

1. Einleitung

*Chihō shūken*¹ – lokale Souveränität – ist eines der politischen Schlagwörter, mit denen der Demokratischen Partei im September 2009 ein sensationeller Wahlsieg im japanischen Unterhaus gelungen ist. In seiner Regierungserklärung vom 26.10.2009 erläuterte der damals neue Premierminister Hatoyama sein Verständnis von „lokaler Souveränität“ wie folgt: „Ich werde eine ‚lokale Souveränität‘ durchsetzen, um eine lokale Gesellschaft voller Aktivität zu schaffen, in der die Bürgerinnen und Bürger über die Gemeinde, in der sie leben, selbst entscheiden. Sie müssen selbst darüber nachdenken und entscheiden, für welche politischen Maßnahmen sie wie viel Geld ausgeben wollen und was für eine Kommune sie haben wollen. [...] Es muss ein grundlegender Wandel in der Beziehung zwischen Zentralstaat und Kommunen von einer vertikalen, in der der Zentralstaat auf die Kommunen herabblickt, hin zu einer neuen partnerschaftlichen Beziehung stattfinden, in der beide unter gleichberechtigten Bedingungen kommunizieren. [...] Grundlage dieser Reformen ist ein neues Bild von Bürgerinnen und Bürgern als Subjekt, nach dem diese vor Ort in den Kommunen selbst die Verantwortung für die Zukunft der Dörfer und Städte, in denen sie leben, übernehmen“ (Shushō kantei 2009). Der Begriff „lokale Souveränität“ löst ein anderes Schlagwort ab, das seit mehr als 10 Jahren mit Kommunalpolitik auf das Engste verbunden ist: *Chihō bunken* – Dezentralisierung, die im Jahr 2000 nach einem fast zehnjährigen öffentlichen Diskussionsprozess über die Zukunft der japanischen Gebietskörperschaften² in einem umfassenden Gesetzespaket festgeschrieben worden ist.

Die Reformen gelten bis heute als Wendepunkt in der japanischen Innenpolitik und werden als epochal eingeschätzt, weil sie das bisherige Abhängigkeitsverhältnis der Präfekturen von der Zentralregierung und der Städte, Dörfer und Gemeinden von den Präfekturen

1 Japanische Begriffe werden im Folgenden nach dem revidierten Hepburn-System transkribiert. Bei Personennamen erfolgt gemäß der japanischen Konvention auch im deutschen Text die Wiedergabe in der ostasiatischen Reihenfolge (zuerst Familienname, danach persönlicher Name). Im Literaturverzeichnis wird bei japanischen Namen nach dem Familiennamen ein Komma gesetzt. Im Fließtext wird hingegen der volle Name oder nur der Familienname genannt. Japanische Termini mit Ausnahme von Quellenangaben und Namen werden kursiv markiert. Die Transkription richtet sich nach den Regeln für die Umschrift des Japanischen in schriftlichen Arbeiten des Japanologischen Seminars der Universität Heidelberg (Schamoni 2002).

2 Der Begriff Gebietskörperschaften wird im Folgenden wie auch der Begriff Selbstverwaltungskörperschaften als Übersetzung des japanischen Begriffs *chihō jichitai* bzw. *chihō kōkyō dantai* verwendet. Er umfasst zwei Verwaltungsebenen, nämlich die Ebene der Präfekturen (*to-dō-fu-ken*) sowie der Städte, Dörfer und Gemeinden (*shi-chō-son*). 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 (*shi-chō-son*) für sämtliche bürger- und alltagsnahen Aufgaben verantwortlich ist. Die Verwendung von „kommunal“ im laufenden Text bezieht sich jeweils nur auf die unterste Ebene, d.h. die Stadt- bzw. Gemeindeebene. Sofern auch Präfekturen gemeint sind, wird dies explizit vermerkt.

zugunsten horizontaler gleichberechtigter Beziehungen auflösen sollen. Die zentralen Bestandteile der Dezentralisierungsreformen sind die Neugestaltung der Arbeitsteilung zwischen den Verwaltungsebenen, eine Neuordnung von Verwaltungsstrukturen in Gestalt von Gebietsfusionen sowie die Reform des kommunalen Finanzsystems. Ziel der Reformen sind die Erhöhung von Verwaltungseffizienz sowie die Entlastung der Staatskasse und die Erhöhung von staatlicher Legitimität durch Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen.

Im Zuge der Umsetzung des Dezentralisierungsgedankens ist seither in einer Mischung aus Verwaltungsreformen von „oben“ und lokalen Initiativen für mehr Bürgerbeteiligung³ von „unten“ eine Welle von reformpolitischen Initiativen auf kommunaler Ebene zu beobachten. Diese setzten bereits in den späten 1990er Jahren ein und haben zur Einführung von dialogisch orientierten, freiwilligen und auf Kooperation angelegten Beteiligungsformen von Bürgern und Bürgerinnen an politischen Entscheidungsprozessen und an deren Umsetzung sowie Dienstleistungserbringung geführt. In Anlehnung an Bogumil (2001: 212ff.) lässt sich von Ansätzen einer kooperativen Demokratie auf kommunaler Ebene sprechen. Sie sind Teil eines Paradigmenwechsels in der japanischen Innenpolitik, der die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als Ziel formuliert und Dezentralisierung als Kombination aus institutionellen Veränderungen im Verhältnis von Zentralstaat und Kommunen, neuen administrativen Steuerungsmodellen und neuen Beteiligungsformen sieht.

Entsprechend dieser Charakterisierung von Dezentralisierung unterscheiden sich die Protagonisten: Während die Zentralverwaltung flankiert von der Verwaltungswissenschaft programmatisch den Fokus auf eine Ökonomisierung der Kommunalpolitik im Hinblick auf Effizienzsteigerung legt, diskutieren Bürgergruppen und die seit Hatoyama bis Dezember 2012 regierende Demokratische Partei mit argumentativer Hilfe der Sozialwissenschaften Dezentralisierungsreformen vor allem unter dem Blickwinkel eines Demokratiezugewinns. Sie werden durch die Erwartung angetrieben, dass die in der japanischen Verfassung garantierte Autonomie der Kommunen und ihre Rolle als Schule der Demokratie mit den neuen Formen kooperativer Politik eingelöst werden.

Die Regierungserklärung von Hatoyama knüpfte also an die Verwaltungsreformen an. Neu ist, dass der Akzent der Regierung explizit auf der Rolle der Bürgerin und des Bürgers als Subjekt gelegt wird. Dies entspricht dem damaligen Wahlkampfprogramm der Demokratischen Partei, von deren Mitgliedern und WählerInnen ein beträchtlicher Teil über Erfahrungen im Bereich des freiwilligen Engagements bzw. der Bürgerinitiativarbeit verfügt.

Der seit Jahren als Slogan zur Kennzeichnung bürgernaher Kommunalpolitik verwendete Begriff der gleichberechtigten „Partnerschaft“ von Kommunalverwaltung und BürgerInnen hat damit de facto Einzug in die programmatischen Leitsätze der Regierung gehalten. Die Frage nach dem Gehalt der neuen Formen kooperativer Politik hat seither an Brisanz gewonnen. Der Überblick macht deutlich, dass es sich nicht um neue direktdemokratische Beteiligungsformen handelt, sondern um Formen der Mitgestaltung und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Planungs- und Entscheidungsprozessen, die direktdemokratische und repräsentative Formen der Willensbildung ergänzen. Der Bürger bzw. die Bürgerin

3 Angesichts der dominanten Rolle, die Frauen in der japanischen Zivilgesellschaft spielen, wird trotz gelegentlicher Sperrigkeit die männliche und weibliche Form differenziert verwendet, lediglich im Titel des Buches und in zusammengesetzten Begriffen wie Bürgerversammlung wird aus Gründen der Lesbarkeit keine Differenzierung vorgenommen.

wird „Partner“ der Kommunalverwaltung. Es findet also wie in Deutschland eine Neujustierung der kommunalpolitischen Akteure statt, die auch außerhalb Japans intensiv unter dem Stichwort „local governance“ diskutiert wird (Benz u.a. 2007, Walk 2008).

Hier wie dort lassen sich zwei Diskurse identifizieren (vgl. Zimmer 2009: 121f.): Zum einen geht es im Zusammenhang mit den Verwaltungsreformen um die Frage nach Effizienzsteigerung und Entlastung des Staates durch neue Netzwerkkonstellationen. Beteiligung von Bürger und Bürgerinnen ist in diesem Kontext nur solange von Interesse wie sie für die Kommune zu Kosteneinsparungen führt, ein darüber hinaus gehender Partizipationseffekt steht nicht zur Diskussion. Der zweite Ansatz nimmt aus der Perspektive der Zivilgesellschaftsforschung die Einbindung von BürgerInnen in kommunale Planungsprozesse und Leistungserbringung im Sinne einer „partizipative(n) Governance“ in den Blick und interessiert sich für zivilgesellschaftliche Potenziale, bürgerschaftliches Engagement und die Chancen für einen Zugewinn an lokaler Demokratie durch Beteiligung (Walk 2008).

Die spezifische Entwicklung der japanischen kommunalen Selbstverwaltung und die großen Erwartungen an Demokratisierungseffekte durch Kooperation in dem dortigen Dezentralisierungsdiskurs machen es insbesondere seit der programmatischen Positionierung der BürgerInnen als selbstverantwortliche Gestalter ihrer Kommune naheliegend, den zweiten Zugang aufzugreifen und nach dem Potenzial neuer Formen von „partizipativer Governance“ für lokale Demokratie zu fragen. Entsprechend dieses Zugangs wird in der vorliegenden Studie das Partnerschaftsparadigma politisch programmatisch, institutionell sowie in der Umsetzung anhand von Fallbeispielen in vier japanischen Städten empirisch untersucht. Ziel ist es, die Frage zu beantworten, ob von Konzept und Umsetzung des Prinzips der „gleichberechtigten Partnerschaft“ zwischen BürgerInnen und Kommunalverwaltung ein Demokratiezugewinn im Sinne von mehr Bürgernähe, der Verbesserung reflexiver Kommunalpolitik und der kommunalpolitischen Gestaltungskompetenz der BürgerInnen zu erwarten ist. Diese Frage dürfte gerade angesichts der immer wieder von außen beklagten starken Bürokratie Japans und schwachen politischen Profilierung der japanischen Politik auf zentralstaatlicher Ebene sowie einer damit einhergehenden geringen Bürgernähe von Interesse sein.

Die Arbeit beginnt mit einem Überblick über die Einführung und Umsetzung der kommunalen Selbstverwaltung in Japan im Zuge der Demokratisierungsmaßnahmen nach 1945. Es werden dabei die Kontinuitäten gegenüber dem Vorkriegssystem aufgezeigt, die zu dem bis heute diskutierten Demokratiedefizit geführt haben und die normative Aufladung der aktuellen Debatte über die Dezentralisierungsreformen erklären, die sich in den hohen Erwartungen an die neuen Partizipationsformen im Hinblick auf ihren Demokratiegehalt zeigen. In Anlehnung an Bogumil (2006: 161), der auf die Bedeutung von institutionellen, organisatorischen und kulturellen Veränderungen als Voraussetzung für den Aufbau von kooperativen Demokratieformen hinweist, wird in Kapitel 3 ein Abriss der politischen und administrativen Reformen seit 2000 gegeben. Differenziert wird zwischen den Verwaltungsreformen, die auf eine Erhöhung der Effizienz von Verwaltungshandeln abzielen und den neuen Formen von Bürgerpartizipation zur Erhöhung der Akzeptanz von Kommunalpolitik. Die Diskussion erfolgt entlang und unter Einbezug der japanischen Forschung, die neue Formen von lokaler Governance als Ergebnis der Reformen sieht. Obwohl in der Governance-Debatte wie in Deutschland auch auf lokaler Ebene typischerweise die netzwerkähnliche Zusammenar-

beit von lokaler Wirtschaft, der Interessenverbände sowie von Vertretern der Öffentlichkeit verhandelt wird, wird sie hier im Sinne der Fragestellung auf die Untersuchung von Formen partizipativer Governance eingegrenzt und als Rahmen für die Untersuchung kooperative Beziehungen zwischen BürgerInnen und Kommunen genutzt. Diese sind Gegenstand von Kapitel 4. In Kapitel 5 werden Konzept und institutionelle Rahmung von Partnerschaft/*kyōdō* zunächst in einem breiten kommunalen Überblick dargestellt und auf mögliche demokratiefördernde Konnotationen befragt. Der empirische Teil der Studie beginnt in Kapitel 6 mit Ausführungen zur Anlage der empirischen Untersuchung, die in den Kapiteln 7 und 8 präsentiert wird. Ziel ist, Aufschlüsse über Konzept und Umsetzung des Partnerschaftsparadigmas in japanischen Kommunen im Hinblick auf das Verhältnis von BürgerInnen und Kommune zu gewinnen, wobei der inner- und intrakommunale Vergleich vor voreiligen Verallgemeinerungen schützen und der großen Varianz kommunalen Handelns Rechnung tragen soll. Der Band schließt mit einem Ausblick über Stand und Möglichkeiten einer kooperativen lokalen Demokratie in Japan.

Die Arbeit ist Ergebnis einer langjährigen Forschung, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft großzügig gefördert wurde und zu der zahlreiche Kollegen und Kolleginnen beigetragen haben. Zu nennen sind vor allem die Kollegen Tsubogō Minoru von der Waseda Universität in Tōkyō, Tsujinaka Yutaka von der Tsukuba Universität, Frau Hidaka in Iruma, Herr Hirohashi in Niigata, die als „Türöffner“ vor Ort hilfreich waren sowie die in der ersten Projektphase beteiligte wissenschaftliche Mitarbeiterin Jana Priemer und die studentischen Hilfskräfte Güde Thomas und Susanne Graul. Ihnen allen danken wir für Diskussionen und Unterstützung.

Halle, April 2013

Gesine Foljanty-Jost

Karoline Haufe

Mai Aoki

Bürger als Partner

Kooperative Demokratie in japanischen Kommunen

Foljanty-Jost, G.; Haufe, K.; Aoki, M.

2013, X, 217 S. 11 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-02149-8