenzen; d.h. nur 1% der Bevölkerung war wahlberechtigt). Aber im gleichen Jahr wurde das berüchtigte Gesetz zur Aufrechterhaltung der Ordnung in Kraft gesetzt, als ob es sich um ein "package deal" gehandelt hätte. Nach einigen Änderungen beinhaltete dieses Gesetz, daß iene, die sich mit dem Ziel, die Grundfesten der Nation zu verändern, organisierten, mit dem Tode bestraft oder zu lebenslanger Haft verurteilt werden und daß jene, die aufgrund des Ablaufs der Strafzeit freizulassen sind, so lange festgehalten werden können, wie Wiederholungsgefahr besteht. Das Gesetz zur Aufrechterhaltung der Ordnung, das die Absicht der japanischen Regierung offenbarte, das Volk auf die einfachste Art zu kontrollieren, galt bis zu seiner Abschaffung durch die Besatzungsmächte nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Durch den wachsenden Militarismus unterlag fast die gesamte Wirtschaft der Militärkontrolle (yokusan keizai), die damals die stärkste bürokratische Organisation Japans war. Die kaiserliche Armee beanspruchte für sich eine "Führungsgewalt" (tôsui-ken) unter der direkten Kontrolle des Kaisers und lehnten es ab, unter der Kontrolle des Kabinetts zu stehen. D.h., als die Macht des Kaisers nur noch symbolisch war, war die "Vierte Gewalt" allmächtig, obgleich dies in der Meiji-Verfassung nicht vorgesehen war.

Bedingt durch ihre Macht und unkontrollierbare Größe war diese *tôsui-ken*-Gewalt das größte Krebsgeschwür der Bürokratie unter der *Meiji*-Verfassung. Heute gibt es keine Regierungsorganisation, die behauptet, nicht unter demokratischer Kontrolle zu stehen, aber, wie ich bald erläutern werde, kann wegen der unzureichenden Arbeit des Parlaments ein unkontrollierbares Wachstum der Bürokratie überall in Japan beobachtet werden. Die Bürokraten sind nicht so mächtig wie die ehemalige kaiserliche Armee, aber es bestehen insofern Übereinstimmungen, als (i) sie Unmengen an Steuergeldern verbrauchen, (ii) unsichtbare Macht genießen, und (iii) demokratische Kontrolle schwierig ist. In diesem Zusammenhang kann man sie als mini-*tôsui-ken* Kräfte betrachten.

Nach der katastrophalen Niederlage im Zweiten Weltkrieg im Jahre 1945 erhielt Japan die demokratische *Shôwa*-Verfassung mit dem "Standardkatalog" der fundamentalen Menschenrechte, die sich auf das Naturrecht gründeten. Die Regierung verlor die strenge Kontrolle über das Volk, konnte sich jedoch die Kontrolle über die Wirtschaft erhalten. Da die Besatzungsmacht in Japan mehr durch die japanische Regierung als direkt regierte, konnte das bürokratische System überleben.

Nach Beendigung der Besatzung fanden die Bürokraten eine neue raison d'être: den raschen Wiederaufbau der japanischen Wirtschaft und deren Schutz vor konkurrierenden westlichen Gütern. Ich glaube, ich brauche wohl nicht zu erklären, wie erfolgreich sie diese Aufgabe ausführten. Niemand kann ihren Erfolg verleugnen, der Japan von der Nachkriegsruine zu einem Mitglied der G7-Staaten machte.

## III. STATUS QUO DER ROLLE DER BÜROKRATEN IN JAPAN

#### 1. Die nationalen Bürokraten

Als erstes möchte ich kurz die Bürokraten in Japan beschreiben. Die Bürokraten sind auf nationaler Ebene und auf lokaler Ebene getrennt angestellt. Beide Ebenen haben (allgemein ausgedrückt) drei Arten von Prüfungen, und diese Prüfungen spielen eine entscheidende Rolle. Für jene, die die Prüfung auf der niedrigsten Stufe bestanden haben, besteht keine Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen, der für jene bestimmt ist, die eine höhere Stufe der

Prüfung bestanden haben. Es ist möglich, daß manchmal nur einer von 120 Bewerbern die Prüfung der höchsten Stufe auf nationaler Ebene besteht.

#### 2. Das "Machtzentrum"

Heute bilden die Bürokraten, die Politiker (besonders die der regierenden Partei) und die Industrie ein "goldenes Dreieck". Sie unterstützen sich gegenseitig und bilden den Kern der Macht (Anlage 2).

## a) Die Bürokraten und die Politiker (besonders die der regierenden Partei)

Als ich ein Student war, sagte einer meiner Professoren, Japan ist eine Nation mit "erstklassiger Wirtschaft, zweitklassigem Volk und drittklassigen Politikern". Es gibt eine Tendenz, daß die Kandidaten mit einer starken Organisation im Hintergrund, welche die Abstimmung wirkungsvoll "organisieren" kann (z.B. landwirtschaftliche Genossenschaften und Firmen des Baugewerbes), die Wahl gewinnen. Dies ist insbesondere der Fall in den ländlichen Gebieten und in einigen Provinzstädten, wo das lokale Parlament mit Vertretern von Firmen des Baugewerbes und der landwirtschaftlichen Genossenschaften besetzt ist. Zu meinem Bedauern muß ich außerdem sagen, daß die Wahlen speziell in den ländlichen Gebieten nicht frei von Korruption sind.

Ein Freund von mir, der jetzt Richter ist, erzählte mir, daß er traurig über seinen Vater sei, der ein kleines Geschäft in Shizuoka hat und der sich freut, wenn Wahlen anstehen, weil ihn viele Kandidaten beschenken und zu Busreisen in die japanischen Bäder einladen, um seine Gunst zu gewinnen. Natürlich ist das illegal. Das Gesetz zur Wahl für öffentliche Ämter [kôshokusenkyo-hô]<sup>4</sup> verbietet den Kandidaten und ihren Helfern sogar Hausbesuche bei potentiellen Wählern (Art. 138), da befürchtet wird, solche Besuche könnten den Stimmenkauf fördern.

Bei solchen Wahlbedingungen können Sie sich leicht vorstellen, welche Art von Politikern ins Parlament kommen. Sie sind oft (natürlich nicht immer) der "Boss" des Wahlbezirks. Sie wissen sehr genau, wie man die Baufirmen kontrolliert, oder sie haben Kenntnis von den Skandalen ihrer Rivalen in der Region. Aber sie wissen nicht unbedingt oder sind auch nicht besonders interessiert daran zu wissen, was in Bosnien vor sich geht, oder was das Ozonloch überhaupt bedeutet.

Nicht nur die Bürokraten, sondern auch die Politiker sehen auf den Rest der Bevölkerung herab. Im Wahlkampf rufen die Kandidaten angesichts normaler - d.h. nicht organisierter - Wähler wieder und wieder ihren Namen und den ihrer Partei, aber äußern kaum ihre politischen Ansichten. Sie schreien so laut und oft dasselbe, als ob sie die Vorübergehenden einer Gehirnwäsche unterziehen wollten.

Das Parlament ist schlecht informiert, hat wenig Know-how und - was das Wichtigste ist es fehlt ihm die Entschlossenheit, die Führung im Gesetzgebungsprozeß zu übernehmen. Nur die wesentlichen politisch-sensiblen Punkte werden im Laufe der Treffen zwischen den Bürokraten, den entsprechenden Branchenvertretern und (insbesondere) der regierenden Partei hinter verschlossenen Türen geklärt. Diese Art Entscheidungen zu treffen, nennt man kokkateki dangô (Verabredungshandlung auf nationaler Ebene). Die von dem zuständigen Ministerium vorbereiteten Gesetzesentwürfe werden kaum öffentlich debattiert. Eine Prüfung der einzelnen Artikel von Gesetzentwürfen durch das Parlament findet nicht statt. Wenn der Abgeordnetenversammlung ein Entwurf bekannt wird, bedeutet das in vielen Fällen, daß sich diese drei Parteien über den Kern des Entwurfs einig sind, und daß es ein fast "abgeschlossener Handel" ist. In einigen umstrittenen Fällen werden Fragen von den Oppositionsparteien gestellt. Doch ist ihre Fragetechnik im allgemeinen unzureichend und die Antworten werden schon im voraus vorbereitet oder sofort von den Bürokraten vorgeschlagen. Da die Fähigkeit eines Parlamentariers von der ihn unterstützenden Organisation anhand der Höhe des ihm vom Finanzministerium zugeteilten Budgets abgeschätzt wird, sind jene Vertreter des Ministers, die über ein großes Budget verfügen,

Super-VIPs für die Parlamentarier. Die Bürokraten sind für das Parlament unentbehrlich, speziell für die regierende Partei.

Im Gegenzug würde das Parlament es den Bürokraten nicht antun, ein neues Gesetz zu verabschieden, das einen ungünstigen Effekt für die Bürokraten hätte. Z.B. steht die Beschränkung des *amakudari* (siehe b) schon seit Jahrzehnten auf der Tagesordnung, aber bis jetzt erfolgte noch keine verbindliche Gesetzgebung abgesehen von einigen Maßnahmen, die den Interessen der Bürokraten keinesfalls entgegenstehen. Außerdem unterstützen Politiker die Bürokraten, wenn diese Mitglied im Parlament werden möchten.

# b) Die Bürokraten und die Industrie

Die stärkste und sichtbarste Waffe der Bürokraten ist die Macht durch Erteilung oder Nichterteilung von Erlaubnissen und Anmeldungen, deren Zahl sich 1995 auf 10.945 belief. Das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium, das Transportministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Wohlfahrtsministerium sind besonders bekannt für solche Macht.

Darüber hinaus haben sie auch starke, aber "unsichtbare" Waffen, nämlich die sogenannten "administrativen Führungen (oder Empfehlungen)" (Gyôsei-shidô, "GS"). GS basieren manchmal auf dem Gesetz, manchmal aber auch nicht. Außerdem erfolgen die GS manchmal schriftlich und manchmal nur mündlich. Obgleich die meisten GS keine gesetzlich bindende Wirkung haben, erwarten die Bürokraten, daß ihre GS so respektiert werden, als seien sie Gesetze. Als ich in Tokyo arbeitete, wollte sich ein amerikanischer Mandant nicht an die GS halten. Als ich versuchte, mit dem zuständigen Bürokraten zu verhandeln unter dem Gesichtspunkt, daß solche GS keine verbindliche Wirkung hätten, sagte er lediglich "Sie können die gesetzliche Art der GS interpretieren, wie Sie wollen, aber Sie sollten die möglichen Kosten dabei nicht außer Acht lassen", und so gab er nie zu, daß solche GS nicht verbindlich sind. Normalerweise gibt es keinen Spielraum für Verhandlungen bezüglich der GS, wenn man mit untergeordneten Bürokraten spricht.

Oft nimmt eine GS die Form einer freiwilligen Beschränkung oder einer freiwilligen internen Richtlinie des Industrieverbandes an, d.h. solche Beschränkungen oder Regeln reflektieren letztlich die zugrundeliegende GS. Aus diesem Zusammenhang heraus fungiert der Industrieverband als Unterorganisation der Verwaltung.

Ein anderer Typ der GS ist es, die Annahme der Anmeldungen zu verweigern. Als eine Maßnahme der Deregulierung gilt, daß in vielen Fällen eine Erlaubnis nicht mehr notwendig ist, sondern nur noch eine formelle Anmeldung erfolgen muß. Anders als bei der "Erlaubnis" hat die Behörde keine Macht, den Inhalt der Anmeldung anzutasten, wenn die Formalitäten in Ordnung sind. Wenn die Verwaltung mit dem Inhalt jedoch nicht einverstanden ist, verweigert sie die Annahme einer solchen Anmeldung, bis der Inhalt zu ihrer Zufriedenheit geändert ist. Dieses ist nichts anderes als eine vorgetäuschte Deregulierung.

Die Vorzüge der GS sind die Flexibilität und die Schnelligkeit. Das ist nicht zu leugnen. Wegen ihrer Unsichtbarkeit und aufgrund der Tatsache, daß sie nicht unbedingt auf demokratische Art verabschiedet werden, müßten GS eigentlich lediglich temporäre Maßnahmen sein und sollten nicht für eine längere Zeit gültig sein.

Es ist auch zu bemerken, daß die Industrie unter den strengen Regelungen nicht nur leidet, sondern ebenso davon profitiert: Industrie, die unter der strengen Kontrolle des entsprechenden Ministeriums steht, profitiert von der Konkurrenzlosigkeit - andererseits verliert sie jedoch an Wettbewerbsfähigkeit besonders im internationalen Bereich.

Viele Firmen akzeptieren ehemalige hochrangige Bürokraten als Vorstandsmitglieder. Dieser Vorgang wird amakudari ("Abstieg vom Himmel") genannt und die betreffenden "Absteiger" werden sehr gut bezahlt. Ihre Aufgabe ist es normalerweise, die Verbindung zum Ministerium zu pflegen. Es wird gesagt, es gebe in den Ministerien spezielle Abteilungen, die diese amakudari organisieren. Unternehmen unter der Kontrolle des jeweiligen Ministeriums, werden dort "kabu" [Aktie oder Anteile] genannt. Nach mehreren Jahren der Tätigkeit scheidet der Ex-Bürokrat aus und erhält eine große Abfindungssumme. Er wird dann andernorts amakudari machen. Diese Art des Stellenwechsels nennt man watari-dori

[Wandervogel]. Firmen, die unter strenger Kontrolle des Ministeriums stehen, haben eine Spezialabteilung, deren Hauptaufgabe es ist, guten Kontakt mit dem Ministerium zu halten; die Bürokraten zu einem guten Abendessen und Golf einzuladen ist ihr tagtägliches Geschäft. Bei Finanzinstitutionen wird eine solche Abteilung Ministeriums-tan [im Auftrag des Finanzministeriums] genannt.

Überdies haben die Ministerien besondere öffentlich-rechtliche Körperschaften (tokushu hôjin) etabliert. Diese tokushu hôjin haben zwei Funktionen: (i) Regierungsentscheidungen im privaten Bereich durchzusetzen und (ii) ausgeschiedenen Bürokraten eine Vielzahl von gut bezahlten Posten anzubieten. Heute sind viele dieser tokushu hôjins veraltet und verschwenden nur noch Steuergelder, aber das zuständige Ministerium wehrt sich heftig gegen die Auflösung solcher tokushu hôjin. Ich denke, Sie werden wissen, warum.

Es gibt viele Beispiele, die die dubiosen und engen Beziehungen zwischen der Bürokratie und der Industrie aufzeigen. Nach Presseberichten hatte das Wohlfahrtsministerium bereits 1983 darin eine Gefahr erkannt, daß Medikamente gegen Hämophilie benutzt wurden, ohne daß diese wegen AIDS-Gefahr zuvor durch Erhitzung sterilisiert wurden. Jedoch bat den Berichten zufolge das Pharmaunternehmen "M", das große Mengen nicht sterilisierte Medikamente auf Lager eingeführt hatte und das amakudari-Ex-Bürokraten als Verwaltungsratsmitglieder und als Präsident (Verwaltungsratsvorsitzenden) akzeptiert hatte, den Gebrauch solcher Medikamente nicht verboten. Das Ministerium fertigte mit Unterstützung seiner Kontrolle unterstehender bekannter Wissenschaftler (festgenommen am 29. August 1996 unter dem Tatverdacht der fahrlässigen Tötung im Geschäftsbereich) den Berichten zufolge einen Bericht an, daß die Situation nicht so ernst sei, und erlaubte "M" den Verkauf des Medikaments mit der Folge, daß viele Hämophilie-Patienten an AIDS erkrankten, von denen inzwischen ca. 400 verstorben sind.

# c) Die Politiker (besonders die der Regierungspartei) und die Industrie

Die Regierungspartei schützt die Industrie und die Industrie unterstützt die Regierungspartei durch politische Spenden und die Organisation der Abstimmungen. Letzteres trifft aber nur für altmodische Industrien wie Baugesellschaften der Regionen zu.

## d) Elegante Kontrolle von Informationen

Ministerien und führende Politiker haben eine ausgeklügelte Methode entwickelt, um Informationen zu kontrollieren: Sie verbreiten Informationen durch ihnen angegliederte "press clubs". Die meisten Massenmedien folgen einfach den Verlautbarungen solcher Presseclubs, vielleicht weil es besonders einfach ist, sich ohne eigene Nachforschungen und eingehendere Analysen auf die Informationen zu verlassen, und wegen der Angst vor dem Ausschluß aus diesen Presseclubs, falls man zu kritisch ist. In einer demokratischen Gesellschaft haben die Massenmedien die wichtige Aufgabe, wahre Informationen zu verbreiten und so zur Aufklärung und Bildung der Menschen beizutragen. Daher bedaure ich, daß japanische Massenmedien diesen Grundsatz nicht bedingungslos beherzigen.

# 3. Die Kontrolle der Lokalregierung durch die Nationalen Bürokraten

Die Autonomie der regionalen Präfekturen wird eine "30%-Autonomie" genannt, hauptsächlich deshalb, weil nur 30% des örtlichen Budgets aus den örtlichen Steuern bestritten werden, während die restlichen 70% von der Zentralregierung, speziell dem Finanzministerium, zugeschossen werden. Darüber hinaus werden viele Befugnisse der Präfektur-Gouverneure von der Zentralregierung bestimmt; d.h., daß diese Bereiche (kikan inin jimu) der Kontrolle der Zentralregierung unterstehen. Daher haben die Staatsbürokraten (besonders die des Finanzministeriums) im Gegensatz zu den örtlichen Bürokraten enorme Macht. Eine der Hauptaufgaben der Tokyoter Büros der Präfekturen ist es, den Kontakt mit den Bürokraten und den Politikern aufrecht zu erhalten. Laut Zeitungsberichten haben die Regionalregierungen im Jahr 1995 DM 42 Millionen für die Bewirtung dieser Leute

ausgegeben. Als Ergebnis sind die Provinz-Parlamentarier quasi Lobbyisten und gehen ständig mit den Staatsbürokraten um.

# 4. Überrepräsentation der ländlichen Gebiete

Trotz der großen Veränderung in der Bevölkerungsdichte wurden nur wenige Anstrengungen unternommen, das Wahlsystem zu ändern. In der Folge sind die ländlichen Gebiete im Vergleich zu den großen Städten überrepräsentiert. In Extremfällen ist das Verhältnis der Stimmen schlechter als 1:5 zugunsten der ländlichen Gebiete.

Wenn man (i) das goldene Dreieck der Macht, (ii) die starke Kontrolle durch die Zentralverwaltung über die Regionalregierungen und (iii) die politische Überrepräsentierung der ländlichen Gebiete in Betracht zieht, ist es eindeutig, wer wirklich hilflos in Japan ist: die Verbraucher in den großen Städten. Sie leiden unter einer starken politischen Apathie, da sich ihre Meinung nicht effektiv im Parlament widerspiegelt. Man nennt sie die "schweigende Mehrheit" im Gegensatz zu der "lauten Minderheit" wie z.B. landwirtschaftlichen Genossenschaften oder Branchen, die von der Regierung geschützt werden.

Glücklicherweise sind die Verbraucher in den Großstädten das Ziel der ausländischen Exporteure. Daher fallen die Interessen dieser Konsumenten und die der ausländischen (speziell amerikanischen) Exporteure oft zusammen. Viele der Deregulierungen wurden erst durch den amerikanischen Druck möglich. Somit werden die USA als die stärkste (oder jedenfalls die einzig effektive) Oppositionspartei angesehen. Diese Tatsache erinnert mich an die japanische Regierung der *Edo-*Zeit, die beständig ihr Volk unterdrückte und gleichzeitig die Ausländer fürchtete.

Überrepräsentation der ländlichen Gebiete verursacht auch das Gefühl der Machtlosigkeit und demgemäß auch die politische Apathie der Wähler in großen Städten, wo die Bevölkerung stärker an der Demokratie interessiert ist und Fälle von Wahlbeeinflussung weniger beobachtet wird als in ländlichen Gebieten.

# 5. Verdienst und Nachteile der japanischen Bürokratie

Max Weber hat sechs Merkmale der Bürokratie beschrieben: (i) eindeutige Festlegung der Macht durch Gesetze oder Satzungen, (ii) Hierarchie, (iii) umfassende Dokumentation, (iv) Spezialisierung, (v) organisierte Arbeit und (vi) Durchführung von Pflichten in Übereinstimmung mit klaren Regeln. Wenn wir die japanische Bürokratie mit Webers Modell vergleichen, so werden zwei große Unterschiede deutlich:

## Hinsichtlich der Merkmale (i) und (iv):

Es bestehen nicht notwendig klare Regelungen. Außerdem werden die wichtigen Entscheidungen in einem Ministerium durch *ringi* herbeigeführt. D.h. es wird die Zustimmung aller Mitarbeiter in den betroffenen Abteilungen eingeholt, indem die Entwürfe in den Umlauf gebracht werden. Somit hat keine Einzelperson die Macht, und niemand muß die Verantwortung im Entscheidungsprozeß allein übernehmen.

## Hinsichtlich des zweiten (ii) Merkmals:

Der private Sektor wird als das untergeordnete Organ innerhalb der Hierarchie angesehen (Oft wird der Ausdruck *tsûtatsu* benutzt, um eine GS zu bezeichnen, die sich auf den privaten Sektor bezieht. Aber dies setzt die Hierarchie zwischen den Bürokraten und dem privaten Sektor voraus, da die ursprüngliche Bedeutung des Wortes die interne Weisung vom übergeordneten zum untergeordneten Organ innerhalb der Verwaltung beinhaltet).

## a) Verdienste

Niemand kann die Erfolge der Bürokratie leugnen, die die japanische Wirtschaft unter strenger Führung, Kontrolle und Schutz durch die Regierung in Einklang mit den wohldurchdachten Plänen ihrer cleveren und patriotischen Mitglieder zu dem gemacht hat, was sie heute ist. Hochqualifiziertes Personal der nationalen Verwaltung hat den politischen Sektor, der von vergleichsweise niedrigerer Qualität war, unterstützt und ergänzt und die Produktivkräfte des fleißigen Volkes in die richtigen Bahnen gelenkt.

Trotz der relativ großen Macht gibt es nur vergleichsweise wenige Fälle von Korruption (vorausgesetzt wir sehen Abendessen nicht als Bestechung an - japanische Gerichte sind recht großzügig in dieser Hinsicht und sehen dies nicht als Bestechung an, solange es im Rahmen bleibt. Dieser "Rahmen" wird nach der Position des Bürokraten beurteilt, so daß Bedienstete niedrigeren Ranges eher schuldig sind). Im Vergleich dazu findet in Entwicklungsländern, wo das schnelle wirtschaftliche Wachstum durch die strenge Regierungskontrolle vorangetrieben wird, die Korruption oft im Bereich der Schlüsselpositionen statt. Durch das *ringi*-System gibt es jedoch weniger dieser Schlüsselpositionen in Japan. Außerdem wollen hochrangige Bürokraten sich nicht die Möglichkeit einer späteren *amakudari*-Position dadurch verderben.

GS werden oft benutzt, um persönliche Auseinandersetzungen zu beenden. Diese Maßnahme wird befürwortet, da sie schnell, heimlich, billig (wenn nicht sogar kostenlos) und flexibel ist im Vergleich zur gerichtlichen Streitbeilegung.

Als das Produkthaftungsgesetz [Seizôbutsu sekinin-hô<sup>5</sup>] 1995 in Kraft trat, empfahl die Regierung ein neu eingerichtetes "PL (Products Liability) Center" zu konsultieren, welches aus Repräsentanten der Industrie besteht und vom Wirtschaftsministerium überwacht wird.

# b) Nachteile

- Der wichtigste politische Grundsatz ist der der *Problemvermeidung*. So tendieren die Bürokraten dazu, Angelegenheiten ohne Präzedenzfall abzuweisen. Diese Einstellung erschwert nicht nur die Anpassung der Wirtschaft an neue Umstände (die unrühmliche exzessive Regulierung behindert die japanische Wirtschaft und ihre Erholung von der langen Rezession), sondern kostet zudem Leben. Durch das Erdbeben, das Kobe am 17.1.1995 zerstörte, starben über 5000 Menschen. Viele Ausländer versuchten bei der Rettung der verschütteten Menschen Hilfe zu leisten. Die Stadt Kobe lehnte derartige Unterstützung zunächst jedoch ab, mit der Begründung, es ständen keine Dolmetscher zur Verfügung. Die Rettungshunde aus der Schweiz wiederum wurden gestoppt, da sie erst die Quarantäne durchlaufen sollten, bevor sie die sterbenden Menschen retten durften. Es drängt sich der Eindruck auf, daß für solche Bürokraten Ordnung wichtiger als ein Menschenleben ist (siehe auch V.3.(ii).
- Die lange bürokratische Tradition der *Heimlichtuerei* und die herablassende Gleichgültigkeit gegenüber dem Volk (*chôzen shugi*).
- Mangel an Verantwortungsbewußtsein, als Folge der Mischung des chôzen shugi- und des ringi-Systems.
- Aufgrund der kanson minpi-Mentalität (Bürokraten werden geachtetund das Volk verachtet) wissen die Bürokraten nicht, wie wichtig die öffentliche Meinung ist, besonders in westlichen Nationen. Wenn sie an westliche Nationen auf die gleiche Art und Weise herantreten, bemerken sie die kulturellen Unterschiede. Japan leidet erheblich dadurch, daß der öffentlichen Meinung im Inland wie im Ausland zu wenig Aufmerksamkeit zuteil wird, dabei könnten viele dieser Mißverständnisse durch eine offensive Informationspolitik aus dem Weg geräumt werden. In Verhandlungsgesprächen versäumen es die japanischen Bürokraten, sowohl in Japan als auch in den USA und Europa, sich mit den Ergebnissen an die Öffentlichkeit zu wenden. Sie denken, die Leute hätten mit diesen politischen Fragen nichts zu tun. Daher wissen nur die wenigsten, daß sich die Zölle seit 1978 auf Null belaufen, während sie in der EU für GATT-Mitglieder 10% betragen. Aber viele Ausländer sind unzufrieden und voreingenommen gegenüber Japan, weil sie glauben, daß die Importzölle in Japan sehr viel höher seien als in den USA oder in der EU. Deshalb unterstützten sie ihre Regierung dabei, Vergeltungsmaßnahmen gegen Japan zu ergreifen. Kansonminpi hat schon viele Einbußen Japans verschuldet.)
- Starker Ressortegoismus (sectionalism). Dieser wird oft mit: "ministeriale Interessen vor nationalen Interessen" beschrieben.

 Außerdem schafft allein die Tatsache, daß eine Organisation, deren demokratische Kontrolle schwierig ist, mit so großer Macht ausgestattet ist, eine Bedrohung für die Demokratie.

# 6. Aktuelles Beispiele: Der jûsen Fall

Gegenwärtig ist die Krise von sieben Bau-Kredit-Firmen (japanische Abkürzung: jûsen) der größte Streitpunkt in Japan. Jûsen sind Tochtergesellschaften von Banken und stehen nun vor einer Finanzkrise, die durch den Verfall der Bodenpreise ausgelöst wurde. Jûsen haben DM 48 Milliarden Kredit von den Muttergesellschaften (vorwiegend Geschäftsbanken) und DM 82,5 Milliarden von landwirtschaftlichen Finanzinstitutionen aufgenommen. 1993, als die Krise begann, kamen das Finanzministerium und das Landwirtschaftsministerium auf der mittleren Führungsebene heimlich überein, daß die landwirtschaftlichen Finanzinstitutionen nicht leiden sollten. Auf der Basis dieser Abmachung wurde ein Programm von den Ministern dieser Ministerien entwickelt, demzufolge die Muttergesellschaften (die Banken) alle Rechte an jûsen abgeben sollten, während die Rückzahlungen an die landwirtschaftlichen Kreditinstitute in voller Höhe erfolgen sollten. Diese wiederum sollten davon aber nur DM 7 Milliarden an jûsen - quasi als "Spende" - abgeben. Mehr als DM 9 Milliarden (DM 75 pro Kopf) sollten dem Steuerzahler aufgebürdet werden. Aber die Summe der Kredite, die nur schwierig wieder beizutreiben sind, wird höher eingeschätzt. In diesem Fall müßte jeder Japaner ungefähr DM 200 bezahlen.

Es ist anzumerken, daß ein solches Programm, das eine große Belastung der Bevölkerung impliziert, hinter verschlossenen Türen von den Ministerien ausgearbeitet wurde. Es wurden weder Details bekanntgegeben, noch wurde bisher irgend jemand angeklagt. Die Enthüllung von Tatsachen und eine gerechte Rückzahlung wäre möglich, wenn juristische Maßnahmen ergriffen werden, aber man "erwartet" von den Banken, daß sie keinen Konkurs anmelden. Es ist außerdem anzumerken, daß 138 aller Direktoren und gesellschaftsinternen Prüfer der japanischen Banken amakudari des Finanzministeriums sind (Stand Juni 1995).

Außerdem ist der offizielle Diskontsatz sehr niedrig, nämlich bei 0,5% angesetzt, und es wird erwartet, daß die Banken in diesem Geschäftsjahr den höchsten Netto-Gewinn aller Zeiten erwirtschaften werden - auf Kosten der Einzahler versteht sich. Es sieht so aus, als ob das Programm des Finanzministeriums und dieser niedrige Diskontsatz wieder ein "package deal" seien. Aber es ist tatsächlich ein weiteres Beispiel für die Vorteile der "lauten Minderheit" (Banken und politisch überrepräsentierte Landwirte) auf Kosten der "schweigenden Mehrheit" (Bankkunden und Steuerzahler, insbesondere in den großen Städten). Diesmal jedoch entpuppt sich letztere als nicht-schweigend, und der Haushaltsplan erfährt starken Widerstand aus der öffentlichen Meinung.

## IV. JURISTISCHE ASPEKTE DER VERWALTUNGSREFORM

Da das Thema der Verwaltungsreform im allgemeinen zu umfangreich ist, werde ich mich hier auf den Bereich der juristischen Aspekte beschränken. Eine Gesellschaft mit einer kleinen Regierung muß eine starke Justiz haben. Zum Beispiel gibt es viele Gesetze, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, welche für deren Verletzungen durch Wirtschaftsunternehmen keine oder nur halbherzige Sanktionen vorsehen, weil der Minister, der das Gesetz entwarf, den Selbstkontrollmechanismus des GS bevorzugt. Die Tatsache, daß viele Unternehmen diesen "Vertrauensvorschuß" genießen, bedeutet, daß die Gerichte faktisch keine oder nur geringe Macht haben, um die Unternehmen zu kontrollieren.

Ordnungsgemäßes Verfahren (due process) im administrativen Entscheidungsprozeß

Anders als im Strafverfahren wurde der Aspekt des "ordnungsgemäßen Vorgehens" im Verwaltungsverfahren bisher nie ernsthaft betrachtet. Angesichts der "Herrschaft der Verwaltung" sollte jedoch mehr Gewicht auf diesen Punkt gelegt werden.

Art. 6 des Baustandardgesetzes [Kenchiku kijun-hô<sup>6</sup>], besagt, daß im Rahmen eines jeden Bauvorhabens die zuständige Behörde bestätigen muß, daß das geplante Gebäude mit den

einschlägigen Gesetzen und Verordnungen übereinstimmt. Viele lokale (Präfektur- und Kommunal-)Regierungen haben jedoch GS, die von den Planern einen Beitrag (eine Spende) fordern. Laut der GS-Tabelle der Stadt Itami wurde ein Bauherr aufgefordert, ca. DM 140.000 zu spenden. Von der Stadtverwaltung Itamis wurde ihm zu verstehen gegeben, daß er ohne diese Spende die erforderliche Genehmigung nicht erhalten würde. Nach Zahlung der Spende und Erhalt der Genehmigung verklagte er die Stadtverwaltung von Itami mit der Begründung, daß eine so erzwungene Spende ein Delikt sei. Am 18. November 1988 verwarf das Distriktgericht Kobe die Klage jedoch mit der Begründung, daß (i) die GS einen "guten Grund" hatten, und (ii) es keinen Beweis dafür gäbe, daß die Genehmigung nicht erteilt worden wäre, wenn er die Zahlung nicht erbracht hätte, und außerdem sei (iii) der Kläger nicht zur Zahlung gezwungen worden. Mit dem normalen Menschenverstand ist der zweite (ii) Punkt schwer zu verstehen. Das Gericht bestätigt, daß bisher niemand die Zahlung verweigert hat, was erkennen läßt, daß eine erhebliche Anzahl von Bewerbern zur Zahlung gezwungen wurde. Außerdem wurde das ordnungsgemäße Verfahren (due process) für Verwaltungsfälle nicht berücksichtigt.

# Betonung der Rolle der Justiz

Japanische Richter haben keine abstrakte Befugnis, über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu entscheiden. Darüber hinaus gilt als allgemeine Tendenz, daß die Richter in Japan ihre Rolle strikt darauf beschränkt haben, ausschließlich Streitigkeiten beizulegen. Dem möglichen Effekt, den ein Urteil auf das Volk haben kann, wurde hingegen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Ein Beispiel dafür sind die Gerichtskosten bei Klagen im Interesse einer Gruppe von Beteiligten.

Gemäß Art. 267 Handelsgesetz [Shôhô<sup>7</sup>], der eingeführt wurde, um die Aktiengesellschaften nach dem Vorbild des amerikanischen Rechts zu demokratisieren, kann ein Aktionär unter bestimmten Voraussetzungen selbst einen Rechtsstreit im Namen des Unternehmens anstrengen, um einen Anspruch der Gesellschaft gegen ein Mitglied des Verwaltungsrats durchzusetzen. Hinsichtlich der Gerichtskosten wurde 1992 vom Tokyoter Distriktgericht entschieden, der Streitwert entspreche dem Betrag, der gegenüber diesem Mitglied eingefordert werden soll. Auf der Grundlage dieser Interpretation errechnete das Gericht Kosten von DM 3,3 Millionen, die natürlich unbezahlbar waren, und lehnte den Fall ab. Aber sogar wenn der Kläger den Streit gewinnt, ist es nicht er selbst, der das Geld bekommt, sondern das Unternehmen. Deshalb hat eine solche Interpretation zweifelsohne einen einschüchternden Effekt auf derartige Aktionärsklagen und degradiert den Art. 267 Shôhô zur Bedeutungslosigkeit. Der Fall ging bis zum obersten Gerichtshof, der die Regelung im Jahre 1994 dahingehend auslegte, daß der Streitwert nicht kalkulierbar sei, weshalb sich die Gerichtskosten auf lediglich DM 110 belaufen würden.

#### Offenlegungspflichten (Disclosure)

Es ist eine theoretische Grundvoraussetzung der Demokratie, daß das Volk informiert sein muß, insbesondere über politische Angelegenheiten. In einigen Präfekturen bestehen schon Verordnungen über disclosure, die sehr lobenswert sind. Die Informationen, die von dieser Offenlegung ausgenommen sind, müssen jedoch strikter beurteilt werden. Beispielsweise bestimmt Art. 9 der Verordnung über Offenlegungen der Stadt Tokyo, daß die Veröffentlichung unter anderem solcher Informationen abgelehnt werden könne, (i) die nicht als im Rahmen des Gesetzes zu veröffentlichen angesehen werden, oder (ii) deren Veröffentlichung die Beziehungen zum Staat beeinträchtigen könnten. Die erste Formulierung ist sehr vage und die zweite könnte die Veröffentlichung z.B. von Nachweisen hinsichtlich etwaiger Bewirtungen der lokalen Regierungen für nationale Bürokraten verhindern. Am 20. Juni 1996 erließ das Tokyoter Distriktgericht eine ermutigende Entscheidung zu diesem Punkt. Es verpflichtete die Tokyoter Stadtverwaltung, Informationen über Namen der auf Kosten der Steuerzahler bewirteten Personen und den Anlaß der Besprechung offenzulegen.

In Anbetracht der enormen Machtfülle der japanischen Bürokratie ist das Gesetz über Offenlegungspflichten auf nationaler Ebene, das enormem Widerstand durch die Bürokraten erfährt, unumgänglich.

Weiter sei angemerkt, daß das neue japanische Zivilprozeßgesetz [Minji soshô-hô<sup>8</sup>] ungewöhnlicherweise diejenigen Dokumente von der Möglichkeit der gerichtlichen Beweisanforderung ausnimmt, die sich in Besitz oder Verwahrung eines öffentlich Bediensteten oder ehemaligen öffentlich Bediensteten befinden (Art. 220 Nr. 4).

# Transparenz

In dieser Hinsicht ist das Gesetz über Verwaltungsverfahren von 1993 [Gyôsei tetsuzuki-hô<sup>9</sup>] ein Meilenstein. Dieses Gesetz strebt die Einführung eines ordentlichen Verfahrens und auch der Anhörung im Verwaltungsprozeß an. Wenn ein Antrag abgelehnt wird, muß eine Begründung angegeben werden. Es stellte zudem erstmals klar, daß die GS keine bindende Wirkung haben und auf Verlangen schriftlich abzugeben sind. Dies ist ein großer Fortschritt, da die Bürokraten dazu tendieren, die Existenz von GS zu leugnen. Das Nicht-Befolgen von GS sollte keinerlei Repressalien zur Folge haben. Trotz allem sind (i) viele Vorschriften lediglich instruktiv, und (ii) zudem gilt es nicht für GS der lokalen Regierungen.

## "Besondere Gewaltverhältnisse"

Diese überholte Theorie wird heute von den Gerichten zwar nicht direkt angewandt, aber man tendiert dazu, bei internen Fällen von Schulen, Gefängnissen oder Verwaltungsorganen in Abhängigkeit von der "Autonomie" zu entscheiden. Ich halte dies jedoch für eben jene "besonderen Gewaltverhältnisse", lediglich einen Deckmantel Bezeichnung. Gerichtliche Kontrolle sollte so weit wie möglich verfügbar sein, besonders in Japan, wo die exekutive Gewalt so stark und Kontrolle durch die Regierung aus kulturhistorischen Gründen problematisch ist.

# Grundlegende Änderungen in der Verwaltungsgesetzgebung

Eines der auffälligsten Merkmale des öffentlichen Rechts in Japan ist, daß es zahlreiche Gesetze über die Verwaltungsorganisation gibt, während es nur sehr wenige Regelungen bezüglich etwaiger Restriktionen (Gebote und Verbote; und die Kriterien dafür) gegenüber der Verwaltung gibt, die immer freie Hand behalten will. Der Mangel an solchen gesetzlichen Kriterien hat zwei wesentliche Folgen: (i) die Schwierigkeit der gerichtlichen Kontrolle und (ii) die leichte Anwendung der GS. Um diese Situationen zu vermeiden, müssen die Pflichten der Verwaltung und die sie betreffenden Verbote so klar und eindeutig wie möglich gesetzlich festgelegt werden.

## Demontage des "goldenen Dreiecks"

Amakudari müssen gesetzlich stark beschränkt werden. Um dennoch den Fähigkeiten der Bürokraten zu entsprechen, und um Fälle von Korruption zu vermeiden, sollte ihr Lebenseinkommen im Gegenzug erhöht werden. Darüber hinaus muß der Nährboden für dubiose Beziehungen zwischen der Industrie und der Regierung zerstört werden. Z.B. sollten öffentliche Bauarbeiten von öffentlichen und nicht von privaten Anbietern erledigt werden dies ist nämlich einer der Gründe dafür, daß die Autobahngebühr zwischen Tokyo und Osaka (ca. 500 km) DM 150 beträgt (einfache Fahrt). In einem berühmten Lehrbuch des Strafrechts heißt es, daß bei der "Bekämpfung" von Kartellabsprachen behutsam vorgegangen werden müsse, um übermäßige Konkurrenz, besonders in der Bauindustrie, zu vermeiden. Wissenschaftler, die den eigennützigen Zielen der Regierung derartig huldigen, müssen gehen.

## Ein Mensch, eine Stimme

In bezug auf diesen Punkt, der die japanische Demokratie schier zum Zerspringen bringt, müssen die Gerichte mehr Courage zeigen. Es ist hoffnungslos, die Abgeordneten selbst in dieser Angelegenheit entscheiden zu lassen, da die Vertreter der ländlichen Gebiete dieses Thema nie ernst nehmen werden.

# Größere Kapazitäten und mehr Typen von Juristen

Japan muß mehr Juristen haben, um seiner zukünftigen Rolle gerecht werden zu können. Die Anzahl der Anwälte und Richter war beschränkt. Das wirkte sich so aus, daß das Volk Schwierigkeiten hatte, sein Recht wahrzunehmen. Zu meiner Studienzeit war die Anzahl der Referendare (d.h. der Kandidaten für den Posten eines Anwalts, Richters oder Staatsanwalts) auf maximal 500 im Jahr beschränkt (was eine Bestehensquote der Staatsprüfung von 2% bedeutete; heute sind es immerhin schon 3%). Der Druck der Amerikaner half, die Zahl auf 700 anzuheben und für die nahe Zukunft 1000 anzuvisieren, was meiner Meinung nach in die richtige Richtung geht. Wenn die Zahl erhöht wird, sollte die einheitliche Ausbildung geändert werden. Ich denke, eine Station in einem Unternehmen oder im Ausland - wie das in Deutschland längst üblich ist - wären gute Maßnahmen, um verschiedene Spezialisierungen der Juristen zu fördern. Ich wurde von der japanischen Anwaltskammer gebeten, über die internationale Auslegung des Ausbildungssystems in Deutschland zu berichten. Momentan ist es noch so, daß ein Referendar, der ins Ausland reisen möchte, zunächst die Erlaubnis des Obersten Gerichtshofes einholen muß.

#### V. KULTUR

In den Phasen des rapiden Auf- und Wiederaufbaus (nach 1867 und nach 1945) hat der Fleiß des japanischen Volkes in Verbindung mit der Führung durch die Elite der Bürokraten zu respektablen Ergebnissen geführt. Auf diesen Fleiß sind wir Japaner stolz. Darüber hinaus war auch die Kombination von im Konfuzianismus wurzelnder Strebsamkeit (die auch die kulturelle Basis der Entwicklung der anderen ostasiatischen Staaten ist) und die auf der mura (Dorf)-Mentalität beruhende Fähigkeit zur Teamarbeit eine wichtige Triebfeder des japanischen "Wirtschaftswunders". Solange die Zielrichtung vorgegeben ist, marschierten die Japaner mit enormer Geschwindigkeit und im Gleichschritt in diese Richtung. Wir verfolgten westliche Konkurrenten, schlossen zu ihnen auf und überholten sie schließlich. Jetzt, da die Japaner die Konkurrenz in vielen industriellen Bereichen überholt haben, und es keine Konkurrenten mehr einzuholen gilt, scheinen die Japaner orientierungslos dazustehen. Die Elite-Bürokraten, die den Weg ebneten und die Richtung vorgaben, haben begonnen, seido hirô (Sykstemermüdung) zu entwickeln. Jetzt wird das japanische Volk zeigen müssen, ob es in der Lage ist, seinen Weg (insbesondere den demokratischen) auch ohne die Führung der Elite-Bürokraten zu finden.

Es bleibt festzustellen, daß nicht nur die Demokratie auf dem politischen Level, sondern auch die "Herrschaft der Massen" in den Aktionärversammlungen und am Kapitalmarkt nicht zufriedenstellend funktioniert: z.B. erscheint der "normale" Aktionär auf den Hauptversammlungen selten. Aber "spezielle" Aktionäre (sôkaiya) drohen den Unternehmen damit, sie würden auf der Hauptversammlung Probleme machen, wenn nicht gewisse Zahlungen an sie erfolgten. Sie können sich keine Vorstellung davon machen, wie sehr die Gesellschaften sich vor dieser Art von Aktionären fürchten. Nehmen wir zum Beispiel das Jahr 1996, in dem mehr als 90% der eingetragenen Gesellschaften ihre Hauptversammlungen am 27. Juni um 10 Uhr vormittags abhielten, um die Kräfte der sôkaiya zu zerstreuen. Deshalb bestimmt das Handelsgesetz in Artt. 497 und 294-2, daß das Angebot von Vorteilen in Zusammenhang mit der Ausübung der Aktionärsrechte ein Verbrechen ist. Kürzlich wurden leitende Angestellte von Takashimaya, einem bekannten Warenhaus, verhaftet, weil sie angeblich 80 Millionen Yen (ca. 1,14 Millionen DM) an die sôkaiya gegeben haben.

Ich habe versucht, starke kulturelle Hindernisse bezüglich demokratischer Systeme zu beschreiben: bei Wahlen und in der Politik, bei der Führung von Aktiengesellschaften und auf dem Kapitalmarkt. Es gibt zwei wichtige Voraussetzungen für ein demokratisches System: (i) Offenlegung von Informationen und (ii) eine aktive Masse (die selber denkt und ihre Meinung zum Ausdruck bringt). Jedoch (i) versuchen die ausführenden Organe (Regierung oder Direktoren) in Japan, Informationen zurückzuhalten, und tendieren dazu, sich abseits der Masse zu halten, und (ii) ist die Masse nicht unbedingt an der Kontrolle des Systems interessiert.

Ein historischer Unterschied zwischen Japan und Westeuropa ist, daß Westeuropa die Erfahrung der Revolution durch das Volk gemacht hat (speziell die französische Revolution und wie wir alle wissen, wurde auch Hitler vom Volk gewählt), während Japan keine Erfahrungen durch eine Revolution gemacht hat. Jede Revolution (dazu rechne ich auch die mit einer Revolution vergleichbaren Umwälzungen (de facto-Revolutionen)) war ein Machtkampf innerhalb der herrschenden Klasse, der unabhängig vom Volk stattfand oder eine vollständig von einer ausländischen Macht initiierte de facto Revolution: (i) Die Meiji-Revolution (Machtkampf zwischen bakufu-treuen samurai und Tenno-treuen samurai) im Jahre 1867; (ii) der de facto coup d'etat in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhundertes basierend auf tôsuiken (Machtkampf zwischen dem Militär und dem Kabinett); und (iii) die Revolution von 1945, als Japan eine demokratische Shôwa-Verfassung von den USA "geschenkt" bekommen hatte.

Angesichts des hohen Bildungsniveaus ist es nicht richtig anzunehmen, daß die Masse schwieg und passiv blieb, weil sie dumm war. Hierfür muß es einen tiefverwurzelten kulturellen Grund geben (Anlage 3).

# 1. Mura (Dorf)-Mentalität

Japan hat eine lange Tradition in Feudalismus, wobei die Bauern in einer geschlossenen Gemeinschaft lebten und miteinander kooperieren mußten. Diese Mentalität herrscht immer noch vor.

Nach meiner Beobachtung hat diese *mura*-Mentalität drei charakteristische Kennzeichen, nämlich: (i) eine Mitläufermentalität (*yokonarabi*), (ii) die Tendenz, sich verstärkt für die Belange innerhalb der eigenen Gruppe zu interessieren, während Angelegenheiten außerhalb dieser Gruppe vernachlässigt werden, und (iii) eine wichtige Rolle der "Schande".

# 2. Konformität, Mitläufermentalität (yokonarabi)

Japaner entscheiden in der Regel nichts allein. Sie erforschen zunächst, was "die anderen tun", und machen es ihnen dann nach. Dieses Verhalten führt gelegentlich zu einer geradezu pervertierten Gleichheit (z.B. in der "Konvoi-Devise": man muß den Schritt des schwächsten Mitglieds der Gruppe halten und die Starken sollen den Schwachen helfen - was beispielsweise in Banken eine sehr gängige Praxis ist). Einer der besten Verkaufs-Slogans in Japan ist: "Alle Leute lieben dieses Produkt". Eine der großen Charakteristika der japanischen Verbraucher ist, daß man Markenartikel stark bevorzugt und lieber dem letzten Modetrend bedingungslos folgt, als einen eigenen Stil zu entwickeln. In St. Honoré in Paris kann man viele japanische Schulmädchen, meist aus Familien mit durchschnittlichem Einkommen, finden, die verrückt nach Kleidern von Chanel und Christian Dior sind. Bitte beobachten Sie aufmerksam die Worte der japanischen Regierung angesichts einer unvorhergesehenen Situation. Sie sagt häufig: "Wir werden den Fall sorgfältig untersuchen. Wir können dazu nicht Stellung nehmen, bevor wir nicht die internationalen Reaktionen studiert haben."

Diejenigen, die es ablehnen, im Gleichschritt mit den anderen zu gehen, oder die andere Ansichten haben, werden als dreist angesehen und oft vom Rest der Gruppe tyrannisiert.

Geprägt durch die Wertvorstellungen des Konfuzianismus, der immer noch relativ stark in Japan vertreten ist, wird es als tugendhaft betrachtet, jeglicher Form von Autorität kollektiven Gehorsam entgegenzubringen. Mit anderen Worten: Die Kritik des einzelnen an der Autorität des Kollektivs wird als ungehöriges Verhalten abgestempelt. Die Kombination von Konfuzianismus als senkrechtem und yokonarabi-Mentalität als horizontalem Maßstab für richtiges Verhalten bescheren so den Machthabern eine ideale Situation. Wäre ich ein Diktator und hätte ich die Möglichkeit, mir meine Untertanen auszusuchen, würde ich ohne zu zögern, Japaner wählen.

Diese Kombination könnte jedoch eine Massenproduktion von Menschen zur Folge haben, die wie Soldaten zwar loyal sind, aber die nicht selbständig denken - wie es vor dem Zweiten Weltkrieg in Japan der Fall war. Dieser Menschenschlag ist ideal einsetzbar als Soldat oder

Fabrikarbeiter, aber nicht in der kreativen Industrie, die Japan heute verfolgt. Vor allem paßt eine solche Kultur nicht zur Demokratie.

# 3. Strikte Trennung zwischen persönlicher und fremder Interessensphäre

Japaner tendieren dazu, denjenigen viel Aufmerksamkeit zu schenken, die mit ihnen in der gleichen Gemeinschaft (z.B. Familie, Dorf, Unternehmen oder Ministerium) leben. Aber sie bringen nur wenig Interesse für Außenseiter auf, sondern fürchten oder bewachen diese eher. Deshalb wird viel Aufwand betrieben, um persönliche Beziehungen aufzubauen (beispielsweise durch Bewirtung). Wenn man einmal "drin" ist, wird einem auch unbedingt vertraut. Das macht Verträge unter Japanern sehr einfach und kurz. Aus diesem Grund wäre der Abschluß eines Ehevertrags das letzte, was ein durchschnittliches Ehepaar tun würde. Ist man einmal Mitglied in einer solchen mura-Gemeinschaft oder hat man eine mura-Gemeinschaft geschlossen, wird von den Beteiligten erwartet, einander zu vertrauen. So bilden auch die Parteien einer Vereinbarung eine kleine mura-Gemeinschaft. Japaner gehen traditionell keine vertraglichen Bindungen ein, solange sie sich noch nicht gut kennen. Verträge sind in der Regel einfach und kurz gefaßt und beinhalten üblicherweise eine symbolische Klausel, daß die Parteien sich gemäß dem Grundsatz von Treu und Glauben verhalten sollen, was rechtlich nicht sehr sinnvoll ist. Um die persönlichen Beziehungen zu pflegen, werden in den Unternehmen viele "feuchtfröhliche" Parties, Golfturniere und Betriebsausflüge (manchmal sogar ins Ausland) veranstaltet. Aus diesem Grund existiert eine starke mentale Barriere, wenn es um interne Kontrollen der mura-Gemeinschaft geht. Corporate governance ist in Japan ein schwieriges Unterfangen, da das Mißtrauen gegen Kollegen, das hinter der Idee corporate governance steckt, Unruhe in der mura-Gemeinschaft verursacht. Es ist daher nicht verwunderlich, daß es viele Fälle gibt, in denen ein Fehlverhalten oder die Verursachung eines großen Verlustes durch einen Angestellten von der Firma nicht bemerkt wurde.

Diese strikte Trennung zwischen "Drinnen" und "Draußen" führt zu folgenden Ergebnissen:

(i) Die Menschen zeigen wenig Interesse an öffentlichen Angelegenheiten, die nicht direkt die eigene Gruppe betreffen. So interessieren Themen wie Flüchtlinge in der Dritten Welt, Umwelt- oder Tierschutz die Japaner nicht sehr, solange sie nicht denken, daß Untätigkeit eine Schande gegenüber "draußen" darstellt (siehe unten 4.).

Japaner neigen dazu, nicht den Politiker zu wählen, der eine gute Politik anbietet, sondern denjenigen, der eine neue Brücke oder einen Tunnel für ihre Heimatstadt verspricht. Aus diesem Grund ist es schwierig, einen Konsens für gesellschaftspolitische Visionen herzustellen, die ihre Früchte erst in der Zukunft tragen werden und nicht nur seiner eigenen Gruppe, sondern der gesamten Gesellschaft zugute kommen. Dieser Mangel an Weitsicht macht es für Japan trotz seiner wirtschaftlichen Stärke und hervorragenden Arbeitsmoral schwierig, eine der führenden Nationen der Welt zu werden.

(ii) Ruhe und Ordnung ("wa" = Harmonie) wird als wichtigster Faktor in der Gruppe angesehen, weit wichtiger als Gerechtigkeit.

Diese Mentalität wurzelt auch in der kenka ryôseibai-Regel, die für die samurai der Edo-Zeit gegolten hat. Nach dieser Regel waren, unabhängig vom Grund des Streits, immer beide Parteien eines Kampfes mit dem Tode zu bestrafen.

Falls Sie heute in der Tokyoter U-Bahn sehen würden, wie eine Frau von einem Betrunkenen beleidigt wird, stünden Sie ganz alleine da, wenn Sie ihr helfen wollten. Im Falle eines Kampfes zwischen Ihnen und dem Betrunkenen wäre die normalste Reaktion der anderen Passagiere, wenn überhaupt, Sie nachdrücklich aufzufordern, draußen weiterzukämpfen.

Möglicherweise erinnern Sie sich an den amerikanischen Film "Eine verhängnisvolle Affäre (Fatal Attraction)" mit Michael Douglas und Glenn Close. Darin tötete ein Ehepaar eine Frau, die eine Affäre mit dem Ehemann hatte und ihrerseits versucht hatte, das Ehepaar zu töten. Jedenfalls war es offensichtlich ein Fall von Notwehr. Wie auch immer, japanische Juristen dürften nicht nur von den Erotikszenen beindruckt gewesen sein, sondern genauso

von der Tatsache, daß weder der Ehemann noch seine Frau eingesperrt wurden. Wäre das in Japan passiert, wären sie eingesperrt worden. Die japanischen Polizisten würde den Täter festnehmen, wenn das vermeintliche Opfer tot ist, selbst wenn ein Fall der Notwehr (Art. 36(1) des Strafgesetzes [Keihô¹0]) vorliegt. Die Polizei begründet dies mit einer unabhängig von einer etwaigen Notwehrsituation vorliegenden Flucht- oder Verdunkelungsgefahr. Überdies gibt es die Tendenz, Notwehr nicht als Rechtfertigungsgrund zu akzeptieren, wenn der in Notwehr handelnde "Täter" die Möglichkeit gehabt hätte, vor dem Verbrecher zu fliehen. Hinter dieser Politik sehe ich das Werturteil, daß die Aufrechterhaltung der Ordnung (ohne Probleme zu verursachen) wichtiger ist als die Gerechtigkeit (die ihren Ausdruck im Notwehrrecht des Opfers findet).

#### 4. "Schande"

Jedes Fehlverhalten innerhalb der Gruppe wird als Schande der gesamten Gruppe betrachtet, so daß die Gruppe versucht, es zu vertuschen. Eine juristische Aufarbeitung wird nicht angestrebt, da in diesem Fall das Fehlverhalten der Öffentlichkeit bekannt werden würde. Wir dürfen dafür jedoch nicht nur die Geisteshaltung der Bürokraten verantwortlich machen, denn diese Mentalität haben wir alle gemeinsam.

Ein Händler einer US-Niederlassung einer berühmten japanischen Bank verursachte (i) einen Verlust von 1.1 Milliarden Dollar auf dem amerikanischen Markt. (ii) Die Bank bemerkte diesen Verlust viele Jahre lang nicht. (iii) Die Bank unterrichtete, wie verlautbart, die amerikanischen Behörden erst circa zwei Monate nach der Beichte ihres Mitarbeiters. Da die spärliche Kontrolle durch die Gemeinschaft (oben (ii)) häufig in Japan beobachtet werden kann (siehe 3. oben), erregte in der Anfangsphase des Falles vor allem die Höhe des Verlusts (oben (i)) Aufmerksamkeit in Japan. Als die amerikanischen Behörden dann heftig auf den Vorfall reagierten (Ausschluß vom US-Markt), vermutlich wegen der oben unter Punkt (iii) geschilderten Verhaltensweise der Bank, waren viele Japaner überrascht, da es sich für den Durchschittsjapaner als natürlich darstellt, die Schande der *mura*-Gemeinschaft zu verbergen: die geschädigten Investoren auf dem Kapitalmarkt gehören in die Kategorie "Draußen".

# 5. Religion

Ich habe versucht zu erklären, daß die *mura*-Mentalität die japanische Art zu denken bestimmt. Jedoch wird man so eine enge Dorfgemeinschaft wohl überall auf der Welt antreffen können. Wenn dies so ist, warum hat diese Dorfgemeinschaft gerade die japanische Mentalität derart geprägt?

Ich glaube, daß das etwas mit der Religion in Japan zu tun hat. Statistiken zufolge sind 80% der Bevölkerung Buddhisten und 70% Shintoisten. Kurz gesagt ist die Mehrheit der Bevölkerung ohne einen Glauben im westlichen oder islamischen Sinne, man geht mit der Mode. Wir feiern das neue Jahr entsprechend der shintoistischen Bräuche, wir feiern den Valentinstag und Weihnachten, und das Begräbnis erfolgt normalerweise nach buddhistischen Gewohnheiten. Eine Hochzeit im christlichen Stil wird als sehr modisch angesehen, auch wenn die Christen nur 1% der Bevölkerung ausmachen.

Selbst für diejenigen, die wirklich religiös sind, stellen sich Buddhismus und Shintoismus völlig anders dar als Christentum, Judentum und Islam:

## (i) Passivität und Machtlosigkeitsgefühl:

Ein Buddhist muß sich selber völlig aufgeben, um den Zustand der Befreiung, das Ziel des Buddhismus, zu erlangen. Der Shintoismus war ursprünglich Animismus und Naturreligion (später wurde die Ahnenverehrung zum weiteren Charakteristikum des Shintoismus). Animismus liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Menschen der übermächtigen Natur machtlos gegenüberstehen. Nach beiden Religionen wird aktive menschliche Planung und Gestaltung als irrelevant angesehen.

## (ii) Fehlen eines Moralkodex:

Sowohl Buddhismus als auch Shintoismus haben fast keinen Katalog von Ge- und Verboten. Wenn Menschen nicht von Kindheit an mit religiösen Moralvorstellungen konfrontiert werden, ist es nur natürlich, daß sie ihr Verhalten an anderen ausrichten.

Stark monotheistische Religionen wie das Christentum und der Islam haben eine Reihe von ethischen Regeln, die verinnerlicht werden müssen. Daher entscheiden sie selbständig, ohne auf ihre Freunde zu sehen, ganz anders als in Japan.

Wegen dieser Übereinstimmungen und der Flexibilität der Japaner, versuchten einige Religionswissenschaftler, beide Religionen zu vermischen (honji-suijaku-Theorie). Jedoch genoß unter der Meiji-Verfassung der Shintoismus einen besonderen Status, da der Vorfahr des Kaises (der nach Art. 1 der Meiji-Verfassung als Gott angesehen wurde) als der Ur-Vorfahr angesehen wurde und entsprechend zu verehren war. Seit der Shintoismus derart mißbraucht wurde, ist dies noch immer ein heikler Punkt in Japan.

#### VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie eben gesehen, unterdrückt die exzessive Macht der Bürokraten nicht nur die Vitalität der japanischen Wirtschaft, sondern verursacht heute auch ein Geschwür in der japanischen Demokratie.

Zusammengefaßt: (i) Japans Bürokratie hat eine seido hirô (Systemermüdung) entwickelt, da sie nicht frei ist von (aa) dem universellen Prinzip "Macht korrumpiert, absolute Macht korrumpiert absolut", und (bb) der japanischen Mentalität, nicht notwendigerweise gut darin zu sein, einen Plan ohne ein Modell zu entwickeln. (ii) Das Volk ist in kultureller Hinsicht nicht an die "Herrschaft der Masse" gewöhnt.

Ich bin kein blinder Verehrer der westlichen Kultur, aber die westliche Demokratie ist die politische Philosophie, die alle ideologischen Kriege überlebt hat, einschließlich des kalten Krieges, der erst seit kurzem beendet ist. Es gibt jedoch einen Unterschied hinsichtlich des Zugangs zur Demokratie.

Japan und der Westen haben einen völlig unterschiedlichen Ansatz bezüglich einer Frage, die grundlegend ist für die Demokratie: "Was ist besser, (i) dem Volk zu vertrauen und zu riskieren, daß die Massen eine unsinnige Entscheidung treffen und das Land in eine falsche Richtung lenken oder (ii) Vertrauen in die bürokratische Elite anstelle des Volkes, mit dem Risiko einer zu starken Regierung?" Japans Antwort ist erklärtermaßen die letztere, während der Westen an die erste Alternative glaubt. Die japanische Regierung hat dem Volk nie vertraut. Nun ist seit der ersten demokratischen Verfassung Japans mehr als ein halbes Jahrhundert verstrichen, und das japanische Volk ist an die Demokratie gewöhnt - auch wenn es ein kulturelles Problem gibt. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, daß über 40% eines Jahrgangs an den Universitäten studieren. Ich denke, viele der kulturellen Probleme können durch eine Reform des gleichmacherischen Bildungssystems gelöst werden. Ein Offizier der Roten Armee, der Japaner nach dem Zweiten Weltkrieg in einem sibirischen Kriegsgefangenenlager beaufsichtigte, sagte, er sei überrascht gewesen, daß Japaner so leicht einer Gehirnwäsche zu unterziehen seien. Das ist nicht weiter verwunderlich: diejenigen, die nicht oder nur wenig religiös sind, sind für gewöhnlich sehr flexibel. Wenn wir diese Flexibilität in die richtige Richtung einsetzen (also in dem Sinne einer Offenheit für verschiedene Ansichten und mit der Fähigkeit, konstruktiv mit Kritik umgehen zu können, ohne sie als Beleidigung zu begreifen) liegt darin eine große Chance, die Demokratie in Japan zu beleben und von den "elitären" Bürokraten unabhängig zu werden.

Überdies wird die Erfahrung des Erfolges den Menschen ein Gefühl von tatsächlicher Souveränität geben und das Interesse an einer aktiven Beteiligung an der Demokratie wecken. Aus diesem Grund sollten die unmittelbar demokratischen oder davon abgeleiteten Elemente gefördert werden. Angesichts des oben Gesagten ist anzumerken, daß am 4. August 1996 ein erstes Bürgerbegehren in der Stadt Maki in Niigata entsprechend einer Verordnung der Stadt Maki stattfand. Die Einwohner stimmten gegen den Verkauf eines Grundstücks an eine Elektrizitätsgesellschaft, die dort ein Atomkraftwerk errichten wollte. Obwohl das Ergebnis des Bürgerbegehrens keinen bindenden Effekt hat, weigerte sich der Bürgermeister, das Land

zu verkaufen. Dies erregte viel Aufmerksamkeit, weil es der erste Vorgang dieser Art in der Geschichte Japans war. Um dieses System attraktiver zu machen, sollte auf nationaler Ebene ein Gesetz geschaffen werden, welches (i) bei Erreichen einer bestimmten Prozentzahl von Antragstellern bezogen auf ein bestimmtes Gebiet (Volksbegehren) die Durchführung eines Volkentscheids verbindlich vorsieht und (ii) dem Ergebnis des Volksentscheids eine für den Gesetzgeber bzw. die Verwaltung verbindliche Wirkung verleiht. Dieses System ist z.B. in Artt. 74 und 75 der Verfassung des Freistaats Bayern auf Landesebene vorgesehen und wurde dort jüngst (durch einen Volksentscheid) auch auf die kommunale Ebene übertragen.

Es ist in der Tat eine schwierige Aufgabe, aber ich sehe keinen einfacheren Weg, Japan wirklich zu demokratisieren, als durch einen Kampf an zwei Fronten: (i) Durchführung administrativer Reformen und (ii) Aufklärung des Volkes zur selben Zeit. Ansonsten wird Japan das Zeitalter der "Mega-Competition" mit dynamischen Unternehmen vieler demokratischer Länder nicht überleben. Und als Patriot bedauere ich, für diesen Fall das Verschwinden Japans aus der Weltgeschichte vorhersagen zu müssen.

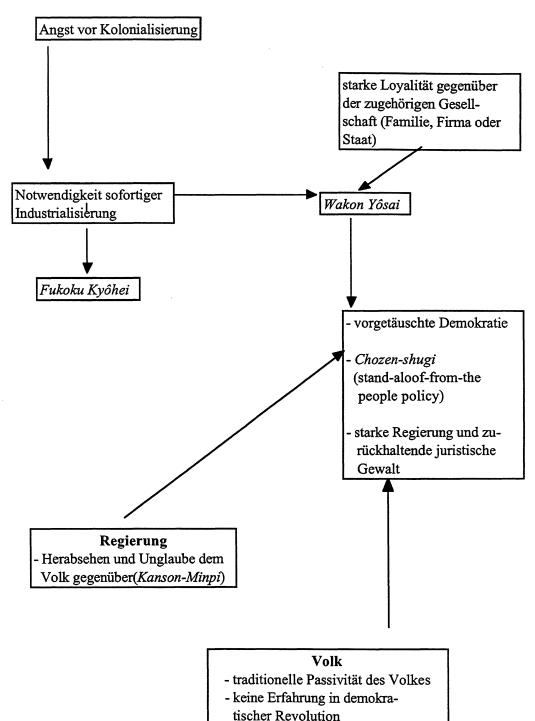
Anmerkung der Redaktion: Der Text gibt den Vortrag des Verfassers vor der DJJV am 28. März 1996 in Stuttgart und am 20. August 1996 in Düsseldorf in leicht überarbeiteter Fassung wieder.

## Anmerkungen

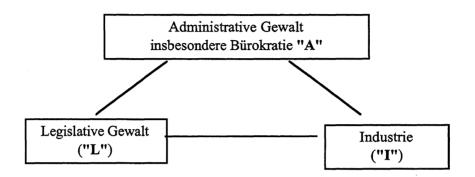
- 1 Gesetz Nr. 29/1890 i.d.F.d. Ges. 109/1996.
- 2 Beck's ZPO Kommentar, 53. Aufl., S. 10, Rdnr. 9.
- 3 KOJI SHINDO, Minji soshô-hô, 2. Aufl., S. 2.
- 4 Gesetz Nr. 100 von 15. April 1950 i.d.F.d. Ges. Nr. 91/1995.
- 5 Gesetz Nr. 85 von 1. Juli, 1994.
- 6 Gesetz Nr. 201 von 24. Mai, 1950 i.d.F.d. Ges. Nr. 13/1995.
- 7 Gesetz Nr. 48 von 9. März 1899 i.d.F.d. Ges. Nr. 66/1994.
- 8 Gesetz Nr. 29 von 21. April 1890 i.d.F.d. Ges. Nr. 109/1996.
- 9 Gesetz Nr. 88 von 12. November, 1993.
- 10 Gesetz Nr. 45 von 24. April 1907 i.d.F.d. Ges. Nr. 91/1995.

Anlage 1:

Historischer Hintergrund der japanischen Demokratie (1867 - 1945)



# Anlage 2: Das Goldene Dreieck der Macht



- A > L: A unterstützt L, indem es Informatinen liefert und Gesetzentwürfe entwirft
- A > I:A kontrolliert I durch Er mächtigungen etc. und *Gyôsei-shidô*
- L > A: Protektion der Bürokraten Wenn Ex-Bürokraten Mitglied des Parlaments wer den möchten, sind sie grund sätzlich willkommen
- I > A:I akzeptiert Ex-Bürokraten als Vorstandsmitglieder

- I > L: politische Spenden an die Regierungspartei
- I > L: Organisieren von Voten für die Regierungspartei während der Wahlen
- L > I: Zoku-giin ("Tribe-Parlamentarier"):

  Druck auf Bürokraten, so daß diese Gesetze entwerfen, die für I günstig sind.

Anlage 3:

Kultureller Hintergrund der japanischen Rechtsmentalität

