



Gesundheit oder Wirtschaft – Japans Dilemma in Pandemiezeiten

Seit einer Gesetzesreform im Februar 2021 können in Japan erstmals Sanktionen verhängt werden, wenn ein Unternehmen sich nicht an die Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Pandemie hält.

Von Mikio Tanaka

Ostasien ist im Vergleich zu westlichen Industrienationen bisher relativ gut durch die Pandemie gekommen, teilweise bedingt durch berührungsarme Lebensgewohnheiten (Essen mit Stäbchen statt Greifen von Brot mit der bloßen Hand, mit der man zuvor jemandem die Hand geschüttelt hat) und einen in der konfuzianistischen Tradition verwurzelten Obrigkeitsgehorsam. Im ostasiatischen Vergleich weist Japan jedoch verglichen mit kommunistischen Ländern und Ländern unter Quasi-Kriegsrecht, die über strenge Gesetze zur Kontrolle der Bürger verfügen, extrem hohe Infektionszahlen auf (siehe Tabelle).

1. Gesetzesnovelle 2021

Am 13. Februar 2021 trat das novellierte Gesetz über Sondermaßnahmen gegen neue Influenzaarten (GSnI) in Kraft. Das ursprüngliche GSnI war 2012 als Reaktion auf die Ausbreitung

des Influenza-Virus H5N1 erlassen worden. Da sich die Auswirkungen von H5N1 auf Japan jedoch in Grenzen hielten, beschränkte man sich auf extrem lockere Regelungen. Selbst der Notstand (§ 45 GSnI), der die strengste Maßnahme innerhalb des Gesetzes darstellt, ermöglicht es den Präfektur-Gouverneuren nur, die Unternehmen und Bürger zu bitten, ihre Wirtschaftsaktivitäten einzuschränken. Sanktionen bei Nichtbefolgung waren nicht vorgesehen.

Seit der Gesetzesnovelle im März 2020 kann das GSnI auch auf die Bekämpfung des Coronavirus angewendet werden, aber die Bestimmungen sind unverändert locker gehalten. Während der ersten Notstandsphase im April/Mai 2020 wurde den Aufforderungen auch Folge geleistet. So waren etwa in großen Tokioter Bahnhöfen wie Shinjuku in der „Golden Week“ vor einem Jahr bis zu 80 Prozent weniger Personen unterwegs als 2019. Da es sich bei den Einschränkungen der wirtschaftlichen

Internationaler Vergleich der Todesfälle pro 1 Million Einwohner

Rang	Land	Todesfälle
11	Italien	2,106,3
16	Großbritannien	1,889,8
17	USA	1,821,2
19	Spanien	1,727,1
20	Frankreich	1,700,9
42	Deutschland	1,081,6
51	Russland	882,0
54	Israel	742,6
93	Japan	114,7
115	Südkorea	39,2
130	Taiwan	25,2
154	China	3,2
155	Vietnam	0,7

Quelle: Sapporo Medical University, Stand: 23. Juni 2021

Aktivitäten theoretisch nur um „freiwillige Selbstbeschränkungen“ handelte, wurde allerdings – wenn überhaupt – auch nur eine geringe Entschädigung gezahlt.

Im weiteren Verlauf zeigte sich die Notwendigkeit, Sanktionen einzuführen, um zu vermeiden, dass es zu Ungerechtigkeiten zwischen Unternehmen kommt, die ihren Betrieb wieder aufnehmen und anderen, die sich weiterhin an die freiwillige Selbstbeschränkung halten. Dementsprechend führte das GSnl 2021 zum ersten Mal eine Sanktion für die Nichtbeschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit ein. Dazu wurde eine neue, leichter anwendbare Kategorie geschaffen, genannt „Maßnahmen zur Vermeidung der weiteren Ausbreitung des Coronavirus“ (*Man-entoboshisochi*). Der Volksmund hat sie zu „*Manbo*“ abgekürzt.

Ferner hat das GSnl 2021 Bestimmungen eingefügt, die angemessene Kompensationen für Unternehmen sowie finanzielle Unterstützung durch die Regierung vorsehen. Diese Maßnahmen sind jedoch so vage gehalten, dass es zivilprozessrechtlich unmöglich sein dürfte, bloß auf dieser Grundlage und ohne weitere Gesetzgebung eine Kompensation gerichtlich zu fordern.

Da auch nach über einem Jahr seit Ausbruch der Pandemie noch keine Sondergesetze erlassen wurden, um diverse Rechtsprobleme – und nicht nur arbeitsrechtliche Fragen, sondern zum Beispiel auch ein Moratorium im Insolvenzrecht – zu regeln, muss stets von Fall zu Fall entschieden werden. Dies führt oft zu einer Lösung zu Ungunsten der schwächeren Partei, die sich eine gerichtliche Auseinandersetzung nicht leisten kann.

Laut Statistiken des Japan Productivity Center lag die Umsetzungsrate der Telearbeit, die bei der ersten Notstandserklärung über 30 Prozent betrug, bei der dritten Notstandsphase ein Jahr später bei weniger als 20 Prozent. Das liegt nicht nur zum Beispiel an den Kosten für den Aufbau eines sicheren IT-Systems für die Telearbeit, sondern auch an der Arbeitskultur. In westlichen Ländern, wo Arbeitsinhalte häufig im Arbeitsvertrag klar geregelt sind, ist es einfacher, Arbeitnehmer je nach Tätigkeit auf Telearbeit umzustellen. In Japan sind die Arbeitsinhalte jedoch oft unklar definiert, die Aufgaben werden am Arbeitsplatz flexibel verteilt. Bei der Mitarbeiterbeurteilung spielt neben der Qualität der Arbeit der gezeigte Einsatz eine wichtige Rolle. Auch die Nutzung von Namensstempeln beim Abzeichnen von Dokumenten sowie die langsame Digitalisierung der Behörden sind Hindernisse für die Telearbeit.

2. Kritikpunkte am Gesetz von 2021

Am 27. April 2021 überschritt Japan die Marke von 10.000 Toten im Zusammenhang mit dem Coronavirus; rund 80 Prozent davon starben seit Jahresbeginn. Zum Brennpunkt entwickelte sich die Millionenstadt Osaka, wo die Bettenbelegungsrate für kritisch kranke Corona-Patienten 100 Prozent erreichte. In der Bevölkerung stiegen daher die Zweifel daran, ob das GSnl in seiner gegenwärtigen lockeren Version überhaupt geeignet sei, die Pandemie unter Kontrolle zu bringen.

Verfassungsrechtliches Spannungsfeld

Japans pazifistische Nachkriegsverfassung von 1947 enthält keinen Artikel für Kriegs- oder sonstige Notsituationen des Staates. Dazu ist die Erinnerung an die Kriegszeit, in der die Rechte des Volkes stark eingeschränkt wurden, noch zu stark im kollektiven Gedächtnis verankert. Entsprechend gibt es kein Gesetz, das Lockdowns, wie sie in anderen Ländern praktiziert werden, rechtfertigt. Sowohl die Erklärung des Notstands als auch des *Manbo* bedürfen der Zustimmung der Zentralregierung.

In der Pandemie hat sich gezeigt, dass die Präfekturen zu strikteren Maßnahmen als die Zentralregierung tendieren.

In der Pandemie hat sich gezeigt, dass Präfekturen zu strikteren Maßnahmen als die Zentralregierung tendieren. Das hängt damit zusammen, dass die Zentralregierung die Meinungen zahlreicher Interessensvertreter berücksichtigen muss, während die Gouverneurinnen und Gouverneure den Bürgern ihrer jeweiligen Präfektur nahestehen, von denen sie direkt gewählt werden. Der Regierungschef hingegen wird vom Unterhaus ernannt und hat somit nur eine indirekte Verbindung zu den einzelnen Wählern. Verfassungsrechtlich handelt es sich bei dem Gouverneurssystem um ein Präsidialsystem, in dem sich der Volkswille am ehesten in der Verwaltung widerspiegelt.

Vergleich von Notstand und *Manbo*

	Notstand	<i>Manbo</i>	Anmerkung
Geltungsbereich	Präfekturen	Vom Gouverneur bestimmte Gebiete (Kommunen)	<i>Manbo</i> ermöglicht feiner abgestufte Maßnahmen
Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Virus verbreitet sich rasch und landesweit ■ Erhebliche Auswirkungen auf Leben von Bevölkerung und Volkswirtschaft oder entsprechende Befürchtungen ■ Ungefährer Richtwert: Stufe 4, definiert als explosionsartiger Anstieg der Infektionen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Virus verbreitet sich in bestimmten Gebieten ■ Erhebliche Auswirkungen auf Leben von Bevölkerung zu befürchten ■ Ungefährer Richtwert: Stufe 3, definiert als rascher Anstieg der Infektionen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Laut GSnl ist die Kategorie <i>Manbo</i> nicht eindeutig definiert ■ Konkrete Kriterien sind in Regierungserlässen festzulegen ■ Konkrete Ausgestaltung ist de facto nicht mehr in der Hand des Parlaments
Beteiligung der Zentralregierung	Notwendig	Notwendig	
Beteiligung des Parlaments	Nachträglicher Bericht an das Parlament ist erforderlich und ausreichend	Gesetzlich nicht notwendig	
Dauer	Max. 2 Jahre (Verlängerung um max. 1 Jahr möglich)	Max. 6 Monate (kann unbeschränkt verlängert werden)	Zeitlich unbegrenzte Anwendung von <i>Manbo</i> theoretisch möglich
1) Kürzere Öffnungszeiten 2) Zeitweise Schließung	Anordnung beider Fälle möglich	Anordnung von 2) unmöglich	
Bei Nichtbefolgung der Anordnung	Wird der Aufforderung des Gouverneurs nicht nachgekommen und auch die Anordnung ohne berechtigten Grund nicht befolgt, wird ein Bußgeld von max. 300.000 Yen (ca. 2.270 Euro) verhängt.	Wird der Aufforderung des Gouverneurs nicht nachgekommen und auch die Anordnung ohne berechtigten Grund nicht befolgt, wird ein Bußgeld von maximal 200.000 Yen (ca. 1.520 Euro) verhängt.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Neue Sanktionen im Vergleich zu anderen Ländern schwach ■ Im Gegensatz zu Geldstrafen sind Bußgelder keine Strafe, daher kein Eintrag im Strafregister ■ Keine Haftstrafen, keine öffentliche Gerichtsverhandlung

Quelle: <https://corona.go.jp/> (Cabinet Secretariat) , Stand vom 14. Juni 2021

Wo die Prioritäten einer japanischen Zentralregierung liegen, lässt sich implizit beim Blick auf die Zuständigkeiten im jeweiligen Kabinett ablesen. Derzeit gibt es zwar einen Ministerposten für die Olympischen Spiele – aber nicht für die Pandemie. Für deren Bewältigung hauptverantwortlich ist der Minister für wirtschaftliche Wiederbelebung, nicht der Minister für Gesundheit, Arbeit und Soziales.

Legislative Praxis

Japan hat bis heute kein komplett neues Gesetz verabschiedet, welches das Infektionsgeschehen im Spannungsfeld zwischen dem Schutz des Lebens der Bürger und dem Schutz der Wirtschaft abbildet. Die GSnl ist nur eine leichte Modifikation der Vor-Corona-Gesetzgebung. Im Gegensatz dazu hat Deutschland bereits am 27. März 2020 das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite sowie fünf weitere Bundesgesetze verabschiedet. In einer konsensorientierten Gesellschaft wie Japan ist die Verabschiedung eines komplett neuen Gesetzes, das den Ausgleich zahlreicher unterschiedlicher Interessen erfordert, besonders zeitaufwendig.

Sonstige Probleme

Solange die rechtlichen Bestimmungen derart locker sind, bleibt Japan von kulturellen „Schutzmauern“ wie dem sozia-

len Druck abhängig. Doch damit dieser zum Tragen kommt, muss die Regierung glaubhaft machen können, dass strenge Maßnahmen unvermeidbar sind. Widersprüchliche Botschaften erwiesen sich als dem Erfolg abträglich. So rief die Zentralregierung 2020 einerseits zur Selbstbeschränkung auf. Andererseits ermunterte sie die Bevölkerung mit Kampagnen wie „Go To Travel“ und „Go To Eat“ dazu, zu verreisen und auswärts zu essen – und fachte dadurch das Infektionsgeschehen an.

Hinzu kommt, dass strikte Regelungen das Vorankommen der Impfkampagne lange behinderten, etwa die Anforderung, dass die Impfungen nur von Ärzten und Krankenschwestern durchgeführt werden durften. Diese wurden inzwischen revidiert. Dennoch rangierte Japan Anfang Juni mit einer Impfquote von weniger als acht Prozent weit abgeschlagen hinter anderen Industrienationen, von denen einige bis dahin schon zwischen einem und zwei Dritteln der Erwachsenen mindestens einmal geimpft hatten. ■



Mikio Tanaka

ist Partner und Rechtsanwalt mit japanischer Volljuristzulassung bei City-Yuwa Partners in Tokio.

✉ mikio.tanaka@city-yuwa.com
 🌐 www.city-yuwa.com