

Von Prof. Dr. Ikumi Yoshioka, Tokio*

Der Rechtsstaat wurde auch in Japan etabliert und hat sich bis heute weiterentwickelt. Dieser Beitrag bestätigt dies aus der Perspektive des Straf- und Verwaltungsrechts. Darüber hinaus wird in diesem Beitrag klargestellt, dass durch die Analyse der Maßnahmen gegen COVID-19 und des Katastrophenrechts aus der Perspektive des Rechtsstaats einige Probleme aufgezeigt werden können. Aus diesen Überlegungen lässt sich ableiten, dass das Rechtsstaatsprinzip für Japan nach wie vor ein wichtiger Grundsatz ist.

I. Einleitung

Das Thema, das mir in diesem Symposium gegeben wurde, ist: „Der Rechtsstaat in Japan“. Aufgrund meines Fachgebiets sind die Inhalte des Beitrags jedoch wie folgt.

Dieser Beitrag fasst 1. zusammen, wie der Rechtsstaat in Japan in das öffentliche Recht eingeführt wurde, insbesondere im Straf- und Verwaltungsrecht; bestätigt 2., dass der Rechtsstaat, der sich in beiden Bereichen entwickelt hat, im Laufe der Zeit nach Angemessenheit in Bezug auf den Inhalt des Rechts und die Dichte des Recht gesucht hat, und untersucht schließlich 3. den Umstand, dass Rechtsstaatlichkeit nach wie vor ein nützliches Prinzip für das geltende Verwaltungsrecht Japans ist, und zwar im Hinblick auf die dort jüngst eingeführten Notfallmaßnahmen.

II. Einführung des Rechtsstaats in Japan

1. Strafrecht

Wenn man sich die japanischen Strafrechtslehrbücher ansieht, gibt es den Begriff „Rechtsstaat“ oder ähnliche Wörter nicht. Dies ist durch den historischen Hintergrund des Strafgesetzbuches bedingt. In Japan wird der Rechtsstaat als wichtig im Staatensystem angesehen, das auf der aktuellen Verfassung (verkündet 1946) basiert. Deren Vorgänger, die Verfassung des Kaiserreichs Japan (verkündet 1889), war in dieser Hinsicht unvollständig gewesen. Auf der anderen Seite existierte das frühere Strafgesetzbuch (verkündet 1880), der Vorgänger des heutigen Strafgesetzbuches,¹ vor der Verfassung des Kaiserreichs Japan, und es ist denkbar, dass das traditionelle Strafrechtssystem und die strafrechtliche Denkweise dadurch bereits geformt waren, als der Begriff des Rechtsstaats in Japan relevant wurde. Doch auch vor diesem historischen Hintergrund ist es keineswegs so, dass das Strafrecht nicht rechtsstaatlich wäre. Dies wird durch den Inhalt der Grundprinzipien des Strafrechts (wie z.B. das Gesetzlichkeitsprinzip) bestätigt.

* Der *Verf.* ist Inhaber der Professur für Verwaltungsrecht an der Waseda Universität Tokio. Er dankt Herrn Prof. *Yuki Nakamichi* von der Waseda-Universität (Tokio) für die wertvollen Ratschläge zum Terminologiesystem des Strafrechts und zum aktuellen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit. Die Verantwortung für die Aussagen in diesem Beitrag liegt aber natürlich bei dem *Verf.*

¹ Dajokan-Erzählung Nr. 36 von 1880 (明治 13 年太政官布告第 36 号).

2. Verwaltungsrecht

Allerdings war im japanischen Verwaltungsrecht die Einführung des Prinzips der gesetzmäßigen Verwaltung nach dem Vorschlag von Otto Mayer, das als Grundprinzip des Rechtsstaats gilt, bereits vor dem Krieg getestet worden.² Wie bereits erwähnt, wurde es jedoch nur teilweise in die Verfassung des Kaiserreichs Japan aufgenommen, und dessen vollständige Einführung musste bis nach dem Krieg warten. Das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung besteht aus 1. dem Monopol des Parlaments auf die Gesetzgebung, 2. dem Grundsatz des Vorranges des Gesetzes und 3. dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. In der Verfassung des Kaiserreichs Japan war der Vorbehalt des Gesetzes auf gesetzlich festgelegte Angelegenheiten in der Verfassung beschränkt. Vor allem war der Souverän in der Verfassung der Kaiser. Er konnte ohne vorherige Debatte im Parlament kaiserliche Dekrete erlassen.³

Obwohl der Ausdruck „Rechtsstaat“ in der aktuellen japanischen Verfassung nicht vorkommt, ist dort festgelegt, dass das Volk souverän ist und dass das Parlament die einzige gesetzgebende Körperschaft und das höchste Organ der Staatsgewalt ist. Daraus lässt sich ersehen, dass die japanische Verfassung über ein System verfügt, um einen Rechtsstaat zu verwirklichen.

III. Forderung nach Angemessenheit des Gesetzesinhalts und ausreichender Regelungsdichte

Die Geschichte der Einführung des Rechtsstaats und die Art und Weise, wie es in den beiden Bereichen des öffentlichen Rechts zum Ausdruck kommt, sind sehr unterschiedlich. Man kann jedoch sagen, dass in beiden Bereichen der Rechtsstaat etabliert wurde und ein angemessener Weg verfolgt wird, um den Rechtsstaat in der heutigen Zeit zu verwirklichen.

1. Strafrecht

Auch die Grundprinzipien des Strafrechts haben sich nach der aktuellen Verfassung geändert. Hier greife ich die Änderung des Gesetzlichkeitsprinzips auf. Der Inhalt des traditionellen Gesetzlichkeitsprinzips ist 1. das Verbot strafbegründenden Gewohnheitsrechts, 2. das Rückwirkungsverbot und 3. das Analogieverbot.⁴ Seit dem Inkrafttreten der derzeitigen Verfassung ist 4. ein neuer Bestimmtheitsgrundsatz hinzugefügt worden.

2. Verwaltungsrecht

Auch im Verwaltungsrecht hat sich die Diskussion um die Reichweite vom Vorbehalt des Gesetzes von der Nachkriegs-

² *Minobe*, Japanisches Verwaltungsrecht I (美濃部達吉・日本行政法(上)), 1936, S. 68 ff.

³ *Uga*, Allgemeines Verwaltungsrecht I (宇賀克也・行政法概説 I), 8. Aufl. 2023, S. 32 ff.

⁴ *Ida*, Allgemeines Strafrecht (井田良・講義刑法学・総論), 2. Aufl. 2018, S. 39 ff.

zeit bis in die Gegenwart fortgesetzt und viele Veränderungen mit sich gebracht. Als der Eingriffsvorbehalt eingeführt wurde, war es eine weit verbreitete Überzeugung, dass Verwaltungstätigkeiten, die eine Verletzung der Rechte des Volkes zur Folge haben, einer Rechtsgrundlage bedürfen (diese Theorie ist in der Gesetzgebungspraxis immer noch vorherrschend). Allerdings reicht der Eingriffsvorbehalt jetzt nicht mehr aus, damit das Volk die Macht angemessen überwachen kann, und es sind Diskussionen im Gange, um den Geltungsbereich der Rechtsgrundlage zu erweitern. Es gibt jedoch einen theoretischen Streit darüber, was genau der Vorbehalt des Gesetzes erfordert. Eine besonders einflussreiche Theorie ist die des Wesentlichkeitsvorbehalts, die in den 1970er Jahren in Deutschland auftauchte. Sie basiert auf dem Gedanken, dass es eine Rechtsgrundlage für Verwaltungstätigkeiten, die nicht nur in die Rechte der Menschen eingreifen, sondern den Menschen schwerwiegende Nachteile zufügen, und für grundlegende Verwaltungsentscheidungen geben muss (z.B. Veröffentlichung wegen Nichteinhaltung des informellen Verwaltungshandelns, Planung des Standorts von Kernkraftwerken und Entscheidungen, die sich auf die Grundstruktur von Verwaltungsorganisationen auswirken).⁵

Ohashi Yoichi, ein führender Befürworter der Theorie des Wesentlichkeitsvorbehalts, meint, dass die Diskussion um den Vorbehalt des Gesetzes eine Diskussion darüber sei, welche Angelegenheiten von der Gesetzgebungsgewalt des Parlaments entschieden werden sollten. Der Vorbehalt des Gesetzes erfordere nicht nur, die Grundregeln für die Verwaltungstätigkeit festzulegen, sondern auch Grundregeln, die so detailliert sind, dass das Parlament beurteilen kann, ob es seine gesetzgeberischen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllt hat. Daher werden Fälle, in denen das Gesetz den Anforderungen von Verwaltungstätigkeiten einen Freibrief gibt oder in denen das Gesetz nur abstrakte Anforderungen festlegt und bestimmte Angelegenheiten an den Verordnungsgeber usw. delegiert, in der Regel als problematisch angesehen.⁶

⁵ *Ohashi*, Verwaltungsrecht I (大橋洋一・行政法 I), 5. Aufl. 2023, S. 32 ff.

⁶ Berühmte Beispiele für diese Fälle sind der Sarufutsu-Fall (OGH, Urt. v. 6.11.1974, Keishu Bd. 28 Heft 9, 393) und der Tokushima Public Safety Ordinance Fall (OGH Großenrat, Urt. v. 10.9.1975, Keishu Bd. 29 Heft 8, 489). In diesen Fällen wird die Gültigkeit jedoch nicht unmittelbar unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaats angefochten, sondern unter dem Gesichtspunkt, ob die delegierten Bestimmungen verfassungsgemäß sind oder nicht. Wie bereits erwähnt, ist die Formulierung „Rechtsstaat“ selbst nicht in der japanischen Verfassung enthalten, sodass es nur sehr wenige Fälle gibt, insbesondere in verwaltungsrechtlichen Fällen, in denen die Formulierung „Rechtsstaat“ direkt auftaucht (außer in den Argumenten der Parteien). Ein Gerichtsurteil ist zu nennen, in dem ein Richter die Meinung äußerte, dass die Situation, in der sich niemand über illegale Friedhofsverwaltung beschweren kann, weil die Genehmigungsanforderungen nicht in den Genehmigungsvorschriften festgelegt sind, „ein Zustand ist, der in einem Rechtsstaat nicht existieren sollte“ (OGH, Urt. v. 9.5.2023, Minshu Bd. 77 Heft 4, 859); siehe auch als einen

4. Notfallmaßnahmen und der Rechtsstaat

Auch heute, fast 80 Jahre nach der Einführung des Rechtsstaats, entwickelt sich der Rechtsstaat stets weiter. Das Verwaltungsrecht fordert eine detailliertere rechtliche Verankerung für verschiedene Verwaltungstätigkeiten.

So wurde vor allem dem Gesetz über die Notfallmaßnahmen in jüngster Zeit größere Aufmerksamkeit zuteil. Da die meisten Bestimmungen in Situationen hoher Dringlichkeit angewandt werden, wenn beispielsweise Menschenleben und andere Güter in Gefahr sind, ist es unvermeidlich, dass das Gesetz missachtet wird oder dass Rettungsmaßnahmen ohne Rechtsgrundlage⁷ durchgeführt werden. Ein charakteristisches Merkmal des Notfallmaßnahmengesetzes ist daher, dass es Elemente enthält, die die strikte Durchsetzung des Rechts aushöhlen können, was im Hinblick auf den Rechtsstaat problematisch ist.

Andererseits muss darauf geachtet werden, dass einfache, gesetzlose Reaktionen aufgrund eines Ausnahmezustands zu keinen unnötigen Einschränkungen der Menschenrechte führen. Es ist ein natürliches Erfordernis, dass das Recht in normalen Zeiten so abstrakt wie möglich erlassen wird und dass Anstrengungen unternommen werden, den Inhalt des Rechts zu verbessern. Der Rechtsstaat wirkt insofern abschreckend.

Im Folgenden will ich zwei spezielle Themenkreise ansprechen, die im Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsprinzip in jüngerer Vergangenheit interessant geworden sind: die Maßnahme zur Bekämpfung der Lungenkrankheit COVID-19 und das Katastrophenrecht, welches sich hauptsächlich auf die Maßnahmen gegen Naturkatastrophen konzentriert.

1. Maßnahme gegen COVID-19 und der Rechtsstaat

Während der COVID-19-Pandemie wurden in Japan ver-

weiteren Fall, in dem das Gericht in seinem Urteil die Situation, in der die Verwaltung eine vorläufige verbindliche Entscheidung ignoriert und nicht gehandelt hatte, als „eine Situation, die für ein Verwaltungsorgan in einem Rechtsstaat normalerweise undenkbar ist“ und eine annähernd unvorhersehbare Reaktion kritisierte (LG Tokio, Urt. v. 26.2.2013, abrufbar unter

https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=83631

[19.11.2024]).

⁷ Neben solchen Rettungsaktionen werden auch Aktivitäten wie die Zerstörung von Objekten entlang der Brandbekämpfungsrouten oder die Entfernung von Personen, die versuchen, gefährliche Gebiete zu betreten, als sofortiger Zwang/Vollzug eingestuft, die keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen. Es heißt, dass die japanische Verwaltung dazu neigt, Vollstreckungsmaßnahmen zu vermeiden, die einer Rechtsgrundlage bedürfen, und sich auf den sofortigen Zwang verlässt; aber die Wissenschaft ist der Meinung, dass auch der sofortige Zwang einer rechtlichen Disziplinierung unterworfen werden sollte. Ein Beispiel für eine Verfahrensvorschrift für unmittelbaren Zwang ist die Zwangseinweisung in ein Krankenhaus gem. § 19 des Gesetzes über Infektionskrankheiten.

schiedene administrative Maßnahmen ergriffen, z.B. verschiedene Formen der Aufforderung an die Bürger.

Die zentralen Gesetze im Zusammenhang mit Japans Gegenmaßnahmen gegen COVID-19 sind 1. das „Gesetz über Infektionskrankheiten“ zur Sicherstellung des medizinischen Systems und der Behandlung von infizierten Personen, 2. das „Gesetz über die Neue Grippe und andere Sondermaßnahmen“ („Gesetz über Sondermaßnahmen“), um die Ausbreitung von Infektionen in der Gesellschaft zu verhindern und 3. das Quarantänegesetz zur Verhinderung der Einschleppung von Infektionskrankheiten aus dem Ausland. Im Gesetz über Sondermaßnahmen gibt es keinen Artikel, der eine Abriegelung der Städte ermöglicht, sodass zu diesem Zeitpunkt⁸ stattdessen lediglich die Aufforderung zur Zusammenarbeit der Bürger (§ 45 Abs. 1 Gesetz über Sondermaßnahmen) und die Aufforderung an Unternehmen, ihre Geschäftstätigkeit zu unterlassen (§ 45 Abs. 2 Gesetz über Sondermaßnahmen), verwendet wurden.⁹

⁸ Die Sonderbestimmungen zu COVID-19 wurden aus dem geänderten Gesetz vom 13. März 2020 (令和二年法律四号) in das Gesetz über Sondermaßnahmen aufgenommen.

⁹ § 45 Gesetz über Sondermaßnahmen lautet:

„(1) In einem Notfall wie einer neuen Art von Grippe muss der Gouverneur einer bestimmten Präfektur den Einwohnern der angegebenen Präfektur die Feststellung zukommen lassen, dass es notwendig ist, die Ausbreitung der neuen Grippe zu verhindern, das Leben und die Gesundheit der Menschen zu schützen und eine Störung des Lebens der Menschen und der nationalen Wirtschaft zu vermeiden. Während des Zeitraums und des Gebiets, die vom Gouverneur der angegebenen Präfektur unter Berücksichtigung der Inkubationszeit und des Zeitraums bis zur Heilung der neuen Grippe usw. sowie der Umstände des Ausbruchs festgelegt werden, kann die betroffene Person die zur Verhütung der Infektion mit der neuen Grippe usw. erforderliche Zusammenarbeit verlangen, indem sie die Wohnung der Person oder einen gleichwertigen Ort nicht unnötig verlässt, es sei denn, dies ist zur Aufrechterhaltung des Lebensunterhalts erforderlich.

(2) Im Falle eines Notfalls wie einer neuen Art von Grippe, wenn der Gouverneur einer bestimmten Präfektur es für notwendig erachtet, die Ausbreitung einer neuen Art von Grippe zu verhindern, das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und eine Störung des Lebens der Bevölkerung und der Volkswirtschaft zu vermeiden, während des Zeitraums, der vom Gouverneur der angegebenen Präfektur unter Berücksichtigung der Inkubationszeit und der Zeit bis zur Heilung der neuen Grippe usw. sowie der Umstände des Ausbruchs festgelegt wird, eine Person, die eine Sozialeinrichtung (Abkürzung), einen Veranstaltungssaal (Abkürzung) oder eine andere Einrichtung verwaltet, die von einer großen Anzahl von Personen genutzt wird, die durch Kabinettsverordnung festgelegt sind, oder eine Person, die diese Einrichtung zur Durchführung von Veranstaltungen nutzt (im folgenden Absatz und in § 72 Abs. 2 als „Einrichtungsleiter usw.“ bezeichnet), kann die Regierung auffordern, die Nutzung der Einrichtung einzuschränken oder auszusetzen, die Durchführung von Veranstaltungen einzuschränken oder

Diese Aufforderungen werden im japanischen Verwaltungsrecht als Verwaltungsberatung eingestuft.¹⁰ Die Verwaltungsberatung erlegt den Bürgern keine Verpflichtungen auf, d.h. sie sind nicht gezwungen, sich an diese zu halten. Zur damaligen Zeit gab es zwar in Abs. 3 desselben Artikels auch eine Vorschrift für Weisungen gegenüber denjenigen, die der Aufforderung nicht nachkamen. Allerdings war die Rechtsnatur der Weisung umstritten¹¹ und es gab für ihre Verstöße keine Strafen.¹²

Viele Forscher weisen heute jedoch darauf hin, dass die Gemeinde zwar gesetzlich nicht bindend gehandelt hat, aber tatsächlich starken Druck auf die Unternehmer ausübt, der Aufforderung nachzukommen. So hat die Gemeinde Informationen über Unternehmen im Internet veröffentlicht, wenn diese der Aufforderung nicht nachgekommen sind. Infolgedessen sahen sich diese Unternehmen heftiger öffentlicher Kritik und „privater Sanktionen“ ausgesetzt, sodass einige gezwungen waren, ihren Geschäftsbetrieb einzustellen.¹³

Im Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsprinzip ist nun Folgendes zu beachten: Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Tätigkeit, die auf den ersten Blick nicht zwingend zu sein scheint, aber tatsächlich in die Rechte der Bürger eingreift und ihnen „faktisch“ Pflichten auferlegt, aufgrund der

auszusetzen oder andere Maßnahmen zu ergreifen, die durch Kabinettsverordnung vorgeschrieben sind.“ (Übersetzung)

¹⁰ Es besteht ein Zusammenhang mit informellen Verwaltungsmaßnahmen im deutschen Verwaltungsrecht.

¹¹ *Itagaki*, Transformation der städtischen Verwaltung und des Rechts (板垣勝彦・都市行政の変貌と法), 2023, S. 157; *Kurasawa*, Matsuyama Daigaku Ronsyuu 35 (2023), 89 (106).

¹² Derzeit werden „Anordnungen“ an Unternehmen gemäß Absatz 3 erlassen. Geldstrafen für diejenigen, die gegen die Anordnung verstoßen, sind festgelegt (§ 79 Gesetz über Sondermaßnahmen).

¹³ Private Justiz ist eine Form von Mobbing, bei der durch Gruppenzwang Druck ausgeübt wird, damit Menschen sich an die Regeln halten. Es gab mehrere Kommentare, die besagten, dass die Maßnahmen Japans gegen das neue Coronavirus deshalb so effektiv waren, weil die Mehrheit der Bevölkerung auf die gleiche Weise gehandelt hat (*Ootsu*, Horitsu Ronsou 95 [4–5/2023, 大津浩・現代法治国家の変容—コロナ禍に直面する法治国家原理の日仏比較 (2) —], 79 [82]; *Kurasawa*, Matsuyama Daigaku Ronsyuu 35 [2023], 89 [98 f.]; *Ichihashi/Sakakibara/Tsukada/Uematsu*, Recht und Demokratie in der Corona-Krisenreaktion: Aspekte der Pandemokratie [市橋ほか・コロナ対応にみる法と民主主義: Pandemocracy <パンデミック下のデモクラシー>の諸相], 2022, S. 41 ff.). In Bezug auf das Verhältnis zwischen Bewegungseinschränkungen aufgrund von Selbstbeschränkungsaufforderungen und privaten Sanktionen *Hatakeyama/Komaki*, Abstracts der Jahrestagung der Association of Japanese Geographers 2020(a), 2020 (畠山/駒木・緊急事態宣言に伴う移動制限に対する地域概念からの考察), 103. Die Tatsache, dass viele Menschen der „Aufforderung“ der Regierung folgten, im Alltag unter den Bedingungen der Pandemie Masken zu tragen, ist auch darauf zurückzuführen.

Schwere des Nachteils eine Rechtsgrundlage haben sollte und ob es eine hinreichend detaillierte Grundbestimmung geben sollte, die einer Pflichtverfügung oder Ähnlichem entspricht, auch wenn sie nicht formell zwingend ist.

Erstens wird für Aufforderung, Weisungen und Veröffentlichung eine gesetzliche Grundlage als erforderlich angesehen. In diesem Zusammenhang ist die Veröffentlichung einer Person, die einer Aufforderung oder Weisungen nicht nachkommt, weder in den zu diesem Zeitpunkt bereits bestehenden Veröffentlichungsvorschriften noch in den geltenden Vorschriften vorgesehen,¹⁴ und es gibt zumindest im Gesetz über Sondermaßnahmen keine klare Grundlage. In Anbetracht der Schwere der durch die Veröffentlichung eintretenden Nachteile und insbesondere der Tatsache, dass die Unternehmen nach der Veröffentlichung faktisch gezwungen sind, ihre Geschäftstätigkeit zu unterlassen, was ihre Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die ein Grundrecht ist, einschränkt, sollten auch Unternehmen, die der Aufforderung oder Weisungen nicht nachgekommen sind, im Gesetz ausdrücklich als von der Veröffentlichung betroffen genannt werden.¹⁵

Zweitens scheint es im Hinblick auf die Gesetzesdichte in den Veröffentlichungsgründen beispielsweise Spielraum zu geben, einen gewissen Umfang der Veröffentlichung zu berücksichtigen. Es sollte die Frage geprüft werden, ob alle Unternehmer, die der Aufforderung nicht nachkommen, veröffentlicht werden sollten, oder ob der Umfang der Veröffentlichung begrenzt werden sollte (d.h. auf diejenigen, denen gegenüber Anweisungen erteilt werden und die trotzdem nicht reagieren), weil der Umfang im Vergleich zu den verursachten Nachteilen zu groß ist.

2. Katastrophenrecht und der Rechtsstaat

Japan wurde viele Male von Erdbeben und anderen großen Katastrophen heimgesucht, darunter das große Erdbeben in Tohoku im Jahr 2011, das Erdbeben in Kumamoto im Jahr 2016 und das Erdbeben auf der Halbinsel Noto am Neujahrstag dieses Jahres. Anfang August wurde eine Erdbeben-Notfallvorwarnung im Zusammenhang mit dem Erdbeben im Nankai-Trog¹⁶ herausgegeben, und ganz Japan verbrachte

¹⁴ § 45 Abs. 4 des Gesetzes über Sondermaßnahmen lautet: „Wenn ein bestimmter Präfekturgouverneur einen Antrag gemäß den Bestimmungen des Absatzes 2 oder eine Anweisung gemäß den Bestimmungen des vorstehenden Absatzes stellt, muss er oder sie unverzüglich eine öffentliche Bekanntmachung zu diesem Zweck machen“ (Übersetzung). Im geltenden Recht gibt es in Abs. 5 eine fast gleichlautende Bestimmung (die Anweisungen wurden in Befehle geändert).

¹⁵ Zur Unzulänglichkeit der Grundlage für Veröffentlichung, *Ichihashi/Sakakibara/Tsukada/Uematsu* (Fn. 13), S. 46 ff.

¹⁶ Es ist ein sehr großes Erdbeben, das angeblich alle 100–150 Jahre auftritt. Die Schäden (einschließlich des anschließenden Tsunamis) erstrecken sich über ein weites Gebiet Japans, einschließlich des Großraums Tokio, und ab 2019 wird die maximale Zahl der Todesopfer voraussichtlich etwa 200.000 betragen, vgl.

eine angespannte Woche (in der letztlich kein Erdbeben stattgefunden hat). Hinzu kommt, dass es von Sommer bis Herbst häufig zu starken Regenfällen und Taifunen kommt und die Gefahr von Überschwemmungen weiter zunimmt. In diesem Jahr gab es bereits zwei Starkregenfälle im Juli und drei Taifune im August.¹⁷

Unter diesen Umständen kann man sagen, dass die Verbesserung der Forschung zum Katastrophenrecht in Japan ein dringendes Thema ist. Obwohl der Aufbau eines Rechtsgebiets, das sogenannte Katastrophenrecht, und das Studium der einzelnen Gesetze auf großes Interesse gestoßen sind, haben die Wissenschaftler erst in jüngster Zeit begonnen, umfassende Ergebnisse zu erzielen,¹⁸ und das neue Recht befindet sich noch in der Entwicklung. Einer der Gründe für den mangelnden Fortschritt in der Forschung ist, dass das Katastrophenrecht in seiner Gesamtheit schwer zu verstehen ist, weil für jede Art von Katastrophe eine Vielzahl von Einzelgesetzen mit eigenen Regelungen erlassen wurde.¹⁹ Darüber hinaus ist bekannt, dass sich diese Gesetze relativ schnell ändern, da sie nach jeder Katastrophe immer wieder überarbeitet werden.

Das Katastrophenrecht ist noch ausbaufähig und es sind Fragen zum geltenden Recht aus der Perspektive eines Rechtsstaats aufgekommen, sodass die Erforschung dieses Rechts wichtig ist. In diesem Beitrag möchte ich zwei Aspekte der Beziehung zwischen dem Katastrophenrecht und dem Rechtsstaat untersuchen.

a) Verantwortliche Träger für den Katastrophenschutz und der Rechtsstaat

Das Katastrophenrecht geht davon aus, dass auch andere Träger als die nationalen und lokalen Regierungen am Katastrophenschutz beteiligt sind. Der rechtliche Status dieser Träger, das Bestehen rechtlicher Verpflichtungen und die Art ihrer Verpflichtungen sind jedoch nicht klar, und es scheint Raum für eine Prüfung aus der Perspektive eines Rechtsstaats zu geben.

Unter diesen Trägern sind wahrscheinlich die sogenannten öffentlichen Organisationen diejenigen mit den meisten rechtlichen Auflagen (§ 2 Abs. 5 des Grundgesetzes über Katastrophen). Die Organisationen werden vom Ministerpräsidenten ausgewählt. In Kabinettsverordnungen usw. gibt es keine Kriterien für die Benennung der Organisationen, die für die Katastrophenprävention als wichtig gelten; sie werden

https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html (19.11.2024).

¹⁷ <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/2024/> (19.11.2024).

¹⁸ Zu den jüngsten großen Errungenschaften gehören die Arbeiten von *Muranaka*, *Katastrophenverwaltungsrecht* (村中洋介・災害行政法), 2022; *Ohashi* (Hrsg.), *Katastrophenrecht* (大橋洋一編・災害法), 2022.

¹⁹ In dieser Hinsicht bietet das „Grundgesetz über Katastrophenschutzmaßnahmen“ entgegen seinem Namen als „Grundgesetz“ keine umfassenden Regelungen und ist für das Verständnis der Katastrophenschutzgesetze insgesamt unzureichend, vgl. *Ohashi* (Fn. 18), S. 4 ff.

individuell ausgewählt. Zu den benannten Organisationen gehören spezielle Organisationen, die teilweise einer administrativen Aufsicht unterliegen, sowie rein private Unternehmen. Wenn sie benannt werden, müssen sie möglicherweise einen Katastrophenschutzplan aufstellen und können zum Mitglied der Katastrophenschutzsitzungen der nationalen oder lokalen Regierung gewählt werden. Im Falle einer Katastrophe ist es für sie dann obligatorisch, „Notfallmaßnahmen im Zusammenhang mit den zuständigen Angelegenheiten zu ergreifen“ (§ 80 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz).

Zum aktuellen Zeitpunkt ist der Inhalt der Notfallmaßnahmenpflicht nicht im Gesetz festgelegt. Wenn für Organisationen ein individuelles Gesetz existiert, sind die Details über ihre Pflichten dort festgelegt (z.B. § 27 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über das Japanische Rote Kreuz) und können auch in Katastrophenschutzplänen beschrieben werden, die von der nationalen oder lokalen Regierung ausgearbeitet werden. Im Vergleich dazu fällt es Organisationen ohne eigene Gesetze (hauptsächlich Privatunternehmen) schwerer, den Inhalt der in § 80 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz festgelegten Verpflichtungen und die Beschreibungen der Pläne zu verstehen. Aus rechtsstaatlicher Sicht benötigen sie eine Rechtsgrundlage, die ihnen einen Hinweis auf die Einzelheiten der Verpflichtungen gibt.

Allerdings kann man sich leicht vorstellen, dass es schwierig ist, den detaillierten Inhalt von Verpflichtungen im Gesetz zu definieren, weil die Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, von Träger zu Träger unterschiedlich sind. Eine praktische Lösung könnte darin bestehen, ein System zu schaffen, das es den benannten Behörden ermöglicht, den Inhalt ihrer eigenen Aufgaben auf individueller Basis zu verstehen. Maßnahmen zur Stärkung der Beziehungen zwischen den benannten Behörden und der Verwaltung können als Lösung in Betracht gezogen werden, z.B. die grundsätzliche Verpflichtung zur Teilnahme an Katastrophenschutzsitzungen, die derzeit von den Organisatoren einberufen werden, und die Gewährleistung, dass die benannten Organisationen die Möglichkeit haben, den Inhalt ihrer Katastrophenschutzpläne mit der Verwaltung zu erörtern.

Zusätzlich zu den benannten öffentlichen Organisationen gibt es Konzepte, die andere Organisationen als die nationalen und lokalen Regierungen repräsentieren (z.B. Manager von Katastrophenschutzbasen usw.), aber es gibt keine rechtliche Regelung in Bezug auf diese Organisationen, die über die Ebene der benannten öffentlichen Organisationen hinausgeht. Aus dem Gesetz (zumindest dem Grundgesetz über Katastrophenabwehrmaßnahmen) geht gar nicht hervor, was die Regierung von ihnen verlangt und insbesondere, inwiefern sie verpflichtet oder nicht verpflichtet ist. Es ist auch interessant zu sehen, wie dies aus der Perspektive eines Rechtsstaates bewertet wird.

b) Liste der Personen, die Evakuierungshilfe benötigen, und der Rechtsstaat

Für Personen, die Evakuierungshilfe benötigen, gibt es ein Listensystem, um die notwendige Evakuierungshilfe im Voraus zu bestätigen und vorzubereiten, indem der Bürgermeis-

ter einer Gemeinde personenbezogene Daten und Kontaktinformationen von Personen, die im Falle einer Katastrophe aufgrund von Alter oder Behinderung Schwierigkeiten bei der Evakuierung haben, erfasst und zu einer Liste zusammenstellt (§ 49-10 Abs. 1 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz). Zu den Informationen, die in die Liste aufzunehmen sind, gehören der Inhalt des Abs. 2 Nr. 1 bis 6 und die Angelegenheiten, die der Bürgermeister der Gemeinde in Nr. 7 für notwendig erachtet.²⁰

Die in der Liste aufgezeichneten Informationen werden einer Vielzahl von Trägern zur Verfügung gestellt, die tatsächlich Evakuierungshilfe leisten. In § 49-11 Abs. 2 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz heißt es:

„Feuerwehren, Gemeindepolizei, [...] Freiwillige Katastrophenschutzorganisationen und andere Träger, die an der Durchführung der Evakuierungshilfe beteiligt sind, [...].“ (Übersetzung)

Als Voraussetzung für die Bereitstellung dieser Informationen ist grundsätzlich die Zustimmung der durch die Listeninformation identifizierten Person gesetzlich vorgeschrieben. Das Zustimmungserfordernis kann jedoch in den Fällen, in denen durch Verordnung besondere Bestimmungen getroffen werden, oder im Notfall entfallen.

Bemerkenswert ist hier in Bezug auf den Rechtsstaat, dass der Kreis der Informationsempfänger weit gefasst ist und dass die Anforderungen an die Informationsempfänger nicht detailliert genug sind, da sie ausschließlich auf den Eigenschaften des Auftraggebers (z.B. der Polizei) basieren. In

²⁰ § 49-10 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz lautet: „(1) Der Bürgermeister einer Gemeinde [...] Personen, die im Falle einer Katastrophe nur schwer aus eigener Kraft evakuiert werden können oder wahrscheinlich eine Katastrophe erleiden werden und die besondere Unterstützung benötigen, um eine reibungslose und schnelle Evakuierung zu gewährleisten (im Folgenden als ‚Personen, die Evakuierungsunterstützung benötigen‘ bezeichnet). Neben dem Bemühen, [...] muss der Bürgermeister [...] eine Liste der Personen, die Evakuierungsmaßnahmen benötigen, erstellen.“

(2) Die folgenden Angelegenheiten in Bezug auf Personen, die Unterstützung bei Evakuierungsmaßnahmen benötigen, sind zu beschreiben oder in der Liste der Personen zu vermerken, die Unterstützung bei Evakuierungsmaßnahmen benötigen.

1. vollständiger Name
2. Geburtsdatum
3. Geschlecht
4. Anschrift oder Wohnsitz
5. Telefonnummer und andere Kontaktinformationen
6. Gründe für die Anforderung von Evakuierungsunterstützung usw.
7. zusätzlich zu den in den vorstehenden Punkten aufgeführten Angelegenheiten, die der Bürgermeister der Gemeinde im Zusammenhang mit der Durchführung von Evakuierungshilfen für notwendig erachtet usw.“ (Übersetzung)

Bezug auf die Verwaltung von Listeninformationen ist festgelegt, dass der Bürgermeister der Gemeinde sich bemüht, den Informationsempfänger aufzufordern, die Informationen angemessen zu verwalten, um ein Durchsickern zu verhindern (§ 49-12 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz), und der Informationsempfänger eine Geheimhaltungspflicht hat (§ 49-13 des Grundgesetzes über Katastrophenschutz). Eine Strafe für die Verletzung der Geheimhaltungspflicht gibt es jedoch nicht. Ich bin jedoch nicht der Meinung, dass die oben genannten allgemeinen und abstrakten Bestimmungen für die Verwaltung und den Schutz von Informationen in der heutigen Zeit, in der eine stärkere Verwaltung und ein stärkerer Schutz von Informationen gefordert werden, ausreichend sind.

Die Zustimmung der Informationsquelle, also des Bürgers, ist erforderlich, aber der Bürger weiß in der Regel nicht, wie der Empfänger der Informationen mit ihnen umgehen wird, und wird seine Zustimmung wahrscheinlich in der Erwartung geben, dass die Informationen ordnungsgemäß verwaltet werden. Es besteht jedoch eine große Differenz zwischen den Informationsmanagementsystemen von Feuerwehr, Polizei usw. und den Informationsmanagementsystemen von freiwilligen Katastrophenschutzorganisationen und anderen verwandten Parteien (z.B. lokalen Anwohnervereinigungen). Es besteht sogar die Möglichkeit, dass es Organisationen gibt, die von vornherein keine Maßnahmen für das Informationsmanagement ergriffen haben. Darüber hinaus sieht das Gesetz für Beamte wie die Polizei eine Geheimhaltungspflicht mit Strafandrohung vor, während für den Rest nur straffreie Verpflichtungen gelten, und es ist unklar, inwieweit der Anreiz für das Informationsmanagement funktionieren wird.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Verwaltung von Listen, die auch sensible Informationen wie Name, Anschrift und Angaben zur Behinderung der Person enthalten, mit dem Schutz der Menschenrechte zusammenhängt, der in den letzten Jahren im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre immer wichtiger geworden ist, könnte es wünschenswert sein, dass in den Vorschriften über die Grundlage für die Bereitstellung von Informationen durch die Verwaltung genauere Anforderungen an diese Bereitstellung festgelegt werden (z.B. ob die Informationen Personal für das Informationsmanagement einsetzen, Schulungssystem für das Informationsmanagement vorhalten, Maßnahmen gegen Informationsverluste vorsehen usw.).

V. Fazit

Bisher habe ich die Entwicklungen der Einführung des Rechtsstaats und den aktuellen Stand im japanischen Straf- und Verwaltungsrecht zusammengefasst und sodann die Bedeutung des Rechtsstaats im Verwaltungsrecht anhand der jüngsten Fälle im Zusammenhang mit der Notfallmaßnahmen untersucht. Es scheint sich bestätigt zu haben, dass die Forderung nach dem Rechtsstaat nicht mit dessen Einführung endet, sondern es sich dabei nach wie vor um ein wichtiges und bedeutendes Prinzip handelt.

In Anbetracht der Tatsache, dass Verwaltungsrechtswissenschaftler oft darauf hingewiesen haben, dass die japani-

sche Verwaltung dazu neigt, die Gesetzgebung zu vernachlässigen und nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Methoden anzuwenden, kann festgestellt werden, dass der Rechtsstaat immer noch eine große Herausforderung für die japanischen Verwaltung darstellt.

In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass die Regierungspartei erwägt, eine Notfallklausel in die Verfassung aufzunehmen (in der die Regierung ein Dekret erlassen kann, das die gleiche Wirkung wie ein Gesetz hat, ohne das Parlament zu passieren), die Naturkatastrophen, bewaffnete Angriffe und die Pandemie berücksichtigt. Die in diesem Bericht vorgestellten Fälle betreffen genau solche Situationen, die nunmehr in den Notfallklauseln vorgesehen sind. Die Untersuchung mit dem Katastrophenrecht und anderen Regelungsfragen aus dem Blickwinkel des Rechtsstaats in Friedenszeiten wird daher auch zu einer Prüfung der Notwendigkeit und Reichweite der Notfallklausel führen.