

Die japanische Notstandsgesetzgebung

Susanne Olberg

- I. Einleitung
- II. Die Ausgangslage
- III. Erste Normierungsversuche
- IV. Der Wendepunkt in der Wahrnehmung der sicherheitspolitischen Lage
- V. Der Erlass der Notstandsgesetze
- VI. Die wichtigsten Notstandsgesetze im Einzelnen
 - 1. Das Maßnahmengesetz
 - 2. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Sicherheitsrates
 - 3. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte
 - 4. Das Zivilschutzgesetz
- VII. Einzelne problematische Punkte der Notstandsgesetze
 - 1. Parlamentarische Kontrolle
 - 2. Grundrechtsschutz
 - 3. Lokale Selbstverwaltung
 - 4. Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte im Lichte des Art. 9 JV
- VIII. Zusammenfassung
- IX. Ein Ausblick

I. EINLEITUNG

Durch das „Gesetz über das Verfahren zur Änderung der Japanischen Verfassung“¹ vom 14. Mai 2007 wurden die Voraussetzungen geschaffen, um ein Referendum zur Verfassungsänderung durchzuführen und damit zum ersten Mal in der japanischen Nachkriegsgeschichte seit Inkrafttreten der Japanischen Verfassung (nachfolgend: JV)² am 3. Mai 1947 eine Verfassungsänderung herbeizuführen.

In den 1990er Jahren hatte eine Reformdebatte begonnen, ob und wie die Japanische Verfassung geändert werden solle. Auf Initiative der Liberaldemokratischen Partei (LDP) wurden am 20. Januar 2000 im Ober- und Unterhaus Verfassungskommissionen eingerichtet, die sich mit verschiedenen Aspekten der Verfassung wie der Stellung des Tennô, den japanischen Selbstverwaltungskörperschaften, dem Kriegsverzicht (Art. 9) und weiteren verfassungsrechtlichen Problemen beschäftigten. Ein besonders wunder Punkt

1 *Nihon-koku kenpô no kaisei tetsuzuki ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 51/2007.

2 *Nihon-koku kenpô*, dt. Übersetzung bei R. NEUMANN, *Änderung und Wandlung der Japanischen Verfassung* (Köln u.a. 1982) 185.

der Diskussion war angesichts der historischen Erfahrungen Japans die Frage, ob der bislang nicht verfassungsrechtlich geregelte Staatsnotstand einer verfassungsrechtlichen Normierung zugeführt werden solle. Am 16. April 2005 übergab die Verfassungskommission des Unterhauses ihren Bericht dem Unterhaus,³ die Verfassungskommission des Oberhauses folgte am 20. April 2005 mit der Übergabe ihres Berichts an das Oberhaus.⁴ Beide Verfassungskommissionen hatten jedoch über die heftig umstrittene Frage nach der verfassungsrechtlichen Normierung des Staatsnotstands keine Einigung erzielen können.

II. DIE AUSGANGSLAGE

Im Gegensatz zur Verfassung des Großjapanischen Kaiserreiches, der sog. „*Meiji-Verfassung*“,⁵ welche ein durch Grundrechte nicht beschränkbares Thronverordnungsrecht des Tennô mit Gesetzesrang zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Abwehr von Gefahren vorgesehen hatte, enthielt die Japanische Verfassung vom 3. November 1946 lediglich folgende Regelungen zum Notstand:

„Art. 54 Abs. 2: Bei der Auflösung des Unterhauses wird das Oberhaus gleichzeitig geschlossen. Das Kabinett kann jedoch im Falle des Staatsnotstands eine Notstandssitzung des Oberhauses verlangen.“

Art. 54 Abs. 3: Die in einer Notstandssitzung nach Abs. 2 ergriffenen Maßnahmen sind vorläufiger Natur; sie werden unwirksam, wenn das Unterhaus ihnen nicht innerhalb von zehn Tagen nach Eröffnung des folgenden Parlaments zustimmt.“⁶

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Japanischen Verfassung bestand für eine Normierung von Notstandsregelungen auch noch keine Veranlassung. Die Verteidigung des japanischen Territoriums sowie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung lagen nach Kriegsende in den Händen der Besatzungsmächte. Durch den Friedensvertrag von San Francisco vom 8. September 1951⁷ fand die Besatzung zwar offiziell ihr Ende,

3 *Shûgi-in kenpô chôsa-kai hôkoku-sho* [Bericht der Verfassungskommission des Unterhauses], [http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/\\$File/houkoku.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/$File/houkoku.pdf), englische Zusammenfassung unter [http://www.shugiin.go.jp/itdb_english.nsf/html/kenpou/english/report.pdf/\\$File/report.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_english.nsf/html/kenpou/english/report.pdf/$File/report.pdf).

4 *Nihon-koku kenpô ni kansuru chôsa hôkoku-sho* [Untersuchungsbericht über die japanische Verfassung], <http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyô/pdf/honhoukoku.pdf>, engl. Zusammenfassung unter <http://www.sangiin.go.jp/eng/report/ehb/ehb.pdf>.

5 *Dai-nihon teikoku kenpô*, verabschiedet am 11. Februar 1889, dt. Übersetzung bei J. ANDO, Die Entstehung der *Meiji-Verfassung* (München 2000) 240 f.

6 Übersetzung aus R. NEUMANN (Fn. 2) 194.

7 *Nihon to no heiwa jôyaku*. Die englische Fassung findet sich z.B. auf der Website des UCLA Center for East Asia Studies, <http://www.isop.ucla.edu/eas/documents/peace1951.htm>.

doch gewährleistete Art. 1 des Japanisch-Amerikanischen Sicherheitspaktes⁸ zwischen den USA und Japan das Fortbestehen amerikanischer Militärbasen in Japan und verpflichtete die USA weiterhin, Japan im Kriegsfall beizustehen und bei inneren Staatsnotständen, zivile Unruhen und Störungen eingeschlossen, einzugreifen. Am 19. Januar 1960 wurde der Vertrag über gegenseitige Kooperation und Sicherheit zwischen Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika⁹ unterzeichnet, der zwar weiterhin die USA zum Beistand im Verteidigungsfall verpflichtete, jedoch die amerikanischen Befugnisse zum Eingreifen in zivilen Notstandsfällen beendete. Damit besaß Japan keinen rechtlichen Rahmen, um auf Notstandssituationen – ausgenommen den Fall eines bewaffneten Angriffs – reagieren zu können.

Im Folgenden wurden lediglich einzelne einfachgesetzliche Notstandsregelungen erlassen. Durch das Gesetz über Katastrophenhilfe von 1947¹⁰ wurden grundlegende Bestimmungen für die Durchführung von Hilfsmaßnahmen bei Katastrophen getroffen und Zuständigkeiten geregelt. Art. 71 des Polizeigesetzes von 1954¹¹ gibt dem Premierminister in Fällen evidenter Notwendigkeit wie großen Katastrophen, zivilen Unruhen oder sonstigen Notständen die Befugnis, auf die Empfehlung des Ausschusses für Öffentliche Ordnung und Sicherheit (*Kokka kôan iin-kai*)¹² hin den nationalen Notstand auszurufen. Während des Notstands übt der Premierminister direktere Kontrolle als normalerweise über die Polizei aus. Er muss jedoch innerhalb eines festgelegten Zeitraums die Zustimmung des Parlaments erhalten oder die Ausrufung des Notstands unverzüglich widerrufen. Das Gesetz über die Selbstverteidigungsstreitkräfte von 1954¹³ enthält Regelungen über Einberufung, Mobilmachung und Einsatz der gleichzeitig mit dem Gesetz geschaffenen Selbstverteidigungsstreitkräfte. Das Gesetz für Maßnahmen im Katastrophenfall von 1961¹⁴ regelt die Durchführung von Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Katastrophen und legt die diesbezüglichen Zuständigkeiten fest.

8 *Nihon-koku to amerika gasshû-koku to no aida no anzen hoshô jôyaku*, 8. September 1951. Die englische Fassung findet sich z.B. auf der Website des Avalon Projektes der Yale Law School, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/japan/japan001.htm#b1>.

9 *Nihon-koku to amerika gasshû-koku to no aida no sôgo kyôryoku oyobi anzen hoshô jôyaku*. Eine englische Fassung findet sich z.B. auf der Website des japanischen Außenministeriums, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>.

10 *Saigai kyûjo-hô*, Gesetz Nr. 108/1947.

11 *Keisatsu-hô*, Gesetz Nr. 162/1954.

12 Der Ausschuss für Öffentliche Ordnung und Sicherheit untersteht dem Kabinettsbüro und besteht aus fünf Mitgliedern. Er kontrolliert die Nationale Polizeiagentur und beaufsichtigt das Polizeisystem. Vorsitzender ist ein Staatsminister.

13 *Jieitai-hô*, Gesetz Nr. 165/1954.

14 *Saigai taisaku kihon-hô*, Gesetz Nr. 223/1961.

III. ERSTE NORMIERUNGSVERSUCHE

Der Mangel an Notstandsregelungen wurde bereits von den Mitgliedern eines 1957 eingerichteten Regierungsausschusses über verfassungsrechtliche Fragen thematisiert.¹⁵ In einem Bericht von 1964 wies der Ausschuss darauf hin, dass Notstandssituationen nicht nur durch militärische Angriffe, sondern ebenso durch zivile Unruhen, große Katastrophen, starke wirtschaftliche Unruhen, Naturkatastrophen oder Epidemien hervorgerufen werden könnten. Nach der überwiegenden Meinung innerhalb des Ausschusses stellte der Mangel an Vorkehrungen zur Sicherstellung der Existenz des Staates und der Aufrechterhaltung des Lebens der Nation das größte Defizit der Nachkriegsverfassung dar. Der Grundsatzentwurf des Verfassungsuntersuchungsausschusses der LDP vom 6. Oktober 1972 sah dementsprechend vor, dem Kabinett für den Notstand Befugnisse über besondere legislative Maßnahmen zuzubilligen.¹⁶ Der Vorschlag für eine entsprechende Verfassungsänderung lautete wie folgt: „Bezüglich des Kabinetts sind für den Notstand Befugnisse über besondere legislative Maßnahmen, sowie Befugnisse für finanzpolitische Maßnahmen zu bestimmen“.

Dennoch nahm die Regierung aufgrund der ablehnenden Haltung der öffentlichen Meinung von einer Ratifizierung entsprechender Notstandsregelungen Abstand. Die japanische Öffentlichkeit, welche noch durch die bitteren Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges geprägt war, fürchtete, Japan könne nach einer entsprechenden Normierung in Kriegshandlungen hineingezogen werden. Auch war die Erinnerung an die Kriegsjahre noch äußerst lebhaft, in denen der Gehalt der Freiheitsrechte massiv reduziert worden war.

Erst 1977 unternahm Premierminister Fukuda Takeo den ersten Versuch, Notstandsregelungen zu erlassen.¹⁷ Er scheiterte jedoch an dem Widerstand der linken Opposition sowie der ablehnenden Haltung der Öffentlichkeit. Im Folgenden stagnierten die Bemühungen aufgrund von internen Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen verwandten Ministerien, Bedenken über die öffentliche Reaktion und der Abnahme von sichtbaren Bedrohungen für Japan.¹⁸

15 K. TAKASHI, *Legislating for an Emergency*, in: *Japan Echo* 2004, Vol. 29, Nr. 4: <http://www.japanecho.co.jp/sum/2002/290413.html>.

16 NEUMANN (Fn. 2) 207.

17 T. KOBARI, *Kokumin hogo hōsei no genjō to kadai* [Situation und Aufgabe der Zivilschutzgesetzgebung], in: *Hōgaku kyōshitsu* 296 (2005) 31. Siehe außerdem Y. GŌDA, *Zivilverteidigung und Notstandsgesetzgebung in Japan – unerfüllbare innenpolitische Forderungen?*, in: MAUL (Hrsg.), *Militärmacht Japan?* (München 1991) 327 ff.

18 C. HUGHES, *Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power* (Oxford 2004) 73.

IV. DER WENDEPUNKT IN DER WAHRNEHMUNG DER SICHERHEITSPOLITISCHEN LAGE

Diese Entwicklung änderte sich erst mit dem Golfkrieg von 1990/1991, welcher einen grundsätzlichen Klimawandel in der japanischen Debatte über Sicherheitspolitik bewirkte¹⁹ und einen Wendepunkt in der nationalen Debatte um die Notstandsregelungen darstellte.²⁰ Er hinterließ bei der japanischen Öffentlichkeit den Eindruck, dass der finanzielle Beitrag Japans zum Golfkrieg nicht besonders geschätzt wurde. Dies ermöglichte den Konservativen, die japanische Öffentlichkeit von der Bedeutung internationaler Beteiligung und der Wichtigkeit der Entscheidungen der Vereinten Nationen zu überzeugen. Hinzu kamen der Verdacht, Nordkorea könne im Besitz von Kernwaffen sein, sowie ein nordkoreanischer Raketentest über dem japanischen Festland. Die Folge war ein Umschwenken in der bisherigen Sicherheitspolitik.

Dies führte 1992 zum Erlass des „Gesetzes über die Kooperation bei friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen und anderen Operationen“ (das sogenannte PKO Law)²¹, welches erlaubt, Mitglieder der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte zu friedenssichernden Einsätzen unter der Leitung der Vereinten Nationen und zu anderen humanitären Einsätzen ins Ausland zu entsenden.²² Die „Richtlinien für die japanisch-amerikanische Verteidigungskooperation“ (Guidelines for Japan-US Defense Cooperation)²³ von 1978 wurden 1997 durch neue ersetzt, welche den Anwendungsbereich für die militärische Kooperation zwischen den beiden Staaten beträchtlich erweiterten.²³ Das „Gesetz über Maßnahmen in Situationen in Gebieten in Japans Umgebung mit Einfluss auf den Frieden und die Sicherheit Japans“ von 1999²⁴ erlaubt den japanischen Selbstverteidigungsstreitkräften, den amerikanischen Streitkräften im japanischen Hinterland bei Operationen Hilfe zu leisten. Das „Gesetz über Inspektionen auf Schiffen“ von 2000²⁵ ermächtigt die maritimen Selbstverteidigungsstreitkräfte (JMSDF) dazu, im japanischen Hinterland ausländische Handelsschiffe zu inspizieren, falls der UN-Sicherheitsrat dieses in einer Resolution erlaubt hat oder der Staat, unter dessen Flagge das Schiff fährt, der Inspektion zugestimmt hat. Auf der Grundlage des

19 S. UMEDA, Japan and the Renunciation of War: Proposed Amendment of the Constitution, in: World Law Bulletin 1 (2006) 59; www.fas.org/sgp/othergov/wlb/200601.pdf.

20 A. MURAYAMA, Japan's new Emergency Legislation and International Humanitarian Law, in: The Japanese Annual of International Law 47 (2004) 70.

21 *Kokusai rengō heiwa iji katsudō tō ni taisuru kyōryoku ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 79/1992.

22 Siehe hierzu auch R. YAMAMOTO, Legal Issues concerning Japan's Participation in United Nations Peace-Keeping Operations, in: The Japanese Annual Digest of International Law 47 (2004) 136 ff.

23 Eine englische Fassung findet sich auf der Website des japanischen Außenministeriums, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>.

24 *Shūhen jitai ni saishite wagakuni no heiwa oyobi anzen o kakuho suru tame no sochi ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 60/1999.

25 *Shūhen jitai ni saishite jisshi suru senpaku kensa katsudō ni kansuru hōritsu*, Gesetz Nr. 145/2000.

„Gesetzes über spezielle durch den japanischen Staat durchzuführende Maßnahmen zur Unterstützung ausländischer Staaten in ihrem Bemühen um Verwirklichung der Ziele der Charta der Vereinten Nationen als Antwort auf die Terrorakte des 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten sowie humanitäre Maßnahmen auf der Grundlage einschlägiger Resolutionen der Vereinten Nationen“²⁶ (das sogenannte Anti-Terrorism Special Measures Law) dürfen die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte amerikanische Truppen auch außerhalb des japanischen Territoriums und Hinterlandes unterstützen und humanitäre Hilfe leisten.²⁷ Der mögliche Aktionsradius umfasst internationale Gewässer, den Luftraum über ihnen und Hoheitsgebiete von Ländern, deren Regierungen dem Einsatz zustimmen. Allerdings dürfen in keinem der Gebiete Kampfhandlungen zu erwarten sein. Die logistische Hilfe schließt die Versorgung der alliierten Truppen, Such- und Rettungsoperationen sowie die Betreuung von Flüchtlingen mit ein.

Nach dem Einmarsch der USA im Irak im Jahr 2003 wurde das „Gesetz über besondere Maßnahmen betreffend die Durchführung von Aktivitäten zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Erbringung humanitärer Hilfe im Irak“ erlassen.²⁸ Es erlaubt die Entsendung von Einheiten der Selbstverteidigungsstreitkräfte in besetzte Länder, in denen bewaffnete Auseinandersetzungen geringeren Ausmaßes andauern. Das Gesetz sieht humanitäre Hilfe für die irakische Bevölkerung sowie logistische Unterstützung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit vor.

Diese Gesetze, deren Vereinbarkeit mit Art. 9 JV zum Teil äußerst zweifelhaft ist, waren von Anfang an heftig umstritten. Deutlicher Ausdruck hiervon war die Weigerung des Oberhauses am 10. Januar 2008, das Anti-Terrorism Special Measures Law um ein weiteres Jahr zu verlängern. Am 11. Januar 2008 musste daher zum ersten Mal in 57 Jahren von Art. 59 Abs. 2 JV Gebrauch gemacht werden, wonach eine durch das Unterhaus angenommene, vom Oberhaus jedoch zurückgewiesene Gesetzesvorlage Gesetz wird, wenn sie durch eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Unterhauses erneut angenommen wird.²⁹

26 *Amerika gasshû-koku ni oite hassei shita terorisuto ni yoru kôgeki tō ni taiō shite okonawareru kokusai rengō kenshō no mokuteki tassei no tame no sho-gaikoku no katsudō ni taishite wagakuni ga jisshi suru sochi oyobi kanren suru kokusai rengō ketsugi tō ni motozuku jindō-teki sochi ni kansuru tokubetsu sochi-hō*, Gesetz 113/2001. Für eine englische Übersetzung siehe K. NAKATANI, *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, in: *The Japanese Annual of International Law* 45 (2002) 94-99. Für weitere Informationen zu diesem Gesetz siehe E.J.L. SOUTHGATE, *From Japan to Afghanistan: The U.S.-Japan Joint Security Relationship, the War on Terror, and the Ignominious End of the Pacifist State?*, in: *University of Pennsylvania Law Review* 2003, Vol. 151, Nr. 4, 1599-1638.

27 Siehe hierzu auch SOUTHGATE (Fn. 26) 1599 ff.

28 *Iraku ni okeru jindō fukkō shien katsudō oyobi anzen kakuho shien katsudō no jisshi ni kansuru tokubetsu sochi-hō*, Gesetz Nr. 137/2003. Für nähere Informationen siehe THE NATIONAL INSTITUTE FOR DEFENSE STUDIES, *East Asian Strategic Review* (Tokyo 2004) Chapter 8, 226 ff.; <http://www.nids.go.jp/english/dissemination/east-asian/e2004.html>.

29 Siehe hierzu „Anti-terrorism bill passed into law after second vote“, *Mainichi Weekly*, 15. Januar 2008.

V. DER ERLASS DER NOTSTANDSGESETZE

Die sicherheitspolitischen Gesetze ebneten den Weg für den Erlass der sogenannten drei Notstandsgesetze (*Buryoku kôgeki jitai taisho kanren sanpô*): Als nach einer langen Debatte, die in Ober- und Unterhaus zusammengenommen über 140 Stunden gedauert hatte,³⁰ schließlich am 6. Juni 2003 abgestimmt wurde, entschied sich eine überwältigende Mehrheit von 202 Abgeordneten für die Gesetze; lediglich 32 stimmten gegen den Erlass.³¹ Unterstützt wurden die Gesetze von dem Regierungsbündnis, bestehend aus der Liberaldemokratischen Partei (*Jiyû minshu-tô*), der Kômei-tô („Partei für saubere Politik“) sowie der Neuen Konservativen Partei (*Hoshu shin-tô*), und den beiden Oppositionsparteien Demokratische Partei (*Minshu-tô*) und den Liberalen (*Jiyû-tô*). Gegen die Gesetze stimmten die Kommunistische Partei (*Nihon kyôsan-tô*) sowie die Sozialdemokratische Partei (*Shakai minshu-tô*). Bei den drei Notstandsgesetzen handelt es sich um

- das Gesetz zur Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit und Frieden unseres Landes sowie der Sicherheit von Land und Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs,³²
- das Gesetz zur teilweisen Änderung des Gesetzes über die Selbstverteidigungstreitkräfte und des Gesetzes über die Bezüge des Personals des Verteidigungsamtes³³ und
- das Gesetz zur Änderung eines Teils des Gesetzes über die Errichtung des Sicherheitsrates.³⁴

Dem Erlass der drei Notstandsgesetze folgte am 14. Juni 2005 der Erlass von sieben weiteren Gesetzen, die sich thematisch ebenfalls mit einem bewaffneten Angriff von außen gegen Japan beschäftigten:

- Gesetz über Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs³⁵
- Gesetz über die Behandlung von Kriegsgefangenen im Falle eines bewaffneten Angriffs³⁶

30 Y. ISOZAGI, *Buryoku kôgeki jitai taisho hôtô yûji sanpô* [Die drei Notstandsgesetze über Maßnahmen im Falle eines bewaffneten Angriffs], in: *Jurisuto* 1252 (2003) 54.

31 “Preparing for the worst”, *Japan Times Weekly*, 21. Juni 2003.

32 *Buryoku kôgeki jitai tô ni okeru wagakuni no heiwa to dokuritsu narabini kuni oyobi kokumin no anzen no kakuho ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 79/2003.

33 *Jieitai-hô oyobi bôei-chô no shokuin no kyûyo-tô ni kansuru hôritsu no ichibu wo kaisei suru hôritsu*, Gesetz Nr. 80/2003.

34 *Anzen hoshô kaigi setchi-hô no ichibu o kaisei suru hôritsu*, Gesetz Nr. 78/2003.

35 *Buryoku kôgeki jitai tô ni okeru kokumin no hogo no tame no sochi ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 112/2004.

36 *Buryoku kôgeki jitai tô ni okeru horyo tô no toriatsukai ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 117/2004.

- Gesetz über Maßnahmen des japanischen Staates zur Gewährleistung effektiver Aktivitäten der amerikanischen Truppen im Falle eines bewaffneten Angriffs³⁷
- Gesetz über Sanktionen von schweren Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts³⁸
- Gesetz zur Kontrolle des Seetransports von ausländischen militärischen Gütern³⁹
- Gesetz zur teilweisen Änderung des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte⁴⁰
- Gesetz über den Gebrauch spezieller öffentlicher Einrichtungen im Falle eines bewaffneten Angriffs⁴¹.

Daneben wurde am 27. Februar 2004 das „Übereinkommen zur Änderung des Abkommens zwischen der Regierung Japans und der USA über die gegenseitige Bereitstellung von logistischer Unterstützung, Gütern und Dienstleistungen zwischen den japanischen Selbstverteidigungsstreitkräften und den Streitkräften der USA“⁴² abgeschlossen. Ferner ratifizierte Japan das „Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte“ (ZP I) sowie das „Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II)“.

VI. DIE WICHTIGSTEN NOTSTANDSGESETZE IM EINZELNEN

Bevor die Notstandsgesetze erlassen wurden, durchliefen sie erhebliche Änderungen.⁴³ Ähnlich der deutschen Notstandsverfassung, an deren Anfang ein Gesetzesvorschlag stand, der die Stunde des Notstandes zur Stunde der Exekutive machte, jedoch im weiteren Verlauf immer stärker parlamentarisiert wurde, gab auch der japanische Gesetzgeber im Laufe der Debatte einer Stärkung der Parlamentsrechte und des Grundrechtsschutzes sowie einer genaueren Präzisierung und Differenzierung den Vorzug vor möglichst umfassender Effektivität der Notstandsgesetze.

Eine der wichtigsten Änderungen betraf die Präzisierung der Voraussetzungen für den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte: Die Formulierung des ursprünglichen

37 *Buryoku kôgeki jitai tô ni okeru amerika gasshû-koku no guntai no kôdô ni tomonai wagakuni ga jissshi suru sochi ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 113/2004.

38 *Kokusai jindô-hô no jûdai na ihan kôei no shobatsu ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 115/2004.

39 *Buryoku kôgeki jitai ni okeru gaikoku gun'yô-hin no kaijô yusô no kisei ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 116/2004.

40 *Jieitai-hô no ichibu o kaisei suru hôritsu*, Gesetz Nr. 118/2004.

41 *Buryoku kôgeki jitai tô ni okeru tokutei kôkyô shisetsu no riyô ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 114/2004.

42 *Nihon-koku no jieitai to amerika gasshû-koku guntai to no aida ni okeru gôhō shien, buppin mata wa ekimu no teikyô ni kansuru nihon-koku seifu to amerika gasshû-koku seifu to no aida no teikyô no kaisei suru kyôtei*.

43 Zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes siehe ISOZAGI (Fn. 30) 54 f.

Gesetzesvorschlages „bewaffneter Angriff“, der alle Zustände über einen bevorstehenden bis hin zu einem bereits erfolgten Angriff mit Waffengewalt beinhaltete, wurde aufgespalten in die Begriffe „gegenwärtiger Angriff mit Waffengewalt“ und „bevorstehender Angriff mit Waffengewalt“, um die Regierung dazu zu zwingen, die Voraussetzungen für den Einsatz klarer zu fassen.⁴⁴ Dies ermöglichte eine wesentlich differenziertere Regelung der zu treffenden Notstandsmaßnahmen als im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehen. Zusätzlich wurden die Maßnahmen, die in einer sonstigen Notstandslage durchzuführen sind, stärker als im ursprünglichen Regierungsentwurf konkretisiert.⁴⁵ Eine weitere wichtige Änderung stellt auch die Aufnahme einer Vorschrift dar, wonach in die allgemeinen Richtlinien, welche im Falle eines bewaffneten Angriffs erlassen werden, auch die Tatsachen aufgenommen werden müssen, aus denen sich die Voraussetzungen für die Ausrufung des Notstandes ergeben.⁴⁶ Dies ermöglicht eine bessere Kontrolle dahingehend, ob die Ausrufung des Notstandes auch gerechtfertigt ist, und eine Selbstüberprüfung des Premierministers und des Kabinetts. Ferner wurde eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs in angemessener Zeit und auf angemessene Weise zu benachrichtigen ist.⁴⁷

Im Folgenden soll der Inhalt der wichtigsten Notstandsgesetze einer näheren Betrachtung unterzogen werden, bevor eine Analyse der umstrittensten Problempunkte folgt.

1. *Das Maßnahmengesetz*

Das „Gesetz zur Aufrechterhaltung von Unabhängigkeit und Frieden unseres Landes sowie der Sicherheit von Land und Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs“ (im Folgenden Maßnahmengesetz) sieht vor, dass die Regierung im Falle eines bewaffneten Angriffs oder einer sonstigen Notstandslage allgemeine Richtlinien erlässt (Art. 9 sowie Art. 25). Der Begriff des bewaffneten Angriffs umfasst sowohl gegenwärtige als auch bevorstehende Angriffe mit Waffengewalt von außen gegen den japanischen Staat (Art. 2 Nr. 2 und 3). Ersterer liegt vor, wenn ein bewaffneter Angriff erfolgt ist oder wenn sich die unbestrittene Gefahr aufdrängt, dass ein bewaffneter Angriff erfolgen wird (Nr. 2). Letzterer liegt vor im Falle einer gespannten Lage, welche einen bewaffneten Angriff vorhersehen lässt (Nr. 3). Eine sonstige Notstandslage ist gemäß Art. 25 Abs. 1 eine Lage, in der mit Mitteln, die den Mitteln eines bewaff-

44 HUGHES (Fn. 18) 74. Siehe auch T. KOBARI, *Kenpō kyūjō to yūji kanren sanpō – Buryoku kōgeki jitai-hō o chūshin ni shite* [Art. 9 JV und die drei japanischen Notstandsgesetze – unter besonderer Berücksichtigung des Maßnahmegesetzes bei einem bewaffneten Angriff], in: *Hōgaku kyōshitsu* 277 (2003) 16.

45 ISOZAGI (Fn. 30) 55.

46 ISOZAGI (Fn. 30) 54 f.

47 ISOZAGI (Fn. 30) 55.

neten Angriffs entsprechen, eine große Anzahl von Menschen getötet oder verletzt wird, oder wenn eine Lage entstanden ist, in der sich die unbestrittene Gefahr aufdrängt, dass sich ein solcher Vorfall ereignen wird, und ein unverzügliches Handeln notwendig ist.

Die Richtlinien enthalten die Feststellung, dass der Notstand eingetreten ist, sowie die Tatsachen, aus denen sich die Voraussetzungen für das Vorliegen der Notstandslage ergeben. Weiterhin beinhalten die allgemeinen Richtlinien die wichtigen Punkte hinsichtlich der zu treffenden Notstandsmaßnahmen, wozu im Falle des bewaffneten Angriffs auch Befehle gegenüber den Selbstverteidigungsstreitkräften zur Einberufung und Mobilmachung sowie zum Einsatz gehören.

In Bezug auf das Verfahren ist vorgesehen, dass der Premierminister nach Eintritt der Notstandslage dem Kabinett einen Entwurf über allgemeine Richtlinien zu den zu treffenden Maßnahmen vorlegt (Art. 9 Abs. 6 sowie Art. 25 Abs. 4). Nach dem Beschluss des Kabinetts ist sodann die Zustimmung des Parlaments einzuholen (Art. 9 Abs. 7 sowie Art. 25 Abs. 5). Rechtlich gesehen handelt es sich um eine *nachträgliche* Zustimmung (Genehmigung) des Parlaments, da die allgemeinen Richtlinien bereits durch den Beschluss des Kabinetts in Kraft treten.⁴⁸ Sollte das Parlament seine Genehmigung verweigern, so müssen Maßnahmen, die dem Parlamentsbeschluss zuwiderlaufen, unverzüglich beendet werden (Art. 9 Abs. 11 sowie Art. 25 Abs. 8).

Gemäß Art. 14 verlangt der Premierminister die Entscheidung des Kabinetts über die Abschaffung der grundlegenden Richtlinien, wenn er erkennt, dass die Notwendigkeit der Notstandsmaßnahmen entfallen ist oder das Parlament ein Ende der Maßnahmen beschließt. Mit dem Beschluss des Kabinetts treten die Richtlinien außer Kraft. Aus dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 14 (bzw. Art. 25 Abs. 11) ergibt sich zwar nicht eindeutig, ob das Kabinett an den Beschluss des Parlaments gebunden ist. Doch wird die Vorschrift jedenfalls in diesem Sinne von der juristischen Literatur verstanden.⁴⁹

Ausführlich geregelt ist weiterhin die Einberufung, Mobilmachung und der Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte. Das Gesetz sieht vor, dass der Premierminister sowohl im Falle eines gegenwärtigen als auch eines bevorstehenden Angriffs sein Einverständnis zur Einberufung, zur Mobilmachung und zum Aufbau von Verteidigungsanlagen geben kann. In diesem Fall muss das Einverständnis in die allgemeinen Richtlinien aufgenommen werden (Art. 9 Abs. 3). Hierdurch wird gesichert, dass die Aktivitäten der Selbstverteidigungsstreitkräfte der parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

48 Vgl. ISOZAGI (Fn. 30) 57.

49 Vgl. hierzu zum Beispiel die Darlegung der Entstehungsgeschichte bei KOBARI (Fn. 44) 17 f., wonach der ursprüngliche Regierungsentwurf lediglich vorsah, dass das Kabinett den Beschluss des Parlaments zu berücksichtigen habe, das Gesetz jedoch eine Bindungswirkung des Parlamentsbeschlusses vorsieht.

Eine Besonderheit ergibt sich für den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte. Aus Art. 9 Abs. 4 lässt sich entnehmen, dass der Befehl zum Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte grundsätzlich nur nach *vorheriger* Zustimmung (Einwilligung) des Parlaments und nur im Falle eines gegenwärtigen bewaffneten Angriffs gegeben werden kann. Hiervon sieht das Gesetz nur eine Ausnahme vor: Im Falle eines gegenwärtigen bewaffneten Angriffs kann ausnahmsweise auf die vorherige Einholung der Zustimmung des Parlaments verzichtet werden, wenn eine besondere Notwendigkeit besteht und die Zustimmung des Parlaments nicht eingeholt werden kann (Art. 9 Abs. 4 Nr. 2).⁵⁰

Handelt es sich lediglich um einen *bevorstehenden* Angriff, so kann der Befehl zum *Einsatz* der Selbstverteidigungsstreitkräfte nicht erteilt werden; lediglich die vorbereitenden Maßnahmen der Einberufung, Mobilmachung und des Aufbaus von Verteidigungsanlagen sind, wie bereits oben angemerkt, gestattet. Für den Fall einer sonstigen Notstandslage sind Aktivitäten der Selbstverteidigungsstreitkräfte nicht vorgesehen.

Nach Beschluss der allgemeinen Richtlinien wird weiterhin in beiden Notstandslagen durch den Premierminister ein Hauptquartier zur Förderung der Durchführung der Gegenmaßnahmen errichtet (Art. 10 Abs. 1 sowie Art. 26 Abs. 1).

Art. 7 trifft die grundlegende Bestimmung zur Aufgabenverteilung zwischen Staat und lokalen Gebietskörperschaften: Der Staat übernimmt die tragende Rolle, während die Präfekturen und Kommunen auf der Grundlage der staatlichen Richtlinien die Notstandsmaßnahmen in ihrem jeweiligen Gebiet ausführen. Neben den Präfekturen und Kommunen werden auch andere designierte öffentliche Einrichtungen dazu verpflichtet, Maßnahmen durchzuführen und mit dem Staat, den Präfekturen und Kommunen sowie anderen Einrichtungen zu kooperieren. Dabei führen die lokalen Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Einrichtungen die Maßnahmen grundsätzlich in eigener Verantwortung durch.

In der Gesamtschau der Gesetzes fällt auf, dass es sich um eine möglichst umfassende rechtliche Absicherung des Handelns in Notstandszeiten bemüht: Die Notstandsgewalt ist nach Tatbestand, Zuständigkeit, Instrumentarium, Verfahrensablauf und Rechtsfolgen erfasst. Insbesondere sieht das Gesetz ein ausdifferenziertes System an Notstandsmaßnahmen vor, in dem es grundsätzlich zwischen einem gegenwärtigen bewaffneten Angriff, einem bevorstehenden Angriff sowie einer sonstigen Notstandslage differenziert und insbesondere an den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte strenge Voraussetzungen knüpft.

50 Vgl. hierzu auch die Erläuterungen von ISOZAGI (Fn. 30) 57 und T. WATARI, *Gunjiteki gôrisei to kenpô kyûjô no ronri – Buryoku kôgeki jitai ni okeru kuni, jichi-tai, kokumin kankei no shiten kara* [Militärische Vernunft und die Theorie des Art. 9 JV – der Fall des bewaffneten Angriffs aus der Sicht der Beziehung zum Staat, zu den lokalen Gebietskörperschaften und zum Volk], in: *Jurisuto* 1260 (2004) 101.

2. *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Sicherheitsrates*

Das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Sicherheitsrates“⁵¹ sieht dessen Umstrukturierung vor: Der Minister für Innere Angelegenheiten und Kommunikation sowie der Minister für Land, Infrastruktur und Transport werden zu ständigen Mitgliedern ernannt. Daneben wird Ministern, deren Ressort betroffen ist, erlaubt, für eine begrenzte Zeit an Treffen des Sicherheitsrates teilzunehmen. Ferner sieht das Gesetz die Errichtung eines speziellen „Komitees für eine Antwort auf den Notstand“ vor, dessen Aufgabe in der Analyse und Untersuchung von Notstandslagen sowie der Beratung des Sicherheitsrates über den Umgang mit Notstandslagen besteht. Eine wichtige Neuregelung besteht darin, dass zu den Angelegenheiten, in welchen der Sicherheitsrat das Kabinett berät, die „allgemeinen Richtlinien über die Maßnahmen gegen einen bewaffneten Angriff“ (Art. 2 Abs. 2 Nr. 4), die „Angelegenheiten betreffend die Reaktion auf einen bewaffneten Angriff, welche der Premierminister für derart wichtig erachtet, dass er die Beratung durch den Sicherheitsrat für notwendig hält“ (Art. 2 Abs. 2 Nr. 5) sowie „Angelegenheiten betreffend die Reaktion auf eine Notstandssituation, welche der Premierminister für derart wichtig erachtet, dass er die Beratung durch den Sicherheitsrat für erforderlich hält“ (Art. 2 Abs. 2 Nr. 7) hinzugefügt wurden. Aus dem Zusammenspiel des Art. 2 Abs. 2 Nr. 4 mit Art. 9 (bzw. Art. 25) Maßnahmengesetz ergibt sich, dass der Premierminister den Sicherheitsrat zu Rate zieht, bevor er dem Kabinett die allgemeinen Richtlinien vorlegt.

3. *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte*

Das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte“ sieht unter anderem Maßnahmen für die Errichtung von Verteidigungsanlagen noch vor der Veröffentlichung des Befehls zu Verteidigungsoperationen vor, um den Bau von Verteidigungsanlagen reibungsloser zu gestalten (Änderung von Art. 77 Abs. 2), und trifft Regelungen für die Anwendung von Waffengewalt (Änderung des Art. 92).

Daneben werden spezielle Regelungen für die Anwendung verwandter Gesetze getroffen. So legt das Änderungsgesetz Ausnahmen von gesetzlichen Regelungen des Straßengesetzes, des Straßenverkehrsgesetzes, des Flussgesetzes, des Waldgesetzes, des Naturschutzparkgesetzes, des Hafengesetzes, des Gesetzes über städtische Parkanlagen, des Gesetzes zur Erhaltung urbaner Landschaften und anderer Gesetze während der

51 Der Sicherheitsrat wurde im Juli 1986 eingerichtet. Seine Funktion besteht in der Diskussion wichtiger verteidigungspolitischer Themen und allgemeiner Notstandssituationen. Vorsitzender ist der Premierminister; Mitglieder sind der Außenminister, der Finanzminister, der Leiter des Kabinettsbüros, der Vorsitzende des Ausschusses für Öffentliche Ordnung und Sicherheit, der Leiter des Verteidigungsamtes sowie andere für Wirtschaft und Finanzen zuständige Minister. Vor einer Mobilmachung der Selbstverteidigungsstreitkräfte muss der Premierminister die Empfehlung des Gremiums einholen.

Durchführung von Verteidigungsoperationen fest. Damit wird bezweckt, die Selbstverteidigungsstreitkräfte bei der Durchführung von Verteidigungsoperationen von gesetzlichen Regelungen freizustellen, welche ihren effektiven Einsatz erheblich behindern oder ausschließen würden. Beispielsweise waren die Streitkräfte bisher gehalten, die örtlichen Verkehrsregeln zu beachten.

4. Das Zivilschutzgesetz

Das Gesetz über Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs ist das Kernstück der Notstandsgesetze von 2005. In Kapitel 1 (Artt. 1 bis 43) trifft das Gesetz allgemeine Bestimmungen zu den Zivilschutzmaßnahmen, die im Falle einer Notstandssituation zu ergreifen sind. Unter anderem sieht Art. 32 den Erlass „allgemeiner Leitfäden betreffend den Schutz der Bevölkerung“ durch die Regierung vor. Der Entwurf hierfür wird gemäß Art. 32 Abs. 3 durch den Premierminister erstellt und sodann dem Kabinett vorgestellt. Das Parlament wird gemäß Abs. 4 hierüber informiert; ein Zustimmungserfordernis ist nicht vorgesehen. Weiterhin sollen die Präfekturen und Kommunen sowie die designierten öffentlichen Einrichtungen und Verwaltungseinheiten eigene Pläne für den Fall einer Notstandssituation aufstellen (Art. 32 Abs. 2 Nr. 2). Auch das Zivilschutzgesetz bestimmt, dass die Notstandsmaßnahmen grundsätzlich von den Präfekturen, Kommunen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen in Eigenverantwortung durchgeführt werden.

Kapitel 2 (Artt. 44 bis 73) trifft Regelungen zu Evakuierungsmaßnahmen wie die Bekanntgabe des Alarms, die Anweisung zur Evakuierung und die Durchführung der Evakuierungsmaßnahmen. Kapitel 3 (Artt. 74 bis 96) regelt die durchzuführenden Hilfsmaßnahmen wie die Errichtung von Notunterkünften, Rettungsmaßnahmen, ärztliche Versorgung etc. sowie die Heranziehung von Zivilpersonen zu Arbeits- und Dienstleistungen und den Gebrauch und die Enteignung ziviler Güter. In Kapitel 4 (Artt. 97 bis 128) werden Bestimmungen für die Ergreifung von Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des bewaffneten Angriffs oder der Katastrophe getroffen. Kapitel 5 (Artt. 129 bis 140) betrifft Maßnahmen, die der Sicherheit des Alltagslebens der Bevölkerung dienen, wie zum Beispiel die Aufrechterhaltung der Preisstabilität für lebenswichtige Güter. In Kapitel 6 (Artt. 141 bis 158) enthält das Gesetz Bestimmungen zur Betriebswiederaufnahme bei öffentlichen Einrichtungen sowie zur Vorratshaltung und weitere Maßnahmen. Kapitel 7 (Artt. 159 bis 171) regelt finanzielle Aspekte. In Kapitel 8 (Artt. 172 bis 183), 9 (Artt. 184 bis 187) und 10 (Artt. 188 bis 194) finden sich weitere Bestimmungen zu den Notstandsmaßnahmen und Strafbestimmungen.

VII. EINZELNE PROBLEMATISCHE PUNKTE DER NOTSTANDSGESETZE

Jede Notstandsregelung trägt die Gefahr in sich, durch die Konzentration staatlicher Machtmittel zu Missbrauch zu verleiten. Um so mehr ruft der Versuch, eine verfassungsrechtliche Lücke durch den Erlass einfachgesetzlicher Regelungen zu füllen, Erstaunen, ja Bedenken hervor: Da Notstandsregelungen mit einer Verschiebung von Befugnissen einhergehen, die der verfassungsrechtlichen Grundordnung widersprechen, einfachgesetzliche Regelungen jedoch an die Schranken der Verfassung gebunden sind, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Verfassungskonformität solcher Regelungen. Im Folgenden soll untersucht werden, ob der japanische Gesetzgeber sich um eine Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundordnung bemüht oder einer effektiven Bekämpfung des Ausnahmezustands durch konzentrierte staatliche Macht den Vorzug gegeben hat.

1. *Parlamentarische Kontrolle*

Dilemma jeglicher Notstandsregelung ist der Wunsch nach einer Quadratur des Kreises: die Vereinbarkeit ausreichender Effektivität und hinreichender parlamentarischer Kontrolle. Auch demokratische Staaten tendieren dazu, der Exekutive für den Fall des Staatsnotstands besondere Befugnisse zuzuweisen.⁵² Folgerichtig war die Frage, welche Befugnisse dem Parlament im Falle des Notstands verbleiben sollen, eines der umstrittensten Probleme.

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf sah noch vor, dass der Premierminister bei der Beendigung des Notstands einen Beschluss des Parlaments, wonach die Maßnahmen abzubrechen sind, lediglich berücksichtigen, ihm jedoch nicht Folge leisten muss. Nach einer kritischen Debatte entschied man sich schließlich dafür, dass die grundlegenden Richtlinien abgeschafft werden müssen, wenn das Parlament dieses beschließt.⁵³ Trotz dieser Stärkung der parlamentarischen Kontrolle stellte der Umfang der Befugnisse der Exekutive einen der größten Kritikpunkte nach Erlass des Gesetzes dar.⁵⁴

Das Maßnahmengesetz billigt dem Kabinett in der Tat wesentliche Befugnisse zu: Zu dem Umstand, dass es für die Feststellung des Eintritts der Notstandslage, die Durchführung der Notstandsmaßnahmen einschließlich des Einsatzes der Selbstverteidigungstreitkräfte sowie für die Aufhebung der Notstandsmaßnahmen zuständig ist, kommt hinzu, dass viele Kabinettsmitglieder zugleich im Sicherheitsrat sitzen, welcher den

52 Frankreich beispielsweise sieht in Art. 16 Abs. 1 seiner Verfassung die Wahrnehmung präsidentialer Vollmachten für den Staatsnotstand vor.

53 KOBARI (Fn. 44) 17 f.

54 Vgl. zum Beispiel KOBARI (Fn. 44) 17; H. ÔSAWA, *Kinkyû jitai hôsei ni tsuite no oboegaki* [Anmerkung zur Notstandsgesetzgebung], in: *Jurisuto* 1260 (2004) 143; WATARI (Fn. 50) 101 ff. Auch S. IWAMOTO, *Military Attack Contingency Legislation*, in: *Ritsumeikan Law Review* 22 (2005) 156 betont die Notwendigkeit, dass Entscheidungen der Regierung auch in Kriegszeiten der Zustimmung des Parlaments unterliegen müssen. ISOZAGI (Fn. 30) 57 f. sieht hingegen die Parlamentsrechte als ausreichend gewahrt an.

Premierminister in Notstandslagen berät. Doch wird die parlamentarische Kontrolle dadurch gewahrt, dass die Notstandsmaßnahmen in dem Fall, dass das Parlament seine Zustimmung zu dem Kabinettsbeschluss verweigert, abgebrochen werden müssen, bzw. das Parlament jederzeit die Aufhebung der Notstandsmaßnahmen verlangen kann. Damit unterliegen die zwei kritischen Punkte einer jeden Notstandsregelung – Feststellung des Eintritts sowie der Beendigung einer Notstandslage – der parlamentarischen Kontrolle. Hierbei bleibt jedoch zu bedenken, dass das Parlament aufgrund von Art. 56 Abs. 2 JV⁵⁵ bereits mit einfacher Mehrheit entscheidet. Durch den Umstand, dass das Parlament nach Erlass des Kabinettsbeschlusses über die allgemeinen Richtlinien beschließen muss, wird zugleich sichergestellt, dass sich das Parlament nicht durch Untätigkeit seiner Verantwortung als Kontrollorgan entziehen kann.

Dem Premierminister, welcher Vertreter des Kabinetts ist, stehen ebenfalls wesentliche Befugnisse zu: Zu seinen Funktionen als Oberbefehlshaber der Selbstverteidigungsstreitkräfte, Leiter des Hauptquartiers und Vorsitzendem des Sicherheitsrates kommt hinzu, dass dem Premierminister das alleinige Initiativrecht für den Entwurf der allgemeinen Richtlinien zusteht. Art. 9 Punkt 2 Maßnahmengesetz sieht vor, dass diese neben der Feststellung des Eintritts der Notstandslage alle wichtigen Punkte hinsichtlich der zutreffenden Notstandsmaßnahmen enthalten. Die damit sehr allgemein gehaltene Vorschrift spiegelt eine Tendenz des japanischen Gesetzgebers wider, der Exekutive durch generalklauselartig gefasste Ermächtigungsgrundlagen weit gefasste Befugnisse zuzuweisen.⁵⁶ Doch wird im vorliegenden Fall die dem Premierminister durch das Initiativrecht erwachsende Kompetenz durch das Erfordernis des Kabinettsbeschlusses und der nachfolgenden Zustimmung des Parlaments begrenzt. Auch ist der generalklauselartige Charakter des Art. 9 Punkt 2 Maßnahmengesetz dem Umstand geschuldet, dass Notstandsregelungen Situationen regeln müssen, die wegen ihres Ausnahmecharakters im Vorhinein rechtlich schwer fassbar sind. Problematisch erscheint unter demselben Gesichtspunkt auch der ebenfalls generalklauselartige Art. 32 Zivilschutzgesetz, auf dessen Grundlage die Regierung die wichtigen Punkte über die Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung trifft.

Was den kritischen Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte betrifft, so gesteht Art. 9 Maßnahmengesetz dem Premierminister nicht mehr Befugnisse als der frühere, inzwischen abgeänderte und auf das Maßnahmengesetz verweisende Art. 76 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte zu. Hiernach konnte der Premierminister im Fall eines gegenwärtigen bewaffneten Angriffs nach vorheriger Zustimmung des Parlaments den Befehl zum Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte geben. Eine vorherige Zustimmung war nur dann nicht notwendig, wenn ein besonderer Eilfall vorlag.

55 Gemäß Art. 56 Abs. 2 JV entscheiden Ober- und Unterhaus mit der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten, sofern die Verfassung nicht ein anderes bestimmt.

56 Vgl. hierzu M. MATSUKAWA, Die Gesetzgebung – Eine rechtsvergleichende Studie zum deutschen und japanischen Recht (Regensburg 1998) 50 ff.

Das Erfordernis des Kabinettsbeschlusses, die engen Tatbestandsvoraussetzungen für den Einsatzbefehl und die Tatsache, dass bei verweigerter Zustimmung des Parlaments die Notstandsmaßnahmen abgebrochen und die Selbstverteidigungsstreitkräfte zurückgezogen werden müssen, begrenzen zugleich die theoretisch stets bestehende Gefahr, dass der Premierminister von der Ausnahmvorschrift über den Einsatzbefehl im Eilfall extensiven Gebrauch macht.

Auch dem Sicherheitsrat, welcher den Premierminister hinsichtlich der allgemeinen Richtlinien berät, dürfte in der Praxis ein erheblicher Einfluss zukommen. Die Errichtung des Sicherheitsrates ist dem Grundsatz der „zivilen Kontrolle“ geschuldet und sollte sicherstellen, dass Alleingänge des Verteidigungsamtes – seit dem 9. Januar 2007 zum Verteidigungsministerium aufgewertet⁵⁷ – verhindert werden.⁵⁸ Auf denselben Grundgedanken ist die Regelung über die Funktion des Premierministers als Oberbefehlshaber der Selbstverteidigungsstreitkräfte zurückzuführen.⁵⁹

Trotz der Befugnisse, die der Exekutive zugestanden werden, wird man im Rahmen der Gesamtbetrachtung zu dem Ergebnis kommen, dass der sich im Maßnahmengesetz offenbarende Kompromiss zwischen einer effektiven Bekämpfung der Notstandslage und der Wahrung der parlamentarischen Rechte mit rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien im Einklang steht.

2. Grundrechtsschutz

Die Erfahrungen während des Asien-Pazifik-Krieges mit Art. 31 der *Meiji*-Verfassung, wonach der Abschnitt über die Rechte und Pflichten der Untertanen im Falle des Krieges oder des Staatsnotstands die Ausübung der kaiserlichen Befugnisse nicht hindert, war einer der Gründe für die lange Zurückhaltung gegenüber einer Normierung des Staatsnotstands, welche allzu oft mit einer Suspendierung von Grundrechten einhergeht. Die Gewährleistung eines ausreichenden Grundrechtsschutzes war denn auch eines der wesentlichen Anliegen im Rahmen der parlamentarischen Debatte. Als Ergebnis wurde das Maßnahmengesetz um die Bestimmung des Art. 3 Abs. 4 ergänzt, wonach die grundlegenden Menschenrechte so weit wie möglich beachtet werden müssen.⁶⁰ Hierdurch sollte noch einmal auf die grundlegende Bedeutung der Grundrechte hingewiesen werden. Weiterhin statuieren sowohl Art. 3 Abs. 4 Maßnahmengesetz als auch Art. 5 Zivilschutzgesetz ausdrücklich, dass Eingriffe in Grundrechte gerecht, angemessen und auf ein Minimum beschränkt sein müssen. Auch letzterer weist noch einmal

57 Durch das Gesetz zur Änderung eines Teils des Gesetzes über die Errichtung des Verteidigungsamtes vom 22. Dezember 2006, *Bôei-chô setchi-hô tô no ichibu o kaisei suru hôritsu*, Gesetz Nr. 118/2006.

58 M. SASE, Das japanische Militär – Streitkräfte unter ziviler Kontrolle, in: MAUL (Fn. 17) 143.

59 Siehe SASE (Fn. 58) 131.

60 ISOZAGI (Fn. 30) 54.

darauf hin, dass die Gewissens-, Gedanken- und Ausdrucksfreiheit sowie die Freiheit von Diskriminierung nicht verletzt werden dürfen. Ein weiterer Knackpunkt der parlamentarischen Debatte war auch die Frage, ob der Bevölkerung eine Verantwortung bzw. Pflicht zur Erbringung der notwendigen Kooperation auferlegt werden solle.⁶¹ Man entschied sich schließlich für die Formulierung des Art. 8 Maßnahmengesetzes, wonach die Bevölkerung sich um die notwendige Kooperation bei der Durchführung von Notstandsmaßnahmen bemühen soll. Eine Rechtspflicht wurde also nicht begründet.

Folgerichtig sehen die Notstandsmaßnahmen nur wenige Grundrechtseingriffe vor: Art. 103 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte sieht vor, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte Grundstücke und Häuser benutzen sowie bei Behinderungen die Form der Häuser verändern und Bäume beseitigen dürfen. Auch nach Art. 82 Zivilschutzgesetz können Grundstücke, Häuser und Güter gebraucht werden, wenn das Einverständnis des Eigentümers oder Besitzers vorliegt. Ferner dürfen gemäß Art. 81 Abs. 2 Zivilschutzgesetz Güter beschlagnahmt werden, die zur Durchführung von Hilfsmaßnahmen für flüchtende Einwohner dringend erforderlich sind. Da diese Regelungen entsprechende Entschädigungen für Gebrauch bzw. Enteignung vorsehen und aufgrund ihres abgestuften, differenzierten Systems an Eingriffsmöglichkeiten auch den Anforderungen des Art. 29 Abs. 3 JV entsprechen, stehen sie im Einklang mit der Eigentumsgarantie des Art. 29 Abs. 1 JV. Weiterhin sieht Art. 85 Abs. 2 Zivilschutzgesetz vor, dass medizinisches Personal gegen seinen Willen dazu angewiesen werden darf, flüchtende Einwohner medizinisch zu versorgen, wenn dies besonders erforderlich ist. Dies stellt jedoch nach allgemeiner Auffassung keinen Verstoß gegen Art. 18 S. 2 JV dar, wonach niemand, mit Ausnahme des Falls der Bestrafung wegen eines Verbrechens, gegen seinen Willen zur Zwangsarbeit angehalten werden kann: Selbst die engste Literaturmeinung hält eine solche Verpflichtung für zulässig, wenn diese ausschließlich zu Notstandszwecken wie Katastrophenverhütung oder Hilfeleistung für betroffene Opfer unerlässlich ist, es sich um eine Heranziehung mit provisorischem und einmaligem Charakter handelt und das Gesetz an die Verweigerung der Mitarbeit keine Sanktionen knüpft.⁶² Auch die Artt. 42 Abs. 3, 70 Abs. 1, 80 Abs. 1 und 123 Zivilschutzgesetz, wonach von der Bevölkerung die Mitwirkung bei Fluchtübungen, die Unterstützung von Fluchtmaßnahmen und Hilfsmaßnahmen für betroffene Opfer sowie zur Aufrechterhaltung der Hygiene verlangt werden kann, knüpfen an eine Verweigerung keine Sanktion und verdeutlichen den Grundgedanken, auf freiwillige Kooperation statt Zwang zu setzen. Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass die Gesetze keine für Notstandsregelungen typische Beschränkung der Rechtsweggarantie vorsehen.

61 ISOZAGI (Fn. 30) 59.

62 Siehe zum Streitstand Y. HIGUCHI / R. SATÔ / M. NAKAMURA / N. URABE: *Chûshaku nihon-koku kenpô* [Kommentar: Japanische Verfassung] (Tôkyô 1984) 377.

3. Lokale Selbstverwaltung

Art. 92 JV bestimmt, dass die Angelegenheiten bezüglich der Organisation und des Betriebes der öffentlichen Gebietskörperschaften in Übereinstimmung mit dem Grundgedanken lokaler Selbstverwaltung durch Gesetz geregelt werden. Gemäß Art. 94 JV haben die öffentlichen Gebietskörperschaften die Befugnis, über ihr Vermögen zu bestimmen, ihre Angelegenheiten zu erledigen und ihre Verwaltung auszuüben; im Rahmen des Gesetzes können sie Satzungen erlassen.

Art. 7 Maßnahmengesetz bestimmt zwar, dass die lokalen Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Einrichtungen die ihnen gem. Art 5 auferlegte Pflicht zur Durchführung der Notstandsmaßnahmen in eigener Verantwortung wahrnehmen. Jedoch werden ihre Befugnisse durch die Befugnisse des Leiters des Hauptquartiers sowie des Premierministers beschränkt. Der Leiter des Hauptquartiers hat gemäß Art. 14 Maßnahmengesetz im Falle eines bewaffneten Angriffs die Befugnis, die durch die lokalen Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen durchzuführenden Maßnahmen zu vereinheitlichen, falls er dieses zur angemessenen und zügigen Durchführung der Gegenmaßnahmen für erforderlich hält. Führen die lokalen Gebietskörperschaften die vereinheitlichten Maßnahmen nicht durch, so steht dem Premierminister gemäß Art. 15 Abs. 1 Maßnahmengesetz im Falle eines bewaffneten Angriffs die Befugnis zu, sie anzuweisen, wie sie die Maßnahmen durchführen sollen. Kommen die lokalen Gebietskörperschaften dem nicht nach oder besteht zum Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum der Bevölkerung eine entsprechende Notwendigkeit, so besitzt der Premierminister gemäß Abs. 2 die Kompetenz, die Maßnahmen selbst durchzuführen oder durch den zuständigen Ressortminister durchführen zu lassen. Rechtlich gesehen handelt es sich hierbei um eine Ersatzvornahme (*dai-shikkô*).⁶³ Auch das Zivilschutzgesetz enthält in den Art. 56 Abs. 1, 60 Abs. 1 und 88 Abs. 1 Weisungsbefugnisse des Premierministers gegenüber den Präfekturgouverneuren hinsichtlich der durchzuführenden Fluchtmaßnahmen, der Unterbringung der flüchtenden Bevölkerung und der durchzuführenden Hilfsmaßnahmen für den Fall, dass die Gouverneure die Maßnahmen nicht gemäß der durch den Leiter des Hauptquartiers angeordneten vereinheitlichten Regulierung durchführen. Abs. 2 der jeweiligen Bestimmungen enthält zudem ein Selbstvornahmerecht des Premierministers für den Fall, dass die Gouverneure den betreffenden Anweisungen nicht nachkommen.

Weiterhin treffen die Gouverneure gewisse Kooperationspflichten gegenüber dem Premierminister wie beispielsweise die Mitwirkung bei der Verhinderung einer Ausbreitung von Kontaminationen gem. Art. 107 Abs. 2 Zivilschutzgesetz. Ein weiterer wichtiger Punkt ist auch die Befugnis des Leiters des Hauptquartiers, anstelle der Präfekturgouverneure die Entsendung von Einheiten der Selbstverteidigungsstreitkräfte in die entsprechende Präfektur anzufordern (Art. 15 Abs. 1 Zivilschutzgesetz).

63 Vgl. hierzu ISOZAGI (Fn. 30) 59.

Bedenkt man die strengen Voraussetzungen, an die das Weisungs- bzw. Ersatzvornahmerecht des Premierministers geknüpft ist, so hat aus formaljuristischer Sicht der japanische Gesetzgeber die Regelungen über die Zuweisung der Pflichten eindeutig im Einklang mit dem Grundgedanken lokaler Selbstbestimmung getroffen. Dennoch war die Beschränkung lokaler Befugnisse durch die Notstandsregelungen ein zentraler Kritikpunkt.⁶⁴ Zwar scheint die Kritik an den Notstandsregelungen in diesem Bereich auch durch Missverständnisse gefördert worden zu sein: So wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte vielfach fälschlicherweise angenommen, dass das rechtliche Institut der Ersatzvornahme bedeute, dass das Land die betreffende Einrichtung zur Durchführung der Maßnahmen zwingen könne.⁶⁵ Betrachtet man jedoch die japanische Realität der lokalen Selbstverwaltung,⁶⁶ so ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, dass der Leiter des Hauptquartiers bzw. der Premierminister von ihren Befugnissen in diesem Bereich extensiven Gebrauch machen würden.

4. *Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte im Lichte des Art. 9 JV*

Die umstrittenste Frage der Debatte war, ob die Notstandsregelungen mit Art. 9 JV vereinbar sind. Nach Art. 9 Abs. 1 JV verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf Krieg als souveränes Recht der Nation und auf die Androhung oder Ausübung militärischer Gewalt als ein Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten. Um den Zweck dieses Absatzes zu erreichen, bestimmt Abs. 2, dass Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel nicht unterhalten werden und ein Kriegsführungsrecht des Staates nicht anerkannt wird. Die Frage, ob der Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte auf der Grundlage der militärischen Notstandsgesetze verfassungsgemäß ist, hängt daher in erster Linie von der Frage ab, ob die Existenz der Selbstverteidigungsstreitkräfte mit Art. 9 JV vereinbar ist. Dieser Streit ist in der Literatur hinreichend dargestellt worden⁶⁷ und soll daher an dieser Stelle nur in einer kurzen Zusammenfassung dargebracht werden:

Eine Auffassung geht davon aus, dass auch ein Selbstverteidigungskrieg ein Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten ist und Art. 9 Abs. 1 JV daher jede Art von

64 Vgl. z.B. KOBARI (Fn. 17) 35, anders jedoch ISOZAGI (Fn. 30) 59.

65 ISOZAGI (Fn. 30) 59.

66 Vgl. z.B. Y. YOSHIDA, Authority of the National and Local Governments Under the Constitution, in: LUNE / TAKAHASHI (Hrsg.) Japanese Constitutional Law (Tôkyô 1993) 109 ff. und A. KLEIN, Das politische System Japans (Bonn 2006) 34 und 292 ff., der Japan auch heute noch als stark zentralisierten Staat bezeichnet.

67 Statt aller: G. GEFTER, Artikel 9 japanische Nachkriegsverfassung : Die Auslegung von Artikel 9 im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte (Biel 2000) [Manuskript bei der Verf.]. Im Übrigen wird auf die Bibliographie von S. WESTPHAL, Der Kriegsverzichtsartikel (Artikel 9) in der japanischen Verfassung, in: JAPAN aktuell 2004/4 verwiesen, auch verfügbar unter: http://www.giga-hamburg.de/content/bibliothek/bibliographien/pdf/ja_biblio_04_4.pdf.

Krieg und jegliche Ausübung militärischer Gewalt, ob zum Angriff oder zur Verteidigung, verbiete.⁶⁸ Die wohl führende Literaturmeinung erkennt zwar ein Recht auf Selbstverteidigung an, legt jedoch Abs. 2 dahingehend aus, dass dieser jede Aufrechterhaltung von Truppen verbietet und damit de facto zu dem Verbot führt, das Land durch militärische oder quasi-militärische Kräfte zu verteidigen.⁶⁹ Auch nach der offiziellen Interpretation der japanischen Regierung verzichtet die Verfassung lediglich auf das Recht der Kriegsführung, nicht aber auf das Recht der Selbstverteidigung.⁷⁰ Da die Errichtung und Aufrechterhaltung der Selbstverteidigungsstreitkräfte lediglich der Selbstverteidigung diene und die Kapazitäten auf das zur Selbstverteidigung notwendige und angemessene Maß beschränkt seien, liege kein Verstoß gegen Abs. 2 vor. Allerdings dürfen die Selbstverteidigungsstreitkräfte nur unter den drei Bedingungen zum Einsatz kommen, dass eine gegenwärtige und ungerechtfertigte Bedrohung einer Invasion in Japan besteht, kein anderes angemessenes Mittel zur Verteidigung Japans besteht und die Gewalt zur Verteidigung Japans nur im erforderlichen minimalen Umfang vorgenommen wird. Nach dieser Interpretation ist der Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte aufgrund der Notstandsregelungen verfassungsgemäß, da er nur während eines gegenwärtigen Angriffs und unter der Voraussetzung, dass der Einsatz zum Schutze des Landes (Art. 76 Abs. 1 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte) erforderlich ist, stattfinden darf.

An dieser Stelle sei jedoch noch kurz darauf hingewiesen, dass die japanische Regierung davon ausgeht, dass Japan sein nach völkerrechtlichen Grundsätzen bestehendes Recht auf kollektive Selbstverteidigung nicht ausüben darf, weil dies das zulässige Maß an Waffengewalt überschreiten würde, welches durch Art. 9 JV erlaubt wird⁷¹. In der Vergangenheit hat die japanische Regierung jedoch angedeutet, einen Angriff auf U.S.-amerikanisches Militär in Gebieten um Japan herum als einen Angriff auf Japan selbst anzusehen.⁷² Der Begriff „in Gebieten um Japan herum“ wird von der japanischen Regierung nicht geographisch, sondern situationsbezogen ausgelegt und umfasst Situationen, welche Auswirkungen auf den Frieden und die Sicherheit Japans haben.⁷³

68 Siehe die weiterführenden Verweise bei GEFTER (Fn. 67).

69 Vgl. hierzu die weiterführenden Verweise bei UMEDA (Fn. 19) 57 f. sowie J.E. AUER, Article Nine: Renunciation of War, in: LUNEY/TAKAHASHI (Fn. 66) 74 zu der Tatsache, dass dies zunächst auch die offizielle Version der Regierung nach Inkrafttreten der JV war.

70 Siehe hierzu die ausführliche Darstellung auf der Homepage des Japanischen Verteidigungsministeriums, http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp01.html.

71 http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp01.html.

72 Siehe hierzu "Nakatani Says Collective Defense only with Revised Charter", in: Japan Policy and Politics, 30. April 2001, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0XPQ/is_2001_April_30/ai_73852884 sowie die Anmerkungen hierzu bei A. BERKOFKY, Die neuen Amerikanisch-Japanischen Leitlinien für Verteidigungskooperation (Münster 2005) 270 ff.

73 The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation, V, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>. Der Begriff ist keinesfalls mit der im Seerechtsüber-

Ein Einschreiten Japans zur Verteidigung U.S.-amerikanischer Streitkräfte kann jedoch je nach den Umständen des Einzelfalles de facto einen Akt kollektiver Selbstverteidigung darstellen⁷⁴ und würde damit auch nach der offiziellen Regierungsauslegung nicht mehr mit der Verfassung in Einklang stehen.

VIII. ZUSAMMENFASSUNG

Der Erlass zahlreicher Anti-Terror-Maßnahmen als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 hat auch in Japan die alte Frage nach dem Verhältnis von Sicherheit und Freiheit wieder aufleben lassen. Der japanische Gesetzgeber hat die Gefahren, welche Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit für die freiheitlich demokratische Grundordnung in sich bergen, im Auge behalten und sich konsequenterweise für eine differenzierte Regelung der Voraussetzungen für den Eintritt des Notstandes, die Zuständigkeit für diese Feststellung sowie Inhalt, Dauer und Grenzen der notwendigen Maßnahmen entschieden und dem Parlament entscheidende Befugnisse belassen.

IX. EIN AUSBLICK

Dennoch stellt sich die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Normierung. Wie bereits in der Einleitung aufgeführt, konnten sich die Mitglieder von Ober- und Unterhaus nicht auf eine gemeinsame Stellungnahme hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Normierung des Notstandes einigen. Zwar wurde die Regelungsfähigkeit des Staatsnotstands nicht mehr in Frage gestellt, wohl aber dessen Regelungsbedürftigkeit. Während die Befürworter einer solchen Normierung mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage und den dadurch hervorgerufenen Gefahren argumentieren,⁷⁵ befürchten die Gegner einer solchen Normierung die Aufgabe der bisherigen pazifistischen Politik Japans.⁷⁶ Insgesamt jedoch hat sich eine klare Mehrheit der Ausschussmitglieder für eine verfassungsrechtliche Normierung ausgesprochen. Damit scheint sich eine Kehrtwende in der japanischen Nachkriegsgeschichte anzubahnen. Interessant wird jedoch werden, welche Regelungsdichte und -struktur die Notstandsregelungen haben werden.

einkommen festgelegten 12-Seemeilenzone in Art. 3 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 identisch.

74 Zu dieser Problematik siehe A. BERKOFKY (Fn. 72) 270 ff. sowie ders., Japanisches Militär im Irak – Neudefinition japanischer Sicherheitspolitik?, in: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): *Auslandsinformationen*, Sankt Augustin, 22. April 2004, 60 f., auch unter http://www.kas.de/db_files/dokumente/auslandsinformationen/7_dokument_dok_pdf_4545_1.pdf?040514094928. Weiterhin sei auf D. NABERS, *Kollektive Selbstverteidigung in Japans Sicherheitsstrategie* (Hamburg 2000) sowie DERS., *Allianz gegen den Terror – Deutschland, Japan und die USA* (Wiesbaden 2005) verwiesen.

75 Bericht des Unterhauses (Fn. 3) 500 f. sowie des Oberhauses (Fn. 4) 43.

76 Bericht des Unterhauses (Fn. 3) 501 sowie des Oberhauses (Fn. 4) 43.

Die Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze lässt vermuten, dass sich der japanische Gesetzgeber gegen ein generalklauselartiges Notverordnungsrecht und für eine starke parlamentarische Kontrolle entscheiden wird. Hierfür spricht auch, dass sowohl der Bericht der Verfassungskommission des Ober- als auch des Unterhauses, dessen Mitglieder im Verlaufe der Debatte mit Vertretern von knapp 30 ausländischen Staaten diskutierten, als Referenzrecht auf die deutsche Rechtsordnung verweisen⁷⁷ – und damit auf eine Notstandsregelung, welche sich durch eine hohe Verrechtlichung auszeichnet. Das letzte Wort bleibt jedoch den japanischen Wählern überlassen, von deren Zustimmung gem. Art. 96 Abs. 1 JV die Verfassungsänderung abhängen wird.

SUMMARY

One of the most controversial points of the current debate on the reform of the Japanese Constitution is the question of whether a “state of emergency” should be regulated in the constitution. Until now, no such constitutional provision has existed in Japan. When the Japanese Constitution took effect in 1946, there was no need to regulate emergency powers as the defense of Japanese territory and the maintenance of public order were guaranteed by the Allied Powers after the end of the war. In the time after the enactment of the constitution, it was taboo to consider a constitutional regulation of emergency powers. Every governmental initiative of this kind led to fierce protest from the Japanese public. The debate on the correct course of Japanese defense policy changed only after the Gulf War of 1990/ 1991 and the emerging fear of North Korean atomic bombs had led to a change of public consciousness. This allowed the enactment of the three so-called “emergency laws” to close the perceived constitutional gap. The three emergency laws provide for a broad range of measures in the case of an armed attack on Japanese territory or other similar state of emergency such as a natural disaster. As the regulation of a state of emergency ordinarily provides for the centralization of powers in the event of an emergency, which differs from the normal separation of powers laid down by the constitution, it seems problematic to close a perceived constitutional void by enacting sub-constitutional laws. The article studies whether the emergency laws are in conflict with the constitution and attempts to predict the content of a future constitutional provision on emergency powers in Japan.

77 Bericht des Unterhauses (Fn. 3) 501, 2 e) sowie des Oberhauses (Fn. 4) 43.