

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

### **Die Haftung für Nuklearschäden nach japanischem Atomrecht – Rechtsprobleme der Reaktorkatastrophe von Fukushima I \***

*Julius Weitzdörfer*

- I. Problem und Bedeutung
  1. Der Fall Tōkai-mura als Präjudiz
  2. Fukushima – der bisher größte Haftungsfall der japanischen Geschichte
  3. Fragestellungen und Vorgehensweise
- II. Die Betreiberhaftung gemäß dem Atomschadenersatzgesetz
  1. Systematik, Normen und Charakteristika
  2. Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsinhalt
  3. Zeitlicher und örtlicher Anwendungsbereich
  4. Anspruchsinhaber und Anspruchsgegner
  5. Haftungsumfang und Haftungsausschlussgründe
  6. Gerichtliche und außergerichtliche Durchsetzung
  7. Finanzielle Absicherung und Staatsbeihilfen
- III. Rechtsprobleme der Haftung im Fall Fukushima Dai'ichi
  1. Haftungsausschluss durch eine „außergewöhnlich schwere Naturkatastrophe“?
  2. Anspruchsdurchsetzung und Zahlungsabwicklung durch ein Entschädigungsbüro
  3. Sicherstellung der Finanzierung durch einen Entschädigungsfonds
  4. Feststellung der ersatzfähigen Schäden durch eine Untersuchungskommission
  5. Konkurrenzverhältnis zu weiteren zivilrechtlichen Ansprüchen
  6. Konkurrenz zu weiteren öffentlichrechtlichen Ansprüchen
- IV. Ergebnisse und Schlussfolgerungen
  1. Bewertung der „politisch determinierten“ Lösung der Haftungsprobleme
  2. Finanzierungsfragen und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Politik
  3. Aktueller Informationsstand und Ausblick

---

\* Stand der Wechselkurse, Informationen und Onlinequellen ist der 1. Juni 2011; der letzte Abschnitt des Textes enthält einen Abriss der Entwicklungen bis zum 19. Juni 2011.

## I. PROBLEM UND BEDEUTUNG

Drei Monate nach der Dreifach-Katastrophe aus Erdbeben, Tsunami und Atomunfall in Ost-Japan, wo mittlerweile das Allerschlimmste überwunden scheint, ist für die Japaner eine Frage immer wichtiger geworden: Wer zahlt für die Folgen der Reaktorkatastrophe von Fukushima I (*fukushima dai-ichi genshi-ryoku hatsuden-sho jiko*)? Welche Opfer haben Anspruch auf Entschädigung und in welcher Höhe? Und wie sollen die Forderungen Zehntausender schnell genug und gleichzeitig gerecht durchgesetzt und abgewickelt werden? Die von TEPCO in Aussicht gestellten 8.550 Euro (1 Mio. Yen),<sup>1</sup> die jeder Haushalt erhalten soll, sind nur vorläufig und bei weitem nicht ausreichend.

Anzunehmen, dass die nicht zu Unrecht oft als „klageavers“ beschriebene Bevölkerung Japans<sup>2</sup> die Katastrophe stumm erdulden wird, ohne ihre Rechte einzufordern, könnte voreilig sein. Zwar wurden bislang alle Klagen von Bürgern gegen Atomkraftwerke letztinstanzlich abgewiesen und die Justiz hat es lange vermieden, der Kernenergiepolitik in die Quere zu kommen.<sup>3</sup> Bezeichnend hierfür sind zwei Entscheidungen<sup>4</sup> des japanischen Obersten Gerichtshofs (OGH), in denen die später störfallgeplagten Kraftwerke *Fukushima II* und *Ikata I* als „sicher“ bezeichnet worden waren.<sup>5</sup> Anderer-

- 
- 1 TÔKYÔ DENRYOKU KABUSHIKI GAISHA (TEPCO), *Puresu rirîsu: Hinan ni yoru songai e no 'karibarai hoshô-kin' no o-shiharai ni tsuite* [Pressemitteilung: Über die Auszahlung des vorläufigen Schadensersatzgelds für Evakuierungsschäden], 15. April 2011, abrufbar unter: <http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502-j.html>.
  - 2 Für eine aktuelle Zusammenfassung der Diskussion um die geringe Prozessdichte H. BAUM / M. BÄLZ, Rechtsentwicklung, Rechtsmentalität, Rechtsumsetzung, in: Baum/Bälz (Hrsg.), *Handbuch des japanischen Handels- und Wirtschaftsrechts* (Köln u.a. 2011) 13-21.
  - 3 T. SHIGERU, Kernenergie in Japan: Politik, Justiz und Recht (Marburg 2005) 5 f.; ebenso N. KUMAMOTO, Japanese View of Vermont Yankee, in: *Tulane Law Review* 55 (1981) 489; dies gilt sowohl für das Verwaltungs- als auch für das Zivilrecht, Y. YAMANO'UCHI, Rechtsprobleme der Kernenergie unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung, in: *Lukes/Kanazawa* (Hrsg.), *Zweites Japanisch-Deutsches Atomrechts-Symposium* (Köln u.a. 1984) 178; dabei kommen jedoch alle Klagen vor dasselbe örtlich zuständige Gericht, da neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht existiert.
  - 4 OGH v. 29.10.1992, in: *Hanrei Jihô* 1441 (1993) 37; OGH v. 29.10.1992, ebd., 50; hierin wurden Rechtsmittel der Kläger, die eine Rücknahme der jeweiligen Baugenehmigungen verlangt hatten, abgewiesen (vgl. auch die Rechtsprechungsüberblicke bei T. NIIMURA, *Atomaufsicht in Japan – Aus Anlass des Unfalls in Fukushima*, Vortrag vom 7. Juni 2011 an der Universität Frankfurt am Main; vorgesehen für einen Abdruck in Heft 32 (2011) dieser Zeitschrift; und bei J.M. RAMSEYER, *Why Power Companies Build Nuclear Reactors on Fault Lines: The Case of Japan*, in: *Theoretical Inquiries in Law* 13 (erscheint 2012), abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1874869>).
  - 5 Beide Kraftwerke erlangten später Bekanntheit durch eine Reihe von Störfällen, zuletzt 1989 (*Fukushima II*) und 2004 (*Ikata*). *Osamu Mimura*, 1990-1994 einer der vier befassten Richter am OGH und mittlerweile verstorben, wurde interessanterweise 1998 von Toshiba, dem Hersteller des Reaktors in *Fukushima II*, gegen das sich ebendiese Klage richtete, nach der Pensionierung zum externen Prüfer (*shagai kansa-yaku*) ernannt; vgl. K. MIYAKE, *'Genpatsu wa anzen' hanketsu kaita saikô-sai hanji ga tôshiba ni amakudari – shihô ni mo hirogaru genpatsu manê osen* [Richter des OGH, der in Urteil „Atomkraftwerke sind sicher“ geschrieben hat, erhält Posten bei Toshiba – Die Kontaminierung durch

seits hatten nichtsdestotrotz schon 1979 elftausend Personen gegen den Bau des TEPCO-Kraftwerkes *Kashiwazaki-Kariha* Klage erhoben.<sup>6</sup> In Fukushima fordern heute Evakuerte, Bauernverbände und Fischereikooperativen Entschädigungen, die aktiv von der Politik unterstützt werden. Denn das gesundheitliche, politische und rechtliche Bewusstsein für Atomkraft in der Bevölkerung ist im Wandel.<sup>7</sup>

### 1. *Der Fall Tōkai-mura als Präjudiz*

Anstoß hierfür waren zum einen Enthüllungen um jahrelang vertuschte Sicherheitsmängel, die 2002 zur Abschaltung von 17 TEPCO-Kraftwerken geführt hatten. Vor allem aber war es der Unfall in der Wiederaufbereitungsanlage *Tōkai-mura* von 1999 (*tōkai-mura rinkai jiko*), durch dessen Strahlung ernsthafte Umweltschäden verursacht wurden, dutzende Menschen stationär behandelt werden mussten, zwei Arbeiter starben und 310.000 Personen ihre Häuser zeitweilig nicht verlassen durften. Der Betreiber, JCO (*Kabushiki Kaisha Jê Shî Ô*), war infolge des Unfalls gezwungen, allein im ersten Jahr rund 108 Mio. Euro (12,68 Mrd. Yen) Schadensersatz an fast siebentausend Anspruchsteller zu zahlen.<sup>8</sup> Berücksichtigt man bei dieser Summe, dass in *Tōkai-mura* der Evakuierungsradius (350m) nur 160 Personen betraf und lediglich 25 Stunden andauerte,<sup>9</sup> so wird klar, welche finanziellen Dimensionen der Fall Fukushima am Ende annehmen dürfte.

### 2. *Fukushima – der bisher größte Haftungsfall der japanischen Geschichte*

Das Erdbeben und der Tsunami vom März 2011 sind mit bis zu 300 Mrd. Euro volkswirtschaftlichem Schaden in den Medien als teuerste Naturkatastrophe aller Zeiten be-

---

Geld der Atomkraft verbreitet sich auch in der Justiz], in: My News Japan, 27. Mai 2011. Eine solche Praxis, genannt *amakudari* („vom Himmel herabsteigen“), war lange Zeit fester Bestandteil der Verwicklung von Industrie und Bürokratie in Japan; dazu umfassend W. GRIMES, Reassessing Amakudari: What Do We Know and How Do We Know It?, in: *Journal of Japanese Studies* 31 (2005) 385 ff.

- 6 Dies ist das leistungsstärkste AKW weltweit; zu den Klagen YAMANO'UCHI, (Fn. 3) 179; am gleichen Ort haben sich in einem Referendum 2001 mehr als 50 % Wähler gegen die Nutzung von MOX-Brennstäben im AKW ausgesprochen und TEPCO davon abgehalten; zu Auswirkungen und Bindungswirkung der kommunalen Referenden Y. BABA, *The Problems Facing Nuclear Power in Japan – Emphasising Law and Regulations*, in: *Nuclear Law Bulletin* 69 (2001) 21.
- 7 RAMSEYER (Fn. 4) 8 konstatiert: “People near the plants regularly sue. They manipulate land titles (...) They challenge the licenses. They try to enjoin the plants from operating.”; ebenso schon A. WATABE, *An Economic Analysis of Nuclear Accidents in Japan*, in: Liu (Hrsg.), *Perspectives on International, State and Local Economics* (2006) 209-211.
- 8 Eine genaue Aufstellung der Schadensposten findet sich in MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY, *Tokai-Mura Accident, Japan – Third Party Liability and Compensation Aspects*, in: *Nuclear Law Bulletin* 66 (2000) 21.
- 9 Die Evakuierung war kommunal, die Ausgangssperre präfektural angeordnet, wobei beide Regelungen nicht zwingend waren, ebd., 14.

zeichnet worden;<sup>10</sup> die durch die Nuklearkrise entstehenden Ersatzforderungen wurden auf bis zu 10 Billionen Yen (86 Mrd. Euro) veranschlagt.<sup>11</sup> Danach dürfte es sich um den bisher größten zivilrechtlichen Schadensersatzfall Japans handeln.<sup>12</sup>

Soweit bekannt ist, mussten aus einem Umkreis von mindestens 20 km sowie aus einzelnen Gemeinden weit darüber hinaus bisher rund 80.000 Menschen – wohl für Jahre – evakuiert werden. Dies traf auch zahlreiche Unternehmen und führte zu Produktionsausfällen, die weltweit spürbar wurden. Unzählige Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge und Sachwerte sind durch Verstrahlung bzw. Kontamination unbrauchbar oder im Wert vermindert worden. Die Landwirtschaft unterliegt Verkaufsverboten, sie ist in der Umgebung teils untersagt und wird darüber hinaus womöglich für Jahrzehnte eingeschränkt sein; Fischerei und Tourismus brachen ein. Damit ist die rechtliche Beantwortung der Haftungsfrage für Fiskus, Stromkonzerne, Banken und Versicherer, vor allem aber für die evakuierte Bevölkerung von entscheidender Bedeutung.<sup>13</sup>

### 3. Fragestellungen und Vorgehensweise

Trotz der intensiven Berichterstattung über Erdbeben und Atomunglück in den Medien ist über die Rechtslage der politisch, ökonomisch und gesellschaftlich bedeutsamen Haftungsfragen außerhalb Japans bislang wenig bekannt. Die im Fluss befindlichen politischen Verhandlungen machen ihre Beantwortung in rechtlicher Hinsicht, die teils unübersichtliche Faktenlage auch in tatsächlicher Hinsicht noch nicht abschließend möglich.<sup>14</sup> Aber eine von der japanischen Regierung eingesetzte, im Ausland bislang kaum wahrgenommene „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“<sup>15</sup> hat

10 Mitteilung der Nachrichtenagentur Kyodo, 23. März 2011.

11 Schätzung der Bank of America/Merrill Lynch im Fall einer andauernden Krise, zitiert nach „*Shōten: fukushima genpatsu jiko, songai baishō ha zendai mimon no kibo ni*“ [Brennpunkt: AKW-Unfall Fukushima, Schadensersatz erreicht beispiellose Dimensionen], Asahi Shinbun, 5. April 2011, abrufbar unter: <http://www.asahi.com/business/news/reuters/RTR201104050084.html>; der TEPCO-Jahresumsatz betrug zum Vergleich zuletzt ca. 35 Mrd. Euro.

12 So die Einschätzung japanischer Rechtsexperten, ebd.

13 Zur Problematik der Haftung für Katastrophen grundlegend S. UEKI, *Saigai to hō* [Katastrophen und Recht] (Tokyo 1982).

14 Die Rechtslage wird zudem durch den Erlass zahlreicher Gesetze und Sonderrichtlinien, wengleich vorwiegend in Bezug auf Schutz- und Fördermaßnahmen, stetig konkretisiert bzw. modifiziert, dazu im Einzelnen noch später.

15 *Genshi-ryoku songai baishō funsō shinsa-kai* [Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten] oder kurz: *Shinsa-kai*; sie setzt sich aus zehn renommierten Kernphysikern, Medizinern und Juristen zusammen; die vollständige Liste der Mitglieder ist abrufbar beim Wissenschaftsministerium: [www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/meibo/1305122.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/meibo/1305122.htm); sie ist keinesfalls zu verwechseln mit der vom Premierminister ernannten, gleichgroßen Kommission, die mit der Erforschung der Unfallursachen betraut ist, der *Tōkyō denryoku fukushima genshi-ryoku hatsuden-sho ni okeru jiko chōsa kenshō i'in-kai*.

am 28. April erste Leitlinien über die Feststellung des Umfangs der Schäden<sup>16</sup> vorgelegt. Auch wenn nach wie vor auf Hypothesen nicht ganz verzichtet werden kann, soll hier auf Grundlage dieses wichtigen Berichts, des geltenden Haftungsrechts, der Präjudizien im Fall *Tôkai-mura* sowie des wissenschaftlichen Schrifttums und der japanischen Presse erstmals ein umfassender Überblick über aktuelle rechtliche Probleme der Nuklearkatastrophe gegeben werden.<sup>17</sup>

Ausgehend von einer Bestandsaufnahme der einschlägigen Vorschriften des japanischen Atomhaftungsrechts (II.) sollen diese auf den Fall Fukushima angewandt und die wichtigsten Rechtsprobleme der Haftung diskutiert werden (III.). Die Untersuchung bezieht folgende Geschädigte ein: (i) die evakuierte Bevölkerung und die mittelbar betroffenen Unternehmen, (ii) durch verseuchtes Meerwasser betroffene Fischer und (iii) das eingesetzte Kraftwerkspersonal. Dabei sollen auch mögliche Anspruchsgrundlagen ausserhalb des Atomrechts, wie etwa aus Arbeits- und Staatshaftungsrecht, identifiziert werden. Auf die so gewonnenen, vorläufigen Ergebnisse folgt schließlich eine kritische, rechtspolitische Bewertung des aktuellen Verhandlungsstands (IV.).

---

16 DIES. *Tôkyô denryoku (kabu) fukushima dai-ichi, dai'ni genshi-ryoku hatsuden-sho jiko ni yoru genshi-ryoku songai no han'i no hantei-tô ni kansuru dai-ichiji shishin* [Erste Leitlinien zur Feststellung des Umfangs des Schadens durch die Unfälle in den TEPCO-Atomkraftwerken Fukushima I und II] (Tokyo 2011), (im Folgenden: Leitlinien 2011), abrufbar unter: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/index.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/index.htm).

17 In deutscher Sprache soweit ersichtlich bisher einzig die knappen Ausführungen bei: M. TANAKA, Rechtliche Probleme als Folge von Erdbeben und Atomunfall – Teil I: Schadensersatz, Verjährung und höhere Gewalt, in: *Japanmarkt* 4 (2011) 40-41; eine begrüßenswerte Annäherung in der Presse war: M. HUTTERER, Tepco – die schwache Lobby der Strahlenopfer, in: *Focus Online*, 11. April 2011, abrufbar unter: [http://www.focus.de/finanzen/news/tid-21909/tepcos-die-schwache-lobby-der-strahlenopfer\\_aid\\_616265.html](http://www.focus.de/finanzen/news/tid-21909/tepcos-die-schwache-lobby-der-strahlenopfer_aid_616265.html); u.a. auch die *Financial Times Deutschland* hatte gelegentlich rechtliche Fragen aufgegriffen, so etwa H. FROMME, Atomversicherer bleiben verschont, in: *Financial Times Deutschland*, 14. März 2011, abrufbar unter: <http://www.ftd.de/unternehmen/versicherungen/:japanische-kraftwerke-atomversicherer-bleiben-verschont/60025505.html>.

## II. DIE BETREIBERHAFTUNG GEMÄSS DEM ATOMSCHADENSERSATZGESETZ

Die Normen des japanischen Atomrechts<sup>18</sup> sind durch eine komplexe Systematik gekennzeichnet. So sind allein mehr als 30 Gesetze und über 60 verschiedene Verfahren bei der Errichtung von Kernkraftwerken zu beachten.<sup>19</sup>

### 1. Systematik, Normen und Charakteristika

Der Ersatz von Schäden durch Unfälle in kerntechnischen Anlagen richtet sich nach insgesamt fünf Gesetzen.<sup>20</sup> Mit Abstand das wichtigste ist das Gesetz über den Ersatz von Nuklearschäden (AtomschadensersatzG)<sup>21</sup>, denn dort statuiert Art. 3 Abs. 1 S. 1:

„Wenn beim Betrieb usw. eines Reaktors infolge des Betriebes usw. dieses Reaktors ein Nuklearschaden verursacht wird, so ist der mit dem Betrieb dieses Reaktors befasste Atomkraftbetreiber verpflichtet, diesen Schaden zu ersetzen.“<sup>22</sup>

Dieses Gesetz soll nach seinem Zweck und ausweislich des Wortlauts seines ersten Artikels nur ein rechtliches „Grundsystem“ für den Schadensersatz bieten. Daher wird es durch eine sog. Durchführungsverordnung zum Atomschadensersatzgesetz (AtomschadensersatzDV)<sup>23</sup> und durch das Gesetz betreffend Haftungsausgleichsvereinbarungen für den Ersatz von Nuklearschäden (HaftungsausgleichsG)<sup>24</sup> konkretisiert. Eine weitere, hierzu gehörende Durchführungsverordnung zum HaftungsausgleichsG (HaftungsausgleichsDV)<sup>25</sup> und das Kernenergiegrundlagengesetz<sup>26</sup>, das u.a. grund-

18 Eine entsprechende Gesetzessammlung ist GENSHI-RYOKU KISEI KANKEI HÔREI KENKYÛ-KAI [Gemeinschaft zur Erforschung der für die Regulierung der Atomkraft relevanten Vorschriften] (Hrsg.), *Genshi-ryoku kisei kankei hôrei-shû* [Sammlung der für die Regulierung der Atomkraft relevanten Vorschriften] (Tokyo 2010); den aktuellsten Überblick gab jüngst K. HIROSE, *Wakari yasui genshi-ryoku kisei kankei no hôrei no tebiki* [Verständliche Einführung in die für die Regulierung der Atomkraft relevanten Vorschriften] (Tokyo 2011) 258-272; die umfassendste (aber in Teilen veraltete) deutschsprachige Darstellung ist immer noch H. GRAF GROTE, *Das Atomenergierecht Japans* (Göttingen 1968).

19 YAMANO'UCHI (Fn. 3) 177; eine übersichtliche Aufstellung der wichtigsten sicherheitsrelevanten Gesetze, Richtlinien, Ministerialverordnungen usw. sowie des Ablaufs und der Institutionen der Atomaufsicht gibt ASIAN NUCLEAR SAFETY NETWORK, *Nihon ni okeru genshi-ryoku anzen kisei no gaiyô* [Überblick über die Nuklearsicherheitsregeln in Japan] (ohne Ort 2010), verfügbar unter: <http://www.ansn-jp.org/jneslibrary/fa006jr6.pdf>.

20 Zur Systematik auch HIROSE (Fn. 18) 247; vier der fünf Gesetze sind in englischer Übersetzung unter <http://www.oecdnea.org/law/legislation/japan.html> abrufbar.

21 *Genshi-ryoku songai no baishô ni kansuru hôritsu (Genbai-hô)*, Gesetz Nr. 147/1961 i.d.F. des Gesetzes Nr. 19/2009; Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche dieses Gesetzes.

22 Gesetzesübersetzungen stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, vom Verfasser.

23 *Genshi-ryoku songai no baishô ni kansuru hôritsu shikô-rei*, Kabinettsverordnung Nr. 44/1962 i.d.F. der Kabinettsverordnung Nr. 201/2009.

24 *Genshi-ryoku songai baishô hoshô keiyaku ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 148/1961 i.d.F. des Gesetzes Nr. 19/2009.

25 *Genshi-ryoku songai baishô hoshô keiyaku ni kansuru hôritsu shikô-rei*, Kabinettsverordnung Nr. 45/1962 i.d.F. der Kabinettsverordnung Nr. 201/2009.

legende Definitionen enthält, sind die beiden weiteren Gesetze. Hierzu kommen in der Praxis schließlich noch Richtlinien, die durch die bereits erwähnte, bei Störfällen jeweils eingesetzte „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“ erlassen werden. Das Konkurrenzverhältnis des AtomschadensersatzG zum allgemeinen Zivilrecht<sup>27</sup> und anderen Rechtsgebieten hat entscheidende Auswirkung auf zahlreiche rechtliche Fragestellungen, wie noch zu zeigen ist.

Da Japan weder dem Pariser<sup>28</sup> noch dem Wiener Übereinkommen<sup>29</sup> beigetreten ist, ist das Atomschadensersatzgesetz zum großen Teil Ergebnis von Beratungen eines nationalen Fachgremiums, das erstmals 1958 einberufen wurde, um die Probleme der Atomhaftpflicht, ihrer Versicherung und staatlicher Beihilfen zu untersuchen.<sup>30</sup> Es ist dort von Vertretern der Atomindustrie, der Versicherungswirtschaft, der Behörden und von Rechtswissenschaftlern gemeinsam entworfen worden<sup>31</sup> und wurde nach Beratungen im Parlament drei Jahre später verkündet.

Trotzdem ist der Entwurf unter Heranziehung zahlreicher ausländischer Gesetze und völkerrechtlicher Abkommen entstanden,<sup>32</sup> namentlich des Wiener Übereinkommens, dessen erste Fassung sich seinerzeit in Ausarbeitung befand. Jedoch ist einerseits die Lösung bestimmter Fragen, etwa zu Ansprüchen des Kraftwerkspersonals, auf spätere Fachdiskussionen und Novellierungen vertagt worden. Andererseits ist die japanische Lösung Ergebnis eines schwierigen und vorsichtigen Kompromisses zwischen den Beteiligten und weist daher einige inhaltliche Besonderheiten auf.<sup>33</sup> Dies zeigt sich schon

---

26 *Genshi-ryoku kihon-hô*, Gesetz Nr. 186/1955 i.d.F. des Gesetzes Nr. 155/2004.

27 Das Spannungsverhältnis von Sondergesetzen zum allgemeinen Zivilrecht wird z.B. auch thematisiert in Y. SHIOMI/K. YAMAMOTO/H. MORITA (Hrsg.), *Tokubetsu-hô to minpô hōri* [Spezialgesetze und die Rechtsprinzipien des Zivilrechts] (Tokyo 2006).

28 Übereinkommen der OECD vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (Pariser Übereinkommen); ergänzt durch das Zusatzübereinkommen vom 31. Januar 1963 zum Pariser Übereinkommen (Brüsseler Zusatzübereinkommen).

29 Wiener Übereinkommen der IAEA über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden vom 19. Mai 1963, geändert durch das Änderungsprotokoll vom 12. September 1997; beide werden wiederum ergänzt durch das Gemeinsame Protokoll über die Anwendung des Wiener Übereinkommens und des Pariser Übereinkommens vom 21. September 1988.

30 Allerdings sind u.a. die Empfehlungen des Komitees für eine noch stärkere finanzielle Einbeziehung des Staates nicht berücksichtigt worden, so dass sich das Gesetz in Teilen stark vom Entwurf unterscheidet, S. WAGATSUMA *Japanese System of Compensation For Damages Caused by Nuclear Industry*, in: *Law In Japan – An Annual 2* (1968) 176 f.; zur Entstehungsgeschichte ebd., 174 f.; E. HOSHINO, *Haftung und Schadensersatz bei nuklearen Schädigungen in Japan*, in: *Japanisch-Deutsches Atomrechts-Symposium* (Köln 1981) 125 f.

31 In Japan ist es üblich, Gesetze in Gremien auszuarbeiten, die mit verschiedenen Interessenvertretern besetzt sind, C.F. GOODMAN, *The Rule of Law in Japan* (Den Haag u.a.) 35 f.; siehe ferner K. ROKUMOTO, *Institutionen*, in: Baum/Bälz (Hrsg.), *Handbuch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht* (Köln 2011) 42 ff.

32 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 19; zu den völkerrechtlichen Verträgen ausführlicher HIROSE (Fn. 18) 254-257.

33 HIROSE (Fn. 18) 246 f.; HOSHINO (Fn. 30) 126, 133.

im Zielkonflikt des Gesetzeszwecks, der gemäß Art. 1 sowohl den Schutz der Opfer als auch die Förderung der Entwicklung der Atomenergie umfassen soll.

Zusammengefasst gesagt, hat man sich einerseits – wie der Wortlaut des zentralen Art. 3 Abs. 1 zeigt – für eine summenmäßig unbegrenzte, alleinige und zudem verschuldensunabhängige Haftung des Betreibers entschieden. Andererseits sind für die Betreiber Ausnahmen sowie Entlastungen durch die öffentliche Hand geschaffen worden. Gemäß dieser Konzeption unterliegt die Haftung folgenden Voraussetzungen:

## 2. *Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsinhalt*

Die Haftung knüpft über das Tatbestandsmerkmal „Betrieb eines Reaktors“ an einen Katalog von Schädigungshandlungen an, die in Art. 2 Abs. 1 Nr. 1-5 aufgeführt sind: Umfasst ist damit jegliches Handeln oder Unterlassen in Bezug auf den Betrieb nuklearer Anlagen, den Transport und die Lagerung von Nuklearmaterial oder die Entsorgung nuklearer Abfälle. Diese Tätigkeiten werden in Art. 3 Abs. 1 S. 1 unter der Formulierung „Betrieb usw. eines Reaktors“ zusammengefasst, sie sind in Art. 1 der AtomschadensersatzDV aber zum Teil einzeln definiert.

Eine besondere Anspruchsgrundlage hält das AtomschadensersatzG nur für Schäden aus dem Transport von Kernmaterial<sup>34</sup> bereit (der in Japan zumeist auf dem Seeweg erfolgt). So regelt Art. 3 Abs. 2 innerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 3 Abs. 1 den Spezialfall eines während des Transportes entstandenen Nuklearschadens:

„Wenn im Sinne des vorangehenden Absatzes der Schaden durch den Transport von Kernbrennstoffen usw. zwischen Kernkraftwerksbetreibern entsteht, so ist hierfür derjenige Betreiber haftbar, der die Kernbrennstoffe usw. absendet, falls zwischen den Parteien nicht schriftlich etwas anderes vereinbart ist.“

Wie sich schon aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des zentralen Art. 3 ablesen lässt, tritt die Haftung (wie gemäß Atomgesetz in Deutschland) verschuldensunabhängig ein (*mu-kashitsu sekinin*). Genauso wie im allgemeinen Deliktsrecht<sup>35</sup> ist jedoch ein angemessener Kausalzusammenhang (*sôtô inga kankei*) zwischen der Wirkung der Strahlung und dem eingetretenen Nuklearschaden erforderlich.<sup>36</sup>

34 Zum Brennstoffkreislauf in Japan WATABE (Fn. 7) 212 f.

35 TANAKA (Fn. 17) 40; E. HOSHINO, Nuclear Liability Legislation of Japan, in: The Japanese Annual of International Law 7 (1963) 40.

36 Ausdrücklich für die Anwendbarkeit des allgemeinen Art. 416 ZG HOSHINO, ebd.; diese Vorschrift betrifft zwar eigentlich nur den Umfang ersatzfähiger Schäden bei Nichterfüllung, wird aber mittlerweile nach herrschender Meinung bei unerlaubten Handlungen weitgehend analog angewendet, H.-P. MARUTSCHKE, Einführung in das japanische Recht (München 2010) 170 f.; vgl. zur Kausalität auch MEXT, *Wagakuni no genshi-ryoku songai baishô seido no gaiyô* [Überblick über das System der Atomhaftung Japans], 2, abrufbar beim Wissenschaftsministerium unter: [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/shiryo/08061105/001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/shiryo/08061105/001.pdf); und MARUTSCHKE, ebd., 170, 146.



Ausdrücklich<sup>37</sup> sind als geschützte Rechtsgüter (*hōeki*) im Gesetz Leben, Gesundheit (*kenkō*) und Eigentum (*shoyū-ken*) genannt, wie sich der (physikalisch formulierten) Definition des erforderlichen „Nuklearschadens“ in Art. 2 Abs. 2 S. 1 entnehmen lässt:

“Im Sinne dieses Gesetzes sind ‚Nuklearschäden‘ jegliche Schäden, die durch Auswirkungen des Zerfallsprozesses nuklearer Brennstoffe usw., der Strahlung nuklearer Brennstoffe oder der toxischen Natur solcher Stoffe (d.h. Auswirkungen, die durch die Einnahme oder das Einatmen zu einer Vergiftung bzw. Folgeerkrankung des Körpers führen) verursacht werden.“

Verstrahlung einerseits und Kontamination durch atmosphärische Ausbreitung radioaktiver Partikel andererseits sind gleichermaßen umfasst.<sup>38</sup> Auch schützt das Gesetz das bloße Vermögen, also vor Schäden, die nicht an Eigentum oder Gesundheit entstanden sind (*junsui keizai songai*), was u.a. im Jahr 2004 bestätigt worden ist.<sup>39</sup>

Welche Schäden in der Praxis genau ersatzfähig sind und nach welchen Maßstäben sich dies richtet, ist nicht ganz übersichtlich, weil das Gesetz dazu schweigt. Diese Frage ist auch im Fall Fukushima wieder aktuell geworden, siehe dazu unten III.4.

### 3. Zeitlicher und örtlicher Anwendungsbereich

Das Gesetz enthält keine Einschränkungen in Bezug auf die örtliche Anwendbarkeit.<sup>40</sup> Damit dürfte es möglich sein, dass ein deutsches Unternehmen für in Japan kontaminierte, bereits übereignete Waren Schadensersatz von TEPCO verlangt: Denn hierzu-lande verweist bei fehlender Anwendbarkeit des Pariser Übereinkommens, wie in Japan der Fall, § 40 Abs. II Atomgesetz (AtG) als Kollisionsregel für die Haftung auf das Recht des Landes, indem das Kraftwerk belegen ist.

Da auch eine Sondervorschrift über die zeitliche Geltung im AtomschadensersatzG fehlt, dürften insoweit die allgemeinen Vorschriften des Deliktsrechts zur Anwendung kommen.<sup>41</sup> Ansprüche gegen den Betreiber müssen daher gemäß Art. 724 Hs. 1 Zivilgesetz (nachfolgend: ZG)<sup>42</sup> innerhalb von drei Jahren nach Kenntniserlangung vom Eintritt des Schadens und der Identität des Schädigers geltend gemacht werden. Unabhängig hiervon gilt eine Ausschlussfrist von 20 Jahren, Art. 724 Hs. 2 ZG.<sup>43</sup> Die in diesem

37 Auf diese Rechtsgüter beschränkt: Z. KITAGAWA, Doing Business in Japan (New York Loseblatt) Bd. XIII 2-17 f., wo „pure economic loss“ o.ä. nicht genannt werden.

38 Für die Definition des Terminus der radioaktiven Strahlung (*hōsha-sen*) siehe Art. 3 Nr. 5 des Kernenergiegrundlagengesetzes.

39 Distriktgericht Tokyo v. 27. September 2004, in: Hanrei Taimuzu 1195 (2004) 263.

40 So auch OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY, Liability And Compensation For Nuclear Damage. An International Overview (Paris 1994) 70.

41 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 19; ebenso HOSHINO (Fn. 30) 128.

42 *Minpō*, Gesetz Nr. 89/1896 und 9/1898 i.d.F. des Gesetzes Nr. 78/2006.

43 Ähnliches gilt gemäß § 32 Abs. 1 AtG, wo die Ausschlussfrist mit grundsätzlich 30 Jahren jedoch länger ist. Ebenso finden hier allgemeine Vorschriften des Zivilrechts (§§ 194 ff. BGB) ausdrücklich ergänzende Anwendung, § 32 Abs. 5 AtG.

Zusammenhang zu nennende Vorschrift des Art. 161 ZG besagt jedoch, dass bei „Naturereignissen oder sonstigen unabwendbaren Vorkommnissen“ die dreijährige Verjährung gehemmt wird. Die Hemmung endet „zwei Wochen nach Behebung des Hindernisses“. Der OGH hat eine analoge Anwendbarkeit auch auf die zwanzigjährige Ausschlussfrist bejaht.<sup>44</sup> Art. 161 dürfte auch bei der Atomhaftung Anwendung finden.<sup>45</sup>

#### 4. *Anspruchsinhaber und Anspruchsgegner*

Grundsätzlich kann jede natürliche und juristische Person Schadensersatzansprüche (*songai baishô seikyû-ken*) nach dem Gesetz geltend machen. Auch der Nasciturus, also das gezeugte, aber ungeborene Kind, gilt in Japan gemäß Art. 721 ZG als rechtsfähig.

Einzig der Betreiber des jeweiligen Kernkraftwerkes gehört nicht zum anspruchsberechtigten Personenkreis im Sinne von Art. 2 Abs. 2, selbst wenn ein Vertragspartner oder Dritter den Unfall herbeigeführt haben sollte. Denn Satz 2 lautet:

„Allerdings ist jeglicher Schaden des Betreibers, den der für den Schadensersatz im Sinne des folgenden Artikels verantwortliche Betreiber erlitten hat, ausgenommen.“

Grund hierfür ist das Prinzip der sog. Haftungskanalisation oder auch Haftungskonzentration (*sekinin shûchû*):<sup>46</sup> Anspruchsgegner ist gemäß Art. 4 Abs. 1 immer nur der Anlagenbetreiber (Art. 2 Abs. 3), die Gefährdungshaftung wird also gleichsam auf ihn „kanalisiert“, wenngleich eigentlich etwa der Reaktorkonstrukteur oder der Brennstofflieferant verantwortlich wären. Jedoch bleiben dem Betreiber auf der Sekundärebene Rückgriffsrechte, wenn der Drittschädiger vorsätzlich gehandelt hat (Art. 5 Abs. 1), oder falls mit diesem Ersatzansprüche vertraglich vereinbart worden sind (Art. 5 Abs. 2).<sup>47</sup> Ansprüche des Kraftwerkspersonals richten sich kraft einer Verweisung (Art. 4 Zusatzvorschriften zum Gesetz) nur nach Arbeitsrecht; dazu später.

#### 5. *Haftungsumfang und Haftungsausschlussgründe*

Wie bereits erwähnt, ist die Betreiberhaftung in Japan summenmäßig unbegrenzt (*mugen sekinin*), da das Gesetz keine Höchstsummen statuiert.<sup>48</sup> Dennoch gelten in Japan

44 Ebd.

45 Dahingehend zu verstehen wohl TANAKA (Fn. 17) 40; jedenfalls haben danach Gerichte im Nordosten Japans jetzt schon ihre Fristen verlängert und Verfahrensaufschübe gewährt.

46 Vgl. dazu z.B. HIROSE (Fn. 18) 248; ebenso z.B. Distriktgericht Mito v. 27. Februar 2008, in: Hanrei Jihô 2003 (2008) 67.

47 Eine weitere Regressmöglichkeit für den Betreiber besteht bei einer Strahlenschädigung seines Personals im eigenen Reaktor, die aber durch Dritte verursacht wurde, Art. 4 Abs. 2 der Zusatzvorschriften (*fusoku*) des AtomschadensersatzG.

48 Gleiches gilt gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 AtG *im Grundsatz* auch für Deutschland; in den USA, im Vereinigten Königreich und anderen Mitgliedsstaaten des Pariser Übereinkommens ist die Haftung begrenzt, für einen Vergleich der Haftungsbeschränkungen siehe die Übersicht

ähnlich dem Wiener und dem Pariser Übereinkommen<sup>49</sup> Ausnahmen der Haftung (*menseki jiyū*) im Fall von *force majeure*, Art. 3 Abs. 1 S. 2:

„Jedoch gilt dies nicht, wenn der Schaden durch eine außergewöhnlich schwere Naturkatastrophe oder soziale Unruhen verursacht worden ist.“

Die Ausnahmealternative einer Naturkatastrophe ist im Fall Fukushima I in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert worden, zu ihren genauen Voraussetzungen sogleich. Die zweite Ausnahmemöglichkeit unterscheidet sich durch die Formulierung „soziale Unruhen“ inhaltlich vom international üblichen Terminus der „höheren Gewalt“, der auch *kriegerische* Auseinandersetzungen umfasst.<sup>50</sup> Damit wollte der Gesetzgeber der besonderen Situation Japans Rechnung tragen, wo aufgrund des (faktisch mittlerweile ausgehöhlten) Friedensgebotes in Artikel 9 der Verfassung (JV)<sup>51</sup> ein Krieg als Unterfall der „höheren Gewalt“ gewissermaßen ausgeschlossen werden sollte.<sup>52</sup>

Greift eine dieser beiden Ausschlussalternativen, kann kein Ersatzanspruch gegen den Betreiber geltend gemacht werden. Stattdessen gilt gemäß dieser Vorschrift in Verbindung mit Art. 17 Alt. 1, dass die Regierung „die zur Rettung der Geschädigten und zum Verhindern der Verbreitung der Schäden nötigen Maßnahmen (*sochi*) zu treffen hat.“ Bei derartigen Naturkatastrophen oder Aufständen soll also statt dem Betreiber der Staat eintreten; die bewusst flexibel formulierte<sup>53</sup> Vorschrift begründet aber schon dem Wortlaut nach keine Ansprüche auf Leistungen bestimmter Art oder Höhe für den Bürger.

---

ten bei J.O. CHANG, *Nihon no genshi-ryoku songai baishō seido no hō-keizaiteki bunseki* [Ökonomische Analyse des Rechts im japanischen Atomschadensersatzsystem], in: Kankyō to Kōgai 26 (1996) 56, 59.

49 Der entsprechende Art. 9 des Pariser Übereinkommens, nach dem die Haftung für Nuklearschäden durch bewaffnete Konflikte, Feindseligkeiten, Bürgerkriege, Aufstände oder „eine schwere Naturkatastrophe außergewöhnlicher Art“ ausgeschlossen ist, findet in Deutschland keine Anwendung, § 25 Abs. 3 S. 1 AtG. Wengleich also hierzulande absolute Ausschlussgründe nicht existieren, bestimmt § 31 Abs. 1 S. 2 AtG, dass in solchen Fällen die Haftung des Inhabers auf 2,5 Mrd. Euro begrenzt ist, vgl. § 34 Abs. 1 S. 2. Diese wird kraft einer Solidarvereinbarung von allen Kernkraftbetreiber gemeinsam aufgebracht, da die einzelnen Kraftwerke jeweils nur über 256 Mio. Euro haftpflichtversichert sind; zum Fehlen der summenmäßigen Beschränkung W. DÄUBLER, Haftung für gefährliche Technologien: Das Beispiel Atomrecht (Heidelberg 1988) 7-9.

50 Vgl. z.B. die Parallelvorschrift des Art. 9 des Pariser Übereinkommens, der ausdrücklich die Worte „armed conflict“ enthält.

51 *Nihon-koku kenpō* vom 3. November 1946, in Kraft getreten am 3. Mai 1947.

52 So jedenfalls HOSHINO (Fn. 30) 127; anderer Ansicht WAGATSUMA (Fn. 30) 176; indes zur Frage der Vereinbarkeit der japanischen Verteidigungspolitik mit der Kriegsverzichtsklausel H. NATSU, Article 9 of the Japanese Constitution: Revisited in the Light of International Law, in: ZJapanR 18 (2004) 50 ff.; zu den jüngst eingeführten Formalitäten einer Verfassungsänderung speziell im Hinblick auf Artikel 9, J. WEITZDÖRFER, Bericht über die Gesetzgebungstätigkeit des japanischen Parlaments in der 165. und 166. Sitzungsperiode, in: ZJapanR 24 (2007) 202 f.

53 HOSHINO (Fn. 30) 131.

#### 6. Gerichtliche und außergerichtliche Durchsetzung

Für Gerichtstand und Verfahren gelten grundsätzlich die allgemeinen Regeln<sup>54</sup>, d.h. diejenigen des Zivilprozessgesetzes (ZPG)<sup>55</sup>. Die erste wichtige prozessuale Voraussetzung für die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen wäre danach die auch in Japan bekannte Klagebefugnis (*tôji-sha tekikaku*), vgl. implizit Art. 224 ZPG. Da die Betroffenen diesbezüglich lediglich allgemein „glaubhaft“ machen müssen, durch Strahlung oder Kontamination in Gesundheit, Eigentum oder Vermögen geschädigt worden zu sein, dürfte dies aber keine große Hürde sein: Schon in der Vergangenheit sind in anderem Kontext atomrechtliche Klagen von Bürgern zugelassen worden, die bis zu 20 km<sup>56</sup>, 60 km oder gar bis 200 km entfernt von Kernkraftwerken wohnten.<sup>57</sup>

Neben der *gerichtlichen* Durchsetzung nach dem ZPG kann jedoch gemäß Art. 18 auch der Weg eines Schlichtungsverfahrens eröffnet werden, indem eine „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“ (*funsô shinsa-kai*) für den Ersatz von Nuklearschäden gebildet wird. Diese Kommission, die auch Schlichtungskomitee genannt wird, soll dann „den Betreibern helfen, *einvernehmliche* Streitbelegungen zu erzielen“, Art. 18 Abs. 1. Ihre Aufgaben bestimmt Abs. 2:

„Das Schlichtungskomitee soll: (i) bei Streitigkeiten über Entschädigungen für Nuklearschäden auf einen Vergleich (*wakai*) hinwirken; (ii) bei Streitigkeiten über Entschädigungen für Nuklearschäden Leitlinien zur Feststellung des Umfangs der Nuklearschäden und andere allgemeine Anleitungen geben, um den Betreibern zu helfen, eine *einvernehmliche* Beilegung des Streites durch die Parteien zu erreichen; (iii) eine Prüfung und Einschätzung der Nuklearschäden vornehmen, soweit dies notwendig ist, um die oben in (i) und (ii) erwähnten Aufgaben zu erfüllen.“

Wie sich schon im Fall *Tôkai-mura* gezeigt hat, erlangt diese Kommission in der Praxis regelmäßig überragende Bedeutung: Sie führt erstens Ermittlungen vor Ort durch, berücksichtigt Präzedenzfälle und zieht sogar Beispiele aus anderen Ländern heran, um auf dieser Basis grundsätzlich festzustellen, welche entstandenen Schäden in welchem Umfang ersatzfähig sind.<sup>58</sup> Zweitens kann sie in laufende Verhandlungen eingreifen.

Der Anspruchsteller hat eine dreifache Wahl zwischen eigenverantwortlichem Vergleich, durch die Kommission unterstützter Verhandlung oder, falls er keine außergerichtliche Einigung erzielen kann oder will, der Beschreitung des Rechtswegs.<sup>59</sup>

54 OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 40) 71.

55 *Minji soshô-hô*, Gesetz Nr. 109/1996 i.d.F. des Gesetzes Nr. 109/2006.

56 Distriktgericht Matsuyama v. 25.04.1978, in: Hanrei Jihô 891 (1978) 38; (erste *Ikata*-Entscheidung zur Errichtungsgenehmigung des erwähnten AKW), dazu ausführlich KUMAMOTO (Fn. 3) 485 ff.

57 YAMANO'UCHI (Fn. 3) 177.

58 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 15.

59 So ausdrücklich die Informationsmaterialien des Wissenschaftsministeriums, abrufbar unter: [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/anzenkakuho/faq/1261363.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/faq/1261363.htm); MEXT (Fn. 36) 2; letzteres hat sich nicht immer als vorteilhaft erwiesen, wie erfolglose Klagen, in denen außergerichtlich vorläufige Entschädigungen gezahlt worden waren, zeigen, RAMSEYER (Fn. 4) 15.

Rechtsgrundlage für die Arbeit und die Entscheidungsfindung des Komitees ist neben Art. 18 AtomschadensersatzG ein Regierungserlass über die Zusammensetzung etc. der „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“<sup>60</sup>. Wie auch im jetzigen Fall wird die maximal zehnköpfige Kommission ausschließlich mit Kernphysikern, Medizinern und Juristen besetzt (Art. 1 Abs. 2 des Erlasses).

In der Praxis beginnt das Schlichtungsverfahren damit, dass der jeweilige Anlagenbetreiber eine Kontaktstelle (*sōdan madoguchi*) einrichtet, in der Gespräche mit den Geschädigten geführt werden.<sup>61</sup> Dort können auch Formulare ausgefüllt werden, auf denen die erlittenen Schäden genau beschrieben und beziffert werden müssen. Im Fall *Tōkai-mura* hatten über 7000 Personen, Unternehmen und Organisationen das Verfahren genutzt, wobei die Präfekturregierung und andere Behörden als Vermittler fungierten.<sup>62</sup> So konnten innerhalb eines Jahres schon 98 % der Ansprüche gegen das Betreiberunternehmen abgearbeitet und entsprechende Entschädigungen gezahlt werden.

### 7. *Finanzielle Absicherung und Staatsbeihilfen*

Sämtliche Betreiber von Atomanlagen müssen für etwaige Schadensfälle eine finanzielle Sicherheit in Höhe von bis zu 120 Mrd. Yen (ca. 1,03 Mrd. Euro) je Standort vorhalten, Artt. 7 AtomhaftungsG, 2 AtomschadensersatzDV.<sup>63</sup> Für geringere thermische Kraftwerksleistungen sind niedrigere Beträge festgesetzt (Art. 2 Nr. 1 und 4 AtomschadensersatzDV).<sup>64</sup> Zweck dieser Vorschriften ist die Sicherstellung der Ansprüche der Geschädigten, d.h. dass diese im Rahmen der nach oben unbegrenzten Haftung *zumindest* bis zur Höhe von 120 Mrd. Yen entschädigt werden können. Bevor die Sicherheit nicht geleistet ist, darf auch keine Anlage in Betrieb genommen werden, Art. 6 (*baishō sochi no gimu*), Verstöße werden mit Geldstrafe oder Haft bis einem Jahr bestraft, Artt. 24, 26. Gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 1 AtomschadensersatzG erfolgt die Sicherheitsleistung entweder durch Haftpflichtversicherungen und Haftungsausgleichsvereinbarung mit dem Staat

---

60 *Genshi-ryoku songai baishō funsō shinsa-kai no soshiki-tō ni kansuru seirei*, Regierungserlass Nr. 281/1979, i.d.F. des Erlasses Nr.87/2010.

61 Zum Verfahren MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 15 ff.

62 Zu den Anspruchstellern gehörten z.B. Bauern, Fischer und zahlenmäßig vor allem Händler und Lebensmittelproduzenten, letztere erhielten mit 3,8 Mrd.Yen (ca. 33 Mio. Euro) auch den größten Anteil der Entschädigungen, ebd., 21.

63 Diese Summe kann man international nicht leicht vergleichen: Das Pariser Abkommen etwa deckelt in seiner neuesten, noch nicht in Kraft getretenen Fassung die Haftung bei 700 Mio. Euro, alles *darüber* träge die Staaten. Die Grenze von rund einer Mrd. Euro in Japan meint, alles *darunter* trifft Versicherung oder Staat, alles *darüber* den Kraftwerksbetreiber; die neuesten Deckungssummen der Abkommen sind verglichen bei HIROSE (Fn. 18) 256.

64 Je nach Wärmeleistung des AKW kann die Sicherheitsleistung auch nur 24 Mrd. Yen betragen; je nach Art und Tätigkeit sind auch für Transport, Lagerung bzw. Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen unterschiedliche Summen in den 22 Nummern des Art. 2 der AtomschadensersatzDV genannt; eine Zusammenfassung findet sich bei HIROSE (Fn. 18) 250 f. Der Betrag von 120 Mrd. Yen gilt seit 2009, nachdem er seit 1961 von ursprünglich nur 5 Mrd. Yen fünf Mal erhöht worden ist, ebenda, 251.

oder durch Hinterlegung (*kyōtaku*). Die Sicherheiten, auch Deckungsvorsorge genannt, unterliegen der Aufsicht des Wissenschaftsministeriums.

Betreiber, die ihre Haftung durch eine Atomhaftpflichtversicherung (*minkan hoken*, Artt. 8 f.) abdecken, müssen zusätzlich in gleicher Höhe sog. Haftungsausgleichsvereinbarungen (*seifu hoshō keiyaku*, Artt. 10 f. AtomschadensersatzG; 2 ff. HaftungsausgleichsG) mit dem Staat treffen. Dies ist erforderlich, um auch Schäden solcher Art abzudecken, die nicht von der Versicherung getragen werden.<sup>65</sup> Namentlich sind das Schäden, die sich aus Erdbeben, Vulkanausbrüchen, Tsunamis, oder aus störfallfreiem Betrieb ergeben, Art. 3 Nr. 1, 2, 5 HaftungsausgleichsG.<sup>66</sup> Des Weiteren geht es um Fälle, die zwar der Sache nach von der Versicherung abgedeckt werden, aber zeitlich so spät auftreten bzw. bemerkt werden, dass inzwischen die zugunsten des Versicherers zehnjährige Verjährungsfrist verstrichen ist. Voraussetzung ist dann freilich, dass die späte Geltendmachung „aus berechtigten Gründen“ (und vor Ablauf der deliktischen Ausschlussfrist von 20 Jahren) erfolgt, Art. 3 Nr. 3 HaftungsausgleichsG.

Für die Möglichkeit der Schadloshaltung sind dem Staat jährlich Abgaben zu entrichten (Artt. 6, 10 HaftungsausgleichsG, Art. 3 HaftungsausgleichsDV).<sup>67</sup> Die Abgabe stellt also eine gewisse Gegenleistung für die Übernahme der Risiken durch den Staat dar.

Zu beachten ist jedoch, dass anders als beim generellen Haftungsausschluss für „außergewöhnlich schwere Naturkatastrophen“ (gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 2) bei den eben erwähnten „normalen“ Naturkatastrophen aus dem HaftungsausgleichsG der Betreiber primär haftbar bleibt und lediglich sekundär Ausgleichsansprüche gegen den Staat erhält.

Bei alledem bedeutet der Betrag von 120 Mrd. Yen selbstredend keine Haftungsobergrenze. Wirtschaftlich gesehen ist er für den unbegrenzt haftenden Betreiber vielmehr eine „Haftungsuntergrenze“, da ihm darunter Versicherungen oder Staat zu Hilfe kommen, vgl. dazu sogleich *Abbildung 1*. Entstehen Schäden in größerer Höhe, ist der Betreiber dafür unbegrenzt (und ohne Absicherung) haftbar, darf jedoch im Fall, dass sein Vermögen nicht zur Befriedigung aller Gläubiger ausreicht, auf staatliche Unterstützung hoffen. Denn dann kann die öffentliche Hand nach Ermessen<sup>68</sup> Beihilfen (*enjo*) gewähren, Art. 16 Abs. 1 (s.u.).

65 Trotz der Bezeichnung „Pool“ (*Nihon genshi-ryoku hoken pūru*) ist die Vernetzung der japanischen *Haftpflichtversicherer*, die auch Rückversicherungen im Ausland abgeschlossen hat, nicht mit dem System des „Atompools“ in Deutschland gleichzusetzen, wo auch die *Betreiber* kraft Solidarvereinigung füreinander haften, DÄUBLER (Fn. 49) 10 f.; zu anderen internationalen Poolssystemen siehe OECD (Fn. 40) 32-36; zu Japan vgl. MEXT (Fn. 36) 3.

66 Die Ausnahme für von einem Tsunami verursachte Schäden wurde interessanterweise nur per Verordnung, in Art. 2 HaftungsausgleichsDV i. V. m. Art. 3 Abs. 5, eingeführt.

67 Dieses Entgelt wird damit nicht nach den im Versicherungswesen üblichen Risikokalkulationen, sondern allein politisch festgelegt, WAGATSUMA (Fn. 30) 175.

68 Genauso wie bei Art. 18 ergibt sich das Fehlen einer Rechtspflicht des Staates schon aus dem Wortlaut, bestätigend WAGATSUMA (Fn. 30) 177; vgl. auch HIROSE (Fn. 18) 251 f.

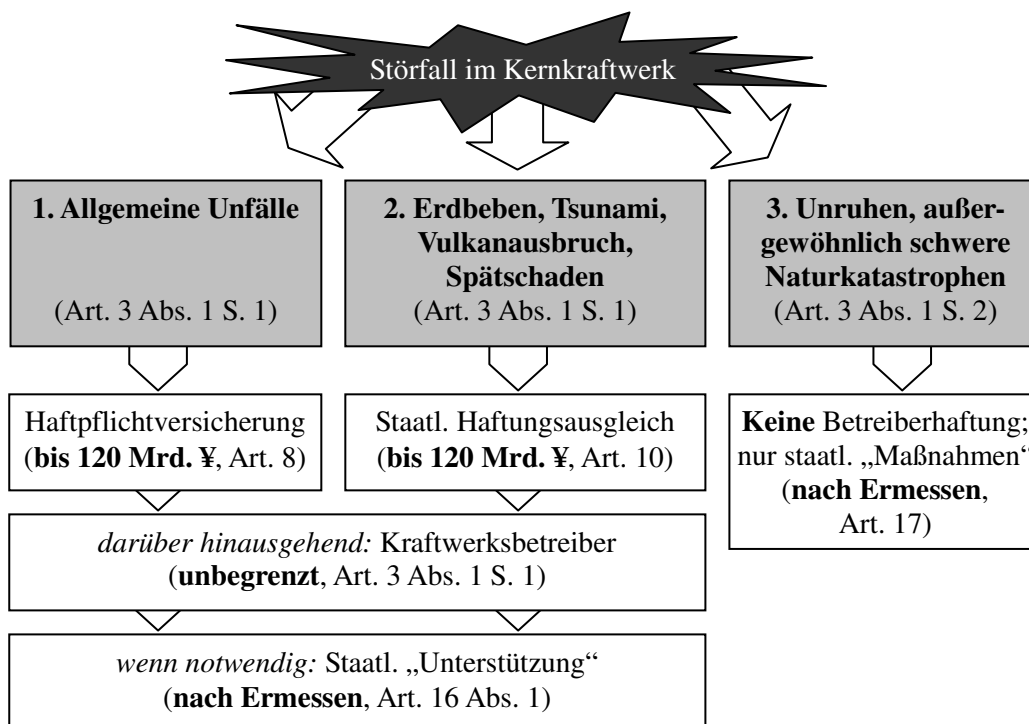
Die Entscheidung obliegt dem Parlament, Abs. 2:

„Im Fall des Eintritts eines Nuklearschadens kann die Regierung dem Betreiber (Betreiber ausländischer Nuklearschiffe ausgenommen) die für den Betreiber zum Ersatz der Schäden notwendigen Beihilfen gewähren, wenn die gemäß der Vorschrift des Art. 3 zum Ersatz der Schäden zu tragende Summe die Summe der Sicherheitsleistung [120 Mrd. Yen, *Anm. d. Verf.*] übersteigt und die Regierung es zur Verwirklichung des Zwecks dieses Gesetzes als erforderlich erachtet.“

Wie in der Zusammenfassung in *Abbildung 1* ersichtlich wird, kommt der Staat den Betreibern also grundsätzlich nur im Falle drohender Insolvenz oder im Rahmen einer Verpflichtung aus Haftungsausgleichsvertrag zu Hilfe (Szenario 2). Bürgern soll er bei Schäden durch Unruhen oder außergewöhnliche Katastrophen helfen (Szenario 3):

*Abbildung 1:*

Fallkonstellationen und Lastenverteilung der Atomhaftung<sup>69</sup>



<sup>69</sup> Schematisierung teils nach T. KOGURE, *Tôden baishô e kikin kentô – genpatsu hi'nan jûmin e no ichiji-kin de keisan-shô* [Untersuchung der Finanzierung der TEPCO-Schadensersatzes – Wirtschaftsministerium: mittels vorläufiger Zahlungen für die evakuierte Bevölkerung um das Kernkraftwerk], in: *Asahi Shinbun*, 6. April 2011, abrufbar unter: <http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104050653.html>; teils nach MEXT (Fn. 36) 1; HIROSE (Fn. 18) 252.

### III. RECHTSPROBLEME DER HAFTUNG IM FALL FUKUSHIMA DAI'ICHI

Der Reaktorunfall im Kraftwerk *Fukushima Dai-ichi* vom März 2011 geschah beim „Betrieb eines Reaktors“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 AtomschadensersatzG; Art. 1 Nr. 1 AtomschadensersatzDV. Damit wäre die TEPCO (*Tôkyô Denryoku Kabushiki Gaisha*) als dessen Betreiber im Sinne von Art. 2 Abs. 3 AtomschadensersatzG im Ausgangspunkt für entstandene Nuklearschäden haftbar. Soweit die Theorie.

Es sind in der Praxis jedoch eine Reihe schwieriger Probleme zu lösen. Erstens fragt es sich, ob hier nicht eine außergewöhnliche Naturkatastrophe vorliegt, die einen Haftungsausschluss zur Folge hätte. Zweitens muss eine Lösung dafür gefunden werden, wie die Ansprüche zehntausender oder gar hunderttausender Opfer effektiv und zugleich gerecht durchgesetzt und abgewickelt werden können. Außerdem muss gelöst werden, wie die Finanzierung bewerkstelligt wird, sobald die Mittel von TEPCO aufgebraucht sind. Weiterhin wird zu klären sein, welche konkreten Schäden für welche Geschädigten unter welchen Voraussetzungen überhaupt ersatzfähig sind. Und schließlich wäre zu klären, ob die Geschädigten neben dem Atomrecht noch weitere Möglichkeiten eines Schadensersatzes haben.

#### 1. Haftungsausschluss durch eine „außergewöhnlich schwere Naturkatastrophe“?

Eine der ersten und zugleich spannendsten Rechtsfragen, die in Bezug auf den Ersatz von Schäden durch die Katastrophe von Fukushima I aufgekommen sind, war, ob angesichts des vorangegangenen, massiven Erdbebens der Stärke 9,0 die bereits genannte Ausschlussklausel des Art. 3 S. 2 Alt. 1 greifen würde. Die Vorschrift war bislang „totes Recht“ gewesen, da sich seit dem Inkrafttreten noch nie haftungsrelevante Atomunfälle im Zusammenhang mit Erdbeben ereignet hatten.<sup>70</sup> Schon wenige Tage nach dem Beben vom 11. März wurde nun heftig darüber spekuliert, ob TEPCO in den Genuss des Haftungsausschlusses durch *force majeure* kommen würde. Während *Ramseyer* die Frage schlicht als offen ansieht, divergierten andere Antworten diametral.<sup>71</sup>

---

70 So auch TANAKA (Fn. 17) 40, der den Haftungsausschluss als eines der drei wichtigsten Probleme im Fall Fukushima behandelt. Indes sind in der Vergangenheit in Japan durchaus schon erdbebenbedingte Abschaltungen und Betriebsunterbrechungen vorgekommen.

71 RAMSEYER (Fn. 4) 8, 17. In ausländischen Medien wurde hierüber bald heftig spekuliert: Für das Vorliegen eines Szenarios 2 im Sinne von *Abbildung 1*: N. PEARSON/C. BANDEL, *Atomic Cleanup Costs Goes to Japan's Taxpayers, May Spur Liability Shift*, in: Bloomberg, 23. März 2011, abrufbar unter: <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-23/nuclear-cleanup-cost-goes-to-japan-s-taxpayers-may-spur-liability-shift.html>; ebenso FROMME (Fn. 17); für eine Ausnahme im Sinne von Szenario 3 hingegen noch E. KURTENBACH, *Environmental crises bad but not always fatal for businesses*, in: Japan Today, 26. April 2011, abrufbar unter: <http://www.japantoday.com/category/commentary/view/environment-crises-bad-but-not-always-fatal-for-businesses>; siehe dazu auch die Ausführungen von H. Baum im Interview mit HUTTERER (Fn. 17).



Das Gesetz spricht wörtlich von einer „abnormal gewaltigen Naturkatastrophe“ (*ijô ni kyôdai na tensai chihen*), womit zumindest klar ist, dass sehr hohe Maßstäbe sowohl an das Kriterium der Schwere als auch das der Außergewöhnlichkeit anzulegen sind. Aber nicht nur aus dem Wortlaut, auch aus der systematischen Gesamtschau der beiden Ausnahmevarianten (für Naturkatastrophen einerseits und „soziale Unruhen“ andererseits) lässt sich die strenge Ratio entnehmen, dass Kraftwerksbetreiber von ihrer Gefährdungshaftung nur dann befreit werden sollen, wenn die Schadensursache völlig außerhalb ihres Einflussbereiches liegt. Spiegelbildlich formulierte Hoshino,<sup>72</sup> „dass der Inhaber auch bei nuklearen Schäden, die er nur mit der allergrößten Sorgfalt hätte vermeiden können, von seiner Haftung nicht befreit werden soll“. Was die Lehrmeinungen der übrigen japanischen Rechtswissenschaftler betrifft, so hat einst Professor *Katô* mit Verweis auf Professor *Tanigawa* im Hinblick auf die Auslegung dieser Vorschrift geäußert, dass zumindest bei einem „Erdbeben in Tokyo, das dreimal so heftig ist wie das im Jahre 1923“ eine Verantwortung des Betreibers auszuschließen sei.<sup>73</sup> Dieser Maßstab wird auch andernorts genannt: Er soll sich danach aber nicht etwa auf das dreifache Ausmaß der Zerstörungen, sondern auf das dreifache Ausmaß der Wucht beziehen.<sup>74</sup> Professor *Wagatsuma*, der Vorsitzende des Gesetzgebungskomitees für die Atomhaftung, dessen Vorschläge von 1959 in das spätere Gesetz eingeflossen waren, äußerte, dass die von der Vorschrift gemeinten Katastrophen „Erdbeben und Vulkanausbrüche, die bislang in Japan aufgetreten sind, nicht umfassen“ würden.<sup>75</sup> Stattdessen gehe es um „solche, die wenigstens zwei Mal so desaströs“ seien und von der Außergewöhnlichkeit her sogar „jenseits jeglicher möglicher“ seismologischer Vorhersage lägen.

Als weitere Anhaltspunkte für den Grad der Außergewöhnlichkeit wurden jüngst Ereignisse wie Krieg und gar der „Sturz eines Meteoriten auf ein Kraftwerk“ zur Diskussion gebracht: Die Regierung hat durch den Kabinettssekretär mehr oder weniger apodiktisch verkündet, dass „angesichts der Sachlage und der gegenwärtigen gesellschaftlichen Umstände“ eine Haftungsausnahme „undenkbar“ sei (*menseki-tô no sochi*

---

72 HOSHINO (Fn. 30) 127.

73 Äußerung von Professor *Katô* in der Round-table-Diskussion des japanisch-deutschen Atomrechts-Symposiums in Tokyo vom 3.-5. April 1979, protokolliert in: R. LUKES/O. SAITO (Hrsg.), Japanisch-Deutsches Atomrechts-Symposium (Köln u.a. 1981) 141.

74 Vgl. die Äußerungen von Herrn *Murakami* und Herrn *Shimoyama* in den Beratungen der GENSHI-RYOKU SONGAI BAISHÔ SEIDO SENMON-BU [Fachgruppe Nuklearschadensersatzsystem], *Dai-san-kai genshi-ryoku songai baishô seido senmon-bu-kai giji yôshi (an)* [Zusammenfassung der Diskussionen des dritten Treffens der Fachgruppe Nuklearschadensersatzsystem (Entwurf)] am 11. September 1998, Punkt 5, abrufbar unter: <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/old/songai/siry04/siry01.htm>. Es ist nicht ganz klar, ob es hier um Intensität oder Magnitude gehen soll und auf Basis welcher Skala der Größenvergleich stattfinden soll, aber das Gremium scheint im Ergebnis von einer Größenordnung von konkret „M8.6“ zu sprechen, die das jüngste Beben klar überschritt; ein weiterer Bericht des Gremiums greift dies unter Punkt 4 wieder auf: <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/old/songai/siry05/siry02.htm#5>.

75 WAGATSUMA (Fn. 30) 176.

*ga torareru koto wa kono kei'i to shakai jōkyō kara arienai*).<sup>76</sup> Dies begründete er später damit, dass TEPCO die Mangelhaftigkeit der Vorkehrungen gegen Naturkatastrophen angesichts von „Warnungen des Parlamentes“ bekannt gewesen sei und der Schadenseintritt somit für das Unternehmen nicht überraschend gewesen sein könne.<sup>77</sup> Demgegenüber hatte das Unternehmen bis in den April hinein darauf insistiert, dass die Voraussetzungen der Ausnahme vorlägen. Mittlerweile scheint politisch weitgehend Einigkeit über das Ergebnis zu bestehen, dass keine Ausnahme vorliegen soll. Japanische Juristen hatten in dieser Frage „starken politischen Druck“ (*tsuyoi seijiteki atsuryoku*) registriert.<sup>78</sup>

Bei alledem lässt sich fragen, was von der Ausnahmemöglichkeit noch übrig bleiben soll, wenn man sie selbst in einem so drastischen Fall wie dem Vorliegenden nicht für einschlägig erachten will. Schließlich war das jüngste Erdbeben mit einer Stärke von 9,0 bekanntlich das stärkste jemals in Japan und eines der fünf stärksten jemals in der Welt gemessenen Beben. Dem jetzigen Ergebnis kann man sicher zustimmen, die Berufung auf „soziale Umstände“ kann als *rechtliches* Argument indes nicht überzeugen: Argumentativ fruchtbarer wäre der Einwand, dass im Beben vom 11. März zwar abstrakt sehr wohl eine außergewöhnliche Naturkatastrophe vorlag, diese aber nicht im Sinne der Vorschrift den Schaden „verursacht“ habe. Stattdessen sei eher das Verhalten TEPCOS, also etwa das verspätete Einleiten von Meerwasser zur Kühlung<sup>79</sup> oder das verzögerte Ablassen des Wasserstoffgases,<sup>80</sup> das zu der Explosion führte, ursächlich gewesen. Mit einer solchen Argumentationslinie<sup>81</sup> könnte relativ elegant – und unter Beifügung tatsächlicher Beweise – einerseits ein rechtlicher Maßstab für die Zukunft gesetzt und dennoch andererseits TEPCO der Haftungsausschluss verwehrt werden.

Im Ergebnis wird die Katastrophe von Fukushima haftungsrechtlich jedenfalls nicht nach dem in *Abbildung 1* dargestellten Szenario 3, sondern wie in Szenario 2 behandelt werden. Damit ist die TEPCO Anspruchsgegner für die Geschädigten.

---

76 Pressekonferenz vom Nachmittag des 25. März 2011, abrufbar als Video unter: [http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/25\\_p.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/25_p.html); die englische Transkription findet sich unter: [http://www.kantei.go.jp/foreign/incident/110325\\_1611.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/incident/110325_1611.html).

77 Äußerung gegenüber dem Fernsehsender NHK am 30. April 2011.

78 ASAHI SHINBUN, 5. April 2011 (Fn. 11).

79 Zwischenzeitlich wurden in Japan Vorwürfe laut, dass TEPCO mit der Einleitung von Kühlwasser gezögert habe, um seine Reaktoren nicht zu zerstören, und erst hierdurch die Explosionen in den Reaktoren verursacht worden sind, dazu TANAKA (Fn. 17) 40.

80 Dazu R. YOSHIDA, Probe poised to take Tepco to task. Utility tardy in venting reactor pressure, lacked plan for multiple crises, ignored historical data, in: *The Japan Times*, 6. Juni 2011, abrufbar unter: <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20110606x3.html>.

81 Dahingehend TANAKA (Fn. 17) 40, der vermutet, dass möglicherweise vermehrt auf eine derartige Argumentation zurückgegriffen werden wird.

## 2. *Anspruchsdurchsetzung und Zahlungsabwicklung durch ein Entschädigungsbüro*

Genau wie schon im Fall *Tōkai-mura* das Unternehmen JCO hat nun im Fall Fukushima TEPCO damit begonnen, Formulare an die Einwohner zu verteilen und zu verschicken, mit denen diese außergerichtliche Entschädigungen beantragen können. Ende April 2011 wurde auch wieder ein Entschädigungsberatungsbüro (*Fukushima Genshi-ryoku Hoshō Sōdan-shitsu*) mit einem zugehörigen Telefonzentrum (*Hoshō Sōdan Sentā*) eröffnet.<sup>82</sup> Dieses Kapitalverwaltungs- und Auszahlungsbüro soll für Informationen zur Kontaktierung der Betroffenen die Hilfe der Gebietskörperschaftsverwaltungen in Anspruch nehmen. Im Mai wurden dann noch in sechs Präfekturen regionale Beratungsbüros (*chi'iki kyaku sōdan sentā*) geschaffen, deren Mitarbeiter die Bevölkerung auf telefonische Kontaktaufnahme hin in den Evakuierungszentren (*hinan-jo*) direkt besuchen sollen.<sup>83</sup> Wie bereits erwähnt ist die Inanspruchnahme dieser Dienstleistung jedoch freiwillig, denn auch der Klageweg steht den Geschädigten offen.<sup>84</sup>

Um die Zahlung der Entschädigungen sicherzustellen, hatte das Wirtschaftsministerium (METI) schon am 5. April Beratungen mit TEPCO zur Einrichtung eines Entschädigungsfonds (*Baishō Kikin*) begonnen,<sup>85</sup> welche die weitere Entwicklung entscheidend prägen sollten: Darin forderte der Wirtschaftsminister die Auszahlung in Form von vorläufigen Pauschalentschädigung, um den Betroffenen möglichst schnell und unbürokratisch helfen zu können. Die von den Evakuierungen und Ausgangssperren betroffene Bevölkerung solle als erstes anspruchsberechtigt sein. Jeder Mehrpersonenhaushalt erhält danach zunächst eine Entschädigung in Höhe von einer Mio. Yen (8.550 Euro); Singlehaushalte erhalten 750.000 Yen (6.410 Euro). Am gleichen Tag äußerte der Kabinettssekretär, auch TEPCO teile den Standpunkt, dass die Betroffenen so schnell wie möglich Hilfe benötigten. Gemäß der Ankündigung des Unternehmens wurden ab 26. April 50 Mrd. Yen (426 Mio. Euro) an Privathaushalte, die von den Evakuierungen 20 km um Fukushima I und 10 km um Fukushima II usw. betroffen sind, ausgezahlt. Dann sollten Zahlungen an Landwirte und Fischer geleistet (seit 31. Mai) und Entschädigungsanträge kleiner und mittlerer Unternehmen angenommen werden (seit 1. Juni).<sup>86</sup> Die Betriebe sollten zudem vorläufig vom Staat unterstützt werden, dazu unten.

Die Organisation des Entschädigungsfonds liefe zwar anders als im AtomschadensersatzG vorgesehen, aber die Vorauszahlungen würden „im Grundsatz als darauf beru-

---

82 TEPCO, *Puresu riritsu – fukushima genshi-ryoku hoshō sōdan-shitsu narabi ni hoshō sōdan sentā (kōru sentā) no kaisetsu ni tsuite* [Pressemitteilung: Über die Gründung des Fukushima-Atomkraft-Schadensersatzberatungsbüros und des Schadensersatzberatungszentrums (Callcenter)], 27. April 2011, abrufbar unter: <http://www.tepco.co.jp/cc/press/11042703-j.html>.

83 TEPCO, ebd., verlinkt unter: [http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu11\\_j/images/110427b.pdf](http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu11_j/images/110427b.pdf).

84 Da die ausbezahlten Entschädigungen lediglich vorläufiger Natur sind, dürften deren Annahme sowie die Inanspruchnahme der Dienste des Büros keinen Klageverzicht darstellen.

85 KOGURE (Fn. 69).

86 „TEPCO's compensation plans remain foggy“, *Yomiuri Shinbun*, 2. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T11060104798.htm>.

hend angesehen“ (*genshō-hō ni motozuku hoshō no sakibarai to suru hōshin*).<sup>87</sup> Entsprechend müsse TEPCO dem Fonds Kapital zuführen. Da jedoch die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens kaum reichen werde, sei gewiss, dass der Staat es unterstützen müsse.

### 3. *Sicherstellung der Finanzierung durch einen Entschädigungsfonds*

Die Finanzierungsfrage ist von außerordentlicher Bedeutung, denn die Gesamtsumme der Entschädigungen könnte leicht mehrere Billionen Yen (zweistelliger Milliardenbetrag in Euro) erreichen (siehe oben I.2.) Demgegenüber wies TEPCO vor dem Unfall nur eine Marktkapitalisierung von 3,2 Billionen und ein Reinvermögen von 2,5 Billionen Yen auf.<sup>88</sup> Um also eine Insolvenz des größten Energieversorgers Japans zu verhindern, hatte die Regierung bereits im März finanzielle Hilfen zur Bewältigung der Entschädigungen in Aussicht gestellt.<sup>89</sup> Auf einen formellen Antrag der TEPCO am 10. April hin<sup>90</sup> wurden diese dann im Mai auch zugesichert. Dabei gehe es laut der Regierungsbegründung letztlich nicht um die Rettung des Unternehmens, sondern vielmehr um die Sicherstellung der Hilfe für die Opfer. Zumindest dieses Vorgehen dürfte in Einklang mit der offen formulierten Beihilferegelung aus Art. 16 stehen. Daneben plant die Regierung aber noch weitere Mechanismen zur finanziellen Unterstützung des Unternehmens, die in *Abbildung 2* (s. *folgende Seite*) dargestellt sind:

---

87 KOGURE (Fn. 69).

88 RAMSEYER (Fn. 4) 18.

89 Ein erster dahingehender Kabinettsbeschluss wurde schon am 13. März 2011 getroffen; die weiteren Planungen erfolgten im April und Anfang Mai.

90 *Genshi-ryoku songai baishō ni kakaru kuni no shi'en no onegai*, vgl. dazu TEPCO seeks public funds to help pay damages bill“, *Yomiuri Shibun*, 11. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T110510005416.htm>.



stigen Führungskräften und 20 % bei Angestellten sowie Verschlinkungen sollen zusätzliche Mittel freisetzen.<sup>92</sup> Da dies bei weitem nicht reichen wird, erwog die Regierung zudem, einer Erhöhung der Strompreise zuzustimmen, um zusätzliches Geld in die Kassen des Unternehmens zu spülen.<sup>93</sup> Dies werde überprüft, sobald die Gesamtsumme der Verbindlichkeiten abgeschätzt werden könne. Außerdem hatte das Unternehmen bis Mitte April Kredite von einem Konsortium aus sieben Großbanken i.H.v. mindestens 17 Mrd. Euro zugesichert bekommen. Durch all diese Maßnahmen soll es möglich werden, dass TEPCO die Mittel später über eine Laufzeit von 13 Jahren zumindest teilweise an den Fonds zurückzahlt; dabei handelt es sich um sog. „Sonderbeiträge“, die in Abhängigkeit der zukünftigen Unternehmensgewinne festgelegt und zwischen jährlich 100 und 200 Mrd. Yen liegen könnten.<sup>94</sup> Im Zuge der Beratungen musste TEPCO sechs wichtige Bedingungen der Regierung akzeptieren, darunter die Aufsicht durch ein unabhängiges Komitee<sup>95</sup>, was den Konzern faktisch unter öffentliche Leitung stellen wird.

Bevor jedoch Fiskus und die Verbraucher mit Strompreiserhöhungen belastet würden, sollte sich auch die Wirtschaft stärker beteiligen, so die Auffassung der Regierung. Damit war gemeint, dass einerseits die Gläubigerbanken der TEPCO auf Forderungen verzichten und andererseits dem Fonds staatsgedeckte Kredite gewähren könnten. Zudem sollten *mindestens* die übrigen neun Stromkonzerne des Landes, die Atomkraftwerke betreiben, Beiträge in den Fonds leisten, z.B. indem sie ihrerseits restrukturiert und dabei Vermögenswerte veräußert werden könnten.<sup>96</sup> Dabei war die Rede von 30 bis 50 Mrd. Yen je Unternehmen, die jeweils in Abhängigkeit von der Zahl der insgesamt 37 von ihnen betriebenen AKWs festgelegt würde.<sup>97</sup> Auch nach Ansicht japanischer Rechtswissenschaftler ist für solche Maßnahmen (bislang) freilich keinerlei Rechtsgrundlage ersichtlich. Es handele sich vielmehr um Forderungen politischer Natur, die möglicherweise im Wege der informellen Verwaltungslenkung (*gyōsei shidō*) durchgesetzt würden.

92 „TEPCO to cut board member’s pay by half“, Yomiuri Shinbun, 26. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/dy/business/T110425003405.htm>; später sollten Kürzungen für die Führungsebene auf 60 % erhöht werden, YOMIURI SHINBUN, 11. Mai 2011 (Fn. 90).

93 Dies könnte über eine Erhöhung des Preises selbst oder über eine Erhöhung der Elektrizitätsentwicklungssteuer, die zusammen mit diesem erhoben wird erfolgen, vgl. „Tōden no baishō, denki-ryō neage de... seifu, minshu yōnin e“ [TEPCOS Schadensersatz, durch Erhöhung der Strompreise – Regierung, DPJ für Zustimmung], Yomiuri Shinbun, 4. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/feature/20110316-866921/news/20110503-OYTIT00817.htm>.

94 „Govt may have other utilities share TEPCO’s compensation burden“, Yomiuri Shinbun, 14. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T110413005848.htm>.

95 Vgl. “Compensation Plan should address responsibility for Fukushima nuke plant fiasco”, Mainichi Shinbun, 12. Mai 2011, abrufbar unter: <http://mdn.mainichi.jp/perspectives/news/20110512p2a00m0na003000c.html>.

96 „Genpatsu baishō futan, denryoku kakusha risutora de... kai’eda-shi“ [Herr Kaieda: Lastentragung der Atomkraftentschädigung durch Restrukturierung sämtlicher Stromunternehmen], Yomiuri Shinbun, 30. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/feature/20110316-866921/news/20110429-OYTIT00774.htm>.

97 YOMIURI SHINBUN, 14. April 2011 (Fn. 94).

Für dieses Regelungsinstrument soll nach in Japan herrschender Meinung der Gesetzesvorbehalt nicht gelten.<sup>98</sup> Denkbar wäre aber auch eine verbindliche Regelung auf Grundlage des gegenwärtig noch in Beratung befindlichen Gesetzesentwurfs über den Fonds.<sup>99</sup> Da die Verabschiedung des Gesetzes, das sowohl durch ein Misstrauensvotum gegen Premierminister *Kan* als auch durch das planmäßige Ende der Parlaments-sitzungsperiode am 22. Juni 2011 bedroht war, noch nicht erfolgt ist, befindet sich der Fonds noch in Gründung.<sup>100</sup>

Die in *Abbildung 2* ersichtlichen Pfeile symbolisieren vereinfacht die geplanten Zahlungen, die ihnen beigefügten Normen sind die jeweiligen Rechtsgrundlagen im Atomhaftungs- und Zivilgesetz, wie sie bereits oben in Abschnitt II erläutert wurden.

#### 4. Feststellung der ersatzfähigen Schäden durch eine Untersuchungskommission

Die Reichweite des ersatzfähigen Schadens hatte in größerem Ausmaß erstmals 1999 im bereits erwähnten Fall von *Tôkai-mura* die damalige Prüfungskommission für Atom-schadensersatzstreitigkeiten<sup>101</sup> und die Untersuchungs- und Forschungsgruppe für Atomkraftschäden<sup>102</sup> zu erarbeiten. In ihrem Abschlußbericht vom 29. März 2000<sup>103</sup> listete sie konkret acht Schadenskategorien<sup>104</sup> (*hoshô taishô*) auf:

- a) Schäden an Leib und Leben (*shintai no shôgai*)<sup>105</sup>
- b) Medizinische Untersuchungskosten (*kensa hiyô (hito)*)<sup>106</sup>
- c) Evakuierungskosten (*hi'nan hiyô*)
- d) Gutachterkosten für potenziell kontaminierte Gegenstände (*kensa hiyô (mono)*)

98 Zu Begriff und Bedeutung J. WALKLING, Informelles Verwaltungshandeln in Deutschland und Japan (Düsseldorf 2005) 49 ff.; zur Kontroverse etwa MARUTSCHKE (Fn. 36) 80, 82 ff. und H. SHIONO, Mittel zur Durchsetzung von Handlungspflichten der Bürger im japanischen Verwaltungsrecht, in: Badura/Scholz (Hrsg.), Festschrift für Peter Lerche (München 1993), 851 ff. Dass der Gesetzesvorbehalt aus Art. 31 JV aber zumindest in der Atomenergiedebatte eine stärkere Bedeutung habe, meint W. PASCHA, 'Rule of law' in den Wirtschaftsverfassungen Japans und Südkoreas, in: W. Pascha/C. Storz (Hrsg.), Wirkung und Wandel von Institutionen – Das Beispiel Ostasien (Stuttgart 2005) 36 zu erkennen.

99 *Genshi-ryoku songai baishô shi'en kikô hôan*.

100 YOMIURI SHINBUN, 2. Juni 2011 (Fn. 86).

101 Einberufen durch Regierungserlass vom 22. Oktober 1999.

102 *Genshi-ryoku Songai Chôsa Kenkyû-Kai* [Untersuchungs- und Forschungsgruppe Atomkraftschäden].

103 DIES., *Genshi-ryoku songai chôsa kenkyû-kai saishû hôkoku-sho* [Abschlussbericht der Untersuchungs- und Forschungsgruppe Atomkraftschäden] (Leitlinien I), abrufbar unter: [http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai\\_no\\_sigoto-JCO\\_jiko-songai-chosa.pdf](http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-JCO_jiko-songai-chosa.pdf); dazu ausführlich MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 15 f.

104 Zu Schaden und Schadensberechnung siehe in dieser Ausgabe H. KOJIMA, Calculation of Damages and „Lost Profits“ under Japanese Law – A Comparison with German and United States Law (in diesem Heft).

105 Vgl. hierzu § 29 AtG.

106 Demgegenüber sind vom Wortlaut des § 29 Abs. 1 AtG lediglich „Heilungskosten“ umfasst.

- e) Kontamination von Gegenständen (*zaibutsu oson*)
- f) Einkommens- und Gewinnausfälle (*kyûgyô songai*)<sup>107</sup>
- g) „Geschäftsschäden“ (*eigyô songai*)
- h) Seelische Leiden (*seishinteki songai*)

Für jede dieser Kategorien sollten jeweils genauer bestimmte Anspruchsvoraussetzungen gelten.<sup>108</sup> Dabei wird insbesondere festgelegt, welche genauen Kosten und welche Anforderungen an den Beweis der Kausalität des Unfalls für die jeweilige Schadens-kategorie zu stellen sind, so etwa, dass die Evakuierungskosten sowohl Übernachtungs- (*shukuhaku-hi*) als auch Transportkosten (*kôtsû-hi*) umfassen. Auch werden etwa Erheblichkeitschwellen des Schadens (z.B. bei Grundstücken) oder zeitliche Grenzen (z.B. bei ärztlichen Untersuchungskosten) gezogen. Diese Vorgaben der Richtlinien sollen zwar gemäß Art. 18 Abs. 2 S. 2 nur eine Grundrichtung (*hôshin*) bieten und sind für Gerichte nicht bindend, sie hätten dort jedoch Überzeugungskraft als sog. „wertvolles Material“ (*yûyô na shiryô*), wie japanische Rechtsanwälte berichten.<sup>109</sup>

Wie bereits eingangs ausführlicher beschrieben, ist auch im Fall Fukushima durch die Regierung eine „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“ (*shinsa-kai*) gegründet worden.<sup>110</sup> Sie gehört formell der Japan Science and Technology Agency (*Kagaku Gijutsu Shinkô Kikô*, kurz: JST oder STA) an, die wiederum Teil des Wissenschaftsministeriums (MEXT) ist. In ihrem ersten Untersuchungsbericht zu den Nuklearschäden in Fukushima stellte sie nun ebenfalls Leitlinien<sup>111</sup> auf, die in ihren Erwägungsgründen explizit Bezug auf den Bericht zum Fall *Tôkai-mura* nehmen und diesem ähneln, aber aufgrund der Andersartigkeit des Falls in ihren Einzelheiten davon abweichen (Punkt 2 Nr. 2 Leitlinien 2011), namentlich bezüglich Fischerei und Landwirten sowie dem Novum, dass seelische Schäden nun leichter ersatzfähig sein sollen.<sup>112</sup>

107 Im deutschen Atomhaftungsrecht sind Erwerbsausfälle sowohl ersatzfähig als Folge einer strahlungsbedingten Gesundheitsbeeinträchtigung oder Tod, § 28 AtG, als auch wegen „Erschwerung des Fortkommens“, § 30 Abs. 1 AtG.

108 GENSHI-RYOKU SONGAI CHÔSA KENKYÛ-KAI (Fn. 103) 8-14, dazu ausführlich wiederum MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 16 f.

109 KURIFÔDO CHANSU HÔRITSU JIMU-SHO [CLIFFORD CHANCE TOKYO LLP], *Genshi-ryoku songai no baishô ni kansuru hôritsu no gaiyô to songai baishô sekinin*, abrufbar unter: [http://www.cliffordchance.com/publicationviews/publications/2011/04/fukushima\\_potential\\_nuclearliabilitie.html](http://www.cliffordchance.com/publicationviews/publications/2011/04/fukushima_potential_nuclearliabilitie.html).

110 Siehe zu Besetzung und Aufgaben bereits die Informationen in Fn. 15 und oben unter II.6.

111 Leitlinien 2011, siehe den Nachweis in Fn. 16.

112 Schon vor mehr als zwei Jahrzehnten ein Haftungsfall ereignet, bei dem aus einem Atomkraftwerk versehentlich Abwässer ausgetreten waren, die Fische und Schalentiere kontaminierten; einen Kausalzusammenhang zu Umsatzeinbußen verneinte damals das Obergericht Nagoya v. 17. Mai 1989, in: *Hanrei Jihô* 1322 (1989) 99. Und in Fukushima hatte TEPCO schon 1966, vor Baubeginn des Kraftwerks I, Entschädigungen aufgrund eines besonderen Vertrages mit dem örtlichen Fischereiverband an die lokalen Fischer gezahlt. Damals ging es jedoch nur um den Ausgleich von Verlusten im Zusammenhang mit der Errichtung der den Reaktoren vorgelagerten Sperrzone, *Gyôgyô hoshô kyôtei-sho* [Fischereientschädigungsabkommen] v. 23. Dezember 1966; zu Klagen gegen die Reaktoren in Fukushima RAMSEYER



Die Leitlinien, die sich teils wie ein Gesetz, teils wie ein Kommentar und bisweilen wie eine Gesetzesbegründung lesen, enthalten zunächst eine Einleitung (Punkt 1) und allgemeine Erwägungsgründe (Punkt 2). In Punkt 3 wird dann vorerst ihr örtlicher Anwendungsbereich (*taishô ku'iki*) festgelegt: Er betrifft das Evakuierungsgebiet (*hinan ku'iki*) in der 20 km-Zone um Fukushima I und der 8km-Zone um Fukushima 2. Zudem umfasst er das Gebiet der Ausgangssperre (*okunai taihi ku'iki*) im 30 km-Kreis außerhalb der Evakuierungszone sowie u.a. die weiteren planmäßig zu evakuierenden Gemeinden, in denen eine Strahlung von 20 Millisievert (mSv) überschritten wurde (*keikakuteki hinan ku'iki*). Die Anspruchsinhaber (*taishô-sha*) in all diesen Gebieten (*hinan-tô ku'iki*) werden danach kategorisiert, ob sie als Anwohner den eben genannten Maßnahmen unterfallen, oder ob sie von der Sperrung der Schifffahrt im Umkreis (*kôkô kiken ku'iki*) bzw. von Produktauslieferungsverboten (*shukka seigen*) betroffen sind (Punkte 4 und 5 Leitlinien 2011). Damit wird nicht eine konkret bewiesene Schädigung durch TEPCO, sondern abstrakt die Betroffenheit durch Maßnahmen der Regierung zum Ausgangspunkt ihrer Anwendbarkeit. Unter jedem der Punkte 3 bis 5 werden dann die jeweiligen Schadenskategorien aufgelistet. TEPCO-Angestellte werden nicht erwähnt.

Die Kausalitäts- und Beweisprobleme für die Opfer, die die Leitlinien teilweise beseitigen sollen, können an dieser Stelle nicht im Einzelnen dargelegt werden, denn sie sind schon für sich genommen ein Bände füllendes Rechtsgebiet.<sup>113</sup> Für den Fall Fukushima befürchtet Rechtsanwalt *Mikio Tanaka* beispielsweise: „Eine geringe Strahlenbelastung kann Krebs verursachen, doch bis zum Ausbruch der Krankheit können Jahre vergehen. Außerdem kann die Ursache (ob Strahlenbelastung oder sonstige Ursache) nicht eindeutig festgestellt werden. Für die Opfer wird es schwierig sein, den Kausalzusammenhang zu beweisen.“<sup>114</sup> Bei Spätschäden stellen sich für die Betroffenen klassischerweise eine Vielzahl von Beweisproblemen, die sich sowohl aus der Natur der Sache, als auch aus dem allgemeinen Prozessrecht ergeben.<sup>115</sup> Relativ leicht dürfte noch der Nachweis fallen, *welches* Ereignis zur Rechtsgutsverletzung geführt hat,<sup>116</sup> da mit *Fukushima Dai-ichi* nur ein AKW in Frage kommt und durch die kanalisierte, verschuldensunabhängige Haftung die konkreten Schädigungsumstände an Bedeutung verlieren. Schwerer sind im Allgemeinen die – unter Umständen erst Jahre später auftretenden –

---

(Fn. 4) 8-10; zu posttraumatischen seelischen Schäden im Fall Tōkai-mura vgl. z.B. das Distriktgericht Mito v. 27. Februar 2008, in: Hanrei Taimuzu 1285 (2008) 201; Hanrei Taimuzu 1298 (2009) 28; Fn. 46.

113 Dazu statt vieler D. SCHÜSSLER-LANGENHEINE, Beweislast erleichterungen im japanischen Schadensersatzprozeß. Antworten auf Herausforderungen des zivilen Haftungsrechts der Gegenwart (Göttingen 2004) 106 ff., 162 ff.; und Y. SAWAI, *Fuhô kô'i ni okeru inga kankei* [Der Kausalitätszusammenhang im Deliktsrecht], in: Hoshino (Hrsg.), *Minpô Kôza VI* [Kurs im Zivilrecht VI] 259-321; zusammenfassend T. ICHINOSE, Umweltrecht, in: Baum/Bälz (Hrsg.), Handbuch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht (Köln 2011) 1496 f.

114 TANAKA (Fn. 17) 40.

115 Für eine allgemeine Problemübersicht F. EINBECK, Kausalität im Atomrecht (Düsseldorf 1969) 2 ff.; zur gleichen Problematik im deutschen Recht DÄUBLER (Fn. 49) 21 ff.

116 Dazu ausführlicher EINBECK (Fn. 115) 21-65.

Gesundheitsbeeinträchtigungen zu beweisen, also, dass *überhaupt* durch Strahlung oder Kontamination eine pathologische Veränderung des Körpergewebes stattgefunden hat, und diese Veränderung nicht auf andere medizinische Gründe zurückzuführen ist.<sup>117</sup> Der Oberste Gerichtshof hat in einer schon länger zurückliegenden Entscheidung, in der es um den Zusammenhang zwischen einer Verstrahlung eines Arbeiters im AKW *Tsuruga* und einer Hautentzündung ging, einen Kausalzusammenhang verneint.<sup>118</sup>

Mindestens genauso relevant dürfte der Beweis von Gewinneinbußen, insbesondere durch bloße Gerüchte, sein.<sup>119</sup> Schon im Fall *Tōkai-mura* hatten diese unter der Bevölkerung zu einer deutlichen Verschlimmerung der Situation, mentalen Schäden und tatsächlichen Umsatzeinbußen geführt.<sup>120</sup> Durch Gerüchte verursachte Überreaktionen der Verbraucher, die treffend auch als „psychologische Kontaminierung“<sup>121</sup> bezeichnet wurden, haben dort sogar die Mehrheit der verlangten Kosten ausgemacht.<sup>122</sup> Trotz Aufklärungskampagnen der Regierung ist der Anteil des Rufschadens (*fuhyō higai*) nun auch bei den Landwirten in *Tōhoku* höher als der durch Verkaufs- oder Anbauverbote.<sup>123</sup> Einen vergleichbaren Fall, indem bestimmte Produkte beim Zwischenfall in *Tōkai-mura* tatsächlich nicht verstrahlt worden waren, aufgrund von Gerüchten in Presseberichten aber durch Zurückhaltung der Käufer Absatzeinbußen erlitten, entschied das Distriktgericht Tokyo im Jahr 2006.<sup>124</sup> Nur ein halbes Jahr vorher war jedoch in einer anderen Entscheidung ein Kausalzusammenhang zwischen demselben Atomzwischenfall und dem angeblich gesunkenen Wert nahegelegener, zu verkaufender Grundstücke verneint worden.<sup>125</sup> Problematisch in der Zurechenbarkeit sind auch Gewinnausfälle, die japanischen Unternehmen dadurch entstehen, dass im Ausland Einfuhrverbote für ganze Warengruppen aus Japan verhängt werden, ohne dass es hierfür auf eine Verstrahlung des konkreten Produkts ankommt.<sup>126</sup> Diese Problematik betrifft also

---

117 DERS., 5-19.

118 Oberster Gerichtshof v. 17. Dezember 1991, in: *Rōdō Hanrei* 600 (1992) 6; vgl. auch Distriktgericht Osaka v. 30. März 1981, in: *Hanrei Taimuzu* 440 (1981) 62.

119 Vgl. dazu schon Obergericht Nagoya (Fn. 112); und Distriktgericht Tokyo v. 19. April 2006, in: *Hanrei Taimuzu* 1263 (2006) 41.

120 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 14.

121 M. JANSSEN, Partnerschaft zur Bewältigung der Krise, in: *Japanmarkt* 4 (2011) 20.

122 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 17.

123 P. GUDORF, Lebensmittelsicherheit nach Fukushima, in: *Japanmarkt* 4 (2011) 25.

124 Das Distriktgericht Tokyo bejahte den Kausalzusammenhang einem Fall, indem ein Händler für landesweite Umsatzeinbußen beim Verkauf von *nattō* (fermentierte Sojabohnen) Ersatz verlangt hatte, gewährte aber einen Teil des geforderten Betrages, Distriktgericht Tokyo v. 27. Februar 2006, in *Hanrei Taimuzu* 1207 (2006) 116; 1219 (2006) 19.

125 Obergericht Tokyo v. 21. September 2005, in: *Hanrei Taimuzu* 1207 (2005) 251.

126 So hatte die chinesische Regierung zwischenzeitlich ein Importverbot für Lebensmittel aus elf japanischen Präfekturen verhängt, Russland gar für sämtliche Meeresfrüchte aus Japan. Ägypten wiederum hat neben Lebensmitteln und Fisch auch die Einfuhr von Baumaterial, Stahlschrott, gebrauchten Autoteilen und Metallen aus Japan generell beschränkt, vgl. H. SIETZ, Strahlende Pötte nicht in Sicht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Mai 011, T6 und GUDORF (Fn. 123) 24.

solche Produkte, die zwar aus nicht betroffenen Regionen stammen und auch nachweislich nicht kontaminiert sind, nun aber internationalen Importverboten unterliegen, und damit nicht mehr verkauft werden können.

Die Richtlinien, die am 1. Juni 2011 (Redaktionsschluss des Beitrags) durch einen weiteren Bericht erweitert worden sind, sollen nun u.a. den Beweis psychischer Schäden und Rufschäden vereinfachen bzw. durch pauschalisierte Beträge obsolet machen.

##### 5. Konkurrenzverhältnis zu weiteren zivilrechtlichen Ansprüchen

Zum Teil ist das Verhältnis des Atomhaftungsrechts zu anderen Ansprüchen ausdrücklich geregelt, dies gilt zunächst für Teile des Zivilrechts. Denn als Spezialgesetz verdrängt<sup>127</sup> es die allgemeine deliktische Verschuldenshaftung aus den Artt. 709 ff. Zivilgesetz (ZG) und die sich aus Art. 717 Abs. I ZG ergebende Gefährdungshaftung des Eigentümers eines Bauwerkes. Auch dem Produkthaftungsgesetz<sup>128</sup> gehen seine Regeln vor (Art. 4 Abs. 3). Für die Verjährung bleibt aber, wie bereits oben ausgeführt, das Zivilgesetz anwendbar. Im Übrigen sind die Konkurrenzen des Atomhaftungsrechts zu anderen Anspruchsgrundlagen ein wenig behandeltes Problem, das daher näher beleuchtet werden soll:

###### a) Besitzschutz und eigentumsrechtliche Abwehransprüche

Bereits das Verhältnis zum Besitz- und Eigentumsschutz wirft Fragen auf: Dieser könnte jedoch von Bedeutung sein, da das Atomschadensersatzgesetz genauso wie das Deliktsrecht in Japan grundsätzlich keine Naturalrestitution, sondern nur Geldersatz<sup>129</sup> gewährt, während dinglicher Rechtsschutz potenziell Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche ermöglicht. Insbesondere die (kostspielige) Dekontamination verseuchter Böden könnte für den Anspruchsteller aus verschiedenen Gründen attraktiver sein, als sich auf einen bloß finanziellen Ersatz (unter Aufgabe des Eigentums) verweisen zu lassen.

Nach Ansicht japanischer Rechtswissenschaftler bleiben derartige Ansprüche auch bei atomaren Kontaminierungen grundsätzlich anwendbar,<sup>130</sup> da das Atomschadensersatzgesetz lediglich *lex specialis* zum Deliktsrecht ist. Die Tücke steckt jedoch im Detail:

---

127 Dahingehend SHIGERU (Fn. 3) 7; weniger klar HOSHINO (Fn. 30) 127, wo es heißt, dass die atomrechtliche Haftung „nach den Grundsätzen der unerlaubten Handlung“ erfolgt. Das Wissenschaftsministerium nennt in seinen Informationsmaterialien jedoch ausdrücklich, dass bei Regelungslücken das allgemeine Deliktsrecht anwendbar bleibe, MEXT, *Genshi-ryoku songai baishô seido ni kansuru shitsumon* [Fragen betreffend das System der Entschädigung für Nuklearschäden], unter: [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/anzenkakuho/faq/1261362.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/faq/1261362.htm). Eine freie Anspruchskonkurrenz des allgemeinen Deliktsrechts zu Art. 3 Abs. 1 AtomschadensersatzG wird in ständiger Rechtsprechung klar verneint, zuletzt im Fall *Tôkai-mura* Distriktgericht Mito v. 27. Februar 2008 (Fn. 112), ebenso z.B. Obergericht Tokyo v. 21. September 2005, in: *Hanrei Jihô* 1914 (2005) 95.

128 *Seizô-butsu sekinin-hô*, Gesetz Nr. 85/1994 in derselben Fassung.

129 Vgl. Artt. 722 und 417 ZG; MARUTSCHKE (Fn. 36) 169.

130 Zu Grenzen der *prozessualen* Anspruchshäufung im japanischen Recht S. KAKIUCHI, Erkenntnisverfahren, Vollstreckung, einstweiliger Rechtsschutz, in: Baum/Bälz (Hrsg.), Hand-

Gemäß Art. 197 in Verbindung mit Art. 198 Alt. 1 ZG kann der Besitzer einer Sache, falls er im Besitz (*sen'yû-ken*) gestört wird, vom Störer im Wege der Besitzerhaltungsklage die Unterlassung der Störung verlangen. Dies gilt auch für den sog. Quasi-Besitz (*jun-sen'yû-ken*) gemäß Art. 205 ZG, d.h. „die Ausübung von Vermögensrechten für sich selbst“, also immaterielle Vermögensrechte, namentlich Hypotheken- und Fischereirechte<sup>131</sup>. Es gilt eine Klagefrist von einem Jahr ab Beendigung der Störung, Art. 201 Abs. 1 S. 1 ZG.

Bezüglich des Schutzes des Eigentums (Art. 206 ZG) ist zwar das Nachbarrecht (*sôrin-ken*) separat in Artt. 209-237 kodifiziert, Abwehransprüche sind darin aber nicht aufgenommen worden. Ihre Existenz wird zwar weitgehend *a maiore ad minus* als selbstverständlich vorausgesetzt, für Fragen der Immissionen und Emissionen aber auf das Deliktsrecht verwiesen,<sup>132</sup> das im vorliegenden Fall jedoch gesperrt wäre.

Ohnehin ist die Rechtsgrundlage solcher Unterlassungsansprüche schon in der Lehre umstritten; die Rechtsprechung hat sie bei Strahlungsemissionen von Kernkraftwerken bislang immer abgelehnt.<sup>133</sup> Das einzige bejahende Urteil gegen das AKW *Shiga II* aus dem Jahr 2006<sup>134</sup> ist in der Berufungsinstanz wieder aufgehoben worden. Zusammengefasst gesagt bestehen für nachbarrechtliche Ansprüche keine guten Erfolgsaussichten, weil sie kaum vor Gericht gelangen und die Gewährung von Unterlassungsansprüchen (*sashitome seikyû-ken*) in Japan allgemein ausgesprochen selten ist.<sup>135</sup>

---

buch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht (Köln 2011) 1340 f.

131 MARUTSCHKE (Fn. 36) 128.

132 Ebd., 129. Die Rechtsprechung zum deliktischen Schutz gegen Strahlung aus *normalem* AKW-Betrieb, bei der folglich die Sperrwirkung des Atomschadensersatzes nicht greift, entwickelt sich dahingehend, dass Ansprüche neben dem Eigentumsrecht vor allem auf eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts (*jinkaku-ken shingai*) aus Art. 13 JV gestützt werden. Demgegenüber sei das Grundrecht auf eine gesunde Umwelt (*kankyô-ken*), das aus dem ebenfalls dort verankerten Recht auf Streben nach Glück (*kôfuku tsuikyû-ken*) und dem Recht auf menschenwürdiges Dasein (*seizon-ken*) in Art. 25 JV abgeleitet wird, zu unpräzise, ICHINOSE (Fn. 113) 1493, 1499 f.

133 Ebd., 1499.

134 In diesem Kraftwerk hatte sich 1999 eine unkontrollierte Kettenreaktion ereignet, die den Behörden bis 2007 verschwiegen worden war. Danach hatten Anwohner wegen Sicherheitsbedenken bei Erdbeben zunächst erfolgreich auf eine Einstellung des Betriebs geklagt, Distriktgericht Kanazawa v. 24. März 2006; dies wurde jedoch schon aufgehoben durch das Obergericht Nagoya (Abteilung Kanazawa) v. 18. März 2009, in: Hanrei Taimuzu 1307 (2009) 187, wo sowohl verfassungsrechtliche als auch zivilrechtliche Ansprüche behandelt werden; vgl. zu diesen Klagen auch RAMSEYER (Fn. 4) 10.

135 Seltene Ausnahmen hiervon waren die erstinstanzliche Entscheidung im Luftverschmutzungsprozess von *Amagasaki*, Distriktgericht Kobe v. 31.1.2000, in: Hanrei Jihô 1726 (2000) 20 (in der Berufungsinstanz wurde ein Vergleich erzielt) und zum Verbot des nächtlichen Betriebes einer Karaokeanlage Distriktgericht Sapporo v. 10.5.1991, in: Hanrei Jihô 1403 (1991) 94.

*b) Arbeits- und Sozialversicherungsrecht*

Klarer ist die Rechtslage für das Kraftwerkspersonal: Insgesamt viele Hundert Beschäftigte waren oder sind seit dem Unfall auf dem Gelände von Fukushima I tätig. Hiervon haben je nach Quelle mindestens 37 oder 46 Arbeiter strahlungsbedingte Verletzungen erlitten, einer verstarb an Erschöpfung, mindestens zwei wurden mit Strahlenverbrennungen ins Krankenhaus eingeliefert. Berichten von Ärzten zufolge sind die Beschäftigten teils „lebensgefährlich überanstrengt“ oder leiden unter Depressionen.

Wie bereits erwähnt, richten sich die Ansprüche der bei TEPCO beschäftigten Arbeitnehmer nicht nach dem Atomrecht. Einschlägig ist stattdessen teils das sog. Arbeitsschutz- und Hygienegesetz (AHG)<sup>136</sup>, vor allem aber das Arbeitsstandardgesetz (ASG)<sup>137</sup> und – kraft Verweisung in Art. 4 Abs. 1 der erst 2010 in Kraft getretenen Zusatzvorschriften des AtomschadensersatzG – das Arbeitnehmerunfallversicherungsgesetz (AUG)<sup>138</sup>. Gleiches gilt für die Ansprüche von Angehörigen verstorbener Mitarbeiter. Die beiden ersten Gesetze regeln die Beziehungen zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern (auch wenn das ASG zum öffentlichen Recht zählt), letzteres diejenigen zwischen Beschäftigten und Staat.<sup>139</sup>

Nach dem AUG entschädigt der Staat Arbeitnehmer bei Unfällen begrenzt, abhängig vom Alter und davon, wie lang jeweils vorher in die Arbeitsunfallversicherung einbezahlt worden ist.<sup>140</sup> Den Rest der Summe hat der Arbeitgeber im Rahmen der deliktischen oder arbeitsvertraglichen Haftung (Artt. 415 oder 709 ZG)<sup>141</sup> zu tragen. Diese etwas komplizierte Lastenverteilung zwischen Staat und Betreiber wird in Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Zusatzvorschriften des AtomschadensersatzG geregelt. Artt. 75-88 ASG legen die Rechte von Arbeitnehmern bei Arbeitsunfällen fest. Dass sich die Ansprüche der Arbeitnehmer nicht nach dem Atomrecht richten, ist u.a. Ausdruck des gesetzgeberischen Willens, die Deckungsvorsorge möglichst für die Drittgeschädigten zu bewahren.<sup>142</sup> Es bedeutet jedoch im Ergebnis eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer, da die Unfallversicherung beispielsweise kein Schmerzensgeld zahlt.<sup>143</sup>

---

136 *Rôdô anzen eisei-hô*, Gesetz Nr. 57/1972 i.d.F. des Gesetzes Nr. 50/2006; dazu HIROSE (Fn. 18) 27.

137 *Rôdô kijun-hô*, Gesetz Nr. 49/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 89/2008.

138 *Rôdô-sha saigai hoshô hoken-hô*, Gesetz Nr. 50/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 15/2010.

139 Vgl. S. NISHITANI/H.-P. MARUTSCHKE, Arbeitsrecht, Sozialrecht, Geschäftstätigkeit von Ausländern in Japan, in: Baum/Bälz (Hrsg.), Handbuch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht (Köln u.a. 2011) 411; sowie insgesamt ausführlich K. NISHIMURA, *Shakai hoken-hô* [Sozialversicherungsrecht] (Tokyo 2005) 91 ff., 325 ff.

140 Für ärztliche Behandlungskosten gilt diese Begrenzung jedoch nicht; siehe zum Ganzen MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 20.

141 So HOSHINO (Fn. 35) 41; wenngleich damals die Verteilung noch anders geregelt war.

142 HOSHINO (Fn. 30) 132.

143 Zum Haftungsumfang und den genauen Voraussetzungen der staatlichen Unfallversicherung T.K. FREUDENSTEIN, Haftung für Arbeitsunfälle und deren Versicherung in Japan, in *ZJapanR* 2 (1996) 137 ff.

Ob überhaupt ein Arbeitsunfall wegen überhöhter Strahlenbelastung vorliegt, oder lediglich eine „berufstypisch zu duldende“ Strahlendosis aufgenommen wurde, dürfte sich maßgeblich<sup>144</sup> nach den geltenden Grenzwerten richten, die u.a. in der StrahlenschädenVO<sup>145</sup> niedergelegt sind, die das AHG konkretisiert.<sup>146</sup> Sie waren darin vom Arbeits- und Gesundheitsministerium auf jährlich 100 Millisievert (mSv) für Notfälle festgelegt, sind aber im Zuge der Katastrophe am 15. März für Männer auf 250 mSv angehoben worden.<sup>147</sup> Im Gegensatz zu TEPCO haben deren Tochter- und Partnerunternehmen die neuen Werte jedoch teils zurückgewiesen und intern die bestehenden Werte beibehalten.<sup>148</sup> Nach Angaben der Nuklearen und Industriellen Sicherheitsbehörde ist bislang bei rund 30 Arbeitern die ehemalige Grenze von 100 mSv überschritten worden, die zwei verletzten Arbeiter waren wohl einer Strahlung von mehr als 250 mSv ausgesetzt. Inwieweit das hierdurch statistisch gestiegene Krebsrisiko schon schadensersatzfähig oder aber durch teils erheblich erhöhte Löhne abgegolten ist, ist noch unklar. Die kurzfristig heraufgesetzten Werte werden Ersatzansprüche wohl erschweren, wenn nicht sogar ausschließen. Jedenfalls darf bezweifelt werden, ob damit die Rechtssicherheit erhöht wurde.<sup>149</sup>

Bei Beschäftigten von Drittunternehmen könnte zudem fraglich sein, ob sie sich arbeitsrechtlich an ihre jeweiligen Arbeitgeber halten müssen, oder ob sie gegenüber TEPCO als Dritte anzusehen sind und damit atomhaftungsrechtliche Ansprüche gegen das Unternehmen haben.<sup>150</sup> Nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. der Zusatzvorschriften des AtomschadensersatzG werden lediglich Angestellte des Anlagenbetreibers auf das Arbeitsrecht verwiesen, womit eigentlich der Anwendungsbereich der Atomhaftung

144 MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 17. Falls Richter nicht ausreichend medizinische oder physikalische Sachkenntnisse aufweisen, müssen auf Verlangen von Kläger oder Beklagtem selbstverständlich auch Sachverständige und Gutachter herangezogen werden, vgl. Artt. 131 Abs. 1 Nr. 4, 301 ff. ZPG.

145 Amtsverordnung zur Verhinderung von Schäden durch ionisierende Strahlung (*Denri hōsha-sen shōgai bōshi kisoku*), Verordnung Nr. 41/1972.

146 HIROSE (Fn. 18) 27.

147 Zum Vergleich: In Deutschland liegt der Grenzwert für beruflich strahlenexponierte Personen laut Bundesamt für Strahlenschutz bei nur 20 mSv pro Jahr und 400 mSv im ganzen Leben, die der internationalen Strahlenschutzkommission liegen bei jährlich 500 mSv und 100 mSv pro Einsatz; ein Anstieg des Krebsrisikos soll etwa ab 200 mSv nachweisbar werden.

148 Dies gilt für *Kandenko*, *Tōkyō Eneshisu*, *Kajima* und *Taisei*, bei *Hitachi* gelten intern 200 mSv, ausführlich: TEPCO contractors reject higher radiation dose limit for workers, *Kyōdo News*, 9. April 2011, abrufbar unter: <http://english.kyodonews.jp/news/2011/04/84251.html>.

149 Falls technische Werte nur durch Entscheidungen einer Behörde modifiziert werden, wäre es zumindest in Deutschland angesichts der (auch in Japan geltenden) Gewaltenteilung aber bedenklich, wenn diese nicht gerichtlich überprüfbar wären.

150 In einer frühen Leitentscheidung hatte der OGH noch entschieden, dass für die Sicherheit eines Leiharbeiters, der bei einem Unfall ums Leben gekommen war, beide Unternehmen verantwortlich seien, wenn es ein enges wirtschaftliches Verhältnis zwischen ihnen gibt, vgl. Oberster Gerichtshof v. 1.12.1980, *Minshū* 34, 888.

eröffnet wäre. Die Interessenlage entsendeter Leiharbeiter und „Springer“ (*hi-seiki rôdô-sha*), die sich mehr oder weniger „freiwillig“<sup>151</sup> den Risiken in der havarierten Anlage aussetzen, ist weder mit anderen Katastrophenopfern noch mit den regulär Beschäftigten direkt vergleichbar.<sup>152</sup> Da die gesetzgeberisch intendierte Haftungskonzentration aber wohl im Arbeitsrecht nicht gelten soll,<sup>153</sup> dürfte eine atomrechtliche Haftungslösung auch für Leiharbeiter ausscheiden.

Für Beschäftigte anderer Unternehmen der Region, die durch die Nuklearkrise zwar keine Gesundheitsschäden erlitten haben, aber von Betriebsstilllegungen betroffen sind, richten sich Ansprüche auf Gehaltsfortzahlung nach Art. 26 Arbeitsstandardgesetz.<sup>154</sup> Danach ist der Arbeitgeber nur zu einer Zahlung verpflichtet, wenn die Schließung aus Gründen erfolgte, die er zu vertreten hat, also auch bei größter Sorgfalt nicht vermeiden hätte können, nicht aber bei höherer Gewalt. Zur Konkretisierung hat das Arbeitsministerium nach der Katastrophe eigens eine Richtlinie<sup>155</sup> erlassen, die im Ergebnis aber Fortzahlungsansprüche bei direkter Katastropheneinwirkung ausschließt.<sup>156</sup>

Insoweit Angehörige der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte (*Jiei-tai*) oder der Feuerwehr bei den Einsätzen zur Kühlung der Reaktoren geschädigt worden sind, richten sich ihre Ansprüche gemäß Art. 3 Nr. 1 der AtomschadensersatzDV nach dem Gesetz über die Entschädigung von Arbeitsunfällen von Staatsbediensteten<sup>157</sup>.

---

151 Grundsätzlich muss ein Arbeitnehmer auch gefährliche Arbeiten verrichten, soweit diese arbeitsvertraglich vereinbart bzw. vom Direktionsrecht des Arbeitgebers oder den in Japan üblichen Arbeitsordnungen umfasst sind. Grenzen ergeben sich freilich neben den Arbeitssicherheitsstandards aus dem in Japan wie in Deutschland geltenden, unabdingbaren Grundsatz der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers, der im Einzelfall einen Rückruf vom Arbeitsplatz gebieten und bei Verletzung Schadensersatzpflichten auslösen kann. Die Arbeit darf bei unzumutbaren Gefahren auch verweigert werden. In Japan wird diese Ausnahme jedoch deutlich enger ausgelegt. Eine Entsendung an TEPCO (*shukkô*) ist ohne Einwilligung des Arbeitnehmers gemäß Art. 625 Abs. 1 ZG nicht möglich, etwas anders wäre es bei der „bloßen“ Versetzung (*haichi tenkan*) nach Fukushima., zur Fürsorgepflicht M. SHINADA/K. NISHIMURA, Nebenpflichten und Haftungsfragen aus dem Arbeitsvertrag, in: T. Tomandl (Hrsg.), Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in Japan (Wien 1991) 158 f.; zum Ganzen T. WITTY, Arbeitsrechtliche Konsequenzen nach dem Tohoku-Erdbeben, in: Japanmarkt 4 (2011) 38 f. und NISHITANI/MARUTSCHKE (Fn. 139) 420-425, 432-437.

152 Im japanischen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (*Rôdô-sha haken jigyô no tekisei na un'ei no kakuhô oyobi haken rôdô-sha no shûgyô jôken no seibi-tô ni kansuru hôritsu*, kurz: *Haken-hô*, Gesetz Nr. 88/1985 i.d.F. des Gesetzes Nr. 79/2009) fehlt z.B. der in Deutschland zentrale Grundsatz der Gleichbehandlung mit regulär Beschäftigten, ebd., 437.

153 So die bereits genannten Zusatzvorschriften zum AtomhaftungsG; und HOSHINO (Fn. 35) 41.

154 Dazu ausführlich WITTY (Fn. 151) 38.

155 Richtlinie zur Anwendung geltender Arbeitsrechtlicher Vorschriften, insbesondere des Arbeitsstandardgesetzes vom 28. März 2011.

156 Gleiches gilt für die planmäßigen Stromausfälle (*keikaku teiden*) der Folgezeit, anderes allenfalls, wenn die Betriebsstilllegung durch Zulieferer bedingt ist, WITTY (Fn. 151) 38.

157 *Kokka kômu-in saigai hoshô-hô*, Gesetz Nr. 191/1951 i.d.F. des Gesetzes Nr. 71/2010; sind die Bediensteten regional angestellt, so gilt das gleichnamige Gesetz für die Präfekturen: *Chihô kômu-in saigai hoshô-hô*, Gesetz Nr. 121/1967 i.d.F. des Gesetzes 71/2010.

## 6. Konkurrenz zu weiteren öffentlichrechtlichen Ansprüchen

### a) Bodenschutz-, Landwirtschafts- und Fischereirecht

In bodenschutzrechtlicher Hinsicht gewährt zwar Artikel 8 des Maßnahmengesetzes gegen Bodenkontaminationen (BodenschutzG)<sup>158</sup> einen Ersatzanspruch für die Kosten der Dekontamination von Grundstücken, dort ist indes radioaktives Material explizit ausgeschlossen (Art. 2 Abs. 1).<sup>159</sup>

Gleiches gilt für das Gesetz zur Vermeidung der Verschmutzung von Ackerland<sup>160</sup>, das zwar staatliche Maßnahmen zur Dekontaminierung von Ackerland vorsieht, hierbei aber gemäß Art. 2 Nr. 3 radioaktive Substanzen ausschließt. Die Landwirte wurden indes von der Katastrophe hart getroffen: In der Präfektur ist der Reisanbau kraft besonderer Ermächtigung<sup>161</sup> auf mindestens 10.000 Hektar Feldern verboten worden,<sup>162</sup> zahlreiche landwirtschaftliche Produkte wie Milch und Blattgemüse unterliegen dort und in Nachbarpräfekturen Vertriebsverboten.<sup>163</sup> Aber bereits vor den Anbauverboten hatte Landwirtschaftsminister Kano wiederholt bekräftigt, die Regierung werde Bauern, die aufgrund von Kontamination oder Verstrahlung ihre Felder nicht mehr bestellen können, „in voller Höhe“ entschädigen. Später hieß es, dass sich auch TEPCO an diesen Kosten beteiligen müsse. Die Regierung plante, um schnelle Hilfe zu garantieren, schon ab Mai selbst vorläufige Entschädigungen für Fischer und Bauern in der Region zu zahlen, also noch vor Gründung des Entschädigungsfonds.

Auch an Ansprüche aus dem Gesetz über staatliche Entschädigung bei umweltbedingten Gesundheitsschädigungen<sup>164</sup> ließe sich denken, aber Radioaktivität ist systematisch nicht Gegenstand des Umweltrechts, Art. 13 Umweltgrundlagengesetz<sup>165</sup>.

158 *Dojô osen taisaku-hô*, Gesetz Nr. 53/2002 i.d.F. des Gesetzes 23/2009.

159 Ob sich hieraus ein genereller Wille des Gesetzgebers ableiten lässt, dass der Eigentums- und Besitzschutz in solchen Fällen ausgeschlossen sein soll, ist wahrscheinlich, kann aber hier nicht abschließend beantwortet werden.

160 *Nôyô-chi dojô no osen bôshi-tô ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 139/1970 i.d.F. des Gesetzes Nr. 33/2005.

161 Diese ergibt sich aus den weitreichenden Vorschriften des Speziellen Maßnahmengesetzes für Gegenmaßnahmen bei Nuklearkatastrophen (*Genshi-ryoku saigai taisaku tokubetsu sochi-hô*), Gesetz Nr. 156/1999 i.d.F. des Gesetzes Nr. 128/2006.

162 „Quake-hit farmers need help to get back on their feet“, The Asahi Shinbun, 8. Mai 2011, abrufbar unter: [www.asahi.com/english/TKY201105090162.html](http://www.asahi.com/english/TKY201105090162.html).

163 Dabei unterlagen jeweils bestimmte Produkte Auflagen in wiederum einzeln bestimmten Gebieten; und dies auch teils nur befristet, eine genauere Aufstellung der Vorschriften findet sich bei EMBASSY OF JAPAN IN GERMANY, Japan's Challenges Towards Recovery (Berlin 2011) 26 f.; unterdessen sind außer für Spinat und *shîtake* einige Verbote wieder aufgehoben worden. Zur Höhe der Ersatzforderungen der Landwirte und Fischer RAMSEYER (Fn. 4) 17.

164 *Kôgai kenkô higai no hoshô-tô ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 111/1973 i.d.F. des Gesetzes Nr. 13/2008.

165 *Kankyô kihon-hô*, Gesetz Nr. 91/1993, i.d.F. des Gesetzes Nr. 83/2008; so auch ICHINOSE, (Fn. 113) 1493; das Gesetz gilt nur für sonstige Luft- und Wasserverschmutzungen, 1503.



Für die Fischer der Präfektur Fukushima<sup>166</sup> wären noch etwaige Ansprüche aus dem Fischereigesetz (FischereiG)<sup>167</sup> zu prüfen. Denn es ist eine unbekannte Menge hochradioaktiven Wassers ausgetreten und bekanntlich rund 10.000 Tonnen an „leicht verstrahltem“ Wasser ins Meer gepumpt worden, was dazu führte, dass die Fischerei lokal teils eingestellt worden ist.<sup>168</sup> Die derartige Beseitigung nuklearer Abfallstoffe<sup>169</sup> ist zwar grundsätzlich nicht erlaubt,<sup>170</sup> TEPCO war aber am 5. April eine Sondergenehmigung der Regierung erteilt worden. Artikel 39 Abs. 1 FischereiG bestimmt:

„Der Präfekturgouverneur kann die Ausübung eines Fischereirechtes ändern, zurücknehmen oder aussetzen, wenn er dies für die Fangregulierung, die Fahrt, das Festmachen und die Ankerung von Schiffen, (...) oder wegen eines sonstigen öffentlichen Interesses für erforderlich hält.“

Und in diesem Fall gilt dann gemäß Art. 39 Abs. 6 desselben Gesetzes:

„Die Präfekturregierung ist verpflichtet, den Inhaber eines Fischereirechts für die aus dessen Änderung, Aussetzung oder Rücknahme gemäß Abs. 1 entstehenden Verluste zu entschädigen.“

Ersatz würde dann in derjenigen Höhe gewährt, in der Gewinne hypothetisch erzielt worden wären (Art. 39 Abs. 7 FischereiG). Allerdings sind soweit ersichtlich zunächst weder flächendeckend Verkaufsverbote erteilt,<sup>171</sup> noch Fischereirechte eingeschränkt worden, vielmehr seien sie „freiwillig zurückgegeben“ worden.<sup>172</sup> Die Fischerei in Fukushima habe demgemäß nur einem „freiwilligen Verbot“<sup>173</sup> unterlegen, in *Ibaraki-ken* habe dies nur für den Fang der belasteten Sandaale gegolten.<sup>174</sup>

Danach dürften im Umwelt- und Fischereirecht keine Ansprüche einschlägig sein.<sup>175</sup>

166 Diese erwirtschafteten vor der 159 km langen Küste der Präfektur nach offiziellen Angaben einen Großteil des Fischfangs Japans, vgl. [http://www.pref.fukushima.jp/list\\_e/agri\\_le.html](http://www.pref.fukushima.jp/list_e/agri_le.html).

167 *Gyôgyô-hô*, Gesetz Nr. 267/1949 i.d.F. des Gesetzes Nr. 77/2007.

168 “Gov’t, Tokyo Electric gauge nuclear crisis’ impact on seawater”, *Kyodo News*, 23. März 2011, abrufbar unter: <http://english.kyodonews.jp/news/2011/03/80279.html>.

169 Abfallstoffe sind nicht zu verwechseln mit gebrauchten Kernbrennstoffen; vgl. auch N. PELZER, Rechtsprobleme der Beseitigung radioaktiver Abfälle in das Meer. Eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Untersuchung (Göttingen 1970), dort insbesondere 155.

170 Es gilt gemäß Art. 4-2 Abs. 1 des Gesetzes betreffend der Vorbeugung von Strahlenschäden durch Radioisotope (*Hôsha-sei dô’i genso-tô ni yoru hôsha-sen shôgai no bôshi ni kan suru hôritsu*, Gesetz Nr. 167/1957 i.d.F. des Gesetzes Nr. 30/2010): „Personen, die eine gewerbliche Beseitigung von (...) durch Radioisotope kontaminierten Substanzen beabsichtigen, bedürfen in den durch Kabinettsverordnung festgelegten Fällen einer Erlaubnis durch den Minister für Kultur und Wissenschaft.“ Sind die in Art. 5 ff., 34 dieses Gesetzes geregelten sachlichen und persönlichen Voraussetzungen jedoch erfüllt, so besteht nach dem Wortlaut des Gesetzes wohl Anspruch auf die Erlaubnis, vgl. GROTE (Fn. 18) 37.

171 GUDORF (Fn. 123) 24 f.

172 Rücknahmen behielt sich die NISA dabei aber vor, *KYODO NEWS*, 23. März 2011 (Fn. 143).

173 „Excessive radioactive cesium found in fish sampled off Fukushima“, *Kyodo News*, 10. April 2011, abrufbar unter: <http://english.kyodonews.jp/news/2011/04/84289.html>.

174 EMBASSY OF JAPAN (Fn. 163) 29; die Regeln variierten aber je nach Ort, Zeit und Fangfisch.

175 Zu Schadensersatzzahlungen bei Atomkraftwerken im Fischereibereich allgemein Y. HAMA-

b) *Staatshaftungsrecht*

Eine spannende Frage betrifft die Haftung des Staates. Hierfür kommen mindestens vier Anknüpfungspunkte in Bezug auf Unterlassungen der Planungs- (1 und 2) und Aufsichtsbehörden<sup>176</sup> (3 und 4) in Betracht. Als Anspruchsgegner ist dafür weniger die dem Kabinettsbüro (*Naikaku-fu*) zugeordnete Atomenergiekommission (*Denshi-ryoku I'in-kai*, AEC) relevant, vielmehr aber die dem METI untergeordnete Nukleare und Industrielle Sicherheitsbehörde (*Genshi-ryoku Anzen Hô'an-in*, NISA) und die Japan Nuclear Energy Safety Organization (*Denshi-ryoku Kiban Kikô*, JNES)<sup>177</sup>:

(1.) Es fragt sich zunächst, warum die atomrechtliche Erlaubnis (*kyoka*)<sup>178</sup> keinerlei Auflagen zum Schutz der Reaktoren und Stromaggregate vor Flutwellen vorsah, obwohl bekannt war, dass der Ort tektonisch gefährdet und bereits im Jahr 869 (*869-nen sanriku jishin*) ein ähnlicher historisch belegter Tsunami aufgetreten war. Erst drei Monate vor der Katastrophe sind dahingehend Anordnungen ergangen, die jedoch noch nicht umgesetzt waren.<sup>179</sup>

(2.) Zudem fragt sich, warum Kühlanlagen und Stromversorgung nicht für stärkere Erdbeben ausgelegt waren, obwohl die Küstenlinie (*Sanriku Kaigan*) eine gut dokumentierte Erdbebengeschichte hat, die zuletzt etwa 1933 zehntausende Tote gefordert hatte.

(3.) Eine weitere offene Frage ist, warum die Behörden diesbezüglich selbst dann keine Nachrüstungen verfügt haben,<sup>180</sup> als der Regierung spätestens 2009 konkrete seismologische Warnungen vorlagen, wozu es am 26. Mai 2010 sogar eine parlamentarische Anfrage gegeben hatte. (Schon 2007 hatte im TEPCO-AKW *Kashiwazaki Kariwa* ein Erdbeben der Stärke 6,6 Leckagen verursacht, so dass es für 21 Monate abgeschaltet werden musste.)

---

MOTO, *Saishin hayawakari gyôgyô-hô zen-kaisetsu* [Aktuelles Handbuch und Gesamtkommentar zum Fischereigesetz] (Tokyo 1997) 107-120.

176 Vgl. dazu allgemein Y. NITTA, Die technische Überwachung bei Kernkraftwerken in Japan, in: Lukes/Kanazawa (Hrsg.), Zweites Japanisch-Deutsches Atomrechts-Symposium (Köln u.a. 1984) 123-132; ebenso DERS., Qualitätssicherung bei Kernkraftwerken in Japan, ebenda, 157-159.

177 Damit liegt die oberste Verantwortung beim Wirtschaftsministerium, das Wissenschaftsministerium ist demgegenüber nur für Forschungsreaktoren usw. zuständig; zu den Aufsichtsorganen und ihren genaueren Zuständigkeiten NIIMURA (Fn. 4).

178 Die anlagensicherheitlichen Regeln zu Errichtung und Betrieb eines AKWs richten sich insbesondere nach dem vierten Kapitel des Atomanlagengesetzes (*Kaku genryô busshitsu, kaku nenryô busshitsu oyobi genshi-ro no kisei ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 166/1957) und Art. 47 ff. des Elektrizitätsgewerbegesetzes (*Denki jigyô-hô*, Gesetz Nr. 170/1964) sowie deren Konkretisierungen; Art. 24 Abs. 1 S. 1 des ersteren regelt die Sicherheitsunbedenklichkeit. Vgl. zum Genehmigungsverfahren auch die Nachweise bei RAMSEYER (Fn. 4) 6 f.

179 NIIMURA (Fn. 4).

180 Allgemein läuft die Atomaufsicht in Japan dahingehend ab, dass nach einer einmaligen (*ex ante*) Überprüfung der Erfüllung gesetzlicher Voraussetzungen die Kontrollaufgaben tendenziell dem Betreiber überlassen werden, der sie sodann relativ autonom wahrnehme. Damit sei die Aufsicht eher streng beim Bau und eher lax beim Betrieb, NIIMURA (Fn. 4).

(4.) Es stellt sich schließlich auch die Frage, warum man noch im Februar 2011 einer zehnjährigen Laufzeitverlängerung des fast 40 Jahre alten Reaktors 1 zugestimmt hat, der ursprünglich hätte stillgelegt werden sollen, obwohl sich im AKW allein seit 2002 mindestens sechs (verschwiegene) Notabschaltungen und ein weiterer Störfall ereignet sowie nachweislich seit Jahren erhebliche Mängel bei Inspektion und Wartung, u.a. der Kühlpumpen und Dieselgeneratoren, vertuscht worden waren.

Diese Thesen, die nahelegen, dass staatliche Versäumnisse den Unfall mit verursacht haben, können hier in faktischer Hinsicht nicht aufgearbeitet werden. Allein durch die Tatsache, dass sich TEPCO-Vorstandschef *Shimizu* bei den Betroffenen wiederholt für die Nuklearkatastrophe entschuldigt, gegenüber den Aktionären die Verantwortung übernommen hat und zurücktrat, sind die Aufsichtsbehörden jedenfalls nicht entlastet. Ihnen ist schon in der Vergangenheit von der Wissenschaft vorgeworfen worden, die Energiesicherheit (und den Export von Nukleartechnik) der Reaktorsicherheit voranzustellen.<sup>181</sup> So hat Premierminister *Kan* eingeräumt, neben TEPCO trage auch die Regierung eine sehr große (*kiwamete ôkii*) Verantwortung für den Unfall.<sup>182</sup> Neben den Fakten sind zudem die rechtlichen Aussichten von Staatshaftungsklagen ungeklärt: Einige japanische Rechtswissenschaftler sehen hierfür Chancen, andere schließen sie aus.<sup>183</sup>

Als sicher dürfte gelten, dass sich derartige Schadensersatzansprüche nach Art. 1 Abs. 1 Staatshaftungsgesetz (StaatshaftungsG)<sup>184</sup>, das die in Art. 17 JV verankerte Garantie für staatliche Unrechtshaftung ausfüllt, richten würden.<sup>185</sup> Dort heißt es:

„Wenn ein mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betrauter öffentlicher Bediensteter des Staates oder einer öffentlichen Körperschaft in Ausübung seines Amtes vorsätzlich oder fahrlässig einem Dritten rechtswidrig einen Schaden zufügt, trifft den Staat oder die öffentliche Körperschaft die Pflicht, hierfür Schadensersatz zu leisten.“

181 Vgl. WATABE (Fn. 7) 211.

182 „*Kuni no sekinin, tôden to narabi kiwamete ôkii... shushô ga chinsha*“ [Verantwortung des Staates neben TEPCO sehr groß... Premierminister entschuldigt sich], *Yomiuri Shinbun*, 11. Mai 2011, abrufbar: <http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110511-OYT1T00892.htm>.

183 Die Diskussion hierüber beginne freilich gerade erst, Fachaufsätze zur Staatshaftung im Fall Fukushima seien, soweit ersichtlich, jedenfalls noch nicht erschienen.

184 *Kokka baishô-hô*, Gesetz Nr. 125/1947, die hier zitierte dt. Übers. findet sich bei B. ELBEN, Staatshaftung in Japan – Eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung von *gyôsei shidô* (Frankfurt am Main 2001, Stand 2001) 257 ff.

185 Ganz h.M., nach einer Mindermeinung der Lehre kann Art. 17 JV Anspruchsgrundlage sein, vgl. B. ELBEN, Grundzüge des japanischen Staatshaftungsrechts, in: *ZJapanR* 9 (2000) 97. Die Theorie, die einen Haftungsanspruch direkt auf die Eigentumsgarantie in Art. 29 JV stützen möchte, ist ebenfalls nicht allgemein anerkannt. Eine zweite Anspruchsgrundlage aus Art. 2 Abs. 1 gilt für Schäden durch die Errichtung oder Verwaltung öffentlicher Einrichtungen und ist damit schon deswegen nicht einschlägig, weil das Kernkraftwerk von TEPCO, einer Körperschaft des Privatrechts, errichtet und betrieben worden ist.

Im Fall Fukushima dürfte zunächst auch kein Zweifel daran bestehen, dass die Angestellten der zuständigen Aufsichtsbehörden „öffentliche Bedienstete im funktionellen Sinne“ sind und jedenfalls nach der herrschenden Meinung „öffentliche Gewalt“ ausgeübt haben. Denn letzteres Tatbestandsmerkmal wird mittlerweile auch von der Rechtsprechung so weit ausgelegt, dass sogar informelles Verwaltungshandeln (*gyôsei shidô*) von Art. 1 StaatshaftungsG umfasst ist.<sup>186</sup> Die Untätigkeit der Behörden könnte auch ein haftungsrelevantes Verhalten darstellen, da nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassen anerkannter Anknüpfungspunkt der Haftung ist: namentlich bei der Gefahrenabwehrhaftung wegen Versäumnis durch Nichtausüben einer Regelungsbefugnis (*kisei kengen no fu-kôshi*).<sup>187</sup> Auch für das Vorliegen von Verschulden dürften angesichts der sich abzeichnenden Versäumnisse der Atomaufsicht gute Aussichten bestehen: Fahrlässigkeit liegt nämlich dann vor, wenn „der öffentliche Bedienstete den Eintritt des Verletzungserfolgs hätte vorhersehen können und die Möglichkeit gehabt hätte, diesen abzuwenden“<sup>188</sup>, was im Fall von Fukushima wohl zu bejahen wäre.

Fraglich dürfte jedoch sein, ob das staatliche Unterlassen „rechtswidrig“ war, da die genauen Anforderungen dieses Tatbestandsmerkmals unklar und umstritten<sup>189</sup> sind: Sie hängen auch davon ab, welches konkrete staatliche Handeln zum Anknüpfungspunkt gemacht wird, also etwa ein Gerichtsurteil (gegen einen Baustopp), eine Behördenentscheidung (zum Weiterbetrieb), oder ein Unterlassen des Gesetzgebers (bzgl. höherer Anforderungen bei der Reaktorsicherheit).

Im Bezug auf unterlassenes Verwaltungshandeln hat es in der Vergangenheit eine ganze Reihe schwerer Umweltverschmutzungs-, Arzneimittel- und Lebensmittelskandale gegeben, bei denen in Massenprozessen neben den Industrieunternehmen der Staat zu hohen Entschädigungssummen verurteilt worden ist. Dabei hat der OGH in einem Fall der sog. Minamata-Krankheit entschieden, dass die Nichtausübung einer Regelungsbefugnis rechtswidrig sei, „wenn dafür unter Berücksichtigung der Art der Befugnis, des Zwecks des zugrundeliegenden Gesetzes und der konkreten Umstände kein vernünftiger Grund vorlag“.<sup>190</sup> Für die Haftung der Legislative, die in Fukushima ebenfalls Relevanz

186 Die engste Interpretationen beschränkt „öffentliche Gewalt“ auf den „hoheitlich-obrigkeitlichen Bereich“; die weiteste Theorie schließt sogar privatwirtschaftliches Handeln des Staates ein, zum Ganzen ELBEN (Fn. 185) 99 f.; DIES. (Fn. 184) 70-73.

187 Dazu A. NISHINO, *Kisei kengen no fu-kôshi* [Die Nichtausübung von Regelungsbefugnissen], in: *Jurisuto* 993 (1992) 111.

188 Oberster Gerichtshof v. 20.10.1983, in: *Hanrei Jihô* 1102 (1984) 50; dabei wird das Verschulden objektiv beurteilt und oft mit dem Kriterium der Rechtswidrigkeit vermengt, ELBEN (Fn. 184) 93-97.

189 Ausführlich ELBEN (Fn. 184) 74-93; und Y. SHIBA'IKE, *Kokka baishô-hô ni okeru i-hôsei* [Die Rechtswidrigkeit im Staatshaftungsgesetz], in: *Hô To Minshu-shugi* 276 (1993) 12 ff.

190 Oberster Gerichtshof v. 15.10.2004, in: *Hanrei Jihô* 1876 (2005) 6; bei der Krankheit handelt es sich um eine chronische Quecksilbervergiftung durch Industrieabwässer, die seit den 50er Jahren bei Tausenden Japanern aufgetreten war und zu einer Welle von Umwelthaftungsprozessen geführt hat, zum Ganzen ICHINOSE (Fn. 113) 1489 ff.; A. OSIANDER, *Der Fall Minamata – Bürgerrechte und Obrigkeit in Japan nach 1945* (München 2007).

haben könnte, hatte der OGH in einer früheren Grundsatzentscheidung demgegenüber noch festgelegt, dass Rechtswidrigkeit (*i-hôsei*) nur bei der „Verletzung einer Amtspflicht gegenüber einem individuellen Dritten“ vorliege.<sup>191</sup> Da Parlamentsabgeordnete bei Legislativakten in der Regel keine Pflicht gegenüber „Einzelnen“ erfüllten, sei danach Staatshaftung für (positives) legislatorisches Unrecht nur ausnahmsweise denkbar.<sup>192</sup> Ob im Fall baulicher Anforderungen von Kernkraftwerken, die möglicherweise standortabhängig modifiziert bzw. überwacht werden, evtl. ein konkreter Personenkreis in der Umgebung schutzberechtigt ist, dürfte zumindest bezweifelt werden. Jüngst hat der OGH erstmals eine legislatorische Haftung bejaht.<sup>193</sup>

Vor allem könnte ein noch grundsätzlicheres Problem bestehen: Nämlich die Frage, ob und inwieweit das Staatshaftungsrecht überhaupt neben dem AtomschadensersatzG anwendbar ist. Allgemein wird das Staatshaftungsrecht in Japan im Gegensatz zu Deutschland als gleichwertiges oder gar primäres Rechtsschutzinstrument angesehen.<sup>194</sup> Dagegen könnte vor allem die Haftungskonzentration (*sekinin shûchû*) sprechen, mit der der Gesetzgeber selbst bei Drittverschulden in Art. 4 Abs. 1 bewusst den Anlagenbetreiber zum einzigen Anspruchsgegner bestimmt hat, wohl gerade um Rechtsunsicherheiten für die Kläger zu beseitigen. Gegen diesen teleologischen Einwand könnte freilich angeführt werden, dass nach Art. 5 StaatshaftungsG zwar gewisse Spezialgesetze die Anwendbarkeit des Gesetzes ausschließen, das AtomschadensersatzG hierzu aber aufgrund seiner zivilrechtlichen Natur *argumentum e contrario* nicht gehören dürfte.<sup>195</sup> Eine Rolle bei der Auflösung des Konkurrenzproblems dürfte auch die dogmatische Einordnung des Atomrechts spielen, das eine Zwitterstellung<sup>196</sup> zwischen Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht einnimmt. Klar dürfte auch sein, dass die Judikatur der

191 Oberster Gerichtshof v. 21.11.1985, in: Hanrei Jihô 1177 (1986) 3; eine gute Zusammenfassung der Gesamtproblematik geben S. OLBERG, Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan, in: ZJapanR 27 (2009) 205 ff.; und K. ÔISHI, *Rippô fu-saku'i ni taisuru shihô shinsa* [Untersuchung der Rechtsprechung zu legislativem Unterlassen], in: Hakuô Hôgaku 14 (2007) 172 ff.

192 Davor war nur eine derartige Klage (unterinstanzlich) erfolgreich gewesen: Distriktgericht Sapporo v. 9.12.1974, in: Hanrei Jihô 762 (1975) 8, vgl. zur Kasuistik auch H. ENDÔ, *Kokka baishô seikyû soshô no kaiko to tenbô* [Rückblick und Ausblick auf die Staatshaftungsklagen], in: Jurisuto 993 (1992) 53; ähnlich hohe Hürden gälten im übrigen für Ansprüche wegen Akten der Judikative, ELBEN (Fn. 185) 101; zum Ergebnis, dass das Staatshaftungsrecht relativ niedrige Hürden aufstelle, gelangt demgegenüber K. UGA, *Kokka baishô* [Staatshaftung], in: Hôgaku Kyôshitsu 304/305 (2006) 98 ff. bzw. 17 ff.

193 Oberster Gerichtshof v. 14.9.2005, Minshû 59, 2087; Hanrei Jihô 1908 (2005) 36.

194 So L. NOTTAGE, Deliktsrecht und Produkthaftung, in: Baum/Bälz (Hrsg.), Handbuch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht (Köln 2011) 564, dies zeige sich namentlich in der hohen Zahl von Staatshaftungsklagen bei den Industrieumweltfällen der Vergangenheit.

195 Die Anwendbarkeit des StaatshaftungsG soll nach der Rechtsprechung öffentlich-rechtliche Vorschriften ausschließen, die die Haftung ihm oder dem Zivilrecht gegenüber verschärfen oder abmildern; Distriktgericht Tokyo v. 27.6.1974, in: Gyôsei Jiken Saiban Seishû 25 (1974) 694. Hierzu sollen etwa die Haftung der Post oder der Feuerwehr gehören, vgl. auch A. NISHINO, *Kokka baishô-hô* [Staatshaftungsrecht] (Tokyo 1997) 517.

196 Dahingehend die Einschätzung von NIIMURA (Fn. 4).

Umwelthaftungsfälle<sup>197</sup> nicht ohne weiteres auf den Fall Fukushima übertragbar ist. Ginge man von einer parallelen Anwendbarkeit des StaatshaftungsG neben dem Atomhaftungsrecht aus, so würden sich daraus weitere Folgeprobleme des Konkurrenzverhältnisses ergeben, wie etwa die Anwendbarkeit des Mitverschuldens gemäß Art. 722 ZG zwischen Staat und TEPCO,<sup>198</sup> oder die Anwendbarkeit des StaatshaftungsG auf Atomkraftwerke in Staatshand.<sup>199</sup>

Daher dürfte die Staatshaftung abzulehnen sein.<sup>200</sup> Soweit der Staat über Subventionen die Zahlungsfähigkeit von TEPCO aufrechterhält, dürfte es letztlich jedenfalls wirtschaftlich an der Schutzbedürftigkeit der Geschädigten fehlen. Dass die staatliche Atomaufsicht eine moralische Mitverantwortung trägt, könnte gleichsam in der Weise abgegolten werden, dass der Staat sich über Deckungsvorsorge und Staatshilfen ganz erheblich an den Entschädigungszahlungen beteiligen wird.<sup>201</sup>

### c) *Verfassungsrechtlicher Vermögensschutz*

Noch unwahrscheinlicher dürfte sein, dass die zwangsweise evakuierte Bevölkerung<sup>202</sup> deswegen evtl. Anspruch auf Entschädigung vom Staat haben könnte. Denn bei weitem nicht jeder Anwohner hat das Gebiet freiwillig verlassen und das Betretungsverbot kommt zumindest *de facto* einer Enteignung der Grundstücke und Immobilien nahe. Die Evakuierungen bedeuteten auch, dass Fahrzeuge und landwirtschaftliches Gerät von erheblichem Wert zurückgelassen werden mussten und dass zahlreiches Vieh nicht ge-

197 Dazu SCHÜSSLER-LANGENHEINE (Fn. 113) 39-45, 175 ff., 219 ff.; ICHINOSE (Fn. 113) 1491 ff.; und S. UEKI, Umweltschutz- und Produzentenhaftung in Japan – Eine rechtsvergleichende Betrachtung der Schadensersatzprobleme in der hochtechnisierten Industriegesellschaft, in: G. Baumgärtel (Hrsg.), Grundprobleme des Privatrechts (Köln 1985) 147 ff.

198 Die Folge hiervon wäre, dass die Verletzten gemäß Art. 719 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 432 ZG den vollen Schadensersatz wahlweise von TEPCO oder vom Staat verlangen könnten, denn deliktische Mitverursachung bewirkt gemäß Art. 719 ZG eine Gesamtschuld der Schädiger, der Staat bekäme dann einen anteiligen Regressanspruch gegen TEPCO aus Art. 719 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 442 Abs. 1 ZG. Insbesondere im hypothetischen Fall einer Insolvenz TEPCOs würde dann gemäß Art. 444 S. 1 ZG der Staat sogar die volle Last des Schadensersatzes tragen müssen, was die Haftungskanalisation ad absurdum führen würde.

199 Ein einziges AKW ist in Japan von einer selbständigen Körperschaft geführt, an der der Staat noch 50 % hält. An dieser Stelle sei kurz auf Art. 21 Kernenergiegrundlagengesetz hingewiesen, der eine Anspruchsgrundlage für eine „billige Entschädigung“ für Rechte an Grundstücken etc. statuiert, soweit der Staat diese „bei der Ausübung seiner Befugnis zur Nutzung nuklearer Stoffe“ beeinträchtigt.

200 Sehr ähnliche Fragen sind auch in Deutschland schon diskutiert worden: DÄUBLER (Fn. 49) 85 ff. bejahte so grundsätzlich die Möglichkeit eines subsidiären Aufopferungsanspruch gegen die Bundesrepublik, äußerte aber ebenfalls Bedenken aufgrund dessen Kollision mit dem Prinzip der Kanalisierung, was er letztendlich teleologisch reduzieren will. Im Ergebnis forderte er eine gesetzgeberische Neuregelung, um finanzielle Lücken der Haftung, die sich aus dem Verteilungsverfahren des § 35 AtG naturgemäß ergeben, zu schließen.

201 Vgl. dazu nochmals die Abbildung 2.

202 Die ersten Anordnungen des Premierministers erfolgten bereits am 12. März 2011, und bedeuteten eine Sofortevakuierung von 45.000 Menschen im Radius von 10 km.

füttert oder gemolken werden konnte und in der Folge verendet ist. Die Gebiete, ursprünglich als „Warnzone“ (*keikai ku'iki*),<sup>203</sup> oder „Strahlungskontrollzone“ (*hōsha-sen kanri ku'iki*) bezeichnet, sind nun auch offiziell „Evakuierungsgebiete“ (*hinan ku'iki*). Es handelt sich seit 22. April kraft einer Regierungserklärung (*hinan shiji*)<sup>204</sup> um rechtlich bindendes<sup>205</sup> Sperrgebiet, dessen unbefugtes Betreten mit bis zu 100.000 Yen (ca. 855 Euro) oder 30 Tagen Haft bestraft werden kann.<sup>206</sup> Diesem Verbot war u.a. eine Regierungsempfehlung zum Verlassen des Gebietes in einem Radius von 30 km (am 25. März) vorausgegangen. Nur eine ein- bis zweistündige Rückkehr (*ichiji kitaku*) zur Bergung von Wertsachen und Erinnerungsstücken war möglich; erst im Januar 2012 wolle die Regierung bei Besserung der Lage evtl. über eine Wiederbesiedlung des Gebiets nachdenken, aber nach offiziellen Angaben<sup>207</sup> könne die Regelung leicht noch zehn oder zwanzig Jahre aufrechterhalten werden.

Gemäß Artikel 29 Abs. 3 der japanischen Verfassung sieht der zumindest institutionell gewährleistete Vermögensschutz<sup>208</sup> auch grundsätzlich Entschädigung vor:

„Privates Eigentum darf, unter Garantie einer angemessenen Entschädigung, für die Allgemeinheit verwendet werden.“

Es dürfte jedoch unwahrscheinlich sein, dass sich aus dieser Vorschrift zusätzliche Ansprüche für die Betroffenen herleiten lassen: Denn zum einen ist bisher in Lehre und Rechtsprechung vertreten worden, dass solche nur subsidiär in Frage kommen, wenn

203 Siehe dazu schon „20 kiro-ken `keikai ku'iki no settei hitsuyō`? Kanbō fuku-chōkan“ [Errichtung einer Warnzone von im Umkreis von 20 km nötig? – Vizekabinettssekretär], Yomiuri Shinbun, 10. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110410-OYTIT00299.htm>.

204 Regierungserklärung vom 21. April 2011.

205 Rechtsgrundlagen für Sperrzonen sind unter anderem Artt. 50 ff. des *Saigai taisaku kihon-hō* [Grundlagengesetz über Katastrophenmaßnahmen] Gesetz Nr. 223/1961 i.d.F. des Gesetzes Nr. 37/2011; Art. 15 S. 3 des *Genshi-ryoku saigai taisaku tokubetsu sochi-hō* [Sondermaßnahmengesetz betreffend Maßnahmen bei Nuklearkatastrophen, Gesetz Nr. 156/1999 i.d.F. des Gesetzes Nr. 118/2006; Art. 1 Nr. 1 der Durchführungsverordnung des Gesetzes über die Verhinderung von Strahlenschäden durch radioaktive Isotope etc. (*Hōsha-sei dō'i gensō-tō ni yoru hōsha-sen shōgai no bōshi ni kansuru hōritsu shikō kisoku*), Verordnung Nr. 65/1960 i.d.F. der Verordnung Nr. 33/2009; und die Artt. 3 ff. der bereits erwähnten StrahlenschädenVO, in denen konkrete Strahlengrenzwerte festgesetzt sind.

206 Vgl. „20 kiro-ken tachi'iri ni bassoku, keikai ku'iki o settei e“ [Strafen für das Betreten im Umkreis von 20 km, Einrichtung einer Warnzone], Yomiuri Shinbun, 21. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20110421-OYTIT00033.htm>.

207 Eine entsprechende Äußerung des Premierministers im April wurde nach öffentlichen Protesten jedoch umgehend dementiert, P. KOLONKO, Die Sehnsucht nach der Heimat wächst stetig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Mai 2011, 3.

208 Schon die Dogmatik und der Schutzgehalt von Art. 29 JV sind umstritten, für Ausführungen dazu und zur hier verwendeten Übersetzung S. KAI, Die Besonderheiten des Begriffs des Vermögensrechts in Japan, in: Kunig/Nagata (Hrsg.), Persönlichkeitsschutz und Eigentumsfreiheit in Japan und Deutschland (Köln u.a. 2009), 81 ff.

also keine sondergesetzlichen Ansprüche bestehen.<sup>209</sup> Zum anderen wäre sehr fraglich, ob das Gebiet „für die Allgemeinheit verwendet“ würde. Es müsste in Fällen der bloßen Beschränkung eines Vermögensrechts – ein vollständiger Entzug des Eigentums erfolgt hier ja nicht – auch sichergestellt sein, dass die Maßnahme nicht „zum Erhalt der Harmonie des sozialen Lebens notwendig“<sup>210</sup> ist. Dann, wie z.B. bei Bausicherheitsvorschriften, solle ohnehin eine Entschädigung entfallen.<sup>211</sup> Von alledem abgesehen wären Anspruchsinhalt und Anspruchsziel ohnehin wenig attraktiv, da aufgrund der bereits *vorher* eingetretenen Verstrahlung des Gebietes erhebliche Wertminderungen und eine mögliche Doppelkompensation durch TEPCO berücksichtigt werden müssten und so wieso nur eine angemessene, also keine volle Entschädigung geschuldet wäre.

d) *Sozialrecht, Katastrophenrecht und sonstige staatliche Unterstützungsmaßnahmen*

Die Opfer in den Notunterkünften haben oft alles verloren, keine finanziellen Rücklagen und sind arbeitslos geworden. Zudem werden Atomschäden von privaten Gebäude- und Hausratsversicherungen in Japan in der Regel nicht getragen.<sup>212</sup>

Das System der sozialen Sicherung ist in Japan einerseits deutlich weniger ausgeprägt<sup>213</sup> als in vielen europäischen Staaten: Ansprüche auf Arbeitslosengeld richten sich nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (ArbIVG).<sup>214</sup> Zahlungen werden aber allerhöchstens 150 Tage, in der Regel nur 90 Tage lang in Höhe von 60 % des Durchschnittslohns des vergangenen Halbjahres gezahlt, Artt. 13-22 ArbIVG.

Aber der Staat versucht nach der jüngsten Naturkatastrophe sehr engagiert, seiner Fürsorgepflicht<sup>215</sup> gegenüber der betroffenen Bevölkerung anderweitig gerecht zu werden: So hat die Regierung am 22. April einen ersten Sonderetat über mehr als vier Billionen Yen (rund 34 Mrd. Euro) beschlossen, der – am 2. Mai vom Parlament gebilligt – neben Infrastrukturmaßnahmen den Bau von 15.000 von insgesamt 72.000 Behelfshäusern (*kasetsu jûtaku*) für die Evakuierten finanzieren soll. Eine Billion Yen davon sollen auch für Beschäftigungsprogramme ausgegeben werden, mit deren Hilfe Unter-

209 Vgl. z.B. Oberster Gerichtshof v. 26.6.1963, Keishû 17, 521.

210 KAI (Fn. 208) 86.

211 Ebd., 87.

212 So Angaben japanischer Rechtsanwälte, KURIFÔDO CHANSU HÔRITSU JIMU-SHO (Fn. 109); sowie der Rückversicherungen SWISS RE, Swiss Re provides estimate of its claims costs from Japan earthquake and tsunami, abrufbar unter: [http://media.swissre.com/documents/pr\\_20110321\\_japan\\_en.pdf](http://media.swissre.com/documents/pr_20110321_japan_en.pdf); und der MUNICH RE, Munich Re estimates claims burden from earthquake in Japan at around Euro 1.5bn, abrufbar unter: [http://www.munichre.com/en/media\\_relations/press\\_releases/2011/2011\\_03\\_22\\_press\\_release.aspx](http://www.munichre.com/en/media_relations/press_releases/2011/2011_03_22_press_release.aspx).

213 Vgl. A.M. THRÄNHARDT, Historische und konzeptionelle Grundlagen japanischer Sozialpolitik, in: Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens 145 (1989) 9 ff.

214 *Koyô hoken-hô*, Gesetz Nr. 116/1974 i.d.F. des Gesetzes Nr. 2/2010.

215 Ein Sozialstaatsprinzip ist in der Verfassung zwar nicht ausdrücklich normiert, wird aber von der Lehre in Art. 25 JV verankert, A. FAHJE, Wirtschaftsverfassungsrecht in Japan (Köln u.a. 2007), 110-114 m.w.N.



nehmen insgesamt 700 Mrd. Yen (ca. 5,9 Mrd. Euro) Gehaltsausgleichszahlungen an Mitarbeiter gewähren sollen. Laut Regierungskalkulationen sollen so 300.000 von Kündigungen bedrohte Arbeitsplätze gesichert werden. Zudem wurde am 17. Mai ein Aktionsplan vorgelegt, in dem es ausdrücklich heißt, dass die Geschädigten der Nuklearkatastrophe „Opfer der staatlichen Politik“ zur Förderung von Kernenergie seien und daher der Staat Verantwortung für ihre Hilfe übernehmen werde.

Für Atomopfer nur mittelbar relevant sind die Statuten des Katastrophenrechts, wie das Gesetz zur Unterstützung des Wiederaufbaus der Existenz von Opfern (WiederaufbauG)<sup>216</sup>, das Gesetz über die Gewährung von Katastrophenbeileidsgeld usw. (BeileidsGG)<sup>217</sup> und das Gesetz über Katastrophenhilfe (KatastrophenHG)<sup>218</sup>. Diese kommen in erster Linie für Schäden aus dem Erdbeben und dem Tsunami zum Tragen und beinhalten z.B. Zahlungen bei Tod und Verletzungen (BeileidsGG) sowie die Lieferung von Nahrung, Kleidung, Bedarfsgegenständen und die Bereitstellung von Unterkünften (Art. 23 KatastrophenHG). Artikel 3 des WiederaufbauG sieht Zahlungen von jeweils bis zu drei Millionen Yen (ca. 25.600 Euro) für den „Wiederaufbau“ eines beschädigten Hauses vor, was für evakuierte Atomopfer kaum in Frage kommen dürfte. Möglicherweise können sie danach jedoch Unterstützung für die Übersiedlung in ein neues Haus erlangen, wobei zu beachten wäre, dass keine Doppelkompensation geleistet wird.

Die Präfekturregierung von *Fukushima-ken* hat zudem im April ein Unterstützungssystem eingerichtet, das allen Bewohnern innerhalb einer Zone von 30 km Radius um das AKW auswärtige Wohnkosten ersetzen soll. Und Kommunen, wie z.B. der Ort *Îtate-mura*, der genau auf der Grenze dieses Gebiets liegt, stellen täglich 5.000 Yen (42 Euro) zur Übernachtung in auswärtigen Hotels für Schwangere und Kinder unter drei Jahren mit einer Begleitperson zur Verfügung.<sup>219</sup>

Aus Art. 17 Alt. 1 AtomschadensersatzG werden die Opfer indes keine staatliche Hilfe erlangen, da daran festgehalten wird, dass es sich nicht um eine „außergewöhnliche Naturkatastrophe“ handelte; ein Rechtsanspruch hierauf bestünde ohnehin nicht.

---

216 *Hisai-sha seikatsu saiken shi'en-hô*, Gesetz Nr. 66/1998 i.d.F. des Gesetzes 114/2007.

217 *Saigai chô'i-kin no shikyû-tô ni kansuru hôritsu*, Gesetz Nr. 82/1973 i.d.F. des Gesetzes Nr. 88/1991.

218 *Saigai kyûjo-hô*, Gesetz Nr. 118/1947 i.d.F. des Gesetzes Nr. 65/2010.

219 S. HASHITANI, Evacuation subsidy limited / System's narrow scope penalizes families by separating them, in: *Yomiuri Shinbun*, 19. April 2011, abrufbar unter: <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T110418004834.htm>.

#### IV. ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wie oben beschrieben, zeichnet sich nach gegenwärtigem Diskussionsstand ein außergerichtliches (vgl. Art. 18), von hoheitlich vorgegebenen, vorläufigen Pauschalzahlungen flankiertes Verfahren ab. In materieller Hinsicht scheint die Rechtsfindung ebenfalls nicht unerheblich von der Politik determiniert, wie die Beantwortung der Frage des Haftungsausschlusses zeigt (vgl. Art. 3 Abs. 1 S. 2).

Wirtschaftlich trifft die Last der Haftung nicht die Versicherung des Atompools, sondern schon über die Deckungsvorsorge (Art. 10) zuvörderst den Fiskus. Soweit deren Grenze von 120 Mrd. Yen überschritten wird, zahlt TEPCO unter staatlicher Aufsicht (Art. 3). Im Wege der erforderlich werdenden Subventionen (Art. 16) und Sozialleistungen muss die öffentliche Hand erneut einspringen. Zudem sollen nach Kabinettsplänen neun weitere Stromkonzerne und die TEPCO-Gläubigerbanken ohne vorherige Rechtsgrundlage mitbelastet werden.

Damit zeigt sich ein gegenüber dem Streitverfahren vor Gerichten erhöhter Einfluss der Regierung auf Finanzierung, Rechtsauslegung und Rechtsdurchsetzung der Haftung:

##### 1. *Bewertung der „politisch determinierten“ Lösung der Haftungsprobleme*

Im Hinblick auf die Anspruchsdurchsetzung überrascht die sich in Fukushima abzeichnende Lösung im Vergleich mit dem Präzedenzfall von *Tōkai-mura* wenig: Schon damals waren es nicht die Gerichte, sondern die Präfekturregierung gewesen, die in einer Sondervereinbarung den Betreiber JCO verpflichtete, knapp die Hälfte der beanspruchten Entschädigungen vorläufig und unbürokratisch im ersten Vierteljahr auszahlen.<sup>220</sup> Darin war auch festgelegt worden, dass grundsätzlich keine zeitlichen oder örtlichen Einschränkungen gelten sollten. Zudem erinnert das Verfahren an die großen japanischen Umweltschadensfälle der Vergangenheit, in denen die Streitbeilegung per Spezialgesetz<sup>221</sup> ebenfalls mit „quasi-justiziellen Institutionen“ erfolgte.<sup>222</sup>

Die auf den ersten Blick naheliegende Erklärungsmöglichkeit dieser Lösung ist die einer in Rechtsfragen konsensorientierten Gesellschaft, in der die individuelle Rechtsdurchsetzung gegenüber der kollektiven in den Hintergrund tritt.<sup>223</sup> Auch wenn über die

220 In diesem Zeitraum musste JCO schon 5,4 Mrd. Yen (47 Mio. Euro) auszahlen, MITI/OECD NUCLEAR ENERGY AGENCY (Fn. 8) 15; dafür erhielt das Unternehmen 1 Mrd. Yen von seiner Haftpflichtversicherung erstattet, was dem damals gültigen Pflichtversicherungsbetrag für Wiederaufbereitungsanlagen entsprach, HIROSE (Fn. 18) 253.

221 Gesetz betreffend die Streitbeilegung in Umweltschadensfällen (*Kōgai funsō shori-hō*) Gesetz Nr. 108/1970 i.d.F. des Gesetzes Nr. 138/2003.

222 Die präfekturalen Untersuchungskommissionen heißen dort *Kōgai shinsa-kai*, die Institutionen zusammenfassend ICHINOSE (Fn. 113) 1502 f.; ausführlich N. ZINGSHEIM, ADR (Alternative Dispute Resolution) nach japanischem Recht unter besonderer Berücksichtigung der Beilegung ziviler Streitigkeiten über Umweltverschmutzung (Bonn 2003).

223 Zur Rechtsmentalität in Japan statt vieler jüngst instruktiv BAUM / BÄLZ (Fn. 2) 13 ff.

soziologischen oder rechtspolitischen Ursachen dieser Tendenz Uneinigkeit besteht,<sup>224</sup> so ist sie wohl ein statistisch bewiesenes Faktum,<sup>225</sup> das sich im Fall Fukushima in Form des außergerichtlichen „Entschädigungsbüros“ erneut zu bestätigen scheint. Als deutliches Kontrastbeispiel lassen sich die Schadensersatzzahlungen von BP an amerikanische Fischer nach der Ölhavarie 2010 im Golf von Mexiko anführen: Dort ist zwar die gesetzlich bei 75 Mio. Dollar gedeckelte Haftung von BP auf Druck der Regierung ebenfalls durch einen Treuhandfonds von 20 Mrd. Dollar aufgestockt worden. Aus diesem Fonds, der von einem Anwalt verwaltet wird, sind bislang 3,8 Mrd. Dollar an 175.000 Anspruchsteller ausgezahlt worden.<sup>226</sup> Doch verliefen die Zahlungen teils außergerichtlich, teils gerichtlich und ihre Höhe fiel – da es keine allgemeingültigen Richtlinien gab – je nach Verhandlungsgeschick der Betroffenen sehr unterschiedlich aus, auch wenn es sich um vergleichbare Sachverhalte handelte.<sup>227</sup> Dies hat im Nachhinein zu großer Unzufriedenheit bei einigen Fischern geführt, die sich gegenüber ihren Wettbewerbern bzw. Kollegen benachteiligt fühlten. Im Gegensatz hierzu dürfte die pauschalierte Höhe der vorläufigen und richtlinienbasierten Schadensersatzzahlungen in Japan einen stärker „friedensstiftenden Effekt“ auf die Opfer haben.<sup>228</sup>

Der bedeutendste Vorteil der außergerichtlichen Lösung<sup>229</sup> für die vielen tausend Geschädigten ist gewiss, dass für zeitnahe gerichtliche Einzellösungen schlicht keine Richter und Rechtsanwälte in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden, der Justizapparat mithin überlastet wäre. Denn insbesondere auf dem Land herrscht ein gravierender Mangel an Anwälten,<sup>230</sup> deren Beauftragung zudem ausgesprochen teuer ist.<sup>231</sup>

224 Vgl. dazu den Überblick über den Streitstand bei BAUM / BÄLZ (Fn. 2) 13 ff.

225 Siehe nur die komparativen Auswertungen der japanischen Prozessstatistiken seit 1875 bei C. WOLLSCHLÄGER, *Historical Trends of Civil Litigation in Japan, Arizona, Sweden, and Germany: Japanese Legal Culture in the Light of Judicial Statistics*, in: Baum (Hrsg.), *Japan: Economic Success and Legal System* (Berlin u.a 1997) 89 ff.

226 Zum Ganzen R. LINDNER, *Zwischen Ölpest und Garnelenfang*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. April 2011, 14; die Havarie des Öltankers *Nahodka* hatte im Jahr 1997 im Übrigen ganz ähnliche Schäden für Fischerei und Tourismus in Japan verursacht, die ebenfalls mithilfe eines Fonds ersetzt wurden, dazu ausführlich C. SATO, *Havarie in Japan: Haftung für Umwelt- und Vermögensschäden*, in: *ZJapanR* 20 (2005) 219 ff.

227 Menschen, die derart von der Ölkrise profitiert haben, werden „Spillionaires“ genannt, ebd.

228 Solch ein Gedanke hat auch ins deutsche Atomrecht Eingang gefunden: Hierzulande darf gemäß § 35 Abs. 2 S. 2 AtG „die Befriedigung der Gesamtheit aller Geschädigten nicht durch die Befriedigung einzelner Geschädigter unangemessen beeinträchtigt“ werden, wenn das Vermögen des Inhabers der Anlage nicht zur Entschädigung Aller ausreicht; zur Verteilungsproblematik, Verteilungskriterien und deren Verhältnis zum Insolvenzrecht in Deutschland ausführlich DÄUBLER (Fn. 49) 72-78.

229 Für einen Überblick über die vielgenutzte ADR in Japan: H. BAUM/E. SCHWITTEK/F. BURKEI, *Schlichtung, Mediation, Schiedsverfahren*, in Baum/Bälz (Hrsg.), *Handbuch Japanisches Handels- und Wirtschaftsrecht* (Köln 2011) 1371 ff.; Y. WADA (Hrsg.), *ADR – riron to jitsumu* [Alternative Streitbeilegung - Theorie und Praxis] (Tokyo 2007).

230 Die Zahl der Anwälte betrug im Jahr 1990 auf 100.000 Einwohner in den USA 230, in Großbritannien 120, in Japan aber nur 12, K. ROKUMOTO, *Overhauling the Judicial System: Japan's Response to the Globalizing World*, in: *ZJapanR* 20 (2005) 20.

Gegenüber 80.000 Evakuierten sind in der ganzen Präfektur Fukushima laut Webseite der Rechtsanwaltskammer (*Nichiben-ren*) gegenwärtig gerade einmal 157 Rechtsanwälte registriert, nur 20 betreiben dort ihre Kanzlei.<sup>232</sup>

Auch aus dem Grund, dass mittels vorläufiger, außergerichtlicher Entschädigungszahlungen Unterstützung schon zu einem Zeitpunkt ermöglicht wird, in dem sie von den Geschädigten am dringendsten benötigt wird, ist die Lösung positiv zu würdigen. Die Richtlinien, die die Untersuchungskommission nun unterbreitet hat, können zudem als flexible Lösung die Streitbeilegung erheblich erleichtern.<sup>233</sup> Und aufgrund der noch andauernden Krise im Atomkraftwerk könnten Gerichte die genauen Schadenshöhen ohnehin noch nicht berechnen.<sup>234</sup>

Zusammengefasst gesagt sind Geschwindigkeit, Effizienz, „Flexibilität“<sup>235</sup>, die Beteiligung von Fachleuten und die geringen Kosten der richtlinienbasierten Rechtsdurchsetzung – entwickelt sie sich ähnlich wie im Fall *Tōkai-mura* – also positiv hervorzuheben.

In diesem Sinne ließe sich die Lösung auch als Paradebeispiel für institutionalisiertes, bürokratisches Konfliktmanagement<sup>236</sup> anführen. Dies bezieht sich darauf, dass es wohl vor allem das Untersuchungskomitee und das Entschädigungsberatungsbüro sein werden, die maßgeblich beeinflussen, welche Opfer wie viel Geld erhalten.<sup>237</sup> Der Außenstehende kann sich des Eindrucks nicht ganz erwehren, dass trotz vorhandener, relativ klar scheinender gesetzlicher Regelungen Politik und Bürokratie einen größeren Einfluss auf den Ausgang der Verfahren haben könnten als die Gerichte.<sup>238</sup>

---

231 Es muss zwar grundsätzlich die obsiegende Partei die Anwaltskosten tragen, anderes gilt jedoch in der Regel, wenn es sich um Schadensersatzprozesse handelt, vgl. Artt. 90 f. ZPG.

232 Abrufbar unter: [http://www.nichibenren.or.jp/bar\\_search](http://www.nichibenren.or.jp/bar_search).

233 Demgegenüber sind viele Opfer der amerikanischen Ölkatastrophe mangels allgemeiner Anhaltspunkte noch heute im Unklaren, wie hoch ihre Schäden sind, und scheuen selbst ein Jahr nach der Katastrophe einen Vergleich mit dem BP-Fonds, LINDNER (Fn. 226).

234 Zum Problem der Schadenshöhe bei Massenfällen z.B. UEKI (Fn. 197) 161 f.

235 Insbesondere die „Flexibilität“ ist ein oft gewähltes Attribut sowohl für den privatrechtlichen Rechtsverkehr als auch für das Verwaltungssystem Japans, vgl. nur G. RAHN, *Rechtsdenken und Rechtsauffassung in Japan* (München 1990) 122, wo sie als „japanisches Element“ im Recht bezeichnet wird; und D. LIEBRECHT, *Informality, Flexibility and the Rule of Law: A Report of the Discussion*, in: Baum (Hrsg.) *Japan: Economic Success and Legal System* (Berlin u.a. 1997) 373 ff.

236 Vgl. dazu BAUM/BÄLZ (Fn. 2) 18 f.; und insbesondere T. TANASE, *The Management of Disputes. Automobile Accident Compensation in Japan*, in: *Law and Society Review* 24 (1990) 651, 679.

237 Demgegenüber gibt es auch Quellen, die eine „erhebliche Zahl“ gerichtlicher Klagen auf die Gerichte zukommen sehen, darauf verweist z.B. HUTTERER (Fn. 17).

238 Die Tendenz der japanischen Bürokratie, Funktionen zu erfüllen, die in westlichen Ländern Anwälten zufallen, ist z.B. beschrieben bei D.F. HENDERSON, *The Role of Lawyers in Japan*, in: Baum (Hrsg.), *Japan: Economic Success and Legal System* (Berlin u.a. 1997) 32 ff.; im gleichen Band hebt *Kono* diese Tendenz hervor, wenn strukturell schwächere Kleinunternehmen oder Verbraucher Großunternehmen gegenüberstehen: T. KONO, *Judges and Mediators in Japan: The Administration as Motionless Mediators in Japan*, 76 ff.; Beispiel dafür

Die oben genannten, praktischen Vorteile der Lösung beinhalten somit andererseits auch rechtspolitisch problematische Aspekte. Das betrifft nicht nur die Art und Weise der möglichen Inpflichtnahme von Banken und Stromindustrie über das in Bezug auf den Gesetzesvorbehalt (Artt. 31, 73 Nr. 6 JV) umstrittene Instrument der informellen Verwaltungslenkung.<sup>239</sup> Auch die Ergebnisse der materiellrechtlichen Untersuchung dürften zumindest klar gemacht haben, dass der bloße Blick ins Gesetz nicht ausreicht, um die juristische Haftungsfrage zu beantworten: Insbesondere das frühe Machtwort des Kabinettssekretärs in Bezug auf den möglichen Haftungsausschluss bei „außergewöhnlichen Naturkatastrophen“ scheint in der Diskussion mehr Gewicht gehabt zu haben als juristische Argumente. Wenngleich dies für die Geschädigten ein begrüßenswertes und zudem nur vorläufiges Ergebnis ist, so könnten verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine derartige Entscheidungsfindung bestehen – zumindest nach klassischem Verständnis von Gewaltenteilung (*sanken bunritsu*)<sup>240</sup> und Rechtsstaatsprinzip (*hō no shihai*),<sup>241</sup> also Rechtsprinzipien, die auch in Japan gelten. Institutionell drängt sich die Frage auf: Wer hat die tatsächliche Deutungshoheit über das Atomhaftungsrecht inne – die Regierung, ihre Behörden und Kommissionen, oder die Gerichte? Und wem sollte sie rechtspolitisch obliegen?<sup>242</sup>

Diese Aspekte weisen einige interessante Parallelen zum zweiten Atomausstieg in Deutschland auf, wo jüngst über das „offensichtliche“<sup>243</sup> Fehlen einer Rechtsgrundlage für das sog. Atommoratorium diskutiert worden ist.<sup>244</sup> Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass die Regierung „unter Umgehung des Parlaments“<sup>245</sup> eine zweifelhafte Eingriffsgrundlage bemühe, anstatt ein spezielles Gesetz zu verabschieden. Auch die Ver-

---

sind die Streitbeilegungszentren in Produkthaftungsfällen, NOTTAGE (Fn. 194) 561 und die Schadensausgleichsregime mit staatlicher Unterstützung bei Arzneimittelnebenwirkungen und Asbestschäden, 564 ff.

239 Zu Rechtsstaatsprinzip und Gesetzesvorbehalt als Grenzen des *gyōsei shidō* WALKLING (Fn. 98) 77-90, 98 ff.

240 Diese ergibt sich für die drei Gewalten aus Artt. 41, 65 und 76 JV; GOODMAN (Fn. 31) 36.

241 Zum Rechtsstaatsprinzip in Japan ausführlich und komparativ FAHJE (Fn. 215) 94 ff.

242 Eine gewisse Dominanz der Politik über die Gerichte in Japan konstatieren J.M. RAMSEYER/E.B. RASMUSEN, *Measuring Judicial Independence, The Political Economy in Japan* (Chicago u.a. 2003) 170; und DERS. (Fn. 4) 20; anderer Ansicht aber J.O. HALEY, *Judicial Independence in Japan Revisited*, in: *Law in Japan – An Annual* 25 (1995) 1 ff.

243 Hier wurde infrage gestellt, ob in Deutschland tatsächlich ein „rechtswidriger Zustand“ oder eine „akute Gefährdung“ im Sinne des Art. 19 Abs. 3 AtG vorlagen, so *Hans-Jürgen Papier*, „Ex-Verfassungsrichter hält Moratorium für illegal“, *Frankfurter Rundschau*, 30. März 2011, abrufbar unter: <http://www.fr-online.de/politik/ex-verfassungsrichter-haelt-moratorium-fuer-illegal/-/1472596/8284640/-/index.html>.

244 Dazu ausführlich W. EWER/A. BEHNSEN, *Das ‚Atom-Moratorium‘ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2011, 1182 ff.

245 So *Ulrich Schellenberg*, „Kritik an Atom-moratorium: Rechtsexperte Schellenberg attackiert Merkel“, 18. März 2011, abrufbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rechtsexperte-schellenberg-attackiert-merkel/3963040.html>. Die Koalitionsparteien hatten am 17. März 2011 einen Gesetzesantrag von SPD/Grünen im Bundestag abgelehnt.

fassungsmäßigkeit des späteren Entwurfs für ein Ausstiegsgesetz wird gegenwärtig im Hinblick auf die Eigentumsfreiheit der Betreiber aus Art. 14 Abs. I infrage gestellt.<sup>246</sup>

Aus rechtspolitischer Sicht ist ein weiterer Punkt anzumerken: Ähnlich wie bei anderen Fallgruppen, in denen Schlichtung und Mediation in Japan üblich sind<sup>247</sup>, kann auch bei der Atomhaftung prinzipiell die Gefahr bestehen, dass – trotz der relativ hohen Zahl an Präzedenzfällen – durch die (nichtöffentlichen) Verhandlungen eine *richterliche* Rechtsfortbildung nur begrenzt stattfindet.<sup>248</sup>

Freilich bieten hier die Richtlinien der jeweiligen Untersuchungskommissionen Kriterien, ohne die viele Rechtsfragen weniger klar blieben. Wenngleich diese Kommissionen aus sehr renommierten und sachkundigen Wissenschaftlern bestehen, die aufgrund ihrer Besetzung durch die Regierung auch mittelbar demokratisch legitimiert sind, garantieren sie nicht zwingend die Transparenz und Neutralität ihrer auf Kabinettsverordnung basierenden Entscheidungsfindung: Allgemein wird die Tendenz kritisiert, vorwiegend solche Hochschullehrer in Atomkommissionen zu berufen, „die die Politik der Regierung begrüßen und unterstützen“; daher seien „Zweifel an ihrer Effizienz angebracht“.<sup>249</sup> Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Untersuchungskommission aus Art. 18 keine richterliche Macht ausüben.<sup>250</sup> Dennoch wird sie mit ihren Richtlinien den Ausgang der allermeisten Verfahren entscheidend beeinflussen – auch wenn die Streitbeilegung auf deren Grundlage nur optionales Instrument, nur alternativer Konfliktlösungsmechanismus und für Gerichte nicht bindend ist.

Immerhin könnte sich die Involvierung der Politik in die finanzielle und rechtliche Bewältigung der Katastrophenschäden belebend auf andere Felder auswirken: Dazu gehören die Neuregelung des Atomsicherheitsrechts, die strukturelle Entflechtung von Atomindustrie und -aufsicht, die Demonopolisierung des Energiemarkts oder noch grundlegendere Reformen der Energieversorgungspolitik.<sup>251</sup> Auch das Atomhaftungs-

---

246 Vgl. z.B. „Merkels Energiewende: Atomlobby warnt Schwarz-Gelb vor Klagewelle“, Spiegel Online, 31. Mai 2011, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,765880,00.html>.

247 Typisches Beispiel sind Verkehrsdelikte oder die Verbraucherüberschuldung; zur praktischen Bedeutung der Zivilschlichtung BAUM/SCHWITTEK/BURKEI (Fn. 229) 1383 ff.

248 Die zitierten Entscheidungen stellen den Gutteil der zur Atomhaftung ersichtlichen Rechtsprechung dar; einen Überblick über sonstige Klagen gibt RAMSEYER (Fn. 4) 8-15.

249 NIIMURA (Fn. 4); da das Renommee eines Wissenschaftlers im Allgemeinen durch die wiederholte Berufung in Regierungsgremien steigt, ist – mehr als bei Richtern – nicht auszuschließen, dass er bewusst oder unbewusst Entscheidungen herbeiführt, die im Rahmen des Regierungsinteresses liegen.

250 So HOSHINO (Fn. 35) 47.

251 In diesem Sinne wurden bereits die Pläne zur Erhöhung des Nuklearstromanteils auf 50 % und der Neubau mehrerer AKWs infragegestellt, die Sicherheitsnormen in Bezug auf Notstromaggregate verschärft, die AKWs *Hama'oka* und *Onagawa* vom Netz genommen und die Schaffung einer zusätzlichen, unabhängigen obersten Atomaufsicht vorgeschlagen; zudem laufen intensive Diskussionen über eine Reform des Atomanlagengesetzes. Skeptisch indes soeben F. DOEGE/P. KÖLLNER, Trotz Fukushima-1: Japans ‚atomares Dorf‘ hält an der Nuklearenergie fest, in: GIGA Focus Asien 5 (2011), abrufbar unter: <http://www.giga-hamburg>.

recht sollte möglicherweise einer Überprüfung unterzogen werden: Zwar könnten die Vorschriften aufgrund des nun vorliegenden, abschreckenden Beispiels von TEPCO ihrer Präventionsfunktion<sup>252</sup> dahingehend gerecht werden, dass sie in Zukunft eine stärker verhaltenssteuernde Wirkung entfalten. Bislang jedenfalls ist das Atomhaftungsrecht aufgrund der Staatshilfen aber dafür kritisiert worden, nicht ausreichend abschreckend auf Betreiber zu wirken: So wurde wiederholt vertreten, dass durch die Staatshilfen in Verbindung mit der dem Gesellschaftsrecht inhärenten Haftungsbeschränkung auf das Gesellschaftsvermögen die Risiken der Atomkraft gleichsam „externalisiert“ würden.<sup>253</sup> Demgemäß rege das geltende Haftungsrecht ökonomisch gesehen geradezu zum Bau von riskanten, d.h. kostengünstigen, Reaktoren an, da jenseits der Grenze des Gesellschaftsvermögens den Gewinnmöglichkeiten keine Verlustmöglichkeiten mehr gegenüberstünden – eine These, die hier nicht näher behandelt werden kann, angesichts der jüngsten Ereignisse aber keineswegs ohne Überzeugungskraft ist.

In der japanischen Bevölkerung ist die vorläufige Lösung zum Teil mit heftiger Kritik aufgenommen worden:<sup>254</sup> Diese betrifft zum einen verständlicherweise die geringe Höhe des (vorläufigen) Entschädigungsbetrages von nur einer Million Yen: Er dürfte bei der Anmietung einer neuen Wohnung gerade einmal zur Zahlung von Kautions-, Maklergebühr, Einzugsgeld (*reikin*) und vielleicht der ersten Miete ausreichen. Damit steht der Betrag in keiner Relation zu den erlittenen Schäden bzw. den materiellen Werten, die die Evakuierten zurücklassen mussten. Die vorläufigen Zahlungen allein werden also der Ausgleichsfunktion<sup>255</sup> des Atomschadensersatzrechts noch nicht gerecht. Zum anderen und insbesondere betrifft die Kritik die Berechnungsweise nach Haushalten. Denn sie führt tendenziell zu einer Benachteiligung von Familien mit (vielen) Kindern, die trotz besonderer Bedürftigkeit pro Kopf deutlich weniger erhalten als Singles. Auch die kommunalen und präfekturalen Unterstützungszahlungen werden beanstandet, weil sie teils zu Familientrennungen führten oder weil Opfer ausgenommen sind, die Spenden von Hilfsorganisationen, Schlafplätze in Evakuierungszentren oder bereits TEPCO-Zahlungen erhalten haben.<sup>256</sup> Bauernverbände forderten anstatt einstweiliger Zahlungen

---

*de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\_asien\_1105.pdf.*

252 Vgl. dazu CHANG (Fn. 48) 55.

253 Sehr kritisch insbesondere WATABE (Fn. 7) 211, 217 f.; vgl. auch die ausführliche ökonomische Analyse bei CHANG (Fn. 48) 56 ff.; eine ähnliche Auffassung vertritt auch RAMSEYER (Fn. 4) 3, 18 f., 23.

254 Hierzu und zu den Problemen der Evakuierten KOLONKO (Fn. 207) 3.

255 Dazu CHANG (Fn. 48) 55.

256 HASHITANI (Fn. 219); “Local governments cutting off welfare benefits to some survivors”, *The Japan Times*, 6. Juni 2011, abrufbar unter: <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/mn20110606a4.html>; auch das KatastrophenHG wurde als unflexibel kritisiert, da Essen und Bedarfsgegenstände nur an Bewohner von Notunterkünften ausgegeben werden dürfen, nicht aber an Opfer, die privat eine Unterkunft gefunden haben, „*Higashi-nihon dai-shinsai: apâto gurashi ni todokanu shien? hô ni meibun naku*“ [Großes Erdbeben von Ost-Japan: Unterstützung gilt nicht für das Wohnen in Mietwohnungen – im Gesetz keine Bestimmung], *Mainichi Shinbun*, 16. April 2011.

sofort volle Entschädigungen, auch für Reputationsschäden.<sup>257</sup> Bislang scheint es aber, als sei die Bevölkerung bereit gewesen, sich mit dem Nötigsten zu begnügen, sofern alle die gleiche Last zu tragen haben. Insgesamt dürften die Entschädigungsrichtlinien materiell und vom Verfahren her den Bedürfnissen der aus US-amerikanischer oder europäischer Sicht oft als „konfliktavers“ wahrgenommenen Bevölkerung entgegenkommen. So haben die Landwirte in Fukushima explizit vorläufige, aber dafür schnelle Entschädigungen gefordert. Und schon in der Vergangenheit zogen in Japan „die Geschädigten beim Schadensersatzanspruch im allgemeinen eine Pauschalzahlung vor“.<sup>258</sup>

## 2. *Finanzierungsfragen und ihre Auswirkungen auf Wirtschaft und Politik*

Dass die Entschädigungsfrage nicht nur einer rechtlichen, sondern auch einer politischen Lösung zugeführt wird, dürfte indes nicht nur mit dem Wohl und den Interessen der Geschädigten zu tun haben. Auch wenn der Widerstand gegen die Förderung der Kernenergie wachsen dürfte, werden Staat und Atomindustrie in Anbetracht der Energie-situation Japans auf absehbare Zeit weiter miteinander auskommen müssen.<sup>259</sup> Denn Reformfähigkeit in ihrem lokalmonopolisierten Energiemarkt muss die weltweit drittgrößte Atomnation Japan erst noch beweisen.<sup>260</sup> Und TEPCO, ein Konzern, der 45 Millionen Verbraucher mit Strom versorgt, ist auf den Staat angewiesen, ohne dessen Subventionen er sofort insolvent würde. Auffällig ist in dieser Beziehung, dass auch der Entschädigungsplan der Regierung klare Aussagen über die Verantwortung des Unternehmens für die Katastrophe vermissen lässt. Zwar nahmen zwischenzeitlich die Spannungen zwischen Regierung und TEPCO zu, aber im Oberhaus ist kurz nach der Katastrophe ein neues Gesetz u.a. zur Förderung des Exports von Atomkraftwerken<sup>261</sup> mit überwältigender Mehrheit angenommen worden.

257 „*Tōkyō denryoku, nōka, gyogyō-sha e baishō-kin sakibarai isogu*“ [TEPCO: Eile mit den vorläufigen Entschädigungszahlungen für Landwirte, Fischer], *Yomiuri Shinbun*, 2. Mai 2011, abrufbar unter: <http://yomiuri.co.jp/feature/20110316-866921/news/20110502-OYTIT01022.htm>.

258 HOSHINO (Fn. 30) 133; ebenso C.F. GOODMAN, *Justice and Civil Procedure in Japan* (New York 2004) 375; dahingehend auch *Baum* im Interview mit HUTTERER (Fn. 17).

259 Im Aufsichtsrat der TEPCO befinden sich laut Medieninformationen derzeit mindestens zwei ihrer ehemaligen Kontrolleure aus der Atomaufsicht, der ehemalige Staatssekretär für Ressourcen und Energie, *Minoru Masuda*, hält einen Beraterposten; umgekehrt hat sich die LDP bei einer ihrer wichtigsten Parteispender erkenntlich gezeigt, indem sie dem Ex-Kernkraftverantwortlichen der TEPCO einen Sitz im Oberhaus verschaffte; zum Verhältnis von Staat und Atomindustrie SHIGERU (Fn. 3) 3-5; vgl. auch U. SCHÄDE, *The Old Boy Network and Government-Business Relationships in Japan*, in: *Baum* (Hrsg.), *Japan: Economic Success and Legal System* (Berlin u.a. 1997) 345 ff.; V. BLECHINGER, *Politische Korruption in Japan* (Hamburg 1998) 171 ff.

260 M. SCHULZ, *Eine Wende in der Energiepolitik nach Fukushima?*, in: *Japanmarkt* 4 (2011) 12.

261 Auch wenn der Absatz japanischer Atomtechnologie zumindest gegenwärtig nicht leicht sein dürfte, wurde der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Sondermaßnahmengesetzes über die Innovation der Aktivitäten der Industrie und die Wiederbelebung der Vitalität der Industrie (*Sangyō katsuryoku no saisei oyobi sangyō katsudō no kakushin ni kansuru*



Wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch spannend ist, inwieweit sich die Gläubigerbanken und Energieunternehmen vom Staat in die Pflicht nehmen lassen werden.<sup>262</sup> Hintergrund der Regierungspläne dürfte auch die Überlegung sein, dass die diskutierten Alternativen der vollständigen Verstaatlichung<sup>263</sup> oder einer Aufspaltung TEPCOs nur die Sozialisierung noch höherer Kosten bedeuten würde.<sup>264</sup> Die Lösung über Anleihen an einen Fonds hat den Vorteil, dass sich die Belastungen für den Fiskus nicht unmittelbar im Haushalt widerspiegeln und damit die Bonität des Staates schonen sowie möglicherweise dem Wähler besser zu verkaufen sind. Zudem könnte die Überlegung eine Rolle spielen, dass eine Insolvenz des Unternehmens dessen Gläubiger hart treffen und die finanziellen Aussichten anderer Energieunternehmen, die sich über die Ausgabe von Anleihen finanzieren, infrage stellen. Schon 1979 hatte *Hoshino* prognostiziert, dass die politische Lage so zu beurteilen ist, „dass der Staat jederzeit Beihilfe in hinreichendem Ausmaß gewähren wird, und so der Inhaber kaum in eine Notlage geraten wird.“ Die entsprechende Regelung in Art. 16 wurde danach auch mit „der besonderen Denkweise, der das japanische Recht und die japanische Regierung folgt“, begründet und ist ebenfalls als „flexible Lösung“ bezeichnet worden.<sup>265</sup>

Die Regierung plant *de facto*, gleichsam eine Solidargemeinschaft zu gründen, die es *de jure* nicht gibt.<sup>266</sup> Die Beteiligung der anderen Atombetreiber käme vom wirtschaftlichen Ergebnis her womöglich einer doppelten Verschiebung der Ausgangslage nahe, wenn man sich nochmals die in *Abbildung 1* dargestellten drei Szenarien der Haftung vergegenwärtigt: Denn eigentlich erfolgt eine Beteiligung anderer AKW-Betreiber allenfalls indirekt über Beiträge an die Haftpflichtversicherung (Art. 8), vgl. Szenario 1. Das Gesetz sieht also deren Belastung ausdrücklich nur in solchen Fällen vor, in denen keinerlei Einwirkungen eines Erdbebens oder eines Tsunamis vorliegen (wie in Szenario 2), ganz zu schweigen von einer außergewöhnlichen Naturkatastrophe (Szenario 3). Folgt man demgegenüber den gegenwärtigen Regierungsplänen, wird die Alleinhaftung des Staates bei außergewöhnlichen Naturkatastrophen ausgehebelt und die primäre Haftung des Betreibers bei Erdbeben und Tsunamis im Ergebnis nicht unerheblich ausgehöhlt.

---

*tokubetsu sochi-hô wo kaisei suru hôan*) vom März 2011 mit 230 zu 10 Stimmen angenommen; siehe zur Atompolitik in Japan umfassend K. KANDA/Y. NAKAGOME, *Genshi-ryoku seisaku-gaku* [Politik der Kernenergie] (Kyoto 2009).

262 Sowohl der Präsident des Verbandes der japanischen Energieunternehmen, *Makato Yagi*, als auch der Chef des Bankhauses *Sumitomo Mitsui*, *Masayuki Oku*, haben im Mai Presseberichten zufolge derartigen Plänen scharf widersprochen.

263 Zu solchen Plänen „Nationalization of Tokyo Electric Power an option: minister“, *Kyodo News*, 29. März 2011, abrufbar unter: <http://English.kyodonews.jp/news/2011/03/81689.html>.

264 In diesem Zusammenhang wurde das Schlagwort „too big to fail“ von den rettungsbedürftigen Finanzinstituten des Westens auf den weltweit viertgrößten Energieversorger TEPCO in Japan übertragen, so z.B. KURTENBACH (Fn. 71); der Vergleich geht aber insofern fehl, als es hier nicht um systemische Risiken gehen dürfte.

265 HOSHINO (Fn. 30) 228, 133, siehe auch 131.

266 Der Regierungsplan orientiert sich am Entschädigungsprogramm, das 1979 in den USA nach dem Störfall im AKW *Three Mile Island* erigiert hatte.

Es lässt sich daher fragen, wie groß das Verständnis der Aktionäre für Zahlungen an den Fonds bzw. Schuldnerlasse sein wird,<sup>267</sup> wenn hierfür keine klare Rechtspflicht besteht. Beobachter der Politik sehen für eine finanzielle Beteiligung teils hohe Chancen.<sup>268</sup> Anders als gegenwärtig in Deutschland, wo es nun feststeht, dass sich zumindest die Energiekonzerne *RWE* und *E.ON* juristisch gegen umstrittene Politiken wehren, halten japanische Rechtswissenschaftler Unternehmensklagen für unwahrscheinlich.<sup>269</sup> Für die Banken wird dies teils damit begründet, dass sie über Aktien nicht unerheblich an den Energiekonzernen beteiligt sind und damit eine moralische Mitverantwortung tragen. Es bestehe gleichsam ein „*nakama ishiki*“, ein Bewusstsein der Verbundenheit, zwischen Banken, Energiekonzernen und Energiepolitik. Auch die wahrscheinliche Beteiligung der übrigen Energieunternehmen wird anstatt mit rechtlichen eher mit politischen und soziologischen Standards begründet: Zum einen habe sich trotz der Privatisierung der japanischen Energiewirtschaft eine staatsnahe Unternehmenskultur erhalten. Zum anderen gelte in der japanischen Gesellschaft oft die Regel „*Komatta toki wa otagaisama!*“, was soviel bedeutet wie „In schweren Zeiten helfen wir uns gegenseitig!“.<sup>270</sup> Solche Ansätze bieten plausible Erklärungen, ihre Verifizierung muss freilich der Soziologie und der Politikwissenschaft überlassen werden.

Auch in diesem Punkt drängt sich dem deutschen Beobachter eine aktuelle Parallele auf: Denn eine „freiwillige“ – also rechtsgrundlose – Beteiligung von Banken hat zuletzt auch die Bundesregierung in Bezug auf die Griechenlandkrise vorgeschlagen. Man könnte sich daher, auch im Hinblick auf den eher politisch als rechtlich bewerkstelligten Atomausstieg, die Frage stellen, ob derartige „Großkrisen“ aufgrund ihrer erhöhten Konsensbedürftigkeit *grundsätzlich* einer streng rechtlichen Lösung unzugänglich sein könnten.

In volkswirtschaftlicher Hinsicht dürfte mittlerweile klar sein, dass letztendlich zum größten Teil die öffentliche Hand den Fonds finanzieren muss. Die Befürchtung ist schon früh geäußert worden, dass damit der Steuerzahler die Kosten der Katastrophe trägt – ob nun im Wege von Sondersteuern oder erhöhter Strompreise.<sup>271</sup> Zumindest

---

267 Die japanischen Energieunternehmen sind (mit der Ausnahme eines AKWs) fast ausschließlich in privater Hand und Publikumsgesellschaften.

268 Anderer Ansicht jedoch noch YOMIURI SHINBUN, 14. April 2011 (Fn. 94).

269 Die Verweigerung der Umsetzung informeller Verwaltungsanweisungen kann in Japan für Unternehmen empfindliche Sanktionen der Politik, etwa die Verweigerung von Auftragsvergaben oder Subventionen, zur Folge haben, vgl. BLECHINGER (Fn. 259) 205.

270 So hätten nach dem großen Erdbeben von Kobe 1995 (*Hanshin Dai-shinsai*) die Hausrats- und Gebäudeversicherungen umfangreiche Zahlungen an die Opfer geleistet, obwohl sie bei Erdbeben dazu rechtlich nicht verpflichtet gewesen seien.

271 Vgl. z.B. „*Genpatsu saigai shi'en tantô-shô shinsetsu e – Kai'eda-shi kenmu, baishô mondai chōsei*“ [Neufestsetzung eines zuständigen Ministers für Unterstützung in der Nuklearkatastrophe – Herr Kaieda besetzt zusätzlichen Posten, um Entschädigungsprobleme zu regeln], Asahi Shinbun, 11. April 2011, abrufbar unter: <http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104110212.html>.

Strompreiserhöhungen dürften schon in naher Zukunft kommen und dann jeden japanischen Durchschnittshaushalt mit monatlich mehreren Hundert Yen treffen.<sup>272</sup>

Davon abgesehen können die Unterstützungen gemäß Art. 16, deren Rückzahlung in der Zukunft zumindest ungewiss ist, zutreffend als ein ansonsten beispielloses Garantiesystem bezeichnet werden – d.h. einer eklatanten Bevorzugung der Atomindustrie vor anderen gefährlichen Industrien, etwa der chemischen.<sup>273</sup> Die bewusst vom Staatsermessens abhängig gemachte und damit flexible Subventionsregel 16 war Ausdruck des Kompromisses in der Kontroverse über die Lastentragung der Haftung, die bereits im Gesetzgebungsverfahren heiß diskutiert worden war.<sup>274</sup> Kritiker konstatierten, hierdurch würden die volkswirtschaftlichen Risiken der Atomenergie *sozialisiert*, während ihre Gewinne gleichsam jahrelang „*privatisiert*“ worden seien.<sup>275</sup> Und wieder war es *Hoshino*, der schon vor 50 Jahren zutreffend prognostizierte, dass „jede größere Katastrophe beträchtliche, unabgesicherte Verletzungen und Verluste mit sich bringen würde“.<sup>276</sup>

Wie auch immer die Gesamtfinanzierung gelöst wird: Klargeworden ist, dass TEPCO durch die im Grundsatz unbeschränkte Haftung aus Art. 3 keine andere Wahl hat, als sich bis zur Grenze seiner finanziellen Belastbarkeit zu engagieren. Bereits im Geschäftsjahr 2010/2011 (bis 31. März 2011) hat die Gesellschaft einen Nettoverlust von 1,25 Billionen Yen (ca. 10,7 Mrd. Euro) hinnehmen müssen, der Aktienkurs ist um 80 % eingebrochen, Präsident und Vizepräsident sind zurückgetreten.<sup>277</sup>

Sollte das Unternehmen jemals wieder Atomkraftwerke errichten wollen<sup>278</sup> – vorausgesetzt, es übersteht die Krise ohne Verstaatlichung – so wird es in Zukunft tiefer denn je in die Tasche greifen müssen. Denn umfangreiche freiwillige Zahlungen, mit denen den Präfekturen und Gemeinden die Ansiedlung von Kernkraftwerken schmackhaft gemacht worden ist, gehörten seit jeher zum System des japanischen Atomkonsenses.<sup>279</sup>

---

272 YOMIURI SHINBUN, 4. Mai 2011 (Fn. 93).

273 So auch HOSHINO (Fn. 30) 130.

274 HOSHINO (Fn. 35) 43.

275 So z.B. R. STRECK, 'Too Big to Fail' nun auch für Energieunternehmen?, in: Telepolis, 29. März 2011, abrufbar unter: <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34449/1.html>. Auch diese These ist zwar eingängig, greift aber zu kurz, soweit sie ausblendet, dass auch Stromverbraucher von den mit durchschnittlich 6,1 Yen (5 Cent) je kWh preiswerten Produktionskosten profitieren, vgl. KURTENBACH (Fn. 71); vgl. dazu auch RAMSEYER (Fn. 4) 18.

276 HOSHINO (Fn. 35) 47.

277 Dies soll Medienberichten zufolge sogar der höchste Verlust sein, den in Japan jemals ein Unternehmen außerhalb des Finanzsektors erlitten hat.

278 Der Bau von zwei weiteren, schon geplanten Reaktoren in Fukushima wurde aufgegeben.

279 So ist es oft erst durch „Kompensationszahlungen“ gelungen, die Einstellung der lokalen Bevölkerung von einem 'NIMBY' ("not in my backyard") zu einem 'YIMBY' ("yes, in my backyard") zu bewegen; zu dieser Politik ausführlich S.H. LESBIREL, Markets, Transaction Costs and Institutions: Compensating for Nuclear Risk in Japan, in: Australian Journal of Political Science 38 (2003) 5 ff.; vgl. auch RAMSEYER (Fn. 4) 21, 23.

### 3. *Aktueller Informationsstand und Ausblick*

Unmittelbar vor Redaktionsschluss der vorliegenden Ausgabe der Zeitschrift hat TEPCO mitgeteilt, bisher 50,3 Mrd. Yen (ca. 434 Mio. Euro) an vorläufigem Schadensersatz an Bewohner, Unternehmen sowie Fischerei- und Landwirtschaftsorganisationen in der Evakuierungszone ausgezahlt zu haben.<sup>280</sup> Mit 98 % ist der Großteil des Geldes an die ca. 52.000 der insgesamt ca. 63.000 Haushalte geflossen, die bislang eine Entschädigung beantragt haben (vorerst 0,75 bzw. eine Million Yen, s.o.). Der Rest ging an 105 Unternehmen und vier Organisationen. Vollständige Zahlungen würden beginnen, sobald die Regierung die Unterstützungszahlungen auf ein rechtliches Fundament gestellt habe. Diese würden sich in den nächsten zehn Jahren auf ca. 630 Mrd. Yen (5,4 Mrd. Euro) summieren, wobei darin die rund 7000 Unternehmen sowie Fischer und Landwirte noch nicht enthalten seien.<sup>281</sup> Unterdessen ist die Finanzierung des Schadensersatzfonds, insbesondere die Beteiligung von Banken und AKW-betreibenden Stromkonzernen (neben den Strompreiserhöhungen) heftig diskutiert worden, weil danach Aktionäre und Anleiheninhaber der TEPCO nicht an den Kosten beteiligt würden: Der Chef der Tokioter Börse, *Atsushi Saito*, forderte daher statt Subventionen eine geordnete Insolvenz des Unternehmens.<sup>282</sup> Indes ist der Plan vom Kabinett am 14. Juni angenommen worden und steht im Parlament zur Debatte, die immer noch offen ist.

Zudem wurde berichtet, dass mit der Gemeinde *Takahagi* nun auch die erste öffentliche Körperschaft Ersatz gefordert<sup>283</sup> und sich vier Fünftel der Japaner in einer Umfrage<sup>284</sup> für die Abschaltung aller Kernkraftwerke des Landes ausgesprochen haben; die Regierung hat einen zweiten Sonderhaushalt verabschiedet, plant einen dritten und erwägt ein Gesetz zur Stilllegung nuklearer Anlagen, mit dem sie TEPCO zusätzlich beim Rückbau des AKWs finanziell unterstützen will.<sup>285</sup> Zusammen mit der Gesamtzahl von nun ca. 4000 zwischenzeitlich auf dem Gelände beschäftigten Arbeitern hat sich auch die Zahl des strahlungsexponierten Personals weiter erhöht. Schließlich sind außerhalb

---

280 „Tokyo Electric pays temporary relief money to residents, businesses“, The Mainichi Daily News, 19. Juni 2011, abrufbar unter: <http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/national/news/20110619p2g00m0dm021000c.html> (Die Onlinequellen in diesem Zusatzabschnitt sind zuletzt abgerufen am 19. Juni 2011, die Wechselkurse datieren zum Zweck der Einheitlichkeit im Gesamttext vom 1. Juni 2011).

281 „Rettung von Tepco beschlossen“, Japanmarkt Online, 14. Juni 2011, abrufbar unter: <http://www.japanmarkt.de/index.php/unternehmen/rettung-fur-tepco-beschlossen/>.

282 Ebd.

283 „Takahagi becomes 1st municipality to demand TEPCO compensation“, The Mainichi Daily News, 17. Juni 2011, abrufbar unter: <http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/national/archive/news/2011/06/17/20110617p2g00m0dm017000c.html>.

284 Umfrage der TÔKYÔ SHINBUN vom 19. Juni 2011, zitiert nach „4 out of 5 want nuclear reactors scrapped in Japan“, Kyodo News, 19. Juni 2011, abrufbar unter: <http://english.kyodonews.jp/news/2011/06/97940.html>.

285 „Japan eyeing new law for decommissioning of nuclear facilities“, Kyodo News, 17. Juni 2011, abrufbar unter: <http://english.kyodonews.jp/news/2011/06/97728.html>.

der Evakuierungszone sog. „hot spots“ ausgewiesen worden, in denen weitere Evakuierungen auf freiwilliger Basis „empfohlen“ werden (*hinan kanshō*).<sup>286</sup>

Da diese und andere aktuelle Entwicklungen noch nicht abgeschlossen sind und die rechtliche Beurteilung in Japan noch im Fluss ist, kann der vorliegende Aufsatz die thematisierten Rechtsfragen nicht abschließend beantworten. Er soll aber einen Einstieg in die Problematik bieten und Impulse für weitere Diskussionen geben.<sup>287</sup>

---

286 „*Higashi-nihon dai-shinsai: hinan kanshō 'naze ima, osoi' konwaku – fukushima, date, minami-sōma*“ [Großes Erdbeben von Ost-Japan: Ratlosigkeit der Evakuierungsempfehlung 'warum jetzt, so spät?' – Fukushima, Date, Minami-sōma], Mainichi Shinbun, 17. Juni 2011, abrufbar unter: <http://mainichi.jp/select/jiken/archive/news/2011/06/17/20110617ddm041040158000c.html>.

287 *Anmerkung der Redaktion*: Insbesondere zu den ersatzfähigen Schadenspositionen und Kausalitätsanforderungen gemäß den Richtlinien der Untersuchungskommission sowie zur Atomaufsicht in Japan sind bereits Beiträge in Vorbereitung, die voraussichtlich in der nächsten Ausgabe der ZJapanR (32/2011) erscheinen werden.

## ABSTRACT

*This paper is intended to give a first comprehensive overview of the legal problems and corresponding political implications of the largest liability case in Japanese history – the Fukushima Dai’ichi nuclear disaster. Starting with a survey of the relevant provisions of nuclear liability law, the paper draws upon legal precedents, Japanese legal scholarship and press reports, as well as the first report of the newly established Nuclear Damage Dispute Resolution Panel.*

*Amongst other issues, the paper attempts to establish who is liable by law, who will actually have to carry the burden of the damages estimated to be as high as 86 billion Euro, and which victims of the catastrophe (e.g. the evacuated population, affected fishermen, farmers or the power plant staff) can claim compensation. Other causes of action beyond nuclear liability law, e.g. from labour and social law, are also investigated. In particular, the question is asked whether the state could additionally be made liable because of insufficient nuclear energy supervision. Furthermore, it has to be clarified which damages can be compensated at all, such as loss of profits because of rumours. Despite the existing legal regulations, the government and the judiciary have to resolve a number of practical issues, including whether the earthquake can be considered an “extraordinary natural disaster”, which would lead to the exclusion of liability. Another pressing issue is how the claims of the thousands of evacuees can be handled in a swift and just manner and how financial means are found once the funds of the nuclear operator are exhausted.*

*Since the facts are as yet incomplete and political negotiations are still in process, one must currently rely on hypotheses, but even so it is possible to outline an extra-judicial procedure involving government-regulated preliminary compensation payments. Also with regard to material law, the legal solutions seem to be determined by politics to a considerable extent. Despite the unlimited liability of the nuclear operator under the code, the economic burden falls primarily on the treasury, which has entered indemnification agreements and is to pay state aid to the utility. Moreover, according to cabinet plans, electric power companies and financial institutions (as yet without a legal basis) are required to “voluntarily” contribute to a nuclear damage compensation fund established for the victims. The preliminary results, which are above all meant to serve as a stimulus for discussion, are finally assessed through a critical legal and economic lens. This assessment leads to comparisons to procedural and constitutional problems that have occurred during other crises, such as the oil spill in the Gulf of Mexico in 2010 or the moratorium on nuclear energy in Germany.*

## ZUSAMMENFASSUNG

*Der vorliegende Beitrag versucht, einen ersten umfassenden Überblick über die aktuellen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Probleme des bisher größten Haftungsfalls der japanischen Geschichte – der Nuklearkatastrophe von Fukushima I – zu geben. Neben einer Bestandsaufnahme der einschlägigen Vorschriften des geltenden Atomhaftungsrechts und der Präjudizien aus vorherigen Zwischenfällen werden dabei das einschlägige Schrifttum, Presseberichte sowie Ergebnisse der von der Regierung eingesetzten „Prüfungskommission Atomschadensersatzstreitigkeiten“ ausgewertet.*

*Dabei geht der Beitrag u.a. den Fragen nach, wer am Ende tatsächlich für die Schäden der Reaktorkatastrophe, die auf bis zu 86 Mrd. Euro geschätzt werden, aufkommen wird und welche Opfer Ansprüche geltend machen können: z.B. die evakuierte Bevölkerung, betroffene Fischer, Landwirte oder das Kraftwerkspersonal. Hier werden auch Anspruchsgrundlagen außerhalb des Atomrechts, z.B. aus Arbeits- und Sozialrecht, geprüft; insbesondere wird der Frage nachgegangen, ob möglicherweise zusätzlich der Staat wegen mangelnder Atomaufsicht haftbar gemacht werden könnte. Zudem ist zu klären, welche konkreten Schäden unter welchen Voraussetzungen überhaupt ersatzfähig sind, etwa die Kausalitätsanforderungen bei gesundheitlichen Spätfolgen oder unternehmerischen Absatzeinbußen aufgrund bloßer Gerüchte. Trotz vorhandener gesetzlicher Regeln haben Regierung und Justiz eine ganze Reihe praktischer Probleme zu lösen: Das beginnt mit der Frage, ob angesichts des Erdbebens nicht eine „außergewöhnliche Naturkatastrophe“ vorliegt, die einen Haftungsausschluss zur Folge hätte. Dazu gehört außerdem, wie die Forderungen zehntausender Evakuierter rasch und gerecht durchgesetzt und abgewickelt werden können und wie die Finanzierung gewährleistet wird, wenn die Mittel des Betreibers aufgebraucht sind.*

*Wenngleich zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der noch unvollständigen Faktenlage und im Fluss befindlicher politischer Verhandlungen nicht auf Hypothesen verzichtet werden kann, zeichnet sich im Ergebnis bereits ein außergerichtliches, von hoheitlich angeordneten, vorläufigen Pauschalzahlungen flankiertes Verfahren ab. Auch in materieller Hinsicht scheint die Rechtsfindung und Finanzierung nicht unerheblich von der Politik determiniert zu werden. Trotz der grundsätzlich unbegrenzten Haftung des Betreibers trifft wohl die wirtschaftliche Last über eine Deckungsvorsorge und Unterstützungszahlungen zuvörderst den Fiskus. Zudem sollen nach Kabinettsplänen weitere Stromkonzerne und Banken – freiwillig, d.h. bislang ohne Rechtsgrundlage – über den Haftungsfonds mitbelastet werden. Die vorläufigen Ergebnisse, die sich v.a. als Diskussionsanstoß verstehen, werden schließlich einer kritischen rechtspolitischen und volkswirtschaftlichen Bewertung zugeführt. Dabei werden auch Vergleiche zu verfahrens- und verfassungsrechtlichen Problemen der Bewältigung anderer Krisen, wie der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko 2010, oder dem „Atom-Moratorium“ in Deutschland angestellt.*