

Überblick über die parlamentarischen Demokratie in Japanischen Verfassung

Hirohito KOBAYASHI

1. Grundprinzipien der Regierungsorganisation

Nach der Verfassung Japans beruht die Staatsgewalt auf den Grundprinzipien "Volkssouveränität", "Achtung der grundlegenden Menschenrechte" und "Pazifismus". Die Souveränität des Volkes ist ein demokratisches Prinzip, und durch die grundlegenden Menschenrechte, die u.a. auf den Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und allgemeinen Wohlfahrt beruhen, verwirklichen sich z.B. die Freiheitsrechte und die gesellschaftlichen Rechte. Die Demokratie ist das Grundprinzip, das sich auf die Art und Weise der Regierungsgewalt bzw. auf ihre äußere Form bezieht, während Freiheit, Gleichheit, Wohlfahrt und Frieden den Zweck und Inhalt der Regierungsgewalt bezeichnen. Zwischen diesen beiden Grundprinzipien besteht eine enge gegenseitige Beziehung. Freiheit, Gleichheit, Wohlfahrt und Frieden sind jeweils Voraussetzungen und gleichzeitig auch Ziele der Demokratie. Darüber hinaus existiert das Prinzip der Würde des Individuums, das letztendlich das Fundament für alle diese Prinzipien darstellt. Dieses Prinzip besagt, daß dem Individuum als der Quelle aller Werte der menschlichen Gesellschaft vor allen anderen Dingen Respekt zu zollen ist. Dieses Prinzip verlangt, jeden Menschen als Individuum, d.h. in seiner Eigenschaft als menschliches Wesen, zu respektieren, und bedeutet daher, daß sich die Menschen als menschliche Wesen nicht in ihrem Wert

voneinander unterscheiden und alle gleichgestellt sind. Die Würde des Individiums ist das eigentliche Prinzip, das auf der allgemeinen Tatsache beruht, daß die Gemeinschaft der Menschen aus Einzelwesen besteht, und das in jedem Fall für alle Menschen zu beachten ist. Diese drei Grundprinzipien der japanischen Verfassung sind also jeweils aus diesem eigentlichen, letzten Prinzip abgeleitet.

2. Demokratie

"Demokratie" ist ein wichtiges Prinzip für die Struktur der Regierungsgewalt. Die wesentlichen Prinzipien, die die Regierungsform eines Staates bestimmen, sind entweder die Demokratie oder die Autokratie. Das demokratische System ist bestrebt, den Willen der Regierung eines Staates, der in unterschiedlicher Form z.B. durch Gesetze, Verordnungen, Gerichtsurteile und Verwaltungsmaßnahmen zum Ausdruck kommt, und den Willen der davon betroffenen Staatsbürger auf einen Nenner zu bringen und so eine Identitätsbeziehung zwischen den Regierenden und den Regierten herzustellen. Mit anderen Worten, man kann es als das Prinzip bezeichnen, das die politische Autonomie bzw. Selbstverantwortlichkeit des Volkes anerkennt. Demgegenüber stellt das autokratische System eine Beziehung der Überlegenheit der Regierenden über die Regierten her, ohne anzuerkennen, daß die Regierten mit den Regierenden auf einer Ebene stehen. Mit anderen Worten, es handelt sich um ein auf völliger Heteronomie basierendes Regierungsprinzip. Auf ein derartiges autokratisches System lassen sich auch die Ausdrücke Absolutismus und Diktatur anwenden. Demokratie und Autokratie, in der Art wie sie oben beschrieben worden sind, sind idealtypische Staatsformen und können daher in ihrer reinen Form in keinem konkreten Staatsgebilde gefunden werden. In den

historisch existenten Staaten sind diese beiden Prinzipien immer gemischt aufgetreten, so daß man von Mischformen aus Demokratie und Autokratie sprechen kann.

3. Das demokratische System der japanischen Verfassung

Das demokratische System, das im folgenden kurz beschrieben wird, ist das wichtigste Grundprinzip der japanischen Verfassung.

Eine Autonomie des Volkes im Sinne der Demokratie ist nur auf der Grundlage des Individualismus und mit diesem als Voraussetzung möglich. Der Individualismus läßt sich als eine Weltanschauung beschreiben, die in der Beziehung zwischen der Gesamtheit und dem Individuum in Staat und Gesellschaft, wie oben erwähnt, die Würde des Individuums und dessen ursprünglichen Wert anerkennt und die individuelle Persönlichkeit respektiert. Der Individualismus steht daher im Gegensatz zum Totalitarismus, der den absoluten Wert der Gesamtheit betont und deswegen dem Einzelnen nur geringes Gewicht zubilligt. Individualismus kann sich selbstverständlich auch in der Form des Egoismus auftreten, der ohne Rücksicht auf andere nur den eigenen Nutzen kennt. Für die japanische Verfassung, die die Verwirklichung des demokratischen Systems anstrebt, ist der Individualismus eine natürliche Voraussetzung. So würdigt Artikel 13 alle Staatsbürger als Individuen und bestimmt, daß die Rechte der Staatsbürger auf Leben, Freiheit und Streben nach Glück (Selbstverwirklichung), soweit sie nicht dem öffentlichen Wohl entgegenstehen, in der Gesetzgebung und den andern Maßnahmen der Staatsverwaltung allerhöchsten Respekt genießen. Nach Artikel 24 ist bei der Schaffung von Gesetzen, die sich auf das Familienleben beziehen, die Würde des Individuums zu berücksichtigen.

Eine Politik, deren Leitidee die Würde des Individuums ist, muß auf dem automomen Willen des Volkes beruhen. Das ist der Kern einer demokratischen Politik.

Der erste Absatz der Präambel der japanischen Verfassung bestimmt, daß sich das japanische Volk eine Verfassung gibt und daß das Recht der Verfassungsgebung beim Volk liegt; außerdem verkündet sie die Tatsache des Verfassungsbeschlusses und die Grundlagen dafür und macht klar, daß es sich sowohl konkret als auch legislativ um eine Volksverfassung handelt. Die japanische Verfassung ist eine Volksverfassung, die sich auf die neugewonnenen Souveränitäts- und Verfassungsgebungsrechte des japanischen Volkes als Resultat der Erklärung von Potsdam gründet.

Da die Präambel darüber hinaus verkündet, daß die Souveränität beim Volk liegt, wird damit ausdrücklich die Volkssouveränität festgestellt. Was den Begriff Souveränität betrifft, so wird er in vieldeutiger Weise gebraucht: so z.B. 1. "Staatsgewalt" im weiteren Sinn, 2. höchste Autorität als Attribut der Staatsgewalt und 3. höchstes Beschlußrecht über die Staatsverwaltung. Unter Volkssouveränität wird die Art der Souveränität nach der 3. Definition verstanden.

Die Präambel erwähnt außerdem folgendes: die Staatsverwaltung ist dem Volk anvertraut, die Autorität liegt beim Volk und wird von den Vertretern des Volkes ausgeübt, und die Staatsbürger genießen einen Anteil am öffentlichen Wohl. Dies entspricht der Formel von der "Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk", die 1863 von US-Präsident Lincoln gebraucht wurde. Es handelt sich also um eine Regierung durch das Volk in diesem Sinn mit folgenden Merkmalen: die Autorität der Staatsverwaltung geht vom Volke aus (Volkssouveränität); die Staatsgewalt wird von den Vertretern des Volkes ausgeübt (Volksautonomie); alle Staatsbürger genießen einen gleichmäßigen Anteil am öffentlichen Wohl,

und die Staatsverwaltung erfolgt zum Wohle und Nutzen des gesamten Volkes (Volksnutzen).

Weiterhin wird in der Präambel festgestellt, daß die Demokratie ein universales Prinzip der Menschheit ist und die japanische Verfassung auf diesem Prinzip beruht.

Zusätzlich wird die Demokratie als universales Prinzip der Menschheit auch als das grundlegende Prinzip der Verfassung, Grundnorm und "Verfassung der Verfassung" bezeichnet. Demgegenüber kann die Existenz einer sogenannten Verfassung, die auf normalen Gesetzen und kaiserlichen Proklamationen fußt, nicht anerkannt werden und ist anzuschließen.

Auch im eigentlichen Verfassungstext nimmt das Prinzip der Demokratie eine zentrale Stellung ein. Die Position des Volkes als Souverän ist ausdrücklich verankert sowie das Recht des Volkes auf Änderung der Verfassung (Artikel 96). Das Parlament als Vertretung des Volkes wird als oberstes Organ der Staatsgewalt festgeschrieben (Artikel 41), und auch die Stellung des japanischen Kaisers (Tenno) wird auf der Basis des Demokratieprinzips formuliert (Artikel 1).

4. Die Struktur der demokratischen Regierung

Die Systeme der unmittelbaren und mittelbaren (repräsentativen) Demokratie

Als konkrete Umsetzung des Idealtyps der Regierung durch das Volk in der Demokratie, bei dem Identität zwischen Regierender und Regierten und Autonomie des Volkes besteht, denkt man zunächst an das System der unmittelbaren Demokratie, bei der das Volk direkt die Gesetze beschließt und die anderen Regierungsfunktionen ausübt. Unter diesem System ist das Volk nicht nur im idellen Sinn für die Regierungsgewalt verantwortlich,

sondern sorgt auch in eigener Person in realer Weise für die Ausübung der Regierungsfunktion, so daß der Grundsatz der Regierung durch das Volk im höchsten Grad verwirklicht ist. In der Neuzeit gilt Rousseau als der repräsentative Vertreter dieses Systems. Im Fall von Staaten mit kleinen Gruppen und primitiven Gesellschaftsbedingungen ist dieses System relativ einfach zu realisieren. Im modernen Staat mit großen Gruppen und weitestentwickelter gesellschaftlicher Arbeitsteilung dagegen ist die Idee, daß sich das ganze Volk gemeinsam versammelt und durch Mehrheitsabstimmung über die Führung der Regierungsgeschäfte beschließt von vornherein ausgeschlossen. Da außerdem viele Staatsbürger weder ausreichende politische Bildung noch die nötige freie Zeit zur Erörterung und Lösung von Regierungsproblemen der unterschiedlichsten Art haben, ist das System der direkten Demokratie auch schon diesen Gründen praktisch nicht realisierbar. Aber auch wenn die Staatsbürger nicht persönlich die Regierung ausüben, so haben sie doch die Fähigkeit, Personen zu wählen, die zur Übernahmen der Regierungsverantwortung geeignet sind. Das sind die Gründe dafür, daß die meisten modernen Staaten nicht das System der direkten, sondern das der repräsentativen bzw. mittelbaren Demokratie eingeführt haben.

Unter dem neuzeitlichen System der mittelbaren oder repräsentativen Demokratie versteht man ein parlamentarisches System, d.h. ein System, bei dem ein Parlament, das sich insgesamt oder wenigstens teilweise aus gewählten Vertretern des Volkes zusammensetzt, als kollegiale Körperschaft anstelle des Volkssouveräns die Regierungsgewalt ausübt.

Im Fall der direkten Demokratie ist eine Identitätsbeziehung zwischen den Verantwortlichen für die Regierungsgewalt und denen, die sie ausüben, beobachtbar, bei der mittelbaren Demokratie dagegen eine Repräsentativbeziehung. Beim Repräsentativsystem agiert das Volk über ein Repräsentativ-

organ, und die Tätigkeit dieses Repräsentativorgans reflektiert den Willen des Volkes. Allerdings bedeutet in diesem Fall die Repräsentativbeziehung nicht, daß die Repräsentanten als Personen anzusehen sind, die im Auftrag der Repräsentierten (also hier des Volkes) handeln, sondern die Handlungen der Repräsentanten sind juristisch als Handlungen der Repräsentierten anzusehen.

Außerdem dürfen die Begriffe "daihyo" (Repräsentation) und "dairi" (Stellvertretung / Bevollmächtigung) nicht miteinander verwechselt werden. Im Fall der Stellvertretung / Bevollmächtigung ist der "Agent" an die Weisungen seines Auftraggebers gebunden. Bei der Repräsentation dagegen ist es durchaus möglich, daß die Handlungen des Repräsentanten im Widerspruch zu den tatsächlichen Intentionen der Repräsentierten stehen. Zwischen den Staatsbürgern als Wählern und den Parlamentsabgeordneten besteht keinesfalls das Verhältnis eines imperativen Mandats. Die Abgeordneten sind ausschließlich ihrem Gewissen verpflichtet. Der Zweck dieser Bestimmung (Artikel 51) ist der Schutz der Rede- und Abstimmfreiheit im Parlament. Das Parlament handelt daher in diesem gesetzten Rahmen unabhängig vom Volk. Dennoch ist die Betrachtungsweise möglich, daß die Souveränität des Parlaments in der Volkssouveränität fußt und sich von dieser ableitet.

Im parlamentarischen System sind die Abgeordneten nicht die Repräsentanten der Mehrheit der Wähler in ihrem Wahlkreis, sondern die Vertreter aller Staatsbürger (des ganzen Volkes). Dabei geht man davon aus, daß die Wähler einen Repräsentanten wählen, der nicht nur ihre eigenen Interessen, sondern die der ganzen Nation vertritt.

Heute ist in den meisten Staaten die direkte Einflußnahme des Volkes auf die Form des Staatswillens auf besondere Fälle beschränkt, die verfassungsmäßig als Ausnahmen festgelegt sind, und das Volk, das als

Souverän als oberste Autorität in bezug auf die Regierung anerkannt ist, wählt im Normalfall seine Vertreter und überläßt ihnen die eigentlichen legislativen und exekutiven Aufgaben, die diese im Namen des Volkes wahrnehmen.

Auch in der japanischen Verfassung ist das Volk als der Souverän festgelegt, nimmt jedoch außer in bestimmten, von der Verfassung vorgesehenen Fällen, u.a. Zustimmung zu einer Verfassungsänderung (Artikel 96), Genehmigung für Sondergesetze über regionale Selbstverwaltungskörperschaften (Artikel 95) und Überwachung der Amtstätigkeit der Richter des Obersten Gerichtshofs durch das Volk (Artikel 79), keinen direkten Einfluß auf die laufenden Regierungsgeschäfte. Es handelt über seine ordnungsgemäß gewählten Repräsentanten im Parlament. Aufgrund aller dieser Gegebenheit ist Japan als ein Land mit mittelbarer, repräsentativer Demokratie zu bezeichnen.

Gemäß der japanischen Verfassung handelt es sich bei den Repräsentativorganen des Volkes (wie etwa Parlament, Tenno, Regierungskabinett und Oberster Gerichtshof) um Staatsorgane, wobei diese jedoch nicht als Repräsentation des Volkes anzusehen sind.

5. Das System der politischen Parteien

Es ist ziemlich schwierig, den Begriff der politischen Partei zu definieren, so daß je nach Forscher unterschiedliche Beschreibungen gegeben werden. Einfach gesagt, handelt es sich bei einer Partei um den Zusammenschluß von Personen mit der selben politischen Gesinnung, die sich organisieren, um aktiv an der politischen Macht teilzuhaben und ihre Absichten zu verwirklichen. Das japanische "Gesetz über die Revision der politischen Finanzierung" definiert eine politische Partei folgendermaßen: eine

Gruppierung mit dem Hauptzweck, eine bestimmte politische Ideologie bzw. konkrete politische Maßnahmen zu propagieren und zu unterstützen oder aber umgekehrt zu bekämpfen oder auch einen Kandidaten für ein öffentliches Amt zu nominieren und zu unterstützen oder aber umgekehrt zu bekämpfen.

Auch wenn die Existenz von politischen Parteien eine unvermeidliche Folge einer parlamentarisch—demokratischen Regierungsform ist, so war jedoch die Haltung des Staats gegenüber Parteien nicht von vornherein wohlwollend und hat bis in die Gegenwart hinein verschiedene Phasen durchgemacht. Nach Heinrich Triepel hat die Position des Staatsrechts gegenüber den politischen Parteien folgende vier Phasen durchlaufen: 1. Feindseligkeit, 2. Ignorierung, 3. Anerkennung und 4. Verankerung in der Verfassung.

Die japanische Verfassung sieht in bezug auf Parteien keine spezielle Regelung vor, und es existiert auch kein Parteienrecht in Gesetzesform. Die Verfassung garantiert die Vereinsfreiheit (Artikel 21), wobei den Parteien nur als einer Vereinsform ein Platz eingeräumt wird. Die Einführung einer parlamentarischen Demokratie setzt selbstverständlich die Existenz von Parteien voraus, aber wenn auch die Haltung gegenüber diesen nicht feindselig oder gleichgültig ist wie in der Ära der früheren japanischen Verfassung, so ist sie andererseits auch keineswegs besonders positiv, und läßt sich als in der Phase der Anerkennung bzw. Legalisierung befindlich auffassen. Die Verfassung bezeichnet die Parlamentsmitglieder als Repräsentanten des gesamten Volkes (Artikel 41) und billigt ihnen ein Immunitätsprivileg in bezug auf Haftung für Reden vor dem Parlament zu (Artikel 51); durch diese Bestimmungen kommt gegenüber den Parteien eine passive Haltung zum Ausdruck.

6. Das Parlament—Kabinett—System

Das Parlament—Kabinett—System wurde geschaffen, um nach der Trennung von exekutiver und legislativer Gewalt gemäß der Forderung nach Gewaltenteilung auch eine demokratische Kontrolle der Exekutivgewalt gemäß der Forderung nach Demokratie zu garantieren, und verbindet auf diese Weise das Freiheits— mit dem Demokratieprinzip. Es handelt sich um ein System, das die Kontroll und Leitung der Exekutive nicht einem besonderen Organ anvertraut, das völlig von der Legislative getrennt und von ihr unabhängig ist (z.B. Monarch bzw. vom Volk Gewählter Präsident), sondern durch ein Regierungskabinett mit enger Beziehung zur Legislative ausüben läßt. Im Verhältnis zwischen Parlament und Kabinett räumt das Parlament—Kabinett—System dem Parlament eine vorrangige Stellung ein mit Kontrolle über die Existenz des Kabinetts, so daß Bildung und Fortbestehen des Kabinetts vom Willen des Parlaments abhängt. Dadurch unterliegt die Exekutive einer ziemlich starken Kontrolle durch die Legislative, so daß das System der Gewaltenteilung getrüb ist. Das System hat jedoch den Vorzug, daß nicht nur die lineare Verbindung Volk—Parlament—Kabinett für eine Realisierung von Demokratie sorgt, sondern auch die Exekutive dank ihrer engen Verbindung mit der Legislative und durch gemeinsames Handeln mit dieser der Regierungsarbeit Subtilität und Elastizität sichert und damit weniger Reibungsverluste und höhere Effizienz. Wenn bei einem Zwei—Parteien—System unter den obigen Voraussetzungen die das Kabinett tragende Partei eine starke Mehrheit hat, so ist eine starke und stabile Regierung gewährleistet. Bei einer Aufsplitterung in kleine Parteien und einer sogenannten Koalitionsregierung ist dagegen unter diesem System die Bildung eines homogenen und stabilen Kabinetts schwierig und keine starke Regierung zu erwarten. Gegenwärtig

sind wir in Japan genau mit dieser Situation konfrontiert.

Das Parlament—Kabinetts—System ist in die japanische Verfassung aufgenommen und dort kodifiziert. Die konkreten Bestimmungen lauten wie folgt: 1. Nominierung des Ministerpräsidenten durch das Parlament (Artikel 67), 2. obligatorische Parlamentsmitgliedschaft von Ministerpräsident und mehr als der Hälfte der anderen Kabinettsminister (Artikel 67 und 68), 3. gemeinsame Verantwortung des Kabinetts gegenüber dem Parlament (Artikel 66, Ziffer 3) und 4. Notwendigkeit des Vertrauens des Parlaments für den Bestand des Kabinetts (Artikel 69, 70 und 71).

7. Das System der regionalen Selbstverwaltung

Geordnete Verhältnisse in den Landesteilen sind die Voraussetzung für die Ordnung im gesamten Land. Die Regionalverwaltung ist Quelle und Fundament der Staatsverwaltung. So läßt sich als natürliche Abfolge feststellen, daß die Demokratisierung der Regierungsgewalt in den Regionen beginnt und sich erst dann in der Demokratisierung der Zentralgewalt manifestiert.

Die ehemalige japanische Verfassung sah keine Bestimmungen über die regionale Autonomie vor. In der geltenden Verfassung sind die Grundsatzbestimmungen über die Regionalautonomie in Kapitel 8, Artikel 4 festgeschrieben und können auch durch Gesetz nicht geändert werden. Man ist sich der Bedeutung der Regionalautonomie also Quelle und Fundament einer demokratischen Staatsverwaltung bewußt und hat ihr daher quasi systematische Schutzgarantien zuerkannt.

Kapitel 8 geht zwar nicht soweit, den allgemeinen Grundsatz der Regionalautonomie systematisch zu verankern, gibt aber eine verfassungsmäßige Garantie für das System der regionalen Selbstverwaltung und legt

gleichzeitig verschiedenartige inhaltliche Beschränkungen für das System fest. So ist zunächst in Artikel 92 als Hauptzweck der Regionalautonomie der Grundsatz der Organisation und des Managements der regionalen öffentlichen Körperschaften aufgenommen. Als Konkretisierung dieses Grundsatzes schreibt dann Artikel 93 eine Demokratisierung der Körperschaftsorgane vor, und zwar durch die Einrichtung einer Vertretung der Regionalkörperschaften und ein System direkter öffentlicher Wahlen ihrer Exekutivorgane. Artikel 94 garantiert das Selbstverwaltungsrecht der Regionalkörperschaften, und Artikel 95 schließlich enthält Sonderbestimmungen über Gesetze, die nur für eine Körperschaft gelten.

8. Zusammenfassung

Im Juni des vergangenen Jahres erlebten wir den Zusammenbruch des in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg über 40 Jahre lang herrschenden Systems der Machtverteilung, und eine Reihe von Parteien mit erheblichen ideologischen und programmatischen Differenzen haben eine Koalitionsregierung gebildet, die nun seit sieben Monaten im Amt ist. In dieser Zeit ist der grundlegende Rahmen des Wahlsystems reformiert worden, und in naher Zukunft sind Wahlen auf der Grundlage dieses neuen Wahlsystems zu erwarten. Je nach dem Ausgang dieser Wahl dürfte mit erheblichen Umwälzungen beim politischen System Japans zu rechnen sein. Rasch gültige Schlüsse hierüber zu ziehen, ist schwierig. Es läßt jedoch sagen, daß das bisherige politische System der überwiegenden Mehrheit des japanischen Volkes ein Leben in Materiellem Wohlstand (Wirtschaftsleben) ermöglicht hat, während jedoch in ideeller Hinsicht zahlreicher Probleme existieren. Bedauerlicherweise kann man daher nicht behaupten, daß insbesondere die Würde des Individuums — das Hauptthema dieses

Symposiums — ohne Vorhalte garantiert ist.

(25.02.94)

本稿は、1994年2月25日ドイツ・ミュンヘンにおいて、ミュンヘン大学のペーター・バドゥラー教授の60才の誕生を祝して行われたシンポジウム（Zur Lage der parlamentarischen Demokratie というテーマ）に提出したものである。本稿の一部は、別途ドイツ国内において公開される記念論集に掲載される予定である。

（1994年11月28日）