

„die Ausnahme beweist alles“ à la Japan

Prof. Dr. Toru Mori
Universität Kyoto

(Bei der Rede am Symposium lasse ich einige Abschnitte weg.)

Wie in Deutschland befindet sich jetzt auch in Japan die Rechtsstaatlichkeit in der Krise. Aber konkrete Krisensymptome sind nicht gleich. Man dürfte sagen: Alle glücklichen Rechtsstaaten gleichen einander, jeder unglückliche Staat ist auf seine eigene Weise unglücklich. Ich versuche hier darzustellen, wie jetzt Japan unglücklich ist. Dazu berufe ich mich noch auf ein Zitat: „Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles.“¹ Dieser Satz von Carl Schmitt ist mindestens im Kreis der Staatsrechtslehrern ganz bekannt. Aber was ist „alles“? Was beweist die Ausnahme? Ich vermute, dass im Ausnahmezustand das Wesen der betreffenden Gemeinschaften ans Licht gebracht wird. Meiner Meinung nach ist in dieser COVID-19 Pandemie sicher ein Wesen der japanischen Rechtsordnung, das in den normalen Tagen hinter der unzählbaren Gesetzesmenge unauffällig bleibt, aufgetaucht.

Schon in den 1990er Jahren stellte allerdings ein amerikanischer Rechtswissenschaftler im Buch „Authority without Power“² die Eigenschaft der japanischen Rechtsordnung sehr elegant dar. Japan mag ein Obrigkeitsstaat scheinen. Formell gesetzlich haben jedoch die japanischen Behörden keine starke Regulierungsbefugnis, manchmal nur viel schwächere als die der anderen Staaten. „The legal order will thus rely increasingly upon community consensus and the viability of the sanctions the community already possesses.“³ Das Buch weist noch auch auf „The Dark Side of Social Controls“⁴ hin. Das japanische Recht ist in der tiefen Dimension auf den sozialen gewaltsamen, manchmal illegalen Druck, den der Staat halbwegs bewusst nicht zu verhindern versucht, angewiesen.

In der heutigen Ausnahmesituation kann man diese Eigenschaft der japanischen Rechtsordnung leicht erkennen. Seit dem Frühling 2020 ist in Japan nach dem „Gesetz über besondere Maßnahmen zu der Influenza vom neuen Typ und anderen Infektionskrankheiten“ dreimal der Notstand ausgerufen worden. Dieser Notstand stellt

¹ Carl Schmitt, Politische Theologie, 2. Ausg., 1934, S.22.

² John Owen Haley, Authority without Power, 1991

³ Id. at 169.

⁴ Id. at 183.

jedoch keine starken und breiten Beschränkungen der Freiheiten bereit. Die Gouverneure der Präfekturen, die vom Gesetz zu konkreten Maßnahmen ermächtigt werden, können selbst im „Notstand“ weder Ausgangssperre noch Reiseverbot noch Versammlungsverbot... befehlen. Der Notstand hat hauptsächlich darin Sinn, die Menschen zur Selbstdisziplinierung („Jishuku“) aufzurufen. Die Japaner sind in der Corona-Zeit dauerhaft zur *Selbstdisziplinierung aufgefordert*. Die Perversität der Situation ist darum größer geworden, dass die Effektivität dieser Politik in der Tat nicht durch freiwillige Entscheidungen der vernünftigen Einzelnen, sondern von starkem sozialem Druck gewährleistet ist. Das Unwort des Jahres 2020 in Japan ist vielleicht „Jishuku Keisatsu“ d.h. private Wachleute über die Selbstdisziplinierung, die die den Empfehlungen der Regierung und Gouverneure nicht folgenden meist nächtlich und anonym angreifen. Was sie machten, war oft illegal, aber sie wurden nur selten bestraft.

Was dürfen die Gouverneure jedoch dann im Notstand befehlen? Sie dürfen den Betreibern der bestimmten großen Einrichtungen (Kaufhäuser, Spielhallen, Sportanlagen, Theater, Kinos, usw.) befehlen, ihre Betriebszeit zu begrenzen oder sie ganz zu schließen. Das gleiche dürfen die Gouverneure außerdem den Betreibern der Restaurants befehlen. Jetzt sind alle Gaststätten in Tokio, Osaka, Kyoto und einigen anderen Präfekturen aufgefordert, keinen Alkohol zu servieren.

Die Behörden haben doch keine genügende Befugnis, selbst diese bescheidenen Verpflichtungen durchzusetzen. Japan hat kein allgemeines Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Die japanische Verwaltung kann die oben genannten Befehle nicht selbst vollstrecken. Den Verweigerern wird letztendlich mit Bußgeld gedroht, doch ist die Effektivität dieses Mittels sehr gering. Die im Gesetz hauptsächlich vorgesehene Sanktion ist die Veröffentlichung der Namen der Verweigerer. Diese Methode, die man in deutschen Lehrbüchern des Verwaltungsrechts nicht findet, ist im japanischen Verwaltungsrecht ganz bekannt. Wann, unter welchen Bedingungen dürfen die Namen der gegen Verwaltungsakte verstoßenen Personen veröffentlicht werden? Das ist ein bekanntes Thema des japanischen Verwaltungsrechts und dort erscheint eine Eigentümlichkeit der japanischen Verwaltung.

Auch in dieser Pandemie sind manchmal solche Namen veröffentlicht worden. Warum aber gilt die Veröffentlichung der Namen als Sanktion? Man muss sagen: Der Staat benutzt den sozialen Druck, um seinen Befehlen folgen zu lassen. Die Betreiber, die eigentlich dem

Befehl nicht folgen wollen, müssen harte, manchmal gewaltsame Reaktionen der anonymen Menschen fürchten.

In dieser Krise ist so die Eigenschaft der japanischen Rechtsordnung ans Licht gekommen. Ich finde darin auch die Krise der Rechtsstaatlichkeit Japans. Die soziale Atmosphäre ist doch inzwischen geändert worden. Der dritte Notstand wirkt schwächer als die früheren. Ein Grund liegt vielleicht darin, dass viele Japaner der Selbstdisziplinierung müde sind. „Jishuku Keisatsu“ sind inzwischen verschwunden. Viele Betreiber fürchten den möglichen Schaden durch die Veröffentlichung der Namen nicht mehr. Die Zusammenarbeit von dem Staat und der Gesellschaft, die eine Voraussetzung der Funktion des japanischen Rechts ist, bricht fast zusammen. Japan steht jetzt auch rechtlich großen Herausforderungen gegenüber.