

### 13. Der Kaiser und die Verwaltung des Staates

#### Der Geheime Staatsrat (*sûmitsuin*)

Der Geheime Staatsrat wurde per Kaiserlichem Erlass vom 30. April 1888 eingerichtet. Seine erste Aufgabe bestand in der Beratung von Verfassung, Kaiserlichem Hausgesetz und mehreren Organisationsgesetzen, die ein knappes Jahr später erlassen werden sollten. Der Geheime Staatsrat war aber schon von Anfang an als „oberstes Beratungsorgan“ (Satz 1 des o. g. Erlasses vom 30. April 1888) des Tennô vorgesehen; die ihm später in der Verfassung zugewiesene Aufgabe, „auf Anfrage des Kaisers die wichtigen Staatsangelegenheiten“ (56 MV) zu beraten, war schon im ersten Erlass über seine Organisation – dort ausführlicher formuliert – enthalten.<sup>1</sup> Der Geheime Staatsrat bestand bis zum 2. Mai 1947.

Die personelle Struktur des Geheimen Staatsrats entsprach seiner Bedeutung. Ursprünglich gehörten ihm nur ein Präsident, ein Vizepräsident und zwölf Geheime Staatsräte an. Im Oktober 1890 wurde die Zahl der Geheimen Staatsräte zwar auf 25 erhöht es war damit aber immer noch ein sehr exklusives Gremium. Zu dieser Einschätzung kommt man auch, wenn man einen vielleicht zu modernen Maßstab anlegt, nämlich die Höhe der Besoldung. Im April 1888 waren die Jahresgehälter des Präsidenten auf 6000 Yen des Vizepräsidenten auf 5000 Yen und der Geheimen Staatsräte auf 4500 Yen festgelegt worden (*Chokurei* Nr. 23, enthalten in Naikaku Kiroku Kyoku Bd. 72 1988, 68). Das vergleicht sich mit (allerdings schon 1886) 6000 Yen Jahresgehalt für einen Kabinettsminister (der Ministerpräsident erhielt 9600 Yen) (*Chokurei* Nr. 6, enthalten in Naikaku Kiroku Kyoku Bd. 10 1978, 89 ff.) und mit nur 4000 Yen für die Präsidenten der beiden Häuser des Parlaments, 2000 Yen für die

---

<sup>1</sup> Im o. g. *Chokurei* (Kaiserlicher Erlass) Nr. 22 vom 30. 4. 1888, enthalten in Naikaku Kiroku Kyoku Bd. 72 1988, 65 ff. Dieser Organisationserlass (*sûmitsuin-kansei*) und anschließend die Geschäftsordnung (*sûmitsuin-jimukitei*) wurden im Oktober 1890 per *Chokurei* Nr. 216, ebd., 71, teilweise geändert. Die folgenden Ausführungen beruhen auf dem Erlass vom April 1888 in der Fassung vom Oktober 1890.

Vizepräsidenten und 800 Yen für die Parlamentsabgeordneten.<sup>2</sup> Erster Präsident des Geheimen Staatsrats wurde Itô Hirobumi.

Art. 1 des Organisationserlasses des Geheimen Staatsrats bestimmte, dass er in Gegenwart des Tennô tagen sollte. Das System war also auf Direktherrschaft des Tennô ausgelegt, wobei sie nur zusammentreten konnte, wenn eine Anfrage vorlag. Dies war in Art. 6 des Organisationserlasses festgelegt.

Allerdings stellt sich hier die Frage, wozu man einen Präsidenten braucht, der die Sitzungen leitet (Art. 10 Organisationserlass), wenn er in Gegenwart des Tennô tagt und diesen beraten soll? Außerdem entschied der Geheime Staatsrat per Mehrheitsbeschluss (Art. 12 Organisationserlass). Es hätte ausgereicht, wenn die Geheimen Staatsräte ihre Meinung vorgetragen und diskutiert hätten. Die Entscheidung, welche dieser Meinungen er übernehmen will, wäre dann ausschließlich Sache des Tennô gewesen. So aber, mit Mehrheitsentscheidung, erscheint der Tennô als Staatsnotar, der die ohne sein Zutun gefassten Beschlüsse des Geheimen Staatsrats beglaubigt und nur vorgibt, dass es sich dabei um seine eigenen handle.

Der Geheime Staatsrat war aber auch nicht das beherrschende Organ im Staate quasi der tatsächliche Tennô. Hierfür spricht, dass laut Art. 7 Organisationserlass bei kaiserlichen Erlassen, die vom Geheimen Staatsrat beraten worden waren dies angegeben werden sollte. Diese Vorschrift erinnert an die Gegenzeichnungspflicht bei Gesetzen und Kaiserlichen Erlassen durch den / die zuständigen Kabinettsminister (Art. 55 MV). Gewiss, eine Verantwortlichkeit des Geheimen Staatsrats für diese Erlasse ist nirgends niedergelegt; wenn diese Bestimmung aber irgend einen Sinn gehabt haben soll, dann kann es nur der gewesen sein, die Handlungsfreiheit des Tennô einzuschränken und / oder seine Verantwortung zu mindern.

---

<sup>2</sup> *Giinhô* (Parlamentsgesetz), Gesetz Nr. 2 vom 11. Februar 1889, Art. 19, deutsche Übersetzung bei Stead 1904, 690 ff. Für das Adelshaus galt dies nur für die vom Kaiser ernannten und die gewählten Abgeordneten. Angehörige des Kaiserhauses und Adlige erhielten kein Abgeordnetengehalt.

Gegen eine Annahme des Geheimen Staatsrats als des faktisch obersten Staatsorgans spricht nun aber nicht nur die Überlegung, dass die Mitglieder dieses Organs ja berufen und entlassen wurden – im Zweifelsfalle von einem höherrangigen Organ – sondern vor allem auch die Tatsache, dass im Organisationserlass für den Geheimen Staatsrat eine vielfache, enge Beziehung zum Kabinett vorgesehen war, wobei das Kabinett meist in der stärkeren Position erscheint. So sind (Art. 11 Organisationserlass) alle Kabinettsminister von Amts wegen Mitglied des Geheimen Staatsrats, mit Rede- und Stimmrecht, während umgekehrt nur der Präsident des Geheimen Staatsrats – und auch der nur manchmal und dann aufgrund von Einzelerlassen<sup>3</sup> – Kabinettsrang besaß. Die Sitzungsplanung sowie die entsprechenden Unterlagen hatten den Kabinettsministern – wie den Geheimen Staatsräten auch – im Vorhinein übermittelt werden müssen (Art. 15 Organisationserlass); die Zeitplanung für die Sitzungen des Geheimen Staatsrats stellte zwar dessen Präsident auf, jeder Minister hatte aber nach Art. 9 der Geschäftsordnung das Recht, in eiligen Angelegenheiten dies mitzuteilen und zu bestimmen, bis wann spätestens diese Angelegenheit beraten werden musste (Art. 6 Geschäftsordnung).

Diese Bestimmung ist aber auch deshalb von Bedeutung, weil hier nicht nur der Tennô sondern auch das Kabinett in den Genuss des Rats des Geheimen Staatsrats kam. Der Geheime Staatsrat erscheint damit als Organ, das über besonders wichtige Staatsangelegenheiten beraten sollte. Das schließt nicht aus, dass nicht auch der Tennô von seinem obersten Beratungsorgan beraten wurde – von einer exklusiven Zuordnung zum Tennô aber, die hätte gegeben sein müssen, wenn man von der Existenz des Geheimen Staatsrats auf eine persönliche Herrschaft des Tennô schließen wollte, kann nun wohl keine Rede mehr sein.

---

<sup>3</sup> Vgl. *Senji* (Kaiserlicher Befehl) vom April 1888 und *Naikaku-jirei* (Kabinettsernennung) vom Dezember 1889, enthalten in *Naikaku Kiroku Kyoku* Bd. 72 1988, 68 f. und 70 f.

Auf das Verhältnis zwischen Geheimen Staatsrat und Kabinett wird im Folgenden genauer eingegangen werden. Hier sei in diesem Zusammenhang nur noch angemerkt, dass die Vorschrift des Art. 8 Organisationserlass, „[d]er Geheime Staatsrat ist zwar der oberste Ratgeber des Tennô in Fragen der Verwaltung und der Gesetzgebung, er mischt sich aber nicht in die Durchführung der Politik ein“ ebenso Sinn macht wie die Vorschriften der Art. 2 und 3 Geschäftsordnung, wonach Kontakte zwischen Geheimen Staatsrat einerseits und Parlament, Behörden und Volk andererseits in beiden Richtungen untersagt waren. Etwas Anderes hätte eine Parallelregierung und damit Unordnung bedeutet. Die Kontakte zum Kabinett und zu den Ressortministern aber, die in Art. 3 Geschäftsordnung ausdrücklich gebilligt wurden, hätten die Stellung des Monarchen durch ein Zusammenspiel dieser beiden Organe geschwächt.

Die direkten Verbindungen zwischen Geheimen Staatsrat und Kabinett machen nur dann Sinn, wenn der Tennô die Staatsgeschäfte nicht persönlich oder zumindest nicht exklusiv persönlich leitete.

### **Tennô und Kabinett**

Das Kabinettsystem wurde am 22. Dezember 1885 eingeführt. Es setzte sich zunächst zusammen aus dem Premierminister und den neun Ministern für Äußeres, Inneres, Finanzen, Heer, Marine, Recht, Kultur, Landwirtschaft und Handel, sowie Kommunikation. Zusätzlich gab es einen Minister für den Kaiserlichen Hof, der aber, in Folge des damals verfolgten Prinzips der Separierung von Hof und Regierung, nicht Mitglied des Kabinetts war. Umgekehrt räumte Art. 10 Organisationserlass für das Kabinett (*naikaku-kansei*) vom 24. 12. 1889<sup>4</sup> die Möglichkeit ein, dass außer den Ressortchefs noch weitere Minister ernannt und zu Kabinetts-Mitgliedern gemacht werden konnten. Vorweggenommen wurde diese Regelung mit Itô Hirobumi, der im April 1888, zugleich mit seiner Ernennung zum ersten Präsidenten des Geheimen Staatsrats, zum Kabinettsmitglied ernannt wurde (Naikaku Kiroku Kyoku Bd. 72 1988, 68 f.). Zuvor war er der erste Premierminister Japans gewesen.

---

<sup>4</sup> *Chokurei* Nr. 135, enthalten in Naikaku Kiroku Kyoku Bd. 72 1988, 44 ff. Englische Übersetzung bei McLaren Tokyo 1964, 232 f.

Die Stellung des Premierministers im Kabinett war – gemessen an der seines Vorgängers, dem *Dajōdaijin* (Großkanzler), der eindeutig Vorgesetzter der Ressort-Minister war – sehr schwach. Zunächst, nach den „Amtsbefugnissen des Kabinetts“<sup>5</sup> vom Dezember 1885, die in Wirklichkeit vor allem die Amtsbefugnisse des Premierministers regelten (Naikaku Kanbō 1955, 15), hatte er noch recht weitgehende Aufsichts- und allgemeine Weisungsbefugnisse. Nach dem oben erwähnten Organisationserlass für das Kabinett vom Dezember 1889 jedoch war er nur noch Erster unter Gleichen (Naikaku Kanbō 1955, 27).

In der Verfassung werden weder Premierminister noch Kabinett erwähnt; sie behandelt nur die Minister, und auch die nur in einem einzigen Artikel. Der Art. 55 der Verfassung lautet:

„Die Minister, und zwar jeder für sich, beraten den Kaiser und tragen dafür die Verantwortung. Alle Gesetze, Thronverordnungen und kaiserlichen Erlasse in Staatsangelegenheiten bedürfen der Gegenzeichnung eines Ministers.“

Machtmittel, um die Geschlossenheit des Kabinetts herbeizuführen, besaß der Premierminister nicht, war doch eigens festgelegt, dass jeder Minister für sich den Tennō berät. Da die Beratung nun aber nicht auf den Bereich des jeweiligen Ressorts begrenzt war, beriet jeder Minister den Tennō in allen anstehenden Fragen. Dabei ging es selbstverständlich nicht an, dass der Tennō widersprüchlichen Rat erhielt, die Beratung musste einheitlich erfolgen; wenn auch nur ein Minister in einer Frage abweichender Meinung war, musste das Kabinett zurücktreten (Naikaku Kanbō 1955, 29 f.). Diese den Wortlaut des Art. 55 MV auf den Kopf stellende Interpretation führte dazu, dass, da das Erfordernis der Einheitlichkeit nicht auf einer Rechtsnorm basierte, sondern in der Natur der Sache lag, dem Premierminister nicht nur ein Mittel zur Disziplinierung der anderen Staatsminister entging, sondern dass umgekehrt jeder Minister jederzeit das Kabinett mit der Drohung einer abweichenden Meinung erpressen konnte.

---

<sup>5</sup> *Naikaku-shokken* (Die Kompetenzen des Kabinetts), enthalten in: Naikaku Kanbō 1955, 374.

Eine weitere Widersprüchlichkeit lag in der Regelung der Verantwortung. Rechtlich waren die Minister dem Tennô verantwortlich, der sie ernannte und entließ, politisch und moralisch aber dem Parlament, das, als Repräsentant der öffentlichen Meinung, von den Ministern öffentlich Erklärungen verlangen und das, falls der moralische Druck nicht ausreichte, seine Kooperation bei der Gesetzgebung, speziell dem Haushalt, verweigern konnte. Dieses System machte in Preußen Sinn, wo Minister und Parlamentsabgeordnete sich als Vertreter zweier separater, von einander unabhängiger Gewalten gegenüberstanden, nämlich einerseits dem von Gottes Gnaden herrschenden König und andererseits dem aus eigenem Recht bestehenden Volk.<sup>6</sup> In Japan aber, wo es diesen Dualismus nicht gab, wo das Parlament zwar Vertreter des Volkes war, letzteres aber Leben wie Mittel zum Lebensunterhalt dem Tennô zu danken hatte, wo das Volk also auf dem Tennô basierte und wo folglich auch das Parlament dem Tennô nicht als Gegenspieler gegenüberstand, sondern diesen bei der Gesetzgebung unterstützte (Art. 5 MV), stellte die doppelte Verantwortlichkeit der Minister einen systeminternen Widerspruch dar. Auf der praktischen Ebene zeigte sich dieser Widerspruch darin, dass das „politische Aufsichtsorgan,“ das Parlament, nicht die Kompetenz besaß, die Minister zu ernennen oder zu entlassen, während der Inhaber dieser Kompetenzen, der Tennô, nur auf Empfehlung der *Genrô* (s. u.), und nach ihrem Auslaufen auf Empfehlung des Großsiegelbewahrers eine Entscheidung traf. Es war ein System perfekter Verschleierung der Verantwortung.

Dass das Kabinett nicht genannt wird, ist vermutlich daraus zu erklären, dass seine Existenz letztlich ja doch dem Prinzip der kaiserlichen Direktherrschaft widersprach. Es gab ein Kabinett und seine Bedeutung wurde auch anerkannt, seine Existenz entsprach aber nicht ganz der Reinen Lehre.<sup>7</sup> Für die Stellung des

---

<sup>6</sup> Laut Herzog 1971, 49 reicht die Volkssouveränitätslehre in Europa bis ins 11. Jh. zurück.

<sup>7</sup> Das selbe Verhaltensschema haben wir noch heute und nicht nur in Japan: Wenn in der geltenden japanischen Verfassung (wie in Deutschland noch in der Weimarer Reichsverfassung) die politischen Parteien nicht erwähnt sind, so bedeutet das nicht, dass es diese nicht gäbe oder dass sie offiziell nicht akzeptiert würden. Vermutlich sind sie

Premierministers wurde aus Art. 55 MV aber gleichwohl gefolgert, dass er, weil einer der „Minister“ der Verfassung, mit den übrigen Ministern wesentlich auf einer Stufe stehe (Naikaku Kanbô 1955, 27).

In Bezug auf die Frage, ob der Tennô persönlich regiert hat, erweisen sich die Bestimmungen der Verfassung zum Kabinett als relativ unergiebig. Der erste Satz des Art. 55 MV stellt einerseits ein starkes Indiz für eine Direktherrschaft dar, doch ist andererseits zu fragen, warum – wenn es sie tatsächlich gegeben hat – dies so deutlich, geradezu schon dogmatisch, formuliert werden musste. Diese Aussage ist also in beiden Richtungen interpretierbar. Satz 2 dagegen macht stark den Eindruck, dass der Tennô unter der Kontrolle der Regierung gehalten werden sollte. Zwar diskutierte die Staatsrechtswissenschaft der Vorkriegszeit ausführlich und mit großem Scharfsinn die Frage, ob ein Minister eine Gegenzeichnung ablehnen durfte (z. B. Ichimura 1922, 617 ff., der die Frage übrigens bejaht). Die umgekehrte und sicherlich realitätsnähere Frage, unter welchen Umständen der Tennô seine Unterschrift verweigern konnte (in Wirklichkeit war er es ja wohl, der die Gegenzeichnung leistete), wurde dagegen nicht untersucht. Wahrscheinlich war sie auch nicht geregelt. Art. 55 war insgesamt von der herrschenden Ideologie der Direktherrschaft des Tennô so stark geprägt, musste geprägt sein, dass er für eine Betrachtung der tatsächlich intendierten Funktion des Tennô außer Betracht bleiben muss.

Konkretere – wenn auch hier wieder widersprüchliche – Anhaltspunkte lassen sich aus den Bestimmungen des o. g. Organisationserlasses des Kabinetts vom Dezember 1889 ablesen.

Für eine persönliche Herrschaft des Tennô spricht zunächst Art. 3 des Organisationserlasses, der dem Premierminister das Recht einräumt, falls er es für unumgänglich erachtet, im Bereich der gesamten Verwaltung Maßnahmen oder Anordnungen auszusetzen und eine kaiserliche Entscheidung einzuholen.

---

nur deshalb nicht erwähnt, weil ihre Nennung als Widerspruch zu dem in Art. 43 JV niedergelegten Prinzip empfunden worden wäre, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind.

Bei dieser Regelung, die in einem für den internen Gebrauch bestimmten Organisationserlass enthalten war und sich nicht an die Öffentlichkeit richtete, wird man keinen „Propagandaeffekt“ in Rechnung stellen müssen. Man wird wohl davon ausgehen können, dass diese Regelung das, was sie vorgab, regeln zu wollen, auch tatsächlich regeln wollte. Zudem war die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese Vorschrift, die ja die Kompetenzen in einer Streitsituation regelte, auch tatsächlich angewendet würde, dass ein Premierminister sich gegebenenfalls auf sein hier verbrieftes Recht auf eine kaiserliche Entscheidung berufen würde. Diese Vorschrift muss also wohl wörtlich genommen werden, und da spricht sie eindeutig für eine aktive Rolle des Tennô.

Weiter spricht für eine persönliche Herrschaft Art. 7 Organisationserlass, der vorsah, dass bei Eingaben an den Tennô in Angelegenheiten des militärischen Oberbefehls (der ja außerhalb der Zuständigkeit des Kabinetts lag) der Heeres- und der Marineminister dem Premierminister Bericht zu erstatten hatten, soweit der Tennô die Sache nicht sowieso dem Kabinett zugewiesen hatte. Hier ist ausgedrückt – und zwar glaubhaft – dass der Tennô persönlich darüber entscheiden konnte, welche Militärsachen vom Kabinett und welche vom militärischen Oberkommando zu bearbeiten waren. Impliziert ist hierbei auch die letzte Entscheidung in diesen Angelegenheiten.

Und schließlich spricht für eine persönliche Herrschaft des Tennô, dass zwar im Organisationserlass des Kabinetts wie in dem des Geheimen Staatsrats jeweils die Aufgaben dieser beiden Organe aufgelistet sind, die gemeinsam einen Großteil der dem Tennô laut Verfassung zustehenden Kompetenzen abdecken, dass aber eben nicht alle Befugnisse des Tennô hier ihre Entsprechung finden. So ist soweit ersichtlich weder für die Kompetenzen des Tennô nach Art. 7 MV (Einberufung des Parlaments sowie Eröffnung, Schließung, Vertagung und Auflösung des Unterhauses), noch für die nach Art. 34 MV (Ernennung eines Teils der Mitglieder des Oberhauses) parallel auch ein anderes Staatsorgan zuständig.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Dies ist allerdings ein Punkt, wo die eingangs als nötig bezeichneten historischen Untersuchungen der faktischen Lage besonders dringend

Dem Organisationserlass des Kabinetts ist zu entnehmen, dass der Tennô mit hoher Wahrscheinlichkeit Regierungsfunktionen besaß, die bis zur neuen Verfassung von 1947 galten und, in engerem Maße, heute noch gelten. Insbesondere erschienen Kompetenzen bei der Schlichtung von Streitigkeiten auf der höchsten politischen Ebene, bei der Geschäftszuweisung und im Personalbereich als wahrscheinlich.

### **Oberbefehl**

Mit der politischen Herrschaft erlangte der Kaiser auch den militärischen Oberbefehl. In dieser Wandlung des religiösen, entrückten, völlig unkriegerischen Kaisers zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte zeigt sich unverkennbar der Wille, die altehrwürdige Institution des Tennô in die eines neuzeitlichen Monarchen umzuwandeln. Zwar waren die japanischen Kaiser im Altertum auch Heerführer gewesen doch haben sie schon früh diese Funktion aufgegeben und sich stattdessen mehr den Künsten zugewandt. Das verfeinerte Hofleben mit seinem ausgefeilten Zeremoniell vertrug sich auch schlecht mit kriegerischem Geiste.

In den ersten Jahren der Meiji-Zeit war der Kaiser kraft seines Amtes als Herrscher gleichzeitig Oberbefehlshaber. Da die Zentralregierung anfangs keine eigenen Truppen besaß (diese unterstanden den Daimiaten), konnte der Kaiser auch noch nicht die Stellung eines direkten Oberbefehlshabers bekleiden. Dies änderte sich erst, nachdem die Regierung ab 1871 über eigenes Militär verfügte. In einem kaiserlichen Befehl an die Soldaten von Heer und Marine vom 4. Januar 1882 wurde dann ausdrücklich festgestellt dass der Kaiser persönlich den Oberbefehl führt, und dass er seinen Befehl auf die Grundsätze der universalen Gerechtigkeit und Menschlichkeit gestellt hat. Dieser kaiserliche Erlass ist zu lang, um ihn ganz zu zitieren. Hier einige Stichworte:

---

sind. Das Naikaku Kanbô 1955, 37 schreibt das Recht der Einberufung, Auflösung etc. des Unterhauses pauschal der „Exekutive“ zu und bemerkt, dass die Zwangsmittel der Vertagung, Auflösung usw. des Unterhauses häufig im Interesse des Kabinetts (*naikaku no tame ni*) eingesetzt worden seien.

„... The supreme command of Our forces is in Our hands, ... the ultimate authority shall be held by Ourselves, not by any of Our subjects. We hope and trust that this principle will be handed down to all posterity and the Emperor's supreme authority over civil and military matters be forever preserved, so that the past wrongs since the middle ages may never be repeated. We are the Supreme Commander of you, soldiers and sailors. ...

We give you the following instructions to bear in mind:

1. The soldier and the sailor should remember that loyalty is their first duty. ... Since the defence of the state and the maintenance of its sovereignty depend on the strength of its armed forces, you must know that the destiny of the nation depends on the same strength. ... Never bring disgrace upon your name because of your failure to observe this principle.
2. The soldier and the sailor should observe courtesy in manner. ... Remember that to obey the orders of your superiors is to obey the orders of Ourselves. ...
3. The soldier and the sailor should make much of valour. ... Men of valour, therefore, must first of all be gentle in manner in their daily intercourse with other people, and try to win the love and esteem of all with whom they may come into contact. ...
4. The soldier and the sailor should be faithful in doing anything. ... To be faithful, you must consider carefully whether or not you can keep your promise before you make one. ...
5. The soldier and the sailor should make it a point to be simple in life and habits. ... Soldiers and sailors, never do you take those admonitions of Ours lightly.

... Those five articles are the spirit of Our soldiers and sailors, and truthfulness is again the spirit of the five articles. ... Besides, since those five articles are based upon universal justice and humanity, they are easy to observe and practice. ...“ (Nakamura 1984, 185 ff.).

Um die militärische Funktion des Kaisers auch äußerlich sichtbar zu machen, zeigte er sich in der Öffentlichkeit meist in Uniform und besichtigte häufig Paraden und militärische Übungen.

Der Tennô war persönlich Oberbefehlshaber der Streitkräfte. In der Verfassung war seine militärische Stellung in zwei Artikeln geregelt.

Art. 11 „Der Kaiser führt den Oberbefehl über das Heer und die Marine.“

Art. 12 „Der Kaiser bestimmt die Organisation und die Friedensstärke des Heeres und der Marine.“

Nach allgemeiner Meinung bedeutete dies, dass der Kaiser die Bestimmungen des Art. 12 über das Kabinett regelte, dass aber der Art. 11 im Immediatvortrag – und das heißt vom Chef des Generalstabs und dem Chef der Admiralität am

Kabinett vorbei – befolgt wurde. Diese doppelte Nennung der militärischen Funktionen des Tennô in der Verfassung hatte eine durchschlagende Wirkung. Hier ein Beispiel. Ein Soldat in einer Großstadt ging bei Rot über eine Ampel und wurde von einem Polizisten zur Rede gestellt. Er verweigerte jedoch die Antwort mit dem Argument, dass er ein Soldat des Kaisers sei und nicht von einem Zivilbeamten zur Rechenschaft gezogen werden könne. Der Streit der beiden ging zu ihren jeweiligen Vorgesetzten und im Ergebnis musste sich der Innenminister beim Heeresminister entschuldigen.

Der Immediatvortrag war in Deutschland praktikabel, wo der Kaiser persönliche Entscheidungen traf. In Japan aber führte diese Konstruktion zum Entstehen eines in sich selbst ruhenden und nach außen nicht verantwortlichen Militärs, zum Staat im Staate. Deutlicher Ausdruck der Eigenständigkeit des Militärs – und wesentlicher Faktor zu ihrer Perpetuierung – war die gewohnheitsmäßige Regelung, dass für das Heer ein Heeresminister nominiert wurde, und zwar von seinem Vorgänger, dem noch amtierenden Heeresminister, dem Chef des Generalstabs und dem Generalinspekteur des militärischen Bildungs- und Erziehungswesens (Inoue 1989, 17). Zudem war der Kreis der Kandidaten auf aktive Generale und Generalleutnants beschränkt, was die Bildung eines geschlossenen und abgeschlossenen Militärs weiter verstärkte. In wesentlichen Bereichen waren die Streitkräfte zwar an das Kabinett angebunden; zum Geheimen Staatsrat hingegen bestand keine direkte Beziehung.

Die Fiktion, dass der Kaiser direkt herrschte, hatte dennoch, und gerade weil es sich um eine Fiktion handelte, große – verhängnisvolle – politische Auswirkungen. Eben weil alles auf den Tennô ausgerichtet war, die Minister beispielsweise ihm und nicht dem Parlament verantwortlich waren, der Tennô selbst aber keine Entscheidungen traf, waren die Regierungen in der Praxis niemandem verantwortlich. Dazu kam dann die alte, seit der Meiji-Zeit aber wieder verstärkt in den Vordergrund gerückte Vorstellung Japans als göttliches Land, als Land der Götter, die damit begründet wurde, dass in Japan die Staatsgewalt auf göttlichen Befehl eingesetzt worden sei. Sie war eine der Grundlagen für den japanischen Chauvinismus und seinen

Weltherrschaftsanspruch – *hakkô-ichiu*, „die ganze Welt unter einem Dach,“ lautete das dem Nihonshoki entlehene Schlagwort. Ermöglicht wurde dieser Chauvinismus durch die geistige Gleichschaltung des Volkes, die der Staats-Shintô, der zur Stärkung der Kaiserherrschaft eingeführt worden war, durch seine Gleichsetzung von religiösen und staatlichen Pflichten/Loyalitäten unter anderem bewirkt hatte. Direkt oder indirekt verantwortlich also für die Legitimierung einer – schließlich im doppelten Sinne des Wortes – unverantwortlichen Regierung, für leeren Chauvinismus und für Gleichschaltung des Volkes, trug das Tennosystem der Vorkriegszeit einen Großteil der Schuld daran, dass sich eine wirkungsvolle Opposition gegen den Kurs der Regierung, der dann in die Katastrophe führen sollte, nicht herausbilden konnte.

### **Tennô und Parlament**

Das Parlament war schwach ausgelegt, in der Praxis gelang es ihm aber schon bald, starken politischen Einfluss zu erringen: 1900 sah sich Itô Hirobumi genötigt, eine politische Partei zu gründen und ihr Vorsitzender zu werden, und 1918, mit dem Kabinett Hara, wurden die Parteien Träger der Kabinette.

Vom Rechtssystem des Meiji-Staates her war es aber mit einer recht schwachen Stellung ausgestattet worden. Konkrete Rechte besaß es kaum. So waren die Minister nicht ihm sondern dem Kaiser verantwortlich. Sein stärkstes Machtmittel war das Budgetrecht. Auch dieses Recht war allerdings begrenzt: Wurde der Haushalt nicht verabschiedet, so galt der des Vorjahres weiter (Art. 71 MV). Auch das Gesetzgebungsmonopol (Art. 37 MV), die an sich zweitstärkste Waffe des Parlaments, galt nur mit Einschränkungen. Nicht nur hatte der Tennô das Recht, wenn das Parlament nicht tagte, „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Abwehr von Gefahren für diese“ Kaiserliche Erlasse von Gesetzesrang zu erlassen, die allerdings der anschließenden Zustimmung des Parlaments bedurften (Art. 8 MV). Er konnte darüber hinaus auch Verordnungen „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Förderung des Wohls der Untertanen“ (Art. 9 MV) – zwei sehr weit auslegbare Begründungen – ohne Zustimmung des Parlaments erlassen. Darüber hinaus hatte das Parlament im Wesentlichen nur noch das Recht sich

direkt an den Kaiser zu wenden (Art. 49 MV) und vor allem, Fragen an die Regierung zu richten und Erklärungen zu verlangen (Art. 40 MV) (Itô 1889, 62).

Die dergestalt schon schwache Stellung des Parlaments erweist sich als noch schwächer, wenn man die seine Besetzung, Stellung, Aufgaben usw. regelnden Gesetze näher betrachtet. In erster Linie sind dies der Kaiserliche Erlass über das Adelshaus, das Parlamentsgesetz und das Wahlgesetz für das Abgeordnetenhaus (*Kizokuin-rei, Giinhô, Shûgiin-giin senkyohô*, alle vom 11. 2. 1889, Übersetzung bei Itô 1889, 168 ff.).

Gewiss sind hier auch Regelungen zu finden, die – sehr behutsam – auf eine Überordnung des Parlaments über die Regierung zu deuten scheinen. So Art. 65 Parlamentsgesetz, nach dem jede der beiden Kammern, wenn sie sich eine ihr zugegangene Petition zu eigen gemacht und diese der Regierung zugeleitet hatte, von der Regierung einen Bericht verlangen konnte. Andere Regelungen deuten auf eine Gleichberechtigung von Parlament und Regierung, so Art. 42 bis 44 Parlamentsgesetz, die einerseits vorsahen, dass die Vertreter der Regierung jederzeit im Parlament und dessen Ausschüssen Rederecht hatten, die andererseits aber dem Parlament auch das Recht einräumten, von den Regierungsvertretern Erklärungen zu verlangen. Oder Art. 84 Parlamentsgesetz, nach dem der Präsident des Abgeordnetenhauses, wenn in dieser Kammer ein Sitz vakant geworden war, dies dem Innenminister mitzuteilen und die Durchführung einer Nachwahl zu verlangen hatte.

In dieser Richtung ließen sich zwar noch mehr Beispiele anführen, es sind dies aber dennoch Ausnahmen. Typisch ist Art. 33 Parlamentsgesetz, nach dem die Regierung jederzeit das Parlament für bis zu 15 Tage beurlauben konnte. Typisch ist auch Art. 26 Parlamentsgesetz, der u. a. vorsah, dass Regierungsvorlagen vorrangig zu behandeln waren, wenn nicht eine andere Angelegenheit dringlich war und die Regierung zugestimmt hatte, dieser dringlichen Angelegenheit den Vorrang zu geben. Diese Regelung ist nur dadurch zu erklären, bzw., von ihren Vätern her gesehen, zu rechtfertigen, dass die Regierung dem Tennô eben doch näher stand als das Parlament und von daher

auch Vorrang genoss. Diese größere Nähe der Regierung zum Tennô zeigt sich auch in Art. 31 Parlamentsgesetz nach dem alle Gesetze und sonstigen Entwürfe nach Beschlussfassung dem Tennô über einen Minister zuzuleiten waren. Die Zwischenschaltung der Minister, die in diesem Artikel als eine Art Sekretäre des Tennô erscheinen, macht augenfällig deutlich, dass sie dem Tennô näher standen als das Parlament.

Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist aber der offiziöse Kommentar von Itô zu Art. 13 MV (Kriegserklärung, Friedens- und Vertragsschlüsse), in dem es heißt: „... are the exclusive rights of the Sovereign, concerning which no consent of the Diet is required“ (Itô 1889, 27). Eine Beratung in diesen Fragen durch Geheimen Staatsrat und Kabinett war dagegen vorgesehen. Es zeigt sich hier, dass der größere Abstand des Parlaments zum Tennô nicht wie es in Art. 31 Parlamentsgesetz scheinen konnte vertikal aufzufassen ist, sondern horizontal, im Sinne einer Gewaltentrennung. Das Prinzip, dass der Tennô alle Staatsgewalt in sich vereint und eine Gewaltentrennung zwar besteht, aber erst auf der Ebene unter ihm, erweist sich hier als Schein, als Ideologie.

Die tatsächlich vorgesehene Trennung zwischen Exekutive, inkl. Tennô, und Legislative sah aber eine sehr ungleiche Verteilung der Macht vor. Sowieso schon mit weniger Machtbefugnissen ausgestattet als die Regierung und dieser gegenüber in vielen Einzelregelungen benachteiligt, wurde die Stellung des Parlaments durch die moralisch starke Position des Tennô, die er als Inhaber aller drei Gewalten besaß, noch weiter geschwächt. Dazu kam dann noch, dass die Fiktion der Inhaberschaft aller Staatsgewalt den Tennô nicht nur moralisch stärkte, sondern ihm – d. h. der Exekutive, deren Teil er ja war – noch zusätzliche direkte Einflussmöglichkeiten, z. B. durch die Ernennung der Präsidenten von Adels- und Abgeordnetenhaus, einräumte. Dass eine Gewaltentrennung eingeführt wurde und dass sie so ungleichgewichtig ausfiel, ist aus der Entstehungsgeschichte des Parlaments verständlich: Einerseits war es der Regierung abgetrotzt worden, andererseits war die Ausgestaltung der Trennung allein von der Staatsführung vorgenommen worden. Die Verfassung war ja ein einseitiges Geschenk des Tennô an seine Untertanen.

Die hier, insbesondere im Zusammenhang mit Art. 26 und 31 Parlamentsgesetz festgestellte größere Nähe der Regierung zum Tennô, bedeutete aber zwangsläufig auch eine größere Nähe des Tennô zur Regierung. Sie ist als starkes Indiz dafür zu werten, dass der Tennô sehr wohl Regierungsbefugnisse besaß, dass er nicht nur seinen Namen gab.

Im Verhältnis zum Parlament erscheinen insbesondere Befugnisse in Personalfragen als wahrscheinlich. So bestimmt Art. 10 Adelshaus-Erlass in seinem ersten Absatz, dass ein Mitglied, das zu Haft verurteilt oder bankrott erklärt worden ist, „mittels Kaiserlichen Befehls auszuschließen“ ist. Der Tennô erscheint hier rein als Notar, ohne eigene Entscheidungskompetenz. Umso glaubwürdiger erscheinen dann allerdings Abs. 2 und 3 desselben Artikels, nach denen bei Ausschluss eines Mitglieds als Disziplinarstrafe der Präsident des Hauses dem Kaiser Bericht zu erstatten und dessen Entscheidung einzuholen hat, und ausgeschlossene Mitglieder, außer bei Vorliegen einer kaiserlichen Genehmigung, nicht wieder Abgeordnete werden können. Art. 11 Adelshaus-Erlass, nach dem der Tennô Präsidenten und Vizepräsidenten ernennt, gewinnt an Glaubwürdigkeit im Licht von Art. 3 Parlamentsgesetz, nach dem der Präsident und der Vizepräsident des Unterhauses vom Kaiser aus dem Kreis von je drei Abgeordneten ernannt wird, die das Abgeordnetenhaus zuvor gewählt hat.

Diese Bestimmungen sind als Beweis zu schwach, und für sich allein genommen stellen sie auch noch kein starkes Indiz dar. Im Zusammenhang gesehen aber mit der oben festgestellten starken Wahrscheinlichkeit dass der Tennô Regierungsbefugnisse – in welchem Umfang auch immer – besaß, ist doch anzunehmen, dass der Tennô diese Personalentscheidungen tatsächlich persönlich treffen konnte.