

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Werner Link

Die Rolle der USA
im westeuropäischen
Integrationsprozeß

Peter Weber-Schäfer

Demokratie in Japan
Historische Belastungen
des Parlamentarismus in einer
asiatischen Gesellschaft

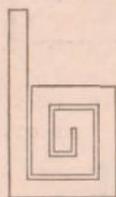
B 14/72

1. April 1972

Werner Link, Dr. phil., geb. 14. Juli 1934, Professor für Politische Wissenschaft an der Gesamthochschule Kassel.

Veröffentlichungen u. a.: Die Geschichte des Internationalen Jugend-Bundes (IJB) und des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK), Meisenheim 1964; Mit dem Gesicht nach Deutschland. Eine Dokumentation über die sozialdemokratische Emigration aus dem Nachlaß von Friedrich Stampfer, Düsseldorf 1968 (Bearbeiter); Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—1932, Düsseldorf 1970; Die außenpolitische Rolle des Parlaments und das Konzept der kombinierten auswärtigen Gewalt, in: PVS-Sonderheft 2, 1971; Das Konzept der friedlichen Kooperation und der Beginn des Kalten Krieges, Düsseldorf 1971.

Peter Weber-Schäfer, geb. 1935, promovierte 1958 in den Fächern Japanologie, Sinologie und Ethnologie in München; anschließend Assistent am Institut für Politische Wissenschaft, München; 1964/65 Studienaufenthalt am East Asian Research Center der Harvard University; 1966 Habilitation für Politische Wissenschaft; 1967 Wissenschaftlicher Rat an der Universität München; seit 1968 ordentlicher Professor für Politische Wissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Politik Ostasiens an der Ruhr-Universität Bochum.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels; Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Rolle der USA im westeuropäischen Integrationsprozeß

I. Theoretische Vorüberlegungen (Hypothesen)

Vergegenwärtigt man sich die verschiedenen Stadien des westeuropäischen Integrationsprozesses, so mag die Rolle der USA auf den ersten Blick als wenig kontrovers angesehen werden.

Zumindest nach dem *subjektiven* Verständnis vieler Amerikaner scheint kein Zweifel darüber angebracht zu sein, daß die Vereinigten Staaten die europäische Einigung *stets* gefördert haben. Aber der Schein kann trügen und das Selbstverständnis falsch sein.

Erforderlich ist also die Analyse der *tatsächlichen* Wirkung des Faktors USA. Es stellt sich die Frage, ob die USA *objektiv* eine integrationsfördernde oder -hemmende Rolle spielten, ob sich in den verschiedenen Phasen des Integrationsprozesses unterschiedliche Wirkungszusammenhänge ermitteln lassen und wie diese Unterschiede zu erklären sind, ob sich schließlich eine Wahrscheinlichkeitsaussage über die künftige Entwicklung des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses machen läßt.

Bevor eine Antwort gesucht wird, sind einige kurze theoretische Bemerkungen notwendig. Diese Vorüberlegungen werden zu Hypothesen führen, mit deren Hilfe das empirische Datenmaterial geordnet und die Rolle der USA geklärt werden soll.

Im Unterschied zu den traditionellen Föderalistentheorien sind die modernen Integrationstheorien weniger an der Erarbeitung juristischer Schemata interessiert als vielmehr daran, Integrationsvorgänge empirisch zu analysieren und Regelmäßigkeiten festzustellen. Das Erkenntnisinteresse ist auf den Prozeß friedlicher Konfliktregelung und friedlicher Strukturveränderungen gerichtet¹⁾. Die

statische Betrachtungsweise ist durch eine dynamisch-prozeßhafte abgelöst worden. Dementsprechend verstehe ich unter „Integration“ einen Prozeß, durch den zwei oder mehrere selbständig organisierte Staaten eine neue gemeinsame politische Handlungs- und Entscheidungseinheit bilden und in dessen Verlauf Funktionen und Kompetenzen einzelner Bereiche schrittweise gemeinsam wahr-

Peter Weber-Schäfer:

Demokratie in Japan S. 15

genommen und neue Methoden der friedlichen Konfliktregelung und Kooperation praktiziert werden²⁾.

Dabei sind — wie Galtung dargetan hat³⁾ — zwei Integrationskriterien wichtig:

intern die Fähigkeit, in diesen Bereichen tatsächlich eine gemeinsame Politik zu entwickeln und zu betreiben, und

extern die praktische Anerkennung dieser neuen Handlungs- und Entscheidungseinheit durch Nichtmitglieder.

In unserem Zusammenhang ist der externe Bezug besonders interessant: Wenn in *einem* funktionalen Bereich oder in mehreren Bereichen die an einem Integrationsprozeß beteiligten Länder gemeinsames Handeln vereinbaren und verwirklichen, werden sie sich gezwungen sehen, eine gemeinsame Außenpolitik gegenüber Dritten auszu-

¹⁾ Vgl. u. a. Ernst B. Haas, *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in: *International Organization*, 24 (Herbst 1970) S. 607 ff., und Eva Senghaas-Knobloch, *Frieden durch Integration und Assoziation*, Stuttgart 1969.

²⁾ Diese Definition folgt den Darlegungen von Johan Galtung, *A Structural Theory of Integration*, in: *Journal of Peace Research*, 5 (1968) S. 375 ff., und von Carl J. Friedrich, *Nationaler und internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 5 (1964) S. 166.

³⁾ *A Structural Theory*, S. 377.

arbeiten, und dieser Vorgang kann durch die Reaktion der Drittländer auf den Integrationsprozeß beeinflusst werden⁴⁾. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß externe Kräfte schon bei der Ingangsetzung des Integrationsprozesses aktiv mitwirken⁵⁾. Ihre Rolle wird also in allen Phasen des Integrations- und Interaktionsprozesses relevant.

Zu diesem Gesamtproblem sind in der Literatur⁶⁾ einige Annahmen formuliert worden, die die folgende Untersuchung leiten können. Ich beschränke mich hier auf vier Hypothesen, die die wichtigsten Annahmen zusammenfassen und z. T. erweitern:

1. Die Hypothese von der integrationsfördernden Wirkung externer Herausforderung

Diese Hypothese nimmt an, daß die Existenz einer gemeinsamen externen Bedrohung oder Herausforderung ein oder gar der wichtigste Faktor ist, der die Initiierung von Integrationsprozessen fördern bzw. beschleunigen sowie die Ausdehnung des ökonomischen Integrationsprozesses in den politischen Bereich im engeren Sinne stimulieren kann⁷⁾.

2. Die Hypothese von der aktiven Hilfstunktion externer Eliten

Danach kann man davon ausgehen, daß oftmals der Integrationsprozeß von den Mitgliedern nicht aus eigener Kraft in Gang gesetzt werden kann, sondern der Hilfe von außen bedarf. Externen Faktoren wird also die Rolle von aktiven Katalysatoren zugeschrieben. Eine externe Elite erhöht die Erfolgsaussichten ihrer integrativen Aktionen, je mehr

die Richtung ihrer Machtanwendung mit der Machtstruktur der entstehenden integrierten Einheit übereinstimmt; ihr Machteinsatz wirkt sich erfolgshemmend aus, je mehr er sich im Gegensatz zu dieser Machtstruktur vollzieht⁸⁾.

3. Die Internalisierungshypothese

Sie nimmt an, daß dann, wenn der Integrationsprozeß die Anfangsphase erfolgreich durchlaufen hat und im Innern genügend eigene Antriebskräfte entwickelt worden sind, die Tendenz entsteht, daß die internen Eliten die Kontrollfunktionen der externen Eliten übernehmen⁹⁾.

4. Die Hypothese von der integrationshemmenden Logik der außenpolitischen Interessendivergenz

Diese Hypothese besagt, daß dem Integrationsprozeß Grenzen gesetzt sind, wenn zwischen einem am Integrationsprozeß beteiligten Staat und einer externen Großmacht eine stärkere außenpolitische und sicherheitspolitische Bindung besteht als zu den Partnern der entstehenden Gemeinschaft¹⁰⁾.

Alle diese Hypothesen machen deutlich, daß die Einschätzung der Wirkung externer Faktoren im Integrationsprozeß die internationale Macht- und Interessenstruktur und deren Wandel mit berücksichtigen muß¹¹⁾.

In diesem Kontext können m. E. die genannten vier Annahmen helfen, die Fülle der Daten über die Rolle der USA im europäischen Integrationsprozeß sinnvoll zu ordnen und die eingangs gestellten Fragen zu beantworten.

⁴⁾ Insoweit handelt es sich um die neofunktionalistische Externalisierungshypothese; vgl. Philippe C. Schmitter, Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration, in: International Organization, 23 (Winter 1969) S. 165.

⁵⁾ Darauf hat insbesondere Amitai Etzioni (Political Unification, New York u. a. 1965) aufmerksam gemacht.

⁶⁾ Einen guten Überblick bietet das oben (Anm. 1) genannte Buch von Eva Senghaas-Knobloch.

⁷⁾ Zur Diskussion über diese Hypothese siehe u. a. K. C. Wheare, Federal Government, Oxford 1963⁴⁾; Karl W. Deutsch u. a., Political Community and the North Atlantic Area, Princeton 1957, bes. S. 44 ff. und S. 85 f.; William H. Riker, Federalism, Boston 1964, S. 12 f. et passim; Amitai Etzioni, Political Unification, bes. S. 60 ff.

⁸⁾ Etzioni, Political Unification, S. 45 ff. et passim; J. S. Nye, Patterns and Catalysts in Regional Integration, in: ders. (Hrsg.), International Regionalism, Boston 1968, S. 333 ff.

⁹⁾ Etzioni, Political Unification, S. 47 ff. et passim; Karl Kaiser, The U. S. and the EEC in the Atlantic System — The Problem of Theory, in: Journal of Common Market Studies, 5 (Juni 1967) S. 397 ff.

¹⁰⁾ Stanley Hoffmann, Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: J. S. Nye (Hrsg.), International Regionalism, S. 177 ff.

¹¹⁾ Dazu insbes. Karl Kaiser, The U. S. and the EEC, passim; ders., The Interaction of Regional Subsystems, in: World Politics, 21 (1968/69) S. 84 ff.; Roger D. Hansen, Regional Integration, ebd. S. 242 ff.

II. Amerikanische Starthilfen

Es bedarf wohl kaum einer gesonderten Hervorhebung, daß die europäische Integration ein äußerst komplexer Vorgang war und ist. Ihre Ziele lassen sich stichwortartig wie folgt beschreiben:

Überwindung der innereuropäischen Antagonismen, Gewinnung von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand im Rahmen einer demokratischen Ordnung sowie Erlangung neuer ökonomischer und politischer Macht. Die Erreichung dieser Ziele war in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg durch die sowjetische Politik, die als externe Bedrohung perzipiert wurde, ebenso in Frage gestellt wie durch die innere Schwäche der europäischen Staaten, die sich besonders krass vor dem Hintergrund der amerikanischen Potenz abhob.

Zwei Rahmenbedingungen prägten mithin die Macht- und Interessenkonstellation im Westen:

1. Die bipolare Struktur des Internationalen Systems konstituierte eine breite Interessenidentität zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten, und

2. die Asymmetrie in den machtpolitischen Beziehungen zwischen den USA und den westeuropäischen Staaten begründete eine extreme Abhängigkeit von den USA.

Das Zusammentreffen beider Bedingungen räumte den Vereinigten Staaten eine große Initiativmöglichkeit ein, die sie mit dem Marshall-Plan intensiv wahrnahmen¹²⁾. Die Truman-Administration glaubte — um eine Denkschrift vom 27. Mai 1947 zu zitieren¹³⁾: „Europa cannot recover . . . if her economy continues to be divided into many small watertight compartments as it is today . . .“. Sie band damit ihre Marshallplanhilfe an die Errichtung einer „European economic federation“. Daß diese amerikanische Konzep-

tion der europäischen Integration im Kontext des Kalten Krieges (also in Abgrenzung gegenüber dem sowjetischen Einflußbereich) entstand, implizierte allerdings eine Hinnahme der Spaltung Europas, das heißt, die Integration wurde nolens volens auf das freie Europa beschränkt, wo man organisatorisch der amerikanischen Forderung zunächst durch die Bildung der OEEC Rechnung trug. In ihr waren die USA als assoziiertes Mitglied vertreten. Sie übten hier, wie in anderen Gremien zur Durchführung des Marshall-Planes, als externe Elite interne Kontroll- und Leitungsfunktionen im Anfangsprozeß der europäischen Zusammenarbeit aus¹⁴⁾.

Die externe amerikanische Elite war fest davon überzeugt, daß der europäische Wiederaufbau auf der Basis einer privat- und marktwirtschaftlichen Ordnung erfolgen müsse und daß dieses Wirtschaftssystem nur durch die europäische Zusammenarbeit stabilisiert und gegenüber sozialistischen Tendenzen immunisiert werden könnte¹⁵⁾.

Indem die Amerikaner die Position gleichgesinnter europäischer Kräfte in Wirtschaft und Politik unterstützten, erhielten die in der Widerstandsbewegung und Emigration entwickelten Vorstellungen von einem sozialistisch-demokratischen Europa¹⁶⁾ zunächst keinerlei Realisierungschancen. Gemeinsam war und blieb jedoch das Bekenntnis zu einem demokratischen Europa.

Die amerikanische Initialzündung war erfolgreich. Wie van der Beugel, Etzioni, Haas u. a. ausführlich dargetan haben¹⁷⁾, war erst aufgrund der positiven Ergebnisse der OEEC-Arbeit die Basis dafür geschaffen, daß 1951/52 die Montan-Union gegründet werden konnte, in der bekanntlich die USA intern nicht mehr direkt mitwirkten, zu deren Erfolg sie aber wesentlich (u. a. durch die Gewährung einer 100-Millionen-Dollar-Anleihe im Jahre 1954) beitrugen. Und damit halfen sie sogleich bei der Schaffung der Voraussetzungen für die EWG- und Euratom-Verträge, die sie durch

¹²⁾ Vgl. Max Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, London 1963, S. 14 ff.; E. O. Czempel, *Das amerikanische Sicherheitssystem 1945 bis 1949*, Berlin 1966; Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, Amsterdam u. a. 1966; Lloyd C. Gardner, *Architects of Illusion*, Chicago 1970, Kap. 5 und 8.

¹³⁾ Denkschrift von Assistant Secretary of State W. L. Clayton für Secretary of State Marshall, abgedr. in: Ellen Clayton Garwood, *Will Clayton — A Short Biography*, Austin 1959, S. 119 ff. — Vgl. John F. Dulles, *Europe Must Federate or Perish*, in: *Vital Speeches*, 13 (1. 2. 1947) S. 234 ff., und auch Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks*, New York 1955.

¹⁴⁾ Van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 120 ff.; Etzioni, *Political Unification*, S. 230 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Lloyd C. Gardner, *Architects of Illusion*, Kap. 5 und 8; J. M. Jones, *The Fifteen Weeks*, Kap. 7.

¹⁶⁾ Vgl. Walter Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940—1945*, München 1968.

¹⁷⁾ Außer den bereits genannten Werken siehe Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, 1968².

ungewöhnlich rege diplomatische Aktionen förderten¹⁸⁾.

Beachtlich war ferner von Anfang an das Engagement der ökonomischen Führungsgruppen der USA. Als Verbindungsgruppen (Linkage-Groups)¹⁹⁾ vermittelten sie in beträchtlichem Maße sowohl die inneramerikanische Konsensbildung als auch den amerikanischen Außeneinfluß; die amerikanischen Geschäftsleute stellten enge Kontakte zu ihren Kollegen in den westeuropäischen Staaten her, so daß Kommunikationskanäle entstanden, die fortan für die Entfaltung der amerikanisch-westeuropäischen Beziehungen von größter Wichtigkeit waren bzw. noch sind²⁰⁾.

Die aktive Hilfsfunktion der USA bei der Ingangsetzung des europäischen Integrationsprozesses im wirtschaftlichen Bereich hatte — rein formal betrachtet — ein Pendant bei der Favorisierung der europäischen militärischen Integration, allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, daß die Förderungsaktionen der USA erfolglos blieben. Denn bekanntlich wurde zwar die Aufrüstung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der NATO (also im Rahmen des *Atlantischen Bündnisses*) erreicht, aber nicht eine europäische supranationale Militärintegration geschaffen, weil die Französische Nationalversammlung den EVG-Vertrag ablehnte²¹⁾.

¹⁸⁾ Vgl. u. a. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 309 ff.; und speziell zur EWG Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford und London 1963.

¹⁹⁾ Zum theoretischen Modell der Linkage Group siehe Karl W. Deutsch, *External Influences on the Internal Behavior of States*, in: Farrell (Hrsg.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966, S. 5 ff.

²⁰⁾ Über die Rolle der amerikanischen Geschäftswelt bei der Ingangsetzung und Durchführung des Marshallplans geben u. a. die Eintragungen von Senator Vandenberg in seinem Tagebuch Aufschluß; Arthur H. Vandenberg, Jr. (Hrsg.), *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Boston 1952, S. 392 ff. Bezeichnenderweise wurde der Präsident der Studebaker Corporation zum Administrator ernannt, nachdem sich die Mehrheit von über 100 befragten Geschäftsleuten für ihn ausgesprochen hatten (ebd., S. 394). — Aus der späteren Phase sei hier lediglich beispielhaft auf die Aktivitäten amerikanischer Geschäftsleute während der Kennedy-Runde verwiesen; Werner Feld, *The European Common Market and the World*, Englewood Cliffs, N. J., 1967, S. 104 f.

²¹⁾ Van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 248 ff.; Gerhard Wettig, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland*

Dabei ist in unserem Zusammenhang interessant, daß — wie man aufgrund zeitgeschichtlicher Forschung weiß²²⁾ — die amerikanische Politik dieses negative Votum z.T. mit verursacht hat.

Die subjektiv als Förderungsaktion gemeinte politische Intervention der USA zugunsten einer integrierten Europa-Armee wirkte objektiv integrationshemmend. Die konträre Reaktion Frankreichs und der Bundesrepublik auf die amerikanische Politik und die unterschiedliche Interesseneinschätzung gegenüber den USA waren bereits 1954 wesentliche Differenzierungsfaktoren, und zwar sowohl bei den Führungsgruppen als auch (wie Umfragen zeigen) bei der Gesamtbevölkerung. Die amerikanische Politik gegenüber der Bundesrepublik wurde von einer Mehrheit der Franzosen (47 %) als zu freundlich angesehen, während eine Dreiviertelmehrheit der Westdeutschen (73 %) sie als richtig empfand²³⁾.

Da jedoch in der westeuropäischen Machtkonstellation dieser Phase Frankreich zweifellos vorherrschend war und da sich der Einfluß der externen amerikanischen Elite zugunsten der Bundesrepublik mithin im Gegensatz zu dieser internen kontinental-europäischen Machtstruktur vollzog, wirkte er integrationshemmend²⁴⁾.

Nachträglich wurde dieser Zusammenhang von den USA offenbar erkannt; denn später — bei den diplomatischen Unterstützungsaktionen zugunsten der EWG-Verträge — schlugen die Amerikaner mit Erfolg einen anderen Weg ein: Sie unterstützten den französischen Standpunkt²⁵⁾, übten ihren Einfluß mithin in Übereinstimmung mit der europäischen Machtstruktur aus und konnten so integrationsfördernd wirken.

1943—55, München 1967, S. 523 ff.; Arnulf Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*, München 1969 (bes. S. 103 ff.).

²²⁾ Vgl. insbes. die oben (Anm. 21) zitierte Untersuchung von G. Wettig.

²³⁾ Richard L. Merritt und Donald J. Puchala (Hrsg.), *Western European Perspectives in International Affairs*, New York 1968, S. 323. Vgl. auch Donald J. Puchala, *National Distinctiveness and Transnationality in West European Public Opinion, 1954 to 1962*, IPSA-Paper 1970, S. 14.

²⁴⁾ Dies war selbstverständlich nur ein Wirkungsfaktor unter vielen; vgl. Etzioni, *Political Unification*, S. 267 f.

²⁵⁾ van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 324.

III. Interessendivergenzen

Mit der Errichtung der EWG war der Prozeß der Integration und Internalisierung zunächst auf dem ökonomischen Bereich vorangetrieben worden²⁶⁾. Es war die Frage, inwieweit er in den außenpolitischen Bereich (einschließlich des militärpolitischen Bereiches der NATO) übergreifen würde.

Zur Diskussion stand die Stellung Westeuropas im Atlantischen Bündnis, das von den USA dominiert wurde²⁷⁾.

An den Knotenpunkten der Entwicklung zeigte sich, daß — trotz der wiederholten Bekenntnisse der USA zur europäischen Einigung — vom Faktor USA erneut integrationshemmende Wirkungen ausgingen, als die Konturen der intendierten politischen Integration mit der amerikanischen Vorstellung differierten. De Gaulles Politik stellte die Richtigkeit des Axioms in Frage, daß zwischen einem vereinigten Europa und den USA eo ipso eine natürliche Interessenharmonie bestehen werde²⁸⁾.

Indes, der gaullistische Vorschlag zur Einleitung der politischen Integration (Fouchet-Plan)²⁹⁾ hatte keine Erfolgchancen und der deutsch-französische Vertrag wurde durch die sogenannten Atlantiker neutralisiert, weil die Bundesrepublik die engen Bindungen an die Nuklearmacht USA nicht einer gemeinsamen europäischen Politik opfern wollte³⁰⁾.

Die Unterstützung der amerikanischen MLF-Pläne durch die Bundesregierung³¹⁾, das Beharren Frankreichs auf dem Aufbau einer eigenen Atomstreitmacht sowie schließlich der Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration der NATO waren weitere Tatsachen, die illustrierten, daß aufgrund der besonderen Bindungen zwischen der Bundesrepublik und den USA die europäische

Integration auf sicherheits- und außenpolitischem Sektor blockiert wurde bzw. nach wie vor blockiert wird.

In ähnlicher Weise verzögerte das „special relationship“ zwischen England und den USA — die Nassauer Vereinbarungen — den Beitritt Großbritanniens zur EWG³²⁾.

Der Versuch, Frankreich zur „atlantischen Unterordnung“ zu zwingen, war — wie Couve de Murville in seinen soeben erschienenen Memoiren deutlich macht³³⁾ — das Haupthindernis für eine politische Weiterentwicklung der europäischen Einigung. So wurde der Prozeß der Internalisierung in den sechziger Jahren auf den ökonomischen Bereich eingegrenzt, dem wir uns nunmehr noch etwas genauer zuwenden müssen.

In dieser dritten Phase, in der sich die starre bipolare Struktur des Kalten Krieges auflöckerte und in der somit die wirtschaftspolitischen Gegensätze im Westen nicht mehr in demselben Ausmaße wie zuvor durch sicherheitspolitische Erwägungen neutralisiert wurden, in der sich ferner das amerikanische Engagement stärker nach Asien verlagerte, vollzog sich die Verwirklichung der Römischen Verträge: nämlich die Vollendung der Zollunion (1968), die schrittweise Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs und der gemeinsamen Agrarordnung sowie der weitere Ausbau der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber Drittländern (einschließlich der Assoziierungs- und Präferenzabkommen mit afrikanischen Ländern)³⁴⁾.

Der wirtschaftliche Aufschwung in den westeuropäischen Ländern, der mit der ökonomischen Integration verbunden und zum Teil durch sie verursacht war, nährte die Hoffnungen der amerikanischen Wirtschaft — die von Anfang an für die Unterstützung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mitentscheidend gewesen waren — auf neue Möglichkeiten, die ein großer europäischer Absatz- und

²⁶⁾ Vgl. Etzioni, Political Unification, S. 238 ff.

²⁷⁾ Vgl. dazu Karl Kaiser, The U. S. and the EEC, S. 417 ff.

²⁸⁾ Verbal war bereits vor de Gaulle dieses Axiom angezweifelt worden; vgl. z. B. Adenauers Brüsseler Rede vom 25. 9. 1956, zit. bei van der Beugel, From Marshall Aid to Atlantic Partnership, S. 324.

²⁹⁾ Vgl. Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold, Europe's Would-Be Policy, Englewood Cliffs, N. J., 1970, S. 228 ff.; David Coombes, Politics and Bureaucracy in the European Community, London 1970, S. 74.

³⁰⁾ Vgl. u. a. Wolfram F. Hanrieder, Die stabile Krise, Düsseldorf 1971, S. 70 ff.

³¹⁾ Dazu demnächst die Dissertation von Harald Horn (Marburg).

³²⁾ Vgl. Hanrieder, Die stabile Krise, S. 68 f.; van der Beugel, From Marshall Aid to Atlantic Partnership, S. 358 ff.; Stanley Hoffmann, Gulliver's Troubles oder die Zukunft des internationalen Systems, Düsseldorf 1970, S. 425.

³³⁾ M. Couve de Murville, Une politique étrangère, Paris 1971.

³⁴⁾ Vgl. Frank Lambach, Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften, in: Integration, 3/1969, S. 193 ff.

Investitionsmarkt bieten würde³⁵⁾. Aus dieser Sicht mußten insbesondere die EWG-Agrarpolitik und das Präferenzsystem problematisch werden, und zwar um so mehr, als die Schwierigkeiten der US-Zahlungsbilanz zunahmen³⁶⁾.

In der Tat beeinflusste der Gemeinsame Markt der Sechs (und in geringerem Maße auch die EFTA, gegen die sich die USA von Anfang an gewandt hatten³⁷⁾) recht unterschiedlich die Chancen der amerikanischen Exportwirtschaft³⁸⁾. In den EWG-Ländern stieg zwar der Import amerikanischer Industrie- und Agrarerzeugnisse volumenmäßig an; er betrug 1970 9,03 Milliarden Dollar gegenüber 2,8 Milliarden Dollar im Jahre 1958^{38 a)}. Er ging jedoch — insbesondere auf dem Agrarsektor — anteilmäßig zurück. Schätzungsweise beträgt die jährliche Einbuße, die aufgrund der EWG-Agrarordnungen für den Export amerikanischer Agrarprodukte entsteht, über 200 Millionen Dollar.

Demgegenüber hatte und hat auf dem Investitionssektor die Existenz des Gemeinsamen Marktes den amerikanischen Kapitalexport erheblich anwachsen lassen. Besonders im Bereich der Industriegüter hat die ökonomische Integration die direkten amerikanischen Investitionen erheblich gefördert

und zu jährlichen Steigerungsraten in Höhe von durchschnittlich 11,5 % (= 14 Milliarden Dollar) geführt. Während die gesamten Auslandsinvestitionen der USA in den fünf Jahren vor der Gründung der EWG eine jährliche Steigerungsrate von 10,8 % aufwiesen und in den folgenden sieben Jahren auf eine Rate von 8,8 % zurückfielen, stieg die jährliche amerikanische Investitionsrate in Europa in dem entsprechenden Zeitabschnitt von 16 % auf 18,5 %. Zwischen 1958 und 1965 war — nach den Schätzungen von Krause — die Summe der Neuinvestitionen in den Ländern der EWG und EFTA um 1—2 Milliarden Dollar höher, als sie wahrscheinlich ohne die Wirtschaftsintegration gewesen wäre.

Der Gemeinsame Markt wurde die Hauptregion der amerikanischen Direktinvestitionen, die bekanntlich vor allem in zukunftsträchtigen, technologisch innovativen Industriezweigen vorgenommen wurden und dort zu einer Vorherrschaft der amerikanischen Firmen führten³⁹⁾. Schon 1968 verkauften die europäischen US-Firmen in Europa Waren im Wert von 14 Milliarden Dollar (zweieinhalbmal mehr als sie in die EWG exportierten⁴⁰⁾. Amerika nahm also durch seine Konzerne in Europa unmittelbar und mit Gewinn an der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes teil.

IV. Europäische Reaktionen auf die amerikanische Herausforderung

Wie reagierten die europäischen Eliten auf diesen Vorgang?

Während anfangs die amerikanischen Investitionen in den EWG-Ländern begrüßt wurden, da sie zweifellos zum wirtschaftlichen Wachstum beitrugen, stieg in den sechziger Jahren das Unbehagen gegenüber der wirtschaftlichen Invasion der USA⁴¹⁾. Das Gespenst von der „amerikanischen Kolonialisierung Europas“, das Ende der zwanziger Jahre

(also ebenfalls nach einer Phase intensiver US-Investitionen) bereits an die Wand gemalt worden war⁴²⁾, ging um in Europa. Im Gegensatz zu der Anfangsphase der Wirtschaftsintegration in den fünfziger Jahren wurde jetzt die wirtschaftliche Unabhängigkeit von den USA als gesamteuropäische Notwendigkeit definiert. Nicht mehr die militärische Herausforderung der Sowjetunion, sondern die ökonomische der USA wurde zum externen Impuls für die Versuche, den Integrationsprozeß weiterzutreiben. Die amerikanische Herausforderung förderte die Tendenz zur Kooperation und zum Zusammenschluß von europäischen

³⁵⁾ Siehe u. a. Lloyd C. Gardner, *Architects of Illusion*, Kap. 5 u. 8.

³⁶⁾ van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 335 ff.

³⁷⁾ Ebd. S. 330 f. (ausschlaggebend für die ablehnende Haltung der USA war die Gegnerschaft gegen das britische Präferenzsystem).

³⁸⁾ Die folgenden Angaben beruhen auf den Berechnungen von Lawrence B. Krause, *European Economic Integration and the United States*, Washington, D. C., 1968.

^{38a)} GATT, *Tariff Study*, 1971, zit. in: *Die Zeit*, 31. 12. 1971, S. 26.

³⁹⁾ Rainer Hellmann, *Weltunternehmen nur amerikanisch?*, Baden-Baden 1970.

⁴⁰⁾ *Der Spiegel*, 13. 12. 1971, S. 84.

⁴¹⁾ Krause, *European Economic Integration*, S. 141 ff.

⁴²⁾ Werner Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—1932*, Düsseldorf 1970, S. 378 ff., S. 477 und S. 484 f.

Industrieunternehmen⁴³⁾ (als dessen letztes Beispiel auf die eben eingeleitete Fusion von Hoesch und dem niederländischen Stahltrust Hoogovens verweisen sei)⁴⁴⁾, und sie trieb außerdem die Zusammenarbeit zwischen europäischen Banken voran.

Die politisch-organisatorischen Folgerungen, die schließlich aus dem „défi américain“ gezogen wurden, mündeten in den Ruf, daß ein politischer Überbau der europäischen wirtschaftlichen Integration mittels föderativer Institutionen dringend geboten sei, da nur so „die Grundvoraussetzung für die Unabhängigkeit Europas von den Vereinigten Staaten“ (Mendes-France) geschaffen werden könnte⁴⁵⁾.

Abgesehen von den zaghaften Schritten, die Ende 1969 im Haag gewagt wurden⁴⁶⁾, ist diese Forderung in den sechziger Jahren nicht realisiert worden. Aber es haben sich doch u. a. angesichts der amerikanischen Herausforderung Ansätze für eine Vereinheitlichung in der Willensbildung und Außenaktion ergeben. Zumindest ist festzuhalten, daß der Faktor USA anlässlich der GATT-Verhandlungen in der Dillon- und Kennedy-Runde (in den Jahren 1961/62 bzw. 1964 - 1967)⁴⁷⁾ die EWG-Länder zu einem gemeinsamen Auftreten genötigt hat. Diese Verhandlungen waren ein Test auf die innere Kohärenz der Europäischen Gemeinschaft, der positiv verlief:

— Die EWG-Länder haben gegenüber den USA mit *einer* Stimme gesprochen.

— Jean Rey, der im Auftrag der Kommission und in engem Kontakt mit dem Ministerrat die Verhandlungen führte, war — nach den Worten des französischen Landwirtschafts-

ministers Faure⁴⁸⁾ — in der Lage, wie der Repräsentant *eines* Staates zu verhandeln.

— Der Verlauf dieser beiden GATT-Runden zeigte ebenso wie die zwischen diesen Verhandlungen ausgetragenen Zollkämpfe zwischen der EWG und den USA (u. a. Hähnchenkrieg), daß die Zeit vorbei war, in der die Vereinigten Staaten mittels Kongreßbeschlusses im GATT den anderen Ländern ihren Willen aufzwingen konnten⁴⁹⁾. Der amerikanischen Dominanz konnten sich die westeuropäischen Ländern nur durch ein einheitliches Handeln entziehen; die Europäische Gemeinschaft hatte damit ihre potentielle Stärke dokumentiert und die USA hatten die EWG als gleichberechtigte Einheit praktisch anerkannt⁵⁰⁾.

Die sechs westeuropäischen Länder wurden desgleichen (wenn auch in weit größerer Abhängigkeit) im Bereich der wissenschaftlichen Nutzung der Atomenergie durch Euratom zu einem einheitlichen Vertragspartner der USA. Euratom konnte sich in einem Lieferabkommen die Versorgung mit amerikanischem Uran und Plutonium bis zum Jahre 1995 sichern⁵¹⁾. Und selbst im militärischen Bereich trugen die Verhandlungen über den Atomsperrvertrag zur partiellen Einheitlichkeit bei der Vertretung der westeuropäischen Interessen gegenüber den USA bei: die Änderungsvorschläge der Europäischen Kommission fanden ihren Niederschlag in der Europaklausel des Vertragstextes⁵²⁾.

Während jedoch im nuklearen Sektor die Sonderpolitik Frankreichs eine gemeinsame europäische Politik und eine Konsolidierung der Euratom verhindert, ist es im wirtschafts- und währungspolitischen Sektor wiederum die Bundesrepublik, die aufgrund ihrer stärkeren sicherheits- und handelspolitischen Orien-

⁴³⁾ Krause, *European Economic Integration*, S. 146 f.; Ernest Mandel, *Die EWG und die Konkurrenz Europa—Amerika*, Frankfurt 1970⁴, S. 34 ff.

⁴⁴⁾ *Der Spiegel*, 6. 12. 1971, S. 60 f.

⁴⁵⁾ Siehe bes. Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Die amerikanische Herausforderung („Le défi américain“)*, Hamburg 1970.

⁴⁶⁾ Immerhin resultierten aus der Haager Einigung die Aufnahme der Verhandlungen mit den beitragswilligen Ländern, die im Davignon-Bericht fixierten Koordinierungsmaßnahmen auf dem außenpolitischen Sektor (siehe dazu unten) und die Vereinbarungen über die Währungsunion vom 9. 2. 1971, die inzwischen allerdings von der Währungskrise in Frage gestellt wurden.

⁴⁷⁾ Vgl. u. a. David Coombes, *Politics and Bureaucracy*, S. 166 ff.; Werner Feld, *The European Common Market and the World*, Englewood Cliffs, N. J., 1967, S. 60 ff.; Krause, *European Economic Integration*, S. 208 ff. u. S. 225 ff.

⁴⁸⁾ Zit. bei David Coombes, *Politics and Bureaucracy*, S. 194.

⁴⁹⁾ Krause, *European Economic Integration*, S. 211 f.

⁵⁰⁾ J. Robert Schaetzel, *The Necessary Partnership*, in: *Foreign Affairs*, 44 (1965/66) S. 432.

⁵¹⁾ Lambach, *Die Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften*, S. 204; van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership*, S. 322 f.

⁵²⁾ Zu der Frage, inwieweit diese Klausel künftig reale Bedeutung gewinnen könnte, siehe die sechs Denkmodelle des ISS, „Europas Zukunft, Europas Alternativen“, hrsg. von A. Buchan, Opladen 1969.

tierung⁵³⁾ auf die Vereinigten Staaten hin eine einheitliche Reaktion erschwert. Die amerikafreundliche deutsche Politik, die im Verlauf der gegenwärtigen Dollar- und Weltwährungskrise erkennbar wurde und u. a. den ersten Schritt zur Währungsunion verzögerte⁵⁴⁾, weckte sogar in den USA vorübergehend die Illusion, eine einheitliche europäische Front verhindern zu können und durch eine bilaterale Verständigung mit der Bundesrepublik Deutschland der Notwendigkeit zu entgehen, mit der EWG auf der Basis der Gleichheit zu einem Interessenausgleich und einer Neuordnung der Währungs- und Handelsbeziehungen gelangen zu müssen⁵⁵⁾. Daß diese Illusion zerstört und sowohl im GATT als auch im Zehnerklub immerhin eine annähernd gemeinsame westeuropäische Linie gefunden wurde, könnte als Indiz dafür gewertet werden, daß im ökonomischen Bereich der Internalisierungsprozeß weitgehend abgeschlossen ist und nicht mehr oder nur sehr schwer umgekehrt werden kann.

Ohne Zweifel sehen heute die USA in der EWG-Politik eine Gefahr für die Erhaltung ihrer Vorrangstellung im Weltwährungs- und Handelssystem⁵⁶⁾. Wie der US-Delegierte zur GATT-Konferenz, Propps, im November 1971

⁵³⁾ Für den handelspolitischen Aspekt sind folgende Zahlen aufschlußreich: Im Jahre 1970 exportierte die Bundesrepublik Deutschland Waren im Wert von 3,12 Milliarden Dollar in die USA und importierte aus den USA Waren im Werte von 3,29 Milliarden Dollar, während der französische US-Export 0,95 Milliarden Dollar und der Import aus den USA 1,89 Milliarden Dollar betrug (FAZ, 18. 10. 1971). Zur Unterstützung der USA durch die Bundesregierung vgl. auch das Interview mit Karl Schiller in: Der Spiegel, 27. 12. 1971, S. 25 ff.

⁵⁴⁾ Die Weigerung der Bundesrepublik im Mai 1971, der von Frankreich vorgeschlagenen offensiven Politik gegenüber dem Dollar zu folgen, wurde in Paris mit dem Vorwurf bedacht, Bonn habe den Dollar statt Europa gewählt (Süddeutsche Zeitung, 29./30. 5. 1971).

⁵⁵⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 25. 10. 71 (Fernausgabe).

⁵⁶⁾ In einer Rede am 23. 11. 1971 vor dem Trade Policy Research Center in London führte der Sonderbeauftragte Präsident Nixons für Zoll- und Handelsfragen, William D. Eberle, aus, man sei in den USA vielerorts der Auffassung, daß das internationale Handels- und Währungssystem „den amerikanischen Interessen und ebenso den Interessen dritter Länder, die keine Bindung an die Gemeinschaft haben, keine guten Dienste mehr leistet“; und er zitierte dann zustimmend den Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Entwicklung, der am Vortage veröffentlicht worden war und in dem die Ansicht vertreten wird, „daß die Vereinigten Staaten, auch wenn sie jetzt relativ weniger mächtig als früher sind, wie-

erklärte⁵⁷⁾, fürchten die Vereinigten Staaten die Aussicht, „daß nach dem Beitritt Großbritannien in die EWG die verbleibenden EFTA-Länder den Abschluß von Präferenzabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft erwägen würden. Damit werde bis 1975 ein riesiges Netz von Präferenzabkommen geschaffen sein, das den Großteil Westeuropas, Afrikas und des Nahen Ostens umfasse“. Resultat dieser Befürchtungen und Ausdruck der amerikanischen Kampfschlossenheit sind die für die Europäer schockierenden Forderungen, die US-Sonderbotschafter William Eberle der EWG im Dezember 1971 unterbreitet hat und die nunmehr Gegenstand harter Verhandlungen sind: das Einfrieren der Getreidepreise und Einschränkungen beim Futtergetreideanbau, der Abbau der Agrarschutzpolitik, die Einstellung der Verhandlungen mit den EFTA-Neutralen (wie Österreich und Finnland), Beendigung der Präferenzpolitik gegenüber den Staaten Afrikas und des Mittelmeerraumes⁵⁸⁾.

Indem die Entwicklung der EWG nicht mehr so verläuft, wie sie vom amerikanischen Interessenstandpunkt aus intendiert war und ist, wird die Einstellung der USA zum europäischen Integrationsprozeß kritischer⁵⁹⁾. Die Regierung Nixon droht offen, aus dem System des GATT auszuscheren und eine eigene Präferenzzone zu bilden⁶⁰⁾. Indessen hat — wie die EWG-Kommissare Mansholt und Dahrendorf bezeugen⁶¹⁾ — gerade die am 15. August inszenierte unilaterale Politik der USA „die Europäische Gemeinschaft zu einer größeren Einheit“ gebracht.

Ob die amerikanische Herausforderung — zusätzlich zu den internen Faktoren — ein externer Impuls dafür sein wird, daß sich das

der eine maßgebliche Rolle bei dem Streben nach einem gerechteren und wirksameren internationalen Handelssystem übernehmen sollten“ (Amerika Dienst, 38. 8. 12. 1971).

⁵⁷⁾ Amerika Dienst, 36. 24. 11. 1971.

⁵⁸⁾ Der Spiegel, 13. 12. 1971, S. 38 f.; FAZ, 10., 11. und 22. Dezember 1971; vgl. auch die oben (Anm. 56) genannte Rede Eberles vom 23. 11. 1971.

⁵⁹⁾ In dem oben (Anm. 56) zitierten Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Entwicklung wird festgestellt: „Der amerikanische Enthusiasmus für eine europäische Vereinigung hat sich offensichtlich in jüngster Zeit ... etwas gelegt.“

⁶⁰⁾ Siehe die oben (Anm. 57) erwähnten Ausführungen des US-Delegierten Propps; vgl. auch FAZ, 20. 11. 1971 („Amerika droht mit Ausscheren aus dem Gatt“).

⁶¹⁾ Erklärungen vor der Presse in Washington (Süddeutsche Zeitung, 25. 10. 1971).

Europa der Zehn gezwungen sehen wird, über die wirtschaftliche Integration hinaus politische Entscheidungsmechanismen zu schaffen, die der ökonomischen Potenz Westeuropas adäquat wären, läßt sich schwer prognostizieren. Denn sowohl das internationale System als auch die amerikanische Politik und die europäische Integration befinden sich zur Zeit in einem Stadium des Überganges, in dem die jeweiligen Interessen

neu definiert und neue Strukturen gesucht werden. Sollte sich die Entspannung in Europa und zwischen den beiden Weltmächten fortsetzen, so wäre zu erwarten, daß die Diskrepanz zwischen dem außen- und militärpolitischen Übergewicht der USA und der wirtschaftlichen Macht der europäischen Staaten im Atlantischen Bündnis noch stärker als bisher bewußt wird und auf eine Neuregelung hindrängt.

V. Neue Konturen der westeuropäisch-amerikanischen Kooperation

Wie könnte dem neuen Machtfaktor Westeuropa seitens der USA Rechnung getragen werden?

Mit zunehmender Gleichheit zwischen den Vereinigten Staaten und dem erweiterten integrierten Europa auf wichtigen wirtschaftlichen Gebieten⁶²⁾ ist eine wesentliche Voraussetzung für eine gleichberechtigte Kooperation gegeben. Sie würde dann politisch eine Entsprechung finden, wenn die USA das vage Konzept einer Atlantischen Partnerschaft aufgäben. Denn dieses Konzept impliziert, daß erst nach der völligen Herstellung einer europäischen politischen Einheit und nur im Falle einer Interessensharmonie zwischen den USA und diesen Vereinigten Staaten von Europa eine partnerschaftliche Teilhabe konzidiert werden könne; die Entscheidung darüber, ob und wann beide Voraussetzungen erfüllt seien, bleibt den USA vorbehalten⁶³⁾.

An die Stelle dieses Konzepts müßte die Bereitschaft treten, eine Aufgabenteilung mit einem Europa vorzunehmen, das sich noch mitten im Integrationsprozeß befindet.

⁶²⁾ Vergleicht man — auf der Basis der Daten von 1969 — das Europa der Zehn mit den USA, so zeigt sich folgendes Bild: Die USA sind dem Europa der Zehn noch beträchtlich überlegen hinsichtlich der Höhe des Bruttosozialprodukts, der Versorgung mit Computern und der Energieproduktion; aber das Europa der Zehn hat eine größere Bevölkerung, einen leichten Vorsprung in der Stahl- und Autoproduktion und einen um rund 10 Milliarden Dollar größeren Außenhandel (European Community, The Facts, Brüssel 1971; den Hinweis verdanke ich einem Paper, das Johan Galtung auf der IPRA-Tagung in Bled im Oktober 1971 vorgelegt hat). Gegenwärtig beträgt der Welthandelsanteil der USA 13,8%, der der EWG 28% und der EWG plus England 34,7% (FAZ, 30. 11. 1971).

⁶³⁾ Stanley Hoffmann, Gulliver's Troubles, S. 455 ff.; auch die folgenden Ausführungen im Text sind von Hoffmanns stimulierenden Erörterungen ange-regt.

Einige Tendenzen, die sowohl in den USA als auch in Westeuropa zu beobachten sind, könnten eine entsprechende Konzeptionsänderung begünstigen:

— in den Vereinigten Staaten die Tendenz zum Abbau des weltpolitischen Über-Engagements und

— in Westeuropa der Beschluß zur Verwirklichung der Währungsunion und die Tendenz zur Koordinierung der Außenpolitik, die mit der Verwirklichung des sogenannten Davignon-Berichtes institutionelle Gestalt gewinnt (halbjährliche Ministertagungen, vierteljährliche Tagungen des neuen Komitees der politischen Leiter der Außenämter; gemeinsame Weisungen an die diplomatischen Missionen in Drittländern)⁶⁴⁾.

Diese Entwicklung und die Bereitschaft Frankreichs zur Schaffung einer europäischen Konföderation deuten darauf hin, daß der Internalisierungsprozeß auf politischem Gebiet (einschließlich des außen- und sicherheitspolitischen Sektors) weitergeht und daß — um mit Außenminister Scheel zu sprechen⁶⁵⁾ — eine „zweite Generation“ der europäischen Integration beginnt. Freilich wird eine weitere Internalisierung der externen amerikanischen Kontrolle nur dann im Interesse aller westeuropäischen Staaten (einschließlich der Bundes-

⁶⁴⁾ Auf der Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 wurden die Außenminister beauftragt, zu prüfen, „wie in der Perspektive der Erweiterung am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können“. Am 30. 10. 1970 wurde dieser Bericht vorgelegt, der nach dem Namen des Ausschußvorsitzenden, dem Generaldirektor des belgischen Außenministeriums Davignon, benannt ist (Europäische Gemeinschaft, 12/1970, 30 f.). Über dessen bisherige Auswirkungen siehe Wieland Deutsch (i. e. Ralf Dahrendorf), Über Brüssel hinaus, in: Die Zeit, 9. 7. 1971; und Walter Scheel, Europe in the Move, in: Foreign Policy, Nr. 4, Herbst 1971, S. 62 ff.

⁶⁵⁾ Europe on the Move, S. 67.

republik) liegen und auch von den USA akzeptiert werden können, wenn der militärische Ost-Westkonflikt sich weiter abschwächt und neue gesamteuropäische Strukturen einer friedlichen Konkurrenzaustragung (wie sie zur Zeit u. a. durch die Europäische Sicherheitskonferenz angestrebt werden) entstehen.

Für die neue Rolle der USA im europäischen Integrationsprozeß wäre dann bestimmend, inwieweit im westeuropäisch-amerikanischen Verhältnis die Bedingungen einer friedlichen Zusammenarbeit optimal gegeben sind bzw. hergestellt werden können.

Nimmt man als Maßstab Galtungs „five conditions of peaceful cooperation“⁶⁶⁾, so ergibt sich folgender Befund:

Die Tendenzen zum Abbau oder zur Kompensierung der Asymmetrien sind deutlich erkennbar;

die strukturellen Ähnlichkeiten, die Vielzahl von Kommunikationskanälen, die offenkundigen Interdependenzen und mannigfachen Institutionalisierungsansätze sind bereits heute vorhanden.

Ferner existiert eine intensive wirtschaftliche Durchdringung zwischen der westeuropäischen und amerikanischen Wirtschaft und bestehen enge Kontakte zwischen den wirtschaftlichen und politischen Verbindungsgruppen beider Regionen. Gerade die Funktion der Geschäftsleute als „Linkage Group“ hat (wie oben nur angedeutet werden konnte) in der

Vergangenheit eine erhebliche Rolle gespielt und dürfte auch künftig relevant sein. Daneben bewähren sich neue institutionelle Formen (wie z. B. die informelle Beratungsgruppe zwischen der Europäischen Kommission und der Amerikanischen Regierung⁶⁷⁾ oder die Euro-Group in der NATO).

Schließlich sind mit Organisationen wie der OECD institutionelle Rahmen der multilateralen Zusammenarbeit verfügbar.

Mag die Schaffung der europäischen politischen Einheit — ähnlich wie die Schaffung der wirtschaftlichen Integration in den sechziger Jahren — auch in Differenzierung von den USA vor sich gehen⁶⁸⁾, so deutet dieser Befund doch darauf hin, daß nicht ungünstige Voraussetzungen für ein kooperatives Verhältnis zwischen den USA und einem sich integrierenden Westeuropa bestehen — für ein Verhältnis, daß zwar gewiß nicht konfliktfrei sein wird, dessen Konflikte jedoch auf Grund der skizzierten Gegebenheiten eindämmbar oder sogar von Fall zu Fall lösbar sein dürften. Die Washingtoner Währungsvereinbarungen vom 18. Dezember 1971 bestätigen diese Prognose ebenso wie der bei den Nixon-Brandt-Gesprächen ventilierter Plan, einen gemischten Ausschuß aus Vertretern der US-Regierung, der EWG-Kommission und der Mitgliederregierungen der EWG zu bilden, um so einen ständigen Konsultationsmechanismus zur Beilegung künftiger Schwierigkeiten zur Verfügung zu haben⁶⁹⁾.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Für eine genauere Analyse und Prognose müßten selbstverständlich weitere Faktoren und Dimensionen (vor allem auch aus dem EWG-internen Bereich) in die Betrachtung einbezogen werden. Hier könnten nur einige Hauptlinien des Wirkungszusammenhangs skizziert werden; es handelt sich also nur um eine sehr vorläufige Aussage, die sich thesenartig folgendermaßen zusammenfassen läßt:

1. Es bestand keineswegs eine einheitliche Wirkungsrichtung der amerikanischen Politik. Lediglich in der Vorbereitungsphase und zum Teil in der Anfangsphase der Integration ist eine Übereinstimmung zwischen Intention und

objektiver Wirkung der amerikanischen Politik zugunsten der westeuropäischen Einigung eindeutig feststellbar. Angesichts des ökonomischen Chaos in Europa, das den Weltmarkt und die amerikanische Wirtschaft gravierend beeinträchtigte, und angesichts der sowjetischen und kommunistischen Bedrohung existierte eine weitgehende amerikanisch-westeuropäische Interessenidentität, aus der sich die integrationsfördernden Aktivitäten

⁶⁷⁾ Darüber gibt Under Secretary of State Samuels in seiner Rede vom 15. 11. 1971 vor dem US-Außenhandelskonvent Auskunft (abgedr. in: Amerika Dienst, 35, 18, 11. 1971).

⁶⁸⁾ Stanley Hoffmann, Gulliver's Troubles, S. 428.

⁶⁹⁾ FAZ, 30. 12. 1971. — Vgl. auch J. Robert Schaezel, Die neuen Dimensionen der Beziehungen zwischen einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten, in: Europa-Archiv, 24 (1971) S. 866 f.

⁶⁶⁾ 1. Symmetry, 2. Homology, 3. Interdependence, 4. Institution-building und 5. Dispersion; siehe Johan Galtung, A Theory of Peaceful Co-operation, in: ders. (Hrsg.), Co-operation in Europe, Oslo 1970, S. 9 ff.

der USA ergaben. Sie wurden sowohl auf Regierungsebene als auch im nicht-offiziellen Sektor (vermittelt durch die „Linkage Group“ der Geschäftsleute) intensiv entfaltet und garantierten, daß sich die europäische Zusammenarbeit auf privatwirtschaftlicher Basis vollzog.

2. In der Initiierungs- und Anfangsphase der wirtschaftlichen Integration übten die USA als externe Elite eine Hilfsfunktion aus, die gleichzeitig eine direkte und indirekte externe Kontrolle beinhaltete. In der Folgezeit wurde diese externe amerikanische Kontrolle auf dem wirtschaftlichen Integrationssektor durch einen Prozeß der Internalisierung schrittweise eingeschränkt oder gar abgelöst.

3. Nach intensiven amerikanischen Investitionen in Westeuropa und nach der Abschwächung der sowjetischen Bedrohung wurden die USA von dem wirtschaftlich erstarkten Westeuropa als Herausforderung empfunden — und umgekehrt rief die Agrar- und Präferenzpolitik der EWG eine kritische Haltung der USA gegenüber der Europäischen Gemeinschaft hervor. Die ökonomische Herausforderung der USA zwang und zwingt zum einheitlichen Auftreten der EWG-Staaten und erzeugte neue Impulse für den europäischen Integrationsprozeß, die auch noch in der gegenwärtigen Phase wirksam sind und auf eine gleichberechtigte Interaktionsstruktur zwischen den westeuropäischen und amerikanischen Eliten hinzielen.

4. Solange die unterschiedlichen amerikanischen Abhängigkeiten einzelner am europäischen Integrationsprozeß beteiligter Staaten und die besonderen Beziehungen potentieller Mitgliedstaaten eine innereuropäische Interessendivergenz konstituierten, wirkte der Faktor USA objektiv integrationshemmend. In dem Maße, in dem die amerikanische Politik die Bundesrepublik Deutschland und England favorisierte (also die kontinentaleuropäische Machtstruktur mißachtete), trug sie dazu bei, daß der Internalisierungsprozeß auf den ökonomischen Bereich begrenzt wurde.

5. Die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Stärke und militärischer und politischer Abhängigkeit von den USA machte bzw. macht die Neuregelung des amerikanisch-westeuropäischen Verhältnisses notwendig. Sie wird möglich, nachdem die Änderungen im internationalen System eine Voraussetzung für die Überwindung derjenigen innereuropäischen Interessendivergenzen geschaffen haben, die bisher durch die unterschiedliche sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA gegeben

waren. Der Internalisierungsprozeß dürfte daher jetzt von dem ökonomischen Bereich aus intensiver in die außen- und sicherheitspolitischen Bereiche übergreifen. Dem kann das vage amerikanische Konzept von der „Atlantischen Partnerschaft“ nicht hinreichend Rechnung tragen.

6. Mit der Herstellung einer annähernden Symmetrie zwischen den USA und dem sich integrierenden Europa in wichtigen wirtschaftlichen Sektoren und mit der Tendenz zur Verringerung der Asymmetrien in anderen Bereichen entstehen die Bedingungen für eine gleichberechtigte westeuropäisch-amerikanische Kooperation, durch die die amerikanische Dominanz in Westeuropa wahrscheinlich abgelöst werden wird. Die jüngsten Ansätze einer westeuropäischen Zusammenarbeit auf außenpolitischem Gebiet und die von den USA zur Zeit betriebene Neudefinition ihrer weltpolitischen Rolle dürften diesen Prozeß fördern. Wenn der westeuropäische Integrationsprozeß — ungeachtet der zu erwartenden Rückschläge — in der angedeuteten Richtung verlaufen sollte und sich die Rolle der USA in Westeuropa künftig in kooperativen Strukturen der Gleichberechtigung entfalten kann, so werden im Verhältnis zwischen den westeuropäischen Staaten untereinander sicherlich, zwischen dem sich integrierenden Westeuropa und den USA wahrscheinlich friedliche Konfliktlösungen gewährleistet sein. Dann sähen sich zumindest partiell diejenigen Friedens- und Konflikttheoretiker und Politiker bestätigt, die die regionale Integration als geeignetes Mittel zur Friedenssicherung betrachten.

Offen bleiben jedoch auch dann noch zwei wichtige Fragen:

1. Ob sich friedensfördernde Effekte auch gegenüber anderen Regionen und gegenüber Drittländern ergeben werden (oder ob sich etwa hier ein Abhängigkeitsverhältnis Zentrum-Peripherie stabilisiert)⁷⁰⁾ und

2. ob und unter welchen Voraussetzungen mit der externen Friedenssicherung eine Entwicklung einhergehen wird, durch die die binnenstaatlichen und -gesellschaftlichen Bedingungen der Gewalt abgebaut werden.

Dieser Problematik kann hier nicht weiter nachgegangen werden, aber die Politikwissenschaft und Friedensforschung wird sich künftig eingehend damit beschäftigen.

⁷⁰⁾ Siehe dazu Werner Feld, *The European Common Market and the World*, S. 165 ff., und Johan Galtung, *A Structural Theory of Imperialism*, in: *Journal of Peace Research*, 1971, Nr. 2.

Demokratie in Japan

Historische Belastungen des Parlamentarismus in einer asiatischen Gesellschaft

Die Frage nach der politischen Modernisierung und der Entwicklung demokratischer Herrschaftsformen in Japan nach seiner Kontaktaufnahme mit den westlichen Mächten im letzten Drittel des neunzehnten Jahrhunderts verdient schon deshalb unsere Aufmerksamkeit, weil es sich bei Japan um den bisher einzigen Fall der Verwandlung einer traditionellen asiatischen Gesellschaft in einen modernen Nationalstaat westlichen Typs und eine technologisch leistungsfähige Industriegesellschaft handelt, der als ein erfolgreicher Modernisierungsprozeß aus eigener Kraft bezeichnet werden kann.

Der Prozeß der Transformation einer auf Sippenordnung und Clientèle-Verhältnis aufgebauten Feudalgesellschaft in einen modernen, dem internationalen Wettbewerb gewachsenen Staat hat sich historisch gesehen in zwei großen Etappen vollzogen: Den ersten epochalen Einschnitt stellte hier die Frühperiode der sogenannten Meiji-Zeit von der Restauration

der kaiserlichen Souveränität im Jahre 1867 bis zur Verabschiedung der ersten modernen Verfassung Japans im Jahre 1889 dar. Die zweite Periode des rapiden politischen und sozialen Wandels wurde durch die Reformen eingeleitet, die nach der Kapitulation Japans im Zweiten Weltkrieg auf Drängen der amerikanischen Besatzungsmacht eingeleitet wurden und ihren Höhepunkt in der Verabschiedung der Verfassung von 1947 fanden.

Der Versuch, den komplexen Prozeß der politischen Veränderung, durch den diese beiden Perioden ihre historische Bedeutung gewannen, im Rahmen einer kurzgefaßten Darstellung nachzuzeichnen, erscheint aussichtslos. Ich will mich deshalb darauf beschränken, jene charakteristischen Züge der Neuformung aufzuzeigen, die wesentlich dazu beigetragen haben, das Experiment der sozialen Modernisierung in Japan zu einem Vorgang zu machen, der keine Parallelen in anderen Ländern des asiatischen Kulturkreises hat.

Die Meiji-Restauration

Ein entscheidendes Element der japanischen Sonderentwicklung liegt im Charakter jenes Staatsstreichs selbst, mit dem im Jahre 1867 eine Gruppe junger Samurai die dreihundertjährige Tradition des militärischen Lehensstaats durchbrach. Dem Druck der auf Modernisierung drängenden Verschwörer weichend, mußte am 19. November dieses Jahres der letzte Shōgun (Militärdiktator) aus dem Adelshaus der Tokugawa sein Amt niederlegen und die Regierungsgewalt in die Hände einer kaiserlichen Dynastie zurücklegen, die nach der offiziellen Staatstheorie des Reichs auf Grund ihrer göttlichen Abstammung schon seit der mythischen Urzeit den Anspruch auf die volle und ungeteilte Souveränität erheben konnte und dennoch seit dreihundert Jahren

ein in der Praxis politisch bedeutungsloses Schattendasein geführt hatte.

Der Putsch der jungen Samurai aus den Westprovinzen, der die Neuzeit in Japan einleiten sollte, war gewiß keine bürgerliche Revolution, die sich etwa mit der Französischen Revolution von 1789 vergleichen ließe. Wir haben es hier nicht mit dem aus der europäischen Geschichte vertrauten Phänomen einer sozialen Revolution zu tun, die ihre Dynamik aus der Unzufriedenheit einer breiten, politisch benachteiligten und zu einem neuen Bewußtsein ihrer gesellschaftlichen Rolle erwachten Bevölkerungsschicht gewinnt und es sich zur Aufgabe macht, die soziale und politische Struktur des Landes grundlegend zu verändern.

Das Motiv der jungen Angehörigen des unteren Kriegerstandes, die zur Vorhut des Staatsstreichs werden sollten, lag gewiß weniger in irgendwelchen sozialreformerischen Plänen als in dem Versuch, durch wirtschaftliche und administrative Reform die Basis zu einem militärischen Erstarken Japans aufzubauen und so den Schock zu überwinden, der aus der Erkenntnis der eigenen Schwäche nach der gewaltsamen Öffnung des Landes für den internationalen Handel durch amerikanische Kanonenboote im Jahre 1853 entstanden war. Ebenso wenig wäre es aber zutreffend, wenn man die Meiji-Restauration in ihren Ursprüngen als eine Art von Palastrevolte innerhalb des sozial und juristisch privilegierten Kriegerstandes betrachten wollte, bei der es nur um das Bestreben einer neuen oligarchischen Gruppe ginge, die Herrschaft zu usurpieren und so eine personelle Auswechslung der Führungsgruppe ohne wesentliche Veränderung der politischen Struktur herbeizuführen. Dem Phänomen der Meiji-Restauration kommen wir wohl in sozial-geschichtlichen Kategorien am nächsten, wenn wir sie als eine bewußt eingeleitete und unter klaren Zielsetzungen operierende „Revolution von oben“ interpretieren, deren Führungsschicht sich aus einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von mit den bestehenden Verhältnissen Unzufriedenen rekrutierte.

Die Revolution ging von den jüngeren Samurai der Westprovinzen aus, also von einer Gruppe, die sich im wesentlichen aus der Clientèle der Tōzama-daimyō, der den Tokugawa traditionell feindlich gesinnten „Äußeren Lehensherren“, rekrutierte. Wenn sich die Angehörigen dieser Gruppe auch als von der Herrschaftsclique der Tokugawa und ihrer Lehensleute unterdrückt betrachtete und die Reform eines politischen Systems verlangte, von dem sie sich vernachlässigt und mit Mißtrauen betrachtet wußte, so darf doch hinter diesem Faktum die Tatsache nicht zurücktreten, daß die Führungsgruppe selbst sich vollständig aus der rechtlich privilegierten Oberschicht des Kriegerstandes rekrutierte, der ungefähr fünf Prozent der Bevölkerung umfaßte.

Erst nach dem Ausbruch der Revolte gingen die jungen Samurai jenes Bündnis mit dem vom Militäradel entmachteten Hofadel von Kyōto ein, das ihrem Aufstand durch die Berufung auf die Tradition der kaiserlichen Souveränität den Anstrich der Legitimität verlieh, und fanden die Unterstützung einer zu wirtschaftlicher Macht aufgestiegenen neuen

Klasse: des Handelskapitals in den Hafenstädten, das unter der restriktiven Handelspolitik der Shōgunatsregierung litt und bereit war, jede Änderung des Status quo zu unterstützen, ohne daß es selbst die politische Führungsrolle beansprucht hätte. Der Übergang zu modernen Wirtschafts- und Verwaltungsformen wurde nach dem Sieg der Aufständischen durch die personelle Geschlossenheit einer Führungsspitze erleichtert, die durch die gemeinsame Zielsetzung eines energisch voranzutreibenden technologischen und administrativen Modernisierungsprogramms ideologisch integriert war.

Wenn es sich also bei der Meiji-Restauration nicht um eine bürgerliche Revolution, sondern um einen vom Bürgertum finanzierten und unterstützten Putsch der unteren Schichten der Oligarchie gegen die Herrschaftsspitze handelte, so bedeutete der Erfolg der Restaurationsbewegung doch zweifellos eine Machtverlagerung vom höheren Feudaladel auf die unteren Gruppen der Samurai-Clientèle. Die Führer des Modernisierungsprogramms besaßen wertvolle Erfahrungen in der Leitung und Organisation der alten Clan-Verwaltung, die in den späten Jahren der Shōgunatsregierung durch eine sehr weitgehende Lokalautonomie ausgezeichnet war. Die Herrschaftsauffassung der jungen Samurai war diejenige eines wohlwollend paternalistischen Bürokratismus, der keine Rechte des Volkes auf Teilnahme an der Herrschaftsgewalt anerkannte, dafür aber durch einen ausgeprägten Sinn für Disziplin und ein starkes Loyalitätsgefühl gegenüber dem Clan- und Sippenverband ausgezeichnet war, das sich unter den veränderten Bedingungen des Herrschaftswechsels auf die kaiserliche Verwaltung als ganzes übertragen ließ. Der unbestreitbare Erfolg der Reformbewegung ist ebenso sehr auf die Fähigkeiten der entschlossenen jungen Bürokraten aus dem Kriegerstande¹⁾ zurückzuführen wie auf die integrierende Wirkung des Mythensymbols der göttlichen und unaufhebbaren Souveränität des Kaisers, auf den sich die Loyalität der Bevölkerung konzentrierte.

In ihren Reformbestrebungen konnte sich die paternalistische Bürokratie der Samurai allerdings nicht auf die Unterstützung der unteren Gesellschaftsschichten, insbesondere der mit

¹⁾ Nach einer Berechnung von Chitoshi Yanaga, *Japanese People and Politics*, New York 1956, S. 28, rekrutierten sich 1872 87% der Beamten im zentralen Verwaltungsdienst aus dem ehemaligen Kriegerstand.

ca. 80 % der Bevölkerung numerisch stärksten Sozialgruppe der Bauern, verlassen, auf denen die finanzielle Hauptlast des Modernisierungsprogramms ruhte. Da durch die restriktive Handelspolitik der Tokugawa-Regierung die Kapitalakkumulation in den Städten nur sehr gering war, mußten die Reformprogramme der neuen Regierung nahezu ausschließlich durch erhöhte Besteuerung der Landwirtschaft finanziert werden, die noch im Jahre 1890 nahezu 70 % des Steueraufkommens ausmachte. Für die Bauern, die in den Krisenjahren der späten Tokugawa-Zeit zwischen 40 % und 50 % der Jahresernte für Steuern und Abgaben aufwenden mußten, ergab sich in den ersten Jahrzehnten der Meiji-Zeit eine Belastung, die zeitweise 75 % der Jahresernte erreichte³⁾. Die Lage der Bauern, für die das Reformprogramm des nationalen Wiedererstarkens ohnehin unverständlich und verwirrend war, verschlechterte sich also zunächst wesentlich.

Größere Zustimmung fanden die jungen Samurai beim Kaufmannsstand und denjenigen Grundbesitzern, die bereits zur Manufakturproduktion übergegangen waren, in deren Interesse also die technologischen Zielsetzungen der Regierung ohnehin lagen. Insbesondere die Unterstützung der Kaufmannschaft von Osaka, wo 70 % des nichtlandwirtschaftlichen Kapitals konzentriert war, ermöglichte es der Regierung, eine Polizeitruppe aufzubauen, wirtschaftliche Reformen durchzuführen und den Grundstein zum Aufbau einer eigenen Schwerindustrie zu legen. Die Koalition zwischen den Angehörigen des unteren Samurai-Standes und des aufstrebenden Bürgertums, die sich hier abzeichnete, bildete den Endpunkt einer Entwicklung, die bereits in der späten Epoche der Shōgunatsregierung eingesetzt hatte. Die verarmten Daimyō und Samurai der späten Tokugawa-Zeit, die weitgehend an das städtische Handelsbürgertum verschuldet waren, waren immer häufiger gezwungen, Standesvorrechte der Samuraikaste — etwa das Recht, zwei Schwerter zu tragen oder einen erblichen Familiennamen zu führen — an reichgewordene Reishändler und Geldverleiher zu verkaufen oder sogar einzelne Kaufleute und wohlhabende Bauern durch Adoption in den Samuraistand aufzu-

nehmen³⁾. Eine gewisse Vermischung der theoretisch streng voneinander geschiedenen Stände war also bereits vor der Abschaffung der rechtlichen Privilegien der Samurai durch die Meiji-Regierung eingetreten, so daß die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der Samurai-Bürokratie mit dem aufsteigenden Bürgertum als einer neuen integrierten Sozial-schicht gegeben waren.

Es bestand also mit der Machtübernahme durch die neue Oligarchie eine in sich weitgehend geschlossene Gruppe von Reformatoren, denen die anzustrebenden technologischen und administrativen Ziele weitgehend von außen her vorgegeben waren. Amerikanische Kanonenboote in der Bucht von Edo und ein russisches Geschwader im Hafen von Nagasaki hatten im Sommer 1853 gezeigt, daß die Politik der Abschließung des Landes von der Außenwelt nicht mehr aufrechterhalten werden konnte. Die aufgezwungenen Verträge, die Japan zwischen 1854 und 1861 mit den Vereinigten Staaten, England, Rußland, Frankreich, Holland und Preußen unter Androhung militärischer Intervention hatte abschließen müssen, konnten nur revidiert werden, wenn es gelang, das Land durch ein energisches Industrialisierungsprogramm und die Reform seiner Verwaltungsstruktur zu einem starken und gleichberechtigten Partner der westlichen Mächte zu machen. Japan konnte nur Japan bleiben, wenn es bereit war, dem pragmatischen Druck westlicher Technologie nachzugeben und selbst zu einem modernen Nationalstaat westlichen Typs zu werden.

Wenn aber auch unter den Reformern notgedrungen Einigkeit über die technologischen und administrativen Ziele der Reform herrschte, so bestand doch kein vergleichbarer Konsens über die politische Struktur des neuen Japans, über die Verteilung der Macht innerhalb einer Regierungsform, über die mit dem programmatischen Schlachtruf der Reformen „Vertreibt die Barbaren, ehrt den Kaiser!“ wenig bis nichts ausgesagt war. Das alte System des zentralisierten Feudalismus, wie es die Militärdiktatoren aus dem Hause Tokugawa errichtet hatten, war durch den Zusammenbruch Japans klar als obsolet und ineffi-

³⁾ Nach Berechnungen von Takigawa Masajirō, a. a. O., waren um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts 93 % des Grundbesitzes der Daimyō an städtische Kaufleute verpfändet. Zur Frage des sozialen Aufstiegs durch Adoption vgl. Ray A. Moore, Adoption and Samurai Mobility in Tokugawa Japan, in: Journal of Asian Studies, Mai 1970, S. 617 ff.

²⁾ Zur wirtschaftlichen Struktur Japans in der frühen Meiji-Zeit vgl. Takigawa Masajirō, Nihonshakai-shi, Tōkyō 1935, und Honjō Eijirō, The Social and Economic History, Kyōto 1935.

zient disqualifiziert, ohne daß bereits Klarheit über seine Ablösung durch ein neues Herrschaftssystem bestand. Bei der nun einsetzenden Diskussion stellte sich bald heraus, daß die Mehrheit der neuen Führungsschicht zwar zur Übernahme technologischer und ökonomischer Prinzipien des Westens bereit war, daß aber die repräsentativ-demokratischen und parlamentarischen Theorien des Westens auf recht wenig Gegenliebe bei der herrschenden Oligarchie trafen. Gewiß gab es eine lautstarke Minderheit, die sich in ihrer Agitation für ein konstitutionelles Regierungssystem auf westlichen Theorien wie dem Rousseauschen Gesellschaftsvertrag, der Naturrechtslehre Pufendorfs und den Doktrinen des britischen Utilitarismus berief; aber die Mehrheit der Führungsgruppe neigte eher einem aufgeklärten Despotismus zu und gab ihrer Überzeugung Ausdruck, die großen Modernisierungsaufgaben, die dem Land bevorständen, könnten nur durch äußerste Konzentration der Macht an der Spitze erfolgreich bewältigt werden.

Immerhin konnten die parlamentarisch-konstitutionellen Diskussionsgruppen, die sich rasch bildeten, die öffentliche Meinung soweit beeinflussen, daß sich die Regierung zu dem Ver-

sprechen gezwungen sah, sie werde eine Verfassung vorbereiten und ein Parlament einberufen. In den Jahren 1882/83 wurde eine diplomatische Mission unter der Leitung von Fürst Itō Hirobumi ins Ausland entsandt, um die westlichen Verfassungen auf ihre Adaptionfähigkeit für japanische Verhältnisse zu überprüfen. Fürst Itō zeigte sich dabei besonders von preußischen Vorbildern beeindruckt und begann unmittelbar nach seiner Rückkehr unter Beratung von Hermann Roessler, einem Schüler von Rudolph Gneist, der seit 1878 juristische Vorlesungen an der Universität Tōkyō hielt, eine am preußischen Vorbild orientierte Verfassung für Japan auszuarbeiten. Die Regierung kam dabei den konstitutionalistischen Kräften insoweit entgegen, als überhaupt ein schriftliches Verfassungsdokument ausgearbeitet und die Einberufung eines parlamentarischen Gremiums zugesichert wurde; aber damit waren die Zugeständnisse der Oligarchie an die progressiven Intellektuellen auch bereits erschöpft. Insbesondere hatten die Gruppen, die nicht dem engeren Kreis der Regierung angehörten, so gut wie keinen Einfluß auf die inhaltliche Ausarbeitung der Verfassung, die den konservativen Kräften vorbehalten blieb ⁴⁾.

Die Verfassung von 1889

Die Verfassung des Kaiserreichs Japan, wie sie am 11. Februar 1889 durch kaiserlichen Gnadenakt dem Volk gewährt wurde und am 29. November 1890 in Kraft trat ⁵⁾, zeichnete sich bei allen Anlehnungen an europäische, insbesondere preußische Muster durch zwei eigenständige Merkmale aus: Die juristische Bedeutung des Verfassungstextes selbst und die modifizierte Form, in der das System der Gewaltentrennung in Japan übernommen wurde. Die juristische Stellung des Dokuments ist insoweit merkwürdig, als das Gesetz zur Einführung der Verfassung von 1889 keinen Zweifel daran läßt, daß der Verfassungstext selbst nicht als eigenständiges Grundgesetz, sondern als ein Verfassungsdokument unter

anderen zu verstehen sei. So behielten alle bestehenden Gesetze, Verordnungen und Erlasse ihre Gültigkeit, soweit die Verfassung selbst nicht ausdrücklich etwas anderes vorschrieb ⁶⁾. Weiterhin wurden Fragen der Thronfolge und der eventuellen Regentschaft ausdrücklich der Verfassung selbst entzogen und der Regierung durch das 1889 durch kaiserlichen Erlaß in Kraft getretene Kaiserliche Hausgesetz vorbehalten ⁷⁾. Das Kaiserliche Hausgesetz, dessen 62 Artikel eine Art innerer Verfassung des Kaiserhauses darstellen, galt als der Verfassung gleichrangiges Dokument, dessen Änderung keiner Zustimmung der Legislative bedurfte, sondern unmittelbar dem Kaiser selbst unter beratender Mitwirkung des kaiserlichen Familienrats und des Geheimen Staatsrats vorbehalten blieb ⁸⁾.

⁴⁾ Zur Entstehung der Verfassung von 1889 vgl. insbesondere George M. Beckmann, *The Making of the Meiji Constitution*, Lawrence, Kans. 1957.

⁵⁾ Text der sogenannten „Meiji-Verfassung“ (MV) nach P. Linebarger, C. Djang und A. Burks, *Far Eastern Governments and Politics*, New York 1954, S. 585 ff.

⁶⁾ MV § 76.

⁷⁾ MV §§ 2, 17. Text des Kaiserlichen Hausgesetzes (KH) in Linebarger, Djang, Burks, a. a. O., S. 591 ff.

⁸⁾ MV § 74, KH § 72.

Als dritte Quelle des Verfassungsrechts neben dem Hausgesetz und der Reichsverfassung galten die kaiserlichen Prärogativerlasse, die es den Exekutivorganen ermöglichten, eine Art von verschleierte[r] Legislativgewalt auszuüben. Formal wurden dabei drei Arten von Erlassen unterschieden: 1. Prärogativerlasse des Kaisers, deren Diskussion im Parlament durch die Verfassung ausdrücklich untersagt war; 2. Verwaltungserlasse der Exekutive zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die im Parlament diskutiert, aber nicht kontrolliert werden durften; 3. Notverordnungen, die der Zustimmung des Geheimen Staatsrats bedurften. Diese mußten dem Reichstag auf seiner nächsten Sitzung vorgelegt werden, wenn sie über die Parlamentsferien hinaus in Kraft bleiben sollten. Ihre Ablehnung durch den Reichstag besaß jedoch keine rückwirkende Kraft.

Was die interne Organisation der verfassungsmäßigen Gewalten angeht, war das der Meiji-Verfassung zugrunde liegende Prinzip, ähnlich wie etwa in der Verfassung des Deutschen Reichs von 1871, nicht die echte Gewaltentrennung bei gegenseitiger Kontrolle, wie in den angelsächsischen Verfassungen, sondern das Modell einer Verteilung von Amtskompetenzen durch Delegation der kaiserlichen Allgewalt. Die theoretische Souveränität des Kaisers, die auf Grund göttlicher Abstammung und ununterbrochener dynastischer Erbfolge beansprucht wurde, galt als unumschränkt und nicht einschränkbar⁹⁾. Unterhalb der Souveränitätsebene des Throns traten dann einzelne Organe auf, die bestimmte Funktionen kraft delegierter Gewalt im kaiserlichen Auftrag ausübten. Die Exekutivgewalt blieb dem Kaiser und seinen — dem Parlament nicht verantwortlichen — Beratern allein vorbehalten¹⁰⁾; die Legislativgewalt übte der Kaiser mit Zustimmung des Reichstags aus¹¹⁾; die rechtsprechende Gewalt wurde von Gerichtshöfen im Namen des Kaisers ausgeübt¹²⁾.

Eine Sonderstellung im Rahmen des Verfassungssystems nahmen Heer und Marine ein, die als gleichrangige und koordinierte Verwaltungszweige neben Exekutive, Legislative und Judikatur unter unmittelbarem Befehl des Kaisers standen und keiner zivilen Kontrolle

unterlagen¹³⁾. Die Sonderstellung des Militärs beruhte auf der Verordnungskompetenz des Kaisers und nicht auf irgendeiner verfassungsmäßigen oder gesetzlichen Grundlage und wurde dadurch verstärkt, daß der Militäretat als Teil der unter kaiserlichen Prärogativrechten entstehenden Unkosten aus der Haushaltskontrolle durch das Parlament ausgeklammert war¹⁴⁾. Die Sonderstellung des Militärs, insbesondere die Tatsache, daß die Oberkommandierenden des Heeres und der Flotte das Recht des unmittelbaren Zugangs zum Kaiser besaßen und so die Zivilbehörden jederzeit umgehen konnten, bildete die praktische Grundlage für den Aufstieg des Militärs zur Macht in den dreißiger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts.

Die Meiji-Verfassung sah keine Ministerverantwortlichkeit vor, da das Kabinett nicht dem Parlament, sondern ausschließlich dem Kaiser verantwortlich war; ebensowenig existierten institutionalisierte Kanäle für die Amtsenthebung oder Abwahl einzelner Minister. In der Praxis konnte also die Regierung nur von Organen innerhalb der Exekutive selbst kontrolliert werden: entweder durch den vom Kaiser ernannten Geheimen Staatsrat oder durch die außerverfassungsmäßige Institution des Rats der Älteren Staatsmänner oder schließlich durch die militärische Führungsspitze, die hier nicht in ihrer Funktion des Armee- und Marineministeriums als Teil des Kabinetts, sondern unmittelbar durch das Oberkommando des Heeres bzw. der Flotte auftrat.

Wie wenig der Konstitutionalismus der ersten japanischen Verfassungsbewegung vom Verlangen einer zu politischem Selbstbewußtsein erwachten Bevölkerung nach Demokratisierung und Liberalisierung bestimmt war und in welchem Maße ihm der Drang nach Rationalisierung und effizienter Gestaltung der Herrschaft als treibendes Motiv zugrunde lag, läßt sich am einleuchtendsten darstellen, wenn wir die Bestimmungen des zweiten Verfassungsabschnitts über „Die Rechte und Pflichten der Untertanen“ mit dem offiziellen Verfassungskommentar des Verfassungsschöpfers Fürst Itō vergleichen¹⁵⁾. Der Verfassungstext wirkt auf den ersten Blick durchaus liberal im

⁹⁾ MV §§ 10, 11, 12. Vgl. hiermit die Sonderstellung von Kriegsmarine und Reichsheer nach §§ 53, 63 und 64 der Deutschen Reichsverfassung von 1871.

¹⁰⁾ MV § 67.

¹¹⁾ MV §§ 18—33; Itō Hirobumi, Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan, übers. v. Itō Myōji, Tōkyō 1906², S. 38 ff.

⁹⁾ MV Präambel und §§ 1—4.

¹⁰⁾ MV §§ 6, 55.

¹¹⁾ MV § 5.

¹²⁾ MV § 57.

Sinne des westlichen Konstitutionalismus, wenn er in formaler Anlehnung an das Modell der französischen Verfassung von 1791 die uns vertrauten Menschen- und Bürgerrechte aufzählt: das Recht der freien Wahl des Wohnortes, die Unverletzlichkeit der Wohnung, den Schutz des Eigentums gegen willkürliche Eingriffe der Staatsgewalt, die Freiheit des Bekenntnisses, die Rede- und Pressefreiheit, das Versammlungs- und Petitionsrecht und den Schutz des Postgeheimnisses. Aber den Stellenwert, den diese Garantien im Herrschaftssystem der Meiji-Verfassung besaßen, können wir deutlich dem Satz entnehmen, den Fürst Itō seinem Kommentar voranstellte: „Freiheit herrscht nur in einer Gemeinschaft, in der Ordnung herrscht.“

Wie stark der Drang nach fester Führung, Gesetz und Ordnung hier den Vorrang vor jeglicher Freiheitsgarantie genießt, erweist sich schon am Wortlaut der Verfassungsbestimmungen selbst, wenn die Grundrechtsgarantien nicht allein durch eine generelle Notstandsklausel eingeschränkt sind, die in Kriegs- und Notstandszeiten eine uneingeschränkte Ausübung der kaiserlichen Gewalt jenseits aller verfassungsmäßigen Rechte der Untertanen gewährleisten soll, sondern zudem noch jede der einzelnen Garantien durch Formulierungen wie „im Rahmen der Gesetze“, „außer in gesetzlich festgelegten Fällen“ oder „sofern die öffentliche Ruhe und Ordnung nicht gestört und die Pflichten der Untertanen nicht verletzt werden“ modifiziert ist. Zu der verfassungsmäßigen Verpflichtung der gesetzlichen Steuerzahlung etwa kennt Fürst Itō in seinem Kommentar nur die lakonische Begründung: „Der Staat hat das Recht, Steuern zu erheben, und die Untertanen haben die Pflicht, sie zu bezahlen.“ Die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht sieht er durch die Tatsache legitimiert, daß „uns der Geist der Loyalität ebenso wie das Gefühl für Ehre von unseren Vorfahren vererbt wurde“. Die Grundrechte der Unverletzlichkeit der Wohnung, der Religionsfreiheit, des Briefgeheimnisses sowie der Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit sind für Itō eine notwendige Vorbedingung der politischen Entwicklung, bei denen es jedoch selbstverständlich ist, daß sich ein Untertan gerade durch die Berufung auf diese Rechte „außerhalb des Rahmens der Gesetze des Reichs stellen“ und sie so durch ihre Ausübung verwirken kann. Das Petitionsrecht des Staatsbürgers, einer der Grundpfeiler des neuzeitlichen Konstitutionalismus, ist in der Meiji-Verfassung in dem Wortlaut verankert: „Japani-

sche Untertanen dürfen unter Wahrung angemessener Ehrerbietung und unter Einhaltung der hierfür besonders erlassenen Bestimmungen Gesuche einreichen“, wozu der Kommentator ausdrücklich anmerkt, es handle sich hier nicht um ein natürliches Bürgerrecht, sondern um ein Recht, das „dem Volk durch das höchst gnädige und wohlwollende Mitleid des Kaisers verliehen“ sei. Die Verfassungs- und Staatstheorie der Meiji-Oligarchie kommt am deutlichsten zum Ausdruck, wenn Fürst Itō zur Notstandsklausel der Verfassung die knappe Erklärung abgibt: „Man darf nicht vergessen, daß das letzte Ziel eines Staates darin besteht, seine eigene Existenz aufrechtzuerhalten“.

Das Herrschaftssystem der ersten Modernisierungswelle, wie es durch die Verfassung von 1890 formalisiert wurde, weist autokratische und antikonstitutionelle Züge auf, die dem neuzeitlich-westlichen Empfinden für politische und soziale Ordnung widerstreben. Aber das darf uns nicht blind für die Tatsache machen, daß die Meiji-Verfassung ein ungemein brauchbares und effizientes Instrument zur Erreichung der unmittelbaren Nahziele Japans in der Frühzeit seiner Modernisierung war. Gerade die extreme Unschärfe ihrer Bestimmungen, die den Grundprinzipien des westlichen Konstitutionalismus zuwiderläuft, ermöglichte Aufbau und Funktion eines Herrschaftsapparats, der trotz seiner konstitutionellen Fassade im Rahmen der traditionellen japanischen Erfahrungen und Zielsetzungen operieren konnte. Der Mechanismus des Verfassungssystems war äußerlich so weit westernisiert, daß außenstehende Beobachter den Eindruck gewinnen konnten, Japan sei auch auf politischem Gebiet zu einem Nationalstaat europäischen Typs geworden; aber Prinzipien, Konzeptionen und Methoden der Politik, die dem Mechanismus seine Dynamik verliehen, blieben vollständig den traditionellen japanischen Vorstellungen verhaftet. Da die parlamentarisch-repräsentativen Bestimmungen der Verfassung nicht zur praktischen Anwendung bestimmt waren, sondern einen rechtsfreien Raum schufen, innerhalb dessen pragmatische Herrschaftsausübung nach den Zielsetzungen der jeweils herrschenden Gruppe möglich war, wurde auch der Wunsch nach Verfassungsrevision nicht in stärkerem Ausmaß laut. Es ist durchaus vorstellbar, daß die Verfassung des Kaiserreichs Japan noch heute in der unveränderten Form des Dokuments von 1889 in Kraft wäre, wenn Japan den Zweiten Weltkrieg nicht verloren hätte.

Das Scheitern des Vorkriegsparlamentarismus

Die Zielsetzungen der japanischen Reformen waren in erster Linie ökonomisch bestimmt, da sie davon ausgingen, daß eine auf schneller und gründlicher Industrialisierung beruhende feste wirtschaftliche Basis die notwendige Voraussetzung für die Entwicklung und Aufrechterhaltung jener militärischen Macht bildete, durch die Japan seine Weltgeltung wiedererlangen sollte. Die „Revolution von oben“ der frühen Meiji-Zeit konzentrierte sich infolgedessen auf den Aufbau der technologischen und administrativen Infrastruktur. Bereits 1869 wurde die erste japanische Telegraphenlinie eröffnet; der Eisenbahnbau setzte 1870 ein. Das Jahr 1872 sah die Einführung der allgemeinen Schulpflicht und die Gründung eines modernen Banksystems vor. 1873 wurde im Zuge der Modernisierungsmaßnahmen der gregorianische Kalender übernommen, und drei Jahre später lief das erste in Japan gebaute Kriegsschiff vom Stapel. Eine besondere Rolle im Modernisierungsprozeß spielten die von der Regierung gegründeten und subventionierten Modellfabriken und landwirtschaftlichen Betriebe, die unter Beratung ausländischer Fachleute errichtet wurden, um moderne Fertigungsmethoden zu demonstrieren, während zugleich japanische Beamte und Studenten mit Regierungsstipendien in den Westen geschickt wurden, um gemäß dem Eid, den der junge Kaiser bei seinem Amtsantritt im Jahre 1868 abgelegt hatte, „die Grundlagen der kaiserlichen Herrschaft zu vergrößern und zu festigen, indem das Wissen der ganzen Welt gesucht wird“¹⁶⁾. Die wirtschaftlichen Erfolge des durch rigorösen Zentralismus und Dirigismus aufgebauten Modernisierungsprogramms waren offensichtlich. Um die Jahrhundertwende hatte sich der japanische Außenhandel gegenüber dem Wert von 1872 verzehnfacht. Die Zahl der im Industriesektor tätigen Erwerbspersonen stieg von 1500 im Jahre 1880 auf 400 000 im Jahre 1900; 1894 gelang es einem erstärkten Japan in langen Verhandlungen mit den Westmächten, die Revision der ungleichen Verträge von 1854 durchzusetzen

und als gleichberechtigter Partner auf der Bühne der Weltpolitik aufzutreten.

Der ökonomische Erfolg war jedoch um den Preis des bewußten Verzichts auf politischen Wandel erkauft, und das Herrschaftssystem der frühen Meiji-Zeit, dem die institutionalisierten Kanäle für einen Wechsel der herrschenden Gruppe fehlten, konnte nur solange funktionsfähig bleiben, wie die Gesellschaft über eine in sich geschlossene politische Führungsspitze verfügte, die aus der oligarchischen Gruppe der Führer des Staatsstreichs von 1867 bestand. Die Mitglieder der alten Oligarchie waren trotz interner Meinungsverschiedenheiten durch das gemeinsame Band der revolutionären Erfahrung und durch die gemeinsame Überzeugung miteinander verbunden, daß ein Übergehen der Macht in die Hände einer breiten, unvorbereiteten Masse unter allen Umständen verhindert werden müsse. Dieser Zustand änderte sich erst in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg, als die alte Garde allmählich auszusterben begann.

Die Zeit zwischen 1918 und 1931, in der infolge der allmählichen Industrialisierung und der wachsenden Urbanisierung des Landes neue Sozialgruppen an die Macht drängten, bildete den ersten Höhepunkt des japanischen Parlamentarismus in dem Sinne, daß es ab 1918 üblich wurde, den Führer der Mehrheitspartei im Abgeordnetenhaus zum Premierminister zu ernennen. Das parlamentarische System litt jedoch unter zahlreichen Belastungen. So erschwerten die vage gefaßten und jederzeit durch Eingriffe der Exekutive einschränkbar Befugnisse des Parlaments die Ausbildung eines politischen Verantwortungsbewußtseins bei den Parteipolitikern, die häufig eher die Vertreter durch lose Koalition miteinander verbundener Einzelcliquen als Anführer geschlossener Parteien mit eigenem Programm waren. Die Blütezeit der japanischen Parteienherrschaft wurde zugleich zur Epoche einer nicht abreißenden Serie von Korruptionsskandalen. Zudem stand die Verwaltungsbürokratie, die ihre Geschlossenheit daher bezog, daß sie sich nahezu vollständig aus Absolventen der juristischen Fakultät der kaiserlichen Universität in Tōkyō rekrutierte, auf Grund ihrer traditionell paternalistischen Haltung der Herrschaft der Parteien ablehnend gegenüber.

In den späten zwanziger Jahren trat als neuer Machtfaktor das Militär auf den Plan. Als die

¹⁶⁾ Text der Eidescharta bei Fujii Jintarō und Moriya Hidesuké, Meiji jidai shi, Tōkyō 1939², S. 216; zur Interpretation vgl. meinen Aufsatz: Reform als Restauration, in: Lydia Brüll und Ulrich Kemper (Hg.), Asien, Tradition und Fortschritt, Wiesbaden 1971, S. 634 ff.; zur staatlichen Wirtschaftsförderung der Meiji-Regierung insbesondere Thomas C. Smith, Political Change and Industrial Development in Japan, Stanford 1955.

japanische Armeeführung nach dem Ersten Weltkrieg versuchte, die technologische Modernisierung der Armee durch Einsparungen am Personaletat zu finanzieren, breitete sich eine Stimmung der Frustration bei den jüngeren Berufsoffizieren aus, die zudem infolge ihrer Abstammung aus Bauernkreisen ökonomisch durch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die japanische Agrikultur betroffen waren. Die Stimmung im Offizierskorps wurde immer betonter antikapitalistisch, antiindustriell und antiparlamentarisch, was zur Gründung zahlreicher militärischer Geheimgesellschaften wie der sich aus dem mittleren Offizierskorps rekrutierenden „Kirschblütengesellschaft“ (Sakurakai) führte, die in ihren Programmschriften die Korruption der Politiker, die Ausbeutung der Arbeiter und Bauern durch den Großkapitalismus und den Verlust der geistigen Werte der Nation beklagten.

Mit dem von Feldtruppen in der Mandchurei inszenierten sogenannten mandchurischen Zwischenfall vom 18. September 1931, der Japan den Vorwand zur Besetzung der Mandchurei lieferte, begann eine Serie von Putschversuchen in der Heimat, die mit der Ermordung des letzten parlamentarischen Premierministers Inukai Tsuyoshi am 15. Mai 1932 begann und ihren Höhepunkt in dem Armeeputsch vom Februar 1936 fand, an dem 1400 jüngere Offiziere und Mannschaftsdienstgrade teilnahmen. Mit dem Beginn des chinesisch-japanischen Krieges von 1937 und Japans Eintritt in den Zweiten Weltkrieg verschärfen sich die Tendenzen zu einem autoritären Militärregime, denen die konservative Zivilbürokratie machtlos gegenüberstand. Als beispielsweise im Jahre 1940 der Premierminister Yonai Mitsumasa und der Außenminister Arita versuchten, eine Beschwichtigungspolitik gegenüber den Westmächten einzuschlagen, konnte das Oberkommando des Heeres den Sturz des Kabinetts dadurch herbeiführen, daß es den Verteidigungsminister, General Hata Sunroku, durch Anordnung seines kommandierenden Offiziers aus dem Kabinett zurückzog. Yonais Nachfolger als Premierminister wurde Fürst Konoe Fumimaro, ein Erzkonservativer und Gegner der politischen Parteien, der den Versuch machte, die von den Militärs propagierte Idee der Einparteienherrschaft zu übernehmen, um seine eigene Macht auf die neue Organisation des „Bundes zur Unterstützung der Kaiserlichen Herrschaft“ zu gründen, die

die zur Selbstauflösung gezwungenen politischen Parteien ersetzte. Wenn Konoe allerdings glaubte, hier ein Gegengewicht gegen die Militärfraktion gefunden zu haben, sollte sich bald herausstellen, daß er einer Fehlkalulation zum Opfer gefallen war. Um die Extremisten auszusöhnen, war Konoe gezwungen, zwei Ultranationale, den Verteidigungsminister Tōjō und den Außenminister Matsuo, in das Kabinett aufzunehmen, denen es bald gelang, den Premierminister von der Macht zu verdrängen. Im Oktober 1941 übernahm General Tōjō das Amt des Premierministers, das er mit den Ämtern des Verteidigungs- und des Innenministers vereinte. Damit war unter Auswechslung der Führungsclique ein innenpolitischer Zustand wieder erreicht, wie er in etwa den Vätern der Meiji-Restauration vorgeschwebt hatte.

Das japanische Militärregime der Jahre 1937 bis 1945 blieb der in der Restaurationsbewegung von 1867 erprobten Maxime des „Regierens hinter dem Vorhang“ treu und nahm keinerlei Verfassungsänderungen vor. Das Parlament, wenn auch nicht mehr von politischen Parteien besetzt, bestand weiter, nahm aber keinerlei Funktionen im Herrschaftsprozeß wahr. Die Person des Kaisers, in dessen Händen die verfassungsmäßige Macht lag, diente als konstitutionelle Fassade für die Herrschaft der militärisch-industriellen Führungsclique, die sich an den Verfassungssusus hielt, daß der Kaiser nicht ohne die Zustimmung seiner Berater politisch aktiv wurde, während diese Berater selbst nur dem Kaiser, also niemandem, verantwortlich waren. Soweit sich in der Zeit des Zweiten Weltkrieges neue Führungsgruppen heranbildeten, handelte es sich jeweils nur um Cliquenbildungen innerhalb der geschlossenen, von der Industrie tatkräftig unterstützten militärischen Kaste, nicht um das Entstehen ideologisch orientierter politischer Massenbewegungen mit individueller Führung durch eine charismatische Persönlichkeit nach dem Muster der europäischen totalitären Parteien. Der japanische Faschismus, der den älteren Liberalismus als treibende Kraft der öffentlichen Meinungsbildung ablöste, blieb infolgedessen trotz seiner ultranationalistischen Zielsetzungen und seines Militarismus in seinen internen Auswirkungen weit weniger einschneidend als beispielsweise die gleichzeitigen Phänomene des Nationalsozialismus oder des Stalinismus in Europa.

Als das Kaiserreich Japan am 2. September 1945 zur Kapitulation gezwungen wurde, verfügte das Land trotz der schweren Schäden durch den Weltkrieg über die Infrastruktur eines modernen Industriestaates westlicher Prägung. Es bestand jedoch keine kontinuierliche Tradition eines funktionierenden Systems demokratischer Repräsentativherrschaft mit effektiven parlamentarischen Kontrollen über die Amtsführung der Regierung. Die Situation auf dem politischen Gebiet war insoweit derjenigen ähnlich, die im letzten Drittel des neunzehnten Jahrhunderts auf ökonomischem Gebiet bestanden hatte, als eine notwendige Änderung nur durch Revolution von oben herbeigeführt werden konnte, wobei das alliierte Hauptquartier unter General MacArthur die Rolle der aufständischen Provinz-samurai in der ersten Modernisierungsetappe Japans übernehmen mußte. MacArthur und seine Mitarbeiter in der Political Section sahen ihre Hauptaufgabe als Besatzungsmacht in einem Prozeß der sozialen und politischen Strukturveränderung, durch den Japan in eine nach innen hin demokratische, unter der Kontrolle des Volkes stehende, und nach außen hin friedliebende, gegen das Wiedererwachen militaristischer Strömungen geschützte Nation verwandelt werden sollte. Als unmittelbares Instrumentarium dieser Strukturveränderung waren zwei große Unternehmungen gedacht: die Revision der Verfassung und die Entflechtung der großen Industriekonzerne, deren Expansionsdrang zur Militarisierung des Landes beigetragen hatte. Die Leitlinien dieses Prozesses waren in § 10 der Potsdamer Erklärung vom 25. Juli 1945 vorgezeichnet, deren Bedingungen von der japanischen Regierung in der Kapitulationsurkunde akzeptiert worden waren: „Die japanische Regierung hat alle Hindernisse zu beseitigen, die einer Wiederbelebung und Stärkung der demokratischen Tendenzen im japanischen Volk entgegenstehen. Die Freiheit der Rede, der Religion und der Gedanken sowie die Achtung der Menschenrechte sind zu sichern.“¹⁷⁾

Die von den Alliierten geforderte Verfassungsrevision wurde von der japanischen Regierung immer weiter hinausgezögert oder durch Reformvorschläge minimalen Charakters beantwortet, bis das alliierte Hauptquartier schließ-

lich erkannte, daß es in demonstrativer Form die Tatsache betonen mußte, daß es nicht um eine Revision einzelner Verfassungsbestimmungen, sondern um den Totalentwurf einer neuen Verfassung ging. Da die japanische Verfassungskommission an einer derartigen Totalrevision der Verfassung nicht interessiert war, sondern immer wieder versuchte, soviel von der alten Verfassung zu retten, wie noch zu retten war, sah sich MacArthur schließlich gezwungen, im Februar 1946 den englisch geschriebenen Entwurf einer neuen Verfassung als Modell vorzulegen, der daraufhin in einer totalen Umwendung der bisherigen japanischen Taktik in einer nur unwesentlich überarbeiteten japanischen Form vom Kabinett dem Reichstag vorgelegt und von diesem am 7. Oktober 1946 angenommen wurde. Die neue Verfassung wurde am 3. November 1946, dem Geburtstag des Reformkaisers Meiji-Tennō, verkündet und trat sechs Monate später, am 3. Mai 1947, in Kraft.

Die Verfassung von 1947¹⁸⁾ kann ihren westlich-liberalen Ursprung, der den japanischen Traditionen nur wenig verdankt, nicht verleugnen. Rein formal sieht sie ein Mischsystem zwischen der amerikanischen auf Gewaltenteilung beruhenden Verfassung und dem britischen Kabinettsystem als Regierungsform Japans vor, wobei in der Verfassungspraxis die aus Großbritannien stammenden Züge der Vormachtstellung der Exekutive und des Premierministers überwiegen, auch wenn der Verfassungstext die Suprematie der Legislativversammlung betont. Schon im Äußerlichen unterscheidet sich die in einer leicht lesbaren Form der gehobenen Umgangssprache gehaltene Verfassung von 1947 von der legalistischen, dem normal gebildeten Bürger kaum zugänglichen Kunstsprache der Meiji-Verfassung. Als Verfassungsschöpfer tritt hier nicht mehr der Kaiser auf, sondern „das souveräne japanische Volk, handelnd durch seine rechtmäßig gewählten Vertreter im Parlament“, bei dem die oberste Staatsgewalt liegt und das sich selbst eine Verfassung gibt, „um für uns und unsere Nachkommen die Früchte friedlicher Zusammenarbeit mit allen Nationen und die Segnungen der Freiheit in unserem ganzen Lande zu sichern und nie wieder durch Handlungen der Regierung die Greuel eines Krieges

¹⁷⁾ Zitiert nach Wilhelm Röhl, Die Japanische Verfassung, Frankfurt 1963.

¹⁸⁾ Deutscher Text und Kommentar der Japanischen Verfassung von 1947 (JV) bei Wilhelm Röhl, a. a. O.

zu entfesseln" 19). Die Funktion des Kaisers, der nach den Bestimmungen der Meiji-Verfassung als Souverän „die Herrschaftsgewalt in sich vereinigte“, ist auf diejenige eines „Symbols Japans und der Einheit des japanischen Volkes“ reduziert, dessen „Stellung auf dem Willen des japanischen Volkes gegründet (ist), bei dem die oberste Gewalt ruht“ 20).

Zugleich wurde der Grundrechtskatalog der Verfassung in starker Anlehnung an die *Bill of Rights* der ersten zehn Zusatzartikel zur amerikanischen Verfassung verstärkt, geht aber in der Frage der sozialen Grundrechte noch über sein Vorbild hinaus, wenn die Verfassung vorschreibt: „Jeder Bürger hat das Recht auf das Mindestmaß an gesundem und kultiviertem Leben. Auf allen Gebieten des Lebens hat der Staat sich um die Entwicklung und Mehrung des sozialen Wohls, der sozialen Sicherheit und der allgemeinen Gesundheit zu bemühen.“ 21). Im Widerspruch zur auf den Besitzindividualismus John Lockes zurückgehenden Eigentumsideologie der amerikanischen Verfassung steht der Sozialvorbehalt des Besitzrechts, den die Verfassung von Japan formuliert: „Das Recht, Vermögen zu haben, ist unverletzlich. Der Inhalt des Rechts, Vermögen zu haben, wird durch Gesetz so geregelt, daß es dem allgemeinen Wohl entspricht. Privatvermögen kann gegen eine gerechte Entschädigung für die Allgemeinheit in Gebrauch genommen werden.“ 22)

Der Demokratisierung der japanischen Gesellschaft sollen auch Verfassungsbestimmungen dienen, in denen festgelegt wird, daß „alle öffentlichen Bediensteten dem ganzen Volk und nicht einer einzelnen Gruppe dienen“, und daß „das Volk das unveräußerliche Recht besitzt, die öffentlichen Bediensteten durch Wahl zu bestimmen und sie aus ihrem Amt zu entlassen“ 23). Eine weitere Kontrolle über die Handlungen der Herrschenden stellt auch der Verfassungsgrundsatz dar: „Wer durch die unerlaubte Handlung eines öffentlichen Bediensteten einen Schaden erlitten hat, kann nach Maßgabe der Gesetze vom Staat oder von einer öffentlichen Gebietskörperschaft Ersatz des Schadens verlangen.“ 24)

In die idealistische Periode der unmittelbaren Nachkriegszeit gehört zweifellos auch der in

der öffentlichen Diskussion Japans mittlerweile stark umstrittene Kriegsverzicht, der in Artikel 9 der Verfassung folgendermaßen festgelegt ist: „In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und die Androhung oder Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten. Zur Erreichung des Zwecks des Absatz 1 werden Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel nicht unterhalten. Ein Kriegsführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt.“ Dieser Artikel mußte sowohl mit der zunächst verschleierte Remilitarisierung Japans im Gefolge der weltpolitischen Lageveränderung durch den Koreakrieg als auch mit der Wiederherstellung der japanischen Souveränität bei gleichzeitiger Stationierung amerikanischer Truppen auf japanischem Boden in Konflikt mit der Verfassungswirklichkeit geraten. Der für Verfassungsfragen zuständige Oberste Gerichtshof Japans hat in den an ihn herangetragenen Fällen bisher einen außergewöhnlich vorsichtigen Standpunkt in der Auslegung dieses Verfassungsartikels eingenommen. Ein Beispiel dafür kann etwa die Behandlung des sogenannten Sunakawa-Zwischenfalls im Jahre 1957 durch die japanischen Gerichte bieten.

Der Streit wurde ausgelöst, als japanische Regierungsvermessungsbeamte vorbereitende Landvermessungen vornahmen, um die Möglichkeit der Verlängerung von Landepisten des amerikanischen Luftwaffenstützpunkts Tachikawa in der Nähe des Dorfes Sunakawa zu überprüfen. Bei der Vermessung stießen die Beamten auf den Widerstand ortsansässiger Bauern, die eine Enteignung von Ackerland befürchteten. Bei dem Aufruhr, der bei dieser Gelegenheit entstand, betraten einige gegen die befürchtete Enteignung demonstrierende Bauern den amerikanischen Stützpunkt und wurden von den japanischen Polizeibehörden verhaftet und wegen illegalen Betretens von militärischem Gelände angeklagt und verurteilt. Die harte Reaktion der Behörden in diesem Fall war wohl durch die Tatsache zu erklären, daß es sich offenbar nicht um eine spontane Demonstration ortsansässiger Bauern, sondern zumindest teilweise um eine Einzelkampagne im Rahmen einer gezielten Aktion handelte, durch die der Rückzug der amerikanischen Streitkräfte angestrebt wurde. Der Fall wuchs sich zum Verfassungsstreit aus, als das Distriktgericht Tōkyō als Beru-

19) JV Präambel.

20) JV § 1; vgl. MV § 4.

21) JV § 25.

22) JV § 29.

23) JV § 15.

24) JV § 17.

fungsinstanz entschied, das Gesetz, unter dem die Demonstranten verurteilt worden waren, sei verfassungswidrig. Das Gesetz selbst war nämlich in Ausführung einer Klausel des amerikanischen-japanischen Sicherheitsvertrags von 1951 verabschiedet worden, den das Gericht für verfassungswidrig hielt, da Artikel 9 der Verfassung die Unterhaltung von Rüstungspotential auf japanischem Boden nicht gestatte. Die Angeklagten seien demgemäß freizusprechen, da sie unter einem von vornherein nichtigen Gesetz angeklagt worden seien und nach Artikel 31 der Verfassung niemand anders als durch ein gesetzlich bestimmtes Verfahren einer kriminellen Strafe unterworfen werden dürfe.

Die Entscheidung wurde vom Obersten Gerichtshof aufgehoben und der Fall an das Distriktgericht zurückverwiesen, da das fragliche Gesetz nach Meinung des Obersten Gerichtshofs nicht im Widerspruch zur Verfassung stand. Allerdings ging der Oberste Gerichtshof in seiner Urteilsbegründung ausschließlich auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Stationierung ausländischer Truppen auf japanischem Boden ein, die ihm mit Artikel 9 der Verfassung vereinbar schien, und klammerte die Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung der paramilitärischen Organisation der japanischen sogenannten Selbstverteidigungskräfte aus seinen Überlegungen aus²⁵⁾.

Die Frage nach der Wirksamkeit des Kriegsverzichtsartikels der japanischen Verfassung hatte dem Obersten Gerichtshof bereits 1952 einmal vorgelegen, als der Generalsekretär der Sozialistischen Partei, Suzuki Mosaburō, einen Prozeß in der Absicht anstrebte, die im Juli 1950 mit Genehmigung der Besatzungsbehörde gegründete „Nationale Polizeireserve“, eine Vorläuferorganisation der heutigen „Selbstverteidigungsgruppe“, als Kriegspotential im Sinne der Verfassung verbieten zu lassen. In diesem Falle hatte der Oberste Gerichtshof eine Entscheidung dadurch umge-

hen können, daß er seine eigene Kompetenz verneinte. Im Gegensatz zum deutschen Rechtssystem und in enger Anlehnung an das amerikanische besitzt nämlich der Oberste Gerichtshof keine Kompetenz der abstrakten Normenkontrolle, sondern nur das Recht der richterlichen Überprüfung vollzogener Rechtsakte. Der Gerichtshof führte damals aus, zwar besitze er die letzte Entscheidungsgewalt über Fragen der Verfassungsinterpretation, in diesem Fall liege aber kein konkreter Rechtsstreit vor, und die Normenkontrolle sei nicht möglich²⁶⁾. Eine abschließende höchstrichterliche Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Nationalen Selbstverteidigungstruppe liegt bis heute nicht vor.

Dennoch hat das Gericht den Weg für eine zukünftige Entscheidung über die Interpretation des Kriegsverzichtsartikels im Sunakawa-Urteil insoweit vorgezeichnet, als es in seiner Urteilsbegründung darauf hinwies, die Verfassung verleugne in keiner Weise das Recht auf Selbstverteidigung. Auch habe Japan als souveräne Nation das Recht, zum Schutz seiner Sicherheit den Beistand anderer friedliebender Nationen anzurufen, um eine unzureichende Verteidigungskapazität auf Grund verfassungsrechtlicher Hemmnisse auszugleichen. Wenn aber die angerufenen Instanzen, wie etwa der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nicht imstande seien, die Sicherheit Japans zu garantieren, so müsse Japan das Recht zustehen, sich um andere Garantien zu bemühen. Nach dieser Auffassung verbietet also Artikel 9 der Verfassung weder die Hilfe anderer Nationen bei der Aufrechterhaltung der japanischen Sicherheit noch den Import und die Lagerung von ausländischem Rüstungspotential auf japanischem Boden. Weiterhin drückte der Gerichtshof zugleich die Meinung aus, daß der Sinn des Verfassungsartikels nicht im Ausschluß der Selbstverteidigung, sondern lediglich im Verbot des Angriffskrieges und seiner Vorbereitung oder Androhung liege.

Die unvollständige Demokratisierung

Die Schwierigkeiten, die sich der vollen Demokratisierung des öffentlichen Lebens in Japan und der Etablierung eines wirksamen parlamentarischen Systems in den Weg stellen,

werden an drei eng miteinander verknüpften Problemkreisen sichtbar: der Aufnahme der neuen Verfassung im öffentlichen Bewußtsein, der sozialen Umschichtung als Grundlage des politischen Wandels und der Rolle der Büro-

²⁵⁾ Englische Übersetzung des Urteils im Sunakawa-Fall in: John M. Maki, Court and Constitution in Japan, Seattle 1964, S. 298 ff.

²⁶⁾ Englische Übersetzung des Suzuki-Urteils bei John M. Maki, a. a. O., S. 362 ff.

kratie im politischen Prozeß. Ein wesentlicher Hemmschuh für die Sozialwirksamkeit der von der Verfassung intendierten politischen Demokratisierung liegt in der Entwicklung der ökonomischen Struktur Japans nach dem Zweiten Weltkrieg. Japan ist zugleich ein Land, dessen Wirtschaft von einer zunehmenden Tendenz zur Kapitalkonzentration beherrscht wird, sowie ein Staat, der soziologisch von der Existenz einer ungewöhnlich breiten Schicht von sogenannten „Kleinstkapitalisten“, das heißt hart an der Subsistenzgrenze operierenden selbständigen Unternehmen, geprägt ist. Bereits im Jahre 1961, acht Jahre nach der Aufhebung der alliierten Kartellverbote, hatten 0,1 Prozent aller japanischen Industriebetriebe mit mehr als 1000 Angestellten einen Marktanteil von über 30 Prozent, während 57,8 Prozent aller Betriebe eine Beschäftigtenzahl von weniger als drei Angestellten aufwiesen und sich einen Marktanteil von knapp 3 Prozent teilten. Von den 31 Millionen in der nicht-agrikulturellen Produktion beschäftigten Personen fielen zum gleichen Zeitpunkt über 5 Millionen in die Gruppe der Selbständigen und weitere 3 Millionen in die Gruppe der unbezahlten Mithelfenden im Familienbetrieb²⁷). Diese Entwicklung wird aus dem wechselvollen Verlauf der Wirtschaftspolitik der amerikanischen Besatzungsbehörden in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg verständlich.

Zu den erklärten Zielen des amerikanischen Hauptquartiers in Japan gehörte als Teil des Demokratisierungsprogramms die Zerschlagung der Herrschaft der Großkonzerne, der sogenannten Zaibatsu, und die breitere Steuerung des Eigentums an Handels- und Industriebesitz. An diesem Punkt gerieten die Reformen jedoch in ausgeprägten Widerspruch zu den kulturellen und historischen Traditionen der zu reformierenden Gesellschaft. Die japanische Industrialisierung, die ja in der frühen Meiji-Zeit im Wege einer Revolution von oben zustande gekommen war, unterlag historisch nicht den Spielregeln des westlichen kapitalistischen Liberalismus und hatte infolgedessen auch nie den uns in Europa vertrauten revolutionären Druck auf die Sozialordnung ausgeübt. Die Manager der Zaibatsu-Konzerne benahmten sich nicht wie Industriearistokraten des Frühkapitalismus, sondern hielten sich an den traditionsbestimmten Verhaltenskodex der politischen Führung der Meiji-Restauration, der von dem Ideal der Herrschaft einer privilegierten

ten Oligarchie bestimmt war, die zur konzentrierten Handlung innerhalb einer quasifeudal strukturierten Gesellschaft befähigt sein sollte. Die japanischen Großkonzerne waren nach dem Muster einer paternalistischen Statushierarchie aufgebaut, die sich von der Führungsspitze bis hinunter zum einfachen Arbeiter erstreckte. Der Mitsui-Konzern beispielsweise, für den die Hausgesetze der Familie Mitsui gültig waren, wurde in Personal- wie in Geschäftsfragen von einem Familienrat regiert, der unter Führung des ältesten männlichen Mitglieds des Hauptzweigs der Familie Mitsui stand — die Mitsui-Familie umfaßte als Clan elf Familienzweige, die alle im Familienrat vertreten waren. Die Manager, Techniker und Verkaufsdirektoren des Konzerns empfanden ihre eigene Rolle als diejenige einer persönlichen Clientèle der Familie Mitsui und hätten es z. B. als eine schwere moralische Verfehlung betrachtet, zu einem rivalisierenden Konzern zu wechseln. Als Gegenleistung innerhalb dieses von den Zügen der mittelalterlichen Feudalherrschaft bestimmten Systems gegenseitiger Verpflichtungen war die Familie dazu verpflichtet, für die Ausbildung und Beschäftigung tüchtiger Nachwuchskräfte aus dem Reservoir ihrer Hausmacht zu sorgen. Auch die Arbeiter waren in dieses paternalistische System integriert, in dem ihnen zwar einerseits extrem niedrige Löhne gezahlt wurden, das sie aber andererseits durch Sonderzulagen, Pensionskassen, Krankengelder und Arbeitsplatzschutz in Depressionszeiten vor den Unbilden und Gefahren des freien Arbeitsmarktes schützte.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges wurde das japanische Wirtschaftsleben praktisch vollständig von vierzehn miteinander durch Kartellabmachungen verbundenen Großkonzernen beherrscht, von denen beispielsweise im Jahre 1945 der Mitsui-Konzern 2 Millionen Beschäftigte, der Mitsubishi-Konzern als der zweitgrößte über 1 Million Beschäftigte aufwies. Mit ihrer Anti-Zaibatsu-Politik in den Nachkriegsjahren wollten die Amerikaner zunächst ein wirtschaftliches Machtmonopol durchbrechen, das als mitverantwortlich für den japanischen Militarismus und seine Expansionspolitik galt. Zugleich wurde die Hoffnung geäußert, das neu zu errichtende Klima des freien wirtschaftlichen Wettbewerbs könne das parlamentarische System Japans wieder beleben, wenn den unterprivilegierten Schichten der Industrie- und Landarbeiter zugleich mit einer größeren wirtschaftlichen Macht auch politische Macht zufalle.

²⁷) Zahlenangaben nach Nobutaka Ike, Japan, in: George McT. Kahin (Hg.), Major Governments of Asia, Ithaca 1963², S. 178.

Bei der Durchführung des Entflechtungsprogramms der Besatzungsbehörden wurden unmittelbar nach Kriegsende eine große Zahl der alten Konzernführer abgesetzt und mit einem befristeten Berufsverbot belegt. Zugleich versuchte man eine Anti-Kartellgesetzgebung nach amerikanischem Muster durchzusetzen. Die Auflösung der Großkonzerne erwies sich jedoch als nicht voll durchführbar und zeitigte auch da, wo sie durchgeführt wurde, nicht die erhoffte Wirkung. Zunächst einmal erwiesen sich die traditionellen Loyalitätsbeziehungen der japanischen Industrie als außerordentlich beständig, so daß nach Absetzung der alten Wirtschaftsführer ihre bisherigen Untergebenen, die sich weitgehend als Treuhänder ihrer alten Herren fühlten, nach den alten Methoden weiterarbeiteten. Sodann hätte eine vollständige Durchführung des Programms eine strikte Wirtschaftskontrolle über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren erforderlich gemacht, was rein verwaltungstechnisch nicht durchführbar war. Überdies scheiterte die Konzernentflechtung an dem Mangel an freiem Kapital, das zum Aufkauf des entflochtenen Besitzes notwendig gewesen wäre. In einigen wichtigen Industriesektoren scheiterte so die Entflechtung mangels freien und zahlungskräftigen Kapitalbesitzes in Japan. Bereits 1950 erwies es sich als notwendig, die Kontrolle über den Aktienmarkt großzügiger als bisher zu handhaben, was zur Folge hatte, daß 66 Prozent aller neu aufgelegten Aktien in den Händen von 10 Prozent der Aktionäre konzentriert wurden. Im ganzen gesehen war die Wirtschaftsentflechtung wohl nur auf dem Handelssektor erfolgreich, hatte im industriellen Fertigungsbereich nur geringe Folgen und blieb auf dem bereits 1948 wieder freigegebenen Bank- und Finanzsektor praktisch wirkungslos.

Die japanische Wirtschaftswelt stand ohnehin als geschlossene Front einem Programm feindlich gegenüber, das weniger als Teil einer Demokratisierungskampagne gesehen wurde, sondern als ein Aufzwingen ungerechtfertigter Wettbewerbserschwerungen auf ein im Wiederaufbau befindliches Land. Man wies auf die Effizienz, insbesondere die hohe Investitionsquote des alten Systems hin, das Japan immerhin den höchsten Lebensstandard in Asien verschafft hatte, und strebte staatliche Unterstützung zur Wiederherstellung des status quo an. Als die japanische Wirtschaftsentwicklung 1949 in eine schwere Krise geriet, waren die Amerikaner dazu gezwungen, ihr Dekonzentrationsprogramm, das noch sehr un-

vollständig durchgeführt war, wieder einzustellen. Der rückläufige Prozeß begann mit einer Lockerung der Bestimmungen gegen Preisabsprachen und führte 1953 zur Zulassung von Handelskartellen in Depressionszeiten und zum Zwecke industrieller Mechanisierung. Inzwischen waren 1951 die gegen die Zaibatsuführer ausgesprochenen Berufsverbote aufgehoben worden, so daß diese in ihre alten Stellungen zurückkehren konnten. Zugleich wurden zunächst 250 der für die Entflechtung vorgesehenen Gesellschaften von der offiziellen, 325 Namen umfassenden Liste gestrichen und anschließend das ganze Projekt aufgegeben. Die von den Besatzungsmächten beschlagnahmten alten Firmennamen und Markenzeichen der Großkonzerne tauchten nach der Wiederherstellung der japanischen Unabhängigkeit im Jahre 1952 wieder auf dem Markt auf, und die Zeit nach 1953 ist vom Trend zur Fusion und Wirtschaftskonzentration bestimmt. Heute wird das japanische Wirtschaftsleben strukturell von einem System beherrscht, in dem wenigen Großkonzernen mit enormer ökonomischer Macht eine ungewöhnlich große Anzahl von Klein- und Kleinstbetrieben gegenübersteht, die hart am Rande der wirtschaftlichen Subsistenzgrenze operieren.

Aus dieser Entwicklung ergibt sich ein Bild der starken Diskrepanz zwischen einer progressiven Verfassungsstruktur, die als Symbol einer politischen Absichtserklärung interpretiert werden kann, und einer weitgehend von traditionellen Zügen bestimmten paternalistischen Sozialstruktur, die als Hemmnis bei der Realisierung der politischen Absichten wirksam wird. Die progressiven und liberalen Bestimmungen und Rechtsgarantien der Verfassung stellen ein eindrucksvolles Zeugnis sowohl des Idealismus der Besatzungsmächte wie des ernsthaften Willens der japanischen Verwaltungsorgane in der unmittelbaren Nachkriegszeit dar, einen Neubeginn im Zeichen der Freiheit und Demokratie zu wagen. Aber die Frage danach, inwieweit sich die der Verfassung zugrunde liegenden Gedankengänge in der politischen Tagespraxis Japans realisiert haben oder auch nur realisierbar sind, steht auf einem anderen Blatt. Der japanische Politikwissenschaftler Chitoshi Yanaga hat in einer 1956 erschienenen Studie zur Herrschaftsstruktur Japans die Verfassung von 1947 als „ein Modell des Erhofften, nicht eine Dokumentation dessen, was in Japan existiert“, bezeichnet²⁸⁾.

²⁸⁾ Chitoshi Yanaga, a. a. O., S. 126.

Die Analyse der politischen Realität bestätigt die Skepsis des Politikwissenschaftlers gegenüber dem Versuch, die soziale Realität durch den gesetzgeberischen Akt der Verfassungsrevision zu verändern: In Japan ist das Volk souverän, aber der Premierminister herrscht mit einer Machtfülle, die er in kaum einem anderen Land besitzt, und genießt eine absolute Vorrangstellung vor dem Parlament, der Versammlung der gewählten Vertreter des Volkes. Japan hat feierlich für alle Zeiten auf den Krieg als Mittel der Politik und die Aufrechterhaltung von Rüstungspotential verzichtet, aber die gegenwärtige Stärke der unter dem euphemistischen Titel „Nationale Selbstverteidigungstruppe“ operierenden japanischen Streitkräfte beträgt 200 000 Mann sowie eine mit modernen Düsenflugzeugen ausgerüstete etwa 40 000 Mann starke Luftwaffe und eine Flotte mit einer Sollstärke von 35 000 Mann. Japan hat den Versuch gemacht, seine Beamtenschaft dem Volk verantwortlich zu machen, sie ihrer unkontrollierten Macht und ihres Obrigkeitscharakters zu berauben, aber dennoch wird Japan nicht zu Unrecht als das Paradies der Bürokraten bezeichnet, als dasjenige Land, in dem die politisch verantwortlichen Spitzen der Exekutive und der Legislative auf Gedeih und Verderb dem technischen Sachverstand einer Kaste von subalternen Beamten ausgeliefert sind, die sich selbst weniger als Diener des Volkes denn als Experten der Herrschaft versteht.

Hemmnisse, die der vollständigen Demokratisierung der Gesellschaft entgegenstehen, ergeben sich — wie unser notwendigerweise lückenhafter Überblick gezeigt hat — einmal aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung selbst, die keine historischen Wurzeln im eigenen Kulturkreis besitzt und deren Rezeption im öffentlichen Bewußtsein die — von ihren Gegnern weidlich ausgenützte — Möglichkeit entgegensteht, sie als eine von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs oktroyierte Zwangsordnung zu interpretieren, die den japanischen Gegebenheiten zu wenig Rechnung trägt. Neben der mangelnden Verankerung der Verfassung im öffentlichen Bewußtsein Japans ergaben sich aber eine Reihe historischer Umstände, die nicht alle in ihren vollen Auswirkungen voraussehbar waren. Einmal waren die alliierten Siegermächte, die die gesamte Verwaltung des Landes nicht in eigener Regie übernehmen wollten, nach 1945 gezwungen, sich bei der Durchführung ihres Reedukationsprogramms weitgehend auf die noch bestehenden und funktionsfähigen japanischen Institu-

tionen zu stützen, und das bedeutete nach dem Rücktritt der Kapitulationsregierung und der Entmachtung des Vorkriegsparlaments in erster Linie auf den relativ intakt erhaltenen Apparat der Verwaltungsbürokratie. Hier haben der Zusammenbruch Japans und die Besatzungszeit nicht zur Schwächung des Prestiges und der realen Macht der japanischen Bürokratie beitragen können. Sodann ergab sich mit dem Ausbruch des Koreakrieges die Notwendigkeit einer zunächst verschleierte Remilitarisierung des Landes. Als im Jahre 1952 die japanische Wirtschaft vor dem Zusammenbruch stand, mußte das ursprüngliche Programm der Entflechtung der Großkonzerne zunächst gebremst und schließlich sogar rückgängig gemacht werden. Konservative, dem Leitbild des alten Japan verhaftete Gruppen gelangten schließlich wieder in Entscheidungspositionen, als nach Ablauf des Besatzungsstatuts und mit der Wiedererlangung der japanischen Unabhängigkeit als erster Akt der neugewonnenen Souveränität die von den Alliierten erlassenen Säuberungsgesetze außer Kraft gesetzt wurden und zahlreiche Politiker der Kriegszeit in die aktive Politik zurückkehrten und die Ämter wieder einnahmen, aus denen die Besatzungsmächte sie entfernt hatten. Das politische Kräftespiel wurde endgültig stabilisiert und nahm Tendenzen der Versteinerung an, als sich im November 1956 nach langen Verhandlungen die Liberale Partei und die Demokratische Partei Japans zur Liberaldemokratischen Partei Japans zusammenschlossen und damit zur Herausbildung jenes „Anderthalb-Parteien-System“ beitrugen, das nach der Formulierung des Parteispezialisten Warren Tsuneishi dadurch gekennzeichnet ist, daß „eine herrschende Partei die Macht monopolisiert und als einzige weiß, wie man regiert, während ihr als Opposition eine permanente Minoritätsgruppe gegenübersteht, die zeitweise echte Angst vor der Macht zu haben scheint“²⁹⁾.

Bis heute ist die Frage nicht entschieden, wie groß die Möglichkeiten der Verankerung demokratischer Herrschaftsprinzipien im öffentlichen Bewußtsein und damit in der politischen Realität des japanischen Lebens sind. Wo es um die reale Machtverteilung zwischen Einzelgruppen der pluralistischen Gesellschaft geht, hat die neue Verfassung keine einschneidenden Veränderungen bewirkt. Formell wird die Macht von den drei bestimmenden Gruppen

²⁹⁾ Warren M. Tsuneishi, *Japanese Political Style*, New York 1966, S. 124.

der Regierung und ihrer Bürokratie, des Parlaments und der in Parteien organisierten Wählerschaft ausgeübt. Indirekt und informell haben zahlreiche, eng miteinander verflochtene Gruppen an der Macht teil, die in ihrer Zusammensetzung weitgehend den traditionellen Gruppierungen des nach-feudalistischen Japan entsprechen: Industriemanager, Bankkapital und Verwaltungsbürokratie. Die Widersprüchlichkeit der heutigen japanischen Gesellschaft ergibt sich letzten Endes aus der unbestreitbaren Tatsache, daß Japan die Stabilität seines ökonomischen Wachstums bis zu einem gewissen Grade durch den Verzicht auf einen radikalen Wandel der Gesellschaft erkaufte hat. Damit aber mußte das Land in einen Konflikt

zwischen sozialem Traditionalismus und politischem Anspruch auf grundlegende Reform geraten, der sich als Diskrepanz zwischen einem demokratischen Formalismus der Verfassung und einem traditionalistisch orientierten Real-system der Herrschaft manifestiert und eine schwerwiegende Belastung für die Verwurzelung demokratischer Gesellschaftsformen in der Öffentlichkeit darstellt. Der Konflikt zwischen Verfassungsanspruch und politischer Realität hat zu einer tiefgehenden Demokratieverdrossenheit in der Bevölkerung, besonders unter der Jugend und den Intellektuellen, geführt, von deren Überwindung das zukünftige Schicksal des Parlamentarismus in Japan abhängig sein dürfte.

Werner Link: Der Rolle der USA im westeuropäischen Integrationsprozeß

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/72, S. 3—13

Es ist zweifelhaft, ob das amerikanische Selbstverständnis richtig ist, daß die USA stets die europäische Integration gefördert haben. Um die tatsächliche Wirkung des Faktors USA zu ermitteln, wird der europäische Einigungsprozeß anhand von vier Hypothesen untersucht, die in der Integrationsliteratur über die Rolle externer Faktoren entwickelt wurden.

Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, daß die USA keine einheitliche, sondern eine widersprüchliche Wirkung ausübten. Nach einer Phase der weitgehenden Interessensidentität nahmen die Interessendivergenzen zu, die teilweise integrationshemmend wirkten und teilweise — in Reaktion auf die amerikanische Herausforderung — die Vereinheitlichung der europäischen Willensbildung begünstigten.

Ende der sechziger Jahre entstand eine neue Konstellation aufgrund folgender Veränderungen:

1. Die Abschwächung des Ost-West-Konfliktes verringerte die sicherheitspolitische Abhängigkeit und ließ die ökonomischen Differenzen stärker hervortreten;
2. mit dem Fortschreiten der Integration wurden die externen amerikanischen Kontrollfunktionen partiell von den internen europäischen Eliten übernommen;
3. die ökonomische amerikanische Herausforderung und die Steigerung der europäischen Wirtschaftsmacht stärkten die europäischen Vereinheitlichungstendenzen.

Diese Veränderungen machen die Schaffung neuer Kooperationsstrukturen notwendig und möglich. Die Etablierung von Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung zwischen den USA und Westeuropa ist unter bestimmten Bedingungen wahrscheinlich.

Peter Weber-Schäfer: Demokratie in Japan. Historische Belastungen des Parlamentarismus in einer asiatischen Gesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/72, S. 15—29

Die politische Modernisierung der japanischen Gesellschaft ist deshalb von besonderem Interesse für die politische Wissenschaft, weil es sich hier um den einzigen bisher bekannten Fall handelt, in dem die Verwandlung einer asiatischen Clangesellschaft in eine moderne Industriegesellschaft des westlichen Typs erfolgreich und ohne tiefgreifende revolutionäre Veränderungen erreicht wurde. Die Geschichte der Modernisierung in Japan wirft jedoch die Frage auf, inwieweit die Diskrepanz zwischen formal-politischem System und sozialer Realität überwunden oder zumindest überbrückt werden kann.

Die erste Etappe der japanischen Modernisierung, die sogenannte Meiji-Restauration, wurde nicht von einer Volksbewegung, sondern von einer kleinen Gruppe innerhalb der traditionellen Oberschicht getragen, die in erster Linie durch technologisches Erfolgsstreben motiviert war. Die Verfassung von 1889, die bis zum Jahre 1947 in Kraft blieb, war dementsprechend mehr auf Effizienz der Verwaltung als auf Demokratisierung des öffentlichen Lebens abgestellt. Zwar konnte der Reichstag als Legislativorgan in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg eine gewisse Vormachtstellung gegenüber der Exekutive erringen, aber das Fehlen einer modernen Parteiorganisation und das Überwiegen der Cliquen- und Patronageparteien traditionellen Typs brachte eine Schwächung des Parlamentarismus mit sich, die 1936 zum Zusammenbruch des parlamentarischen Systems und der Machtübernahme durch den militärisch-industriellen Komplex führte.

Die japanische Nachkriegsverfassung, die sich eng an das britische und stellenweise an das amerikanische Vorbild anlehnt, ist eher ein Dokument des guten Willens als eine realistische Beschreibung des tatsächlichen Herrschaftssystems. Generell läßt sich sagen, daß die Diskrepanz zwischen sozialem Traditionalismus und politischem Reformanspruch, durch die die japanische Gesellschaft heute gekennzeichnet ist, historisch aus dem Vorrang zu erklären ist, daß die Stabilität des ökonomischen Wachstums bewußt durch Verzicht auf einen radikalen gesellschaftlichen Wandel erkaufte wurde.