

# »Partizipationsboom« in Japan: Zur (Un)Möglichkeit einer Bürgerselbstverwaltung

Participation Boom in Japan: Citizens' Autonomy  
and Political Empowerment?

*Caroline Haufe und Gesine Foljanty-Jost*

*Citizens' autonomy has not only been debated and postulated as a condition for substantial local autonomy by scholars of political science but also within everyday political practice for more than ten years in Japan. As a normative goal, citizens' autonomy refers to the involvement of citizens as actors in politics. Therefore it has always implied complex forms of participation in local decision making processes which range from providing citizens with information on plans and future projects envisioned by the local authority to conferring certain rights and self administrative tasks on citizens' committees and boards.*

*Following this debate, this paper is a contribution to the question of whether and to what extent new modes of participation in local politics, which have experienced a boom in the last 15 years, can live up to the challenge of realizing citizens' autonomy. In order to answer this question, firstly, an attempt is made to reconstruct the development of and changes in the concept of the term citizens' autonomy itself, which refers to the democratic empowerment of citizens on the local level. Secondly the meaning and the use of the term 'participation' within the Japanese debate on citizens' participation will be explained. Thirdly, current methods of participation will be presented and their characteristics will be highlighted. Tōru Satō's typology of participation is used to categorize the above-discussed new types of participation along with the degree of citizens' involvement in order to make statements on their implications for the realization of citizens' autonomy. Finally, this paper shows that under the current*

*conditions of dominant local authorities, most of the booming new opportunities for participation can be regarded as just the first step on the path to the implementation of citizens' autonomy: at present, the function of the widely-touted new modes of participation is primarily limited to communication.*

## 1. Einleitung

*Auch die Beziehungen zwischen Staat und Kommunen<sup>1</sup> müssen sich ändern. Es handelt sich um einen grundlegenden Wandel von einer vertikalen Beziehung, in der der Staat Vorrang vor den Kommunen hat, hin zu einer neuen partnerschaftlichen Beziehung des auf gleicher Augenhöhe miteinander Kommunizierens. Gleichzeitig muss damit ein Ort gleichberechtigten Beratens institutionalisiert werden. Dieser Reform liegt ein neues Konzept des Bürgers als Subjekt zugrunde, wonach der Bürger die Verantwortung für die Zukunft der Stadt oder des Dorfes, in der oder dem er wohnt, selbst übernimmt. (SHUSHŌ KANTEI 2009)*

Dieses Zitat aus der Regierungserklärung des ersten Premierministers der neuen japanischen Regierung der Demokratischen Partei nach nahezu 54-jähriger ununterbrochener Regierungsführung durch die Liberaldemokraten greift ein Problemfeld der japanischen Innenpolitik auf, das seit etwa 20 Jahren Gegenstand verschiedenster Reformbemühungen ist. Die Fokussierung auf den Bürger und der Appell an seine Eigenverantwortlichkeit im Rahmen der Gestaltung lokaler Lebensverhältnisse ist verknüpft mit einer Neubestimmung der Stellung der Kommunen im politischen System Japans. Es geht um die Aufwertung der Kommunen als gleichberechtigte Verwaltungsebene und damit um die Einlösung des Gebots der kommunalen Selbstverwaltung, wie es in der japanischen Nachkriegsverfassung formuliert, tatsächlich jedoch nie realisiert worden ist.

1. In der japanischen Rede wird der Begriff *chihō jichitai* verwendet. Im Deutschen wird der Begriff als Gebietskörperschaft übersetzt. Er umfasst sowohl die Ebene der Städte und Gemeinden, als auch die mit den deutschen Regierungsbezirken vergleichbaren Präfekturen (*todōfuken*). Präfekturen sind als Ebene zwischen Zentralverwaltung und Kommunen für weiträumige bzw. überregionale Aufgaben in Bereichen wie Regionalentwicklung und Infrastruktur zuständig, wogegen die eigentliche kommunale Ebene mit Städten, Dörfern und Gemeinden (*shichōson*) für sämtliche bürger- und alltagsnahen Aufgaben verantwortlich ist. Solange von kommunaler Selbstverwaltung gesprochen wird, sind beide Ebenen gemeint. Gegenstand der hier vorliegenden Untersuchung ist die Ebene der Städte, Dörfer und Gemeinden.

Neu ist das Programm nicht. Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung ist seit dem 19. Jahrhundert integraler Bestandteil der Modernisierungs- und Demokratisierungsdiskurse des Landes. Normativ haben sich Fragen nach einer effizienten Verwaltung, einer rationalen Arbeitsteilung zwischen den Verwaltungsebenen sowie dem Verhältnis von Bürger und Staat ergeben. Nach der Kriegsniederlage 1945 galt die kommunale Selbstverwaltung als Vehikel der Demokratisierung. Im Jahr 2009 wurde sie immer noch als politisches Programm der Zukunft formuliert. Die Idee der Selbstverwaltung erhielt nun aber im Kontext dreier großer, thematisch verwandter Debatten eine neue Akzentuierung. Gemeint sind die Dezentralisierungsdebatte (FOLJANTY-JOST 2006), die Governance-Debatte über den Wandel gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Koordination und Steuerung (HAUFE 2011) sowie die Debatte über Bürgerpartizipation, die einerseits auf verschiedene Phasen und Akteure verweist (MAKITA 2009) und andererseits auf unterschiedliche theoretische Traditionen (HARADA et al. 2006) wie z.B. deliberative und partizipative Demokratietheorie, Sozialkapital (SAKAMOTO 2010), bürgerschaftliches Engagement (Tsubogō 2006) und Ressourcen aber auch empirische Zugänge (z.B. IKEDA et al. 2008) zurückgreift. Die Debatten, die im Übrigen nicht nur in Japan, sondern auch in Nord- und Westeuropäischen Ländern geführt werden, werden durch zwei gemeinsame Perspektiven verbunden. Zum einen wird die Leistungsfähigkeit von Demokratie und Staat bzw. Kommunen infolge einer zunehmenden Komplexität von Problemlagen zunehmend hinterfragt. Und zum anderen soll neuen Partizipationsbedürfnissen der Bürger bedingt durch wachsende individuelle Kompetenzen Raum durch die Bereitstellung von Anreizsystemen und günstigen infrastrukturellen Rahmenbedingungen gewährt werden. Vor diesem Hintergrund wird als Voraussetzung für die Umsetzung einer kommunalen Selbstverwaltung die Einbeziehung des Bürgers in die kommunale Selbstverwaltung als Mitgestalter und Mitentscheider gefordert. Bürgerselbstverwaltung wird in diesem Kontext als ein auf basisdemokratischen Strukturen beruhender Prozess verstanden, der mit der Information von Bürgern über anstehende Planungen und Vorhaben der Stadt einsetzt und bis zur Übernahme von Selbstverwaltungsaufgaben durch Bürgergremien und Leistungserbringung durch Bürger(gruppen) reicht. Die jüngste Ausweitung der konventionellen politischen Partizipation jenseits der unkonventionellen Formen der 1970er Jahre setzte in den 1990er Jahren ein und lässt sich weltweit in demokratisch verfassten Ländern beobachten (vgl. z.B. für Deutschland VAN DETH 2009, für Japan SHINOHARA 2010). Dabei löst sich die Grenze zwischen politischer und sozialer Partizipation zugunsten einer Ausweitung der politischen Partizipation durch ein breites Bürgerengagement auf. Bürgerbeteiligung erscheint für beide Akteure – Bürger und Verwaltung – nahezu als

Pflicht. Richtet man den Fokus auf die lokale Ebene, so lassen sich seit etwa einer Dekade eine Fülle neuer Beteiligungsangebote der Kommunen beobachten, die sich im Hinblick auf Ziel und Zielgruppe, Form der Mitgestaltung sowie Reichweite deutlich unterscheiden, normativ aber übereinstimmend den Bürger als Partner der Verwaltung definieren.

Der vorliegende Beitrag setzt an dieser Diskussion an und fragt, ob und wieweit die unterschiedlichsten Partizipationsangebote auf kommunaler Ebene in Japan, die seit etwa 15 Jahren geradezu »boomen«, dem Anspruch auf Bürgerverwaltung (*jūmin jichi* oder *shimin jichi*) gerecht werden (können). Zur Beantwortung der Frage wird zunächst die Entwicklung der Idee Bürgerselbstverwaltung als basisdemokratisch orientierte Stärkung der Bürger vor Ort seit den 1970er Jahren rekonstruiert und die Bedeutung und Verwendung des Begriffes Partizipation in der aktuellen Partizipationsdebatte dargelegt. Anschließend werden die neuen Beteiligungsformen vorgestellt und deren Charakteristika herausgearbeitet. Bei der Diskussion von Chancen und Grenzen der neuen Beteiligungsmodi wird auf das Beteiligungsmodell von SATŌ (2005a) zurückgegriffen, um eine Typologisierung der neuen Partizipationsformen vorzunehmen und Aussagen hinsichtlich ihrer Bedeutung für eine Ermöglichung von Bürgerselbstverwaltung bzw. über den Zusammenhang zwischen Partizipationsformen und dem Ausmaß der Bürgerselbstverwaltung treffen zu können. Dabei wird deutlich, dass die neuen Partizipationsangebote an die Bürger lediglich eine Zwischenstufe auf dem Weg hin zur Bürgerselbstverwaltung darstellen. Die Dominanz der Kommunen ist ungebrochen, die Beteiligungsangebote haben bislang vor allem kommunikative Funktion.

## 2. Bürgerselbstverwaltung und Partizipation

Der Begriff der Selbstverwaltung (*jichi*) wird klassischerweise in der Konnotation der kommunalen Selbstverwaltung verwendet und bezeichnet dabei das Verhältnis von Zentralregierung zu den Kommunen als unterster politischer Ebene (*dantai jichi*). Der Begriff der Bürgerselbstverwaltung spricht demgegenüber das Binnenverhältnis zwischen Kommune und Bürgern an und bezieht sich normativ auf die Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik als Mitgestalter der kommunalen Selbstverwaltung.

Im politischen System Japans ist die kommunale Selbstverwaltung im Sinne eines Selbstgestaltungsraums der Kommunen in Abgrenzung zum Zentralstaat programmatisch in Art. 92 garantiert. In Art. 93 werden mit der Direktwahl von (professionellen) Stadträten und Bürgermeistern sowie der Möglichkeit ihrer Ab-

wahl in Ergänzung zu dem Prinzip der repräsentativen Demokratie für die kommunale Ebene Elemente direkter Demokratie eingeführt. Art. 94 sieht im Rahmen der bestehenden Gesetze eine kommunale Gesetzgebungskompetenz in Form von Satzungen (*jōrei*) vor, die den Stadt- und Gemeinderäten die Möglichkeit einräumt, ergänzend zu bestehenden Gesetzen oder auch innovativ über bestehende Gesetze hinausgehend spezifische, räumlich begrenzte rechtsverbindliche Regelungen zu verabschieden. Art. 96 führt das Referendum auf nationaler Ebene für eine Novellierung der Verfassung ein. Art. 95 garantiert das Referendum auf kommunaler Ebene, wonach das Parlament Sondergesetze für einzelne Gebietskörperschaften nur nach Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten der betreffenden Gebietskörperschaften verabschieden kann (z.B. Nagasaki International Culture City Reconstruction Law oder National Capital Construction Law).

Die Details der kommunalen Selbstverwaltung wurden im Gesetz über die Kommunale Selbstverwaltung (*chihō jichihō*, 1947) formuliert. In Konkretisierung der Verfassung wird u.a. die Stellung der Räte gegenüber den Bürgermeistern gestärkt sowie die infolge der Kriegszeit ideologisch besetzten und politisch missbrauchten staatlichen Aufgabenfelder wie öffentliche Sicherheit und öffentliches Bildungswesen den Kommunen übertragen. Mit der Übertragung verbindet sich die Erwartung, dass eine Demokratisierung der Gesellschaft durch eine Dezentralisierung institutioneller Zuständigkeiten befördert werden könne.<sup>2</sup> Neben den verfassungsmäßig garantierten Formen direkter Demokratie sieht das Gesetz neben der Direktwahl der Bürgermeister das Bürgerbegehren (*chokusetsu seikyū*) vor. Es ist vor allem für die Einleitung von Verfahren der Amtsenthebung von Bürgermeistern, Räten oder Verwaltungsbeschäftigten, der Vorlage und Aufhebung von Satzungen, sowie der Durchführung von Innenrevision und der Veröffentlichung der Ergebnisse bedeutsam (SHINDŌ 2002: 187).

Der Begriff Bürgerselbstverwaltung (*shimin jichi* bzw. *jūmin jichi*) ist indessen ein Begriff, der seit den 1970er Jahren programmatisch verwendet wird, um eine neue Akzentuierung von Selbstverwaltung vorzunehmen: es geht um die basisdemokratische Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Rückgriff auf den Bürger als zentralen Akteur. Dieser Zugang geht auf die Erfahrungen mit lokalen Bürgerinitiativen in den 1960er und 1970er Jahre zurück, die durch direkte Aktionen für die Wahrung ihrer Lebensqualität neue Formen der Beteiligung einführten. MATSUSHITA (1971: 224) bewertete sie als historisch epochal in dem Sinne, dass erstmals die Möglichkeit einer Bürgerselbstverwaltung durch die ak-

2. So wurden zunächst die Mitglieder der Schulausschüsse (*kyōiku iinkai*) öffentlich gewählt. Die Direktwahl wurde 1956 im Zuge der Novellierung des Gesetzes über die kommunale Schulverwaltung (*chihō kyōiku gyōseihō*) in ein Ernennungssystem überführt (vgl. DUKE 1973: 129–130).

tive Beteiligung der Bürger erprobt wurde. Er kommentierte normativ: »Selbstverwaltungskörperschaften sind definitiv keine Zuliefereinrichtungen des Staates, sondern müssen Selbstverwaltungsorgane der Bürger sein«. Neben Matsushita, als einem der bedeutendsten akademischen Protagonisten einer Bürgerselbstverwaltung, waren vor allem die Beiträge des Politikwissenschaftlers HAJIME SHINOHARA (1977) wichtig, der die Bedeutung der Bürgerinitiativen der 1970er Jahre als neue Formen bürgerschaftlicher Selbstbestimmung vor allem im Kontext der politischen Kultur Japans hervorhob. Danach signalisieren die Bewegungen den schwierigen Übergang von einer ursprünglich passiven bzw. konsumtiven Haltung der Bürger gegenüber den politischen Entscheidungsträgern hin zu einer aktiven politischen Teilhabe, die laut Shinohara für Japaner angesichts der anti-demokratischen, bürokratischen Tradition des Landes ein schwerer Kampf sei (SHINOHARA 1977: 78–80). Bereits Shinohara bezog sich in seinem Entwurf zur Bürgerselbstverwaltung auf die Partizipationsleiter von ARNSTEIN (1969),<sup>3</sup> die er zur damaligen Zeit von acht auf drei Stufen verkürzte, nämlich die Phase der Nicht-Teilnahme, der formellen Beteiligung sowie die Phase der Macht der Bürger (SHINOHARA 1977: 118). Der Entwurf ist im Zuge der Zunahme an Beteiligungsangeboten der Kommunen an die Bürger seit den 1970er Jahren erweitert und modifiziert worden und dient noch heute als theoretischer Rahmen zur Analyse unterschiedlicher Formen von Partizipation. Gemeinsam ist diesen Konzepten (für einen Überblick vgl. SATŌ 2005a: 22–23), dass sie unterschiedliche Formen der Beteiligung identifizieren, und zwar Formen der reinen Informationsbereitstellung, der einseitigen Meinungsäußerung durch die Bürger ohne Reaktion der Verwaltung, der beiderseitigen Meinungsäußerung im Sinne einer Antwortreaktion der Verwaltung auf Bürgermeinungen, der beratenden Teilhabe in Untersuchungsausschüssen, der Partizipation in Form von Partnerschaften als auch der Partizipation an Planungs- und Satzungsgebungsprozessen. Sie unterscheiden zwischen formaler Partizipation, begrenzter und realer Partizipation. Unter formaler Partizipation (*keishiki sankā*) werden in Fortführung von SHINOHARA (1977) Formen der Beteiligung verstanden, die dem

3. Die US-Amerikanerin SHERRY R. ARNSTEIN lieferte mit ihrem Artikel »A Ladder of Citizen Participation« (1969) eine einflussreiche Definition und Typologisierung von Partizipation und prägte die wissenschaftliche Debatte über Partizipation maßgeblich. Sie unterscheidet zwischen acht Stufen. Die beiden untersten nennt sie Manipulation (1) und Therapie (2), welche nicht als Partizipation gelten können (Non-Participation). Die Stufen (3) und (4), Informieren und Konsultation, fasst sie unter dem Begriff Alibipolitik zusammen. Sie dienen lediglich dem Informieren und der Meinungsäußerung. Die Beschwichtigung (5) zählt ebenfalls zur Alibipolitik; Bürger können zwar Empfehlungen aussprechen, jedoch nicht entscheiden. Weiter oben auf der Leiter folgen Stufen der Bürgermacht mit zunehmendem Einfluss an Entscheidung; Partnerschaft (6), Übertragung von Befugnissen (7) und Bürgerkontrolle (8).

Bürger Informationszugang, Teilnahme an Ausschüssen und Meinungsaustausch mit der Verwaltung ermöglichen. Begrenzte Formen der Partizipation werden vor allem in zeitlich und thematisch begrenzter projektbezogener Zusammenarbeit von Bürgern und Verwaltung gesehen. Schließlich ist »reale Partizipation« in dieser Begrifflichkeit die verbindliche und gleichberechtigte Beteiligung des Bürgers beispielsweise bei der Formulierung von Gemeindecaputungen. Dieser Systematik folgend bleibt die Bewertung der sogenannten Ära der Kommunen (*chihō jichi no jidai*), also der 1980er Jahre, kritisch (TAMANO 2007; TSUBOGŌ 2006). Mit Ausnahme weniger Kommunen (z.B. Mitaka, Präfektur Tōkyō) bestand die Aufgabe der Bürgerselbstverwaltung über Gemeindezentren in dem Aufzeigen von lokalen Problemen. Auf deren Lösung durch die Verwaltung hatten die Bürger – sei es über Bürgerzentren oder dialogartige Partizipationsformen – jedoch wenig Einfluss, da die Verwaltungen den Vorschlägen und Positionen der Bürger weder folgen noch diese beachten mussten. Bürgerpartizipation wurde zwar öffentlich diskutiert, fand aber faktisch nicht statt. Der Bürger wurde nicht als Konsument und Gestalter, Entscheider oder gar Träger der Öffentlichkeit gesehen. Beschlussfassung und öffentlicher Raum lagen allein in der Verantwortung der Verwaltung (TAMANO 2007: 43). Von der Realisierung einer Bürgerselbstverwaltung zu dieser Zeit kann daher nicht gesprochen werden, wenngleich eine Mobilisierung von Einwohnern einer Kommune bejaht wird (TAMANO 2007: 37–38).

Trotz der in den 1990er Jahren mit der Revision des Stadtplanungsgesetzes (*toshi keikakuhō*)<sup>4</sup> und dem Informationsoffenlegungsgesetz<sup>5</sup> verbesserten Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung sowie der Etablierung von »Zusatzsystemen der Partizipation« (SATŌ 2007: 46), schwingt bis heute bei den Debatten zur Bürgerselbstverwaltung die Konnotation einer Utopie mit. Dabei wird auf zwei grundlegende Hindernisse auf dem Weg zu ihrer Realisierung in der politischen Realität verwiesen. Zum einen liegt die Problematik darin, dass traditionell zwar die Kategorie des »Anwohners« (*jūmin*) existiere, die den Menschen in seiner unmittelbaren Lebensumwelt bezeichne, das Konzept des »Bürgers« im europäischen Sinne

4. Die Revision (1992) schreibt eine Partizipation der Bürger an der Formulierung und Gestaltung von kommunalen Plänen wie dem Stadtleitkonzept, Basisplan, Plänen verschiedener administrativer Bereiche bzw. dem Masterplan vor.
5. Das Gesetz über die Informationsoffenlegung (*gyōsei kikan no hoyūsuru jōhō no kōkai ni kansuru hōritsu* oder kurz *jōhō kōkaihō*) wurde 1999 verabschiedet und trat 2001 in Kraft. Es berechtigt die Bürger, mit einigen Ausnahmen wie dem Schutz der Privatsphäre, der nationalen Sicherheit u.a., auf nationaler Ebene Einblick in alle Unterlagen der Verwaltung zu fordern, sieht jedoch nicht vor, dass die Verwaltung sämtliche Dokumente aktiv zur Verfügung stellt. Für die Bürger fallen zum Zeitpunkt der Antragstellung und bei Einsichtnahme selbst Bearbeitungsgebühren an (vgl. SŌMUSHŌ E-GOV 2009).

eines politisch emanzipierten Subjekts jedoch nur schwach ausgeprägt (ISOMURA und HOSHINO 1982: 112–113) und folglich ein Beteiligungspotenzial über das Wohnumfeld bzw. den Wohnort hinaus nur wenig vorzufinden sei. Zum anderen wird auf die enge Verflechtung zwischen zentralstaatlicher und kommunaler Ebene und die sich daraus ergebene unvollkommene Verwirklichung einer lokalen Selbstverwaltung hingewiesen (NAKAMURA 2004: 19). Als Argumente werden die hohe Finanzabhängigkeit der Kommunen, die geringen kommunalen Gestaltungsspielräume sowie der hohe Anteil sogenannter zur Implementation übertragener Aufgaben der Zentralverwaltung (*kikan inin jimū*) angeführt (FOLJANTY-JOST 2006). Die skeptische Haltung gegenüber der Möglichkeit einer Bürgerselbstverwaltung zieht sich bis in die aktuellen Debatten über das Beteiligungspotenzial im Rahmen der Kommunalreformen. Bislang überwiegt die Forderung nach Ausweitung und Sicherung von Selbstverwaltungsrechten der Kommunen im Verhältnis zur Zentralregierung, wogegen die Forderung nach einer Stärkung der Bürgerbeteiligung im Binnenverhältnis mit der Kommunalverwaltung unterbelichtet geblieben sei (SUEYOSHI 2002). YAMAMOTO (2008: iv) verweist darauf, dass selbst im Zuge der umfassenden Gebietsreform gegenwärtig nach wie vor auf die vertikale Dezentralisierung, d.h. die Neubestimmung der Funktionsteilung zwischen den Verwaltungsebenen, fokussiert wird.

Trotz dieser kritischen Äußerungen ist nicht zu übersehen, dass seit mehr als zehn Jahren in zahlreichen Kommunen ein wahrer Boom von Partizipationsmöglichkeiten zu beobachten ist, die es auf anderen Systemebenen nicht gibt. Die Gründe dafür sind vielfältig: Die zunehmend komplexen Problemlagen infolge diversifizierter Bedürfnisse der Bürger einerseits und die limitierten Partizipationsformen jenseits von Wahl und Protest andererseits wirk(t)en als Katalysator für Beteiligung in der nicht-politischen Sphäre. Seit den 1970er Jahren und verstärkt in den 1980er Jahren ist im Gegensatz zu vorherigen protesthaften Formen ein Zuwachs an bürgerschaftlichem Engagement in den Bereichen Frauen, soziale Wohlfahrt, Behinderte, Gesundheit, Nahrungsmittel und Ernährung usw. zu verzeichnen, welches weniger auf Opposition denn auf praxisbezogener Zusammenarbeit mit dem Staat beruht (AVENELL 2010: 197). In der Hoffnung, einen Teil des Bedarfs an sozialen Dienstleistungen über diese neuen Bürgergruppen abdecken zu können, begann der Staat, diese Formen der Beteiligung durch die Gründung von Freiwilligenzentren im Sinne einer Engagement begünstigenden Infrastruktur und die Veröffentlichung von Berichten, die an die Selbstverantwortung der Bürger appellierten, zu unterstützen (AVENELL 2010: 202–203). In den 1990er Jahren haben sich nicht zuletzt infolge der UNCED-Konferenz in Rio (1992) die Partizipationsmöglichkeiten für Bürger erweitert. Bürgerbewegungen und -organisationen hätten sich hin zu



Bewegungen entwickelt, welche nicht nur anklagen und beschuldigen, sondern selbst auch Handlungs- und Lösungsvorschläge unterbreiten (Tsubogō 2006: 43). In der Debatte über die japanische Zivilgesellschaft wird immer wieder auf das Hanshin-Awaji-Erdbeben (1995) hingewiesen, welches die Inkompetenz der desorganisierten Regierung zeigte und gleichzeitig eine Unzahl von freiwilligen Helfern und Aktivitäten öffentlich sichtbar machte und nicht zuletzt einen Boom freiwilligen Engagements in Japan auslöste (vgl. Foljanty-Jost und Haufe 2006). Dieses Ereignis beförderte maßgeblich die Stärkung der Zivilgesellschaft durch gesellschaftliche Anerkennung und Verrechtlichung von Verfahrensregeln (NPO-Gesetz von 1998, letzte Revision 2011). Im Zuge der Dezentralisierungsreform und der damit verbundenen Erweiterung der Selbstverwaltungsrechte der Kommunen nach 2000 hat sich die Umsetzung neuer Beteiligungsangebote zudem deutlich beschleunigt. Wachsende Politikverdrossenheit und geringe politische Partizipation<sup>6</sup> sind Entwicklungen, die Kommunen zunehmend unter Druck setzen, ihre politische Legitimität, Responsivität und schließlich in ökonomischer Hinsicht effiziente und effektive Planungsprozesse mittels neuer Partizipationsformen zu sichern und zu schaffen.

Diese Entwicklungen läuteten einen Paradigmenwechsel in der Kommunalpolitik ein, der unter dem Schlagwort *kyōdō* – Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bürger – inzwischen zu einer Institutionalisierung unterschiedlicher Beteiligungsformen geführt hat. Formen der Beteiligung des Bürgers an Prozessen der kommunalen Verwaltung und politischen Entscheidungsfindung werden begrifflich in der aktuellen japanischen Debatte sowohl als *sanka* (Beteiligung, Partizipation) als auch *sankaku* (Partizipation an Planungsprozessen) bezeichnet, aber ganz unterschiedlich kategorisiert:

Ōsugi (2007) unterscheidet Bürgerpartizipation bereichslogisch in soziale Partizipation (Engagement in der lokalen Gemeinschaft), politische Partizipation (Ausüben des Rechts zu wählen und gewählt zu werden) und Partizipation in administrativen Prozessen.

Satō (2005a) hingegen differenziert Bürgerbeteiligung jenseits der Formen der konventionellen politischen Partizipation entlang von zwei Achsen: zum einen nach Ort und Organisation, wo bzw. in der das Engagement stattfindet und zum anderen nach Phasen der Partizipation selbst. Er unterscheidet die vier Typen Be-

6. Geringe politische Partizipation lässt sich laut Ikeda et al. auf niedriges politisches Selbstvertrauen zurückführen. Sie beziehen sich dabei auf Umfragewerte, die geringes Vertrauen in die demokratische Verfasstheit des Staates, hohe Abneigung gegen die Mitwirkung in Politik, geringe Kenntnis über Politik und wenig Vertrauen in die eigene Fähigkeit zur politischen Beteiligung belegen (Ikeda et al. 2007).

teiligung in gemeinnützigen Organisationen wie NPOs und NGOs, individuelles Engagement in der lokalen Gemeinschaft, Teilhabe im Stadtrat als Nicht-Mitglied mittels Petitionen und Aufrufen (*seigan, chinjō*) sowie die Beteiligung an kommunalen Verwaltungsprozessen. Die Phasen der Partizipation unterscheidet er in die drei Stufen »Plan« (Agenda Setting, Planen, Entscheiden), »Do« (Umsetzung) und »See« (Evaluation) (vgl. Tab. 1). Die Relevanz der Unterteilung der Partizipation nach Phasen leitet SATŌ (2005a: 17) im Besonderen aus der Beteiligung der Bürger in administrativen Prozessen ab.

Wiederum beruft sich ICHIKAWA (2006) in seiner Darstellung von Bürgerbeteiligung auf die Typisierung des Soziologen Haruo Matsubara, der neben den im Gesetz zur Lokalen Selbstverwaltung verankerten Formen (Revisionsantrag (*kansa seikyū*) und Bürgerklage (*soshō seikyū*), die Anhörung und Bürgerumfrage sowie die Teilnahme von Bürgern an Beratungsausschüssen (*shingikai*) als auch an Referenden unterscheidet. Letzteres beschreibt er als originär »neue Form der Bürgerbeteiligung« (ICHIKAWA 2006: 216), die in den 1990er Jahren um weitere ergänzt wurde (Rahmensatzung, Public Comment usw.). Ähnlich wie Satō differenziert Ichikawa Partizipation in fünf Stufen: Informationsverbreitung und -erlangung, Maßnahmenformulierung, Entscheidung, Umsetzung bzw. Durchführung und Evaluation.

Andere Autoren unterscheiden Partizipation aus einer historischen Perspektive und differenzieren aufeinander aufbauende Entwicklungsstufen. SASAKI (2009: 280) differenziert erstens Oppositionsbewegungen im Sinne von örtlich begrenzten Anwohnerbewegungen (1960er Jahre); zweitens Bürgerbewegungen, die zum Teil weit reichende Forderungen durchsetzen (1970er Jahre), drittens Bürgerpartizipation, welche sich durch die Widerspiegelung der Bürgermeinungen in Plänen auszeichnet (späte 1980er Jahre); viertens die Partizipation von Bürgern in politisch-administrativen Planungsprozessen über öffentliche Ausschreibungen (*kōbō sankaku*) (1990er Jahre) und schließlich Partnerschaftsabkommen zwischen Bürgern und Kommunen. Er betont, dass hingegen nur in den zwei letzten Stufen eine reale Partizipation in Politik und Verwaltung auf der kommunalen Ebene stattfindet.

TABELLE 1: *Beteiligungsformen im politisch-administrativen Prozess*

Phase im politischen Prozess	Ziele aus Sicht der Verwaltung	Instrumente und Verfahren
Sammeln von Information ( <i>jōhō shūshū</i> )	Regelmäßiges Einholen von Vorschlägen und Meinungen der Einwohner, um sie als Basis für den politischen Entscheidungsprozess oder Maßnahmenentwurf zu verwenden	Informationstreffen Öffentliche Anhörung Umfrage, Anhörung Callcenter, Beratungsschalter Online-Konferenz
Politischer Entscheidungsprozess ( <i>seisaku kettei, ishi kettei</i> ) (PLAN)	Herstellen einer gemeinsamen Sicht von Verwaltung und Bürgern im gesamten Entscheidungsprozess (Entwurf, Diskussion, Beschluss). Erreichen von Verständnis auf Bürgerseite für die politische Maßnahme	Beratungsausschuss Bürgerkonferenz Workshop Public Comment Referendum
Implementation ( <i>seisaku shikkō</i> ) (DO)	Durchführung bestimmter Maßnahmen und Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienstleistungen unter Nutzung von Zeit, Know-how und Geld von Individuen, Vereinen, Privatunternehmen u.a.	Einrichtung eines Fonds für Stadtplanung Verwaltung von öffentlichen Einrichtungen durch den privaten Sektor Outsourcing von öffentlichen Dienstleistungen Unterstützung für Bürgergruppen Gemeinschaftsprojekte
Evaluation ( <i>seisaku hyōka</i> ) (SEE)	Feedback von Bürgern über Verwaltungstätigkeit zur Qualitätsverbesserung und Erhöhung der Responsivität von Verwaltungshandeln	Bürgerumfragen zur Zufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen Gremien mit Bürgerbeteiligung Ombudsmann-System

Quelle: in Anlehnung an SŌMUSHŌ JICHI GYŌSEI KYOKU CHI'IKI SHINKŌKA (2005: 3-4).

Aus den unterschiedlichen Typisierungen von Bürgerpartizipation lassen sich folgende Gemeinsamkeiten für die aktuelle Debatte über neue Partizipationsformen herausstellen: Bürgerpartizipation impliziert im Allgemeinen die direkte Beteiligung im politisch-administrativen Prozess auf kommunaler Ebene in allen Phasen vom Agenda Setting bis zur Evaluation. Damit wird Partizipation nicht als ein instrumenteller Begriff gefasst, wonach der Schwerpunkt auf dem Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung liegt, sondern als ein Begriff, der über die enge Sphäre der Politik hinaus geht. Partizipation ist damit auch die Beteiligung der Bürger in verschiedenen Gesellschaftsbereichen (vgl. VAN DETH 2009: 143)

und schließt die Persönlichkeitsentwicklung, die Selbstverwirklichung und einen Lernprozess der Beteiligten nicht aus. Der Modus und die Konstellation der Beteiligung variieren je nach Phase im politischen Prozess. Während in der Phase des Informationsaustauschs und in der Evaluationsphase zwischen der Verwaltung und der gesamten lokalen Bürgerschaft ein relativ offener Austausch vorgesehen und entsprechend eine freiwillige, oft auch repräsentative Beteiligung angestrebt wird, richtet sich das Beteiligungsangebot in den Phasen der politischen Planung und Implementierung an Vereine, Bürgergruppen sowie engagierte Individuen. Neue Formen ersetzen dabei die »traditionellen«, konventionellen Formen nicht, tatsächlich sind sie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie zu sehen.

### 3. Partizipationsboom in den Kommunen: ein Überblick

Im Folgenden werden Formen der Beteiligung von Bürgern an Belangen ihrer Kommune analog zum Verlauf des politisch-administrativen Prozesses unter Berücksichtigung entscheidender Merkmale beschrieben.

#### 3.1 Informationsaustausch als Voraussetzung für Beteiligung

In der für das Agenda Setting unmittelbar relevanten Phase der Informationssammlung informiert die Verwaltung alle Bürger frühzeitig über mögliche Initiativen mittels verschiedener Medien wie z.B. Amtsblatt, Homepage, Aushänge. Damit sollen die wesentlichen informationellen Voraussetzungen für jede Form der Beteiligung garantiert werden. Dieser Prozess ist als doppelter Prozess angelegt: die Verwaltung versetzt die Bürger durch frühzeitige Informationen in die Lage, sich als Partner für weitere Phasen des politischen Entscheidungsprozesses zu qualifizieren, umgekehrt erhält sie dadurch frühzeitig Kenntnisse über mögliche Interessenkonflikte oder spezifische Problemkonstellationen.

In der kommunalpolitischen Praxis existiert eine Vielzahl von Instrumenten, mit deren Hilfe Informationssammlung und Informationsbereitstellung organisiert werden: relativ offen und an alle Bürger gerichtet sind die Internet-Auftritte der Kommunen, welche über aktuelle Entwicklungen im Stadtrat und der Verwaltung berichten, und zudem eine direkte Kontaktaufnahme zur Verwaltung anbieten. Hinzu kommen in einem späteren Stadium des Agenda Settings gezielt thematische Informationsveranstaltungen und Umfragen unterschiedlicher Reichweite.

Öffentliche Anhörungen (*kōchōkai*) zur Einholung von Bürgermeinungen sind zwar gesetzlich verpflichtend, jedoch kann nicht von einer substanziellen Partizipationsform gesprochen werden, da sie weder der Auseinandersetzung zwischen Bürgern und Verwaltung dienen, noch Bürger in diesem Verfahren Antworten auf ihre Fragen erhalten (MAEDA et al. 2008). Oft werden zusätzlich Symposien und Foren (*shinpojiumu, fōramu*) ins Leben gerufen, um in der lokalen Öffentlichkeit einen Dialog zwischen Fachverwaltungen und Bürgern zu initiieren. Nicht selten werden Experten aus der Wissenschaft eingeladen. Regelmäßige, lokale, informelle Diskussionsforen (*chikubetsu kondankai*), welche progressive Kommunen schon in den 1970er Jahren einführten (AVENELL 2010: 185–187) und nun nahezu in jeder Kommune zu finden sind, dienen dem persönlichen Austausch zwischen Verwaltungsrepräsentanten – zumeist dem Bürgermeister – und den Anwohnern. Die Mehrzahl dieser Verfahren ist rein informativ angelegt und hat, wenn nicht eingebettet in längerfristige Partizipationsformen (z.B. Bürgerkonferenzen) keinen maßgeblichen Einfluss auf den Prozess der Politikformulierung (vgl. SATŌ 2005a).

Bei den so genannten Workshops (*wākushoppu*), erörtern Verwaltung und über ein Ausschreibungsverfahren ausgewählte Bürger gemeinsam an einem Nachmittag oder Wochenende eine Problemstellung. Ziel ist es, in einem gemeinsamen Lernprozess einen Zusammenhang zwischen Hintergründen, dem Problem selbst sowie Lösungen zu erstellen. Aus Sicht der Verwaltung sollen diese Formen des Informationsaustauschs Transparenz von Verwaltungshandeln erhöhen und zu einem frühen Zeitpunkt Interessen und Vorschläge der Bürger eruieren. Bürger haben über diese Formen des Informationsaustauschs zunächst kaum direkten Einfluss auf Planung, Umsetzung und Evaluation von administrativen Maßnahmen (vgl. SATŌ 2005a).

Gleichwohl ist die relativ formale Unverbindlichkeit des Austauschs insofern mehr als Symbolik, als dass durch das Informationsoffenlegungsgesetz der rechtliche Anspruch des Bürgers auf die Offenlegung von Informationen durch die Verwaltung gesichert ist. Information stellt in dieser Kombination aus allgemeinen Informationen, gezieltem Informationsaustausch und rechtlicher Absicherung die Basis für weitere Stufen der Bürgerpartizipation in den Phasen der Planung, Umsetzung und Evaluation dar (vgl. ICHIKAWA 2006: 217–216).

### 3.2 Beteiligung an der politischen Entscheidungsfindung (PLAN)

Partizipation in der Entscheidungsphase bedeutet, dass die Position der Bürger in kommunikativen Prozessen Eingang in Verwaltungsplanungen und -entschei-

dungen finden soll. Sie richtet sich an jeden Bürger, d.h. die teilnehmenden Bürger sind als Individuen angesprochen, nicht als Vertreter kollektiver Interessen. Institutionell sind für die kollektive Meinungsbildung unterschiedliche Verfahren, Gremien und Orte vorgesehen. Die Varianz zwischen den Kommunen sowie zwischen einzelnen Typen im Hinblick auf Dauer, thematischer Ausrichtung, Verbindlichkeit und Zusammensetzung ist groß.

#### – Referenden

Am weitreichendsten sind formalisierte direktdemokratische Verfahren wie das Bürgerbegehren und Referendum. Beide sind nicht neu, haben jedoch im Zuge der Dezentralisierungsreformen einen deutlichen Bedeutungszuwachs erhalten. Das Referendum hat sich als Instrument der politischen Willensbildung in lokalen Alltagsfragen durchgesetzt; seit 2000 hat sich die Zahl sprunghaft auf inzwischen mehr als 300 Fälle erhöht. YAMAMOTO (2008: 58) sieht darin eine direkte Folge der Verabschiedung des Sondergesetzes über die Gemeindefusion (*shichōson gappei tokubetsuhō*) von 2002, das die Durchführung von Referenden in den betroffenen Kommunen zur Klärung der Zustimmung bzw. Ablehnung fordert.

Die Durchführung der lokal begrenzten Referenden hat die Diskussion über eine Stärkung basisdemokratischer Formen der Beteiligung neu belebt. Während dieser Typ von Referendum im Zusammenhang mit der Dezentralisierungsdebatte problematisiert worden ist, weil er nach Ansicht von Verwaltungswissenschaftlern nur schlecht mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie vereinbar ist, wird gleichzeitig von den Protagonisten einer »wahren« lokalen Selbstverwaltung normativ argumentiert, dass eine »echte« kommunale Selbstverwaltung zwingend mit der Institutionalisierung eines bindenden Referendums verknüpft sei (IMAI 2004: 77). Die neuen kommunalen Rahmensatzungen sehen inzwischen mehrheitlich das Referendum als direkte Partizipationsmöglichkeit vor. Der Status des Ergebnisses eines Referendums bleibt jedoch vage. So heißt es in den am weitesten gehenden Satzungen von Yoshikawa und Kashiwazaki (Präfektur Niigata) lediglich, der Gemeinderat und der Bürgermeister sollten das Ergebnis »respektieren« (*sonchō suru*), d.h. sie haben den Charakter von Meinungsbildern. Gleichwohl argumentiert HARADA (2005: 77) dagegen, dass sich faktisch kein Bürgermeister über die Ergebnisse völlig hinwegsetzen könne.

#### – Public Comment-Verfahren

Das so genannte Public Comment Verfahren (*paburikku komento*), seit 1999 auf nationaler Ebene, seit 2000 auf präfekturaler wie kommunaler Ebene praktiziert, soll den Bürgern neben den konventionellen Beteiligungsformen die Teilhabe an der

Entscheidungsfindung ermöglichen. Mit diesem Verfahren verpflichtet sich eine Stadtverwaltung, grundlegende Planungsvorhaben in einzelnen Verwaltungs- und Politikfeldbereichen vor deren Beschluss, Revision oder Abschaffung zur Einsicht freizugeben. Die Bürger haben dann die Option, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ihre Meinungen und Anfragen einzureichen. Eingegangene Anfragen und Anmerkungen muss der Stadtrat in die abschließende Diskussion über die Verabschiedung bzw. Revision der oben genannten Vorhaben einbeziehen. In einer zunehmenden Anzahl von Kommunen ist die Institution des Public Comments in Rahmensatzungen festgeschrieben.

Dennoch wird Kritik geäußert, da Anfragen seitens der Bürger und Antworten der Stadt oft erst nach der Beschlussfassung veröffentlicht werden (vgl. ŌSUGI 2007: 19; SATŌ 2005a). Insgesamt wird das Public Comment-Verfahren als ein System bewertet, welches eine neue Möglichkeit der Meinungsäußerung eröffnet und eine gemeinsame Informationsgrundlage von Verwaltung und Bürgern schafft. Transparenz im Verwaltungssystem können so verbessert werden.

#### – Beratungsausschüsse

Die Institution der so genannten administrativen Beratungsausschüsse (*shingikai*) ist ein auf allen Verwaltungsebenen etabliertes Verfahren zur Entscheidungsvorbereitung. Auf kommunaler Ebene repräsentieren administrative Beratungsausschüsse die konventionelle Form der konsensualen Entscheidungsfindung. Ihre Mitglieder werden vom Bürgermeister ernannt und setzen sich vor allem aus Vertretern der lokalen Wirtschaft, Wissenschaft und den Medien zusammen. Der Abschlussbericht eines Ausschusses geht direkt in die Entscheidung des Stadtrats ein. Mit dem neuen Gesetz zur Kommunalen Selbstverwaltung (2000) öffnen Kommunalverwaltungen und Stadträte nun zunehmend jene Beratungsausschüsse für Bürger, die Fragen wie die Einführung und Umsetzung neuer Satzungen oder politischer Maßnahmen erörtern, d.h. sie vergeben einen Teil, zuweilen auch alle Plätze, über öffentliche Ausschreibungen an Bürger.<sup>7</sup> Im Vergleich zu der bisherigen Praxis, nach der Vertreter der Verwaltung und handverlesene Berater und Experten aus der Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen berieten, ist die Teilnahme von Bürgern an Beratungsausschüssen nicht nur als Zugewinn hinsichtlich der Informationsoffenlegung zu bewerten. Vielmehr erhalten Bürger eine direkte Stimme in einem Gremium, das traditionell für den politischen Entscheidungsprozess von zentraler Bedeutung ist (vgl. ŌSUGI 2007: 18).

7. Bürger stellen heute ca. 4 % der Teilnehmer an kommunalen Stadtplanungsausschüssen (*toshi keikaku shingikai*), deren Beteiligungsangebot im Zuge von öffentlichen Ausschreibungen jetzt gesetzlich vorgeschrieben ist (NIHON TOSHI SENTĀ 2005: 76).

Trotz des Einbeziehens der Bürger in die bis dato exklusiven Gremien wird folgende Kritik geäußert: Aufgrund der beschränkten Anzahl der Plätze kann immer nur ein kleiner Teil der Bürger partizipieren, infolge dessen können Bürgermeinungen in den Beratungsausschüssen nie repräsentativ abgebildet werden. Zudem sei der Prozess der Auswahl der sich auf die öffentliche Ausschreibung bewerbenden Bürgermitglieder nicht transparent oder bliebe gar unbekannt (MAEDA et al. 2008: 78). Zeitliche und örtliche Vorgaben schränken zusätzlich eine mögliche Teilnahme von Bürgern ein. Darüber hinaus ist meistens die Anzahl und Dauer der stattfindenden Ausschusssitzungen von vornherein festgelegt, wodurch Möglichkeiten der Diskussionsführung eingeschränkt werden. Schließlich gilt für diese Gremien wie für die bisherigen Beratungsgremien auch, dass die Verwaltung aufgrund ihres Informationsvorsprungs, ihrer Funktion als Berichterstatter und Protokollführer, das Verfahren generell dominiert.

– Bürger- und Stadtteilkonferenzen

Neben den Beratungsausschüssen ist seit Ende der 1990er Jahre vermehrt die Einberufung so genannter Bürgerkonferenzen (*shimin kaigi*) zu beobachten. Ursprünglich wurden diese Bürgerkonferenzen von Vorreiterkommunen wie Musashino und Suginami (Präfektur Tōkyō) sowie Kamakura und Yokohama (Präfektur Kanagawa) ab den späten 1960er Jahren eingesetzt; Hauptthemen waren neben Urbanisierung und Umweltproblemen Aspekte der Stadtplanung. Neben ihrer inhaltlichen Bedeutung stehen sie für eine weitere Institutionalisierung von Regeln bezüglich der Partizipation von Bürgern im Politikformulierungsprozess und der Partnerschaften zwischen Verwaltung und Bürgern und würden eine bisher nicht existente Form der Bürgerpartizipation darstellen (SATŌ 2005b: 39). Inzwischen lassen sich zahlreiche Formen von Bürgerkonferenzen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen der Kommunen beobachten. Jenseits der Aktivitätsebene weisen diese neuen Institutionen der Kommunikation und des Austauschs gleiche Charakteristika auf, die sie von anderen abgrenzen und gleichzeitig als einzigartig neue Partizipationsform darstellen (SATŌ 2005b: 39–41; ŌSUGI 2007: 18–19, 26):

- Die Konferenzen arbeiten problem- und lösungsbezogen und sind zumeist zeitlich befristet. Die Initiative geht von der Verwaltung aus. Die Ergebnisse gehen nicht unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozess ein, sondern dienen als Meinungsbild und Diskussionsgrundlage für anschließende Beratungsausschüsse.
- Trotz Verwaltungsinitiative legen die Bürger die Verfahrensregeln selbst fest. Somit tragen sie mehr Verantwortung für die Aspekte, die direkt mit Entscheidungen der Konferenz verbunden sind. Die Rolle der Verwaltung reduziert sich zumeist auf Sekretariatsaufgaben.



- Bürger und Verwaltung kooperieren während des Beratungsprozesses.
- Bürgerkonferenzen sind keine singulären Veranstaltungen; sie bestehen mindestens sechs Monate. Auch über den eigentlichen Zeitraum hinaus kontinuierlich arbeitende Bürgerkonferenzen sind keine Seltenheit.
- Wie bei den administrativen Beratungsausschüssen sind oft Mischformen üblich, d.h. die Experten werden teilweise direkt von der Verwaltung angesprochen und ernannt, die Bürgervertreter können sich bewerben.<sup>8</sup>
- Mitglieder partizipieren als Individuen, nicht als Repräsentanten bestimmter Organisationen. Somit ist gewährleistet, dass Bürger nicht die Interessen von Organisationen vertreten, sondern im Rahmen solcher Konferenzen Probleme diskutieren, mit denen sie im alltäglichen Leben konfrontiert sind.

Im Zuge der Gebietsreformen sind unter dem Schlagwort »innerstädtische Dezentralisierung« (*toshinai bunken*) auch auf Stadtteilebene vergleichbare Gremien eingeführt worden. Bei diesen Stadtteilkonferenzen (*jūmin kyōgikai*, *chiiki kyōgikai*, *komyuniti kyōgikai*) handelt es sich im Gegensatz zu den thematisch fixierten Bürgerkonferenzen auf Stadtteilebene um langfristig angelegte Formen der Beteiligung an der kommunalen Politikformulierung und -planung auf Stadtteilebene (ETŌ 1998; SAKAGUCHI 2005). Die Mitglieder sind neben Vertretern verschiedener örtlicher Organisationen wie z.B. Nachbarschaftsorganisationen, Händlervereinigung, PTA (Parent Teacher Association), Verwaltungsausschuss des Gemeindezentrums, Feuerwehr, lokale Bürgerorganisationen auch Sozial- und Bewährungshelfer sowie Bürger, die über eine öffentliche Ausschreibung ausgewählt wurden. Die Mitgliedschaft einzelner Personen beschränkt sich oft auf zwei Jahre (vgl. z.B. SHINJUKU-KU 2009). Die Mitglieder bestimmen Satzung, Verfahrensregeln, die Formen der Entscheidungsfindung sowie ihre Funktionsträger selbst. Aufgabe dieser Gremien ist, Empfehlungen für den Bürgermeister aus der Sicht des Stadtbezirks zu erarbeiten. Darüber hinaus haben sie eine integrative Funktion, indem sie den Zusammenhalt der Bürger vor Ort stärken, die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern verbessern und in Großstädten verwaltungstechnisch auch die Peripherie mit dem Zentrum verknüpfen. Mit der Einrichtung von Stadtteilkonferenzen versucht die Verwaltung, systematische Bedingungen für Bürgerpartizipation auf der untersten Ebene zu etablieren (vgl. ETŌ 1998: 149). Sie stellen Angebote für die Schaffung von Transparenz bei der Stadtplanung dar, und übernehmen die Funktion der Interes-

8. Obwohl bei der Ausschreibung der Konferenzen nur eine beschränkte Anzahl von Plätzen von den Kommunen ausgewiesen wird, werden doch meistens alle Bewerber akzeptiert, was einerseits den Willen der Verwaltung zeigt, möglichst vielen Bürgern die Möglichkeit zur Partizipation zu geben, andererseits die Problematik der Teilnehmerauswahl verringert (vgl. SATŌ 2005b).

senregulierung als auch der Meinungsreflexion gegenüber der lokalen Verwaltung und Regierung sowie die Funktion des Negativchecks im Prozess der Planung und der Umsetzung politisch-administrativen Maßnahmen (SAKAGUCHI 2005: 23).

Die Bedeutung der Bürger- und Stadtteilkonferenzen zeigt sich in unterschiedlicher Hinsicht. Erstens sind sie – verglichen mit bisherigen verwaltungsmittelierten, einseitig angelegten Methoden des Informationstausches – eine Institution, welche Bürger befähigt, einen eigenen, auf Konsens beruhenden Entwurf hervorzubringen, der für die Verwaltung eine maßgebliche Handlungsgrundlage darstellt. Zweitens werden mit dieser Partizipationsform die Handlungsfähigkeiten der Bürger gestärkt, denn die Mitglieder erhalten über die eigentliche Konferenz hinaus die Möglichkeit, ihre alltäglichen Erfahrungen z.B. als zivilgesellschaftlich engagierter Bürger auszutauschen. Aus dieser Perspektive dienen beide Typen auch als Plattform, Sozialkapital zu generieren, also neue Netzwerke aufzubauen und neue Initiativen bürgerschaftlichen Engagements hervorzubringen.

Trotz positiver Einschätzung der Konferenzen (SATŌ 2005b; ETŌ 1998) lassen sich einige Kritikpunkte anbringen, die sich aus Design von Struktur und Prozess der Konferenzen selbst ergeben. Mit der öffentlichen Ausschreibung der Sitze in den Bürgerkonferenzen ergibt sich das Problem der Repräsentativität, da sich ausschließlich Bürger mit Interesse an politisch-administrativen Planungsprozessen einer Kommune bewerben (SATŌ 2005b: 130). Die Stimmen der so genannten *silent majority* kommen kaum zum Ausdruck. Praktisch sind die Teilnehmer der Konferenzen überwiegend Rentner und zivilgesellschaftlich aktive Bürger, die sich in zum Teil mehreren Organisationen engagieren und in der Vergangenheit bereits Gebrauch von verschiedenen Formen der Bürgerpartizipation im politisch-administrativen System machten.<sup>9</sup>

Ferner stehen nicht selten Umfang der zu erörternden Themen, ein rigider Zeitplan und die Untergliederung in Arbeitsgruppen einer zielführenden Erörterung und Ausarbeitung der Empfehlung entgegen steht. In diesem Zusammenhang verwies ETŌ (1998: 149–150) auf die Gefahr »des Bedeutungsverlustes des Gefüges als Ganzes«.

9. So waren z.B. zwei Drittel der Mitglieder der sechsten Untergruppe der Bürgerkonferenz Shinjuku, welche sich mit den Themen Selbstverwaltung, Partizipation, Partnerschaft und multikulturelle Gesellschaft im Rahmen der Revision des Stadtbasisplanes auseinandersetzte, 60 Jahre und älter. Knapp zwei Drittel der Befragten leben bereits länger als 20 Jahre in Shinjuku, und wiederum zwei Drittel nutzten bereits verschiedene Möglichkeiten der Bürgerpartizipation (HAUFE o.J.).

### – Deliberative Bürgerforen

Ausgehend von der Fragestellung, wie »klassische« Probleme der Bürgerpartizipation – Berücksichtigung der potenziellen Vielfältigkeit der Meinungen, Bedürfnisse und Interessen, geringe Resonanz, soziale Selektivität, fehlende Informiertheit, Dominanz organisationsstarker Interessen – überwunden werden können, führte Chiyoda als erste Kommune Japans (Präfektur Tōkyō) 2005 ein deliberatives Bürgerforum (*shimin tōgikai*) in Anlehnung an die Planungszelle<sup>10</sup> als neue Partizipationsform ein. Ein Jahr später folgte Mitaka. Entscheidend ist, dass die Teilnehmer über eine Zufallsstichprobe ausgewählt werden, um die schweigende Mehrheit (*koe naki koe*) zu mobilisieren, die normalerweise nicht am Stadtplanungsprozess partizipiert. Bis Ende 2010 wurden bisher landesweit insgesamt 148 solcher partizipativer Initiativen zu spezifischen, vorgegebenen Problemstellungen der Stadtplanung (z.B. öffentliche Bibliotheken, kommunale Rahmenseitungen, lokale Sicherheit usw.) durchgeführt (KOBARI 2010).

Ziel dieser Bürgerforen ist, dass ca. 30 über eine Zufallsstichprobe ausgewählte und von arbeitsalltäglichen Verpflichtungen freigestellte Bürger innerhalb von zwei bis drei Tagen Lösungsvorschläge erarbeiten sollen. Vor der eigentlichen Diskussion erhalten die Teilnehmer notwendige Informationen durch Vorträge seitens Experten aus Verwaltung und Wissenschaft. Die Diskussion selbst findet in kleinen Gruppen (ca. fünf Personen) statt, die am Ende ihrer Diskussionen Ergebnisse vorstellen, über die letztlich abgestimmt wird. Das konsensgetragene Gesamtergebnis fließt in den Endbericht ein, welcher der Verwaltung zukommt und als Handlungsgrundlage bzw. Lösungsstrategie dienen soll (vgl. SHINOTO 2010).

An dieses innovative Konzept der Bürgerbeteiligung knüpft sich die Hoffnung, dass die Unausgewogenheit der Teilnehmer an bisherig öffentlich ausgeschrieben Workshops und Bürgerkonferenzen hinsichtlich ihrer Motivation und ihres Engagements aufgehoben wird, und dass gleichzeitig die Teilnehmer zum offenen Gespräch motiviert werden, da sie sich zumeist nicht kennen und aufgrund dessen keine Rücksicht auf zwischenmenschliche Beziehungen in der Nachbarschaft und anderweitigen Vereinigungen nehmen müssen. Hingegen wird aber auch kritisch angemerkt, dass direkt Betroffene eine zu geringe Chance der Teilnahme haben, weshalb z.B. in Mitaka ein duales Auswahlssystem bestehend aus öffentlicher Ausschreibung und Zufallsstichprobe diskutiert wurde (SHINOTO 2010).

10. Das Beteiligungsverfahren der Planungszelle wurde Anfang der 1970er Jahre von dem Soziologen Peter C. Dienel von der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren der Universität Wuppertal entwickelt. Eine Planungszelle ist eine Gruppe von etwa 25 Bürgern, die über eine Zufallsstichprobe ausgewählt wurden und etwa eine Woche lang Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes, kommunales Planungsproblem erarbeiten. Die Ergebnisse werden als Empfehlungen in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Vgl. dazu DIENEL (2002).

### 3.3 Beteiligung an der kommunalen Leistungserbringung (DO)

In der Phase der Umsetzung von Kommunalpolitik besteht die wichtigste Neuerung zweifellos in der bürgerschaftlichen Modifikation des Public-Private-Partnership-Prinzips, das Bürger und Bürgergruppen in die kommunale Leistungserbringung einbindet. Dieses ausgeweitete Partnerschaftsmodell bezieht sich vorrangig auf die Erstellung von kommunalen Leistungen durch die Bürger gemeinsam mit oder anstelle der Kommune. Die Beteiligung von Bürgern an der Leistungserbringung der Daseinsvorsorge durch die Kommunalverwaltung ist nichts Neues und weist eine lange Geschichte auf (ESTÉVEZ-ABE 2003), neu ist aber die proklamierte Gleichstellung von Bürgern und Kommune. Inhaltlich firmieren unter dem Schlagwort *kyōdō* ganz unterschiedliche Projektzuschnitte. Sie sind grundsätzlich in allen Bereichen der Kommunalpolitik anzutreffen und umfassen neben der Übernahme von Pflichtleistungen der Kommune beispielsweise in der Alten- oder Kinderbetreuung durch quasi-professionalisierte Organisationen des Dritten Sektors auch Zusatzleistungen wie Stadtverschönerung, Unterhaltung von öffentlichen Einrichtungen oder Durchführung von Stadtteilstetten. Je mehr Pflichtleistungen der Kommune betroffen sind, umso stärker ist die Zusammenarbeit beispielsweise durch vertragsähnliche Regelungen formalisiert und auf Dauer angelegt. Die Appelle des Premierministers Hatoyama an den Bürger als Subjekt, der Verantwortung für seine Stadt übernehmen soll, richten sich genau auf diese Form der Partnerschaft.

Die Konzipierung der Kooperationsprozesse sowie die konkrete Durchführung als Prozess erfolgt in ganz unterschiedlicher Weise. Neben konkreten Projektausreibungen besteht oft die Möglichkeit, dass sich Bürgerorganisationen mit einem eigenen Vorschlag an die Verwaltung wenden können. Generell gilt, dass projektabhängig jeweils sowohl Freiwillige als auch Bürgervereine angesprochen sind. Die Bürgerleistungen in den Projekten erfolgen entweder vollständig kostenlos oder werden in einem unterschiedlichen Umfang durch die Kommune entgolten. Hierzu zählen Aufwandsentschädigungen für die Bürger, die kostenlose Bereitstellung einer Infrastruktur sowie die Übernahme von tatsächlich anfallenden Kosten usw. Personalkosten werden überwiegend nicht übernommen. In jedem Fall handelt es sich um gemeinnütziges Handeln ohne Erzielung von Profit.

### 3.4 Partizipationsformen in der Phase der Evaluation (SEE)

Abgesehen von der Evaluation der Bürgerbeteiligung an der Erbringung von Leistungen hat die Einbindung von Bürgern in Evaluationsverfahren in Form von Bür-

gerumfragen eine lange Tradition. Die Umfrage (*ankēto*) ist ein in vielen Kommunen weit verbreitetes Verfahren, um Einstellungen, Bedürfnisse und Zufriedenheit der Einwohner zu erfragen. Ein Großteil der Umfragen wird in einem regelmäßigen Turnus durchgeführt. Darüber hinaus gibt es z.B. Meinungsumfragen anlässlich der Haushaltsplanung und kommunaler Basispläne, mit denen im Vorfeld der Umsetzung Einstellungen bezüglich administrativer Vorhaben erfragt werden. In diesen Fällen geht es um die Verbesserung der Leistungen der Kommune, d.h. der Bürger wird hier eher in seiner Funktion als Kunde von kommunalen Leistungen denn als Mitgestalter gefragt.

Mit der Anhörung (*hiaringu*) ist der Verwaltung die Möglichkeit gegeben, Meinungen und Ideen spezifischer Zielgruppen zu erfragen, welche sich mittels eines Fragebogens schlecht erfassen lassen. Im Zuge der Einführung neuer Steuerungsmodelle nach dem Vorbild des New Public Managements (NPM) wird von einer Reihe von Kommunen die Überwachung administrativer Strukturen (*gyōsei monitā*) durch Bürger angeboten, wobei die Stadtverwaltung meist über ein Ausschreibungsverfahren Bürger aufruft, sich zu bewerben. Ausgewählte, für dieses Verfahren registrierte Bürger können dann innerhalb eines bestimmten Zeitraumes Seminare und Workshops besuchen, um sich über verwaltungstechnisches Handeln und Planungsvorgänge zu informieren. In Anlehnung an den »Brief an den Bürgermeister« der 1970er Jahre hat inzwischen fast jede Kommune in Japan ein System der Beschwerde-, Idee- oder Meinungseinbringung etabliert (*iken* oder *aidea boshū*). Meistens existiert ein einfaches Formular, welches an die Verwaltung geschickt werden kann. Ein vom Bürgermeister einberufenes Gremium aus Rechtsanwälten beantwortet im nächsten Schritt die eingegangenen Schreiben, die jedoch nur selten öffentlich gemacht werden.

Im Vergleich zu den Phasen der Entscheidungsfindung und Umsetzung von politisch-administrativen Maßnahmen erfolgt die Einführung von neuen Elementen der Bürgerpartizipation im Bereich der Evaluation spät. Es lassen sich erst wenige Kommunen verzeichnen, die auf eine konsequente Beteiligung von Bürgern in der Evaluation von Verwaltungshandeln setzen. Hingegen sind mehrere Ansätze zu beobachten, welche partizipatorische Elemente in die Evaluation der Verwaltung integrieren (MOTEGI 2006: 120). Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht sind diese oft nicht als Verfahren der administrativen Evaluation zu betrachten, sondern eher als Entwicklungen, die Verbindungspunkte zur Verwaltungsevaluation aufweisen und Einfluss auf diese haben (TANAKA 2009: 29).

Darüber hinaus gibt es Ansätze, Evaluationen projektbezogen „auszulagern“. Diese Form der Evaluation startete erstmalig 2002 und geht auf eine Initiative des Think Tanks »Japan Initiative« (*Kōsō Nippon*) zurück; mittlerweile wurde sie in über

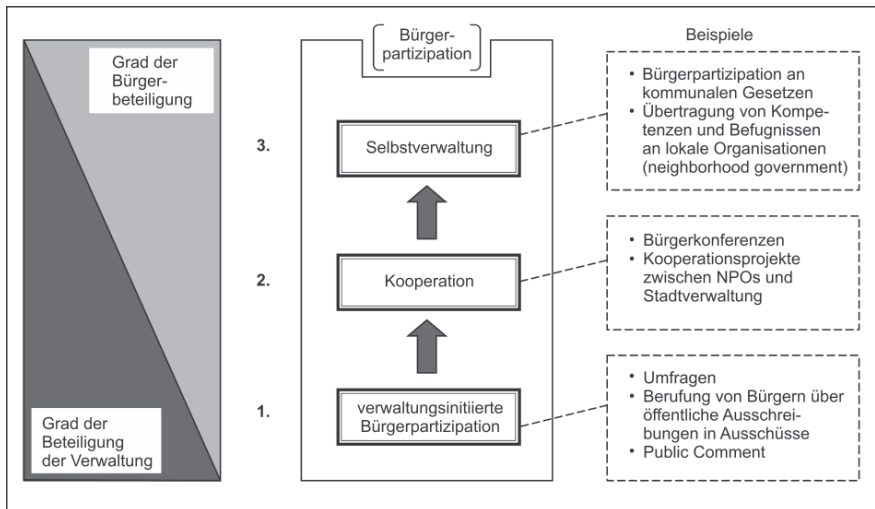
30 Kommunen umgesetzt. Im Fokus steht eine kleine Anzahl von Projekten der kommunalen Verwaltung, in denen über einen Ausschuss, der neben Angestellten anderer Kommunalverwaltungen und Experten auch ausgewählten Bürgern die Möglichkeit bietet, ihre Meinung zu äußern, Evaluierungen vorgenommen und Verbesserungsansätze erarbeitet werden (TANAKA 2009: 29–30). Ziele sind auch hier die optimale Realisierung von zukünftigen Projekten sowie der Ausbau von evaluatorischen Fähigkeiten der Bürger. Gleichzeitig wird die Wirksamkeit dieser neuen Form der Bürgerpartizipation infrage gestellt, wenn sie erstens parallel zu anderen Evaluationsverfahren verläuft und zweitens ihre Ergebnisse nicht mehr als Referenzmaterial für die Verwaltung sind, welches nicht reflektiert werden muss (vgl. МОТЕКИ 2006). Langfristig gesehen, ist nicht absehbar, ob das Konzept der administrativen Evaluation an sich als Teil der kommunalen Administration akzeptiert wird, und ob es überhaupt zu einer breiten Anwendung aus Gründen der Praktikabilität kommt (TANAKA 2009: 34). Trotz zunehmender Institutionalisierung von Beteiligungsmodi haben bisher relativ wenig Kommunen ein umfassendes Evaluationssystem – durch Dritte oder die Beteiligten selbst – etabliert. Jedoch gerade im Hinblick auf die Förderung von Kommunikation und Selbstverständnisdiskussionen zwischen Bürgern und Verwaltung, die Überprüfbarkeit von Beteiligungen in Partnerschaftsprojekten für Dritte, die weitergehende Institutionalisierung von Partizipation sowie die Vermittlung von Wissen und Handlungskompetenzen auf der Bürgerseite sind für Evaluationsverfahren bedeutsam.

#### 4. Bewertung der neuen Partizipationsformen

Mit der Erwartung, eine effektivere Politik zu fördern, Legitimitätsdefizite zu minimieren und der Politikverdrossenheit zu begegnen, setzte die Reallokation von Macht und Herrschaft nicht nur von nationaler auf die lokale Ebene, sondern auch vom Staat zum Bürger ein. In den 1990er Jahren begann in vielen Kommunen die Etablierung neuer partizipativer Verfahren in den verschiedenen Phasen des politisch-administrativen Prozesses und deren unterschiedliche Umsetzung. Neben der Neuauflage von zum Teil aus den 1970er Jahren stammenden Methoden und Strategien der Informationsbereitstellung für Verwaltung und Bürger sind neue, demokratiefördernde, deliberative Elemente im Sinne von demokratischen Innovationen zu beobachten. Die regionale Varianz ist groß; Laut TAMANO (2006: 150) unterscheiden sich Kommunen in der Handhabung bzw. Offenheit z.B. in Hinblick auf Größe, Finanzstatus und Tradition von Bürgerpartizipation und -engagement.

Maßgeblichen Einfluss auf die Debatte über Bürgerpartizipation und (Bürger) Selbstverwaltung in Japan hat inzwischen das von SATŌ (2005a) entworfene Partizipationsmodell.<sup>11</sup> Das Modell bietet ein Gerüst für die Bewertung der unterschiedlichen Beteiligungsformen im Hinblick auf Ausmaß und Bedeutung dieser für die Bürger selbstverwaltung. Normativ liegt dem zugrunde, dass ein hoher Grad die demokratisch fortgeschrittenste Form kommunaler Selbstverwaltung darstellt. Satō unterscheidet in drei idealtypische, an Wirksamkeit und Verbindlichkeit zunehmende Kategorien (vgl. Abb. 1).

ABBILDUNG 1: »Fahrstuhl-Modell« der Bürgerpartizipation



Quelle: nach SATŌ (2005a: 25).

Nahezu alle zuvor vorgestellten Partizipationsangebote im Prozess der Entscheidungsfindung mit Ausnahme des Referendums, der Bürger- und Stadtteilkonferenzen sowie der deliberativen Bürgerforen fallen in die erste Stufe der »verwaltungsmittelten Partizipation«. Dazu zählen: Anhörungen, Beratungsausschüsse oder das Public Comment-Verfahren, Diskussionsforen, Workshops, Informationsveranstaltungen und Bürgerumfragen. Bürger treten als »Konsumenten« von Beteiligungsangeboten auf. Es handelt sich bei diesen Beteiligungsangeboten wei-

11. So führen HARADA et al. (2006) Satōs Modell als grundlegende Kategorisierung von Partizipation auf.

testgehend um einen einseitigen Prozess, da die Formulierung und Umsetzung bei der Verwaltung liegt. Zudem zielen sie auf die Anhörung von Bürgerpositionen ab; inwiefern sie handlungsleitend sind bzw. umgesetzt werden, ist vordergründig nicht ersichtlich. Typischerweise finden diese einseitigen Formen der Beteiligung vor allem in der Phase der Vorbereitung des Agenda Settings im kommunalpolitischen Prozess sowie in der Evaluationsphase statt. Sofern man davon ausgehen kann, dass die Informierung des Bürgers nicht symbolischen Charakter hat, werden die Grundlagen für eine eigene Meinungsbildung geschaffen, die ihrerseits die Bürger überhaupt erst in die Lage versetzt, sich gegebenenfalls substantiell zu beteiligen. Oder anders ausgedrückt: diese Formen haben den Status der Vorbereitung von weitergehender Beteiligung. Sie dienen der Qualifizierung der Bürger als Konsumenten, um sie als Partner in Prozesse der Formulierung und Bereitstellung der eigenen Leistungen zu involvieren.

In der nächsten Stufe »Kooperation«, welche Bürger als Mitgestalter politischer Prozesse sowie als Erbringer von Leistungen der Daseinsvorsorge integriert, sind Verwaltung wie Bürger idealerweise gleichberechtigt an deren Planung, Formulierung und Ausgestaltung beteiligt. Laut Satō werde diese Stufe der Bürgerselbstverwaltung einerseits auf der Ebene der politischen Partizipation durch deliberative Formen (Bürger-, Anwohner- und Stadtteilkonferenzen, deliberative Foren) erreicht, andererseits über projektgebundene Zusammenarbeit von Bürgern und Verwaltung in der Phase der Implementation realisiert. Die Übertragung von administrativen Funktionen an die Bürger im Stadtplanungsprozess, welche die Bezeichnung Partnerschaft verdienen und ein höheres Ausmaß an Bürgerselbstverwaltung zeigen, ist zwar zunehmend sichtbar, ihre Zahl ist allerdings noch immer gering. Letztlich seien diese demokratischen Innovativen in ihrer Planung und Umsetzung jedoch immer an die Verwaltung gebunden; sie sind weder autonom noch im Ergebnis bindend und in vielen Fällen weniger wirksam als proklamiert (vgl. TAMANO 2007). Der Einfluss auf öffentliche Debatten und Policy-Entscheidungen sei gering (GEISSEL 2008: 237). In der politikwissenschaftlichen Literatur werden allgemein kaum umfassende Analyserahmen für deliberative Verfahren genannt (vgl. GEISSEL 2008). So ist es nicht verwunderlich, dass es nur eine geringe Anzahl an Studien gibt, welche den Fokus auf die japanischen Formen richten, andererseits unterschiedliche Perspektiven nutzen. Während theoretisch fundierte Analysen, welche auf Aspekte wie Effizienz, Effektivität, Offenheit und Zugang sowie Legitimität fokussieren, selten sind (z.B. SHINOHARA 2010), stützt sich die Mehrheit der Studien auf die Evaluation des Erfolges durch die Bürger selbst. Meistens sind die Untersuchungen qualitativ, anwendungsorientiert und beruhen auf singulären Fallbeispielen (z.B. YAMADA 2010; SHINPO 2010). Exemplarisch werden



hier nur einige häufige Argumente aus der Forschung wiedergegeben: Während das Paradigma Partnerschaft mehrheitlich als ein Zeichen der Machtverschiebung normativ positive Bewertungen erfährt, finden sich auch kritische Stimmen, die sich vor allem auf die praktische Kooperation beziehen und Sorge über eine Ausnutzung kostenloser Bürgerarbeit als Sparmodell äußern (NIKAWA 2005: 6), bzw. eine Dominanz der Verwaltung in der Initiierung und somit Schwerpunktsetzung von Zusammenarbeit sehen. Ferner wird die selektive Wahrnehmung, also die Input-Legitimität der Partizipationsangebote kritisiert: Bei Verfahren, die auf Selbstrekrutierung beruhen, beschränkt sich der Kreis auf bestimmte Bürgern, womit die Repräsentativität nicht mehr gegeben ist. Die meisten Mitglieder sind über 50 Jahre alt, sind Vertreter der Mittelschicht und haben viel Zeit. TAKAO (2006) spricht aufgrund der sozialen Einengung im Zugang zu freiwilligem Engagement deshalb auch von dem Problem des »volunteer divide«, also der Spaltung der lokalen Gesellschaft in aktive Bürger und solche, die keine Möglichkeiten der sozialen wie politischen Beteiligung wahrnehmen. Diese Aussagen korrelieren mit denen IKEDAS et al. (2007). Sie weisen darauf, dass es einen großen Unterschied gibt zwischen Leuten, die Optionen der politischen Partizipation nutzen und jenen, die es nicht tun. Besonders die so genannte Babyboomer-Generation (*dankai sedai*) bewertet politische Aktivität hoch, ist gleichzeitig aber dem Staat gegenüber sehr skeptisch. Zudem äußern ETŌ (1998) und TAMANO (2007), dass sich mit der Systematisierung neuer Möglichkeiten der Bürgerpartizipation, speziell von Stadtteilkonferenzen, gleichzeitig die Verfestigung dieser Strukturen im negativen Sinne der Erlahmung von Engagement einerseits und eine gewisse Inhaltslosigkeit andererseits einstellen. Deutlich wird, dass mit den unterschiedlichen Typen von Partnerschaft auch unterschiedliche Probleme einhergehen. Institutionell und normativ ist das Leitmodell der Partnerschaft auf dem Weg zur Bürgerselbstverwaltung in einer Reihe von Kommunen verankert, problematisch ist allerdings die Einlösung des Gleichheitspostulats von Bürger und Verwaltung, vor allem angesichts der ungleichen Ressourcenzugänge und der Definitionsmacht über Inhalte.

In einer dritten Stufe schließlich wird Bürgerselbstverwaltung erreicht, wenn Bürger mit Rechten und Kompetenzen ausgestattet werden, um eigenverantwortlich zu agieren. Gleichzeitig würde, so Satō, diese idealtypische Form der Selbstverwaltung durch die bisher praktizierten Beteiligungsformen jedoch nicht erreicht. Am weitreichendsten geht das lokale Referendum, welches allerdings aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit lediglich moralischen Status hat. Vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung in europäischen Staaten mit starken direktdemokratischen Anteilen politischer zufriedener sei (GEISSEL 2008: 240), kann für die im Vergleich zu anderen asiatischen Ländern geringe Überzeugung vom politischen

System und dessen Leistungen in Japan (IKEDA et al. 2007) auf die Unverbindlichkeit des Referendums als Ursache verwiesen werden. Die Diskussion über die Rechtsgebung durch die Bürger selbst mittels der Formulierung von Gemeindecatsungen (*shimin rippō*), die auf Matsushita Kei'ichi zurückgeht, weist in die Richtung der Verbesserung von Legitimitätsüberzeugungen und Bürgerselbstverwaltung. Letztlich setzt die demokratietheoretisch kritische Frage nach dem Verhältnis von Gemeinderat als legitimen gewählten Vertreter der Bevölkerung und aktiven Bürgern somit bei den wenigen bestehenden Initiativen<sup>12</sup> enge Grenzen im Hinblick auf den Rechtsstatus der Bürgerbeteiligung. Und schließlich seien auch diese Verfahren nicht unabhängig von der Verwaltung, sondern vielmehr in Kooperation mit ihr zu sehen (MATSUBARA 2007).

## 5. Ausblick

Auf der lokalen Ebene ist eine Dynamik hinsichtlich der Entwicklung und Anwendung neuer Partizipationsformen zu beobachten. Dennoch ist die Mehrheit der vorgestellten Formen im Rahmen von Entscheidungs- und Planungsprozessen als verwaltungsgelenkte, singuläre und wenig verbindliche Beteiligung zu bezeichnen. Derzeit ist nicht von der Einlösung des Leitbildes der Bürgerselbstverwaltung auszugehen, viel eher ist von einem Zwischenschritt der Selbstorganisation und Kooperation zu sprechen. Trotz der Schwächen der neuen Partizipationsformen im Hinblick auf die Realisierung einer Bürgerselbstverwaltung im Sinne einer realen Co-Governance von Bürgern und Verwaltung weisen sie Stärken auf. Alle Formen erweitern den Wissensstand der Bürger; sie qualifizieren die Bürger. Sie erhöhen politische Fertigkeiten, Sozialkapital und weitergehende demokratische Kompetenzen wie z.B. die Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements. Während Ersteres besonders für direktdemokratische Formen zutrifft, bestätigen sich Letztere für alle im weitesten Sinne deliberativen Partizipationsformen. Durch die verschiedenen, neuen Beteiligungsformen sind Kommunikations- und Erfahrungsräume für aktive Bürger entstanden, welche ein kollektives Lernangebot darstellen, das sich auf den Umgang mit staatlichen Akteuren, Organisation und Umsetzung von Problemlösungen und Gemeinschaftserfahrung bezieht. Insofern bleibt abzuwarten, ob sich die an die neuen Partizipationsformen geknüpften Erwartungen einer

12. Die 1996 in Kraft getretene Umweltrahmensatzung der Stadt Hino (Präfektur Tōkyō) geht auf einen direkten Antrag der Bürger zurück. In der Stadt Hachiōji (Präfektur Tōkyō) wurde durch die Bürger eine Rahmensatzung zur Pflege alter Menschen eingereicht, jedoch schließlich im Jahre 2000 seitens des Bürgermeisters und Stadtrates abgelehnt.

weitergehenden Demokratisierung und Stärkung der Bürgerselbstverwaltung erfüllen.

## Literatur

- ARNSTEIN, SHERRY R. (1969), »A Ladder of Citizen Participation«, in: *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216–224.
- AVENELL, SIMON ANDREW (2010), *Making Japanese Citizens: Civil Society and the Mythology of the Shimin in Postwar Japan*, Berkeley: University of California Press.
- DIENEL, PETER C. (2002), *Die Planungszelle: Der Bürger als Chance, mit Statusreport 2002*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- DUKE, BENJAMIN C. (1973), *Japan's Militant Teachers: A History of the Left-Wing Teachers Movement*, Honolulu: The University Press of Hawaii.
- ESTÉVEZ-ABE, MARGARITA (2003), »State-Society Partnerships in the Japanese Welfare State«, in: SUSAN J. PHARR und FRANK J. SCHWARTZ (Hg.), *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 154–172.
- ETŌ, TOSHIKI (1998), »Jūmin Sanka no Jōken Seibi toshite no Toshinai Bunken: Nakano-ku no Chi'iki Sentā to Jūku Kyōgikai o tegakari ni« [Participation and Local Government Reform], in: *Yamanashi Gakuin University Law Review*, 39: 121–154.
- FOLJANTY-JOST, GESINE (2006), »Dezentralisierung als Herausforderung lokaler Demokratie?«, in: VERENA BLECHINGER-TALCOTT, CHRISTIANE FRANTZ und MARK THOMPSON (Hg.), *Politik in Japan: System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt: Campus, S. 63–81.
- FOLJANTY-JOST, GESINE und KAROLINE HAUPE (2006), *Bürgerliche Gesellschaft versus Zivilgesellschaft: die neuere Debatte in Japan, Zivilgesellschaft und lokale Demokratie*, Arbeitspapiere des Instituts für Politikwissenschaft und Japanologie, Nr. 1, Halle: Institut für Politikwissenschaft und Japanologie.
- GEISSEL, BRIGITTE (2008), »Zur Evaluation demokratischer Innovationen: Die lokale Ebene«, in: HUBERT HEINELT und ANGELIKA VETTER (Hg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 227–248.
- HARADA, HIROAKI, TŌRU SATŌ, TADASHI MASUDA, TSUNEYA SAKURAI und KUNIYUKI TOMO'OKA (2006) (Hg.), *Chi'iki Seisaku to Shimin Sanka: »Shimin Sanka« e no tamenteki Apurōchi* [Lokalpolitik und Bürgerbeteiligung: Vielfältige Ansätze zu Bürgerpartizipation], Tōkyō: Gyōsei.
- HARADA, NAOHIKO (2005), *Chihō Jichi no Hō to Shikumi* [Gesetze und Mechanismen der lokalen Selbstverwaltung], Tōkyō: Gakuyō Shobō.

- HAUFE, KAROLINE (o.J.), *Ergebnisse einer Fragebogenerhebung zur Bürgerkonferenz Shinjukus im Jahre 2006*, unveröffentlicht.
- HAUFE, KAROLINE (2011 – im Erscheinen), »Partizipative Governance in Japan – Antwort auf kommunalpolitische Reformen«, in: GESINE FOLJANTY-JOST (Hg.), *Bürger und Staat in Japan*, Halle: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.
- ICHIKAWA, TORAHIKO (2006), »Atarashii Jūmin Sankaku no Gihō to Seisaku Kettei« [Neue Formen der Bürgerpartizipation und Policy Making], in: KAZUSHI TAMANO und MASAYUKI SANBONMATSU (Hg.), *Chi'iki Shakai no Seisaku to Gabanansu: Regional Policy and Local Governance*. Tōkyō: Tōshindō. S. 215–228.
- IKEDA, KEN'ICHI, MASAHIRO YAMADA, NAOKO TANIGUCHI, SATOKO YASUNO, YOSHITAKA NISHIZAWA und GILL STEEL (2007), *Japan Country Report. Second Wave of Asian Barometer Survey*, ABS Working Paper Series, No. 32, Taipei: Asian Barometer Project Office.
- IKEDA, KEN'ICHI; TETSURO KOBAYASHI und MAASA HOSHIMOTO (2008), »Does Political Participation make a Difference? The Relationship between Political Choice, Civic Engagement and Political Efficacy«, in: *Electoral Studies*, 27: 77–88.
- IMAI, AKIRA (2004), *Chihō Jichi Seido ha kō natte iru* [Die Entwicklung des System der kommunalen Selbstverwaltung], Tōkyō: Gakuyō Shobō.
- ISOMURA, EIICHI und MITSUO HOSHINO (Hg.) (1982), *Chihō Jichi Dokuhon* [Lesebuch: Kommunale Selbstverwaltung], Tōkyō: Tōkyō Keizai Shinpōsha.
- KOBARI, KEN'ICHI (17.12.2010), *Shimin Tōgikai Burogu* [Blog zur Planungszelle], <http://shimintougi.sblo.jp> (24.02.2011).
- MAEDA, HIROE, YUKIO HIROSE, JUNKICHI SUGIURA und MASAHARU YAGISHITA (2008), »Musakui Chūshutsu o moto ni shita Shimin Kaigi Sankasha no Daihyōsei no Kentō« [Representativeness of randomly selected Participants in a Citizen Panel Conference], in: *Sociotechnica*, 5: 78–87.
- MAKITA, YOSHITERU (2009), *Jūmin Sanka no Saisei: Kūkyōna Shiminron o koete* [Die Wiedergeburt der Bürgerpartizipation: jenseits einer leeren Bürgerdebatte], Tōkyō: Keisō Shobō.
- MATSUBARA, YUKIE (2007), »Nihon ni okeru Shimin Ripppō no Genjō to Kadai« [The Present Situation and Problem of Civil Legislation in Japan], in: *Bulletin of the Faculty of Education, Yamaguchi University*, 56 (1/2): 17–25.
- MATSUSHITA, KEI'ICHI (Hg.) (1971), *Shimin Sanka* [Bürgerpartizipation], Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.
- MOTEKI, ISAMU (2006), »Kisoteki Jichitai ni okeru Sanka-Gata Hyōka no Tekiyō ni kansuru Kenkyū« [Wissenschaftliche Betrachtung über die Anwendung partizipativer Evaluationsformen auf kommunaler Ebene], in: *Rikkyo Journal of Social Design Studies*, 5: 115–125.

- NAKAMURA, AKIRA (2004), »Gyōsei, Gyōseigaku to Gabanansu no Sankeитай [Das Dreieck Verwaltung, Verwaltungswissenschaften und Governance], in: *Gabanansuron to Gyōseigaku*, 39: 2–25.
- NIHON TOSHI SENTĀ (2005), *Chihō Bunken Kaikaku ga Toshi Jichitai ni ataeta Eikyō nado ni Kansuru Chōsa Kenkyū: Hōkokusho* [Untersuchungsbericht über die Auswirkungen der Dezentralisierungsreform auf die Kommunen], Tōkyō: Takarakuji.
- NIKAWA, TATSURŌ (2005), »Shimin Shakai Soshiki to Gyōsei no Pātonāshipu no Arikata« [Charakteristiken von Partnerschaft zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Verwaltung], in: *NIRA Policy Research*, 18 (2): 6–13.
- ŌSUGI, SATORU (2007), *People and Local Government: Resident Participation in the Management of Local Governments*, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, No.1, Tōkyō: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).
- SAKAGUCHI, MASA HARU (2005), »Chi'iki Gabanansu to Jichitai Seifu no Saikōchiku: Jichitai Naibunken to Chi'iki Jūmin Jichi Soshiki o tōshite« [Local Governance und die Wiederherstellung von Lokalregierung: innerstädtische Dezentralisierung und Organisationen der Bürgerselbstverwaltung], in: *Think Tank Fukushima Newsletter*, 30: 21–24.
- SAKAMOTO, HARUYA (2010), *Sōsharu Kyapitaru to Katsudō Suru Shimin: Shin-jidai Nihon no Shimin Seiji* [Making Local Government Work: Social Capital and Civic Power in Contemporary Japan], Tōkyō: Yūhikaku.
- SASAKI, NOBUO (2009), *Gendai Chihō Jichi* [Kommunalpolitik der Gegenwart], Tōkyō: Gakuyō Shobō.
- SATŌ, KIMITOSHI (2007), »Jūmin Sanka Kenkyū no rironteki Shiza: Gabanansuron no Shiten kara« [A Theoretical Perspective on Citizen Participation: From the Viewpoint of Governance Theory], in: *Chi'iki Seisaku Kenkyū*, 2: 45–61.
- SATŌ, TŌRU (2005a), »Shimin Sanka no Kiso Gainen« [Grundbegriffe der Bürgerbeteiligung], in: TŌRU SATŌ, HIDEYUKI TAKAHASHI, NAOKI MASUHARA und KENZŌ MORI (Hg.), *Shinsetsu Shimin Sanka: Sono Riron to Jissai* [Neue Ansichten zu Bürgerpartizipation: Theorie und Wirklichkeit], Tōkyō: Kōjinsha, S. 1–27.
- SATŌ, TŌRU (2005b), *Shiminkaigi to Chi'iki Sōzō: Shimin ga kawari Gyōsei ga kawaru to Chi'iki mo kawaru!* [Bürgerkonferenzen und Kommunale Kreativität: Wenn sich Bürger und Verwaltung ändern, ändert sich auch die Region!], Tōkyō: Gyōsei.
- SHINDŌ, MUNEYUKI (2002), *Chihō Bunken* [Dezentralisierung], Tōkyō: Iwanami.
- SHINJUKU-KU (2009), *Kashiwagi Chi'iki Kyōgikai Kaisoku* [Satzung der Stadtteilkonferenz Kashiwagi], [http://www.city.shinjuku.lg.jp/soshiki/2621ookashiwagi\\_00008.html](http://www.city.shinjuku.lg.jp/soshiki/2621ookashiwagi_00008.html) (02.04.2011).

- SHINOHARA, HAJIME (1977), *Shimin Sanka* [Bürgerpartizipation], Tōkyō: Iwanami.
- SHINOHARA, HAJIME (2010), *Tōgi Minshushugi no Riron to Genjitsu* [Deliberative Democracy in Theory and Practice], in: *Planning Administration*, 33 (3): 3–8.
- SHINOTO, AKINORI (2010), »Purānunkusutseru to Shimin Tōgikai« [Planning Cells and Deliberative Citizen Forums], in: *Keikaku Gyōsei*, 33 (3): 9–14.
- SHINPO, TETSUO (2010), »Hachiōji-Han Shimin Tōgikai no Kenshō« [Eine Betrachtung der Planungszelle in der Stadt Hachiōji], in: *Kyorin University Journal of Social Sciences*, 26 (2/3): 91–107.
- SHUSHŌ KANTEI (PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET) (2009), *Dai 173 kai Kokkai ni okeru Hatoyama Naikaku Sōridaijin Shoshin Hyōmei Enzetsu* [Grundsatzrede des Premierministers Hatoyama in der 173. Parlamentssitzung], <http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html> (08.04.2011).
- SŌMUSHŌ E-GOV (2009), *Gyōsei Kikan no hoyūsuru Jōhō no Kōkai ni kansuru Hōritsu* [Gesetz über die Informationsoffenlegung], <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO042.html> (25.5.2010).
- SŌMUSHŌ JICHI GYŌSEI KYOKU CHI'IKI SHINKŌKA [MINISTERIUM FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, INNERES, POST UND TELEKOMMUNIKATION, ABTEILUNG FÜR REGIONALENTWICKLUNG] (2005), *Jūmin to Gyōsei to no Kyōdō ni kan suru Chōsa Saishū Hōkoku* [Abschlussbericht über die Untersuchung von Kooperation zwischen Bürgern und Verwaltung], [http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050603\\_9\\_01](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050603_9_01) (28.02.2008).
- SUEYOSHI, TETSU (2002), »Chihō Bunkenka no Senryaku to Chihō Jichitai no Ariyō: Gabanansuron no Tenkai no tame ni« [Dezentralisierungsstrategien und die Situation der Kommunen: für die Entwicklung der Governance-Debatte], in: *Nihon Toshi Gakkai*, 35: 148–153.
- TAKAO, YASUO (2006), »Co-Governance by Local Government and Civil Society Groups in Japan: Balancing Equity and Efficiency for Trust in Public Institutions«, in: *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 28 (2): 171–199.
- TAMANO, KAZUSHI (2006), »90-Nendai ikō no Bunken Kaikaku to Chi'iki Gabanansu« [Dezentralisierungsreform und Local Governance seit den 1990er Jahren], in: KAZUSHI TAMANO und MASAYUKI SANBONMATSU (Hg.), *Chi'iki Shakai no Seisaku to Gabanansu* [Regional Policy and Local Governance], Tōkyō: Tōshindō, S. 135–153.
- TAMANO, KAZUSHI (2007), »Komyuniti kara Pātonāshippu he: Chihō Bunken Kaikaku to Komyuniti Seisaku no Tenkan« [Von der Community zur Partnerschaft: Dezentralisierungsreform und Wandel in der Kommunalpolitik], in: MASAMI HAGAI (Hg.), *Jichi to Sanka, Kyōdō: Rōkaru Gabanansu no Saikōchiku* [Selbstverwaltung und Partizipation sowie Kooperation: Restrukturierung von Local Governance], Kyōto: Gakugei Shuppansha, S. 32–48.

- TANAKA, HIRAKI (2009), *Evaluation in Local Governments in Japan*, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, No.14, Tōkyō: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).
- TSUBOGŌ, MINORU (2006), »Shimin Sanka no Shintenkai to Jichitai Kaikaku: Shimin Shakai o tsuyoku suru Hōhō« [Neue Entwicklungen von Bürgerpartizipation und die Reform der Kommunen: Ein Weg der Stärkung der Zivilgesellschaft], in: MINORU TSUBOGŌ (Hg.), *Sanka Gabanansu* [Partizipative Governance], Tōkyō: Nihon Hyōronsha, S. 31–53.
- VAN DETH, JAN W. (2009), »Politische Partizipation«, in: VIKTORIA KAINA und ANDREA RÖMMELE (Hg.), *Politische Soziologie: Ein Studienbuch*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 141–161.
- YAMADA, SHUJI (2010), »Purānunkusutere no Ōyō: Chigasaki-shi ni okeru Shimin Tōgikai o Jirei ni« [Adaptation of Planning Cell Scheme to Meet Chigasaki City], in: *Shonan Forum: Journal of the Shonan Research Institute Bunkyo University*, 14: 21–29.
- YAMAMOTO, HIRAKU (Hg.) (2008), *Rōkaru Gabamento to Rōkaru Gabanansu* [Local Government und Local Governance], Tōkyō: Hōsei Daigaku Shuppankyoku.