

Grundzüge des japanischen Staatshaftungsrechts

Bettina Elben ¹

- I. Geschichtliche Entwicklung der Staatshaftung in Japan
- II. Gesetzliche Grundlagen der Staatshaftung im modernen japanischen Recht
 - 1. Art. 1 I GStH
 - 2. Art. 2 I GStH
 - 3. Regress
 - 4. Haftende Körperschaft
 - 5. Querverweise auf Normen anderer Gesetze
 - 6. Staatshaftung gegenüber Ausländern
 - 7. Reform des GStH

I. GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER STAATSHAFTUNG IN JAPAN

Als Geburtsstunde der Staatshaftung in Japan im Sinne eines Einstehenmüssens des Staates für Verletzungen von Rechten Privater, die durch rechtswidriges hoheitliches Verhalten seiner Organe verursacht wurden, kann das Inkrafttreten des japanischen *Gesetz über die Staatshaftung (GStH)*² am 27. Oktober 1947 bezeichnet werden. Zwar gab es bereits in der *Meiji-Zeit* eine Verwaltungsvorschrift, die die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wegen rechtswidriger hoheitlicher Maßnahmen vorsah; da hierzu jedoch eine behördliche Genehmigung erforderlich war, handelte es sich bei diesem Institut um einen Akt staatlicher Gnade und nicht um die Einräumung einer eigenständigen Rechtsposition.

Basierend auf der dem deutschen Recht entlehnten Zweiteilung staatlicher Aktivitäten in solche privaten und solche hoheitlichen Charakters etablierte sich in Japan bereits um die letzte Jahrhundertwende die Auffassung, dass der Staat für das dienstliche Verhalten seiner Organe auf dem Gebiet des *Privatrechts* ebenso wie die Bürger nach Maßgabe des Deliktvorschriften des japanischen Zivilgesetzes (ZG)³ haftbar sei. Demgegenüber standen die Rechtsprechung und der weitaus überwiegende Teil der Lehre bis zum Ende des 2. Weltkriegs auf dem Standpunkt, dass den Staat für *hoheitliche* Handlungen seiner Organe keine Verantwortung treffe. Zur Begründung dieser Auffassung existieren verschiedene Ansätze, von denen hier zwei beispielhaft genannt seien: Zum Teil folgte das Schrifttum der bis zum Ende des 19. Jahrhunderts auch in

1 Die Autorin promoviert über das Thema „Staatshaftung in Japan - eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung von *gyôsei shidô*“.

2 *Kokka baishô-hô*, Gesetz Nr. 125 vom 27.10.1947.

3 *Minpô*, Gesetz Nr. 89 v. 1896 i.d.F.d.Ges. Nr. 87/1999.

Deutschland gängigen sogenannten „*Mandats*theorie“, nach der ein Beamter bei rechtswidriger Ausübung seines Amtes den Boden des mit dem Staat geschlossenen „Mandatskontrakts“ verlässt, weswegen dem Staat in derartigen Fällen das Verhalten des Beamten nicht zurechenbar ist. Nach Ansicht anderer Autoren sowie der Rechtsprechung scheiterten Schadensersatzklagen gegen den Staat wegen hoheitlicher Maßnahmen am Nichtvorhandensein eines einschlägigen Rechtsweges: Gemäß Art. 61 Meiji-Verfassung⁴ war die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für Klagen wegen Rechtsverletzungen durch rechtswidriges Handeln von Verwaltungsbehörden, die zur Zuständigkeit des in einem eigenen Gesetz zu regelnden Verwaltungsgerichtshofs gehören sollten, nicht gegeben. Staatshaftungsklagen ordnete man als Ansprüche öffentlich-rechtlicher Natur der Jurisdiktion des Verwaltungsgerichtshofs zu. Art. 16 des Verwaltungsgerichtsgesetzes aber bestimmte die Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs für Schadensersatzklagen.

Da die vollständige Ausklammerung aller hoheitlichen Staatstätigkeit aus der Haftung jedoch in Einzelfällen zu untragbaren Ergebnissen führte, weiteten einige Urteile der Vorkriegszeit den Anwendungsbereich des privaten Deliktsrechts, konkret Art. 717 ZG (Haftung für Bauwerke) auf die sogenannte „nicht-hoheitlich-obrigkeitliche“ (*hi-kenryokuteki*) Errichtung/Verwaltung staatlicher Bauwerke aus.⁵

II. GESETZLICHE GRUNDLAGEN DER STAATSHAFTUNG IM MODERNEN JAPANISCHEN RECHT

Verfassungsrechtlich verankert ist das Institut staatlicher Unrechtshaftung in Art. 17 der nach dem Zweiten Weltkrieg verabschiedeten Japanischen Verfassung (Verf.), wonach jedermann, wenn er durch das rechtswidrige Verhalten eines öffentlichen Bediensteten einen Schaden erlitten hat, nach Maßgabe der Gesetze vom Staat oder von öffentlichen Verbänden hierfür Ersatz verlangen kann. Art. 17 Verf. ist jedoch nach herrschender Meinung keine unmittelbare Anspruchsnorm, so dass die darin enthaltene Garantie gesetzlicher Ausfüllung bedurfte. Diese erfolgte mit Inkrafttreten des GStH.

Das Haftungssystem des GStH ruht auf zwei Säulen: Der Haftung des Staates bzw. (sonstiger) öffentlich-rechtlicher Körperschaften für Schäden, die ein mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betrauter öffentlicher Bediensteter in Ausübung seines Amtes rechtswidrig und schuldhaft Dritten zufügt (Art. 1 I), und die Haftung genannter Körperschaften für Schäden, die einem Dritten infolge eines Fehlers bei der Errichtung oder Verwaltung einer Straße, eines Flusses oder einer sonstigen öffentlichen Einrichtung entstehen (Art. 2 I).

4 Die *Meiji*-Verfassung wurde 1889 verkündet.

5 Den Anstoß für diese Rechtsprechung gab eine Schadensersatzklage von Eltern, deren Kind wegen des Defekts eines Spielgeräts auf dem Gelände einer öffentlichen Grundschule in *Tokushima* tödlich verunglückt war.

Die Darstellung der tatbestandlichen Anspruchsvoraussetzungen im einzelnen würde den Rahmen eines Zeitschriftenaufsatzes überschreiten. Deshalb beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf eine grobe Skizze der sechs Artikel des Gesetzes unter Auswahl bestimmter Problemschwerpunkte sowie einige rechtsvergleichende Anmerkungen.

1. Art. 1 I GStH

Wie an der ähnlichen Tatbestandsstruktur erkennbar, ließ sich der japanische Gesetzgeber beim Entwurf von Art. 1 I GStH vom deutschen Amtshaftungsrecht inspirieren. Art. 1 I GStH sieht vor, dass, wenn ein mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betrauter öffentlicher Bediensteter des Staates oder einer öffentlichen Körperschaft in Ausübung seines Amtes vorsätzlich oder fahrlässig einem Dritten rechtswidrig einen Schaden zufügt, der Staat bzw. die betreffende öffentliche Körperschaft hierfür Schadensersatz zu leisten hat.

Auch bei der Auslegung der Anspruchsvoraussetzungen finden sich in der Rechtsprechung beider Länder zahlreiche Parallelen, und zwar nicht nur betreffend die ursprüngliche Interpretation des Haftungsrahmens, sondern auch in der judikativen Fortentwicklung bestimmter Tatbestandsmerkmale. So zeichnet sich auch in der japanischen Kasuistik eine Tendenz zur Objektivierung des Verschuldenserfordernisses ab, wie etwa durch Abstellen auf das Leistungsvermögen eines Durchschnittsbediensteten und das Anerkennen von Organisationsverschulden.

a) Öffentliche Bedienstete

Der Begriff des öffentlichen Bediensteten in Art. 1 I GStH wird wie der Beamtenbegriff im deutschen Amtshaftungsrecht in funktionellem Sinne verstanden, d.h. öffentlicher Bediensteter ist, wem im konkreten Fall die Ausübung öffentlicher Gewalt anvertraut wurde.

b) Ausübung öffentlicher Gewalt

Bezüglich der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Ausübung öffentlicher Gewalt“ bestehen in Literatur und Rechtsprechung Kontroversen. Die engste Interpretation beschränkt „Ausübung öffentlicher Gewalt“ auf den klassischen Bereich hoheitlich-obrigkeitlicher Staatstätigkeit, in dem der Staat dem Bürger befehlend gegenübertritt. Der heute herrschenden „weiten Theorie“ zufolge umfasst „Ausübung öffentlicher Gewalt“ jegliche staatliche Aktivität mit Ausnahme rein privatwirtschaftlicher Betätigung, während die „weiteste Theorie“ staatliches Handeln ohne Einschränkung als „Ausübung öffentlicher Gewalt“ klassifiziert. Kernpunkte der Auseinandersetzung bildeten die Einordnung von Maßnahmen im Rahmen der Schulerziehung und von sog. *gyôsei shidô* (einer in Japan sehr häufig praktizierten Art informeller Verwaltungslenkung). In

beiden Bereichen hat sich in den letzten Jahrzehnten ein Wandel der Rechtsprechung dahingehend angebahnt, diese im Einklang mit der „weiten Theorie“ als „Ausübung öffentlicher Gewalt“ im Sinne von Art. 1 I GStH anzuerkennen.

c) *Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns*

Deutliche Unterschiede zur deutschen Rechtslage treten insbesondere bezüglich der Qualifikation der schadensverursachenden hoheitlichen Handlung auf. Während es dem Wortlaut von Art. 1 I GStH zufolge genügt, dass die schädigende Diensthandlung rechtswidrig ist, verlangt § 839 I BGB in Verbindung mit Art. 34 GG einen Verstoß gegen eine drittbezogene Amtspflicht.

Allerdings hat auch der japanische Oberste Gerichtshof (OGH) in einem Urteil betreffend Staatshaftung für Legislativakte ausgeführt, „Rechtswidrigkeit“ im Sinne von Art. 1 I GStH bedeute die Verletzung einer Dritten gegenüber bestehenden Amtspflicht. Dies hat jedoch nicht zur allgemein anerkannten Etablierung der Verletzung einer Amtspflicht mit Drittschutzcharakter als Voraussetzung der Haftung nach Art. 1 I GStH geführt. Dementsprechend existiert, auch wenn die oben genannte Definition des OGH in vielen Entscheidungen formelhaft zitiert wird, kaum Kasuistik, die sich mit den Merkmalen drittbezogener Amtspflichten befasst.

Generell ist hinsichtlich der Auslegung des Terminus „rechtswidrig“ in Art. 1 I GStH vieles umstritten, so etwa das Verhältnis des Rechtswidrigkeitsbegriffs im Zusammenhang mit Abwehrklagen zum staatshaftungsrechtlichen Rechtswidrigkeitsbegriff, der Umfang von Beschränkungen bzw. Besonderheiten der Staatshaftung für Akte der Gesetzgebung, Rechtsprechung und der Strafverfolgungsbehörden, die Bewertung der Rechtmäßigkeit von *gyôsei shidô* etc.

Mit der unterschiedlichen Interpretation der Rechtswidrigkeit der staatlichen Maßnahme als Voraussetzung für einen Aufhebungs-/Unterlassungsanspruch und als Voraussetzung für einen Staatshaftungsanspruch bahnten sich die Gerichte in einigen Fällen einen Weg, als unbillig empfundene Härten für Personen, die mit ihren Abwehrklagen unterlegen waren, dadurch auszugleichen, dass sie wenigstens Schadensersatzansprüche zuerkannten. Dieser Ansatz ist jedoch unter Hinweis auf das auch in Japan gültige Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das eine einheitliche Rechtswidrigkeitsbeurteilung fordere, kritisiert worden.

Der Umfang der Staatshaftung für Legislativakte erfuhr eine bis heute gültige Definition in einer Grundsatzentscheidung des OGH von 1985.⁶ Hierin interpretiert der OGH Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 1 I GStH als die Verletzung einer Amtspflicht gegenüber einem individuellen Dritten. Mit ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit erfüllten

6 21.11.1985, Hanrei Jihô 1177, 3 (sog. „Hauswahlsystemabschaffungsurteil“); das Gericht erster Instanz (DG Sapporo, 09.12.1974, Hanrei Jihô 762, 8) hatte der Klage stattgegeben; hierbei handelt es sich um den bislang einzigen Fall, in dem eine Staatshaftungsklage gegen einen Akt der Gesetzgebung erfolgreich war.

die Abgeordneten nicht Pflichten gegenüber Einzelnen, sondern Aufgaben politischen Charakters im Interesse des Volkes als Gesamtheit. Daher sei eine Haftung nach dem GStH für legislative Maßnahmen nur in schwer vorstellbaren Ausnahmefällen denkbar, so etwa bei der Verabschiedung eines gegen einen grundlegenden Verfassungssatz verstößenden Gesetzes in Kenntnis von dessen Verfassungswidrigkeit.

Mittels restriktiver Auslegung unterwarfen die Gerichte die staatshaftungsrechtliche Verantwortlichkeit von Richtern ebenfalls erheblichen Einschränkungen. So soll für die Begründung eines Anspruchs nach Art. 1 I GStH nicht genügen, dass der Richter bei der Durchführung des gerichtlichen Verfahrens einen Fehler gemacht hat, der im Rechtsmittelverfahren zu korrigieren wäre. Erforderlich ist vielmehr das Vorliegen besonderer Umstände, so etwa, dass der Richter in rechtswidriger oder unlauterer Absicht handelte oder sich sonst vom Zweck der ihm gegebenen Befugnisse offenkundig entfernte.⁷

d) Staatshaftung für Unterlassen

Die Haftung nach Art. 1 I GStH kann sich auch auf ein Unterlassen staatlicher Organe gründen. Eine besondere Rolle spielte dies im Zusammenhang mit Umwelt-, Arzneimittel- und Lebensmittelskandalen. In der Vergangenheit blieben die Behörden in zahlreichen Fällen untätig, obwohl konkrete Hinweise auf die Gefahr einer Schädigung von Menschen durch Umweltverschmutzung, Medikamente mit gravierenden Nebenwirkungen und kontaminierte Lebensmittel bestanden. Nachdem es den Opfern, deren Schicksal breite Anteilnahme in der Bevölkerung fand, nicht gelungen war, auf dem Verhandlungsweg in befriedigendem Umfang Entschädigung durchzusetzen, kam es zu Massenprozessen, in denen die Betroffenen neben den involvierten Industrieunternehmen die öffentliche Hand auf Schadensersatz verklagten. Aus staatshaftungsrechtlicher Perspektive war in diesem Zusammenhang besonders problematisch, dass häufig keine hinreichend konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen für ein Eingreifen der Verwaltung, insbesondere keine, die den Behörden gesetzliche Handhabe für ein Vorgehen gegen die Erstschädiger gegeben hätten, existierten. Die Gerichte, die schließlich zum Großteil die moralische Berechtigung der Geschädigten auf Wiedergutmachung anerkannten, behelfen sich in diesem Dilemma überwiegend mit extrem weiter Auslegung der einschlägigen spezialgesetzlichen Vorschriften. Hiernach implizierten diese Normen, auch wenn dies nicht unmittelbar aus dem Wortlaut hervorgehe, Handlungsbefugnisse der Verwaltung zumindest in Form der Erteilung von *gyôsei shidô*, von denen die zuständigen Beamten in fahrlässiger Weise keinen Gebrauch gemacht hätten.

7 S. z.B. OGH, 12.03.1982, Hanrei Jihô 1053, 84; OGH, 20.07.1990, Hanrei Jihô 1418, 75.

2. Art. 2 I GStH

Art. 2 I GStH stellt die Umsetzung einer Anspruchsgrundlage in ein Parlamentsgesetz dar, die sich bereits vor dem ersten Weltkrieg richterrechtlich etabliert hatte. Die Anerkennung von Schadensersatzansprüchen unter den im Tatbestand des heutigen Art. 2 I GStH definierten Voraussetzungen geht auf eine Entscheidung des Reichsgerichts von 1916 zurück. Die Entscheidung basiert auf folgendem Sachverhalt: Auf dem Gelände der staatlichen Grundschule von Tokushima erlitt ein Kind durch ein morsches Spielgerät tödliche Verletzungen. Nach der damaligen Rechtslage hätte das Gericht die Schadensersatzforderung der Eltern zurückweisen müssen, weil es sich bei dem Betrieb der Schule um eine staatliche Veranstaltung handelte. Die Richter gingen dieser als grob unbillig befundenen Konsequenz dadurch aus dem Weg, dass sie staatliches Handeln in die Kategorien hoheitlich-obrigkeitlich (*'kenryokuteki'*) und hoheitlich-nichtobrigkeitlich (*'hi-kenryokuteki'*) einteilten. Die Errichtung und Verwaltung öffentlicher Baulichkeiten sei hoheitlich-nichtobrigkeitlicher Natur und erlaube damit Rückgriff auf die Haftungsnorm des Art. 717 ZG.

a) Öffentliche Einrichtung

Der Begriff der 'öffentlichen Einrichtung' wird außerordentlich weit ausgelegt. Hierunter fallen nach der japanischen Rechtsprechung nicht nur, was etwa das deutsche BGB als „Bauwerke“ versteht, sondern in bestimmten Konstellationen beispielsweise auch Polizeifahrzeuge, Stühle im Dienstgebrauch, Kartenständer in staatlichen Schulen, ja sogar die Dienstwaffe eines Polizeibeamten.⁸ Des weiteren können, wie bereits die exemplarische Nennung von Flüssen im Normtext zeigt, auch natürliche Anlagen öffentliche Einrichtungen im Sinne von Art. 2 I GStH sein. Einer zu weiten Ausdehnung staatlicher Verantwortlichkeit für natürliche Anlagen beugt die Rechtsprechung in Einzelfällen durch Aufstellen besonderer Anforderungen an die Eigenschaft öffentlicher Einrichtungen vor, so etwa, dass die öffentliche Hand durch bauliche Veränderungen o.ä. nach außen kenntlich gemacht haben muss, die Anlage dem öffentlichen Verkehr widmen zu wollen.⁹

Als „öffentlich“ gilt eine Einrichtung, wenn sie zumindest teilweise öffentlichen Zwecken dient.

b) Fehler

Die Haftung nach Art. 2 I GStH knüpft an einen Fehler beim Errichten/Verwalten einer öffentlichen Einrichtung an. Die Zäsur zwischen Errichtung und Verwaltung spielt

8 Eine extensivere Interpretation erfährt das zur Haftungsgrundlage gehörige Schädigungsobjekt in Art. 2 GStH auch im Vergleich zu der zivilrechtlichen „Schwesternorm“ des Art. 717 ZG.

9 Letzteres Kriterium bildet insbesondere einen Streitpunkt bei Unfällen an Badestränden.

höchstens dann eine Rolle, wenn der die Einrichtung erstellende Verwaltungsträger von dem sie unterhaltenden verschieden ist. Im übrigen erfasst Art. 2 I GStH die gesamte Lebensdauer einer öffentlichen Einrichtung einschließlich des Herstellungsprozesses.

Laut OGH liegt ein Fehler im Sinne von Art. 2 I GStH vor, wenn der betreffenden öffentlichen Einrichtung die Sicherheit fehlt, die sie unter normalen Umständen haben sollte.¹⁰ Über eine konkretere Definition des Fehlerbegriffs ist jedoch ein Theorienstreit entbrannt.

Im wesentlichen lassen sich die Meinungen in drei Lager einteilen: Einer Ansicht zufolge ist allein der körperliche/räumliche Zustand einer öffentlichen Einrichtung ausschlaggebend. Hat dieser nicht die nach der Verkehrsanschauung erforderliche Sicherheit, ist die Einrichtung fehlerhaft, und zwar unabhängig davon, ob dieses Manko menschlich vorwerfbar ist oder nicht. Vertretern der Gegenposition zufolge greift die Haftung nach Art. 2 I GStH nur bei Verletzung einer Schadensverhütungspflicht, wobei es auf objektives Verschulden ankommen soll. Schließlich existiert eine vermittelnde Theorie, nach der die Einrichtung selbst defekt sein, dieser Defekt aber auf einer Pflichtwidrigkeit eines öffentlichen Organs beruhen muss. Relevanz hat die Auseinandersetzung unter dem Aspekt, inwieweit die öffentliche Hand für Schäden ausgleichspflichtig ist, die sich auch bei optimaler Sorgfalt nicht hätten vermeiden lassen. Als typische Beispiele aus der Kasuistik, in denen dieses Problem virulent wurde, lassen sich plötzlich auftretende Verkehrshindernisse nennen, so etwa Blockierungen der Fahrbahnen durch Unfälle, Erdbeben u.ä.

Auch wenn sich das Bedürfnis nach einer sinnvollen Haftungsbegrenzung sicher nicht wegdiskutieren lässt, birgt der von Teilen der Lehre gewählte subjektivierende Ansatz (Abstellen auf eine Pflichtwidrigkeit) die Gefahr einer Verwischung der Grenzlinie zwischen Art. 1 I und 2 I GStH (dies gilt um so mehr angesichts der zunehmenden Objektivierung des Verschuldenserfordernisses in Art. 1 I GStH). Im Hinblick hierauf wird als wichtiges Anliegen einer etwaigen Reform des Staatshaftungsrechts angesehen, in das Verhältnis der beiden Haftungsnormen zueinander wieder konzeptuelle Klarheit zu bringen.

Interessant ist ferner die Tendenz der neueren Rechtsprechung, unter den Anwendungsbereich von Art. 2 I GStH auch Störungen zu fassen, die auf Verkehrsimmissionen zurückgingen. In mehreren Urteilen bahnten sich die Gerichte einen Weg aus einem Dilemma, das hier beispielhaft am Flughafen Osaka-Fall aufgezeigt werden soll: Beim Betrieb eines Flughafens im dichtbesiedelten Stadtgebiet von Osaka entstanden den Anrainern schwere Beeinträchtigungen durch Fluglärm. Die Unterlassungsklagen blieben erfolglos, weil die Richter das öffentliche Interesse am reibungslosen Verkehrsbetrieb dem Abhilfebedürfnis der Betroffenen als vorrangig ansahen. Um die Kläger in Anbetracht der Schwere ihrer Belastung nicht leer ausgehen zu lassen, billigte

10 OGH, 20.08.1970, Hanrei Jihô 600, 71 (72); OGH, 26.01.1984, Hanrei Jihô 1104, 26 (32); OGH, 25.03.1986, Hanrei Jihô 1190, 3 (5).

der OGH ihnen schließlich Schadensersatz gem. Art. 2 I GStH zu. Als dogmatischem Ansatzpunkt bediente sich das Gericht einer weiten Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Fehler“. Danach gehören zu den nach Art. 2 I GStH entschädigungspflichtigen Schäden nicht nur solche, die auf Material/Ausstattung/Installation der Einrichtung selbst zurückgehen, sondern auch solche, die erst durch die bestimmungsgemäße Nutzung der Einrichtung hervorgerufen werden, und zwar nicht nur bei den Nutzern, sondern auch bei Dritten. Hier gewinnt Art. 2 I GStH den Charakter einer Auffangnorm für Einwirkungen der öffentlichen Hand mit Schadensfolgen, die zwar unter Billigkeitsgesichtspunkten als ausgleichsbedürftig anerkannt werden, für die aber Art. 1 I GStH keine praktikable Lösung bereitstellt.

Zu den bedeutsamsten Fallgruppen innerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 2 I GStH gehören in der gerichtlichen Praxis neben Verkehrsunfällen Schadensereignisse, bei denen sich die Opfer sonst durch Stürze von öffentlichen/in öffentliche Einrichtungen (Schwimmbäder, Teiche, Brücken u.ä.) verletzen. Hierbei spielen Kinder als Unglücksopfer eine besondere Rolle. Die Kasuistik trägt diesem Umstand dadurch Rechnung, dass sie bei der Bewertung, ob eine Einrichtung fehlerhaft war, auf den Personenkreis abstellt, von dem diese Einrichtung faktisch genutzt wurde.

Demgegenüber ist die Anzahl von Prozessen, in denen die Kläger die Fehlerhaftigkeit von Flüssen rügten, insbesondere in den ersten Jahrzehnten nach Inkrafttreten des GStH verschwindend gering. Erst allmählich gaben einige wenige erfolgreiche Verfahren der Erkenntnis Raum, dass Überschwemmungskatastrophen u.ä. nicht als naturgewollte Schicksalsschläge beanstandungslos zu ertragen sind, sondern dass Präventionsmassnahmen hiergegen zum Bereich staatlicher Daseinsvorsorge gehören, für deren Vernachlässigung die öffentliche Hand gem. Art. 2 I GStH zur Verantwortung gezogen werden kann. Gleichwohl lassen die Gerichte, um in Anbetracht der Überflutungsanfälligkeit weiter Landstriche Japans einer Überlastung des Staatshaushaltes vorzubeugen, der Verwaltung weites Ermessen bei der Entscheidung, wann sie in welchen Etappen Eindämmungs-/Befriedungsmassnahmen vornimmt.

Im vorigen wurden die staatshaftungsrechtlichen Grundnormen der Art. 1 I, 2 I GStH skizziert. Der nachfolgende Abschnitt soll einen kurzen Überblick über die sonstige Regelungsmaterie des GStH geben.

3. *Regress*

Nach heute weitaus überwiegender Ansicht kommt im Anwendungsbereich von Art. 1 I GStH eine zivilrechtliche Inanspruchnahme des schadensverursachenden öffentlichen Bediensteten als Privatperson nicht in Betracht. Art. 1 II GStH räumt dem Staat jedoch die Möglichkeit ein, den betreffenden öffentlichen Bediensteten in Regress zu nehmen, sofern er vorsätzlich oder grob fahrlässig handelte. Von dieser Möglichkeit wird allerdings in der Praxis so gut wie nie Gebrauch gemacht.

4. *Haftende Körperschaft*

Das konkrete Haftungssubjekt innerhalb des staatlichen Organisationsapparates bestimmt Art. 3 I GStH. Dieser Norm zufolge haftet im Bereich des Art. 1 I GStH die Zentralregierung bzw. diejenige öffentlicher Körperschaft, die den schadensverursachenden öffentlichen Bediensteten angestellt hat, die Aufsicht über ihn führt, ihn entlohnt oder sonstige mit seiner dienstlichen Tätigkeit verbundene Kosten trägt. Nach Art. 2 I GStH haftbar sind alle staatlichen Organe, die die schadensstiftende öffentliche Einrichtung errichteten, verwalten oder die Kosten hierfür bestreiten.

Die kumulative Einstandspflicht von Kostenträger und ausführender Körperschaft sollte zugunsten der Bürger Rechtsunsicherheiten bezüglich des Beklagten beseitigen, die vor Erlass des GStH aufgetreten waren.

Den Ausgleich der nach außen haftenden Körperschaften im Innenverhältnis regelt Art. 3 II GStH: Letztendlich wird die finanzielle Bürde dem Verwaltungsträger auf-erlegt, den materiell-rechtlich die Verantwortlichkeit nach Artt. 1 I, 2 I GStH trifft.

5. *Querverweise auf Normen anderer Gesetze*

Gem. Art. 4 GStH sind die Vorschriften des Zivilrechts für im Verhältnis zu den Art. 1 bis 3 des GStH subsidiär anwendbar, wobei laut höchstrichterlicher Rechtsprechung¹¹ der Begriff "Zivilrecht" hier nicht nur die Normen des ZG, sondern all diejenigen Gesetze, die materiellrechtlich dem Zivilrecht zuzuordnen sind, erfasst.¹²

Laut Art 5 GStH verdrängen nicht zum Zivilrecht gehörige spezialgesetzliche Vorschriften betreffend die Haftung des Staates bzw. öffentlich-rechtlicher Körperschaften in ihrem Anwendungsbereich sowohl das GStH als auch das Zivilrecht. Von Art. 5 GStH gemeinte Spezialgesetze sind solche, die die Haftungsvoraussetzungen bzw. -folgen im Vergleich zu den im GStH und/oder dem Zivilrecht getroffenen Regelungen verschärfen oder abmildern.¹³

11 S. OGH 17.07.1978, HANREI TAIKEI CD-ROM, HANREI ID 27000231 (Hanrei Jihô 905, 11); OGH, 28.03.1989, Hanrei Jihô 1311, 66.

12 Diese Ansicht findet auch in der Literatur Zustimmung, s. z.B. KOSAKI, *Kokka baishô-hô*, S. 240.

13 LG Tokyo, 27.06.1974, HANREI TAIKEI CD-ROM, HANREI ID 27603478 (Gyôsei jiken saiban-rei-shû 25, 6, 694); Beispiele für Haftungsverschärfungen sind Art. 6 III Feuerwehrgesetz (*Shôbô-hô*, Gesetz Nr. 186 v. 24.07.1948) und Art. 112 II des Gesetzes über die Erhebung staatlicher Steuern (*Kokuzei chôshû-hô*, Gesetz Nr. 147 v. 20.04.1959); für Haftungsmilderungen Art. 68 Postgesetz (*Yûbin-hô*, Gesetz Nr. 165 v. 12.12.1947). Hinsichtlich Haftungsabmilderung wird in der Literatur z.T. vertreten, diese nicht bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit zuzulassen, s. Nachweise bei NISHINO, *Kokka baishô-hô*, S. 517.

6. *Staatshaftung gegenüber Ausländern*

Art. 6 GStH trifft eine § 7 des deutschen Reichsbeamtenhaftungsgesetzes von 1910 vergleichbare Regelung.¹⁴ Hiernach genießen Ausländer nur den Schutz des GStH, wenn Gegenseitigkeit gewährleistet ist, d.h., wenn in ihrem Heimatstaat ein Staatshaftungsrecht existiert, das im wesentlichen dem Rechtsschutzgehalt des GStH entspricht,¹⁵ und dieses auch in seinem Geltungsbereich befindlichen Japanern zugute kommt.

7. *Reform des GStH*

In der Literatur wird gelegentlich die Reform des Staatshaftungsrechts angeregt. Das aus lediglich sechs Vorschriften bestehende GStH ist nach Ansicht der Proponenten einer Novellierung der seit der Verabschiedung des Gesetzes steil angestiegenen Zahl von Verfahren, die zunehmend komplizierte Rechtsfragen aufwerfen, nicht mehr gewachsen. Auf dem Programm des Gesetzgebers steht eine derartige Reform gleichwohl derzeit nicht. Insofern bleibt die Anpassung des Staatshaftungsrechts an aktuelle Erfordernisse weiterhin der Kasuistik überlassen.

14 Mutmaßlich entstand Art. 6 GStH auch in Anlehnung an das deutsche Vorbild.

15 S. OLG Osaka, 15.05.1979, Kakyû saibansho minji saiban-rei-shû 33, 1-4, 439 (447); KOSAKI, *Kokka baishô-hô no riron*, S. 243; AKIYAMA, *Kokka hoshô-hô*, S. 527.