

Weidner, Helmut

Article — Digitized Version

Ökologischer Musterknabe? Gerichtsentscheidungen stimulierten die japanische Umweltpolitik

Entsorgungspraxis

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1986) : Ökologischer Musterknabe? Gerichtsentscheidungen stimulierten die japanische Umweltpolitik, Entsorgungspraxis, ISSN 0724-6870, Bertelsmann, Gütersloh, Iss. 1, pp. 68-70,73

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123054>

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>.



Ökologischer Musterknabe?

Gerichtsentscheidungen stimulierten die japanische Umweltpolitik

Japan, noch Ende der sechziger Jahre als eine Schaubühne der Umweltzerstörung charakterisiert, wird inzwischen wegen seiner erfolgreichen Umweltpolitik auch in der Bundesrepublik Deutschland mit großer Aufmerksamkeit betrachtet. Gerade im Bereich der Luftreinhaltung, wo uns die Probleme auf den Nägeln brennen, sind in Japan fast spektakuläre Erfolge erzielt worden. Mußte in den sechziger Jahren und auch Anfang der siebziger Jahre noch die japanische Stadtbevölkerung winters wie sommers unter extremen Smogbelastungen leiden, konnten schon kurze Zeit später die berühmt-berüchtigten »Sauerstoff-Tankstellen« in Tokios Straßen, die den unter Atemnot leidenden Bürgern die Inhalation sauberer Luft ermöglichen sollte, abgebaut werden.

Weltweit einmalig

Der rasche Belastungsrückgang ist mit umwelttechnischen Maßnahmen und umweltpolitischen Regelungsinstrumenten erreicht worden, die teilweise weltweit einmalig sind. Hierzu gehören eine in großem Maßstab betriebene Entschwefelung von Schwerölen, der Import von teuren, schwefelarmen Brennstoffen sowie der Einbau von Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen im Kraftwerks- und Industriebereich, und zwar bei neuen und Altanlagen. Bei der Rauchgasentschwefelung und -entstickung hat Japan im internationalen Vergleich

inzwischen eindeutig die Spitzenposition inne. Während in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig bei etwa 15 Kraftwerken Rauchgasentschwefelungsanlagen installiert sind – aufgrund der 1983 verabschiedeten Großfeuerungsanlagen-Verordnung wird die Zahl in den kommenden zehn Jahren allerdings erheblich zunehmen –, sind in Japan schon vor Jahren fast alle Kraftwerke hiermit ausgerüstet worden.

Die erste Entstickungsanlage zur Verminderung der Stickstoffoxidemissionen ging Mitte der siebziger Jahre in Betrieb; in der Bundesrepublik wird die erste großtechnische Anlage auf Basis der selektiven katalytischen Reduktion erst 1986 in Betrieb gehen. Gegenwärtig sind in Japan über 1400 Rauchgasentschwefelungsanlagen und rund 230 Entstickungsanlagen installiert.

Auch die Kfz-Abgase werden in Japan stärker gereinigt als in anderen Ländern. Der Ausstoß von Kohlenwasserstoffen, Kohlenmonoxid und Stickstoffoxiden wurde beim einzelnen Personenkraftwagen durch strenge Abgasbegrenzungsvorschriften um rund 90 Prozent im Vergleich zum Jahr 1970 gesenkt. Aufgrund der Maßnahmen wird der SO_2 -Luftqualitätsstandard inzwischen an 99 Prozent der über 1600 Meßstationen eingehalten. Dagegen wird der NO_2 -Luftqualitätsstandard bei den rund 270 speziell an Autostraßen aufgestellten Meßstationen immer noch an 25 Prozent der Stationen

überschritten; dies wird vor allem darauf zurückgeführt, daß der Kfz-Bestand so rasch gewachsen ist, daß die scharfen NO_2 -Abgasgrenzwerte hiermit nicht Schritt halten konnten: Allein von 1970 bis 1980 verdoppelte sich die Anzahl der Kraftfahrzeuge.

Im Bereich des Gewässerschutzes haben die umweltpolitischen Anstrengungen dazu geführt, daß die Belastung der Gewässer mit toxischen Substanzen stark zurückging; in nur 58 Fällen (0,04 Prozent) von 149 463 Proben wurden die Gewässergütestandards für gesundheitsgefährdende Stoffe überschritten.

Neben den umwelttechnischen Maßnahmen war auch die Anwendung einiger neuartiger umweltpolitischer Regelungsinstrumente an den Schadstoffminderungen beteiligt. Hierzu gehören vor allem das Gesamtemissionssteuerungs-System, auf dessen Basis den Betrieben Emissionskontingente für SO_2 , NO_2 und organisch abbaubare Abwassereinleitungen zugeteilt werden; ein Kostenbeteiligungsgesetz für umweltschutzbezogene Vorsorge- und Sanierungsmaßnahmen, wonach bestimmte Unternehmen bis zu 70 Prozent der hierbei anfallenden Kosten zu tragen haben und ein Schadensausgleichssystem für Gesundheitsbeeinträchtigungen infolge von Umweltverschmutzungen, dessen Kosten überwiegend nach dem Verursacherprinzip auf schadstoffemittierende Betriebe oder Kraftfahrzeuge überwältigt werden. Auf das letztgenannte System wird weiter unten näher eingegangen.

Gesundheitsschäden

Die umweltpolitischen Leistungen im Bereich der Luftreinhaltung wie auch bei der Verminderung der toxischen Substanzen in Gewässern sind jedoch nicht das Ergebnis einer vorausschauenden staatlichen Umweltpolitik. Sie sind vielmehr Ergebnis einer überaus konfliktreichen Entwicklungsgeschichte, in deren Verlauf es zu einem dramatischen Anstieg der Gesundheitsbeeinträchtigungen durch industrielle Emissionen, zu landesweiten Protesten und teilweise militanten

Demonstrationen gegen Umweltverschmutzer sowie zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Geschädigten und emittierenden Unternehmen kam.

Die japanische Umweltpolitik seit Ende des 2. Weltkriegs läßt sich dabei in drei Phasen gliedern: die Phase der ökologischen Ignoranz bis Mitte der sechziger Jahre, die Phase einer lediglich symbolischen Umweltpolitik, in der zwar im Wortlaut strenge, in der Praxis aber nicht vollzogene Gesetze erlassen wurden, und die Phase einer aktiven, technokratischen Umweltpolitik, die 1970 einsetzte und bis heute andauert.

Gerichtsverfahren

Entscheidenden Anteil an der Wende der japanischen Umweltpolitik Anfang der siebziger Jahre hatten vier zivilrechtliche Gerichtsverfahren, in denen die Opfer von Quecksilber- und Cadmiumvergiftungen (Minamata- und Itai-Itai-Krankheit) sowie von Atemwegkrankungen durch Schwefeldioxid (Yokkaichi-Asthma) hohe Schadensersatzleistungen erstritten. In diesen, in Japan als die »Vier großen Umweltschutzprozesse« bezeichneten Verfahren haben japanische Untergерichte – nur in einem Fall auch ein Berufungsgericht – das japanische Haftpflichtrecht im Interesse der Geschädigten geradezu revolutioniert.

Neben ihrem immensen Öffentlichkeitseffekt – mächtige Industriegruppen waren zum erstenmal und in relevantem Ausmaß wegen der aufgrund ihrer laxen Umweltschutzmaßnahmen verursachten Schäden verurteilt worden – sind die von der Rechtsprechung entwickelten neuen Entscheidungsprinzipien von fundamentaler Bedeutung. Zu diesen Rechtsprinzipien gehören insbesondere die Anwendung des epidemiologischen Kausalitätsnachweises hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen einer bestimmten Schadstoffkonzentration und dem Gesundheitsschaden, scharfe Sorgfaltsanforderungen bei abstrakt-potentiell gefährlicher Produktion und die Beweislastumkehr für deren Einhaltung sowie die Anerken-



Der Wohlstandsmüll einer Weltmetropole

nung einer weitgehenden Haftung jedes Verschmutzers bei zusammenwirkenden Emissionen (Gefährdungs- und gesamtschuldnerische Haftung). Hierdurch wurde es den Geschädigten wesentlich erleichtert, ihre Ansprüche vor Gericht durchzusetzen. Sie brauchten nun nicht mehr wie vormals einen strikten naturwissenschaftlichen Kausalitätsnachweis über den Zusammenhang zwischen Schadstoffen und deren gesundheitlichen Effekten zu erbringen, sondern es reichte dem Gericht, wenn statistische, etwa durch epidemiologische Untersuchungen gewonnene Informationen es plausibel erscheinen ließen, daß ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe bestand.

Das Problem des Verursachernachweises lösten die japanischen Richter insofern zugunsten der Geschädigten, als sie beim Vorliegen einer gewissen Plausibilität, daß bestimmte Betriebe für diese Schadstoffemissionen verantwortlich sind, von diesen Betrieben verlangten, das Gegenteil zu beweisen (Beweislastumkehr). Im Falle der Atemwegbeeinträchtigungen durch Luftschadstoffemissionen (Yokkaichi-Prozeß) lag dabei eine sehr komplizierte Situation vor, weil hier eine Gruppe von sechs Unternehmen vor Gericht stand. Die Richter sahen hier-



bei davon ab, herauszufinden, inwieweit und ob überhaupt jedes einzelne dieser sechs schadstoffemittierenden Unternehmen für die Atemwegkrankungen verantwortlich zu machen war; statt dessen wurden die Unternehmen als eine gemeinsame Schadensquelle definiert, weil sie einen zusammenhängenden industriellen Komplex bildeten. Damit wurde das Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung aufgestellt.

Mit der Industrie

Schließlich mußte noch die Frage nach einer schuldhaften (vorsätzlichen oder fahrlässigen) Handlung der beklagten Unternehmen beantwortet werden. Diese wiesen unter anderem darauf hin, daß die technischen Möglichkeiten zur Schadstoffbegrenzung nicht oder nur sehr begrenzt vorhanden oder ökonomisch unerschwinglich gewesen seien und daß der Schadstoffausstoß nicht gegen gesetzliche Auflagen oder Verwaltungsvorschriften verstoßen habe. Die Gerichte befanden jedoch, daß bestimmte Großemittenten, besonders aus den Branchen Chemie, Petrochemie und Energieerzeugung, grundsätzlich eine so hohe Umwelt- und Gesundheitsgefährdung in sich bergen, daß strengste Vorsichtsmaßnahmen, einschließlich der Anwendung der fortschrittlichsten auf dem Weltmarkt angebotenen Reinigungstechnologie verlangt werden können.

Die Gerichte haben zugleich indirekt die Umweltpolitik der Regierung kritisiert, indem sie die Einhaltung staatlicher Emissionsgrenzwerte und Einzelaufgaben nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannten. So hieß es in einer Urteilsbegründung, daß das Einhalten

	Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Rauchgasentschwefelung:	Anlagenzahl	102	183	323	543	768	994	1134	1192	1127	1266	1329	1362	1366	1405
	Reinigungskapazität in Mio. Nm ³ /h	5,4	9,3	18	28,8	42,7	79,5	103,8	110,5	114,8	117,5	122	125,2	127,2	129,1
Entstickungsanlagen:	Anlagenzahl	-	-	5	10	20	45	71	93	109	122	140	175	188	231
	Reinigungskapazität in Mio. Nm ³ /h	-	-	0,1	0,4	1,2	4,3	8,2	13,7	22,2	28,4	39,1	63,6	71,7	95,1

Quelle: Nach Angaben des staatlichen Umweltamtes Japan von 1985.

Tabelle 1: Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen in Japan

Umweltverschmutzung in Japan

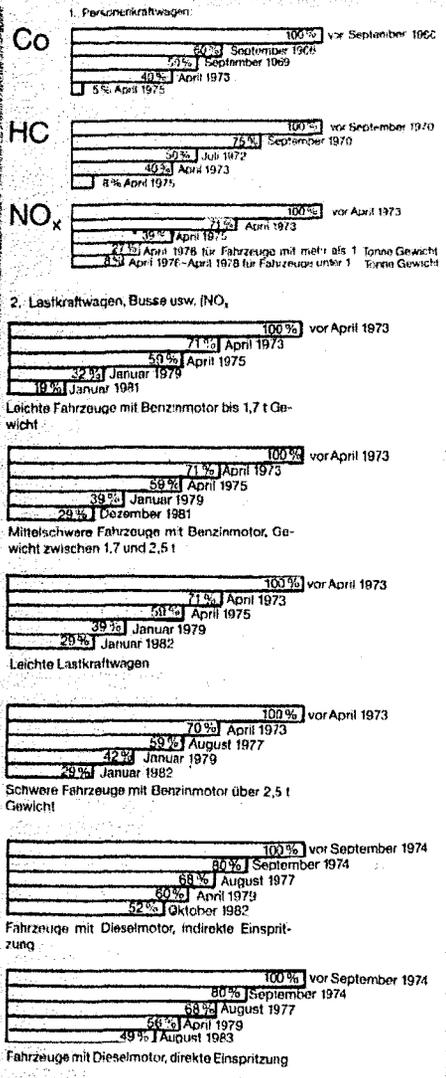


Abbildung 1: Effekte der Schadstoffbegrenzungsmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen im Zeitablauf

von Emissionsstandards nur gegen Verwaltungssanktionen schützen könne, die Opfer jedoch nicht ihr Schicksal zu erdulden hätten, nur weil der Schadstoffausstoß den gesetzlichen Vorschriften entsprochen habe.

Die Gerichtsurteile verstärkten den Gesichtverlust der japanischen Industrie und der offiziellen japanischen Umweltpolitik. Sie führten auch dazu, daß man der rechtlichen Waffengleichheit zwischen Umweltverschmutzern und Betroffenen ein beträchtliches Stück näher kam. Insbesondere die Befürchtungen von Industrie und Regierung, daß es nun zu einer Prozeßlawine gegen emittierende Betriebe

kommen könne, waren Anlaß für die grundlegende Änderung der staatlichen Umweltpolitik. Es wurden strengere Umweltgesetze nicht nur erlassen, sondern auch vollzogen.

In enger Kooperation mit den betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für Umweltverbesserungen abgesteckt und die hierfür erforderlichen Strategien festgelegt. Zum Teil wegen der optischen Effekte (schnelle Sichtbarkeit umweltpolitischer Erfolge) wurde der Schwerpunkt auf Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung und zur Verminderung der Gewässerbelastung durch toxische Substanzen gesetzt. Die Gerichtsurteile waren aber auch unmittelbarer Anstoß zum Erlaß des Gesetzes, das für Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzungen Entschädigungsleistungen vorsieht, zu deren Finanzierung primär die schadstoffemittierenden Unternehmen herangezogen werden.

Japan ist das einzige Land, das ein umfassendes, spezialgesetzlich geregeltes Entschädigungssystem für Gesundheitsbeeinträchtigungen hat, die durch Umweltverschmutzung verursacht sind. Für bestimmte gesetzlich festgelegte Gesundheitsbeeinträchtigungen werden Entschädigungen gezahlt, die nach Schwere der Beeinträchtigung gestaffelt sind. Der Leistungskatalog reicht von Beihilfen für Medikamente bis hin zu einer dynamisierten Rentenzahlung im Falle der Erwerbsunfähigkeit. In seiner heute bestehenden Form wurde das Kompensationssystem 1974 in Kraft gesetzt. Gegenwärtig erhalten über 90 000 Personen auf seiner Grundlage Entschädigungszahlungen und sonstige Beihilfen, darunter über 89 000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege.

Kompensationsfonds

Im Falle der durch Luftverschmutzung bedingten Schäden erfolgt die Kostendeckung durch Abgaben, die Unternehmen proportional zu ihren SO₂-Emissionen in einen Kompensationsfonds zu zahlen haben. Luftverschmutzer in Belastungsgebieten, in Gebieten, in denen Atemwegerkran-

	Krankheiten	Festgelegte Gebiete	Anzahl der anerkannten Personen
Klasse 1: Nicht-spezifische Krankheiten	Chronische Bronchitis, Bronchialasthma, asthmatische Bronchitis, Lungemphyseme u. ihre Folgen	verschiedene Gebiete incl. der südlichen Küstenregion von Shiba-Stadt 16 Bezirke von Tokio, das gesamte Stadtgebiet von Osaka	88 509
Klasse 2: Spezifische Krankheiten	Minimata-Krankheit	Unteres Agano River Basin	553
	Itai-Itai-Krankheit	Unteres Jinzu River Basin	37
	Minimata-Krankheit	Küstengebiet der Minimata-Bucht	1 370
	Chronische Arsenvergiftung	Sasagadani-Distrikt (Shimane-Präfektur) Toroku-Distrikt (Miyazaki-Präfektur)	9 107
Gesamt			90 585

Quelle: Nach Angaben des staatlichen Umweltbundesamtes Japan von 1985.

Tabelle 2: Anzahl der kompensationsberechtigten Personen nach Art der Erkrankung (Stand 1983)

kungen 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 pro kg Schwefeldioxid betragen. Auch das Kollektiv der Autofahrer muß indirekt seinen Obolus zum Entschädigungssystem leisten. 20 Prozent der Kompensationskosten werden durch das Aufkommen der Kfz-Gewichtssteuer beglichen.

Das Kompensationssystem ist insgesamt so pragmatisch konstruiert worden, daß es mit einem relativ geringen Verwaltungsaufwand und ohne besondere Vollzugsschwierigkeiten funktioniert. 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 Kompensationssystem. Die Beteiligung der Automobilisten zu nur einem Fünftel am Entschädigungsfonds wird insbesondere von den Betreibern stationärer Anlagen kritisiert, da die SO₂-Emissionen aus dem Kraftwerks- und Industriebereich drastisch gesunken sind, während der Anteil der Kfz-Emissionen (speziell Stickoxide) an der Luftbelastung in den Ballungsgebieten

seit Einführung des Gesetzes stark zugenommen haben. Es ist damit zu rechnen, daß die 1983 eingesetzte unabhängige Kommission zur Überprüfung des Kompensationssystems im Verlauf des Jahres 1986 Vorschläge zu Modifikationen des Systems machen wird; mit einer Abschaffung des Kompensationssystems ist dagegen nicht zu rechnen.

Kein ökologisches Harakiri

Insgesamt ist festzustellen, daß herausragende Umweltschutzleistungen in Japan primär in den Bereichen erzielt worden sind, in denen aufgrund schwerwiegender Gesundheitsschäden das allgemeine Haftungsrecht und das Umweltschutzrecht verschärft worden sind. Andere Umweltbereiche wie auch der allgemeine ökologische

Bereich sind dagegen vernachlässigt worden. So sind die Gewässer immer noch stark mit organischen Substanzen belastet, insbesondere zirkulationsschwache Gewässer wie Seen und Meeresbuchten haben einen hohen Eutrophierungsgrad.

Die Abfallmengen aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen rasch zu, und Deponieplätze sind im dichtbesiedelten Japan rar. Der Müll (auch Sondermüll) wird häufig zur Küstenaufschüttung oder zum Bau künstlicher Inseln verwendet; dies könnte langfristig zu verheerenden Folgen für die Gewässer, auch für das Grundwasser, führen.

Lärm- und Vibrationsbelastungen machen den Hauptanteil der Beschwerden aus der Bevölkerung über Umweltbelastungen aus. Im Natur- und Landschaftsschutz liegt, ebenso

wie im Bereich der Raumordnung und Stadtplanung, noch vieles im argen.

Eine eigentliche Umweltschutzpolitik, die den gesamtökologischen Kontext berücksichtigt und durch vorsorgeorientierte Maßnahmen »Problemverlagerungen« vermeidet, muß in Japan erst noch entwickelt werden. Das Fazit zur japanischen Umweltpolitik dürfte daher lauten, daß Japan weder auf dem Weg zum einst vorausgesagten »ökologischen Harakiri« ist noch ein ökologischer Musterknabe geworden ist. Gleichwohl sind für wichtige Umweltbereiche technische, politische und rechtliche Maßnahmen zur Minderung der Gesundheits- und Umweltfolgen industriellen Wachstums ergriffen worden, die innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne zu drastischen Belastungsminderungen geführt haben.

Helmut Weidner