

Werk

Titel: Gesetze und Verordnungen in Japan

Autor: Sasaki, S.

Ort: Tübingen

Jahr: 1912

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345574893_0029|log30

Kontakt/Contact

[Digizeitschriften e.V.](#)
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

✉ info@digizeitschriften.de

Gesetze und Verordnungen in Japan.

Von

Dr. S. SASAKI, a. o. Professor der Rechte an der kaiserlichen
Universität zu Kioto.

Wie die europäischen Verfassungen so kennt auch die japanische Verfassung den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung im konstitutionellen Sinne. Obwohl man bei der Behandlung dieses Themas eine große Anzahl schwieriger Fragen zu berücksichtigen hat, möchte ich mich dennoch hier in meinem Artikel nur darauf beschränken, einen allgemeinen Einblick davon zu geben.

I. Gegenstände der Gesetzgebung. Der 5. Artikel der japanischen Verfassungsurkunde bestimmt: „Der Kaiser übt die gesetzgebende Gewalt unter Zustimmung des Reichstages aus“, und der 37. Artikel bestimmt: „Jedes Gesetz bedarf der Zustimmung des Reichstages.“ Andererseits enthält die Verfassungsurkunde verschiedene Artikel (18. Artikel u. f.), welche unter dem Titel „Rechte und Pflichten der Untertanen“ zusammengestellt sind, und in denen vorgeschrieben ist, daß gewisse Materien wie z. B. das Eigentum, die Freizügigkeit und dgl. nur durch gesetzliche Normen geregelt werden dürfen. So ergibt sich die Frage, was Gegenstände der Gesetzgebung überhaupt sind.

Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob man unter dem Worte „Gesetz“ des 5. und 37. Artikels das Gesetz im

materiellen oder im formellen Sinne versteht. Nach der herrschenden Meinung wird dieses Wort im formellen Sinne ausgelegt. Der 5. und 37. Artikel erwähnt demnach nicht die Rechtsmaterien, welche bei der Normierung der Mitwirkung des Reichstages bedürfen, und deshalb ergeben sich diese aus dem 18. Artikel u. f. Mit anderen Worten: nur diejenigen Vorschriften, welche die unter dem 18. Artikel u. f. bestimmten Materien betreffen, bedürfen der Zustimmung des Reichstages, die anderen dürfen, wenn auch Rechtsvorschriften, ohne seine Zustimmung erlassen werden.

Diese Meinung ist aber nicht zutreffend. Das Wort „Gesetz“ ist im 5. und 37. Artikel im materiellen und nicht im formellen Sinne gebraucht, d. h. in einem Sinne der allgemeinen, die Untertanen verpflichtenden Rechtsvorschriften. Die Richtigkeit dieser Auffassung ergibt sich aus zwei Gründen, nämlich aus dem Geist der Verfassung und aus dem Wortlaute des 5. und 37. Artikels. Einmal hat die japanische Verfassungsurkunde als Vorbild hauptsächlich die preußische Verfassungsurkunde vor Augen gehabt und als Grundprinzip den Konstitutionalismus angenommen, den die europäischen konstitutionellen Staaten, namentlich Preußen, kennen. Der Schwerpunkt des Konstitutionalismus liegt darin, daß sämtliche Rechtsvorschriften im allgemeinen der Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen. Betreffend z. B. den Artikel 62 Abs. 1 und 2 der preußischen Verfassungsurkunde, der dem 5. und 37. Artikel der japanischen Verfassungsurkunde entspricht, scheint die herrschende Ansicht die zu sein, daß das Wort „Gesetz“ im materiellen Sinne zu verstehen ist. So sind auch die Bestimmungen der japanischen Verfassungsurkunde ebenso konstitutionell aufzufassen, wie man es nach der herrschenden Meinung bei der Auslegung der Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde tut. Weiterhin spricht der Wortlaut der Artikel für diese Auslegung. Sollte man das Wort „Gesetz“ im formellen Sinne verstehen, so würden beide Artikel zusammengefaßt zur nichtssagen-

den Tautologie herabgedrückt werden, also würde der 37. Artikel heißen: „Jede Vorschrift, welche unter Zustimmung des Reichstages erlassen wird, bedarf der Zustimmung des Reichstages.“ Somit ergibt sich, daß Rechtsvorschriften im allgemeinen nur unter Zustimmung des Reichstages erlassen werden können. Die Aufzählung in dem 18. Artikel u. f. soll durchaus nicht erschöpfend sein, sondern nur die wichtigsten Materien behandeln, so namentlich die sog. Grundrechte der Untertanen. Diese Ansicht wird aber von wenigen Staatsrechtslehrern vertreten.

II. Rechtsverordnungen im allgemeinen. Rechtsvorschriften können auch ausnahmsweise auf dem Wege der Verordnung erlassen werden. Diese Ausnahmen erkennt einerseits die Verfassungsurkunde selbst an, andererseits die verschiedenen Gesetze. Sie sind: 1. Notverordnungen, 2. Ausführungsverordnungen, 3. gesetzlich ermächtigte Verordnungen, 4. selbständige Verordnungen und 5. gewisse behördliche Rechtsverordnungen.

III. Notverordnungen. Der 8. Artikel 1. Abs. der japanischen Verfassungsurkunde bestimmt: „Bei dringendem Bedürfnis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, sowie zur Vermeidung eines öffentlichen Uebels, erläßt der Kaiser, falls der Reichstag geschlossen ist, Verordnungen, welche Gesetze substituieren.“ Danach sind die Voraussetzungen für den Erlaß dieser Notverordnungen dieselben wie in Preußen. Was man unter „Verordnungen, welche Gesetze substituieren“ verstehen soll, ob sie dasselbe wie „Verordnungen mit Gesetzeskraft“ — wie die preußische Verfassungsurkunde sagt — sind, darüber herrscht Streit. Doch vertritt die herrschende Meinung die Ansicht, daß diese beiden Begriffe sich decken.

Die Gegenstände dieser Notverordnungen umfassen alle diejenigen, welche sonst in der Form von Gesetzen normiert werden sollen. Sie dürfen jedoch der Verfassungsurkunde nicht widersprechen und keine verfassungsändernde Vorschriften enthalten; dies ist selbstverständlich, weil Gesetze selbst, welche die Not-

verordnungen substituieren, solche Wirkung nicht haben. Dieser Grundsatz ist in der japanischen Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich vorgeschrieben, was in der preußischen Verfassungsurkunde der Fall ist.

Die Notverordnungen „sind dem Reichstage bei seiner nächsten Sitzung vorzulegen“, und „wenn der Reichstag ihnen nicht zustimmt, so hat die Regierung zu verkünden, daß sie für die Zukunft außer Kraft treten“. (8. Artikel 2. Abs.)

IV. Ausführungsverordnungen. Ein Teil des 9. Artikels der japanischen Verfassungsurkunde sagt: „Der Kaiser erläßt bzw. läßt erlassen die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen.“ Diese Ausführungsverordnungen sind hauptsächlich Verwaltungsverordnungen, sie können jedoch auch Rechtsverordnungen sein. Da „jedoch Gesetze durch Verordnungen nicht abgeändert werden dürfen“ (9. Artikel), so sind die Ausführungsverordnungen nur insofern zu erlassen, als sie den schon bestehenden Gesetzen nicht widerlaufen.

V. Gesetzlich ermächtigte Verordnungen. Ueber einzelne Gegenstände der Gesetzgebung bestimmt manchmal das Gesetz nicht selbst, sondern schreibt vor, daß diese Materien durch Verordnung geregelt werden sollen. Auf Grund dieser gesetzlichen Ermächtigung darf der Kaiser Rechtsverordnungen erlassen. Dies ist in der japanischen Verfassungsurkunde zwar nicht ausdrücklich gesagt und wird deshalb von manchen Staatsrechtslehrern bestritten, aber die herrschende Meinung ist dafür.

Wie weit die gesetzliche Ermächtigung gehen kann, ist eine wichtige Frage. Die Ermächtigung darf sich meiner Ansicht nach nur auf bestimmte einzelne Gegenstände erstrecken. So darf das Gesetz nicht vorschreiben, daß die Gegenstände der Gesetzgebung überhaupt auf dem Wege der Verordnung normiert werden können; denn solche Bestimmung enthält eine Aenderung der Verfassungsurkunde selbst, und das Gesetz darf die Verfassungsurkunde nicht abändern.

VI. Selbständige Verordnungen. Die Frage, ob Rechtsvorschriften, abgesehen von den Not- und Ausführungsverordnungen, ohne gesetzliche Ermächtigung auf dem Wege der Verordnung erlassen werden können, entscheidet in Japan die Verfassungsurkunde selbst. Ein Teil des 9. Artikels der japanischen Verfassungsurkunde besagt: „Der Kaiser erläßt bzw. läßt erlassen die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, sowie zur Förderung des Wohls der Untertanen nötigen Verordnungen.“ Auf Grund dieser Bestimmung darf der Kaiser in gewissen Fällen Rechtsverordnungen erlassen. Diese Verordnungen werden selbständige Verordnungen genannt. Sie sind aber nur dann zulässig, wenn die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung“ oder die „Förderung des Wohls der Untertanen“ sie benötigen. Die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung“ ist Aufgabe der Polizei, und die „Förderung des Wohls der Untertanen“ ist Aufgabe der Pflege. Da Polizei und Pflege gemeinsam das ganze Gebiet der inneren Verwaltung bilden, so muß man schließlich annehmen, daß die selbständigen Verordnungen auf dem ganzen Gebiet der inneren Verwaltung erlassen werden können. Auf den anderen Einzelgebieten der Verwaltung existieren keine selbständigen Verordnungen. Dies wird von der herrschenden Theorie mit Recht anerkannt.

Wie verhält sich der 9. Artikel der japanischen Verfassungsurkunde gegenüber dem 18. Artikel u. f.? Dürfen sich die selbständigen Verordnungen, welche der 9. Artikel anerkennt, auch auf diejenigen Materien erstrecken, welche der 18. Artikel u. f. als die Gegenstände der Gesetzgebung ausdrücklich aufzählt? Z. B. nach dem 27. Artikel ist „Das Eigentum eines japanischen Untertanen unverletzlich. Die im öffentlichen Interesse nötigen Maßnahmen finden den gesetzlichen Bestimmungen gemäß statt.“ Die Beschränkung des Eigentums muß durch Gesetze bestimmt werden. Gilt dieser Grundsatz auch auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, so daß die Beschränkung des Eigentums auch auf

diesem Gebiete nicht durch selbständige Verordnungen, sondern nur durch Gesetze vorgeschrieben werden darf?

Ueber diese Frage stehen sich zwei verschiedene Ansichten gegenüber. Die eine lehrt: der 9. Artikel sei die Ausnahmebestimmung gegenüber dem Grundsatz des 5. Artikels und somit auch dem 18. Artikel u. f. gegenüber. Der Grundsatz, daß nach dem 5. Artikel Rechtsvorschriften auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden müssen, sei überhaupt außer Kraft gesetzt gegenüber dem 9. Artikel. Somit dürfe der Kaiser auch betreffend diejenigen Materien, welche der 18. Artikel u. f. besonders der Gesetzgebung vorbehält, selbständige Verordnungen erlassen. Diese Ansicht ist aber nicht die herrschende und ist m. E. unzutreffend.

Der 9. Artikel ist wohl eine Ausnahmebestimmung gegenüber dem Grundsatz des 5. Artikels. Die Verfassungsurkunde hat aber gegen diese Ausnahmebestimmung wiederum gewisse Einschränkungen ihrer Anwendung gegeben, um wieder auf den alten Grundsatz zurückzukommen. Diese Einschränkungen sind im 18. Artikel u. f. enthalten, worin vorgeschrieben ist, daß gewisse Materien unter allen Umständen in der Form von Gesetzen geregelt werden sollen, und deshalb können selbständige Verordnungen hier nicht eingreifen. Kurzum, gegen die Ausnahme für den 5. Artikel, welche der 9. Artikel anerkennt, schreibt der 18. Artikel u. f. die Wiedererhaltung des Grundsatzes (d. h. des 5. Artikels) vor. Somit folgt, daß in Bezug auf die Materien, welche der 18. Artikel u. f. aufzählt, für selbständige Verordnungen kein Platz übrig bleibt.

VII. Gewisse behördliche Rechtsverordnungen. Neben den oben genannten Rechtsverordnungen, welche der Kaiser erläßt, gibt es noch andere, welche von gewissen Behörden erlassen werden können. Die Behörde ist nicht ohne weiteres dazu berechtigt, sondern bedarf einer besonderen Ermächtigung. Diese Ermächtigung können das Gesetz und der Kaiser erteilen. Die

einzelnen behördlichen Rechtsverordnungen können hier wegen ihres großen Umfanges nicht behandelt werden. Nur eine Gruppe dieser Verordnungen interessiert hier angegeben zu werden; nämlich

VIII. Die Verordnungen des Generalgouverneurs von Formosa. Der 1. Artikel des Gesetzes, betreffend die in Formosa einzuführenden Gesetze und Verordnungen vom 11. April 39. Meiji (in Japan bezeichnet man die Jahre nicht fortlaufend wie in Europa, sondern teilt die Zeit ein nach der Dauer der Regierungen der Kaiser und gibt dieser Periode einen bestimmten Namen, der mit dem jeweiligen Herrscher wechselt; so sagt man z. B. jetzt: im 45. Jahre von Meiji) bestimmt: „In Formosa dürfen die Materien, deren Regelung eigentlich durch Gesetze zu erfolgen hat, auf dem Wege der Verordnungen durch den Generalgouverneur von Formosa normiert werden.“ Danach darf der Generalgouverneur von Formosa sämtliche Gegenstände der Gesetzgebung durch seine Verordnungen normieren. Diese gesetzliche Bestimmung widerspricht der Verfassungsurkunde, wonach Rechtsvorschriften im allgemeinen der Gesetzgebung vorbehalten bleiben. Das oben genannte Gesetz läßt betreffend Formosa den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt verschwinden, und ist deshalb verfassungswidrig. Man gibt sich zwar Mühe, verschiedene Erklärungen zu finden, um das Gesetz als verfassungsmäßig erscheinen zu lassen, doch meiner Ansicht nach vergeblich.

Obiges Gesetz hat folgenden Entwicklungsgang durchgemacht: Als Japan Formosa erworben hatte, glaubte man, daß es nicht zweckmäßig wäre, dort den ordentlichen Weg der Gesetzgebung zu gehen. So wurde ein Gesetz vom März 29. Meiji erlassen, worin bestimmt war: „Der Generalgouverneur von Formosa darf in seinem Bezirke Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen.“ Dieses Gesetz hatte eine bestimmte Geltungsfrist, nach deren Verlauf dasselbe ohne weiteres außer Kraft treten sollte; denn man sah in dem Gesetze ein vorläufiges Mittel für die Verwaltung in Formosa und wollte es nicht für immer bestehen lassen. Dieses

Gesetz führte schon damals die juristische Polemik herbei; jedoch mit Rücksicht auf die Zweckmäßigkeit wurde die Geltungsfrist des Gesetzes zweimal erneuert. Bevor seine dritte Frist im Jahre 39. Meiji zu Ende ging, erließ man an Stelle des Gesetzes vom März 29. Meiji das neue Gesetz vom April 39. Meiji. Der Unterschied dieser beiden Gesetze ist folgender: Während das erstere von „Verordnungen mit Gesetzeskraft spricht, sagt das letztere Verordnungen, welche die Gegenstände der Gesetzgebung normieren“. Obwohl nun diese beiden Verordnungen in rechtlicher Hinsicht verschiedene Wirkungen haben, haben sie doch einen Punkt gemeinschaftlich nämlich, daß sie den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung betreffend Formosa inhaltlich verschwinden lassen. Deshalb bleibt immer noch die Frage offen, ob das neue Gesetz verfassungswidrig ist oder nicht.

Manche Staatsrechtslehrer vertreten die Ansicht, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in seiner gesetzlichen Ermächtigung zu finden, indem sie den Satz aufstellen: das Gesetz erteilt den Verordnungen des Generalgouverneurs von Formosa die Ermächtigung, Rechtsvorschriften zu bestimmen. Die Zulässigkeit der vom Gesetze ermächtigten Rechtsverordnungen ist, wie schon gesagt, anzunehmen. Aber der Umfang der gesetzlichen Ermächtigung darf sich nur auf einzelne Gegenstände erstrecken und, daß sämtliche Gegenstände der Gesetzgebung überhaupt der Verordnung übertragen werden, ist m. E. nicht zulässig. Somit übersteigt das Gesetz über das Verordnungsrecht des Generalgouverneurs von Formosa den Umfang der zulässigen gesetzlichen Ermächtigung.

Andere Staatsrechtslehrer versuchen die Nicht-Verfassungswidrigkeit des Gesetzes dadurch zu verteidigen, daß in Formosa die Verfassungsurkunde nicht gilt. Ob nun in Formosa die Verfassungsurkunde gilt, ist eine Frage, welche vorweg zu entscheiden ist. Denn, wenn dort die Verfassungsurkunde nicht gilt, dann gibt es überhaupt keine Frage, ob das Gesetz, wonach die Gegenstände der Gesetzgebung auf dem Wege der Verordnungen erlassen werden können, verfassungswidrig ist oder nicht.

Die Existenz dieser Frage setzt somit voraus, daß in Formosa die Verfassungsurkunde gilt. Was die Frage über die Gültigkeit der Verfassungsurkunde in Formosa anlangt, so bin ich affirmativer Ansicht und zwar aus folgendem Grunde:

Zuerst ist die allgemeine Frage zu erörtern, ob nämlich in einer neuen japanischen Erwerbung die japanische Verfassungsurkunde ohne weiteres gilt. Dies ist zu bejahen, denn die japanische Verfassungsurkunde schreibt vor, daß die Ausübung der Staatsgewalt im Staatsgebiete nach Maßgabe der Bestimmungen der Verfassungsurkunde stattzufinden hat (1. und 4. Artikel), und der räumliche Umfang des Staatsgebietes ist nicht bestimmt vorgeschrieben. So muß in jedem Teil des Staatsgebietes, sei es alt, sei es neu, für die Ausübung der Staatsgewalt die Verfassungsurkunde maßgebend sein. Von politischem Standpunkte aus betrachtet ist dies natürlich nicht zweckmäßig. Aus diesem Grunde behaupten manche Gelehrten, daß als Geltungsgebiet der japanischen Verfassungsurkunde nur dasjenige Staatsgebiet anzusehen ist, welches der Staat zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde gehabt hatte. Diese Behauptung ist aber nicht haltbar. In den Staaten, wo die Staatsgebiete durch Verfassungen örtlich bezeichnet sind, gelten zwar die Verfassungsurkunden nicht ohne weiteres in den neuen Erwerbungen; es muß nämlich eine staatliche Willenserklärung die Einführung der Verfassungsurkunde in den neuen Erwerbungen herbeiführen. Das ist aber bei der japanischen Verfassungsurkunde nicht der Fall.

Diese Auffassung, daß die japanische Verfassungsurkunde ohne weiteres in einer neuen Erwerbung gilt, bezieht sich auch auf Formosa. Hieraus folgt, daß das Gesetz, wonach die Gegenstände der Gesetzgebung überhaupt auf dem Wege der Verordnungen des Generalgouverneurs von Formosa normiert werden können, der japanischen Verfassungsurkunde widerspricht. Dies ist politisch ohne Zweifel nicht zweckmäßig, so wäre m. E. der japanischen Verfassungsurkunde in dieser Hinsicht eine Aenderung am Platz.
