

# Notstandsgesetzgebung in Japan: Wesentliche Inhalte und verfassungsrechtliche Grenzen

Zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie hat man weltweit neben Abstands- und Hygieneregeln Ausgangsbeschränkungen und Lockdowns eingeführt. Japan geht einen Sonderweg und setzt auf „Aufforderungen“ (*yosei*) und „Anweisungen“ (*shiji*).

Von Mikio Tanaka

Am 7. April 2020, etwa drei Monate nach Diagnose des ersten Coronavirus-Falls in Japan, rief Premierminister Shinzo Abe den Notstand für Tokio und sechs weitere Präfekturen aus, zunächst bis 6. Mai. Neun Tage später wurde er auf ganz Japan ausgedehnt. Einen Tag vor Ablauf wurde der Notstand bis Ende Mai verlängert, aber in weniger betroffenen Präfekturen liefen wirtschaftliche Aktivitäten bereits allmählich wieder an. Der Notstand wurde schrittweise aufgehoben, zuletzt am 25. Mai in den verbliebenen vier Präfekturen des Großraums Tokio.

## 1. Rechtsgrundlage für den Ausruf des Notstands

Die rechtliche Grundlage für den Notstand in Japan bildet das „Gesetz über Sondermaßnahmen gegen die neuartige Influenza und weitere Erkrankungen“ (GSNI), das 2012 nach der Ausbreitung des Influenza-A-Virus-Subtyps H1N1 im Jahr 2009 erlassen wurde. Covid-19 ist die erste Krankheit, auf die das GSNI angewendet wird, nachdem man Covid-19 am 13. März als Krankheit im Geltungsbereich des Gesetzes anerkannt hat. Treten in Japan bestimmte Infektionskrankheiten auf, die wegen ihrer landesweiten und raschen Ausbreitung erhebliche Auswirkungen auf Bevölkerung und Wirtschaft haben oder höchstwahrscheinlich haben werden, sieht das GSNI vor, dass die Regierung den Notstand ausruft. Dabei muss sie den Zeitraum (maximal zwei Jahre), die betroffenen Präfekturen und einen Überblick über die Maßnahmen angeben.

Die konkreten Maßnahmen werden vom Gouverneur einer Präfektur festgelegt. Die Inhalte müssen jedoch jeweils mit dem Staat koordiniert werden. Yuriko Koike, Gouverneurin von Tokio, gehört zu denen, die die Lage relativ kritisch sehen. Koike wollte daher umgehend scharfe Sicherheitsmaßnahmen auf Basis des GSNI umsetzen. Gebremst wurde sie allerdings durch das Koordinationsverfahren mit der Regierung, bei dem sie offenbar den Kürzeren zog. „Ich dachte, ich wäre die ‚Geschäftsführerin‘ Tokios, aber anscheinend gehöre ich nur zum ‚mittleren Management‘“, sagte Koike.

## 2. Inhalt

Die Maßnahmen, die auf Basis des GSNI im Notstand in Japan



▲ Die „Golden Week“ wurde dieses Jahr wegen der Coronavirus-Pandemie zur „Stay Home Week“ deklariert.

ergriffen werden können, sind begrenzt. Ein harter Lockdown von Städten mit Ausgangssperren oder Verkehrsbeschränkungen, wie ihn China und viele europäische Länder infolge der Pandemie vorübergehend eingeführt haben, wird in Japan als unmöglich angesehen, da die gesetzliche Basis dafür fehlt. Stattdessen bleibt nur die „weiche“ Methode, die Bürger per „Aufforderung“ (*yosei*) und „Anweisung“ (*shiji*) um bestimmte Verhaltensweisen zu bitten.

**A. Gegenüber den Bürgern:** Die Präfektur kann die Bevölkerung unter anderem dazu auffordern, zu Hause zu bleiben – es sei denn, das Verlassen der Wohnung ist lebensnotwendig (§ 45 (1) GSNI; nachfolgend dasselbe, sofern nicht anders erwähnt). Im Gegensatz zu der folgenden Kategorie **B** ist es jedoch nicht möglich, den Bewohnern im Falle der Nichteinhaltung Anweisungen zu erteilen.

**B. Gegenüber Unternehmen bestimmter Geschäftsbereiche:** Die Präfektur kann Schulen, soziale Einrichtungen, Betreiber von Unterhaltungseinrichtungen (wie Kinos, Theater, Sportstätten) und bestimmte andere Einrichtungen, die von vielen Menschen genutzt werden, sowie Organisatoren von Veranstaltungen in

solchen Einrichtungen dazu auffordern, deren Nutzung oder die Durchführung von Veranstaltungen einzuschränken oder einzustellen (§45 (2)).

Wird eine solche Aufforderung „ohne vernünftigen Grund“ ignoriert, so kann die Präfektur, wenn eine „besondere Notwendigkeit“ besteht, die Anweisung erteilen, der Aufforderung nachzukommen (§45 (3)). Am 1. Mai wurden die ersten derartigen Anweisungen vom Gouverneur der Präfektur Hyogo an drei Pachinko-Spielhallen sowie vom Gouverneur von Kanagawa an eine Halle erteilt – obwohl die Pachinko-Industrie ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist und daher großen politischen Einfluss besitzt.

**C. Gegenüber den Besitzern/Nutzern von Immobilien oder Eigentümern bestimmter medizinischer Produkte:** Eine Präfektur kann im Fall des Notstands bestimmte Gebäude oder Grundstücke nutzen, um dort vorübergehend medizinische Einrichtungen zu errichten. Sie kann auch anordnen, dass bestimmte Medizinprodukte an die Regierung verkauft und/oder nicht an andere weiterverkauft, sondern gelagert werden, selbst wenn die Aufforderung zur Nutzung beziehungsweise zum Kauf ohne vernünftigen Grund abgelehnt wird (§§49 (2), 55 (1)-(3)).

### Rechtlicher Charakter

Die Aufforderungen an Bürger und Unternehmen (Kategorien **A** und **B**) sind in erster Linie Bitten. Es sind keine Sanktionen vorgesehen und es ist nicht einmal rechtswidrig, wenn man der Aufforderung nicht nachkommt.

Erst die zweite Stufe bei **B**, die Anweisung, ist rechtlich verpflichtend. Es wäre also ein Rechtsverstoß, wenn diese nicht befolgt würde. Aber selbst dann sind keine Sanktionen etwa im Sinne von Bußgeldern vorgesehen. Man kann aber von einer De-facto-Sanktionswirkung sprechen, weil die Namen von Unternehmen, die gegen Aufforderungen verstoßen haben, bei diesem Schritt veröffentlicht werden und ein Gesichtsverlust droht.

Maßnahmen der Kategorie **C** können zivilrechtlich mit Zwang durchgesetzt werden; bestimmte Verstöße (Verbergen, Zerstören oder Weiterverkauf medizinischer Produkte unter Missachtung der Anordnung der Präfektur) werden mit Strafen geahndet.

Der Mangel an Rechtsverbindlichkeit einer Aufforderung in Japan hat zu vielen rechtlichen Problemen geführt. Wenn zum Beispiel ein Arbeitnehmer, der der Aufforderung nachkommen möchte, sich entscheidet, zu Hause zu arbeiten, aber ohne Erlaubnis seines Arbeitgebers, kann dies unter Umständen als arbeitsvertragswidrig angesehen werden. Dies kann zur Folge haben, dass der Arbeitnehmer das Recht auf Bezahlung für diese Zeit verliert.

Schließt zum Beispiel ein Mieter sein Geschäft für eine Weile, gilt dies als „spontane“ Entscheidung des Mieters. Die Verpflichtung zur Zahlung der Miete bleibt davon unberührt.

### „Stay Home Week“ (25. April bis 6. Mai):

#### Veränderungen im Publikumsverkehr an großen Bahnhöfen

Orte	Im Vergleich zu 2019
Bahnhof Sapporo (Hokkaido)	- 80,6%
Bahnhof Shinjuku (Tokio)	- 84,8%
Bahnhof Nagoya (Aichi)	- 83,0%
Bahnhof Umeda (Osaka)	- 87,7%
Bahnhof Tenjin (Fukuoka)	- 79,8%

Quelle: Asahi Shimbun, <https://www.asahi.com/articles/ASN55636JNS5UBQU003.html>

Dem Mieter bleibt zwar die Möglichkeit des im Grundstücks- und Gebäudemietgesetz geregelten Mietminderungsverfahrens. Es gibt aber keine spezielle Richtlinie für den Ermäßigungssatz für den Fall, dass ein Mieter sein Geschäft wegen einer Aufforderung der Präfektur schließt. Kommt es nach erfolglosem Schlichtungsverfahren zu einem Gerichtsverfahren, womöglich unter Einschaltung eines Gutachters, kann sich der Aufwand bei kleinen Mietobjekten wirtschaftlich nicht mehr lohnen.

Für den Bausektor hat das Ministerium für Land, Infrastruktur, Verkehr und Tourismus noch vor der Verhängung des Notstands eine unverbindliche Richtlinie herausgegeben, die seither aktualisiert wurde. Demnach soll die Verzögerung von Bauarbeiten wegen verspäteter Materiallieferungen oder eines Mangels an Maschinen oder Arbeitskräften aufgrund des Coronavirus als „höhere Gewalt“ angesehen werden.

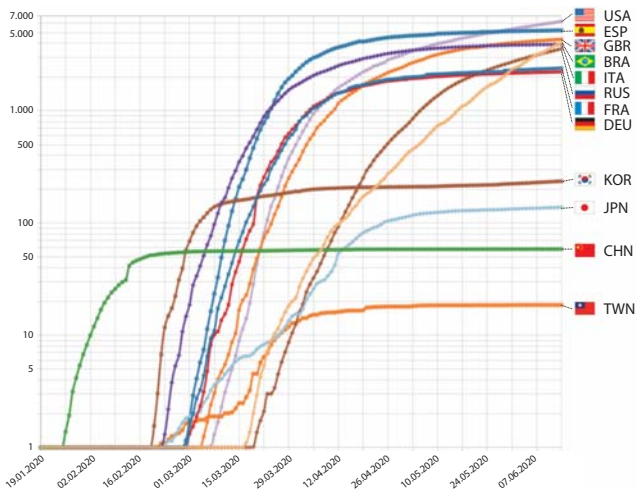
### Kompensationen

Im Gegensatz zu Maßnahmen der Kategorie **C**, die mit Kompensation einhergehen, sieht das GSNI für **A** und **B** keine Entschädigung vor. Dies steht im Zusammenhang mit der Verfassung. Die japanische Verfassung trifft keine Regelungen über nationale Notsituationen wie Kriege oder den gegenwärtigen Ausnahmezustand infolge der Pandemie. So ist der allgemeine Artikel zur Nutzung von Privateigentum für öffentliche Zwecke (§29 (3)) der Verfassung anwendbar. Dieser regelt nur, dass „Privateigentum bei angemessener Entschädigung für die Öffentlichkeit genutzt werden kann“. Da während einer Pandemie die Fortsetzung des Geschäfts Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung mit sich bringt und das GSNI nur schwache Einschränkungen wie Aufforderungen ohne Sanktionen für die Bürger vorsieht, kann man die Maßnahme **B** als „rechtsimmanente Beschränkung“ betrachten. Folglich ist eine Kompensation verfassungsrechtlich kein „Muss“. Ob dennoch eine Kompensation gewährt wird, bleibt eine politische Entscheidung. Diese ist unabhängig vom GSNI.

### Bisherige Wirkungen

Aufforderungen (*yosei*) gemäß Kategorie **A** und **B** gehen davon aus, dass die Mehrheit der Bürger und Unternehmen diesen auch ohne Androhung von Sanktionen Folge leistet. Diese ▶

### Infektionsfälle pro eine Million Einwohner



Quelle: Department of Medical Genome Sciences, Research Institute for Frontier Medicine, Sapporo Medical University, School of Medicine (Stand: 14.06.2020), <https://web.sapmed.ac.jp/canmol/coronavirus/index.html>

Annahme scheint sich weitgehend bewahrheitet zu haben. Laut Medienberichten, die sich auf von NTT DoCoMo analysierte Standortinformationen von Mobiltelefonen berufen, waren am 4. Mai zwischen 15 und 16 Uhr an den sonst am meisten frequentierten Orten etwa 80 Prozent weniger Menschen unterwegs als im Vorjahr. Das Datum fiel in die „Golden Week“, eine Serie von Feiertagen, die sonst für Reisen genutzt wird. Dieses Jahr deklarierte Koike sie zur „Stay Home Week“.

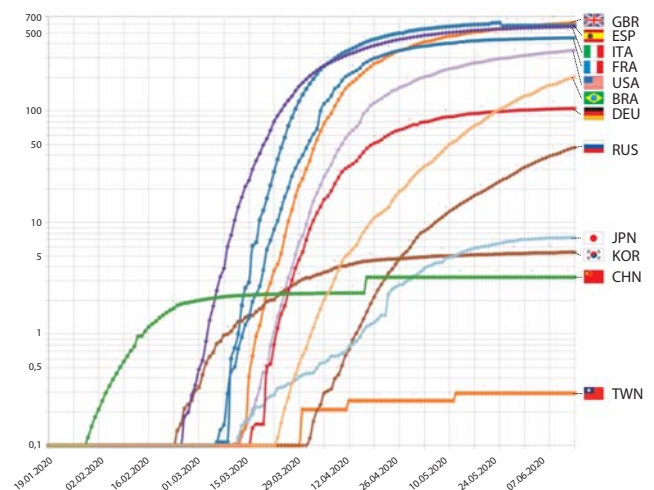
### Soziale und juristische Schutzmauer

Das GSNI bietet als „juristische Mauer“ gegen eine Vireninvasion nur schwachen Schutz. Auch politische Maßnahmen wie Einreisebeschränkungen wurden in Japan erst relativ spät ergriffen. Dass der Schaden dennoch relativ gering ist, wird unterschiedlich erklärt: Einerseits wird das gut ausgebaute medizinische System angeführt, dessen Krankenversicherung fast alle Bürger erfasst, ebenso die obligatorische BCG-Impfung gegen Tuberkulose sowie die relativ hohe Bettenzahl in Krankenhäusern (siehe diese Ausgabe, S. 8).

Auch gesellschaftliche Gepflogenheiten (Masken im Winter, Ausziehen der Schuhe am Wohnungseingang), die Harmonie-Orientierung und der gesellschaftliche Druck sich anzupassen werden als mögliche Gründe vermutet. Hinzu kommt, dass physische Kontakte in Ostasien kulturell weniger verbreitet sind und spezielle Hygiene-Regeln gelten (Begrüßung ohne Handschlag, weniger Verzehr von Lebensmitteln wie Brot mit den Händen). In der konfuzianischen Kulturtradition ist außerdem verankert, dass man der Obrigkeit folgt.

Den von der Medizinischen Universität Sapporo erstellten Tabellen, die den Anstieg der Infektions- und Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 in den einzelnen Ländern zeigen (Stand: 14. Juni 2020), kann man zwei Tendenzen entnehmen: Erstens sind die Fallzahlen in Ostasien geringer als in westlichen und großen Vielvölkerstaaten. Zweitens zeigen sie, dass

### Todesfälle pro eine Million Einwohner



unter den ostasiatischen Staaten, die sich kulturell ähneln und die alle keinen Lockdown verhängt haben, besonders Taiwan und Korea wesentlich bessere Resultate als Japan vorweisen. Beide Länder führen aktiv PCR-Tests durch und schicken Infizierte konsequent in Quarantäne.

Wie gut oder schlecht ein Land vor einer Pandemie geschützt ist, hängt nicht nur vom medizinischen oder vom Rechtssystem allein ab, sondern von einer Gesamtbewertung, die auch Gesellschaftssysteme und kulturelle Aspekte einbezieht. Falls es der „sozialen Schutzmauer“ zu verdanken sein sollte, dass der Schaden in Japan diesmal trotz der schwachen „juristischen Schutzmauer“ und der niedrigen Zahl an PCR-Tests und Quarantänemaßnahmen gering gehalten werden konnte, so könnte eine stärkere Viruswelle, die eine solche soziale Mauer durchbricht, eine ernste Situation auslösen. Die Spanische Grippe, an der sich zwischen 1918 und 1920 weltweit 500 Millionen Menschen infiziert haben sollen, traf Japan in drei Wellen. Man schätzt, dass rund 390.000 Personen ums Leben kamen, bis eine Herdenimmunität erreicht war. Natürlich war das medizinische Niveau vor 100 Jahren erheblich niedriger als heute, aber auch damals wurden – ähnlich wie beim heutigen GSNI – nur lockere Forderungen ohne Sanktionen an Bevölkerung und Unternehmen gestellt. Derzeit wird auch darüber diskutiert, das GSNI zu stärken, um eine weitere Welle zu vermeiden, ohne sich auf die nichtjuristische Schutzmauer zu verlassen. Die legislative Schwierigkeit bleibt dabei die Tatsache, dass in der Verfassung keine Regelungen für einen Notstand vorgesehen sind. ■



**Mikio Tanaka**

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

E-Mail: [mikio.tanaka@city-yuwa.com](mailto:mikio.tanaka@city-yuwa.com)