

Politik, Mediendiskurs und öffentliche Finanzen: Was Japans Staatsverschuldung über die Verfassung seiner Demokratie verrät

Yosuke Buchmeier

Politics, Media Discourse and Public Finance: What Japan's National Debt Reveals about the State of its Democracy

Japan's public debt has been rising significantly since the 1990s; in recent years it has risen to about 240 % in relation to GDP. Contrary to repeated promises, political and bureaucratic attempts at changing the direction of this trend have been ineffective for more than three decades. Therefore, the sustainability of Japan's public finance is frequently challenged, even more so in the light of the Bank of Japan's ongoing quantitative easing monetary policy. Although it is true that socio-structural and macroeconomic conditions make the accrual of a public deficit more likely, the political and democratic dimensions of fiscal discipline are gaining more attention at present. Public policy research stresses the existence of systemic loopholes in Japan's fiscal governance and demonstrates that the legal framework and parliamentary control have proved inadequate in limiting the quest by politicians and bureaucrats for budget maximization. While major OECD countries have made considerable efforts to enhance their fiscal governance by increasing fiscal transparency, establishing independent fiscal institutions (IFIs) and enforcing binding constitutional rules – such as balanced budget amendments, commonly known as »Schuldenbremse« in Germany – steps towards a fiscal reform in Japan's case are not yet in sight.

To explain why Japan's public finance has deteriorated to this degree (whereas other countries facing comparable social and economic challenges have managed to reduce their reliance on debt), this paper first examines critical aspects of the country's fiscal

governance. Then it moves on to a media analysis of how the debt issue is covered by the mainstream press, namely national television (NHK) and the major newspapers. It will be demonstrated that the topic of public debt tends to be marginalized in media discourse, questioning the public's issue of awareness and the media's ability to form a widely supported consensus that could pressure politicians to act and finally take effective measures towards fiscal consolidation. This paper will further illustrate that the shortcomings in fiscal governance are closely linked to the quality of public discourse, thereby underlining that the public deficit ultimately reveals not only Japan's structural socio-economic challenges but also the fragile state of its democracy.

Prolog

Q: Müssen wir uns angesichts der Staatsanleihen, die derart in die Höhe geschossen sind, Sorgen um einen Kollaps der Staatsfinanzen machen?

A: Auch wenn die Zahl der Staatsanleihen stark angestiegen ist, gibt es nicht den geringsten Anlass zur Sorge, solange diese von unserem Volk gehalten werden. Die Staatsanleihen sind die Schulden der Nation, also die Schulden des gesamten Volkes, und gleichzeitig ist das Volk der Gläubiger; auch wenn der Staat Zinsen zahlt, ist es keineswegs so, dass Geld ins Ausland fließen würde, sondern dieses fließt vielmehr über das ganze Land verteilt in die Taschen unseres Volkes. Obwohl also eine ziemlich große Zahl an Staatsanleihen emittiert wird, besteht folglich keinerlei Grund zur Sorge, dass das Fundament unserer Wirtschaft ins Wanken geraten könnte (zitiert nach Hara 2019: 212).

Diese Worte stammen ursprünglich aus einer offiziellen Broschüre, genannt »Die Kriegskosten und die Staatsanleihen« (»*senpi to kokusai*«), die im Oktober 1941, zwei Monate vor dem Angriff auf Pearl Harbor, von der »Unterstützungsgesellschaft für die kaiserliche Herrschaft« (*Taisei Yokusankai*) herausgegeben wurde (Hara 2019: 211). Sie diente dazu, in einem Frage- und Antwortformat die Sorgen der Bürger zu beschwichtigen, die mit dem Kauf von staatlichen Schuldverschreibungen die Kosten für den Krieg finanziert hatten.

Die ersten inflationären Tendenzen zeigten sich bereits gegen Ende 1942 (Dower 2000: 113), doch es war erst gegen Kriegsende, dass der japanische Staat schließlich insolvent, die Inflation außer Kontrolle geraten und der Wert der Staatsanleihen auf quasi Null zusammengeschmolzen war. Die Staatsverschuldung war auf ca. 200 % (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) angestiegen und die Regierung versuchte verzweifelt, anhand von Kapitalverkehrskontrollen, Kapitalsteuer und einer Wäh-

rungsreform der grassierenden Hyperinflation Herr zu werden (NHK-Sendung News Watch 9, 16.02.2015). Diesen Maßnahmen waren jedoch Grenzen gesetzt: »Government attempts to curb inflation by issuing a ›new yen‹, imposing wage and price controls, and promoting ›priority production‹ by funnelling reconstruction loans to strategic industries proved to be woefully inadequate.« (Dower 2000: 113). Der Prozess bis zur Normalisierung des Finanz- und Wirtschaftssystems erstreckte sich am Ende auf über vier Jahre – länger als der Pazifische Krieg selbst gedauert hatte.

1 Einführung

Zurück in die Gegenwart, ins Jahr 2019: Heute ist Japan mit ca. 238 % des Bruttoinlandsprodukts verschuldet und damit innerhalb der OECD das Land mit dem größten öffentlichen Defizit (IMF 2018b: 164). Gewiss, die Situation, in der sich das Land heute befindet, ist freilich nur bedingt mit der Lage nach dem Zweiten Weltkrieg zu vergleichen. Japan hat eine über 70-jährige Periode des Friedens und relativer gesellschaftlicher und ökonomischer Stabilität hinter sich. Das Land besitzt beträchtliche Devisenreserven und die privaten (Netto-)Kapitalvermögen reichen noch eine Weile aus, um die Staatsverschuldung über den inländischen Markt zu bedienen.

Nichtsdestotrotz wird die Nachhaltigkeit des japanischen Staatshaushalts regelmäßig in Zweifel gezogen. Auch wenn die vergangenen Jahre aufgrund von sich erholenden Steuereinnahmen auf den ersten Blick nach einer relativen Entspannung aussehen mögen, die Situation der Staatsfinanzen Japans wird in ihrem gegenwärtigen Zustand von zunehmend mehr Beobachtern als beunruhigend empfunden. Die Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts setzt sich zu knapp 40 % aus Schulden zusammen, während gleichzeitig ca. 37 % der Gesamtausgaben in den Zins- bzw. Tilgungsdienst fließen (MOF 2018b: 29). Der Handlungsspielraum des japanischen Staats für zukunftsweisende Investitionen ist heute bereits massiv eingeschränkt. Nicht nur das, die demografische Struktur lässt Zweifel daran aufkommen, ob der Staat in Zukunft überhaupt noch seine *grundlegenden* Funktionen, etwa die Erhaltung der Sozialversicherungssysteme und Zahlung von Beamtengehältern, zur Genüge wird erfüllen können. Schon jetzt ist das »2025er-Problem« absehbar: 2025 werden 30 % der Bevölkerung (Deutschland: 24 %; USA: 19 %) über 65 und die sog. Baby Boomer-Generation¹ über 75 Jahre alt werden, was einen dras-

¹ Zur sog. Baby Boomer-Generation gehören die geburtenreichen Jahrgänge aus der Nachkriegszeit.

tischen Kostenanstieg in der Pflege und ärztlichen Versorgung erwarten lässt (MOF 2018a: 16–18).

Diese Analyse wird sich mit den öffentlichen Finanzen Japans auseinandersetzen, allerdings zielt sie nicht auf ein Urteil ab, ob und in welchem »Krankheitsstadium« sich der »Patient« befindet – um das semantische Feld eines vergangenen Beitrags (Rövekamp 2017: 125–142) aufzugreifen. Wie dort bereits illustriert, fällt es ja selbst den Wirtschaftswissenschaften schwer, anlässlich der gegenwärtigen fiskal- und wirtschaftspolitischen Ausnahmesituation zu einem abschließenden Urteil zu gelangen.

Dieser Beitrag stellt stattdessen die Frage nach dem Warum und macht sich auf eine Spurensuche nach den Ursachen für den kontinuierlich wachsenden Schuldensturm der drittgrößten Volkswirtschaft. Dabei nähert er sich diesem Thema aus einer demokratietheoretischen Perspektive. Zwar ist es richtig, dass sozialstrukturelle (d. h. demografischer Wandel) und ökonomische Rahmenbedingungen (z. B. Wirtschaftskrisen oder Konjunkturflauten) die Entstehung eines öffentlichen Haushaltsdefizits begünstigen; dies reicht als alleinige Erklärung jedoch nicht aus. Andere Nationen haben schließlich ebenfalls mit vergleichbaren Herausforderungen zu kämpfen. Der Autor möchte daher zeigen, dass es sich bei der Schuldenfrage vielmehr auch um ein Thema handelt, das auf grundsätzliche Herausforderungen der Demokratie verweist und daher Lösungsansätze aus dieser Perspektive notwendig macht.

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick über die Entstehung von Japans öffentlichem Defizit werden zwei Aspekte im Mittelpunkt stehen: Erstens, welche systemischen Faktoren (i. e. *fiscal governance*), u. a. rechtliche Rahmenbedingungen und das Budgetierungssystem, existieren und stellen diese ausreichende Restriktionen dar, um populistischer Fiskalpolitik – in Japan gerne als *baramaki zaisei* bezeichnet – Einhalt zu gebieten? Zweitens, inwieweit gelingt es dem öffentlichen Diskurs und den Medien in ihrer Funktion als gesellschaftlichem »Korrektiv«, das Thema Staatsverschuldung auf die Agenda zu setzen und auf diese Weise Druck auf politische Entscheidungsträger auszuüben? Neben der Auswertung einschlägiger Statistiken schließt dieser Beitrag insbesondere an den innerjapanischen Diskurs zum Thema an. Der zweite Teil zum öffentlichen Diskurs basiert schließlich auf einer aktuellen Nachrichten- und Medienanalyse von NHK und den großen Tageszeitungen.

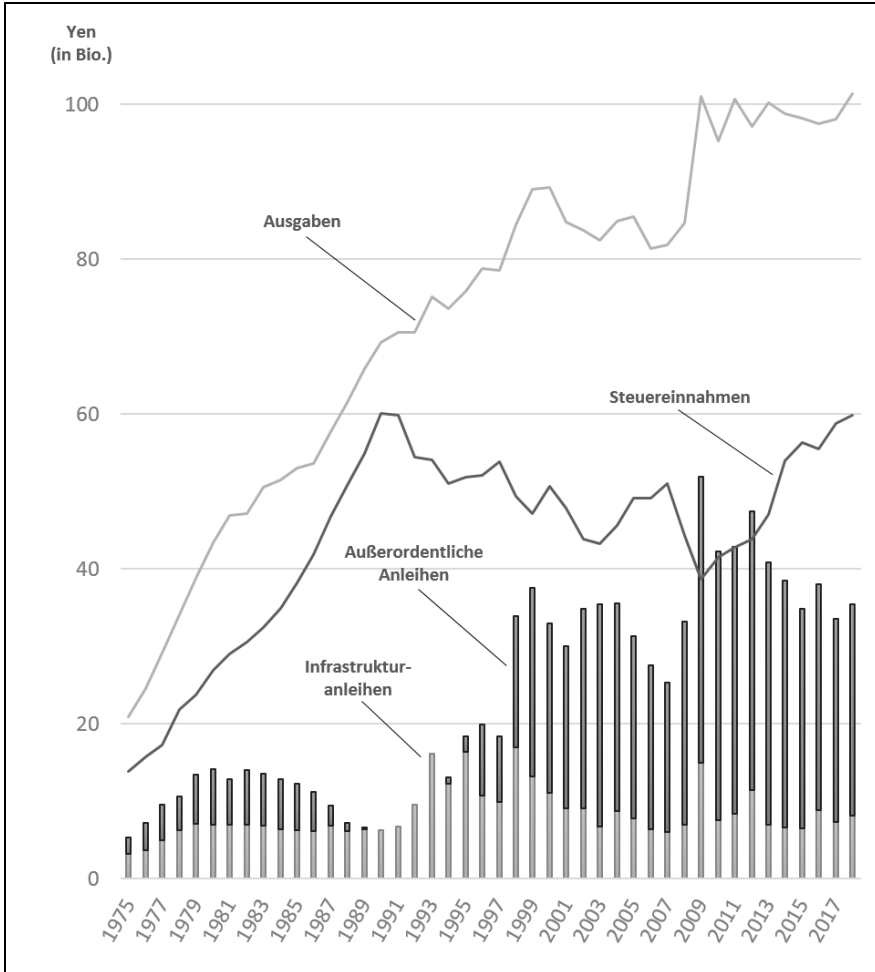
2 Ein halbes Jahrhundert öffentliche Schulden – ein historischer Rückblick

Bekanntermaßen ging mit dem Jahr 2019 eine Ära in Japan zu Ende. Aus einer fiskalischen Perspektive war Heisei eine Periode, in der der Staatshaushalt zusehends in ein Ungleichgewicht geraten ist. Das erste öffentliche Defizit geht zwar ursprünglich auf die 1960er Jahre zurück; ernst allerdings wurde die Situation erst ab den 1990ern, als sich das sogenannte »Krokodilsmaul« (*»wani no kuchi«*) – so die plastische Bezeichnung im inländischen Diskurs – zu öffnen begann. Was damit gemeint ist, ist der Abbildung 1 zu entnehmen: Bis zum Ende der 1980er Jahre entwickelten sich staatliche (Steuer-)Einnahmen (untere Linie) und Ausgaben (obere Linie) quasi parallel – auch wenn damals bereits ein jährliches Defizit vorlag. Die Situation sollte sich jedoch erst mit dem Platzen der Immobilienblase Anfang der 1990er Jahre schlagartig ändern: Während die öffentlichen Ausgaben weiterhin anstiegen, brachen die Steuereinnahmen dramatisch ein. Innerhalb von nur zehn Jahren zwischen 1990 und 2000 entwickelte sich auf diese Weise Japans jährliches Haushaltsdefizit (im Verhältnis zum BIP) innerhalb der G7-Staaten vom niedrigsten zum höchsten (Tanaka 2013: 5–6). Obwohl es Phasen der relativen Entspannung wie etwa in den 2000er Jahren gab, in denen die Höhe der Ausgaben rückläufig war, führte die fiskalische Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise 2008 zu einem deutlichen Auseinanderklaffen von Einkünften und Aufwendungen: 2009 betrug die Ausgaben mehr als ein Doppeltes der Einnahmen. Auf diese Weise hat sich über zwei Jahrzehnte das »Krokodilsmaul« bedrohlich geöffnet. Gestopft wurde dieses mit einem immer größer werdenden Volumen an Staatsanleihen, den sog. JGBs (Japanese Government Bonds).

Die politischen Bemühungen, die zunehmend ausufernde Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen, begannen bereits in den 1970er Jahren, als die öffentlichen Schulden angesichts der Ölkrise zum ersten Mal signifikant zu steigen begannen. Damals wollte man sich aus der Abhängigkeit von den sog. außerordentlichen Staatsanleihen (*tokurei kōsai dakkyaku*) befreien. Dies gelang tatsächlich zu Beginn der 1990er Jahre nach der erstmaligen Einführung einer Verbrauchssteuer von 3 % im April 1989. Doch nach dem Platzen der sog. *Bubble Economy* fiel der Haushalt schnell wieder zurück in seine Schuldenabhängigkeit.

1997 dann wurde unter der Regierung Hashimoto (LDP) ein »Gesetz zur Strukturreform der öffentlichen Finanzen« (*zaisei kōzō kaikakuhō*) eingeführt, das – analog zum Vertrag von Maastricht der Europäischen Union – eine Defizitquote von 3 % des BIP vorsah. Im selben Jahr jedoch wurde Japan von einer heftigen Banken- und Finanzkrise erschüttert – gewissermaßen die verschleppten Nachwehen der geplatzten Immobilienblase –, die die Regierung nur ein Jahr später (mittlerweile un-

ABBILDUNG 1: Das »Krokodilsmaul« der öffentlichen Finanzen – Steuereinnahmen und Ausgaben des japanischen Staates



Quelle: Eigene Darstellung nach MOF (2018a: 4; 2019: 5).

Anm.: Die Zahlengrundlage bildet der Generalhaushalt für den Zeitraum 1975–2018. Bis einschließlich 2017 basierend auf dem Haushaltsabschluss (MOF 2018a: 4), 2018 auf dem Entwurf (MOF 2019: 5).

ter Premierminister Obuchi, LDP) dazu veranlasste, jenes Reformgesetz wieder außer Kraft zu setzen.

Auch Koizumi setzte die Haushaltskonsolidierung auf seine Agenda. Bis zum Beginn der 2010er Jahre sollte ein ausgeglichener Primärsaldo² erreicht werden – vorausgesetzt, die Entwicklung der Wirtschaft verlief ohne größere Verwerfungen. Dass dies nicht der Fall war, zeigten die kommenden Jahre: Erst kam die Lehman-Krise, dann Fukushima (zur historischen Entwicklung des öffentlichen Defizits, vgl. Tanaka 2013: 3–42).

Haushaltspolitik unter Abe

Seit 2012 unter der Regierung Abe erholten sich zwar die Steuereinnahmen, während die Ausgaben relativ konstant blieben (s. Abbildung 1). Gründe hierfür sind im Wesentlichen die Erhöhung der Verbrauchssteuer 2014 und die andauernde Niedrigzinspolitik der japanischen Notenbank, die die Zinslast für den Schuldendienst der Regierung nach unten drückt. Nichtsdestotrotz lässt sich der Regierung Abe jedoch keine proaktive Haltung gegenüber der Haushaltskonsolidierung attestieren. Die Erhöhung der Konsumsteuer im April 2014 war eine Maßnahme, die bereits im Sommer 2012 unter der Regierung Noda (DPJ) verabschiedet wurde. Abe selbst verschob einen weiteren Anstieg der Steuer von acht auf zehn Prozent zweimal hintereinander, zunächst von Oktober 2015 auf April 2017, dann schließlich auf Oktober 2019. Selbst die für dieses Jahr (2019) bereits beschlossene (!) Verbrauchssteuererhöhung steht bis zuletzt auf wackeligen Beinen, da aus Regierungskreisen immer wieder Stimmen verlautbar werden, die einen möglichen Aufschub der Steuererhöhung in Aussicht stellen (AS 18.04.2019).

Abe ist nicht der erste Regierungschef, der in der Frage nach der Erhöhung der Verbrauchssteuer einknickt (*Nippon.com* 31.10.2018). Die letzten drei Jahrzehnte japanischer Politik haben die Entscheidungsträger gelehrt, dass das Überleben bzw. Scheitern von Regierungen eng mit der Konsumsteuerfrage verknüpft ist. Auch die Oppositionsparteien stehen einer Steuererhöhung mehrheitlich negativ gegenüber.

Die Zielmarke, einen Primärüberschuss zu erwirtschaften, wurde unter Abe ebenfalls mehrfach hin und her verlegt. Ursprünglich geplant für das Jahr 2020, wurde diese erst auf 2025, dann auf 2027 verschoben und schließlich auf 2026 vor-

² Als Primärsaldo (im Engl.: *Primary Balance*; im Jap.: *puraimari baransu* oder *kisoteki zaisei shūshi*) wird die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben von öffentlichen Haushalten ohne die Berücksichtigung von Nettokreditaufnahme und Zinszahlungen auf Staatsschulden bezeichnet. Der Primärsaldo gilt international als wichtiger Maßstab zur Beurteilung der Schuldentragfähigkeit.

verlegt. In Fachkreisen geht man jedenfalls jetzt bereits davon aus, dass das Erreichen dieses Ziels aufgrund überoptimistischer Annahmen eher unrealistisch ist (Doi 2019). Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Zielsetzung eines Primärüberschusses an sich bereits wenig ambitioniert ist, da dieser den (beträchtlichen) Schuldendienst nicht miteinbezieht (Hara 2019: 195). Gängiger Standard unter den OECD-Ländern ist daher das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltssaldos, d. h. dass die Einnahmen ohne die Nettokreditaufnahme die gesamten Ausgaben einschließlich der Schuldzinsen decken – die volkssprachliche »schwarze Null«.

Die grundsätzliche Strategie von Abenomics besteht darin, die Staatsschuldenquote durch Wirtschaftswachstum relativ zu verkleinern, nicht durch rigide Strukturmaßnahmen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite. Offiziell jedoch weisen Regierung und Notenbank die Behauptung zurück, die Verschuldung in der eigenen Währung sei unproblematisch und könne beliebig fortgesetzt werden, so wie dies in jüngster Zeit von Vertretern der sog. Modern Monetary Theory (MMT) propagiert wird. Japan wolle kein Versuchskaninchen für diese gewagte Wirtschaftstheorie werden, so Finanzminister Tarō Asō im April 2019 (AS 05.04.2019).

3 Staatsverschuldung und Demokratie: Theoretische Perspektiven

Die prekäre Lage des japanischen Staatshaushalts ist hinlänglich bekannt. Umso unbegreiflicher dürfte es vielen Beobachtern sein, dass und wie es überhaupt so weit kommen konnte. Sämtliche politische Maßnahmen, den übergeordneten Trend der Staatsfinanzen in eine andere Richtung zu lenken, dürfen bis heute als gescheitert gelten. Es ist sicherlich zutreffend, dass landesspezifische makroökonomische und -soziale Entwicklungen, d. h. das Platzen der Immobilienblase Anfang der 1990er Jahre und der rapide demografische Wandel, das Ungleichgewicht in den öffentlichen Finanzen begünstigt haben. Dennoch erscheinen diese als alleinige Erklärung unzureichend, haben doch auch andere Länder mit ähnlichen sozialstrukturellen Herausforderungen und wirtschaftlichen Krisen zu kämpfen gehabt. Bei der Gestaltung öffentlicher Haushalte zeigen sich weltweit allerdings sehr unterschiedliche Ergebnisse. Hier wird, auch im innerjapanischen Diskurs, insbesondere Deutschland gerne als Beispiel gelungener Haushaltsführung herangezogen.³

Auch die deutsche Staatsverschuldung ist seit den 1990er Jahren sukzessive angestiegen. Als Ursachen dafür gelten die Kosten für die Wiedervereinigung, die anstei-

³ Auf die volkswirtschaftliche Grundsatzdiskussion über das Für und Wider eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts kann der Beitrag hier aufgrund des begrenzten Umfangs nicht weiter eingehen.

genden Sozialversicherungsausgaben aufgrund des auch in Deutschland fortschreitenden demografischen Wandels und schließlich die externen Schocks, zunächst durch die Weltwirtschafts- und dann die Eurokrise. Auf diese Weise war die öffentliche (Brutto-)Verschuldung bis auf ein Hoch von ca. 81 % der jährlichen Wirtschaftsleistung im Jahr 2010 angewachsen. Seitdem ist hingegen ein Abwärtstrend zu verzeichnen, der die Staatsschulden bis auf etwa 64 % (2017) reduzierte (IMF 2019b: 89). Der internationale Währungsfond geht davon aus, dass die Staatsschuldenquote Deutschlands 2018 auf 59,8 % zurückgehen wird, was bedeuten würde, dass Deutschland zum ersten Mal seit 16 Jahren wieder das Maastricht-Kriterium von maximal 60 % erfüllen würde. Es ist jedoch nicht nur Deutschland, das Erfolge bei einem ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann. Schweden, Norwegen, Dänemark, die Schweiz oder etwa Estland sind Länder, die über die letzten zwei Jahrzehnte ihre Staatsschuldenquote haben halten oder verbessern können (IMF 2019a).

3.1 Das Thema öffentlicher Defizite an der Schnittstelle von Politologie und Ökonomik

Warum gelingt es manchen Ländern, solide öffentliche Finanzen vorzuweisen und anderen nicht? Während auf der einen Seite sicherlich konjunkturelle bzw. gesellschaftsstrukturelle Faktoren die Entstehung von Staatsverschuldung befördern, wird diese jüngst zunehmend auch im japanischen Diskurs als genuin politikwissenschaftliches Thema begriffen, d. h. dass also jene Faktoren untersucht werden, die mit dem politischen System, seinen Akteuren und dem demokratischen Prozess in Verbindung stehen (Katō 2011: 183–262; Katō und Kobayashi 2017; Yashiro 2016: 69–116).

Diese Perspektive auf das Verhältnis von öffentlichem Haushalt und Politik im demokratischen System ist nicht neu. Die Public Choice-Theorie ist eine der prominentesten Schulen, die dieses an der Schnittstelle zwischen Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre analysiert und dabei von der Annahme des *homo oeconomicus* ausgeht, nämlich der, dass sowohl Politiker und Bürokraten als auch Wähler nach Prinzipien des Eigennutzes handeln und persönliche Interessen über das Gemeinwohl stellen. In Bezug auf die Staatsfinanzen würde dies bedeuten, dass die Vertreter von Ministerien versuchen, in den jährlichen Haushaltsverhandlungen möglichst das größte Stück vom Kuchen abzubekommen, um den Handlungsspielraum und damit den Einfluss ihrer Organisation zu maximieren. Diese Theorie ist als das Budgetmaximierungsmodell von Niskanen (1971) bekannt. Die Vertreter

eines Rational Choice-Ansatzes (Downs 1957) würden das Wählerverhalten folgendermaßen interpretieren: Da die öffentliche Verschuldung im Grundsatz nichts anderes ist, als einen Nutzen, der für die Zukunft bestimmt ist, in die Gegenwart zu ziehen, ist es für einen Wähler, erst recht, wenn er bereits höheren Alters ist, am besten, diese Annehmlichkeiten während der eigenen Lebenszeit zu genießen. Daher würde eine Demokratie, in der die Stimmen einer ergrauenden Wählerschaft zunehmend mehr Gewicht bekommen, inhärent zu einer Ausweitung der Staatsverschuldung tendieren (Oguro 2017: 49–55; Yashiro 2016: 7–8).

3.2 Der öffentliche Haushalt aus einer diskurstheoretischen Perspektive

Die öffentlichen Finanzen lassen sich jedoch auch aus der Perspektive deliberativer Demokratietheorie (Habermas 1994: 399–467; Schmidt 2010: 236–253) betrachten. In dieser ist die Gestaltung des Staatshaushalts in der Demokratie gewissermaßen das materialisierte Resultat des politischen Prozesses, in dem es um die diskursive Auseinandersetzung über Einnahmen und Ausgaben geht, konkret: Wer zahlt und wer bekommt wie viel? Diese Fragen werden in einem komplexen Zusammenspiel von Politik, Ministerien, Medien, Experten, Lobbyisten und zivilgesellschaftlichen Gruppen, kurz: dem öffentlichen Diskurs, erörtert und idealerweise spiegeln sich im Resultat die diversen – und nicht selten gegenläufigen! – Interessen der pluralen gesellschaftlichen Gruppen wider. Der Staatshaushalt ist damit am Ende auch immer ein Kompromiss, der seine Legitimation aus dem gesellschaftspolitischen Diskurs bezieht. Die Budgetierung des Staatshaushalts ist also wesentlich mehr als das finanzwirtschaftliche Management von Zahlen; es wohnt dieser vielmehr eine demokratie- bzw. diskurstheoretische Dimension inne, da es dabei um die konkrete, nämlich materielle Ausgestaltung von Politik geht. Mit anderen Worten bedeutet dies in der theoretischen Konsequenz, dass die Situation der öffentlichen Finanzen und die Qualität des demokratischen Prozesses in einem engen wechselseitigen Verhältnis stehen.

Zum einen würde dies als Hypothese heißen, dass demokratische Gesellschaften mit einem funktionalen, integrativen und transparenten öffentlichen Diskurs eher in der Lage wären, Schief lagen in den öffentlichen Kassen zu vermeiden; zum anderen würde dies im Umkehrschluss aus einer erkenntnistheoretischen Perspektive implizieren, dass Ungleichgewichte in den öffentlichen Kassen auf mögliche Demokratiedefizite hinweisen.

Die europäische Union hat diese Wechselbeziehung zwischen Staatsfinanzen und Demokratie schmerzhaft zu spüren bekommen. Das Bestreben, durch populistische

kurzsichtige Versprechen politische Macht zu ergreifen bzw. zu erhalten, ist der Demokratie inhärent. Bereits Alexis de Tocqueville attestierte der Demokratie das Unvermögen, »die Leidenschaften zu beherrschen und die Bedürfnisse des Augenblicks zugunsten der Zukunft zu unterdrücken« (Tocqueville 1984: 258). Während die Eurokrise ab 2010 sicherlich auch auf tiefliegende Strukturschwächen in den betroffenen Volkswirtschaften zurückzuführen war, wurde die Situation nicht zuletzt auch durch das grundsätzliche politische Dilemma verschärft, dass Strukturreformen dem Wahlvolk immer schwerer zu vermitteln sind als expansive Fiskalpolitik.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen kombiniert der Ansatz dieses Beitrags zwei Perspektiven, eine systemisch-rechtliche, die der sog. Fiscal Governance, und eine kommunikations- bzw. politikwissenschaftliche, die des öffentlichen Diskurses, aus der Überzeugung heraus, dass erstens ein mehrdimensionaler Blick diesem Thema eher gerecht wird und zweitens – wie sich herausstellen wird – beide Bereiche und deren Problemlagen eng miteinander verschränkt sind, sich gegenseitig bedingen und daher eine übergreifende Analyse zielführend ist.

4 Fiscal Governance: Eine systemisch-rechtliche Perspektive auf Staatsverschuldung

Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses wurde das stabilitätsgefährdende Potential von Staatsverschuldung bereits früh erkannt. Es war nicht zuletzt die historische Erfahrung, die dies beförderte: Deutschland war im 20. Jahrhundert in Folge des Ersten und Zweiten Weltkriegs jedes Mal in die Staatsinsolvenz gegangen. Mit Hyperinflation kannte man sich also aus. Um der jungen europäischen Währungs- und Wirtschaftsunion nun ein solides Fundament zu bereiten, wurden im Vertrag von Maastricht 1992/93 die EU-Konvergenzkriterien festgelegt, die die Haushaltsstabilität der Mitgliedsländer, d. h. eine (Netto-)Neuverschuldungsquote unter 3 % und Staatsschuldenquote unter 60 % des BIP, vorsahen. Im Vertrag von Amsterdam von 1997 wurde dann aus diesen Kriterien mit der Entstehung des Stabilitäts- und Wachstumspakts geltendes EU-Recht. Dass diese rechtlichen Vorgaben über das nächste Jahrzehnt nur bedingt von den Mitgliedsstaaten erfüllt wurden, veranlasste Länder wie Deutschland, die Begrenzung der Staatsverschuldung verfassungsrechtlich als »Schuldenbremse« (2009) zu verankern, um das strukturelle Defizit⁴ langfristig zu beschränken. Im Angesicht der europäischen Schuldenkrise

⁴ Das strukturelle Defizit beschreibt die konjunkturbereinigte Finanzierungslücke in öffentlichen Haushalten und ist damit ein wichtiger Indikator für den Konsolidierungsbedarf.

wurde eine Reform des Euro-Stabilitätspakts notwendig, was schließlich in den Europäischen Fiskalpakt (2012) mündete, der nun auch die Sanktionierbarkeit bei Nichteinhaltung der Maastricht-Kriterien beinhaltet.

Das Beispiel der EU zeigt, dass Fragen fiskalischer Führung bereits früh im Mittelpunkt ihres Interesses standen und die politischen Institutionen und Akteure schrittweise vertragliche und juristische Rahmenbedingungen schufen, ausbauten und – teils notgedrungen – weiterentwickelten (Hallerberg et al. 2009: 1–11). Es ist nun genau diese Fiscal Governance⁵, die im japanischen Fall als unzureichend eingestuft wird. Denn hier existieren systemische »Schlupflöcher«, die die öffentliche Haushaltsdisziplin bereits seit Jahrzehnten de facto haben erodieren lassen.

4.1 Die jahrzehntelange Aushöhlung des Haushaltsrechts

Ursprünglich ist es das Haushaltsrecht (*zaiseihō*), das den juristischen Rahmen der japanischen Staatsfinanzen bildet und der öffentlichen Hand grundsätzlich die Aufnahme von Schulden verbietet. Artikel 4 Paragraf 1 im Haushaltsrecht besagt:

Die staatlichen Ausgaben müssen mit anderen Mitteln bestritten werden als mit Staatsanleihen oder Krediten. Für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen, Investitionen und die Vergabe von Krediten können jedoch Staatsanleihen emittiert oder Kredite aufgenommen werden im Rahmen eines Betrags, der vom Parlament zu bewilligen ist.

Ausnahmsweise erlaubt das Haushaltsrecht also die Emission von sogenannten Infrastrukturanleihen, genannt *kensetsu kōsai* oder auch Artikel 4-Anleihen (*yonjō kōsai*), nach Bewilligung durch das Parlament, untersagt hingegen prinzipiell die Verschuldung zur Deckung von laufenden strukturellen Kosten, etwa Sozialausgaben oder Staatsbedienstetengehältern. Umstritten ist daher ein zweiter Schuldscheintyp, nämlich die außerordentlichen Anleihen (*tokurei kōsai*)⁶. Diese werden durch das Gesetz zur Emission der außerordentlichen Anleihen (*tokurei kōsai hakkōhō*) aktiviert, das gleichzeitig das Haushaltsrecht außer Kraft setzt. Dem Namen nach sind sie für außerplanmäßige Aufwendungen, also etwa konjunkturelle Schwankungen oder Naturkatastrophen, gedacht. Da allerdings selbst die laufenden Kosten nicht durch die Steuereinnahmen bedient werden konnten – also ein strukturelles Defizit vorlag –, wurde aus den außerordentlichen Anleihen ein routinemä-

⁵ Zu Fiscal Governance zählen ein fiskalisches Regelwerk, unabhängige fiskalische Institutionen und ein Rahmen zur mittelfristigen Haushaltsplanung.

⁶ Ihrer Natur nach werden diese auch Anleihen der roten Zahlen (*akaji kōsai*) genannt.

ßiger Bestandteil des jährlichen Haushalts. Seit 1975 wurden diese bis auf einen kurzen Zeitraum Anfang der 1990er Jahre jährlich emittiert.⁷ Mit anderen Worten setzt sich seit über vier Jahrzehnten ein Zustand fort, in dem das Haushaltsrecht praktisch dauerhaft außer Kraft gesetzt ist (Tanaka 2013: 3–6, 142–145).

4.2 Die mangelnde Transparenz des Haushaltssystems

Ein weiteres Problem wird in der im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrigen Transparenz des japanischen Haushalts- und Budgetierungssystems (*yosan seido*) gesehen (Tanaka 2017: 145–147). Der internationale Währungsfond (IMF) definiert fiskalische Transparenz als die Informationen, die der Öffentlichkeit über die Verfassung des Staatshaushalts zur Verfügung gestellt werden. Für diese gelten dabei die Prinzipien der Verständlichkeit (*clarity*), Vertrauenswürdigkeit (*reliability*), Periodizität (*frequency*), Aktualität (*timeliness*), Relevanz (*relevance*) und Zugänglichkeit (*openness*) (IMF 2018a: 1). Der IMF (2018a: 1) sieht fiskalische Transparenz als einen entscheidenden Faktor für eine effektive Haushaltsführung und Kontrolle derselben:

It (fiscal transparency, Anm. d. Verfassers) helps ensure that the economic decisions of governments are informed by a shared and accurate assessment of the current fiscal position, the costs and benefits of any policy changes, and the potential risks to the fiscal outlook. Fiscal transparency also provides legislatures, markets, and citizens with the information they need to make efficient financial decisions and to hold governments accountable for their fiscal performance and the management and use of public resources.

Generell gilt, dass eine höhere Transparenz dazu beiträgt, ausgeglichene öffentliche Finanzen zu erwirtschaften. Auf der einen Seite erfordert es den politischen Willen bzw. politisches Commitment zu solider Haushaltsführung, auf der anderen Seite benötigt es jedoch regelbasierte Rahmenbedingungen, die den Fortschritt und das Resultat kontrollieren und gegebenenfalls sanktionieren. Die bloße Einführung von fiskalischen Regeln hat sich in vielen Ländern als wirkungslos erwiesen (siehe Maastricht-Kriterien), da Regierungen sehr kreativ darin sein können, Regeln zu umgehen oder die Finanzlage besser aussehen zu lassen. Ein Beispiel ist das japanische Haushaltssystem, das sich aus dem Generalhaushalt (*ippan kaikei*) und einer

⁷ Seit 2011 gibt es angesichts der großen Tōhoku-Katastrophe außerdem die Anleihen zum Wiederaufbau, genannt *fukkōsai*.

Vielzahl von Sonderbudgets, dem außerordentlichen Haushalt (*tokubetsu kaikei*), zusammensetzt. Der Generalhaushalt umfasst all jene staatlichen Ausgaben, die regulär anfallen: Kosten für Soziales, Bildung und Wissenschaft, Verteidigung, Infrastrukturmaßnahmen, Transferzahlungen für die Regionen und »Sonstiges«; außerdem nicht zu vergessen: die Aufwendungen für die Staatsanleihen (*kokusaihi*) (MOF 2018b: 1). Der außerordentliche Haushalt dagegen beinhaltet Gelder für zweckgebundene Ausgaben, die gleichzeitig den verschiedenen Ministerien zugewiesen werden. Bemerkenswert dabei sind die Anzahl und das Volumen dieser Sonderbudgets: Von diesen gab es in der Vergangenheit in der Spitze bis zu 45 (1966/67), auch wenn sie in jüngster Zeit tendenziell reduziert wurden (MOF 2018a: 3); der Umfang hingegen beträgt in etwa ein Vierfaches des Generalhaushalts (MOF 2018a: 28). Nimmt man den bereinigten Gesamthaushalt (konsolidierten Haushalt, *junkei bēsu*) als Kalkulationsbasis, d. h. die Summe von General- und Sonderhaushalten abzüglich der Überschneidungen, so macht sein Volumen immerhin noch knapp ein Zweieinhalbfaches des Generalhaushalts aus (s. Abbildung 2 und 3).

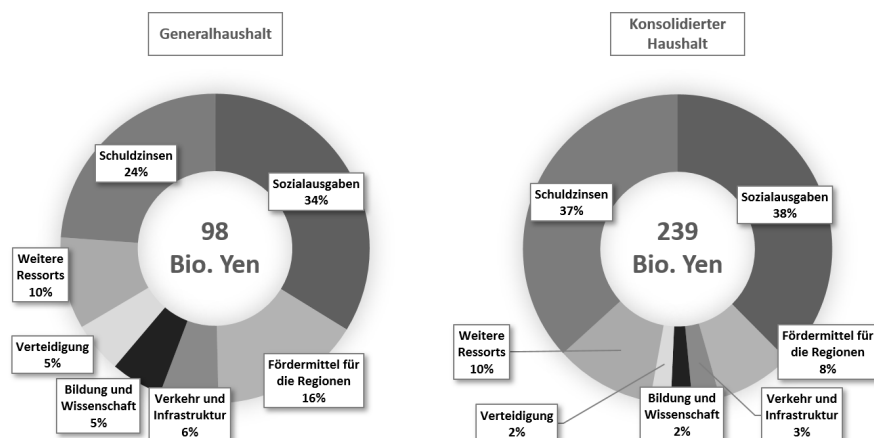
Die Kritikpunkte an dieser dualen Haushaltsführung sind vielfältiger Natur: Obwohl prinzipiell für beide Haushalte (General- und Sonderhaushalt) die gleichen Regeln der Verabschiedung gelten (MOF 2018a: 5), ist es in der politischen Praxis so, dass dem Generalhaushalt im Parlament mehr Zeit und Aufmerksamkeit geschenkt wird, für die Sonderhaushalte hingegen nur wenige Informationen vorliegen, diese inhaltlich nicht tiefer diskutiert und im Regelfall daher nur »durchgewunken« werden. Aufgrund dieser parlamentarischen Praxis ist es nun so, dass, während im Generalhaushalt nach außen hin das Bemühen um Haushaltsdisziplin suggeriert wird, jene Ausgaben, die dort nicht abgedeckt werden können, in die Sonderhaushalte verschoben werden. Durch geschicktes buchhalterisches Jonglieren (*kankeikan no sōsa*, Tanaka 2013: 155) werden Gelder in den Generalhaushalt geholt, die im Sonderhaushalt wiederum als Schulden verbucht werden müssen und gleichzeitig wird ein Teil der öffentlichen Ausgaben in die Sonderhaushalte verlegt, wo jedoch nicht ohne Weiteres nachvollziehbar ist, wie das Geld konkret ausgegeben wird. Da das Volumen dieser Sonderhaushalte insgesamt ein Vielfaches des Generalhaushalts beträgt, bedeutet dies, dass weit mehr als die Hälfte der öffentlichen Gelder ohne ausreichende parlamentarische Einsicht und Kontrolle verwendet werden (Tanaka 2013: 153–158).

Außerdem – und dies hängt mit den oben genannten Problemen zusammen – wird beanstandet, dass in den Unterlagen der Regierung und der Massenmedien, die als Diskussionsgrundlage dienen, in der Regel nur das Generalbudget dargestellt, erwähnt und entsprechend diskutiert wird (Tanaka 2013: 133–138). Während

hier die Kosten für den Schuldendienst ca. 24 % betragen, verrät ein Blick auf die bereinigte Gesamtschau von General- und Sonderbudgets, dass diese in Wirklichkeit ca. 37 % ausmachen (s. Abb. 2). Freilich verschiebt dies den Blick auf die Relationen: Im Generalhaushalt stechen die Sozialausgaben mit einem Drittel als größter Kostenposten heraus, wohingegen in der konsolidierten Fassung Sozialausgaben und Schuldendienst in etwa dieselben Volumina annehmen. Auch auf der Einnahmenseite zeigt sich ein ähnlich verzerrtes Bild: Der Generalhaushalt basiert zu 34,5 % auf Neuverschuldung, während es im konsolidierten Gesamthaushalt in Wirklichkeit fast 40 % (39,3 %) sind (s. Abb. 3). Bei der jährlichen Budgetierung ist es daher bereits politische Gewohnheit geworden, das Defizit im Generalhaushalt möglichst klein aussehen zu lassen und Begehrlichkeiten der Ministerien stattdessen über die Sonderbudgets zu befriedigen – jenseits der Blicke der Öffentlichkeit (Tanaka 2013: 155–158). Wie die Nachrichtenanalyse unter Punkt 5 zeigen wird, bleibt dieses buchhalterische Spiel mit den Haushalten (im Englischen auch als *Window Dressing* bezeichnet) von den großen Medien unerwähnt.

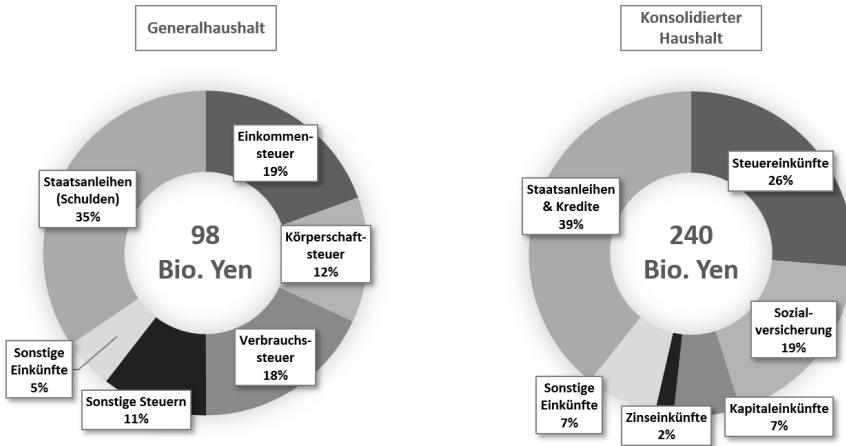
Diese duale Haushaltsführung – den Generalhaushalt für die offizielle Darstellung, den Sonderhaushalt für die Befriedigung der Interessen von Regierungsparteien und Ministerien – hat weitreichende Konsequenzen, da sie nicht nur die japanische Öffentlichkeit im Unwissen lässt, sondern offensichtlich auch international die Verbreitung von irreführenden Informationen nach sich zieht. Selbst Organisationen wie die OECD (2015: 10) präsentieren in ihren Analysen die Zahlen des Ge-

ABBILDUNG 2: Vergleich zwischen Generalhaushalt und konsolidiertem Haushalt (Entwurf) – Ausgaben (Rechnungsjahr 2018)



Quelle: Eigene Darstellung nach MOF (2018a: 29; 2018b: 1).

ABBILDUNG 3: Vergleich zwischen Generalhaushalt und konsolidiertem Haushalt (Entwurf) – Einnahmen (Rechnungsjahr 2018)



Quelle: Eigene Darstellung nach MOF (2018a: 29; 2018b: 2).

neralhaushalts, nicht jedoch die des konsolidierten Gesamthaushalts, der die tatsächliche Sachlage der öffentlichen Finanzen des Landes widerspiegelt.

Die hier dargestellten Charakteristika, die praktische Wirkungslosigkeit des Fiskalrechts und die Intransparenz des Haushaltssystems, stellen einen Bruchteil der Herausforderungen der Fiscal Governance Japans dar. Schon lange wird in der Forschung zur Fiskalpolitik darauf hingewiesen, dass die Fragmentierung des Budgetierungsprozesses eine wesentliche Ursache für exzessive Haushaltsführung darstellt (Hagen 2006: 56). Es wäre außerdem der fehlende Abgleich von Haushaltsentwurf und -rechnung zu nennen (ein sog. »Soll-Ist-Vergleich«), der notwendig wäre, um nicht nur zu planen, wie Gelder verwendet werden sollen, sondern in der Rückschau auch zu kontrollieren, wie sie tatsächlich verwendet wurden (Tanaka 2013: 141–142). Darüber hinaus wäre ein Rahmen zur mittelfristigen Haushaltsplanung erforderlich, der über das nächste Jahr hinausgeht, eine gewisse Verbindlichkeit vorschreibt und sich nicht auf unrealistische Annahmen wirtschaftlicher Kennzahlen (der sogenannte »*optimistic bias*«, Kopits 2016: 6) stützt. Tanaka hat in diesem Zusammenhang berechnet, dass zwischen 1970 und 2012 die Prognosen der japanischen Regierung zum Wirtschaftswachstum im Schnitt um ca. 1 % zu optimistisch waren (Tanaka 2017: 137–138). Schließlich mangelt es an einer unabhängigen Drittinstitution (*independent fiscal institution, IFI*), die den Status der öffentlichen Finanzen kontrollieren und der gegenüber die Regierung Rechenschaft ablegen

müsste. Eine Mehrheit der OECD-Länder haben mittlerweile eine solche eingeführt, so dass diese zunehmend zum Standard unter den entwickelten Nationen wird (OECD 2017: 1–2; Tanaka 2017: 156–160).

5 Die Staatsverschuldung im öffentlichen Diskurs und in den Medien: Eine Analyse der aktuellen Nachrichtenberichterstattung

Ausgehend von diesen historischen und systemischen Grundlagen zum öffentlichen Haushalt Japans möchte dieser Beitrag nun den Blick auf die Art und Weise richten, wie dieser in der Öffentlichkeit diskutiert wird und wie die Intransparenz des Systems mit der Qualität des medialen Diskurses korreliert.

Neben den vielfältigen Funktionen, die dem Journalismus und den Massenmedien in einer entwickelten Mediendemokratie (Bonfadelli 09.12.2016) zukommen, steht insbesondere die Herstellung von Öffentlichkeit im Mittelpunkt (Habermas 1994: 399–467). Damit wird idealerweise ein Forum bereitgestellt, das als Knotenpunkt für die pluralen Stimmen der Gesellschaft und deren diskursiven Austausch dient. In diesem Forum werden soziale Probleme nicht nur erkannt, sondern auch wirkungsvoll thematisiert, so dass Druck auf die Politik ausgeübt werden kann: »Aus demokratietheoretischer Sicht muss die Öffentlichkeit (...) den Problemdruck verstärken, d. h. Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und *einflussreich* thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, dass sie vom parlamentarischen Komplex übernommen und bearbeitet werden« (Habermas 1994: 435; Hervorhebung im Original). Im öffentlichen Diskurs prallen zunächst die – oftmals gegensätzlichen – Meinungen aufeinander und durch die Wiederholung des eigenen Standpunkts, eines steten Sich-langsam-Annäherns und des berühmten »zwanglosen Zwang(s) des besseren Arguments« (Habermas) wird schließlich im Idealfall ein Konsens erreicht. Diese gesellschaftliche Übereinkunft dient der Politik wiederum als Entscheidungsgrundlage für politische Maßnahmen. Mit anderen Worten, gesellschaftlicher Konsens ermöglicht politische Handlungsfähigkeit. Im Umkehrschluss erweist sich die anhaltende Unfähigkeit zur Herstellung eines gesellschaftlichen Konsenses als Hemmnis für weitsichtiges politisches Handeln. Daher ist eine pluralistische, integre und sozialintegrative Medienlandschaft so essentiell für die Herstellung von Öffentlichkeit, das Setzen von relevanten Themen, das sogenannte Agenda Setting (Rössler 1997), und die Bildung eines auf diskursiver Auseinandersetzung beruhenden Konsenses, um politisch nachhaltige Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen zu entwickeln.

Was die Staatsfinanzen anbelangt, hat sich – nicht zuletzt durch die historische Erfahrung der Hyperinflation nach dem Krieg und jüngst die Eurokrise – in der deutschen Öffentlichkeit und Politik ein relativ solider Konsens herausgebildet, der insgesamt eine Austeritätspolitik und damit ein starkes Commitment zu einem ausgeglichenen Haushalt befürwortet. Obwohl es Unterschiede dabei gibt, wie dieses Ziel erreicht werden soll, so sind sich doch alle Parteien (bis auf die Linke) bei diesem Thema im Grundsatz einig (*Tagesschau* 29.08.2017). Auch die Mehrheit der deutschen Bevölkerung unterstützt die »schwarze Null« (FW 28.03.2019).

Wie sieht dies nun im Falle Japans aus? Zur Frage der Haushaltskonsolidierung ist die Öffentlichkeit sehr weit von einem Konsens entfernt. Denn ein Konsens würde grundsätzlich einmal einen transparenten, pluralen und qualifizierten Diskurs erfordern. Dieser ist gegenwärtig jedoch nur mit Einschränkung festzustellen.

5.1 Die Tabuisierung der Schuldenfrage im öffentlich-rechtlichen Rundfunk NHK

Für einen Großteil der Massenmedien und insbesondere den öffentlich-rechtlichen Rundfunk NHK ist die Schuldenfrage offensichtlich bereits zu einem Tabu- bzw. Randthema geworden. Dieses Thema aktiv aufzugreifen oder auch nur zu erwähnen, wird möglichst vermieden. Dies war keineswegs immer so.

Der NHK-Beitrag vom 16.02.2015 zur Hyperinflation von 1946

Das letzte Mal, dass NHK die Frage der prekären Staatsfinanzen für eine tiefgehende Diskussion auf die Agenda gesetzt hat, war in der Nachrichtensendung News Watch 9 im Februar 2015⁸. In dem ca. 9-minütigen Beitrag wurde anlässlich des 69. Jahrestages der Kontensperrungen (*yokin fūsa*) durch die Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg die Geschichte der im Jahr 1946 implementierten Maßnahmen zur Bewältigung einer Hyperinflation vorgestellt. Unter dem Motto »Kaufe Staatsanleihen und schicke Kugeln an die Front« (*»kokusai o katte, sensei he dangan wo okurimashō*«, 4. Beitragsminute) hatte die japanische Regierung massiv Schulden für die Kriegsführung bei der eigenen Bevölkerung aufgenommen. Diese Schulden wurden nun an-

⁸ NHK News Watch 9, 16.02.2015, 21:00–22:00 Uhr. Der 9-minütige Beitrag ist zu finden unter <https://youtu.be/eGud6n8veFU> (01.07.2019). Es sei an dieser Stelle auch auf ein NHK Special zum Thema »Die Staatsanleihen Japans« vom 23.12.2012 verwiesen, auf das an dieser Stelle aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden kann: <https://youtu.be/MjeG8MgwqZI> (01.07.2019).

hand einer akut eingeführten Kapitalsteuer von bis zu 90 % in der Spitze radikal reduziert. Da trotz dieser Maßnahmen die Inflation nicht unter Kontrolle zu bekommen war, wurden die »Kapitalverkehrskontrollen« noch für zwei weitere Jahre beibehalten. Am Ende war der Wert auf den Sparkonten der Bevölkerung um ein Vielfaches zusammengeschrumpft. Von der Vergangenheit lenkt der NHK-Beitrag den Blick zurück auf die Gegenwart und stellt der Schuldenhöhe von damals, 204 % (1946), die 232,8 % (in Relation zum BIP) aus dem Sendungsjahr 2015 gegenüber. Auch wenn im Beitrag gleichzeitig mehrfach betont wird, dass die Situation von damals mit der heutigen nicht direkt vergleichbar sei, werden dem Zuschauer durch Sayuri Kawamura vom Japan Research Institute dennoch warnende Worte mitgegeben: »...das gesamte Land muss zunächst einmal diese prekäre Lage des Staatshaushalts akzeptieren und auf dieser Grundlage lässt sich überlegen, was zu tun ist, aber es ist überhaupt erst einmal notwendig zu erkennen, dass wir tatsächlich verschuldet sind« (7. Beitragsminute). Der NHK-Sendungsmoderator Kensuke Ōkoshi fügt dem Beitrag an: »Sicherlich können wir die Situation des heutigen Japan nicht eins zu eins mit der damaligen Situation vergleichen, jedoch haben sich die japanischen Staatsfinanzen unter den entwickelten Nationen bis zu einem solch miserablen Level verschlechtert («*Nippon no zaisei ha ima senshinkoku de saiaiku no suijun made akka shite imasunode*«), so dass sich dieses Problem nicht einfach als ein historisches Ereignis aufräumen lässt, das damals direkt nach Kriegsende geschehen ist« (8. Beitragsminute)⁹.

Im Zuge der zunehmenden Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks NHKs durch die Regierung Abe ist es still um Themen geworden, die die Politik der Regierung in einem schlechten Licht präsentieren könnten (Hayashi 2014; Krauss 2017; Seaton 2017). Die Kantei, der Regierungssitz des Premiers, hat den japanischen Massenmedien und insbesondere NHK strikte »Unparteilichkeit« (*fuhenfutō*) verordnet, was in der Konsequenz dazu führte, dass die großen Medien (noch mehr als zuvor) kritische Themen zu vermeiden versuchen, um nicht mit der Regierung in Konflikt zu geraten.

Eine aktuelle Analyse der Nachrichtenberichterstattung von NHK und den fünf großen japanischen Tageszeitungen – *Asahi Shinbun* (AS), *Mainichi Shinbun* (MS), *Yomiuri Shinbun* (YS), *Sankei Shinbun* (SKS) und *Nihon Keizai Shinbun* (NKS) – zur Verabschiedung des öffentlichen Haushalts Ende März 2019 unterstreicht diese Hypothese und legt nahe, dass die Schuldenfrage für die einen Medien zu einem Tabu-, für andere zumindest zu einem Randthema geworden ist.

⁹ Der liberale Ōkoshi wurde Ende März 2015 versetzt und verschwand zunächst von der Bildfläche. Es wird vermutet, dass er wie auch Hiroko Kuniya, Moderatorin der Nachrichtensendung *Close-Up Gen-dai*, einer der Journalisten war, die im Zuge des erhöhten Drucks durch die Regierung »ausgetauscht« wurden (Kingston 2016).

Agenda Cutting auf NHK

NHK berichtet in seiner Hauptnachrichtensendung News 7 um 19 Uhr am 27.03.2019 an erster Stelle über die parlamentarische Billigung eines Rekord-Haushalts von über 100 Bio. Yen, umgerechnet ca. 800 Mrd. Euro¹⁰. Der Beitrag zu diesem Thema beläuft sich auf etwa 8 Minuten, was bei 30 Minuten Gesamtlänge der Sendung ca. 27 % der Sendezeit entspricht. Es wird diesem Thema mit mehr als einem Viertel der Gesamtsendezeit also verhältnismäßig viel Aufmerksamkeit eingeräumt. Nach der Darstellung der zeremoniellen Verabschiedung des Haushalts im Parlament werden zunächst die Posten aufgeschlüsselt, für die dieser Haushalt verwendet wird: 34,6 Bio. Yen (umgerechnet 272 Mrd. Euro) für Sozialausgaben, 5,3 Bio. Yen (42 Mrd. Euro) für Verteidigung und 2,3 Bio. Yen (16 Mrd. Euro) als Konjunkturspritze anlässlich der geplanten Konsumsteuererhöhung im Oktober 2019. Dann wird weiter beschrieben, in was die zusätzlichen Einnahmen durch die Verbrauchssteuererhöhung investiert werden: die Gebührenbefreiung für alle Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren für den Kindergartenbesuch; die Gebührenbefreiung für Kleinkinder bis zu zwei Jahren für den Krippenbesuch für Familien mit geringem Einkommen; finanzielle Unterstützung von monatlich bis zu 5.000 Yen (ca. 40 Euro) für Rentner mit einem Jahreseinkommen unter 780.000 Yen (ca. 6.240 Euro). Daraufhin führt der Beitrag weitere Details zu den Maßnahmen aus, die die Regierung geplant hat, um die Konjunktur nach der Steuererhöhung zu stützen: ein Incentivierungssystem für bargeldlosen Zahlungsverkehr, Warengutscheine und Begünstigungen bei Immobilienkrediten und der Fahrzeugsteuer. Es wird der Premierminister gezeigt, der sein Commitment zum Ausdruck bringt, die Wirtschaft trotz Konsumsteuererhöhung mit allen erdenklichen Maßnahmen zu stärken (*»keizai un'ei ni banzen wo kishite mairitai«*, 3. Min.). Im Folgenden werden die operativen Maßnahmen des Einzelhandels vorgestellt, der sich auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr umzustellen versucht. Zum Schluss werden die Reaktionen der Regierungs- und Oppositionsparteien gezeigt. Der Nachrichtenbeitrag zur Verabschiedung eines Rekord-Haushalts endet, ohne mit einem Wort die Schulden thematisiert, bekanntermaßen einen beträchtlichen Anteil des Haushalts, angesprochen zu haben. Weder bei der Aufschlüsselung der einzelnen Haushaltsposten zu Beginn, noch bei den Kommentaren durch die Oppositionsparteien gegen Ende findet die prekäre Haushaltslage Erwähnung.¹¹

¹⁰ Für diesen Artikel wird ein Wechselkurs von 1 EUR = 125 JPY zugrunde gelegt.

¹¹ NHK News 7, 27.03.2019, 19:00–19:30 Uhr. In der 21 Uhr-Sendung News Watch 9 am selben Tag findet die Tatsache, dass ein Großteil des neuen Haushalts durch Schulden finanziert wird, einmal kurz Erwähnung, ohne jedoch mit konkreten Zahlen belegt zu werden. NHK News Watch 9, 27.03.2019, 21:00–22:00 Uhr.

Nun lässt sich freilich diskutieren, welche Themen oder Aspekte von einem journalistischen Gesichtspunkt aus als »relevant« eingeordnet werden sollten und daher als berichtenswert erscheinen. Hier geht es allerdings nicht darum, auf einer normativen Ebene für die Präsentation bestimmter Informationen zu plädieren, sondern es geht zunächst einmal darum, empirisch festzustellen, dass in der Hauptnachrichtensendung von NHK, News 7, ein bestimmtes Thema (Staatshaushalt und seine parlamentarische Verabschiedung) unter Auslassung eines spezifischen Aspekts (Staatsschulden) präsentiert wird. Was dies bedeutet und wie dies einzuordnen ist, ist dann eine Frage der Interpretation und Kontextualisierung.

Vieles deutet jedoch darauf hin, dass das Phänomen, das hier zu beobachten ist, jenes ist, das in der Kommunikationswissenschaft als *Agenda Cutting* bezeichnet wird. Dabei werden bestimmte Themen von vornherein nicht auf die Nachrichtenagenda genommen oder sie werden so positioniert, dass sie aus dem Blickfeld der Aufmerksamkeit verschwinden (Colistra 2006: 24).

5.2 Die Berichterstattung der großen Tageszeitungen zum öffentlichen Haushalt

Inhaltsanalyse: Quantität, Platzierung und Tenor der Berichterstattung

Neben einer Untersuchung der NHK-Fernsehnachrichten wurde die Berichterstattung der fünf großen Tageszeitungen zum Haushalt 2019 analysiert, die auf den 28.03.2019 fiel. Insgesamt ließen sich für diesen Tag 19 Artikel identifizieren, die in Zusammenhang mit der Verabschiedung des Haushalts standen. Auf die einzelnen Zeitungen bezogen, ergibt dies folgende quantitative Verteilung und Positionierung: Asahi 4 Artikel (S. 1, 2, 4, 11), Mainichi 4 (S. 1, 3, 5, 6), Yomiuri 5 (S. 1, 2, 3, 8, 9), Sankei 3 (S. 1, 3, 5), Nikkei 3 (S. 1, 3, 5). Unter diesen sind nun im Ganzen 4 Artikel zu finden, die sich hauptsächlich mit dem Haushaltsdefizit auseinandersetzen bzw. dieses bereits in der Überschrift thematisieren. Diese sind zu finden in der Mainichi (S. 6, MS 28.03.2019), Yomiuri (S. 2, YS 28.03.2019), Sankei (S. 3, SKS 28.03.2019) und der Nikkei (S. 5, NKS 28.03.2019). Die Asahi widmet diesem Thema im Vergleich zu den anderen Tageszeitungen keinen eigenen Artikel und daher am wenigsten Raum. Allerdings erwähnt sie im Hauptartikel auf der Titelseite die »ernste Haushaltslage« (*»kibishii zaisei jōkyō«*) mit einem Satz (AS 28.03.2019). Auffallend ist, dass bis auf die Asahi und die Sankei keine der anderen Tageszeitungen in ihren Artikeln auf Seite 1 zum Haushalt 2019 auf die Schuldenfrage eingeht.

Was die 4 Artikel zum Haushaltsdefizit anbelangt, lässt sich sagen, dass die Sankei in der Gewichtung das Thema relativ prominent platziert (S. 3), dem Thema am meisten Platz einräumt und sich vom Inhalt her der Haushaltspolitik der Regierung gegenüber recht kritisch zeigt. Ihr Artikel umfasst etwa ein Drittel des Texts auf Seite 3, die Überschrift in großen, deutlichen Lettern erstreckt sich über die Hälfte der Seite: »Die Ausgaben schwellen an und die Haushaltskonsolidierung rückt in weite Ferne« (»*Saishutsu bōchō, tooi zaisei saiken*«). Im Kontrast zur Yomiuri Shinbun, die mehrfach betont, dass die Neuemission von Anleihen, also die Neuverschuldung, seit neun Jahren in Folge gesunken sei, weist die Sankei darauf hin, dass dies laut Kritikern eher einer Bilanzkosmetik zu verdanken sei, da in Wirklichkeit Überschüsse von 800 Mrd. Yen (ca. 6,4 Mrd. Euro) aus der Gesellschaft für Einlagensicherung (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) in den Staatshaushalt transferiert worden seien (SKS 28.03.2019).

Während die Yomiuri dem Thema mit Platzierung auf Seite 2 offensichtlich eine höhere Bedeutung beimisst, als es Mainichi und Nikkei tun, zeigt sich in der Darstellung ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite weist der Beitrag, der mit ca. einem Viertel der Textseite weniger umfangreich als der Sankei-Artikel ausfällt, auf die positive Tendenz bei der Neuverschuldung hin, auf der anderen Seite hingegen fällt der gesamte Tenor in Bezug auf eine mögliche Besserung der Lage der öffentlichen Finanzen pessimistisch aus (YS 28.03.2019).

Mainichi und Nikkei positionieren ihre Beiträge zur Haushaltslage vergleichsweise unauffällig (S. 6 bzw. 5), geben ihnen relativ wenig Raum und versehen sie mit Überschriften mit kleinen Lettern. Bei der Mainichi wäre jedoch hervorzuheben, dass sie die einzige ist, die eine kleine Tabelle mit den Einkünften und den Aufwendungen des neuen Haushalts hinzufügt. Aus dieser geht klar der neu emittierte Betrag der Anleihen auf der Einnahmenseite, aufgespaltet in Infrastruktur- und außerordentliche Anleihen, und der Schuldendienst auf der Ausgabenseite hervor (MS 28.03.2019). Obwohl die Nikkei dem Thema nicht viel Platz einräumt, äußert sich der Artikel selbst kritisch gegenüber dem mangelnden Reformwillen der Politik bei der Kürzung der Sozialausgaben. Er verweist auf die aus ihrer Sicht ungerecht verteilte Haushaltsstruktur, die die Last auf nachfolgende Generationen abwälze (NKS 28.03.2019).

Uniforme Berichterstattung und ritualisierte Kritik der großen Tageszeitungen

Die Analyse der Berichterstattung der fünf großen Tageszeitungen zum Haushalt 2019 lässt sich zusammenfassend folgendermaßen beurteilen: Die Schuldenfrage

wird von allen untersuchten Tageszeitungen aufgegriffen, wenn auch mit Unterschieden in der Platzierung, dem Umfang und der Tiefe der Berichterstattung. Alle Artikel stimmen in der Erkenntnis überein, dass sich der öffentliche Haushalt in einer ernsten Lage befinde und politische Reformen notwendig seien.

Insgesamt jedoch lässt sich feststellen, dass der Haushaltsverabschiedung selbst und den Konjunkturmaßnahmen der Regierung zwar verhältnismäßig viel Platz geschenkt wird, das Thema der Staatsverschuldung aber eher als Randthema behandelt wird. Dafür spricht, dass keine der fünf Tageszeitungen dieser größere Aufmerksamkeit auf der ersten Seite widmet. Die Asahi erwähnt die Staatsschulden in einem Satz, geht in ihren anderen Artikeln hingegen nicht weiter auf dieses Thema ein. Die Sankei platziert auf der ersten Seite lediglich einen Hinweis auf einen Artikel zur Haushaltskonsolidierung auf Seite 3. Wie oben erwähnt, geben Sankei und Yomiuri relativ gesehen diesem Thema noch den meisten Raum, während dieses bei Mainichi und Nikkei unter »ferner liefen« rangiert.¹²

Inhaltlich ist zu notieren, dass ein Großteil der Informationen in den Artikeln (v. a. die Artikel auf Seite 1) aus der deskriptiven Wieder- bzw. Weitergabe von offiziellen Regierungs- oder Ministeriumsinformationen besteht. Zitaten von offizieller Seite, insbesondere des Premierministers, werden in der Regel besondere Beachtung geschenkt. Das Zitat von Abe zum Haushalt 2019, das im Übrigen auch bei NHK News 7 gezeigt wurde, findet sich in allen Zeitungen im Artikel auf Seite 1:

In einem Umfeld, in dem die Zukunft der Weltwirtschaft zunehmend undurchsichtig wird, werde ich mit der frühzeitigen Realisierung des Haushalts und einer Konjunkturspritze von 2 Bio. Yen (angesichts der Verbrauchssteuererhöhung) absolut sicherstellen, dass die Wirtschaft rund läuft.

Selbst die Interpretation der Situation (hohe Staatsverschuldung) ist zu einem Grad uniform, dass sich drei Tageszeitungen – Mainichi, Yomiuri und Sankei – des nahezu exakt gleichen Wortlauts bedienen: »Der Weg zur Haushaltskonsolidierung wird zunehmend schwieriger« (*»zaisei saiken he no michi kewashisa wo masu«*).

Der kritische Leser kann sich bei der Berichterstattung der Tageszeitungen zur Staatsverschuldung des Eindrucks eines gewissen leidenschaftslosen Automatis-

¹² Auf mögliche Gründe, weshalb die (links-)liberale Asahi das Thema »Staatsverschuldung« stiefmütterlich behandelt und sich gerade die rechtskonservative Sankei regierungskritisch zeigt, kann an dieser Stelle leider nicht weiter eingegangen werden. Es lässt sich vermuten, dass hier gewissermaßen ein Vakuum gefüllt wird, das durch die Selbstzensur der liberalen Medien entstanden ist (Fackler 2017: 40–55). Hayashi (2017: 146–152) weist außerdem auf den erfolgreichen Aufbau einer loyalen Leserschaft durch die Sankei hin.

mus nicht erwehren. Es wirkt etwa so, als ob die Presse nur widerwillig ihrer journalistischen Pflicht nachkäme, um zumindest einmal das Thema angesprochen zu haben. Auch wenn auf den prekären Zustand des Staatshaushalts hingewiesen und hier und da der mangelnde Reformwille der Regierung kritisiert wird, bedient sich die Themenbehandlung hauptsächlich der immergleichen Floskeln und Redewendungen, die vermutlich beim Leser wie auch in der Politik mittlerweile zu einer Toleranzentwicklung geführt haben. Hintergrundinformationen bzw. eine weiterführende Kontextualisierung der Thematik lassen sich dabei weitgehend vermissen. Das Grundsätzliche der gesamten Problematik bleibt schließlich unerwähnt: Es geht in der medialen Diskussion rein um den Generalhaushalt, d. h. also um einen Bruchteil des gesamten Ausmaßes der öffentlichen Finanzen. Die Existenz der Sonderhaushalte, die – wie oben erläutert – ein Vielfaches des Generalhaushalts ausmachen, wird nicht thematisiert. Außerdem konzentriert sich die Berichterstattung der Tageszeitungen, wenn überhaupt, dann auf den Schuldenanteil auf der Einnahmenseite des Haushalts, wohingegen der Anteil des Schuldendienstes auf der Ausgabenseite von weit mehr als einem Drittel (des konsolidierten Haushalts) unberührt bleibt. Deshalb ist es fraglich, inwieweit die Öffentlichkeit der laufenden Kosten zur Bedienung der bereits existierenden Schulden überhaupt gewahrt wird.

6 Der öffentliche Konsens in weiter Ferne: Das mangelnde Problembewusstsein in der Bevölkerung

An dieser Stelle sei noch auf einen wichtigen Punkt hingewiesen: Zu behaupten, die Schuldenthematik würde im öffentlichen Diskurs nicht diskutiert, trifft nur die halbe Wahrheit. Denn seit geraumer Zeit schon ist über die Grenzen der (Wirtschafts-)Wissenschaft hinaus ein sehr lebhafter (und teils erbittert geführter) Diskurs zum Schuldenstand des Landes entbrannt. Dies belegt eine regelrechte Flut von Publikationen zum Thema (Fujii 2017; Fujimaki 2018; Itō 2015; Jōnen 2018; Karube 2018; Katō 2014; Kawamura 2016; Kobayashi 2018; Mitsuhashi 2017; Morinaga 2017; Noguchi 2017; Oguro 2016 u. v. m.), auf die hoffentlich in zukünftigen Untersuchungen eingegangen werden wird.

Entscheidend für diesen Beitrag jedoch ist: Da der Diskurs zur Haushaltskonsolidierung von den großen Medien und hier vor allem NHK gemieden wird und dieser sich daher auch nicht zu einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion entwickeln kann, erscheint in der Konsequenz der Großteil der Bevölkerung von einem Krisen- bzw. Problembewusstsein weit entfernt. Diese Feststellung schließt

an die Aussage von Kawamura aus dem NHK-Bericht vom Februar 2015 an, als sie davon spricht, dass die Bürger die Situation zunächst überhaupt einmal wahrnehmen und in einem nächsten Schritt als Problem erkennen müssten, um politische Lösungsmaßnahmen entwickeln zu können, die von einem breiten öffentlichen Konsens getragen werden. Diese fast schon banal klingende Forderung – Situation wahrnehmen und Problem erkennen – mag für aufgeklärte Beobachter angesichts des Schuldenausmaßes befremdlich erscheinen, doch diese veranschaulicht sehr deutlich die existierende Wahrnehmungslücke zwischen Akademiker- bzw. Fachkreisen und der allgemeinen Bevölkerung. Ein beträchtlicher Teil der japanischen Bevölkerung – und dieser wird mit abnehmendem Alter größer – steht politischem Geschehen oder gesellschaftlichen Themen distanziert bis völlig gleichgültig gegenüber.

6.1 Die sukzessive Entfremdung zwischen den Menschen und der Politik

Die letzten etwa fünf Jahrzehnte können nämlich auch als eine Periode der zunehmenden Entfremdung zwischen der Politik und ihren Bürgern bezeichnet werden. Deutlichstes Indiz für die Entpolitisierung der japanischen Bevölkerung ist die im Sinkflug begriffene Wahlbeteiligung: 1958 lag diese (für die Unterhauswahlen) in der Spitze bei 77 %, sank jedoch von da an kontinuierlich bis in den 60-Prozent-Bereich in den 1970er und 1980er Jahren. Ab den 1990ern erfuhr sie einen drastischen Abfall bis zuletzt auf ein Tief von 53 % bei der Unterhauswahl 2014 (MIC 2017: 4)¹³. Dramatisch genug, illustriert dies immer noch nicht das volle Ausmaß, in dem sich die Menschen von der Politik abgewendet haben. Besorgniserregend ist die Wahlbeteiligung gerade junger Menschen: Bei den 20–24-Jährigen liegt diese zuletzt bei ca. 30 %, bei den 25–29-Jährigen bei ca. 35 % (MIC 2017: 8). Falls dies ein Indikator für die Zuversicht in politische Gestaltungsfähigkeit wäre, so lässt sich in der Tat behaupten, dass junge Japaner in der großen Mehrheit ihrer Politik, und damit letztlich auch der Demokratie, den Rücken zugekehrt haben. Bei Regional- und Lokalwahlen sind Wahlbeteiligungen im 20–30-Prozent-Bereich (über alle Altersstufen verteilt) keine Seltenheit (MIC 2017: 24–25).

Es lässt sich behaupten, dass japanische Politik, besonders unter der gegenwärtigen Administration, es nicht vermocht hat, das Vertrauen der Menschen in die Demokratie zu stärken. Viele Menschen können auf die Frage nach ihrer Einstellung

¹³ Bei der Unterhauswahl 2017 erholte sich die Wahlbeteiligung zuletzt um einen Prozentpunkt auf ca. 54 %.

zur Politik unter der Hand nur noch mit Zynismus reagieren. Es geht hier noch nicht einmal um ausbleibende oder mangelhafte Reformen, sondern es dreht sich um wesentlich Grundsätzlicheres. Kaum ein Monat vergeht ohne politischen Skandal. Während Veruntreuungen von Geldern, Korruptionsfälle oder der Gebrauch unangebrachter Kommentare keinen besonderen Neuigkeitswert für den politischen Beobachter haben mögen, haben die Skandale während der letzten Jahre eine neue Qualität erreicht: Verschwundene und gefälschte offizielle Dokumente in Ministerien (*kōbunsho kaizan mondai; moritomo gakuen mondai; kakegakuen mondai*), Tatsachenverschleierung und offensichtliche Falschaussagen durch ranghohe Politiker und Ministerialbeamte (*jeitai nippō mondai; kōbunsho kaizan mondai*), fehlerhaft erstellte, wenn nicht gar vorsätzlich gefälschte Kernstatistiken (*maittsuki kinrō tōkei kaizan mondai*)¹⁴. Der Verdacht einer Manipulation wirtschaftlicher Kerndaten einschließlich des BIPs (*gdp kasaage giwaku*), nach einer Veränderung seiner Berechnungsmethode im Dezember 2016, steht auch im Raum (Akashi 2019: 161–198; NKS 15.09.2016). Es hat sich offenbar eine sehr bedenkliche Tendenz in der japanischen Politik und Ministerialbürokratie entwickelt, wonach sich wenn schon nicht die objektiven Verhältnisse, so zumindest die Realitätsdarstellung nach Bedarf verändern ließe.

Die wenigsten der hier aufgeführten Skandale erfahren eine in den Augen der Öffentlichkeit befriedigende Aufklärung. Meist versandet die Diskussion und wenige Jahre (oder Monate) später wiederholt sich ein vergleichbarer Fall. Aufgrund ihrer Desillusionierung tendieren die Menschen deshalb dazu, politische Themen im Alltag zu vermeiden. Viele Bürger haben sich ins Private zurückgezogen und schenken dem politisch-gesellschaftlichen Geschehen nur noch begrenzte Aufmerksamkeit.¹⁵

Doch die Abkehr der Menschen von der Politik ist freilich dauerhaft auch keine Lösung. Im Gegenteil, was die Staatsschulden anbelangt, lässt sich sagen, dass in dem Maße, in dem das öffentliche Interesse an Politik abgenommen hat, die Staatsverschuldung dagegen zugenommen hat. Die Wahlbeteiligung und die Staatsschulden stehen so gesehen in einem gegenläufigen Korrelationsverhältnis zueinander. Inwieweit dies in einem kausalen Zusammenhang steht, lässt sich sicherlich nicht einfach belegen, doch ist es wohl so, dass mangelndes Interesse der Öffentlichkeit

¹⁴ Laut einer Umfrage der *Nihon Keizai Shinbun* vertrauen knapp 80 % der Befragten nicht den Statistiken der Regierung (NKS 27.01.2019). In der NHK-Umfrage sind es 52 %; allerdings geben nur 5 % an, dass sie den offiziellen Statistiken vertrauen würden (NHK 13.02.2019).

¹⁵ Der sinkende Glaube an die Wirksamkeit von demokratischen Basisinstitutionen (Fragen 37–39) und das nachlassende politische Engagement (Frage 44) geht im Übrigen auch aus der NHK-Bewusstseinsumfrage 2018 hervor (NHK 2018: 18–20).

an der Thematik einer breiten gesamtgesellschaftlichen Diskussion nicht gerade zuträglich ist.

Insgesamt lässt sich also kaum von einem allgemein verbreiteten Problem- oder gar Krisenbewusstsein bezüglich der öffentlichen Finanzen sprechen. Selbst für diejenigen, die das Thema im Hinterkopf haben, hat sich gewissermaßen ein Gewöhnungseffekt eingestellt, der nicht zu akuter Handlungsnotwendigkeit führt. Dementsprechend lässt sich auch erklären, dass etwa Umfragen von NHK und den großen Tageszeitungen regelmäßig und (relativ) konsistent eine Mehrheit in der Bevölkerung gegen eine Konsumsteuererhöhung bestätigen.¹⁶ Laut einer Regierungsumfrage entspricht die Haltung der Bürger den gegenwärtigen Maßnahmenschwerpunkten der Politik: Während 31 % sich für eine Priorisierung von Wirtschaftsmaßnahmen (z. B. Konjunkturprogramme) aussprechen, halten nur 22 % eine Haushaltskonsolidierung (etwa durch Ausgabenkürzungen) für die primäre Aufgabe (CAO 2016: 3). Schließlich belegt eine aktuelle Umfrage vom Februar 2019, dass mehr als 60 % der 17–19-Jährigen sich überhaupt nicht des gegenwärtigen Ausmaßes der Staatsverschuldung bewusst sind (NF 2019: 5).

7 Fazit, offene Forschungsfragen und Ausblick

Die Kernthese dieses Beitrags ging davon aus, dass wir neben sozialstrukturellen und ökonomischen Faktoren für öffentliche Haushaltsdefizite auch jene berücksichtigen müssen, die mit der Demokratie per se in Zusammenhang stehen. Dabei wurden zwei Problemfelder (die fiskalische Führung und der öffentliche Diskurs) identifiziert und es wurde versucht zu demonstrieren, dass diese sich gegenseitig bedingen. Die Intransparenz des Haushaltssystems korreliert gewissermaßen mit der Qualität des medialen Diskurses; umgekehrt ist es der öffentlichen Berichterstattung bisher nicht gelungen, das allgemeine Problembewusstsein zu erhöhen und den politischen Druck zu fiskalischen Reformen zu verstärken.

¹⁶ Jüngste Umfrageergebnisse zur Konsumsteuererhöhung fallen folgendermaßen aus: *Yomiuri Shinbun*, Januar 2019: 39 % »pro«, 52 % »contra« (YS 28.01.2019); *Asahi Shinbun*, März 2019: 38 % »pro«, 55 % »contra« (AS 19.03.2019); *Sankei Shinbun*, Januar 2019: 46 % »pro«, 51 % »contra« (SKS 21.01.2019); NHK, Februar 2019: 31 % »pro«, 41 % »contra« (NHK 13.02.2019). Die *Nihon Keizai Shinbun* ist die einzige Tageszeitung, die im Oktober 2018 den Befürwortern einer Steuererhöhung einen minimalen Vorsprung ausweist: 47 % »pro«, 46 % »contra« (NKS 28.10.2018).

7.1 Akuter Bedarf nach umfassender Reform der Fiscal Governance und einer Erhöhung des öffentlichen Problembewusstseins

Untersuchungen zur Fiscal Governance Japans legen nahe, dass eine dringende und sehr grundsätzliche Reformierung bzw. Etablierung von rechtlichen und systemischen Kontrollmechanismen für die Haushaltsführung erforderlich wäre, um der Politik einen *verbindlichen* Rahmen zu setzen, der zur Eindämmung öffentlicher Defizite effektiv wäre (Kopits 2016: 22):

Over the years, there has been a growing and widespread critical perception – both at home and abroad – of Japan’s fiscal policymaking on several counts, but mostly for the absence of transparency and predictability. As a result, government initiatives and programs are faced with a sharp erosion of credibility, while fiscal expectations remain unanchored. But, more important, the upshot is that fiscal policy has been impotent either in stimulating economic activity or in restoring public debt sustainability.

Weltweit haben Länder über die letzten Jahrzehnte angefangen, ihre Fiscal Governance zu reformieren und zu verstärken. In der Europäischen Union hat man bereits ab den 1990er Jahren, beginnend mit dem Vertrag von Maastricht, sukzessive mit dem konkreten Ausbau fiskalischer Rahmenbedingungen begonnen und diese in jüngsten Jahren – nicht zuletzt aufgrund schmerzhafter Erfahrungen wie der Euro-Krise – zunehmend forciert. Der internationale Währungsfond hat den *Fiscal Transparency Code* herausgegeben, dessen Struktur und Systematik Zeugnis dafür sind, in welchem hohem Grad der Bereich der Fiscal Governance über die letzten Jahre professionalisiert wurde (IMF 2019c). Als Antwort auf die globale Finanzkrise wurden außerdem Initiativen gegründet wie die Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), die es sich zum Ziel gesetzt hat, Verbesserungen bei der Transparenz von öffentlichen Haushalten und der Rechenschaftspflicht von Regierungen zu erreichen. Wie mehrfach bereits hingewiesen wurde, ist die Fiscal Governance Japans weitestgehend überholt und weist akuten und umfassenden Reformbedarf auf.

Der Begriff der Fiscal Governance mag auf den ersten Blick eher die Nähe zu Managementmethoden als zu demokratischen Basisprinzipien suggerieren. Doch die Grundsätze ordentlicher, verantwortungsvoller Haushaltsführung – und dies ist es, worum es sich hier im Kern handelt – sind unmittelbar mit der Idee von Demokratie verknüpft: Es geht um Rechenschaftspflicht. Es geht darum, dass sich eine Regierung ihren Bürgern gegenüber erklärt, wofür sie das Geld im Namen ihrer Steuerzahler ausgibt – und dieser Rechtfertigungsdruck wächst erst recht, wenn die öffentlichen Kassen eigentlich leer sind.

Eine klare Offenlegung und Diskussion der Lage würden notwendigerweise das Problembewusstsein der japanischen Öffentlichkeit erhöhen und den dringenden Handlungsbedarf vor Augen führen. Die Problematik der intransparenten Haushaltsführung und die zur Gewohnheit gewordene Verschleierung von Ausgaben und der damit verbundenen Schattenverschuldung (engl. *hidden debt*; jap. *kakure shakkin*) ist im politischen Betrieb und den Ministerien seit Jahrzehnten weitgehend bekannt, allein es fehlt der Wille zur Reform, da dies offensichtlich an den eigenen Privilegien rühren, den eigenen Handlungsspielraum einengen und damit die politische Machtbasis gefährden würde. Dies führt uns zurück zu Niskanen und seinem Modell, nach dem Ministerialbürokraten nach Budgetmaximierung streben. Aber gerade deshalb bräuchte es ein verbindliches fiskalisches Regelwerk, das die Rahmenbedingungen für nachhaltige Haushaltsführung setzen würde. Doch um dieses überhaupt erst einmal in die Wege zu leiten, wäre zunächst wiederum politischer Reformwille gefragt.

Auf der anderen Seite stehen die Medien, deren demokratietheoretische Aufgabe es an sich wäre, auf die Problemlage aufmerksam zu machen, diese mehrperspektivisch zu analysieren, eine öffentliche Debatte anzuregen, auf die Bildung eines breiten gesellschaftlichen Konsenses hinzuarbeiten, um schließlich politischen Handlungsdruck zu erzeugen. Doch diese Funktion des öffentlichen Diskurses in Bezug auf die Frage des Staatshaushalts lässt sich weitgehend vermissen. Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk NHK auf die Erwähnung des Haushaltsdefizits (fast) vollständig verzichtet, erweckt die Berichterstattung der fünf großen Tageszeitungen trotz geringfügiger Unterschiede insgesamt einen recht phlegmatischen Eindruck. Auch wenn Raum ist für ritualisierte Empörung und Kritik an der Haushaltspolitik der Regierung, so verläuft die Analyse der Situation in den gewohnten engen Bahnen, die Interpretation der Sachlage bleibt bis auf den Wortlaut nahezu uniform. Die Existenz der Sonderhaushalte, das damit zusammenhängende tatsächliche Ausmaß der Verschuldung oder etwa die Diskussion von alternativen Einnahmequellen jenseits der Verbrauchssteuer – diese grundsätzlichen Aspekte bleiben unangetastet.

Auf diese Weise ergeben systembedingte fiskalrechtliche Defizite zusammen mit der Zahnlosigkeit des medialen Diskurses eine unheilvolle Perspektive auf die zukünftige Entwicklung des japanischen Staatshaushalts.

7.2 Offene Forschungsfragen

Wie dieser Beitrag versucht hat zu veranschaulichen, ist das Thema »Staatsverschuldung und Demokratie« ein sehr vielschichtiges, dessen Analyse unterschiedlichster, disziplinübergreifender Perspektiven bedarf. Nicht nur das, Holtfrerich (2015: 2) weist auf das Konfliktpotential des Themas »Staatsschulden« hin: »In der Politik, den Medien, der Wirtschaft und der Öffentlichkeit, ja sogar zwischen Staaten war und ist dies ein immer wieder kontrovers diskutiertes Thema. Die Meinungen dazu sind jedoch nicht nur kontrovers, sondern beruhen häufig auf Dogmen, wirtschaftlichen Interessen und falschen Analogien«. Daher wären vor allem die »Überwindung des Denkens in dogmatischen Lehrmeinungen«, das Abbauen von »Denkverboten« und das Anpassen des eigenen Standpunkts gefragt, »wenn Entwicklungen in der Realität die Klugheit der eigenen Position in Frage stellen« (Holtfrerich 2015: 3).

Es soll an dieser Stelle außerdem erwähnt werden, dass eine Vielzahl von Aspekten, die in Bezug zum Thema Demokratie und Staatsverschuldung stehen, unerwähnt bleiben mussten, aber es wert wären, in zukünftigen Arbeiten berücksichtigt zu werden. Da wäre zum einen die Frage nach politischer Partizipation und Repräsentation unter dem Stichwort der sog. »Silver Democracy«. Ist eine alternde Demokratie strukturell überhaupt noch in der Lage, auf die Stimmen der jungen Generation einzugehen und nachhaltiges Wirtschaften über kurzfristigen Gewinn zu stellen (Katō 2011; Oguro 2017: 47–95; Yashiro 2016)? Zum anderen die Frage nach Gender und Staatsverschuldung: Es wird darauf hingewiesen, dass es möglicherweise eine Korrelation zwischen dem Anteil an weiblichen Politikerinnen im Parlament und der Höhe des Haushaltsdefizits gibt. Je mehr Frauen im Parlament, desto niedriger die Staatsschuldenquote, so lautet die Hypothese (Öyama 2017: 204–206). Eine weiterführende Analyse eines möglichen Zusammenhangs wäre hier sicherlich lohnend, bestätigt doch der Fall Japans augenscheinlich die umgekehrte Korrelation.

7.3 Ausblick

Internationale Organisationen wie die OECD üben regelmäßig Druck auf Japan aus, zeitnah effektive politische Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung seiner öffentlichen Finanzen einzuleiten. In der jüngsten Länderanalyse vom April 2019 mahnt die Organisation an (OECD 2019: 5): »Japan needs a comprehensive fiscal consolidation plan including specific spending cuts and tax increases, as well

as an improved fiscal framework to ensure implementation of the plan«. Außerdem wird die OECD (2019: 5) sehr konkret, was die steuerliche Umsetzung anbelangt: »Achieving a sufficient primary surplus through the consumption tax alone would require raising the rate to between 20 % and 26 %, above the 19 % OECD average«.

Hier stellt sich sicherlich die Frage, wie realistisch und umsetzungsfähig solch ein Plan kurz- und mittelfristig tatsächlich ist angesichts der Tatsache, dass selbst minimalistische Reformen bereits auf weit verbreiteten Unmut in der Bevölkerung und anhaltende Verzagttheit in der Politik stoßen. Wer den innenpolitischen Diskurs zur Verbrauchssteuererhöhung verfolgt hat, kann bestätigen, dass kaum ein anderes Thema über die letzten Jahre die Gemüter so sehr bewegt hat. Kritiker stellen zu Recht die Frage: Wenn selbst die für japanische Verhältnisse stabile Langzeitregierung von Abe keine unpopulären politischen Maßnahmen durchzuführen in der Lage sei, welche Regierung würde dazu wohl jemals instande sein?

Dies veranschaulicht sehr gut das Dilemma, in dem sich Politik im demokratischen System grundsätzlich wiederfindet: Um wirksame Strukturreformen implementieren zu können, muss Politik denjenigen Abstriche zumuten, denen sie ihre Machtbasis verdankt. Das Problem mit finanzwirtschaftlichen Lösungsansätzen für den öffentlichen Haushalt liegt genau hierin begründet. Sie tendieren dazu, die politisch-gesellschaftliche, sozialpsychologische und diskurstheoretische Dimension von Austeritätsmaßnahmen unberücksichtigt zu lassen. Der buchhalterische Weg zur Haushaltskonsolidierung stellt kein Geheimrezept dar: Einnahmen erhöhen, Ausgaben kürzen oder am besten beides. Es handelt sich bei der Frage des Staatshaushalts jedoch nicht lediglich um das Management von Finanzen, wie wir es etwa in einem Unternehmen vorfinden, sondern um ein komplexes Zusammenspiel von Regierung, politischen Parteien, Institutionen, Medien und schließlich der »öffentlichen Meinung«. Dabei geht es um politische Macht, die Interessen unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen und damit verbunden das mühsame Aushandeln gesellschaftlicher Werte und Ideen. Erst eine klare normative Positionierung zusammen mit einer Zukunftsvision für die Gesellschaft ermöglicht überhaupt konsensbasierte Entscheidungen über die Frage, wo eingespart und wo investiert werden soll. Erst dann steht der Haushalt auf einer Grundlage, die sich als demokratisch legitimiert bezeichnen ließe. Für diesen zugegebenermaßen herausfordernden Prozess benötigt es den gemeinschaftlichen Willen aller Beteiligten, das Problem als solches zu erkennen, dieses offen und pluralistisch zu diskutieren und auf der Basis eines möglichst breiten gesamtgesellschaftlichen Konsenses effektive politische Maßnahmen zu entwickeln. Eine Lösung der Schuldenfrage müsste also zunächst hier ansetzen.

Literatur

- Adachi, Yukio, Sukehiro Hosono und Jun Iio (Hg.) (2015), *Policy Analysis in Japan*, Bristol: Bristol University Press.
- Akashi, Junpei (2019), *Dēta ga Kataru Nihon Zaisei no Mirai* [Die Zukunft des japanischen Staatshaushalts, wie ihn die Fakten präsentieren], Tōkyō: Shūeisha International.
- AS (*Asahi Shinbun*) (19.03.2019), »Keiki Jikkan ›Warukunatta‹ 49 % Shōhizōzei ›Hantai‹ 55 % Asahi Shinbunsha Zoron Chōsa« [Asahi Shinbun-Umfrage: 49 % finden die Konjunktur sei schlechter geworden, 55 % sprechen sich gegen eine Konsumsteuererhöhung aus], <https://www.asahi.com/articles/DA3S13939519.html> (01.05.2019).
- AS (*Asahi Shinbun*) (28.03.2019), »Yosan Seiritsu, Hatsu no 100-chōendai: Shinnendo Zōzei Taisaku 2-chōen ni Bōchō« [Der Haushalt wird verabschiedet und erreicht zum ersten Mal die 100 Billionen Yen-Grenze: Die Konsumsteuer-Maßnahmen schwellen auf 2 Billionen Yen an], S. 1.
- AS (*Asahi Shinbun*) (05.04.2019), »Aloof on Deficit, Abe Appears Warm to Modern Monetary Theory«, <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201904050045.html> (01.05.2019).
- AS (*Asahi Shinbun*) (18.04.2019), »Hagiudashi no Hatsugen, Hirogaru Hamon: Shōhizōzei Enki ni Genkyū« [Hagiudas Äußerung zu einer möglichen Verschiebung der Verbrauchssteuererhöhung schlägt Wellen], <https://www.asahi.com/articles/ASM4L55HCM4LUTFK00L.html> (01.05.2019).
- Bonfadelli, Heinz (09.12.2016), »Medien und Gesellschaft im Wandel«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) (Hg.): *Dossier: Medienpolitik*, <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/236435/medien-und-gesellschaft-im-wandel?p=0> (01.05.2019).
- CAO (Cabinet Office) (2016), *Shōrai no Kōkyō Sābisu no Arikata ni kan suru Yoron Chōsa* [Umfrage zur zukünftigen Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen], https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/research_280406.pdf (01.05.2019).
- Colistra, Rita F. (2006), »Agenda Cutting: Theoretical Developments in the Agenda-Building and Agenda-Setting Processes«, in: *Proceedings of Communication in the Millennium: A Dialogue between Communication Scholars*, https://www.researchgate.net/publication/307599521_Agenda_Cutting_Theoretical_Developments_in_the_Agenda-building_and_Agenda-setting_Processes (20.07.2019).
- Doi, Takerō (2019), *Kisoteki Zaisei Shūshi no Kurojika, Ichinen Maedaoshi no Nazo* [Das Rätsel des vorgezogenen Primärüberschusses], <https://toyokeizai.net/articles/-/263535> (01.05.2019).
- Dower, John W. (2000), *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, New York: W. W. Norton.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.

- Fackler, Martin (2017), »A Pooch After All? The Asahi Shimbun's Foiled Foray into Watchdog Journalism«, in: Jeff Kingston (Hg.), *Press Freedom in Contemporary Japan*, New York: Routledge, S. 40–55.
- Fujii, Satoshi (2017), *Puraimari Baransu Bōkokuron: Nippon o Horobosu »Kuni no Shakkin« o meguru Uso* [Der Diskurs über den Primärsaldo, der unser Land in den Ruin treibt: Die Lüge von den »Schulden der Nation« richtet Japan zugrunde], Tōkyō: Fusōsha.
- Fujimaki, Takeshi (2018), *Nichigin Hatan* [Der Bankrott der Bank of Japan], Tōkyō: Gentōsha.
- FW (Forschungsgruppe Wahlen) (28.03.2019), *Politbarometer März II 2019*, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2019/Maerz_II_2019/ (01.05.2019).
- Habermas, Jürgen (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hagen, Jürgen von (2006), »Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan«, in: *Monetary and Economic Studies*, 24 (1): 25–60.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen (2004), *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, Working Paper Series No. 419, Frankfurt: European Central Bank.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen von Hagen (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hara, Makoto (2019), *Nihon Ginkō »Shippai no Honshitsu«* [Die japanische Notenbank – Der Kern ihres Scheiterns], Tōkyō: Shōgakukan.
- Hayashi, Kaori (2014), *How NHK Lost Its Way*, <https://www.nippon.com/en/currents/d00125/how-nhk-lost-its-way.html> (01.05.2019).
- Hayashi, Kaori (2017), *Media Fushin: Nani ga Towarete Iru Noka* [Das Misstrauen gegenüber den Medien: Was nun gefragt ist], Tōkyō: Iwanami Shoten.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig, Lars P. Feld, Werner Heun, Gerhard Illing, Gebhard Kirchgässner, Jürgen Kocka, Moritz Schularick, Wolfgang Streeck, Uwe Wagschal, Stefanie Walter und Carl Christian von Weizsäcker (2015), *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*, Mainz: Union der deutschen Akademien der Wissenschaften.
- IMF (International Monetary Fund) (2018a), *Fiscal Transparency Handbook*, Washington: IMF.
- IMF (International Monetary Fund) (2018b), *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*, Washington: IMF.
- IMF (International Monetary Fund) (2019a), *IMF DataMapper*, <https://www.imf.org/external/datamapper/> (01.05.2019).
- IMF (International Monetary Fund) (2019b), *Fiscal Monitor*, Washington: IMF.

- IMF (International Monetary Fund) (2019c), *Fiscal Transparency Code*, <https://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> (01.05.2019).
- Itō, Takatoshi (2015), *Nihon Zaisei »Saigo no Sentaku«: Kenzenka to Seichō no Ryōritsu ha Naru ka* [Die »letzte Option« für Japans öffentliche Finanzen: Ist die schmale Gratwanderung zwischen Haushaltskonsolidierung und Wachstum möglich?], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.
- Jōnen, Tsukasa (2018), *Keidanren to Zōzei Seijika ga Kowasu Hontō ha Sekaiichi no Nihon Keizai* [Die wirkliche Nummer Eins der Weltwirtschaft, Japan, die der Keidanren und die Steuer befürwortenden Politiker zerstören], Tōkyō: Kōdansha.
- Karube, Kensuke (2018), *Kanryōtachi no Abenomikusu: Ikei no Keizai Seisaku ha ika ni Tsukuraretaka* [Die Abenomics der Bürokraten: Wie eine groteske Wirtschaftspolitik ins Leben gerufen wurde], Tōkyō: Iwanami Shoten.
- Katō, Hisakazu (2011), *Sedaikan Kakusa: Jinkō Genshō Shakai o Toinaosu* [Die Ungleichheit zwischen den Generationen: Eine neue Perspektive auf den demographischen Wandel], Tōkyō: Chikuma Shobō.
- Katō, Izuru (2014), *Nichigin, »Deguchi« Nashi! Ijigen Kanwa no tsugi ni Kuru Kiki* [Kein »Exit« für die Bank of Japan! Die Krise, die der ultralockeren Geldpolitik folgt], Tōkyō: Asahi Shinbun Shuppan.
- Katō, Sōta und Keiichirō Kobayashi (Hg.) (2017), *Zaisei to Minshushugi: Popyurizumu ha Saimu Kiki he no Michi ka* [Öffentliche Finanzen und Demokratie. Führt der Populismus in eine Schuldenkrise?], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.
- Kawamura, Sayuri (2016), *Chūō Ginkō ha Mochikotaerareru ka: Shinobiyoru »Keizai Haisen« no Ashioto* [Wird die Zentralbank standhalten können? Die leisen Schritte der sich anbahnenden »wirtschaftlichen Kapitulation«], Tōkyō: Shūeisha.
- Kingston, Jeff (2016), »Hiroko Kuniya's Ouster Deals Another Blow to Quality Journalism in Japan«, in: *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/01/23/commentary/hiroko-kuniyas-ouster-deals-another-blow-quality-journalism-japan/#.XLwMIEpuLIU> (01.05.2019).
- Kobayashi, Keiichirō (Hg.) (2018), *Zaisei Hatango: Kiki no Shinario Bunseki* [Nach dem Staatsbankrott: Analyse eines Krisenszenarios], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.
- Kopits, George (2016), *The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan*, IMF Working Paper, Washington: IMF (International Monetary Fund).
- Krauss, Ellis S. (2017), »NHK: The Changing and Unchanged Politics of Semi-Independence«, in: Jeff Kingston (Hg.), *Press Freedom in Contemporary Japan*, New York: Routledge, S. 64–75.
- MIC (Ministry of Internal Affairs and Communications) (2017), *Me de Miru Tōhyōritsu* [Die Wahlbeteiligung – visuell präsentiert], http://www.soumu.go.jp/main_content/000365958.pdf (01.05.2019).

- Mikuni, Akio und Taggart R. Murphy (2002), *Japan's Policy Trap: Dollars, Deflation, and the Crisis of Japanese Finance*, Washington: Brookings Institution Press.
- Mitsuhashi, Takaaki (2017), *Zaimushō ga Nihon o Horobosu* [Das Finanzministerium zerstört Japan], Tōkyō: Shōgakukan.
- MOF (Ministry of Finance) (2018a), *Heisei 30-nen Ban tokubetsu Kaikei Gaidobukku* [Das Handbuch zum Sonderhaushalt 2018], https://www.mof.go.jp/budget/topics/special_account/fy2018/30tgzenntai.pdf (01.05.2019).
- MOF (Ministry of Finance) (2018b), *Nihon no Zaisei Kankei Shiryō* [Unterlagen zu den öffentlichen Finanzen Japans], https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201811_00.pdf (01.05.2019).
- MOF (Ministry of Finance) (2019), *Heisei 31-nendo Yosan no Pointo* [Die Kernpunkte des Haushalts 2019], https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/01.pdf (01.05.2019).
- Morinaga, Takurō (2017), *Shōhizei ha Sagerareru! Shakkin 1000 Chōen no Daiuso o Abaku* [Die Verbrauchssteuer lässt sich senken! Die große Lüge der Staatsschulden von 1 Trillion Yen wird entlarvt], Tōkyō: Kadokawa.
- MS (*Mainichi Shinbun*) (28.03.2019), »Pointo Kangen, Bōchō Kenen: 19-nendo Yosan Seiritsu, Zaisei Saiken Michitooku« [Das Punktesystem und das befürchtete Anschwellen des Haushalts: Der Haushaltsplan 2019 wird verabschiedet, die Haushaltskonsolidierung bleibt weit entfernt], S. 6.
- NF (Nippon Foundation) (2019), *18-sai Ishiki Chōsa »Daikyūkai Kuni no Shakkin« Yōyakuban* [9. Umfrage zum Bewusstsein der 18-Jährigen: »Die öffentlichen Schulden« – Synopsis], https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/02/wha_pro_eig_42.pdf (01.05.2019).
- NHK (Nippon Hōsō Kyōkai) (13.02.2019), *NHK Yoron Chōsa* [NHK-Umfrage], http://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2019_02.html (01.05.2019).
- NHK (Nippon Hōsō Kyōkai) (2018), *Dai 10-kai »Nihonjin no Ishiki Chōsa«* [Die 10. Umfrage zu den Wertvorstellungen der Japaner], https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20190107_1.pdf (01.05.2019).
- Nippon.com* (31.10.2018), »The Political History of the Consumption Tax«, <https://www.nippon.com/en/features/h00013/the-political-history-of-the-consumption-tax.html> (01.05.2019)
- NKS (*Nihon Keizai Shinbun*) (15.09.2016), »GDP, Kijun Kaitei de 19,8 Chōen Kasaage« [Das BIP wird durch eine Revision der Berechnungsgrundlage um 19,8 Billionen Yen erhöht], https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS15H4U_V10C16A9EE8000/ (01.05.2019).
- NKS (*Nihon Keizai Shinbun*) (28.10.2018), »Shōhizei Zōzei ›Sansei‹ 47%, Naikaku Shiji Yokobai Honsha Chōsa« [Umfrage der Nikkei Shinbun: 47% unterstützen eine Konsumsteuer-

- erhöhung; die Zustimmung zur Regierung bleibt konstant], <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO37046310Y8A021C1000000/> (01.05.2019).
- NKS (*Nihon Keizai Shinbun*) (27.01.2019), »Seifu Tōkei ›Shinyō Dekinai‹ 79% Honsha Yoron Chōsa« [Umfrage der *Nihon Keizai Shinbun*: 79 % sagen, sie könnten den Statistiken der Regierung nicht vertrauen], <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO40537280X20C19A1MM8000/> (01.05.2019).
- NKS (*Nihon Keizai Shinbun*) (28.03.2019), »Shakai Hoshōhi 34 Chōen Saikō ni: Tsuke Sakio-kuri, Tooi Zaisei Saiken« [Ein historisches Hoch der Sozialausgaben von 34 Bio. Yen: Die Lasten werden in die Zukunft verschoben, die Haushaltskonsolidierung rückt in weite Ferne], S. 5.
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Piscataway: Transaction Publishers.
- Noguchi, Yukio (2017), *Ijigen Kanwa no Shūen: Kinyū Kanwa Seisaku kara no »Deguchi« ha Aru no ka?* [Das Ende der ultralockeren Geldpolitik. Gibt es einen »Exit« aus der Quantitative Easing-Politik?], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2015), *OECD Economic Surveys: Japan 2015*, Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2017), *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf> (01.05.2019).
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2019), *OECD Economic Surveys: Japan – Executive Summary*, Paris: OECD.
- Oguro, Kazumasa (2016), *Yokin Fūsa ni Sonaeyo: Mainasu Kinri no saki ni Aru Kiki* [Bereite Dich auf die Kontensperrungen vor: Die Krise, die uns am Ende der Minuszinspolitik erwartet], Tōkyō: Asahi Shinbun Shuppan.
- Oguro, Kazumasa (2017), »Shirubaa Minshushugi to Sedai o meguru Kadai« [Die Herausforderungen für die Silber-Demokratie und die Generationen], in: Sōta Katō und Keiichirō Kobayashi (Hg.), *Zaisei to Minshushugi: Popyurizumu ha Saimu Kiki he no Michi ka*, Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, S. 45–95.
- Ōyama, Reiko (2017), »Zaisei to Gikai Seiji« [Die öffentlichen Finanzen und die parlamentarische Demokratie], in: Sōta Katō und Keiichirō Kobayashi (Hg.), *Zaisei to Minshushugi: Popyurizumu ha Saimu Kiki he no Michi ka*, Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, S. 169–209.
- Rössler, Patrick (1997), *Agenda-Setting: Theoretische Annahmen und empirische Evidenzen einer Medienwirkungshypothese*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rövekamp, Frank (2017): »Japan im ökonomischen Gesundheitscheck: Krise der Wirtschaft oder Krise der Wissenschaft?«, in: David Chiavacci und Iris Wieczorek (Hg.), *Japan 2017: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*, München: Iudicium, S. 125–142.

- Schmidt, Manfred G. (2010), *Demokratietheorien*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seaton, Philip (2017), »NHK, War-related Television, and the Politics of Fairness«, in: Jeff Kingston (Hg.), *Press Freedom in Contemporary Japan*, New York: Routledge, S. 172–185.
- SKS (*Sankei Shinbun*) (21.01.2019), »Sankei-FNN-Gōdō Yoron Chōsa: Shōhizōzei Dansei ha Sansei, Josei ha Hantai ga Uwamawaru« [Sankei-FNN-Gemeinschaftsumfrage: Die Konsumsteuererhöhung – Männer befürworten sie, Frauen dagegen sprechen sich in der Mehrheit dagegen aus], <https://www.sankei.com/politics/news/190121/pl1901210033-n1.html> (01.05.2019).
- SKS (*Sankei Shinbun*) (28.03.2019), »Saishutsu Bōchō, Tooi Zaisei Saiken« [Die Ausgaben schwellen an und die Haushaltskonsolidierung rückt in weite Ferne], S. 3.
- Tagesschau* (29.08.2017), »Programmvergleich: Wie die Parteien haushalten wollen«, <https://www.tagesschau.de/inland/btw17/programmvergleich/programmvergleich-haushalt-101.html> (01.05.2019).
- Tanaka, Hideaki (2013), *Nihon no Zaisei: Saiken no Michi Suji to Yosan Seido* [Japans öffentliche Finanzen: Der Weg zu ihrer Erholung und das Budgetierungssystem], Tōkyō: Chūōkōron Shinsha.
- Tanaka, Hideaki (2017), »Seikō to Shippai o Wakeru Yosan Seido« [Der Erfolg und das Scheitern von Budgetierungssystemen], in: Sōta Katō und Keiichirō Kobayashi (Hg.), *Zaisei to Minshushugi: Popyurizumu ha Saimu Kiki he no Michi ka*, Tōkyō: Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, S. 127–168.
- Tocqueville, Alexis de (1984), *Über die Demokratie in Amerika*, München: Reclam.
- Wright, Maurice (2002), *Japan's Fiscal Crisis: The Ministry of Finance and the Politics of Public Spending, 1975–2000*, New York: Oxford University Press.
- Yashiro, Naohiro (2016), *Shirubā Minshushugi: Kōreisha Yūgū o Dō Kokufuku Suruka* [Die Silber-Demokratie: Wie sich die Bevorteilung der Alten überwinden lässt], Tōkyō: Chūōkōron Shinsha.
- YS (*Yomiuri Shinbun*) (28.01.2019), »Denwa Zenkoku Yoron Chōsa« [Nationale telefonische Meinungsumfrage], <https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa/20190128-OYT8T50017/> (01.05.2019).
- YS (*Yomiuri Shinbun*) (28.03.2019), »Shōhizōzei Taisaku Jūshi: Zaisei Saiken Kewashisa masu« [Der Fokus liegt auf Maßnahmen, die Folgen der Konsumsteuererhöhung abzufedern: Die Haushaltskonsolidierung wird zunehmend schwieriger], S. 2.