

Neuere Entwicklungen der örtlichen Selbstverwaltung in Japan und ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung

SAITO, Makoto

- I. Einführung
- II. Überblick über die Dezentralisierungsreform
- III. Die Konkretisierung des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung (Art.92 JV) als weiterer Reformschritt
- IV. Der verfahrensrechtliche Schutz der Gebietskörperschaften
- V. Die Stärkung der Bürgerteilnahme — auf dem Weg zur unmittelbaren örtlichen Demokratie?
- VI. Vorhaben zur Vergrößerung des Regionalsystems
- VII. Schlussbemerkung

I. Einführung

Am Ende des 20. Jahrhunderts hat Japan eine grundsätzliche Dezentralisierungsreform durchgeführt¹⁾. Die Reform basiert auf Gesetzesänderungen; sie steht so im Kontrast zur französischen Dezentralisierungsreform, die auf Verfassungsänderungen basierte (vgl. Art. 1, 37 I, 39 frz. Verfassung²⁾). Zentrale Fragen sind: Wohin führt die Reform? Wie verbindet sie sich mit der neueren Verfassungsentwicklung? Allgemein gesprochen ist die Dezentralisierungsreform „unvollendet“, die Diskussion dauert in Bezug auf die Gewährleistung der Finanzen und der Reform der 47 Präfekturen usw. an.

Im Folgenden werde ich das Verhältnis zwischen Verfassung und Dezentralisierungsreform aufzeigen. Zunächst werde ich einen Überblick über die Reform selbst geben (nachfolgend II.); dann möchte ich die verfahrensrechtliche Gewährleistung der örtlichen Selbstverwaltung als Reform-

vorhaben (nachfolgend III. und IV.) sowie die Erweiterung der Bürgerbeteiligung (nachfolgend V.) behandeln; abschließend ist der Präpekturenreformplan zu analysieren (nachfolgend VI.).

II. Überblick über die Dezentralisierungsreform

1) Die Selbstverwaltungsgarantie im 8. Abschnitt der Japanischen Verfassung

Der 8. Abschnitt der Japanischen Verfassung vom 3. November 1946 (JV) garantiert die örtliche Selbstverwaltung in folgender Weise³⁾:

Artikel 92

Die Angelegenheiten in Bezug auf die Organisation und den Betrieb der öffentlichen Gebietskörperschaften werden in Übereinstimmung mit dem Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung durch Gesetz geregelt.

Artikel 93

(1) Bei den öffentlichen Gebietskörperschaften werden nach näherer gesetzlicher Bestimmung Abgeordnetenversammlungen als Beschlußorgane eingerichtet.

(2) Der Leiter der öffentlichen Gebietskörperschaft, die Mitglieder ihrer Abgeordnetenversammlung und andere gesetzlich bestimmte Inhaber von Ämtern werden von der Bevölkerung des Bezirks der öffentlichen Gebietskörperschaft unmittelbar gewählt.

Artikel 94

Die öffentlichen Gebietskörperschaften haben die Befugnis, über ihr Vermögen zu bestimmen, ihre Angelegenheiten selbst zu erledigen und die Verwaltung auszuüben sowie im Rahmen der Gesetze Statuten zu erlassen.

Artikel 95

Ein besonderes Gesetz, das nur auf eine öffentliche Gebietskörperschaft Anwendung findet, kann vom Parlament nicht beschlossen werden, wenn nicht in einer nach näherer gesetzlicher Vorschrift durchgeführten Abstimmung der Bevölkerung der betroffenen öffentlichen Gebietskörperschaft mehr als die Hälfte der Wähler zustimmen.

Das Niveau der Gewährleistung im Verfassungstext ist nicht so gering wie in anderen fortgeschrittenen Staaten; die Befugnisse, die die Japanische Verfassung und das Gesetz über die örtliche Selbstverwaltung (GSV, *Chiho Jichi Ho*) den Gebietskörperschaften (Kommunen und Präfekturen) gegeben haben, sind nicht klein⁴⁾. Dies wird etwa deutlich, wenn wir den Status der japanischen Kommunen (*Shicyoson*) und Präfekturen (*Todofuken*) mit den drei Eckpunkten für die Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG⁵⁾ vergleichen, also mit den Prinzipien: „keine Eingriffsbefugnis in Rechte Privater“, „kommunalrechtliches Ultra-vires-Prinzip“ und „kommunale Selbstverwaltung als Verwaltung“. Im einzelnen bedeutet dies⁶⁾:

a) Japanische Gebietskörperschaften — die Kommunen eingeschlossen — können ohne gesetzliche Einzelermächtigung in die Rechte Privater durch Satzung eingreifen. Nach h. M. enthält die Selbstverwaltungsgarantie in der Japanischen Verfassung nicht nur den Schutz gegen den Staat, sondern auch eine solche Ermächtigung. Es gibt also keinen Gesetzesvorbehalt für kommunale Satzungen!

b) Obwohl es die Grenze der „örtlichen Angelegenheiten“ auch im japanischen Selbstverwaltungsrecht gibt (Art. 2 GSV), konvergiert sie hier mit dem Prinzip des Vorrangs des Gesetzes („im Rahmen der Gesetze“, Art. 94 JV). Die Grenze wirkt allerdings nicht so stark wie in der Bundesrepublik⁷⁾, weshalb die japanischen Gebietskörperschaften gute Chancen haben, eine originäre Rechtspolitik im Bereich des Umweltrechtes, des Raumplanungsrechts usw. zu entwickeln.

c) Anders als im Rechtssystem vor 1945 haben die japanischen Gebietskörperschaften (abgesehen von der Justiz) nun eine umfassende Gewalt. Kommunalvertretung und Präfekturvertretung gehören dabei nicht zur Verwaltung im organisatorischen Sinne, sondern beides sind echte Parlamente. Obwohl Japan kein Bundesstaat ist, lassen der rechtliche Status und die Befugnisse der Gebietskörperschaften diese unter verschiedenen Gesichtspunkten als „Quasi-Bundesländer“ erscheinen. Es mag die deutschen Kollegen befremden, dass jede Kommune (insgesamt 1787 Kommunen in Japan) ein Parlament hat, das über eine Eingriffsbefugnis ohne gesetzliche Ermächtigung verfügt.⁸⁾

2) Die Wirklichkeit der japanischen örtlichen Selbstverwaltung

Das Schutzniveau der Selbstverwaltungsgarantie war zwar im Gesetzesrecht nicht niedrig, aber der „Alleingang“⁹⁾ der Kommunen und Präfekturen erwies sich in der Realität als sehr schwierig. Als wesentliche Ursachen sind folgende Gesichtspunkte auszumachen:

a) Die umfangreichen Organauftragsangelegenheiten

Während das Institut der Organleihe im deutschen Kommunalrechtssystem stets eine Ausnahme bildete¹⁰⁾, gab es in Japan umfangreiche Organauftragsangelegenheiten, wie z. B. die Personenstandsverwaltung, wichtige Entscheidungen bei der Stadtplanung oder Angelegenheiten staatlicher Wahlen¹¹⁾. Die Kommunen und Präfekturen hatten diesbezüglich kein Dispositionsrecht; der Präfekt und der Bürgermeister waren als Organe des staatlichen Ministeriums vielmehr dem umfassenden Aufsichtsrecht des Ministers unterworfen. Die umfangreichen Organauftragsangelegenheiten behinderten daher die Entwicklung der Selbstverwaltungsaufgaben.

b) Bindungen durch Gesetze, Verwaltungsvorschriften und Subventionen

Daneben trafen verschiedene Beschränkungen den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben. Das Prinzip des Vorrangs des Gesetzes führte etwa

dazu, dass viele Gesetze die Gebietskörperschaften an Händen und Füßen fesselten. Die Regelungsdichte des GSV selbst war so hoch, daß die Gemeinden nur wenig Gestaltungsspielraum besaßen, besonders im Organisationsrecht. So wurden Steuergegenstand und Steuersatz auch strikt reglementiert. Außerdem lenkten die staatlichen Ministerien die Gebietskörperschaften mittels Verwaltungsvorschriften und Richtlinien; die staatlichen Subventionen fungierten daneben wie ein „goldener Zügel“¹²⁾.

c) Die indirekte Kontrolle der staatlichen Beamtenschaft

Nicht nur die Leiter der örtlichen Gebietskörperschaften, d. h. Präfekten und Bürgermeister, sondern auch die Mitglieder der Abgeordnetenversammlung werden von den Einwohnern unmittelbar gewählt (Art. 93 Abs. 2 JV). Andere Inhaber von Ämtern, d. h. örtliche Beamte und Angestellte, werden dagegen vom Leiter ernannt.

Es gibt jedoch die wichtige Gewohnheit, staatliche Beamte in die örtlichen Gebietskörperschaften im Konsens mit den staatlichen Ministerien zu entsenden. Dort besetzten sie die Führungspositionen der Präfekturen und der großen Kommunen, wie den Abteilungschef für Finanzen oder Planung. In Japan hatten wir nicht eine allgemeine Staatsaufsicht ausschließlich im Bereich der Organauftragsangelegenheiten. Man kann daher sagen, daß die entsandten staatlichen Beamten als Ersatz dafür fungieren. Wenn also die Präfekturen oder großen Kommunen planen würden, eine neue und eigenständige Rechtspolitik zu entwickeln, würden die entsandten Beamten dies bremsen¹³⁾. Andererseits wären die entsandten jungen Beamten der guten Reizstoff für die faulenzzerischen Kommunen.

d) Fehlender gerichtlicher Schutz der Selbstverwaltung

Nach h. M. ist die Gewährleistung der örtlichen Selbstverwaltung in der Japanischen Verfassung eine Art institutionelle Garantie. Aber es gibt aber einen großen Unterscheid zwischen Deutschland und Japan in Bezug auf deren gerichtlichen Schutz. In der Japanischen Verfassung haben wir

nämlich keine ausdrückliche Prozessgarantieklausel (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, Art. 11 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung [EKC]). Die Präfekturen und Kommunen können ihre Hoffnung nicht darauf setzen, dass die Justiz die Gewährleistung der örtlichen Selbstverwaltung durch Gerichtsentscheide konkretisiert und ihre rechtlichen Positionen vor staatlichen Eingriffen bewahrt werden. Die Zahl der Verwaltungsprozesse, die die Gebietskörperschaften gegen den Staat aufgrund des Selbstverwaltungsrechts in der Japanischen Verfassung geführt haben, ist sehr klein und die Prozesse waren erfolglos. Z. B. hatte die staatliche Regierung die kommunale Polizei abgeschafft und sie in die Präfektur-Polizei integriert. Einige Einwohner haben dagegen wegen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der Verfassung Klage erhoben. Der Oberste Gerichtshof (OGH) hielt jedoch die Maßnahme nicht für verfassungswidrig¹⁴⁾. — In einem anderen Fall hat die Präfektur Okinawa, in der es viele amerikanische Kommandostellen gibt, in einer Verpflichtungsklage über die Organauftragsangelegenheiten behauptet (vgl. mandamus proceeding in den USA), die große Belastung durch die amerikanische Armee sei ein Verstoß des Art. 92 JV in Verbindung mit Art. 14 JV (Gleichheitssatz). Der OGH hat diese Behauptung aber ohne nähere Begründung verneint.¹⁵⁾

3) Die Dezentralisierungsreform im Jahr 1999

a) Neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaft

Im Jahr 1999 wurden das GSV und die einschlägigen Gesetze novelliert. Der allgemeine Teil des GSV beschreibt den Grundgedanken der neuen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften wie folgt:¹⁶⁾

Art. 1-2 Abs. 1

Die Gebietskörperschaften sind zuständig für die Funktionen, die örtliche Verwaltung selbständig und allseitig zu erfüllen, um das Gemeinwohl der Einwohner zu fördern.

Art. 1-2 Abs. 2

Der Staat (...) ist zuständig für die grundsätzlichen Regeln der örtlichen Selbstverwaltung, für Maßnahmen von landesweiter Bedeutung und deren Durchführung bzw. für Maßnahmen, die im gesamtstaatlichen Rahmen durchgeführt werden müssen, sowie alle übrigen Funktionen, die der Staat üblicherweise schwerpunktmäßig zu erfüllen hat. (...)

Art. 2 Abs. 2

Die Gebietskörperschaften erledigen die in ihrem regionalen Bereich anfallenden Angelegenheiten sowie andere Aufgaben, die ihnen zur Erledigung durch Gesetz oder darauf beruhenden Verordnungen zugewiesen sind.

Art. 2 Abs. 3

Die Kommunen als die grundlegenden Gebietskörperschaften erledigen die Angelegenheiten nach Abs. 2 im Allgemeinen, ausschließlich der Angelegenheiten nach Abs. 5. (...)

Art. 2 Abs. 5

Die Präfekturen als die regionale Gebietskörperschaften erledigen die Angelegenheiten nach Abs. 2 einschließlich nur regionalen, interkommunal vermittelnden und sonstigen Angelegenheiten, die in Natur und Maß im regionalen Rahmen durchgeführt werden müssen.

Art. 2 Abs. 11

Die Bestimmungen der Gesetze mit Bezugnahme auf die Gebietskörperschaften sollen aufgrund des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung beschlossen werden. Dabei ist auch die funktionsgerechte Aufgabenteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften zu respektieren.

Art. 2 Abs. 12

Die Bestimmungen der Gesetze mit Bezugnahme auf die Gebietskörperschaften sollen aufgrund des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung interpretiert und angewandt werden. Dabei ist auch die funktionsgerechte Aufgabenteilung zwischen Staat und Gebietskörperschaften zu respektieren. (...)

In der Normenhierarchie rangiert das GSV neben anderen Gesetzen. Wenn ein anderes Gesetz gegen ein Prinzip im GSV (z. B. Art. 2 Abs. 11, 12) verstoßen würde, wäre das nicht rechtswidrig. Einige Rechtswissenschaftler behaupten jedoch, die Prinzipien im GSV seien die konkretisierte Selbstverwaltungsgarantie der Japanischen Verfassung; das Gesetz wäre mithin rechtswidrig¹⁷⁾. Vielleicht könnte man damit die Diskussion zu Art. 109 GG oder das „Maßstäbengesetz“ über den Finanzausgleich in der Bundesrepublik¹⁸⁾ vergleichen.

b) Die Abschaffung der Organauftragsangelegenheiten

Das für die staatliche Regierung sehr nützliche System der Organauftragsangelegenheiten (*Kikan Inin Jimu*) wurde mit der Reform abgeschafft. Die dazugehörigen Aufgaben sind nunmehr in drei Kategorien geordnet: Selbstverwaltungsangelegenheiten (*Jichi Jimu*), zugewiesene Angelegenheiten (*Hotei Jutaku Jimu*) und direkte staatliche Angelegenheiten. Im Verhältnis zu früher hat sich die Zahl der Selbstverwaltungsangelegenheiten rasch vermehrt. Auch haben die Gebietskörperschaften großen Gestaltungsspielraum für eine eigene Rechtspolitik. Die staatliche Regelungsdichte bei den zugewiesenen Angelegenheiten ist zudem dünner geworden.

c) Die formellen, transparenten und begrenzten Staatsaufsichtsmittel

In der Zeit vor der Reform hat die Regierung mittels Verwaltungsvorschriften die Gebietskörperschaften lenken können. Das neue GSV bestimmt, dass sich die Staatsaufsicht dem Vorbehalt des Gesetzes unterwerfen muß (Art. 245-2). Auch das Verfahren der Aufsicht, z. B. Fristen

und Termine, die Maßstabsetzung, die Form der Entscheidung, ist formalisiert worden (Art. 247 ff.). Die Art und Weise der Staatsaufsichtsmittel ist begrenzt. Grundsätzlich kann die Regierung nur „taktvolle“ Mittel wie den Ratschlag und die Beratung über die Selbstverwaltungsaufgabe nutzen, während sie bei zugewiesenen Aufgaben die strikteren Mittel der Genehmigung und ausnahmsweise der Zwangsmaßnahme einsetzen kann.

d) Der Auftritt des Konfliktvermittlungsorgans über die Staatsaufsicht

Wie oben erwähnt, war der gerichtliche Schutz der Selbstverwaltung früher sehr ungenügend. Das neue GSV hat das alte System ergänzt, indem es einen Ausschuss für die Konfliktvermittlung zwischen Staat und Gebietskörperschaften (*Kuni Chiho Keiso Syori Inkai*) einführte (Art. 250-7ff.). Auf Antrag einer Gebietskörperschaft prüft der Ausschuss nunmehr die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Staatsaufsicht. Allerdings hat er keine Befugnis, verbindliche Entscheidung zu treffen. Er kann lediglich anderen staatlichen Regierungsorganen einen Ratschlag geben (Art. 250-14). Bis heute und hat er nur in einem einzigen Fall so gehandelt.¹⁹⁾ Andererseits hat das neue GSV klargestellt, dass die Gebietskörperschaften – nach dem Ausschussverfahren als Vorverfahren – Organklage (objektive Klage) gegen die verbindliche Staatsaufsicht einreichen können (Art. 251-5). Dies ist zwar ein Fortschritt. Es ist aber umstritten, ob die Gebietskörperschaften neben dieser Klageart auch zu der das subjektive Recht schützenden Klage gegen die Staatliche Regierung (wie die Kommunalverfassungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in BRD) greifen können²⁰⁾.

III. Die Konkretisierung des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung (Art.92 JV) als weiterer Reformschritt

Weitere Reformvorhaben treffen auf gesetzesrechtlicher Ebene auf Grenzen. Deshalb wird darüber diskutiert, mittels Verfassungsänderung den Schutz der örtlichen Selbstverwaltung zu verbessern²¹⁾. Es gibt mehrere

Vorschläge; gemeinsam ist ihnen die Konkretisierung des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung (Art. 92 JV). Die Einführung einer Prozessgarantieklausel wie in Art. 11 EKC ist dabei besonders aussichtsreich²²⁾.

Art. 11 EKC

Den kommunalen Gebietskörperschaften muß der Rechtsweg offenstehen, um die freie Ausübung ihrer Zuständigkeiten und die Achtung derjenigen Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen, die in der Verfassung oder den innerstaatlichen Rechtsvorschriften niedergelegt sind.

Länder wie die Bundesrepublik oder Frankreich, die schon eine ausgeprägte Verwaltungsgerichtspraxis zur Prozessgarantie haben, brauchen eine solche Klausel nicht. Um aber der Justiz die Chance zu geben, die materiellrechtliche Konkretisierung des Prinzips der örtlichen Selbstverwaltung zu entwickeln, brauchen wir in Japan eine solche Klausel.

IV. Der verfahrensrechtliche Schutz der Gebietskörperschaften²³⁾

Es gibt keine allgemeinen Regeln für die Beteiligung der Gebietskörperschaften an der staatlichen Gesetzgebung und bei Planfeststellungen. Die Zusammenschüsse der Kommunen und Präfekturen haben lediglich ein Recht zur Stellungnahme (Art. 263-3 GSV). Zwar kommen den Gebietskörperschaften die Verfahrensrechte der Anhörung und Stellungnahme zu, wenn der Staat durch Gesetze konkrete Eingriffe in die Rechte einer einzelnen Gebietskörperschaft plant. Sie haben jedoch keine Gelegenheit, etwa auf einen Gesetzentwurf, dessen Regelungsdichte problematisch ist, offiziell Einfluss zu nehmen. In Betracht käme deshalb, eine verfahrensrechtliche Garantieklausel²⁴⁾ wie Art. 71 Abs. 4 der Landesverfassung Baden-Württemberg einzuführen.

Art. 71 Abs. 4 LV BW

Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt

werden, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände berühren, sind diese oder ihre Zusammenschlüsse rechtzeitig zu hören.

Wenn man die Rechtswirkung der Klausel gegen das staatliche Parlament konzipieren würde (z. B. „Das Parlament muß die Stellungnahme der Zusammenschlüsse der Kommunen und Präfekturen respektieren“), sollte die Klausel auf Verfassungsebene eingerichtet werden²⁵⁾. Auf der Gesetzesebene würde sie nur die Selbstbindung des Parlaments bedeuten²⁶⁾. Allerdings gibt es Widerstand gegen die Einführung einer solchen Klausel auf Verfassungsebene, weil das Parlament das universale Recht zur Gesetzgebung innehat. Würden sich die Gedanken einer organadäquaten Funktionszuordnung²⁷⁾ und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung überschneiden, wäre die Einführung auf Verfassungsebene nicht unmöglich.

V. Die Stärkung der Bürgerteilnahme — auf dem Weg zur unmittelbaren örtlichen Demokratie?

Bis zur Dezentralisierungsreform in Japan im Jahr 1999 gab es, was die Bürgerrechte anbetraf, auf der Ebene der Selbstverwaltung kaum Veränderungen. Vor allem ist die Gewährleistung der Bürgerteilnahme in den Gebietskörperschaften im Text der Japanischen Verfassung (Art. 95) unzureichend, wenn man vom Wahlrecht (Art. 93 JV) absieht. Also wird diskutiert, eine allgemeine Bürgerteilnahme Klausel im 8. Abschnitt der Verfassung einzuführen. In der GSV haben wir jedoch schon ein ganzes Arsenal von Bürgerteilnahmerechten, wie z. B. den Bürgerentscheid und das Bürgerbegehren über die Entlassung des Leiters einschließlich des Bürgermeisters und des Präfekten (Art. 81), das Bürgerbegehren bei der Satzungsgebung (Art. 74), den Bürgerentscheid und das Bürgerbegehren über der Auflösung des Parlaments (Art. 76) sowie die Einwohnerklage im Bereich des Finanzwesens (Art. 242-2, *Jumin Sosyo*, sog. „taxpayers suit“)²⁸⁾. Zudem haben sich inzwischen eigene Formen der Bürgerteilnahme in den kommunalen Satzungen, wie etwa die Bürgerteilnahme an der

kommunalen Planung, entwickelt. Einer Bürgerteilnahmeklausel in der Japanischen Verfassung käme daher nur symbolische Bedeutung zu. Gesetzesänderungen in diesem Bereich, um z. B. die Bedingungen des Bürgerbegehrens zu erleichtern, sind dagegen effektiver²⁹⁾.

Die Änderung des GSV im Jahr 2004 hat eine neue innere Organisation der Kommunen (Art. 202-4, *Chiiki Jichiku* „Bezirke für die Selbstverwaltung“) für die Bürgerteilnahme geschaffen. Modelle dafür sind der „parish“ in England, der „kommundelsnämnder“ in Schweden und der Bezirksausschuss in der Bundesrepublik. Ob die neuen Selbstverwaltungsbezirke in Japan als demokratische Grundpfeiler fungieren können, bleibt jedoch abzuwarten³⁰⁾.

VI. Vorhaben zur Vergrößerung des Regionalsystems

Mit der Dezentralisierungsreform im Jahr 1999 ist auch die Zeit der Gemeindefusionen angebrochen. Mittels Beratung und finanzieller Lenkung fördert das Innenministerium die Eingemeindung kleinerer Kommunen, besonders Kommunen mit nicht mehr 10.000 Einwohnern³¹⁾. Dahinter steht der Gedanke, daß die Kommunen als die „grundlegenden Gebietskörperschaften“ (Art. 2 Abs. 3 GSV) einen angemessenen Umfang und eine entsprechende Einwohnerzahl für die Verwaltungsfähigkeit haben sollen. Dem Bedürfnis nach Bürgernähe und Überschaubarkeit kommen die neuen Bezirke für die Selbstverwaltung (Art. 202-4) etwas entgegen.

Andererseits genossen die Präfekturen vor der Reform eine größere Stabilität. Nun wird diskutiert, die Präfekturen abzuschaffen und ein größeres Regionalsystem (*Dosyusei*) einzuführen (9 bis 13 Regionen anstelle von 47 Präfekturen)³²⁾. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

a) Die Präfektur ist zu eng, um eine effektive Regionalpolitik (z. B. Umweltpolitik, Erschließungspolitik, usw.) zu entwickeln.

b) Die „doppelte“ Verwaltung von Kommunen und Präfekturen (oder von Präfekturen und Staaten) behindert die freie Wirtschaft; sie ist in Zeiten der Deregulierung unangemessen.

c) Eine größere Region kann Befugnisse übernehmen, die jetzt zur staatlichen regionalen Sonderverwaltung gehören (z. B. Forstverwaltung, Verwaltung von großen Häfen usw.). Die Umstrukturierung in Regionen kann somit einen weiteren Schritt in der Dezentralisierung bedeuten.

Der 8. Abschnitt der Japanischen Verfassung trifft dabei keine Aussage über die Art der Gebietskörperschaften, denen die Verfassung Schutz gewährt. Es wäre also möglich, die Umstrukturierung der Präfekturen in Regionen ohne Verfassungsänderung durchzuführen. Die h. M. sieht gleichwohl das dualschichtige System der Gebietskörperschaften in der Institutionsgarantie der Verfassung verankert. Danach wäre es verfassungswidrig, die Präfekturen abzuschaffen und in größeren und unter sehr stärkere staatliche Aufsicht stellende Regionen zusammenzufassen. Wichtig ist nicht das zweistufige System selbst, sondern die Qualität des Selbstverwaltungsrechtes der Region in dem kommenden neuen System.

VII. Schlussbemerkung

Zum Schluss möchte ich kurz auf die materiellrechtliche Konkretisierung des Prinzips in Art. 92 JV eingehen.

Die Auslegung des Art. 92 JV geht jetzt in die Richtung, die Subsidiarität³³⁾ als Rechtsprinzip bereits als ausgehöhlt anzusehen. Es werden daher Stimmen laut, die eine Subsidiaritätsklausel wie Art. 4 Abs. 3 EKC, Art 23. Abs.2 GG oder Art. 72 Abs. 2 frz. Verfassung auch für die Japanische Verfassung fordern³⁴⁾. Da aber das europäische Gedankengebäude (Althusius, Papst Pius XI. usw.) den Charakter dieses Prinzips geprägt hat, ist der utilitaristische Import nicht so einfach wie die Einfuhr einer Prozeßgarantie. Die eigene und organadäquate Aufgabenverteilung unter dem

Gemeinwesen zu versuchen ist wirksamer.

※ Der Autor ist Professor an der Universität Tokyo, Rechtswissenschaftliche Fakultät.

- 1) Vgl., *Kisa, S.*, Grundlegende Reform des örtlichen Selbstverwaltungsrechts in Japan, in: *Pitschas, R./Kisa (hrsg.)*, Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, (2002), S.265ff., *Narita, Y.*, Der Wandel der kommunalen Selbstverwaltung im Nachkriegs-Japan und der Trend zu einer neuerlichen Dezentralisation, in FS Stern (1997), S.211. In Japanisch statt vieler, *Nishio, M.*, *Mikan no Bunken-kaikaku*, (1999).
- 2) Loi constitutionnelle n2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- 3) Die nachfolgende Übersetzung stammt von *Eisenhardt, U.* (u.a.) (hrsg.), Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache, (1998), S.552f.
- 4) Vgl., *Kisa, S./Knemeyer, F.-L.*, Hundert Jahre kommunale Selbstverwaltung in Japan, in: DÖV, (1990), S.98f.
- 5) Dazu *Schmidt-Aßmann, E.*, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, (2001), S.808ff., vgl., *Ehlers, D.*, Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Ehlers, D./Krebs, W.* (hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, (2000), S.59ff.
- 6) Zur Rechtsvergleichung der örtlichen Selbstverwaltung zwischen Japan und BRD zunächst *Shiono, H.*, Japanisches und deutsches Recht der kommunalen Selbstverwaltung im Vergleich, in: AfK (1996), S.304.
- 7) Vgl., *Burgi, M.*, kommunale Alleingänge in der Umwelt- und Sozialpolitik, in: Verwaltungsarchiv, Bd.90 (1999), S. 77.
- 8) *Shiono*, a.a.O. (Fn.6), S.305f.
- 9) *Burgi, M.*, a.a.O. (Fn.7), S. 77.
- 10) Vgl., *Schmidt-Aßmann, E./ Röhl, H.C.*, Kommunalrecht, S.38., in: *Schmidt-Aßmann*, (hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13.Aufl., (2005). *Burgi, M.*, Kommunalrecht, (2006), S.84ff.
- 11) Zur Organauftragsangelegenheiten in Japan, *Shiono*, a.a.O (Fn.6)., S.305,

- Kisa*, a.a.O.(Fn.1), S.272f.
- ¹²⁾ *Narita, Y.* a.a.O.(Fn.1) S.221f., *Nishio, M.*, a.a.O.(Fn.1) S.144ff.
 - ¹³⁾ Zur Kritik: *Kisa*, a.a.O.(Fn.1), S.278f.
 - ¹⁴⁾ Entscheidung vom 7.3.1962. in: Entscheidungssammlung (Zivilsache) OGH Bd.16.3 S.445ff.
 - ¹⁵⁾ Entscheidung vom 28.8.1996. in: Entscheidungssammlung (Zivilsache) OGH Bd.50.7.S.1952ff.
 - ¹⁶⁾ Die nachfolgende Übersetzung (Art.1-2,Abs.2, Art.2 Abs.2) stammt von Prof. *Kisa*, a.a.O.(Fn.1), S.271f..
 - ¹⁷⁾ Vgl., etwa, *Isobe, T.*, *Kuni to Jichitai no aratana Yakuwaribuntan no Gensoku*, in: *Nishio, M.*, (hrsg.) *Chihobunken to Chihojichi*, (2000), S.75ff.
 - ¹⁸⁾ Statt vieler, *Ossenbühl, F.*, Das Maßstäbengesetz-dritter Weg oder Holzweg des Finanzausgleichs?, in: *FS Vogel*, (2000), S.227.
 - ¹⁹⁾ Ratschlag vom 24.7.2001 in einer Streitigkeit zwischen der Stadt *Yokohama* und dem Innenministerium über die örtliche Steuer, in: *Hanreijiho* Vol,1765, S.26.
 - ²⁰⁾ Vgl., *Shiono*, a.a.O.(Fn.6), S.306. *Shirafuji, H.*, *Kuni to Chihokokyodantai no Keisosyori no Shikumi* in: *Koho Kenkyu*, vol. 62, (2000), S.200. *Saito, M.*, *Chihojichi no Tetsuzukiteki Hosyo*, in: *Toshimondai*, vol.96 No.5, (2005) S.48.
 - ²¹⁾ *Z.B. Jichiseido Kenkyukai, Chihojichi no Hosyo no Granddesign*, (2004).
 - ²²⁾ Zur Prozeßgarantie der EKC: *Schaffarzik, B.*, Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, (2002), S.108f., S.554ff.
 - ²³⁾ Vgl. *Saito, M.*, a.a.O.(Fn.20), S.48ff.
 - ²⁴⁾ Vgl., *Schmidt-Aßmann, E./ Röhl, H.C.*, a.a.O.(Fn.10), S.27f.
 - ²⁵⁾ Zur kommunale Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes: *Leidinger, A.*, Sicherung der Selbstverwaltung durch Verfassungsreform? in : *FS für Unruh*, (1983), S. 1111ff.
 - ²⁶⁾ Vgl., *Ossenbühl*, a.a.O.(Fn.18), S.232f.
 - ²⁷⁾ Statt vieler, *Danwitz, T.*, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur, in: *Der Staat*, Bd.35, (1996) S.329. *Lorz, R.A.*, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, (2001) S.33ff.
 - ²⁸⁾ Vgl., *Shiono*, a.a.O.(Fn.6), S.307. *Yamamoto, R.*, in *FS. Schmidt-Aßmann*, (2008), S.914ff.
 - ²⁹⁾ Zur anderen Reformvorschläge: *Kisa*, a.a.O.(Fn.1), S.281.

- ³⁰⁾ Vgl. den Ausspruch von *Frotscher*, Selbstverwaltung und Demokratie in: FS für Unruh, (1983), S. 144: „Selbstverwaltung in der Demokratie ist also immer zugleich demokratische Selbstverwaltung.“ *Witte, J.H.*, Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik, (1997), S.19ff.
- ³¹⁾ Zahl der Kommunen; 3232 (Stand. 31. März 1999), 1787: (Stand. 1.Sept. 2008).
- ³²⁾ *Dai 28ji Chihoseido Chosakai, Dosyu sei no Arikata ni kansuru Toshin*, (2006). Vgl. *Leike, D.*, Wandel und Kontinuität in der japanischen Verwaltung, in: DÖV, (2008), S.806ff
- ³³⁾ Zur Debatte über die Subsidiarität in BRD: statt vieler, *Würtenberger, T.*, Subsidiarität als Verfassungsrechtliches Auslegungsprinzip, in: *Blickle, P.* (u. a.) (hrsg.), Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft, (2002), S.199. Siehe auch die Buchbesprechung von *Kahl, W.*, in *Der Staat*, Bd.43., (2004), S.643.
- ³⁴⁾ Zur Kritik: *Jichiseido Kenkyukai*, a.a.O. (Fn.21), S.36ff.

[後記]

藤原淳一郎先生にはじめてお目にかかったのは、1986年、筆者が行政判例研究会の新米幹事であった折り、先生が、ご担当の報告に関連した文献を東大法学部図書室に探しに見えられた折りであった。その一つは都市計画・建築関係の特殊なもので、図書室には入っておらず、個人として持っておられるかもしれない方が、講義から戻るのを待つ間に、図書館のあり方のことなどお話を伺ったことを思い出す。

爾来、行判だけでなく、実務に直結した委員会でもご一緒させていただいているが、藤原先生の学究的なスタンス——先の文献探査にも通底する「学無窮」の姿勢というべきもの——に啓発されることしきりである。

本稿は、2005年9月フライブルクにおける日独シンポジウムでの筆者の報告*に若干の補訂を加えたものである。筐底を払うような形で馳せ参ずることになったことはお詫びしなければならない。

しかし、在外研究中に大学の図書室で、先生が、*Götz* (u.a.) (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle*, 1985に日本の法治行政を素材に稿を寄せておられるのを発見して、行政法学の能動的国際化のためには、かくあらねばと思ったことが、拙いながらドイツ語で発信する機縁になったことは記しておきたい。

その後の分権改革動向に関する筆者の知見としては、ジュリスト 1356号 (2008)の拙論を参照くだされば幸いである。

* (元になった報告は、ドイツではその後 *Wahl, R.*, (hrsg.) *Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation. Vorträge bei zwei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und Freiburg 2005.* (SÖR Bd.1104) <Duncker & Humblot, 2008> S.495ff. に収録された。)