

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Vollzugsdefizite im Umweltschutz - Privatrecht als Ausweg? Am Beispiel der BRD, Japans und der USA

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1987) : Vollzugsdefizite im Umweltschutz - Privatrecht als Ausweg? Am Beispiel der BRD, Japans und der USA, In: Österreichischer Arbeiterkammertag (Wien) (Ed.): Privatrecht und Umweltschutz. Bd. 4: Mehr Rechte für Bürger. Fachtagung des Instituts für Wirtschaft und Umwelt im Februar 1987, Österreichischer Arbeiterkammertag, Wien, pp. 2-26

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122983>

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.

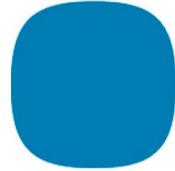
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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

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

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>.

Helmut WEIDNER

Vollzugsdefizite im Umweltschutz -
Privatrecht als Ausweg ?
Am Beispiel der BRD, Japans und der USA

Einleitung

Von einem eigentlichen Vollzugsdefizit im Umweltschutz kann man erst sprechen, wenn den Vollzugsinstanzen zur Verminderung bestehender oder sich abzeichnender Umweltbeeinträchtigungen ausreichend - zumeist rechtliche - Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen sie die Probleme prinzipiell lösen könnten, aber dennoch keine problem- oder programmadäquaten Ergebnisse erzielt werden, sei es wegen Untätigkeit oder unzureichender Aktivitäten der Vollzugsbehörden.

Sind den Vollzugsinstanzen dagegen keine angemessenen handlungsleitenden Ziele und Instrumente in die Hand gegeben, dann spricht man besser von einem Programmdefizit. Unter Vollzugsinstrumenten können Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, aber auch technische Instrumente, Personalausstattung, Budgetmittel, etc verstanden werden, also: materielle, finanzielle und personelle Ressourcen einer Vollzugsbehörde.

Ich halte diese Unterscheidung zwischen Vollzugs- und Programmdefizit deshalb für wichtig, weil manches, was auf den ersten Blick für ein Vollzugsdefizit gehalten werden könnte, in Wahrheit ein Programmdefizit ist. Für Europa kann gesagt werden, daß wir es im Umweltbereich, insbesondere im Bereich der Luftreinhaltung sowohl mit einem Vollzugs-

defizit (Sanierung) als auch mit einem Programmdefizit (inadäquate Vorschriften für stationäre und mobile Quellen) zu tun haben. Für die Fragestellung des hier behandelten Themas spielt es dagegen keine prinzipielle Rolle, ob das Privatrecht als Behelf gegen Vollzugsdefizite oder Programmdefizite, also im wesentlichen zur Beseitigung der Defizite im öffentlichen Recht, dienen soll.

Zivilrecht und Umweltschutz in der BRD

Das Zivilrecht ist eine der drei klassischen Rechtsdisziplinen, das - neben dem Strafrecht und öffentlichen Recht - zur Regelung von Umweltschutzfragen benutzt wird. Die Mängel des öffentlichen Rechts - in der Regel: öffentliches Verwaltungsrecht - bezüglich des Umweltschutzes sind weitgehend bekannt. Gerade daraus ergibt sich ja die Frage, ob das Zivilrecht hierbei Abhilfe schaffen könnte.

Das Umweltstrafrecht übrigens, das in der BRD 1980 speziell kodifiziert worden ist (neuer Abschnitt 28 des StGB - "Straftaten gegen die Umwelt"), hat sich nach neueren empirischen Untersuchungen als weitgehend wirkungslos erwiesen. Man kann den Befund stark pointiert folgendermaßen zusammenfassen: Die Kleinen hängt man, die Großen läßt man laufen. Die wichtigsten Ursachen hierfür sind Beweisschwierigkeiten hinsichtlich der Ursachen und der Verursacher sowie die personelle und technische Unterausstattung der Polizei.

Im folgenden soll auf das Zivilrecht eingegangen werden, wobei - wegen der aktuellen Brisanz der Materie - die Frage nach der zivilrechtlichen Haftung für Waldschäden in den Mittelpunkt gestellt wird. Hierzu ist vorweg die generelle Einschätzung von Rechtsexperten von Interesse. Sie sagen, mehr oder minder gleichlautend:

1. Der Stellenwert des privaten Schadensrechts ist unklar.
2. Die einschlägigen Regelungen sind weit verstreut.
3. Einheitliche Haftungsprinzipien sind bisher nicht erkennbar.

Diese Lage hat unter anderem dazu geführt, daß gerade bei den neuartigen großflächigen Waldschäden ("Waldsterben"), die durch nicht konkret individualisierbare Emissionsquellen, sondern durch sogenannte "Fernwirkungen" hervorgerufen werden, das Zivilrecht bisher keinen Ansatzpunkt zu einem Ausgleich oder Schadenersatz geboten hat.

Ich will auf den Gesamtkomplex der juristischen Materie nicht eingehen; statt dessen sollen die wichtigsten Barrieren aufgezeigt werden, die einem Schadensausgleich im Fall der weiträumigen Waldschäden entgegenstehen.

Zunächst zur Rechtslage: Von zentraler Bedeutung sind die §§ 906 und 823 BGB.

o Beim § 906 handelt es sich um die nachbarrechtliche, verschuldensunabhängige Ausgleichshaftung. Im Falle wesentlicher Beeinträchtigungen, wenn sie auf ortsüblicher Benutzung des Grundstücks beruhen, von dem die Emissionen ausgehen, hat der Eigentümer/Besitzer des beeinträchtigten Grundstücks einen Anspruch auf angemessenen Ausgleich in Geld, sofern die Beeinträchtigung nicht durch wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen verhindert werden kann. Der Anspruch setzt kein Verschulden voraus.

Festzuhalten ist:

- Die Rechte sind eigentums- oder grundstücksbezogen.
- Der Nachbarschaftsbegriff ist nach systematischer Stellung im Gesetz und auch nach Rechtssprechung 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 Schadenersatzkläger, hier also der betroffene Waldbesitzer. 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, prima-facie-Beweis.

o Bei der anderen zentralen Bestimmung des BGB (§ 823) handelt es sich um den Bereich des Umweltdeliktrechts. Hierbei ist wichtig, daß das geschützte Rechtsgut rechtswidrig verletzt wurde. Maßgeblich für die Rechtswidrigkeit ist, ob der Emittent die ihm obliegenden Verkehrssicherungspflichten verletzt hat. Diese Pflichten leiten sich wesentlich aus dem öffentlichen Immissionsschutzrecht ab (also gesetzliche Anforderungen im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes - BImSchG). Diese Pflicht umfaßt etwa die Einhaltung der vorgeschriebenen Emissions- und Immissionswerte. Jedoch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse in der Umgebung der Anlage, zum Beispiel wenn dort überall besonders empfindliche Pflanzen wachsen, kann von dem Emittenten im Rahmen des Zivilrechts mehr verlangt werden als das BImSchG vorschreibt (sogenannter "denkender Gehorsam"). In der Praxis ist es aber so, daß bisher fast immer davon ausgegangen worden ist, daß bei Einhaltung verwaltungsrechtlicher Anforderungen (zum Beispiel Emissionswerte) keine Haftung ausgelöst wird.

Weiterhin stellt sich, und zwar in der Mehrzahl aller Fälle, das Problem, den Verursacher und seinen Anteil am Schaden zu bestimmen. Nach § 823 (in Verbindung mit § 830) muß bei mehreren Emittenten die Voraussetzung gegeben sein, daß jeder Beteiligte den Gesamtschaden verursacht haben kann. Dieser Nachweis ist bei mehreren Emittenten, bei den

summierten Immissionen, gerade in Verbindung mit Synergismen, regelmäßig nicht zu führen. Das Modell einer Haftungs- oder Gefahrengemeinschaft (= gesamtschuldnerische Haftung) kommt hier nicht zum tragen.

Wenn wir also die Rechtslage betrachten, dann kommt für Schadenersatzleistungen bei Schäden infolge der weiträumigen Verteilung von Schadstoffen nur § 823 in Betracht. § 906 (und § 14 Bundesimmissionsschutzgesetz) scheiden aus, weil sie sich nur auf die engere Nachbarschaft beziehen. Nun ist es so, daß dieser § 823 bei dieser Art Probleme so gut wie immer ausfällt, weil sich eine gesamtschuldnerische Haftung hiermit nicht begründen läßt. Denn im Immissionsschutzrecht/Zivilrecht hat sich die Rechtsprechung für die Aufrechterhaltung der allgemeinen Regel entschieden, daß bei zusammenwirkenden Immissionen grundsätzlich jeder Verursacher nur entsprechend seinem Verursachungsanteil haftet. Steht fest, daß mehrere Emissionen nur durch ihr Zusammenwirken den Schaden verursacht haben, muß das Opfer grundsätzlich auch den Verursachungsanteil eines jeden Beteiligten beweisen. Hinzu kommt, daß es sich meist um Langzeitschäden handelt. Hier scheitert das Zivilrecht fast prinzipiell am erforderlichen Kausalitätsnachweis. Zu beachten ist auch, daß es in der Deliktshaftung relativ kurze Verjährungsfristen, nämlich drei Jahre gibt.

Langzeitschäden treten sichtbar oftmals erst später auf (Beweissicherungsprobleme). Es dürfte einleuchten, was für ein schwieriges Unterfangen es ist, die rechtlichen Barrieren bei Langzeitschäden durch summierte Immissionen zugunsten des Opfers zu überwinden.

Dementsprechend verwundert es von der gegenwärtigen Rechtslage her nicht, daß mit Hilfe des Zivilrechts bislang nur "einfachere" nachbarrechtliche Schadensfälle zugunsten der Betroffenen entschieden wurden. Bei den wesentlich relevanteren Fällen, wo es um summierte Immissionen mit weiträumiger Ausbreitung, sowie einer Vielzahl von Emittenten und Betroffenen geht, sind die Klagen von Betroffenen bislang abschlägig beschieden worden.

Dies gilt übrigens auch dort, wo gegen den Staat, gewissermaßen wegen Amtspflichtverletzung, geklagt worden ist. Auch hier gelten ähnliche Beweis- und Nachweisprobleme wie eben dargestellt. Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage steht allerdings noch aus.

Es gibt mittlerweile etliche Juristen in der BRD, die diese Situation für Betroffene zumindest für unbillig halten. Aber auch sie sehen in der Regel keinen Weg, um auf dem Weg des bestehenden Rechts weiterzukommen. Daher

mehren sich die Stimmen, die rechtliche Neuerungen für notwendig halten, etwa:

- probabilistischer Kausalitätsnachweis;
- Gefährungshaftung;
- Gesamtschuldnerische Haftung in eingeschränkter Form (Ausschluß der Kleinemittenten);
- Fondslösung, das privatrechtliche Schadenersatzsystem ersetzend oder ergänzend.

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, bei Vollzug und Politik dienen sollte.

Bei der Diskussion möglicher Verbesserungen des Rechtssystems zugunsten der Geschädigten orientiert man sich immer häufiger am sogenannten japanischen Modell, das nun vorgetragen werden soll.

Umwelthaftungsregelungen in Japan

In Japan ist es schon recht frühzeitig zu einer Rechtsfortbildung im Umwelthaftungsrecht gekommen, die zu grundlegenden Änderungen der gesamten japanischen Umweltpolitik geführt hat. Um die Ursachen dieser fundamentalen Änderung bestehender Dogmatik, die anfänglich ohne legislativen Ein-

griff stattfand, besser verstehen zu können, ist es zunächst notwendig, kurz die umweltpolitische Ausgangssituation in Japan der sechziger Jahre darzustellen.

Der rapide Wiederaufbau Japans nach dem 2. Weltkrieg, bei dem der Ausbau der Schwerindustrie im Vordergrund stand, hatte wegen der fast völligen Nichtachtung ökologischer Erfordernisse zu schwersten Schäden von Umwelt und Gesundheit geführt. In kaum einem anderen Land waren damals so viele Krankheiten und Todesfälle so eindeutig auf industrielle Umweltverschmutzung zurückzuführen, nirgendwo sonst waren die Krankheiten dermaßen qualvoll gewesen: Minamata und Itai-Itai-Krankheit erregten weltweites Aufsehen.

Zudem kam es zu einer dramatischen Verschlechterung der allgemeinen Umweltbedingungen: landesweite Luftverschmutzung (häufige Smog-Episoden); giftige und stinkende Gewässer; Bodenabsenkungen; Nahrungsmittelvergiftung durch Bodenverseuchung etc. Man sprach deshalb damals davon, daß Japan eine "Schaubühne der Umweltverschmutzung" und auf dem Weg zu einem "ökologischen Harakiri" sei. Umweltgesetze gab es kaum, die wenigen bestehenden hatten eher symbolischen Charakter. Mit hin gab es ein Programm- und Vollzugsdefizit.

Wenn auch die Bevölkerungsmehrheit mehr oder minder massiv von der Umweltverschmutzung beeinträchtigt wurde, so waren

es doch bestimmte Gruppen, die außerordentlich schwer darunter leiden mußten - und zwar in einer Weise, die Medien und Bevölkerung in Aufruhr versetzte, wohingegen Regierung und Industrie relativ tatenlos verblieben. Es handelt sich dabei um drei Gruppen von Betroffenen, die dann später auch "Nukleus" der bahnbrechenden Gerichtsentscheidungen waren; es waren dies Opfer der

- Minamata - Krankheit,
- Itai-Itai - Krankheit und des sogenannten
- Yokkaichi-Asthmas.

In den beiden ersten Fällen handelt es sich um Vergiftungen durch toxische Schwermetalle in Abwässern von je einer Chemiefirma; im letzten Fall handelt es sich um Atemwegserkrankungen durch Industrieemissionen mehrerer Firmen in der Stadt Yokkaichi.

In allen Fällen gingen Betroffene vor Gericht und klagten auf Schadenersatz. In allen Verfahren ging es um Schadenersatzforderungen für Gesundheitsschäden, auch in Verbindung mit Todesfällen. Trotz sehr ungünstiger rechtlicher Ausgangslage, gingen sämtliche Prozesse (1966 bis 1973) zugunsten der Kläger aus.

Alle Verfahren fanden vor Zivilgerichten statt, denn das damals kaum entwickelte Umweltrecht gab keine Klagebefugnis. Abgesehen vom Itai-Itai-Fall, in dem die Klage auf den Gefährdungshaftungstatbestand des § 109 des japanischen Bergbaugesetzes 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 (Schadenersatzpflicht nur wenn der Verursacher rechtswidrig und schuldhaft gehandelt hat).
2. Die Beweislast trifft grundsätzlich den Betroffenen, das heißt, dieser muß sämtliche Voraussetzungen für seine Ansprüche nachweisen.

Das stellte die Opfer vor schwer überwindbare rechtliche Schwierigkeiten. 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 (in einer bestimmten Schadstoffkonzentration) und dem Umweltschaden (Dosis-Wirkungs-Beziehung)?
- (3) Wer hat den Umweltschaden verursacht (Identifizierung des Verursachers)? Hierbei treten Sonderprobleme auf,

wenn der Umweltschaden nur durch das Zusammenwirken von Emissionen aus mehreren Emissionsquellen verursacht sein kann (summierte Emissionen).

(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 materiell rechtlichen und prozessualen Barrieren für Opfer von umweltverschmutzungsbedingten Gesundheitsschäden weitgehend, wenngleich nicht vollständig abgebaut haben.

(1) Feststellung umweltverschmutzungsbedingter Gesundheitsschäden

Bei den Cadmium- und Quecksilbervergiftungen (Itai-Itai- und Minamata-Krankheit) waren die Gesundheitsschäden (vielfach mit Todesfolge) so offensichtlich, daß hier kein Nachweis erbracht werden mußte, daß die Schäden auf die Einflüsse der Umweltverschmutzung zurückzuführen waren. Im Falle der Atemwegerkrankungen (Yokkaichi-Asthma) waren die Erkrankungen nicht so eindeutig auf Umweltbelastungen zurückzuführen. Nach allgemeinem Recht hätten die Opfer einen naturwissenschaftlich-medizinischen Kausalitätsbeweis führen müssen. Das Gericht begnügte sich jedoch mit einem epidemiologischen Nachweis, der aufgrund vorhandener Gutachten der behandelnden Ärzte und Untersuchungen der kommunalen Gesundheitsämter geführt werden konnte. Das Gericht ging davon aus, daß es sich bei bestimmten Atemwegerkrankungen (etwa Asthma, asthmatische Bronchitis) um umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden und nicht um übliche Erkrankungen handeln müsse, wenn sie in bestimmten, belasteten Gebieten gehäuft auftreten.

(2) Kausalitätsnachweis

Hier wäre nach herkömmlichem dogmatischen Verständnis ein stringenter naturwissenschaftlich-medizinischer Kausalitätsnachweis erforderlich gewesen. Die Gerichte ersetzen diesen, für die Opfer unmöglich zu führenden Beweis durch einen rechtlichen (statistisch-epidemiologischen) Kausalitätsnachweis, allerdings gekoppelt mit einer Beweislastumkehr: Wenn statistische, insbesondere durch epidemiologische Untersuchungen gewonnene Informationen es plausibel erscheinen lassen, daß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe und einer bestimmten Schadstoffkonzentration mit dem Auftreten bestimmter Erkrankungen besteht, so geht die Beweislast auf den beklagten Verschmutzer über. Dieser muß dann - mit konventionellen Mitteln, d.h. mittels eines naturwissenschaftlich-medizinischen Nachweises - den Gegenbeweis führen, daß die aufgrund der epidemiologischen Daten angenommenen Zusammenhänge nicht bestehen.

Die Richter in den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen wiesen in ihren Urteilen ausdrücklich auf die unüberwindliche Beweisnot der Kläger hin, sollten naturwissenschaftlich-experimentelle Standards für den Kausalnachweis gefordert werden.

(3) Verursachernachweis

Zur Identifizierung des Verursachers wäre nach allgemeinem Recht der dem Opfer obliegende Nachweis erforderlich, daß die Schadstoffe aus einem bestimmten Betrieb emittiert werden.

Die japanischen Gerichte haben auch hierfür Beweiserleichterungen für das Opfer geschaffen. Zum Beweis reicht danach die hohe Wahrscheinlichkeit, daß der Schadstoff aus dem Betrieb des Beklagten stammt.

Wenn es dem Opfer gelungen ist, den Weg des Schadstoffs bis zur "Türschwelle" des Betriebes zu verfolgen, geht man davon aus, daß er mit hoher Wahrscheinlichkeit aus diesem Betrieb stammt (Türschwellenbeweis). Dem Betreiber obliegt dann die Beweislast dafür, daß der Schadstoff nicht aus seinem Betrieb stammen kann. Die Begründung für die Beweislastumkehr liegt hierbei wiederum in der typischerweise bestehenden Beweisnot des Opfers; denn müßte das Opfer nachweisen, in welchen Anlagen und bei welchen Produktionsabläufen innerhalb des Betriebs die Schadstoffe entstehen und emittiert werden, so werde dem Opfer im Regelfall Unmögliches abverlangt, da es keinen Einblick in die interne Betriebsorganisation und die internen Betriebsabläufe besitzt und derartige Informationen regelmäßig geheim sind. Den Emittenten wurde durch die Rechtssprechung die Möglichkeit beschnitten, ein "doppeltes Spiel" zu betreiben: einerseits Informationen über interne Betriebsabläufe geheim zu halten, andererseits jedoch gerade diese Informationen von den Geschädigten zu verlangen.

Schwierigere Probleme beim Verursachernachweis stellen sich, wenn es sich um mehrere Verursacher handelt, deren Emissionen möglicherweise nicht allein, sondern nur durch ihr Zusammenwirken zu einem umweltbedingten Gesundheitsschaden geführt haben (summierte Emissionen).

Die Richter gingen vom Prinzip aus, wonach eine gesamtschuldnerische Haftung aller Beteiligten bei gemeinschaft-

licher unerlaubter Haftung gilt oder wenn sich nicht mehr feststellen läßt, wer von mehreren Beteiligten den Schaden verursacht hat. Das Opfer wird in diesen Fällen nicht damit belastet, alle Verursacher feststellen beziehungsweise die Anteile der einzelnen Verursacher berechnen zu müssen, sondern kann jeden Beteiligten für den ganzen Schaden in Anspruch nehmen. Die in Anspruch genommenen Beteiligten müssen dann ihrerseits im Innenverhältnis entsprechend ihrem Verursachungsanteil Regreß nehmen, das heißt der Streit darum, wieviel die einzelnen Verursacher entsprechend ihrem Anteil zu bezahlen haben, wird auf die Verursacher selbst zurückverlagert. Auch hier gilt eine Beweislastumkehr zugunsten des Opfers. Es ist Sache jedes Beteiligten, nachzuweisen, daß der Schaden auch eingetreten wäre, wenn sein Beitrag nicht hinzugekommen wäre (zum Beispiel weil er äußerst geringfügig war).

(4) Rechtswidrigkeit und Verschulden

Beim Kausal- und Verursachernachweis hatten die Gerichte zugunsten der Geschädigten entschieden. Jetzt mußte noch eine weitere wesentliche Frage, die nach einer rechtswidrigen oder schuldhaften Handlung der Emittenten, beantwortet werden. Es kann festgestellt werden, daß die Gerichte in den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen zugunsten der Opfer umweltbedingter Gesundheitsschäden sehr strenge Pflichtmaßstäbe für Emittenten entwickelt haben, die die Verschuldenshaftung nach § 709 des japanischen BGB in die Nähe einer verschuldensunabhängigen Risikohaftung (Gefährdungshaftung) rücken.

Zusammenfassend lassen sich jedoch aus den Entscheidungen folgende Grundsätze entnehmen: Eine konkrete Vorstellung der Unternehmensleitung, daß ein bestimmter emittierter Stoff zu einem Gesundheitsschaden führen würde, ist nicht erforderlich; es genügt vielmehr die abstrakte Vorhersehbarkeit von Schäden, zum Beispiel aufgrund der allgemeinen wissenschaftlichen Erfahrung, daß bestimmte Branchen wie Chemie, Petrochemie oder Energieerzeugung potentiell gefährliche Emissionen verursachen. Eine Berufung auf die hohen Kosten von Vermeidungsmaßnahmen (wirtschaftliche Vertretbarkeit) wird von den Gerichten versagt. Auch die Einhaltung des konventionellen Standes der Technik gilt nicht als Entschuldigung. Die Betreiber stehen dementsprechend unter strikten Vorsorgeanforderungen. Schließlich, und das ist sehr bedeutsam, ist in zwei Entscheidungen ausgesprochen worden, daß auch die Einhaltung staatlicher Anforderungen, zum Beispiel von Grenzwerten oder Auflagen, die Unternehmen nicht entlastet, weil diese Grenzwerte nach Meinung der Gerichte nicht als eine Ermächtigung verstanden werden könnten, Leben und Gesundheit der Nachbarn zu zerstören oder zu beeinträchtigen.

(5) Umfang des Schadensersatzes

In den vier großen Fällen ging es um Massenschäden und Massenklagen. Wegen der großen Zahl der Kläger hätte ein individueller Schadensnachweis, wie er nach traditioneller Auffassung an sich erforderlich gewesen 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 sie haben den Schadensersatz durch Bildung von Schadensklassen je nach dem Umfang der Schädigung standardisiert und auf dieser Grundlage unabhängig von den individuellen Lebensumständen des Opfers pauschalen Schadensersatz zugesprochen. Damit wurde das Umweltschadensrecht zu einem Instrument der Bewältigung von Massenschäden fortentwickelt.

Bedeutung der Rechtssprechung in den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen für die Umweltpolitik

Die vier großen Umweltverschmutzungsprozesse sind keineswegs nur als politischer Anstoßfaktor für die Umkehr der Umweltpolitik zu bewerten. Sie haben auch rechtlich bedeutsame Folgewirkungen entfaltet. So wurde etwa durch die Novellierung des Luft- und Wasserverschmutzungsgesetzes im Jahre 1972 in beiden Bereichen eine gesetzliche Gefährdungshaftung eingeführt.

Insbesondere seit den Urteilen in den vier großen Umweltverschmutzungsprozessen sind in den zahlreichen Umweltschutzvereinbarungen, die Unternehmen bei der Errichtung neuer Anlagen mit den Präfekturen und/oder Gemeinden und/oder Bürgergruppen abschließen, Schadensersatzregelungen aufgenommen worden. Damit werden Lücken des geltenden Rechts im Bereich der Gefährdungshaftung gefüllt.

Das etablierte System reagierte auf die Urteile 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. Einer der Gründe hiefür: es wurde eine die gesamte Industriepolitik in Frage stellende Prozeßlawine durch Geschädigte befürchtet. Besonders interessant ist ein Gesetz, das als unmittelbare Folge der oben beschriebenen Gerichtsprozesse angesehen werden kann. Es ist auch 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 Spezialgesetze geregeltes Entschädigungssystem für Gesundheitsschäden hat, die durch Umweltverschmutzung verursacht sind. Für bestimmte gesetzlich festgelegte Gesundheitsbeeinträchtigungen werden je nach Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigungen gezahlt. In seiner heute bestehenden Form wurde das Kompensationssystem 1974 in Kraft gesetzt. Heute erhalten auf seiner Grundlage über 90.000 Personen Entschädigungszahlungen und andere Beihilfe, darunter über 89.000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege (Bronchialasthma, asthmatische Bronchitis, chronische Bronchitis) sowie wegen Lungen-Emphysemen und ihrer Komplikationen.

Für die luftverschmutzungsbedingten Schäden ist besonders die Art der Kostenverteilung höchst interessant, weil weitgehend das Verursacherprinzip durchgesetzt wurde: Die Kostendeckung erfolgt durch Abgaben, die SO₂-emittierende Unternehmen in einen Kompensationsfonds zu zahlen haben.

Auch das Kollektiv der Autofahrer muß indirekt seinen Obolus zum Entschädigungssystem leisten. 20 Prozent der Kompensationskosten werden durch das Kfz-Steueraufkommen beglichen.

Insgesamt kann für Japan festgestellt werden, daß die Änderung des Rechtssystems zugunsten der Geschädigten einer der wesentlichen Impulse für die aktive Umweltpolitik ab den siebziger Jahren war, durch die in zahlreichen Bereichen Schrittmacherleistungen im internationalen Vergleich erzielt wurden. Umweltprobleme gibt es derzeit noch in Japan, insbesondere im Natur- und Landschaftschutz.

Tendenzen des Umwelthaftungsrechts in den USA

Die USA stoßen ja nicht nur wegen einzelner interessanter ökonomischer Regelungsinstrumente (Zertifikate, Glockenlösung, Superfund) oder ihrer Möglichkeiten der Verbandsklage und wegen der hier schon seit langem durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung auf Interesse in Europa, sondern auch wegen der Entwicklungen auf dem Gebiet des Umwelthaftungsrechts und der Produkthaftung. Zum letzten Bereich hat Jan Bongaerts kürzlich eine Studie für das Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österreichischen Arbeiterkammertages abgeschlossen. Hier sollen nur in Stichworten die zentralen Ergebnisse dargestellt werden:

1. Das Prinzip der Gefährdungshaftung hat in den USA in den letzten Jahren immens an Bedeutung gewonnen.
2. Die Einhaltung von öffentlich-rechtlichen Anforderungen haben in ihrer Bedeutung als Verteidigungsgrund bei zivilrechtlichen Verfahren stark an Bedeutung verloren.

3. Das Prinzip des "Mitverschuldens" des Klägers ist wesentlich abgeschwächt worden. Damit wurde das Haftungsrisiko der Produzenten erhöht.
4. Besonders interessant ist weiterhin die Entwicklung zu einer allgemeinen "Bürgerklage": Durch eine Reihe von Gesetzen wurde dem Bürger die Möglichkeit gegeben, sowohl private Anlagenbetreiber wie auch die zuständigen Behörden zu verklagen, wenn der Verdacht einer Auflagen- oder Pflichtverletzung besteht. Hierbei kann der Kläger allerdings nicht Schadenersatz erlangen; die Regelung dient allein dazu, das bestehende Recht durchzusetzen und bei etwaigen rechtswidrigen Verhalten der Emittenten ein Bußgeld, das in die Staatskasse fließt, zu erheben. Die Bürger sind somit - gewollt, das geht aus der entsprechenden Rechtssprechung hervor - zu privaten Vollzugsgehilfen, sozusagen zu "Umwelthilfssheriffs", gemacht worden.

Hierbei ist nun wiederum von besonderem Interesse, daß diese Form der allgemeinen Bürgerpartizipation im Vollzug des Umweltschutzes dadurch effektiv ist, daß die interessierten Bürger aufgrund des "Freedom of Information Act" auch an die relevanten Informationen über tatsächliche Emissionen und die entsprechenden Behördenauflagen kommen. Hierin sehe ich ein System, das für Europa besonders notwendig wäre, denn sehr häufig verhindert die schlechte Informationslage einen effektiven Umweltschutz und eine wirksame Vollzugskontrolle. Die politisch-administrative Kultur in der BRD ist hier wesentlich obrigkeitsstaatlicher orientiert: Behörden werden als allgemeine Treuhänder der Umweltschutzziele betrachtet, was aber der Realität längst nicht entspricht. Übrigens: Auch in Japan hatte der Umweltschutz wesentliche Impulse durch gut ausgebaute Umweltinformationssysteme bekommen, die etwa im Gewässer- und Immissionsbereich auch heute noch weltweit einmalig sind.

Fazit

Angesichts der bestehenden Probleme bei komplexen Umweltschäden in Europa, unter Berücksichtigung der hierbei restriktiven Elemente, die einen vorsorglichen Umweltschutz und eine aktive, schnelle Sanierung verhindern, sowie bei Beachtung der umweltpolitischen und rechtlichen Prinzipien in den USA und Japan, möchte ich abschließend vier Bereiche nennen, die nach meiner Auffassung vordringlich anzugehen sind, um die Umweltpolitik insgesamt zu verbessern:

1. Schaffung von Umwelttransparenz durch systematischen Ausbau der Datenerhebung und -verarbeitung und durch schnelle, umfassende und verständliche Veröffentlichung dieser Daten.
2. Herstellung von rechtlicher Waffengleichheit zwischen Umweltverschmutzern und Betroffenen, etwa durch Beweislast erleichterungen, Gefährdungshaftung, statistischen Kausalitätsnachweis.
3. Substantielle Bürgerpartizipation anstelle von bloß formaler Beteiligung (etwa Abschluß von Umweltvereinbarungen, Popular- und Verbandsklage).
4. Durchsetzung des Verursacherprinzips, etwa durch Abgabensysteme und Entschädigungsfonds.

Alles in allem zeigt der internationale Vergleich von Umweltpolitiken, daß es keinen allein seeligmachenden Königsweg im Umweltschutz gibt. Daraus ist zu folgern, daß eine Instrumentenvielfalt vonnöten ist. Fest steht, daß für die Umweltpolitik regulative Instrumente (Gebote, Verbote, Auflagen, Genehmigungen etc) sowie eindeutige Ziele der Umweltpolitik unabdingbar für eine erfolgreiche Umweltpolitik sind. Japan und die USA zeigen, daß mit privatrechtlichen Regelungen

positive umweltpolitische Effekte erzielt werden können. Ich bin der Meinung, daß das Zivilrecht in der BRD wie auch in vielen anderen europäischen Ländern zugunsten einer vorsorgeorientierten und fairen Umweltpolitik verbessert werden kann und muß. Ich meine aber auch, daß Umweltpolitik eine Domäne des öffentlichen Rechts bleiben sollte.

Literatur

Bongaerts J: Das Zivilrecht in den Vereinigten Staaten als ein Instrument der Umweltpolitik, in: Österreichischer Arbeiterkammertag/Institut für Wirtschaft und Umwelt (Hrsg), Informationen zur Umweltpolitik Nr 30, Privatrecht und Umweltschutz I, August 1986, S 37 bis 65.

Knoepfl P / Weidner H: Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhaltung aus der Sicht der Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Umweltpolitik Nr 2/1983, S 87 bis 115.

Lummert R / Thiem U: Rechte des Bürgers zur Verhütung und zum Ersatz von Umweltschäden, Berlin 1980.

Rehbinder E: Allgemeines Umweltrecht, in: Salzwedel J (Hrsg), Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S 81 bis 115.

Stich R: Privates Immissionsschutzrecht, in: Salzwedel J (Hrsg), aaO S 289 bis 302.

Tsuru S / Weidner H (Hrsg): Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik, Köln 1985.

Weidner H / Rehbinder E / Sprenger R-U: Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1987 (iv).

Weidner H: Der Einfluß des Umwelthaftpflichtrechts auf die japanische Umweltpolitik, in: Österreichischer Arbeiterkammer-

tag/Institut für Wirtschaft und Umwelt (Hrsg), Informationen zur Umweltpolitik Nr 30, Privatrecht und Umweltschutz I, August 1986, S 7 bis 36.