

**Internationalisierung der Verfassung
im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts.
Ein Beitrag zur angewandten Rechtsvergleichung***

Rainer Pitschas / Stefanie Gille

Die Beziehungen zwischen Japan und Deutschland sind in den letzten Jahrzehnten, was das bilaterale Handelsvolumen und die Investitionen, den Kulturaustausch und die institutionellen Kontakte anbelangt, stetig gewachsen. Auch die deutsche Wiedervereinigung ist in Japan wohlwollend aufgenommen worden. Dagegen scheint die „japanische Herausforderung“ für unsere Wirtschaft eher in den Hintergrund getreten zu sein. Statt dessen haben sich parallele Interessenlagen in Bezug auf gemeinsame Probleme beider Länder – Umweltverschmutzung, hohe Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit, steigende Kosten der Sozialsysteme oder auch die Alterung der Bevölkerung – stärker in den Vordergrund geschoben. Dementsprechend ist auf japanischer Seite ein gezieltes Interesse an bestimmten Einzelaspekten der Wirtschafts-, Umwelt- oder auch Sozialpolitik zu vermerken, das darüber hinaus weiteren Politikfeldern wie der Kommunalpolitik oder dem Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik gilt. Der Austausch konkreter Erfahrungen hierzu und über spezifische Problemlösungen gerät mittlerweile zum Nutzen beider Staaten; das schließt den *Rechtsvergleich* ein.

Dieser wird nicht nur methodisch durch den kulturellen Hintergrund der jeweiligen Rechtsordnung geprägt, sondern auch durch das je eigene Verfassungsgefüge, das sich in beiden Staaten der internationalen Zusammenarbeit öffnen muß. Konkrete Wirkfelder sind im einzelnen u.a. die Gestaltungsprozesse der pluralistischen Demokratie, die Prinzipien des sozialen Rechtsstaates sowie die damit zusammenhängende Verfeinerung bzw. Ausdehnung der Staatsaufgaben, das Verhältnis zwischen Staat und Markt, der Umgang mit dem Umweltschutz, die Entwicklung zur Informationsgesellschaft und nicht zuletzt die vielfältigen Formen einer Öffnung des Verfassungsstaates nach außen: Zu den Nachbarn in der Region, zur Völkergemeinschaft wie auch zu speziellen Verantwortungszusammenhängen mit Blick auf besondere Entwicklungsstaaten – Nordkorea und die Volksrepublik China mit Taiwan einerseits, andererseits die mittel- und osteuropäischen Staaten. Die deutsche und japanische Verfassung erweisen sich dabei in ganz unterschiedlichem Ausmaß als Norm und Aufgabe, als Anregung und Schranke; sie bilden aber stets eine *Rahmenordnung* für die politischen und rechtlichen Beziehungen im Kontext der Kultur.

* Bericht und Analyse der Beiträge zum 7. Speyerer Forum zur Rechts- und Verwaltungszusammenarbeit vom 18.–20.10.1999 mit dem Thema „50 Jahre Grundgesetz – Internationalisierung der Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts“.

Gerade auch Japan steht in diesem „Produktions- und Rezeptionsverbund“ in Sachen *Verfassungsstaat* (P. Häberle). Das zeigt sich bereits an der Präambel der Verfassung Japans aus dem Jahr 1946, in der das Bekenntnis zum „ewigen Frieden“ vorangestellt wird. Überdies belegt die in der Nachkriegszeit in Japan aufgeflamnte Auseinandersetzung um das „Rechtsstaatsprinzip“ einerseits und die „rule of law“ andererseits beispielhaft, daß die im Typus des „Verfassungsstaates“ geborgene Verantwortungsgemeinschaft von Staaten diese selbst über weite Räume und kraft eines Brückenschlags zwischen unterschiedlichen Kulturen verbinden kann. Der „Verfassungsstaat“ erweist sich auf diese Weise sowohl für Japan wie auch für Deutschland als Gegenstand einer gemeinsamen Anstrengung zur Verwirklichung seiner Ziele und Zwecke – bei allen fortbestehenden kulturellen nationalen Varianten.

An diese Ausgangslage knüpfte das Siebente Speyerer Forum zur Rechts- und Verwaltungszusammenarbeit an, über das es hier zu berichten gilt. Während sich sein erster Teil den Verfassungen und deren Entgrenzungen zuwandte, wobei auch regionale Perspektiven aus Korea und Singapore intensiv einbezogen wurden, ging es im zweiten Teil der Konferenz um Probleme des Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrechts, in die Reflektionen über die Problematik der WTO und aus deutscher Sicht zur Europäisierung des Verwaltungsrechts eingewoben wurden. Ferner sahen sich ausgewählte Bereiche des Besonderen Verwaltungsrechts und vor allem das Kommunalrecht, Wirtschaftsrecht, Umweltrecht, Informations- und Sozialrecht einer rechtsvergleichenden Betrachtung unterzogen.

I. OFFENE VERFASSUNGSSTAATLICHKEIT IN JAPAN UND DEUTSCHLAND

1. Die Tagung wurde durch Vorträge von Prof. Dr. *Koji Tonami* (Tokyo) zum Thema „Die Öffnung des japanischen Verfassungsstaates gegenüber regionaler und internationaler Verantwortung für Wirtschaft, Sicherheit und Umwelt“ einerseits sowie von Prof. Dr. *Ulrich Fastenrath* (Dresden) zum Thema „Die Internationalisierung des deutschen Grundgesetzes – Wie weit trägt die Entgrenzung des Verfassungsstaats?“ andererseits eröffnet. Beide Vorträge verdeutlichten den weltweiten bzw. regionalen Verantwortungszusammenhang des nationalen Verfassungsstaates und die daraus resultierende Herausforderung, von einer „geschlossenen“ zu einer „offenen“ Verfassungsstaatlichkeit mit der Anerkennung einer Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit überzugehen.

Verfassungsmethodisch geschieht dies in Deutschland freilich anders als in Japan: Während es hierzulande in den letzten Jahrzehnten immer wieder zu Grundgesetzänderungen kam, die einer sich verändernden Realität der grenzüberschreitenden Staatlichkeit prozeßhaft Rechnung zu tragen suchen, gibt es in der 50-jährigen Geschichte der japanischen Verfassung (*Kenpô*) bisher keine Verfassungsänderung zu verzeichnen. Verantwortlich hierfür ist die unterschiedliche Auffassung über Interpretation und Auslegung von Verfassungsrecht. Zwar gilt es auch in Japan zunehmend als unabweis-

bar, dem Anforderungswandel an die Verfassung durch eine flexible Interpretation zu begegnen. Dahinter steht indessen ein anderes Bild von Rechtsstaatlichkeit, das Vorrang und Vorbehalt des (Verfassungs-)Gesetzes nicht in dem Sinne interpretiert, daß es für jeden verfassungsrechtlichen Verständniswandel einer formell und materiell ausgeformten Änderungsnorm bedürfte.

Vor diesem Hintergrund verwies der japanische Vortrag speziell auf den gegenwärtig aktuellen Streit um die erste angestrebte Änderung der *japanischen Wehrverfassung*. Dabei geht es um das verfassungsrechtliche Verbot, sich militärisch zu betätigen (Art. 9 *Kenpô*). *Tonami* widmete sich ausgiebig dem Anliegen der diskutierten Verfassungsänderung, das Bestehen der japanischen Selbstverteidigungstruppen verfassungsrechtlich zu legitimieren bzw. Einsätze in Übersee zu ermöglichen. Seine hierzu vorgetragenen Überlegungen verdeutlichten, daß die Diskussion um die Verfassungsänderung in einem derart sensiblen Bereich eine Stellvertreterfunktion zugewiesen erhalten hat: Im Raum steht die Frage, inwieweit nicht der Mangel einer prinzipiellen Verfassungsentscheidung für die internationale Zusammenarbeit den japanischen Verfassungsgesetzgeber dazu zwingt, punktuelle Verfassungsänderungen anzustreben und auf diese Weise eine offene Verfassungsstaatlichkeit Japans herbeizuführen. In diesem Sinne erweist sich Art. 9 *Kenpô* für die Diskussion als besonders geeignet, weil aus japanischer Sicht in der Außen- und Sicherheitspolitik durch das Ende des kalten Krieges der Bedarf wächst, gemeinsam mit anderen Staaten militärische Kräfte zu bündeln und jenseits der eigenen Grenzen einzusetzen, um gegen Krisenfälle bzw. Verstöße gegen das Völkerrecht vorgehen zu können. Im Verlauf seines Referats führte *Tonami* aus, daß den Erwartungen, der Beteiligung japanischer Truppen an internationalen Einsätzen würde ein positiver außenpolitischer Effekt erwachsen, die Besorgnis negativer Wirkungen auf die benachbarten Regionalstaaten gegenübersteht, wie sie sich aus der Zeitgeschichte und den Erinnerungen an die japanische Militärintervention im Zweiten Weltkrieg erklärt.

Wie weit demgegenüber die Entgrenzung der *deutschen Verfassung* bereits fortgeschritten ist, machte das Referat von *Fastenrath* deutlich. Er verwies vor allem auf die bereits vielfach vorhandenen internationalen Verflechtungen, die weithin durch das deutsche Grundgesetz aufgegeben bzw. legitimiert würden. Dabei wurde die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) und die daraus erfließende Unionsbürgerschaft mit den an sie gebundenen Rechten und Pflichten ebenso genannt wie der Gemeinsame Binnenmarkt und dessen ökonomische Auswirkungen. *Fastenrath* verwies überdies auf die Ordnungsbemühungen des entstehenden „Weltstaates“, etwa im Rahmen der „World Trade Organization“; hier würden Hoheitsrechte auf zwischen- bzw. überstaatliche Einrichtungen übertragen, woraus Kompetenz- und Einflußverluste der Nationalstaaten resultierten. Insgesamt ließ der Referent den Übergang vom „geschlossenen“ zum „offenen“ Verfassungsstaat und zu einer Internationalisierung des deutschen Grundgesetzes erkennbar werden.

Dagegen nahm bislang die *japanische Verfassungsentwicklung* einen anderen Verlauf. Das Problem der Eingliederung in eine überstaatliche Gemeinschaft stellte sich

bisher nicht, und auch ein entsprechend verpflichtender Schritt im Rahmen asiatischer Allianzen (ASEAN, APEC, ASEM) ist weiterhin nicht in Sicht. Welche Probleme in diesen Fällen zu erwarten wären, zeigt nach Ansicht *Tonamis* aber der Streit um die Änderung des Art. 9 *Kenpô*. Der Referent prognostizierte, daß Überlegungen zu Verfassungsänderungen in Japan in dem Maße zunehmen würden, in dem sich die wirtschaftliche und politische Perspektive nachhaltig verändern sollte. Dies meint insbesondere ein ökonomisch intendiertes Wachstum an Vertrauen der anderen asiatischen Staaten in Japan und damit einhergehende supranationale rechtliche Anforderungen. Umgekehrt wurde aber für Deutschland und Japan gleichermaßen ersichtlich, daß durch die zunehmende internationale Zusammenarbeit und intensive Globalisierung der Einfluß des Nationalstaates schwinden würde. Viele Probleme können, so argumentierten beide Referate übereinstimmend, nicht mehr nur national gelöst werden. Dies zeige sich, wie die Referenten übereinstimmend erklärten, am Beispiel der Umweltzerstörung, der Entstehung internationaler wirtschaftlicher Machtpositionen oder auch im Rahmen des Wachstums der „Internet-Governance“. Entsprechende Kontrollen ließen sich nur noch durch internationale Strukturen und ein globales Denken erreichen, zu dem vor allem Japan in noch weitaus stärkerem Maße finden müsse.

2. Die beiden anschließenden Referate belegten sodann, daß die dominante Rolle Japans in Südost-Asien jedenfalls der Entwicklung zu einer regional definierten Verantwortungsgemeinschaft für die Wirtschafts-, Umwelt- und sonstige Entwicklung partiell entgegensteht. Ein insoweit kritischer Grundton prägte sowohl das Referat von Prof. Dr. *Joon-Hyung Hong* (Seoul) mit dem Thema „Verfassungsverantwortung im regionalen Kontext. Die Entgrenzung der japanischen Verfassung aus koreanischer Perspektive“ als auch das Referat von Prof. Dr. *David C. M. Seah* (Singapore) über „Government, Regional Markets and Growth: Japan’s Financial Systems and the Politics of Market Competition in South East Asian States from a Singaporean Perspective“. Beide Vorträge analysierten zunächst die Entwicklung der japanischen Wirtschaft im regionalen Zusammenhang mit ihren ökologischen, sozialen und informationellen Wechselwirkungen, von denen auch das japanische Staats- und Verwaltungsrecht betroffen sei. Sie hielten fest, daß in diesem Zusammenhang Japan eine große Verantwortung für die Gestaltung der künftigen politischen Verhältnisse im asiatischen Raum auferlegt sei. Die Referenten betonten allerdings, daß kooperierende Wohlfahrtsstaatlichkeit statt reiner Marktherrschaft und anstelle einer Anarchie des Kapitals das Verhältnis des Landes zu seinen Nachbarstaaten in Zukunft bestimmen müßte.

In interessanter Übereinstimmung diagnostizierten die beiden Referenten ferner, daß die große japanische Dominanz in Südost-Asien sowie die historischen Belastungen, aber auch die Erfahrungen mit dem Finanzgebaren Japans in der sog. Asien-Krise einer harmonischen regionalen Entwicklung eher abträglich gewesen wären. Gerade das japanische Verhalten in der Asienkrise ließe, so meinte *Seah*, eine einheitliche Markt- und Wettbewerbspolitik in der Region in weite Ferne rücken. Japan verhalte sich, so

lautete der Vorwurf, viel zu „amerikanisch-kapitalistisch“; es sei eben noch auf der Suche nach seiner eigentlichen Rolle. Dabei stelle sich, so resümierte *Seah*, für die Nachbarstaaten die spannende Frage, ob Japan eine Art regionales Bewußtsein gegenüber einer globalisierten Welt und in diesem Sinne „leadership“ entwickeln könne.

3. Diese Unsicherheit der Nachbarstaaten wird – wie sich in der *Diskussion* alsbald zeigte, – in Japan durchaus wahrgenommen und teilweise sogar verstanden. Eine gewisse Verantwortung für die Situation wird dabei der Verfassungsgerichtsbarkeit, die ihre Verfassungsinterpretation einem zu starken „judicial self-restraint“ unterordne, zugewiesen. Dementsprechend sehen sich zumal in Japan die Beiträge der in Korea erstarkten Verfassungsgerichtsbarkeit zur Verfassungsentwicklung hoch geschätzt; entsprechende Entwicklungen werden für den japanischen Staat erhofft. Weitere Überlegungen zu der eigenen Identität und Rolle, damit aber auch zur Richtungsfindung hinsichtlich von Veränderungen in Japan unter dem Stichwort „Back to Asia“ standen am Abschluß dieser Tagungssequenz.

II. DAS ALLGEMEINE VERWALTUNGSRECHT

Der moderne Staat ist nicht nur Verfassungs- sondern auch *Verwaltungsstaat*. Zwischen der Entstehungsgeschichte von Nationalstaaten und dem Wachstum öffentlicher Bürokratien besteht ein enger Zusammenhang, der heute im Strukturwandel vieler Staaten und für ihre internationale Öffnung die Frage aufwirft, ob „Bürokratie“ noch immer als der Prototyp moderner Verwaltung und das Verwaltungsrecht noch immer als „bürokratisches Recht“ angesehen werden müssen. Dem entgegen stellt die weltweite Verwaltungsmodernisierung, in die Gedanken und die Terminologie eines „New Public Management“ bzw. eines „Lean Management“ eingekleidet – dabei häufig in eine Mischung des Verwaltungshandelns aus neo-liberaler Ökonomie, Managerialismus und der Veränderung des Bürgers zum Kunden einmündend –, die *Verantwortung* und zugleich *individuelle Verantwortlichkeit* der Amtswalter in den Mittelpunkt von Reformstrategien. Daran knüpft die Fortschreibung des Verwaltungsrechts jedenfalls in den Staaten an, in denen öffentliche Verwaltung nicht nur auf die Grundlage von Managementstrategien, sondern auch auf die des Rechts gestellt wird. Auch in Japan vollzieht sich diese Entwicklung. Ihr ging freilich ein ständiges Wachstum der Verwaltungsaufgaben voraus, das zugleich mit deren umfassender Differenzierung nach Funktionsbereichen der Verwaltung verbunden war. So hatte sich schon Mitte der sechziger Jahre der Umweltschutz als eine wichtige Aufgabe der japanischen Verwaltung offenbart. Seit Beginn der achtziger Jahre wird die verwaltungsrechtliche Steuerung der japanischen Informationsgesellschaft intensiv diskutiert. Gleichermäßen sah sich nach 1975 in Japan die Lehre von der Bürgerbeteiligung an Verwaltungsangelegenheiten vorangetrieben. Diese befruchtete zugleich die Diskussion um das Verwaltungsverfahren.

rensrecht. Mit alledem gingen in der Nachkriegszeit (erfolglose) Versuche zu strukturellen Verwaltungsreformen einher.

In den neunziger Jahren hat die *Verwaltungsreformpolitik in Japan* eine neue Qualität erreicht. Mögen auch Spötter urteilen, es ginge nunmehr um „mehr Strategien und weniger Fortschritt“, so ist doch nicht zu übersehen, daß die Reformvorhaben der japanischen Regierung seit 1993 die weltweite Tendenz zum effizienten Staat aufgegriffen haben. Mustert man die Reformthemen im einzelnen durch, so ergibt sich ein überraschender Gleichklang zu den Modernisierungsthemen in der deutschen Verwaltungsreformdebatte. Freilich bleiben prinzipielle Unterschiede zu berücksichtigen. Verantwortung und Verantwortlichkeit stehen in Japan in einem anderen kulturellen Kontext als in der individualitätsgeprägten Kultur mitteleuropäischer Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland. Die Unterschiede lassen sich etwa deutlich im Verwaltungsverfahren und im Verwaltungsorganisationsrecht feststellen.

Vor dem Hintergrund dieser Modernisierungsprozesse in beiden Staaten lag es nahe, die Frage nach der *Aufgabe des Verwaltungsrechts* im Zusammenhang der internationalen Öffnung von Staat und Verfassung an den Beginn aller Überlegungen zum Rechtsvergleich zu stellen. Freilich ist überkommenem Denken die Funktionalisierung des Verwaltungsrechts fremd. Seine Regelungskomplexe als situative Steuerungswürfe anzusehen, entspricht zwar den Herausforderungen eines neuen Jahrhunderts an das Verwaltungsrecht, befriedigt aber nicht unbedingt alle Erwartungen in Japan und Deutschland.

In der *Bundesrepublik Deutschland* stellt das *Allgemeine Verwaltungsrecht* zu einem Gutteil jenes Feld dar, auf dem sich die Modernisierung des Verfassungsstaates abspielt. Dafür stehen gewandelte Handlungsformen, die rechtliche Steuerung kooperativer Verwaltungsstrukturen, die enge Zusammenführung des öffentlichen und privaten Rechts, die rechtliche Begleitung neuer Informations- und Kommunikationsweisen sowie die rechtliche Ausformung der Vorsorgefunktion der Verwaltung auf verschiedenen Rechtsgebieten. Zugleich kommt es zu einem Umbau des rechtsstaatlichen Verwaltungsorganisationsrechts. Manche anderen Fragen scheinen eher noch ungelöst, so und vor allem das Problem der Versöhnung rechtsstaatlicher Bindungen des Verwaltungshandelns mit betriebswirtschaftlichen Elementen. Ähnliche Problemlagen ergeben sich in *Japan*: Sie spiegeln sich bereits in der Entwicklung des Verwaltungsorganisationsrechts, bei dem es zu einer Infragestellung der bisherigen Verantwortungsstrukturen innerhalb des öffentlichen Dienstes kommt. Ebenso liegen Vorschläge zur Restrukturierung des öffentlichen Dienstrechts vor. In der Vergangenheit hat überdies eine intensive Aufgabenkritik dazu geführt, daß die größten japanischen öffentlichen Unternehmen in den Bereichen Bahn, Telekommunikation, Tabak und Salz privatisiert worden sind. Zur Debatte stehen darüber hinaus die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung sowie die Reichweite der Dezentralisierung und des Zugangsrechts zu öffentlichen Informationen.

1. Vor diesem Hintergrund stieß der Vortrag eines der japanischen großen Verwaltungsrechtswissenschaftler, Prof. Dr. *Bin Takada* (Osaka), zu dem Thema „Entwicklungstendenzen des Rechtsstaates und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unter besonderer Betonung des Gesetzesvorbehalts in Japan aus rechtsvergleichender Sicht“ auf besonderes Interesse. Die Ausführungen von *Takada* verwiesen zunächst auf Bekanntes, nämlich auf die Herausbildung des materiellen Rechtsstaats in Japan in enger Anlehnung an die deutsche rechtsstaatliche Entwicklung, so daß der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung die Grundlage für das Entstehen allen weiteren Verwaltungsrechts bildet. Dabei sichert die Verfassungsgerichtsbarkeit die Bindung der Gesetzgebung an die Verfassung. In der Phase der Re-Strukturierung des Landes nach 1955 wurde die anhaltende Parallelisierung der deutschen und japanischen Rechtsentwicklung dadurch bewirkt, daß es zu einer Weiterentwicklung des bürgerlichen Rechtsstaates zum *sozialen Rechtsstaat* kam. Zeitversetzt ist auch in Japan die Wesentlichkeitstheorie unter Rückgriff auf die deutsche Lehre des Eingriffs- und Totalvorbehalts zu Bedeutung gelangt. *Takada* warf am Ende seines Vortrags die Frage nach dem Abschied für ein Staatsdenken auf, das bislang hauptsächlich durch das Rechtsstaatsprinzip geprägt worden sei und das nunmehr versuchen müsse, die Internationalisierung des Verwaltungsrechts zu ermöglichen.

2. Die Referate von Prof. Dr. *Jan Ziekow* (Speyer) zum Thema „Die Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts bei der Modernisierung und Internationalisierung des Staates“ einerseits und von Prof. Dr. *Joji Ohnishi* (Sapporo) über „Die Grundprobleme des japanischen Verwaltungsrechts“ andererseits rahmten das Grundsatzreferat von *Bin Takada* sodann ein. Beide Vorträge verdeutlichten einmal mehr, daß Vergleichung im öffentlichen Recht nicht allein nach den komparatistischen Maßstäben des Zivilrechts verfahren darf. Infolge der Bindung des öffentlichen Rechts an die politische Ordnung des Gemeinwesens fließen vielmehr Erkenntniszwecke und rechtspolitische Zwecke bei der Rechtsvergleichung ineinander. In diesem Sinne unterstrichen beide Vorträge, daß der Vergleich verwaltungsrechtlicher Institute eine erhebliche rechtspolitische Dimension habe und das vergleichende Verständnis immer auch der Einbettung in den politisch-funktionalen und sozio-kulturellen Kontext bedürfe.

Aus *deutscher Perspektive* spielt für die Analyse der gegenwärtigen Verwaltungsrechtsentwicklung die Debatte um die Verwaltungsmodernisierung eine erhebliche Rolle. *Ziekow* konstatierte, daß sich im Zuge der Globalisierung ein Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung im trans- und supranationalen Raum vollziehe. Die EU bilde dabei ein Beispiel kooperativer Vernetzung, der gegenüber das jeweilige nationale Verwaltungsrecht seine Anpassungs- und Rezeptionsfähigkeit nachzuweisen habe. Dementsprechend nehme das deutsche Verwaltungsrecht den Charakter einer ausfüllungsbedürftigen Rahmenordnung für die Trans- und Internationalisierung der deutschen Verwaltung an.

Von solchen Internationalisierungstendenzen ist das *japanische Verwaltungsrecht* dagegen noch weit entfernt. Nach wie vor spielt die Frage der Gewaltenteilung zwischen einer starken Exekutive und einer schwach ausgeprägten bzw. agierenden Verwaltungsgerichtsbarkeit eine große Rolle. Ebenso steht das informale Verwaltungshandeln („*gyōsei shidō*“) nach wie vor in der Diskussion, wie *Ohnishi* darlegte. Unter Modernisierungsgesichtspunkten finde sich darüber hinaus das Problem der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ministerien, das zu Schwierigkeiten der Koordination von Entscheidungsprozessen führe, diskutiert. Mit Blick hierauf und weitere Problemlagen entfaltet das deutsche Verwaltungsrecht so zeigte die *Diskussion*, insgesamt eine große Signalwirkung für das japanische Recht. Deutlich wurde überdies, daß sich mit dem wandelnden Staatsverständnis auch die dogmatischen Vorstellungen über die Eingriffs- und Leistungsverwaltung ändern. Auch in Japan wird im übrigen nicht angezweifelt, daß eine Verwaltungsmodernisierung unabweisbar ist, die mit erheblichen Folgen für das Verwaltungsrecht verbunden sein dürfte.

III. DAS BESONDERE VERWALTUNGSRECHT

Während das Allgemeine Verwaltungsrecht vorwiegend systemischen Charakter aufweist, indem es die in einzelnen Verwaltungsrechtsgebieten für bestimmte Problemlösungen entwickelten Rechtsfiguren zusammenfaßt und komprimiert, also gleichsam „speichert“, um mit dieser Leistung der öffentlichen Verwaltung allgemein und auf allen Rechtsgebieten gleichermaßen einsetzbare rechtliche Instrumente an die Hand zu geben, bleiben die konkretisierenden Problemlösungen in der Praxis den einzelnen „Referenzgebieten“ des Verwaltungsrechts überantwortet. Betrachtet man diese Regelungsfelder näher, so lassen sich sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Japan eine Reihe von Entwicklungslinien der Öffnung und Flexibilisierung des (Besonderen) Verwaltungsrechts gegenüber solchen Sachproblemen erkennen, die international veranlaßt sind (Stichwort: Umweltrecht) bzw. für deren Lösung international gültige Maßstäbe bzw. Standards existieren. Dazu gehören u. a. das öffentliche Wirtschaftsrecht und das Sozialrecht, aber auch das Umwelt- und Informationsrecht. Ebenso ist das Kommunalrecht in diesem Sinne rechtlichen Entwicklungen unterworfen.

1. Das *Kommunalrecht* wurde auf der Konferenz in zwei selbständigen großen Referaten behandelt. Einerseits trug Prof. Dr. *F. L. Knemeyer* (Würzburg) seine Überlegungen über die „Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland unter europäischem Einfluß“ vor. Auf der anderen Seite stellte Prof. Dr. *Shigeo Kisa* (Sapporo) „Die grundlegende Reform des Kommunalrechts in Japan“ dar. Die Entwicklung des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland wird vor allem, so zeigte sich, durch die europäische Integration beeinflusst. Diese führt zu einem wachsenden Bedeutungsverlust der Kommunen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Hoffnung vermittele allenfalls, so argumentierte *Knemeyer*, der Ausschuß der Regionen bzw. die Euro-

päische Kommunalcharta, die dafür sorgen sollen, daß die kommunale Selbstverwaltung in Europa gestärkt und das Subsidiaritätsprinzip auf die kommunale Ebene verlängert werde. Gegenwärtig bleibe allerdings der europäische Standard noch hinter dem des deutschen Kommunalrechts zurück, weil die EU weitestgehend „kommunalblind“ sei. Diese gelte es nach Ansicht von *Knemeyer* gerade im Hinblick auf die Wirkungsweise des New Public Management mit der ihm eingelagerten Dezentralisierungsvorstellung zu ändern, um eine Stärkung der Kommunen zu erreichen.

Damit ist auch die Frage nach der Modernisierung des Kommunalrechts unter verschiedenen Gesichtspunkten angesprochen. Zum einen ist das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen neu zu ordnen. Während dabei in Deutschland Probleme der Einflußnahme durch die Staatsaufsicht einerseits und die Zügelung der Personalautonomie andererseits (z. B. Stellenobergrenzen im Zusammenhang der Verwaltungsmodernisierung) eine Rolle spielen, agieren in Japan die Kommunalverwaltungen bislang und zum großen Teil ohne eigenen Befugnisse in kommunalen Angelegenheiten. Sie verfügen lediglich über eine begrenzte Selbständigkeit, weil sie in erster Linie delegierte zentralstaatliche Aufgaben zu erfüllen haben. Demensprechend stellt sich in Japan seit langem die Aufgabe, das Verhältnis übertragener und eigener kommunaler Angelegenheiten neu zu definieren. Dies betrifft auch und zugleich die Rolle der kommunalen Finanzen, die in beiden Staaten gegenwärtig stark umstritten ist.

An diesen Punkt knüpfte das Referat von *Kisa* an. Er ging näher auf das in Japan zum 1. April 2000 in Kraft getretene Gesetz zur Dezentralisierung ein, das die kommunale Selbstverwaltung von Grund auf reformieren werde. Grundsätzlich sei, so berichtete *Kisa*, die kommunale Selbstverwaltung in der japanischen Verfassung (Abschnitt 8) garantiert. Ausgestaltet werde diese Garantie durch das Kommunalselbstverwaltungsgesetz, welches u. a. dazu ermächtige, eingreifende Satzungen zu erlassen, die auch Grundrechte der Bürger beeinträchtigen dürften. Gebe es dadurch an sich eine starke Selbstverwaltung, so handele sie doch in vielen Fällen nur als Ausführungsorgan für die Zentralregierung. Die Kommunen unterliegen nämlich, wie *Kisa* ausführte, zahlreichen zentralstaatlichen Weisungen; ihre Finanzhoheit sei gravierend eingeschränkt. Zwar gebe es Ausgleichszahlungen für die Wahrnehmung solcher Aufgaben, die namens der Zentralregierung erfüllt würden. Dennoch bestehe kaum eigener Finanzspielraum. Die Reform der Selbstverwaltung solle deshalb nunmehr, wie *Kisa* erläuterte, zu einer Verringerung der staatlichen Intervention bzw. Aufsicht im kommunalen Bereich führen. Die sog. Organauftragsverwaltung werde abgeschafft – ohne allerdings nennenswert eine Selbstverwaltung durch Bürger („Bürgerengagement“) zu kreieren. Die angestrebte rechtliche Autonomie stellt sich freilich nach Ansicht von *Kisa* nicht nur insoweit für die Kommunen als eine schwierige Aufgabe dar. Vor allem müßten diese lernen, mit der zugewiesenen neuen Verantwortung tatsächlich umzugehen und das neue System den Bürgern auch nahezubringen. Abträglich sei, so meinte *Kisa*, daß bisher keine nennenswerte Stärkung der bürgerschaftlichen Rechte und keine Intensivierung der kommunalen Verantwortung vorgesehen würden.

2. In Japan steht nicht nur die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Kommunen auf der Tagesordnung, sondern es gilt auch – wie die vorausgegangenen Hinweise zur Privatisierung bereits hervorhoben –, das *Verhältnis von Staat und Wirtschaft* neu zu verorten. Die „Globalisierung“ der Wirtschaft gehört heute zu den prinzipiellen Herausforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften. Diese Entwicklung läßt im jeweiligen Heimatstaat eine hochdifferenzierte „neue“ Partnerschaft von Staat und Wirtschaft erkennbar werden. Dabei geht es nicht nur um die rechtliche Neuordnung der außenwirtschaftlichen Beziehungen, etwa im Zeichen der WTO. Ebenso sind im nationalstaatlichen Binnenverhältnis die beiderseitigen Beziehungen zu restrukturieren. So wird z. B. regionale Strukturpolitik mit Blick auf die Sicherung der Arbeitsplätze zu einer gemeinsamen Veranstaltung von Staat, Kommunen, Wirtschaft und sozialen Verbänden. Zu diskutieren war auf dem Forum darüber hinaus die Verlagerung der staatlichen Handlungsverantwortung auf die Privatwirtschaft – selbst für öffentliche Versorgungsangebote. Deregulierung und Privatisierung bilden in diesem Sinne leitende Ziele einer Rechtsmodernisierung, die sich in Deutschland wie in Japan der Frage nach der Gewährleistungsverantwortung des Staates und deren Betätigung durch eine veränderte staatliche Wirtschaftsaufsicht zu stellen hat.

Der Vortrag von Prof. Dr. *Kiminori Eguchi* (Tokyo) zu dem Thema „Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsrecht in Japan vor den Herausforderungen der Globalisierung und der WTO am Beispiel des Kartellrechts“ griff aus dieser agenda das japanische Antimonopolgesetz als ein wichtiges Thema der japanischen Wirtschaftsverfassung heraus. Die Ausführungen erhellten, daß sich Japan vor allem im Wirtschaftssektor außerordentlich intensiv an internationalen Rahmenbedingungen orientiert. Die Notwendigkeit hierzu ergebe sich, so betonte *Eguchi*, in erster Linie durch die weltwirtschaftliche Ausstrahlung auf Japan. Die japanische Wirtschaft würde sehr schnell an ihre Grenzen stoßen, wollte sie sich etwa gegen Importe durch internes Unternehmenswachstum nachhaltig abschotten. Deshalb wäre die Debatte um die Reform des Antimonopolrechts ein sehr wichtiges Thema der Wirtschaftsverfassung. Freilich bilde die Effektivität der staatlichen Fusionskontrolle immer wieder ein unerschöpfliches Feld. So ließe sich z. B. an der Entwicklung im Finanzsektor erkennen, daß die ausgreifende Wirtschaftsliberalisierung die staatlichen Kontrollbefugnisse viel zu stark minimalisiert habe. Um jedoch einen noch freieren Wettbewerb zu ermöglichen, werde staatliche Einflußnahme, so meinte *Eguchi*, zunehmend durch die Anforderungen der internationalisierten Wirtschaft zurückgedrängt.

Ähnliche Entwicklungen, freilich auf einer früheren Stufe des Globalisierungsprozesses, glaubte für *Deutschland* der Vortrag von Prof. Dr. *Reiner Schmidt* (Augsburg) zur „Europäisierung“ des öffentlichen Wirtschaftsrechts in Deutschland und sein Strukturwandel im Zeitalter der Globalisierung“ erkennen zu können. Denn im Mittelpunkt der deutschen Diskussion, so äußerte der Referent, stehe noch nicht so sehr die WTO und damit der Welthandel, sondern vielmehr die davorliegende Stufe der Wirtschaftsentwicklung in der EU. Dabei wohne der deutschen Verfassung im Hinblick auf

die Belange der Wirtschaft eine unvergleichliche „Entwicklungsoffenheit“ inne, die sich komplementär mit den europäischen Prinzipien des Gemeinsamen Binnenmarktes und des freien Wettbewerbs ergänze. Freilich bleibe es das Ziel der deutschen Entwicklung im Rahmen der EU, über die Wirtschafts- und Währungsunion auch die Internationalisierung voranzutreiben. Bei aller wettbewerblichen Öffnung müsse aber, so meinte *Schmidt*, auch die sozialstaatliche Tradition bedacht werden, die in der Gemeinschaft durch die soziale Dimension der Integration einen Kohärenzrahmen vorfinde. Der Integrationsprozeß strebe deshalb nicht nur den freien, sondern auch den sozialgebundenen Wettbewerb an.

3. Unter der neuen Verfassung nach dem Zweiten Weltkrieg stand *Japan* vor dem Problem, wie es seinen *Wohlfahrtsstaat* aufbauen sollte. Verfolgt man diese Entwicklung über die Jahre hinweg, so läßt sich heute das japanische System der sozialen Sicherheit in drei verschiedene Programmtypen aufspalten, nämlich in die Sozialversicherung einerseits, die Sozialhilfe andererseits und schließlich in öffentliche Wohlfahrtsprogramme nach US-amerikanischem Muster. Versorgungsangebote des öffentlichen Gesundheitswesens und der privaten Gesundheitsversorgung gruppieren sich um diesen Kern der sozialen Sicherheit herum. Den Vorrang nehmen öffentliche Wohlfahrtsprogramme ein, die der Sozialhilfe und der Sozialversicherung vorangehen. Mit dieser Ausrichtung des Wohlfahrtsstaates geht eine entsprechende Sozialpolitik in Japan einher, die bislang vor allem auf die Sicherung eines Mindesteinkommens zur Aufrechterhaltung des Lebensstandards zielte.

Konsequenterweise dauerte es deshalb ziemlich lange, bis die Sozialversicherung eine selbständige politische Domäne bildete. Dabei ist die Entwicklung der Sozialpolitik in der Vergangenheit lange Zeit von der Entwicklung der Marktwirtschaft getrennt gehalten worden. In der heutigen Phase der ökonomischen Entwicklung Japans kann diese Trennung nicht mehr aufrechterhalten werden. Denn die Ausgaben für die soziale Sicherung sind rapide gewachsen; diese steht vor Finanzierungsproblemen. Insbesondere das Wachstum der Arbeitslosigkeit zeichnet dafür verantwortlich. Darüber hinaus macht sich eine weitere (weltweite) Tendenz zum „distanzierten“ Wohlfahrtsstaat bemerkbar: In der auch in Japan heraufziehenden Altersgesellschaft ist der Staat erkennbar zukünftig nicht in der Lage, die sozialen Dienste selbst und für alle Bürger vorzuhalten. Deshalb werden mehr und mehr private Dienstleistungsangebote auf dem „sozialen Markt“ registriert, die staatliche Hilfen ersetzen. Die Frage ist, wie das Sozialrecht diesen Wandel der Rolle staatlicher Dienstleistungen steuert.

Einem Ausschnitt aus dieser Fragestellung widmete sich auf der Konferenz das Referat von Frau Prof. Dr. *Miyoko Motozawa* (Osaka) mit dem Thema „Der Ausbau des Sozialrechts in Japan und die Rolle des Staates in der sozialen Sicherung“. Die Referentin wandte sich vor allem der neugeschaffenen Pflegeversicherung in Japan zu. Hier wie auch in anderen Zweigen der sozialen Sicherung scheint es nach ihren Ausführungen, als ob Japan geneigt sei, den Sozialstaat (Wohlfahrtsstaat) als das Ideal des 20. Jahr-

hunderts für die Zeit des wirtschaftlichen Wachstums langsam, aber doch erkennbar zu verabschieden. Entsprechende Tendenzen ließen sich an den Entwicklungslinien der einzelnen Sozialleistungszweige feststellen. So sei es etwa in der Sozialhilfe (Fürsorge), die durch Art. 25 *Kenpô* gewährleistet werde – ohne freilich dem Bürger einen unmittelbaren Sozialhilfeanspruch zuzuerkennen –, zunächst in den sechziger Jahren zu einem gewissen Ausbau gekommen, der sich u.a. am deutschen Beispiel orientiert hatte. Ebenso wurde eine aktive Beschäftigungspolitik ausgeformt. Seit 1982 bedurfte es allerdings der Entlastung der Staatsfinanzen. Im Zuge der Bestrebungen hierum habe 1984 eine erste Reform der gesetzlichen Krankenversicherung für Arbeitnehmer stattgefunden. Gleichzeitige Reformbemühungen um die Altersversicherung der Frauen schufen dann allerdings deren Anspruch auf Teilhabe an der gesetzlichen Rentenversicherung. Verbunden wurde damit für alle Bürger die Einführung einer Grundrente mit der Möglichkeit, zusätzliche Versicherungsleistungen zu erwerben. Im Jahr 1991 mußte angesichts der Wirtschaftskrise und steigender Gesundheitskosten die gesetzliche Krankenversicherung erneut reformiert werden. In der Folge dessen wurden dem Bürger Zuzahlungspflichten zu den Medikamenten und zur Krankenpflege auferlegt. Zugleich kam es zu einer Veränderung des Sozialhilfesystems. Im Jahr 1994 schob die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung den gewöhnlichen Rentenbeginn auf das 65. Lebensjahr hinaus. Gleichzeitig hob der Staat zur Steigerung der Geburtenrate das Kindergeld an. Mit dem Einschnitt in die Leistungen der sozialen Sicherung ging im übrigen eine Verringerung der Betriebsrenten einher, die von den großen Unternehmen gezahlt werden. Im Zeichen der heraufziehenden Altersgesellschaft sah sich allerdings der japanische Staat dazu veranlaßt, eine neue Pflicht-Pflegeversicherung zum 1. April 2000 einzurichten.

Motozawa wies in diesem Zusammenhang ferner auf die Notwendigkeit hin, die soziale Selbstverwaltung auszubauen. Derzeit werde die Leistungserbringung in den einzelnen Zweigen der Sozialleistungen staatlicherseits zentral durch den Erlaß von Dienstanweisungen gesteuert. Bei der Pflege-Pflichtversicherung werde allerdings die Möglichkeit eingeräumt, diese in der Verantwortung der Gemeinden durchzuführen.

Bei alledem bleibe, wie *Motozawa* betonte, der Auslandsbezug des japanischen Sozialversicherungssystems latent. Eine Entterritorialisierung der Sozialversicherung fände nicht statt. Ganz im Gegenteil verzichte das japanische Sozialversicherungssystem auf die Verankerung des Grundsatzes der „Ausstrahlung“: In den ausländischen Zweigfirmen japanischer Unternehmen beschäftigte Arbeitnehmer müßten mit erheblich niedrigeren Löhnen bzw. Sozialleistungen auskommen. Dagegen spielte die Frage der Entterritorialisierung sozialer Sicherung in dem Referat von Prof. Dr. *Friedrich E. Schnapp* (Bochum) eine zentrale Rolle. Er berichtete über die Rolle und Funktion des europäischen Rechts bei der Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ausgehend von der „Sozialverfassung“, wie sie in Deutschland existiere, und dem hiesigen Verständnis von Sozialrecht diagnostizierte der Referent ein breites Wirkfeld des sog. Europäischen Sozialrechts. Hierbei kon-

statierte er eine wachsende Tendenz zur Entterritorialisierung des Sozialrechts der Mitgliedstaaten; gegenwärtig beschränke die Entwicklung sich allerdings darauf, ein koordinierendes Sozialrecht auszuprägen. Der Übergang zu einem „wettbewerbsspezifischen Sozialrecht“ und zu einer gemeinsamen Sozialpolitik sei allerdings nach dem Vertrag von Amsterdam erkennbar. Dabei dürfe freilich die Rolle des Subsidiaritätsprinzips nicht verkannt werden.

4. In Japan hat sich, ähnlich wie in Deutschland, im Besonderen Verwaltungsrecht die Frage nach der rechtlichen Steuerung von *Information und Kommunikation* zu einem zentralen Thema aller Verwaltungssektoren sowie zwischen diesen und dem Publikum entwickelt. Es geht in beiden Staaten um das Recht auf Zugang zu staatlichen bzw. behördlichen Informationen, um den Umgang mit Informationen sowie um den Datenschutz. In der Vergangenheit habe, so kristallisierten die Referate zum öffentlichen Informationsrecht heraus, manche fehlgeleitete Diskussion um die Reichweite und die Bedeutung von Informationszugang und Datenschutz zu Rechtssetzungs- und -anwendungsproblemen geführt.

Prof. Dr. *Shizuo Fujiwara* (Yokohama) nahm diese Erkenntnis zum Ausgangspunkt in seinem Referat über „Das japanische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz unter den Bedingungen des Datenschutzes und der weltweiten Informatisierung von Staat und Wirtschaft“. Er erörterte anhand einiger Problemfelder die gegenwärtige Rechtslage in Japan, wobei er sich zunächst mit der Reichweite des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen auseinandersetzte. Er sprach sich für die Anerkennung als ein „Jedermannsrecht“ aus. Allerdings dürften trotzdem, wie es auch im gegenwärtigen Informationszugangsgesetz Japans der Fall sei, Gebühren für die behördliche Zugangsgewährung erhoben werden. Der Sozialstaatsgedanke verlange freilich, diese Gebühren auf ein angemessenes Niveau zu beschränken. Im übrigen würden in Japan die „berechtigten Interessen“ der Unternehmen den Abwägungsvorgang bei der Gewährung von Akteneinsicht und Informationszugang maßgeblich steuern.

Schon aus diesen Ausführungen wurde ersichtlich, daß in Japan das Informationsrecht weiter als in der Bundesrepublik Deutschland vorangeschritten ist. Ein allgemeines *Recht auf Akteneinsicht* besteht in Deutschland auf Bundesebene derzeit (noch) nicht; entsprechende Regelungen, die zu einem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes führen sollen, befinden sich erst in Vorbereitung. Ein ähnliches Regelungsdefizit existiert darüber hinaus im *Datenschutz*. Während in Deutschland nach wie vor die abwehrrechtliche Sicht des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vorherrscht, wird gegenwärtig in Japan das Recht *auf* Information näher ausgestaltet. Zwar findet der Datenschutz auch hier noch immer seine Grundlage in dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung (vgl. Art. 13 *Kenpô*, Art. 1 II GG), doch wird in Japan stärker als hierzulande das Sozialstaatsprinzip zur Legitimation des Datenflusses herangezogen. Ziel dieser Vorgehensweise ist die Befähigung der Gesellschaft und des einzelnen zum eigenverantwortlichen Umgang mit Informationen in einer globalisierten

Informationswelt. Neben dem Sozialstaatsgedanken gewinnt so auch das Demokratieprinzip an Bedeutung.

Insgesamt scheint damit das japanische System zukunftsfähiger und internationalen Anforderungen an Datenerhebung und -verwendung aufgeschlossener gegenüberzustehen als das deutsche, obschon die Kontroll- und Rechtsschutzperspektive bei unbefugter Datenerhebung und -verarbeitung unvergleichlich bürokratisch durchgeformt zu sein scheint. Dies zeige sich etwa, worauf *Fujiwara* hinwies, bei der gerichtlichen Kontrolle von Datenschutzanliegen, in die jeweils das Justizministerium und gesonderte Komitees trotz prinzipiell fortbestehender gerichtlicher Zuständigkeit einbezogen seien. *Fujiwara* plädierte in der Bewertung dieser gewaltenteilig interessanten Situation dafür, die bevorstehende Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Japan abzuwarten.

In seinem Referat über „Das Informationsverfassungs- und -verwaltungsrecht der Bundesrepublik Deutschland im Zeichen der multimedialen globalen Kommunikation“ bestätigte Prof. Dr. *Rainer Pitschas* (Speyer) den zeitlichen und rechtlichen Vorsprung Japans vor der Bundesrepublik Deutschland in der rechtlichen Gestaltung des Informationsrechts. Er verwies allerdings darauf, daß auch hierzulande der Versuch längst unterwegs sei, den Schutz der vertraulichen Kommunikation, des Zugangs zu Informationen, der Privatsphäre und persönlicher Daten in offenen Netzwelten neu zu strukturieren und dabei das Recht auf informationelle Selbstbestimmung fortzuentwickeln. Für die Steuerung der Telekommunikation und die Nutzung von Informations- und Kommunikationsdiensten durch den Bürger entwickle sich mittlerweile eine neue „Schicht“ des Informationsverwaltungsrechts. Es nutze die Kryptografie und digitale Signatur als Mittel, die Sicherheit elektronischer Zahlungssysteme, der vertrauensvollen Kommunikation, den Schutz personenbezogener Daten sowie den Verbraucherschutz umfassend zu verwirklichen. Zudem setze der Gesetzgeber auf Mechanismen der Selbstregulierung wie z. B. Datenschutz-Audits. Daneben trete der eigenverantwortete Selbstdatenschutz.

Im übrigen richte, so betonte *Pitschas*, für die Bundesrepublik Deutschland die Europäische Datenschutzrichtlinie das nationale Konzept des Informationsrechts neu aus: Die Richtlinie biete mit ihren flexiblen Regelungen eine weitreichende Möglichkeit für Wirtschaft und Umweltschutz, die notwendigen Daten zu erlangen, schütze aber zugleich und auf der anderen Seite die Geheimhaltungsinteressen des Individuums und von Konkurrenzunternehmen. Dies gelte zugleich im Hinblick auf den Zugang zu öffentlichen Informationen, wobei umgekehrt dem Staat neue Informationspflichten erwüchsen.

5. Die letzten Vorträge auf der Konferenz, die in der BASF Ludwigshafen gehalten wurden, beschäftigten sich mit dem *Umweltrecht*. Für die Bundesrepublik Deutschland bedarf es keines weiteren Belegs, in welchem hohem Maße die internationale Öffnung der Staatlichkeit zu einem umfassenden Einfluß der EU auf die Umweltgesetzgebung in Deutschland geführt hat. Zahlreiche Rechtsprobleme sind hiermit verbunden. Zugleich sieht sich die Frage nach einer Zusammenführung der zersplitterten umweltrechtlichen

Regelungsgeflechte in einem einheitlichen Umweltgesetzbuch gestellt. Eine Antwort hierauf sowie einen Überblick über die tiefreichende Problematik der internationalen Verflechtung des Umweltrechts gab das Referat von Prof. Dr. *Matthias Schmidt-Preuß* über „Die Entwicklung des deutschen Umweltrechts als verfassungsgeleitete Umsetzung der Maßgaben supra- und internationaler Umweltpolitik“. Der Vortrag zeigte, in welchem Ausmaß die europäische Entwicklung im Umweltrecht weit in das deutsche Recht hineinwirkt. Dabei spielt auch und gerade das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie eine herausragende Rolle. Mit Blick hierauf ist durch europäisches Richtlinienrecht die Eigenverantwortung der Unternehmen im Umweltsektor durch das Öko-Audit sowie durch eine Vielzahl von Richtlinien gestärkt worden. Eine wesentliche Rolle übernimmt dabei das Umweltinformationsrecht, das den Informationszugang der Bürger zu Umweltinformationen garantiert und dadurch die Verantwortung des einzelnen für die Verwirklichung des Umweltschutzes europaweit stärkt.

Diese Mehrdimensionalität des deutschen Umweltrechts, die ihre Basis nunmehr – wie *Schmidt-Preuß* zu Recht betonte – in Art. 20 a GG findet, wird außerdem durch die internationalen Übereinkommen u.a. zum Klimaschutz überlagert. Insgesamt scheint die Öffnung der deutschen Verfassung gegenüber den supra- und internationalen Anforderungen nirgendwo soweit gediehen zu sein wie im Umweltrecht.

Ob dies auch in *Japan* der Fall ist, suchte das Referat von Prof. Dr. *Kenji Kameda* (Osaka) herauszuarbeiten. Er verwies darauf, daß sich die internationale Perspektive des Umweltschutzes in Japan erst in den letzten Jahren Bahn breche. Besonders zu erwähnen seien die Bemühungen um den Klimaschutz, die zu der Konferenz von Kyoto geführt hätten, und die damit verbundene Entwicklung zu einem Umweltvölkerrecht. Stärker im Vordergrund stände allerdings noch immer, so führte *Kameda* aus, die innerstaatliche Auseinandersetzung mit den Belangen des Umweltschutzes. Hierbei nehme in Japan die Auffassung zu, daß die Umwelt als ein Gut betrachtet werden müsse, das man vor den Marktmechanismen zu schützen habe. Den Kern des Umweltrechts bilde demzufolge unter entsprechendem verfassungsrechtlichen Schutz das subjektive Recht des Bürgers auf Umwelt, das ein Menschenrecht sei und den Charakter eines Persönlichkeitsrechts annehme. In der Folge dessen wandle sich etwa das Eigentum in seinem rechtlichen Schutz vom Besitzrecht zum Gebrauchsrecht, worin der hohe Stellenwert des Umweltschutzes deutlich werde. Das japanische Recht kenne in Übereinstimmung hiermit denn auch die Selbstkontrolle des Umweltschutzes bzw. die Selbststeuerung als einen rechtlichen Schutzmechanismus. Bei dessen Anwendung werde, ebenso wie im Wandel der Reichweite des Eigentumsschutzes, die Spannungslage zwischen Wirtschaftsfreiheit und Umweltrecht offenbar. In dieser Erkenntnis begegnete sich *Kameda* im übrigen nahtlos mit den Feststellungen von *Schmidt-Preuß*.

Bei der Ähnlichkeit der Themenfelder und Problemlösungen in Japan wie in Deutschland überrascht denn auch die Erkenntnis nicht, daß aus dem Umweltrecht stets von neuem Erkenntnisse für das *Allgemeine Verwaltungsrecht* gewonnen werden. Dies gilt nicht zuletzt für das Problem des Zugangs zu einschlägigen Umweltinformationen

oder auch im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für die Selbstkontrolle umweltbezogener Unternehmenswirtschaft. Näheres hierzu berichtete zum Abschluß der Tagung Prof. Dr. *Ryuji Yamamoto* (Tokyo), der zum Thema „Lehren aus dem Umweltrecht für das Allgemeine Verwaltungsrecht in Japan“ sprach. Der Referent stellte in geschliffener deutscher Sprache heraus, daß aus der Perspektive des Verwaltungsrechts für die Effektivität des Umweltschutzes der Partnerschaftsgedanke bzw. der Kooperationsgedanke unverzichtbar sei. Er werde, so führte *Yamamoto* aus, in Japan vor allem bei der Umweltverträglichkeitsprüfung angewendet. Der Unternehmer sei durch das UVP-Gesetz beauftragt, alle Informationen über involvierte eigene und fremde Umweltinteressen bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit seiner Produktion zu verarbeiten. In diesem Sinne „kooperiere“ er mit dem Staat. Seine Verantwortung sei in Japan sogar einen Schritt weiter als in Deutschland ausgebaut: Auch die das UVP-Verfahren abschließende Bewertung sei ihm auferlegt. Dementsprechend würden aber auch höhere rechtliche Anforderungen an den kooperierenden Unternehmer gestellt. Nachgedacht werde außerdem über die organisationsrechtliche Regelung der behördlichen Stellungnahmen zur Umweltverträglichkeitsprüfung.

Daneben hob *Yamamoto* auf die Probleme des Vollzugsdefizits der Umweltverwaltung ab. Das Allgemeine Verwaltungsrecht in Japan entwickle als Antwort darauf eine Vielfalt von Sanktionen bzw. Steuerungsinstrumenten neben den klassischen Mitteln des Befehls und des Zwanges. Zum Abbau der Vollzugsdefizite würden vor allem Instrumente der ökonomischen Lenkung (Subventionen und Beiträge) sowie Informationen seitens der Verwaltung (Warnungen und Empfehlungen) und weiteres informales Handeln eingesetzt. Interessant seien darüber hinaus die Konsequenzen aus fehlgeschlagenem informalem Handeln: Umweltbehörden veröffentlichten häufig die Tatsache der Unfolgsamkeit eines Unternehmers gegen ihre informale Anleitung, um diesen zur Gehorsamkeit zu zwingen. In diesem Zusammenhang hob *Yamamoto* ferner hervor, wie das Verwaltungsverfahren- und Organisationsrecht auf die Lösung emissionsbezogener Konflikte ausgerichtet würden. Von besonderer Bedeutung sei dabei die Einrichtung von Kommissionen, die befugt seien, auf Antrag Privater bei Konflikten aus privaten sowie öffentlichen Emissionen zu vermitteln – ein Instrument, das in den USA wie in Deutschland unter dem Stichwort der „Mediation“ diskutiert wird. In Japan ist diese geltendes Recht: Die Kommissionen vermitteln, gleichen aus, versuchen zu schlichten oder sie bescheiden schließlich. Das Verfahren fungiert einerseits als Alternative zum Zivilprozeß, andererseits bereitet es Verwaltungsmaßnahmen oder eine entsprechende Gesetzgebung vor. Auch organisationsrechtlich seien diese Kommissionen interessant, denn sie seien – wie *Yamamoto* hervorhob – personell und funktional von der hierarchischen Verwaltungsorganisation unabhängig. Im Falle der Bescheiderteilung führten sie quasi-gerichtliche Verfahren mit öffentlicher und mündlicher Anhörung durch.

IV. BILANZ UND AUSBLICK

Der oben berichtete Rechtsvergleich im öffentlichen Recht hat die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllt. Nach Analyse der Referate und Diskussionen wird erkennbar, daß einerseits bei der Öffnung der Verfassungen für eine internationale Zusammenarbeit ein großer Unterschied zwischen den beiden Staaten besteht. Während für Deutschland der Übergang von einer „geschlossenen“ zur „offenen“ Verfassungsstaatlichkeit einen ersten Höhepunkt erreicht hat, lassen sich in Japan allenfalls erste Tendenzen zur *offenen Verfassungsstaatlichkeit* erkennen. Diese entwickelt sich nicht von ungefähr, betrachtet man die jüngere Geschichte Japans, aus dem Wachstum regionalpolitischer Verantwortung – hierfür steht zuletzt der neue Sicherheitspakt mit Korea und Taiwan – und der damit verbundenen Diskussion um die zukünftige Wehrverfassung. Der für Japan speziell in diesem Politikfeld erkennbare Widerspruch zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit, der vor allem außerhalb Japans und namentlich in Singapur und Korea kritisch wahrgenommen wird, wirft die Frage nach einer Modernisierung der rechtsstaatlichen Verfassung ebenso auf, wie er das Problem der Wirkkraft von Verfassungen einerseits binnenstaatlich und andererseits „nach außen“ in Erinnerung ruft. Während auf diese Weise die japanische Verantwortung für internationale Beziehungen hinsichtlich ihres Beitrags zur internationalen Sicherheit verfassungsrechtlich „honoriert“ zu werden beginnt, bleiben dagegen die verfassungstextliche Öffnung gegenüber den ökonomischen und sozialen Herausforderungen der globalen und regionalen Wirtschaftsentwicklung und auch die Reaktion auf die internationalen Umweltschutzbelange zurückhaltend.

Anders scheinen die Dinge bei der Entwicklung des *Verwaltungsrechts* zu liegen. In beiden Staaten verdeutlicht der Blick auf einzelne Aufgabenfelder und deren verwaltungsrechtliche Steuerung, daß sich das Staatsbild wandelt und der *kooperative Staat* in den Vordergrund tritt. Allerdings haben die Vorträge und die Diskussionen zugleich erkennen lassen, daß der oberflächliche Blick auf allfällige Modernisierungstendenzen in beiden Staaten leicht zu Fehldeutungen der öffentlich-rechtlichen Entwicklung führen mag. Unter der Oberfläche existieren durchaus gegenläufige Regelungsansätze. Dies gilt einerseits für das Umwelt- und Informationsrecht, wo unterschiedliche Verständnisse von Umwelt und Informationsbedarfen existieren und dementsprechend divergierende bzw. fortgeschrittenere Problemlösungen in Japan praktiziert werden. Stärker als in Deutschland und (noch) in der EU läßt sich für Japan auch ein industriepolitisches Design der Wirtschaft erkennen. Jenseits dessen bestehen zwar gleichgelagerte Probleme mit der Konzentrationskontrolle im Wirtschaftssektor. Umgekehrt herrscht hingegen in Japan, was das Kommunalrecht anbelangt, noch immer ein streng zentralistisches Muster der Verantwortungsteilung vor. Nicht von ungefähr suchen deshalb gerade im Kommunalrecht japanische Wissenschaftler nach Veränderungschancen mit Blick auf die dezentralisierte deutsche kommunale Selbstverwaltung.

Alles in allem hat die Konferenz vor dem Hintergrund der Internationalisierung ein vielfältiges Bild der Verfassungsstaatlichkeit Deutschlands und Japans sowie der Entwicklung des Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrechts in beiden Staaten gezeichnet. Bei dessen Betrachtung stellt sich mehr noch für Japan als für Deutschland die Frage, in welchem Maß sich ein Nationalstaat von rechtlich zentralisierter Verantwortung und Kompetenzzuweisung lösen muß, um im Internationalisierungsprozeß zu bestehen, und inwieweit offene Verfassungsstaatlichkeit dafür eine unverzichtbare Voraussetzung bildet. Fortschritte bei der Antwort hierauf werden auf einer zweiten Konferenz im Jahr 2001, die unter Beteiligung der Volksrepublik China und Südkoreas in Tokyo durchgeführt werden soll, zu ermitteln sein.