

JAPAN

PROF. DR. PETER BARON,
KAS TOKYO
ET AL.

Januar 2008

www.kas-asia.org

Kabinettsumbildung in Japan?

Japans Premierminister FUKUDA Yasuo ist nach nur vier Monaten unter Druck geraten und plant eine Kabinettsumbildung. Trotz außenpolitischer Erfolge war die Popularität des Kabinetts im November und Dezember 2007 drastisch gesunken, wie Umfragen der großen Tageszeitungen verdeutlichten. Fukuda macht vor allem zu schaffen, dass er nach dem plötzlichen Rücktritt von ABE Shinzô im September 2007 die meisten Minister auch in sein Kabinett hatte berufen müssen und das Kabinett Fukuda daher allgemein nur als Verlängerung des – aufgrund einer Reihe von Skandalen zuletzt äußerst unpopulären – Kabinetts Abe angesehen wird. Noch mehr allerdings hat die Verabschiedung des Gesetzes über die Entsendung des japanischen Militärs zur Unterstützung der USA in den Indischen Ozean Fukudas Popularität zugesetzt, denn das Entsendegesetz musste die Regierung gegen das von der Opposition kontrollierte Oberhaus brachial durchsetzen.

Erstmals trat Fukuda während seines aufsehenerregenden Staatsbesuchs in China Ende Dezember 2007 mit der Idee einer Kabinettsumbildung an die Öffentlichkeit. Anfang Januar wurde die Umbildung aber sogleich verschoben – Fukuda will sie nun Ende Januar in Angriff nehmen und damit gegen die aufgrund der Verabschiedung des Entsendegesetzes weiter nach unten zeigende Popularitätskurve angehen.

Schwindende Popularität

Das Kabinett Fukuda erfreute sich nach Amtsantritt großer Popularität. Fast 60% der japanischen Bevölkerung unterstützten laut Umfragen während der ersten Monate die

Politik des Kabinetts, bei einer Umfrage der Nachrichtenagentur Kyôdô im Dezember war dieser Wert auf 35% gefallen, eine Mehrheit der Befragten äußerte sich negativ zur Politik des Kabinetts. Fukuda hat vor allem mit den folgenden Punkten zu kämpfen:

- Massenhafter Verlust von Daten bei den staatlichen japanischen Rentenkassen;
- ein Korruptionsskandal von bisher kaum gekannten Ausmaßen im Verteidigungsministerium;
- die Frage der Entschädigung von Menschen, die in den 1980er Jahren durch verseuchte Blutgerinnungspräparate mit Hepatitis-C infiziert wurden;
- die Frage des Gesetzes über die Entsendung japanischer Militärkräfte in den Indischen Ozean zur Unterstützung der USA, welche von der Opposition abgelehnt wird.

Das Problem unvollständiger Daten bei den staatlichen japanischen Rentenkassen entstand offenbar in den 1970er und 1980er Jahren bei der Digitalisierung der Daten der Versicherungsnehmer durch die japanische Sozialversicherungsanstalt. Die gewaltige Datenmenge konnte nur mit Hilfe eines Heeres von Hilfsarbeitern und –arbeiterinnen bewerkstelligt werden, aber unzureichende Schulung führte offenbar zu zahlreichen fehlerhaften, unvollständigen bzw. unzusammenhängenden oder ganz verschwundenen Datensätzen.

Verlust von Rentendaten

Obwohl man in der Sozialversicherungsanstalt von dem Problem wusste, wurde es erst 2007

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PETER BARON ET AL.

Januar 2008

www.kas-asia.org

in der Öffentlichkeit bekannt, als die Regierung Abe zugeben musste, dass die Daten von insgesamt mehr als 50 Millionen (!) Renteneempfängern unvollständig oder nicht vorhanden seien. Kaum einer der Betroffenen weiß jedoch von seinem Pech, denn unvollständige Daten werden erst beim Antrag auf *Auszahlung* der Rente entdeckt – und wurden bisher zumeist als Zahlungsverzögerungen der Versicherten behandelt. Dass ein Fehler bei den Daten der Versicherungsanstalt vorliegen könnte, wurde von Seiten der Behörden in der Regel ausgeschlossen.

Teil des Problems sind Schwierigkeiten bei der Lesung japanischer Namen. Familien- wie auch Personennamen können auf verschiedene Weise ausgesprochen werden; gleichlautende Namen können umgekehrt aber auch mit verschiedenen Schriftzeichen (*kanji*) geschrieben werden. So gibt es für den Familiennamen des letzten Premiers, Abe, zumindest drei mögliche Schreibweisen, andere Familiennamen haben alternative Lesungen für die gleiche Schreibweise: so kann z.B. der Familienname des berühmten Dirigenten der Wiener Philharmoniker, OZAWA Seiji, auch Osawa oder gar Kozawa ausgesprochen werden; der Gouverneur der Präfektur Tokyo, ISHIHARA Shintarô, könnte auch Ishiwara gelesen werden.

Wenn ein Versicherungsnehmer umzog, an seiner neuen Adresse aber eine falsche Lesung oder eine falsche Schreibweise seines Namens in die Registrierung eingegeben wurde (oder aber die richtige Lesung, am alten Wohnsitz aber eine falsche), lagen zwei getrennte Datensätze für einen Versicherungsnehmer vor. Auch bei nur kleinen Unterschieden wie z.B. Ishiwara vs. Ishihara, konnte es zu unzusammenhängenden Datensätzen kommen, was sich in deutlich geringeren Rentenauszahlungen auswirkte bzw. auswirkt. Die „fehlenden“, d.h. nicht verbundenen, Einzahlungszeiträume wurden in der Regel als Zahlungsverzögerung des Versicherten betrachtet.

Bisher lag die Beweislast beim Versicherungsnehmer – ein Antragsteller musste also bei Datenlücken Einzahlungsbelege, teilweise von vor mehr als

20 oder 30 Jahren, vorlegen. Die Wahrscheinlichkeit, solche Belege lückenlos aufbewahrt zu haben, ist natürlich sehr gering. Erst aufgrund der jüngsten Enthüllungen hat die Regierung beschlossen, die Beweislast zumindest teilweise von den Schultern der Antragsteller zu nehmen, indem verschiedene Nachweise der Einzahlung von Rentenbeiträgen anerkannt werden. Eine unabhängige Kommission, die von der Regierung im letzten Jahr ins Leben gerufen wurde, widmet sich außerdem Anträgen von Versicherten, die davon ausgehen, dass ihre Daten verloren gegangen sind. Die Kommission sucht verlorene Daten und fügt unverknüpfte Datensätze zusammen, kann aber auch ohne Belege Einzahlungszeiträume anerkennen, wenn der Versicherte glaubhaft nachweisen kann, dass eine Einzahlung erfolgt ist (z.B. durch Nachweis einer Anstellung im fraglichen Zeitraum).

Die Regierung Abe versprach nach Bekanntwerden des Problems, innerhalb eines Jahres alle Datensätze zu vervollständigen und getrennte Datensätze zu vereinheitlichen. Gleichzeitig wurden die Bürger aufgerufen, ihre Renteneinzahlungen zu prüfen und auf Nachricht von der Sozialversicherungsanstalt zu warten, die den gegenwärtigen Stand der Einzahlungen bestätige. Die Vervollständigung der lückenhaften Datensätze macht indes nur langsam Fortschritte, was nun zu einer großen Belastung für Fukuda geworden ist und zur sinkenden Popularität seiner Regierung beiträgt. Im November musste die Regierung bekanntgeben, dass entgegen den Versprechungen des Vorgängerkabinetts erst ein Drittel der Datensätze korrigiert werden konnte. Eine Stichprobe von 7.840 Versicherungsnehmern ergab, dass etwa 28% der Daten zu bereits Verstorbenen gehörten oder zu Menschen ohne Rentenanspruch; 33,6% waren von vornherein fehlerfreie Datensätze; während 38,5% der Datensätze noch nicht zugeordnet werden konnten, d.h. „in der Luft schwebten“ (*chû ni uite-iru*) und keiner real existierenden Person zugeordnet werden konnten – also wohl Daten, bei denen die Lesung oder Schreibweise des Namens falsch eingegeben wurden. Die Lücken in den Daten der Sozialversicherungsanstalt werden dem japanischen Kabinett zweifellos in den nächsten Jahren noch viel Kopfzerbrechen

bereiten – auch nach Fukuda kommenden Kabinetten.

Korruption im Verteidigungsministerium

Auf der anderen Seite belasten Skandale immer wieder das Ansehen von Politik und Bürokratie in der Bevölkerung. Während die Sozialversicherungsanstalt auf der einen Seite Millionen Daten von Rentenversicherten verschlampt hat, waren bereits in den Jahren zuvor immer wieder Fälle von Politikern bekannt geworden (inklusive des früheren Premierministers KOIZUMI Jun'ichirô), die zwar in ihrer Amtszeit Kampagnen gegen Säumnisse von Renteneinzahlungen durchführten, bei denen dann aber selbst Einzahlungslücken festgestellt und publik gemacht wurden. Politiker in Japan erhalten eine besondere „Abgeordnetenrente“, die ein Vielfaches über der „normalen“ staatlichen Rente liegt.

Besonders schädigend für die Kabinette Abe und Fukuda sollte sich allerdings ein Korruptionsskandal im Verteidigungsministerium erweisen. Aufgrund der Erfahrung mit dem Militarismus der Vorkriegszeit wurde in die japanische Nachkriegsverfassung ein Passus aufgenommen, der die „Androhung oder Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten“ als souveränes Recht Japans negiert und festlegt, dass Japan daher auf den Unterhalt einer Armee, Marine und Luftwaffe verzichtet (Artikel 9). Zwar verfügt Japan über ein schlagkräftiges, wenn auch zahlenmäßig kleines Militär, dieses wird allerdings offiziell nicht als „Militär“ (*guntai*) oder Armee (*rikugun*) bzw. Marine (*kaigun*) bezeichnet, sondern als „Selbstverteidigungskräfte“ (Self Defense Forces oder *Jieitai*, SDF). Um einem verfassungsrechtlichen Konflikt aus dem Wege zu gehen, wurde auch die für das Militär zuständige Behörde lange als „Verteidigungsamt“ (*bôei-chô*) bezeichnet, erst im Jahr 2007 wurde unter dem Kabinett Abe aus dem Amt ein Ministerium (*bôei-shô*).

Das Beharren auf Namensgebungen, die die - verfassungsrechtlich nach wie vor problematische – Existenz eines Militärs in Japan zu verschleiern suchen zeugt von Sensibilitäten gegenüber dem militärischen

Sektor in Japan, der allerdings wirtschaftlich von kaum zu unterschätzender Bedeutung ist. Zwar ist Japan eines der wenigen Industrieländer, das sich streng an ein (selbst auferlegtes) Waffenexportverbot hält. Im Gegenzug wird jedoch die japanische Rüstungsindustrie stark protegiert – im Land mit dem (je nach Statistik) viert- oder fünfthöchsten Militärhaushalt der Welt ein überlebenswichtiger Zug für die Rüstungskonzerne, allen voran Kawasaki und Mitsubishi, die u.a. US-amerikanische Kampffjets in Lizenz nachbauen, aber auch die hochentwickelten Schiffe der japanischen Seestreitkräfte.

Bei der Vergabe von Aufträgen war es über lange Jahre hinaus offenbar zu Ungereimtheiten gekommen, hohe Amtsinhaber im Verteidigungsamt bzw. dem späteren Verteidigungsministerium haben offenbar jahrelang von Rüstungsunternehmen Vergünstigungen erhalten. Im November 2007 wurde der frühere Staatssekretär des Verteidigungsministeriums MORIYA Takemasa wegen Bestechlichkeit verhaftet, und zugleich auch seine Frau – wegen Mittäterschaft. Beide wurden beschuldigt, zwischen 2004 und 2006 Einladungen zu Golfreisen von Rüstungskonzernen angenommen und sich damit unrechtmäßig bereichert zu haben.

Besonders enge Verbindungen hatte Moriya, der im Verteidigungsministerium aufgrund seiner allmächtigen Stellung auch als „der Kaiser“ (*Tennô*) bezeichnet wurde, offenbar zu dem Rüstungsunternehmen Yamada Corp. und dessen Vorstand MIYAZAKI Motonobu, der inzwischen ebenfalls im Gefängnis sitzt. Aber auch vom Yamada-Rivalen Nihon Mirise Corp. (ein von Miyazaki nach seinem Weggang von Yamada gegründetes Unternehmen) soll Moriya Vergünstigungen erhalten haben. Offenbar hatte aber nicht nur Moriya Vergünstigungen angenommen. Zwei mal wurde er im Oktober und November 2007 vor einer Untersuchungskommission des japanischen Parlaments zu den Vorwürfen befragt und belastete dabei auch weitere einflussreiche Politiker, u.a. die früheren Verteidigungsminister KYÛMA Fumio und NUKAGA Fukushirô, gegenwärtig Finanzminister (allesamt Liberaldemokratische Partei, LDP). Nach Aussage Moriyas waren die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PETER BARON ET AL.

Januar 2008

www.kas-asia.org

beiden Politiker bei mehreren Abendessen und auch Golfpartien mit Vertretern der Rüstungskonzern anwesend, Kyûma und Nukaga wiesen die Anschuldigungen jedoch zurück und erwiderten, sie könnten sich „nicht erinnern.“ NUKAGA wurde ebenfalls vor die Parlamentskommission zitiert, negierte aber auch hier unter Eid, dass er persönliche Kontakte zu Miyazaki gehabt habe.

Um das Ausmaß der Korruption in vollem Umfang aufzudecken, durchsuchte die japanische Staatsanwaltschaft kurz nach der Verhaftung Moriyas sogar die Büros des Verteidigungsministeriums in Tokyo. Auch wenn eine direkte Verbindung zu den Kontakten mit Moriya nicht nachgewiesen werden konnte, so wurde doch bekannt, dass Nihon Mirise im Juli 2007 die Yamada Corp. als Vertreter von General Electric (GE) in Japan abgelöst hatte. Von GE will das Verteidigungsministerium die Triebwerke für die nächste Generation eines SDF-Transportflugzeugs (CX) erwerben und man kann davon ausgehen, dass der japanische Partner von GE beträchtliche Gewinne durch den Deal einfahren kann.

Auch wenn Moriya sich dafür entschuldigt hat, das „öffentliche Ansehen der SDF und des Verteidigungsministeriums beschädigt“ zu haben, ist nicht abzusehen, ob die Korruptionsaffäre nicht doch noch weitere Kreise ziehen wird. Manche Zeitschriften vergleichen den aktuellen Skandal bereits mit dem Recruit-Skandal, der in den 1980er Jahren das Ende der Karriere des führenden Politikers TAKESHITA Noboru gebracht hatte.

Staatliche Medikamentenkontrolle

Ein weiteres Problem, das in der Öffentlichkeit viel Beachtung findet und daher für die japanische Regierung zu einer ernststen Belastung geworden ist, ist die Frage der Entschädigung von Menschen, die in den 1980er Jahren durch verseuchte Blutgerinnungspräparate mit Hepatitis-C infiziert wurden. Etwa 200 Infizierte führen bereits seit Jahren Gerichtsverfahren gegen den japanischen Staat und verlangen Entschädigung, insgesamt soll die Zahl der Infizierten bei etwa 12.000 liegen. Für sie liegt die Verantwortung für ihre Infektion bei der

Behörde, die die Genehmigung für die benutzten Blutgerinnungspräparate erteilt hat. Die Verbände der Opfer fordern daher eine *einheitliche* Entschädigung für *alle* Infizierten, in Form einer pauschalen Summe, die auch ohne Prüfung des Krankheitsbildes gezahlt wird.

Ende 2007 wies ein Gericht in einem Schiedsspruch die Regierung erstmals an, sich mit den Opfern zu einigen, vermied aber eine eindeutige Schuldzuweisung. Der Druck in der Öffentlichkeit wurde allerdings immer größer, und Fukuda erklärte daher – nicht zuletzt aufgrund der sinkenden Popularitätswerte – Ende Dezember 2007, eine einheitliche Entschädigung für alle Opfer durchsetzen zu wollen. Im neuen Jahr wurde dann schnell gehandelt, und bereits am 11. Januar wurde ein entsprechendes Gesetz verabschiedet. Dieser mutige Schritt dürfte Fukuda einige Sympathien in der Bevölkerung eingebracht haben.

Die Verabschiedung des Entsendegesetzes

Zwar konnte Fukuda mit der Durchsetzung der Entschädigung für die Hepatitis-C-Opfer noch einmal punkten, Knackpunkt im Parlament war allerdings das neue Entsendegesetz, auf dessen Grundlage Einheiten der maritimen SDF wieder zur Unterstützung der USA in den Indischen Ozean entsendet werden sollen. Dieses Gesetz wurde im Oberhaus, in dem die Opposition seit den Wahlen im Sommer 2007 über eine Mehrheit verfügt, abgelehnt. In einem solchen Fall kann die Regierung das Gesetz auch im Unterhaus allein verabschieden, wenn sie hier eine *Zweidrittelmehrheit* erreicht. Tatsächlich ist es 57 Jahre her, dass eine Regierung zum letzten Mal diesen Weg der Gesetzgebung wählte, denn diese Art der Gesetzgebung ist dem Ansehen der gerade im Amt befindlichen Regierung natürlich nicht gerade zuträglich. Fukuda sah aber aufgrund des unerschütterlichen Widerstandes der Opposition offenbar keine andere Option mehr und setzte die Zweidrittelmehrheit seiner Koalitionsregierung im Unterhaus ein, um am 11. Januar 2008 das Entsendegesetz zu verabschieden.

Zwar war der Premierminister sich bewusst, dass ein solches Vorgehen seiner Popularität in der Bevölkerung Schaden zufügen muss, vor allem angesichts sinkender Zustimmung zur Entsendung von SDF-Einheiten in der Bevölkerung (nach der Verabschiedung des

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PETER BARON ET AL.

Januar 2008

www.kas-asia.org

Gesetzes sprachen sich in Umfragen 55% gegen das Gesetz aus). Fukuda hatte jedoch im September 2007 die Nachfolge Abes mit dem Versprechen angetreten, das Entsendegesetz im Parlament durchzubringen und die politische Pattsituation zu durchbrechen. Dass er den Weg der Umgehung des Oberhauses wählen muss, hatte er zu diesem Zeitpunkt noch nicht geahnt.

Nun steht Fukuda mehr denn je unter Druck, seine Popularitätswerte wieder zu verbessern, auch wenn jüngste Umfragen Mitte Januar 2008 verdeutlichten, dass die Verabschiedung des Entsendegesetzes Fukuda zumindest nicht *weiteren* Schaden zugefügt hat bzw. teilweise durch die Entschädigung der Hepatitis-C-Opfer kompensiert werden konnte (*Asahi Shinbun*, 13. Januar 2008). Weiterhin deutlich mehr Ablehnung der Politik des Kabinetts als Zustimmung auch in den jüngsten Umfragen – das verheißt langfristig allerdings nichts Gutes für die Regierung Fukuda.

Die politische Bedeutung von Popularitätswerten von Kabinetten bei Umfragen in Japan ist kaum zu unterschätzen. Während positive Popularitätswerte, gerade seit dem Populismus des langjährigen Premierministers KOIZUMI Jun'ichirô, eine wichtige Rolle als Machtstütze eines Kabinetts spielen können, haben schlechte Popularitätswerte in der jüngeren Vergangenheit schon zu Rücktritten von Regierungen geführt, da sie stets mit einem Erstarken innerparteilicher Kritik einher gehen. Premierminister Koizumi verdankte die Stabilität seiner – für japanische Verhältnisse mit fünf Jahren ungewöhnlich langen – Regierungszeit in erster Linie großer Popularität im Volk, welche sich in guten Meinungsumfrage- aber auch in überragenden Wahlergebnissen niederschlug. Aufgrund seiner Popularität waren Angriffe seiner innerparteilichen Gegner in der LDP aussichtslos – für Fukuda könnten schlechte Popularitätswerte aber schnell zu einer Stärkung innerparteilicher Opposition führen.

Eine Kabinettsumbildung scheint nun kurzfristig die Trumpfkarte zu sein, die Premierminister Fukuda sich in der Hinterhand hält, um die Popularitätseinbußen wieder wettzumachen, indem er unpopuläre Minister ersetzt und mit Sympathieträgern ersetzt. Gleichzeitig kann er mit einer Regierungsumbildung auch die innerparteiliche Disziplin stärken, indem der Premierminister die mit ihm kooperierenden innerparteilichen Gruppen (Faktionen) noch stärker an sich bindet. Ob das aber für eine Trendwende

ausreicht, ist fraglich: in der Vergangenheit ist es kaum einer japanischen Regierung gelungen, in Sachen Popularitätswerte eine Trendwende herbeizuführen – in der Regel führe ein Abwärtstrend bei Meinungsumfragen früher oder später zum Rücktritt des Kabinetts.

Langfristig wird der Premierminister daher um Neuwahlen nicht herumkommen, denn durch den Verlust der Mehrheit im Oberhaus ist es für die Regierung schwer geworden, Politik zu machen. Seit Jahresbeginn spekulieren japanische Tageszeitungen über baldige Neuwahlen, berichten über Wahlszenarios und spekulieren über Wahlsieger und –verlierer. Vor dem Sommer, so hat Fukuda mehrfach verkündet, werden aber keine Neuwahlen stattfinden, denn es stehen wichtige Termine an, wie u.a. der Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao im April und natürlich der G8-Gipfel vom 7. bis 9. Juli in Toyako auf der nordjapanischen Insel Hokkaidô.

Bis dahin aber stehen im Parlament noch wichtige politische Entscheidungen an, wie z.B. die Verabschiedung des Haushalts für das nächste Finanzjahr. Auch in Japan sind die Debatten um den Haushalt politische Grundsatzdebatten. Diese Debatte erneut mit einem Alleingang des Unterhauses zu beenden und den Haushalt unter Umgehung des Oberhauses mit Zweidrittelmehrheit im Unterhaus zu verabschieden, würde dem Prestige der Regierung Fukuda sicherlich großen Schaden zufügen, und Fukuda könnte daher schnell unter Zugzwang geraten.