

Albert Mosses Beitrag zum Aufbau des japanischen Rechtssystems

Junko Ando

- I. Einleitung
- II. Albert Mosse und Japan
- III. Das Selbstverwaltungssystem
- IV. Die Verfassung
 - 1. Die Ministerverantwortlichkeit
 - 2. Budgetrecht
 - 3. Notstandsrecht
 - 4. Die Revision der Ungleichen Verträge
- V. Mosses Leben nach dem Japanaufenthalt

I. EINLEITUNG

Die von den Amerikanern erzwungene Öffnung des Landes im Jahre 1854 leitete in Japan einen Prozeß der politischen Umwälzung ein, die 1868 zur Meiji-Restauration führte. Die vorrangige Aufgabe der neuen kaiserlichen Regierung bestand darin, zum einen innenpolitisch den neuen Einheitsstaat zu konsolidieren und zum anderen außenpolitisch die volle Souveränität zurückzuerlangen, die das Tokugawa-Shogunat zuvor durch den Abschluß der Ungleichen Verträge mit den westlichen Staaten eingebüßt hatte. Diese innen- und außenpolitischen Zielsetzungen waren insofern miteinander verknüpft, als für die Revision der Ungleichen Verträge Japan erst einmal als moderner Verfassungsstaat vom Westen anerkannt werden mußte.

Die von den damaligen Spitzenpolitikern 1872/73 unternommene einjährige Erkundungsreise in die Vereinigten Staaten und nach Europa, die sogenannte *Iwakura-Mission*, führte jedoch den Japanern die Rückständigkeit ihres Landes schonungslos vor Augen. Aufgrund dieser Erfahrung zog die Regierung den Schluß, angesichts der noch kaum entwickelten politischen Kultur in der Bevölkerung von einer voreiligen Adaptation der westlichen Staatvorstellung abzusehen. Das Land sollte zunächst unter einer autoritären Führung modernisiert werden, und erst dann schien der Übergang zu einem Verfassungsstaat sinnvoll.

Durch die innenpolitische Entwicklung sah sich die japanische Regierung jedoch bereits im Jahre 1881 gezwungen, die von der Opposition geforderte Einrichtung eines Parlaments für das Jahr 1890 zu versprechen. Inspiriert durch die preußische Verfassung von 1850 entschied sich die Regierung daraufhin für den deutschen Konstitutionalismus als Modell für die künftige japanische Verfassung. Der Grund dieser Wahl lag darin, daß die westlichen politischen Ideen, die in Japan in den sechziger und siebziger Jahren rezipiert wurden, in erster Linie angloamerikanisch und französisch geprägt

waren. Dadurch verband sich in der Vorstellung der damaligen Japaner die Einrichtung eines Parlaments zwangsläufig mit der Bildung einer parlamentarischen Regierung. Die Meiji-Oligarchie suchte daher eine Möglichkeit, diesen Übergang zum Parlamentarismus zu verhindern. In dieser Situation bot sich der deutsche Konstitutionalismus durch seine Verbindung von monarchischem Prinzip und dem Repräsentativprinzip als Lösungsmodell an.

Erst nach dieser Entscheidung entsandte die Regierung 1882/83 *Hirobumi Itô*, eines der einflußreichsten Regierungsmitglieder und den späteren ersten Premierminister Japans, zu Verfassungstudien nach Europa. Während seines einjährigen Aufenthalts verbrachten Itô und seine Begleiter die meiste Zeit mit staatswissenschaftlichen Studien bei *Rudolf von Gneist* in Berlin und bei *Lorenz von Stein* in Wien. Von Gneist, viel beschäftigt, übertrug die zeitaufwendige Unterweisung der Japaner im Verwaltungsrecht und in der preußischen Verfassungsgeschichte auf seinen Schüler *Albert Mosse*.

Im folgenden werde ich nach einer kurzen Vorstellung von Mosse und seiner Verbindung zu Japan auf seinen Beitrag zum Aufbau des Selbstverwaltungssystems, zur Gestaltung der Meiji-Verfassung und zur Revision der Ungleichen Verträge eingehen.

II. ALBERT MOSSE UND JAPAN

Albert Isaac Mosse wurde am 1. Oktober 1846 als siebtes von vierzehn Kindern des Arztes *Marcus Mosse* (1807-1865) und seiner Frau *Ulrike* (1816-1888) in Grätz geboren. Bekannt wurde die Familie Mosse später vor allem durch Alberts um drei Jahre älteren Bruder *Rudolf* (1843-1920), den Gründer des „Berliner Tageblatt“.¹

Nach dem Besuch des Gymnasiums in Lissa studierte Albert von 1865 bis 1868 Rechtswissenschaften an der Berliner Universität und trat anschließend in den preußischen Justizdienst ein. Nach einer Unterbrechung durch die freiwillige Teilnahme am Deutsch-Französischen Krieg setzte er seine juristische Laufbahn fort. Nach gut bestandener großer Staatsprüfung wurde er 1873 Gerichtsassessor. 1876 erfolgte seine Ernennung zum Kreisrichter in Spandau, wieder drei Jahre später zum Stadt- und Amtsrichter in Berlin und im Jahre 1885 schließlich zum Landrichter.

Neben seiner Berufstätigkeit als Richter engagierte er sich auch in den Belangen der jüdischen Gemeinde. Bei Pogromen in Rußland unterstützte er Anfang der achtziger

1 Albert Mosses Nachlaß befindet sich in den Archives of the Leo Baeck Institute New York, Mosse Family Collection. Seine Briefe aus Japan sind erschienen in: S. ISHII (Hrsg.) *Albert und Lina Mosse, Fast wie mein eigen Vaterland. Briefe aus Japan 1886-1889* (München 1995). Sofern nicht anders vermerkt, handelt es sich bei den nachfolgend zitierten Briefen um diese. Zu Mosses Leben vor und nach seinem Aufenthalt in Japan siehe den Beitrag von WERNER E. MOSSE, *Albert Mosse: Der Mensch, seine Familie und Laufbahn*, in: ebenda, 13-39; DERS., *Albert Mosse: A Jewish Judge in Imperial Germany*, in: Leo Baeck Institute, Year Book XXVIII (1983) 169-184. Die deutschen Quellenzitate werden orthographisch unverändert wiedergegeben.

Jahre das Deutsche Zentralkomitee für die russisch-jüdischen Flüchtlinge bei der Rettung von 39 jüdischen Jungen aus der Stadt Brody in Galizien. Anschließend wirkte er als stellvertretender Vorsitzender in einem Verwaltungsrat, dem die Betreuung dieser Kinder in einem Erziehungshaus bei Berlin anvertraut wurde. Danach wurde er auch zum Mitglied des Repräsentantenkollegiums der jüdischen Gemeinde in Berlin gewählt. 1883 heiratete er *Caroline Meyer*, Tochter eines jüdischen Juristen in Berlin.

Unter den deutschen Beratern in Japan nahm Mosse insofern eine Sonderstellung ein, als er bereits lange vor seinem Eintritt in japanische Dienste Kontakte mit Japanern hatte. Mit großer Wahrscheinlichkeit lernte Mosse spätestens in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre *Shûzô Aoki* kennen, einen japanischen Diplomaten, der auch bei Rudolf von Gneist studiert hatte. 1879 wurde Mosse Justitiar der japanischen Gesandtschaft in Berlin. Seitdem betreute Mosse zusammen mit seinem Lehrer Japaner, unter ihnen auch hochrangige Persönlichkeiten wie Hirobumi Itô, die nach Berlin kamen, um sich über das deutsche Rechtssystem zu informieren.

Vermutlich um die Jahreswende 1885/86 sondierte die japanische Gesandtschaft bei Mosse wegen eines Eintritts in japanische Dienste. Es war kein Zufall, daß gerade um diese Zeit die japanische Regierung „ein[en] besondere[n] Werth“ darauf legte, „gerade diesen als tüchtig bekannten Juristen zu gewinnen, welchen sie überdies in einer längeren Verbindung schätzen zu lernen bereits Gelegenheit gehabt [hatte]“.² Im Dezember 1885 wurde mit der Einführung des Kabinettsystems in Japan eine Reihe von Reformen abgeschlossen, die Itô nach seiner Rückkehr als Vorbereitung für den Übergang zum Konstitutionalismus durchgeführt hatte. Darauf begann 1886 die Ausarbeitung der neuen Verfassung. Parallel dazu leitete der Innenminister *Aritomo Yamagata* die Reform des lokalen Verwaltungssystems ein. Zuvor hatte er bereits 1885/86 einen Mitarbeiter nach Berlin entsandt, der von Mosse in das lokale Verwaltungswesen eingeführt wurde.

Nach seiner Beurlaubung vom preußischen Staatsdienst traf Mosse mit seiner Familie am 10. Mai 1886 in Yokohama ein. Amtlich nahm er die Stellung eines Rechtsberaters des Kabinetts ein, wobei er auf Verlangen auch dem Innenminister zur Verfügung stehen sollte. Darüber hinaus wurde er in verschiedenen, nicht nur juristischen Fragen zu Rate gezogen. In einem Brief berichtet er darüber:

„Aoki's Wort vom ‚Mädchen für Alles‘ wird zur Wahrheit: ich schreibe und rede
de omnibus rebus et quibusdam aliis ...“³

Diese vielseitige Beratertätigkeit beschränkte sich nicht auf Mosse allein. Nicht selten wurden die westlichen Berater über ihre vertraglich vereinbarte Zuständigkeit hinaus

2 Bundesarchiv Abteilung Potsdam, Auswärtiges Amt, Nr. 29745, Blatt 14, Komatsubara an Graf Bismarck-Schönhausen, 12.2.1886.

3 Mosse an seinen Kollegen Munk, undatiert, aber vermutlich um den 30.11.1886 geschrieben, weil der Brief Linas an Frau Munk dieses Datum trägt.

zur Mitwirkung in anderen Sachgebieten herangezogen. Mosse erstellte auf diese Weise zahlreiche Gutachten, beispielsweise über Provinzialanleihen, Zensur, Strafsystem, Gendarmerie und Postgesetz; zu den etwas Ausgefallenen gehören solche über das Meteorologische Institut oder über die Konzession für die Kanalbaugesellschaft. Daneben hielt er zeitweilig Privatvorlesungen über Militär-, Finanz- und Verwaltungsrecht für zwei Prinzen und ein Kolleg über preußisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Innenministerium.

Abgesehen von solchen Nebentätigkeiten arbeitete Mosse hauptsächlich in drei Sachgebieten. Dabei steht der Aufbau des Selbstverwaltungssystems an erster Stelle. Das zweite Gebiet, auf dem Mosse im Vergleich zu seiner Leistung bezüglich der Lokalverwaltung einen zwar weniger ausschlaggebenden, doch keineswegs unbedeutenden Beitrag erbrachte, war die Gestaltung der Meiji-Verfassung. Als drittes ist seine Mitwirkung bei den Bemühungen um die Revision der Ungleichen Verträge zu nennen.

III. DAS SELBSTVERWALTUNGSSYSTEM

Der Aufbau einer einheitlichen Verwaltung war ein wichtiges Anliegen der kaiserlichen Regierung. In der Tokugawa-Zeit war das Land zuletzt in über 270 Daimyate aufgeteilt. Seit der Umstrukturierung der Daimyate in Präfekturen führte die Regierung Reformen durch, um die bereits seit der Tokugawa-Zeit existierende Selbstverwaltung in den Gemeinden in das neue zentralistische Verwaltungssystem einzubinden. Sie erfüllten jedoch die in sie gesetzten Erwartungen nicht.

Als Mosse seinen Dienst in Japan antrat, legte man ihm Entwürfe der lokalen Verwaltung vor, die, teils nach deutschem, teils nach französischem Muster gestaltet, keinerlei historische Anknüpfung aufwiesen. Mosses Vorschlag, den vorhandenen ungeschriebenen Rechtsstoff zu sammeln und die neue Gemeindeordnung im historischen Zusammenhang wieder herzustellen, begegnete man im Ministerium mit den Worten „Für Geschichte haben wir jetzt keine Zeit“⁴.

Auf Mosses Anregung hin wurde darauf im Innenministerium eine fünfköpfige Kommission für die Ausarbeitung der Verwaltungsorganisation gebildet. In ihr führte der Innenminister Yamagata persönlich den Vorsitz. Mosse gehörte ihr als einziger westlicher Berater an. Sein Konzept einer von der Ebene der Gemeinde bis zur Präfektur systematisch aufgebauten Selbstverwaltung beeindruckte die Japaner, zumal sie bis dahin selbst nicht in der Lage waren, diesbezüglich ein geschlossenes System zu entwerfen.

Theoretisch lag Mosses Konzept die Selbstverwaltungslehre seines Lehrers, Rudolf von Gneist, zugrunde. Darin wird in der ehrenamtlichen Selbstverwaltungstätigkeit der

4 *Ebenda*. Zu Mosse und das japanische Selbstverwaltungssystem siehe: S. WATANABE, *Nihon jichiseido to Aruberuto Mosse hakase*, in: *Toshimondai*, Vol. 26 No. 4 (1938) 89-100; H. KIKEGAWA, *Mosse*, in: *Nihon rekikshi* 251 (April 1969) 111-115.

lokalen Honoratioren neben der rechtsstaatlichen Kontrolle der Bürokratie dem Aspekt der Erziehung eben dieser lokalen Honoratiorenschicht zur gewissenhaften Pflichterfüllung im Dienst des Staats und zur sozialen Verantwortung große Bedeutung beigemessen. Aus ihren Reihen sollten dann in der Verwaltungstätigkeit geschulte Staatsratsmitglieder bzw. Parlamentsabgeordnete rekrutiert werden. Gerade dieses Ziel hatte die japanische Regierung durch ihre erfolglosen Reformen in den siebziger Jahren verfolgt. Angesichts der Eröffnung des Parlaments in wenigen Jahren war es inzwischen ein dringendes Anliegen geworden.

Nach der Billigung seines Konzepts durch das Kabinett arbeitete Mosse zuerst eine Gemeinde- und Städteordnung aus. An diesen Entwürfen wurden zwar in den darauf folgenden Beratungen manche Änderungen vorgenommen, aber im April 1888 wurden Mosses Gemeinde- und Städteordnung im Wesentlichen unverändert verkündet. Danach wurden gewählte Gemeinde- und Stadtvertretungen eingerichtet. Aber sowohl das aktive und als auch das passive Wahlrecht waren nach Steuerleistung beschränkt. Außerdem wurden die Wahlen in den Gemeinden nach dem Zweiklassenwahlrecht und in den Städten nach dem Dreiklassenwahlrecht durchgeführt. Dadurch war die Beteiligung an der Selbstverwaltung *de facto* den lokalen Honoratioren vorbehalten.

Nachhaltige Auswirkung auf die Struktur des Gemeindewesens hatte eine andere Initiative Mosses. Aufgrund seiner Beobachtungen während seiner Informationsreisen ins Innere des Landes schlug er vor, den zum Teil gravierenden Größenunterschied unter den historisch gewachsenen Gemeinden und Städten durch den Zusammenschluß der kleineren zu größeren Einheiten auszugleichen. Dadurch sollte die Effizienz der Selbstverwaltung gesteigert werden. Nach der Inkraftsetzung der Gemeinde- und Städteordnung reduzierte sich dadurch die Zahl der Städte und Gemeinden innerhalb eines Jahres von ursprünglich ca. 71.000 auf etwa 16.000.⁵

Auf Widerstand stießen dagegen seine Entwürfe zur Kreis- und Präfekturordnung. Die Kritiker lehnten die Idee der Selbstverwaltung auf dieser Ebene ab. Für sie stellten die Präfekturen und die Kreise im Gegensatz zu Städten und Gemeinden reine Verwaltungseinheiten dar. Besonders die Eignung der nach dem preußischen Modell eingerichteten Kreise für japanische Verhältnisse wurde in Zweifel gezogen. Schließlich wies der Senat Mosses Entwürfe zurück. Die nach mehr als einem Jahr später im Mai 1890 verkündete Präfektur- und Kreisordnung entsprach weitgehend nicht mehr Mosses Vorstellung. Die Kreise wurden zwar eingerichtet und auch die von Mosse befürwortete indirekte Wahl für die Zusammensetzung der Präfektur- und Kreisversammlung akzeptiert, wonach die Gemeindeversammlung als Wahlkörper für die Kreisversammlung und dementsprechend diese wiederum für die Präfekturversammlung dienen sollte. Aber im Gegensatz zu Mosses Entwurf legte die neue Ordnung die Exekutiventscheidung ausschließlich in die Hände der von der Regierung ernannten Präfekten bzw. Unterpräfek-

5 R. ISHII, *Hōseishi* (Tōkyō 1964) 275-279.

ten und räumten ihnen größere Kontrollmöglichkeiten über die Vertretungen der Selbstverwaltungskörper ein.

So erinnert man sich in Japan an Mosse nicht zu Unrecht vor allem als „Vater der Gemeindeordnung“. Allerdings ist bei der Beurteilung über Erfolg oder Mißerfolg der Entwürfe Mosses Vorsicht geboten. Bei aller Freude über die verkündete Gemeinde- und Städteordnung distanzierte er sich in seinen Briefen vom Inhalt der publizierten Gesetze. Seine Verdienste beständen, so Mosse, vielmehr darin, mit großer Mühe und Ausdauer sowie durch alte Bekanntschaften die maßgebenden Persönlichkeiten zu deren Durchführung gewonnen zu haben.⁶ Eine kleine Episode mag diese ambivalente Haltung Mosses seinen Entwürfen gegenüber zum Teil erklären: Als im Jahre 1921 der damalige Innenminister Mosse von der Abschaffung der Kreise benachrichtigte, überraschte ihn Mosse mit der Mitteilung, daß er selbst von Anfang an gegen die Einrichtung der Kreise in Japan gewesen sei. Nur hätte er sich damals den Wünschen gewisser einflußreicher Persönlichkeiten fügen müssen.⁷ Bedenkt man die Tatsache, daß Yamagata, der seinerzeit als Innenminister die Kommission leitete, vehementer Befürworter der Übernahme des preußischen Selbstverwaltungssystems war und sich später auch immer wieder Versuchen, die Kreise abzuschaffen, widersetzt hatte, ist es nicht schwer zu erraten, von welcher Seite Mosse unter Druck gesetzt worden war.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau des Selbstverwaltungssystems ist noch zu erwähnen, daß Mosse bereits im Sommer 1886 mit dem Entwurf des Wahlrechts für das künftige Parlament betraut wurde.⁸ Aufgrund der noch fehlenden politischen Voraussetzungen in Japan versuchte er, „das Abgeordnetenhaus – wenigstens für die nächste Generation – aus den Selbstverwaltungskörpern unter Vermeidung aller Volkswahlen hervorgehen zu lassen“⁹. Die Parlamentsabgeordneten sollten daher vorerst von den Mitgliedern der Provinzversammlungen gewählt werden. Mosse weist dabei ausdrücklich darauf hin, daß sein Wahlgesetz nur auf dem Unterbau des von ihm entworfenen Selbstverwaltungssystem sinnvoll realisiert werden könne.¹⁰ Auf diese Weise hoffte er, ein Parlament ins Leben zu rufen, das in der Lage war, die ihm zustehenden Rechte kompetent auszuüben.

Mosses Wahlrechtsentwurf wurde nicht angenommen. Die Japaner lehnten die Verbindung von Parlament und lokalen Versammlungen ab. Sie befürchteten die Übertragung der politischen Auseinandersetzung vom Parlament auf die lokalen Selbstverwaltungskörper. In Japan wurde schließlich ein Zensuswahlrecht nach Steuerleistung eingeführt.

6 Brief vom 26.4.1888.

7 KIKEGAWA (Fn. 4) 115.

8 Brief vom 13.8.1886.

9 Brief an seinen Kollegen Munk.

10 Mosses Antworten auf die Fragen zur indirekten Wahl der Parlamentsmitglieder in: KOKUGAKUIN DAIGAKU NIHON BUNKA KENKYÛJO (Hrsg.), *Inoue Kowashiden, gaihen, Kindai Nihon hōsei shiryōshu*, Bd. 2, Nr. 76, 77 (Tōkyō 1988) 112-134, (im folgenden zit.: KNH).

IV. DIE VERFASSUNG

Die Ausarbeitung der Meiji-Verfassung, die unter der Leitung von Hirobumi Itô 1886 begann, fand im geheimen statt. Dabei wurden *Hermann Roesler*, ehemaliger Professor der Staatswissenschaften an der Universität Rostock, und *Albert Mosse* als deutsche Juristen indirekt als Berater in Verfassungsfragen herangezogen. Sie erhielten neben ihren sonstigen offiziellen Aufgaben immer wieder diesbezügliche Fragen zur Beantwortung vorgelegt.

Insgesamt hatte Roesler größeren Anteil an der Verfassungsberatung als Mosse. Doch in den wesentlichen Verfassungsfragen stellten die Japaner den beiden Deutschen gleiche Fragen. Die Bedeutung der Stellungnahmen Mosses wird erst in diesem vergleichenden Kontext deutlich. Roesler und Mosse vertraten nämlich verfassungspolitisch gegensätzliche Standpunkte. Mosses liberale Auffassung stellte gleichsam den Gegenpol zu Roeslers konservativen, zum Teil sogar scheinkonstitutionellen Ansichten dar. Ihre erhaltenen Gutachten weisen deshalb in den wichtigen Punkten gravierende Unterschiede auf. Nicht zuletzt dadurch wurde den Japanern der Auslegungsspielraum des deutschen Konstitutionalismus deutlich.

Persönlich durchaus liberal eingestellt, sah sich Mosse dennoch wiederholt veranlaßt, unter Berücksichtigung der japanischen Gegebenheiten seine Vorschläge konservativer zu gestalten als es ihm nahelag. An seinen Schwiegervater schrieb er:

„Das Volk ist wenig traitabel und eine starke Regierungsgewalt unentbehrlich. Ich fürchte, Du ... wirst mich für einen Reaktionär halten, ich bin aber immer der Meinung gewesen, daß es auf dem Gebiete der Politik keine absolute Wahrheit gibt.“¹¹

Seine Gutachten vermitteln nicht selten einen gequälten Eindruck, wenn er zwischen seiner liberalen Auffassung einerseits und der politischen Notwendigkeit in Japan andererseits entscheiden mußte. Gleichwohl sind Mosses Verfassungsgutachten zukunftsorientiert. Seine Beratungen lassen sich insgesamt eher als Verteidigung denn als Gewährung der parlamentarischen Rechte für die Zukunft charakterisieren. Seine persönliche Beobachtung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in Japan, insbesondere seine realistische Einschätzung der geringen politischen Bedeutung des Tennô mag dazu beigetragen haben, eine weitere verfassungsstaatliche Entwicklung Japans in Richtung Parlamentarismus in relativ naher Zukunft zu erwarten.

Im folgenden wird versucht, Mosses Standpunkt am Beispiel seiner Stellungnahme zur Ministerverantwortlichkeit, zum Budgetrecht und zum Notstandsrecht näher zu umreißen.

11 Brief vom 21.11.1889.

1. *Die Ministerverantwortlichkeit*

Im Gegensatz zu Roesler, der in den Ministern nur Fürstendiener sah, räumte Mosse vom Standpunkt der Staatssouveränität aus den Ministern Eigenständigkeit gegenüber dem Monarchen ein. Bereits in seiner Privatvorlesung für Itô in Berlin hatte er die Minister in einem Verfassungsstaat als ein „unabhängiges Organ“ bezeichnet, das nicht lediglich den Befehl des Monarchen zu befolgen habe.¹² In einer konstitutionellen Monarchie habe ein Minister zwar im Rahmen der Verfassung und der Gesetze generell nach dem Willen des Monarchen zu richten.

„Wenn [aber] eine Ansicht, die der Minister für das Wohl des Staates vertritt, der Ansicht des Monarchen widerspricht und er trotz der Erläuterung seiner Ansicht den Willen des Monarchen nicht bewegen kann, ist er rechtlich nicht verpflichtet, den Willen des Monarchen unbedingt auszuführen und für den Regierungsakt verantwortlich zu zeichnen, für den er seine Einwilligung nicht gegeben hat.“¹³

In einem solchen Fall müsse ein Minister von sich aus zurücktreten.

Das Hoheitsrecht zur Ernennung und Entlassung der Minister und die Gegenzeichnung bilden somit den gegenseitigen Kontrollmechanismus innerhalb der Exekutive. Darauf beruht auch Mosses Verständnis der Ministerverantwortlichkeit.

2. *Budgetrecht*

Mosses Gutachten zum Budgetrecht lassen erkennen, daß er persönlich mit dem parlamentarischen System sympathisierte.¹⁴ Hinsichtlich der Einnahmen hat Mosse generell keine Bedenken, dem japanischen Parlament Bewilligungsrecht zuzugestehen. Allerdings beschränkt er dieses Recht zunächst auf Erhebung neuer Steuern und Erhöhung der bestehenden Steuern. Sein Problem ist das Ausgabenbewilligungsrecht.¹⁵ Mit dem Hinweis auf die noch ungenügenden politischen Voraussetzungen in Japan schlägt er vor, dieses Recht in Japan vorläufig nicht zu gewähren. Diese äußerst restriktive Empfehlung hängt mit Mosses Auffassung der Rechtmäßigkeit eines budgetlosen Regiments beim Scheitern eines Haushaltsgesetzes zusammen.

Nach seinen diesbezüglichen Erörterungen gehört Mosse zu den kompromißlosen Interpreten des parlamentarischen Budgetrechts, nach deren Auffassung die Bestreitung selbst der gesetzmäßigen Ausgaben ohne Haushaltsgesetz Verfassungsbruch bedeutete. Daher kam für ihn die von Roesler befürwortete Lösung des Budgetkonflikts nicht in Frage, nämlich die Entscheidung auf den Kaiser zu übertragen. Dadurch hätte die Ver-

12 Die Mitschrift der Privatvorlesung Mosses für Itô ist in der japanischen Übersetzung erhalten: *Mosseshi kôgi hikki*, in: S. SHIMIZU, *Meiji kenpô seiteishi*, Bd. 1 (Tôkyô 1971) S. 447-552; Zitat auf S. 460 f.

13 KNH, Bd. 1, Nr. 50, S. 231.

14 Zum Budgetrecht siehe KNH, Bd. 3, Nr. 145, S. 70-83.

15 *Ebenda*, S. 74-83.

weigerung der Ausgabenbewilligung einen Mechanismus ausgelöst, der die Regierung und das Parlament im Konfliktfall zur offenen Kraftprobe treiben würde.

Die Bedeutung des Budgetrechts nimmt daher bei Mosse über die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit hinaus eine verfassungspolitische Dimension an, in der die Realisierung des Parlamentarismus auf dem Spiel steht. Vor diesem Hintergrund ist Mosses rigoroser Vorschlag zu sehen, der dieses entscheidende Recht in Japan deshalb entweder „ganz“ oder „gar nicht“ gewähren wollte. Die Konfliktlösung durch die Weiterführung des Vorjahresetats, die Mosse letztlich alternativ für Japan vorschlug, entsprach seiner Grundüberzeugung nicht. Für ihn bedeutete sie lediglich eine gerade noch annehmbare Kompromißlösung im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit, um, solange in Japan noch keine regierungsfähigen Parteien herangewachsen waren, den Übergang zum Parlamentarismus hinauszuzögern.

3. *Notstandsrecht*

Hinsichtlich des Notstandsrechts vertreten Mosse und Roesler geradezu gegensätzliche Standpunkte.¹⁶ Wollte Roesler im Extremfall die Unabhängigkeit der Exekutive mittels dieses Rechts durchsetzen, geht es Mosse vor allem darum, einem derartigen Mißbrauch vorzubeugen. Daß der Exekutive im Notstand Verordnungsrecht mit Gesetzeskraft zusteht, stellte auch er nicht in Frage. Da aber das Notstandsrecht die Möglichkeit bietet, auf diesem Weg Gesetzgebungsrechte des Parlaments zu umgehen, sollte der Umstand, der die Regierung dazu ermächtigt, klar definiert werden.

Darüber hinaus lehnt Mosse die Anwendung des Notverordnungsrechts auf die Finanzen kategorisch ab, was aber Roesler zur Aufnahme in die japanische Verfassung empfahl.¹⁷ Mosse schließt überhaupt einen Notfall aus, in dem öffentliche Sicherheit aus finanziellen Gründen nicht aufrechterhalten werden könnte, ohne die außerordentliche Einberufung des Parlaments wegen Dringlichkeit abzuwarten. Die finanzielle Notverordnung lehnt Mosse nicht zuletzt deshalb ab, weil die getroffenen Maßnahmen, z.B. bereits aufgenommene Anleihen, nicht mehr rückgängig gemacht werden können, auch wenn das Parlament sie nachträglich ablehnt.

Die Meiji-Verfassung enthält neben dem allgemeinen Notstandsrecht auch das finanzielle Notstandsrecht. Die Anwendung dieser beiden Rechte setzt jedoch eindeutig voraus, daß zu dem Zeitpunkt das Parlament nicht tagt oder wegen äußerer Umstände nicht einberufen werden kann. Damit wurden einer willkürlichen Beurteilung der Lage durch die Exekutive, wie es bei Roesler möglich war, Grenzen gesetzt. Auch sah die Verfassung beim Nichtzustandekommen des Haushaltsplans von einer kaiserlichen Entscheidung ab. Die Regierung konnte in diesem Fall den Vorjahresetat weiterführen. So blieben die Artikel bezüglich der Staatsfinanzen insgesamt im Rahmen der Rechtsstaat-

16 Zum Notstandsrecht siehe KNH, Bd. 1, Nr. 17, S. 65-69, Nr. 18, S. 70-84, Nr. 20, S. 90-100.

17 KNH, Bd. 3, Nr. 157, S. 137-141.

lichkeit, und die Meiji-Verfassung übertrug dem Parlament umfangreichere Budget- und Kontrollrechte, als selbst Mosse sie damals für Japan für angemessen hielt.

Nach der Verkündung der Meiji-Verfassung fand Mosse seine Gutachten vielfach berücksichtigt. Damit hatte er nicht Unrecht. Er hatte zwar, insgesamt gesehen, einen kleineren Anteil an der Verfassungsberatung, aber sein Beitrag hat schließlich dazu beigetragen, daß diese Verfassung liberaler ausfiel, als sie allein unter dem Einfluß Roeslers ausgefallen wäre.

4. *Die Revision der Ungleichen Verträge*

Bis heute kaum bekannt dagegen ist sein Wirken – wie es Mosse selbst ausdrückt – „hinter den Coulissen“¹⁸ bei den Verhandlungen zur Revision der Ungleichen Verträge. Deshalb soll hier seine diesbezügliche Tätigkeit, so wie sie seinen Briefen und den Gesandtschaftsberichten zu entnehmen ist, kurz dargestellt werden.

Nach sechsjähriger Vorverhandlung begann im Mai 1886 die Hauptverhandlung mit den westlichen Vertragsstaaten, in der es vor allem um die Bedingungen für die Aufhebung der Konsularjurisdiktion ging. Spätestens seit September 1886 wirkte Mosse auch an der Ausarbeitung der diesbezüglichen geheimgehaltenen Vereinbarungen mit. Dieser Vertrauensvorschuß, den Mosse, erst vier Monate im japanischen Dienst, aufgrund seiner bereits geschilderten Bekanntschaft mit einflußreichen japanischen Politikern genoß, scheint selbst den deutschen Gesandten, *Theodor von Holleben*, überrascht zu haben. Seine Zurückhaltung Mosse gegenüber in den ersten Monaten, hinter der Mosse zunächst antisemitische Animosität vermutete, wandelte sich alsbald in ein Verhältnis vertrauensvoller Zusammenarbeit.¹⁹

Daß es sich bei seiner Mitwirkung um mehr handelte als formalrechtliche Konsultationen, geht aus einem seiner Briefe hervor, in dem sein Frust und seine Verzweiflung, aber auch sein ernsthaftes Bemühen um die Lösung des ihm angetragenen Problems deutlich wird:

„Ich habe fast den ganzen Tag mit dem lieben Herrn Minister für Auswärtige Angelegenheiten über die Vertragsrevision ... konferiert ... Es ist ein Jammer zu sehen, welche Unsummen vergeudet werden, wie die besten Kräfte des Landes in einer Periode seiner Geschichte, welche für die Entwicklung desselben von wesentlichster Bedeutung ist, durch die kleinlichsten Intrigen, durch Streitigkeiten über Lappalien, durch die Wichtigthuerei dieser Duodezdiplomaten lahmgelegt werden ... Ich habe amtlich mit allen diesen Dingen Nichts zu thun, und nur wenn sie ... einmal wieder festsitzen, werde ich als Wunderdoktor hinzugezogen. Gerade Glieder wird freilich Niemand diesem Krüppel vom Vertrag ... anheilen können. Einige Einrenkungen haben wir heute zwar versucht; ich bin aber sicher, daß die großen Künstler ... mit ihrem Hin- und Herzerren dafür sorgen werden, daß der Krüppel ein Krüppel bleibt.“²⁰

18 Brief an seinen Kollegen Munk.

19 Brief vom 29.10.1886.

20 Brief vom 21.2.1887.

Um die Revision der Ungleichen Verträge zu erreichen, war der damalige japanische Außenminister, *Kaoru Inoue*, bereit, dafür einen hohen Preis zu zahlen. Unter anderem sollten für eine Übergangszeit von fünfzehn Jahren gemischte Berufungs- und Oberste Gerichte eingerichtet werden. Auch ging Inoue auf die westliche Forderung ein, wesentliche Gesetze wie das Strafrecht, die Strafprozeßordnung, das Zivilrecht und die Zivilprozeßordnung nach westlichem Muster auszuarbeiten. In der Kommission, die zu diesen Zweck eingerichtet wurde, arbeitete Mosse als Referent für Zivilprozeßordnung und war gleichzeitig auch Mitglied der Subkommission für das Zivilgesetzbuch.

Die Berufung von nichtjapanischen Richtern rief jedoch in der Bevölkerung Empörung und eine stark fremdenfeindliche Stimmung hervor, die schließlich zum Abbruch der Revisionsverhandlungen führten. Trotz der Enttäuschung über diese Entwicklung und über den Rücktritt des von ihm geschätzten Außenministers ließ sich Mosse, wenn auch widerwillig, von von Holleben zur weiteren Mitarbeit an der Vertragsrevision bewegen.²¹

Weshalb ließ sich Mosse immer wieder von dem Gesandten überreden, an diesen – wie er beschreibt – „sehr wenig erfreulichen, sehr schweren“, „ebenso mühsamen wie verantwortungsvollen“ Aufgaben mitzuwirken?²² Schließlich war er vertraglich nicht dazu verpflichtet. Die Beweggründe hängen mit seiner jüdischen Herkunft zusammen. Mosse stand zu seinem Glauben und war sich im klaren darüber, daß dadurch seiner Karriere in der Heimat Grenzen gesetzt waren. Eine stille Hoffnung, durch sein Eintreten im deutschen Interesse doch noch Anerkennung in Berlin zu finden, durchzieht seine Briefe. In der Tat berichtete von Holleben in seinen Gesandtschaftsberichten sehr positiv über die Tätigkeit Mosses. Er beton darin, daß Mosse „stets in pflichtgemäßer Weise das Interesse des japanischen Staates [wahre], dabei aber nie das deutsche Interesse aus dem Auge [verliere], vielmehr dasselbe, wo nur immer thunlich, mit Wärme [vertrete]“²³. Mosses Hoffnung jedoch schwindet mit dem frühen Tod Friedrichs III.

Im Frühjahr 1888 wurden die Revisionsverhandlungen wieder aufgenommen. Als erstem europäischem Land trat die Regierung mit dem Deutschen Reich in Verhandlung. Der Entwurf des neuen Vertrags wurde dabei „auf Veranlassung“ des deutschen Gesandten Mosse übertragen.²⁴ Der wichtigste Unterschied zwischen dem neuen und dem früheren Vertrag bestand darin, daß jetzt nur noch das Oberste Gericht mit ausländischen Richtern in Mehrzahl besetzt werden sollte, wenn der Angeklagte ein Ausländer war. Es wurden keine weiteren Bedingungen mehr gestellt. Dennoch stieß auch diese neue Vereinbarung auf derart heftige Kritik bei der Bevölkerung, daß die Revisionsverhandlungen erneut abgebrochen wurden.

21 Brief vom 31.10.1887.

22 Zitate aus den Briefen vom 7.6.1888 und vom 31.10.1887.

23 Bundesarchiv Abteilung Potsdam, Auswärtiges Amt, Nr. 29746, Blatt 101-104, von Holleben an Caprivi, 13.4.1890.

24 Brief vom 21.7.1888.

So blieben Mosses Bemühungen ohne Erfolg und sein Einsatz schließlich ungewürdigt.

V. MOSSES LEBEN NACH DEM JAPANAUFTENTHALT

Anfang 1889 verlängerte Mosse seinen Vertrag um weitere zehn Monate. Neben finanziellen Aspekten – Mosse war inzwischen Vater von vier Kindern geworden – gab die antisemitische Benachteiligung in der Heimat den Ausschlag für die Vertragsverlängerung.²⁵ Bei dieser Gelegenheit wurde Mosse in Preußen in Abwesenheit zum Landgerichtsrat befördert und in Japan mit dem Orden der aufgehenden Sonne dritter Klasse dekoriert.

Im Februar 1890 ließ er sich zu einer erneuten Verlängerung seines Vertrags bewegen. Zunächst trat er aber im April 1890 einen halbjährigen Heimaturlaub mit seiner Familie an, von dem er jedoch aus Rücksicht auf die Gesundheit seiner Frau nicht mehr nach Japan zurückkehren sollte.

Seine nach der Rückkehr in Deutschland erfolgte Beförderung zum Oberlandesgerichtsrat verdankt er von Holleben. Dieser hatte sich im Hinblick auf die Fortsetzung seines erfolgreichen Wirkens nach dem Heimaturlaub dafür eingesetzt:

„Aber ich möchte ferner noch gehorsamst darauf aufmerksam machen, ob es nicht angezeigt sei, Herrn Mosse mit Rücksicht auf die von ihm entwickelte ersprißliche Thätigkeit, ein äußeres Zeichen der Anerkennung zu gewähren. ... ich glaube, daß in diesem Fall besonders ausgezeichnete Verdienste vorliegen, welche eine besondere Auszeichnung rechtfertigen würden. Auch würde gerade eine solche äußere Anerkennung seitens der heimischen Regierung wohl geeignet sein, Herrn Mosse's Stellung hier noch zu heben. ... Bei der Thätigkeit und den gediegenen juristischen Kenntnissen des Herrn Mosse möchte ich glauben, daß derselbe bereits zum Oberlandesgerichtsrath aufgerückt sein würde, falls er nicht nach Japan gegangen wäre, vielleicht erscheint es deshalb thunlich, ihm diese Beförderung jetzt zu gewähren, um ihn nachher als Oberlandesgerichtsrath wiederum zu beurlauben, ihm also gleichsam den bisherigen Urlaub für das naturgemäße Avancement nicht anzurechnen. Der japanischen Regierung gegenüber würde eine derartige Auszeichnung jedenfalls noch wirksamer sein als eine Ordensverleihung.“²⁶

Von Hollebens Erwartung, daß Mosses Einfluß auf die japanische Regierung zunehmen könnte, war nicht unbegründet. Im Dezember 1889 wurde Yamagata Aritomo, dem

25 Briefe vom 7.6.1888 und 17.9.1888, Brief Linas vom 24.7.1888. Auch Rudolf von Gneist, den Mosse um seine Meinung bat, riet ihm, wegen seiner geringen Chancen im preußischen Justizdienst, den Vertrag zu verlängern. Brief Rudolf von Gneists an Mosse vom 11.11.1888. Dieser Brief befindet sich im Nachlaß Albert Mosses.

26 Bundesarchiv Abteilung Potsdam, Auswärtiges Amt, Nr.29746, Blatt 101-104, von Holleben an Caprivi, 13.4.1890. Eine Abschrift befindet sich auch im Nachlaß Albert Mosses. Unklar ist, weshalb Mosse trotz seines Rücktritts vom Vertrag diese Beförderung zuteil wurde.

Mosse seit der Zusammenarbeit am lokalen Verwaltungssystem nahestand, Premierminister und sein langjähriger Freund *Shûzô Aoki* Außenminister.

In Deutschland wurde Mosse noch im selben Jahre an das Oberlandesgericht in Königsberg versetzt und verbrachte dort die nächsten siebzehn Jahre. 1901 wurde er zum Geheimen Justizrat ernannt. 1903 verlieh ihm die juristische Fakultät der Universität in Königsberg die Ehrendoktorwürde, und ein Jahr darauf übertrug sie ihm eine Honorarprofessur.

Trotz wiederholter Empfehlung des Oberlandesgerichtspräsidenten wurde Mosse von weiterer Beförderung ausgeschlossen. Enttäuscht schied er 1907 aus dem Staatsdienst aus und kehrte nach Berlin zurück. Dort wurde er unbesoldeter Stadtrat und 1920 zum Städtältesten gewählt. Daneben entfaltete er vielfältige Tätigkeiten als Vorstandsmitglied der Berliner jüdischen Gemeinde, als stellvertretender Vorsitzender des Verbandes der deutschen Juden sowie als Mitglied des Kuratoriums der Hochschule für die Wissenschaft des Judentums.

Seine Verbindung zu Japan riß auch nach seiner Rückkehr nach Deutschland nicht ab. Immer wieder suchten ihn Japaner in Deutschland auf. Auch verfaßte er im Auftrag der japanischen Regierung ein Gutachten zum deutsch-japanischen Handels- und Schifffahrtsvertrag. Anlässlich der Jubiläumsfeier zum 25jährigen Bestehen der Selbstverwaltung in Japan erhielt er 1914 eine Grußadresse aus Japan. Im Jahre 1921, dreißig Jahre nach seiner Rückkehr nach Deutschland, informierte ihn die japanische Regierung, wie bereits erwähnt, noch über die Abschaffung der Kreise.

Vier Jahre später am 30. Mai 1925 starb Albert Mosse im Alter von 79 Jahren in Berlin.