

Die Corporate Governance der *dokuritsu gyōsei hōjin* Eine deutsche Perspektive

*Klaus Gresbrand**

- I. Zur Einleitung: Entwicklung und Begriff der DGH
 - 1. Historischer Abriss
 - 2. Begriff und Typen der DGH
 - 3. Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht
- II. Corporate Governance der DGH
 - 1. Leiter
 - 2. Prüfer
 - 3. Weitere Organmitglieder (Direktoren)
 - 4. Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht
- III. Verhältnis der DGH zum Staat
 - 1. Finanzierung der DGH
 - 2. Kontrolle durch den Staat (1) – Der PDCA-Kreislauf
 - 3. Kontrolle durch den Staat (2) – Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten der Ministerien und des Parlaments
 - 4. Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht
- IV. Schlussbetrachtung

I. ZUR EINLEITUNG: ENTWICKLUNG UND BEGRIFF DER DGH

Der Versuch, die japanische Bezeichnung *dokuritsu gyōsei hōjin* wörtlich ins Deutsche zu übertragen, endet bei einer sperrigen Bezeichnung. *Dokuritsu* bedeutet Selbständigkeit, *gyōsei* beschreibt die (öffentliche) Verwaltung und *hōjin* schließlich heißt juristische Person. Die *dokuritsu gyōsei hōjin* ist also eine „selbständige juristische Person der öffentlichen Verwaltung“. Um dieses Wortungetüm zu vermeiden und gleichzeitig der Verlockung zu widerstehen, einen deutschrechtlich aufgeladenen Begriff wie den der Anstalt oder der Körperschaft öffentlichen Rechts ins Spiel zu bringen, soll auf eine Übersetzung verzichtet und stattdessen schlicht die Abkürzung „DGH“ verwendet werden.¹ Um dem deutschen Leser den Erstzugriff zu erleichtern, kann gleichwohl vorweg-

* Klaus Gresbrand arbeitet als Rechtsanwalt bei der Deloitte Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH in Düsseldorf

1 Nicht immer ist eine deutsche Übersetzung japanischer Fachtermini sinnvoll, vgl. etwa auch W. PAPE, *Gyoseishido und das Anti-Monopol-Gesetz in Japan* (Köln 1980) 5 ff., der auf die Übersetzung des Terminus *gyōsei shidō* (*administrative guidance*) ins Deutsche verzichtet. Im Englischen hat sich für die DGH überwiegend der Begriff *incorporated administrative*

genommen werden: Von den Organisationsformen des öffentlichen Rechts in Deutschland ist die Anstalt öffentlichen Rechts der DGH wohl am ähnlichsten. Denn weder ist die DGH eine Stiftung (solche existieren in Japan als von der DGH separate Rechtsform) noch erfüllt die DGH eine Selbstverwaltungsfunktion, die sie in die Nähe der Körperschaften öffentlichen Rechts rücken würde. Ähnlich wie die (rechtsfähige) Anstalt wird die DGH durch Erlass eines DGH-spezifischen Spezialgesetzes gegründet und dient der – möglichst effizienten – Erfüllung öffentlicher Zwecke.

Allerdings gibt es auch zahlreiche Unterschiede zwischen der Anstalt öffentlichen Rechts und der DGH, von denen einer sogleich aufgezeigt werden soll: Während das deutsche Anstaltsrecht mangels eines allgemeinen Strukturgesetzes² bisweilen als recht unzugängliche Materie erscheint, basiert das DGH-System auf einem Rahmengesetz (nachfolgend: RahmenG),³ welches für alle DGH verbindliche Bestimmungen enthält und damit einen strukturierten Zugriff auf das Recht der DGH spürbar erleichtert. Bevor hierauf im Folgenden näher eingegangen wird, soll zunächst ein kurzer Einblick in die Entstehungsgeschichte der DGH vermittelt werden.

1. *Historischer Abriss*

Die formale Entstehung des DGH-Systems lässt sich auf den Erlass des RahmenG im Jahr 1999 zurückführen. Indessen hat die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch vom Staat verselbständigte juristische Personen in Japan eine lange Geschichte und reicht weit vor die Einführung des DGH-Systems zurück.

a) *Rezeption deutschen Anstaltsrechts*

Als ein früher Vorläufer der DGH kann eine öffentlich-rechtlich verfasste Rechtsform mit der Bezeichnung *eizō-butsu (hōjin)* angesehen werden. Diese Rechtsform war im zeitlichen Zusammenhang mit der umfassenden Rezeption deutschen Rechts durch den japanischen Staat während der Meiji-Ära (1868-1912) eingeführt worden und wird von namhaften japanischen Rechtswissenschaftlern wie *Shiono* auf die deutsche öffentliche

-
- agency* durchgesetzt, den die DGH auch selbst verwenden, vgl. etwa die Homepage der DGH für Wasserwirtschaft (*Dokuritsu gyōsei hōjin mizu shigen kikō*) <http://www.water.go.jp/>.
- 2 Hierzu hat es durchaus Vorarbeiten gegeben. Der Entwurf eines groß angelegten Bundesorganisationsgesetzes, in welchem die Rechtsstellung der öffentlichen Anstalten wie folgt geregelt werden sollte: „Anstalten dienen durch ihr Personal und ihre Sachmittel gesetzlich festgelegten Zwecken“, und das ferner allgemeine Organisationsvorschriften zu drei Verfassungsmodellen öffentlicher Anstalten vorsah, ist jedoch nie geltendes Recht geworden; ebenso wenig die dem vorgehenden Initiativen, vgl. R. LOESER, Das Bundes-Organisationsgesetz (Baden-Baden 1988) 103 ff. und 279. Zu den – gerade in Hinblick auf das Recht der öffentlichen Anstalten augenfälligen – Vorteilen eines Bundesorganisationsgesetzes vgl. DERS. (Fn. 2) 298 ff.
 - 3 *Dokuritsu gyōsei hōjin tsūsoku-hō*, Gesetz Nr. 103/1999 i.d.F. des Gesetzes Nr. 66/2014.

Anstalt als Vorbild zurückgeführt.⁴ In der Tat offenbart sich eine gewisse Nähe zum deutschen Konzept der Anstalt öffentlichen Rechts in dem Umstand, dass diese Rechtsform sowohl als juristische Person (*eizō-butsu hōjin*) als auch ohne eigene Rechtspersönlichkeit (*eizō-butsu*) existiert.⁵ Eine eher indizielle aber gleichwohl reizvolle Parallele liegt ferner darin, dass die Rechtsform der *eizō-butsu hōjin* anfangs nur auf Shintō-Schreine, also auf religiöse Einrichtungen, angewandt wurde.⁶ Auch über den deutschen Anstaltsbegriff berichtet von Gierke, dass dieser mit Ausklang des Mittelalters in der „Kirche und ihren zahlreichen Instituten zuerst ausgebildet“ wurde.⁷ Vor allem aber zeigen sich in der Begriffsdefinition unübersehbare Ähnlichkeiten. Bis in die heutige japanische Verwaltungsrechtslehre hinein hat sich ein an O. Mayers berühmte Anstaltsdefinition⁸ erinnern-des Begriffsverständnis erhalten: Uga definiert die *eizō-butsu (hōjin)* als

„von einem Verwaltungsträger zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks bereitgestellte Gesamtheit von persönlichen und dinglichen Mitteln“.⁹

Vor diesem Hintergrund wird man die *eizō-butsu (hōjin)* gleichsam als „japanische Anstalt öffentlichen Rechts“ ansehen können. In der aktuellen Verwaltungsrechtswissenschaft Japans hat das Konzept der *eizō-butsu (hōjin)* indessen an Bedeutung verloren.¹⁰

b) Die Sonderkörperschaften

Mit Beginn der Shōwa-Ära (1926-1989) und insbesondere zur Umsetzung der japanischen (Kriegs-)Wirtschaftspolitik wurden in Japan unter anderem sog. Verwaltungs-

-
- 4 H. SHIONO, *Gyōsei hōgaku ni okeru hōjin-ron no henshen* [Entwicklung der Lehre zur juristischen Person in der Verwaltungsrechtslehre], in: *Nihon Gakushi* in *kiyō*/Transactions of the Japan Academy 56/2 (2002) 50. Von anderen Autoren wird die *eizō-butsu hōjin* als öffentliche Stiftung (*kō no zaidan hōjin*) bezeichnet, vgl. etwa T. MINOBE, *Gyōsei hō satsuyō* [Kompendium des Verwaltungsrechts], Band 1 (Tōkyō 1936) 541.
 - 5 Vgl. K. UGA, *Gyōseihō gaisetsu III – soshiki-hō/kōmu-in-hō/kōbutsu-hō* [Verwaltungsrecht III – Verwaltungsorganisationsrecht/Staatsbedienstetenrecht/Recht der öffentlichen Sachen] (3. Aufl., Tōkyō 2012) 490 f.
 - 6 SHIONO (Fn. 4) 50. Auch MINOBE (Fn. 4) 542 nennt im Jahr 1936 nur Schreine (*jingū oyobi jinja*) als Beispiele von *eizō-butsu hōjin*.
 - 7 O. VON GIERKE, in: Holtzendorff (Hrsg.), *Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, Zweiter Teil, Rechtslexikon, Zweiter Band (Leipzig 1881) 419 und 422.
 - 8 „Staatliche Mittel, sächliche wie persönliche, welche der Erfüllung je eines gewissen öffentlichen Zweckes bestimmt und vereinigt sind, bilden je eine öffentliche Anstalt (*service public*)“, O. MAYER, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Nachdruck der Erstausgabe von 1886 (Goldbach 1998) 225.
 - 9 UGA (Fn. 5) 490.
 - 10 So UGA (Fn. 5) 491, der unter anderem darauf hinweist, dass das Verhältnis zwischen *eizō-butsu* und Nutzern vormals als typisches Beispiel eines „besonderen Rechtsverhältnisses“ (*tokubetsu kenryoku kankei*) genannt wurde. Auch hierin offenbart sich eine Parallele zum Recht der öffentlichen Anstalt und der Diskussion um das besondere Gewaltverhältnis. Gleichwohl deutet UGA an, dass die *eizō-butsu hōjin* als Stiftung öffentlichen Rechts (*kōhō-jō no zaidan hōjin*) aufzufassen sei.

körperschaften (*kei'ei zaidan*, kurz *eidan*) durch Spezialgesetze gegründet.¹¹ Die gewaltige logistische Aufgabe des Wiederaufbaus Japans nach Ende des zweiten Weltkrieges wurde sodann gleichsam zum Startschuss für die Gründung einer Vielzahl weiterer staatlich gegründeter und kontrollierter juristischer Personen für verschiedenste Aufgabenbereiche,¹² deren Hauptzweck darin bestand, die geschwächte Privatwirtschaft beim raschen Wiederaufbau der Infrastruktur des Landes zu unterstützen. Die *ad hoc* erfolgende Schaffung neuer Organisationsformen erschwerte die dogmatische Einordnung der neu geschaffenen juristischen Personen, die unterschiedlichste Bezeichnungen trugen. Durch die Gründung der Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (*Nippon Denshin Denwa Kōsha*), der Japan Tobacco and Salt Public Corporation (*Nippon Senbai Kōsha*) und der Japanese National Railways (*Nihon Kokuyū Tetsudō*) zwischen 1949 und 1952 wurde zudem der Typus der Öffentlichen Gesellschaft (*kōsha*) nach dem Vorbild der britischen *public corporation* eingeführt. In der Regel dürfte es sich bei den neu gegründeten Einheiten um *eizō-butsu hōjin* gehandelt haben,¹³ obwohl sie weder als solche firmierten noch in ihren Gründungsgesetzen ausdrücklich als solche bezeichnet wurden. Mit der Zeit entwickelte sich – eher aus der Verwaltungspraxis heraus denn als Akt dogmatischer Durchdringung – für die zahlreichen staatlich gegründeten juristischen Personen der Obergriff der Sonderkörperschaft (*tokushū hōjin*). Die Definition dieses Begriffes ist im Einzelnen umstritten.¹⁴ Die wohl zumeist verwendete

-
- 11 Die *eidan* wurden, jedenfalls teilweise, privat finanziert und zahlten Dividenden aus, wurden aber von staatlich eingesetzten Direktoren geleitet; ein Umstand, der zu der reizvollen aber im Kontext dieser Darstellung nicht im Einzelnen zu bewältigenden Fragestellung führt, ob es sich hierbei um juristische Personen des Zivilrechts oder des öffentlichen Rechts handelte, vgl. SHIONO (Fn. 4) 51 m. w. N. Zu den *eidan* gehört etwa die 1943 errichtete Teito Rapid Transit Authority (*Teito Kōsoku-dō Kōtsū Eidan*), welche bis zu ihrer Überführung in die japanische Aktiengesellschaft Tokyo Metro Co., Ltd. (*Tōkyō Chika Tetsu Kabushiki Kaisha*) im Jahre 2004 für die Verwaltung eines wesentlichen Teils des U-Bahnnetzes in Tōkyō verantwortlich war. Zwei weitere bedeutende *eidan* erfüllten Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft und Wohnungsbau, vgl. SHIONO (Fn. 4) 50. In diese Zeitspanne fällt auch die Gründung weiterer staatlich kontrollierter juristischer Personen, die teilweise unter dem Sammelbegriff der Gesellschaft besonderer Art (*tokushū kaisha*) zusammengefasst wurden.
- 12 H. SHIONO, *Gyōsei soshiki-hō no sho-mondai* [Verschiedene Probleme des Verwaltungsorganisationsrechts] (Tōkyō 1991) 3. Während im Jahre 1946 nur sechs Sonderkörperschaften existierten, stieg ihre Anzahl bis 1965 auf 104 an, UGA (Fn. 5) 271.
- 13 So etwa ausdrücklich für die Öffentliche Hauptstadtschnellstraßenkörperschaft (*Shuto Kōsoku Dōro Kōdan*) und die Öffentliche Honshū-Shikoku-Brückenkörperschaft (*Honshū Shikoku Renraku-kyō Kōdan*), SHIONO (Fn. 12) 22. Vgl. auch K. USUI, *Doitsu shōkō kaigisho to jichi gyōsei – kōkyō kumi'ai no hōri-ron* [Deutsche Industrie- und Handelskammer und Selbstverwaltung – Die Lehre von der Körperschaft öffentlichen Rechts], in: *Hitotsu-bashi Hōgaku* 2/2 (2003) 499.
- 14 Vgl. die Darstellung verschiedener Definitionsversuche aus Literatur und Verwaltungspraxis von SHIONO (Fn. 12) 5 ff. m. w. N.; SHIONO (Fn. 4) 54.

te,¹⁵ wengleich aufgrund ihrer erheblichen Weite kritisierte,¹⁶ abstrakte Definition wurde im Ergebnis wohl durch den Gesetzgeber begründet¹⁷ und wird auch bis heute von ihm genutzt, ohne dass er sie als eine ausdrückliche Legaldefinition für den Begriff der Sonderkörperschaft eingeführt hätte. Sie lautet wie folgt und umfasst

„juristische Personen, die unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund spezieller gesetzlicher Regelungen durch besonderen Gründungsakt errichtet werden“.¹⁸

Mit dem Ausklingen der Aufbauphase nach dem Kriegsende wuchs zunehmend Kritik an den Sonderkörperschaften. Hervorgehoben wurde unter anderem, dass die Sonderkörperschaften infolge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen in Japan ihren früheren Sinn verloren hätten und unzeitgemäß geworden seien,¹⁹ dass sie keine hinreichende Effizienz, Transparenz und Verantwortlichkeit gegenüber Staat oder Bürgern gewährleisteten²⁰ und oft zur lukrativen Vorruhestandsbeschäftigung für ehemalige hohe Verwaltungsbedienstete dienten – ein Phänomen, das im Japanischen als *amakudari* (lit. „Herabsteigen vom Himmel“) bezeichnet wird.²¹

-
- 15 Vgl. H. SHIONO, *Gyōsei-hō III* [Verwaltungsrecht III] (4. Aufl., Tōkyō 2012) 105; UGA (Fn. 5) 270; T. FUJITA, *Gyōsei soshiki-hō* [Verwaltungsorganisationsrecht] (Tōkyō 2005) 149; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI, *Dokuritsu gyōsei hōjin seido no kaisetsu* [Kommentar zum DGH-System] (3. Aufl., Tōkyō 2015) 19. Auf Verwendung in der Verwaltungspraxis ausdrücklich hinweisend SHIONO (Fn. 12) 5.
- 16 Y. OKAMOTO, *Dokuritsu gyōsei hōjin no seido sekkei to riron* [Design und Theorie des Systems der DGH] (Tōkyō 2008) 7 f. Über den Aspekt der Gemeinwohlorientierung eingehend SHIONO (Fn. 15) 105 f.
- 17 Vgl. hierzu SHIONO (Fn. 15) 105 m.w.N.
- 18 Vgl. etwa Art. 2 Abs. 2-2 Statistikgesetz (*Tōkei-hō*, Gesetz Nr. 53/2007). Juristische Personen, die aufgrund *allgemeiner* gesetzlicher Regelungen wie etwa denen des Gesellschafts-, Handels- oder Zivilrechts gegründet werden, sind von dieser Definition ausgeschlossen. Teilweise wird der Kreis der Sonderkörperschaften im Sinne eines bestimmten Gesetzes neben der abstrakten Definition noch abschließend durch Ministerialerlass bestimmt, etwa in Art. 106-24 Abs. 1 Staatsbedienstetengesetz (*Kokka kōmu-in-hō*, Gesetz Nr. 120/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 82/2014).
- 19 Abschlussbericht des Verwaltungsreformkomitees (*Gyōsei kaikaku kaigi saishū hōkoku*, vom 3. Dezember 1997) Abschnitt IV. 2 (2) (4); S. KITAZAWA, *Shizuka na bōsō – dokuritsu gyōsei hōjin* [Die DGH – im Stillen außer Kontrolle geraten] (1. Aufl., Tōkyō 2005) 11.
- 20 Y. HAYASHI, *Kōmu-in seido no kaikaku to dokuritsu gyōsei hōjin* [Reform des Staatsbedienstetensystems und die DGH], in: *Governance Analysis Periodical* 1 (2010) 15, formuliert prägnant: „Die Sonderkörperschaften tragen niemandem gegenüber Verantwortung (*setsu-meī sekinin*).“ Auch KITAZAWA (Fn. 19) 12; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 19.
- 21 A. MIYAWAKI, *Kokumin no zaisan wo kuimono ni suru tokushū hōjin* [Von den das Vermögen der Bürger auffressenden Sonderkörperschaften], in: *Shūkan Daiamondo* 4/6 (2002) 44; KITAZAWA (Fn. 19) 12. Auf das Phänomen des *amakudari* wird bereits bei den Gesellschaften besonderer Art hingewiesen, vgl. SHIONO (Fn. 4) 51 und 59. Siehe auch den Beitrag von JONES in diesem Heft S. 1 (*Hinweis der Redaktion*).

c) *Einführung des DGH-Systems*

Mit dem Inkrafttreten des RahmenG am 8. Juli 1999, flankiert von dem Erlass der Richtlinie zur Beförderung der Reform der zentralen Ministerialbehörde etc. (nachfolgend: DGH-Richtlinie),²² wurde im Rahmen einer groß angelegten Verwaltungsreform Japans ein Systemwechsel bewirkt, der das Ende der Sonderkörperschaften einläutete. Der Erlass des RahmenG erfolgte in Umsetzung des Grundlagengesetzes zur Reform der zentralen Ministerialbehörde etc. (nachfolgend: GrundlagenG)²³ von 1998, dessen Art. 36 die Einführung des DGH-Systems vorschreibt, und welches darüber hinaus bestimmte Grundpfeiler des DGH-Systems vorgibt.²⁴ Am 1. April 2001 entstanden die ersten 57 DGH,²⁵ deren Anzahl in den Folgejahren rapide zunahm. Viele DGH entstanden dabei durch Überführung einer vormaligen Sonderkörperschaft in das DGH-System; es gibt jedoch auch Beispiele für Ausgliederungen von vormalig direkt einem Ministerium angegliederten Organisationen in die DGH.²⁶ Gegenwärtig ist ein leichter, Rationalisierungsbestrebungen geschuldeter, Abwärtstrend in der Anzahl der DGH erkennbar, wie die nachstehende Tabelle zeigt.

*Entwicklung der Anzahl von DGH in 2001–2015*²⁷

Jahr	'01	...	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
DGH	57	...	104	101	101	99	104	104	102	101	98	98

d) *Reform des DGH-Systems*

Das DGH-System ist in Japan nicht unumstritten – insbesondere sind Stimmen laut geworden, die die Sinnhaftigkeit, Effizienz und Transparenz der DGH in Frage stellen und daran zweifeln, ob das Phänomen der *amakudari* durch die DGH wirksam eingedämmt

22 Richtlinie zur Beförderung der Reform der zentralen Ministerialbehörde etc. (*Chūō shōchō-tō kaikaku no suishin ni kansuru hōshin*), erlassen von der Zentrale zur Beförderung der Reform der zentralen Ministerialbehörde (*Chūō shōchō-tō kaikaku suishin honbu*) am 27. April 1999.

23 *Chūō shōchō-tō kaikaku kihon-hō*, Gesetz Nr. 103/1998.

24 Dem ging die Veröffentlichung des Abschlussberichts des Verwaltungsreformkomitees (*Gyōsei kaikaku kaigi saishū hōkoku*, vom 3. Dezember 1997) voraus.

25 UGA (Fn. 5) 255; Y. MORITA, *Dokuritsu gyōsei hōjin seido gairon – kenpō oyobi gyōsei-hō no kanten kara* [Grundriss des DGH-Systems – aus verfassungsrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Sicht], in: *Hōgaku kenkyū ronshū* 30/2 (2008) 236.

26 Vgl. MORITA (Fn. 25) 240 Fn. 15.

27 Bis 2014: Sowohl reguläre und besondere (*tokutei*) DGH. Im Jahre 2015: 7 V-DGH, 31 F-DGH und 60 Z-DGH (für Erläuterungen zu diesen drei Typen der DGH siehe unten, 2.b.). Quellen: A. WATABE, *Dokuritsu gyōsei hōjin kaikaku no kei'i to genjō ni tsuite* [Zu den Einzelheiten und dem gegenwärtigen Zustand der Reform der DGH], in: *Fainansu* 9 (2013) 34; MORITA (Fn. 25) 236; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 407.

werden konnte.²⁸ Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Reform eines Teils des RahmenG²⁹ erfolgte nunmehr die bislang umfassendste Reform des DGH-Systems (nachfolgend: die DGH-Reform).³⁰ Das Gesetz trat am 1. April 2015 in Kraft.³¹ Die DGH-Reform zielt unter anderem auf eine Stärkung der Corporate Governance der DGH ab und hat zudem Auswirkungen auf die Typologie der DGH, wie sogleich darzustellen ist.

2. Begriff und Typen der DGH

Der Begriff der DGH ist im RahmenG legaldefiniert. Allerdings wurde der Begriff *dokuritsu gyōsei hōjin* bereits vor Erlass des RahmenG in der rechtswissenschaftlichen Literatur verwendet.

a) Frühe Definition nach Tanaka

Begründer dieses frühen Begriffsverständnisses war *Tanaka*, der Jahrzehnte vor Einführung des heutigen DGH-Systems eine Definition des Begriffes *dokuritsu gyōsei hōjin* entwarf. Nach dem Verständnis Tanakas bezeichnet der Begriff eine juristische Person des öffentlichen Rechts (*kō-hōjin*), die

„auf der Grundlage von Spezialgesetzen, als eigene Verwaltungseinheit (*gyōsei shutai*) vom Staat oder lokalen öffentlichen Körperschaften verselbständigt, vom Staat mit einem spezifischen Zweck versehen und unter der besonderen Aufsicht des Staates stehend zur Erfüllung dieses Zweckes bestimmte öffentliche Dienste verrichtet“.³²

Tanakas Definition umfasst eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen in Japan.³³ Die Gemeinsamkeiten der unter diesem Verständnis des Begriffes *dokuritsu gyōsei hōjin* zusammenfassenden Organisationsformen reduzieren sich im Wesentlichen darauf, dass ihnen aufgrund ihres öffentlichen Zweckes eine besondere, von den privatrechtlichen Organisationsformen abweichende rechtliche Behandlung zukommt.³⁴ Die von Tanakas Definition erfasste Bandbreite von Organisationen der japanischen Verwaltung weist eine erhebliche Schnittmenge mit den eingangs erwähnten Sonderkörperschaften (*tokushū hōjin*) auf.³⁵

28 Vgl. etwa KITAZAWA (Fn. 19); K. EDA, *Dokuritsu gyōsei hōjin kaimetsu-ron* [Zur Abschaffung der DGH] in: *Voice* 4 (2008) 120.

29 *Dokuritsu gyōsei hōjin tsūsoku-hō no ichibu wo kaisei suru hōritsu*, Gesetz Nr. 66/2014.

30 Für eine Übersicht des Reformprozesses des RahmenG vgl. WATABE (Fn. 27) 32 ff.

31 Hiermit einher ging ferner der Erlass zahlreicher weiterer Gesetze, Richtlinien etc., vgl. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 427 ff.

32 J. TANAKA, *Shinpan gyōsei-hō* [Verwaltungsrecht (Neuaufgabe)] Band 2 (2. Aufl., Tōkyō 1976) 199; dem folgend etwa I. SATŌ, *Gyōsei soshiki-hō* [Verwaltungsorganisationsrecht] (Tōkyō 1994) 214; siehe ferner R. YAMAMOTO, *Dokuritsu gyōsei hōjin* [DGH], in: *Jurisuto* 1161 (1999) 127 f.

33 Vgl. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 5; OKAMOTO (Fn. 16) 4.

34 TANAKA (Fn. 32) 199.

35 YAMAMOTO (Fn. 32) 128; OKAMOTO (Fn. 16) 4.

Indessen ist die DGH im Sinne des RahmenG gerade kein Oberbegriff, unter dem sich eine heterogene Gruppe unterschiedlichster Organisationsformen verbirgt, sondern stellt eine eng umrissene neue Rechtsform in der japanischen Verwaltungsorganisation dar. Daher ist die Definition des Begriffes *dokuritsu gyōsei hōjin* von Tanaka aus heutiger Sicht zu weit. Sie kann seit der Einführung des DGH-Systems nach dem RahmenG zwar noch vergleichend herangezogen werden, ist jedoch angesichts der mit dem RahmenG eingeführten gesetzlichen Definition des DGH-Begriffes missverständlich und muss bei Verwendung daher stets in den korrekten rechtshistorischen Kontext gesetzt werden.³⁶

b) *Begriff und Typologie der DGH nach dem RahmenG*

Art. 2 Abs. 1 RahmenG enthält eine Legaldefinition des Begriffes der DGH. Die Vorschrift lautet wie folgt:

„Die *dokuritsu gyōsei hōjin* nach diesem Gesetz ist eine juristische Person, die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes und ihres jeweiligen Spezialgesetzes als juristische Person zur Verwirklichung mittelfristiger Ziele,³⁷ als staatliche juristische Person zur Forschung und Entwicklung³⁸ oder als verwaltungsausführende juristische Person³⁹ errichtet wurde, und deren Zweck es ist, Aufgaben oder Geschäfte effektiv und effizient durchzuführen, deren zuverlässige Wahrnehmung vom Standpunkt des öffentlichen Interesses – etwa der Stabilität der Lebensweise der Bevölkerung oder der Sozioökonomie etc. – erforderlich ist, deren Wahrnehmung unmittelbar durch den Staat selbst nicht erforderlich ist, und bei denen – falls die Durchführung dem privaten Bereich überlassen würde – die Befürchtung bestünde, dass ihre Wahrnehmung nicht sichergestellt ist, oder deren Wahrnehmung durch eine Einheit in monopolisierter Form erforderlich ist“.

Im Einzelnen ergeben sich hieraus folgende Merkmale der DGH:

- Juristische Person,
- Zugehörigkeit zu einem der drei DGH-Typen, und zwar der juristischen Person zur Verwirklichung mittelfristiger Ziele (nachfolgend: Z-DGH), der staatlichen juristischen Person zur Forschung und Entwicklung (nachfolgend: F-DGH) oder der verwaltungsausführenden juristischen Person (nachfolgend: V-DGH),
- Errichtung nach den Bestimmungen des RahmenG und des jeweiligen Spezialgesetzes (letzteres vergleichbar mit den sog. Anstaltsgesetzen der rechtsfähigen Anstalten öffentlichen Rechts), und
- Zweck der effizienten und effektiven Wahrnehmung von Aufgaben oder Geschäften mit folgenden Merkmalen, die kumulativ erfüllt sein müssen: (i) Zuverlässige Auf-

36 Dies dürfte unbestritten sein. Vgl. etwa YAMAMOTO (Fn. 32) 128; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 5.

37 *Chūki mokuhyō kanri hōjin*.

38 *Kokuritsu kenkyū kaihatsu hōjin*.

39 *Gyōsei shikkō hōjin*.

gabenwahrnehmung ist vom Standpunkt des öffentlichen Interesses – etwa der Stabilität der Lebensweise der Bevölkerung oder der Sozioökonomie etc. – erforderlich, (ii) Wahrnehmung unmittelbar durch den Staat selbst ist nicht erforderlich, (iii) falls die Aufgaben und Geschäfte dem privaten Bereich überlassen würden, bestünde die Befürchtung, dass ihre Durchführung nicht sichergestellt ist, *oder* die Wahrnehmung durch eine Einheit in monopolisierter Form ist erforderlich.

Die Aufgliederung in drei DGH-Typen ist ein wichtiger Aspekt der DGH-Reform und ersetzt die vormalige Zweiteilung in „reguläre“ und „besondere“ (*tokutei*) DGH.⁴⁰ Die drei DGH-Typen unterscheiden sich in erster Linie durch die Natur der ihnen übertragenen Aufgaben, ihren zeitlichen Planungshorizont, die Zielrichtung ihres Handelns und den Grad ihrer Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme:

aa) Z-DGH

Die der Z-DGH, Art. 2 Abs. 2 RahmenG, übertragenen Aufgaben sind inhaltlich nur sehr abstrakt definiert als öffentliche Aufgaben, mit Ausnahme der Aufgaben der F-DGH, welche es erfordern, aus dem Blickwinkel einer mittelfristigen Perspektive (Zeithorizont drei bis fünf Jahre) ausgeführt zu werden. Der Natur der Aufgaben entsprechend soll die Z-DGH dabei mit einer gewissen Selbständigkeit und Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme agieren. Dabei arbeitet die Z-DGH auf der Grundlage eines Plans, welcher vom Staat zur Erfüllung mittelfristiger Ziele aufgestellt wird. Zielrichtung der Z-DGH ist es, durch die Erbringung von den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechenden, vielfältigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen das Ziel der Mehrung der öffentlichen Wohlfahrt zu verfolgen. Die Z-DGH entspricht der früheren regulären DGH.

bb) F-DGH

Die von der F-DGH, Art. 2 Abs. 3 RahmenG, wahrzunehmenden Aufgaben sind im Wesentlichen öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit Wissenschaft und Technologie sowie Forschung und Entwicklung, welche es erfordern, mit mittel- bis langfristiger Perspektive erfüllt zu werden. Auch hier wird die der Natur der Aufgaben entsprechende Selbständigkeit und Unabhängigkeit der DGH betont. Die Zielerfüllung der F-DGH erfolgt auf der Grundlage einer mittel- bis langfristigen staatlichen Vorgabe (Zeithorizont fünf bis sieben Jahre). Die F-DGH soll, unter Hebung des wissenschaftlichen Niveaus, zum gesunden Wachstum der Volkswirtschaft und zum Nutzen des sonstigen Gemeinwohls bestmögliche Forschungs- und Entwicklungsergebnisse bewirken. Sie ist in ihrem Namen als staatliche Forschungseinrichtung (*kokuritsu kenkyū kaihatsu*

40 Letztere zeichnete sich insbesondere dadurch aus, dass ihr Personal den Status der Staatsbediensteten (*kokka kōmu-in*) hatte, Art. 51 RahmenG a.F.

hōjin) auszuweisen.⁴¹ Der Typus der F-DGH wurde durch die DGH-Reform neu geschaffen.

cc) V-DGH

Die Aufgaben der V-DGH, Art. 2 Abs. 4 RahmenG, sind öffentliche Aufgaben, die es erfordern, in engem Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit des Staates und unter staatlicher Weisung oder sonstiger staatlicher Beteiligung verlässlich ausgeführt zu werden. Die zu erreichenden Ziele werden auf der Grundlage einer Einjahresplanung vom Staat festgelegt. Zielrichtung des Handelns der V-DGH ist die korrekte und verlässliche Aufgabenwahrnehmung. Im Gegensatz zur Z-DGH und F-DGH sind Organmitglieder und Mitarbeiter der V-DGH Staatsbedienstete (*kokka kōmu-in*).⁴² Die V-DGH entspricht im Wesentlichen der früheren besonderen DGH.

a) Exkurs: DGH-ähnliche Rechtspersonen

Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, dass es neben den DGH im Sinne des RahmenG weitere, der DGH ähnliche Rechtspersonen gibt. Zu nennen sind insbesondere die mit Rechtspersönlichkeit versehenen staatlichen Universitäten (*kokuritsu daigaku hōjin*), die Inter-University Research Institute Corporation (*Daigaku Kyōdō Riyō Kikan Hōjin*) sowie das Japan Legal Support Center (*Nihon Shihō Shi'en Sentā*). Diese Rechtspersonen unterfallen nicht dem RahmenG, weisen aber vergleichbare Strukturen auf und werden daher teilweise als „DGH im weiteren Sinne“ bezeichnet.⁴³ Die in diesem Beitrag gemachten Ausführungen beziehen sich nur auf die DGH im Sinne des RahmenG, also die DGH im engeren Sinne. Ebenfalls nicht näher behandelt wird hier die regionale DGH (*chihō dokuritsu gyōsei hōjin*), die auf der Ebene der japanischen Präfekturen angesiedelt ist.

3. Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht

Das deutsche Anstaltsrecht ist von einem mittlerweile über einhundert Jahre dauernden Ringen um eine eindeutige Definition des Anstaltsbegriffes geprägt: Im Preußischen Allgemeinen Landrecht wurde der Begriff „Anstalt“ noch eher im Sinne von „Handlung/Veranstaltung“ verwendet.⁴⁴ Frühe rechtswissenschaftliche Arbeiten zum Anstalts-

41 Art. 4 Abs. 2 RahmenG. Für Forschungseinrichtungen, von denen besondere Spitzenleistungen auf internationalem Niveau erwartet werden, sind weitere spezialgesetzliche Regelungen vorgesehen, vgl. A. WATABE, *Dokuritsu gyōsei hōjin kaikaku ni tsuite* [Zur Reform der DGH], in: *Fainansu* 9 (2014) 16, auf die im Rahmen dieses Beitrags jedoch nicht eingegangen wird.

42 Art. 51 RahmenG.

43 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 13.

44 Tatsächlich scheinen die Begriffe Anstalt und Veranstaltung synonym verwandt worden zu sein. So werden in § 1 II 12 des Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 (ALR) die

begriff, etwa die Ausführungen von *F. F. Mayer*, verorten diesen im Recht der öffentlichen Sachen und nennen u.a. „Straßen und Flüsse“ als Beispiele.⁴⁵ Noch in den 1960er Jahren wurde teilweise vertreten, dass öffentliche Anstalten die Rechtsform einer GmbH haben können.⁴⁶ Bis heute kann nicht einmal aus der Bezeichnung einer Organisation als „Anstalt“ mit Sicherheit darauf geschlossen werden, dass es sich auch um eine solche handelt,⁴⁷ und noch immer wird der Bedeutungsgehalt des Anstaltsbegriffes in der Rechtsliteratur kontrovers diskutiert, ohne dass der Gesetzgeber durch Einführung einer allgemein verbindlichen Legaldefinition oder eines allgemeinen Organisations- und Strukturgesetzes bundesweit verbindliche Festlegungen in dieser Hinsicht getroffen hätte.⁴⁸

Der Blick auf die Geschichte der japanischen Verwaltungsorganisation und insbesondere auf den Begriff der Sonderkörperschaft zeigt, dass auch dem japanischen Verwaltungsorganisationsrecht begriffliche und dogmatische Unschärfen nicht fremd sind. Bei der Einführung des DGH-Systems konnte indessen durch die verbindliche Legaldefinition im RahmenG ein zentraler Anknüpfungspunkt und ein gutes Stück Rechtssicherheit erarbeitet werden.⁴⁹ Gleichwohl ergeben sich im Kontext des Begriffs der DGH Abgrenzungsfragen: Ist die DGH eine *eizō-butsu hōjin*? Ist sie eine Sonderkörperschaft (*tokushū hōjin*)? Gute Gründe sprechen dafür, beide Fragen zu bejahen.

In der japanischen Literatur wird teilweise kritisiert, dass die Legaldefinition der DGH eine trennscharfe Abgrenzung von den Sonderkörperschaften nicht ermögliche.⁵⁰

Schulen und Universitäten als „Veranstaltungen des Staates“ bezeichnet, vgl. H. JECHT, *Die öffentliche Anstalt* (Berlin 1963) 11.

45 F. F. MAYER, *Grundsätze des Verwaltungsrechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht sowie auf neuere Gesetzgebung und bemerkenswerthe Entscheidungen der obersten Behörden zunächst der Königreiche Preußen, Bayern und Württemberg* (Tübingen 1862) 202.

46 JECHT (Fn. 44) 80 ff.

47 Eindrucksvolle Beispiele sind die vormalige Bundesanstalt für Arbeit oder die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, die beide in der Literatur als Körperschaften öffentlichen Rechts – also gerade nicht als Anstalten – aufgefasst werden, vgl. H. MAURER, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (18. Aufl., München 2011) 619 und 621; A. CHEN, *Öffentlich-rechtliche Anstalten und ihre Nutzung* (Baden-Baden 1994) 18 ff. m.w.N.

48 Siehe Fn. 2 zu den gescheiterten Versuchen einer solchen Kodifikation auf Bundesebene. Auf Landesebene existiert eine Legaldefinition des Anstaltsbegriffes in § 41 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein: „Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sind von einem oder mehreren Trägern der öffentlichen Verwaltung errichtete Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit einem Bestand an sachlichen Mitteln und Dienstkräften Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.“ Im Rahmen des Entwurfes einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg war ebenfalls eine umfassende Kodifikation des Anstaltsrechts einschließlich einer Begriffsdefinition enthalten, diese wurde jedoch nicht verabschiedet, vgl. JECHT (Fn. 44) 19.

49 Durch Art. 10 RahmenG ist ferner abgesichert, dass nur eine nach dem RahmenG gegründete DGH auch als solche bezeichnet werden darf.

50 K. HAREYAMA, *Dokuritsu gyōsei hōjin to wa nani deshōka (1)* [Was ist die DGH? (1)] in: Fuke/Hamakawa/Hareyama (Hrsg.), *Dokuritsu gyōsei hōjin – sono gaiyō to mondai-ten* [Grundriss und Problempunkte der DGH] (Tōkyō 1999) 6.

Andere Autoren schließen die DGH von vornherein aus dem Kreis der Sonderkörperschaften aus.⁵¹ Indessen ist davon auszugehen, dass die DGH eine Sonderkörperschaft *ist*. Denn die DGH wird – und dies ist das weithin anerkannte Definitionsmerkmal der Sonderkörperschaften – auf der Grundlage eines Einzelfallgesetzes, namentlich des jeweiligen Spezialgesetzes, durch den Staat gegründet. Mithin ist der Begriff der Sonderkörperschaft das *genus proximum* und der der DGH die *differentia specifica*.⁵² Es mag merkwürdig erscheinen, dass die DGH, die ja gleichsam als Antithese zu den Sonderkörperschaften konzipiert worden ist, selbst eine Sonderkörperschaft ist. Mit Blick auf den weiten Begriff der Sonderkörperschaft ist dies jedoch nicht zu vermeiden. Im Ergebnis erkennt auch der japanische Gesetzgeber dies an: Dort, wo in gesetzlichen Vorschriften DGH und „klassische“ Sonderkörperschaften voneinander getrennt werden sollen, nimmt er die DGH ausdrücklich aus dem Kreis der sonstigen durch oder aufgrund eines Spezialgesetzes gegründeten juristischen Personen (sprich: Sonderkörperschaften) aus.⁵³

Weniger diskutiert wird hingegen die Frage, ob es sich bei der DGH auch um eine „japanische Anstalt mit Rechtspersönlichkeit“ (*eizō-butsu hōjin*) handelt. Geht man von vorstehend genannter Definition nach der japanischen Literatur aus, wäre dies grundsätzlich zu bejahen. Denn die DGH ist eine Gesamtheit von persönlichen und dinglichen Mitteln und wird von einem Verwaltungsträger zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks errichtet. Zu einem anderen Ergebnis würde man wohl nur mit der Argumentation gelangen, dass die Einordnung der DGH als *eizō-butsu hōjin* ausgeschlossen ist, weil die DGH als eigene, separate Rechtsform konzipiert wurde. Doch dies schließt bereits deren Einordnung als Sonderkörperschaft nicht aus und ist ein dogmatisch unbefriedigendes Argument.

Aus der jüngsten Reform des DGH-Begriffs, insbesondere der DGH-Typologie, lassen sich weitere Erkenntnisse über Theorie und Praxis der Verwaltungsorganisation ableiten: Für das deutsche Anstaltsrecht ist der Umstand kennzeichnend, dass Rechtsfragen zu einzelnen Anstalten in aller Regel nur mit gewissem Aufwand, namentlich anhand einer eingehenden Auslegung der jeweils einschlägigen Errichtungs- und Organisationsgesetze beantwortet werden können, und aufgrund der Mannigfaltigkeit der Ausgestaltungen insbesondere zur Leitung und Kontrolle der Anstalt nur in begrenztem Umfang verallgemeinerbare Aussagen zu treffen sind. Im Kontrast hierzu gibt das RahmenG der DGH eine feste Grundstruktur, und selbst die DGH-spezifischen Spezialgesetze sind in der Praxis bis in die Gliederung und einzelne Formulierungen hinein auffallend gleich gestal-

51 UGA (Fn. 5) 270.

52 So auch FUJITA (Fn. 15) 149.

53 Vgl. etwa Art. 4 Nr. 15 des Gesetzes über die Einrichtung des Innenministeriums (*Sōmu-shō setchi-hō*, Gesetz Nr. 91/1999 i.d.F. des Gesetzes Nr. 75/2014), Art. 106-24 Abs. 1 Staatsbedienstetengesetz (*Kokka kōmu-in-hō*, Gesetz Nr. 120/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 82/2014) oder Art. 2 Abs. 2-2 Statistikgesetz (*Tōkei-hō*, Gesetz Nr. 53/2007). Siehe auch DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 19.

tet.⁵⁴ Indessen zeigt die DGH-Reform, dass die vormals nur zweigleisige Ausprägung der DGH der Bandbreite der von ihr zu erfüllenden Aufgaben nicht gerecht wurde.⁵⁵ Die aus der DGH-Reform resultierende Auffächerung der DGH in drei Aufgabenbereiche bringt das DGH-System zwar noch nicht in die Nähe der „Artenvielfalt“ des deutschen Anstaltsrechts, zeugt aber von der Wichtigkeit eines gewissen Gestaltungsspielraums. Ebenso aufschlussreich wie die vorgenommenen Unterteilungen sind die unterlassenen: So hatte eine frühere Regierungskommission im Jahre 2012 noch eine Aufgliederung in sieben Funktionstypen mit jeweils eigenen Besonderheiten vorgeschlagen.⁵⁶

II. CORPORATE GOVERNANCE DER DGH

Im Folgenden soll auf die – auch im deutschen Anstaltsrecht seit der Finanzkrise wieder intensiver untersuchte⁵⁷ – innere Organisationsverfassung, die Corporate Governance, der DGH eingegangen werden.

Im Gegensatz zur deutschen Anstalt öffentlichen Rechts bestehen für die Organisationsverfassung der DGH in Form des RahmenG ausdrückliche gesetzliche Vorgaben zur inneren Ausgestaltung.⁵⁸ Durch das RahmenG ist insbesondere das Vorhandensein eines

54 Die Uniformität der Spezialgesetze ist so ausgeprägt, dass es eine allgemeine Kommentierung zu den Spezialgesetzen gibt, vgl. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 339 ff.

55 Vgl. auch WATABE (Fn. 41) 21 f.

56 Die vorgeschlagenen Bereiche waren: Forschung, Kultur, universitätsbezogene Aufgaben, Finanzwirtschaft, Internationales, Ausbildung und öffentliche Verwaltung, vgl. Bericht über die Revision des Systems und der Organisation der DGH (*dokuritsu gyōsei hōjin no seido (to) soshiki no minaoshi ni tsuite*, herausgegeben vom Unterkomitee zur Reform der DGH (*Dokuritsu Gyōsei Hōjin Kaikaku Ni Kansuru Bunka-kai*) am 19. Januar 2012) 3 ff.

57 Vgl. etwa M. LUTTER, Zur Rechtmäßigkeit von internationalen Risikogeschäften durch Banken der öffentlichen Hand, in: Betriebs-Berater 16 (2009) 786 ff.; U. GROOTERHORST, Unzulässigkeit einer Haftungserleichterung für Mitglieder des Verwaltungsrats von Landesbanken in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts, in: ZIP – Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5 (2011) 212 ff.; T. EHLERS, Die Haftung von Verwaltungsratsmitgliedern öffentlich-rechtlicher Anstalten gegenüber der Anstalt und Außenstehenden (Baden-Baden 2012); T. DÜNCHHEIM/K. GRESBRAND, Aktuelle Probleme des Anstaltsrechts unter besonderer Berücksichtigung öffentlicher Bankenanstalten, in: Verwaltungsarchiv 2 (2014) 182 ff.

58 In der Literatur ist anerkannt, dass beim Erlass eines Spezialgesetzes in gewissem Umfang Abweichungen von den allgemeinen Vorgaben des RahmenG zulässig sind. So ist etwa die kapitalmäßige Beteiligung Privater, obwohl im RahmenG nicht näher geregelt, grundsätzlich zulässig, vgl. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 57. Aus der Praxis vgl. Art. 6 Abs. 1 des Spezialgesetzes der Japan Aerospace Exploration Agency (*Dokuritsu gyōsei hōjin uchū kōkū kenkyū kaihatsu kikō-hō*, Gesetz Nr. 61/2002 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014), wonach eine Beteiligung sowohl der Regierung als auch Dritter am Grundkapital (*shihon-kin*) der DGH ausdrücklich vorgesehen ist. Indessen sind nach wohl vorherrschender Auffassung keine Abweichungen von bestimmten Kernkonzepten der DGH möglich. Zu nennen sind hierbei insbesondere die Systematik von Zielsetzung und nachträglicher Erfolgskontrolle oder die proaktiven Informationspflichten, vgl. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 141 (die 2. Aufl. 2004, dort S. 141, verweist hierzu auf die in Art. 38 GrundlagenG geregelten Elemente des DGH-Systems).

Leiters (*chō*) als oberstes Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan und mindestens eines Prüfers (*kanji*) als Überwachungsorgan vorgesehen.⁵⁹ Der Leiter kann nach den Maßgaben des jeweiligen Spezialgesetzes durch „weitere Organmitglieder“ (*hoka no yakuin*) unterstützt werden.⁶⁰ Sofern keine gesetzlichen Vorgaben (RahmenG, Spezialgesetz ...) bestehen, liegt die nähere Ausgestaltung der inneren Organisation der DGH einschließlich der Anzahl⁶¹ der bestellten „weiteren Organmitglieder“ und ihres Aufgabenkreises allein im Ermessen des Leiters.⁶² Im Folgenden sollen die Organe der DGH näher beleuchtet werden.

1. Leiter

Der Leiter (*chō*) ist das gesetzliche Vertretungs- und oberste Leitungsorgan der DGH.⁶³ In jeder DGH gibt es stets *einen* Leiter, Personenmehrheiten sind unabhängig von der Größe der DGH und der Komplexität ihrer Aufgaben nicht vorgesehen.⁶⁴ Während das RahmenG den Begriff Leiter (*chō*) verwendet, ist die Festlegung seiner Bezeichnung in der konkreten DGH dem jeweiligen Spezialgesetz überlassen.⁶⁵ Häufig wird in der Praxis die schon bei den Sonderkörperschaften verwendete Bezeichnung Vorstandsvorsitzender (*riji-chō*) verwendet.⁶⁶

a) Ernennung, Amtszeit, Abberufung

Der Leiter wird direkt durch den Minister des jeweils für die DGH zuständigen Ministeriums ernannt.⁶⁷ Nach der DGH-Reform verlangt das RahmenG nunmehr ausdrücklich

59 Das RahmenG verwendet für Leiter und Prüfer den Oberbegriff des Organmitglieds (*yakuin*), vgl. Art. 18 Abs. 1 RahmenG.

60 Das sonstige Personal der DGH, welches keine Organstellung innehat, fällt unter den Oberbegriff des Mitarbeiters (*shokuin*), vgl. Art. 26 RahmenG.

61 Die maximale Anzahl ist im jeweiligen Spezialgesetz geregelt.

62 S. OKAMOTO, *Dokuritsu gyōsei hōjin no sōsetsu to un'ei – eikoku ējēnshī to no hikaku wo tsūjite* [Gründung und Betrieb der DGH im Vergleich zur britischen agency] (Tōkyō 2002) 23. Das zuständige Ministerium muss jedoch über Veränderungen in der inneren Ausgestaltung informiert werden. Kritisch zur erheblichen Flexibilität in der konkreten Ausgestaltung der DGH etwa Y. ODAGAWA, *Dokuritsu gyōsei hōjin de wa donna soshiki ga kangaerareteiru no deshōka* [Welche Organisationsformen sind für die DGH vorgesehen?] in: Fuke/Hamakawa/Hareyama (Fn. 50) 41 f.

63 Art. 19 Abs. 1 RahmenG.

64 Art. 18 Abs. 1 RahmenG. Gleichwohl dürfte dem Gesetzgeber des betreffenden Spezialgesetzes eine ausnahmsweise Abweichung hiervon gestattet sein. Denn die Konzentration der Leitung der DGH auf eine einzige natürliche Person dürfte nicht ein so bedeutender Grundsatz des DGH-Systems sein, dass sich eine Abweichung nicht rechtfertigen ließe. Schließlich dürfte die Anzahl der Leiter der DGH auch nicht zu den Kerncharakteristika des DGH-Systems gehören; sie ist insbesondere auch nicht in Art. 38 GrundlagenG vorgegeben.

65 Art. 18 Abs. 3 RahmenG.

66 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 63, wo auch der Titel des Museums- oder Bibliotheksleiters (*kanchō*) als weiteres Beispiel für die Bezeichnung des Leiters genannt wird.

67 Art. 20 Abs. 1 RahmenG.

vom zuständigen Minister, die für eine transparenzwahrende Auswahl eines geeigneten Kandidaten für die Position des Leiters (wie auch des Prüfers) notwendigen Vorkehrungen zu treffen, wobei insbesondere die öffentliche Ausschreibung als geeignete Maßnahme genannt wird.⁶⁸

Die Amtszeit des Leiters ist in der Regel an den für den jeweiligen DGH-Typus wesentlichen Zeithorizont bei der Zielvorgabe gekoppelt.⁶⁹ Der zuständige Minister kann den Leiter vorzeitig abberufen, wenn dieser aufgrund von Krankheit nicht in der Lage ist sein Amt auszuführen, seine Pflichten verletzt oder aus sonstigen Gründen als zur Ausübung seines Amtes nicht mehr geeignet befunden wird.⁷⁰ Pflichtverletzungen sind insbesondere Verstöße gegen das RahmenG, ein Spezialgesetz oder ministeriale Aufsichtsmaßnahmen.⁷¹ Als Beispiel für sonstige Gründe werden etwa Handlungen genannt, die zum Verlust des öffentlichen Vertrauens in die DGH führen.⁷² Schließlich kann der zuständige Minister den Leiter auch dann abberufen, wenn die Aufgabenerfüllung durch die DGH sich aufgrund unzureichender Diensterfüllung durch den Leiter verschlechtert und es als unangebracht erscheint, den Leiter seine Aufgaben weiter wahrnehmen zu lassen.⁷³ Diese Regelung zielt insbesondere darauf ab, eine persönliche Verantwortung des Leiters (und der im Übrigen von der Vorschrift erfassten Organe) für die Erreichung der Zielvorgaben herzustellen, die für die jeweilige DGH formuliert wurden.⁷⁴

b) *Persönliche Voraussetzungen*

Die persönlichen Voraussetzungen für den Leiter sind in Art. 20 Abs. 1 RahmenG festgelegt. Dieser lautet wie folgt:

Der zuständige Minister ernennt den Leiter aus dem Kreis der folgenden Personen:

1. Personen, die über einen hohen Stand von Wissen und Erfahrung in Bezug auf die Aufgaben und Geschäfte der betreffenden DGH verfügen,
2. alternativ hierzu Personen, die die Aufgaben und Geschäfte der betreffenden DGH in angemessener und effizienter Weise leiten können.

In der Literatur werden als Beispiel für das Kriterium Nr. 1 Personen genannt, die bereits in der betreffenden DGH selbst oder aber in Unternehmen oder Forschungseinrichtungen mit einem gleichen Wirkungsbereich wie die betreffende DGH gearbeitet ha-

68 Art. 20 Abs. 3 RahmenG.

69 Artt. 21, 21-2 und 21-3 RahmenG. Bei der Z-DGH ergibt sich damit eine Amtszeit von drei bis fünf Jahren, bei der F-DGH von fünf bis sieben Jahren und bei der V-DGH eine im Spezialgesetz nach Jahren zu bestimmende Amtszeit.

70 Art. 23 Abs. 2 RahmenG.

71 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 101.

72 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 101.

73 Art. 23 Abs. 3 RahmenG. Der zuständige Minister *muss* den Leiter ferner abberufen, sobald dieser gegen die Inkompatibilitätsregel aus Art. 22 RahmenG verstößt, vgl. Art. 23 Abs. 1 RahmenG.

74 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 101 f.; OKAMOTO (Fn. 62) 33.

ben.⁷⁵ Als Beispiel für Nr. 2 werden Manager aus der Privatwirtschaft oder Management-Consultants genannt.⁷⁶

Die Vorschrift muss als missglückt bezeichnet werden: Ein wörtliches Verständnis der Vorschrift würde zu dem merkwürdigen Ergebnis führen, dass eine Person, die über einen hohen Stand von Wissen und Erfahrung in Bezug auf die Aufgaben und Geschäfte der betreffenden DGH verfügt (Art. 20 Abs. 1 Nr. 1 RahmenG) auch dann zum Leiter bestellt werden kann, wenn sie die Aufgaben und Geschäfte der betreffenden DGH *nicht* in angemessener und effizienter Weise leiten kann (Art. 20 Abs. 1 Nr. 2 RahmenG). Denn Nr. 1 und Nr. 2 sind sprachlich eindeutig als alternative – und nicht kumulative – Voraussetzungen ausgestaltet.⁷⁷ Die japanische Rechtsliteratur behilft sich mit einer ergänzenden Auslegung und wendet beide Voraussetzungen im Ergebnis kumulativ an.⁷⁸ Dies wird damit begründet, dass nach Art. 3 Abs. 1 RahmenG von der DGH eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung verlangt wird und ferner nach Art. 23 Abs. 3 RahmenG eine Abberufung von Organmitgliedern möglich ist, wenn die DGH aufgrund unzureichender Aufgabenerfüllung des Organmitglieds ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllt. Hieraus leitet die Literatur ab, dass es somit grundsätzliche persönliche Ernennungsvoraussetzung von Organmitgliedern sei, dass diese über ausreichend Wissen und Erfahrung verfügen *und* die Aufgaben und Geschäfte der betreffenden DGH in angemessener und effizienter Weise leiten können.⁷⁹

Ergänzend enthält Art. 22 RahmenG eine Inkompatibilitätsregelung, nach der bestimmte Mitarbeiter (insbesondere: Staatsbedienstete) der Regierung nicht gleichzeitig Organmitglied einer DGH sein können.⁸⁰ Durch Spezialgesetz kann, in Abhängigkeit von den von der DGH zu erfüllenden Aufgaben, eine hiervon abweichende Inkompatibilitätsregelung bestimmt werden.⁸¹

75 Stimmen in der Literatur weisen darauf hin, dass die in Art. 20 Abs. 1 Nr. 1 RahmenG formulierten persönlichen Voraussetzungen eine Ernennung von ehemaligen Mitarbeitern der Verwaltung zu Leitern von DGH ermöglichen und somit zum Fortbestand des viel kritisierten Systems der *amakudari* beitragen können, vgl. (noch zur nunmehr abgeschafften besonderen DGH) Y. KAWAMURA, *Dokuritsu gyōsei hōjin no shokuin* [Die Mitarbeiter der DGH] in: Fuke/Hamakawa/Hareyama (Fn. 50) 149. Siehe auch KITAZAWA (Fn. 19) 18 f.

76 OKAMOTO (Fn. 62) 23.

77 So auch OKAMOTO (Fn. 62) 34.

78 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 81. Unklar bleibt, ob die kumulative Anwendung auch beim Prüfers erfolgen soll. Da Art. 23 Abs. 3 RahmenG, auf dessen Vorschrift die Auffassung sich maßgeblich stützt, gerade *nicht* auf den Prüfer anwendbar ist, muss dies wohl verneint werden. Wohl a. A., da mit dem Wortlaut von strenger Alternativmöglichkeit der Voraussetzungen in Nr. 1 und Nr. 2 ausgehend OKAMOTO (Fn. 62) 34.

79 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 81.

80 Näher hierzu DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 98 f.

81 Vgl. etwa Art. 9 des Spezialgesetzes der Management Organization for Postal Savings and Postal Life Insurance (*Dokuritsu gyōsei hōjin yūbin chokin kan'i seimei hoken kanri kikō-hō*, Gesetz Nr. 101/2005 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014, nachfolgend: Spezialgesetz der Management Organization). Siehe auch Abschnitt III. 9. (5) DGH-Richtlinie.

Auch wenn das RahmenG dies nicht in letzter Ausdrücklichkeit regelt, ist davon auszugehen, dass der Leiter eine natürliche Person sein muss.⁸²

c) Rechte und Pflichten

Der Leiter ist berechtigt und verpflichtet, die DGH zu vertreten und ihre Geschäfte zu führen.

aa) Vertretung der DGH

Er vertritt die DGH im Außenverhältnis.⁸³ Jedoch können der Leiter und sonstige vertretungsberechtigte Organe der DGH diese nicht in Angelegenheiten vertreten, bei denen ein Interessenkonflikt zwischen einem von ihnen und der DGH besteht.⁸⁴ Die Regelung zielt insbesondere auf Fälle des Selbstkontrahierens ab.⁸⁵ Bei Vorliegen eines Interessenwiderspruches vertritt der Prüfer die DGH.⁸⁶ Die Regelung bewirkt, dass sowohl der Leiter als auch die sonstigen vertretungsberechtigten Organe die DGH nicht in Angelegenheiten vertreten können, in denen auch nur bei einem von ihnen ein Interessenwiderspruch vorliegt. Dies beruht auf der Überlegung, dass die sonstigen vertretungsberechtigten Organe vom Leiter ernannt werden, seinem Einfluss unterliegen und daher – gemeinsam mit ihm – als eine Interessengruppe zu sehen sind.⁸⁷ Die Prüfer hingegen werden direkt vom zuständigen Minister ernannt und unterliegen somit nicht dem Einfluss des Leiters.⁸⁸

bb) Geschäftsführung der DGH

Der Leiter ist das oberste Geschäftsführungsorgan der DGH.⁸⁹ Er ernennt, mit Ausnahme der Prüfer, die sonstigen Organmitglieder und beruft diese ab.⁹⁰ Er ernennt ferner das weitere Personal der DGH.⁹¹

82 So verlangt Art. 20 Abs. 1 RahmenG, dass es sich bei dem Leiter um eine „Person“ (*mono*) handelt, was in diesem Kontext auf eine natürliche Person hindeutet.

83 Art. 19 Abs. 1 RahmenG.

84 Art. 24 Satz 1 RahmenG.

85 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 103 f., mit Hinweis auf vergleichbare gesetzliche Regelungen im japanischen Zivilrecht.

86 Art. 24 Satz 2 RahmenG.

87 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 103.

88 Eine Sonderkonstellation kann entstehen, wenn der Prüfer wegen Art. 19 Abs. 2 RahmenG in Abwesenheit des Leiters als Vertreter der DGH fungiert, und sich hierbei ein Interessenwiderspruch bezüglich einer Angelegenheit ergibt. In diesem Fall wird vorgeschlagen, dass – soweit vorhanden – ein anderer Prüfer, der nicht zum Vertreter der DGH bestellt ist, die DGH wegen Art. 24 RahmenG vertritt, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 103 f. Unklar bleibt, was in Fällen gelten soll, in denen nur ein Prüfer bestellt wurde.

89 Art. 19 Abs. 1 RahmenG. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 64.

90 Art. 20 Abs. 3 RahmenG und Art. 23 RahmenG. Nach seiner Ernennung hat er unverzüglich den zuständigen Minister zu informieren und die Ernennung zu veröffentlichen, Art. 20 Abs. 4 RahmenG.

Vor der DGH-Reform waren im RahmenG (und in der Regel auch in den Spezialgesetzen) keine näheren Angaben zu dem in Ausübung seiner Geschäftsführungstätigkeit zu beachtenden Pflichten- oder Sorgfaltsmaßstab enthalten.⁹² Mit Einfügung des neuen Art. 21-4 RahmenG ist nunmehr für die Organmitglieder der DGH ausdrücklich eine Treuepflicht (*chūjitsu gimū*) geregelt. Demnach haben die Organmitglieder die Einhaltung der die DGH betreffenden Gesetze und sonstigen Regelungen sicherzustellen und stets im Interesse der DGH zu handeln.⁹³ Häufig bestimmen die Spezialgesetze der Z-DGH und F-DGH für deren Personal, einschließlich des Leiters, zudem eine Verschwiegenheitspflicht.⁹⁴

d) Haftung des Leiters

Die Haftung des Leiters für Verletzungen seiner Pflichten ist ein nicht nur in der Rechtsliteratur, sondern auch im öffentlichen Diskurs in Japan präsent Thema.⁹⁵ Bis zum Inkrafttreten der DGH-Reform – d.h. für die ersten 15 Jahre des Bestehens des DGH-Systems – enthielt das RahmenG keine Regelungen zur Haftung der Organmitglieder für die schuldhafte Verursachung von Schäden bei der DGH.⁹⁶ Im Ergebnis hätte man für eine persönliche Haftung von DGH-Organmitgliedern in solchen Fällen wohl nur auf das jeweilige Anstellungsverhältnis abstellen können; Analogien zu Organhaftungsvorschriften etwa des Gesellschaftsrechts sind soweit ersichtlich nicht diskutiert worden.⁹⁷ Mit der DGH-Reform ist nunmehr erstmalig für die Organmitglieder der DGH eine Organhaftung kodifiziert worden.

aa) Innenhaftung

Organmitglieder die ihre Pflichten vorsätzlich oder fahrlässig verletzen, müssen der DGH den ihr hieraus entstandenen Schaden ersetzen, Art. 25-2 Abs. 1 RahmenG.⁹⁸

91 Art. 26 RahmenG.

92 Vgl. jedoch Art. 10 des Spezialgesetzes der Management Organization, der ausnahmsweise eine ausdrückliche Regelung zur Sorgfaltspflicht (*chūi gimū*) enthält.

93 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 94.

94 Bei der V-DGH ist dies wegen Art. 53 Abs. 1 RahmenG und staatsbedienstetenrechtlicher Verschwiegenheitspflichten entbehrlich, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 275 ff. und 349. Vgl. DGH-Richtlinie Abschnitt III. 27. (1). Als Praxisbeispiel vgl. etwa Art. 11 des Spezialgesetzes der Management Organization.

95 Vgl. nur KITAZAWA (Fn. 19) 18.

96 Schon vor der DGH-Reform war die Verletzung bestimmter Vorschriften des RahmenG durch Organmitglieder mit Freiheits- und Geldstrafen sowie Bußgeldern bewehrt, Artt. 69 ff. RahmenG.

97 Im deutschen Anstaltsrecht werden solche Überlegungen durchaus angestellt, siehe etwa LUTTER (Fn. 57) 791. Der Autor steht dem eher zurückhaltend gegenüber, vgl. DÜNCHEIM/GRESBRAND (Fn. 57) 202 ff.

98 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 107.

Die Organmitglieder [...] tragen die Verantwortung gegenüber der DGH für die Kompensation von Schäden, die diese infolge einer Vernachlässigung ihrer Pflichten erleidet.⁹⁹

Ein Erlass dieser Schadensersatzpflicht ist mit Zustimmung des zuständigen Ministers möglich, der sich wiederum mit dem Innenminister (*sōmu daijin*) besprechen muss, bevor er die Zustimmung erteilt.¹⁰⁰ Ferner kann die DGH auf Grundlage von Art. 25-2 Abs. 4 RahmenG in ihrer Betriebsprozessbeschreibung (*gyōmu hōhō-sho*) eine Regelung vorsehen, nach der die DGH einem zum Schadensersatz verpflichteten Organmitglied mit Zustimmung des zuständigen Ministers und ohne Abstimmung mit dem Innenminister die Haftung erlassen darf, wenn die Umstände des Einzelfalls dies gebieten. Dies ist nur möglich, wenn das betreffende Organmitglied in guter Absicht (*zen'i*) gehandelt hat und keine schwere Pflichtverletzung vorliegt. Der Erlass ist ferner betraglich durch einen nicht erlassbaren Sockelbetrag begrenzt, der vom Innenminister festgelegt wird.

Neben der nunmehr im RahmenG kodifizierten Organhaftung kommt als weitere Grundlage für eine Innenhaftung des Leiters sein Anstellungsverhältnis in Betracht. Hier ist zwischen Z- und F-DGH auf der einen Seite und der V-DGH auf der anderen Seite zu unterscheiden. Da der Leiter der V-DGH sowie deren weitere Mitarbeiter Staatsbedienstete sind, unterfallen sie den Vorschriften des japanischen Staatsbedienstetenrechts. Staatsbedienstete und ihre Dienstherrn sind nach herrschender Auffassung nicht durch ein Anstellungsverhältnis im Sinne einer zivilrechtlich geprägten Vereinbarung (Dienstvertrag etc.) gebunden. Vielmehr entsteht durch Ernennung ein öffentlich-rechtliches Staatsbedienstetenverhältnis mit einem eigenen Katalog von Rechten und Pflichten. Das japanische Staatsbedienstetengesetz¹⁰¹ sieht einen Kanon von vier Disziplinarmaßnahmen in Fällen von Dienstpflichtverletzungen vor.¹⁰² Eine generelle Verantwortlichkeit zum Ausgleich von Schäden des Dienstherrn, die durch eine Pflichtverletzung des Staatsbediensteten entstehen, ist im Staatsbedienstetengesetz jedoch nicht vorgesehen.¹⁰³

Der Leiter der Z-DGH oder F-DGH ist indessen kein Staatsbediensteter, so dass staatsbedienstetenrechtliche Vorschriften auf ihn grundsätzlich keine Anwendung fin-

99 Die Vorschrift orientiert sich am Wortlaut der Organhaftungsregelung in Art. 111 Abs. 1 des Gesetzes betreffend allgemeine Körperschaften und allgemeine Stiftungen (*Ippan shadan hōjin oyobi ippan zaidan hōjin ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 4/2006 i.d.F. des Gesetzes Nr. 91/2014).

100 Art. 25-2 Abs. 2 und 3 RahmenG.

101 *Kokka kōmu-in-hō*, Gesetz Nr. 120/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 82/2014.

102 Vgl. Art. 82 Abs. 1 Staatsbedienstetengesetz. Die Maßnahmen sind: Verwarnung (*kaikoku*), Gehaltskürzung (*genkyū*), Suspendierung (*teishoku*) und, als *ultima ratio*, Entlassung (*menshoku*). Nähere Erläuterung der Einzelmaßnahmen bei K. TAKENOUCI/M. HASHIMOTO, *Kokka kōmu-in-hō no kaisetsu* [Kommentar zum Staatsbedienstetengesetz] (3. Aufl., Tōkyō 2006) 99 ff. und SHIONO (Fn. 15) 334 ff.

103 Spezialgesetzlich ist indessen für Staatsbedienstete unter bestimmten Voraussetzungen eine Verantwortlichkeit zum Schadensersatz bei Pflichtverletzungen in den Bereichen des öffentlichen Buchführungs- und Haushaltsrechts sowie bei der Verwaltung öffentlicher Sachen vorgesehen, vgl. SHIONO (Fn. 15) 336 ff.

den.¹⁰⁴ In der japanischen Literatur wird für diese Fälle soweit ersichtlich nicht ausdrücklich Stellung zum Vorhandensein und zur Natur eines neben der Organstellung existierenden Anstellungsverhältnisses bezogen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass durch den Akt der Ernennung und dessen Annahme durch den Leiter in Ermangelung eines beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses ein schuldrechtliches Verhältnis in Form eines Auftrags (*i'nin keiyaku*) entsteht,¹⁰⁵ wenn nicht ohnehin eine ausdrückliche vertragliche Grundlage geschaffen wurde. Werden die hieraus erwachsenden Sorgfaltpflichten (*zenkan chūi gimū*)¹⁰⁶ verletzt, drohen dem Leiter haftungsrechtliche Konsequenzen.

Schließlich kommt auch eine Haftung aufgrund deliktsrechtlicher Vorschriften in Betracht, der hier jedoch nicht näher nachgegangen werden soll.

bb) Außenhaftung

Die Außenhaftung des Leiters ist im RahmenG oder in den Spezialgesetzen nicht gesondert geregelt und folgt mithin allgemeinen Grundsätzen. Insbesondere kommt eine deliktsrechtliche Haftung gegenüber Dritten in Betracht.

Indessen verneinen die wohl herrschende Auffassung und die Rechtsprechung eine persönliche Haftung des Schädigers, sofern der Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 1 Staatsentschädigungsgesetz (nachfolgend: StaatsentschädG)¹⁰⁷ eröffnet ist.¹⁰⁸ Nach Art. 1

104 Häufig werden in Spezialgesetzen selektiv staatsbedienstetenrechtliche Vorschriften auf Organe der DGH für anwendbar erklärt, so dass die Organe zu sog. Quasi-Staatsbediensteten (*minashi kōmu-in*) werden, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 350. Dies geht auf eine entsprechende Empfehlung in Abschnitt III. 26 (2) DGH-Richtlinie zurück. Solche Anwendbarkeitserklärungen beziehen sich jedoch nur auf strafrechtliche Vorschriften, Nebenerwerbsverbote, Streikrecht etc., vgl. etwa Art. 12 des Spezialgesetzes der Management Organization.

105 Dies liegt nahe, da auch für andere Rechtsformen wie etwa die japanische Aktiengesellschaft oder öffentlich-rechtliche Rechtsformen wie Schulen (*gakkō hōjin*) oder die sozialen Wohlfahrtskörperschaften (*shakai fukushi hōjin*) von dem Bestehen eines Auftragsverhältnisses ausgegangen wird. Zur japanischen Aktiengesellschaft siehe Artt. 330, 402 Abs. 3 Gesellschaftsgesetz (*Kaisha-hō*, Gesetz Nr. 86/2005 i.d.F. des Gesetzes Nr. 90/2014). Die ausdrückliche Erklärung der Anwendbarkeit des Auftragsrechts durch das Gesellschaftsgesetz erfüllt dabei nach herrschender Auffassung eine rein klarstellende Funktion, da das Auftragsrecht auch ohne eine solche Verweisung anwendbar wäre, so etwa ausdrücklich S. IWAHARA, *Kaisha-hō komentāru 7 – kikan (1)* [Gesellschaftsgesetz Kommentar Bd. 7 – Organe (1)] (Tōkyō 2013) 422 f. mit weiteren Nachweisen.

106 S. WAGATSUMA/K. YOSHINAGA, *Minpō* [Zivilrecht] (9. Aufl., Tōkyō 2013) 136; T. WAGATSUMA/T. ARIIZUMI/A. SHIMIZU/T. TAYAMA, *Wagatsuma/Ariizumi komentāru minpō – sōsoku, bukken, saiken* [Zivilrechtskommentar Wagatsuma/Ariizumi – Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Schuldrecht] (3. Aufl., Tōkyō 2013) 1186 ff.

107 *Kokka baishō-hō*, Gesetz Nr. 125/1947.

108 Vgl. A. NISHINO, *Kokka baishō-hō komentāru* [Kommentar zum Staatsentschädigungsgesetz] (Tōkyō 2012) 86 und A. NISHINO, *Kokka baishō-hō gaisetsu* [Grundriss zum Staatsentschädigungsgesetz] (Tōkyō 2008) 20, 98 ff., der jedoch eine persönliche Haftung im Gegensatz zur herrschenden Auffassung nicht ausschließen möchte.

Abs. 1 StaatsentschädG tragen der Staat bzw. öffentliche Körperschaften gegenüber Dritten die Verpflichtung zum Ausgleich desjenigen Schadens, der diesen durch einen Staatsbediensteten in Ausübung öffentlicher Gewalt in Verrichtung seines Dienstes vorsätzlich oder fahrlässig in rechtswidriger Weise Schaden zugefügt wurde.¹⁰⁹ Die DGH ist, wie auch ihr Vorläufer die Sonderkörperschaft, eine öffentliche Körperschaft im Sinne des Art. 1 Abs. 1 StaatsentschädG.¹¹⁰ Staatsbediensteter im Sinne des StaatsentschädG ist jeder, der mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut ist. Es kommt dabei nicht darauf an, ob der Betreffende den Status eines Bediensteten (*kokka kōmu-in, chihō kōmu-in*) innehat.¹¹¹ Mithin haftet die DGH nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 StaatsentschädG für das Handeln ihres Leiters und sonstiger Organmitglieder oder Mitarbeiter ungeachtet ihres bedienstetenrechtlichen Status.¹¹² Art. 1 Abs. 1 StaatsentschädG greift jedoch nur bei Tätigkeiten, die sich als Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen.¹¹³ Ferner muss das Handeln rechtswidrig sein. Das Merkmal der Rechtswidrigkeit ist im Einzelnen umstritten. Nach der wohl vorherrschenden Auffassung kommt es für die Rechtswidrigkeit darauf an, ob die vorgenommene Handlung selbst gegen Gesetze oder sonstige Regelungen verstößt.¹¹⁴ Weiter muss der Betreffende schuldhaft, also vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt haben.¹¹⁵ Liegen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit vor, kann die DGH nach Art. 1 Abs. 2 StaatsentschädG den Schädiger in Regress nehmen.

2. Prüfer

Jede DGH verfügt über mindestens einen Prüfer (*kanji*).¹¹⁶ Ihre konkrete Anzahl wird im Spezialgesetz festgelegt.¹¹⁷ Dem Prüfer obliegt die Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der DGH. Sinn und Zweck der Position des Prüfers ist die Schaffung einer (vom Leiter) unabhängigen Kontrollinstanz zur Sicherstellung einer ordentlichen Aufgabenerfüllung

109 Der Entschädigungsanspruch wird vor den Zivilgerichten durchgesetzt, NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 19.

110 NISHINO (Fn. 108 – Kommentar) 76, 79 f.; NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 30 f.

111 NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 38 f.

112 T. FUJITA, *Gyōsei-hō nyūmon* [Einführung in das Verwaltungsrecht] (6. Aufl., Tōkyō 2013) 255.

113 NISHINO (Fn. 108 – Kommentar) 86. Im Falle von einem Tätigwerden, welches keine Ausübung öffentlicher Gewalt ist, kann eine Haftung der öffentlichen Körperschaft (z. B. der DGH) nur nach allgemeinen deliktsrechtlichen Grundsätzen sein, insbesondere auf der Grundlage der Haftung für den Verrichtungsgehilfen nach Art. 715 ZG, vgl. NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 33.

114 Nach anderer Auffassung ergibt sich die Rechtswidrigkeit daraus, dass die betreffende Handlung ein vom Recht nicht gebilligtes Resultat bewirkt, vgl. näher NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 42 ff., der sich der herrschenden Auffassung anschließt.

115 Vgl. NISHINO (Fn. 108 – Grundriss) 45 ff., 80 ff.

116 Art. 18 Abs. 1 RahmenG. Abschnitt III. 9 (2) DGH-Richtlinie sieht indessen vor, dass mehr als ein Prüfer ernannt werden soll. Dem folgt die Ausgestaltungspraxis.

117 Art. 18 Abs. 3 RahmenG.

durch die DGH.¹¹⁸ Der Prüfer als Organmitglied der DGH ist abzugrenzen vom externen Buchprüfer (*kaikai kansa-nin*) dessen Tätigkeitsbereich auf die technische Spezialmaterie der Abschlussprüfung beschränkt ist, und dessen Aufgaben in der Regel von Wirtschaftsprüfungsunternehmen wahrgenommen werden.

a) *Ernennung, Amtszeit, Abberufung*

Der Prüfer wird vom zuständigen Minister ernannt.¹¹⁹ Seine Amtszeit richtet sich nach der Amtszeit des Leiters.¹²⁰ Die Bestimmungen zur vorzeitigen Abberufung durch den zuständigen Minister gelten weitgehend auch für den Prüfer.¹²¹

b) *Persönliche Voraussetzungen*

Für den Prüfer gilt, wie für alle Organmitglieder, die Inkompatibilitätsregelung aus Art. 22 RahmenG. Einen darüber hinausgehenden ausdrücklichen Katalog persönlicher Voraussetzungen regelt das RahmenG für den Prüfer nicht.¹²²

c) *Rechte und Pflichten*

Dem Prüfer obliegt die Überwachung und Überprüfung (*kansa*) des Geschäftsbetriebs der DGH.¹²³ Dies ist als ganzheitliche Aufsicht über die Aktivitäten der DGH zu verstehen und erstreckt sich auf die finanzielle Situation der DGH sowie auch auf die Effizienz und Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung.¹²⁴ Er unterliegt der Treuepflicht aus Art. 21-4 RahmenG.

Im Rahmen der DGH-Reform sind die Prüfungsbefugnisse und -pflichten des Prüfers erweitert worden. Ausdrücklich ist nunmehr im RahmenG niedergelegt, dass der Prüfer jederzeit von den Organmitgliedern und Mitarbeitern der DGH und von ihren Tochtergesellschaften Berichte über den Geschäftsbetrieb verlangen und deren wirtschaftliche Lage überprüfen kann.¹²⁵ Auch sind bestimmte Berichte der DGH an Ministerien etc. vor Versand einer Kontrolle durch den Prüfer zu unterziehen. Leiter und Direktoren müssen den Prüfer umgehend informieren, wenn ihnen Umstände bekannt werden, die Anlass zur Befürchtung erheblicher Schäden für die DGH geben.¹²⁶ Der Prüfer wiederum hat den Leiter und den zuständigen Minister unverzüglich zu informieren, wenn er zu dem

118 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 80.

119 Art. 20 Abs. 2 RahmenG. DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 80.

120 Artt. 21 Abs. 2, 21-2 Abs. 4 und 21-3 Abs. 2 RahmenG.

121 Art. 23 Abs. 3 RahmenG ist jedoch auf den Prüfer nicht anwendbar.

122 Abschnitt III. 9. (2) DGH-Richtlinie sieht jedoch vor, dass im Falle mehrerer Prüfer mindestens einer der Prüfer eine „außenstehende“ (*gaibu*) Person sein soll.

123 Art. 19 Abs. 4 RahmenG.

124 OKAMOTO (Fn. 62) 33. Der genaue Inhalt der Überwachung und Überprüfung wird in gesonderten Vorschriften für die jeweilige DGH geregelt, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 65.

125 Art. 19 Abs. 5 und Abs. 7 RahmenG. Nur bei Vorliegen eines berechtigten Grundes (*seitōna riyū*) können sich die Tochtergesellschaften diesem Reporting widersetzen.

126 Art. 21-5 RahmenG.

Schluss kommt, dass ein Fehlverhalten von Organmitgliedern vorliegt oder zu befürchten ist, oder dass sonstige gesetzeswidrige oder „auffallend unrichtige Umstände“ (*ichiji-rushiku futōna jijitsu*) vorliegen.¹²⁷ Der Prüfer berichtet über seine Erkenntnisse in Form von Prüfungsberichten (*kansa hōkoku*); diese Berichtspflicht ist nunmehr ausdrücklich in Art. 19 Abs. 4 Satz 2 RahmenG kodifiziert, wird durch Ministerialerlasse konkretisiert und ersetzt die eher schwammige Regelung des RahmenG alter Fassung.¹²⁸

Wie zuvor dargestellt, übernimmt (einer) der Prüfer im Falle von Interessenwidersprüchen auf Seiten der sonstigen Vertretungsberechtigten die Vertretung der DGH.

d) Haftung des Prüfers

Für die Innen- und Außenhaftung des Prüfers gelten die zum Leiter gemachten Angaben entsprechend. Insbesondere gilt auch für ihn die neu kodifizierte Organhaftung nach Art. 25-2 RahmenG.

3. Weitere Organmitglieder (Direktoren)

Obligatorische Organmitglieder sind nach dem RahmenG lediglich Leiter und Prüfer.¹²⁹ Zusätzlich zu Leiter und Prüfer nennt das RahmenG noch weitere Organmitglieder (*hoka no yakuin*), die im jeweiligen Spezialgesetz festgelegt werden können.¹³⁰

In der Gestaltungspraxis werden diese weiteren Organmitglieder in aller Regel als Vorstände oder Direktoren (*riji*) bezeichnet. Eher selten sind zusätzlich zu den Direktoren noch weitere Positionen vorgesehen, etwa die des Vize-Vorsitzenden (*fuku-riji-chō*).¹³¹ Da in der Ausgestaltungspraxis die große Mehrheit der „weiteren Organmitglieder“ als Direktoren ausgestaltet sind, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Direktoren. Gleichwohl gelten die folgenden Ausführungen grundsätzlich auch für „weitere Organmitglieder“ in anderen Ausprägungen, wobei sich allerdings Unterschiede aus der dem Organmitglied zugeordneten Rolle ergeben können.

127 Art. 19-2 RahmenG. Fällt dem Buchprüfer derartiges auf, ist er nach Art. 39-2 Abs. 1 RahmenG zur unverzüglichen Unterrichtung des Prüfers verpflichtet.

128 Diese sah vor: „Der Prüfer kann, wenn er es für erforderlich hält, dem Leiter und dem zuständigen Minister auf der Grundlage seiner Prüfungsergebnisse seine Meinung mitteilen“, Art. 19 Abs. 5 RahmenG a.F.

129 Art. 18 Abs. 1 RahmenG.

130 Art. 18 Abs. 2 RahmenG.

131 Vgl. Artt. 9 Abs. 2 und 10 Abs. 1 des Spezialgesetzes der Japan Aerospace Exploration Agency (*Dokuritsu gyōsei hōjin uchū kōkū kenkyū kaihatsu kikō-hō*, Gesetz Nr. 61/2002 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014), wonach der Vize-Vorsitzende die DGH nach den Anweisungen des Vorsitzenden (= Leiters) vertritt und ihn bei der Leitung der DGH unterstützt.

a) *Ernennung, Amtszeit, Abberufung*

Typischerweise sehen die Spezialgesetze eine – in aller Regel einstellige – maximale Anzahl von Direktoren vor und überlassen die Anzahl der tatsächlich bestellten Direktoren dem Leiter.¹³² Die Direktoren werden vom Leiter ausgewählt und ernannt.¹³³

Die Bestimmungen des Art. 23 Abs. 1, 2 und 3 RahmenG zur vorzeitigen Abberufung gelten entsprechend auch für die Direktoren; die Abberufung erfolgt in ihrem Fall jedoch durch den Leiter.¹³⁴

Die Amtszeit der Direktoren ergibt sich aus den Bestimmungen des jeweiligen Spezialgesetzes.¹³⁵ Fällt ein Direktor während der Amtszeit aus, so füllt die Amtszeit seines Nachfolgers lediglich die verbleibende Amtszeit des ausgefallenen Direktors aus;¹³⁶ die Synchronizität der Amtszeiten aller Direktoren bleibt somit gewahrt.¹³⁷

b) *Persönliche Voraussetzungen*

Es gilt die Inkompatibilitätsregelung aus Art. 22 RahmenG. Ferner gelten auch die persönlichen Voraussetzungen aus Art. 20 Abs. 1 RahmenG für die Direktoren.¹³⁸ Insbesondere müssen sie in der Lage sein, die Aufgaben und Geschäfte der DGH angemessen und effizient auszuführen.¹³⁹

c) *Rechte und Pflichten*

Der konkrete Aufgabenbereich der Direktoren und anderer „weiteren Organmitglieder“ ergibt sich aus den Regelungen des Spezialgesetzes und wird auf dessen Grundlage vom Leiter im Rahmen seines Ausgestaltungsspielraums weiter ausdifferenziert. Die Spezialgesetze sehen – in typischerweise fast wortgleicher Formulierung – vor, dass die Direktoren den Leiter „*unterstützen und die Geschäfte der DGH verwalten*“.¹⁴⁰ Die Direktoren unterfallen wie alle Organmitglieder der Treuepflicht aus Art. 21-4 RahmenG.

132 Vgl. Art. 6 Abs. 2 des Spezialgesetzes des National Center for Teachers' Development (*Dokuritu gyōsei hōjin kyōin kenshū sentā-hō*, Gesetz Nr. 88/2000 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014) (maximal ein Direktor) und Art. 8 Abs. 1 des Spezialgesetzes der Japan Aerospace Exploration Agency (*Dokuritsu gyōsei hōjin uchū kōkū kenkyū kaihatu kikō-hō*, Gesetz Nr. 61/2002 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014) (maximal sieben Direktoren).

133 Art. 20 Abs. 4 RahmenG.

134 Art. 23 Abs. 4 RahmenG.

135 Artt. 21 Abs. 3, 21-2 Abs. 5 und 21-3 Abs. 3 RahmenG.

136 Artt. 21 Abs. 3, 21-2 Abs. 5 und 21-3 Abs. 3 RahmenG.

137 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 86.

138 Art. 20 Abs. 4 RahmenG.

139 Dies aus der Kündigungsregel in Art. 23 RahmenG ableitend OKAMOTO (Fn. 62) 33.

140 Vgl. etwa Art. 8 des Spezialgesetzes des Japan Sports Council (*Dokuritsu gyōsei hōjin nihon supōtsu shinkō sentā-hō*, Gesetz Nr. 182/2012 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014); Art. 8 Abs. 1 des Spezialgesetzes des Japan Arts Council (*Dokuritsu gyōsei hōjin nihon geijutsu bunka shinkō-kai-hō*, Gesetz Nr. 183/2012 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014).

Art. 19 Abs. 2 RahmenG sieht ferner vor, dass im Spezialgesetz Organmitglieder benannt werden, die den Leiter in dessen Abwesenheit vertreten. Die Spezialgesetze sehen hierfür in aller Regel den Vize-Vorsitzenden, so vorhanden, oder die Direktoren als Vertreter vor; in DGH, die keine Direktoren haben, wird der Prüfer angegeben.¹⁴¹

Die Direktoren sind nicht *per se* zur Vertretung der DGH ermächtigt. Das RahmenG geht jedoch davon aus, dass den Direktoren Vertretungsbefugnis für die DGH eingeräumt werden kann. So sieht etwa Art. 24 RahmenG ausdrücklich vor, dass neben dem Leiter noch andere Organmitglieder das Recht zur Vertretung haben können.

d) Haftung der Direktoren

Für die Innen- und Außenhaftung der Direktoren als weitere Organe gelten die zum Leiter gemachten Angaben entsprechend.

4. Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht

Im Recht der Anstalt öffentlichen Rechts gibt es im Ergebnis nur wenige Vorgaben zur Ausgestaltung der anstaltsinternen Corporate Governance. Als allgemeine Vorgabe kann hier wohl genannt werden, dass jede Anstalt öffentlichen Rechts jedenfalls ein Exekutivorgan in Form eines Kollegialorgans oder einer Einzelperson haben muss.¹⁴² In der Ausgestaltungspraxis findet sich eine Vielfalt von Ausgestaltungsformen bei den Leitungsorganen sowie verschiedenste Aufsichts- und Beiräte, Trägerversammlungen etc., zu denen sich kaum allgemeine Aussagen treffen lassen. Die Praxis des deutschen Anstaltsrechts zeigt hier deutlich die Nachteile, die aus dem Fehlen eines allgemeinen Strukturgesetzes resultieren: In den Anstaltssatzungen und -gesetzen fehlen häufig (vollständige) Regelungen zur Organhaftung. Gleichzeitig ist aber das Vorhandensein einer Organhaftung aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze, also auch in Abwesenheit ausdrücklicher Haftungsregelungen, nach wie vor umstritten.¹⁴³ Auch für sonstige Fragen wie Amtszeit und Wiederbesetzung oder die Aufgaben der einzelnen Organe kann in der Regel nur auf die konkrete Satzung oder das Anstaltsgesetz zurückgegriffen werden. Bei Regelungslücken ist der Rückgriff auf (vermeintlich) parallele gesetzliche Wertungen wie etwa die des Gesellschaftsrechts im Wege der Analogie nur in besonderen Konstellationen möglich. Unproblematischer ist die Haftung von Anstaltsorganen gegenüber Dritten, die allgemeinen Regeln folgt.¹⁴⁴

141 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 65.

142 H. WOLFF/O. BACHOF/R. STÖBER, *Verwaltungsrecht* Band 3 (5. Aufl., München 2004) 378. Vgl. schon O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht* Bd. II (1. Aufl., Leipzig 1896) 394. Für die kommunalen Anstalten sind detailliertere Vorgaben zum Vorhandensein und zur Funktion von Anstaltsorganen in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen vorgegeben, siehe etwa § 145 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz.

143 Siehe etwa EHLERS (Fn. 57); DÜNCHHEIM/GRESBRAND (Fn. 57) 200 ff.

144 Die Außenhaftung der Organmitglieder öffentlicher Anstalten folgt deliktsrechtlichen Grundsätzen, in erster Linie also § 823 Abs. 1 BGB und § 823 Abs. 2 BGB i.V.m. einem

Die allgemeinverbindlichen Regelungen zur Corporate Governance der DGH im RahmenG, insbesondere nach Einführung der Organhaftung in der DGH und Stärkung der Rolle des Prüfers, erscheinen da deutlich transparenter. Wie scharf das Schwert der neuen Organhaftung in der Praxis ist, wird davon abhängen, wie großzügig die Ministerien mit den ihnen eingeräumten Möglichkeiten zum Verzicht auf die Verfolgung von Ersatzansprüchen umgehen. Ferner lassen die Organhaftungsregelungen des RahmenG einige inhaltliche Fragen offen: So verhält sich das RahmenG nicht zur Geltung der *business judgement rule*¹⁴⁵ und regelt damit nicht ausdrücklich, welcher Haftung die Organe der DGH ausgesetzt sind, wenn der DGH Schäden entstehen, die auf einer zwar im Ergebnis nachteiligen, aber *ex ante* auf Grundlage angemessener Informationen im Interesse der DGH getroffenen unternehmerischen Entscheidung beruhen. Auch wenn bei der analogen Anwendung zivilrechtlicher Rechtsinstitute auf öffentlich-rechtliche Sachverhalte Vorsicht geboten ist, sprechen gute Gründe dafür, dass der Rechtsgedanke der *business judgement rule* auch bei der Beurteilung der Organhaftung von Leitungsorganen der DGH zum Tragen kommen kann. Diese Wertung wird in ähnlicher Form auch bei der Anstalt öffentlichen Rechts vollzogen.¹⁴⁶ Das RahmenG enthält ferner keine ausdrücklichen Regelungen zur Verjährung der Organhaftungsansprüche und zur Verteilung der Beweislast. Hier muss auf allgemeine Grundsätze zurückgegriffen werden.

Unklar bleibt schließlich, weshalb es nicht zu einer Änderung der – wie dargestellt eher unglücklichen – Vorschriften zu den persönlichen Voraussetzungen des Leiters nach Art. 20 RahmenG gekommen ist. Der Gesetzgeber hat hier anscheinend die Möglichkeit einer gesetzgeberischen Klarstellung ungenutzt gelassen.

III. VERHÄLTNIS DER DGH ZUM STAAT

Die Beziehung der DGH zum japanischen Staat soll im Folgenden kurz anhand der Kernpunkte Finanzierung und Kontrolle skizziert werden.

Schutzgesetz sowie § 826 BGB. Sind die Organmitglieder Beamte, sind die Regelungen zur Haftung bei Amtspflichtverletzung aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG anwendbar, siehe etwa EHLERS (Fn. 57) 188 ff. zu Verwaltungsratsmitgliedern.

145 Die dem US-amerikanischen Rechtskreis entstammende *business judgement rule* besagt, grob zusammengefasst, dass ein Leitungsorgan für wirtschaftlich nachteilige Folgen unternehmerischer Entscheidungen dann nicht haftet, wenn er sich vor der Entscheidung hinreichend informierte, sich nicht in einem Interessenkonflikt befand und darauf vertrauen durfte, zum Besten der Gesellschaft zu handeln. Für eine nähere Darstellung vgl. etwa G. SPINDLER, in: Goette/Habersack/Kalss (Hrsg.) Münchener Kommentar zum Aktiengesetz Band 2 (4. Aufl., München 2014) § 93 Rn. 36 ff.

146 DÜNCHHEIM/GRESBRAND (Fn. 57) 200 ff.

1. Finanzierung der DGH

Nach Art. 46 RahmenG

„kann [die Regierung] im Rahmen ihres Budgets einer DGH die für die Ausführung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel ganz oder teilweise zur Verfügung stellen“.

Sprachlich räumt das RahmenG der Regierung hinsichtlich der Finanzausstattung der DGH somit nur die Möglichkeit („kann“) der DGH-Finanzierung ein, ohne sie hierzu ausdrücklich zu verpflichten. Art. 38 Abs. 4 GrundlagenG bestimmt indessen:

„Der Staat stellt der DGH Mittel für deren Betrieb zur Verfügung und ergreift weitere erforderliche Finanzierungsmaßnahmen.“¹⁴⁷

Diese Formulierung lässt weniger Spielraum für das Unterlassen von Finanzierungsmaßnahmen. Schließlich geht auch die DGH-Richtlinie ausdrücklich davon aus, dass der Betrieb der DGH in der Regel nicht profitabel ist¹⁴⁸ und die DGH ohne externe Bezuschussung folglich nicht operieren kann. In der Literatur wird von einer *de facto* Verpflichtung des Staates zur Finanzierung der DGH ausgegangen, deren Erfüllung dem Staat durch die Ermächtigung zur DGH-Finanzierung in Art. 46 RahmenG ermöglicht wurde.¹⁴⁹

Die DGH-Richtlinie unterteilt die Arten der Finanzierung von DGH durch die öffentliche Hand in zwei Kategorien: Betriebsfinanzierung (*un'eihi kōfu-kin*) und Finanzierung von Ausstattung etc. (*shisetsu-hi-tō*).¹⁵⁰

Die Betriebsfinanzierung erfolgt, um den Betrieb der DGH zu ermöglichen.¹⁵¹ Die Betriebsfinanzierung umfasst u.a. die Personalkosten.¹⁵² Die im Rahmen der Betriebsfinanzierung gewährten Mittel stehen der DGH zur freien Verfügung, insbesondere werden von staatlicher Seite keine Vorgaben zur Verwendung der Mittel im Einzelnen gemacht.¹⁵³ Der Übertrag von im Wirtschaftsjahr nicht aufgebrauchten Beträgen aus der Betriebsfinanzierung ins nächste Jahr ist der DGH ausdrücklich gestattet.¹⁵⁴ Für die Verwendung von Überschüssen enthält Art. 47 RahmenG Einschränkungen, insbesondere dürfen Überschüsse nur in bestimmte, sichere Anlageformen investiert werden. Dies wird damit begründet, dass für die DGH als öffentliche Einrichtung eine Erwirtschaftung von Gewinnen durch das Eingehen von Investitionsrisiken mit dem Ziel der ver-

147 Ähnlich auch Abschnitt III. 21 (1) DGH-Richtlinie für Verwaltungseinheiten, nach deren Überführung in die Rechtsform der DGH „im Rahmen des staatlichen Budgets die erforderlichen Finanzierungsmaßnahmen ergriffen werden“.

148 Vgl. Abschnitt III. 21. (1) DGH-Richtlinie.

149 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 213.

150 Vgl. Abschnitt III. 21. (3) und (4) DGH-Richtlinie.

151 Abschnitt III. 21. (3) DGH-Richtlinie.

152 Abschnitt III. 21. (5) DGH-Richtlinie.

153 Abschnitt III. 21. (3) DGH-Richtlinie; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 213.

154 Abschnitt III. 21. (3) DGH-Richtlinie.

lässlichen Aufgabenerfüllung nicht in Einklang zu bringen ist, und überdies keine Gewinnerzielung um den Preis riskanter Investments von der DGH verlangt wird.¹⁵⁵

Die Finanzierung von Ausstattung etc. betrifft einmalige Kosten u.a. für die Einrichtung der DGH.¹⁵⁶ Im Gegensatz zur frei verwendbaren Betriebsfinanzierung wird die Finanzierung von Ausstattung etc. zweckgebunden gewährt.¹⁵⁷

Mit der DGH-Reform wurde ein Art. 46 Abs. 2 RahmenG eingefügt, der die DGH dazu verpflichtet, sich unter Befolgung der für sie jeweils aufgestellten Planungen und eingedenk des Umstands, dass sie durch Steuergelder etc. finanziert wird, um effizientes Wirtschaften zu bemühen. Art. 46 Abs. 2 RahmenG wirkt programmsatzartig und in Ansehung der bereits in Art. 3 RahmenG bestehenden Regelungen¹⁵⁸ redundant, verdeutlicht aber die Zielrichtung der DGH-Reform und den Wunsch nach effizientem Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel. Er legt ferner Zeugnis davon ab, dass es vor der DGH-Reform Fälle von unangemessenem Einsatz der zur Verfügung gestellten Mitteln gegeben hat.¹⁵⁹

2. Kontrolle durch den Staat (1) – Der PDCA-Kreislauf

Das DGH-System basiert auf dem Prinzip der Zielsetzung und nachträglichen Erfolgskontrolle. Dieses Prinzip wird auch als PDCA-Kreislauf bezeichnet.¹⁶⁰ Die sonstige Einflussnahme (*kan'yo*) des zuständigen Ministeriums auf den Betrieb der DGH ist eingeschränkt, um die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der DGH zu fördern.¹⁶¹ Neben der aus dem Prinzip Zielsetzung/Erfolgskontrolle erwachsenden Einflussmöglichkeiten für das zuständige Ministerium sollen umfangreiche Berichts- und Veröffentlichungspflichten der DGH Transparenz gegenüber dem Bürger bewirken und zu gesteigerter Eigenverantwortlichkeit führen.¹⁶² Diese Eigenverantwortlichkeit wird oft mit dem Begriff *setsumeï sekinin* umschrieben, was direkt übersetzt soviel wie „Erklärungs-

155 DGH-Kommentar, S. 89.w

156 Y. OKAMOTO, *Dokuritsu gyōsei hōjin no gyōmu un'ei narabi ni zaimu kaikei ni kansuru seidoteiki, rironteki kōsatsu* [Systematische und theoretische Betrachtungen zur Verwaltung und Finanzbuchhaltung der DGH], in: Chūō Daigaku Keizai Kenkyū-Jo Nenpō 32 (2001) 457.

157 OKAMOTO (Fn. 156) 457 mit näheren Angaben zu den Beweggründen der getrennten Behandlung von Betriebsfinanzierung und Ausstattungsfinanzierung; im Einzelnen ist dies wohl insbesondere die Notwendigkeit einer direkten staatlichen Kontrolle über die Verwendung der erheblichen im Rahmen der Ausstattungsfinanzierung fließenden Beträge.

158 Art. 3 RahmenG enthält, auch bereits vor der DGH-Reform, folgende Regelung: „In Anbetracht der Tatsache, dass die DGH ihre Tätigkeit im Interesse öffentlicher Belange wie etwa der Stabilität etc. des Lebens der Bürger und der Wirtschaft der Gesellschaft auszuüben hat, muss sie sich um eine angemessene und effiziente Ausübung ihrer Tätigkeiten bemühen.“

159 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 214 nennt dies ausdrücklich als Grund für die Einführung der Vorschrift.

160 PDCA steht für Plan → Do → Check → Action.

161 Vgl. Abschnitt III. 1. DGH-Richtlinie; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 319.

162 OKAMOTO (Fn. 62) 53 f.; DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 134.

verantwortlichkeit“ bedeutet und nicht mit rechtlicher Verantwortlichkeit im Sinne von Haftung gleichgesetzt werden kann.

Im Zuge der DGH-Reform ist die Rolle des Ministeriums im PDCA-Kreislauf erheblich gestärkt worden; das zuständige Ministerium führt nunmehr nicht nur die Zielsetzung, sondern auch die Erfolgskontrolle der DGH durch. Letzteres war zuvor einem separaten Gremium überlassen gewesen.

a) *Übersicht der Elemente und Beteiligten des PDCA-Kreislaufs*

Der PDCA-Kreislauf ist Kernbestandteil des DGH-Systems und weist gewisse Ähnlichkeiten mit der „*Quinquennial Review*“ der britischen *agency* auf.¹⁶³ Er besteht aus den Elementen:

Z-DGH	F-DGH	V-DGH
Betriebsprozessbeschreibung (<i>gyōmu hōhō-sho</i>)		
Bewertungsrichtlinie (<i>hyōka-tō no shishin</i>)		
Mittelfristige Ziele (<i>chūki mokuhyō</i>)	Mittel- bis langfristige Ziele (<i>chūchōki mokuhyō</i>)	Jährliche Ziele (<i>nendo mokuhyō</i>)
Mittelfristiger Plan (<i>chūki keikaku</i>)	Mittel- bis langfristiger Plan (<i>chūchōki keikaku</i>)	Betriebsplan (<i>jigyō keikaku</i>)
Jahresplan (<i>nendo keikaku</i>)		
Jährliche Bewertung		Jährliche Bewertung und Bewertung zum Ablauf einer drei- bis fünfjährigen Periode
Umfassende Prüfung zum Ablauf der Periode der mit- telfristigen Ziele	Umfassende Prüfung zum Ablauf der Periode der mit- tel- bis langfristigen Ziele	

Die Hauptbeteiligten an diesem Zielsetzungs- und Evaluationsprozess sind neben der DGH:

- Das für die jeweilige DGH zuständige Ministerium, welches die Zielsetzung der DGH vornimmt und die Zielerreichung kontrolliert,
- das Ministerium für Innere Angelegenheiten und Kommunikation (nachfolgend: Innenministerium)¹⁶⁴, welches mit der Bewertungsrichtlinie den Rahmen der Zielsetzung und -bewertung vorgibt,

163 OKAMOTO (Fn. 62) 63.

- das im Innenministerium zu bildende Bewertungskomitee (*dokuritsu gyōsei hōjin hyōka seido i'in-kai*),¹⁶⁵ dessen Mitglieder direkt vom japanischen Premierminister ernannt werden,¹⁶⁶ und welches eine übergeordnete Kontrollfunktion wahrnimmt, sowie
- die Wissenschafts- und Innovationskonferenz (*sōgō kagaku gijutsu inobēshon kaigi*) sowie weitere wissenschaftsbezogene Ausschüsse,¹⁶⁷ welche – überwiegend in beratender Rolle – an der Zielsetzung und Erfolgskontrolle der F-DGH beteiligt sind.

Zu allen Schritten des PDCA-Kreislaufs – einschließlich der Bewertung der Leistungen der DGH – sind die wesentlichen Dokumente zu veröffentlichen. Sie sind in der Regel auf den Homepages der betreffenden DGH bzw. des betreffenden Ministeriums einsehbar.¹⁶⁸

b) Betriebsprozessbeschreibung

Die Betriebsprozessbeschreibung (*gyōmu hōhō-sho*) stellt die Art und Weise dar, auf die die DGH ihre Aufgaben erfüllt. Sie wird von der DGH mit Aufnahme ihres Betriebs entworfen und bedarf der Zustimmung des zuständigen Ministers.¹⁶⁹ Sie muss seit der DGH-Reform stets ein System regeln, welches sicherstellt, dass die Organmitglieder (mit Ausnahme des Prüfers) ihre Aufgaben in gesetzmäßiger Weise erfüllen und das den angemessenen Betrieb der DGH sicherstellt; der weitere Inhalt wird durch Ministerialerlass des zuständigen Ministeriums geregelt.¹⁷⁰

c) Bewertungsrichtlinie

Die Bewertungsrichtlinie (*hyōka-tō no shishin*) ist ein durch die DGH-Reform neu hinzugefügtes Element des PDCA-Kreislaufes. Sie wird vom Innenminister unter Mitwirkung der Wissenschafts- und Innovationskonferenz entworfen und enthält Vorgaben für die Erstellung und die Bewertung der Zielvorgaben für die unterschiedlichen DGH-Typen.¹⁷¹

164 *Sōmu-shō*.

165 Wörtlich: „Komitee des Bewertungssystems der DGH“, Art. 12 RahmenG.

166 Art. 12-4 RahmenG.

167 Art. 35-4 Abs. 4 RahmenG. Diesen dürfen auch Ausländer angehören, solange sie keine Leitungs- oder Repräsentationsfunktion übernehmen und ihre Zahl ein Fünftel der Mitglieder nicht übersteigt, Art. 35-4 Abs. 5 und Abs. 6 RahmenG.

168 Die umfassenden Pflichten zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen bestehen bereits seit Beginn des DGH-Systems.

169 Art. 28 Abs. 1 RahmenG.

170 Art. 28 Abs. 2 RahmenG.

171 Artt. 28-2 und 28-3 RahmenG.

d) *Zielvorgabe und Planung der Zielerreichung*

Für jede DGH wird eine Zielvorgabe formuliert, die – je nach DGH-Typus – einen Zeithorizont von einem bis sieben Jahren hat. Bei der Z-DGH liegt der Zeithorizont der „mittelfristigen Ziele“ zwischen drei und fünf Jahren,¹⁷² bei der F-DGH kann für die „mittel- bis langfristige Ziele“ ein Zeitraum von fünf bis sieben Jahren bestimmt werden.¹⁷³ Für die V-DGH ist stets ein einjähriger Zeithorizont vorgesehen.¹⁷⁴ Die Zielvorgabe wird vom zuständigen Minister unter Anhörung des Bewertungskomitees¹⁷⁵ festgelegt. Nachträgliche Änderungen folgen dem gleichen Verfahren. Sie enthält Angaben zu den folgenden Punkten:

- Konkreter Zeitraum (entfällt bei der V-DGH),
- Vorgaben zur Steigerung der Qualität der von der DGH zu erbringenden Leistungen¹⁷⁶ (bei der F-DGH insbesondere betreffend Forschung und Entwicklung),
- Vorgaben zur Effizienzsteigerung der DGH,¹⁷⁷
- Vorgaben zur stetigen Verbesserung (*kaizen*) der finanziellen Situation der DGH¹⁷⁸ und
- sonstige Vorgaben, die für den Geschäftsbetrieb der DGH wichtig sind.

Dem Zeithorizont der Zielvorgabe entsprechend wird sodann durch die DGH mit Zustimmung des zuständigen Ministers ein Plan aufgestellt, der darstellt, wie die in der Zielvorgabe gemachten Vorgaben im Einzelnen erfüllt werden, und der zugleich Grundlage der Finanzplanung der DGH ist.¹⁷⁹ Bei Z-DGH und F-DGH wird diese Planung sodann noch auf eine detaillierte Jahresplanung heruntergebrochen.¹⁸⁰

172 Art. 29 Abs. 1 RahmenG.

173 Art. 35-4 Abs. 1 RahmenG.

174 Art. 35-9 Abs. 1 RahmenG. Allerdings soll auch hier im Ergebnis eine mittelfristige Perspektive berücksichtigt werden, Art. 35-9 Abs. 3 RahmenG.

175 Nur bei Z-DGH und F-DGH, Artt. 29 Abs. 3 und 35-4 Abs. 3 RahmenG. Bei der F-DGH auch unter Anhörung weiterer wissenschaftlicher Gremien, Art. 35-4 Abs. 4 RahmenG.

176 Nach Möglichkeit sollen dabei quantifizierbare Ziele gesetzt werden, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 124. Beispiele wären etwa die Verlängerung von Öffnungszeiten, Gebührensenkungen oder Verfahrensvereinfachungen zugunsten der Bürger.

177 Etwa der Zeiteinsatz, der für die Erledigung bestimmter wiederkehrender Teilaufgaben benötigt wird.

178 Etwa die Steigerung eigener Einnahmen oder die Optimierung von Bilanz oder Gewinn- und Verlustrechnung, DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 125.

179 Artt. 30 Abs. 1, 35-5 Abs. 1, 35-10 Abs. 1 RahmenG. Nachträgliche Änderungen und Anpassungen sind möglich.

180 Artt. 31, 35-8 RahmenG.

e) Jährliche Bewertung

Am Ende eines jeden Geschäftsjahres wird eine Bewertung der Leistungen der DGH durch den zuständigen Minister vorgenommen¹⁸¹ und der DGH sowie gegebenenfalls weiteren Beteiligten¹⁸² übersandt. Bei der Z-DGH und F-DGH umfasst die Bewertung des vorletzten und letzten Geschäftsjahrs einer mittelfristigen (bzw. mittel- bis langfristigen) Periode zudem eine Bewertung der erwarteten bzw. tatsächlichen Leistungen im Verlauf der mittelfristigen Periode in der Gesamtschau.¹⁸³ Bei der V-DGH wird zudem nach Ablauf einer durch Ministerialerlass zu bestimmenden Periode von drei bis fünf Jahren der Grad der Umsetzung von den für diese Periode in der Jahresplanung festgelegten Effizienzsteigerungen ermittelt.¹⁸⁴

Vor Einholung der jeweiligen Bewertung führt die DGH eine Selbstbewertung durch und berichtet dem zuständigen Minister hierüber.¹⁸⁵ Die Bewertungsergebnisse sind von der DGH sowohl in ihrer Planung als auch in Form stetiger Verbesserung des allgemeinen Betriebsablaufs angemessen zu berücksichtigen.¹⁸⁶

f) Umfassende Prüfung zum Ablauf der Periode der Zielvorgabe

Bei der Z-DGH und F-DGH wird zum Ablauf der mittelfristigen bzw. der mittel- bis langfristigen Periode gleichsam die Gretchenfrage gestellt: In der Zeit zwischen dem Abschluss der Bewertung des vorletzten Geschäftsjahrs der Periode der Zielvorgabe und dem Ende der Periode der Zielvorgabe nimmt der zuständige Minister eine umfassende Prüfung der DGH und ihrer Leistungen vor, wobei er ausdrücklich auch die Frage der Notwendigkeit einer (unverminderten) Fortsetzung des Betriebs der DGH und des Fortbestehens der DGH als solcher prüfen muss. Auf der Grundlage dieser Prüfung ergreift der zuständige Minister sodann die erforderlichen Maßnahmen, gegebenenfalls einschließlich der Verlagerung bestimmter Aufgaben der DGH auf andere Verwaltungseinheiten, der Abschaffung bestimmter Aufgaben der DGH oder der vollständigen Auflösung der DGH.¹⁸⁷

181 Artt. 32, 35-6 bzw. 35-11 RahmenG.

182 Bei der vorletzten jährlichen Bewertung vor Ende der Periode der Zielvorgabe (bei der V-DGH: bei jeder jährlichen Bewertung) wird das Bewertungskomitee informiert und muss, sofern es dies für notwendig hält, dem zuständigen Minister gegenüber Stellung nehmen, Artt. 32 Abs. 4 und 5, 35-6 Abs. 7 und 8 bzw. 35-11 Abs. 6 und 7 RahmenG. Bei der F-DGH sind die in Art. 35-4 RahmenG genannten wissenschaftlichen Gremien anzuhören, Art. 35-6 Abs. 6 RahmenG.

183 Artt. 32 Abs. 1, 35-6 Abs. 1 bzw. 35-11 Abs. 1 RahmenG. Weicht bei der F-DGH die Amtszeit des Leiters von der Periode des mittel- bis langfristigen Ziels ab, Art. 21-1 RahmenG, wird eine zusätzliche Bewertung für die Amtszeit des betreffenden Leiters erstellt, Art. 35-6 Abs. 2 RahmenG.

184 Art. 35-11 Abs. 2 RahmenG.

185 Artt. 32 Abs. 2, 35-6 Abs. 3 bzw. 35-11 Abs. 3 und 4 RahmenG.

186 Art. 28-4 RahmenG.

187 Artt. 35 Abs. 1, 35-7 Abs. 1 RahmenG.

Über diese Maßnahmen ist das Bewertungskomitee zu informieren, welches gegebenenfalls hierzu gegenüber dem zuständigen Minister und in bestimmten Fällen auch gegenüber dem Premierminister Stellung zu nehmen hat und vom zuständigen Minister Berichterstattung über den Stand der Maßnahmen verlangen kann.¹⁸⁸ Das Bewertungskomitee kann in bestimmten Fällen dem Premierminister empfehlen, sein umfassendes Aufsichts- und Direktionsrecht (etwa gegenüber dem zuständigen Minister) auszuüben.¹⁸⁹ Bei der F-DGH sind zu der Prüfung betreffend Angelegenheiten der Forschung und Entwicklung die in Art. 35-4 RahmenG genannten wissenschaftlichen Konferenzen und Ausschüsse anzuhören.¹⁹⁰

3. Kontrolle durch den Staat (2) – Sonstige Einwirkungsmöglichkeiten der Ministerien und des Parlaments

Es gehört zu den Wesensmerkmalen des DGH-Systems, dass das jeweils zuständige Ministerium nur begrenzten Einfluss auf die DGH ausüben kann. Ursprünglich sollte die DGH nach Empfang ihrer Zielvorgabe für die Dauer der Periode der Zielvorgabe weitgehend frei von staatlicher Kontrolle agieren können.¹⁹¹ Von diesem Grundsatz ist das DGH-System durch die DGH-Reform ein Stück weit abgerückt, insbesondere wurde erstmals ein verbindliches Weisungsrecht des zuständigen Ministers gegenüber der DGH in das RahmenG eingeführt.¹⁹²

a) Verbindliche Weisungen durch den zuständigen Minister

Sofern es der zuständige Minister es auf der Grundlage der jährlichen Bewertungsergebnisse für notwendig hält, kann er die Z-DGH und F-DGH nunmehr zur Ergreifung erforderlicher Verbesserungsmaßnahmen verbindlich anweisen.¹⁹³ Das reformierte RahmenG räumt dem zuständigen Minister gegenüber der Z-DGH und der F-DGH ferner ein verbindliches Weisungsrecht in Fällen vorliegenden oder befürchteten rechts-

188 Artt. 35 Abs. 2 bis 6, 35-6 Abs. 3-7 RahmenG.

189 Artt. 35-2, 35-8 RahmenG.

190 Art. 35-6 Abs. 2 RahmenG.

191 Freilich wurde bereits bei der Entwicklung des DGH-Systems darauf verwiesen, dass das in der japanischen Verfassung verankerte Demokratieprinzip ein gewisses Mindestmaß staatlichen Einflusses verlangt, vgl. Abschlussbericht des Verwaltungsreformkomitees (*Gyōsei kaikaku kaigi saishū hōkoku* vom 3. Dezember 1997) Abschnitt IV. 2. (2) (1).

192 Teilweise sahen die Spezialgesetze schon vor der DGH-Reform ministeriale Weisungsrechte vor. Hierbei handelte es sich jedoch in der Regel um inhaltlich eng begrenzte Ausnahmefälle, vgl. Art. 17 Abs. 1 des Spezialgesetzes der Japan Foundation (*Dokuritsu gyōsei hōjin kokusai kōryū kikin-hō*, Gesetz Nr. 137/2002), Art. 13 Abs. 1 des Spezialgesetzes des National Institute of Health and Nutrition (*Dokuritsu gyōsei hōjin kokuritsu kenkō eiyō kenkyū-jo-hō*, Gesetz Nr. 80/1999) und Art. 14 Abs. 1 des Spezialgesetzes des National Institute of Occupational Safety and Health (*Dokuritsu gyōsei hōjin rōdō anzen eisei sōgō kenkyū-jo-hō*, Gesetz Nr. 81/1999). Ferner sieht der jeweilige Abs. 2 dieser Vorschriften vor, dass die Weisung *nicht* befolgt werden muss, wenn es hierfür einen „berechtigten Grund“ (*seitōna riyū*) gibt.

193 Artt. 32 Abs. 6, 35-6 Abs. 9 RahmenG.

widrigen oder unrichtigen (*fusei*) Verhaltens der DGH, ihrer Organe oder ihrer Mitarbeiter ein. Der zuständige Minister kann der DGH ferner dann Weisungen erteilen, wenn er dies aufgrund grober Unangemessenheiten im Betrieb der DGH für notwendig hält, und das öffentliche Wohl ohne sein Eingreifen Schaden nehmen würde.¹⁹⁴ Bei der V-DGH, die im Vergleich noch enger an das zuständige Ministerium angebunden ist, besteht für den zuständigen Minister jederzeit die Möglichkeit, im Interesse der Erreichung der Zielvorgabe, bzw. um die ordnungsgemäße Durchführung des RahmenG und des Spezialgesetzes zu sichern, verbindliche aufsichtsrechtliche Weisungen (*kantoku meirei*) zu erteilen.¹⁹⁵

Diese im Rahmen der DGH-Reform eingeführten verbindlichen Weisungsrechte ersetzen das bislang in Art. 65 RahmenG a.F. kodifizierte Korrekturverlangen (*zesei yō-kyū*), welches vom zuständigen Minister bei erfolgten oder befürchteten Gesetzesverstößen gegenüber der DGH geäußert werden konnte und die DGH lediglich dazu verpflichtete, *irgendeine* Korrekturmaßnahme zu ergreifen und den Minister hiervon zu unterrichten. Das Fehlen eines Weisungsrechts des Ministeriums war in der japanischen Literatur teilweise als im Lichte des Rechtsstaatsprinzips unangemessen kritisiert worden.¹⁹⁶

b) *Personalhoheit über den Leiter und Prüfer*

Wie zuvor dargestellt hat der zuständige Minister die Personalhoheit über die Person des Leiters und der Prüfer.

c) *Informationsrechte*

Sofern der zuständige Minister der Auffassung ist, dass es für die ordnungsgemäße Ausführung des RahmenG erforderlich ist, kann er nach Art. 64 Abs. 1 RahmenG von der DGH Berichte über den Zustand ihres Betriebs, ihrer Vermögenslage und ihrer Verbindlichkeiten einfordern. Auch eine Begehung der Räumlichkeiten der DGH und eine Einsichtnahme in deren Unterlagen können angeordnet werden.

Zwar beschränkt sich der Wortlaut des Art. 64 Abs. 1 RahmenG auf die Ausführung des RahmenG, doch wird in der Literatur davon ausgegangen, dass auch Zweifel an der ordnungsgemäßen Ausführung des Spezialgesetzes oder sonstiger Gesetze ausreichen, um die Informationsrechte aus Art. 64 Abs. 1 RahmenG auszulösen.¹⁹⁷

194 Artt. 35-3 und 35-8 RahmenG.

195 Art. 35-12 RahmenG. Das Nichtbefolgen von Weisungen durch Organmitglieder ist mit einem Bußgeld bis 200.000 Yen (rund 1.500 Euro) bewehrt, Art. 71 Nr. 6 RahmenG.

196 SHIONO (Fn. 15) 95.

197 DGH-SEIDO KENKYŪ-KAI (Fn. 15) 319, dies ergibt sich insbesondere auch daraus, dass die seit der DGH-Reform im RahmenG verankerten Weisungsrechte des zuständigen Ministers sich auch auf die Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften durch die DGH erstrecken.

d) *Rolle des japanischen Parlaments*

Die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die DGH beschränken sich auf deren Gründung und Auflösung durch Erlass entsprechender Spezialgesetze.¹⁹⁸ Sonstige Einflussmöglichkeiten des japanischen Parlaments auf die DGH sind stark begrenzt und erschöpfen sich im Wesentlichen in Berichtspflichten der V-DGH.¹⁹⁹ Der insgesamt geringe Grad an parlamentarischer Kontrolle und an Informationsrechten des Parlaments gegenüber der DGH wird in der japanischen Literatur teilweise als unzureichend kritisiert.²⁰⁰

4. *Vergleichende Betrachtung aus deutscher Sicht*

a) *Finanzierungsverantwortung des Staates*

Hinsichtlich der Finanzierungsverantwortung des Staates lassen sich Parallelen zwischen dem deutschen Anstaltsrecht und dem DGH-System erkennen: Im deutschen Verwaltungsorganisationsrecht gilt der Grundsatz, dass diejenige Körperschaft, die eine Anstalt errichtet, sich ihrer finanziellen Verantwortung für diese nicht entziehen kann; dieser Grundsatz findet seine Ausprägung im Rechtsinstitut der Anstaltslast, welche den Träger einer Anstalt verpflichtet, diese mit ausreichenden Mitteln zu versorgen. Dies bedeutet nicht, dass die Anstalt diese Mittel von ihrem Träger einklagen kann: Die Anstaltslast wird allgemein als objektiver Rechtssatz verstanden, der keinen Anspruch der Anstalt gegen ihren Träger begründet.²⁰¹ Auch der DGH wird soweit ersichtlich kein eigener Anspruch auf Ausstattung mit Mitteln gegen den Staat eingeräumt, wobei jedenfalls im GrundlagenG davon ausgegangen wird, dass der Staat die erforderlichen Finanzierungsmaßnahmen nicht nur ergreifen darf, sondern auch *de facto* ergreift.

Deutliche Unterschiede gibt es im Hinblick auf die Haftung des japanischen Staates für Verbindlichkeiten der DGH im Außenverhältnis. Anders als in Deutschland, wo der Anstaltsträger nach den Grundsätzen der Gewährträgerhaftung den Gläubigern „seiner“ Anstalt gegenüber für die Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten einsteht, finden sich für die DGH keine entsprechenden Regelungen. Eine Absicherung von Schuldnern der DGH erfolgt daher teilweise durch separate Garantieerklärungen des japanischen Staates.²⁰²

198 Die Gründung der DGH ist in Artt. 14 ff. RahmenG geregelt. Für die Auflösung verweist Art. 66 RahmenG auf den Erlass eines entsprechenden Spezialgesetzes, ein Beispiel hierfür ist das Gesetz betreffend die Schließung des National Research Institute of Fire and Disaster (*Dokuritsu gyōsei hōjin shōbō kenkyū-jo no kaisan ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 22/2006).

199 Vgl. Art. 60 RahmenG.

200 Vgl. T. TSUNEKAWA, *Dokuritsu gyōsei hōjin ni kokkai no kanshi wa dono yō ni hoshō sareteiru no desuka* [Wie wird die Aufsicht des Parlaments über die DGH gesichert?] in: Fuke/Hamakawa/Hareyama (Fn. 50) 35 f.

201 Zur Anstaltslast und den Ausnahmen im Bereich der Bankenanstalten siehe DÜNCHHEIM/GRESBRAND (Fn. 57) 188 ff.

202 Vgl. etwa Art. 20 des Spezialgesetzes der Japan Student Services Organization (*Dokuritsu gyōsei hōjin nihon gakusei shi'en kikō-hō*, Gesetz Nr. 94/2013 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014) und Art. 17 des Spezialgesetzes des Center for National University Finance and Management (*Dokuritsu gyōsei hōjin kokuritsu daigaku zaimu kei'ei sentā-hō*, Gesetz

b) *Kontrolle durch den Staat*

Das für die DGH wesentypische Element der Zielsetzung und nachträglichen Erfolgskontrolle entstammt der Philosophie des New Public Management und wird manche Leser an die eher durchwachsene Karriere des Neuen Steuerungsmodells in Deutschland²⁰³ erinnern. Durch die DGH-Reform ist ein Stück weit von der ursprünglichen Vorstellung abgewichen worden, nach der die DGH im Zeitraum zwischen der Zielsetzung und der Erfolgskontrolle weitestgehend vor staatlichen Eingriffen geschützt ihr Werk verrichten und sich dann (erst) im Rahmen der Erfolgskontrolle an dem von ihr Erreichten messen lassen sollte. Das mit der DGH-Reform eingeführte verbindliche Weisungsrecht des zuständigen Ministers gegenüber der Z-DGH und F-DGH und die Möglichkeit aufsichtsrechtlicher Weisungen gegenüber der V-DGH bewirken eine stärkere ministeriale Kontrolle, die – mit deutschem Vokabular – nicht auf die Rechtmäßigkeit des Handelns der DGH beschränkt ist, sondern auch Elemente einer Zweckmäßigkeitkontrolle enthält.

Bei den rechtsfähigen öffentlichen Anstalten in Deutschland hingegen ist der Umfang staatlicher Kontrolle häufig auf eine Rechtsaufsicht beschränkt, so dass nur die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Anstalt geprüft wird und sie hinsichtlich der Zweckmäßigkeit ihres Handelns freie Hand hat.²⁰⁴ Anstalten, die nur der Rechtsaufsicht unterliegen, sind damit deutlich unabhängiger von direkter staatlicher Einflussnahme als die DGH. Bei Anstalten, die der Fachaufsicht unterliegen, ist hingegen auch die Zweckmäßigkeit Gegenstand der Aufsicht²⁰⁵ und damit im Ergebnis alle Aktivitäten der Anstalt, so dass diese Anstalten im Vergleich jedenfalls zur Z-DGH und F-DGH in stärkerem Maße staatlicher Kontrolle unterliegen. Die im deutschen Anstaltsrecht geführte Diskussion um die *Aufsichtsfreiheit* bestimmter Anstalten (etwa der Rundfunkanstalten und der Bundesbank) ist im DGH-System nicht erkennbar. Vor diesem Hintergrund ist erwähnenswert, dass der japanische Rundfunk- und Fernsehgigant NHK (*Nippon Hōsō Kyōkai*) eine der letzten noch existierenden Sonderkörperschaften ist und der Überführung in eine Nachfolgerechtsform harrt.

Nr. 115/2013 i.d.F. des Gesetzes Nr. 67/2014). Beschränkungen für staatliche Garantieerklärungen ergeben sich insbesondere aus Art. 3 des Gesetzes über Beschränkungen der finanziellen Unterstützung juristischer Personen durch die Regierung (*Hōjin ni taisuru seifu no zaisei enjo no seigen ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 24/1946 i.d.F. des Gesetzes Nr. 160/1999).

203 Vgl. hierzu etwa J. BOGUMIL/S. GROHS/S. KUHLMANN/A. K. OHM, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung* (Berlin 2007).

204 WOLFF/BACHOF/STOBER (Fn. 142) 379.

205 K. LANGE, *Die öffentlichrechtliche Anstalt*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 44 (1986) 199; WOLFF/BACHOF/STOBER (Fn. 142) 379.

IV. SCHLUSSBETRACHTUNG

Die Rezeption deutschen Anstaltsrechts in der Meiji-Ära bildet einen historischen Konnex zwischen der Anstalt öffentlichen Rechts und einer Vorläuferrechtsform der DGH, der *eizō-butsu (hōjin)*. Indessen sind mit der Schöpfung des DGH-Systems im deutschen und japanischen Verwaltungsorganisationsrecht unterschiedliche Wege eingeschlagen worden: Hier das über viele Jahre „gewachsene“ Anstaltsrecht, welches – Fluch oder Segen? – wenige allgemeine Regelungen kennt und unterschiedlichste Ausgestaltungen zulässt, dort das absichtsvoll „gemachte“ und vergleichsweise einheitlich strukturierte DGH-System im Geiste des New Public Management.

Bei allen Unterschieden in der rechtlichen Ausgestaltung der zwei Organisationsformen haben die an sie adressierten Erwartungen eine große Schnittmenge: Durch ihren Einsatz soll in erster Linie – und insbesondere im Vergleich zur Aufgabenerfüllung unmittelbar durch den Staat – die Effizienz und die Qualität der Aufgabenerfüllung steigen²⁰⁶ und eine Verschlankung und Entlastung des Verwaltungsapparats bewirkt werden.²⁰⁷ Gleichwohl bestehen länderspezifische Nuancen wie der wohl nur im deutschen Anstaltsrecht diskutierte Aspekt der Förderung partizipatorischer Mitwirkung²⁰⁸ und der Schaffung „staatsfreier Räume“²⁰⁹ oder der – vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen mit den Sonderkörperschaften zu sehende – besondere Fokus auf Transparenz und Eigenverantwortlichkeit der DGH.²¹⁰

Es ist nicht Ziel dieses Aufsatzes, eine abschließende Antwort auf die Frage zu geben, welchem dieser Ansätze der Vorzug zu geben ist – dafür ist schon die gesellschaftliche und politische Ausgangslage in Deutschland und Japan zu unterschiedlich. Auch sollen an dieser Stelle nicht die im Rahmen der Diskussion um das Neue Steuerungs-

206 Für die Anstalt: C. STARCK, Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Personalkörperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (Baden-Baden 1992) 73 f.; W. BERG, Die öffentlichrechtliche Anstalt, in: Neue Juristische Wochenschrift 39 (1985) 2298. Vgl. auch B. BECKER, Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis (Percha 1989) 230: Schaffung „besonderer Problemlösungskapazitäten“. Kritisch LANGE (Fn. 205) 190 f., der auf die Risiken solcher Spezialisierung hinweist. Für die DGH: OKAMOTO (Fn. 62) 3 ff.; HAYASHI (Fn. 20) 15.

207 Für die Anstalt: A. KÖTTGEN, Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 6 (1929) 105; MAURER (Fn. 47) 619. Für die DGH: OKAMOTO, (Fn. 16) 4 ff., der die japanische Verwaltung als „hypertroph“ bezeichnet. Auch HAREYAMA (Fn. 50) 3, der die Verschlankung der Verwaltung als Hauptbeweggrund für die Einführung des DGH-Systems bezeichnet.

208 STARCK (Fn. 206) 75; G. SCHUPPERT, Quangos als Trabanten des Verwaltungssystems, in: Die Öffentliche Verwaltung (1981) 157; LANGE (Fn. 205) 194 f. Im Ergebnis wohl auch BERG (Fn. 206) 2299 nach dem durch die Binnenorganisation vieler Anstalten „beachtliche Freiräume für die eigenverantwortliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch gesellschaftliche Kräfte“ geschaffen werden.

209 STARCK (Fn. 206) 75.

210 OKAMOTO (Fn. 62) 3 f.; OKAMOTO (Fn. 16) 674; A. MIYAWAKI/M. KAJIKAWA, „*Dokuritsu gyōsei hōjin*“ to wa nani ka [Was ist unter einer DGH zu verstehen?] (Tōkyō 2001) 2.

dell ausgetauschten Argumente wiederholt werden. Ein großer Vorteil des DGH-Systems aus rechtstechnischer Sicht ist zweifellos seine klare Struktur, die insbesondere dem Vorhandensein des RahmenG zu verdanken ist. Die gesetzgeberischen Versuche auf Bundes- und Landesebene in Deutschland zeigen, dass die Vorteile einer solchen Regelung auch für das deutsche Anstaltsrecht gesehen werden. So wünschenswert ein allgemeines Strukturgesetz für Anstalten öffentlichen Rechts in Deutschland wäre – der Entwurf und Erlass solcher Vorschriften gehört zu den zahlreichen *wichtigen*, aber eben nicht *dringenden* Regelungsaufgaben, die im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit des Gesetzgebers stehen.

Über die rein rechtliche Bewertung hinaus stellen sich vor dem Hintergrund der hochgradig formalisierten Leistungskontrolle der DGH spannende politische bzw. gesellschaftliche Fragen: Wie reagieren die in die Rechtsform der DGH überführten ehemaligen Sonderkörperschaften auf die mit Nachdruck vorgetragenen Effizienzerwartungen, auf die schulnotenmäßige Bewertung ihrer Leistungen²¹¹ und den auf ihr permanent lastenden Legitimitätsdruck? Provoziert all dies ein „*decoupling*“,²¹² also eine schleichende Entkopplung von formaler Struktur und zeremoniellem Bekenntnis zu den Rationalitätsgebilden (-fassaden?) des PDCA-Kreislaufs auf der einen Seite und den tatsächlichen, alltäglichen Aktivitäten der DGH auf der anderen? Oder bewirkt der Strukturwechsel, nun nochmals intensiviert durch die DGH-Reform, die gewünschten Effizienzgewinne und gesteigerte Transparenz gegenüber der Bevölkerung?

Das DGH-System verspricht, auch in Zukunft ein reizvoller Forschungsgegenstand zu sein.

ZUSAMMENFASSUNG

Die dokuritsu gyōsei hōjin (DGH) ist eine an die britische agency angelehnte Rechtsform des japanischen Verwaltungsrechts. Als Gegenentwurf zu den skandalträchtigen Sonderkörperschaften (tokushū hōjin) konzipiert, erlebt das DGH-System nunmehr – rund fünfzehn Jahre nach seiner Einführung – eine umfassende Reform.

Unter Berücksichtigung der im April 2015 in Kraft getretenen Änderungen vermittelt der vorliegende Beitrag eine Einführung in die Entstehungsgeschichte und das Recht der DGH, insbesondere ihrer Corporate Governance, und kontrastiert das DGH-System mit kurzen Einschüben zum Recht der deutschen Anstalt öffentlichen Rechts. Auf die regionale DGH (chihō dokuritsu gyōsei hōjin), die auf der Ebene der japanischen Präfekturen angesiedelt ist, wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

211 Bei der Bewertung der Leistungen einer DGH anhand ihrer Zielvorgabe werden u.a. Noten (A, B, C etc.) vergeben.

212 J. MEYER/B. ROWAN, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: *American Journal of Sociology* 83 (1977) 356 f.

SUMMARY

The dokuritsu gyōsei hōjin (DGH) is a type of legal entity under Japanese administrative law which was modeled after the British agency. Designed as a replacement for the scandal-ridden semi-governmental corporations (tokushū hōjin), the DGH-system is currently undergoing the most drastic reform of its 15-year history.

Taking into account the changes which have come into effect as of April 2015, this article provides an introduction to the history and the laws of the DGH, focusing on its corporate governance, and compares the DGH-system with the laws of the German public-law institution (Anstalt öffentlichen Rechts). The regional DGH (chihō dokuritsu gyōsei hōjin), which exists on the level of the Japanese prefectures, is not covered by this article.

