

Wandel der Rolle des Premierministers in Japan: 20 Jahre Reformprozess der Exekutive und die Entstehung von *sontaku*¹

Lewis Erckenbrecht

The Changing Role of the Prime Minister in Japan: An Evaluation of 20 Years of Executive Reform and the Rise of *sontaku*

When Prime Minister Shinzō Abe resigned in 2020 for health reasons, he had been the longest-serving Japanese prime minister in history, holding office for almost eight years. His powerful and unprecedented position in the Japanese political system has been characterized by the slogan Abe ikkyō: »nobody but Abe«.

*To date, the scientific discussion has focused mainly on explaining this phenomenon by Abe's personal leadership qualities and a favorable political context, such as limited intraparty competition and the increasing prominence of security and foreign policy. Structural factors for the extraordinary position of the Abe government, however, have not received as much attention. This article discusses the impact of 20 years of executive reform that led to a fundamental shift in the position of the office of prime minister within Japan's political system. The reform increased his authority and strengthened his administrative support, most importantly giving the prime minister exclusive control over appointing the higher bureaucratic positions within the ministries through the Cabinet Bureau of Personnel Affairs. This in turn gave rise to the phenomenon of *sontaku*, which further solidified the prime minister's position and completely changed the power dynamic within the executive branch.*

¹ Bei diesem Artikel handelt es sich um die gekürzte und angepasste Version einer Bachelor-Abschlussarbeit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, die von Prof. Dr. Christian Oberländer angeregt und betreut wurde.

1 Einleitung

Während seiner Regierungszeit verfügte der ehemalige japanische Premierminister Abe über eine außergewöhnlich starke Stellung als »Machtzentrum in der japanischen Politik« (Heinrich und Vogt 2017b: 271). Diese machtvolle Position steht im Widerspruch zum langjährigen wissenschaftlichen Konsens, der das Amt des japanischen Premierministers² als führungsschwach, passiv und für zentrale politische Prozesse weitgehend irrelevant erachtet (Gannon und Sahashi 2015b: 12; Hayao 1993: 4; Krauss und Nyblade 2005: 357).

Die Wissenschaft ist sich uneins, ob die als effektiv und machtvoll empfundene Position Abes eine historische Ausnahmeerscheinung oder die Folge einer strukturellen Veränderung darstellt, die durch den Reformprozess der japanischen Exekutive seit 2001 hervorgerufen wurde. Die Reform der Exekutive erfolgte in zwei großen Schritten: Der Reform der Zentralverwaltung (*chūō shōchō saihei*) von 2001 sowie deren Vollendung mit der Einführung des Nationalen Sicherheitsrats 2013 (Kokka Anzen Hoshō Kaigi) und der Etablierung des Kabinetttamts für Personalangelegenheiten (Naikaku Jinjikyoku) im Jahr 2014. Dieser Artikel analysiert, wie die Exekutivreform die Machtressourcen des Premierministers und damit auch seine Stellung im politischen System Japans beeinflusste und zeigt auf, wie ihre Auswirkungen mit der Regierung Abe erstmals vollständig sichtbar wurden.

Seit 1945 nahm die Ministerialbürokratie aufgrund ihrer Personalressourcen und eines Informationsmonopols (Mishima 2007: 729) eine zentrale Machtposition innerhalb der japanischen Exekutive ein und übte zusammen mit Parteigremien entscheidenden Einfluss auf den Politikprozess aus, was George Mulgan (2013: 146) als »*party-bureaucratic government*« bezeichnet. Gleichzeitig war die Rolle des Premierministers als einzigem direkt vom Parlament gewählten Mitglied der Exekutive auf »*facilitation and co-ordination*« (Krauss und Nyblade 2005: 358) beschränkt. Er konnte also nur bereits formulierte Vorhaben unterstützen oder zwischen konkurrierenden Meinungen vermitteln. Diese Diskrepanz führte immer wieder zu politischen und wissenschaftlichen Diskussionen über die Machtverteilung zwischen Bürokratie und gewählter Politik. Für einen Überblick über diese Debatte siehe Shinoda (2013a).

Mit den akuten politischen Krisen der 1990er erreichte die Debatte um die Stellung des Premierministers in der Exekutive einen neuen Höhepunkt (Shinoda 2005: 800). Mitte der 2000er Jahre kam die erste wissenschaftliche Kontroverse um eine

² Im Japanischen sind Amtsbezeichnungen geschlechtsneutral. In diesem Artikel wird auf Deutsch bei diesen Bezeichnungen die männliche Form verwendet. Andere Geschlechteridentitäten sind dabei ausdrücklich mitgemeint.

mögliche veränderte Machtstellung des Amtes auf, als deutlich wurde, dass sich der damalige amtierende Premierminister Jun'ichirō Koizumi (Amtszeit 2001–2006) im Hinblick auf seine Amtsdauer und Reformfolge deutlich von seinen unmittelbaren Vorgängern unterschied (Burrett 2016: 404). In der wissenschaftlichen Diskussion wurde dieses Phänomen in zweierlei Hinsicht interpretiert. Einerseits werden die Bedeutung der persönlichen Eigenschaften und Führungsqualitäten Koizumis betont (Mishima 2007; Takayasu 2014: 12; Uchiyama 2010: 16–17), während die andere Seite die Auswirkungen der Reform der Zentralverwaltung von 2001 hervorhob (Estévez-Abe 2006; Itō 2006: 35; Maclachlan 2011: 228; Shinoda 2005).

Angesichts der machtvollen Position der Regierung Abe ist in den letzten Jahren erneut eine wissenschaftliche Diskussion entstanden (Takenaka 2019: 844), deren Argumentation die Auseinandersetzung rund um Premierminister Koizumi wiederaufgreift. So gibt es viele wissenschaftliche Beiträge, die Abes starke Stellung hauptsächlich mit persönlichen Qualitäten und günstigen Kontextfaktoren wie geringer innerparteilicher Konkurrenz, einer schwachen Opposition und zunehmenden außenpolitischen Spannungen begründen (Burret 2016: 422–424; Gannon und Sahashi 2015a: 5; Hosoya 2015: 39). Im Gegensatz dazu stehen Betrachtungen von Abes Regierungszeit im Hinblick auf den Einfluss struktureller Faktoren und zunehmender Machtressourcen des Amtes (George Mulgan 2018; Iio 2019; Takenaka 2019).

Die wissenschaftliche Aufmerksamkeit lag dabei besonders auf den persönlichen Qualitäten Abes (Takenaka 2019: 846), während der strukturelle Ansatz weniger Aufmerksamkeit erhielt. Unabhängig von den persönlichen und kontextspezifischen Faktoren lässt sich die Regierungszeit Abe allerdings nicht ohne eine Veränderung der Machtressourcen des Premierministers erklären. Ausgehend vom bisherigen Forschungsstand soll deshalb untersucht werden, wie die Reform der Exekutive seit 2001 die Machtressourcen des Amtes des Premierministers stärkte und damit auch dessen Stellung innerhalb der Exekutive und im politischen System Japans veränderte.

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage gibt der Artikel einen Überblick über die einschlägige politikwissenschaftliche und japanologische Literatur in deutscher, englischer und japanischer Sprache, die an relevanten Stellen durch die Auswertung offizieller Regierungsdokumente, journalistischer Berichterstattung und Pressemitteilungen von Regierungsinstitutionen ergänzt wird. Diese Vorgehensweise soll einen ersten Einblick in die Thematik ermöglichen sowie Zusammenhänge und Forschungsbedarf aufzeigen und so die Hypothesenbildung für weitergehende Forschung ermöglichen.

Zur Strukturierung der Analyse scheint das Konzept der *core executive* passend. Dieses wurde erstmals von Dunleavy und Rhodes (1990: 3) entwickelt und bezog sich ursprünglich auf die Analyse der Stellung des Premierministers im politischen System Großbritanniens. Von Dunleavy und Rhodes (1990: 4) war die Ausweitung des Konzepts auf andere Staaten bereits angedacht, was bereits in mehreren internationalen Studien (Elgie 2011: 70) und auch in Bezug auf Japan erfolgte (Itō 2006; Machidori 2015; Shinoda 2005; Takayasu 2005).

Die *core executive*-Theorie betrachtet den Premierminister nicht nur im Gegensatz zum Kabinett oder anderen Verfassungsorganen wie dem Parlament, sondern sieht ihn eingebettet in eine Vielzahl von formellen und informellen Strukturen innerhalb des Kerns der Exekutive (Dunleavy und Rhodes 1990: 3). Sie geht davon aus, dass die Macht innerhalb der Exekutive relational sei und damit die Beziehungen zwischen Akteuren durch Interdependenzen auf Basis von Ressourcen geprägt seien (Elgie 2011: 65, 69). Nach der Weiterentwicklung von Marsh et al. (2003: 308) bilden diese Ressourcen die Basis für asymmetrische Machtbeziehungen innerhalb der zentralen Exekutive, die wiederum die Stellung einzelner Akteure bedingen.

Zur Analyse der Stellung des Premierministers innerhalb der Exekutive müssen also die Ressourcen betrachtet werden, die die Basis seiner Interaktionen mit anderen Akteuren bilden. Werden diese ausgeweitet, stärkt dies auch die Machtposition des Premierministers innerhalb der Exekutive. In seiner Operationalisierung der *core executive*-Theorie unterteilt Smith (1999: 75–77) die Ressourcen des Premierministers in die Kategorien der formellen und informellen Ressourcen.

Formelle Ressourcen sind nach Smith (1999: 75–76): das Recht auf Ernennung und Entlassung von Ministern, die Kontrolle der inhaltlichen Agenda der Regierung, eine effektive Regierungszentrale, Patronagemacht – also die Möglichkeit zur gezielten Förderung bestimmter Personen – und der Einfluss auf Zusammensetzung und Arbeit von Ausschüssen und Komitees der Exekutive. Als informelle Ressourcen versteht Smith (1999: 76–77): einen umfassenden Überblick über die anderen Organe der Exekutive und die Möglichkeit, in jedes Politikfeld einzugreifen.

In Kombination der Perspektiven von Shinoda (2005: 801), George Mulgan (2018: 2–3) und Machidori (2015: 1) versteht diese Arbeit die *core executive* in Japan als bestehend aus dem Kabinettssekretariat (Naikaku Kanbō), der offiziellen Residenz des Premierministers (Kantei), dem Kabinettsbüro (Naikakufu) sowie dem Kabinett. Begründet durch ihre historisch bedeutende Machtstellung zählt auch die Führungsebene der Ministerialbürokratie dazu (Mishima 2007: 728–729; George Mulgan 2013: 146).

Zusammenfassend betrachtet diese Arbeit also die Veränderung der Position des Premierministers innerhalb der Exekutive im Zuge der Reform der Exekutive an-

hand seiner *formellen und informellen Ressourcen* in Beziehung zu *den zentralen Institutionen der Exekutive*, definiert als Kabinett, Kabinettssekretariat, Kabinettsbüro, Kantei und Führungsebene der Ministerialbürokratie.

2 Die Reform der Zentralverwaltung von 2001

Anfang der 1990er wurden Forderungen zu einer Reform der Exekutive aufgrund politischer Krisen und Skandale zunehmend populärer und einer der zentralen Themenkomplexe der japanischen Politik (Shinoda 2013b: 50–54). Es entstand ein »Wettlauf um politische Reformen« (Takenaka 2006: 250), in dem politische Parteien versuchten, sich gegenseitig mit Reformvorschlägen zu überbieten (Takenaka 2006: 251). Das Hanshin-Erdbeben in der Region Kōbe, der Terroranschlag auf die U-Bahn Tōkyōs 1995 sowie die Geiselnahme in der japanischen Botschaft in Peru 1995–1996 verstärkten die Bemühungen um eine Reform der Exekutive, da sie die Unfähigkeit der Regierungsinstitutionen zur Krisenbewältigung offenbarten (Shinoda 2005: 800, 2013a: 81–82).

Infolge dieser Entwicklungen nahm 1996 eine Kommission unter Führung des damaligen Premierminister Ryutarō Hashimoto ihre Arbeit auf, die Vorschläge zur Stärkung des Premierministers sowie zur Restrukturierung der Ministerien machen sollte (Takenaka 2006: 55–56). Sie beendete ihre Arbeit 1997 mit einem Abschlussbericht (Shinoda 2005: 800), der als Blaupause für die Reform der Zentralverwaltung diente, die am 6. Januar 2001 in Kraft trat (HARCG 2000).

2.1 Gesetzesinitiativrecht des Premierministers

In einem ersten Schritt stärkte die Reform der Zentralverwaltung die legalen Befugnisse des Premierministers durch eine Novelle des Kabinettsgesetzes (*naikaku-hō*). Vor der Reform war das Recht des Premierministers zur Gesetzesinitiative zwar impliziert und durch eine Gesetzesinterpretation theoretisch möglich (Takenaka 2006: 244), wurde jedoch faktisch kaum genutzt (Shinoda 2013b: 79).

Durch die Reform wurde das Gesetzesinitiativrecht (*hatsugiken*) ausdrücklich Teil des Kabinettsgesetzes. Zusätzlich zur Betonung seiner Rolle als Vorsitzender der Kabinettsitzungen hat der Premierminister nun das Recht, »grundlegende Vorhaben [...] in wichtigen Politikfeldern vorzuschlagen« (Kabinettsgesetz §4 Abs. 2). Diese wichtigen Politikfelder wurden definiert als: Außen- und Sicherheitspolitik, Wirtschafts- und Fiskalpolitik, Organisation und Personalwesen der Exekutive so-

wie einzelne politische Fragen von besonderer nationaler Bedeutung (Kawakita und Onoue 2002: 101).

Die Etablierung des Gesetzesinitiativrechts war die zentrale legale Statusveränderung für den Premierminister. Der zweite Teil der Verwaltungsreform zielte deshalb darauf ab, die nötige Unterstützung sicherzustellen, sodass der Premierminister auch in der Praxis seine neue Rolle in einem von oben angestoßenen Politikprozess einnehmen konnte (Shinoda 2013b: 79).

2.2 Administratives Unterstützungssystem des Premierministers

Vor der Reform der Zentralverwaltung waren die ineffektive Organisationsstruktur und mangelnde Personalressourcen der administrativen Unterstützungsorgane des Premierministers für dessen schwache Stellung im politischen System mitverantwortlich. Die Reform zielte also mit der Stärkung der Befugnisse, Organisationsstruktur und des Personals der Regierungszentrale auf eine Steigerung des Einflusses des Premierministers ab.

Kabinettssekretariat

Zunächst wurden dazu die Aufgaben und die Autorität des Kabinettssekretariats erweitert, das vom Kabinettssekretär geleitet wird, der auch als Pressesprecher des Kabinetts agiert (Shinoda 2005: 802–803). Zur Unterstützung von Gesetzesinitiativen des Premierministers wurden die Befugnisse der Organisation um die »Planung sowie Ausgestaltung« (*kikaku oyobi ritsuan*) und »umfassende Koordination« (*sōgō chōsei*) (Kabinettsgesetz §12 Abs. 2 Nr. 2) erweitert, wobei sie dem Premierminister direkt untersteht und an seine Weisungen gebunden ist (Kawakita und Onoue 2002: 203).

Zusätzlich wurde die Effektivität des Kabinettssekretariats durch eine Umstrukturierung der internen Organisation verbessert. Seine segmentierte Struktur, die durch geringe Koordination und Rivalitäten einzelner Abteilungen untereinander wenig effektiv war (Shinoda 2005: 807), wurde abgeschafft und durch eine einzige Stabsabteilung ersetzt, die intern besser koordiniert werden und *ad-hoc* Abteilungen zu bestimmten Themen oder Gesetzesvorhaben bilden kann (Shinoda 2005: 809).

Zusätzlich wurde das Personal des Kabinettssekretariats insgesamt erhöht (HARCG 2000), wobei besonders die direkt vom Premierminister ernannten Beraterinnen und Berater sowie Privatsekretäre hervorzuheben sind. Bis 2018 stieg die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Vergleich zur Zeit vor der Verwal-

tungsreform von 2001 um mehr als das Dreifache von 822 auf 2971 (Takenaka 2019: 858–860).

Kabinettbüro

Als zweites Element zur Verbesserung des administrativen Unterstützungssystems des Premierministers ersetzte das Kabinettbüro als einflussreichere Organisation das ehemalige Premierministerbüro (Sōrifu). Die Etablierung des Kabinettbüros verfolgte zwei Ziele: erstens die Stärkung des Premierministers und des Kabinetts im Politikprozess und zweitens die Verlagerung der »Kommandozentrale« (*shireitō*) über die Wirtschafts- und Fiskalpolitik vom Finanzministerium hin zum Premierminister (Kawakita und Onoue 2002: 26).

Zur Erreichung des ersten Ziels arbeitet das Kabinettbüro dem Kabinettssekretariat bei der Unterstützung von Gesetzesinitiativen des Premierministers zu (George Mulgan 2013: 181) und steht auch unter dessen direkter Kontrolle (George Mulgan 2018: 13). Seine zentralen Aufgaben sind dabei die interministerielle Koordination, bei der das Kabinettbüro den Ministerien gegenüber höhergestellt ist (Kawakita und Onoue 2002: 27), sowie die Informationsbeschaffung und Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise als »Ort der Weisheit« (*chie no ba*) (Kawakita und Onoue 2002: 61) der Exekutive. Im Kabinettbüro sollen alle Informationsstränge der Ministerien zusammenlaufen und deren Wissen dem Premierminister direkt zur Verfügung stehen. Kawakita und Onoue (2002: 77) bezeichnen das Kabinettbüro deshalb als »Gehirn des Premierministers« (*sōri no burēn*).

Darüber hinaus schuf die Reform die Möglichkeit für den Premierminister, Minister für besondere Aufgaben (*tokumei tantō daijin*) zu ernennen (George Mulgan 2018: 14), die im Kabinettbüro organisiert sind und damit direkt der Kontrolle des Premiers unterstehen (Takenaka 2019: 857). Der Premierminister kann ihre Aufgabenbereiche frei bestimmen. Sie sind keinem der regulären Ministerien zugeordnet, sondern werden vom Kabinettbüro administrativ unterstützt (George Mulgan 2018: 14). Sie können bei der Umsetzung wichtiger Politikvorhaben unterstützen, da sie thematisch flexibel eingesetzt werden und *ad-hoc* Personal zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugeteilt bekommen können (George Mulgan 2018: 14). Zusätzlich sind sie oft gleichzeitig reguläre Minister, die so eine Doppelrolle erhalten und dem Kabinettbüro direkt untergeordnet sind.

Zur Verbesserung der internen Struktur entstanden innerhalb des Kabinettbüros außerdem drei Kommissionen für wichtige Politikfelder unter direkter Kontrolle

des Premierministers in den Themenbereichen Wirtschafts- und Fiskalpolitik, Wissenschaft und Technologie sowie Katastrophenschutz (Kawakita und Onoue 2002: 112). In diesen Kommissionen kommen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Privatwirtschaft sowie die für das jeweilige Politikfeld zuständigen Minister zusammen (HARCG 2000).

Die wissenschaftliche Forschung betont die herausragende Bedeutung der Kommission für Wirtschafts- und Fiskalpolitik (KWFP; Keizai Zaisei Shimon Kaigi) (George Mulgan 2013: 182; Itō 2006: 30; Takenaka 2006: 245). Diese Einschätzung beruht besonders auf der Nutzung der Kommission unter Premierminister Koizumi für die Umsetzung zentraler Vorhaben, etwa der Postprivatisierung (Shinoda 2011: 53). Sie fällt »zentrale makroökonomische Entscheidungen« und beschließt die Grundstruktur des Staatshaushalts (Kabinetttbüro o. D.). Diese Entscheidungen werden jährlich in einem Bericht mit dem informellen Titel »*honebuto no hōshin*« (wörtlich »dickknochiger Plan«) veröffentlicht, der den Ministerien grundlegende Vorgaben bei ihrer Budgetgestaltung macht (Takenaka 2006: 245).

Die KFWP stellt dem Premierminister Informationen und Expertise aus Privatwirtschaft und Wissenschaft direkt und unter Umgehung der Ministerialbürokratie zur Verfügung. Gleichzeitig können durch die Teilnahme externer Personen neue Ideen in die Exekutive getragen werden, und die direkte Koordination auf Ebene der Minister stärkt die interministerielle Zusammenarbeit (George Mulgan 2018: 14).

2.3 Restrukturierung der Ministerien

Drittes Element der Reform der Zentralverwaltung war die Restrukturierung der Ministerien. Nach Aussage von Ken Moroi, Mitglied der Kommission für die Reform der Zentralverwaltung, den Shinoda (2005: 800) zitiert, erhielt die Restrukturierung der Ministerien zwar mehr mediale Aufmerksamkeit, war jedoch weniger wichtig als die Stärkung der Befugnisse des Premierministers.

Die Restrukturierung sollte die starke Machtposition der Ministerialbürokratie schwächen und gleichzeitig durch Verringerung von Doppelstrukturen und Rationalisierung die Ministerien effektiver und steuerbar machen (Mishima 1998: 974, 978).

So reduzierte die Reform der Zentralverwaltung die Zahl der regulären Ministerien auf elf, inklusive dem Kabinetttsekretariat (Takenaka 2006: 65). Die Verteidigungsbehörde wurde 2006 zu einem vollwertigen Verteidigungsministerium aufgewertet (Shinoda 2013b: 112). Dazu wurden die Ministerien zusammengelegt (Ta-

kenaka 2006: 241), die für öffentliche Konjunkturprojekte verantwortlich und durch mangelnde Kooperation sowie Korruptionsskandale geprägt waren (Mac-lachlan 2011: 166; Mishima 1998: 978–979). Auch wurde das personelle Potenzial der Ministerien geschwächt, indem die Zahl der Beamtinnen und Beamten in den Ministerien insgesamt reduziert wurde (Derichs und Lukner 2013: 276).

Das Finanzministerium (Ōkurashō) – vor der Reform eines der mächtigsten Ministerien (Nakakita 2020: 74) – wurde aufgelöst und seine Befugnisse aufgeteilt: auf das umbenannte Finanzministerium (Zaimushō) – der Name in englischer und deutscher Übersetzung blieb gleich –, die japanische Zentralbank, das Kabinettbüro und die Finanzaufsicht (Kinyūchō) (Takenaka 2006: 241). Die Schwächung des Ōkurashō als Gegenspieler des Premierministers festigt dessen zentrale Stellung innerhalb der Exekutive durch die geringere Konkurrenz anderer Organe weiter. Gemeinsam mit der Etablierung der KWFP im Kabinettbüro ist die Auflösung dieses Ministeriums ein zentrales Element in der Etablierung des Premierministers als »Kommandozentrale« in der Wirtschafts- und Finanzpolitik (Takenaka 2006: 241).

3 Zweiter Reformschritt 2013–2014: Außen- und Sicherheitspolitik

3.1 Nationaler Sicherheitsrat

Trotz ihres großen Umfangs und der vielseitigen Änderungen wies die Reform der Zentralverwaltung zwei große Lücken auf: Einen Mangel an administrativer Unterstützung des Premierministers im Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik und eine faktisch ineffektive Personalkontrolle der Exekutive. Obwohl der Premierminister durch die Reform der Zentralverwaltung auch im Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik das Gesetzesinitiativrecht erhielt, wurde kein direktes Unterstützungsorgan in diesem Politikbereich geschaffen, wie dies etwa mit der KFWP für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik geschah.

Nach Shinoda (2006: 76, 2010: 84–85) gewann der Premierminister durch die allgemein gestärkte Koordinationsrolle des Kabinettssekretariats und die Möglichkeiten zur Etablierung von *ad-hoc*-Arbeitsgruppen auch an Einfluss in der Außen- und Sicherheitspolitik. Allerdings blieb dieser Einfluss auf reaktive und einzelne Vorhaben sowie historische Ausnahmesituationen beschränkt, etwa bei der Initiierung eines Antiterror-Gesetzes sowie einer Erweiterung der Befugnisse der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte nach dem Anschlag vom 11. September 2001 (Shinoda 2013b: 100–103). Für die dauerhafte, übergreifende Koordination und

Strategieentwicklung in der Außen- und Sicherheitspolitik stand auch nach der Reform der Zentralverwaltung von 2001 keine effektive Institution zur Verfügung.

Dies führte Mitte der 2000er zu einer wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Einführung eines – nach dem Beispiel des US-amerikanischen National Security Council organisierten – Nationalen Sicherheitsrats (NSR) auch in Japan (Shinoda 2013b: 259). Abe versuchte bereits in seiner ersten Amtszeit die Etablierung eines solchen NSR, scheiterte allerdings an der Oppositionsmehrheit im Oberhaus (Yamamoto 2017: 42–43). Die Dreifachkatastrophe von Fukushima 2011, der zunehmende Aufstieg Chinas und die Geiselnahme japanischer Staatsbürger in Algerien 2013 verschafften der Bewegung für einen NSR neuen Aufschwung, sodass er bei seiner Einführung im Dezember 2013 weitgehend unumstritten war (Liff 2018: 261–62).

Das wichtigste Gremium innerhalb des NSR ist das »Vier-Ministertreffen« als »*primary venue for prime-ministerial leadership over Japan's national security affairs*« (Liff 2018: 264). Hier treffen sich der Premierminister, der Kabinettssekretär, der Außenminister und der Verteidigungsminister regelmäßig. Das Vier-Ministertreffen fungiert als »Kontrollzentrum« (*shireitō*), in dem aktuelle Geschehnisse besprochen, Entscheidungen koordiniert sowie die grundlegenden, langfristigen Linien der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik festgelegt werden (CAO 2021: 2).

Zusätzlich tritt in größeren Abständen das »Neun-Ministertreffen« zusammen. Dabei nehmen fünf weitere Minister teil (Yamamoto 2017: 44), wodurch eine Betrachtung und Deliberation der Außen- und Sicherheitspolitik aus vielfältiger Perspektive sowie zivile Kontrolle sichergestellt werden sollen (CAO 2021: 2; Kaneko 2013: 1). Als drittes Gremium des NSR dienen die Ministertreffen in einer Notfallsituation, deren Zusammensetzung der Premierminister je nach Notwendigkeit selbst bestimmen kann (CAO 2021: 2). Diese Notfalltreffen erhöhen die Fähigkeit zum Krisenmanagement und erleichtern durch ihre flexible Zusammensetzung die Entscheidungsfindung (Liff 2018: 264).

Die administrative Unterstützung der Arbeit des NSR leistet das Amt für nationale Sicherheit (Kokka Anzen Hoshōkyoku), das im Januar 2014 seine Arbeit aufnahm. Es ist organisatorisch in das Kabinettssekretariat eingebunden und dient als Knotenpunkt für die Auswertung und Analyse außen- und sicherheitspolitisch relevanter Informationen (Miller 29.01.2014). Durch die Einbindung ins Kabinettssekretariat hat der Premierminister direkten Zugriff auf diese Informationen und kann diese als Basis für außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen nutzen.

Die Einführung des NSR lässt sich als Übertragung der Mechanismen der Kommissionen für wichtige Politikfelder der Reform der Zentralverwaltung von 2001 auf die Außen- und Sicherheitspolitik ansehen. Der NSR untermauert das Gesetzes-

initiativrecht des Premierministers in diesem Politikfeld durch ein ihm direkt unterstelltes Entscheidungsgremium mit administrativer Unterstützung und koordinativer Autorität.

3.2 Sicherheitsgesetze der Regierung Abe

Die Verabschiedung der neuen, in der Öffentlichkeit äußerst unpopulären (Heinrich und Vogt 2017a: 17), Sicherheitsgesetzgebung im September 2015 zeigt den enormen Einfluss, den der Premierminister durch die Exekutivreform erhalten hat. Die neue Gesetzgebung gab den japanischen Selbstverteidigungsstreitkräften unter anderem die Möglichkeit zu kollektiver Selbstverteidigung – also zur Verteidigung eines Verbündeten, selbst wenn Japan nicht direkt angegriffen wird – und neue Befugnisse bei der Unterstützung von Einsätzen der Vereinten Nationen (Aoki und Yoshida 19.09.2015).

Die Regierung Abe dehnte die *ad-hoc*-Abteilungen und spezialisierten Ausschüsse zu bestimmten Politikfeldern massiv aus (Iio 2019: 11). Auch die Sicherheitsgesetzgebung wurde von einem Expertengremium, der »Beratungskommission zur Wiederherstellung einer legalen Basis für die Sicherheitspolitik« (Anzen Hoshō no hōteki Kiban no Saikōchiku ni kan suru Kodankai), unter direkter Leitung des Premierministers inhaltlich vorbereitet (Hughes 2017: 108).

Die Ausarbeitung der Strategie zur Nationalen Sicherheit (Kokka Anzen Hoshō Senryaku), die zeitgleich mit der Etablierung des NSR in Kraft trat, fand in einem Ausschuss des Kabinetbüros statt (Yamamoto 2017: 45). Sie integrierte verschiedene mittel- und langfristige Elemente aus den Hoheitsbereichen mehrerer Ministerien zu einer ganzheitlichen Strategie (Liff 2018: 265) und etablierte die neue Devise des »proaktiven Pazifismus« (*sekkyokuteki heiwashugi*) (CAO 2013: 1) für die japanische Außen- und Sicherheitspolitik, die zum Schlagwort der Sicherheitsgesetzgebung 2015 wurde. Auch die Reformen zur kollektiven Selbstverteidigung und aktiveren Teilnahme an UN-Missionen waren in der Strategie bereits vorgesehen (CAO 2013: 9).

Die Einführung einer flexibleren und effektiveren Regierungszentrale und neuen Unterstützungsinstitutionen im Zuge der Reform von 2001 bildete also die Grundlage für die inhaltliche Vorbereitung der Sicherheitsgesetzgebung sowie der Etablierung des NSR, der die Umsetzung dieser inhaltlichen Punkte unterstützen sollte.

Der NSR stellt dabei eine eindeutige Trendwende in der Rolle des Premierministers in der Außen- und Sicherheitspolitik dar. Er ist nicht nur für die inhaltliche Ausarbeitung neuer Gesetzgebung, sondern auch für deren Koordination innerhalb

der Exekutive zuständig. Der Premierminister hat durch den NSR direkten Einfluss auf die Auslegung und Implementierung der langfristigen außen- und sicherheitspolitischen Strategie Japans und kann durch das übergreifende Koordinationsmandat in die Bereiche anderer Ministerien eingreifen. Darüber hinaus ist er auf das Treffen von Entscheidungen – sowohl in Krisenmomenten als auch langfristiger Planung – ausgelegt. Auch bei der Formulierung und Etablierung der kontroversen Sicherheitsgesetzgebung hat der NSR durch seine Koordinationsrolle und die Zentralisierung der Entscheidungen die Funktion eines »*nexus for major decisions and draft legislation*« unter direkter Kontrolle des Premierministers übernommen (Liff 2018: 254).

Zusätzlich erlaubt die Einführung des NSR einen direkten Austausch mit anderen Staaten und besonders den USA über außen- und sicherheitspolitische Fragen auf der bürokratischen Ebene, ohne auf die Botschaften oder das Außenministerium angewiesen zu sein (Liff 2018: 4). So nutzte Abe den Nationalen Sicherheitsberater und Chef des Amtes für Nationale Sicherheit, Shōtarō Yachi, als »*special envoy*« (Liff 2018: 270), der direkt die Interessen des Premierministers im Ausland vertreten konnte, zum Beispiel für Gespräche mit dem chinesischen Präsidenten Xi (Pugliese 2017: 249). Da der NSR nach dem Vorbild des National Security Council der USA strukturiert ist, schafft diese Parallelität der Organisationen direkte Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Gegenseite (Takenaka 2019: 864). Die Kontrolle über die diplomatischen Beziehungen zu den USA ist für die innenpolitische Machtstellung des japanischen Premierministers besonders wichtig (Shinoda 2011: 53). Makihara (2016) zitiert die Kritik eines Mitglieds der Opposition am Amt für Nationale Sicherheit als »Erstes Außenministerium« (*dai'ichi gaimushō*).

4 Zweiter Reformschritt 2013–2014: Stärkere Personalkontrolle der Ministerien

4.1 Kabinettamt für Personalangelegenheiten

Die zweite Lücke, die die Reform der Zentralverwaltung offenließ, war die Personalkontrolle innerhalb der Exekutive durch den Premierminister. Diese war nur schwer möglich, obwohl schon seit 1997 die Personalentscheidungen für Führungspositionen in den Ministerien einer Kommission innerhalb des Kabinettssekretariats vorgelegt werden sollten (Mishima 2013: 707). Deren Einfluss blieb jedoch gering, da nur wenige Positionen betroffen waren und das Vorschlagsrecht weiter bei den Ministerien verblieb, sodass der Premierminister keine umfassende Autorität

über das Personalwesen in der Ministerialbürokratie erlangen konnte (Takenaka 2019: 862–863).

Darüber hinaus blieb die in der Reform der Zentralverwaltung gestärkte Regierungszentrale weiterhin unter Kontrolle des Personals der Ministerien. Zwar sollte die Reform der Organisations- und Führungsstruktur für bessere Personalkontrolle sorgen, was jedoch praktisch nicht funktionierte (Mishima 2013: 703). So standen beispielsweise die KFWP und die Stabsabteilung im Kabinettssekretariat (Mishima 2013: 740; Shinoda 2005: 807) weiterhin unter dem starken Einfluss der Ministerialbürokratie. Auch konnte die Regierungszentrale ihre übergreifende Koordinationsfunktion ohne Autorität über Personalentscheidungen in den Ministerien schwer durchsetzen. Der rechtliche Status des Unterstützungssystems des Premierministers war zwar auf ihn ausgelegt, diese Ausrichtung spiegelte sich jedoch nicht in den Befugnissen zur Auswahl der handelnden Personen in diesen Institutionen wider. Mishima (2013: 703) bezeichnet die fehlende Reform des Personalwesens der Exekutive als »*missing piece in Japan's political reform*«.

Im Mai 2014 führte die Regierung Abe deshalb das Kabinetttamt für Personalangelegenheiten unter Führung des damaligen Kabinettssekretärs und späteren Premierminister Yoshihide Suga ein (George Mulgan 2018: 45). Das Kabinetttamt ist im Kabinettssekretariat angesiedelt und kontrolliert Personalentscheidungen innerhalb der Ministerien durch das Anfertigen einer Liste von Kandidatinnen und Kandidaten, aus denen ein Minister in Rücksprache mit dem Premierminister und dem Generalsekretär des Kabinettssekretariats wählen muss (Takenaka 2019: 863). Diese Regelung gilt für alle Führungspositionen ab der Ebene eines Vizegeneraldirektors (*shingikan*), auch wenn in der praktischen Handhabe weitere Posten unterhalb dieser Ebene betroffen sind (George Mulgan 2018: 45). Insgesamt bedeutet dies, dass der Premierminister direkten Einfluss auf die Besetzung von über 600 Führungspositionen in den Ministerien hat (Nakakita 2020: 81).

Die Einführung des Kabinetttamts für Personalangelegenheiten füllt also die Lücke der Reform der Zentralverwaltung, die die Autorität des Premierministers über die Beamten der Ministerien und seiner administrativen Unterstützungsorganisationen kaum gestärkt hatte. Durch das Kabinetttamt hat der Premier erheblichen und unmittelbaren Einfluss auf Personalentscheidungen und erhält damit auch mehr Autorität über und Loyalität von Beamtinnen und Beamten innerhalb der Exekutive.

4.2 Entstehung von *sontaku*

Der Begriff *sontaku* (wörtlich »Vermutung; Annahme«) war eines der politischen Schlagworte des Jahres 2017 (Osumi 02.12.2017). Er wurde erstmals in Zusammenhang mit dem Skandal um eine geplante Schule des nationalistisch ausgerichteten Trägers Moritomo Gakuen verwendet. Korruptionsvorwürfe entstanden, da Premierminister Abes Ehefrau, Akie Abe, die Ehreschulleiterin der Schule werden sollte und der Schulträger öffentliches Land zu einem erheblich verringerten Preis vom Büro des Finanzministeriums in Ōsaka kaufen konnte (Carlson 2020: 37). Nachdem kein direkter Einfluss des Premierministers nachgewiesen werden konnte, wurde der Vorgang mit dem Phänomen des *sontaku* erklärt (Carlson 2020: 36). Carlson (2020: 33) definiert dieses Phänomen so:

Sontaku refers to cases when officials grant special treatment to some project because it is associated with a powerful person such as a prime minister. Officials are influenced by the belief that the powerful person will be displeased if they fail to do what they think the powerful person wants.

Diese Definition von *sontaku* lässt sich am besten mit dem deutschen Begriff des »vorausseilenden Gehorsams« übersetzen. Seine Bedeutung in der japanischen Exekutive wird bisher fast ausschließlich in Verbindung mit Skandalen und Verwaltungshandlungen gebracht, da diese durch mediales und öffentliches Interesse bekannt werden. Die Mechanismen des *sontaku* und die dadurch zu Tage tretenden Machtbeziehungen innerhalb der Exekutive haben aber auch Auswirkungen auf den Prozess der Politikformulierung.

Für das Auftreten von *sontaku* ist ein starkes Machtgefälle zwischen den beiden beteiligten Parteien und ein Gefühl von Abhängigkeit gegenüber der höhergestellten Instanz notwendig (Carlson 2020: 35). Die Ursprünge des Phänomens lassen sich also in einer strikteren Personalkontrolle der Ministerialbürokratie durch den Premierminister finden.

Diese Zentralisierung des Personalmanagements durch das Kabinetttamt »etabliert ein System, in dem das Kantei alle wesentlichen Personalentscheidungen trifft« (Mikuriya 2015). Dabei sei nach Mikuriya (2015) nicht entscheidend, dass alle Personalentscheidungen auch tatsächlich direkt vom Premierminister und Kabinettssekretär getroffen werden, sondern dass die »äußere Gestalt« (*kakkō*) der Entscheidungen diesen Anschein habe. Dies zeigt die weitreichenden Auswirkungen, die *sontaku* haben kann, da schon eine wahrgenommene höhere Machtposition des Premiers zur Ausübung von Kontrolle führt, ohne dass tatsächlich direkter Einfluss stattfinden muss.

Durch die Einführung des Kabinetttamts für Personalangelegenheiten entsteht eine Situation der Abhängigkeit aller Beamtinnen und Beamten in den Ministerien, da ihre Beförderungen und Karriereaussichten vom Premierminister und seinen unmittelbaren Unterstützungsorganisationen abhängen. Das Kantei wird zum »Notengeber« [*saitensha*] (YS 02.12.2016), der das Personal in seinem Sinne anhand von Fähigkeiten, aber auch politischen Überzeugungen bewertet.

Die neuen Möglichkeiten der Personalkontrolle führen zu einer hierarchischen Kontrolle des Premierministers über den Politikprozess, auf die andere Akteure mit *sontaku* reagieren (Machidori 2015: 11). Bei jeglicher Handlung, also auch in einer inhaltlichen Debatte sowie der Ausarbeitung oder Anwendung von Gesetzen, blicken die Beamtinnen und Beamten der Ministerien auf die politische Meinung des Premierministers. Iio (2019: 11) konstatiert: »Die Ministerialbürokratie als Ganzes blickt bei der Ausführung ihrer Arbeit auf das Kantei und hat keine andere Wahl, als die Wünsche des Kantei zu beachten.«

Die Mechanismen des *sontaku* gelten also auch für die politische Entscheidungsfindung und führen zu einer passiven, automatischen Lenkung der inhaltlichen Debatte innerhalb der Exekutive in die Richtung der Vorstellungen des Premierministers. Auch bei aktiven Auseinandersetzungen mit dem Premierminister schaltet die personelle Abhängigkeit der Ministerialbürokratie deren Widerstand faktisch aus. Tazaki (2014) charakterisiert die Kontrolle der Ministerien durch den Premierminister mit den Worten: »Personalangelegenheiten sind alles« (*jinji ha banji*).

Die Personalkontrolle betrifft nicht nur das Personal in den Ministerien, sondern auch die administrativen Unterstützungsorganisationen des Premiers. Die Befugnisse des Kabinetttamts für Personalangelegenheiten können auch genutzt werden, um die Loyalität des Personals von Kabinettssekretariat und Kabinettbüro zu sichern (Iio 2019: 11). Statt von der Führungsebene des jeweiligen Ministeriums hängt die persönliche Karriere von der Bewertung des Premierministers ab. Iio (2019: 10) führt an, dass die Regierung Abe durch Personalkontrolle ein besonderes »Zugehörigkeitsbewusstsein« (*miuchi ishiki*) und »Zusammengehörigkeitsgefühl« (*ittaikan*) innerhalb der Regierungszentrale erreicht habe.

Dieses Phänomen wird dadurch verstärkt, dass die ausgedehnten Befugnisse von Kabinettssekretariat und -büro die Arbeit dort für viele Angehörige der Ministerialbürokratie attraktiv machen, da hier wichtige und schwerwiegende Entscheidungen getroffen werden (Iio 2019: 8). Zusammengenommen mit der stärkeren Personalkontrolle ergibt dies eine persönliche Identifikation mit Kabinettssekretariat und -büro und nicht mit dem ursprünglichen Ministerium. Während ein zu großer Einfluss der Ministerialbürokratie in den Unterstützungsinstitutionen des Premierministers eines der zentralen Bedenken nach der Verwaltungsreform 2001 war (Mi-

shima 2013: 740), erzeugt die Loyalitätssicherung durch Personalkontrolle eine die Effektivität steigernde Kohäsionskraft. Das Personal handelt nicht entlang der Interessen der Ministerien, sondern der des Premierministers.

Diese Effekte der inhaltlichen Beeinflussung und Loyalitätssicherung können durch aktive Personalentscheidungen in Form von gezielten Besetzungen von Führungspositionen noch verstärkt werden. So sieht Yoshida (27.05.2014) die Ernennung von Ichirō Komatsu unter Umgehung der vorherigen Beförderungspraxis zum Generaldirektor des Legislativbüros des Kabinetts (*naikaku hōseikyoku*), das für die rechtliche Beratung der Regierung bei Gesetzesvorhaben zuständig ist, als wichtigen Schritt hin zu der von Abe geplanten Neuinterpretation der Verfassung, die dann mit der Sicherheitsgesetzgebung 2015 umgesetzt wurde.

Die Zeitung *Yomiuri Shinbun* nennt weitere Beispiele für die aktive Nutzung von Personalentscheidungen zur Förderung inhaltlicher Vorhaben (YS 02.12.2016): So nutzte die Regierung Abe die neuen Befugnisse des Kabinettsamts für Personalangelegenheiten zur Ernennung von Takao Akiba, einem Unterstützer von Abes Außen- und Sicherheitspolitik, zum Vize-Außenminister. Zur Untermauerung der wirtschaftspolitischen Agenda der Regierung wurde Tadao Yanase zum Büroleiter für Wirtschafts- und Industriepolitik im Wirtschaftsministerium und Makiko Yamada zur Büroleiterin im Ministerium für innere Angelegenheiten und Kommunikation.

Auch wenn die Bewertung des Phänomens des *sontaku* aufgrund mangelnder weitergehender Forschung noch unvollständig bleibt, zeigt es doch auf, welches Maß an politischer Lenkungswirkung durch Personalkontrolle erzielt werden kann. Der Premierminister kann die inhaltliche Dimension des Politikprozesses beeinflussen, auch ohne direkt mit Anweisungen tätig zu werden. Die neuen Kontrollmöglichkeiten schalten die Ministerialbürokratie als Gegenspielerin des Premierministers innerhalb der Exekutive faktisch aus und sichern die Loyalität der administrativen Unterstützungsorganisationen. Erst mit der Etablierung einer Institution zur effektiven Personalkontrolle entfaltet die Reform der Zentralverwaltung von 2001 so ihre volle Kraft.

5 Gestärkte Machtressourcen des Premierministers

Die vorherigen Abschnitte haben dargelegt, welche konkreten Maßnahmen die zwei Schritte der Exekutivreform beinhalteten und wie sie sich in der Regierungszeit Abes konkret auswirkten. In diesem Abschnitt folgt nun eine Einordnung anhand der *core executive*-Theorie. Sie zeigt auf, wie die Exekutivreform auch die Machtbeziehungen innerhalb der Exekutive auf den Premierminister ausrichteten.

Smith (1999: 75–77) unterteilt die Machtressourcen des Premierministers in seiner Operationalisierung der *core executive*-Theorie in die Kategorien der formellen und informellen Ressourcen. Formelle Ressourcen sind: das Recht auf die Ernennung und Entlassung von Ministern, die Kontrolle der inhaltlichen Agenda der Regierung, eine effektive Regierungszentrale, die Patronagemacht und der Einfluss auf die Zusammensetzung und Arbeit von Ausschüssen und Komitees der Exekutive. Zu den informellen Ressourcen gehören: ein umfassender Überblick über die anderen Organe der Exekutive und die Möglichkeit, in die Gesetzgebung in einzelnen Politikfeldern einzugreifen.

5.1 Formelle Machtressourcen

Artikel 68 der japanischen Verfassung garantiert dem Premierminister das alleinige Recht zur Ernennung und Entlassung von Ministern. Die Exekutivreform veränderte diese legalen Befugnisse nicht. Allerdings kann der Premierminister dank der Reform durch die Einführung der »Minister für besondere Aufgaben« stärkere Kontrolle über das Kabinett ausüben. Reguläre Minister sind bei einer zusätzlichen Ernennung zum Minister für besondere Aufgaben ebenfalls dem Kabinettsbüro und damit direkt dem Premierminister untergeordnet. Sie erhalten dadurch eine Doppelrolle, die der Premierminister als neues Instrument der Loyalitätssicherung und zur Verhinderung einer zu starken Identifikation mit dem eigenen Ministerium nutzen kann (George Mulgan 2018: 66). Der Premierminister erhielt zwar keine zusätzlichen Befugnisse zur *Ernennung oder Entlassung von Ministern*, aber dennoch einen neuen Mechanismus zur Kontrolle des Kabinetts.

Die Festschreibung des Gesetzesinitiativrecht des Premierministers im Kabinettsgesetz ist die bedeutendste legale Veränderung, die eine verstärkte inhaltliche Kontrolle ermöglicht. Sie stellt ihn an den Anfang des Politikprozesses. Er kann so die inhaltliche Agenda des Kabinetts aktiv gestalten und kontrollieren und agiert nicht mehr bloß reaktiv auf die von anderen Akteuren gesetzte Agenda.

Zur tatsächlichen Durchsetzung des Gesetzesinitiativrechts erhielt der Premierminister ein gestärktes administratives Unterstützungssystem. Mit ihren Kompetenzen zur umfassenden Koordinierung und Planung von Gesetzesvorhaben können Kabinettssekretariat und -büro als effektive Regierungszentrale agieren. *Ad-hoc*-Abteilungen und -Kommissionen innerhalb dieser Institutionen tragen zur Mobilisierung und Bündelung von personellen Ressourcen bei. Zusätzlich stehen wichtige Koordinations- und Entscheidungsgremien wie die KFWP und der NSR unter der direkten Kontrolle des Premierministers. Der Premierminister kontrolliert somit

alle Schritte des Politikprozesses innerhalb der Exekutive, von der Initiative, über die Planung und Ausgestaltung bis zur Koordinierung und Entscheidung, und hat damit die vollständige *Kontrolle über die inhaltliche Agenda der Regierung*.

Zusätzlich zu erweiterten Befugnissen erhielt das administrative Unterstützungssystem des Premierministers eine verbesserte Organisations- und Führungsstruktur. Der Informationsfluss innerhalb der Exekutive funktioniert durch mächtige Koordinationsorgane wie das gestärkte Kabinettbüro und das Amt für Nationale Sicherheit besser. Gleichzeitig wurde das Personal ausgedehnt und Veränderungen in der internen Struktur führen dazu, dass dieses Personal zielgerichteter eingesetzt werden kann.

Die neuen Möglichkeiten zur Personalkontrolle sichern dabei die Effektivität der Regierungszentrale, indem sie ein Gefühl der Identifikation und persönlicher Loyalität in dessen Personal erzeugen. Durch diese Kombination erhält der Premierminister auf ihn persönlich ausgerichtete und mit loyalem Personal besetzte administrative Unterstützungsorganisationen mit weitreichenden Befugnissen. So wurde die formelle Machtressource einer *effektiven Regierungszentrale* gestärkt.

Die Reform des Personalwesens der Exekutive gab dem Premierminister zudem erweiterte Befugnisse zu aktiven Personalentscheidungen, sowohl innerhalb der Regierungszentrale als auch den Ministerien. Er kann diese neuen Möglichkeiten zur Sicherung persönlicher Loyalität bei zentralen Führungspersonen nutzen und Personal mit für ihn passenden inhaltlichen Überzeugungen an Schlüsselpositionen befördern. Dank der Exekutivreform verfügt er so über eine gesteigerte *Patronagemacht*.

Abschließend zeigt beispielsweise die Verabschiedung der neuen Sicherheitsgesetzgebung 2015, die durch eine Kommission unter Leitung des Premierministers ausgearbeitet wurde, seine Macht über die Arbeit in Ausschüssen der Exekutive. Zusammensetzung, Agenda und die Beratungen selbst können vom Premierminister beeinflusst werden. Auch der NSR und die KFWP stehen als themenbezogene und zielorientierte Entscheidungsgremien unter seiner direkten Aufsicht. Die *ad-hoc*-Abteilungen des Kabinettbüros können ebenfalls für solche flexible Bildung von Gruppen genutzt werden. Der Premierminister hat also gesteigerten Einfluss auf die *Zusammensetzung und Arbeit von Ausschüssen und Komitees der Exekutive*.

5.2 Informelle Machtressourcen

Durch ihre gestärkte Position mit umfassender Koordinationsfunktion und einer höheren Stellung gegenüber den Ministerien können die Institutionen der Regierungszentrale Informationen aus den anderen Organen der Exekutive anfordern, diese analysieren und dem Premierminister aufbereitet zur Verfügung stellen. So

entsteht ein System, in dem alle Informationsstränge aus den Teilen der Exekutive zentralisiert im Kabinettsbüro und -sekretariat zusammenlaufen. Im Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt dies das Amt für Nationale Sicherheit noch einmal zusätzlich. Der Premierminister erhält so leichteren Zugang zu einem *umfassenden Überblick über die anderen Organe der Exekutive*.

Auf der Basis dieser gesammelten Informationen kann er dann die Entscheidungsfindung beeinflussen. So dient die KFWP durch die Budgetkontrolle zur Bestimmung der grundlegenden Linien der Politik in jedem Ministerium. Auch über die Möglichkeiten zur strikteren Personalkontrolle kann der Premierminister in den Politikprozess eingreifen. Erstens können aktive Personalentscheidungen zur Besetzung bestimmter Führungspositionen die inhaltliche Ausrichtung der betreffenden Behörde oder Abteilung beeinflussen. Zweitens führt der Mechanismus des *sontaku* zu einer passiven, automatischen Lenkung der inhaltlichen Debatte innerhalb der Exekutive in die Richtung der Vorstellungen des Premierministers.

Die Personalhoheit des Premierministers durch das Kabinetttamt für Personalangelegenheiten unterstützt eine aktive Intervention in die Entscheidungsfindung, da die personelle Abhängigkeit der Ministerialbürokratie deren Widerstand bei Meinungsverschiedenheiten faktisch ausschaltet. Sie geben ihm so mehr Möglichkeiten zum *Eingriff in jegliches Politikfeld*.

6 Fazit

Die Analyse zeigt, dass die Exekutivreform seit 2001 die Machtressourcen des Premierministers gestärkt und damit die Position des Amtes innerhalb der Exekutive entscheidend verändert hat. Die Regierung Abe hat die konkreten Auswirkungen der Exekutivreform deutlich sichtbar gemacht. So spielten 2015 die neuen Machtbefugnisse und Unterstützungsinstitutionen des Premierministers in der Außen- und Sicherheitspolitik eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Sicherheitsgesetzgebung. Gleichzeitig zeigt das Auftreten des Phänomens *sontaku* auf, wie stark die Reform die Machtverhältnisse innerhalb der Exekutive beeinflusst. Die Personalhoheit des Premierministers sowie der zunehmende Einsatz aktiver Personalentscheidungen sorgt für eine bisher unbekannte politische Steuerung der Ministerien.

Mit der Stärkung der Machtressourcen des Premierministers entstehen asymmetrische Machtbeziehungen zugunsten des Premiers innerhalb der zentralen Exekutive. Er hat unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf jegliche Handlung der Exekutive und dabei insbesondere die direkte Kontrolle über jeden Schritt des Politikprozesses. Die Stellung des Premierministers in der Exekutive ist so entschei-

dend gestärkt. Dadurch ändert sich auch seine Stellung im politischen System insgesamt. Die neuen Kontrollmechanismen sorgen für eine nach außen geschlossene, zentralisierte und effektiv organisierte Exekutive, die zunehmend als einheitliche Größe auftreten kann. Die Stellung des Premierministers innerhalb dieser auf ihn persönlich ausgerichteten Exekutive wird nicht mehr durch die Konkurrenz anderer Akteure in Frage gestellt.

Dies führt zu einem deutlichen Machtzuwachs des Premierministers gegenüber anderen Akteuren im politischen System, etwa dem Parlament oder der Regierungspartei. Außerdem wird der Premier in der Öffentlichkeit sowie von anderen politischen Akteuren als persönlicher Repräsentant der gesamten Exekutive wahrgenommen. Besonders angesichts der traditionellen wissenschaftlichen Einschätzung des Premierministers als unbedeutend und wenig einflussreich bedeutet dies einen Wendepunkt in der japanischen Politik.

Die hier dargelegten Erkenntnisse ließen sich mit weitergehender Forschung kombinieren, um ein ganzheitliches Bild der veränderten Machtposition des Premierministers zu erhalten. Der Fokus dieses Artikels liegt auf den Strukturen innerhalb der Exekutive. In einer größer angelegten Analyse könnten auch die Auswirkungen der Wahlrechtsreform und Parteienfinanzierung von 1994 auf die Beziehungen zwischen Premierminister und Regierungspartei einbezogen werden.

Die vorliegenden Ausführungen machen auch die Bedeutung der Personalkontrolle und des dadurch entstehenden Phänomens des *sontaku* für die inhaltliche Kontrolle der Ministerien deutlich. Für eine genaue Evaluierung dieses Einflusses wären weitergehende, empirische Forschungen wünschenswert. Derzeit existiert noch keine Analyse, die den genauen Einfluss der strikteren Personalkontrolle auf den Prozess der Politikformulierung innerhalb der Ministerien untersucht. Eine solche Studie könnte zur Beurteilung der langfristigen Auswirkungen der Exekutivreform entscheidend beitragen.

Zu dieser Beurteilung wird auch die Beobachtung der weiteren Entwicklung entscheidend sein. Dass der Premierminister als einziges Mitglied der Exekutive, das direkt vom Parlament gewählt wird und damit eine hohe demokratische Legitimität besitzt, mehr Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den nicht demokratisch legitimierten Teilen der Exekutive – besonders der Ministerialbürokratie – hat, kann sich einerseits durchaus als sinnvoll erweisen. Andererseits birgt die starke Stellung des Premierministers die Gefahr, eine freie inhaltliche Debatte innerhalb der Exekutive einzuschränken und damit auch die eigentlich politisch neutrale Bürokratie zunehmend zu beeinflussen und zu politisieren.

Entscheidend ist dabei, dass die Exekutivreform die formellen und informellen Ressourcen des Amtes des Premierministers unabhängig von der Person, die es aus-

übt, grundlegend gestärkt hat. Folglich kann erwartet werden, dass in Zukunft die Varianz der Bedeutung des Premierministers in einzelnen Regierungen auf Basis individueller oder kontextspezifischer Faktoren deutlich geringer ausfällt.

Das Beispiel des kürzlich nach einem Jahr Amtszeit zurückgetretenen Premierministers Suga zeigt zugleich, dass diese Faktoren auch weiterhin wirksam bleiben. Trotz der gestärkten Machtressourcen des Premierministers innerhalb der Exekutive, die Suga als Architekt der strikten Personalkontrolle durch das Kabinetttamt für Personalangelegenheiten zu seiner Zeit als Kabinettssekretär mitgestaltet hatte, scheiterte seine Regierung an der Bewältigung der Covid-19-Pandemie und ihrer ökonomischen Folgen sowie ihrem Umgang mit der Organisation der Olympischen Spiele in Tōkyō.

Doch auch wenn Suga aufgrund dieser ungünstigen politischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren keine starke Machtposition innehatte, bedeutet dies nicht, dass die Exekutivreform gescheitert ist. Es wird sicherlich auch in Zukunft einzelne Premierminister mit kurzer Amtsdauer oder geringem politischen Einfluss geben. Insgesamt aber liegt die Vermutung nahe, dass das Phänomen eines starken Premiers, wie es sich besonders in der Amtszeit Abes zeigte, aufgrund der grundlegend gestärkten Machtressourcen des Amtes zunehmend zur Norm werden könnte.

Die japanische Politik ist also an einem historischen Wendepunkt. Es ist höchstwahrscheinlich, dass sie auch in Zukunft von einer starken Stellung des Premierministers geprägt sein wird.

Literatur

- Aoki, Mizuho und Reiji Yoshida (19.09.2015), »Diet Enacts Security Laws, Marking Japan's Departure from Pacifism«, in: *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/19/national/politics-diplomacy/diet-enacts-security-laws-marking-japans-departure-from-pacifism-2/> (01.03.2021).
- Burrett, Tina (2016), »Abe Road: Comparing Japanese Prime Minister Shinzo Abe's Leadership of his First and Second Governments«, in: *Parliamentary Affairs*, 70 (2): 400–429.
- CAO (Cabinet Office) (2013), *Kokka Anzen Hoshō Senryaku ni tsuite* [Über die Strategie zur Nationalen Sicherheit]. <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-e.pdf> (01.03.2021).
- CAO (Cabinet Office) (2021), *Kokka Anzen Hoshō Kaigi ni tsuite (Setsumei Shiryō)* [Über den Nationalen Sicherheitsrat (Erklärungsdokument)]. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou u1.pdf (01.03.2021).

- Carlson, Matthew (2020), »Sontaku and Political Scandals in Japan«, in: *Public Administration and Policy*, 23 (1): 33–46.
- Derichs, Claudia und Kerstin Lukner (2013), »Japan: Politisches System und politischer Wandel«, in: Claudia Derichs und Thomas Heberer (Hg.), *Die politischen Systeme Ostasiens*, Wiesbaden: Springer, S. 255–353.
- Dunleavy, Patrick und R.A.W. Rhodes (1990), »Core Executive Studies in Britain«, in: *Public Administration*, 68 (1): 3–28.
- Elgie, Robert (2011), »Core Executive Studies Two Decades on«, in: *Public Administration*, 89 (1): 64–77.
- Estévez-Abe, Margarita (2006), »Japan's Shift towards a Westminster System: A Structural Analysis of the 2005 Lower House Election and Its Aftermath«, in: *Asian Survey*, 46 (4): 632–651.
- Gannon, James und Ryo Sahashi (2015a), »Preface«, in: James Gannon und Ryo Sahashi (Hg.), *Looking for Leadership: The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 5–7.
- Gannon, James und Ryo Sahashi (2015b), »Looking for leadership«, in: James Gannon und Ryo Sahashi (Hg.), *Looking for Leadership: The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 11–30.
- George Mulgan, Aurelia (2013), *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*. Canberra: ANU Press.
- George Mulgan, Aurelia (2018), *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*. London: Routledge.
- Hayao, Kenji (1993), *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- HARCG (Headquarters for the Administrative Reform of the Central Government) (2000), *Central Government Reform of Japan*, http://japan.kantei.go.jp/central_government/index.html (01.03.2021).
- Heinrich, Steffen und Gabriele Vogt (2017a), »Abes Politik und Politik unter Abe: Eine Einführung«, in: Steffen Heinrich und Gabriele Vogt (Hg.), *Japan in der Ära Abe: Eine politikwissenschaftliche Analyse*, München: Iudicium, S. 11–27.
- Heinrich, Steffen und Gabriele Vogt (2017b), »Abes Politik und Politik unter Abe: Eine Zwischenbilanz«, in: Steffen Heinrich und Gabriele Vogt (Hg.), *Japan in der Ära Abe: Eine politikwissenschaftliche Analyse*, München: Iudicium, S. 271–284.
- Hosoya, Yuichi (2015), »The Evolution of Japan's »Leadership Deficit««, in: James Gannon und Ryo Sahashi (Hg.), *Looking for Leadership: The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 31–45.
- Hughes, Christopher W. (2017), »Japan's Strategic Trajectory and Collective Self-Defense: Essential Continuity or Radical Shift?«, in: *The Journal of Japanese Studies*, 43 (1): 93–126.

- Iio, Jun (2019), »Seisaku no Shitsu to Kanryōsei no Yakuwari: Abe Naikaku ni okeru ›Kantei Shudō‹ o Rei ni shite« [Die Qualität der Gesetzgebung und die Rolle der Bürokratie: Am Beispiel der ›Führung durch das *kantei*‹ unter der Regierung Abe], in: *Nenpō Gyōsei Kenkyū*, 54: 2–20.
- Itō, Hikari (2006), »Kantei Shudō-kata Seisaku Kettei to Jimintō: Koa Eguzekutibu no Shūkenka« [Der Gesetzgebungsprozess unter Führung des Kantei und die LDP: Die Zentralisierung der Macht der core executive], in: *Reviasan*, 38: 7–40.
- Kaneko, Masafumi (2013), *Iyoiyo Shidō suru Nihonban NSC* [Endlich startet der japanische NSC], <https://thinktank.php.co.jp/kaeruchikara/939/> (01.03.2021).
- Kawakita, Takao und Yukio Onoue (2002), *Naikakufu* [Das Kabinetbüro], Tōkyō: Intāmedia Shuppan.
- Krauss, Ellis S. und Benjamin Nyblade (2005), »Presidentialization‹ in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan«, in: *British Journal of Political Science*, 35 (2): 357–368.
- Liff, Adam P. (2018), »Japan’s National Security Council: Policy Coordination and Political Power«, in: *Japanese Studies*, 38 (2): 253–279.
- Machidori, Satoshi (2015), »Kantei Kenryoku no Henyō: Shushō Dōsei Dēta no Hōkatsuteki Bunseki o Tegakari ni« [Die Macht des *kantei* im Wandel: Anhand einer umfassenden Analyse von Daten zum Stand des Premierministers], in: *Senkyo Kenkyū*, 31 (2): 19–31.
- Maclachlan, Patricia L. (2011), *The People’s Post Office: The History and Politics of the Japanese Postal System, 1871–2010*, Cambridge: Harvard University Asia Center.
- Makihara, Izuru (2016), *Abe Ikkyō no Nazo* [Das Rätsel der Stärke der Regierung Abe], Tōkyō: Asahi Shinbun Shuppan.
- Marsh, David, David Richards und Martin Smith (2003), »Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics«, in: *Government and Opposition*, 38 (3): 306–332.
- Mikuriya, Takashi (2015), *Abe Seiken ha hontō ni Tsuyoi noka: Banjaku Yue ni Moroi Seiken Unei no Shōtai* [Ist die Abe-Regierung wirklich stark? Der wahre Charakter einer festen, aber bröckelnden Regierungsführung], Tōkyō: Pieichipi Kenkyūjo.
- Miller, J. Berkshire (29.01.2014), »How Will Japan’s New NSC Work?«, in: *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2014/01/how-will-japans-new-nsc-work/> (01.03.2021).
- Mishima, Ko (1998), »The Changing Relationship between Japan’s LDP and the Bureaucracy: Hashimoto’s Administrative Reform Effort and Its Politics«, in: *Asian Survey*, 38 (10): 968–985.
- Mishima, Ko (2007), »Grading Japanese Prime Minister Koizumi’s Revolution: How Far Has the LDP’s Policymaking Changed?«, in: *Asian Survey*, 47 (5): 727–748.
- Mishima, Ko (2013), »A Missing Piece in Japan’s Political Reform: The Stalemate of Reform of the Bureaucratic Personnel System«, in: *Asian Survey*, 53 (4): 703–727.

- Nakakita, Kōji (2020), *The Liberal Democratic Party of Japan: The Realities of »Power«*, Abingdon: Routledge.
- Osumi, Magdalena (02.12.2017), »Politics and Prodigies Inspired Top Buzzwords«, in: *The Japan Times*.
- Pugliese, Giulio (2017), »Japan's Kissinger? Yachi Shōtarō: The State Behind the Curtain«, in: *Pacific Affairs*, 90 (2): 231–251.
- Shinoda, Tomohito (2005), »Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as Core Executive«, in: *Asian Survey*, 45 (5): 800–821.
- Shinoda, Tomohito (2006), »Japan's Top-Down Policy Process to Dispatch the SDF to Iraq«, in: *Japanese Journal of Political Science*, 7 (1): 71–91.
- Shinoda, Tomohito (2011), »Prime Ministerial Leadership«, in: Alisa Gaunder (Hg.), *The Routledge Handbook of Japanese Politics*, Abingdon: Routledge, S. 48–59.
- Shinoda, Tomohito (2013a), *Seiji Shudō vs. Kanryō Shihai: Jimin Seiken Minshu Seiken Seikan Nijūnen Tōsō no Uchimaku* [Politische Führung vs. bürokratische Kontrolle: Liberaldemokratische Regierung, Demokratische Regierung und die Hintergründe des 20-jährigen Konflikts zwischen Politik und Bürokratie], Tōkyō: Asahi Shinbun Shuppan.
- Shinoda, Tomohito (2013b), *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*, New York: Columbia University Press.
- Smith, Martin J. (1999), *The Core Executive in Britain*, London: Macmillan.
- Takayasu, Kensuke (2005), »Prime-ministerial Power in Japan: A Re-examination«, in: *Japan Forum*, 17 (2): 163–184.
- Takayasu, Kensuke (2014), »The Pressures of Change: The Office of Prime Minister in the United Kingdom and Japan«, in: *Nippon*, <https://www.nippon.com/en/features/c00410/> (01.03.2021).
- Takenaka, Harukata (2006), *Shushō Shihai: Nihon Seiji no Henbō* [Führung des Premierministers: Wandel der japanischen Politik], Tōkyō: Chūō Kōron Shinsha.
- Takenaka, Harukata (2015), »The Frequent Turnover of Japanese Prime Ministers: Still a Long Way from a Westminster Model«, in: James Gannon und Ryo Sahashi (Hg.), *Looking for Leadership: The Dilemma of Political Leadership in Japan*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, S. 46–82.
- Takenaka, Harukata (2019), »Expansion of the Prime Minister's Power in the Japanese Parliamentary System: Transformation of Japanese Politics and Institutional Reforms«, in: *Asian Survey*, 59 (5): 844–869.
- Tazaki, Shirō (2014), *Abe Kantei no Shōtai* [Der wahre Charakter des kantei unter Abe], Tōkyō: Kōdansha.
- Uchiyama, Yū (2010), *Koizumi and Japanese Politics: Reform Strategies and Leadership Style*, Oxon: Routledge.

- Yamamoto, Raymond (2017), »Auf dem Weg zu einer ›normalen Nation‹? Eine Analyse der sicherheitspolitischen Reformen unter Abe«, in: Steffen Heinrich und Gabriele Vogt (Hg.), *Japan in der Ära Abe: Eine politikwissenschaftliche Analyse*, München: Iudicium, S. 31–54.
- Yoshida, Reiji (27.05.2014), »Abe Moves to Boost Control of Bureaucrats«, in: *The Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/news/2014/05/27/national/politics-diplomacy/abe-inaugurate-new-office-exert-control-bureaucrats/#.XoiEN5lS-Uk> (01.03.2021).
- YS (*Yomiuri Shimbun*) (02.12.2016), »Hōki Seiken no Tenbō (4): Jinji Nigiri Kanryō o ›Saiten‹« [Ausblick auf eine lange Regierungszeit (4): »Benotung« von Bürokraten durch Personalkontrolle].