

# Politischer Entscheidungsprozeß unter dem Druck der „veröffentlichten Meinung“

– Zur Rolle der japanischen Presse –

HANSJÜRGEN KOSCHWITZ

## I. Einleitung

Demokratisierung des gesellschaftlichen und öffentlichen Lebens sowie Konsolidierung des parlamentarischen Systems bildeten in Japan nach 1945 die Voraussetzungen für die Umgestaltung der überlieferten Herrschaftsform und für den endgültigen Übergang einer partiell noch immer feudalgemeinschaftlichen Ordnung in eine moderne Demokratie atlantischer Prägung. Deutlich ließ die Verfassung von 1947 den Prozeß der Modernisierung in einem Lande erkennen, das sich zuvor nur sehr begrenzt mit Traditionen und Gepflogenheiten der westlich-liberalen Demokratie vertraut gemacht und in dem die konstitutionell garantierte Pressefreiheit seit Mitte der 30er Jahre de facto nicht mehr bestanden hatte. Die Beamtenbürokratie, das Militär und nach 1941 die Regierung konnten in jener Zeit in zunehmendem Maße ihren Einfluß durchsetzen. Allenfalls während der Ära der Taisho-Demokratie (1912–26) war es der Presse zeitweise gelungen, sich als publizistisches Gegengewicht und Organ öffentlicher Kritik gegenüber der Regierung zu etablieren und sogar am Sturz einiger Kabinette mitzuwirken. Obgleich die japanische Presse niemals frei von rechtlichen Einschränkungen gewesen war – woran auch die formale Freiheitsgarantie der Kaiserlichen Verfassung nichts zu ändern vermochte –, hatten der zunächst noch minimale, im Vergleich zu früheren Regimen jedoch wachsende Spielraum der Presse sowie das sich schärfende Berufsbewußtsein der Journalisten in der Taisho-Ära die Regierungsbehörden am Mißbrauch der Presse mehr und mehr gehindert<sup>1</sup>.

Die japanische Nachkriegsverfassung hat, hauptsächlich in Anlehnung an das Vorbild des amerikanischen und englischen Regierungssystems, die politischen und bürgerlichen Grundrechte und -freiheiten voll gewährt. In Artikel 21 wurden entsprechende Garantien auch für die Meinungsfreiheit aufgenommen: „Die Vereins- und Versammlungsfreiheit sowie die Freiheit der Rede, der Presse und aller anderen Formen der Meinungsäußerung sind gewährleistet (1). Eine Zensur findet nicht statt. Das Geheimnis aller Kommunikationsmittel ist unverletzlich (2).“ Außerdem enthält die Verfassung (Art. 12) eine Bestimmung, die den Staatsbürgern die Verantwortung auferlegt, die garantierten Rechte und Freiheiten nur für das öffentliche Wohl in Anspruch zu nehmen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. Hisao Komatsubara: Japan. In: *The Asian Newspapers' Reluctant Revolution*. Edited by John A. Lent. Ames, Iowa, 1971, S. 65 ff. Zur japanischen Presse s. ferner: Elisabeth Noelle-Neumann und Winfried Schulz (Hrsg.): *Publizistik (Fischer-Lexikon)*. Frankfurt/M. 1971, S. 126 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Toyowo Ohgushi: Die japanische Verfassung vom 3. November 1946. In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*. Neue Folge Bd. 5. Tübingen 1956, S. 313.

## II. Die Position der Presse im Kommunikationssystem

Nach der Kapitulation Japans im August 1945 war die Kontrolle der Presse auf das Oberkommando der Alliierten Streitkräfte unter General Douglas MacArthur (SCAP) übergegangen. Im Jahre 1948 fiel diese Pressekontrolle durch Aufhebung der Vor- und Nachzensur fort. Mit jenem Datum war im wesentlichen die Grundlage für eine staatlich-politisch ungehinderte Entwicklung der Presse gegeben, deren zahlenmäßiger Aufschwung sich an der stetigen Steigerung der Auflagen zeigte: betrug die Gesamtauflage der Tagespresse im Jahre 1945 noch 14,18 Mio. Exemplare, so lag sie im Jahre 1960 bei 37 Mio. Exemplaren; 1970 hatte die Auflageziffer die 53-Millionen-Marke übertroffen (bei gesonderter Zählung von Morgen- und Abendausgaben). Die Zahl der Zeitungen erhöhte sich innerhalb zweier Jahrzehnte von 51 im Jahre 1945 auf 151 im Jahre 1965<sup>3</sup>.

Aufgrund des Verhältnisses von 50,1 Zeitungsexemplaren auf 100 Einwohner liegt Japan mit an der Weltspitze. Als Symbol der Weltgeltung der japanischen Presse war die im Oktober 1970 von der „Asahi Shimbun“, einer der fünf überregionalen Zeitungen des Landes, veröffentlichte Mitteilung aufzufassen, nach der ihre Auflage die Zehnmillionengrenze überschritten und das Blatt damit den Rang der auflagenstärksten Zeitung der Welt errungen habe (1973: 10,6 Mio. Exemplare, Morgen- und Abendausgaben). Die Auflage der beiden wichtigsten mit der „Asahi Shimbun“ rivalisierenden Presseorgane, „Yomiuri Shimbun“ (9,3 Mio.) und „Mainichi Shimbun“ (7,6 Mio.), liegt zwar z. T. erheblich unter dieser Ziffer, bedeutet jedoch immer noch Rekord im Vergleich zu anderen Zeitungsationen. Alle drei Blätter zeichnet die Verbindung von journalistischer Qualität mit einer Massenleserschaft aus. Eine solche Verbindung ist charakteristisch für die gesamte große Presse Japans<sup>4</sup>.

Eine weitere Folge der Orientierung der national verbreiteten, überregionalen Presse an einer breitgestreuten Leserschaft ist der Verzicht auf parteipolitisch enggefaßte Standpunkte und Interpretationen, d. h. die Abkehr von dem auch in Japan traditionellen Typus der Parteiblätter. Doch tendiert das Gros der Tagespresse zur Gattung der Meinungs- und Informationspresse, deren politischer Standort häufig linksgerichtet ist, weniger zur Gattung der meinungsneutralen Informationspresse.

Das Pressewesen verzeichnet in Japan trotz Radio und Fernsehen auch in der unmittelbaren Gegenwart eine finanziell-ökonomisch aufstrebende Tendenz und leidet nicht an chronischen Krisenerscheinungen wie die Publizistik europäischer Staaten. Die Zeitung hat im System der Massenmedien immer noch eine Schlüsselrolle inne<sup>5</sup>. Deutlich wird diese auch in bezug auf den Werbeanteil: nach statistischen Angaben aus dem Jahre 1973 flossen den Zeitungen 34% des nationalen Werbebudgets zu, dem Fernsehen 33%, dem Hörfunk 8% und den übrigen

<sup>3</sup> Angaben nach Komatsubara, a.a.O.

<sup>4</sup> Vgl. die Charakterisierung der drei genannten Blätter durch die Londoner Times (Ausgabe vom 17. Dezember 1970, S. VII): „All three meet the generally recognized criteria of quality. They are serious, comprehensive and authoritative. Their only peculiarity, in fact, is that they do not have the small circulations and elite readerships associated with such publications elsewhere. Their readers come from all segments of society.“

<sup>5</sup> Vgl. den Bericht: A key role in Japan. In: The Financial Times vom 23. März 1971, S. 21 (World Press V).

Medien 28<sup>0/0</sup>. Hoher Bildungsstandard der Leserschaft, ihr ausgeprägter Wunsch nach intensiver Unterrichtung und Information, ferner betontes Wettbewerbs- und Expansionsstreben auf dem Mediensektor werden als die Hauptfaktoren des allgemein positiven Entwicklungstrends angesehen. Einem ruinösen Wettbewerb gehen viele Zeitungen oder Verlage jedoch, mit der Herausforderung des Fernsehens konfrontiert, durch Kooperation aus dem Wege, so z. B. durch Zusammenarbeit in der Zeitungsproduktion. Überdies hat die Presse schon früh damit begonnen, hinsichtlich der Kapitalinvestitionen, des Managements oder des redaktionellen Personals intermediäre Verflechtungen mit dem Radio und Fernsehen (Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Stationen) einzugehen. Auch gilt Japan auf dem Gebiete der Presstechnologie und der Zeitungsherstellung als ein Land mit modernstem technischen Standard<sup>7</sup>.

Da ca. 90<sup>0/0</sup> der japanischen Zeitungen im Abonnement verkauft werden, sind die Blätter mit Massenaufgabe nicht genötigt, weit über die Verkaufsaufgabe hinausgehende Druckauflagen zu produzieren, wie dies etwa in der Presse Frankreichs oder Italiens der Fall ist. Fraglos begünstigt dieses Abonnementssystem die wirtschaftliche Stabilität der Presse und vermeidet hohe Fluktuationsraten unter der Leserschaft. Typisch für das japanische Pressewesen ist ferner, daß das Verhältnis zwischen den Zeitungen und ihrem Publikum durch die von vielen Redaktionen organisierten „public relations“-Aktivitäten auf dem Gebiete des Sports, der Unterhaltung oder Kultur enger gestaltet wird<sup>8</sup>.

Die starke Position der Presse gegenüber den audio-visuellen Medien drückt sich nicht zuletzt in Umfragen zur Glaubwürdigkeit unterschiedlicher Kommunikationsmittel aus. Nach Ermittlungen aus dem Jahre 1973 sehen 52<sup>0/0</sup> der Japaner in der Zeitung eine verlässlichere Informationsquelle als im Fernsehen. Dieser Erhebung zufolge wächst das Vertrauen in die Tagespresse als glaubwürdigem Informationsmedium mit dem Bildungsniveau, wobei sich 65<sup>0/0</sup> der befragten Hochschulabsolventen für die Presse, nicht für das Fernsehen oder den Hörfunk als bevorzugter Informationsquelle aussprachen<sup>9</sup>.

Andererseits haben empirische Enquêtes erkennen lassen, daß – ungeachtet einer relativ stabilen Auflageentwicklung vor allem der großen Zeitungen – beim Publikum eine spürbare Distanz zur Presse sichtbar wird und die Überzeugung an Boden gewonnen hat, die Nachrichtenmedien hätten ihre Objektivität eingebüßt. Als Ursache der wachsenden Feindseligkeit gegenüber der „vierten Gewalt“ ist hauptsächlich die – von einem Großteil der Leser nicht gebilligte – Unterstützung gegen die Staatsautorität oder das Establishment gerichteter Kräfte durch führende Presseorgane analysiert worden. Zudem wird den Massenmedien von einer breiten Öffentlichkeit vorgeworfen, jenen politischen und gesellschaftlichen Strömungen oder Gruppen zu große Publizität zu geben, zu deren Mitteln Konfliktprovokation, Demonstrationen und Zusammenstöße gehören<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Angaben nach: The Times vom 23. Juli 1973, S. VII.

<sup>7</sup> Vgl. Masatoshi Horiata: The future of the written press of Japan. In: *Journalisme* (Revue trimestrielle) No. 35, 1971, S. 69 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Richard L. Needham: The Japanese Press – Courting the Commonwealth in the Rising Sun. In: *Saturday Review*, 10. August 1968, S. 56 ff.

<sup>9</sup> Angaben nach: The Times vom 23. Juli 1973, S. VII.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda.

Das Urteil über die Rolle der japanischen Presse erscheint somit auffallend uneinheitlich, ja widersprüchlich. Auch ausländische Beobachter neigen zu abweichenden Einschätzungen dieser Rolle. Hakan Hedberg, Japan-Korrespondent der schwedischen Zeitung „Dagens Nyheter“, bestritt der Presse, im Vergleich mit den Machtzentren Regierungspartei, Wirtschaft, Hochfinanz und Bürokratie, den Rang eines ebenbürtigen Einflußfaktors:

„Die Presse ist keine ‚staatstragende Macht‘ – die Leitartikel haben ihren Ehrgeiz gezügelt und sagen, daß es nur ihre Pflicht sei, die Meinung des Volkes wiederzugeben, und nicht, sie zu beeinflussen oder zu steuern. Die Journalisten halten sich für neutral. Das Ergebnis dieser Kräftegruppierung – drei Produzentengruppen gegenüber einer zwar verbraucherfreundlichen, aber völlig machtlosen Presse, die in Importfragen vor den Interessen der Produzenten kapituliert – ist skurril.“<sup>11</sup>

Peter Rindl, in den 60er Jahren Presseattaché an der österreichischen Botschaft in Tokyo, sah neben „Autoritätshörigkeit“ auch „Privilegiensucht“ als spezifisches Kennzeichen der japanischen Presse an<sup>12</sup>. Fakten schließlich belegen eindeutig, wie sehr diese Presse gezielt danach trachtet, als Autoritätsquelle im politischen Leben zu agieren, und daß sie tatsächlich einen politisch wie gesellschaftlich eminent wichtigen, bis in die unmittelbare Sphäre des exekutiven Entscheidungsprozesses wirksamen Einfluß- und Machtfaktor darstellt.

### III. Die Rolle der Presseklubs im Informationswesen

Gewicht und Prestige gewinnt die Presse auf politisch-gesellschaftlicher Ebene bereits durch die für Japan typische Einrichtung der Presseklubs (Reporterklubs). Ursprünglich sind diese geschaffen worden, um übermäßige Konkurrenz innerhalb der japanischen Presse selbst auszuschalten. Zur Regulierung dieses Wettbewerbs wurden zunächst dem Parlament, dem Amt des Premierministers und allen wichtigeren Ministerien der Regierung eigene Presseklubs zugeordnet, in denen jeder Journalist, der aus einer dieser Institutionen Informationen erhalten wollte, Mitglied sein mußte. So gehörten, nach einer Angabe von April 1967, dem Presseklub des Außenministeriums (Gaimusho) insgesamt 110 Journalisten von 14 Zeitungen sowie anderen Nachrichtenagenturen an. Die großen Drei, d. h. „Asahi“, „Mainichi“ und „Yomiuri“ waren allein durch 37 Redaktionsmitglieder vertreten (12, 15, 10).

Jeder Reporter des Presseklubs hat ein Spezialgebiet zu betreuen, sei dies Politik, Wirtschaft, Kultur u. ä., wobei der nach Erfahrung oder Seniorität ausgewählte Leiter eines Zeitungs- oder Agenturteams jedem einzelnen Mitglied die von der jeweiligen Tagessituation erforderte Aufgabe zuweist, ihm beispielsweise angibt, für welche Themen Aktualität zu erwarten ist oder welche Informationsquellen bzw. Ansprechpartner gerade am wichtigsten erscheinen. Von sämtlichen Klubangehörigen wird Verbindung zu Fachkräften des Ministeriums erwartet. Da überdies ein Äquivalent zum Official Secrets Act in Japan nicht in Kraft ist, steht es den Journalisten frei, sich in den verschiedenen Dienststellen ungehindert um

<sup>11</sup> Hakan Hedberg: Die Japanische Herausforderung. Hamburg 1970, S. 115 f.

<sup>12</sup> Hierzu s. Adelbert Reif: Pressewesen in Japan. In: Der Journalist Jg. 22, 1972, H. 1, S. 9 ff.

Kontakte zu bemühen. Für Pressekonferenzen, Interviews oder Besprechungen mit den Klubmitgliedern ist das öffentliche Informationsbüro des Außenministeriums verantwortlich, das darüber hinaus ähnliche Zusammenkünfte für die Vertreter der Auslandspresse einberuft<sup>13</sup>. Auslandsjournalisten sind jedoch von den Klubs noch ausgeschlossen. Speziell diese Exklusivität ebenso wie die beherrschende Rolle dieser Klubs für die Informationspolitik gegenüber dem In- und Ausland haben den Vorwurf der internationalen Presse herausgefordert, nicht-japanischen Korrespondenten sei der Zugang zu einflußreichen Personen oder Gruppen versperrt, zumindest aber im Vergleich zu anderen Ländern über Gebühr erschwert<sup>14</sup>.

Die am Beispiel des Außenministeriums skizzierte Rolle des Presseklubs ist gegenwärtig für weitere Bereiche des politisch-gesellschaftlichen Lebens des Landes charakteristisch. Dieses System hat generell dazu geführt, daß alle Journalisten, sofern ihnen an Erfolg und Einfluß gelegen ist, auf die Zugehörigkeit zu Presseklubs angewiesen sind, die sich nicht nur in den Ministerien, sondern ebenso in allen Behörden, Ämtern, Organisationen oder Agenturen befinden. Diese Klubs verfügen somit über ein Informationsmonopol, nicht zuletzt weil sie darüber bestimmen, welche Fragen auf Pressekonferenzen gestellt werden, wer als Fragesteller auftritt, welche Informationen zu veröffentlichen und welche zurückzuhalten sind. Minister wie prominente Politiker werden ständig von den Mitgliedern des für sie zuständigen Presseklubs begleitet, mit denen sie außerdem gesellschaftliche Höflichkeiten auszutauschen pflegen. Überdies dienen Presseklubs ebenso wie die Redaktionsstäbe von Millionenblättern als diskrete Informationskanäle zwischen den verschiedenen politischen Lagern, zwischen den einzelnen Organisationen oder von der Bürokratie zu den Politikern<sup>15</sup>.

Für dieses Privileg über die Journalisten oft Diskretion und Zurückhaltung bei der Weitergabe von Nachrichten, die für das nationale Interesse als wichtig angesehen werden. Das Recht der japanischen Presse, sich als „Gralshüter der freien Information“ aufzuspielen, ist daher insbesondere von der Auslandspresse in Frage gestellt worden:

„Es ist den ausländischen Beobachtern längst nicht mehr unbekannt, daß die in ‚Presseklubs‘ organisierten japanischen Journalisten, Klubs, in die kein Fremder einzudringen vermag und die in jedem Ministerium, im Gouverneursamt der Stadt Tokyo und im Polizeihauptamt bestehen, unter sich die Nachrichten manipulieren. Es bestehen horizontale Abmachungen, an die sich jede Zeitung hält. Weiter vermag die Regierung in manchen Fällen Nachrichten, die dem Ansehen der Nation schaden könnten, zu unterdrücken, weil die Zeitungen sich freiwillig zu Unterdrückung bereiterklären.“<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Zu Einzelheiten über die Presseklubs vgl. Shun-Jchi Yamanaka: *The Press and the Public*. In: *Diplomatic Persuaders. New Role of the Mass Media in International Relations*. Edited by John Lee. New York—London—Sydney—Toronto 1968, S. 161 f.

<sup>14</sup> Vgl. Art.: *U.S. and Japanese Editors find flaws in news flow*. In: *Editor & Publisher* vom 1. Januar 1972, S. 12.

<sup>15</sup> S. auch den Bericht über die japanische Presse in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Mai 1972.

<sup>16</sup> *Neue Zürcher Zeitung* vom 15. April 1972, Fernausgabe Nr. 103; vgl. ebenso *The Times* vom 17. Dezember 1970, S. VII: „Some critics have questioned the independence of the Japanese press. Newspapers, it is true, often seem rather close to the Government. Journalists have access to highly confidential information. . . . In return they exercise discretion and restraint in reporting news held to touch upon the national interest.“

Der japanische Journalist ist, falls er nicht zur obersten Hierarchie der Presseverlage gehört, durch die spezifische Struktur des Informationswesens in seinen professionellen Möglichkeiten relativ eingeeengt, überdies weitgehend in das Gefüge traditionsgeprägter Gesellschaftsbeziehungen eingeordnet. Diese sind für den vergleichsweise statischen Zustand der Personalpolitik verantwortlich und größerer Flexibilität in diesem Bereich abträglich. Von anderen Pressesystemen unterscheidet sich das japanische nach wie vor dadurch, daß die Journalisten, freiwillig oder unter dem Zwang der überlieferten Norm gesellschaftlichen Verhaltens, sich eng und auf Dauer mit einer bestimmten Redaktion liieren und damit auf berufliche Mobilität oftmals verzichten, da sie andernfalls infolge des vorherrschenden Senioritätsprinzips kaum eine Chance des beruflichen Fortkommens und Aufstiegs haben würden<sup>17</sup>. Auch im Pressewesen kommt die Neigung der Japaner zur Gruppenbezogenheit und zur Arbeit in „geschlossenen“ Kollektiven zum Ausdruck<sup>18</sup>.

Paradox könnte erscheinen, daß der japanische Journalismus, vor allem angesichts der Rolle der mit den staatlichen Institutionen eng verbundenen Presseklubs, durchaus nicht durch Zurückhaltung oder gar Botmäßigkeit gegenüber der Exekutive geprägt ist, sondern oft über größeren Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung und den Bereich des staatlichen Entscheidungsprozesses verfügt, als dies in den europäischen Ländern beobachtet werden kann. Konformismus ist kein Merkmal der japanischen Publizistik, im Gegenteil: „the members of the Japanese press, whether editors, reporters, or cameramen, are a tremendously aggressive breed“<sup>19</sup>.

#### IV. Konfrontation zwischen Presse und Regierung

Daß die Institution der Presseklubs keineswegs prinzipielle Kooperation oder Konspiration mit der Regierung in jedem Fall heißt, bewiesen Vorgänge im März/April 1972, als eine Enthüllungsaffäre Opposition und Presse gegen die Regierung des damaligen Ministerpräsidenten Eisaku Sato vereinte. Obschon diese Angelegenheit in ihrer Substanz und politischen Tragweite weit weniger bedeutend als seinerzeit die Publizierung der Pentagon Papers durch die „New York Times“ war, ergab sich Parallelität insofern, als im Verlauf eines zunächst primär pressepolitisch relevanten Disputs in aller Öffentlichkeit die Grundsatzfrage des journalistischen Ethos und der Pressefreiheit angeschnitten wurde.

Anlaß war die Verhaftung des Reporters Takichi Nishiyama von der „Mainichi Shimbun“ (4. April 1972), dem vorgeworfen wurde, eine Sekretärin des Außen-

<sup>17</sup> Vgl. hierzu bes. Reif, a.a.O., sowie Needham, a.a.O., S. 58: „If ‚monopolies‘ indeed exist, they can be said to prevail over the press's labor market. For the Japanese newspaper enjoys an exclusivity over its business, news, and production talent that is unparalleled under other press systems. This situation derives not so much from the economy as it does from the culture. ‚Nikun ni Mamiyezu‘ is the expression — it means, simply, that one must never serve two lords. Whatever its application to the press, the lack of mobility of personnel between papers is apparent.“

<sup>18</sup> Zu diesem Aspekt allgemein: E. Wight Bakke: *Revolutionary Democracy. Challenge and Testing in Japan*. Hamden, Conn. 1968, S. 41 ff. (Group Solidarity and Individual Freedom).

<sup>19</sup> Yamanaka, a.a.O., S. 161.

ministeriums zur Anfertigung und Herausgabe von Fotokopien geheimer Telegramme überredet zu haben. Der Journalist benutzte diese Unterlagen jedoch nicht zur Veröffentlichung in seiner Zeitung, sondern stellte sie einem Unterhausabgeordneten der oppositionellen Sozialistischen Partei, Takahiro Yokomichi, zur Verfügung, der sie seinerseits, am 27. März 1972, im Parlament zu einer scharfen Attacke auf die Regierung auswertete.

Aus den Telegrammen ging hervor, daß sich die US-Regierung bei den mit Japan geführten Verhandlungen über die Rückgliederung Okinawas an Japan (Juni 1971) in einem Geheimabkommen bereit erklärt hatte, den von amerikanischen Truppen geschädigten Bodeneigentümern der Insel eine Wiedergutmachung von 4 Mio. Dollar zu zahlen, daß jedoch Japan den Amerikanern diesen Betrag ersetzen würde. In der Parlamentsdebatte von 1971 war eine derartige Übereinkunft von den Regierungsvertretern entschieden abgestritten worden. Yokomichis Aktion überführte die Regierung nun eindeutig, die Unwahrheit gesagt zu haben<sup>20</sup>.

Presse und Oppositionsparteien empörten sich über die von der Regierung angeordnete Verhaftung des Reporters wie der Sekretärin und betonten die Pflicht der Regierung, die Öffentlichkeit über diese Vorgänge zu unterrichten. In ihren Augen hatte sie gegen die Interessen dieser Öffentlichkeit gehandelt. Die „Mainichi Shimbun“ sah in dieser Handlungsweise der Regierung sogar den Versuch, die Freiheit der Presse zu beschränken, und setzte ihn mit einer Verletzung der Verfassung gleich. Der Inhalt der Telegramme hätte nach Ansicht der Redaktion im echten Interesse der Öffentlichkeit publiziert werden müssen, Schweigen habe ein Hintergehen der Öffentlichkeit bedeutet.

Wenn auch andere große Blätter ihre Sympathie für den verhafteten (doch sehr bald freigelassenen) Kollegen bezeugten, kritisierten sie andererseits die Haltung der „Mainichi“ und warfen dem Journalisten Verleitung zum Amtsmißbrauch sowie Verletzung der in Japan geltenden „canons of journalism“ vor<sup>21</sup>. Die Regierung schloß sich dieser Auffassung an, Sato verlangte ein scharfes Durchgreifen und erteilte seinem Außenminister Fukuda einen deutlichen Verweis. Außerdem konterten Regierung und Polizeibehörden mit der Mahnung, Staatsgeheimnisse, noch dazu durch illegal beschaffte Dokumente, nicht zu publizieren, und verwiesen auf die Statuten des japanischen Presseverbandes, nach denen die „Freiheit der Information das öffentliche Wohl nicht schädigen und nicht mit dem Gesetz in Konflikt geraten“ dürfe. Sato nahm darüber hinaus zum übergeordneten Problem der Pressefreiheit Stellung. Wenn sich, nach seiner Ansicht, die „Mainichi“ an den Kanon des japanischen Journalismus gehalten hätte, wäre es niemals zu der Kontroverse gekommen. Falls Pressefreiheit bedeute, daß ein Journalist auf jede beliebige Weise Informationen erwerben könne, die von der Regierung als vertraulich betrachtet würden, sei Pressefreiheit höchst lästig. Schon lange sei er der Auffassung, daß Japan ein Gesetz zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit benötige. Doch sah sich Sato kurz darauf gezwungen anzuerkennen, daß das

<sup>20</sup> Einzelheiten des Vorfalles in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Mai 1972.

<sup>21</sup> Zum Vorgehen des Mainichi-Reporters s. auch: Neue Zürcher Zeitung vom 15. April 1972, Fernausgabe Nr. 103: „In keinem westlichen Land würde man Verständnis für diese Art von ‚Berufsethos‘ aufbringen.“

endgültige Urteil über den Begriff des nationalen Interesses allein der Öffentlichkeit zustünde.

Die Enthüllungsaffäre um die „Mainichi“ endete dadurch mit einem Prestigeerfolg der Publizistik. Der Regierung betont kritisch gegenüberstehende Journalisten, in der Hauptsache der Linken, sahen in dem Ausgang des Disputes sogar einen entscheidenden Sieg über die Regierung:

„27 Tage lang, vom 27. März bis zum 25. April 1972, führten die Presse, der Rundfunk und das Fernsehen Japans eine machtvolle Kampagne zur Verteidigung der Presse- und Meinungsfreiheit gegen das Kabinett der Liberal-Demokratischen Partei unter Sato. Die japanische Regierung war am Rande des Zusammenbruchs; während jenes Monats war Satos Kabinett nach dreijähriger ungestörter Regierungszeit erheblich geschwächt.“<sup>22</sup>

In der Tat blieb seit der Enthüllung der Geheimitelgramme die politische Atmosphäre während der restlichen Monate der Sato-Regierung in zunehmendem Maße vergiftet. Als Zeichen eines effektiven Demokratisierungsimpulses konnte indes betrachtet werden, daß die Regierung an ihre Pflicht gegenüber der Öffentlichkeit erinnert und die Bürokratie in ihrem Streben nach Errichtung unüberwindbarer, nicht zuletzt gegen die Parlamentarier gewandter Abwehrmauern verunsichert worden waren. Außenminister Fukuda sah sich überdies genötigt, im Zusammenhang mit der Enthüllung geheimer Telegramminhalte mehrere hohe Beamte seines Ressorts von ihren Posten abzulösen.

## V. Kontroversen um die China-Berichterstattung

Die Presse-Diskussion wurde zu gleicher und in der nachfolgenden Zeit außerdem um Probleme der Auslandsinformation, speziell der China-Berichterstattung maßgeblicher japanischer Tageszeitungen geführt. In einem (seit dem 10. März 1972 auch in englischer Sprache als „investigation report“ vorliegenden) Bericht des Kritikers und ehemaligen Journalisten Miyoshi Osamu wurde die Haltung der japanischen Presse gegenüber Peking analysiert und die Schlußfolgerung gezogen, im Konkurrenzkampf der großen Blätter, einen Korrespondenten in der chinesischen Hauptstadt zu haben, wären alle Redaktionen auf Bedingungen der Chinesen eingegangen, die nicht nur entwürdigend seien, sondern auch in einen gefährbten und gelenkten Journalismus mündeten. Diese Anschuldigungen wurden daraufhin von Shintaro Ishihara, einem populären Autor und zugleich Parlamentsmitglied, im Reichstag zur Sprache gebracht. Bezeichnend war, daß diese Vorwürfe in der Presse des Landes selbst zunächst nur spärliche Beachtung fanden. Japans prominentester China-Experte Shinkichi Eto untersuchte darüber hinaus in der April-Nummer 1972 des Magazins „Keizai Orai“ im einzelnen, wie weit das Niveau dieser gelenkten China-Berichterstattung gegenüber dem westlichen Standard abfiel und wie inkorrekt die japanische Bevölkerung über China informiert worden war<sup>23</sup>. Tatsächlich hatten seit dem Beginn des japanisch-chinesi-

<sup>22</sup> Shiro Suzuki: Japanese press vigorously defends its freedom. In: the democratic journalist Jg. 1972, Nr. 9, S. 4.

<sup>23</sup> Zu dieser Kritik s. auch den Japan-Bericht der Neuen Zürcher Zeitung vom 15. April 1972, Fernausgabe Nr. 103: „Daß sich diese Presse in Phasen immer wieder an ihr hohes

schen Korrespondentenaustausches im Jahre 1964 alle japanischen Journalisten Taiwan verlassen und waren kritische Meldungen und Kommentare über China fast völlig aus den Massenmedien verschwunden.

Neun japanische Korrespondenten — u. a. je einer von der Kyodo-Nachrichtenagentur, der öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk- und Fernsehanstalt NHK, dem Privatfernsehnetz TBS, den Zeitungen „Asahi“, „Mainichi“, „Yomiuri“ und „Nishi Nippon“ mit einer Gesamtauflage von 36 Mio. — hatten am 29. September 1964 in Peking ihre Tätigkeit aufgenommen, die in einem halboffiziellen japanisch-chinesischen Handelsabkommen vom gleichen Jahre vereinbart worden war. In ihm wurde die persönliche Sicherheit der japanischen bzw. chinesischen Korrespondenten in den beiden Ländern garantiert, obschon die Freiheit der Berichterstattung nicht ausdrücklich zugesichert; das Kommuniqué enthielt jedoch einen Passus, demzufolge der Journalistenaustausch durchzuführen sei „auf der Basis der gegenseitigen Nicht-Einmischung (in die inneren Angelegenheiten des jeweiligen Landes) und der Achtung vor der Position jeder der beiden Nationen, ungeachtet der Unterschiedlichkeiten ihrer politischen Systeme“.

Streitpunkt bildete nun die Existenz eines Geheimabkommens zwischen den beteiligten japanischen Massenmedien und den chinesischen Behörden. Zumindest drei Zeitungen mit einer Gesamtauflage von 14,6 Mio. Exemplaren und einem über ganz Japan verbreiteten Informationsdienst hatten bei der Entsendung von Korrespondenten diese Geheimabsprache akzeptiert. Doch wurden alle größeren Kommunikationsorgane jetzt verdächtigt, in der Hoffnung, ebenfalls einen Korrespondenten nach Peking schicken zu können, sich den Konditionen dieser Absprache angepaßt zu haben.

Bei den in der Geheimabsprache enthaltenen Bedingungen der Chinesen handelte es sich um die Forderung 1. keine gegenüber China feindselige Politik zu verfolgen, 2. an keinem Komplott zur Schaffung zweier chinesischer Staaten teilzunehmen und 3. die Wiederherstellung der normalen Beziehungen zwischen China und Japan nicht zu stören. Strittig blieb in der öffentlichen Diskussion im Jahre 1972, ob die Presse diese Prinzipien bereits seit 1964 befolgt hatte oder erst seit 1968, als die chinesischen Behörden auf die Verringerung der ursprünglich vereinbarten neun Korrespondenten auf vier drängten. Vorausgegangen waren 1966/67 Unstimmigkeiten zwischen den Chinesen und den japanischen Korrespondenten wegen deren Berichterstattung über die Kulturrevolution. Von chinesischer Seite wurde nun die erneute „Bestätigung“ der drei politischen Prinzipien in dem Abkommen über den Journalistenaustausch verlangt. Einzelheiten und Interna der Vorgänge gab das Liberal-Demokratische Parlamentsmitglied Tagawa gegenüber der „Los Angeles Times“ bekannt, der mit einem weiteren Abgeordneten seiner Partei im März 1968 als Mittelsmann an den Gesprächen mit den Chinesen teilgenommen hatte. Die schriftliche Fixierung der chinesischen Forderung lautete schließlich: „Beide Seiten (Japan und China) kommen darin überein, daß der Journalistenaustausch im Geiste der Diskussionen, die zur Unterzeichnung des Handelskommuniqués vom 6. März 1968 führten, erfolgen und in der Weise verwirklicht wer-

Wächteramt erinnert, täuscht nicht über die Tatsache hinweg, daß sie in der Mentalität genauso bürokratisch und opportunistisch sein kann wie die Bürokratie selbst.“ Vgl. ferner die Welt vom 11. April 1972.

den soll, daß zwischen den beiden Nationen gegenseitiges Verständnis und Freundschaft gefördert werden“. Außerdem wurde in das Dokument eine japanische Verpflichtung aufgenommen, alles zu tun, um „der Verbesserung der chinesisch-japanischen Beziehungen im Wege stehende Hindernisse“ zu beseitigen, die die Chinesen der „vom amerikanischen Imperialismus und von der japanischen Regierung gemeinsam verfolgten Anti-China-Politik“ anlasteten<sup>24</sup>.

Die japanischen Zeitungen haben in ihrer übergroßen Mehrheit die Prinzipien strikt befolgt. Ein politischer Redakteur der „Nihon Keizai“, Arai, rechtfertigte diese Haltung mit dem Argument: „Uns war klar, daß wir den drei politischen Prinzipien zustimmen mußten. Wie sonst hätten wir Korrespondenten in ein Land schicken können, mit dem wir keine diplomatischen Beziehungen haben?“ Tagawa erwiderte auf die Frage der „Los Angeles Times“ nach den Gründen des japanischen Nachgebens:

„Die Situation für uns Japaner ist nicht die gleiche wie für euch Amerikaner. Wir führten Krieg gegen China, der auch jetzt noch nicht offiziell beendet ist. Davor eroberten wir Taiwan und machten die Insel für 50 Jahre zu einer Kolonie. Kein anderes Land steht gegenüber China vor ähnlichen Problemen. Es ist doch nur natürlich, daß China darauf bedacht ist, daß wir nach einem solchen Verlauf der Geschichte unsere Hände von Taiwan lassen.“<sup>25</sup>

Damit war auf ein weiteres Motiv der japanischen Konzessionsbereitschaft hingewiesen: den Schuldkomplex im Verhältnis zu China. Es fiel jedoch auf, daß von keiner der betroffenen japanischen Zeitungen die Leser über die Anwendung der drei Prinzipien auf die Berichterstattung der Blätter jemals informiert worden waren. Ebenso wenig hat sich der japanische Zeitungsverlegerverband offiziell zu dem Geheimabkommen geäußert. Auch diejenigen Zeitungen, die keinen Korrespondenten in Peking hatten, verschwiegen die Existenz dieser Absprache – mit Ausnahme der Industrie- und Wirtschaftszeitung „Sankei Shimbun“, die ihre Absicht deutlich kundtat, die eigene Berichterstattung ohne Einschränkungen und Rücksichtnahmen fortzusetzen.

In der Öffentlichkeit erregten die Vorgänge dagegen erhebliches Aufsehen, und im Parlament bildete sich als Reaktion auf die Vorkommnisse ein „Bund zur Verteidigung der Pressefreiheit“ aus etwa 100 Abgeordneten der regierenden Liberal-Demokratischen Partei; sein Ziel sollte es sein, der „Erpressung“ der japanischen Massenmedien durch die chinesische Regierung entgegenzutreten. Zu befürchten stand, für die Regierungspartei, in der Tat eine Einschränkung der politischen Aktionsfreiheit durch einseitige Nachrichtenpolitik der Medien. Bedeutsam wurde die tendenziöse China-Berichterstattung der Presse hauptsächlich in ihrer Auswirkung auf die Umorientierung der offiziellen japanischen Chinapolitik. Gerade die Kommunikationsmedien bereiteten die Schwenkung der öffentlichen Meinung Japans zugunsten einer Hinwendung zur chinesischen Volksrepublik und einer Abkehr von der früheren Taiwanpolitik sowie einer Geringschätzung des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrages psychologisch vor.

<sup>24</sup> Einzelheiten und Hintergründe des Journalistenaustauschs wurden veröffentlicht in der Los Angeles Times vom 14. April 1972 (Japan press makes secret deal with Peking on reporting news).

<sup>25</sup> Zitate ebenda.

Im Detail ist das Zusammenspiel zwischen Publizistik und öffentlicher Meinung von Shinkichi Eto bloßgelegt worden. Hintergrund seiner Analyse waren die weltweit zu beobachtenden Wandlungen in der Haltung gegenüber der chinesischen Volksrepublik seit 1970:

„In Japan waren diese Veränderungen in der Einstellung der internationalen Staatengemeinschaft Ursache einer überwältigenden Stimmung zugunsten einer Annäherung an die VRCh. Die führenden, meinungsbildenden nationalen Zeitungen unterstützten, in ihrem Wettrennen um die Zulassung von Sonderkorrespondenten in Peking, allesamt die sogenannten ‚drei politischen Prinzipien‘ ... Die drei Oppositionsparteien – die Sozialisten, die Komei-Partei und die Demokratischen Sozialisten – witterten eine Chance, die Liberal-Demokratische Partei und die Regierung in dieser Frage zu isolieren, und taten ihr Möglichstes, um eine prochinesische Stimmung im Lande zu erzeugen. Industriekreise, durch Warnungen vor einer eventuellen Rezession erschreckt, begannen, China mit großer Aufmerksamkeit als neuen Markt zu beobachten; der nach Peking gerichtete Strom japanischer Geschäftsleute bewirkte einen ‚bandwagon‘-Effekt und führte zu noch begeisterteren Berichten über die ökonomischen und politischen Errungenschaften Chinas in den führenden japanischen Tagesblättern ... Was die allgemeine Öffentlichkeit anbetrifft, so enthüllte eine am 28. Juli 1972 publizierte Meinungsumfrage, daß über 80% der Interviewten auf eine Normalisierung der Verbindungen mit der VRCh hofften.“<sup>26</sup>

## VI. Wirksamkeit der Medien im politischen Entscheidungsprozeß

Der Zusammenhang von publizistischer Meinungsbeeinflussung und politischem Entscheidungsprozeß trat zutage. China hatte es verstanden, in Japan eine euphorische Atmosphäre zu schaffen, um die japanische Außenpolitik zur Revision früherer Standpunkte zu bewegen. Die Stimmung der Öffentlichkeit war emotional, zum Teil nationalistisch gefärbt, als die Regierung Sato, von einer feindseligen Kampagne der Presse überschwemmt, zurücktrat und der Premier dem in den zur Diskussion stehenden Fragen konzilianteren und der Öffentlichkeit gegenüber flexibleren Konkurrenten Kakuei Tanaka wich. Die neue Regierung sah sich nun jedoch nicht mehr in der Lage, die fällige Umorientierung der japanischen Politik mit diplomatischer Behutsamkeit zu verfolgen. Vielmehr hatte sie auf den wachsenden Druck der einseitig eingestimmten und emotionalisierten „öffentlichen Meinung“ Rücksicht zu nehmen und entschied sich daher für ein abruptes Vorgehen. Das aber beeinträchtigte, nicht nur in Asien, das Vertrauen in die Kontinuität und Prinzipienfestigkeit der japanischen Politik überhaupt. Die Sorge wurde ausgesprochen, daß dieser evidente Glaubwürdigkeitsverlust auf die Dauer geeignet sein könnte, unliebsame Konsequenzen für das Ansehen der japanischen Diplomatie nach sich zu ziehen und außerdem eine innenpolitische Öffnung zu größerem Nationalismus zu begünstigen.

Der Vollzug der Neuorientierung der japanischen Politik, nicht allein gegenüber China, ist von der Presse des Landes enthusiastisch begrüßt worden. Die Massenmedien gaben dem Sato-Nachfolger Tanaka in den ersten Monaten nach Amtsantritt (Juli 1972), wie keinem anderen Vorgänger, Vorschußlob. Tanaka galt nun als Symbol der innen- und außenpolitischen Erneuerung, eines „Aufbruchs zu

<sup>26</sup> Shinkichi Eto: Japan and China – A New Stage? In: Problems of Communism, vol. XXI Nov.–Dec. 1972, No. 6, S. 7.

neuen Ufern“. Zum Höhepunkt der publizistischen Sympathiewoge wurde sein offizieller Besuch in Peking im September 1972. Angesichts des Erfolges dieser Reise schien ihm, auch nach seiner Rückkehr, der ungeteilte Beifall in Japans öffentlicher Meinung sicher zu sein.

Doch bereits wenige Monate nach Tanakas Amtsantritt wurde überraschend schnell ein Sinneswandel spürbar und in der Presse (ebenso wie im Fernsehen) eine Welle der Kritik an der Regierungspolitik entfacht. Einen der Anlässe bildete die mit dem fortschreitenden Abzug der USA aus Asien begründete Verstärkung der japanischen Militärrüstung – eine vermutlich auf einem Agreement mit Peking basierende Maßnahme, durch die ein asiatisches Machtvakuum vermieden und die politische Stabilität in dieser Region gesichert werden sollten<sup>27</sup>. Nun wurde der „computergesteuerte Bulldozer“, wie ihn die Landespresse noch kurz zuvor bewundernd titulierte, mehr und mehr dafür verantwortlich gemacht, daß er die innenpolitischen Probleme nicht ähnlich rasch und bravourös zu meistern vermochte, wie dies – anscheinend – bei der außenpolitischen Neuorientierung der Fall gewesen war. Der Premier geriet jetzt sogar in die Situation, von einem Teil der Presse als „zweiter Hitler“ diffamiert zu werden. Nachdem besonders die fünf großen Tageszeitungen, die mehr als die Hälfte der gesamten Zeitungsauflage Japans stellen, sich gegen Tanaka gewandt hatten, mußte der Premier, „ohne daß ihm überhaupt eine Chance gegeben wurde, sich zu bewähren, schon jetzt gewissermaßen gegen die Presse regieren“<sup>28</sup>. Umfragen der „Mainichi“ und der „Asahi“ im August/September 1973 ergaben, daß nur noch 26% der Interviewten sich als Anhänger des Ministerpräsidenten bekannten; ein Jahr zuvor, nach der erfolgreichen Aussöhnung mit China, waren es dagegen noch 53% gewesen.

## VII. Schlußbetrachtung

Der von intellektueller Arroganz nicht freie Stil, in dem die Auseinandersetzung der Publizistik mit dem Premier erfolgte, war für den Grad der Emotionalisierung bezeichnend, in dem öffentliche Kontroversen über Sachthemen der japanischen Innen- und Außenpolitik ausgetragen werden. Zentrale Fragestellung blieb hingegen die grundsätzliche Problematik des Einflusses der Publizistik auf den Bereich politischer Entscheidungsprozesse, die im Verlauf der Revision des außenpolitischen Regierungskurses aufgeworfen worden war. Sie hat sich – ungeachtet der besonderen politisch-gesellschaftlichen Bedingungen und nationalen Entwicklung – in Japan als ähnlich brisant erwiesen wie in jenen Ländern der atlantischen Welt, in denen die liberale Pressekonzeption auf eine weit gefestigtere Tradition zurückblicken kann.

<sup>27</sup> „Der Öffentlichkeit gefiel das nicht. Die Presse, die – so ein Kenner der Materie – ihm verpflichtet war, weil er sie als Wirtschaftsminister mit Geldgeschenken und anderen Artigkeiten, nicht gerade entgegen dem Landesbrauch, freundlich bedacht hatte, begann sich auf ihn einzuschließen. Sie machte ihn lächerlich, weil er bei der Verlesung seiner anspruchsvollen Grundsatzrede auch noch eine Seite vergessen hatte, und entdeckte plötzlich, daß er sich profitabler Grundstücksspekulationen zugunsten seiner Geliebten schuldig gemacht haben soll.“ Korrespondenten-Bericht der Frankfurter Rundschau vom 6. Dezember 1972.

<sup>28</sup> Korrespondentenbericht der Süddeutschen Zeitung vom 6. März 1973.