

Bürgerabstimmungen in Japan

*Towa Niimura **

- I. Einleitung
- II. Die Bürgerabstimmung über das Yoshinogawa-Wehr-Projekt
- III. Rechtliche Legitimation
 - 1. Unmittelbare Demokratie
 - 2. Die Legitimation der Bürgerabstimmung aus verfassungsrechtlicher Sicht
- IV. Die Arten der Bürgerabstimmungen
 - 1. Bürgerabstimmungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage
 - 2. Bürgerabstimmungen auf gesetzlicher Grundlage
 - 3. Bürgerabstimmungen aufgrund von Satzungen der Gebietskörperschaften
 - 4. Bürgerabstimmungen sonstiger Art
- V. Einzelfälle von Bürgerabstimmungen aufgrund von Satzungen
 - 1. Das Verfahren bis zum Erlaß der Satzung
 - 2. Der Inhalt der Satzungen
 - 3. Einige Gemeinsamkeiten der Bürgerabstimmungen
- VI. Die Bindungswirkung von Bürgerabstimmungen
 - 1. Die Bindungswirkung
 - 2. Die Befugnis zum Erlaß von Satzungen
 - 3. Die Themen von Bürgerabstimmungen
 - 4. Beachtensklausel
- VII. Bedeutung und Möglichkeiten der Bürgerabstimmungen in Japan

I. EINLEITUNG

In den letzten Jahren läßt sich in Japan auf dem Gebiet der demokratischen Mitwirkung der Bürger ein neuer Trend beobachten: die „Bürgerabstimmung“ (*jûmin tôhyô*).¹ Bei den Bürgerabstimmungen handelt es sich um Abstimmungen auf kommunaler und regionaler Ebene² über konkrete politische Vorhaben,³ und zwar auf der Grundlage ent-

* Der Beitrag stellt die erweiterte und mit Nachweisen versehene Fassung eines Vortrages dar, den ich im Rahmen eines Forschungskolloquiums des Forums Deutsches Recht „Wandlungen des Rechts“ am 18.3.2000 in Kobe gehalten habe. Ich danke Herrn Professor *Dieter Pluhm* (Tôhoku Universität Sendai) vielmals für Rat, Kritik und Verbesserungsvorschläge in Bezug auf den Beitrag sowie für dessen sprachliche Verbesserung.

1 In Deutschland verwendet man in diesem Zusammenhang statt des Begriffs „Bürgerabstimmung“ eher die Begriffe „Bürgerbegehren“ oder „Bürgerentscheid“. Da sich die deutschen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jedoch institutionell und auch in ihrem rechtlichen Charakter von der japanischen Bürgerabstimmung unterscheiden, verwende ich im Folgenden für „*jûmin tôhyô*“ den Begriff „Bürgerabstimmung“.

2 Das japanische System der Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung ist zweistufig und umfaßt auf kommunaler Ebene die Städte und Gemeinden (*shi-chô-son*), und auf regionaler Ebene die Präfekturen (*to-dô-fu-ken*).

sprechender Satzungen (*jôrei*) der Gebietskörperschaften. Von 1996 bis heute⁴ haben in Japan 12 solcher Bürgerabstimmungen stattgefunden.⁵ Ihre Legitimation, Voraussetzungen und Grenzen sind rechtlich jedoch noch nicht hinreichend geklärt und erfordern ein nochmaliges Nachdenken. In meinem Beitrag möchte ich die heutige Situation und einige rechtliche Probleme der Bürgerabstimmung in Japan behandeln, und zwar hauptsächlich an Hand des Yoshinogawa-Falles, d.h. einer in der Stadt Tokushima (Präfektur Tokushima) durchgeführten Abstimmung über den Bau eines beweglichen Wehres im Fluß Yoshino, und mich darüber hinaus etwas allgemeiner zur Bedeutung und zu den Möglichkeiten der Bürgerabstimmung in Japan äußern.

II. DIE BÜRGERABSTIMMUNG ÜBER DAS YOSHINO-GAWA-WEHR-PROJEKT⁶

Zuerst möchte ich die Umstände schildern, die zur Durchführung der Bürgerabstimmung in der Stadt Tokushima geführt haben. Es gibt im Yoshinogawa (Fluß Yoshino) ein festes Wehr, das in der Mitte der *Edo*-Zeit in den Fluß gebaut wurde, um Überschwemmungen zu verhindern. Weil dieses Wehr aber zu alt und für sehr große Überschwemmungen, die durchschnittlich einmal in 150 Jahren vorkommen, nicht geeignet ist, plante das Bauministerium (*Kensetsushô*)⁷ als öffentliches Projekt den Bau eines neuen beweglichen Wehres im Yoshinogawa, welches ungefähr 100 Milliarden Yen⁸ kosten sollte. Die Bürger der Stadt Tokushima wandten sich gegen dieses Vorhaben

3 Außer Satzungen, die die Durchführung von Bürgerabstimmungen über konkrete politische Vorhaben regeln (*kobetsu-teki jûmin tôhyô jôrei*), gibt es auch Satzungen (*ippan-teki jûmin tôhyô jôrei*), die ganz allgemein regeln, unter welchen Voraussetzungen (z.B. auf Verlangen eines bestimmten Prozentsatzes der Wahlberechtigten) in der Gemeinde Bürgerabstimmungen durchgeführt werden sollen. Siehe M. AKASAKA, *Chihô jichi-tai no seisaku kettei ni okeru jûmin tôhyô* [Bürgerabstimmungen über politische Entscheidungen der lokalen Selbstverwaltung]: Hôgaku Kyôshitsu [Rechtswissenschaftliches Seminar] Nr. 212 (1998) 8 ff. Solche Satzungen haben aber bisher noch nicht zu Bürgerabstimmungen geführt und werden deshalb in meinem Beitrag nicht näher behandelt.

4 Stand vom 1. August 2001.

5 Siehe die Tabelle im Anhang.

6 Die Sachverhaltsangaben beruhen auf den Beiträgen von S. TAKEDA, *Jûmin tôhyô no kadai to tenbô* [Aufgabe und Ausblick der Bürgerabstimmung]: Hôritsu no Hiroba [Forum des Rechts] Nr. 52-8 (1999) 8 ff., H. IMAI, *Jûmin tôhyô* [Bürgerabstimmung] (Tokyo 2000) 152 ff.; A. FURUKAWA, *Jûmin tôhyô no igizuke* [Der Sinn der Bürgerabstimmung] in: Kenpô ga Wakaru [Die Verfassung verstehen] AERA Mook Nr. 59 (Tokyo 2000) 117 ff.; und den Berichten der Zeitung Japan Times vom 9.2.1999, 19.6.1999, 23.6.1999, 14.1.2000, 25.1.2000, 19.4.2000 und 31.8.2000.

7 Durch das Gesetzespaket betreffend die Verwaltungs- und Kabinettsreform (*Chûô shôchô-tô kaikaku kanren-hô*), das am 6.1.2001 in Kraft getreten ist, wurde das ehemalige Bauministerium (*Kensetsushô*) in Ministerium für Landesplanung und Verkehr (*Kokudo Kôtsûshô*) umbenannt. Vgl. A. BACH/H. MENKHAUS, Die japanische Verwaltungs- und Kabinettsreform 2001: OAG Notizen 4 (2001) 25, 29.

8 Beim derzeitigen Kurs von 100 Yen = 1,76 DM sind dies etwa 1,76 Mrd. DM.

mittels einer Bürgerabstimmung, denn zu diesem Zeitpunkt gab es ein paar Präzedenzfälle, die große Baukosten und Umweltschäden verursacht hatten, wie z.B. die Drainage der Bucht von Isahaya (*Isahaya-wan*) und den Bau eines beweglichen Wehres im Fluß Nagara. Im Yoshinogawa-Fall versuchten die Bewohner, zunächst den Erlaß einer Satzung zu bewirken, die die Durchführung einer Bürgerabstimmung über den Bau des beweglichen Wehres im Yoshinogawa regelt.

Der Weg bis zur Durchführung dieser Bürgerabstimmung war nicht einfach. Die Befürworter der Bürgerabstimmung stießen auf verschiedene Schwierigkeiten. Schon bevor sich eine Bewegung mit dem Ziel der Durchführung einer Bürgerabstimmung formierte, war zufolge verschiedener Meinungsumfragen die Mehrheit der Einwohner der Stadt Tokushima gegen den Bau des Wehres. Trotzdem hatte der Stadtrat dem Projekt durch Beschluß zugestimmt. Der Wille des Stadtrates spiegelte also den wirklichen Willen der Einwohner nicht wider. Im Anschluß an diesen Beschluß verlangten die Gegner des Baues die Durchführung der Bürgerabstimmung. Zunächst lehnte der Stadtrat von Tokushima den unmittelbaren Antrag der Bürger auf Erlaß einer Satzung über eine Bürgerabstimmung (siehe unten V.1.) ab. Daraufhin wählten die Befürworter der Bürgerabstimmung bei der nächsten Stadtratswahl ihre Vertreter in den Stadtrat. Nachdem sie auf diese Weise im Stadtrat die Mehrheit erlangt hatten, erließ dieser die gewünschte Satzung über die Bürgerabstimmung.

Das Ergebnis der Bürgerabstimmung, die am 23. Januar 2000 in der Stadt Tokushima durchgeführt wurde, und an der sich ca. 55 % der Stimmberechtigten beteiligt haben, war eine Mehrheit von ca. 90 % gegen das Projekt. Dieses Ergebnis hat immer weitere Kreise gezogen und nicht nur die Regierung und das Bauministerium, sondern auch die japanische Gesellschaft beschäftigt. Die Vorgänge bei der Bürgerabstimmung zeigen meines Erachtens wichtige Probleme der japanischen Demokratie auf.

III. RECHTLICHE LEGITIMATION

1. *Unmittelbare Demokratie*

Die Bürgerabstimmung kann als ein Instrument unmittelbarer Demokratie bezeichnet werden. Deshalb möchte ich im Folgenden kurz den rechtlichen Status der Bürgerabstimmung in Japan aus dem Blickwinkel der unmittelbaren Demokratie darstellen.

Die japanische Verfassung⁹ (nachfolgend: Verf) enthält nur in drei Artikeln Elemente unmittelbarer Demokratie auf staatlicher Ebene, und zwar in Art. 79 Verf (alle zehn Jahre stattfindende Volksprüfung der obersten Richter), in Art. 96 Verf (Volksabstimmung über Verfassungsänderungen) und in Art. 95 Verf (Bürgerabstimmung über Sondergesetze für einzelne Gebietskörperschaften). Im übrigen ist die Verfassung vom Gedanken der repräsentativen Demokratie geprägt. Demgegenüber haben die öffent-

9 *Nihon-koku kenpô* vom 3.11.1946.

lichen Gebietskörperschaften, die im 8. Kapitel der Verfassung erwähnt sind, größeren unmittelbar-demokratischen Charakter. So schreibt die japanische Verfassung in Bezug auf die kommunale Ebene in Art. 93 Abs. 2 Verf vor, daß die Leiter der öffentlichen Gebietskörperschaften, die Mitglieder ihrer Versammlungen (*gi'in*) und bestimmte andere vom Gesetz bestimmte Amtsinhaber (*ri'in/yaku'in*) von den Einwohnern der Gebietskörperschaften in direkter Wahl gewählt werden.¹⁰ In Art. 74 des japanischen Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung¹¹ (nachfolgend: LSG) sind verschiedene unmittelbare Anträge der Bürger betreffend den Erlaß, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen enthalten. Die Artt. 80-88 LSG regeln Entlassungsansprüche in Bezug auf Amtsinhaber (*yaku'in*), Bürgermeister und Versammlungsmitglieder (*gi'in*), und Art. 76 LSG enthält Bestimmungen für die Auflösung der Versammlung.¹²

2. Die Legitimation der Bürgerabstimmung aus verfassungsrechtlicher Sicht

Die japanische Verfassung geht vom Prinzip der Volkssouveränität aus. Das ergibt sich schon aus der Präambel, die u.a. die Formulierung enthält, daß „die souveräne Gewalt dem Volke zugehört“, und aus Art. 1 der Verfassung, der das „souveräne japanische Volk“ erwähnt. Der Wortlaut der Präambel („Denn eine Regierung beruht auf dem ernsthaften Vertrauen des Volkes, ihre Autorität geht vom Volke aus, sie übt ihre Macht durch Vertreter des Volkes aus ...“) und des Art. 43 Abs. 1 Verf („Beide Häuser bestehen aus gewählten Abgeordneten, die das ganze Volk vertreten“) zeigt aber auch, daß Japan eine repräsentative Demokratie ist. Andererseits enthält die japanische Verfassung – wie oben erwähnt – auch Elemente unmittelbarer Demokratie. Es fragt sich somit, wie das System der Bürgerabstimmung in diesen Zusammenhang einzuordnen ist. Dazu werden in der Rechtswissenschaft verschiedene Auffassungen vertreten. Auf der Grundlage der französischen Diskussion über die Souveränität werden zwei Theorien herangezogen, nämlich die Theorien der Souveränität des „*peuple*“ (*souveraineté populaire*) und der „*nation*“ (*souveraineté nationale*). Auf der Grundlage der erstgenannten werden auf Satzung basierende Bürgerabstimmungen als verfassungsrechtlich gefordert angesehen, um den tatsächlichen Willen der Bürger in Erfahrung zu bringen. Die zweite Theorie unterscheidet den Willen des einzelnen Bürgers vom theoretischen Willen der Gesamtheit der Bürger mit der Folge, daß die Bürgerabstimmung verfassungsrechtlich nicht gefordert und daher auf andere rechtliche Grundlagen zu stützen ist.¹³ Nach einer

10 Zur hier verwendeten deutschen Übersetzung der japanischen Verfassung siehe T. MIYAZAWA, Verfassungsrecht (*Kempô*), übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von R. Heuser und K. Yamasaki (Köln u.a. 1986) 310.

11 *Chihô jichi-hô*, Gesetz Nr. 67/1947 i.d.F.d. Ges. Nr.143/2000 (letzte Änderung Ges. Nr. 103/2001), erhältlich unter <<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>> (auf Japanisch).

12 Außerdem wird – allerdings nur bei kleineren Gemeinden, d.h. *chô* und *son* – gemäß Art. 94 LSG ein Beratungsorgan zugelassen, das sich aus allen wahlberechtigten Einwohnern der betreffenden Gemeinde zusammensetzt.

13 M. TSUJIMURA, *Refarendamu to gikai no yakuwari* [Die Rollen von Referendum und Parla-

anderen Meinung kommt es auf die vorgenannte Unterscheidung nicht an. Entscheidend ist danach vielmehr, im Hinblick auf das repräsentative System verschiedene geschichtliche Phasen zu unterscheiden, nämlich die moderne Zeit und die Gegenwart. In der modernen Zeit habe das parlamentarische System gut funktioniert, also sei man im Grundsatz der repräsentativen Demokratie gefolgt. Im Laufe der Zeit habe sich das ursprüngliche repräsentative System jedoch als nicht mehr ausreichend erwiesen. Deshalb seien ergänzend Elemente unmittelbarer Demokratie erforderlich geworden.¹⁴

Zu Beginn des Auftretens von Bürgerabstimmungen, die auf Satzungen basierten, wurde zum Teil die Ansicht vertreten, die Verfassung habe sich gänzlich für ein repräsentatives System entschieden mit der Folge, daß Bürgerabstimmungen als Erscheinungsformen unmittelbarer Demokratie verfassungsrechtlich und gesetzlich nicht zugelassen werden könnten.¹⁵ Jedoch erachtet die gegenwärtig herrschende Meinung konsultative Bürgerabstimmungen, d.h. Bürgerabstimmungen ohne rechtliche Bindungswirkung,¹⁶ auf kommunaler Ebene für zulässig.¹⁷ Dies wird damit begründet, daß im Vergleich zur staatlichen Ebene auf kommunaler Ebene mehr Vorschriften existieren, die eine unmittelbare Einwirkung seitens der Bürger zulassen, wie z.B. die bereits erwähnten verschiedenen unmittelbaren Anträge der Bürger.

IV. DIE ARTEN DER BÜRGERABSTIMMUNGEN

Die Bezeichnung „Bürger“ kann im Sinne von Staatsbürger, aber auch im Sinne von „Einwohner einer Gebietskörperschaft“ verwendet werden. Wenn ich im Folgenden

ment]: *Jurisuto* Nr. 1022 (1993) 123, 126; Y. SUGIHARA, *Kokumin shuken to jûmin jichi* [Volkssouveränität und Selbstverwaltung der Bürger]: *Hôgaku Kyôshitsu* Nr. 199 (1997) 18, 21 ff.; K. YAMASHITA, *Jûmin tôhyô no kenpô-jô no igi* [Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Bürgerabstimmung]: *Hô to Seisaku* [Recht und Politik] Nr. 18 (1982) 2 ff.; T. NARUSHIMA, *Chokusetsu minshu-sei no hikari to kage* [Licht und Schatten des Systems unmittelbarer Demokratie]: *Hôritsu Jihô* [Rechtswissenschaftliche Zeitschrift] Nr. 846 (1996) 33, 34 f.

14 SUGIHARA (Fn. 13) 20; vgl. R. ÔYAMA, *Jûmin tohyô to kansetsu minshu-sei* [Bürgerabstimmungen und mittelbare Demokratie] in: M. Shindô (Hrsg.), *Jûmin tôhyô* [Bürgerabstimmung] (Tokyo 1999) 97, 103 ff.

15 N. HARADA, *Chihô jichi no hô to shikumi* [Recht und Mechanismus der lokalen Selbstverwaltung] (2. Aufl., Tokyo 1995) 79 ff. und 250 ff.

16 M. KANEKO/J. MURAKAMI, *Chihô bunken* [Dezentralisation] (Tokyo 1995) 104.; M. TSUJIMURA, *Kenpô* [Verfassungsrecht] (Tokyo 2000) 557 ff. Z.T. wird aber auch die Ansicht vertreten, daß eine rechtliche Bindungswirkung möglich ist. Siehe, N. SANBE, *Maki-machi genpatsu jûmin tôhyô no hôteki mondai-ten* [Rechtliche Probleme der Bürgerabstimmung über das Atomkraftwerk in der Gemeinde Maki]: *Jurisuto* Nr. 1100 (1996) 40, 43; M. AKITA, *Chihô jichi ni okeru jûmin sanku no kenkyû (1-3)* [Forschungen über die Bürgermitwirkung auf der Ebene der lokalen Selbstverwaltung (1-3)]: *Hôsei Riron* [Theorie des Rechtswesens] Bd. 28 Nr. 4 (1996) 1, Bd. 29 Nr. 4 (1997) 95, Bd. 31 Nr. 3 (1999) 1; die zitierte Aussage findet sich in Bd. 31 auf S. 16 ff. Vgl. auch unten VI.

17 Siehe, AKASAKA (Fn. 3) 10.

vom „Bürger“ spreche, ist damit nur der in einer Gebietskörperschaft wahlberechtigte Einzelne gemeint.¹⁸ Wie oben erwähnt, gibt es in Japan zwar auch Volksabstimmungen auf staatlicher Ebene. Diese Abstimmungen betreffen aber nur die Volksprüfung der obersten Richter und Verfassungsänderungen, und haben in der jüngeren Vergangenheit zu keinen großen Problemen geführt.¹⁹ Deshalb beschränkt sich mein Beitrag auf die kommunale und regionale Ebene. Im Folgenden sollen die Bürgerabstimmungen kurz nach ihrer Rechtsgrundlage unterschieden werden.

1. *Bürgerabstimmungen auf verfassungsrechtlicher Grundlage*

Artikel 95 Verf schreibt vor, daß Sondergesetze, die nur auf eine einzige öffentliche Gebietskörperschaft Anwendung finden, nicht durch das Parlament (*kokkai*) festgesetzt werden können, wenn nicht nach Maßgabe des Gesetzes bei einer Abstimmung durch die Einwohner, die zu dieser öffentlichen Gebietskörperschaft gehören, die Zustimmung der Mehrheit erbracht wird.²⁰ Diese Bestimmung will verhindern, daß der Staat durch Sondergesetze in die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften eingreift. Die bisher tatsächlich erlassenen 15 Sondergesetze²¹ brachten den betreffenden Körperschaften allerdings nur Vorteile. Die praktische Bedeutung der Vorschrift ist daher sehr fraglich.²²

2. *Bürgerabstimmungen auf gesetzlicher Grundlage*

Diese Kategorie umfaßt die im japanischen Gesetz über die lokale Selbstverwaltung geregelten Ansprüche auf Entlassung des Bürgermeisters (Art. 81 LSG) und von Versammlungsgliedern (Art. 80 LSG), sowie auf Auflösung der Versammlung (Stadtrat, Präfekturversammlung, Art. 76 LSG). Wird ein entsprechender Antrag wirksam gestellt, ist das Bürgerabstimmungsverfahren durchzuführen.

Außerdem fanden einige Bürgerabstimmungen über konkrete politische Entscheidungen auf der Grundlage von befristet gültigen Gesetzen statt, wie z.B. über die Aufteilung einer Gemeinde und über die Abschaffung der gemeindeeigenen Polizei.²³ Diese Art von Bürgerabstimmung ist inzwischen jedoch abgeschafft.

18 Damit sind auch die Bürger einer Präfektur umfaßt, da auch diese – wie bereits erwähnt (s.o. Fn. 2) – nach japanischem Recht eine Gebietskörperschaft ist.

19 Die Volksprüfung der obersten Richter wird regelmäßig alle zehn Jahre durchgeführt; eine Volksabstimmung über eine Verfassungsänderung hat es bisher noch nicht gegeben.

20 Vgl. MIYAZAWA (Fn. 10) 310.

21 Es handelt sich um die zwischen 1949 und 1951 als Stadtaufbaugesetze erlassenen 15 Gesetze für 18 Städte. Siehe TSUJIMURA (Fn. 16) 551 ff.

22 T. SAKATA, *Atarashii toshi keikaku to shimin sanku – shin-jidai no chihô jichi dai 3kan* [Neue Stadtplanung und Bürgerbeteiligung – Selbstverwaltung in einer neuen Epoche, Band 3] (Tokyo 1978) 318.

23 Gegenwärtig sind Träger der japanischen Polizei die einzelnen Präfektoren.

3. *Bürgerabstimmungen aufgrund von Satzungen der Gebietskörperschaften*

Die Gebietskörperschaften haben gemäß Art. 94 Verf und Art. 14 Abs. 1 LSG die Befugnis, Satzungen zu erlassen. Diese allgemeine Ermächtigung wird dahin ausgelegt, daß sie auch den Erlaß von Satzungen über Bürgerabstimmungen umfaßt. Gegenwärtig ist in Japan gerade diese Art der Bürgerabstimmung Diskussthema. Die Details werde ich im weiteren Verlauf der Arbeit darstellen.

4. *Bürgerabstimmungen sonstiger Art*

In Bezug auf Eingemeindungen haben Bürgerabstimmungen z.T. aufgrund einer Anordnung der Leiter der Gebietskörperschaften oder aufgrund einer privaten Vereinbarung der Bürger stattgefunden, um auf diese Weise – ähnlich einer Umfrage – die Meinung der Bürger in Erfahrung zu bringen. Diese Art der Bürgerabstimmung hat aber keine rechtlichen Wirkungen.

V. EINZELFÄLLE VON BÜRGERABSTIMMUNGEN AUFGRUND VON SATZUNGEN

Wie bereits oben erwähnt, sind seit 1996 insgesamt 12 Bürgerabstimmungen auf der Grundlage von Satzungen durchgeführt worden.²⁴ 12 Abstimmungen innerhalb von sechs Jahren erscheinen Deutschen möglicherweise wenig und könnten zu Zweifeln daran führen, ob Bürgerabstimmungen in Japan wirklich ein großes Thema sind. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu berücksichtigen, daß seit 1979 insgesamt nur in 26 Fällen²⁵ Satzungen über Bürgerabstimmungen erlassen worden sind, d.h. daß zwar in weiteren 14 Gebietskörperschaften solche Satzungen bestehen, aber aus verschiedenen Gründen keine Bürgerabstimmungen durchgeführt worden sind. Außerdem ist seit 1979 in insgesamt 146 Fällen der Erlaß entsprechender Satzungen beantragt worden. Ein Vergleich mit den obigen Zahlen zeigt, daß diese Anträge zumeist abgelehnt worden sind. Um diesen Trend der Bürgerabstimmungen in Japan zu verstehen, möchte ich im Folgenden die rechtliche und tatsächliche Lage darstellen.

1. *Das Verfahren bis zum Erlaß der Satzung*

Damit in einer Versammlung eine Satzung erlassen werden kann, ist ein entsprechender Antrag erforderlich. Das japanische Gesetz über die lokale Selbstverwaltung sieht dafür drei Möglichkeiten vor, nämlich einen Antrag des Bürgermeisters (Art. 149 Abs. 2 LSG), einen Antrag von mindestens einem Achtel der Versammlungsmitglieder (Art. 112 Abs. 2 LSG) und einen unmittelbar von den Bürgern gestellten Antrag (Art. 74 LSG). Im Falle der beiden zuerst genannten Anträge kann der Entwurf einer Satzung sogleich

24 Siehe die Tabelle im Anhang.

25 Statistik aus CHIHÔ JICHI SÔGÔ KENKYÛ-SHO (Hrsg.), *Nihon ni okeru jûmin tôhyô seido* [Das Institut der Bürgerabstimmung in Japan] (Tokyo 2000) 3.

der Versammlung vorgelegt, von dieser beraten und darüber ein Beschluß gefaßt werden. Möchten die Bürger jedoch unmittelbar einen Antrag stellen, so sind die Unterschriften eines Fünfzigstels der Wahlberechtigten notwendig. Hinzu kommt, daß es selbst bei Vorlage der erforderlichen Unterschriften im Ermessen des Gemeinderates liegt, ob dieser die beantragte Satzung erläßt. Insofern besteht ein Unterschied zu anderen unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten, nämlich zum Antrag auf Entlassung des Leiters der öffentlichen Gebietskörperschaft und der Mitglieder ihrer Versammlungen (*gi'in*) und zum Antrag auf Auflösung der Versammlung (vgl. oben). Für diese benötigt man gemäß den Artt. 81, 80 und 76 LSG zwar die Unterschriften eines Drittels der Wahlberechtigten, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, muß jedoch ein Termin für die Abstimmung der Wahlberechtigten über die Entlassung oder über die Auflösung der Versammlung festgesetzt werden.²⁶ Liegt ein wirksamer Antrag vor, so muß die Versammlung darüber beraten und dann die beantragte Satzung ablehnen, mit oder ohne Veränderungen erlassen oder über weitere Fragen diskutieren. Falls die Versammlung eine Satzung über die Durchführung der Bürgerabstimmung erläßt, bestimmt sich der Zeitpunkt der Abstimmung nach den Regelungen der konkreten Satzung, der Termin kann danach z.B. im Ermessen des Bürgermeisters stehen oder innerhalb einer bestimmten Frist ab dem Erlaß der Satzung liegen.

In der Praxis werden die meisten Anträge auf Durchführung von Bürgerabstimmungen unmittelbar von den Bürgern gestellt. Trotz deren Bemühungen versperren verschiedene Hürden – das Sammeln der Unterschriften von einem Fünfzigstel der Wahlberechtigten, das Anfertigen eines vernünftigen Satzungsentwurfs und das Erreichen der Zustimmung der Versammlungsmehrheit – den Weg zur Durchführung der Bürgerabstimmung. So sind von den bisher unmittelbar von Bürgern gestellten 111 Anträgen 102 abgelehnt worden.²⁷ Im Zusammenhang mit dem Sammeln der Unterschriften von einem Fünfzigstel der Wahlberechtigten ergeben sich tatsächliche Schwierigkeiten, vor allem in größeren Gebietskörperschaften.²⁸ Insoweit stellen die Bürgerabstimmungen in der Präfektur Okinawa und in der Stadt Tokushima Ausnahmen dar. Im Falle Okinawas hatte der Gouverneur das Vorhaben der Bürger jedoch gefördert. Ein ganz anderer Fall ist derjenige der Stadt Tokushima, die eine relativ große Zahl von Wahlberechtigten hat und deren Bürgermeister und Versammlung der Bürgerabstimmung widersprochen hatten. Daraufhin haben die Bürger aus eigener Kraft die Durchführung der Bürgerabstimmung erreicht. Die Bewegung für eine Bürgerabstimmung in Tokushima war sehr gut organisiert und ist immer größer geworden. Der Antrag der Bürger wurde von 48 % der Wahlberechtigten unterschrieben. Im Vergleich zu der erforderlichen Mindestzahl

26 Beim Antrag auf Entlassung sonstiger Amtsinhaber (*yaku'in*) wird über die Entlassungsfrage von der Versammlung entschieden (Artt. 86 und 87 LSG).

27 Daten aus <http://member.nifty.ne.jp/suhjy/ayumi/ayumi1.htm>.

28 Siehe die Tabelle im Anhang.

von 2 % stellt dies eine ungewöhnlich hohe Unterstützung dar. Dennoch ist dieser Antrag von der Versammlung abgelehnt worden.

2. *Der Inhalt der Satzungen*

Bis heute gibt es kein Gesetz über Bürgerabstimmungen auf kommunaler Ebene mit der Folge, daß jede Gebietskörperschaft gestützt auf ihre allgemeinen Befugnis zum Erlaß von Satzungen eine solche über eine Bürgerabstimmung erlassen kann. Dennoch wiesen die in diesem Zusammenhang bisher erlassenen Satzungen zumeist einen ähnlichen Inhalt auf.²⁹ Alle enthalten etwa 17 Vorschriften. Diese betreffen u.a. folgende Punkte: Gegenstand, Voraussetzungen und Einzelheiten des Verfahrens, die bei der Abstimmung erforderliche Mehrheit, die Pflicht der Organe der Selbstverwaltungskörperschaft, das Ergebnis der Abstimmung zu beachten (Beachtungspflicht) usw.³⁰

Viele dieser Punkte bedürften einer Erläuterung. In diesem Beitrag möchte ich mich jedoch auf einige wenige Punkte (siehe dazu unten VI.) beschränken.

3. *Einige Gemeinsamkeiten der Bürgerabstimmungen*

Die Bürgerabstimmungen betreffen meistens die Durchführung öffentlicher Projekte, wie z.B. die Errichtung eines Atomkraftwerks, einer Drainage, einer Abfallbeseitigungsanlage und so fort.

In den meisten Fällen gehört der Gegenstand der Bürgerabstimmung, das geplante Projekt, nicht zu den Aufgaben der betreffenden Gebietskörperschaft. So werden zum Beispiel Atomkraftwerke gemäß der staatlichen Energiepolitik von Elektrizitätsgesellschaften errichtet und betrieben, Abfallbeseitigungseinrichtungen von Abfallbeseitigungsunternehmen, Drainagen vom Ministerium für Landwirtschafts-, Forst- und Fischereiwesen (*Nô-Rin-Suisanshō*) und von den Präfekturen etc.³¹

Die Bürgerabstimmungen haben deshalb meistens keinen rechtlichen Einfluß auf die betreffenden Vorhaben oder Unternehmungen, d.h. die Organe der Gebietskörperschaften, in denen die Bürgerabstimmungen durchgeführt werden, haben meistens keine rechtliche Möglichkeit, an den betreffenden Projekten mitzuwirken. Bei den bisher zur Abstimmung stehenden Themen, wie der Errichtung eines Atomkraftwerks, eines amerikanischen Militärstützpunktes oder einer Abfallbeseitigungsanlage oder dem Bau

29 Fast alle Satzungen ahmen die erste über eine Bürgerabstimmung erlassene Satzung nach. Diese wurde im Juli 1982 zur Frage der Errichtung eines Atomkraftwerks in Kubokawa-chō erlassen. Die Bürgerabstimmung wurde in der Folge jedoch nicht durchgeführt, weil die Elektrizitätsgesellschaft auf die Durchführung des Projekts verzichtete. Vgl. K. FUJITO, *Kubokawa-chō jōrei no seitei made* [Bis zum Erlaß der Satzung in Kubokawa-chō]: Hō to Seisaku Nr. 18 (1982) 30 ff.

30 F. NUMAO, *Jirei jūmin tōhyō* [Beispiele von Bürgerabstimmungen], in: Shindō (Fn. 14) 20 ff.

31 In jüngster Zeit haben jedoch die Abstimmungsthemen betreffend gemeindliche Aufgaben zugenommen, wie etwa über die Eingemeindung, die Errichtung eines städtischen Krankenhauses, die Anlegung eines Parks usw.

eines beweglichen Wehres in einem Fluß, besaßen die Gebietskörperschaften verwaltungsverfahrensrechtlich keine wesentliche Beteiligungsbefugnis. In einigen Fällen besaßen die Gebietskörperschaften jedoch selbst Grundstücke, die für die Durchführung des Vorhabens benötigt wurden. Sie verfügten daher über das ungewöhnlich effektive Mittel, den Verkauf des Grundstücks zu verweigern, so daß die Bürgerabstimmungen in diesen Fällen Wirkung zeigen konnten.

VI. DIE BINDUNGSWIRKUNG VON BÜRGERABSTIMMUNGEN

Seitdem 1982 die erste Satzung über eine Bürgerabstimmung erlassen worden ist, nämlich die über die Errichtung des Atomkraftwerks in der Gemeinde Kubokawa, wurden verschiedene rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Bürgerabstimmungen diskutiert. Hierzu gehört etwa die Frage, ob die Errichtung eines Atomkraftwerks im Rahmen der nationalen Energiepolitik überhaupt Gegenstand einer Bürgerabstimmung sein kann, die nur innerhalb einer Gemeinde durchgeführt wird. Und sollte sich bei der Abstimmung die Mehrheit gegen das Projekt aussprechen, so fragt sich, ob alle Betroffenen, d.h. die Verwaltungen des Staates und der Gemeinde sowie die Elektrizitätsgesellschaft, an das Ergebnis der Abstimmung gebunden sind. Darauf werde ich im Folgenden noch etwas näher eingehen.

1. *Die Bindungswirkung*

Wurde in der Vergangenheit über die rechtliche Bindungswirkung einer Bürgerabstimmung, die auf der Grundlage der Satzungen einer Gebietskörperschaft durchgeführt worden ist, diskutiert, dann haben insbesondere die Massenmedien zumeist nur die Frage einer Bindungswirkung gegenüber dem Staat erörtert. Die Bindungswirkung kann jedoch zwei Aspekte haben, und zwar einerseits in Bezug auf die Subjekte außerhalb der Gemeinde, z.B. den Staat oder private Unternehmen, und andererseits in Bezug auf die Gebietskörperschaften selbst.³² Das Ergebnis der Bürgerabstimmung hat keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber dem Staat und den privaten Unternehmen, weil die Satzung nur innerhalb der betreffenden Gebietskörperschaft Wirkung entfaltet. Fraglich ist allerdings, ob die Satzung eine rechtliche Bindungswirkung gegenüber der Exekutive der Gemeinde vorschreiben kann, und wenn ja, welchen Inhalt diese Bindungswirkung hat.

2. *Die Befugnis zum Erlaß von Satzungen*

Gemäß Art. 94 Verf dürfen die öffentlichen Gebietskörperschaften im Rahmen der Gesetze Satzungen erlassen. Diese sind Regelungen der öffentlichen Gebietskörperschaften und werden von den Versammlungen erlassen. Auf der Grundlage dieser Er-

32 Vgl. SANBE (Fn. 16) 42.

mächtigung haben in den obengenannten Fällen die jeweiligen Gebietskörperschaften Satzung über Bürgerabstimmung erlassen.

Die Befugnis zum Erlaß von Satzungen besteht dabei natürlich nicht uneingeschränkt. Zum einen müssen gemäß Art. 94 Verf alle Satzungen im Rahmen der Gesetze erlassen werden, zum anderen darf die Gebietskörperschaft nach Art. 2 Abs. 2 LSG Satzungen nur in Selbstverwaltungsangelegenheiten oder in ihr rechtlich anvertrauten Angelegenheiten erlassen.³³ Hier stellt sich die Frage, ob sich die Gegenstände der Bürgerabstimmungen in den genannten Fällen im Rahmen der in Art. 2 Abs. 2 LSG genannten Angelegenheiten hielten (unten 3.), und ob eine Satzung die dem Leiter einer Gebietskörperschaft verliehenen rechtlichen Befugnisse beschränken kann (unten 4.).

3. Die Themen von Bürgerabstimmungen

Einer Ansicht zufolge befindet sich eine Satzung über eine Bürgerabstimmung, z.B. über die Errichtung eines Atomkraftwerks, im Sinne von Art. 2 Abs. 2 LSG im Rahmen der Angelegenheiten der Gebietskörperschaft, wenn die Bürgerabstimmung zwar die Zustimmung oder Ablehnung des Atomkraftwerks betrifft, die Satzung die Gemeinde aber lediglich dazu verpflichtet, das Ergebnis der Bürgerabstimmung im Rahmen ihrer Möglichkeiten, z.B. beim Verkauf von für das Projekt benötigten Grundstücken in der Gemeinde, zu beachten.³⁴ In diesem Falle habe der Gegenstand der Bürgerabstimmung nämlich eine Beziehung zur Sicherheit der Bürger und der Gemeinde und sei deshalb eine „öffentliche Angelegenheit“ im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Nr.1 LSG.³⁵ Nach dieser Ansicht muß in jedem Einzelfall die Zulässigkeit der Bürgerabstimmung überprüft werden,³⁶ mit anderen Worten, es kann auch Gegenstände geben, die aus dem Kreis der Angelegenheiten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 LSG herausfallen. Außerdem kann nach dieser Ansicht die betreffende Satzung nur innerhalb der Gemeinde rechtliche Bindungswirkung haben.³⁷

In Gegensatz zu dieser Ansicht, die die Grenzen des Art. 2 Abs. 2 LSG im Hinblick auf den Erlaß von Satzungen betont, gibt es nach einer anderen Ansicht keinerlei rechtliche Probleme im Hinblick auf die Themen für Bürgerabstimmungen, wenn das Ergeb-

33 Außerdem sind unmittelbare Anträge durch die Bürger gemäß Art. 74 Abs. 1 LSG unzulässig, soweit sie die Erhebung oder Auferlegung von Gemeindesteuern oder das Erheben eines Beitragsanteils sowie von Benutzungsgebühren und anderen Gebühren betreffen.

34 M. AKITA, *Jûmin tôhyô jôrei no gôken-sei* [Legalität der Satzungen über Bürgerabstimmung]: Hô to Seisaku Nr. 18 (1982) 24, 26 ff.

35 Die Vorschrift des Art. 2 LSG wurde durch Gesetz geändert und die bisherige Unterscheidung von Angelegenheiten der Gebietskörperschaften in „öffentliche Angelegenheiten“ (*kôkyô jimû*), „Auftragsangelegenheiten“ (*dantai inin jimû*) und „Verwaltungsangelegenheiten“ (*gyôsei jimû*) auf nunmehr lediglich zwei Gruppen beschränkt, und zwar auf „Selbstverwaltungsangelegenheiten“ (*jichi jimû*) und „rechtlich anvertraute Angelegenheiten“ (*hôtei jutaku jimû*).

36 AKITA (Fn. 16), Bd. 31 Nr. 3 (1999) 1, 23.

37 Siehe, AKITA (Fn. 16); SANBE (Fn. 16); vgl. zur Bindungswirkung auch unten 4.

nis der Bürgerabstimmung keine rechtliche Bindungswirkung, sondern nur einen empfehlenden und beratenden Effekt hat, mit anderen Worten, wenn die Bürgerabstimmung lediglich der Meinungsäußerung dient.³⁸ Nach dieser Auffassung können auch Themen, die nicht im Zuständigkeitsbereich der betreffenden Gebietskörperschaft liegen, Gegenstände von Bürgerabstimmungen sein. Jedoch existieren auch nach dieser Ansicht Grenzen: Grundsätzlich dürfen keine Bürgerabstimmungen über rein staatliche Angelegenheiten durchgeführt werden. Wie oben bereits erwähnt worden ist, betrafen die bislang durchgeführten Bürgerabstimmungen jedoch meistens die Durchführung öffentlicher oder staatlicher Projekte. In diesen Fällen waren die Gegenstände der Abstimmungen zwar staatliche Projekte, es bestanden aber gleichzeitig enge Beziehungen zu den Interessen und Rechten der in den betreffenden Gemeinden wohnenden Bürger. In derartigen Situationen dürfen Bürgerabstimmungen ohne rechtliche Bindungswirkung durchgeführt werden.³⁹ Das bedeutet mit anderen Worten, daß die Bürgerabstimmung unzulässig ist, wenn der zur Abstimmung stehende Gegenstand keinerlei Bezug zu der betreffenden Gemeinde hat. Soll jedoch in einer bestimmten Gemeinde ein staatliches Projekt, wie etwa die Errichtung eines Atomkraftwerkes, durchgeführt werden, so können davon auch andere Gemeinden stark betroffen sein.⁴⁰ Außerdem läßt sich in der modernen heutigen Gesellschaft, in der oftmals unterschiedliche Angelegenheiten miteinander zusammenhängen, nicht leicht beurteilen, ob der Gegenstand der Bürgerabstimmung nur zu einer Gemeinde in enger Beziehung steht. Über dieses Problem wurde in Japan bisher jedoch noch nicht ausführlich diskutiert, weil solche extremen Einzelfälle bisher nicht vorgekommen sind. Beim Nachdenken über diese Fragen könnten die deutschen Präzedenzfälle und Diskussionen unter Umständen hilfreich sein.⁴¹

38 S. TAKEDA, *Jûmin tôhyô wo meguru hôteki mondai* [Rechtsfragen der Bürgerabstimmung]: *Hôritsu no Hiroba* Nr. 46-6 (1993) 25, 30; H. SHIONO, *Gyôsei-hô* [Verwaltungsrecht] (2. Aufl., Tokyo 2001) 171; TSUJIMURA (Fn. 16) 557 f.

39 TSUJIMURA (Fn. 16) 557 f.

40 Nach dieser Meinung könnte, falls irgendwo ein Atomkraftwerk errichtet wird, eine Bürgerabstimmung darüber in jeder Gemeinde durchgeführt werden, die im Einwirkungsbereich der Anlage liegt. AKITA (Fn. 16) Bd. 31 Nr. 3 (1999) 1, 23.

41 Örtlich sind nach der Rastede Rechtsprechung (BVerfGE 79, 127) diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihnen einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und Zusammenwohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen. Unter den interessanten deutschen Präzedenzfällen sind Städtepartnerschaften als „örtliche Angelegenheit“ diskutiert worden. Bei den Gerichtsentscheidungen hat sich eine Diskrepanz ergeben: Obwohl zwei Aktivitäten von Gemeinden – und zwar einerseits die Äußerung einer Gemeindevertretung, die eine etwaige Atomwaffenstationierung in ihrem örtlichen Umfeld ablehnte, und andererseits das Solidaritätsprogramm einer Städtepartnerschaft, das von den Städten Hiroshima und Nagasaki initiiert wurde – auf weltweite Kernwaffenabrüstung abzielten und deshalb in sehr enger Beziehung miteinander standen, hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß das erste unzulässig, das letztere hingegen zulässig ist. Siehe

4. *Beachtensklausel*

Alle Satzungen über Bürgerabstimmungen enthalten ähnliche Vorschriften darüber, daß der Leiter das Ergebnis der Abstimmung „beachten“ oder „achten“ muß. Was für einen Charakter haben diese „Klauseln“? Haben sie eine rechtlich bindende Wirkung für den Leiter der Selbstverwaltungskörperschaft?

Wie oben dargelegt, wird die Ansicht vertreten, daß der Bürgerabstimmung eine auf die Gemeinde begrenzte rechtliche Bindungswirkung zukommt. Die Bedeutung „der rechtlichen Bindungswirkung“ bedarf in diesem Zusammenhang jedoch der Erläuterung. Sie kann nämlich unterschiedlich verstanden werden. Wenn die Verletzung einer Vorschrift eine Sanktion oder die Möglichkeit der Führung eines Prozesses zur Folge hat, so lässt sich leicht sagen, daß hier eine rechtliche Bindungswirkung existiert. Aber auch der in Satzungen über Bürgerabstimmungen enthaltenen Beachtensklausel, deren Verletzung keine Sanktionen und keine Möglichkeit des Rechtsschutzes zur Folge hat, soll nach teilweise vertretener Ansicht rechtliche Bindungswirkung zukommen.⁴² Meines Erachtens kann diese Ansicht das Verhältnis dieser angeblich rechtlichen Beachtungspflicht zu anderen gesetzlichen Regelungen jedoch nicht überzeugend erklären. Die Artt. 96, 138-2 und 149 LSG regeln nämlich, daß der Leiter einer Gebietskörperschaft die ihm übertragenen Angelegenheiten aufgrund eigener Beurteilung und Verantwortung zu erledigen hat. Daraus folgt, daß die Satzung, wenn die Beachtensklausel rechtliche Bindungswirkung hätte, als rangniedrigere Norm gegen das Gesetz verstoßen würde.⁴³ Die meisten Rechtswissenschaftler interpretieren diese Klauseln deshalb

dazu BVerwG, Urt. v. 14.12.1990 – 7C 37/89 und 7C 58/89: DÖV 1991, 605 und 607. Vgl. dazu H. HEBERLEIN, „Kommunale Außenpolitik“ und „atomwaffenfreie Zonen“: Die Maßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts: DÖV 1991, 916 ff.; A. GERN, Zu den Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz: NVwZ 1991, 1147 ff.

42 AKITA (Fn. 16) Bd. 31 Nr. 3 (1999) 1, 16 ff.

43 Trotzdem besagt eine andere Meinung, daß die Meinungsbildung des Leiters einer Gebietskörperschaft durch das Ergebnis der Bürgerabstimmung beeinflusst werden dürfe, weil die die Bürgerabstimmung regelnde Satzung durch das Vertretungsorgan der Bürger vorgeschrieben worden sei, und daß diese Änderung des Meinungsbildungsprozesses keine rechtlichen Probleme hervorrufe, weil es insoweit keine ausdrückliche Verbotsvorschriften im Verfassungsrecht und im Gesetz über die lokale Selbstverwaltung gebe. Siehe, T. NAKA, *Jûmin tôhyô seido no kôsô* [Gedanken über das Institut der Bürgerabstimmung]: Toshimondai [Probleme der Stadt] Nr. 87-1 (1996) 13, 21 f. Dagegen gibt es jedoch Widerspruch: Y. ABE, *Jûmin tôhyô seido no ichi kôsatsu* [Eine Betrachtung über das Institut der Bürgerabstimmung]: Jurisuto Nr. 1103 (1996) 41, 48. Danach bedeutet eine gesetzliche Regelung, die dem Leiter oder der Versammlung einer Gebietskörperschaft die Pflicht auferlegt, nach eigener Beurteilung und Verantwortung zu handeln, zugleich, daß es verboten ist, die Beurteilung und Verantwortung anderen zu überlassen. In diesem Zusammenhang erscheint ein Vergleich mit der Regelung der Bürgerinitiative in Deutschland, z.B. in § 17 RhPfGO, sinnvoll. Eine solche Bürgerinitiative soll nämlich die repräsentative Form der Demokratie auf kommunaler Ebene nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen mit der Folge, daß eine Bürgerinitiative den Rat nur zur ernsthaften Beratung und Entscheidung über ihr Begehren veranlassen kann; ein weitergehender Einfluß steht ihr nicht zu. Vgl. OVG Koblenz, Beschl.

dahingehend, daß der Leiter der Gebietskörperschaft im Sinne der lokalen Selbstverwaltung den bei der Bürgerabstimmung geäußerten Willen der Mehrheit der Bürgerabstimmung lediglich „achten“ muß, d.h. der Leiter soll das Ergebnis der Bürgerabstimmung zwar berücksichtigen, aber letztlich doch seine eigene (möglicherweise abweichende) Meinung bilden und danach handeln. Mit dieser Interpretation soll vermieden werden, daß die Satzung gegen das Gesetz verstößt.⁴⁴

Deswegen können nach derzeitiger Rechtslage Satzungen über Bürgerabstimmungen keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Um eine rechtliche Bindungswirkung zu erreichen, wäre der Erlass eines Gesetzes über Bürgerabstimmungen oder die Änderung des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung erforderlich.

VII. BEDEUTUNG UND MÖGLICHKEITEN DER BÜRGERABSTIMMUNGEN IN JAPAN

Wie dargelegt worden ist, entfalten die Bürgerabstimmungen in Japan zur Zeit keine rechtliche Bindungswirkung. Dennoch haben sie einen großen politischen Einfluß auf die Gesellschaft. Nach Durchführung der Bürgerabstimmungen haben fast alle Betroffenen irgendeine Maßnahme ergriffen.⁴⁵ Aber auch unabhängig davon spielen sie eine wichtige Rolle, da sie eine Meinungsäußerung von Bürgern über staatliche Projekte ermöglichen, bei denen die Bürger bisher keine rechtliche Mitwirkungsmöglichkeit haben.

Zum Schluß möchte ich noch einmal zum Yoshinogawa-Fall zurückkommen. Dort läßt sich die große Bedeutung der Bürgerabstimmung und Bürgerbewegung klar erkennen. Diese Bewegung hat viel geändert: das Bewußtsein der Bürger, die Zusammensetzung des Gemeinderates und schließlich den Plan des Bauprojekts. Das Bauministerium hat am Tag nach der Bürgerabstimmung öffentlich erklärt, daß es statt über den Bau eines beweglichen Wehres auch über andere Möglichkeiten nachdenke.⁴⁶

Lange Zeit wurde gesagt, daß die japanischen Bürger kein Interesse an der Politik des Staates und der Selbstverwaltungskörperschaften hätten. In diesem Zusammenhang kann die Bürgerabstimmung die zunehmende Distanz der Bürger zur „Parteiendemokratie“ verringern.

Bürgerabstimmungen haben in Japan bisher zwar keine rechtliche Bindungswirkung, trotzdem haben sie sehr großen Einfluß auf die Bürger. Der Erfolg von Bürgerabstimmungen hat den Bürgern gezeigt, daß sie etwas gegen ihre viel beklagte Machtlosigkeit tun können. Das ist der wirkliche Erfolg im Yoshinogawa-Fall und in vergleichbaren Fällen.

v. 6.4.1987 – 7B 16/87: VwZ 1988, 468.; vgl. F. ERLenkÄMPER, Entwicklungen im Kommunalrecht: NVwZ 1990, 116 ff.

44 Diese Lösung wird als formale Sophisterei kritisiert. Siehe, N. HARADA, *Jûmin tôhyô to chihô jichi* [Bürgerabstimmung und lokale Selbstverwaltung]: Toshimondai [Stadtprobleme] Nr. 87-1 (1996) 3, 5.

45 Siehe die Tabelle im Anhang.

46 Bericht der Zeitung Asahi Shinbun vom 24.1.2000.

Anhang: Bürgerabstimmungen aufgrund von Satzungen in Japan (1. August 1996 bis 1. August 2001)

| Gemeinde bzw. Präfektur (Präf.) | Thema | Abstimmungs-berechtigte | Datum | Beteiligung an der Abstimmung (%) | Ergebnis (%) | | Reaktionen auf die Abstimmungsergebnisse |
|---------------------------------|---|-------------------------|-----------|-----------------------------------|--------------|------|--|
| | | | | | Ja | Nein | |
| Maki-machi (Präf. Niigata) | Errichtung eines Atomkraftwerks | 23.222 | 4.8.1996 | 88,3 | 38,6 | 60,9 | <ul style="list-style-type: none"> - Der Bürgermeister (<i>Chôchô</i>) hat sich mit einem Schreiben an den Minister für Rohstoffenergie (<i>Shigen Enerugichô-kan</i>) gewandt und verlangt, das Projekt der Errichtung eines Atomkraftwerks in Maki aus den staatlichen Projekten zur Erschließung elektrischer Energiequellen zu streichen. - Außerdem hat der Bürgermeister erklärt, das Grundstück der Gemeinde Maki, das für die Errichtung des Atomkraftwerks vorgesehen war, nicht an das Elektrizitätsunternehmen zu verkaufen. |
| Präfektur Okinawa | Revision des Abkommens über den Status der amerikanischen Truppen in Japan (<i>Nichibei Chii Kyôtei</i>) und Begrenzung der amerikanischen Militärstützpunkte auf Okinawa | 909.832 | 8.9.1996 | 59,5 | 89,1 | 8,5 | <ul style="list-style-type: none"> - Der Gouverneur (<i>Ken-chiji</i>) hat das Abstimmungsergebnis Ministerpräsident Hashimoto und dem amerikanischen Präsidenten Clinton mitgeteilt. - Er hat allerdings entgegen seiner vorherigen Ankündigung doch die Zwangspachtverfahren über Grundstücke für die amerikanischen Militärstützpunkte eingeleitet. - Der Ministerpräsident hat versprochen, sich um eine Reduzierung der amerikanischen Militärstützpunkte und eine Reform des Abkommens über den Status der amerikanischen Truppen in Japan zu bemühen. - Weiterhin sind 5 Milliarden Yen Förderungsgelder für Okinawa in den Haushaltsplan aufgenommen worden. |
| Mitake-chô (Präf. Gifu) | Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage | 14.883 | 22.6.1997 | 87,5 | 18,8 | 79,7 | <ul style="list-style-type: none"> - Der Bürgermeister hat erklärt, das für die Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage vorgesehene Grundstück der Gemeinde nicht an das private Abfallbeseitigungsunternehmen zu verkaufen. |

| | | | | | | | |
|---------------------------------------|---|---------|------------|------|------|------|---|
| Kobayashi-shi (Präf. Miyazaki) | Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage | 31.531 | 16.11.1997 | 75,9 | 40,2 | 58,7 | - Der Inhalt des Abkommens über die Bekämpfung von Umweltverschmutzungen wurde verbessert. - Trotz des Ergebnisses der Abstimmung hat der Gouverneur je- doch die Inbetriebnahme der Abfallbeseitigungsanlage erlaubt. |
| Nago-shi (Präf. Okinawa) | Bau eines Hubschrauber- landeplatzes für die US-Streitkräfte | 38.176 | 21.12.1997 | 82,5 | 45,3 | 52,9 | - Der Bürgermeister (<i>Shichô</i>) hat entgegen dem Abstimmungs ergebnis dem Bau eines Hubschrauberlandeplatzes zugestimmt und ist danach zurückgetreten. |
| Yoshinaga-chô (Präf. Okayama) | Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage | 4.203 | 8.2.1998 | 91,7 | 1,8 | 98,0 | - Nach der Abstimmung hat der Gouverneur der Präfektur Okayama die Genehmigung des Projekts abgelehnt. |
| Shiroishi-shi (Präf. Miyagi) | Errichtung einer Abfallbeseitigungsanlage | 32.117 | 14.6.1998 | 71,0 | 3,8 | 94,4 | - Der Gouverneur hat die Genehmigung zur Errichtung der Abfallbeseitigungsanlage abgelehnt, aber im Prozeß hat die Präfektur beim Obergericht verloren. |
| Unakami-machi (Präf. Chiba) | Errichtung einer Abfall- beseitigungsanlage | 8.468 | 30.8.1998 | 87,3 | 1,7 | 97,6 | - Der für die Genehmigung zur Errichtung der Abfallbeseitigungs- anlage zuständige Gouverneur hat unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses und nach Prüfung den Antrag auf Erteilung einer Genehmigung abgelehnt. |
| Konagai-chô (Präf. Nagasaki) | Errichtung (1) und Erweiterung (2) von Steinbrüchen | 5.287 | 4.7.1999 | 67,8 | (1) | (1) | - Ein Fachausschuß für Steingewinnungsangelegenheiten wurde gegründet. |
| | | | | | 50,4 | 45,9 | |
| | | | | | (2) | (2) | |
| | | | | | 51,9 | 43,4 | |
| Tokushima-shi (Präf. Tokushima) | Bau eines beweglichen Wehres durch das Bauministerium im Yoshinogawa | 207.284 | 23.1.2000 | 55,0 | 8,3 | 91,7 | - Der Bürgermeister hat sich gegen Bau des Wehres ausgesprochen, obwohl er vor der Durchführung der Abstimmung seine Zustimmung zu dem Bau gegeben hatte. |
| Kariwa-mura (Präf. Niigata) | Errichtung eines Atomkraftwerks | 4.090 | 27.5.2001 | 88,1 | 42,5 | 53,4 | - Der Bürgermeister der Gemeinde Kariwa hat gemeinsam mit dem Gouverneur der Präfektur Niigata von dem Minister für Wirtschaft und Industrie (<i>Keizai Sangyôshô</i>) und der betroffenen Elektrizitätsgesellschaft gefordert, den Einwohnern der Gemeinde verständlich zu machen, weshalb das Atomkraftwerk in der Gemeinde errichtet werden soll. |
| Ageo-shi (Präf. Saitama) | Eingemeindung in Saitama-shi | 168.297 | 29.7.2001 | 64,5 | 41,2 | 57,5 | - Der Bürgermeister der Stadt Ageo hat erklärt, die Stadt Ageo werde nicht mit dem Ziel der Eingemeindung in die Stadt Saitama tätig werden. |