

Weidner, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Umweltschäden und Zivilrecht: Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland und Japan

Kriminalsoziologische Bibliografie

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1987) : Umweltschäden und Zivilrecht: Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland und Japan, Kriminalsoziologische Bibliografie, ISSN 0255-3678, Kriminalsoziologische Bibliographie, Wien, Vol. 14, Iss. 55, pp. 51-71

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112007>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## UMWELTSCHÄDEN UND ZIVILRECHT: BEISPIELE AUS DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UND JAPAN

Helmut Weidner

### Einleitung

Umwelt- und Gesundheitsschäden können Folge illegaler wie auch legaler Umweltverschmutzung sein. Der überwiegende Anteil der Umweltschäden, die gegenwärtig im Brennpunkt der umweltpolitischen Diskussion stehen, geht wohl auf die rechtmäßige Produktion von Schadstoffen und ihre legale Ableitung in die Umwelt zurück: Es sind nicht so sehr die spektakulären oder kleineren Fälle von Umweltstraftaten und Ordnungswidrigkeiten, die maßgeblich etwa am Waldsterben oder der Trinkwassergefährdung beteiligt sind, sondern vielmehr die erlaubten, genehmigten Luftschadstoffemissionen oder Gülleausbringungen. Beispiele aus anderen Bereichen und für weitere Schadstoffe zur legalisierten Umweltbelastung mit insgesamt nachteiligen Folgen für Mensch und Natur, Tiere und Materialien gibt es zuhauf. (1)

Ihnen allen ist im Kern gemeinsam, daß es bislang für die Betroffenen (Geschädigten) oder anderen (altruistischen) Personen kaum eine rechtliche Handhabe gibt, gegen diese Form der Umweltbelastung erfolgreich vorzugehen oder gar Entschädigungsleistungen einzuklagen. So ist bislang auch in der Bundesrepublik Deutschland keine Klage wegen der allgemeinen Luftverschmutzung und dem Waldsterben zugunsten der Kläger beschieden worden, obwohl die offiziell sogenannten „neuartigen Waldschäden“ seit Ende der siebziger Jahre dramatisch zugenommen haben (nach den Ergebnissen der Waldschadenserhebung 1986 sind ca. 54 % der deutschen Waldfläche in ihrer Vitalität gemindert oder geschädigt (2)), die Waldbesitzer Schäden in Millionenhöhe beklagen (3) und seit einigen Jahren auch die Bundesregierung einräumt, daß ohne die Luftbelastung (insbesondere durch Schwefeldioxid und Stickoxide) die Waldschäden nicht zu erklären seien (4). Ähnlich unbefriedigend ist die rechtliche und faktische Lage im Falle der Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Umweltbelastung. (5)

An dieser aus einer übergreifenden Rechtsperspektive (Stichworte: Gerechtigkeit oder Billigkeit) äußerst unbefriedigenden Situation sind auch und besonders die derzeit geltenden rechtsdogmatischen Grundsätze verantwortlich, die aus einer Zeit herrühren, als die gegenwärtig komplexen

Umweltprobleme noch weitgehend unbekannt waren. Es tragen aber auch Klage- und Abwehrmöglichkeiten beschneidende umweltpolitische Defizite auf anderen Ebenen zu dieser Situation bei, die etwa bei den Waldschäden einer *kalten Enteignung* der Waldbesitzer nahekommt.

Das Beispiel „Luftbelastungen und Waldschäden“ eignet sich wegen seiner Komplexität und seiner faktischen (ökologischen, ökonomischen, gesellschaftlichen etc.) Bedeutung in besonderem Maße, die rechtspolitischen, rechtsdogmatischen und allgemeinen politischen Mängel im Umweltrecht und in der Umweltpolitik deutlich zu machen. Deshalb wird es im Zentrum der folgenden Ausführungen zu diesbezüglichen rechtlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland stehen. Am Beispiel der japanischen Rechtsprechung wird dagegen auf Gesundheitsschäden Bezug genommen. Abschließend wird vor dem Hintergrund von Ergebnissen empirischer Untersuchungen zur Umweltpolitik in westeuropäischen Staaten und Japan überlegt, welche Grundbedingungen erfüllt sein müßten, um zu einem Mehr an *Vorsorge* (Prävention) in der Umweltpolitik zu kommen – rechtliche und politische Bedingungen also, die allgemein vorteilhaft auf die Schadensverhinderung wirken.

Im Mittelpunkt der Überlegungen zu präventiv wirkenden umweltrechtlichen und -politischen Instrumenten steht insbesondere die Frage, wie in den Fällen summierter, weiträumig verbreiteter Immissionen und deren plausibler, aber nicht in allen Aspekten nachweisbarer nachteiligen Folgen für Mensch und Natur zu einer praktikablen und fairen (billigen) Regelung zu kommen ist. Für die Betroffenen schwerwiegende rechtliche und politische Hindernisse gibt es auch in weniger komplexen Umweltproblemfällen (etwa im klassischen Nachbarnschutzrecht, wo Schädiger und Schadensursache überschaubar sind), sie werfen jedoch längst nicht solche grundsätzlichen, in den Kernbereich der herrschenden Rechtsdogmatik vorstoßende Fragen auf wie im Falle summierter, weiträumiger Immissionen, an denen eine Vielzahl von Emittenten beteiligt ist, deren jeweilige Einzelbeiträge zum Schaden oftmals nicht zurechenbar sind.

## **1. Bundesrepublik Deutschland: Grenzen und Lücken des Zivilrechts beim Umweltschadensausgleich**

Die Bundesrepublik Deutschland gehört im weltweiten Vergleich, neben den USA, zu den Ländern mit der größten Anzahl von Umweltgesetzen und einschlägigen Verordnungen, die vor allem durch einen hohen Detaillierungsgrad charakterisiert sind. Selbst Experten auf dem Gebiet des Umweltrechts räumen ein, daß die Rechtsmaterie selbst für den Spezialisten, geschweige denn für den betroffenen Bürger oder den zuständigen Verwal-

tungsbeamten, nicht mehr überschaubar ist. (6) Das Regelungswerk für den Immissionsschutzbereich weist dabei wohl den größten Umfang und die höchste Komplexität auf. (7) Primär auf die zahlreichen rechtlichen Regelungen zum Immissionsschutzbereich verweisend, reklamierten die bisherigen Bundesregierungen, gleich welcher parteipolitischen Zusammensetzung, seit langem für sich, im europäischen Vergleich das beste luftreinhalte-politische System aufgebaut zu haben.

Bis vor kurzem waren solche Behauptungen jedoch eher übertrieben. Denn für den Zeitraum von 1970 bis 1980 kennzeichnend waren: in etwa gleichgebliebener Schwefeldioxid-Ausstoß, gestiegene Stickoxid-Emissionen, weiträumige Schadstoffverteilung durch (teilweise mit öffentlichen Mitteln geförderte) hohe Schornsteine und keine Nachrüstung sogenannter Altanlagen mit Rauchgasreinigungsanlagen sowie zunehmende Anzeichen von Waldschäden.

Insbesondere klare Zielsetzungen, die überprüfbares und effekt-orientiertes Verwaltungshandeln erzwingen, fehlten weitgehend. So waren zentrale Begriffe, wie etwa „Vorsorge“, „Stand der Technik“ und „schädliche Umwelteinwirkungen“ trotz einer relativ präzise anmutenden Definition in den Gesetzen durch eine Vielzahl von Nebenbestimmungen in Verordnungen und Richtlinien in ihrer handlungsleitenden Funktion stark abgeschwächt worden. Angebliche Grundpfeiler des Immissionsschutzrechts wurden dadurch nahezu bis zu ihrer vollzugspraktischen Wirkungslosigkeit abgeschwächt: Es handelte sich hierbei um das im bundesdeutschen Umweltrecht mehrfach auftretende Phänomen eines *rechtlichen Nullsummenspieles*, bei dem eine augenscheinlich strenge umweltadäquate Gesetzesregelung durch weniger offensichtliche Nebenbestimmungen weitgehend ausgehöhlt wird. (9)

Seit Ende 1982 ist aufgrund der eingeleiteten rechtlichen und sonstigen Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene — in Gang gesetzt wesentlich durch die gesellschaftlichen Konflikte um das Waldsterben — die Effektivität der Luftreinhaltepolitik verbessert worden. (10) Weitgehend gleichgeblieben ist jedoch die Stellung der von Luftbelastung Betroffenen. Hier blieb es in den Spezialgesetzen zum Immissionsschutz wie auch im Zivil- und Strafrecht beim alten.

Das Absehen von grundlegenden Änderungen bezüglich Haftung und Schadensausgleich für Umweltschäden läßt sich vermutlich generell auch darauf zurückführen, daß die *Schutznormtheorie* der Grundrechtsdogmatik unverändert in ihrer zivilrechtliche Abwehrrechte einschränkenden Interpretation erhalten blieb. Der Grundrechtsexperte *D. Suhr* spricht hier von „Symptomen einer Vergreisung der Grundrechtsdogmatik“ und fragt:

„Was ist das für eine eigenartige Dogmatik, die die Willkür des einen Bürgers gegenüber dem anderen Bürger so unbefangen über den gleichen Leisten schlägt wie Eingriffe des Staates in die Rechte des Bürgers, — so, als sei jeder Eigentümer eine kleine Obrigkeit, die ihren Nachbarn bis zur Grenze der ‚schweren und unzumutbaren Belastungen‘ in Anspruch nehmen darf?“ (Suhr, in: Baumann 1986, S. 61).

Im Falle des bundesdeutschen *Umweltschadensrechts* wird von Rechtsexperten allgemein moniert, daß es zersplittert und unübersichtlich sei. (11) Nach A. Rest lassen sich die zivilrechtlichen Schadensersatzmöglichkeiten bei Beeinträchtigungen durch Luftverunreinigungen im wesentlichen aus drei Kernbereichen herleiten: dem Recht der unerlaubten Handlung (§ 823 BGB), dem Nachbarschaftsrecht (§ 906 Abs. 2 BGB) und der spezialgesetzlichen Regelung des § 14 BImSchG. (12) Den Kernbereich des zivilrechtlichen Haftungsrechts bildet dabei die auf dem Verschuldensprinzip aufbauende Regelung des § 823 BGB. Sowohl § 823 Abs.1 (er gewährt Schadensersatzanspruch bei der Verletzung einzelner Rechtsgüter) als auch Abs. 2 (schützt das Vermögen als solches, ohne daß ein bestimmtes Rechtsgut verletzt sein muß) setzen ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten voraus, das die Schädigung kausal herbeigeführt hat. Die weitaus überwiegende Zahl gerichtlicher Entscheidungen zu Kompensationsansprüchen hinsichtlich Immissionsbelastungen ist allerdings zum Nachbarrecht auf der Anspruchsgrundlage des § 906 BGB ergangen. Hierbei gilt das Schuldprinzip nicht; wesentlich sind dagegen Fragen nach der Ortsüblichkeit und Wesentlichkeit der Beeinträchtigung. Doch auch unter diesen erleichterten Bedingungen können die eigentlichen Problemfälle im Bereich der Luftbelastung so gut wie gar nicht bewältigt werden: Nahezu unlösbar stellen sich nach geltender Rechtslage und Rechtsprechung die Probleme der Schadensberechnung und der Kausalitätsfeststellung bei den summierten Immissionen dar.

Nach § 830 Abs. 1 BGB haftet bei summierten Immissionen, an denen mehrere Handelnde den Schaden verursacht haben, zwar jeder der Mitverursacher gesamtschuldnerisch für den Gesamtschaden, jedoch „zeigt die Gerichtspraxis, daß es dem Schädiger vielfach gerade bei summierten Immissionen gelingt, sich auf eine *anteilmäßige* Immission zu berufen und damit die gesamtschuldnerische Haftung zu durchbrechen. Letztlich bleibt das Problem der summierten Immission ein Kausalitätsproblem, das zunächst auch auf *naturwissenschaftlich-technischer* Ebene gelöst werden müßte.“ (14)

Seit Beginn der achtziger Jahre sind durch einige Waldbesitzer Schadenersatzklagen gegen den Staat (Bundesrepublik Deutschland) erhoben worden. Die Anspruchsgrundlagen der Klagen sind u.a. § 14 Satz 2 BImSchG, sofern schädliche/nachteilige Wirkungen von emittierenden Anlagen nicht mit Maßnahmen verhindert worden sind, die nach dem Stand der Technik

zwar möglich, aber wirtschaftlich nicht vertretbar waren. Zudem wurden Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzungen gemäß § 839 BGB, Art. 44 GG geltend gemacht. Die angerufenen Zivilgerichte haben jedoch bislang zuungunsten der Waldbesitzer entschieden. (15)

Das Oberlandesgericht Köln etwa hat im Urteil vom 16. 9. 1985 (OLG Köln – 7 U 133/84) geprüft, ob ein Waldbesitzer wegen der Nachteile durch das Waldsterben von der Bundesrepublik Deutschland einen finanziellen Ausgleich erreichen kann. In der Prüfung der Frage, ob § 14 BImSchG einschlägig sei, entschied das Gericht negativ. Es handele sich dabei um einen nachbarrechtlichen Anspruch, der sich nur gegen den Störer, also nicht den Staat, wende. Auch wenn man annehme, so das Gericht, daß der Staat als Genehmigungsgeber eine Garantenstellung habe und deshalb wie der Störer zu behandeln sei, gebe § 14 BImSchG keine Grundlage für Ersatzansprüche, weil nicht auszuschließen sei, daß noch andere, nicht genehmigungspflichtige Emissionsquellen und der Kfz-Verkehr beteiligt sind. Soweit es sich um den Schadstoffausstoß von Industrie- und Kraftwerken, also genehmigungspflichtigen Anlagen, handele, müsse jedoch auch gesehen werden, daß die Schadstoffe durch den Ferntransport über hunderte und mehr Kilometer transportiert werden: Damit sei der im Bundes-Immissionschutzgesetz zugrundegelegte *nachbarschaftliche* Schutzbereich jedoch eindeutig überschritten. Ein Amtshaftungsanspruch wurde ebenfalls nicht anerkannt; auch ein Anspruch auf eine Entschädigung nach den Grundsätzen für enteignungsgleiche Eingriffe wurde verneint.

Die ungünstige Situation von Geschädigten bei gerichtlichen Auseinandersetzungen wird neben spezieller Schwächen und Lücken des einschlägigen Zivilrechts auch auf präjudizielle Wirkungen eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich einer Verfassungsbeschwerde durch ein Ehepaar zurückgeführt. (16) Das Ehepaar hatte versucht, über eine auf Art. 2 und 14 GG gestützte Verfassungsbeschwerde bessere Schutzvorkehrungen des Bundes gegen die zunehmende Umweltverschmutzung zu erzwingen. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung wurde allerdings vom Vorprüfungsausschuß des Bundesverfassungsgerichts (Beschuß vom 14. 9. 1983) abgelehnt. Die hierbei geäußerten Bedenken des Gerichts (17) werden in der rechtswissenschaftlichen Diskussion hierzu nicht in allen Punkten geteilt. (18)

Die zivilrechtliche Situation in der Bundesrepublik Deutschland ist derzeit – trotz einiger positiver Entwicklungen, wie etwa im Urteil des Bundesgerichtshofes vom 18. 9. 1984 im sogenannten Kupolofenfall – insgesamt so, daß bei den immensen Vermögensschäden durch die neuartigen, großflächigen Waldschäden sowohl Zivil- als auch Umweltspezialrecht bisher keinen geeigneten Ansatzpunkt zum Ausgleich oder Schadener-

ersatz geboten hat.

Die wichtigsten Barrieren im Zivilrecht für einen fairen Schadensausgleich lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (19):

- Der Nachbarschaftsbegriff ist nach systematischer Stellung im Gesetz und auch nach Rechtsprechung sehr eng gefaßt. Er geht zwar über die unmittelbar angrenzenden Grundstücke hinaus, aber längst nicht so weit wie Fernwirkungen von Luftschadstoffen reichen.
- Die Beweislast für den Kausalzusammenhang zwischen Emission – Immission – Schaden trägt im Zivilprozeß grundsätzlich der Schadensersatzkläger. Werden allerdings die Emissions- oder Immissionswerte für den fraglichen Stoff erheblich überschritten, kehrt sich die Beweislast hinsichtlich des Kausalzusammenhangs zu Lasten des Emittenten um (Anscheinsbeweis).
- Im Falle mehrerer Verursacher greift gesamtschuldnerische Haftung nur, wenn die Voraussetzung gegeben ist, daß jeder Beteiligte den Gesamtschaden verursacht haben kann. Dieser Nachweis ist bei summierten Immissionen, gerade in Verbindung mit Synergismus, regelmäßig nicht zu führen. Wird davon ausgegangen, daß mehrere Emittenten nur durch ihr Zusammenwirken den Schaden verursacht haben können, muß das Opfer grundsätzlich den Verursachungsanteil eines jeden Beteiligten beweisen. Das ist in Fällen von Schäden durch summierte Immissionen, bei denen es sich fast ausschließlich um Langzeitschäden handelt, weitgehend ausgeschlossen. Zu beachten ist auch, daß es in der Deliktshaftung relativ kurze Verjährungsfristen, nämlich drei Jahre, gibt. Da Langzeitschäden oftmals erst später sichtbar auftreten, ergeben sich erhebliche Beweissicherungsprobleme.
- Der nachbarschaftsbezogene zivilrechtliche Schadensersatzanspruch ist grundstücks- und eigentumsbezogen, erstreckt sich somit nur auf einen kleineren Kreis Klageberechtigter.
- Nicht nur Kausalitätsnachweisprobleme, auch Rechtswidrigkeitsausschlußgründe (etwa bei öffentlich-rechtlichen Genehmigungen) erschweren die Durchsetzung des deliktischen, vom Verschuldensprinzip ausgehenden Schadensersatzanspruchs.

Das *Umweltstrafrecht*, das in der Bundesrepublik Deutschland 1980 speziell kodifiziert worden ist in einem neuen Abschnitt 28 des StGB („Straftaten gegen die Umwelt“), hat sich nach neueren Untersuchungen als weitgehend wirkungslos hinsichtlich der Vermeidung größerer Umweltschäden erwiesen. Nach einer vom Umweltbundesamt im Jahr 1986 vorgestellten Studie wurde im Jahr 1981, dem Untersuchungsjahr der Studie, bei nahezu 80 % der Umweltdelikte keine Anklage erhoben. Demgegenüber betrug die Einstellungsquote bei allen anderen Straftatbeständen etwa 30 %. Verhängte Geldstrafen bewegten sich in durchweg bescheidenem Rahmen. In 85 % der Fälle habe der Schadensersatz weniger als 1.000 DM betragen. Das Umweltbundesamt wertet dies dahingehend, daß die Strafe, insbesondere für industrielle Umweltsünder, kaum eine abschreckende Wirkung haben dürfte. Zu einer effektiveren Bekämpfung der Umweltkriminalität

wird vorgeschlagen, Umweltstrafkammern bei den Gerichten und spezielle Umweltdienststellen bei der Polizei einzurichten.

Es gibt mittlerweile etliche Juristen in der Bundesrepublik, die diese Situation für Betroffene zumindest für unbillig halten. Aber auch sie sehen oftmals keine Möglichkeit, allein über die Veränderungen des bestehenden Zivilrechts weiterzukommen. Dementsprechend mehrten sich die Stimmen, die rechtliche Neuerungen im Zivil- wie auch im öffentlichen Recht für notwendig halten, etwa: die Einführung eines probabilistischen Nachweises und der Gefährdungshaftung auch im Bundes-Immissionsschutzgesetz; Verbesserungen der gesamtschuldnerischen Haftungsregelungen unter Ausschluß der Kleinemittenten; Schaffung von Fondslösungen, die das privatrechtliche Schadensersatzsystem ersetzen oder ergänzen sollen, sowie partielle Ausweitung der Beweislastumkehr im Rechtswidrigkeits- und Verschuldensnachweis sowie beim Nachweis der Kausalität der Umweltbelastungen für den Schaden. (20) Daneben wird aber auch gefordert, daß das von seinem Wesen her individualistisch bestimmte Zivilrecht nicht ausgefertigt werden sollte, vor allem nicht zum Auffangbecken für Versäumnisse im öffentlichen Recht, beim behördlichen Vollzug von Umweltschutzvorschriften sowie durch die Umweltpolitik allgemein (Regierung, Parlament) dienen sollte. (21)

Neben den Regierungen einzelner Bundesländer, die in den Bundesrat Entwürfe zu Umweltschädenhaftungsgesetzen eingebracht haben (22), sieht auch die Bundesregierung inzwischen rechtlichen Handlungsbedarf. Angesichts der zunehmenden Kritik am defizitären Umwelthaftungsrecht sowie in Reaktion auf die Rheinverseuchung als Folge der Brandkatastrophe beim Schweizer Chemiekonzern Sandoz wurde Ende 1986 von der Bundesregierung eine „interministerielle Arbeitsgruppe Umwelthaftungs- und Umweltstrafrecht“ gebildet, die die geltenden Vorschriften zu Haftung und Schadensersatz bei Umweltschäden überprüfen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge machen soll. Nach einer Mitteilung des Bundesjustizministeriums zu den ersten Erkenntnissen der Arbeitsgruppe heißt es, daß (1) die Schaffung eines einheitlichen, klaren und übersichtlichen Umwelthaftungsrechts, (2) die gesetzliche Einführung einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung und (3) die Festlegung von eindeutigen und transparenten Verantwortlichkeiten für den Umweltschutz für erforderlich gehalten werden. (23) Der Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe soll noch im Jahr 1987 vorgelegt werden. (24)

Bei der Frage notwendiger Verbesserungen des Umweltspezial- und Zivilrechts orientiert man sich in der wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland immer häufiger am sogenannten japanischen Modell der rechtlichen Besserstellung von Geschädigten, das nun vorgetragen werden soll.

## 2. Rechtsprinzipien für Entschädigung und Haftung bei Gesundheitsschäden durch Umweltbelastung in Japan

In Japan ist es schon sehr frühzeitig zu einer Rechtsfortbildung hinsichtlich des Schadensausgleichs durch Richterrecht gekommen, die zu grundlegenden Änderungen der gesamten japanischen Umweltpolitik geführt hat. Die maßgeblichen Entscheidungen fielen in den sogenannten „Vier großen Umweltverschmutzungsprozessen“ (1966–1973), bei denen als Kläger die Opfer der Minamata-Krankheit, der Itai-Itai-Krankheit und des sogenannten Yokkaichi-Asthmas auftraten. In den beiden ersten Fällen handelte es sich um Vergiftungen durch toxische Schwermetalle in Abwässern von je einer Chemiefirma; im letzten Fall ging es um Atemwegserkrankungen durch Luftschadstoffemissionen mehrerer Firmen in der Stadt Yokkaichi.

In allen Fällen gingen Betroffene vor Gericht und klagten auf Schadensersatz. In allen Verfahren ging es um Schadensersatzforderungen für Gesundheitsschäden, auch in Verbindung mit Todesfällen. Alle Verfahren fanden vor Zivilgerichten statt, denn das damals kaum entwickelte Umweltrecht gab keine ausreichenden Klagemöglichkeiten her. Trotz der sehr ungünstigen rechtlichen Ausgangslage für die Betroffenen gingen sämtliche Prozesse zugunsten der Kläger aus, allerdings kann dies nur vor dem Hintergrund der damaligen erschreckend hohen Umweltbelastung in Japan, der äußerst schmerzhaften Gesundheitsschäden und der „harten Linie“ von Regierung und Unternehmen gegenüber den Umweltopfern verstanden werden. Hierzu sei auf Ausführungen an anderer Stelle hingewiesen. (25)

Abgesehen vom Itai-Itai-Fall, in dem die Klage auf den Gefährdungshaftungstatbestand des § 109 japanisches Bergbaugesetz gestützt werden konnte, mußten die Kläger auf die allgemeinen haftungsrechtlichen Regelungen des japanischen BGB zurückgreifen. Dies war nach damaliger Rechtsprechung jedoch ein relativ aussichtsloses Unterfangen für die Kläger, denn es galten zwei dogmatische Grundsätze:

- (1) *Verschuldensprinzip*: Eine Schadensersatzpflicht tritt nur ein, wenn der Verursacher rechtswidrig und schuldhaft gehandelt hat.
- (2) *Beweislast*: Sie trifft grundsätzlich den Betroffenen, das heißt, dieser muß sämtliche Voraussetzungen für seine Ansprüche nachweisen.

Das stellte die Opfer vor schier unüberwindbare rechtliche Schwierigkeiten. (26) Hierzu gehörten insbesondere die folgenden Probleme, die gelöst werden mußten:

- (1) Handelt es sich bei den Schäden um umweltbedingte Gesundheitsschäden (Umweltschäden) oder um Folgen „normaler“ Krankheiten?
- (2) Besteht ein Kausalzusammenhang zwischen einem bestimmten Schadstoff und dem Umweltschaden (Dosis-Wirkung-Beziehung)?

- (3) Wer hat den Umweltschaden verursacht (Identifizierung des Verursachers)? Hierbei treten Sonderprobleme auf, wenn der Umweltschaden nur durch das Zusammenwirken von Schadstoffemissionen aus mehreren Emissionsquellen verursacht sein kann.
- (4) Hat der Verursacher rechtswidrig und schuldhaft gehandelt?
- (5) Wie hoch ist der Schaden (Umfang des Schadensersatzes)?

In allen fünf Problembereichen haben die Gerichte im Wege der Rechtsfortbildung Lösungen entwickelt, die die materiellrechtlichen und prozesualen Barrieren für Opfer von umweltverschmutzungsbedingten Gesundheitsschäden weitgehend, wenngleich nicht vollständig abgebaut haben. Obwohl es sich bis auf einen Fall, der in die zweite Instanz ging (Itai-Itai-Prozeß), um untergerichtliche Entscheidungen handelt, ist – bei Meinungsdivergenzen zu Einzelfragen oder zur dogmatischen Begründung – die rechtliche Autorität der Entscheidungen unbestritten. In der japanischen Rechtswissenschaft und auch bei sämtlichen gesellschaftlichen Gruppen steht die Autorität der Entscheidungen außer Zweifel. Streit herrscht allenfalls darüber, ob man zukünftig über die in den Entscheidungen entwickelten Grundsätze hinausgehen oder eine weitere Fortentwicklung des Umweltschadensersatzrecht eher dem Gesetzgeber überlassen sollte.

Neben ihrem immensen Öffentlichkeitseffekt – mächtige Industriegruppen waren zum ersten Mal und in relevantem Ausmaß wegen der durch ihre laxen Umweltschutzmaßnahmen ausgelösten Schäden verurteilt worden – sind die von Gerichten aufgestellten, teilweise neuartigen Rechtsprinzipien von fundamentaler Bedeutung. Zu diesen Rechtsprinzipien gehören insbesondere die Anwendung des epidemiologischen (oder statistischen) Kausalitätsnachweises, die Beweislastumkehr im Falle von Gesundheitsschäden durch Schadstoffemissionen sowie die Gefährdungs- und gesamtschuldnerische Haftung. Im folgenden wird kurz gezeigt, in welcher Weise die Gerichte die oben genannten Grundprobleme bei Entschädigungsleistungen behandelt haben.

Die Forderung der beklagten Unternehmen nach einem wissenschaftlich exakten und lückenlosen Nachweis des kausalen Zusammenhangs zwischen Schadstoffen und deren gesundheitlichen Effekten wurde abgelehnt. Der naturwissenschaftliche Kausalitätsnachweis wurde durch den sogenannten rechtlichen (auch: statistisch-epidemiologischen) Kausalitätsnachweis ersetzt: Wenn statistische, etwa durch epidemiologische Untersuchungen gewonnene Informationen es plausibel erscheinen lassen, daß ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe besteht, dann reichte es nach Meinung des Gerichts aus, um hierauf Gegenmaßnahmen, auch Entschädigungszahlun-

gen zu gründen. Die Richter wiesen in ihren Urteilen ausdrücklich auf die unüberwindliche Beweisnot der Kläger hin, sollten naturwissenschaftlich-experimentelle Standards für den Kausalnachweis gefordert werden. Vom Gesichtspunkt der „Billigkeit“ (im umfassenden Sinne: Gerechtigkeit) her sei eine solche Forderung daher völlig unangemessen. Im Yokkaichi-Fall genügte es dem Gericht für den rechtlichen Kausalitätsnachweis, daß anhand statistischer Unterlagen eine Korrelation zwischen Schwefeldioxid-Luftbelastung und Atemwegserkrankungen gezeigt werden konnte: Je höher die Luftbelastung mit Schwefeldioxid, desto häufiger (d.h. über dem natürlichen Durchschnitt liegend, wie er in Reinluftgebieten herrscht) traten Atemwegserkrankungen auf.

Ein weiteres Problem der Urteilsfindung bestand darin, den oder die Verursacher der Schadstoffemissionen dingfest zu machen. Für die Schwermetallbelastung entwickelten die Richter den sogenannten Türschwellenbeweis: *Danach reicht es aus, wenn gezeigt werden kann, daß die betreffenden Schadstoffe mit hoher Wahrscheinlichkeit aus dem beklagten Betrieb stammen.* Ein Nachweis, in welchen Anlagen und bei welchen Produktionsabläufen die Schadstoffe entstehen und emittiert werden, wurde nicht für notwendig gehalten. Diese Prozesse spielten sich, so das Gericht, hinter Türen ab, die in der Regel für die Geschädigten verschlossen seien (daher: Türschwellenbeweis).

Das Gericht argumentierte folgendermaßen: „Im Gegensatz zu den Opfern hat in vielen Fällen ausschließlich der emittierende Betrieb die technischen Kenntnisse über Entstehungsprozeß und Ableitung der Schadstoffe. (Deshalb) sind die firmeneigenen Techniker am besten in der Lage, den Sachverhalt wirksam aufzuklären. (...) Solange das beklagte Unternehmen nicht nachweist, daß sein Betrieb nicht die Emissionsquelle sein kann, wird faktisch davon ausgegangen, daß er die Emissionsquelle ist.“ Hierdurch wurde das Prinzip der *Beweislastumkehr* eingeführt.

Im Falle der Schwefeldioxid-Abgase war die Situation komplizierter. Hier stand eine Gruppe von sechs Unternehmen vor Gericht. Dem Gericht genügten jedoch statistische Informationen, die zeigten, daß die beschuldigten Firmen die Schwefeldioxid-Hauptemittenten im fraglichen Gebiet waren. Es wendete gleichfalls das Prinzip der Beweislastumkehr an, indem es die Unternehmen aufforderte, selbst anhand „elaborierter“ Theorien nachzuweisen, daß ihre Emissionen den fraglichen Distrikt nicht belasteten. Auch auf den Einwand verschiedener Unternehmen, daß aus den jeweils unterschiedlichen Schwefeldioxid-Emissionsmengen unterschiedliche Folgen für die Gesundheitsgefährdung resultierten, ließ sich das Gericht nicht ein. Die sechs Unternehmen wurden als eine gemeinsame Schadensquelle betrachtet, weil sie einen zusammenhängenden „industriellen Komplex“ bildeten. Damit wurde das Prinzip der *gesamtschuldnerischen Haftung* aufgestellt.

Die eigentliche rechtsdogmatische Innovation des Yokkaichi-Urteils liegt darin, daß die dort entwickelten Haftungstheorien den kumulativen (oder synergistischen) Wirkungen verschiedener Emissionen Rechnung tragen, die für sich genommen zu gering sind, um allein einen Umweltschaden zu verursachen. Damit werden die Unternehmen wesentlich stärker als zuvor gezwungen, auf die Auswirkungen ihres Teilbeitrags für den Zustand der Umwelt zu achten. Mit dem hierdurch aufgestellten Prinzip der Kollektivverantwortlichkeit wurde die Risikohaftung von Einzelbetrieben verschärft. Der häufig angewandten Strategie von umweltverschmutzenden Betrieben, mit der (faktisch weitgehend unerfüllbaren) Forderung nach Einzelfallgerechtigkeit Umweltschutzmaßnahmen und Entschädigungsleistungen zu umgehen, wurde mit der Yokkaichi-Entscheidung weitgehend der Boden entzogen.

Weiterhin mußte noch die Frage nach einer schuldhaften (vorsätzlichen oder fahrlässigen) Handlung der Emittenten beantwortet werden. Die beklagten Unternehmen wiesen unter anderem darauf hin, daß man bis zum Auftreten der Schäden aufgrund des Standes der wissenschaftlichen Kenntnisse die von ihnen ergriffenen Maßnahmen als ausreichend ansehen könne. Auch seien die technischen Möglichkeiten zur Emissionsbegrenzung nicht oder nur sehr begrenzt vorhanden oder ökonomisch unerschwinglich gewesen; schließlich hätten die Emissionen nicht gegen gesetzliche Auflagen oder Verwaltungsvorschriften verstoßen. Die Gerichte befanden jedoch, daß bestimmte Großemittenten, besonders aus den Branchen der Chemie, Petrochemie und Energieerzeugung, grundsätzlich eine so hohe Umwelt- und Gesundheitsgefährdung in sich bergen, daß strengste Vorsichtsmaßnahmen verlangt werden können. Dazu gehört der prophylaktische Einsatz striktester Vorsorge- und Verminderungsmaßnahmen, besonders die Anwendung (weltweit) fortschrittlichster Meß- und Umweltschutztechniken sowie die Durchführung von Risikoanalysen schon bei der Standortentscheidung. Gleichfalls, so die Richter, müsse selbst die geringste Gefährdung von Menschen oder anderen Lebewesen vermieden werden, notfalls sei die Produktion zu drosseln oder einzustellen. Als sensationell und als indirekte Kritik an der laxen Umweltpolitik der Regierung wurde von der Fachwelt die Zurückweisung des Entlastungsarguments der Emittenten aufgenommen, sie hätten nicht gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen. Die Richter führten dazu im Yokkaichi-Fall aus: „Das Einhalten von Emissionsstandards schützt nur gegen Verwaltungs-sanktionen. Wir können nicht sagen, nur weil die Standards eingehalten wurden, hätten die Opfer ihr Schicksal erdulden müssen.“

Schließlich war noch der Umfang der Schadensersatzleistungen festzulegen. Wegen der großen Zahl der Kläger hätte ein individueller Schadennachweis, wie er nach traditioneller Auffassung an sich erforderlich ge-

wesen wäre, die Entscheidung und damit die Entschädigung der Opfer auf Jahre verzögert. Die japanischen Gerichte haben hier flexibel reagiert, und zwar durch Pauschalisierung und Standardisierung des Schadensersatzes. Sie haben den Ersatz von Vermögens- und Nicht-Vermögensschäden verschmolzen und den Schadensersatz durch Bildung von Schadensklassen je nach dem Umfang der Schädigung standardisiert. Auf dieser Grundlage wurde unabhängig von den individuellen Lebensumständen des Opfers (z.B. Einkommen, individuelle Kosten der Behandlung) pauschaler Schadensersatz zugesprochen. Einzelfallgerechtigkeit ist mit solch einer Vorgehensweise nicht zu erzielen — ohne die pragmatische Pauschalisierung wäre andererseits eine rechtliche Bewältigung der Massenschäden wohl unmöglich gewesen.

Die vier großen Umweltverschmutzungsprozesse sind keineswegs reine Historie in Japan oder nur als politischer Anstoßfaktor zu einem neuen Kurs der japanischen Umweltpolitik zu bewerten. Sie haben auch rechtlich bedeutsame Folgewirkungen entfaltet. So brauchen etwa im Bereich der Luft- und Wasserverschmutzung heute bei neuen Fällen die Gerichte nicht mehr auf die in den vier großen Prozessen entwickelten Haftpflichttheorien zurückgreifen. Durch Novellierung des Luft- und Wasserverschmutzungsgesetzes wurde in beiden Bereichen eine gesetzliche Gefährdungshaftung eingeführt. Insbesondere seit den Urteilen in den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen sind in zahlreichen *Umweltschutzvereinbarungen*, die Unternehmen bei der Errichtung neuer Anlagen mit den Kommunen und/oder Bürgergruppen abschließen, Schadensersatzregelungen aufgenommen worden. Diese Regelungen sehen häufig Schäden der Nachbarn im Normalbetrieb sowie bei Stör- oder Unfällen vor. Ihre Bedeutung im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen liegt darin, daß die Haftungsgründe umfassender sind, so zum Beispiel auch ökologische Schäden einschließen. Außerdem gehen sie über den Bereich der Luft- und Wasserverschmutzung hinaus. Damit werden Lücken des geltenden Rechts im Bereich der Gefährdungshaftung gefüllt. Schließlich enthalten die Verträge häufig Regelungen, die eine Inanspruchnahme der Gerichte bei einem Streit darüber, ob und in welcher Höhe die Emissionen oder Einleitungen einen Schaden verursacht haben, vermeiden sollen; insofern besteht eine Verpflichtung zur gütlichen Einigung oder zur Inanspruchnahme der Schlichtung durch einen Dritten.

Insgesamt ist festzustellen, daß in allen Verfahren im Rahmen der vier großen Umweltverschmutzungsprozesse die Richter zugunsten der Geschädigten entschieden haben. Trotz der neuartigen Rechtsprinzipien, die sie entwickelt hatten und die rechtsdogmatisch auf noch ungesichertem Boden standen, demnach einen Widerspruch der verurteilten Unternehmen geradezu herausforderten, ging nur das im sogenannten Itai-Itai-Prozeß be-

klagte Unternehmen in Berufung — mit dem Effekt, daß das nächst höhere Gericht noch strenger entschied: Es verdoppelte den zu zahlenden Schadensersatzbetrag. Diesem Urteil fügte sich das Unternehmen sofort. Es machte außerdem schon einen Tag nach Urteilsverkündung in außergerichtlichen Verhandlungen weitgehende Zugeständnisse an die Betroffenen über zusätzliche Leistungen.

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Opfer aber war, daß die verantwortlichen Leiter der beklagten Unternehmen ein öffentliches Schuldbekenntnis über ihre Vergehen ablegten und hierfür um Vergebung baten. Großes Aufsehen erregte vor allem eine landesweit im Fernsehen übertragene Szene. Während einer turbulenten Aktionärshauptversammlung kniete der Präsident von Nippon Chisso vor Minamata-Opfern nieder und bat sie um Verzeihung für das Leid, das sein Unternehmen ihnen zugefügt hatte. Wie den Opfern war es nach einhelliger Meinung von Prozeßbeobachtern auch den Richtern wesentlich darum gegangen, ein faires Maß an Gerechtigkeit in Fällen von Schäden durch Umweltverschmutzung herzustellen. Tatsächlich nehmen sich etliche Passagen der Urteile aus wie ein moralisches Verdikt gegen industrielle Umweltzerstörung. Von dieser substanzorientierten, sozio-ökologisch verantwortungsvollen Rechtsprechung der japanischen Richter hätten meines Erachtens auch andere Industrieländer noch viel zu lernen. Denn hier gilt in der Regel längst noch keine *Waffengleichheit* zwischen Umweltverschmutzern und den hiervon Betroffenen.

Die vier großen Umweltverschmutzungsprozesse hatten in Japan weitreichende politische Wirkungen, und zwar nicht erst die Entscheidungen selbst, sondern bereits die laufenden Verfahren und die hierdurch bewirkte Publizität über das Ausmaß der umweltbedingten Gesundheitsschäden und das passiv-abwehrende Verhalten von Bürokratie und Unternehmen. Die staatliche Umweltpolitik der fünfziger und sechziger Jahre wurde als eine repressive, bestenfalls symbolische Politik eingestuft; die Ablehnung selbst einer minimalen ökologischen Verantwortung durch die rein wachstumsorientierte Wirtschaft wurde offenbar. All das gab den Forderungen der Umweltschutzbewegung, der oppositionellen Parteien und einzelner Kommunen nach einer Wende der japanischen Umweltpolitik großes Gewicht. Schlechtere Wahlergebnisse für die herrschende Partei, weitere Massenproteste gegen staatliche und private Großvorhaben sowie eine durch Umweltgeschädigte ausgelöste Protestwelle waren zu erwarten.

Das etablierte System reagierte hierauf mit einer fundamentalen Umkehr der japanischen Umweltpolitik, vor allem in den Bereichen, in denen der Problemdruck groß war. Strengere Umweltgesetze wurden nicht nur erlassen, sondern auch umgesetzt. In enger Kooperation mit den betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für Umweltqualitätsver-

besserungen abgesteckt und die hierfür erforderlichen Strategien festgelegt. Einige im internationalen Vergleich herausragende Regelungsinstrumente wurden geschaffen: so etwa ein Gesamtemissionsmengen-Kontrollsystem für Luftschadstoffe und für gewässerbelastende Einleitungen, ein modernes Umweltchemikaliengesetz, eine Kostenbeteiligungsregelung für Unternehmen bei Vorsorge- und Sanierungsmaßnahmen, ein außerordentlich umfassend ausgebautes System der Umweltberichterstattung über Emissions- und Immissionsentwicklungen, sehr strenge Umweltqualitäts- und Emissionsstandards sowie ein Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden.

Die Regelungsinstrumente, technischen Maßnahmen und Wirkungen der japanischen Umweltpolitik sind an anderer Stelle ausführlich beschrieben worden (siehe Anmerkungen 25 und 26). Deshalb soll hier nur auf ein Regelungssystem näher eingegangen werden, das als unmittelbare Folge der oben beschriebenen Gerichtsprozesse angesehen werden kann. Es ist besonders wegen seiner pragmatischen Lösung höchst komplizierter Zusammenhänge und Probleme von großem Interesse für ungelöste Grundfragen der Umweltpolitik in anderen Ländern. Es handelt sich hierbei um das Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsbeeinträchtigungen.

Japan ist das einzige Land, das ein umfassendes, durch Spezialgesetz geregeltes *Entschädigungssystem für Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung* hat (Pollution-Related Health Damage Compensation Law, Law No. 111, 1973; in Kraft seit 1. September 1974). Für bestimmte gesetzlich festgelegte Gesundheitsbeeinträchtigungen (Schwermetallvergiftungen, Atemwegserkrankungen) werden nach Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigungen gezahlt. Im Jahr 1986 erhielten auf seiner Grundlage über 99.000 Personen Entschädigungszahlungen und sonstige Beihilfen, darunter über 97.000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege. Die hohe Zahl von Entschädigungsberechtigten trotz der immensen Verbesserungen der Umweltqualität ist wesentlich damit zu erklären, daß auch gegenwärtig noch Personen als entschädigungsberechtigt anerkannt werden, bei denen die Krankheitsursachen viele Jahre zurückliegen.

Die Kosten für das Entschädigungssystem werden zu einem Großteil durch umweltbelastende Unternehmen aufgebracht. Im Falle der luftverschmutzungsbedingten Schäden erfolgt die Kostendeckung durch Abgaben, die Unternehmen proportional zu ihren Schwefeldioxid-Emissionen in einen Kompensationfonds zu zahlen haben. Luftverschmutzer in Belastungsgebieten, das heißt in solchen Gebieten, in denen Atemwegserkrankungen gehäuft auftreten, müssen wesentlich höhere Abgaben zahlen als diejenigen in unbelasteten Gebieten. Im Höchstfall, so in der Präfektur

Osaka, kann die Abgabe rund 14 DM (100 öS) pro Kilogramm Schwefeldioxid betragen. Auch das Kollektiv der Autofahrer muß indirekt seinen Obolus zum Entschädigungssystem leisten. 20 % der Kompensationskosten im Falle der Atemwegsbeeinträchtigungen werden durch das Aufkommen der Kfz-Gewichtssteuer beglichen.

Das Entschädigungssystem ist insgesamt so pragmatisch konstruiert worden, daß es mit einem relativ geringen Verwaltungsaufwand und ohne besondere Vollzugsschwierigkeiten angewendet werden kann. Gleichwohl wird von verschiedenen Gruppen Kritik an einigen Aspekten des Systems geübt. So fordern die Geschädigten und ihre Organisationen unter anderem die Aufnahme weiterer Krankheitsarten in das Entschädigungssystem. Die Beteiligung der Automobilisten zu nur einem Fünftel am Entschädigungsfonds wird insbesondere von den Betreibern stationärer Quellen kritisiert, da der Anteil der Kfz-Emissionen an der Luftbelastung in den Ballungsgebieten seit Einführung des Gesetzes stark zugenommen hat.

Eine 1983 eingesetzte unabhängige Kommission zur Überprüfung des Kompensationssystems hat im Dezember 1986 Vorschläge zu Modifikationen des Systems gemacht. (27) Empfohlen wird vor allem, die Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge bei den Abgabesätzen stärker zu berücksichtigen und die individuellen Entschädigungszahlungen in den verbliebenen Problembereichen aufzugeben. Für bereits anerkannte Umweltverschmutzungsoffer soll das alte System im wesentlichen weitergelten. Eine Prognose zum Ausgang der nunmehr einsetzenden politischen Debatte läßt sich gegenwärtig nicht abgeben, da Entscheidungen zu brisanten gesellschaftspolitischen Problemen in Japan üblicherweise erst nach umfänglichen und zeitaufwendigen Diskussionprozessen gefällt werden — dafür ist wegen des hierdurch erreichten breiten Konsenses aller Betroffenen ein effektiver Vollzug der Entscheidungen auch in aller Regel sichergestellt.

Im internationalen Vergleich schälen sich zwei weitere umweltpolitische Instrumentarien als Japan-typisch heraus. Zum einen handelt es sich um sogenannte *Umweltschutzvereinbarungen*, die zwischen Umweltverwaltung, Nachbarschaftsgruppen und Betrieben abgeschlossen werden. Derzeit gibt es über 24.000 Vereinbarungen, die in ihren Bestimmungen oftmals weitaus strenger sind als die Umweltgesetze. Häufig wird die Laufzeit der Vereinbarungen auf etwa drei Jahre befristet, um die hierin enthaltenen Anforderungen der Entwicklung des Standes der Umwelttechnik anpassen zu können.

Dieses flexible System, durch das jeweils gezielt auf die örtliche Umweltsituation und die ökonomische Situation des jeweiligen Betriebes reagiert werden kann, hat nach allgemeiner Auffassung japanischer Experten in hohem Maße die Umweltschutzmaßnahmen in der japanischen Industrie stimuliert. Obwohl die Vereinbarungen keine öffentlich-rechtlichen

oder privatrechtlichen Verträge sind, sondern bloße „Gentlemen's Agreements“, werden sie von den Unternehmen eingehalten, um nicht vor Ort „das Gesicht zu verlieren“ – aber auch um subtile oder rustikalere Sanktionsformen der Verwaltung und der Bürger (etwa im Dienst nach Vorschrift der Gewerbebehörde, Käuferboykotts) zu vermeiden.

Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik und ihr Rückgewinn an allgemeiner Glaubwürdigkeit wären zum zweiten ohne das beeindruckende System der *Umweltberichterstattung* kaum möglich gewesen. Nirgendwo sonst in der Welt werden Umweltdaten zur Luft- und Gewässerbelastung so systematisch erhoben, verarbeitet und veröffentlicht. Dies schuf nicht nur für die umweltbelastenden Unternehmen einen beträchtlichen Anreiz, die Umweltschutzgesetze einzuhalten, sondern auch über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehende Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen, um ein gutes Umweltschutzimage zu bekommen. Im weiteren ermöglichen die Daten es der Umweltverwaltung, eine rationale Umweltplanung vorzunehmen und ihre Effekte wirksam zu kontrollieren. Die durch die systematische Informationserhebung hergestellte große Transparenz im Umweltschutzbereich wirkt auch gewissermaßen substituierend für Kontroll- und Sanktionsmaßnahmen: Da die Betriebe mit einer hohen Entdeckungswahrscheinlichkeit rechnen müssen, vermeiden sie oftmals vorsorglich Aktivitäten, die sich im Nachhinein als umweltbelastend und haftungsrechtlich faßbar erweisen könnten. (28)

Insgesamt ist festzustellen, daß herausragende Umweltschutzleistungen in Japan primär in den Bereichen erzielt worden sind, in denen aufgrund schwerwiegender Gesundheitsschäden die allgemeinen Haftungsprinzipien und das Umweltschutzrecht verschärft worden sind. Aufgrund des positiven Ausgangs der Gerichtsprozesse zu den Entschädigungsklagen und der hierbei neuentwickelten Rechtsprinzipien hatten die japanische Regierung und der Wirtschaftssektor eine große Entschädigungsprozeßwelle zu befürchten. Um dies zu vermeiden, wurden ein administrativ geregeltes Entschädigungssystem entwickelt und strenge Umweltschutzmaßnahmen eingeleitet. Hierdurch ist es der japanischen Regierung dann auch gelungen, die Konflikte im Umweltschutzbereich weitgehend beizulegen.

Abschließend ist festzustellen, daß sich die im Vergleich zu anderen Industrienationen wesentlich höheren Umweltschutzinvestitionen Japans im allgemeinen positiv für die Volkswirtschaft ausgewirkt haben und entscheidende Impulse zu einem industriellen Strukturwandel gegeben haben, der Japan die weltwirtschaftliche Krisensituation besser als viele andere Nationen überstehen ließ. (29)

### 3. Präventive Umweltpolitik: Schäden vermeiden statt entschädigen

In den europäischen Ländern, in denen es erhebliche Umwelt- und Gesundheitsbelastungen gibt, die insbesondere durch summierte Immissionen von einer Emittentenvielfalt verursacht werden, zeigen sich deutlich die Grenzen der bestehenden Rechtsdogmatik und der öffentlich-rechtlichen sowie zivilrechtlichen Regelung hierzu. Bei aller Unterschiedlichkeit der Meinungen zum jeweiligen Einzelfall kann wohl generell gesagt werden, daß sich unter Rechtsexperten, Umweltpolitikern und in der Bevölkerung angesichts der Schäden, die Unschuldige bisher entschädigungslos hinzunehmen haben, ein genereller Konsens dahingehend herausgebildet hat, daß das Umwelt- und Haftungsrecht „betroffenenfreundlicher“ (umweltgerechter) zu gestalten sei.

Modifikationen bestehender Gesetze sowie die Entwicklung neuer rechtspolitischer Grundprinzipien sind angesichts der gegenwärtigen Rechtsprobleme für einen gerechten Schadensausgleich unabdingbar. Gleichwohl sollte bedacht werden, daß es weitere, außerhalb der engen Sphäre der Rechtspolitik liegende Bereiche gibt, in denen durch grundlegende Änderungen zumindest zweierlei erreicht werden könnte: Zum einen funktional vergleichbare Effekte zu denen, die durch haftungsrechtliche Änderungen ermöglicht werden, sowie zum zweiten darüber hinausgehende, in die Zukunft wirkende präventive Effekte hinsichtlich des Verhaltens von Betreibern oder Planern potentiell umweltbelastender Anlagen oder Vorhaben.

Nach dem mehrheitlich akzeptierten wissenschaftlichen Erkenntnisstand ist die langfristig sinnvollste Umweltpolitik eine integrativ und präventiv ausgerichtete Umweltpolitik, wobei die Umgestaltung der Wirtschaft in Richtung auf ökologisch orientierten Strukturwandel im Vordergrund stehen muß. (30) Die gegenwärtig vorfindbaren nationalen Umweltpolitiken sind jedoch immer noch primär reaktiv ausgerichtet, also Sanierungspolitiken und nicht gestaltende Strukturpolitik.

Grundlegende Verbesserungen der bisherigen umweltpolitischen Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene sind – so legen es jedenfalls die Ergebnisse meiner empirischen Untersuchungen zur Umweltpolitik in Westeuropa (31) und zur Umweltpolitik in Japan nahe – erst dann zu erzielen, wenn zumindest *vier Basisvoraussetzungen* für eine rationale und zukunftsorientierte Umweltpolitik erfüllt werden:

- (1) Eine systematische Erhebung und Veröffentlichung von Umweltdaten (*Transparenz*),
- (2) zumindest eine verfahrensmäßige Kampfparität zwischen Betroffenen (Geschädigten) und Umweltverschmutzern (*rechtliche Waffengleich-*

heit),

- (3) eine substantielle, nicht nur symbolische oder formale Bürgerbeteiligung an umweltpolitischen Entscheidungs- und Kontrollprozessen (*substantielle Partizipation*) sowie
- (4) die Gestaltung der nationalen Umweltpolitik von vornherein unter Beachtung des internationalen/globalen ökologischen Kontextes, insbesondere um mögliche transnationale Problemverlagerungen auszuschließen (*Um-WELTpolitik*).

Für alle der hier genannten vier allgemeinen Basisvoraussetzungen einer zukunftsorientierten Umweltpolitik gibt es einzelne erprobte Instrumente, Regelungen und Programme in den Staaten dieser Welt. So kann uns etwa Japan einiges zur rechtlichen Waffengleichheit (Beweislastumkehr, Gefährdungshaftung) und Transparenz (außerordentlich gut ausgebauten Umweltberichterstattungssystem (32)) lehren; andere Staaten haben die faktische Bürgerpartizipation erheblich gestärkt (etwa durch Verbandsklagemöglichkeiten, Steuervergünstigungen für Umweltorganisationen) oder bei nationalen Umweltschutzmaßnahmen eine stärkere Beachtung des internationalen ökologischen Kontextes bewirkt (etwa durch Verbot von Schadstoffexporten, Anrainerstaaten einbeziehende Klagerechte).

Für die Gestaltung einer zukunftsorientierten Umweltpolitik wäre es meines Erachtens zunächst vonnöten, die eben genannten (und weitere) relativen empirischen Optimalfälle der Umweltpolitik systematisch zusammenzustellen und zu analysieren sowie eine empirisch fundierte Bestandsaufnahme der zu lösenden Problembereiche vorzunehmen, bevor die notgedrungen schwerfällige Gesetzgebungsmaschinerie in Gang gesetzt wird und fundamentale rechtspolitische Änderungen in Angriff genommen werden. Manches, so meine These, was nur mühsam durch Änderung der gewachsenen Systematik des Zivilrechts für den Umwelt- und Gesundheitsschutz erreicht werden kann, könnte auch durch Neuregelungen in anderen, stärker umweltpolitikbezogenen Bereichen erreicht werden. Das würde auch die teilweise sehr begründete Sorge mancher Rechtsexperten hinfällig machen, daß das Zivilrecht als Lückenbüßer für unterlassene umweltpolitische Aktivitäten herhalten müßte und dadurch in seiner Grundstruktur erheblich beeinträchtigt würde. Dementsprechend halte ich für die notwendige Neugestaltung von Umweltrecht und Umweltpolitik eine enge, bislang jedoch weitgehend fehlende Kooperation zwischen Rechts- und Sozialwissenschaftlern für unabdingbar.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. etwa OECD, *The State of the Environment 1985*, Paris 1985; OECD, *Environmental Data Compendium 1985*, Paris 1985; Commission of the European Communities, *The State of the Environment in the European Community 1986*, Luxemburg 1987; The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987.
- 2 Umweltbundesamt (Hg.), *Waldschadensrate 1986*, Berlin 1987.
- 3 Vgl. H. Weidner, *Air Pollution Control Strategies and Policies in the F.R. Germany*, Berlin 1986; Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Waldschäden und Luftverunreinigungen. Sondergutachten März 1983*, Stuttgart und Mainz 1983.
- 4 Bundesministerium des Inneren, *Report of the Causes and Prevention of Damage to Forests, Waters and Buildings by Air Pollution in the Federal Republic of Germany*. Report presented at the Multi-lateral Conference on the Environment, München 24.–27. Juni 1984, Bonn 1984.
- 5 Vgl. A. Rest, *Luftverschmutzung und Haftung in Europa. Anspruchsmöglichkeiten auf nationaler, internationaler und völkerrechtlicher Ebene*, Kehl etc. 1986, sowie R. Lummert & V. Thiem, *Rechte des Bürgers zur Verhütung und zum Ersatz von Umweltschäden*, Berlin 1980 (beide mit weiteren Literaturnachweisen).
- 6 Vgl. P. Knoepfel & H. Weidner, *Luftreinhaltepolitik im internationalen Vergleich*, 6 Bände, Berlin 1985; dies., *Handbuch der Schwefeldioxid-Luftreinhaltepolitik. Daten, Konzepte und rechtliche Regelungen in den EG-Staaten und der Schweiz*, Band 1: *Vergleichende Analyse*; Band 2: *Länderberichte*, Berlin 1980; Umweltbundesamt, *Verzeichnis von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Immissionsschutzes*, Berlin 1985.
- 8 Vgl. P. Knoepfel & H. Weidner (Anm. 7); H. Weidner, *Air Pollution Control . . .*, a.a.O. (Anm. 3).
- 9 P. Knoepfel & H. Weidner, *Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, Nr. 2/1983, S. 87–115.
- 10 Vgl. H. Weidner, *Air Pollution Control . . .*, a.a.O. (Anm. 3).
- 11 Vgl. A. Rest, a.a.O. (Anm. 5); R. Lummert & V. Thiem, a.a.O. (Anm. 5); SPD-Bundestagsfraktion, Arbeitskreis VI (Hg.), *Zur Reform des Umweltschadensrechts. Wort-Protokoll einer Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion am 30. Juni 1986 in Bonn*, Bonn 1986, sowie die einschlägigen Beiträge in J. Salzwedel, a.a.O. (Anm. 6).
- 12 A. Rest, a.a.O. (Anm. 5), S. 69; dort (S. 69ff.) auch eine ausführliche Darstellung und Literaturnachweise.
- 13 Ebenda, S. 76.
- 14 Ebenda, S. 83.
- 15 Ebenda, S. 83ff.; *Zweites Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, Waldschäden als Rechtsproblem*, 28.–30. 9. 1986 in Trier (Vortragsmanuskripte); W. Baumann (Hg.), *Rechtsschutz für den Wald*, Heidelberg 1986.
- 16 So etwa A. Rest, a.a.O. (Anm. 5), S. 91.

- 17 Vgl. NJW 1983, S. 2931.
- 18 Vgl. etwa A. Rest, a.a.O. (Anm. 5), S. 91f. und die Beiträge von B. Krems und D. Suhr in W. Baumann, a.a.O. (Anm. 15).
- 19 Vgl. etwa SPD-Bundestagsfraktion (Hg.), a.a.O. (Anm. 11); A. Rest, a.a.O. (Anm. 5); die einschlägigen Beiträge in J. Salzwedel, a.a.O. (Anm. 6); W. Leisner, Waldsterben – Öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche, Köln etc. 1983; R. Lummert & V. Thiem, a.a.O. (Anm. 5) sowie Zweites Trierer Kolloquium . . . , a.a.O. (Anm. 15).
- 20 Vgl. die Literatur in Anm. 19.
- 21 Vgl. etwa die Ausführungen von Diederichsen in: SPD-Bundestagsfraktion, a.a.O. (Anm. 11).
- 22 Vgl. Handelsblatt vom 3. 6. 87, 3./4.4.87; Das Parlament vom 27. 6. 87.
- 23 Vgl. Handelsblatt vom 3./4. 4. 87; vgl. auch Bundesumweltministerium (Hg.), Umwelt, Nr. 2/1987, S. 63.
- 24 Bundesumweltministerium (Hg.), Umwelt, Nr. 4/1987, S. 139.
- 25 Vgl. S. Tsuru & H. Weidner (Hg.), Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik, Köln 1985; dies. (Hg.), Environmental Policy in Japan, Berlin 1987; H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger, Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin, Berlin 1987 (i.E.).
- 26 Im folgenden vgl. J. Gresser, K. Fujikura & A. Morishima, Environmental Law in Japan, Cambridge (Mass.) und London 1981 (hierin auch Teilabdruck der Gerichtsurteile zu den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen; die Zitate hier wurden diesem Werk entnommen); F.K. Upham, Litigation and moral consciousness in Japan. An interpretative analysis of four Japanese pollution suits, in: Law and Society Review, Vol. 10, H. 4/1976, S. 579–619; Y. Nomura, Pollution-related injury in Japan: On the impact of the four major cases, in: Environmental Policy and Law, Nr. 1/1975/76, S. 179–183; die Beiträge von T. Awaji und S. Ueki in S. Tsuru & H. Weidner (Hg.), Environmental Policy in Japan, Berlin 1987 (i.E.); S. Tsuru & H. Weidner (Hg.), Ein Modell für uns . . . , a.a.O. (Anm. 25); H. Weidner, Der Einfluß des Umwelthaftungspflichtrechts auf die japanische Umweltpolitik, in: Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages (Hg.), Privatrecht und Umweltschutz I (Informationen zur Umweltpolitik Nr. 30/1986), Wien 1986; C. Kirchner & E. Rehbinder, Japan, in: O. Kimminich, H. Freiherr v. Lersner & P.-Chr. Storm (Hg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, Band I, Berlin 1986, S. 862–890; H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger, a.a.O. (Anm. 25).
- 27 Schriftliche Mitteilung des nationalen japanischen Umweltamtes vom Januar 1987 an den Autor.
- 28 Ergebnisse von Interviews des Autors in den Jahren 1980 bis 1986 im nationalen japanischen Umweltamt, kommunalen Umweltbehörden und in Unternehmen verschiedener Branchen.
- 29 Vgl. OECD, Environmental Policies in Japan, Paris 1977; H. Weidner, Japans Umweltpolitik: Strenge Gesetze – flexible Praxis – ökonomische Vorteile, in: Gottlieb-Duttweiler-Institut (Hg.), gdi-Impuls 3/87, Rüschiikon 1987.
- 30 Vgl. M. Jänicke, Preventive environmental policy as ecological modernization and structural policy, IIUG-dp 85–2, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1985;

T. O'Riordan, Anticipatory environmental policy. Impediments and opportunities. IIUG-dp 85-2, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1985.

- 31 Vgl. die in Anm. 7 genannte Literatur sowie H. Weidner, Clean Air Policy in Great Britain. Problem Shifting as Best Practicable Means, Berlin 1987; ders., Luftreinhaltepolitik in Europa: Ein 17-Länder-Vergleich, IIUG-dp 86-9, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1986; P. Knoepfel & H. Weidner (Hg.), Luftreinhaltepolitik in städtischen Ballungsräumen. Internationale Erfahrungen, Frankfurt und New York 1985.
- 32 H. Weidner, Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten, Berlin 1987.