

## Japan: Fortschritte und Aufgaben der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Akinori Shinoto

### Politik am Wendepunkt

Mit der Volksabstimmung in Großbritannien für einen Austritt aus der EU, der Wahl Donald Trumps zum nächsten US-Präsidenten und anderen Entwicklungen der jüngeren Zeit scheint die repräsentative Demokratie, die bisher die stabile Entwicklung der Länder der ersten Welt in der Nachkriegszeit garantiert hat, nun an einen Scheideweg gelangt zu sein. Auch in Japan wird eine Änderung der Verfassung, die die Grundlage für die Strukturen der Nachkriegszeit gelegt hat, immer wahrscheinlicher, da – angefangen mit den Abgeordneten der Liberaldemokraten – die Anhänger einer Verfassungsänderung mehr als zwei Drittel der Abgeordneten des nationalen Parlaments stellen.

Trotz dieser rückwärts gewandten Tendenzen auf nationaler Ebene ist die Bürgerbeteiligung in Japan auf kommunaler Ebene zu einem selbstverständlichen Bestandteil der öffentlichen Planung geworden. Hier nehmen zahlreiche, sehr unterschiedliche Bürger und Bürgerinnen an der Entscheidung öffentlicher Politik teil. Dieser Essay möchte zunächst einmal auf diese Situation verweisen und sich dabei auf neue Entwicklungen im Rahmen der Beteiligungsformen der deliberativen Verfahren der Mini-Publics und das in diesem Zusammenhang gegründete »Netzwerk zu Forschungen und Aktivitäten zu Mini-Publics in Japan« (ab jetzt »Forum Mini-Publics in Japan«) konzentrieren. Schließlich sollen Befürchtungen, die durch diese beschriebenen neuen politischen Tendenzen hervorgerufen wurden, angesprochen sowie die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Bewegungen zur Durchsetzung von Bürgerbeteiligung über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg, betont werden.

### Die Lage der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene in Japan

Die japanische Politik ist in der Nachkriegszeit fast ausschließlich von der Liberaldemokratischen Partei bestimmt worden. Ausnahmen waren die neunmonatige Regierungszeit des Kabinetts Katayama von Mai 1947 bis März 1948, eine kurze Regierungsperiode ohne Beteiligung der Liberaldemokraten vom März 1993 bis Juni 1994 und die dreijährige Regierungszeit der Demokratischen Partei ab 2009. Im Gegensatz zur nationalen Regierung waren die Millionenstädte und die Kommunen in ihrem Umkreis in der Zeit, als in Deutschland die Regierung Brandt im Amt war, mehrheitlich von Koalitionen zwischen Sozialisten und Kommunisten bestimmt. In dieser Zeit traten Problem der Umweltverschmutzung oder Sozialfürsorge zunächst auf der Ebene der Kommunen auf und in allen Regionen entstanden Bürgerbewegungen. Da die Dringlichkeit zur Problemlösung auf kommunaler Ebene bestand, konnte sich die Bürgerbeteiligung in den Großstädten auf verschiedene Weise entwickeln. Hieran hat sich bis heute, wo konservative Tendenzen auch auf der kommunalen Ebene im-

mer stärker werden, nichts geändert: Bürgerbeteiligung ist hier ungefährdet selbstverständlicher Bestandteil der Gesellschaft. Heutzutage wird auf kommunaler Ebene vom Beginn der Planung in öffentlicher Verwaltung bis zur Durchführung und anschließenden Begutachtung selbstverständlich der Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern gesucht. Aus diesem Grunde sind in einer Vielzahl von Gemeinden Satzungen zur Bürgerbeteiligung eingeführt worden. Zudem sind in vielen Gemeinden auch Verfahren der Bürgerentscheide festgelegt. Diese haben aber, anders als in Deutschland, keine rechtliche Verbindlichkeit. Trotzdem sind die Auswirkungen solcher Bürgerentscheide auf die Handlungen der politischen Entscheidungsträger stark.

Die Inhalte der kommunalen Satzungen zur Bürgerbeteiligung sind vielfältig und unterscheiden sich damit in ihrer Gesamtheit von der Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland, die durch [Leitlinien für die Bürgerbeteiligung](#) charakterisiert werden kann. Darüber hinaus sind vage Formulierungen nicht selten. Methodisch werden vor allem traditionelle Verfahren wie Bürgerbefragungen, Beiräte aus Ortsvereinen und Organisationen, Bürgerversammlung, Public Comments und Workshops herangezogen. Darunter wird zunehmend eine »workshop« genannte Form anerkannt, bei der die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger frei miteinander sprechen und einen Bürgervorschlag erarbeiten. Allerdings gibt es keine Regeln oder grundlegenden Gedanken zur Methode der Gespräche, der Form, in der die Ergebnisse festgehalten und präsentiert werden, noch wird deren Bedeutung diskutiert. Formen wie »World Cafe« oder »Runder Tisch« werden in dieselbe Kategorie eingeordnet.

### **Deliberative Bürgerforen (Kurzplanungszellen)**

In diesem Umfeld hatte ein Deliberatives Bürgerforum (jap. »shimin togikai«, ab jetzt als »Kurzplanungszelle« bezeichnet), das im August 2016 in der Stadt Mitaka im Großraum Tokyo durchgeführt wurde, als Form der Deliberativen Bürgerbeteiligung große Aufmerksamkeit auf sich gezogen, da hier aus dem Einwohnerregister der Stadt per Zufallsauswahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer zusammengestellt wurden. Das Verfahren wurde gerne als Mittel, der »silent majority« eine Stimme zu geben, besprochen.

Die Kurzplanungszelle beruht auf der in Deutschland entwickelten Planungszelle und ist mittlerweile als Verfahren der Bürgerbeteiligung in Japan verbreitet. Die Entwicklung dieses Beteiligungsmodells, seine Charakteristika und die Verbreitung wurde bereits auf Deutsch vorgestellt (Shinoto 2014). Die wichtigsten Punkte sind die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der jeweiligen Einwohnermeldedatei per Zufallsauswahl, die Bereitstellung von Informationen, Diskussion in kleinen Gruppen von ungefähr fünf Personen, die ihre Zusammensetzung ständig wechseln; zum Abschluss wird ein Bürgervorschlag verfasst, der den politischen Entscheidungsträgern überreicht wird.

Seit die erste Kurzplanungszelle in Japan veranstaltet wurde sind nun zehn Jahre vergangen, und mittlerweile sind dem Autor über 400 solcher Veranstaltungen bekannt – im Schnitt also 40 in jedem Jahr. Allerdings werden viele dieser Veranstaltungen nur an einem Tag abgehalten, und in solch kurzer Zeit kann keine wirkliche Deliberation entstehen. Interessant ist, dass – anders als in Deutschland – in vielen Fällen in derselben Gemeinde wiederholt Kurzplanungszellen abgehalten werden.

Darüber hinaus wird das Auswahlverfahren mittlerweile oft genutzt, um Vertreter von Gruppen und Bezirken für bestimmte Kommissionen zusammenzustellen. Auch dies ist eine Form, in der die Kurzplanungszellen andere Formen der Bürgerbeteiligung beeinflussen. Vor diesem Hintergrund beginnt die politikwissenschaftliche Forschung, ebenfalls Interesse an »deliberativen Systemen« zu zeigen.

## Die Gründung des »Forums Mini-Publics in Japan«

Seit gut zehn Jahren werden die Forschungen und Diskussionen zur Deliberativen Demokratie auch in Japan lebhaft geführt. Entscheidenden Anteil daran und an der Durchführung in der Gesellschaft hatte das 2004 erschienene Buch »Politologie für Bürger«. Der Autor Hajime Shinohara war einer der bedeutendsten Politikwissenschaftler der letzten Jahrzehnte in Japan, sein 1977 erschienenes Buch »Bürgerbeteiligung« ist Standardwerk und theoretisches Fundament.

2012 gab Shinohara den Band »Herausforderung der Deliberativen Demokratie: Neue Formen der Politik, die durch Mini-Publics möglich werden« heraus (Shinohara 2012), in dem auch die Kurzplanungszelle vorgestellt wurde (Shinoto 2012). Weiter finden sich dort die Namen von Wissenschaftlern, die sich bei der Durchführung anderer Verfahren der Mini-Publics wie Deliberative Polling (nach Fishkin, ab jetzt »DP«) oder Konsensus Konferenzen einen Namen gemacht haben. Die Kurzplanungszellen sind also nicht die einzige Form von Mini-Publics, die in Japan zur Anwendung kommen. Im Verlauf der Herausgabe dieses Bandes äußerte Professor Shinohara den Wunsch, dass das Buch als Leitfaden für die Durchführung deliberativer demokratischer Projekte dienen würde und dass die deliberative Demokratie, durch die im Buch vertretenen Autoren mit Beispielen aus ganz Japan, landesweit Wurzeln fassen würde.

Im Anschluss an die Veröffentlichung setzte sich der Autor mit Prof. Tatsuro Sakano (Tokyo Institute of Technology), der das erste Deliberative Polling in Japan durchgeführt hatte, und mit Prof. Tetsuki Tamura (Nagoya University), der als führender Theoretiker zu Fragen der deliberativen Demokratie gilt, zusammen und gründete im Dezember 2015 das »Forum Mini-Publics in Japan«, zu dessen Gründungsversammlung knapp 100 Personen kamen. Das Ziel des Forums ist der Austausch über die Erforschung und Durchführung von Verfahren der Mini-Publics und die Verbreitung von Kenntnissen zu theoretischen Grundlagen. Gleichzeitig soll das Forum dazu dienen, Mini-Publics in Japan weiter zu verbreiten, aber auch die Verbindung zu ähnlichen Strömungen in anderen Ländern aufzubauen.

Zum Gründungstreffen des Forums kam Prof. Hans-Liudger Dienel (TU Berlin), der über die »Standardisierung und Institutionalisierung von Mini-Publics« den Einladungsvortrag hielt. Darin stellte er in Deutschland entwickelte »Leitlinien für die Bürgerbeteiligung« vor und fand großes Echo hinsichtlich seiner Systematisierung von repräsentativer Demokratie, direkter Demokratie und frühzeitiger Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am Diskurs. Prof. Tamura sprach in seinem Vortrag über die Durchführung von Mini-Publics im Kontext deliberativer Demokratie und über Deliberation an sich, ein guter Anlass, über die unterschiedlichen Verfahren in einem übergreifenden »Deliberativen System« nachzudenken.

Umsetzungen der verschiedenen Verfahren in Japan wurden lebhaft diskutiert, darunter eine Konsensus Konferenz zu Technologie in der Gesellschaft und ein Deliberative Polling zu den Problemen der Atomkraft nach Fukushima; aber auch die momentane Situation der Kurzplanungszellen auf kommunaler Ebene war ein Diskussionspunkt. Das zweite Forum fand am 10. Dezember 2016 in Tokyo statt. Den diesjährigen Gastvortrag hielt Kyle Bozentko, Direktor des Jefferson Center in den USA, an dem das Verfahren der Citizen Jury entwickelt und weltweit gefördert wurde.

## Die Notwendigkeit weltweiter Zusammenarbeit

Wie beschrieben, gibt es in Japan zwar deutliche Fortschritte bei der Entwicklung von Bürgerbeteiligungen auf kommunaler Ebene, aber auf der anderen Seite bleiben große Aufgaben bestehen. So gibt es im momentanen neoliberalen gesellschaftlichen Klima die Tendenz, aufgrund der fiskalischen Engpässe die öffentliche Verwaltung einzuschränken und öffentliche Aufgaben unter der Bezeichnung »Bürgerliche Mitarbeit« auf bürgerliches Engagement auszulagern.

Zudem gibt es, wie bereits angedeutet, weltweit steigende Unsicherheiten, die für Asien mit den Stichworten »Aufstieg Chinas«, »Nordkorea« und der Asienpolitik des künftigen US-Präsidenten Trump gekennzeichnet sind und die zusammen mit dem zunehmenden Konservatismus der japanischen Regierung dem stärker werdenden Nationalismus Nahrung geben. In diesem politischen Gesamtkontext darf sich die Bürgerbeteiligung nicht auf die kommunale Ebene beschränken, sondern muss dringend ausgedehnt werden auf eine internationale Kooperation in Ostasien.

Die in Deutschland entwickelten Leitlinien für die Bürgerbeteiligung garantieren die Bürgerbeteiligung ab einem frühen Planungsstadium, sie institutionalisieren die Kultur der Bürgerbeteiligung und der Kommunikation zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern und etablieren einen Vertrauenskreislauf.

Verschiedene Länder haben ihre eigene politische Kultur und ihren eigenen Kontext, aber das rasche Wachstum der Kluft zwischen Arm und Reich, des Populismus und des Nationalismus – diese Situation ähnelt sich in den entwickelten Ländern. Aus diesem Grunde muss sich die repräsentative Demokratie von den Fesseln der Überbewertung von Wahlen lösen und einen anderen Weg öffnen, damit die Bevölkerung, die Bürgerinnen und Bürger die Legitimation der Politik gewährt sehen. Hierfür benötigen wir internationale Zusammenarbeit.

## Literatur

*Shinohara, Hajime (2004) »Politologie für Bürger«, Tokyo, Iwanami.*

*Shinohara, Hajime (Hrsg.) (2012) »Herausforderung der Deliberativen Demokratie: Neue Formen der Politik, die durch Mini-Publics möglich werden.« Tokyo, Iwanami.*

*Shinoto, Akinori (2012) »Shimin togikai (Kurzplanungszellen)«, S. 99--115 in: Shinohara (Hrsg.) 2012.*

*Shinoto, Akinori (2014), »Deliberative Bürgerforen in Japan: Ein Kompaktmodell?«, S. 213--133 in: Dienel u.a. (Hrsg.) »Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren«, Muenchen, Oekom*

## Autor

---

**Prof. Dr. Akinori Shinoto** ist Hochschullehrer an der Beppu University Japan und Mitbegründer des »Netzwerk zu Forschungen und Aktivitäten zu Mini-Publics in Japan«.

## Kontakt

Prof. Dr. Akinori Shinoto  
Beppu University/Japan  
E-Mail: [akishino@ctb.ne.jp](mailto:akishino@ctb.ne.jp)

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft  
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers  
Ellerstr. 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)