



Japanische Kommission verlangt Machttransfer an die Regionen

Dezentralisierungsbewegung gewinnt an Zulauf



REUTERS/LEE JAEWON

Der japanische Premierminister Yasuo Fukuda ist mit Ansprüchen der Bürgermeister und Lokalbehörden nach mehr Kompetenzen konfrontiert.

VON PURNENDRA JAIN

IN JAPAN IST DIE NOTWENDIGKEIT EINER DEZENTRALISIERUNG seit neuestem ein heiß diskutiertes politisches Thema. Doch politische und bürokratische Komplexität, gepaart mit konkurrierenden und unvereinbaren politischen Interessen, verhindern einen Machttransfer zugunsten tiefer liegenden Regierungsebenen im nach wie vor stark einheitsstaatlichen Japan.

So stark, dass die Zeitschrift *Economist* kürzlich in einem Beitrag kommentierte, dass Japan „mehr als irgendeine andere reiche Demokratie politische Macht und wirtschaftliche Ressourcen im Zentrum konzentriert“.

Die japanischen Lokalbehörden kämpfen seit eh und je für mehr finanzielle Unabhängigkeit und politische Autonomie. In letzter Zeit ist der Ruf nach Dezentralisierung noch lauter geworden; die Notwendigkeit eines Wandels ist greifbar.

Im April 2008 empfahl eine von der japanischen Regierung ein-

gesetzte Kommission, den seit der Wiedereinsetzung der Meiji-Dynastie 1867 bestehenden Zentralstaat abzuschwächen. Die Reform würde die Kompetenzen der Zentralregierung auf 16 Bereiche beschränken, inklusive Außenpolitik, nationale Sicherheit und Handelspolitik. Alle anderen Kompetenzen würden an die Regionen oder Gemeinden übergehen.

Aber nichts wird überstürzt. Die Empfehlungen sind Teil eines Zwischenberichts, und die Kommission benötigt wohl weitere zwei Jahre für die Ausarbeitung des Endberichts.

Infolge der weltweit am schnellsten älter werdenden Bevölkerung sind Japans höchst zentralistische Strukturen immer weniger in der Lage, die mannigfachen Dienstleistungen zu erbringen. Die Last der Globalisierung erschwert es dabei den lokalen Behörden zunehmend, effizient zu arbeiten – die starke Abhängigkeit von ihren zentralen Herren resultiert für die subnationalen Einheiten oft in eine Situation der institutionellen Blockade und finanziellen Lähmung.

Der Weg zur Dezentralisierung ist im Japan der Nachkriegszeit lang und verworren. Anzutreffen sind eine Menge Initiativen, Ideen, Pläne und kürzlich sogar der Erlass eines Gesetzes zur Unterstützung lokaler Autonomie.

Purnendra Jain ist Professor und Head of Asian Studies an der University of Adelaide, Australien

www.forumfed.org



Japaner flanieren in Yokohama auf einer belebten Straße. Japanische Bürger auf dem Land und in den Städten außerhalb Tokios haben mittlerweile mehr Kontrolle über ihre Lokalverwaltung.

Angetrieben von der Arbeit der Kommission zieht nun die japanische Regierung ernsthaft eine Totalreform des gegenwärtigen Aufbaus aus zwei Ebenen in Betracht; weg also von den 47 Präfekturen und einigen Tausend Gemeinden, die als Großstädte, Städte oder Dörfer klassifiziert werden.

Halbierte Städte

Eine im Jahr 2006 vorgenommene, vom Zentrum entworfene – und in einigen Fällen sehr unwillkommene – Gebietsreform halbiert die Zahl der Lokalbehörden auf deren 1820. Damit sollten Effizienz und Größenvorteile (economies of scale) der lokalen Erbringung von Dienstleistungen gesteigert bzw. erreicht werden.

Ein neuer Vorschlag spielt nun mit dem Gedanken, die Grenzen der Präfekturen so zu modifizieren, dass sie – von den Japanern *doshusei* genannte – größere Regionen oder „Staaten“ bilden.

Die Zahl der so neu entstehenden Einheiten läge zwischen 9 und 13, und sie besäßen größere fiskalische und funktionelle Autonomie als die Präfekturen es zur Zeit tun. Doch Widerstand formiert sich natürlich vor allem bei jenen, die bei so einer Reform verlieren würden – ironischerweise würden Kompetenzen des Zentralstaates an umso zentralistischere subnationale Einheiten delegiert.

Nach Japans Niederlage im Zweiten Weltkrieg besetzten die Alliierten (vor allem die USA) das Land. Teil der Besatzungsstrategie war die Dezentralisierung der Regierungsgewalt, und so sah die 1947er-Verfassung das Prinzip der lokalen Autonomie vor. Dabei geschah es zum ersten Mal in Japans moderner Geschichte, dass lokale Selbstverwaltung einen verfassungsmäßigen Status erhielt.

Doch nach dem Ende der Okkupation 1952 wiesen die regierenden Konservativen sowohl auf zentralstaatlicher als auch regionaler Ebene das Prinzip der Dezentralisierung weit von sich, und sie rezentralisierten auf eine so schäbige Art, wie es die neue Verfassung nur erlaubte. Japans schneller wirtschaftlicher Take-off in den ersten Nachkriegsjahren schien diese Umkehr zu legitimieren, da ein

starker Zentralstaat weithin als unabdingbares Instrument des nationalen Wirtschaftswachstums akzeptiert wurde. Der starke Wirtschaftsaufschwung durch die Industrialisierung der 1950er- und 1960er-Jahre gab den nach mehr Autonomie strebenden Lokalbehörden Auftrieb, da sich soziale Probleme wie Mangel an städtischem Wohnraum oder ungenügende Gesundheits- und Familienfürsorge vor allem vor Ort manifestierten. Die konservative Regierung der Liberaldemokratischen Partei (LDP) beschränkte sich auf ein beständiges Wirtschaftswachstum und ignorierte die Leiden der Normalbürger. Aus dem Widerstand ergab sich eine starke, kreative und motivierte Basis-Bewegung gegen die Vernachlässigung der städtischen Lebensbedingungen auf Seiten der Zentralregierung.

Eine neue Generation von eher nach links tendierenden lokalen Regierungschefs wurde in subnationalen Wahlen an die Macht geschwemmt. Sie scheuten die direkte Konfrontation mit der Zentralregierung nicht und verteidigten die Interessen ihrer Gemeinschaft, mit welcher die Zentralregierung offensichtlich den Kontakt verloren hatte.

Mutig initiierten sie innovative Methoden im Interesse der lokalen Bevölkerung, sogar wenn das bedeutete, dass man sich über die Logik zentralstaatlicher Richtlinien hinwegzusetzen hatte. Ihr starker Wille, ihre unverblühte Verfahrensweise und ihre Entschlossenheit, den Anliegen der Lokalbevölkerung Geltung zu verschaffen, bedeuteten eine de facto Dezentralisierung und eine pulsierende Basisdemokratie.

Endlich war ein Gegengewicht zur Zentralregierung geschaffen. Doch immer noch waren keine konstitutionellen oder rechtlichen Novellierungen verabschiedet worden, um das Projekt der Dezentralisierung voranzutreiben. Neue Ansätze wurden im Wesentlichen innerhalb der bestehenden, zentralistischen Strukturen eingeführt.

FORTSETZUNG AUF SEITE 21



JAPAN [FORTSETZUNG VON SEITE 14]

Dem lokalen Aktivismus ging dann auch bald die Energie aus. Der nationale Wirtschaftsaufschwung und die daraus resultierende weitverbreitete Prosperität der späten 1970er-Jahre ermöglichten es der Zentralregierung, die Reformanliegen im Zaum zu halten und die lokalen Verwaltungen unter ihren Fittichen zu behalten.

Wirtschaftliche Stagnation

Die 1990er kamen und mit ihnen ein Stagnieren der japanischen Volkswirtschaft. Dadurch ging eine frische Brise durch die Dezentralisierungsbestrebungen. Und obwohl in den 1990er-Jahren einige Fortschritte erzielt wurden, bleiben doch noch viele Aufgaben bestehen.

Das Thema wurde Teil von Premierminister Junichiro Koizumis (2001-2006) breiterer Reformagenda und auch unter der Regierung von Shinzo Abe (2006-2007) weitergeführt. Premier Yasuo Fukuda, der 2007 an die Macht kam, hat die Initiativen seines Vorgängers bisher unterstützt.

Konsequenterweise wurde im Jahr 2006 ein neuer Decentralization Reform Promotion Act erlassen, und die Regierung setzte im April 2007 ein Decentralization Reform Promotion Committee ein, um die mit einem weitergehenden Macht- und Funktionstransfer zusammenhängenden Aspekte zu studieren.

Umdenken Japans

Als Teil des Devolutions-Prozesses hat die regierende LDP vor allem seit der Koizumi-Regierung die Idee der *doshusei* angepriesen. Die Oppositionspartei und ihr Anführer, Ichiro Ozawa, unterstützen dabei die Regierung. Obwohl er in seinem berühmten Buch *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation* (1994) eine etwas andere Struktur vorschlägt, ist Dezentralisierung für Ozawa doch ein wichtiges Thema, und er empfiehlt einen „Transfer substantieller nationaler Autorität und Finanzen an die Lokalbehörden“.

2007 zeigte eine Umfrage der führenden Wirtschaftszeitung Japans, *Nihon Keizai Shinbun*, dass 23 von 47 Gouverneuren die Idee eines „Staaten-Systems“ stark favorisierten; nur vier waren klar dagegen.

Der Widerstand kommt hauptsächlich von der zentralen Bürokratie, die ihre Vorrechte stark erodieren sieht. Der neue Staatsaufbau würde den Bürokraten im Zentrum weniger Möglichkeiten bieten, die Gemeinden durch lokale Büros zu kontrollieren oder das Personal des Zentrums auf die Schlüsselpositionen in den Lokalitäten zu befördern.

Trotzdem wird die bestehende „30-Prozent-Autonomie“, wonach die Lokalbehörden mehr oder weniger 30 Prozent ihrer finanziellen Bedürfnisse durch lokale Steuern decken und für den Rest vom Zentrum abhängen, einem Wandel unterworfen. Die Zentralregierung hat sich bereits einverstanden erklärt, den Lokalbehörden einen größeren Anteil an der Einkommenssteuer zufließen zu lassen. Ein intaktes Machtgleichgewicht zwischen nationalen und regionalen Interessen aufrechtzuerhalten ist von großer Wichtigkeit – doch wie genau dies geschehen wird, ist nach wie vor unklar.

Die Bewegung in Richtung Dezentralisierung gewinnt an Fahrt. Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass es allzu bald zu tiefgreifenden Reformen kommen wird. Japans Weg zur Dezentralisierung ist noch immer kurvenreich, aber heute schon weit mehr befahren. 