

Japan – marginalisiert und unnötig?

Ein politisches System zerfällt

Elli Polymeropoulos / Markus Tidten

Seit dem 24. September hat Japan wieder einen neuen Regierungschef. Der neue Mann, Taro Aso, ist damit am Ziel seiner Ambitionen, die er erkennbar seit dem Rücktritt von Premier Koizumi im September 2006 gehegt hat. Allerdings ist die Regierungspartei LDP, die das Land seit fast einem halben Jahrhundert führt, von der innen- wie auch von der außenpolitischen Situation Japans ganz offenbar überfordert. Unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Unter- und Oberhaus lähmen die Regierungsarbeit. Die unaufhaltsam näher rückenden Wahlen – die spätestens im September 2009 stattfinden müssen – könnten der LDP die Mehrheit sogar im Unterhaus kosten. Auch nach außen gelingt es Japan immer weniger, seine Interessen durchzusetzen. Eine weitere Marginalisierung des Landes allerdings kann den Interessen der USA in Asien nicht dienlich sein. Auch für Europa würde dann ein finanzkräftiger Wertepartner in der Region und weltweit wegfallen. Ein nur mit sich selbst beschäftigtes Land entzieht der Weltgemeinschaft dringend benötigte Problemlösungskapazitäten.

Seit gut zwei Monaten ist der 68-jährige Taro Aso neuer Vorsitzender der Liberaldemokratischen Partei (LDP) und damit automatisch Regierungschef, der 28. seit Kriegsende. Seit ihrer Gründung im Jahr 1955 regiert diese Partei das Land ununterbrochen. Mit Aso versucht der dritte Regierungschef in zwei Jahren, bisher mit wenig Erfolg, die Partei im Innern endlich zu stabilisieren, zu einer soliden Regierungsführung zu finden und das politische Patt zwischen Ober- und Unterhaus zu überwinden. Japan steht innenpolitisch wie außenpolitisch vor großen Herausforderungen. Insbesondere seit dem Ende der Ära Koizumi (2001–2006) verliert die LDP

kontinuierlich an Ansehen. Parteispendenskandale, unbedachte, nationalistisch wirkende Äußerungen hoher Regierungsmitglieder, verschleppte bzw. verweigerte Reformen sind die hauptsächlichen innenpolitischen Gründe für diesen Imageverlust.

Aber auch international befindet sich Japan auf dem Weg einer bedenklichen Marginalisierung, obwohl es in verschiedene multilaterale Strukturen eingebunden ist.

Internationale Marginalisierung

Am Beispiel der Sechs-Parteien-Gespräche wird die Zweitrangigkeit japanischer Interessen für die Politik des wichtigsten

Bündnispartners USA besonders deutlich. Seit August 2003 bemühen sich China, Südkorea, Russland, Japan und die USA, die Führung Nordkoreas von einer atomaren Aufrüstung abzuhalten. Japan verfolgt in dieser Runde jedoch verschiedene Ziele. Neben einer größtmöglichen Mitsprache in multilateralen Foren in der Nachbarschaft geht es Tokyo auch um die Lösung einer besonders problematischen Frage.

Innenpolitische Gründe veranlassen Tokyo seit 2006 darauf zu bestehen, von Pyöngyang umfassendere Daten zum Verbleib der in den 70er Jahren von nordkoreanischen Agenten entführten Japaner zu erhalten – für Japan eine *Conditio sine qua non* im Gegenzug für finanzielle und technische Hilfen, die Nordkorea im Rahmen der Sechs-Parteien-Gespräche zuteil werden sollen. Doch die anderen Teilnehmer dieser Runde betrachten Tokyos Beharren auf mehr Informationen in der Entführungssache zunehmend als störend und kontraproduktiv. In ihrem Bestreben, in den letzten Monaten der Bush-Administration wenigstens noch einen vorzeigbaren Fortschritt in der Nordkoreafrage zu erzielen, übergehen die USA Tokyos Sonderwünsche. Washington hat seinen Willen signalisiert, Nordkorea von der Liste der Terrorförderstaaten zu streichen, und hofft dafür auf die Bereitschaft Pyöngyangs, internationale Inspektionen seiner Nuklearanlagen zuzulassen.

Die kompromissorientierte Verhandlungslinie der USA in den Sechs-Parteien-Gesprächen muss Tokyo enttäuschen, da es damit seine Bemühungen in einem anderen Kooperationsfeld der Allianz mit den USA nicht gewürdigt sieht. Trotz großer Ablehnung in der japanischen Bevölkerung versucht die Regierung unter hohem politischem Einsatz eine weitere Verlängerung des am 15. Januar 2009 auslaufenden Mandats für die »Operation Enduring Freedom« (OEF) parlamentarisch durchzusetzen. Unter US-Führung nehmen mittlerweile 70 Staaten an der im Jahr 2001 begonnenen Operation zur Eindämmung des internationalen Terrorismus teil. Japans Hauptbeitrag

besteht in der Betankung der alliierten Marineeinheiten im Indischen Ozean. Heftiger Widerstand der Opposition gegen dieses Mandat, verbunden mit unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in beiden Häusern des Parlaments, hat es der Regierung bereits in der Vergangenheit oft schwer gemacht, die Zustimmung zur Verlängerung zu erhalten. Neben der implizit berührten Frage der Verfassungskonformität des Streitkräfteeinsatzes ist es vor allem die fehlende VN-Mandatierung, die den Widerstand in der Bevölkerung hervorruft. Bei früheren Abstimmungen gelang es der Regierungspartei noch mit ihrer großen Mehrheit im Unterhaus, die Verlängerung des OEF-Mandats trotz dieser Widerstände durchzusetzen. Japans Zusagen gegenüber den OEF-Teilnehmerstaaten müssen aber zukünftig als extrem unzuverlässig angesehen werden.

Wechselbeziehung zwischen Innen- und Außenpolitik

Neben dem enormen Ansehensverlust der Regierungspartei im Inneren erkennen die Japaner deshalb auch, dass der außenpolitische Status ihres Landes sinkt. Nach Auffassung der Bevölkerung trägt die LDP auch hierfür die Verantwortung. Von der daraus resultierenden wachsenden Unzufriedenheit profitiert die Oppositionspartei DPJ (Demokratische Partei Japans).

Die momentane Konstellation der sich gegenseitig blockierenden Mehrheiten in beiden Häusern hatte bereits Premierminister Shinzo Abe im September 2007 zum Rücktritt veranlasst. Auch sein Nachfolger Yasuo Fukuda sah im September 2008 offensichtlich keinen politischen Ausweg und trat zurück. Entstanden ist diese Patt-situation im Juli 2007 als Ergebnis der Oberhauswahlen. Die LDP, die während ihrer mehr als 50 Jahre währenden Regierungsverantwortung immer über die Mehrheit in beiden Häusern verfügt hatte, konnte bei diesem Urnengang nur 37 der insgesamt 121 zu vergebenden Sitze erringen. Die Oberhauswahlen finden alle drei Jahre statt, wobei jeweils die Hälfte der Sitze zur

Disposition stehen. Auch der Koalitionspartner der LDP, die New Komeito, sonst für effektive Stimmenmobilisierung unter ihren Anhängern bekannt, verfehlte sein Wahlziel und kam auf nur neun Mandate. Demgegenüber konnte die größte Oppositionspartei, die DPJ mit ihrem Vorsitzenden Ichiro Ozawa, deutlich zulegen. Die DPJ verfügt seitdem, zusammen mit den Sitzen, die nicht verteidigt werden mussten, über eine Mehrheit von 109 Sitzen und löste die LDP als größte Fraktion im Oberhaus ab. Die LDP hat somit eine der schwersten Niederlagen ihrer Geschichte erlitten. Seit Juli 2007 blockieren sich nun das Regierungslager (LDP und New Komeito) und die Opposition (geführt von der DPJ) gegenseitig. Rechtlich kann von einer Zweidrittelmehrheit im Unterhaus, die die LDP und ihr Koalitionspartner nach wie vor besitzen, jeder vom Oberhaus abgelehnte Gesetzesentwurf spätestens nach 60 Tagen durch erneute Abstimmung verabschiedet werden. Dieses seit 1947 zur Verfügung stehende Instrument brauchte bis zu den verlorenen Oberhauswahlen nie angewendet werden. Die LDP macht auch jetzt von dieser Möglichkeit nur sehr zögerlich Gebrauch. In einer auf Konsens ausgerichteten Gesellschaft befürchtet die Partei zu große Imageschäden.

Wie eng die Wechselbeziehung zwischen japanischer Innen- und Außenpolitik ist, lässt sich an der schon erwähnten Entführtenfrage aufzeigen. Für Tokyo ist ein Erfolg in den Sechs-Parteien-Gesprächen unmittelbar an ein »vorzeigbares« Entgegenkommen Nordkoreas in dieser Angelegenheit geknüpft, da die japanische Öffentlichkeit den Wert der Verhandlungen vor allem an Fortschritten bei der Aufklärung dieser dunklen Vorgänge misst. Dies ist nicht zuletzt der Initiative von Ministerpräsident Koizumi geschuldet, der das Thema der Entführten erfolgreich auf die internationale Agenda gesetzt hat, um sich damit innenpolitisch zu profilieren. Der erste Nachfolger Koizumis, Shinzo Abe (2006/07) forcierte diese Prioritätensetzung, indem er sich ebenfalls mit besonderem Nachdruck

und öffentlichkeitswirksam den Angehörigen der Entführten widmete. Die japanische Regierung findet sich somit in einem selbstverschuldeten Dilemma gefangen: Sie hat in der Entführtenfrage die Außenpolitik für die Innenpolitik instrumentalisiert, läuft aber nun Gefahr, dass ausbleibende außenpolitische Erfolge in dieser Sache sich innenpolitisch negativ auswirken. Der daraus resultierende begrenzte diplomatische Spielraum in den Sechs-Parteien-Gesprächen ist wiederum ein Grund für ihre sukzessive außenpolitische Marginalisierung.

Die nächsten Unterhauswahlen, die spätestens im September 2009 abgehalten werden müssen, werden möglicherweise die LDP auch ihre Mehrheit im Unterhaus kosten, sicher wohl die Zweidrittelmehrheit, eventuell auch die relative. Mit einer plötzlichen Regierungsübernahme wäre die DPJ allerdings überfordert. Unter ihrem Spitzenpersonal ist kaum jemand, der in der Lage wäre, sich den wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, die sich Japan stellen, kompetent gegenüberzutreten. Die DPJ hat den japanischen Bürgern in wichtigen Fragen wie der OEF-Beteiligung, den Sechs-Parteien-Gesprächen bzw. der Nordkoreapolitik und der Verfassungsdiskussion (Militäreinsätze trotz Friedensklausel in Art. 9) noch keine überzeugenden Alternativen präsentiert.

Außenpolitik überfordert ein zerfallendes System

Wie lange die neue Regierung unter Aso im Amt bleiben wird, ist ungewiss. Zurzeit scheint die LDP es vorzuziehen, die Wahl erst im nächsten Jahr abhalten zu lassen. Der Druck der Opposition, das Unterhaus aufzulösen, ist allerdings enorm. Für die LDP und ihr Führungsgremium würde eine Wahl zum jetzigen Zeitpunkt eine Katastrophe bedeuten. Im November lag die Zustimmung zur Aso-Regierung laut Umfragen der Zeitung *Asahi* nur noch bei 37 Prozent. Bei der Frage, welche Partei die Regierung stellen sollte, hat die DPJ (35,9%) die LDP (32,7%) erstmals überholt. Im Moment kann

die LDP nur hoffen, dass ihre Programme zur Überwindung der Finanzkrise ihren Ruf, letztlich die kompetentere Regierung stellen zu können, noch einmal bestätigen werden. Die Regierung will trotz des Drucks aus dem von der Opposition kontrollierten Oberhaus erst im nächsten Frühjahr einen Nachtragshaushalt vorlegen. Frühestens danach wird die LDP-Führung wohl das Unterhaus auflösen und Neuwahlen anberaumen.

Unabhängig davon, wann die nächsten Wahlen stattfinden werden, wird Japan mittelfristig weder innen-, außen- noch sicherheitspolitisch ein klares Profil zeigen können. Sollte die DPJ tatsächlich die nächsten Unterhauswahlen gewinnen, könnte das eine politische Zeitenwende bedeuten in dem Sinne, dass Japan sich sicherheitspolitisch weniger von den USA abhängig macht. Zunächst aber wäre mit zeitraubenden und komplexen Abstimmungsprozessen – im Inneren wie auch nach außen – zu rechnen. So könnte die Aufgabe, die Rolle Japans innerhalb der Allianz mit den USA ein für alle Mal auf ein festes Fundament zu stellen, für die DPJ zur Zerreißprobe werden. Der Erwartungsdruck aus der Bevölkerung ist enorm. Noch immer ist die Frage der Verfassungskonformität der Streitkräfte und der Möglichkeiten zur Kooperation mit dem US-Militär außerhalb japanischer Territorien nicht wirklich geklärt. Doch nur wenn dies geschieht, kann Japan auf lange Sicht von einer stabilen Grundlage aus und als zuverlässiger Partner an Einsätzen wie zum Beispiel der OEF mitwirken. Die LDP hat es aufgrund ihrer bisherigen bequemen Mehrheiten nicht für nötig erachtet, diese Fragen im Rahmen einer öffentlichen Debatte anzugehen. Jetzt, wo der Druck aus der Gesellschaft und von der Opposition eine solche Diskussion erzwingt, fühlt sie sich zu schwach, um sie offensiv zu führen.

Fazit

Japan muss einen Ausgleich zwischen Innen- und Außenpolitik schaffen – vor allem im Kontext der Sechs-Parteien-Gespräche. Hier wäre es ratsam, den Dialog über die

Entführtenfrage konsequent in untergeordnete Fachgremien auf beiden Seiten zu verschieben. Wenn es Pyöngyang gelingt, nach bewährtem Muster einen Keil zwischen die Teilnehmer der Gespräche zu treiben (insbesondere zwischen Japan und den USA) wird diese Runde kaum erfolgreicher sein als die Verhandlungen Ende der neunziger Jahre. Die japanisch-amerikanische Allianz könnte dann schweren Schaden nehmen. Die immer lauter werdende Kritik in der Bevölkerung an Japans Part in dieser Allianz dürfte dann zusätzliche Spannungsmomente im japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag erzeugen.

Japans finanzielle, wirtschaftliche und militärische Leistungsfähigkeit, seine relative politische Stabilität und die Solidität seiner demokratischen Strukturen sowie seine Affinität zu westlichen Werten machen das Land zu einem unverzichtbaren Kooperationspartner für Europa und die USA, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Wahrung der Sicherheit und des Friedens im asiatisch-pazifischen Raum. Auch im Nahen und Mittleren Osten, auf dem afrikanischen Kontinent und in Ost- und Südosteuropa kann Japan eine konstruktive und ausgleichende Rolle spielen. Praktisch alle derzeit auf der internationalen Agenda stehenden globalen Probleme wie Klima- und Umweltschutz, Energieversorgung oder Entwicklungshilfe sind Herausforderungen, deren Lösung ein kooperationswilliges und -fähiges Japan erfordern.

Wann Japans Regierung außenpolitisch handlungsfähig sein wird, ist zurzeit nicht absehbar. Die Europäer können aber, indem sie unbeirrt auf Tokyos konstruktiver Mitarbeit in möglichst vielen regionalen und internationalen Gremien bestehen, dazu beitragen, die Marginalisierung Japans zu stoppen, und als heilsamer »äußerer Druck« auf die Entscheidungsträger in Tokyo wirken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364