



Ostasien Aktuell

Working Paper No. 10

DIE BÜRGERBETEILIGUNG AN DELIBERATIVEN ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN IN JAPAN: KOMMUNALE PLANUNGSZELLEN UND DIE ERSTE NATIONALE DELIBERATIVE POLL

MOMOYO HÜSTEBECK

Politics

**Titel: Die Bürgerbeteiligung an deliberativen Entscheidungsverfahren in Japan:
Kommunale Planungszellen und die erste nationale Deliberative Poll**

Autorin: Momoyo Hüstebeck

Ostasien Aktuell Working Paper Series No. 10

Veröffentlichungsdatum: 07.2020

OAWP Series

Institut für Sinologie, Universität Heidelberg

„Ostasien Aktuell“ ist der Titel einer regelmäßigen Reihe von Vorträgen und Diskussionsrunden, die von der Abteilung Ostasien Aktuell am Institut für Sinologie der Universität Heidelberg organisiert werden. Die Reihe dient als Forum zur Diskussion innovativer Forschungsansätze und aktueller politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen in der chinesischsprachigen Welt, in Japan und Korea sowie zu den vielfältigen Austauschprozessen zwischen der Region und anderen Teilen der Welt.

Ziel der „Ostasien Aktuell Arbeitspapiere“ ist es, Ergebnisse der Vortragsreihe mit Interessierten zu teilen und eine Gelegenheit für den weiteren Austausch zu schaffen. Alle Aufsätze geben die Perspektiven der jeweiligen AutorInnen wieder, die die alleinige Verantwortung für die Korrektheit ihrer hier präsentierten Informationen und Forschungsergebnisse tragen. Das Institut für Sinologie übernimmt keine Haftung für die Inhalte und deren Nutzung. Alle Working Papers liegen im PDF-Format vor und können über die Website des Instituts kostenfrei heruntergeladen werden.

Editorial Board:

Prof. Dr. Anja Senz & Dr. Jaok Kwon-Hein
Heidelberg University, Institute of Chinese Studies
Voßstr. 2, 69115 Heidelberg

ISSN: 2627-9649

E-Mail: ostasien-aktuell@zo.uni-heidelberg.de

Download Link: <https://ostasien-aktuell.uni-heidelberg.de/index.php/oawp>

© by the author

Zusammenfassung

Die Bürgerbeteiligung an deliberativen Entscheidungsverfahren in Japan: Kommunale Planungszellen und die erste nationale Deliberative Poll

Dem politischen System Japans wird wie anderen konsolidierten Demokratien eine Krise attestiert. Eine historisch niedrige Wahlbeteiligung oder eine unzureichende Gewaltenteilung mindern die Demokratiequalität. Um den demokratischen Herausforderungen zu begegnen, plädieren normative Demokratiestudien (Smith, 2009; Newton und Geissel, 2012), die repräsentative Demokratie durch weitere unmittelbare Partizipationsverfahren zu ergänzen. Weitreichendere und häufigere Beteiligungsmöglichkeiten sollen die demokratische Qualität verbessern.

Japanische Wissenschaftler und Exekutiven präferieren aus der Vielzahl an neu entworfenen Beteiligungsverfahren insbesondere deliberative Verfahren. Planungszellen (*mini-publics*), die in Japan verbreitetste Deliberationsmethode, sowie die erste nationale Deliberative Poll werden in der vorliegenden Studie als Deliberationsbeispiele untersucht. Deliberation wird dabei als ein Partizipationsverfahren definiert, bei dem per Zufall ausgewählte Bürger in Gruppen ein vorgegebenes Thema frei diskutieren und eine Politikempfehlung erarbeiten.

Ziel der Studie ist es, die Wirkung von deliberativen Verfahren auf die Qualität der japanischen Demokratie zu analysieren. Die qualitativen Kriterien dafür leiten sich aus konzeptionellen Studien zur Demokratiequalität und normativen Demokratietheorien ab. Die Untersuchung Japans als Fallbeispiel wird von der These geleitet, dass sich das deliberative Verfahrensdesign in Demokratien weltweit nur geringfügig unterscheidet. Indes prägen informelle Regeln und Muster der japanischen Politik das Implementationssetting (Motive, Thematik, Ergebnis etc.). Aus den untersuchten empirischen Fallstudien lässt sich ableiten, dass deliberative Verfahren Schwächen der japanischen Demokratie punktuell konterkarieren. Die Ergebnisse zeigen jedoch auch auf, wie bedeutsam die informellen Muster der japanischen Politik sind. Nach wie vor bestehen Vorbehalte seitens der politischen Entscheidungsträger, den Bürgern durch ein erweitertes Mitspracherecht größeren politischen Einfluss einzuräumen. Die informellen Hindernisse erschweren, dass die unmittelbare Bürgerbeteiligung erweitert und damit die Demokratiequalität in Japan gefördert wird. Dies führt zum Schluss, dass Deliberationen die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen, jedoch den demokratischen Herausforderungen nicht grundlegend entgegenwirken.

Abstract

Citizen participation in Japanese deliberative decision-making processes: Local mini-publics and the first national Deliberative Poll

Democratic weaknesses, such as a record-low voter turnout or a lack of checks and balances, are entrenched in the Japanese political system. Normative theories of democracy (Smith, 2009; Geissel and Newton, 2012) favor an increased citizen participation to counteract these democratic challenges. They expect that the enhancement of participatory policy-making improves overall democratic quality. Within the wide range of participatory methods, Japanese practitioners and academics have focused particularly on deliberation.

In this paper, deliberation is defined as a government-initiated group discussion amongst citizens on a given policy. The randomly selected participants submit a recommendation at the end of their deliberations. Concretely, planning-cells (*mini-publics*), which are the most widespread deliberative method in Japan, and the first national Deliberative Poll serve as empirical cases in this study. The

paper investigates the positive impact of deliberations on political malaise by scrutinizing their implementation. For the evaluation, conceptual criteria which refer to the quality of democracies and to democratic theories are applied. Furthermore, the hypothesis is put forward that cultural, informal rules of politics affect the conditions for implementing deliberations. Consequently, it is assumed that the formal design of the given deliberative samples is identical in all democracies over the world. However, the concrete actors, intentions and outcomes differ depending on informal political rules or patterns of the specific state. Based on the empirical analysis of deliberative decision-making processes, limited improvements to Japan's democratic quality can be identified. However, the persistence of informal politics still demonstrates the reservations among policy-makers about giving citizens an influential direct say. The informal obstacles have, rather, hindered a further enhancement of citizen participation and therefore the development of a stronger democracy in Japan. In sum, implementing deliberations is in contrast to some positive effects not the universal remedy for meeting the democratic challenges.

Über die Autorin

Dr. Momoyo Hüstebeck vergleicht in ihrem BMBF-geförderten Projekt innovative Beteiligungsverfahren, insbesondere Deliberationen, in Japan und Deutschland. Sie magistrierte in Japanologie, Vergleichender Religionswissenschaft sowie Politikwissenschaft (Universität Bonn) und wurde in der Politikwissenschaft/Ostasienwissenschaften (Universität Duisburg-Essen) promoviert. In vorherigen Projekten forschte sie mit dem Länderfokus Japan zur Dezentralisierung, kommunalen Selbstverwaltung, Zivilgesellschaft und politischen Repräsentation von Frauen.

E-Mail: momoyo.huestebeck@uni-due.de

About the author

In her project funded by the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF), Dr. Momoyo Hüstebeck compares innovative participation procedures, especially deliberations, in Japan and Germany. She holds a master's degree in Japanese Studies, Comparative Religion and Political Science (University of Bonn) and a doctorate in Political Science/East Asian Studies (University of Duisburg-Essen). In previous projects, she researched on decentralisation, local self-governance, civil society and political representation of women in Japan.

E-mail: momoyo.huestebeck@uni-due.de

Die Bürgerbeteiligung an deliberativen Entscheidungsverfahren in Japan: Kommunale Planungszellen und die erste nationale Deliberative Poll

Inhalt

1.	Mehr Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung.....	5
2.	Schwächen der formellen und informellen japanischen Politik.....	6
3.	Evaluationskriterien bezüglich einer verbesserten Demokratiequalität.....	8
4.	Die Planungszellen: Methode und Hauptergebnisse aus den Fallstudien.....	9
5.	Die nationale Deliberative Poll als Fallbeispiel: Methode und Hauptergebnisse.....	11
6.	Fazit.....	13
7.	Bibliografie.....	14

1. Mehr Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung¹

Bürgerinnen und Bürger häufiger, direkter und weitreichender an politischen Entscheidungen zu beteiligen, gilt normativen Demokratietheorien zufolge für Japan – wie für andere Demokratien – als ein Weg aus der politischen Misere. Indem die Politik mehr Beteiligungsverfahren implementiert, soll die weitverbreitete Politikverdrossenheit überwunden oder Politik transparenter und responsiver gestaltet werden (Smith, 2009; Tsubogō, 2015; Geissel und Newton, 2012).

Als neue Partizipationsmethode erfahren in Japan insbesondere Deliberationen wissenschaftliches Interesse und politische Umsetzung (Shinoto, 2014; Tamura, 2017; Nagano, 2014). Deliberation wird in diesem Arbeitspapier als eine institutionalisierte Form der direkten Bürgerbeteiligung definiert, die eine Exekutive initiiert, thematisch vorgibt und durchführt. Das Forum bietet ausgewählten Bürgern die Möglichkeit, sich während der Gruppendiskussionen frei und gleichberechtigt eine Meinung zu bilden. Die Organisatoren stellen ausgewogene Fachinformationen zu den vorgegebenen Themen bereit, um bei den Teilnehmenden einen gemeinsamen Wissensstand und eine ausgewogene Diskussionsgrundlage zu generieren. Das Thema kann so aus individuell ganz unterschiedlichen Perspektiven diskutiert werden. Die Gruppendiskussionen setzen demokratische Lernprozesse, wie sich eine eigene informierte Meinung zu bilden oder sich rational auszutauschen, in Gang. Die Teilnehmer erarbeiten auf Grundlage ihrer abschließenden Diskussionsergebnisse Politikempfehlungen, die idealiter gemeinwohlorientierte Lösungen präferieren (Shinohara, 2012: 242; Fishkin, 2012: 74–75).

Die vorliegende Studie teilt mit partizipativen Demokratietheorien als Erstes die Annahme, dass mehr politische Bürgerpartizipation die repräsentative Demokratie fördert. Des Weiteren sind informelle Regeln, Muster und Praktiken neben den formalen Institutionen eines jeweiligen Landes relevant, um die Implementation von Partizipationsverfahren tiefgehend analysieren zu können. Die informellen Praktiken sind in der Gesellschaft verankert und teilweise kulturell tradiert (Lauth, 2014: 15–22). Daraus folgernd wird zweitens angenommen, dass sich die Deliberationsmethoden formal in ihrer weltweiten Implementierung nicht oder nur geringfügig unterscheiden. Die informellen, d. h.

¹ Das Arbeitspapier entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekts „Deliberation als innovative Form von demokratischer Bürgerbeteiligung im japanisch-deutschen Vergleich“ (FKZ: 01UL1828X).

institutionell nicht festgeschriebenen Muster (wie Initiatoren oder Motive), divergieren hingegen im Landeskontext.

Der starke politische Einfluss der Administration charakterisiert die informellen Muster japanischer Politik. Auf nationaler Ebene steuert informell die Ministerialbürokratie die Exekutive mittels personeller Verflechtungen und ihres Wissensmonopols (Klein, 2014). Diese Akteurskonstellation reproduziert sich auf lokaler Ebene in informellen Machtverhältnissen zwischen Kommunalverwaltung und dem direktgewählten Bürgermeister sowie Stadtrat. Diese informellen Regeln führen zur dritten Hypothese, dass direkte Beteiligungsverfahren die demokratischen Schwachstellen in der japanischen Politik lediglich punktuell konterkarieren.

Entsprechend der oben genannten Annahmen wird der Frage nachgegangen, ob den Schwächen der japanischen Demokratie mit deliberativen Verfahren begegnet werden kann. Zwei deliberative Methoden, namentlich Planungszellen (*mini-publics*) und Deliberative Polls, dienen dafür als Fallbeispiele. In Japan werden Planungszellen als häufigste Deliberationsmethode landesweit in Gemeinden implementiert. Die Studie untersucht die Demokratiewirkung von Planungszellen am Beispiel der Städte Mitaka und Shinjuku. Als zweite Deliberationsmethode wird die erste nationale Deliberative Poll zu Japans zukünftiger Energiepolitik analysiert, die 16 Monate nach dem Reaktorunfall von Fukushima stattfand.

Wie sich die deliberativen Implementationen auf die Demokratiequalität auswirken, wird anhand von demokratietheoretischen Kriterien evaluiert. Neben einer Auswertung der Berichte sowie der Fachliteratur zu den japanischen Fallstudien fließen erste Ergebnisse aus Interviews, die die Autorin 2019 mit Organisatoren der deliberativen Verfahren führte, in die Bewertung ein. Zuvor wird auf die Herausforderungen der japanischen Demokratie eingegangen, denen mittels Deliberationen entgegengetreten werden soll. Bei einer Betrachtung der Systemkrise werden nicht nur die formellen, sondern auch die informellen Regeln der japanischen Politik deutlich.

2. Schwächen der formellen und informellen japanischen Politik

Was sind die landesspezifischen Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, denen mit der Implementierung von deliberativen Verfahren begegnet werden soll? Zahlreiche Finanzskandale durchziehen die japanische Politik seit der demokratischen Konsolidierung. Sie begründeten maßgeblich ein tiefes Misstrauen gegenüber der „politischen Klasse“ in weiten Teilen der Bevölkerung. Das mangelnde Vertrauen in die politische Elite drückt sich in einer Wahlbeteiligung auf dem Tiefpunkt

aus: Annähernd nur fast jeder zweite Wahlberechtigte (Unterhauswahlen 2014: 52,66 % und Unterhauswahlen 2017: 53,68 %) stimmt ab. Dieses ist umso bemerkenswerter, wenn man sich vor Augen führt, dass „Wahlgehen“ die aufgrund des relativ geringen Aufwands gängigste Partizipationsform ist. Die Mitbestimmung bleibt selbst für eine repräsentative Demokratie wie Japan der konstituierende Wesenskern. Auch die Repräsentierten sollen als Souverän mitentscheiden. Deshalb wird es demokratietheoretisch als kritisch erachtet, wenn die Hälfte der Wahlberechtigten eine Abstimmung verweigert.

Der Mangel an parteipolitischen Alternativen ist ein weiterer Grund für die niedrige Wahlbeteiligung. Sie verschaffte der Liberaldemokratischen Partei (LDP) bei den letzten Unterhauswahlen neben anderen Faktoren eine komfortable Mehrheit von 60 %. Dies ist bemerkenswert, weil sie in der letzten Unterhauswahl nicht mehr Stimmen als bei ihrem Wahldebakel von 2012 erhielt (Klein, 2020: 15). Die Regierungspartei kann mit ihrer Stimmenmehrheit ohne nennenswerten Widerstand der Oppositionsparteien Gesetzesentwürfe durch das Parlament peitschen. Weil es an einer schlagkräftigen Opposition fehlt, ist die in Demokratietheorien vorgesehene horizontale Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung unzureichend ausgeprägt.

Die Jahrzehnte liberaldemokratischer Vorherrschaft prägten die informellen Praktiken, wie politisches Personal rekrutiert wurde. Die japanische Politik wird traditionell als ein *closed shop* beschrieben, dessen Elite sich aus einem kleinen Machtzirkel reproduziert. Dementsprechend waren die persönlichen Ressourcen jedes Kandidaten ausschlaggebend für seine erfolgreiche Wahl. Angesichts der personenzentrierten Parteistruktur der LDP waren persönliche Netzwerke, private Finanzmittel, eine persönliche Unterstützerguppe (*kōenkai* 後援会) und eine Faktionsloyalität Garant für einen politischen Erfolg (Klein, 2014: 228; Hüstebeck, 2004).

Die informellen Regeln japanischer Politik beförderten klientelistische Strukturen oder Politiken, die die Interessen bestimmter Advocacy-Gruppen bevorzugt bedienen (*riekiseiji* 利益政治). Der Klientelismus schuf enge Allianzen zwischen Politikern, Bürokraten und der Industrie. Die persönlichen Netzwerke beeinflussten beispielsweise die Vergabe von öffentlichen Aufträgen insbesondere für die ländliche Bauwirtschaft. Eine interessengeleitete Politik äußerte sich zudem darin, dass die zuständigen Ministerien den Oppositionsparteien in Parlamentsanfragen nur spärlich Regierungsinformationen zur Verfügung stellten. Indem die politische Elite die informellen Klientelsysteme bediente, übergab sie Bürgerinteressen und traf paternalistisch Entscheidungen. Die öffentlich-rechtliche Medienanstalt hielt sich, wie auch die Dreifachkatastrophe von 2011 offenbarte, bezüglich einer regierungskritischen Berichterstattung zurück. Die etablierten Medien schöpften nicht die für sie

in der Demokratietheorie vorgesehene Kontrollfunktion aus (Hüstebeck, 2004; Klein, 2014: 234–235). Auch die in der Fachliteratur als schwach beurteilte japanische Zivilgesellschaft fungierte nur bedingt als außerparlamentarische Interessenvertretung und Kontrollinstanz (Pekkanen, 2006: 7; Yamamoto, 2017: 51–52). Auch wenn durch zahlreiche Reformen sich das politische System Japans seit den 1990er Jahren gewandelt hat, prägen die informellen Regeln und Muster nach wie vor die japanische Politik.

3. Evaluationskriterien bezüglich einer verbesserten Demokratiequalität

Um die angenommene positive Wirkung der deliberativen Verfahren auf die demokratische Qualität von politischen Systemen zu untersuchen, werden hier qualitative Evaluationskriterien aus Studien zu demokratischen Innovationen mit denen, die sich aus Deliberationskonzepten ableiten lassen, verknüpft (Hüstebeck, 2019: 478–480). Die Determinanten, wie viel Mitbestimmungsmöglichkeiten den Bürgern eingeräumt werden und in welchem Maße diese damit die Politik inhaltlich tatsächlich mitgestalten können, beeinflussen u.a. die demokratische Qualität. Politische Partizipation ist somit ein zentrales Kriterium für die empirische Qualität von repräsentativen Demokratien. Die Bürgerbeteiligung legitimiert staatliches Handeln, indem sie die institutionellen Entscheidungen mit den gesellschaftlichen Wertvorstellungen abgleicht. Die erhöhte Legitimität steigert die öffentliche Akzeptanz von institutionellen Entscheidungen.

Als weiteres Demokratiekriterium trägt eine zufällige Teilnehmerauswahl zur politischen Gleichheit der Partizipierenden bei. Das ausgewogene Deliberationssample soll annähernd repräsentativ die Gesamtgesellschaft im Hinblick auf Geschlecht, Alter, Bildung etc. abbilden. Die strengen Verfahrensregeln, die einen freien, gleichberechtigten Meinungs austausch ermöglichen, stellen auch eine politische Gleichheit her. Sie regeln den demokratischen Prozess, der die politische Entscheidungsfindung für die Öffentlichkeit transparenter gestaltet.

Die Partizipationserfahrung erweitert die Demokratiekompetenz der Teilnehmenden mittels ihrer positiven Wirkung auf die politische Bildung. Die aufbereiteten Informationen erweitern die thematischen Kenntnisse und fördern damit die Urteilskraft von Laien. Im Diskussionsprozess werden demokratische Tugenden wie die des freien Meinungs austausches, der Toleranz oder rationalen Entscheidungsfindung erprobt.

Responsivität stellt das letzte hier untersuchte Merkmal für die demokratische Qualität dar. Sie drückt sich in der Bereitschaft der Repräsentanten aus, Wünsche, Interessen und Erwartungen der repräsentierten Bürgerinnen und Bürger aufzugreifen. Ein hohes Maß an Responsivität der politisch

Verantwortlichen fördert demnach effektive Entscheidungen. Je kongruenter sich die politische Umsetzung mit den Erwartungen der Betroffenen deckt, desto effektiver und damit demokratischer sind die Politiken.

4. Die Planungszellen: Methode und Hauptergebnisse aus den Fallstudien

In der japanischen Fachliteratur ist der Terminus „Deliberatives Bürgerforum (*shimin tōgikai* 市民討議会)“ geläufiger als eine direkte Übersetzung des ursprünglichen, deutschen Begriffs „Planungszelle (*keikaku saibō* 計画細胞)“. Ersterer führt bereits die Deliberation als Verfahrensmethode im Namen. Im Detail wählt eine japanische Kommune per Zufallsprinzip aus ihrem Melderegister 20–60 Teilnehmer für einen eineinhalb- bis zweitägigen Workshop aus. In wechselnden Gruppen zu je 5–6 Personen diskutieren sie auf Grundlage der bereitgestellten Informationen die von der Exekutive vorgegeben Themen. Dabei handelt es sich weniger um tagespolitische Entscheidungen, sondern mehrheitlich um Zehnjahrespläne zur kommunalen Selbstverwaltung wie zur Stadtgestaltung oder zu allgemeinen gesellschaftlichen Fragen. Die Exekutive darf bei den Bürgerdiskussionen nicht intervenieren, damit die Deliberationsregel eines machtfreien Raums eingehalten werden kann. Die diskutierten Meinungen werden am Workshopende in einem konsultativen Abschlussbericht zusammengefasst und der Exekutive eingereicht.

Ergebnisse der Planungszellen in Mitaka und Shinjuku

Im Folgenden werden schlaglichtartig die Auswirkungen der Implementation von Planungszellen anhand der Fallbeispiele analysiert. Seit den „bürgerbewegten“ 1960er Jahren beteiligt die Mitakaer Gemeinde kontinuierlich ihre Bevölkerung an ihrer Entscheidungsfindung. Entsprechend setzte Mitaka als erste japanische Kommune 2006 die Planungszellenmethode um. Auch Shinjuku ist in der Implementation von Planungszellen erfahren. Die Bewohner sind wie das Stadtbild mit Vergnügungsviertel und Universitäten sehr divers, so dass die Deliberationen den unerlässlichen Interessenaustausch bzw. -ausgleich unterstützen.

Deliberationen dienen konzeptionell der Konsensfindung, weshalb in anderen Ländern auch polarisierende, tagespolitische Themen auf der Agenda stehen. In den untersuchten japanischen Planungszellen diskutierten die Bürger hingegen vor allem langfristige, grundlegende Themen der Stadtgestaltung. Darunter fielen konkret Agenden wie: der Neubau des Rathauses, eine lebenswerte Stadt oder eine Gemeinde für Kinder und Alte. Der mit einer Dezentralisierung im Jahre 2000 einhergehende Aufgaben- und Autonomiezuwachs verpflichtete die japanischen Kommunen, ihre

Bürger an der Fortschreibung der stadtplanerischen Langzeitpläne zu beteiligen. Die Bürgermeisterinnen Shinjukus und Mitakas initiierten die Planungszellen. Die Verantwortlichkeit für die Organisation, Informationserstellung und Auswertung der Planungszellen lag allein bei der Exekutive – also bei der Kommunalverwaltung und den Bürgermeisterinnen. Der demokratisch gewählte Stadtrat, dem die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen obliegt, wurde von der deliberativen Entscheidungsfindung ausgeschlossen.

Dass die Gemeindeverwaltung bei der Implementation von Planungszellen nicht die Zügel aus der Hand gibt, entspricht der tradierten informellen Partizipationskultur. Um unliebsame zivilgesellschaftliche Akteure zu übergehen, vergaben Verwaltungsangestellte die für Laien vorgesehenen Ausschusssitze möglichst an kooperationswillige Bürger. Trotz eines i. d. R. von der Administration vorab ausgearbeiteten Politikentwurfs verliehen die handverlesenen Bürger der Ausschussarbeit einen partizipativen Anstrich.

Auch der Kontext, in dem die Planungszellen eingesetzt werden, spricht für die Intention, einer tatsächlichen demokratischen Mitbestimmung entgegenzuwirken. Nagano Motoki (2014: 99) beschreibt den Zweck der Planungszellen als Klassifikation (*shiwake* 仕分け). Hierbei sollen die teilnehmenden Laien von der Verwaltung entworfene Vorschläge lediglich priorisieren anstatt ihre eigenen Ideen einzubringen. Interviewte Verwaltungsangestellte begründeten ihre Intention damit, dass die von Bürgern entwickelten Vorschläge häufig technisch nicht umsetzbar bzw. nicht finanzierbar oder innovativ seien. Die aus den Antworten zu entnehmende geringe Responsivität schmälert den Implementationserfolg der konsultativen Bürgerberichte.

Indem die befragten Verwaltungsangestellten die Vorzüge der Zufallsauswahl sehr betonen, werden deren Vorbehalte gegen eine Bürgermitbestimmung deutlich: Planungszellen gäben ein repräsentativeres Meinungsbild als das in Bürgerforen gebildete wieder. Letztere stünden allen Interessierten offen, weshalb sie von einseitigen Meinungen einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure dominiert würden. Die Zufallsauswahl schafft in der Tat eine politische Gleichheit, indem sie allen gemeldeten Bewohnern unabhängig ihrer individuellen sozialen Ressourcen die gleiche Teilhabechance bietet. Diese Gleichheit drückt sich in einem weitestgehend ausgewogenen Geschlechter- und Altersverhältnis aus. Die Zufallsauswahl nimmt allerdings den von den kommunalen Entscheidungen Betroffenen die Chance, ihre Interessen angemessen zu vertreten. Ihre Betroffenheit kann aus demokratiethoretischer Sicht auch ihren Anspruch auf Mitbestimmung legitimieren.

Ein freier, gleicher Meinungs austausch zwischen den Teilnehmern ohne Moderation oder Interventionen durch die Organisatoren ist der Demokratiequalität zuträglich. Indem die Deliberationsnormen eingehalten werden, wird die Entscheidungsfindung transparenter. Der individuelle Lernzuwachs lässt sich schwer verifizieren, aber in der Evaluation durch die Organisatoren geben die Teilnehmenden mehrheitlich eine hohe Zufriedenheit mit der Partizipationserfahrung und ein gestiegenes Interesse an politischen Themen an (Hüstebeck, 2019: 280–282).

5. Die nationale Deliberative Poll als Fallbeispiel: Methode und Hauptergebnisse

Als zweites Fallbeispiel wird die Deliberative Poll (*tōrongata yoron chōsa* 討論型世論調査) untersucht. Bürger sollen sich dabei mittels idealer Umstände eine informierte Meinung zu einem Politikthema bilden können (Fishkin, 2012: 76). Um den Meinungswandel eines gesellschaftlich repräsentativen Samples zu analysieren, kombiniert eine Deliberative Poll eine auf Mehrheitsentscheidungen basierende Meinungs umfrage mit einer konsensorientierten Deliberation.

In Japan fand die Deliberative Poll-Methode erstmals auf nationaler Ebene 2012 unter dem Eindruck des Reaktorunfalls Anwendung. Drei Energieszenarien (0 %, 15 % oder 20-25 % des Stroms bis zum Jahr 2030 aus AKWs zu speisen) standen zur Diskussion. Zu den Risiken der einzelnen Energiestrategien veröffentlichten die Organisatoren auf einer offiziellen Internetseite umfangreiche Materialien. Landesweite, öffentliche Diskussionsveranstaltungen mit Bürgern, Interessenvertretern und Experten gingen der eigentlichen Deliberative Poll voraus. Sie fand in Form einer zweiwöchigen telefonischen Befragung von 6.849 Personen und einer zweitägigen Deliberation mit 285 Teilnehmenden in Tokyo statt.

Ergebnisse der Deliberative Poll

Die nationale Regierung wollte sich die bedeutende Entscheidung, wie Japans zukünftige Energiepolitik aussehen sollte, zusätzlich durch die Deliberative Poll legitimieren lassen. Die Umstände der ersten nationalen Deliberative Poll sagen viel über die Partizipationskultur des Landes aus. Die Regierung ließ ein nicht-bindendes Bürgervotum zu, weil sie wegen ihres Krisenmanagements der Dreifachkatastrophe massiv in öffentlicher Kritik stand.

Die telefonische Zufallsauswahl schuf ein statisch repräsentatives Sample für die Meinungs umfrage. Die Freiwilligkeit zu partizipieren trug aufgrund der unterschiedlichen individuellen Ressourcen indes dazu bei, dass nicht im gleichen Maße alle Altersgruppen und das Geschlecht im Workshop

repräsentiert wurden. Teilnehmende, die 60 Jahre oder älter waren, bildeten mit 47 % die größte Kohorte. Ihre überproportionale Beteiligung förderte die Unterstützung des 0 %-Szenarios, da die Alten in der Kernenergie eine größere Gefahr sahen. Die Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki sind für sie stärker im kollektiven Gedächtnis verhaftet. Auch durch eine stärkere Beteiligung von Frauen am Workshop hätte das Ausstiegsszenario weitere Zustimmung erfahren, da sich nach dem Reaktorunfall viele Mütter um die Gesundheit ihrer Kinder sorgten. Während der Sommerferien für zwei Tage ohne Kinderbetreuung nach Tokyo zu reisen war für zahlreiche telefonisch Befragte jedoch nicht leistbar. So lag der Anteil der Workshopteilnehmerinnen mit 33 % deutlich unter dem an der Gesamtbevölkerung (53,20 %). Als weitere methodische Hürde rekrutierte sich der Teilnehmerpool nur aus Festnetznummern, da rechtlich keine Mobilnetznummern verwendet werden durften. Wahlberechtigte unter 30 Jahre, also die intensiven Mobiltelefonnutzer, bildeten nur 15,4 % der Workshopteilnehmer ab. Im Vergleich zu den älteren Kohorten wich damit ihr Anteil am signifikantesten von dem an der Gesamtbevölkerung (34,3 %) ab (Hüstebeck, 2019: 282–284).

Der demokratische Prozess des strikt reglementierten Diskutierens stellt auch eine politische Gleichheit als Evaluationskriterium her. Mehr als die Hälfte der Workshopteilnehmer gab an, dass das gegenseitige Verständnis für die Meinung des Anderen im Laufe der Diskussionen stieg. Die Moderation des Meinungs austausches bewirkte, dass ein Beitrag unabhängig von der ihn äußernden Person als gleichwertig erachtet und gleichermaßen im Meinungsbildungsprozess berücksichtigt wurde (Yanase, 2015: 204).

Bereitgestellte Informationen schufen Transparenz, erweiterten die politische Bildung und nivellierten Wissensunterschiede. Die Organisatoren stellten der Öffentlichkeit zahlreiche Analysen zu den einzelnen Energieszenarien sowie die Ergebnisse auf ihrer Website zur Verfügung. Zudem begleiteten die einschlägigen Massenmedien den Deliberationsprozess. Die Informationsvielfalt befähigte die Teilnehmenden, die mit den einzelnen Energiestrategien verbundenen Risiken intensiv zu erwägen. 27 % präferierten in der ersten Befragung zum Auftakt des Workshops das 0 %-Szenario. Die Zustimmung erreichte am Ende der zweitägigen Deliberationen mit 47 % ihren Gipfel. Der Meinungswandel drückt eine profunde Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema aus, die weit über ein auf ein „Ja-oder-Nein“ komprimiertes direktdemokratisches Votum zum Atomausstieg hinausgeht (Yanase, 2015).

Die folgenden Regierungen nahmen das abschließende klare Bürgervotum weder responsiv auf, noch setzten sie es effektiv politisch um. Da innerhalb der Demokratischen Partei Japans (DPJ) die Meinungen über Japans zukünftige Atompolitik auseinandergingen, verschob ihre Regierung nach

einer Kabinettsumbildung den Atomausstieg um zehn Jahre. Nach einem Regierungswechsel übergang der neugewählte liberaldemokratische Ministerpräsident, Abe Shinzō, bereits sechs Monate nach der Deliberative Poll vollends ihr Ergebnis, indem er AKWs wieder ans Netz gehen ließ.

6. Fazit

Nach der eingehenden Analyse der Deliberationsbeispiele ist zusammenfassend zu konstatieren, dass deliberative Verfahren die Demokratiequalität lediglich punktuell verbessern. Institutionalisierte Deliberationsverfahren für sich genommen mobilisieren keine Bürger. Sie schaffen lediglich zusätzliche Möglichkeiten für Interessierte, ihre Meinungen politisch einzubringen. Inwiefern jeder Einzelne davon Gebrauch macht, bleibt ihm überlassen. Deliberationen können zudem nur in Einzelfällen implementiert werden, da die Vorbereitung, Rekrutierung und Implementation erhebliche öffentliche Ressourcen erfordern.

Angesichts der informellen Muster japanischer Politik, die eine tatsächliche Mitbestimmung eher behindern als fördern, leistete die nationale Deliberative Poll trotz der Vorbehalte einen wertvollen demokratischen Input. Menschen, die sich vorher nicht kannten, kamen zusammen, um ein gesellschaftlich relevantes Thema kontrovers miteinander zu diskutieren. Mit den vorgeschalteten öffentlichen Anhörungen etc. beeinflussten die Deliberationen sogar die öffentliche Meinung. Durch die mediale Berichterstattung sank in den Meinungsumfragen der einschlägigen Medien die Zustimmung zur Kernenergienutzung. In einer Gesellschaft, in der Politik schlecht beleumundet ist, leisten solche öffentlichen Diskussionen einen positiven Beitrag zur Demokratie.

Der von deliberativen Verfahren angestoßene öffentliche Diskurs, die bereitgestellten Informationen sowie die Dokumentationen gestalten den Policy-Prozess transparenter als die herkömmliche Entscheidungsfindung. Allerdings behält sich die Exekutive vor, Deliberationen zu implementieren, Themen dafür auszuwählen und Bürgerempfehlungen umzusetzen. Das Misstrauen gegenüber einer unkontrollierten Bürgerbeteiligung besteht informell nach wie vor. Die untersuchten Verfahren bieten so der Exekutive den Vorzug, nur mit nichtorganisierten Meinungen von zufällig Ausgewählten konfrontiert zu sein. Da Deliberationen in einer frühen politischen Entscheidungsphase, in der noch Gestaltungsspielraum besteht, implementiert werden, wäre ein Mehr an Bürgerbeteiligung bei einem entsprechenden politischen Willen durchaus umsetzbar. Die in der Studie deutlich gewordene mangelnde Responsivität lässt jedoch erwarten, dass die japanische Politik – zumindest in absehbarer Zeit – keine weiteren Deliberationsverfahren zu kontroversen Themen implementiert.

7. Bibliografie

- Fishkin, James. 2012. Deliberative Polling: Reflections on an Ideal Made Practical. In *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* Hrsg. Brigitte Geissel und Kenneth Newton, 71–89. London/New York: Routledge.
- Geissel, Brigitte und Kenneth Newton, Hrsg. 2012. *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* London/New York: Routledge.
- Hüstebeck, Momoyo. 2004. Klientelpolitik als kulturübergreifendes Phänomen. Eine Annäherung an Klientelismus-Konzepte. In *Dynasties and Female Political Leaders in Asia. Project Discussion Paper No. 6/2004*. https://www.uni-due.de/~hy0382/fileadmin/publications/sonstige/Huestebeck_Klientelismus_Uni-Hildesheim-Discuss-paper_2006.pdf. Zugegriffen: 04. Juni 2020.
- Hüstebeck, Momoyo. 2019. Deliberative Innovationen in Japan angesichts demokratischer Herausforderungen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29 (4), 471–490.
- Klein, Axel. 2014. Japan. In *Politische Systeme im Vergleich. Formale und informelle Institutionen im politischen Prozess*. Hrsg. Hans-Joachim Lauth, 217–245. Oldenburg: De Gruyter.
- Klein, Axel. 2020. Political Games. In *Japan Through the Lens of the Tokyo Olympics*, Hrsg. Barbara Holthus, Isaac Gagné, Wolfram Manzenreiter und Franz Waldenberger, 13–17. London: Routledge.
- Lauth, Hans-Joachim. 2014. Analytische Konzeption für den Vergleich politischer Systeme. In *Politische Systeme im Vergleich. Formale und informelle Institutionen im politischen Prozess*, Hrsg. Hans-Joachim Lauth, 3–50. Oldenburg: De Gruyter.
- Nagano, Motoki. 2014. Tōgi minshushugi ni motozuku shimin sankā-gata jigyō asesumento no torikumi no kenkyū. Tōkyō-to Shinjuku-ku, Dai niji jikkō keikaku no tame no kumin tōgikai' o jirei to shite (Studie zur Evaluation von deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren. Die Planungszelle zum Zweiten Durchführungsplan des Bezirks Shinjuku, Präfektur Tokyo, als Fallbeispiel). In *Nenpō gyōsei kenkyū* 49, 99–119.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Shinohara, Hajime. 2012. Shūshō. Jakkan no rironteki kōsatsu (Epilog. Ein paar theoretische Reflektionen). In *Tōgi no demokurashī no chosen. Mini paburikkusu ga hiraku atarashii seiji* (Deliberative Demokratie. Die Chancen neuer Politik durch mini publics), Hrsg. Hajime Shinohara, 233–260. Tokyo: Iwanami.
- Shinoto, Akinori. 2014. Deliberatives Bürgerforum in Japan: Ein Kompaktmodell? In *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*, Hrsg. Hans-Liudger Diemel, 213–233. München: Oekom Verlag.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tamura, Tetsuki. 2017. Jukugi minshushugi-ron: Jukugi no ba to shite no shimin shakai-ron (Diskurs über deliberative Demokratie. Diskurs über die Zivilgesellschaft als Ort der Deliberation). In *Shimin shakai-ron. Riron to jissō no saizensen* (Der Zivilgesellschaftsdiskurs. Am Puls der Theorien und Nachweise), Hrsg. Haruya Sakamoto, 20–38. Kyoto: Hōritsu bunkasha.
- Tsubogō, Minoru. 2015. Shimin sankā to gabanansu: Shimin no enpawāmento (Bürgerpartizipation und Governance. Bürgerempowerment). In *Hikaku seijigaku no furontia. 21-seiki no seisaku kadai to atarashii rīdāshipu* (Die Herausforderungen der vergleichenden Politikwissenschaft. Die Politikthemen des 21. Jahrhunderts und die neue Führung), Hrsg. Norio Okazawa, 164–175. Kyoto: Mineruva shobō.
- Yamamoto, Hidehiro. 2017. Shakai undō-ron: Kokka ni taikō suru shimin shakai (Theorien sozialer Bewegungen. Eine Bürgergesellschaft, die dem Staat widersteht). In *Shimin shakai-ron. Riron to jissō no saizensen* (Der Zivilgesellschaftsdiskurs. Am Puls der Theorien und Nachweise), Hrsg. Haruya Sakamoto, 39–54. Kyōto: Hōritsu bunkasha.
- Yanase, Noboru. 2015. *Jukugi to tōgi no minshushugi-ron: Chokusetsu minshusei no minshushugi-ron* (Deliberative und diskursive Demokratie. Ein direktdemokratischer Diskurs). Tokyo: Mineruva shobō.