

Monographien
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
Band 41, 2007

Anja Osiander

Der Fall Minamata

Bürgerrechte und Obrigkeit in Japan
nach 1945



Monographien aus dem
Deutschen Institut für Japanstudien

Band 41
2007

Monographien Band 41
Herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien
der Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland

Direktor: Prof. Dr. Florian Coulmas

Anschrift:

Jōchi Kioizaka Bldg. 2F
7-1, Kioichō
Chiyoda-ku Tōkyō 102-0094, Japan
Tel.: (03) 3222-5077
Fax: (03) 3222-5420
E-Mail: dijtokyo@dijtokyo.org
<http://www.dijtokyo.org>

Umschlagfoto:

Das Foto von Shiota Takeshi zeigt Ishimure Michiko bei einem Protest
vor dem Wohlfahrtsministerium in Tōkyō am 25. Mai 1970.
Es wird hier wiedergegeben mit freundlicher Genehmigung des
Kōsei Verlags, Tōkyō.

Bibliografische Information
Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© IUDICIUM Verlag GmbH München 2007
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Ludwig Auer GmbH, Donauwörth
Printed in Germany
ISBN 978-3-89129-852-7

INHALT

VERZEICHNIS DER TABELLEN	7
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	8
DANKSAGUNG	9
ANMERKUNGEN ZUR SCHREIBWEISE	11
PROLOG	13
EINLEITUNG	17
1 DIE VERSEUCHUNG IN MINAMATA	24
1.1 Dokumentationen und Analysen	25
1.2 Minamata als „company town“	36
1.2.1 Das Unternehmen	36
1.2.2 Die Stadt	39
1.3 Quecksilber in der Shiranui-See	44
1.3.1 Die Abwässer	45
1.3.2 Eine rätselhafte Krankheit	58
1.3.3 Aufklärung	62
1.3.4 Ausmaße	69
1.4 Aufruhr in Minamata	82
1.4.1 Not	82
1.4.2 Betrug	84
1.4.3 Gewalt	92
1.5 Zusammenfassung	99
2 DIE FRAGESTELLUNG	102
2.1 Die Verfassung als Maßstab	103
2.2 Ein Erklärungsmodell	108
2.3 Zusammenfassung	116
3 SPIELRÄUME FÜR DIE REGIERUNGSSTELLEN NACH 1952	119

3.1	Der Tenor der Forschung.....	121
3.2	Daten aus den Regierungsstellen.....	130
	3.2.1 Beamte auf nationaler Ebene.....	131
	3.2.2 Abläufe auf nationaler Ebene.....	143
	3.2.3 Politische Karrieren in den Gebietskörperschaften.....	152
	3.2.4 Spielräume für die Gebietskörperschaften.....	157
3.3	Daten zu Einflüssen von außen.....	167
	3.3.1 Karrieren im Parlament.....	168
	3.3.2 Abläufe im Parlament.....	180
	3.3.3 Pluralistische Strukturen.....	191
	3.3.4 Karrieren in der Rechtsprechung.....	198
	3.3.5 Politische Kontrolle durch die Rechtsprechung.....	203
3.4	Veränderungen nach 1993.....	215
3.5	Zusammenfassung.....	229
4	DIE REGIERUNGSENTSCHEIDUNGEN ZU MINAMATA.....	233
4.1	Die Rechtslage.....	234
4.2	Die Entscheidungen im Überblick.....	242
	4.2.1 Aufklärung und Gefahrenabwehr.....	242
	4.2.2 Medizinische Versorgung und Entschädigung.....	247
4.3	Vom Umgang mit einem Verdacht.....	260
4.4	Maßnahmen gegen das Gift.....	268
4.5	Versuche einer Wiedergutmachung.....	279
	4.5.1 Verträge für die Fischer.....	280
	4.5.2 Verträge für die Erkrankten.....	290
	4.5.3 Die Umsetzung der Verträge für die Erkrankten.....	300
4.6	Zusammenfassung.....	326
5	DAS RINGEN UM DEN STAAT IM FALL MINAMATA.....	330
5.1	Die Haltung der Geschädigten.....	330
5.2	Maßgebliche Beamte und Politiker.....	341
5.3	Das Zusammenspiel der Institutionen.....	345
5.4	Zusammenfassung.....	350
	AUSBlick.....	352
	ZEITLEISTE.....	354
	BIBLIOGRAPHIE.....	362

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Der Einsatz von Quecksilber im Nichitsu-Werk, 1932–1970	54
Tabelle 2:	Quecksilber in Fischen und Muscheln aus Minamata, 1961–1968	57
Tabelle 3:	Staatssekretäre in drei nationalen Behörden, 1948–1993..	136
Tabelle 4:	Berufsverbote für die ehemalige politische Elite, 1946 ...	139
Tabelle 5:	Rollenbilder unter Beamten im internat. Vergleich, 1970er Jahre	142
Tabelle 6:	Zuständigkeiten für den Wasserschutz, nationale Ebene, 1980.....	151
Tabelle 7:	Kandidaten bei Bürgermeisterwahlen in Großstädten, 1947–1975	154
Tabelle 8:	Parteibindung von Bürgermeistern und Gouverneuren, 1975	156
Tabelle 9:	Politikformulierung in fünf Stadtverwaltungen, 1965–1975	162
Tabelle 10:	Kontakte zwischen verschiedenen Regierungsebenen, 1978	163
Tabelle 11:	Biographien von Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit	169
Tabelle 12:	Struktur der Ausgaben von Abgeordneten, 1989.....	175
Tabelle 13:	Akteure in der Gesetzgebung, Umfrageergebnisse 1976–1978	182
Tabelle 14:	Wahlen zum Unterhaus und zum Oberhaus, 1952–1993	184
Tabelle 15:	Richter und Staatsanwälte im internat. Vergleich, um 1990.....	207
Tabelle 16:	Dauer von Gerichtsverfahren in erster Instanz, 1989 ...	207
Tabelle 17:	Wahlen zum Unterhaus, 1996–2005	221
Tabelle 18:	Wahlen zum Oberhaus, 1995–2004	222
Tabelle 19:	Das Gewicht des liberalen Ideals im politischen System in Japan.....	229
Tabelle 20:	Das Ideal der Verfassung im Fall Minamata	233
Tabelle 21:	Entscheidungen zur Aufklärung der Verseuchung	243

Tabelle 22: Entscheidungen zur Abwehr des Giftes	246
Tabelle 23: Entscheidungen zur medizinischen Versorgung	248
Tabelle 24: Entscheidungen zum Schadensausgleich	258
Tabelle 25: Schlichtungsverfahren für die Fischer, 1959/60	280
Tabelle 26: Ergebnisse der Schlichtungen für die Fischer, 1959/60	287
Tabelle 27: Schlichtungen für die Fischer, 1973	289
Tabelle 28: Der Beileidsgeld-Vertrag, 1959–1968	293

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Die Shiranui-See	45
Abbildung 2: Produktion von Äthanal im Nichitsu-Werk, 1950–1968	56
Abbildung 3: Fangerträge der Genossenschaft von Minamata, 1950–1958	59
Abbildung 4: Ausmaß der Verseuchung (Schätzung von Dr. Harada)	71
Abbildung 5: Wohnorte der bis Dezember 1965 registrierten Opfer	72
Abbildung 6: Ein Modell für Akteure und Institutionen im politischen Prozeß	115
Abbildung 7: Anzahl der Richter und Staatsanwälte, 1890–1992	206

DANKSAGUNG

Das vorliegende Buch stellt die überarbeitete Fassung einer Dissertation dar, die im August 2004 an der Fakultät für Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angenommen wurde. Zwischen den ersten Entwürfen und der Veröffentlichung liegen fünfzehn Jahre. In diesem Zeitraum haben so viele Menschen mir geholfen und beigestanden, daß ich nicht allen an dieser Stelle danken kann. Einige möchte ich aber doch hervorheben.

Worte seien Schall und Rauch, heißt es, und kein Foto von menschlichem Leid ändere den Lauf der Welt. Im Fall Minamata habe ich anderes erlebt. Meine eigene Biographie ist nachhaltig davon beeinflußt worden, daß mir in einem Buchladen in Tōkyō zufällig eine Neuauflage der Fotografien von W. Eugene Smith von den Opfern von Minamata und ihrem Kampf um Wiedergutmachung in die Hände fiel. Noch heute fesseln mich seine Aufnahmen mit ihrer leisen Dramatik jenseits jeglicher Pose. Im Laufe der Recherchen zu diesem Buch habe ich viele Menschen getroffen, denen es ähnlich gegangen war. Noch größere Wirkung als Smith haben die Schilderungen von Ishimure Michiko entfaltet, die als Augenzeugin in Minamata den Opfern eine literarische Stimme verlieh. Nachdem er Ishimures Buch gelesen hatte, habe er nur kurz sein Studium unterbrechen wollen, um nach zu Minamata fahren und die Geschädigten in ihren Protesten zu unterstützen, aber aus ein paar Wochen seien Jahre geworden und schließlich ein ganzes Leben, so erzählte mir einer der Mitarbeiter des Soshisha-Zentrums in Minamata. Die Geschichte der Verseuchung von Minamata berührt, in mehr als einer Hinsicht. Ishimure Michiko und W. Eugene Smith haben diese Geschichte weit über Minamata hinaus vermittelt, und ich bin dankbar dafür, daß ihre Worte und Bilder mich letztlich zu diesem Buch anstifteten.

In akademischen Zusammenhängen haben viele Menschen die Entstehung dieser Untersuchung unterstützt. Der Deutsche Akademische Austauschdienst ermöglichte mit einem Jahresstipendium meinen ersten Aufenthalt in Japan, die Japan Foundation finanzierte einen weiteren Rechercheaufenthalt, und die Studienstiftung des Deutschen Volkes sicherte mit einem Promotionsstipendium die Phase der Ausarbeitung nach der Rückkehr aus Japan. Meine akademischen Lehrer am Seminar für politische Wissenschaft der Universität Köln, Ulrich Matz und Wolfgang Leidhold, wachten über die ersten Versuche einer Konzeptualisierung. Paul Kevenhörster vom Institut für Politikwissenschaft der Univer-

sität Münster begleitete die Arbeit mit Wohlwollen und hilfreichen Hinweisen von der ersten skizzenhaften Präsentation in der Fachgruppe Politik der Vereinigung für sozialwissenschaftliche Japanforschung bis zur fertigen Dissertation, die er als Zweitgutachter betreute. Takada Atsushi an der Universität Kyōto und später an der Universität Ōsaka sowie Abe Masaki an der städtischen Universität Ōsaka führten mich in den aktuellen Stand der staatswissenschaftlichen Debatte in Japan ein. Steffi Richter vom Ostasiatischen Institut der Universität Leipzig ermutigte mich zu einer entscheidenden Wendung in der Fragestellung. Die Vorbereitungen für die Veröffentlichung vollzogen sich unter der Obhut des Deutschen Instituts für Japanstudien in Tōkyō, wo Direktor Florian Coumas und Isa Ducke mir mit viel Entgegenkommen und wertvollen Anregungen zur Seite standen. Mein besonderer Dank gilt schließlich meiner Betreuerin am Seminar für Japanologie an der Universität Halle-Wittenberg, Gesine Foljanty-Jost. In intensiven Diskussionen spornte sie mich an, Unstimmigkeiten in der Argumentation auszuräumen und die gesammelten Daten schlüssig zu präsentieren. Sie wurde der Bezeichnung „Doktormutter“ in einer Weise gerecht, die zu erfahren ich allen Doktoranden nur wünschen kann.

Während der verschiedenen Rechercheaufenthalte in Japan, aus denen diese Arbeit entstanden ist, haben mir viele Menschen mit Informationen, Empfehlungen, Material, Anteilnahme und praktischem Beistand geholfen. Besonders danken möchte ich Yoshinaga Toshio und seiner Familie in Minamata, Matsuoka Iwao von der Präfekturverwaltung Kumamoto, Shimizu Hiroshi und Nagashima Tetsuya im nationalen Umweltamt beziehungsweise im Umweltministerium in Tōkyō sowie den Anwälten Matsumoto Takeo und Tanaka Taiyū in Ōsaka.

Liebevollen Rückhalt haben mir Ilse-Marie Lange und ganz besonders Conni Stollberg gegeben. Mit besonderer Geduld haben meine Eltern das Projekt verfolgt, und daß es letztlich doch gediehen ist, liegt auch an zahllosen politischen Diskussionen mit ihnen und an ihrer großzügigen materiellen und moralischen Unterstützung.

Ich widme diese Arbeit dem Andenken an meine Großtante Black E. Blochwitz, Berlin, und an Tsuda Yasuo, meinen Gastvater in Nagoya.

ANMERKUNGEN ZUR SCHREIBWEISE

In dieser Untersuchung werden japanische Ausdrücke nach dem Hepburn-System umschrieben. Dabei werden Eigennamen von Personen, Orten und Organisationen groß geschrieben, alle anderen Bezeichnungen dagegen klein. Personennamen werden in der Reihenfolge wiedergegeben, die in Japan üblich ist, das heißt mit dem Familiennamen voran. Bei Werken von japanischen Autorinnen oder Autoren in englischer oder deutscher Sprache folgt die Schreibweise des Namens jedoch den Angaben in den entsprechenden Texten.

Das Unternehmen, aus dessen Werk in Minamata das Quecksilber entwich, trug im Laufe der Zeit drei verschiedene Namen. Gegründet wurde es im Jahre 1908 als „Japanische Stickstoffdünger AG“ (*Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha*, kurz: Nichitsu). Im Jahre 1950 wurde der Konzern als „Neue Japanische Stickstoffdünger AG“ (*Shin Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha*, kurz: Shin Nichitsu) neugegründet. Nach einer weiteren Umstrukturierung im Jahre 1965 wurde der Teil des Unternehmens, zu dem fortan das Werk in Minamata gehörte, einfach „Stickstoff AG“ (*Chisso Kabushiki Kaisha*, kurz: Chisso) genannt. Im Text wird in der Regel der ursprüngliche japanische Kurzname verwendet. Das Unternehmen wird also als Nichitsu AG bezeichnet, es sei denn, der Zusammenhang legt es nahe, präzisierend von der Neuen Nichitsu AG (1950–1965) oder von der Chisso AG (ab 1965) zu sprechen.

Die Menschenrechte der Individuen können sich widersprechen und gegeneinanderstoßen. Die materielle Gerechtigkeit als das die Widersprüche und Zusammenstöße regelnde Prinzip macht den Inhalt des Gemeinwohls aus.

(Miyazawa Toshiyoshi, 1949)

Die Aufgabe der Demokratisierung des Beamten­tums ist ein kategorisches Gebot, dem wir, das japanische Volk, uns nicht entziehen können, wollen wir die Grundsätze der neuen Verfassung verwirklichen.

(Tsuji Kiyooki, 1969)

PROLOG

Städtisches Krankenhaus Minamata, Station für Minamata-Krankheit, Zimmernummer X, Sakagami Yuki

Geburtsdatum: 1. Dezember 1914

Befund bei Aufnahme

Ausbruch der Krankheit: 10. Mai 1955. Taubheit an Händen, Lippen und im Mundbereich. Zittern. Sprachstörungen, insbesondere gebrochene Sprechweise und Stammeln. Gestörter Gang. Panik. Apathischer Gesichtsausdruck. Choreoathetose. Eingeschränktes Sichtfeld: Die Patientin kann geradeaus blicken, jedoch weder nach rechts noch nach links. Hypalgesie und taktile Hypästhesie. Durchschnittlicher Körperbau und Ernährungszustand. Robuste Konstitution: Die Patientin war nie ernstlich krank.

In der zweiten Maihälfte 1959 besuchte ich Sakagami Yuki (Minamata-Patientin Nr. 37, Tsukinoura, Kreis Minamata), die auf der Station für Minamata-Krankheit im Städtischen Krankenhaus lag. Ihr Mann Mohei, der sie seit ihrer Erkrankung mit vorbildlicher Hingabe pflegte, war auch dort. Yuki war die erste der Minamata-Patienten, die ich im Krankenhaus besuchte. Ich hatte ein schlechtes Gewissen, weil ich meinen Besuch so lange aufgeschoben hatte. Draußen vibrierte so weit das Auge reichte die Luft, und es war gleißend hell. Aus dem Fenster von Yukis Zimmer im zweiten Stock sah ich auf eine ferne, mit frischer üppiger Vegetation bewachsene Hügelkette, die silbernen Windungen des Minamata, noch nicht reife Weizenfelder und breite, mit zahllosen, winzigen weißen Blüten beduderte Bohnenfelder. Minamata im Mai glich in seiner zarten, flüchtigen Schönheit einer Fata Morgana in der Wüste.

Auf dem Weg zu Yukis Zimmer hatte ich mehrere Minamata-Patienten gesehen, von denen einige ohne Bewußtsein waren. Diejenigen, denen es gelungen war, sich ein paar vereinzelter, wirrer Bewußtseinsfetzen zu erhalten, lagen reglos da und starrten mit weit aufgerissenen Augen auf einen unsichtbaren Punkt im Raum. Diese ausgezehrt, geisterhaft-durchsichtigen Menschen wußten um ihren baldigen Tod, aber der verwirrte Ausdruck auf ihren Gesichtern, ihre unnatürliche, verzerrte Körperhaltung und die stumme Anklage in ihren Augen zeigten, daß sie nicht zum Sterben bereit waren.

Eines dieser Opfer war der Minamata-Patient Nr. 82, geboren 1903, gestorben am 3. Oktober 1960. Er hieß Kama Tsurumatsu. Er war aus dem Bett gefallen und lag nun mit dem Gesicht nach oben auf dem Boden.

Er hatte die typische Physiognomie der Fischer: hohe Nase, breite Backenknochen, dunkle Gesichtsfarbe, schmal geschlitzte Augen. Von seiner einstigen robusten, vollkommenen Gesundheit waren ihm nur noch der durchdringende Blick und die blühenden Wangen geblieben. Durch Tsurumatsus Haut schimmerten die Knochen; er war ein lebendes Skelett. Doch seine straffe, dunkle Haut verströmte immer noch den Duft salziger Luft und die Wärme der Sonne, die sich in den Wellen spiegelt. Das Leben war nicht ganz aus Tsurumatsus Körper gewichen, aber das bißchen, das noch übrig war, entglitt ihm allmählich. Die Haut des sterbenden Fischers gab Zeugnis wider den Tod. (...)

Die Tür von Tsurumatsus Zimmer stand halb offen. Wie angewurzelt starrte ich auf den alten Fischer, der auf dem Rücken am Boden lag. Besonders fiel mir sein sonnenverbranntes Gesicht auf. (...)

Die Augen des alten Fischers, die mich mit inbrünstigem Haß anstarrten, und das kleine Comic-Heft, das er mit beiden Händen wie einen Schild vor sich hielt, waren es, die meine Aufmerksamkeit erregten und mich zwangen, abrupt vor seinem Zimmer stehen zu bleiben. Er war so abgemagert, daß seine Rippen beinahe wie auf einem Röntgenbild hervortraten. Der sonderbare, leicht exzentrische Anblick, den der sterbende Fischer bot, machte seinen stummen Protest noch augenfälliger.

Tsurumatsu blickte mit unverhohlenem Haß hinter seinem Comic-Heft hervor auf mich. Plötzlich glitt das Heftchen zu Boden. Der Haß in den Augen des Fischers erlosch wie eine Kerze im Wind, und sein Blick wurde feucht, traurig und verlassen, wie der eines jungen, tödlich verwundeten Rehs.

Die Krankheit hatte Kama Tsurumatsu, den 56 Jahre alten Fischer mit den breiten, sonnenverbrannten Wangen, die von einem unregelmäßigen Bartwuchs bedeckt waren, und dem scharfen, stechenden Blick seiner Sprache beraubt. Aller Wahrscheinlichkeit nach begriff er nicht, daß er ein Opfer der Minamata-Krankheit war, einer unbekanntes Zerstörung des zentralen Nervensystems, hervorgerufen durch Menschenhand – wissenschaftlich ausgedrückt – durch den Genuß von quecksilberverseuchten Fischen und Schalentieren aus der Minamata-Bucht. Er war immer ein kräftiger, energischer Mann voller Vitalität gewesen, was wahrscheinlich zusätzlich zu seiner Verwirrung beitrug. Warum sollte gerade er diese schreckliche Krankheit bekommen, die ihn sprachlos machte, ihn in ein lebendes Skelett verwandelte und zu einem langsamen, qualvollen Tod verurteilte?

Ob er sich nun des Mechanismus der Krankheit oder ihrer übergreifenden Bedeutung bewußt war oder nicht, – daß ihn ein bösartiger Fluch getroffen hatte und sein Tod nahe war, erkannte Tsurumatsu gewiß. So oft war er beim Fischen ins Meer gefallen, daß seine Familie sich Sorgen machte und ihn ins Krankenhaus brachte. Sein Zustand verschlimmerte sich rapide. Er konnte nicht mehr artikulieren, und seine Krämpfe wurden zunehmend heftiger. Manchmal fiel er aus dem Bett und lag dann stundenlang auf dem Boden, unfähig, aus eigener Kraft ins Bett zurückzuklettern. Trotz seines hoffnungslosen Zustandes hatte Tsurumatsu genug Würde bewahrt, um sich seines Äußeren zu schämen. Aber stärker noch als die Scham fraß die Wut an ihm. Wut auf sich selbst, weil er ein hilfloses Wrack geworden war; Wut auf die Gesellschaft, weil sie ihn entweder ignorierte oder auslachte und Wut auf die Medizin, weil sie seine Krankheit nicht heilen konnte. Er war völlig im Recht, wenn er die sporadischen Besucher der Minamata-Station als potentielle Feinde betrachtete und sie haßerfüllt anstarrte.

Offenkundig haßte Tsurumatsu gesunde Menschen und ihre rationale Vorstellung von einer rationalen Weltordnung. Um seinen Abscheu zu demonstrieren, hielt der alte Fischer das verstaubte, alte Comic-Heft als Schutzschild vor sich. Natürlich konnte er es nicht lesen. Das organische Quecksilber hatte ihm nicht nur die Sprache, sondern auch das Augenlicht genommen. Nichtsdestoweniger war Tsurumatsu entschlossen, allen Versuchen von außen, in seine Privatsphäre einzudringen, Widerstand entgegenzusetzen. Er richtete seine Blicke wie Dolche auf mich, als schickte sich ein gräßlicher Dämon an, sich auf ihn zu stürzen. Das alte, zerfledderte Heftchen war offenbar seine letzte Verbindung zur Welt, ein trauriges Überbleibsel dessen, was einmal seinen Stolz und seine Würde ausgemacht hatte. Es schien, als wolle er die Welt daran erinnern, daß auch er lesen konnte und daß auch er ein normales, anständiges Leben geführt hatte, bevor er die grausame Krankheit bekam.

Ishimure, Michiko: *Kugai jōdo – waga Minamata-byō* [Paradies im Meer der Qualen – Unsere Minamata-Krankheit], Tōkyō (Kōdansha) 1969, ins Deutsche übertragen von Ursula Gräfe, Frankfurt/Main und Leipzig (Insel-Verlag) 1995: 141–145. Hier nachgedruckt mit freundlicher Genehmigung des Insel-Verlags.

EINLEITUNG

2. September 1945. Auf dem Deck eines US-amerikanischen Kriegsschiffes im Hafen von Yokohama unterzeichneten Vertreter des japanischen Generalstabs und der japanischen Regierung eine Urkunde. Die Kapitulation des Kaiserreichs von Japan war besiegelt. Vier Tage später nahm eine Besatzungsverwaltung unter der Leitung des US-amerikanischen Generals MacArthur die Arbeit auf.¹ Im März 1946 diktierten US-amerikanische Offiziere einer Gruppe von japanischen Beamten eine neue Verfassung für das Land. Am 3. Mai 1947 trat sie in Kraft.² Japan wurde darin zu einer parlamentarischen Demokratie mit dem *tennō* als symbolischem Staatsoberhaupt erklärt. Die Souveränität gehöre nun dem Volke zu, heißt es in der Präambel.³ Die Verfassung definierte auch das Verhältnis zwischen den Bürgern und Bürgerinnen und der Regierung neu. In Artikel 13 heißt es dazu:⁴

„Jeder Bürger wird als Einzelperson respektiert. Die Rechte des Volkes auf Leben, Freiheit und das Streben nach Wohlstand müssen (...) in der Gesetzgebung und anderen Maßnahmen des Staates größte Beachtung finden [*saidai no sonchō o hitsuyō to suru*].“

Japan hatte damit ein liberales Modell von der Rolle des Staates im Gemeinwesen übernommen. Die Regierungsstellen sollten fortan den Rechten der Bürgerinnen und Bürgern dienen.

Noch bis zum August 1945 hatte – unter der Verfassung von 1890 – das Gegenteil gegolten. Alle Souveränität hatte beim *tennō* gelegen.⁵ Das Volk wurde als Untertanen (*shinmin*) bezeichnet. Ihnen wies die Verfassung bestimmte Rechte und Pflichten zu. Alle Rechte der Untertanen konnten jedoch durch einfache Gesetze eingeschränkt oder durch kaiserliche Er-

¹ US State Department (1946: 4–6 und 13).

² Für eine detaillierte Darstellung der Entstehung der neuen Verfassung siehe Inoue (1991: 6–37).

³ Eine deutsche Übersetzung der Verfassung von 1947 bieten Heuser und Yamasaki (1986). Für den japanischen Text siehe beispielsweise Inoue (1991: 272–298, hier 276).

⁴ Zitiert nach der Übersetzung von Heuser und Yamasaki (1986: 299f.), Hervorhebung A.O.

⁵ Artikel 4 der Verfassung von 1890. Eine deutsche Übersetzung bieten Tsubōi und Smetacek (1891). Für den japanischen Text siehe beispielsweise Inoue (1991: 327–332, hier 328).

lasse vorläufig außer Kraft gesetzt werden.⁶ Eine gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen der Regierungsstellen gegenüber den Untertanen war nicht vorgesehen, weder in der Verfassung noch in den Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁷ Die Verfassung von 1890 hatte ein obrigkeitliches Modell von der Rolle der Regierungsstellen kodifiziert. Die Regierungsstellen hatten faktisch uneingeschränkt walten können, denn sie handelten im Namen des *tennō*.⁸

Im September 1951 wurden in San Francisco ein Friedensvertrag und ein Sicherheitsvertrag zwischen Japan und den USA unterzeichnet. Ein halbes Jahr später verließ die Besatzungsverwaltung das Land. Japan galt wieder als ein völkerrechtlich souveräner Staat. Aus der Sicht der US-amerikanischen Regierung war es geglückt, Japan in eine stabile Demokratie zu verwandeln.

Aus japanischer Sicht stellte sich die Lage nicht so eindeutig dar. Noch im selben Jahr, 1952, erschien im Verlag der Universität Tōkyō ein Band mit gesammelten Aufsätzen des Verwaltungswissenschaftlers Tsuji Kiyooki. Japan sei noch lange keine Demokratie, so argumentiert Tsuji darin, denn die Regierung werde nach wie vor von der Beamtenschaft dominiert. Das obrigkeitliche Modell lebte Tsuji zufolge auch unter der neuen Verfassung fort. In einer Neuausgabe der Aufsatzsammlung, die 1969 erschien, bekräftigte Tsuji diese Auffassung noch.⁹

Die These von Tsuji stieg zu einem vielzitierten Leitmotiv in der Forschung über die Nachkriegsdemokratie in Japan auf.¹⁰ Anfang der 1980er Jahre erlebte sie durch eine Studie von Chalmers Johnson über das japanische Industrieministerium eine zweite Blüte. Johnson analysiert darin die Funktionsweise der japanischen Regierung aus der Innenperspektive einer ihrer wichtigsten Behörden. Der Zeitraum, den er untersucht, reicht über fünfzig Jahre bis in die 1920er Jahre zurück. Auch Johnson sieht in den leitenden Beamten die eigentlichen Machthaber des Landes, vor 1945 so gut wie danach.¹¹ Dagegen hat sich die Diskussion in der japanischen Politikwissenschaft in den 1980er Jahren auf die Liberaldemokratische Partei konzentriert, also auf die politische Gruppierung, die jahrzehntelang das Parlament, das Kabinett und das Amt des Ministerpräsidenten dominierte. Dabei entstand auch ein neues Leitbild für

⁶ Vgl. Artikel 18 bis 32 der Verfassung von 1890.

⁷ Vgl. Tsujimura (2000: 180).

⁸ Zum Wesen des japanischen Staates unter der Meiji-Verfassung siehe Miyazawa (1949: 2–4).

⁹ Vgl. Tsuji (1969: 3–58 und 242–281); vgl. auch das Vorwort ebenda (1969: iv).

¹⁰ Für einen Überblick siehe Foljanty-Jost (1993: 307–308).

¹¹ Vgl. Johnson (1982: 35–55).

die Forschung. Maßgeblich geprägt wurde es durch Muramatsu Michio, einem Politikwissenschaftler an der Universität Kyōto. Muramatsu zufolge glich der politische Prozeß in Japan vom Ende der 1970er an zunehmend den pluralistischen Mustern in anderen parlamentarischen Demokratien, allen voran den USA. Diese These stützt er unter anderem durch Umfragen unter Abgeordneten und leitenden Beamten.¹²

Im Grunde haben sich damit die Leitfragen in der politikwissenschaftlichen Forschung zu Japan verschoben, ohne daß die Rolle der Regierungsstellen in der 1952 neu entstandenen Demokratie geklärt worden wäre. Johnson setzt in seiner Untersuchung die von Tsuji behauptete Dominanz der Regierungsstellen im politischen Prozeß voraus. Dementsprechend konzentriert er sich auf die Entwicklung einer besonders wichtigen Behörde. Dabei übernimmt er die Perspektive der leitenden Beamten im Industrieministerium. Wie das Ministerium von außen wahrgenommen wurde und wie wirksam seine Maßnahmen die wirtschaftliche Entwicklung Japans tatsächlich beeinflussten, bleibt offen. Muramatsu dagegen verwirft die These von Tsuji von vorneherein. Er konzentriert seine Analyse auf den Gesetzgebungsprozeß im Parlament und damit auf den Bereich, in dem die Eingriffsmöglichkeiten der Abgeordneten institutionell am weitesten entwickelt sind. Unberücksichtigt bleibt unter anderem das „informelle Regieren“ der Beamten durch direkten Kontakt mit ihrer jeweiligen Klientel und durch rechtlich nicht bindende Anweisungen.¹³ Dieser Bereich war unter der Verfassung von 1890 besonders stark entwickelt.¹⁴ Die Studien von Muramatsu liefern keinen Aufschluß darüber, welche Rolle das informelle Verwaltungshandeln in der japanischen Nachkriegsdemokratie noch spielt.

Anfang der 1990er Jahre verschärfte sich die Interessengegensätze innerhalb der Liberaldemokratischen Partei (LDP) so weit, daß die Partei wenige Monate vor den Unterhauswahlen im August 1993 auseinanderbrach. Erstmals seit annähernd vierzig Jahren kam ein Kabinett ohne Beteiligung der (Rest-)LDP zustande. Die neuen Mehrheiten erwiesen sich jedoch nicht als stabil. Zu der Krise des politischen Systems kam eine Wirtschaftskrise, gekennzeichnet durch den Zusammenbruch des Aktienmarktes Anfang 1990, ein überschuldetes Bankenwesen und die höchste Staatsverschuldung unter den G-7-Staaten. Die aktuellen Krisen haben in den letzten Jahren die politische und die politikwissenschaftliche Agenda beherrscht und die Frage nach längerfristigen Prozessen des institutionellen Wandels in den Hintergrund treten lassen.

¹² Siehe etwa Muramatsu (1981) sowie Muramatsu *et al.* (1986).

¹³ Siehe dazu Foljanty-Jost (1989).

¹⁴ Vgl. Tsuji (1969: 35) und Akagi (1991: 382–383).

Es erscheint jedoch lohnend, die These von Tsuji wieder aufzugreifen und rund fünfzig Jahre später noch einmal zu untersuchen. Zum einen ist sie bisher nicht systematisch überprüft worden. Zum anderen eröffnet eine Revision mit einem Abstand von einem halben Jahrhundert einen historischen Ausblick, der Tsuji selbst nicht zur Verfügung stand. Tsuji hat den Finger auf ein Paradoxon in der neuen japanischen Demokratie gelegt, nämlich den Widerspruch zwischen dem liberalen Ideal der Verfassung und der Realität von obrigkeitlich geprägten Regierungsstellen. Wie lange kann so ein Widerspruch Bestand haben? Was erhält ihn aufrecht, was trägt dazu bei, ihn aufzulösen? Antworten hierauf sind nicht nur für die Beurteilung der Demokratie in Japan von Belang. Sie liefern auch Anregungen für die Analyse politischer Systeme im allgemeinen. Zudem bleibt die These von Tsuji für alle akut, deren Leben in Japan von den Regierungsstellen beeinflusst wird. Mit was für einem Staat haben sie es zu tun? Was können oder müssen sie erwarten – Entscheidungen nach dem liberalen Modell oder nach dem obrigkeitlichen? Auf diese Frage soll hier eine Antwort gesucht werden.

Den Weg weist eine Fallstudie. Die Quecksilber-Verseuchung von Minamata zählt neben der Blei-Verseuchung in der Präfektur Toyama (der sogenannten *itai-itai-byō*), einer weiteren Quecksilber-Verseuchung in der Präfektur Niigata und der Luftverschmutzung durch ein Industriekomplex in der Stadt Yokkaichi zu den vier großen Skandalen um Umweltverschmutzung, die Ende der 1960er Jahre in Japan traurige Berühmtheit erlangten. Zwischen 1932 und 1966, vor allem aber in den 1950er Jahren, wurde aus einer chemischen Fabrik in der Kleinstadt Minamata auf Kyūshū tonnenweise Quecksilber ins Meer entsorgt. Teilweise organisch gebunden fand das Schwermetall Eingang in die Nahrungskette. Tiere und Menschen wurden vergiftet. Die genaue Zahl der Opfer ist nicht bekannt, aber mindestens einige Dutzend Männer, Frauen und Kinder starben innerhalb weniger Monate, und annähernd 20.000 trugen chronische Schäden davon.

Der Fall Minamata ist als Schlüsselereignis für die japanische Umweltpolitik und als Kaleidoskop für die Tragik der Industrialisierung in Japan vielfach aufgearbeitet worden. Hier sollen die Geschichte der Verseuchung und vor allem die Geschichte der Auseinandersetzungen, die folgten, jedoch aus einem anderen Blickwinkel beleuchtet werden. Indem ein Unternehmen giftige Abwässer in ein Meer leitete, aus dem andere Menschen ihren Lebensunterhalt bezogen und sich ernährten, verletzte es grundlegende Rechte dieser Menschen. Das Recht auf Wohlstand und das Recht auf Leben werden in Artikel 13 der Verfassung ausdrücklich erwähnt. Der Fall Minamata bietet sich damit als Test *par excellence* dafür an, ob den Regierungsstellen in Japan nach 1952 der Wandel von ihrem

obrigkeitlichen Ursprung hin zum liberalen Ideal der neuen Verfassung gelang. Die Regierungsstellen könnten in der Verseuchung in erster Linie eine Verletzung von Grundrechten sehen, so wie es die neue Verfassung nahelegte. Oder sie könnten das Problem anders definieren, so wie es unter der alten Verfassung ihr Privileg, ja ihre Pflicht gewesen war.

Als Testfall eignen sich die politischen Auseinandersetzungen um die Verseuchung von Minamata auch deshalb besonders gut, weil sie die Geschichte des neuen demokratischen Systems in Japan von Anfang an begleitet haben. Die erste Beschwerde der Fischereigenossenschaft von Minamata wegen der Einleitungen aus der Fabrik erreichte die Präfekturverwaltung im Jahre 1951 – dem Jahr des Vertrags von San Francisco. Im folgenden Jahr erlangte Japan seine Souveränität zurück. 1952 war auch das Jahr, in dem Regierungsstellen im Fall Minamata erstmals tätig wurden. Die folgenden Jahrzehnte brachten Phasen relativer Ruhe, aber auch dramatische Zuspitzungen in dem Konflikt um die Einleitungen und ihre Folgen. Abgeschlossen ist die Fallgeschichte bis heute nicht. Im Herbst 2004 erreichten die Auseinandersetzungen aber mit einem Urteil des Obersten Gerichtshofs einen neuen Höhepunkt. Zum ersten Mal war die Frage, ob die Regierungsstellen eine Mitschuld an der Verseuchung trügen, in letzter Instanz und damit rechtsgültig entschieden worden. Die Untersuchung endet, indem sie das Urteil und die Reaktionen der Regierungsstellen darauf analysiert.

Die Darstellung gliedert sich in fünf Teile. Im ersten Teil werden die Umstände der Verseuchung in Minamata rekonstruiert. Die Fakten sind auch in anderen Darstellungen schon zusammengetragen worden, allerdings verstreut und zum großen Teil in japanischen Veröffentlichungen, von denen die wichtigsten im Selbstverlag erschienen und deshalb schwer zugänglich sind. Die erneute Aufarbeitung in dieser Untersuchung soll einerseits diese Dokumentationen auch über Japan hinaus vorstellen und andererseits im Detail verdeutlichen, welche Umstände ein rasches und wirkungsvolles Vorgehen gegen die giftigen Einleitungen erschweren.

Der zweite Teil stellt auf einer Meta-Ebene die konzeptionellen Überlegungen vor, welche die Untersuchung leiten. Einerseits geht es darum, zu konkretisieren, was mit dem Ideal vom liberalen Staat gemeint sein kann, das in der Verfassung von 1947 kodifiziert worden ist, und wie vor diesem Hintergrund der Konflikt um die Verseuchung in Minamata einzuordnen ist. Andererseits wird ein Modell entwickelt, das helfen soll, systematisch zu überprüfen, ob und wie die Regierungsstellen in Japan nach 1952 gedrängt worden sind, den Wandel vom obrigkeitlichen zum liberalen Modell zu vollziehen.

Im dritten Teil wird das Erklärungsmodell mit Indizien gefüllt. Die Fakten dafür stammen aus der Forschung zur Demokratie in Japan nach 1952. Die Arbeiten werden einerseits nach Hinweisen über die persönlichen Motive der politischen Akteure, andererseits nach Aussagen über das Zusammenspiel der Institutionen ausgewertet. Das Gesamtbild, das daraus entsteht, legt den Schluß nahe, daß die Spannung zwischen liberalem Ideal und obrigkeitlicher Realität kaum nachgelassen habe oder, anders ausgedrückt, daß die Regierungsstellen den in der Verfassung entworfenen Wandel nicht vollzogen hätten. Allerdings bleibt die Darstellung lückenhaft. Als Sekundärauswertung angelegt, ist sie darauf angewiesen, daß die Fragestellung in den originären Arbeiten zumindest teilweise der hier verfolgten Fragestellung entspricht. Wo das nicht der Fall ist, bleiben sozusagen weiße Flecken in dem Porträt von der Rolle der Regierungsstellen in Japan nach 1952.

Ergänzt wird die systematische Gesamtschau dann durch einen diachronischen Längsschnitt. Im vierten Teil werden die Entscheidungen der Regierungsstellen zu der Verseuchung in Minamata vorgestellt und analysiert. Die Darstellung umfaßt den Zeitraum von 1952 bis 2005 und schildert auf mehreren Verwaltungsebenen, von der Stadtverwaltung bis zum Amt des Ministerpräsidenten, und in mehreren Politikbereichen, vor allem Industrie, Wohlfahrt und Umwelt, die Problemsicht der beteiligten Behörden, die Entscheidungsabläufe und ihre Ergebnisse. Als roter Faden für die Darstellung und als kritischer Maßstab dient dabei die im zweiten Teil entfaltete Auslegung der Verfassung in bezug auf das Ideal vom liberalen Staat. Diese Längsschau auf Regierungsentscheidungen in Japan nach 1952 bestärkt den Eindruck noch, daß das obrigkeitliche Modell sich vor allem auf der Ebene der nationalen Regierungsstellen fast unangefochten erhalten habe.

Der fünfte Teil der Untersuchung ist der Frage gewidmet, wie es kommt, daß die Diskrepanz zwischen dem Ideal der Verfassung und der Realität in den Regierungsstellen so dauerhaft bestehen bleiben konnte. Dazu wird die Dynamik des Konflikts um Minamata genauer beleuchtet. Als konzeptioneller Rahmen dient noch einmal das Erklärungsmodell, das im zweiten Teil vorgestellt wird. Beleuchtet werden zum einen die Auffassungen der Geschädigten selbst wie auch maßgeblicher Beamter und Politiker in der Frage, wie der Staat auf die Verseuchung hätte reagieren sollen. Zum anderen wird herausgearbeitet, wie die Regierungsstellen untereinander sowie Parlamente und Gerichte in den Entscheidungen zu Minamata zusammenwirkten. Die Ergebnisse bleiben notwendigerweise anekdotisch insofern, als die Geschichte von Minamata nur einen Teil der japanischen Geschichte nach 1945 ausmacht. Aber sie liefern zumindest einige Anregungen dafür, von welchen Hypothesen

eine Forschung ausgehen könnte, welche über das hinaus, was die hier vorgelegte Fallstudie leisten kann, die Auswirkungen obrigkeitlicher Strukturen auf die Demokratie in Japan untersuchen will.

1 DIE VERSEUCHUNG IN MINAMATA

Die Geschichte der Verseuchung in Minamata ist schon oft erzählt und vielfach analysiert worden. In Japan bildet sie einen zentralen *topos* der Nachkriegsgeschichte. Die Einzelheiten über die verbrecherische Fahrlässigkeit eines Unternehmens und über das tragische Leiden der Verseuchten verdichteten sich Ende der 1960er Jahre zu einer zentralen Metapher im Diskurs um die Kosten der Modernisierung des Landes.¹⁵ Den Schlüsseltext dafür lieferte der Roman *Kugai jōdo – waga Minamata-byō* (*Paradies im Meer des Leidens – Unsere Minamata-Krankheit*) von Ishimure Michiko. Die erste Ausgabe erschien im Jahre 1969. Bis 1995 erlebte allein die Taschenbuchausgabe vierzig Auflagen. In dem persönlichen Umfeld der Autorin bildete sich Ende der 1960er Jahre auch eine Kampagne für eine Wiedergutmachung für die Opfer. An den Aktivitäten dieser Kampagne entzündete sich die öffentliche Aufmerksamkeit. Von 1969 an vervielfachte sich die Berichterstattung zu Minamata in den japanischen Medien. Bis heute ist der Strom an Beiträgen dazu in Zeitungen, Zeitschriften und im Fernsehen nicht abgerissen.

Auch in den Sozialwissenschaften ist der Fall Minamata in zahlreichen Veröffentlichungen thematisiert worden. Und auch hier stand der Kontext der rasanten Industrialisierung des Landes vor und nach 1945 im Mittelpunkt des Interesses. Die Auseinandersetzungen um die Verseuchung wurden analysiert als Paradebeispiel für die Hierarchien, welche die wirtschaftliche Entwicklung prägten, und für die gesellschaftlichen Spannungen, welche sie begleiteten. Innerhalb dieses Diskurses bildete sich ein zweiter Schwerpunkt von Beiträgen, die thematisierten, welche Rolle der Konflikt in der Entwicklung der japanischen Umweltpolitik spielte.

Hier wird der Fall aus einem anderen Blickwinkel aufgerollt. Hier geht es um den Wandel im politischen System Japans, um den Übergang von einem Regime, in dem die kaiserlichen Beamten im Namen des Souveräns weitgehend eigenmächtig die Geschicke des Staates zu lenken berufen waren, zu einer Demokratie im Dienste der BürgerInnen und ihrer Rechte. Ziel ist es, die Reaktionen der Regierungsstellen auf die Verseuchung in Minamata aufzuarbeiten, um auf diese Weise genauer ermessen zu können, wie weit der Wandel hin zu einem liberalen Staat in Japan nach 1945 vollzogen worden ist.

¹⁵ Siehe dazu Monnet (2003: xii–xiii und xxi–xxviii).

Der politischen Analyse voran geht eine Darstellung der Verseuchung selbst. Ihre Ursachen, ihr Verlauf und die Folgen sind schon vielfach dargestellt worden und minutiös dokumentiert. Allerdings liegen die wichtigsten Quellen bislang nur auf Japanisch vor. Aus ihnen werden diejenigen Fakten vorgestellt und zu einem kohärenten Bild zusammengefügt, die begreiflich machen, wie so große Mengen eines extrem giftigen Schwermetalls aus einer chemischen Fabrik ins Meer gelangen und hunderttausende von Anwohnern in Gefahr bringen konnten. Die Rekonstruktion setzt ein mit einem Überblick über die bisherige Forschung zu Minamata. Darin werden die zahlreichen Vorarbeiten zu dieser Untersuchung gewürdigt. Zugleich wird gezeigt, wie sich die Fragestellungen der bisher vorliegenden Analysen von der Fragestellung unterscheiden, die hier im Mittelpunkt steht.

1.1 DOKUMENTATIONEN UND ANALYSEN

Die erste Aufarbeitung der Ereignisse in Minamata erschien unter dem Titel *Minamata-byō* (*Die Minamata-Krankheit*) vom Dezember 1964 an in der Monatszeitschrift *Gekkan Gōka* der Gewerkschaften in der chemischen Industrie in Japan. Verfaßt hatte sie Ui Jun, ein junger Assistent an der ingenieurwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tōkyō.¹⁶ Ui beschreibt die langwierige Suche nach der Ursache der Vergiftungen, den Streit um verschiedene Hypothesen, das Leiden und den Aufruhr der Fischer in und um Minamata zwischen 1956 und 1964. Ausführlich zitiert er dabei aus Zeitungsartikeln und aus den wissenschaftlichen Abhandlungen von Medizinern und Technikern, die damals an der Suche nach der zunächst unbekanntem Ursache der Vergiftungen beteiligt waren. Bis heute bildet die Collage aus Originaldokumenten und Kommentaren des Autors die wichtigste Quelle über die Ereignisse in Minamata in den 1950er Jahren.¹⁷

In den folgenden Jahrzehnten hat Ui sich immer wieder mit der Verseuchung in Minamata befaßt. 1968 erschien die Monographie *Kōgai no seijigaku: Minamata-byō o otte* (*Die Politik der Umweltverschmutzung: Auf den Spuren der Minamata-Krankheit*). Darin schildert er detailliert und gegenüber den Regierungsstellen und den verantwortlichen Unternehmen sehr kritisch die Verseuchung in Minamata und eine weitere Quecksilber-Ver-

¹⁶ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den Dezember 1964.

¹⁷ Die Artikelserie wurde 1969 von einer Bürgerinitiative in Kumamoto neu herausgegeben. Der Name des Autors ist dabei mit dem Pseudonym Tomita Hachirō angegeben; s. Tomita (1969).

seuchung in Niigata. Anfang der 1970er Jahre organisierte Ui an der Universität Tōkyō sogenannte „öffentliche autonome Seminare“ (*kōkai jishu kōza*). Dort diskutierten Studierende, Forschende, politische Entscheidungsträger und Aktivisten von Bürgerinitiativen unter anderem über die Verseuchung in Minamata.¹⁸ 1985 gab Ui für die Universität der Vereinten Nationen in Tōkyō einen Sammelband heraus, der die japanischen Erfahrungen mit industrieller Umweltverschmutzung zusammenfaßt. Er selbst hat dafür einen Beitrag zum Fall Minamata verfaßt, der vor allem auf die industriegeschichtlichen Zusammenhänge eingeht, indem Aufstieg und Fall des Unternehmens beschrieben werden, das für die Einleitung des Quecksilbers in das Meer bei Minamata verantwortlich war.¹⁹

In dem Nachwort zu *Kōgai no seijigaku* erwähnt Ui die Ermutigung, die er bei seinen Recherchen in Minamata Anfang der 1960er Jahre durch die Schriftstellerin Ishimure Michiko erfuhr.²⁰ Ishimure stammt aus Minamata und lebt dort noch heute. Sie erlebte persönlich das Grauen mit, das die Verseuchung in Dutzenden von Familien in Minamata und Umgebung auslöste. Ihre Eindrücke von den Begegnungen mit den Versehrten fanden Eingang in eine Reihe von Prosatexten, die um 1965 in einer regionalen Literaturzeitschrift erschienen und 1969 erstmals gebündelt unter dem Titel *Kugai jōdo – waga Minamata-byō* (*Paradies im Meer des Leidens – Unsere Minamata-Krankheit*) veröffentlicht wurden. Ishimure hat darin eindringliche Bilder von der Gedanken- und der Lebenswelt der Leidtragenden der Verseuchung geschaffen, die den Diskurs in Japan um den Fall Minamata entscheidend beeinflussten. Inspiriert von der Darstellung Ishimures thematisierten auch andere Künstler – Filmemacher, Theatermacher, Fotografen – die Verseuchung und die Proteste der Opfer.²¹ International Furore machten Aufnahmen des US-amerikanischen Fotografen W. Eugene Smith, der gemeinsam mit seiner japanischen Frau Anfang der 1970er Jahre in Minamata lebte und dessen Bilder unter anderem in *Life* veröffentlicht wurden.²²

Ishimure beließ es nicht bei der literarischen Aufarbeitung. Sie gehörte auch zu den Initiatoren einer Bürgerbewegung, die sich vom Ende der 1960er Jahre mit den Opfern der Verseuchung solidarisierte. Im Januar 1968 gründete sie in Minamata ein Bürgerkomitee mit, welches die Opfer

¹⁸ Die Seminare wurden protokolliert. Siehe zum Beispiel Hashimoto (1973); s.a. Ui (1991).

¹⁹ Ui (1985).

²⁰ Ui (1969: 214–215). Zu den Beziehungen zwischen Ui und Ishimure s.a. Mishima (1992: 58–62).

²¹ Für Einzelheiten siehe die Dissertation von Monnet (1988).

²² Death-flow from a pipe, in: *Life*, 2. Juni 1972: 74–81.

praktisch, moralisch und politisch zu unterstützen suchte. Dem Vorbild folgte im Frühjahr 1969 eine zweite Gruppe in der Präfekturhauptstadt Kumamoto, initiiert von dem Journalisten Watanabe Kyōji, der als Redakteur für die nationale Tageszeitung *Yomiuri Shinbun* gearbeitet und unter anderem die Literaturzeitschrift herausgegeben hatte, in der Ishimures Texte erstmals erschienen waren.²³ Nun veröffentlichte die Gruppe in Kumamoto unter dem Titel *Kokuhatsu* (*Anklage*) ein Mitteilungsblatt für Sympathisanten und Interessierte. Die erste Ausgabe erschien im Juni 1969, die letzte vier Jahre später. Auf monatlich sechzehn Seiten wurden die Opfer der Verseuchung porträtiert und ihre Proteste dokumentiert.²⁴ Vom Herbst 1973 an wurde das Blatt unter dem Namen *Minamata* weitergeführt.²⁵ Die Ausgaben von *Kokuhatsu* und *Minamata* bilden eine wertvolle Quelle, zum einen als Selbstporträt der Bürgerbewegung rund um die Verseuchung, zum anderen aber auch für Informationen zu den politischen Auseinandersetzungen von 1969 an.

Im Umfeld der Bürgerinitiative in Kumamoto bildete sich schon bald eine „Forschungsgruppe Minamata-Krankheit“ (*Minamata-byō kenkyūkai*). In ihr arbeiteten BürgerInnen und WissenschaftlerInnen gemeinsam daran, die verstreuten Informationen über die Verseuchung in Minamata und über die Bemühungen um eine Wiedergutmachung zusammenzutragen, kritisch aufzubereiten und öffentlich zugänglich zu machen. Auf diese Forschungsgruppe gehen bis heute die wichtigsten Dokumentationen zum Fall Minamata zurück. Im Oktober 1969 gab sie die Artikelserie von Ui zum Fall Minamata neu heraus, ergänzt um eine Darstellung Uis zu einer ähnlichen Verseuchung in der Präfektur Niigata. Im Jahre 1970 folgte ein mehrere hundert Seiten starkes Dossier, in dem die Verantwortung des Unternehmens Chisso für die Verseuchung in Minamata minutiös nachgezeichnet wurde. 1972 erschien ein weiteres Dossier, das die Funktionsweise des von den Behörden eingerichteten Entschädigungssystems dokumentierte und erhebliche Mängel offenlegte.²⁶ In den Jahren 1980 und 1981 entstand ein umfangreiches Archiv mit Zeitungsausschnitten zu Minamata aus den Jahren 1956 bis 1973, das heute am Soziologischen Institut der Universität Kumamoto untergebracht ist.²⁷ Noch in den 1990er Jahren war die Forschungsgruppe aktiv. So hat sie eine zweibän-

²³ Mishima (1992: 70). Für Einzelheiten zu diesen Bürgerinitiativen siehe Osian-der (1998).

²⁴ Vgl. *Kokuhatsu* (1971) und *Kokuhatsu* (1973).

²⁵ Vgl. *Minamata* (1986).

²⁶ Vgl. Tomita (1969) sowie Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970 und 1972).

²⁷ Siehe dazu Maruyama (1980 und 1981).

dige Sammlung mit Dokumenten aus den Jahren 1962 bis 1968 und eine Sammlung von Dokumenten im Zusammenhang mit der von dem sozialistischen Ministerpräsidenten Murayama initiierten Neuregelung der Entschädigung im Jahre 1995 herausgegeben.²⁸

Für die Rekonstruktion der Fallgeschichte besonders wertvoll ist eine Aufarbeitung, die im Rahmen eines Projekts zur Dokumentation der Verseuchung aus medizinischer Sicht entstand. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre erschien unter der Leitung von Arima Sumio ein sechsbändiges Sammelwerk mit dem Titel *Minamata-byō – 20 nen no kenkyū to kyō no kadai (Die Minamata-Krankheit – 20 Jahre Forschung und heutige Fragestellungen)*. Im sechsten Band kommen Aktivisten der Minamata-Bewegung zu Wort. Sie schildern die Problematik des Entschädigungssystems und ihre persönlichen Erfahrungen mit der Verseuchung. Vor allem aber enthält dieser Band eine äußerst detaillierte Chronik zu den Ereignissen in Minamata. Sie setzt noch vor der Ansiedelung des Werks in Minamata im Jahre 1908 ein und reicht bis 1976. Auf rund 120 Seiten werden, in Spalten sortiert, Daten und Fakten zur Entwicklung der „chemischen Industrie“ und des Werkes im besonderen, zur „medizinischen Erforschung“, zum „Verhalten der Behörden“, sowie zu „gesellschaftlichen Reaktionen“ (*kagaku kōgyō / i kagaku / gyōsei / shakai*) aufbereitet.²⁹

Das Echo, das der Fall im nationalen Parlament fand, wird in einer umfangreichen Monographie von Baba Noboru aufbereitet.³⁰ Baba war seit 1972 Abgeordneter der Sozialistischen Partei im Unterhaus. Er vertrat dort den Wahlkreis Ashikita, der im Norden von Minamata an das Stadtgebiet angrenzt und dessen Dörfer an der Küste mit am schwersten von der Verseuchung betroffen waren. Als Abgeordneter setzte sich Baba für die Forderungen der Opfer der Verseuchung ein. 1986, anlässlich des 30. Jahrestages der „Entdeckung“ der Verseuchung im Mai 1956, dokumentierte Baba diese Lobbyarbeit in einem Buch mit dem Titel *MINAMATA-byō sanjū nen – kokkai kara no shōgen [Dreißig Jahre „Minamata“-Krankheit – Zeugnisse aus dem nationalen Parlament]*. Es enthält unter anderem ausführliche Auszüge aus Parlamentsprotokollen zum Fall Minamata und aus anderen Dokumenten.

Die „Forschungsgruppe Minamata-Krankheit“ erfuhr viel Unterstützung von jungen Wissenschaftlern an der Universität in der Präfekturhauptstadt Kumamoto. Zugleich ist das wissenschaftliche Werk dieser

²⁸ Siehe Forschungsgruppe Minamata (1996 und 1999). Weitere Dokumentationen sollen in Form von Jahrbüchern folgen; siehe dazu das Vorwort von Togashi Sadao in Forschungsgruppe Minamata (1999: 2).

²⁹ Diese Chronik wird hier zitiert als Arima-Chronik (1979).

³⁰ Baba (1986).

Männer von der Beschäftigung mit dem Fall Minamata geprägt worden. Zu ihnen gehört der Soziologe Maruyama Sadami. In einem Aufsatz aus dem Jahre 1985 hat er die Abhängigkeitsbeziehungen zwischen der Stadt Minamata und dem Unternehmen analysiert, von dessen Werk die Verseuchung ausging.³¹ Am bekanntesten wurden jedoch die Schriften von Harada Masazumi, einem Assistenzarzt an der Medizinischen Fakultät der Universität Kumamoto. Im Jahre 1972 veröffentlichte er eine Monographie, in der er die Suche nach der Ursache der Verseuchung und ihre Ausbreitung noch in den 1960er Jahren beschreibt. Dieses Werk zählt heute neben der Darstellung von Ui aus dem Jahre 1969 zu den Standardwerken über die Verseuchung.³² Ähnlich wie Ui bettet Harada sein Fachwissen in eine Analyse von gesellschaftlichen Zusammenhängen ein.³³ In den 1960er Jahren arbeitete Harada in der amtlichen Kommission mit, welche über die Zertifizierung von Opfern der Verseuchung entschied. Später hat er in zahlreichen Veröffentlichungen die Interpretation der medizinischen Erkenntnisse über die Verseuchung durch die Regierungen kritisiert.³⁴

Klagen auf Schadenersatz durch Opfer industrieller Verseuchung haben in der japanischen Umweltpolitik immer wieder als Katalysatoren im politischen Prozeß gewirkt.³⁵ Was die Rechtsfragen im Fall Minamata angeht, so verfügt Togashi Sadao, Professor für Recht an der Universität Kumamoto und Mitglied der Forschungsgruppe Minamata-Krankheit, über die vielleicht größte Expertise. Seit 1969 hat er mit Kommentaren zu Prozessen, Gerichtsurteilen und behördlichen Vorschriften den Fall begleitet. Die wichtigsten davon sind in einem 1995 erschienenen Sammelband zusammengefaßt.³⁶ Auch Gotō Takanori, ein anderer wichtiger juristischer Berater der Minamata-Bewegung, hat eine Art persönliches Resümee seines Engagements verfaßt. Es beschreibt im Stil von Memoiren die Kampagne für eine Wiedergutmachung in den Jahren 1970 bis 1973.³⁷

Die erste sozialwissenschaftliche Analyse zum Fall Minamata entstand 1968 als Dissertation im Fach Soziologie an der Universität Tōkyō. Unter dem Titel *Chiiki shakai to kōgai – jūmin hannō wo chūshin ni shite* (*Lokale Sozialstrukturen und Umweltverschmutzung – Unter besonderer Be-*

³¹ Maruyama (1985).

³² Harada (1972).

³³ Ein gutes Beispiel für Haradas Sichtweise bietet ein Aufsatz von ihm in der Zeitschrift *Japan Quarterly*; Harada (1978).

³⁴ Siehe dazu vor allem Harada (1994); s.a. Harada (1995).

³⁵ Vgl. dazu das Sonderheft der Fachzeitschrift *Jurisuto* [*Der Jurist*] (1970).

³⁶ Togashi (1995).

³⁷ Siehe Gotō (1995). Zur Rolle von Gotō in der Minamata-Bewegung siehe Upham (1987: 45–49).

rücksichtigung der Reaktionen der Bürger vor Ort) analysierte Ijima Nobuko zwei Fallbeispiele: die Proteste gegen das geplante Industriekombinat in Mishima/Numazu in den Jahren 1963/64 und den Aufruhr in Minamata im Jahre 1959 im Zusammenhang mit den giftigen Abwässern aus einer chemischen Fabrik im Ort.³⁸ Im Nachwort hebt Ijima hervor, welch großen Anteil die Darstellung von Ui an ihrer eigenen Schilderung der Ereignisse in Minamata besitze.³⁹ Ihre Analyse zielt vor allem darauf ab, die soziopolitischen Machtverhältnisse in Minamata herauszuarbeiten. Auf diese Weise kann sie erklären, warum die Proteste gegen die Einleitungen in Minamata scheiterten, während in Mishima die Ansiedelung des Kombinats verhindert wurde.

Als Maßstab für die Analyse nutzt Ijima den Begriff *kōgai*. Sie definiert ihn im Sinne von „public nuisance – Störung des Gemeinwesens“. Damit greift sie eine Idee des Sozialwissenschaftlers Miyamoto Ken’ichi auf.⁴⁰ Miyamoto regte auch die ersten Untersuchungen zu den Entscheidungsabläufen in den Regierungsstellen im Fall Minamata an. 1977 erschien in einer von ihm verantworteten Reihe ein Sammelband mit dem Titel *Kōgai toshi no saisei: Minamata (Die Wiederbelebung einer von industrieller Umweltverschmutzung heimgesuchten Stadt: Minamata)*. Als Mitherausgeber traten die beiden Politikwissenschaftler Funaba Masato und Fukai Jun’ichi auf. In ihren Beiträgen werten sie Akten der lokalen Verwaltung zu der Verseuchung aus den 1950er Jahren aus. Dabei geht es ihnen vor allem darum, die negativen Folgen einer Strukturpolitik offenzulegen, die allzu einseitig die Förderung der Industrie in den Mittelpunkt stellte. Funaba zeigt, wie in der Stadtverwaltung von Minamata in den späten 1940er und 1950er Jahren Wirtschaftsförderung praktisch ausschließlich verstanden und betrieben wurde als Förderung des einen chemischen Werkes, das zugleich den Hauptarbeitgeber und Hauptsteuerzahler in der Stadt darstellte.⁴¹ Fukai beschäftigt sich mit den Reaktionen der Präfekturverwaltung. Er weist nach, daß die Zuständigen schon sehr frühzeitig das Werk in Minamata als die Quelle der Verseuchung ansahen und trotzdem nur palliative Maßnahmen in Betracht zogen.⁴²

Für einen sozialgeschichtlichen Zugang zum Fall Minamata steht die Arbeit einer Gruppe von Forschenden aus verschiedenen Disziplinen unter der Leitung von Irokawa Daikichi, Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Wirtschaftsuniversität Tōkyō. Vier Jahre lang, von 1976

³⁸ Ijima (1968).

³⁹ Vgl. das Nachwort ebenda (1968: 143).

⁴⁰ Ebenda (1968: 2, Anmerkung 1).

⁴¹ Funaba (1977).

⁴² Fukai (1977).

bis 1980, untersuchte die Gruppe in Minamata die Auswirkungen der Industrialisierung auf die traditionellen Lebenszusammenhänge. So wurden die Entwicklung der Fischerei rund um Minamata und das Weltbild der Fischer in den Dörfern entlang der Küste aufgearbeitet, aber auch die Wirtschaftsstruktur der Stadt Minamata, die Arbeitsverhältnisse in dem für die Einleitungen verantwortlichen Unternehmen und medizinische und soziale Dimensionen des Leidens der Verseuchten. Die Ergebnisse erschienen 1983 in einem zweibändigen Sammelwerk.⁴³

Irokawa initiierte auch eine Forschungsrichtung, die noch jahrzehntelang fortgesetzt wurde: das Sammeln der Erinnerungen von Zeitzeugen. Er selbst veröffentlichte die Erinnerungen von einem Anführer der Proteste der Fischer im dramatischen Herbst 1959 und von dem Sprecher einer Gruppe von Verseuchten, die 1969 das für die Verseuchung verantwortliche Unternehmen auf Schadenersatz verklagten.⁴⁴ Irokawa trat außerdem 1980 in einem Prozeß, in dem es um die Verleumdung von Opfern der Verseuchung als „Entschädigungsschwindler“ ging, als Zeuge der Anklage auf. Seine Aussage liest sich wie eine Abhandlung über die Mentalitätsgeschichte von Minamata in Zeiten einer brutal raschen Modernisierung.⁴⁵

An Darstellungen außerhalb Japans ragt ein Fotoband des Fotografen Eugene Smith mit Texten seiner Frau Aileen heraus. Er wurde 1975 in New York veröffentlicht. In Japan erschien im Jahre 1991 eine erweiterte Neuauflage. Auf sie geht auch diese Untersuchung zurück, denn die Neuauflage bildete meinen ersten Zugang zu der Geschichte der Verseuchung.⁴⁶ In Europa sorgte schon einige Jahre früher eine Reportage des schwedischen Journalisten Bo Gunnarsson für Aufsehen. Sie erschien zunächst 1971 in Schweden und wurde 1974 auch in einer deutschen Ausgabe veröffentlicht. Gunnarsson führt darin das Schicksal der Opfer von Minamata den westlichen Industriestaaten als warnendes Beispiel vor Augen.⁴⁷ Eine packende Ergänzung dazu bietet die buchlange Reportage von Mishima Akio über die Kampagne in Minamata und ihre wichtigsten Protagonisten. Mishima stammt aus dem Bergdorf Takayama in der Präfektur Gifu, wo das Trinkwasser in den 1960er Jahren mit kupferhaltigen Rückständen verseucht war. Seine Reportage entstand in den Jahren 1974 bis 1977 und wurde 1992 auch ins Englische übersetzt.⁴⁸

⁴³ Irokawa (1983). Eine Auswahl in einem Band wurde 1995 neu herausgegeben.

⁴⁴ Irokawa (1980 und 1988).

⁴⁵ Irokawa (1980a).

⁴⁶ Smith und Smith (1975).

⁴⁷ Gunnarsson (1971).

⁴⁸ Mishima (1977).

Ein Standardwerk in der internationalen Aufarbeitung des Falles Minamata stellt die 1975 erschienene Monographie *Island of Dreams – Environmental Crisis in Japan* von Norie Huddle und Michael Reich dar. Sie liefert detaillierte Fallstudien zu den damals wichtigsten Umweltskandalen in Japan. Das Kapitel zu Minamata stützt sich vor allem auf die Arbeiten von Harada und Ui und auf das erste Dossier der „Forschungsgruppe Minamata-Krankheit“ aus dem Jahre 1970. Beschrieben werden der Aufstieg des Unternehmens zu einem der wichtigsten Chemie-Konzerne in Japan, der Verlauf der Verseuchung, die Proteste in den 1950er Jahren, die zweite Quecksilber-Verseuchung in der Präfektur Niigata und die dramatische Kampagne für eine Rehabilitierung der Opfer von Minamata zwischen 1968 und 1973.⁴⁹ Wie eine Fortsetzung dazu liest sich die 1974 veröffentlichte Analyse von Ronald Thurston über die Lage in Minamata ein Jahr nach dem aufsehenerregenden ersten Gerichtsurteil zugunsten der Opfer. Thurston schildert die anhaltenden Auseinandersetzungen um die Zertifizierung von Geschädigten und um die Sanierung der Bucht. Vor allem aber beschreibt er die Zerrüttung des Gemeinwesens durch den Streit um eine Wiedergutmachung für die Opfer der Verseuchung.⁵⁰

Auszüge aus dem Urteil von 1973, in dem das verantwortliche Unternehmen zu Schadenersatzzahlungen an die Verseuchten verurteilt wurde, bieten in englischer Übersetzung Julian Gresser, Koichirō Fujikura und Akio Morishima in ihrem Standardwerk über das japanische Umweltrecht aus dem Jahre 1981. Dabei gehen sie auch auf die Rolle dieses Urteils in der Entwicklung der Umweltgesetzgebung in Japan ein.⁵¹

Aus rechtssoziologischer Sicht greift Frank Upham in dem 1987 erschienenen Buch *Law and Social Change in Postwar Japan* die Geschichte von Minamata auf. Die Kampagne für die Rehabilitation der Opfer der Verseuchung steht darin als Fallstudie neben den Protesten der Nachfahren der Paria aus der Tokugawa-Zeit (*burakumin*) und der Bewegung gegen die Diskriminierung von Frauen im Berufsleben. In allen Fällen geht es Upham um die Frage, welche Rolle Gerichtsverfahren bei dem Kampf dieser Gruppen für eine gesellschaftliche Anerkennung ihrer Ansprüche spielen konnten. Aus seiner Sicht bildet Minamata ein Lehrstück von gut genutzten Möglichkeiten, aber auch von den Grenzen der „Juridifizierbarkeit“ sozialer Konflikte. Vor allem hebt Upham hervor, wie stark die von ihm beschriebenen Gerichtsverfahren im Fall Minamata

⁴⁹ Huddle und Reich (1975).

⁵⁰ Thurston (1974).

⁵¹ Gresser *et al.* (1981).

moralisch befrachtet waren – sowohl auf Seiten der Klagenden als auch auf Seiten der Richter, welche die Urteile formulierten.⁵²

Einen Zugang aus literaturwissenschaftlicher Sicht bietet die Dissertation von Livia Monnet, die sie 1988 in Wien vorlegte. Monnet analysiert darin das Werk *kugai jōdo* von Ishimure. Ihre Arbeit enthält eine ausführliche Darstellung der Verseuchung selbst, der politischen Auseinandersetzungen und der vielfältigen Formen, in denen die Verseuchung auch von anderen Autoren und Kulturschaffenden aufgearbeitet worden ist.⁵³ Monnet hat das Buch auch ins Englische übersetzt, und auf dieser Übersetzung beruht auch die deutsche Ausgabe, die 1995 erschienen ist. In späteren Analysen hat Monnet genauer untersucht, mit welchen literarischen Mitteln es Ishimure gelang, landesweit und nachhaltig öffentliches Interesse an der Geschichte der Verseuchung von Minamata zu wecken.⁵⁴

Der Fragestellung in dieser Fallstudie am nächsten kommt die 2001 erschienene Dissertation von Timothy George mit dem Titel *Minamata – Pollution and the Struggle for Democracy in Postwar Japan*.⁵⁵ George vollzieht darin die Proteste von Geschädigten der Verseuchung wie auch die Aktivitäten der Bürgerbewegung nach, die sie darin unterstützte. Die Proteste sieht er im Kontext eines „unaufhörlichen Prozesses der Aushandlung von Staatsbürgerschaft und Demokratie im Japan der Nachkriegszeit“ (*the ongoing redefinition of citizenship and democracy in postwar Japan*).⁵⁶ Auch George wählt dabei das Inkrafttreten der neuen Verfassung als Ausgangspunkt seiner Betrachtung. Im Mittelpunkt seines Interesses steht die Frage, wie die Bürgerinnen und Bürger den Wandel ihrer politischen Rolle von Untertanen zum Träger der Souveränität mit Leben erfüllten. George schreibt:⁵⁷

„The Japanese changed from imperial subjects, whose rights could be limited, to citizens in a constitutional democracy when the current constitution, imposed by the American occupation, took effect on May 3, 1947. The constitution took sovereignty away from the emperor and handed it to the people. One question we can ask of this process is how they subsequently defined and redefined citizenship and democracy, in practice, for themselves.“

⁵² Upham (1987). Uphams Beschäftigung mit dem Fall Minamata reicht bis in die Mitte der 1970er Jahre zurück; s. zum Beispiel Upham (1976).

⁵³ Monnet (1988).

⁵⁴ Siehe dazu Monnet (1992 und 2003).

⁵⁵ George (2001).

⁵⁶ Ebenda (2001: 9).

⁵⁷ Ebenda (2001); Hervorhebungen im Original.

Der Schwerpunkt in der Darstellung von George liegt auf den letzten Worten des Zitats. George stellt die Menschen in den Mittelpunkt, welche sich gegen die Verseuchung des Meeres und gegen die Vernachlässigung der Opfer auflehnten. Detailliert vollzieht er nach, wie sie „in practice, for themselves“ Formen für ihre Mobilisierung, die Bildung einer kollektiven Identität, ihren politischem Widerstand und ihre gesellschaftliche Selbstorganisation fanden.

George arbeitet in erster Linie als Chronist. Um bestimmte Entwicklungen und Wendungen im Verlauf des Konflikts zu erklären, verweist er bevorzugt auf die jeweilige konkrete Situation, das heißt auf das Verhältnis der Beteiligten untereinander und auf die Umstände der Fallgeschichte. Auf diese Weise entsteht ein dichtes und konkretes Bild von bestimmten Persönlichkeiten und Gruppierungen und von ihren vielfältigen Aktivitäten in Minamata und zugunsten der Opfer der Verseuchung in den Jahren 1959 bis 1996.

George zufolge haben sich die Proteste der Geschädigten innerhalb von fünfzehn Jahren enorm gewandelt. Die ersten Aktionen im Jahre 1959 seien zersplittert geblieben; die Protagonisten seien nicht vor Gericht gezogen und hätten kaum versucht, die öffentliche Meinung zu dem Konflikt zu beeinflussen.⁵⁸ Zehn Jahre später hingegen, als das Unternehmen von Opfern der Verseuchung verklagt wurde, seien die Situation der Opfer und ihr Widerstand in Romanen, Fotosammlungen, Dokumentarfilmen und eigenen Publikationen einem breiten Publikum vor Augen geführt worden. Ein landesweites Netzwerk von Unterstützerguppen sei entstanden, und neue Formen von öffentlichen Aktionen wie „Pilgerreisen“ von Verseuchten durch das Land und Auftritte auf den Hauptversammlungen des Unternehmens seien erfunden worden.⁵⁹ Bis in die 1990er Jahre hinein, so George, setzte sich die Serie von politischen und gesellschaftlichen Initiativen und Innovationen durch Aktivisten auf Seiten der Geschädigten und ihrer Unterstützer fort.⁶⁰

Um diesen Wandel zu erklären, verweist George auf bestimmte Ereignisse in Minamata und in Japan in den 1960er Jahren. Das Unternehmen, das die Verseuchung verursachte, habe seine dominierende Stellung in Minamata verloren. Ein langwieriger Arbeitskampf habe das Ansehen der Firma in der Stadt unterminiert und zugleich neue Allianzen unter Gewerkschaftern und linksgerichteten Intellektuellen in Minamata geschaffen. Von ihnen sei dann im Jahre 1968 der Anstoß für eine Bürgerbewegung zugunsten der Opfer der Verseuchung ausgegangen. Die Initia-

⁵⁸ Ebenda (2001: 83, 102 und 118–119).

⁵⁹ Siehe dazu ebenda (2001: 191–257).

⁶⁰ Siehe dazu ebenda (2001: 262–279).

tive sei landesweit auf ein großes Echo gestoßen, weil infolge des rasanten Wirtschaftswachstums die Umweltverschmutzung auch in vielen anderen Orten gefährliche Ausmaße angenommen hatte. Zugleich hätten viele Menschen Ende der 1960er Jahre einen Wohlstand erreicht, der ihnen ein weiterreichendes politisches Engagement ermöglicht habe. Prägend hätten auch die Erfahrungen mit den landesweiten Protesten gegen die Erneuerung des Sicherheitsvertrages mit den USA im Jahre 1960 gewirkt. Aus ihnen habe sich eine politische Kultur von selbstorganisierten Bürgerinitiativen ohne Beteiligung von Parteien oder Gewerkschaften gebildet.⁶¹

Der ereignisorientierte Ansatz von George erlaubt allerdings keine Aussagen über die allgemeine Entwicklung der Demokratie in Japan. Die Erfolge der Proteste im Fall Minamata erscheinen in seiner Darstellung als das Ergebnis von glücklichen Fügungen. Charismatische Persönlichkeiten als Anführer, ein Geschehen, das in seiner Dramatik und mit seinen tragischen Einzelschicksalen viel Anteilnahme auslöste, und ein geeignetes Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung, all das wirkte laut George zusammen.⁶² Zu den Erfolgsaussichten für andere Bürgerbewegungen in Japan äußert er sich zurückhaltend. Am Schluß seiner Darstellung spricht er lediglich von einer Hinterlassenschaft von Möglichkeiten (*a legacy of possibilities*) aus dem Fall Minamata, auf welche die Bürgerinnen und Bürger in der japanischen Nachkriegsdemokratie fortan zurückgreifen könnten.⁶³

In dieser Untersuchung wird die Frage, die George offen lassen mußte, im Mittelpunkt stehen. Die politischen Auseinandersetzungen um die Verseuchung werden daraufhin untersucht, welche Entwicklung der japanischen Nachkriegsdemokratie sich an ihnen ablesen läßt. Anders als bei George stehen dabei allerdings nicht die BürgerInnen im Mittelpunkt, sondern die Regierungsstellen und die Beamten, die darin tätig waren. Auch das Vorgehen unterscheidet sich von dem von George, indem die Darstellung der Fallgeschichte eingebettet wird in ein allgemeines Modell des politischen Systems in Japan nach 1945.

Zunächst aber schweift der Blick zurück in das Japan der 1950er Jahre. Während der Verwaltungswissenschaftler Tsuji Kiyooki in Tōkyō seine Analysen über das neue politische System des Landes zu der später so berühmten Aufsatzsammlung zusammenstellte, arbeiteten tausend Kilometer weiter südlich, in der Kleinstadt Minamata, Arbeiter und Ingenieure daran, die Produktion in einem chemischen Werk wieder an die Glanz-

⁶¹ Ebenda (2001: 171–174).

⁶² Vgl. ebenda (2001: 283–284, s.a. 154–162).

⁶³ Ebenda (2001: 286).

zeiten vor dem Krieg heranzuführen. Mit ihren Bemühungen lösten sie die folgenschwerste industrielle Verseuchung der japanischen Geschichte aus. Warum gerade Minamata? Darum geht es in den folgenden beiden Abschnitten.

1.2 MINAMATA ALS „COMPANY TOWN“

Es gibt wenige Orte in Japan, auf die der Begriff „company town“ so umfassend zutrifft wie auf Minamata im zwanzigsten Jahrhundert. Ohne das Unternehmen wäre das Dorf Minamata nicht zur Stadt aufgestiegen. Ohne die Unterstützung aus dem Ort hätte das Unternehmen sich aber auch gar nicht dort angesiedelt. In der Nachkriegszeit bildeten Stadt und Unternehmen eine Symbiose. Sie erlebten ihren Aufstieg gemeinsam, und sie erlebten auch gemeinsam ihren Abstieg.

1.2.1 Das Unternehmen

Im Jahre 1906 wurde in den Bergen südlich von Minamata ein Wasserkraftwerk errichtet. Es sollte den Strom liefern für die erste Fabrik für Stickstoffdünger in Japan. Die Technologie dafür stammte aus Deutschland. Minamata lag acht Kilometer weiter entfernt als der Standort, der zunächst für die Fabrik ausgewählt worden war.⁶⁴ In Minamata war aber gerade das wichtigste Unternehmen vor Ort, ein Salinenwerk, in Konkurs gegangen. Die örtliche Verwaltung unterbreitete den angehenden Industriellen ein günstiges Angebot. Das Gelände der ehemaligen Salinen stand preiswert zur Verfügung. Wassernutzungsrechte sollten großzügig überlassen werden. Der Hafen sollte ausgebaut werden, und die Kommune übernahm außerdem einen Teil der Kosten für die Errichtung einer Stromleitung nach Minamata.⁶⁵ Das Angebot wurde angenommen. Im Jahre 1908 wurde die Fabrik in Minamata eingeweiht.⁶⁶

Betrieben wurde die Fabrik von der *Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha* (Japanische Stickstoffdünger-AG, kurz: *Nichitsu*) mit Sitz in Osaka.⁶⁷ Das Unternehmen begann bescheiden, mit einem Startkapital von einer Million Yen.⁶⁸ Aber der Erste Weltkrieg begünstigte die Entwick-

⁶⁴ Maruyama (1985: 20).

⁶⁵ Ui (1985: 98); s.a. Funaba (1977: 40–41).

⁶⁶ Arima-Chronik (1979) für das Jahr 1908.

⁶⁷ Maruyama (1985: 20).

⁶⁸ Ui (1985: 99).

lung. Es gelangte kaum noch mineralischer Dünger auf den japanischen Markt, und die Preise explodierten. Zunächst war die Produktion in mehreren einstöckigen Ziegelbauten untergebracht; 1918 wurde die Fabrik erheblich erweitert.⁶⁹ Bis 1920 war das Firmenkapital auf mehr als das Zwanzigfache gewachsen. Die Nichitsu AG entwickelte sich zu einem der innovationsstärksten Unternehmen der chemischen Industrie in Japan. Nun wurden auch andere Kohlenstoff-Verbindungen hergestellt. In den folgenden zwanzig Jahren wurden im Werk in Minamata und in angeschlossenen Forschungslaboren eine Reihe von Herstellungsverfahren erstmals in Japan erprobt und bis zur Massenproduktion entwickelt.⁷⁰

1910 war Korea von Japan annektiert worden. Dorthin expandierte die gestärkte Nichitsu AG.⁷¹ In Hungnam in Nordkorea entstand ab 1927 nach dem Muster von Minamata ein riesiges, wasserkraftgetriebenes Kombinat. Es erreichte im Jahre 1937 die für damalige Verhältnisse gigantische Kapazität von 600.000 Tonnen Stickstoffdünger. Nur die Leuna-Werke in Deutschland waren noch größer.⁷² Zu diesem Zeitpunkt zählte der Nichitsu-Konzern vierundzwanzig Tochterunternehmen in Japan, Korea und der Mandschurei.⁷³ 1940 nahm die Nichitsu AG von der Kapitalstärke her den sechsten Rang unter allen Unternehmen des Landes ein.⁷⁴ Das Unternehmen hatte sich als einer der „neuen Konzerne“ (*shin zaibatsu*) etabliert.

Die Kapitulation im Jahre 1945 bereitete dem Firmenimperium ein jähes Ende. Die Anlagen jenseits der japanischen See und damit mehr als achtzig Prozent des Kapitals gingen verloren. Das Werk in Minamata war bei Angriffen der US-amerikanischen Luftwaffe zwischen März und August 1945 stark beschädigt worden. Unter der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung trat eine neue Kartellgesetzgebung in Kraft. Der Nichitsu-Konzern wurde aufgelöst und im Jahre 1950 unter dem Namen „Neue Nichitsu AG“ (*Shin Nihon Chisso Hiryo Kabushiki Kaisha*, kurz: *Shin Nichitsu*) verkleinert neu gegründet.⁷⁵

Geblieben waren dem Unternehmen viele Ingenieure mit einem Schatz an Erfahrungen bei der industriellen Verarbeitung von Kohlenstoff-Verbindungen, der in Japan seinesgleichen suchte. Auch billige Ar-

⁶⁹ Vgl. die Darstellungen in Nichitsu (1937: 433 und 451).

⁷⁰ Vgl. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 123).

⁷¹ S. dazu Kan (1985).

⁷² Nichitsu (1937: 338), s.a. die Tabellen ebenda (1937: 325, 326–327 und 329); vgl. auch die Arima-Chronik (1979) für das Jahr 1933.

⁷³ Vgl. Nichitsu (1937: 168–171).

⁷⁴ Johnson (1982: 159, Tab. 10); s.a. Arima-Chronik (1979) für 1938 und November 1941.

⁷⁵ Maruyama (1985: 20).

beitskräfte gab es in Minamata nach Kriegsende reichlich, nicht zuletzt durch die Rückkehr von Belegschaften und ihren Angehörigen aus den Nichitsu-Anlagen auf dem asiatischen Festland.⁷⁶ Die Produktion von Stickstoffdünger lief schon im Winter 1945/46 wieder an. Wichtiger für die Entwicklung des Unternehmens nach dem Krieg wurde aber eine andere Produktparte. Im Jahre 1953 wurde im Werk in Minamata ein neues Verfahren für die Herstellung eines zentralen Bestandteils von Polyvinylchlorid (PVC) entwickelt. Die Nichitsu-Ingenieure griffen dazu auf Erfahrungen mit Kohlenstoff-Derivaten zurück, die in den dreißiger und vierziger Jahren im Werk in Hungnam gesammelt worden waren. Der größte Vorteil des Verfahrens bestand darin, daß es mit Rohstoffen auskam, die in Japan vorhanden waren; auf teure Importe konnte verzichtet werden. Mit diesem Verfahren beherrschte die Neue Nichitsu AG die japanische Kunststoffproduktion. Von dem wichtigsten Grundstoff, Essigsäure, wurden im Jahre 1958 in Japan fast sechzigtausend Tonnen hergestellt. Jede dritte davon stammte aus dem Werk in Minamata.⁷⁷ Von einem Folgeprodukt, Octanol, wurden im Jahre 1952 in Minamata noch zwölfhundert Tonnen produziert; sieben Jahre später hatte sich der Ausstoß verzehnfacht.⁷⁸ Insgesamt lieferte die Neue Nichitsu AG im Jahre 1959 zwei Drittel der gesamten Vinyl-Produktion in Japan.⁷⁹

Mit den 1960er Jahren setzte im Werk in Minamata ein Abschwung ein, der sich ebenso rasant vollzog wie der Aufschwung in dem Jahrzehnt davor. Ausgelöst wurde er durch einen technologischen Wandel. International schwenkte die Kunststoffherstellung um auf petrochemische Verfahren. Dadurch konnten die Kosten gesenkt und zugleich die Erträge gesteigert werden.⁸⁰ Die erste petrochemische Industrieanlage der Welt wurde im Herbst 1959 von den Firmen Höchst und Wacker in Deutschland in Betrieb genommen. Das erste petrochemische Kombinat in Japan ging im Mai 1962 in Yokkaichi bei Nagoya in Betrieb. Es war von dem Mitsui-Konzern errichtet worden. Erst danach, im Juni 1962, gründete auch die Nichitsu AG eine Tochterfirma mit dem Ziel, in die petrochemische Fertigung einzusteigen. Eine entsprechende Produktionsanlage

⁷⁶ Ui (1985: 102).

⁷⁷ Die genauen Zahlen werden genannt im Rahmen einer Zeugenaussage vor dem Landgericht Ōsaka (1986: 13–14). Die Angaben stammen von der Japanischen Bank für langfristige Kredite (*Nihon chōki shinyō ginkō*).

⁷⁸ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 89).

⁷⁹ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 126); vgl. a. Arima-Chronik (1979) für das Jahr 1941.

⁸⁰ S. dazu eine Zeugenaussage des damaligen Leiters der Abteilung für Leichtindustrie (*keigyō kyoku chō*) im Industrieministerium; Landgericht Ōsaka (1986: 6–12).

wurde in einem Kombinat in der Nähe von Tōkyō errichtet, das unter der Federführung des Maruzen-Konzerns entstand. Der Standort wurde gewählt, weil die Bucht von Tōkyō, anders als die Shiranui-See, auch für große Tanker schiffbar war. Im Juli 1964 nahm das Nichitsu-Werk bei Tōkyō die Produktion auf – zwei Jahre später als die Konkurrenz. 1965 wurde der neuen Struktur auch durch eine Namensänderung Rechnung getragen. Fortan hieß das Unternehmen schlicht *Chisso Kabushiki Kaisha*, kurz: *Chisso*.⁸¹ Unter diesem Namen gelangte es durch die Kampagne der Bürgerbewegung im Zusammenhang mit der Verseuchung in Minamata zu zweifelhaftem Ruhm.

Im Zuge der Umstrukturierung wurde das Werk in Minamata systematisch verkleinert. Bis 1967 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten im Werk und in örtlichen Tochterunternehmen von 4.000 auf rund 2.700. Im Jahr 1971 bot das Werk noch 930 Menschen Arbeit.⁸² Die Produktion verlagerte sich auf sogenannte „fine chemicals“. In den 1950er Jahren hatte der Ausstoß noch die Größenordnung von zehntausenden von Tonnen erreicht. In den 1990er Jahren stellte das Werk dagegen Legierungen für Speicher-Chips und ähnliche Spezialprodukte unter hohem technischem Aufwand in vergleichsweise kleinen Mengen her.⁸³

1.2.2 Die Stadt

Minamata liegt rund eintausend Kilometer von der Hauptstadt Tōkyō entfernt. Hinweise auf menschliche Siedlungen in der Gegend reichen mehr als zwanzigtausend Jahre zurück. Als eigenständige Einheit in der lokalen Verwaltung entstand der Ort aber erst im Zuge einer Gebietsreform im Jahre 1889. Damals wurden rund zwölftausend Einwohner und Einwohnerinnen in Minamata gezählt.⁸⁴ Die damalige Wirtschaftskraft des Ortes illustriert eine Statistik aus dem Jahre 1895. Darin erscheint die Landwirtschaft als der bedeutendste Wirtschaftszweig. Der Ort diente außerdem als Umschlagplatz für Kohle aus Oita im Osten Kyūshū. Dementsprechend sind in der Statistik auch 379 Haushalte vermerkt, die Handel trieben, sowie 222 Haushalte von Handwerkern und 27 Gaststätten. 84 von insgesamt 2.500 Haushalten im Stadtgebiet lebten vom Fisch-

⁸¹ Maruyama (1985: 20).

⁸² Vgl. Präfekturverwaltung Kumamoto (1992: Tabellen 7.1 und 7.2) und Arima-Chronik (1979) vom August 1967.

⁸³ Präfekturverwaltung Kumamoto (1995: 146).

⁸⁴ Stadtverwaltung Minamata (1988: 20); s.a. Stadtverwaltung Minamata (1992: 2).

fang; dabei sind die zahlreichen Weiler entlang der Küste aber offensichtlich nicht mitgezählt.⁸⁵

Gut zehn Jahre später entstanden zunächst das Wasserkraftwerk in den Bergen und dann die ersten Gebäude der Stickstoff-Fabrik im Ort. Bei seiner Gründung besaß das Unternehmen in Minamata nur geringes Ansehen. Die lokale Elite war an den Geschäften nicht beteiligt. Die Löhne, die im Werk gezahlt wurden, lagen unter dem ortsüblichen Satz für Tagelöhner. Der Erfolg des Unternehmens und die Aussicht auf regelmäßiges Einkommen ließen das Prestige des Unternehmens jedoch binnen weniger Jahre deutlich wachsen. Minamata entwickelte sich zu einem Anziehungspunkt für lokale Migration aus den Fischerweilern rund um die Shiranui-See. Zwischen 1916 und 1925 wuchs die Bevölkerung um gut ein Viertel auf knapp 25.000 Menschen.⁸⁶ Unmittelbar nach Kriegsende lebten 31.000 Menschen in der Stadt.⁸⁷ Viele davon kamen als Flüchtlinge aus den Nichitsu-Niederlassungen in Korea.⁸⁸ In den 1950er Jahren stieg der Ausstoß im Werk rasant, und auch die Stadt florierte. 1961 wurde die Grenze von fünfzigtausend EinwohnerInnen überschritten.⁸⁹

Mit der Fabrik hielten neuartige technologische und soziale Errungenschaften in Minamata Einzug. Die ersten Werksanlagen im Jahre 1908 brachten Elektrizität in den Ort. 1918 wurde die erste Telefonverbindung nach Minamata eingerichtet. 1919 wurde das Straßennetz der Präfektur über Minamata hinaus verlängert. Ab 1924 war Minamata auch mit der Eisenbahn zu erreichen. Der Bahnhof wurde unmittelbar vor dem Haupttor der Fabrik errichtet.⁹⁰ Die Nichitsu AG bot ihren Angestellten schon in den zwanziger und dreißiger Jahren Wohnheime, Wohnungen für Familien, ein Klubhaus im traditionellen japanischen Stil, ein Baseball-Feld und Tennisplätze zur Erholung an.⁹¹ Die erste Krankenstation im Ort wurde im Jahre 1920 auf dem Werksgelände eingerichtet; einige Jahre später entstand daraus das Betriebshospital. Ab 1948 wurden dort auch Kranke behandelt, die nicht für das Unternehmen arbeiteten.⁹²

⁸⁵ Die Zahlen stammen aus *Minamata-shi shi* [Die Geschichte der Stadt Minamata], hg. von der Stadtverwaltung Minamata, Minamata (Stadtverwaltung) 1966: 256, 290, 350; zitiert nach Maruyama (1985: 21).

⁸⁶ Maruyama (1985: 21–23).

⁸⁷ Zahlen für 1945; Maruyama (1985: 22, Tab. 1); nach Angaben der Stadtverwaltung.

⁸⁸ Vgl. Funaba (1977: 55).

⁸⁹ Stadtverwaltung Minamata (1992: 3).

⁹⁰ Stadtverwaltung Minamata (1992: 2–3).

⁹¹ Nichitsu (1937: 188); vgl. a. Arima-Chronik (1979) für den März 1920 und Stadtverwaltung Minamata (1992: 3).

⁹² Arima-Chronik (1979) für das Jahr 1920 und den Oktober 1948.

Von dem Erfolg des Unternehmens profitierten auch die Finanzen der Stadt. Innerhalb weniger Jahre nach der Firmengründung vervielfachten sich die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, aus verschiedenen Gebühren und auch aus der lokal erhobenen Einkommensteuer.⁹³ Der Aufschwung wiederholte sich in den fünfziger Jahren. Damals stammte fast die Hälfte der städtischen Einnahmen aus Steuerzahlungen der Nichitsu AG und ihrer Angestellten. So sorgten die Aktivitäten des Unternehmens im Fiskaljahr 1954 für 45,5% der städtischen Einnahmen. Im Jahre 1960 machten die Zahlungen sogar 48,5% der städtischen Einnahmen aus.⁹⁴ Mit Hilfe dieser Einnahmen wuchs die örtliche Infrastruktur. 1936 wurden erstmals städtische Busse eingesetzt. Im folgenden Jahr wurden die ersten Haushalte an eine Kanalisation angeschlossen.⁹⁵ Das erste städtische Krankenhaus wurde 1953 eingeweiht.⁹⁶

Das Unternehmen vereinnahmte die Stadt. Die Nichitsu AG bildete über Jahrzehnte hinweg den größten Arbeitgeber in der weiteren Umgebung. 1937 arbeiteten 1.700 Menschen in Minamata für die Nichitsu AG.⁹⁷ 1946 zählte die Firmengewerkschaft fünftausend Mitglieder.⁹⁸ Bis 1958 stabilisierte sich die Zahl der Beschäftigten im Werk bei etwa viertausend.⁹⁹ Zu diesem Zeitpunkt waren rund drei Viertel aller Industriearbeitsplätze in der Stadt mit dem Unternehmen verbunden.¹⁰⁰ Bereits Mitte der 1920er Jahre hatte das Unternehmen von der Stadt das Recht erworben, in großem Umfang Wasser aus dem Minamata-Fluß zu entnehmen. Die dem Unternehmen gewährten Mengen überstiegen sogar das durchschnittliche Fließvolumen. Faktisch konnte der Fluß damit von keinem anderen Betrieb mehr genutzt werden.¹⁰¹ Auch das ebene und damit leicht bebaubare Land entlang der Küstenlinie im Stadtgebiet war bis 1954 annähernd vollständig in den Besitz der Nichitsu AG übergegangen. Von den Grundstücken im Stadtkern besaß das Unternehmen in den 1950er Jahren gut ein Drittel.¹⁰²

⁹³ Für Details s. Maruyama (1985: 26, Tab. 2); und Funaba (1977: 75–80).

⁹⁴ *Minamata Kōjō Shinbun* [Werkszeitung Minamata] vom 5. September 1955, zitiert nach Maruyama (1985: 26, Tab. 2); Arima-Chronik (1979) vom Ende 1960.

⁹⁵ Stadtverwaltung Minamata (1992: 2–3).

⁹⁶ Stadtverwaltung Minamata (1992: 3).

⁹⁷ Nichitsu (1937: 183).

⁹⁸ Arima-Chronik (1979) für den Januar 1946.

⁹⁹ Maruyama (1985: 22).

¹⁰⁰ Funaba (1977: 55).

¹⁰¹ Funaba (1977: 45, 63–65).

¹⁰² Funaba (1977: 62f.); vgl. a. Arima-Chronik (1979) für den Juni 1926 und für den Juli 1954.

Wie stark die Interessen des Unternehmens die Stadtentwicklung beeinflussten, zeigte sich am Ausbau des Hafens von Minamata. Er wurde von 1917 bis 1924 erstmals befestigt. Weitere Ausbaumaßnahmen folgten in den Jahren 1932 bis 1935.¹⁰³ In den Jahren 1955 und 1956 wurde der Hafen für den internationalen Handel geöffnet. Die Neue Nichitsu AG konnte nun Rohstoffe aus dem Ausland direkt nach Minamata liefern lassen und Waren direkt ins Ausland verschiffen. Das Unternehmen sparte zwei Drittel der Transportkosten ein, weil auf die teureren Eisenbahntransporte nun verzichtet werden konnte. Für die Jahre 1957 bis 1961 wurden weitere Ausbaumaßnahmen geplant. Über die Finanzierung kam es zum Streit zwischen der Stadtverwaltung und der Werksleitung. Die Neue Nichitsu AG stritt ab, daß sie von dem geplanten Ausbau profitierte, und weigerte sich, den Anteil an den Baukosten zu bezahlen, der laut Gesetz von einer nutznießenden Partei verlangt werden konnte. Nach mehrjährigen Auseinandersetzungen setzte das Unternehmen sich durch. Die Kosten wurden schließlich von der Stadt übernommen.¹⁰⁴

Der Nutzen aus den Veränderungen, welche die Fabrik nach Minamata brachte, war allerdings ungleich verteilt, selbst unter denjenigen, die für die Nichitsu AG arbeiteten. Im Gebiet von Minamata gab es bis 1945 keine höheren Schulen. In den 1870er Jahren waren die ersten Volksschulen eingerichtet worden; 1935 nahm eine Handelsschule den Lehrbetrieb auf. Aber erst im Zuge der Erziehungsreform nach dem Krieg wurde 1946 die erste Mittelschule in Minamata eingerichtet; 1947 folgte die erste Oberschule.¹⁰⁵ So stammten die Ingenieure, die im Werk in leitender Position arbeiteten, nicht aus der Gegend von Minamata. Sie zogen aus anderen Städten zu, wo es auch die entsprechenden Hochschulen gab. Die Arbeiter im Nichitsu-Werk wurden dagegen aus der Umgebung angeworben; viele von ihnen kamen aus Fischerfamilien. Das Einkommen der leitenden Angestellten lag um ein Vielfaches über dem Einkommen der Arbeiter. Im Jahre 1918 verdiente ein Arbeiter im Nichitsu-Werk täglich 40 Sen. Damals entsprachen 100 Sen einem Yen. Je nach Anzahl der Arbeitstage erreichten die Arbeiter damit einen Monatslohn von etwa 10 Yen. Dagegen wurden einem Angestellten mit Handelsschulabschluss monatlich 30 Yen gezahlt und einem Angestellten mit Hochschulabschluss 45 Yen. Noch drastischer wirkten sich die Unterschiede bei den Bonus-Zuschlägen aus. Im Jahre 1916 bezogen Arbeiter fünf Tagesgehälter, Angestellte drei Monatsgehälter und leitende Angestellte zehn Monatsgehälter an jährlichen Zuschlägen. Auch nach dem Kriege differen-

¹⁰³ Stadtverwaltung Minamata (1992: 2).

¹⁰⁴ S. dazu Funaba (1977: 71–74).

¹⁰⁵ Stadtverwaltung Minamata (1992: 2).

zierte die Nichitsu AG die Entlohnung nach Hierarchiestufen, und zwar deutlich stärker als andere Unternehmen vor Ort.¹⁰⁶

Die ungleiche Verteilung von Bildung und Einkommen war im Stadtbild deutlich zu erkennen. Um die Fabrik herum entstanden nicht nur Wohnviertel mit fließendem Wasser und elektrischem Licht, sondern auch Geschäftsstraßen mit klein- und mittelständischen Handels- und Dienstleistungsbetrieben. Am Rande des Stadtgebietes dagegen blieben die Lebensverhältnisse so bestehen, wie sie auch vor der Ansiedlung der Fabrik schon existiert hatten. Hier lebten die Menschen in kleinen Weilern entlang der Küste, in Hütten aus Holz und Stroh, ohne Kanalisation, oft auch ohne feste Straße.¹⁰⁷ Die meisten hatten kaum die Volksschule abgeschlossen. Geld verdienten sie nur sporadisch, durch den Verkauf von Fangüberschüssen oder auch mit Hilfsarbeiten.¹⁰⁸ Einige besaßen größere Boote und beschäftigten Nachbarn als Helfer beim Fischfang.¹⁰⁹ Einige Männer arbeiteten als Tagelöhner im Nichitsu-Werk.¹¹⁰ Manche Familien bauten etwas Reis und Süßkartoffeln an. Alle aber ernährten sich vor allem von dem, was sie für den eigenen Bedarf aus dem Meer fischten.¹¹¹

Den Niedergang des Unternehmens in den 1960er Jahren hat die Stadt Minamata als drastische Deindustrialisierung erlebt, und sie hat sich bis heute nicht davon erholt. Die Zahl der Industriebetriebe ging in der gesamten Präfektur Kumamoto seit den 1960er Jahren zurück, aber die Schrumpfung in Minamata lag um das Achtfache über dem Durchschnitt. Die verlorengegangenen Arbeitsplätze wurden nicht ersetzt. Zwischen 1965 und 1993 haben sich in Minamata deutlich weniger neue Betriebe angesiedelt als in allen anderen Bezirken der Präfektur.¹¹² Der Wert der produzierten Waren stieg in der gesamten Präfektur zwischen 1956 und 1990 im nominalen Durchschnitt um gut das Fünfunddreißigfache. In der Stadt Minamata dagegen nahm der Warenwert nur um gut das Neunfa-

¹⁰⁶ Siehe dazu Maruyama (1985: 24).

¹⁰⁷ Vgl. die Fotografien von Kuwabara Shisei aus dem Jahre 1960; wiedergegeben in Mishima (1992: 73).

¹⁰⁸ Siehe dazu die Schilderungen der Lebensumstände der Fischer bei Ishimure (1969). Vgl. auch George (2001: 39).

¹⁰⁹ Siehe dazu Soshisha (1993: 18–20).

¹¹⁰ Kawamoto (1979: 716). S.a. die Beschreibung der Lebensweise in den Fischerdörfern von Minamata in einem Artikel der *Nishi Nihon Shinbun* vom 27. August 1959.

¹¹¹ So stellt es ein Bericht in der *Zeitschrift der Medizinischen Gesellschaft Kumamoto (Kumamoto Igakkai Zasshi)* dar, Jg. 31 (1957), Beilage 1: 1–9. Der Bericht wird auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 10–13, hier: 10); und in Ishimure (1969: 42–46, hier 43; dt. 1995: 49–54, hier: 50).

¹¹² Präfekturverwaltung Kumamoto (1994: 16).

che zu. Ähnlich fallen die Ziffern zum Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens aus. Im Durchschnitt der Präfektur vermehrte es sich zwischen 1956 und 1990 nominal um gut das Fünffache; in Minamata dagegen wuchs das Pro-Kopf-Einkommen nur um das Dreieinhalbfache.¹¹³

Im Zuge der Umstrukturierung im Werk und auch als Folge der Verseuchung sind viele Menschen aus Minamata abgewandert. Sie zogen in die Präfekturhauptstadt Kumamoto oder nach Fukuoka, die größte Stadt auf Kyūshū, oder noch weiter, in die Ballungsräume um Ōsaka und Tōkyō. Schon 1970 zählte die Statistik nur noch 38.000 Einwohner in der Stadt.¹¹⁴ Bis 1990 sank die Zahl auf 34.600 und bis 2006 auf unter 30.000 Menschen.¹¹⁵

1.3 QUECKSILBER IN DER SHIRANUI-SEE

Minamata liegt im Südwesten der Insel Kyūshū, einer der vier Hauptinseln Japans, an der Shiranui-See. Die Shiranui-See bildet eine große Bucht von etwa siebzig Kilometern Länge in Nord-Süd-Richtung; sie wird bis zu sechzehn Kilometern breit (siehe Abbildung 1).

Die Shiranui-See ist fast gänzlich von Land umgeben. Nur schmale Meerengen stellen die Verbindung zum offenen Meer her. Die Küste ist stark zerklüftet und bildet unzählige kleine Buchten. Das Wasser wird bis zu fünfzig Meter tief; dabei variiert der Wasserpegel je nach Gezeitenstand um bis zu vier Meter.¹¹⁶ Die lagunenähnlichen Verhältnisse machten die Shiranui-See berühmt für die Vielfalt an maritimer Flora und Fauna.¹¹⁷ Die Küstenlinie ist bis heute übersät mit kleinen Weilern.

Diese malerische Gegend geriet zum Schauplatz für eine der weltweit folgenschwersten Verseuchungen mit Quecksilber.¹¹⁸ Wie konnte es dazu kommen? Die folgende Rekonstruktion der Zusammenhänge setzt an der Quelle des Gifts ein. Es wird nachvollzogen, wie die Verantwortlichen im Nichtsu-Werk mit dem Abfall aus der Produktion verfahren.

¹¹³ Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J.).

¹¹⁴ Arima-Chronik (1979) für den 2. November 1970.

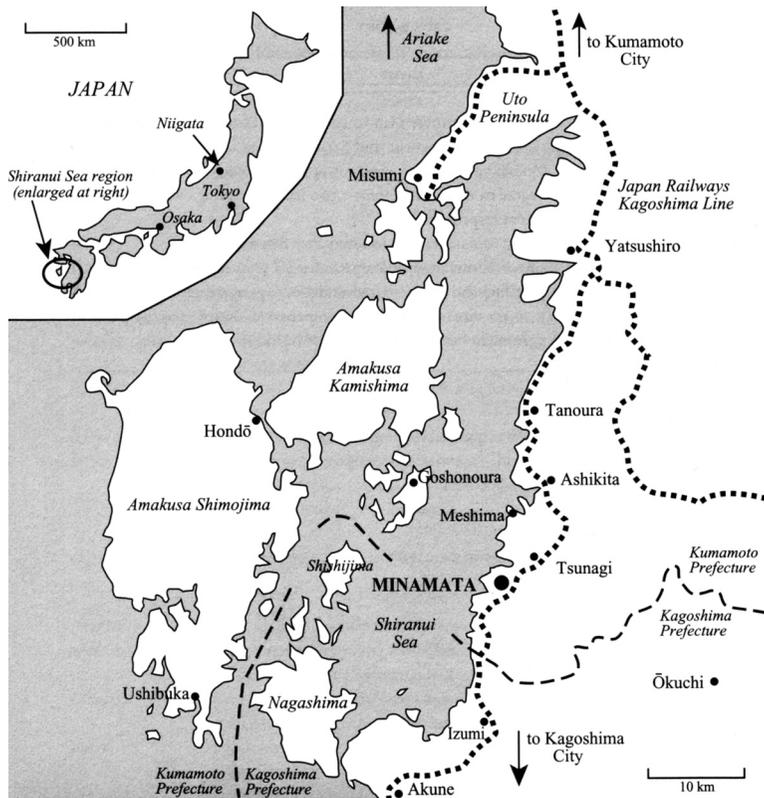
¹¹⁵ Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J.) für 1990; offizielle Netzseiten der Stadt Minamata für 2006 (Stichtag 1. Juli 2006, <http://www.minamatacity.jp>, gefunden 31. Juli 2006).

¹¹⁶ Soshisha (1993: 11).

¹¹⁷ Vgl. Soshisha (1993: 19–20); s.a. Harada (1982: 136).

¹¹⁸ Vgl. den Überblick über internationale Forschungen zu ähnlichen Verseuchungen bei Harada (1995: 2–8, besonders 4: Tabelle 1).

Abbildung 1: Die Shiranui-See



Quelle: George (2001: xix).

1.3.1 Die Abwässer

So erfolgreich im Nichitsu-Werk die technischen Herausforderungen der Produktion bewältigt wurden, so fatal nachlässig standen die Verantwortlichen der Frage gegenüber, wie die Abfälle aus der Produktion entsorgt werden konnten. Von Anfang an wurden alle Rückstände ohne weitere Behandlung ins Meer gespült. Das änderte sich erst, als in den 1950er Jahren eben diese Rückstände die Produktion selbst behinderten.

Vom Jahre 1953 an nahm die Äthanal-Produktion im Werk massiv zu. Als Katalysator wurde dabei Quecksilber eingesetzt, ein vergleichsweise

teurer Rohstoff. Um zu verhindern, daß zuviel davon mit den Abwässern aus der Drainage verloren ginge, wurden die Abwässer aus der Destillierungsstufe vom Herbst 1953 an in stählerne Tanks geleitet. Dort sollten die Quecksilber-Verbindungen sich absetzen und wieder verwendet werden. Der Versuch wurde jedoch nach kurzer Zeit abgebrochen, weil die aggressive Säure in den Abwässern die Tankwände zersetzte.¹¹⁹

Abgesehen von diesem frühen Mißerfolg schenkten die Verantwortlichen im Werk den quecksilberhaltigen Abwässern in den folgenden Jahren keine Aufmerksamkeit. Ein Grund dafür lag in ihrem geringen Aufkommen. Die quecksilberhaltigen Abwässer machten weniger als ein halbes Prozent des Gesamtaufkommens im Wasserkreislauf des Nichitsu-Werkes aus.¹²⁰ Im Jahre 1959, dem Jahr mit dem größten Einsatz von Quecksilber im Werk, flossen pro Stunde durchschnittlich 3.800 Kubikmeter Wasser durch die Rohre der Werksanlagen. Davon stammten nur sechzehn Kubikmeter aus den beiden Produktionslinien, in denen Quecksilber eingesetzt wurde.¹²¹

Es gab noch einen anderen Grund für die Sorglosigkeit der Nichitsu-Ingenieure in Bezug auf den Einsatz von Quecksilber im Werk. Das Verfahren, in dem dieses Metall als Katalysator eingesetzt wurde, zählte in der chemischen Industrie seit Jahrzehnten zum Standard. Die Äthin-Katalyse war schon im Jahre 1912 in Deutschland erstmals in der Massenfertigung verwendet worden. Seitdem setzten alle größeren Chemieunternehmen weltweit sie ein. Erst der Übergang zu petrochemischen Verfahren in den 1960er Jahren verschob den Standard weg von dem Einsatz von Quecksilber. Bei der Äthin-Katalyse werden Salzlösungen mit Quecksilber als Katalysator benutzt, um Äthin (Acetylen, C_2H_2) in Äthanal zu verwandeln (Acetaldehyd, CH_3CHO).¹²² Aus Äthanal lassen sich eine Reihe weiterer Stoffe gewinnen: Essigsäure, Essigsäure-Ethylester, Vinyl-Acetat, Butanol und Octanol. Sie alle dienen als Ausgangsmateria-

¹¹⁹ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 233).

¹²⁰ Für Details siehe Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 89).

¹²¹ *Minamata kōjō no haisui ni tsuite – sono rekishi to shori oyobi kanri* [Über die Abwässer des Werkes in Minamata – ihre Geschichte und Verfahren der Behandlung und Entsorgung], Broschüre der Neuen Nichitsu AG, Werk Minamata (*Shin Nihon Chisso Hiryo Kabushiki Kaisha Minamata kōjō*) vom November 1959; zitiert nach Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 308–334, hier 322–325). Für die Jahre nach 1959 liegen keine Zahlen vor.

¹²² Die folgende Darstellung der chemischen Abläufe im Nichitsu-Werk beruht auf den Erläuterungen in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 88–93). Sie findet sich fast wortgleich auch in der Urteilsbegründung im ersten Prozess um die Verseuchung; vgl. Landgericht Kumamoto (1973: 70–71). Außerdem wird auf das Schaubild in Soshisha (1993: 29) zurückgegriffen. Für

lien für die Herstellung verschiedener Plastiksorten. Im Werk in Minamata wurde außer Äthanal auch Vinyl-Chlorid hergestellt, ebenfalls unter Einsatz von Quecksilber.

Die Nichitsu-Ingenieure hatten die Äthin-Katalyse allerdings auf eine spezielle Weise optimiert. Bei dem sogenannten Nichitsu-Verfahren werden die Zusammensetzung und die Konzentration der Lösungsflüssigkeit wie auch die Regelung der Temperaturen im Reaktionsablauf variiert. Auf diese Weise kann Äthanal von einem hohen Reinheitsgrad gewonnen werden.

Weitgehend unbeachtet blieben dabei verschiedene Nebenreaktionen, die sich aus der Optimierung der Katalyse nach dem Nichitsu-Verfahren ergeben. Vor allem lösen sich einige Quecksilber-Moleküle aus der ursprünglich anorganischen Salz-Verbindung und bilden mit einer Methyl-Gruppe (-CH₃) eine organische Salz-Verbindung. Organische Salze aber sind wasserlöslich. Das macht ihre Verbindung mit Quecksilber so gefährlich. Die im Wasser gelösten Salze können von Plankton, Fischen, Muscheln aufgenommen werden. Mit ihnen gelangt dann auch das Quecksilber in die Nahrungskette.¹²³

Die fatalen Nebenwirkungen des Nichitsu-Verfahrens waren außerhalb des Unternehmens unbekannt, und auch im Unternehmen selbst waren nur wenige Fachleute mit den Details so weit vertraut, daß sie überhaupt in der Lage waren, zu mutmaßen, daß organische Salze mit Quecksilber in der Katalyse entstehen könnten. So blieb das eigentliche Problem jahrelang ein Nebenschauplatz. Die Debatten um die Abwässer aus dem Werk konzentrierten sich auf andere Fragen.

In den Mittelpunkt rückte zunächst der hohe Anteil an Schwebstoffen, sprich: Schlamm. Der Schlamm gefährdete die Schiffbarkeit der Bucht und damit unmittelbar auch die Interessen des Unternehmens. Insbesondere der Ausbau des Hafens wurde dadurch behindert, von dem vor allem das Werk profitieren sollte.¹²⁴ Zahlen vom Oktober 1956 zufolge ergossen sich monatlich mehr als zwanzig Tonnen davon in die Bucht von Minamata.¹²⁵ Schon im Juli 1954 erwarb das Unternehmen deshalb von der örtlichen Fischereigenossenschaft die Nutzungsrechte für ein küstennahes Stück Meer im Norden der Stadt, nahe der Mündung des Minama-

weitere Erläuterungen zu den chemischen Zusammenhängen s.a. (Mortimer 1987: 501 (zu Äthin), 517 (zu Aldehyden) und 521–523 (zu Essigsäure)). Bei Mortimer wird Äthin als Ethin bezeichnet und Äthanal als Ethanal. Für eine Darstellung der chemischen Formel siehe Soshisha (1993: 29).

¹²³ Für Details s. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 80).

¹²⁴ Vgl. Funaba (1977: 71–72).

¹²⁵ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 158).

ta-Flusses.¹²⁶ Es wurde vom offenen Meer durch eine Steinmauer abgegrenzt, und in das neu entstandene Becken wurden die schlammigen Abwässer geleitet. Der Schlamm setzte sich ab; die überfließenden Abwässer wurden in die Flußmündung abgelassen.¹²⁷ Bis 1958 wuchsen diese Rieselfelder auf eine Oberfläche von 75.000 Quadratmetern an. Das Gebiet sollte später trockengelegt und als Fabrikgelände genutzt werden.¹²⁸

Die Einrichtung von Rieselfeldern verringerte zwar den Schlammeintrag in die Bucht von Minamata, aber an der Zusammensetzung der Abwässer änderte sich dadurch nichts. Sie enthielten in den 1950er Jahren mehr als ein Dutzend verschiedener Schwermetalle und waren stark säurehaltig. Das zeigte eine Analyse, welche die technische Abteilung des Werkes auf die Bitte von Medizinern an der Universität Kumamoto hin im Oktober 1956 erstellte.¹²⁹ Die Mediziner hatten um die Analyse gebeten, weil sie eine rätselhafte Häufung von bis dahin unbekanntem Nervenkrankheiten in den Dörfern rund um die Bucht von Minamata untersuchten. Im Januar 1957 wandten sie sich an die örtlichen Behörden mit der Aufforderung, die Bucht von Minamata für den Fischfang zu sperren, weil sie vermuteten, daß vergiftete Fische die Erkrankungen ausgelöst haben könnten. Die örtliche Fischereigenossenschaft dagegen suchte das Verbot zu verhindern. Die Fischer führten die Vergiftungen auf die Abwässer aus dem Werk zurück. Deshalb forderten sie anstelle eines Fangverbots, daß die Abwässer unschädlich gemacht werden sollten. Noch im Januar 1957 sprach eine Delegation in dieser Sache bei der Werksleitung vor.

Im Mittelpunkt der Sorgen der Fischer stand vor allem der hohe Säuregehalt der Abwässer. Bei ihrer Analyse hatten die Nichitsu-Ingenieure einen pH-Wert von durchschnittlich 3,5 gemessen.¹³⁰ Der hohe Säuregehalt kam vor allem durch die Abwässer aus der Düngemittelproduktion zustande. Die Fischer verlangten von der Werksleitung, den Säuregehalt der Abwässer auf ein neutrales Niveau zu senken, in der Hoffnung, daß sich die Fischbestände dann wieder erholen wür-

¹²⁶ Der Vertrag aus dem Jahre 1954 ist wiedergegeben in *Minamata kōjō no haisui ni tsuite – sono rekishi to shori oyobi kanri* [Über die Abwässer des Werkes in Minamata – ihre Geschichte und Verfahren der Behandlung und Entsorgung], Broschüre der Neuen Nichitsu AG, Werk Minamata (*Shin Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha Minamata kōjō*) vom November 1959; wiedergegeben in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 308–334, hier: 312–313).

¹²⁷ Arima-Chronik (1979) für den Juli 1954.

¹²⁸ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 228).

¹²⁹ Nomura (1966: 30, Tabelle 21); s.a. Arima-Chronik (1979) für den Oktober 1956.

¹³⁰ Vgl. Tomita (1969: 10–11).

den.¹³¹ Die Werksleitung kam der Forderung nach. Im Mai 1957 wurde eine Vorrichtung installiert, die den pH-Wert derjenigen Abwässer, die noch in die Bucht von Minamata flossen, auf 6,3 und damit auf ein annähernd säureneutrales Niveau an hob. Vom August 1957 an wurden alle Abwässer aus der Düngemittel-Produktion auf die Rieselfelder im Norden des Werksgeländes verlegt. Dort sollten sie zugleich neutralisiert und die festen Bestandteile zurückgehalten werden. Im September 1957 wurde außerdem eine Staustufe in Betrieb genommen, die den Abfluß der Abwässer aus der Fabrik in die Bucht von Minamata regulierte.¹³²

Ein Jahr später kamen die Abwässer erneut im Zusammenhang mit den rätselhaften Erkrankungen rund um die Bucht von Minamata ins Gerede. Im Juni 1958 legten die Mediziner von der Universität Kumamoto, welche die Erkrankungen untersuchten, dem Wohlfahrtsministerium in Tōkyō einen vorläufigen Bericht vor. Darin wurden das Fischsterben in der Bucht von Minamata und das Auftreten von rätselhaften Vergiftungserscheinungen unter Anwohnern der Bucht mit den Abwässern des Nichitsu-Werkes in Verbindung gebracht. Der genaue Zusammenhang blieb unklar, aber die Wissenschaftler mutmaßten, eine noch unbekannte Verbindung von mehreren in den Abwässern enthaltenen Schwermetallen könnte die Vergiftungen ausgelöst haben.¹³³

Als Reaktion auf den Bericht wurde im Werk eine Kommission für die Entsorgung der Fabrikabwässer eingerichtet.¹³⁴ Die Kommission entwarf einen Plan für eine Kläranlage, in der die Abwässer aus allen Produktionsbereichen mechanisch gereinigt werden könnten. Der Plan wurde aber wegen der damit verbundenen Kosten zunächst nicht umgesetzt. Stattdessen ordnete die Werksleitung an, künftig auch die schwermetallhaltigen Abwässer nicht länger in die Bucht von Minamata abzulassen. Vom September 1958 an wurden sie wie schon die säurehaltigen Abwässer in das Rückhaltebecken im Norden des Fabrikgeländes geleitet, damit sich dort die Schwebstoffe und mit ihnen die Schwermetalle absetzen konnten.¹³⁵ Den Abwässern wurde Ammonium zugefügt, um den pH-Wert dem neutralen Bereich anzunähern. Der Inhalt des Rückhaltebeckens wurde viermal jährlich in die nahegelegene Mündung des Minamata-Flusses abgelassen. Dort herrschte eine stärkere Strömung, so daß die

¹³¹ Arima-Chronik (1979) für den 17. Januar 1957.

¹³² Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 6. März, den Mai, 1. Juni, August 1957 und den 15. September 1957.

¹³³ Arima-Chronik (1979) für Ende Juni 1958.

¹³⁴ Arima-Chronik (1979) für den Juli 1958.

¹³⁵ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 228).

Einleitungen weiter ins Meer hinausgezogen und verteilt wurden.¹³⁶ Die Abwässer wurden bei der Einleitung mit der zehnfachen Menge an un-
verbrauchtem Wasser vermischt. Auf diese Weise sollten die noch enthal-
tenen Giftstoffe auf Konzentrationen reduziert werden, die als ungefähr-
lich gelten konnten.¹³⁷

Mit den Maßnahmen zur Neutralisierung der Abwässer und gegen
die hohen Konzentrationen an verschiedenen Schwermetallen folgten die
Verantwortlichen im Werk den Hinweisen der Fischer und der Mediziner
aus Kumamoto. Sie handelten in einem Rahmen, der geeignet erschien,
die genannten möglichen Ursachen wirksam einzudämmen und der zu-
gleich den finanziellen und technischen Aufwand für das Unternehmen
in Grenzen hielt. Was die Verantwortlichen der Neuen Nichitsu AG je-
doch unterließen, war, aus ihrer eigenen Expertise heraus Hypothesen
über die mögliche Ursache zu entwickeln und entsprechend zu handeln.
Das rächte sich. Allen Bemühungen zum Trotz entspannte die Lage sich
nicht. Im Gegenteil, die Verseuchung breitete sich im Laufe des Jahres
1959 weiter aus, und die Proteste gegen das Werk nahmen zu.

Nördlich von Minamata liegt der Landkreis Ashikita mit dem Fischer-
dorf Tsunagi. Die Bucht von Tsunagi liegt etwa zehn Kilometer von
Minamata entfernt, in der Richtung einer Strömung, die bei Ebbe Wasser
aus der Gegend der Flußmündung bei Minamata nach Norden zieht.¹³⁸
Von Februar 1959 an waren in der Bucht Schwärme toter Fische gesichtet
worden; im Juni wurden die ersten Katzen mit den berüchtigten Sympto-
men in Tsunagi entdeckt.¹³⁹ Anfang Juli 1959 richtete das Präfekturparla-
ment auf Antrag eines Abgeordneten aus Ashikita einen Sonderausschuß
ein, um das Fischsterben rund um Minamata zu untersuchen.¹⁴⁰ Am 22.
Juli 1959 präsentierten Mediziner der Universität Kumamoto dem Aus-
schuß ihre neuesten Ergebnisse. Demzufolge lösten offenbar quecksilber-
haltige Verbindungen in den Abwässern des Nichitsu-Werkes die Vergif-
tungen aus.¹⁴¹ Daraufhin lud der Ausschuß den Werksdirektor vor. Am 5.
August 1959 trat er vor den Ausschuß. Es war das erste Mal, daß ein

¹³⁶ Vgl. *Hikoku dai 2 junbi shomen* [Zweite vorbereitende Stellungnahme der Verteidigung] im ersten Prozeß gegen das Unternehmen vor dem Landgericht Kumamoto vom 27. Dezember 1969; abgedruckt in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 347–357, hier: 351).

¹³⁷ Vgl. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 231).

¹³⁸ Vgl. den Bericht des Regierungsdirektors des Kreises Ashikita (*Ashikita chihō jimusho chō*) an den Leiter der Wirtschaftsabteilung der Präfekturverwaltung (*ken keizai bu chō*) vom 4. April 1957; zitiert in Fukai (1977: 132).

¹³⁹ Arima-Chronik (1979) für den Februar und den 16. Juni 1959.

¹⁴⁰ Arima-Chronik (1979) für den 8. Juli 1959.

¹⁴¹ Arima-Chronik (1979) für den 14. Juli 1959.

Unternehmensvertreter öffentlich zugab, daß Quecksilber im Werk zum Einsatz kam, und Einzelheiten zu dem Umgang mit den Abwässern erläuterte.

Der wachsende Druck auf das Unternehmen zeigte Wirkung. Bei seiner Aussage vor dem Sonderausschuß des Präfekturparlaments griff der Werksdirektor auf die Pläne für eine Kläranlage zurück, die eine Arbeitsgruppe im Werk schon im Herbst 1958 entwickelt hatte. Er kündigte den Bau einer Anlage an, die alle Abwässer des Werkes reinigen und bis zum März des folgenden Jahres betriebsbereit sein sollte.¹⁴² Im September 1959 begannen die Bauarbeiten.¹⁴³ Sechs Wochen später versprach der Werksdirektor einer Delegation aus dem Landkreis Ashikita, daß die Abwassermenge mit Hilfe einer neuen Produktionstechnologie bald um drei Viertel verringert werden würde.¹⁴⁴ Mitte Oktober versicherte der Direktor gegenüber einer weiteren Delegation aus Tsunagi, daß bis zum Monatsende eine vorläufige Lösung installiert würde, mit deren Hilfe die Einleitungen auf die Rieselfelder von 300 Tonnen pro Stunde auf 50 Tonnen pro Stunde reduziert werden könnten.¹⁴⁵ Außerdem sollte das abgestandene Wasser auf den Rieselfeldern wieder zurück in die Betriebsabläufe gepumpt werden, und nicht mehr ins Meer abgelassen werden. Auf diese Weise könnten die umstrittenen Einleitungen aus dem Werk tatsächlich nahe Null gebracht werden.¹⁴⁶ Am 30. Oktober 1959, zwei Tage vor dem Eintreffen einer Delegation von Abgeordneten aus Tōkyō, wurden die Einleitungen auf die Rieselfelder weitgehend gedrosselt.¹⁴⁷ Am 21. Dezember 1959 schließlich, drei Monate früher als ursprünglich geplant, ging die neue Kläranlage in Betrieb.¹⁴⁸ Den Angaben des Unternehmens zufolge wurden nun sämtliche Abwässer des Werks darin neutralisiert und von Schwebstoffen geklärt. Die gereinigten Abwässer wurden in die Bucht von Minamata geleitet. Das Rückhaltebecken an der Flußmündung wurde stillgelegt.¹⁴⁹ Die Anlage kostete sechzig Millionen Yen.¹⁵⁰

¹⁴² Arima-Chronik (1979) für den 5. August 1959.

¹⁴³ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 23. September 1959.

¹⁴⁴ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 19. September 1959; zitiert in Tomita (1969: 141).

¹⁴⁵ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 13. Oktober 1959; zitiert nach Tomita (1969: 145).

¹⁴⁶ *Nishi Nihon Shinbun* vom 17. Oktober 1959.

¹⁴⁷ Zur Reduzierung der Einleitungen auf die Rieselfelder s. *Asahi Shinbun*, *Kumamoto Nichinichi Shinbun* und *Nishi Nihon Shinbun*, alle vom 30. Oktober 1959.

¹⁴⁸ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 232).

¹⁴⁹ *Minamata kōjō no haisui ni tsuite – sono rekishi to shori oyobi kanri* [Über die Abwässer des Werkes in Minamata – ihre Geschichte und Verfahren der Behandlung

Eins allerdings verschwieg die Werksleitung. Dem Gift, das den Aufruhr und das Leid rund um Minamata verursachte, konnte man mit der neuen Anlage nicht beikommen. Die mechanische Klärung hielt nur Schwebstoffe und die darin enthaltenen Schwermetalle zurück, nicht jedoch das Quecksilber, das im Abwasser gelöst war. Die Verantwortlichen im Nichitsu-Werk wußten das. Sie wußten es durch Untersuchungen des Direktors des Betriebshospitals. Er hatte auf eigene Faust begonnen, Katzen mit Abwässern aus der Äthanal-Produktion im Werk zu füttern, nachdem die Mediziner von der Universität Kumamoto im Juli 1959 die Quecksilber-Hypothese veröffentlicht hatten. Anfang Oktober zeigten sich bei einem Tier dieselben Symptome, die auch an Katzen in den Dörfern an der Bucht von Minamata und in Ashikita beobachtet worden waren. Um den 10. Oktober 1959 teilte der Arzt seinen Vorgesetzten den Befund mit. Die Werksleitung hielt das Ergebnis unter Verschuß. Zugleich gab sie den Auftrag, die Produktionsabläufe so zu verändern, daß kein Quecksilber mehr ins Meer gelangen könnte.¹⁵¹ Deshalb waren seit dem Oktober 1959 Ingenieure im Werk bemüht, die Abwässer aus der Äthanal- und der Vinyl-Produktion gesondert zu behandeln.

Zunächst wurden die Abwässer aus der Drainage in der Äthanal- und Vinyl-Produktion in zwei Stahltanks geleitet. Darin war eine Säure enthalten, welche die quecksilberhaltigen Verbindungen herauslösen sollte. Die Restflüssigkeit wurde in einem gesonderten Bereich des Rückhaltebeckens bei der Flußmündung gesammelt.¹⁵² Wie schon ein ähnlicher Versuch im Jahre 1953 schlug dieses Verfahren jedoch fehl. Die Säure in den Stahltanks brachte die Tankwände zum Schmelzen. Unter Arbeitern hieß es, die Tanks ähnelten einem „Korb aus Schrott“.¹⁵³ Außerdem drohte der Bereich im Rückhaltebecken überzulaufen, in dem die Abwässer nach der Aufbereitung gelagert wurden. Im Mai 1960 wurde das Verfahren gestoppt.¹⁵⁴

Eine aufwendigere Lösung wurde vom Februar 1960 an in die Tat umgesetzt. Die quecksilberhaltigen Abwässer sollten in einer eigens dafür gegründeten Tochterfirma auf dem Werksgelände weiterverarbeitet werden. Außerdem wurde vom August 1960 an ein neues Rückgewinnungsverfahren in der Äthanal-Produktion eingeführt. Diesmal wurden

und Entsorgung], Broschüre der Neuen Nichitsu AG, Werk Minamata (*Shin Nihon Chisso Hiryo Kabushiki Kaisha Minamata kōjō*) vom November 1959; wiedergegeben in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 308–334, hier: 316f.).

¹⁵⁰ Arima-Chronik (1979) für den 19. Dezember 1959.

¹⁵¹ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 6., 10. und 19. Oktober 1959.

¹⁵² Ebenda (1970: 232).

¹⁵³ Ebenda.

¹⁵⁴ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 236–238).

die Drainage-Abwässer in einer speziellen Pumpe mit Frischwasser versetzt und anschließend wieder in der Drainage eingesetzt. Die Lösung war nicht nur schlicht, sondern auch preiswert. Die neue Schleife in der Anlage für die Äthanal-Produktion kostete eine Million Yen.¹⁵⁵

Das System blieb allerdings lückenhaft. Die Pumpe in der Rückgewinnungsschleife der Äthanal-Produktion wurde zu Wartungszwecken regelmäßig stillgelegt, ohne daß deshalb die Produktion unterbrochen worden wäre. Die zuführenden Rohre leckten, und von Zeit zu Zeit floß die Pumpe über.¹⁵⁶ Die Abwässer, die dabei entstanden, wurden wie alle anderen Abwässer in der werkseigenen Kläranlage von Schwebstoffen getrennt und dann in die Bucht von Minamata entsorgt. Dasselbe geschah mit den Abwässern aus der Tochterfirma, in der die Rückstände aus der Äthanal-Produktion wiederaufbereitet wurden. In beiden Fällen enthielten die Abwässer weiterhin organisch gebundenes, also wasserlösliches Quecksilber. Die mechanische Reinigung in der Kläranlage hielt diese Verbindungen nicht zurück. So floß auch nach 1960 noch im Wasser gelöstes Quecksilber in die Bucht von Minamata.

Endgültig gelöst wurde das Problem erst im Juni 1966. Kurz vor der Ankunft von Inspektoren, die im Auftrag des Industrieministeriums die Abwasserbehandlung im Werk von Minamata untersuchen sollten, wurde ein unterirdisches Silo in Betrieb genommen. Es nahm die Drainage-Abwässer aus der Äthanal-Produktion auf. Das Silo kostete 500.000 Yen.¹⁵⁷

Wieviel organisches Quecksilber ist nun aus dem Werk in Minamata in die Shiranui-See geflossen? Das läßt sich nur grob schätzen. Ui Jun nennt die Zahl von insgesamt vier Tonnen. Er nimmt dabei an, daß etwa fünf Prozent des Quecksilbers, das aus dem Werk in Minamata „verloren“ ging, organisch gebunden gewesen sei.¹⁵⁸ Zu einer sehr viel niedrigeren Schätzung gelangte im Jahre 1993 das Landgericht Kyōto aufgrund der Aussage zweier Mediziner, welche die Äthanal-Produktion im Werk im Labor simuliert hatten.¹⁵⁹ Demnach seien im Werk insgesamt knapp 23 Tonnen organisch gebundenen Quecksilbers entstanden. Davon seien zwischen 0,0035 und 0,005 Prozent ins Meer gelangt, also bis zu 114 Kilogramm.

Die Grundlage für all diese Schätzungen bilden Daten des Unternehmens über den Einsatz von Quecksilber im Werk. Die Shin Nichitsu AG stellte diese Daten im Jahre 1973 auf Bitten des Industrieministeriums

¹⁵⁵ Ebenda.

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Ebenda. Siehe auch Arima-Chronik (1979) für den April, den 17. Mai und den 21. bis 22. Juni 1966.

¹⁵⁸ Huddle und Reich (1975: 123).

¹⁵⁹ Landgericht Kyōto (1993: 78).

zusammen. Dabei wird allerdings nicht unterschieden zwischen organisch und anorganisch gebundenem Quecksilber. Die Daten beruhen auf Bilanzen der Lagerbestände. Immerhin liefern sie einige Anhaltspunkte zum Verlauf und zum Ausmaß der Belastung durch Quecksilber im Meer vor Minamata (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Der Einsatz von Quecksilber im Nichitsu-Werk, 1932–1970

Jahr	Quecksilber in der Äthanal-Produktion (kg)		Quecksilber in der Vinyl-Produktion (kg)		„verloren“ gesamt (kg)
	eingesetzt	„verloren“	eingesetzt	„verloren“	
1932–1945	328.316	23.907	413	(c) 3 (+35)	23.945
1945–1950	64.672	5.614	(b) 720	(c) 5 (+22)	5.641
1951–1955	157.149	13.227	11.681	86	13.313
1956–1958	212.099	15.236	8.205	60	15.296
1959	176.571	12.910	6.164	46	12.956
1960	110.620	4.956	8.462	15	4.971
1961–1965	112.595	5.415	53.366	--	5.415
1966–1970	22.805	(a) 37	43.142	--	37
gesamt	1.184.827	81.302	132.153	215 (+57)	81.574

Quelle: Präfekturverwaltung Kumamoto, Abteilung Umweltverschmutzung (*Kumamoto-ken kōgaibu*) (Hg.) (o.J.): *Minamata-wan taiseiki oidei shunsetsu jigyō keikakusho* [Planungsunterlagen für die Arbeiten zur Aushebung des verseuchten Schlammes in der Bucht von Minamata], 62–63; ohne Jahresangabe zitiert in Funaba (1977: 48–49, Tab. II-4).

„Verloren“ gibt die Menge des Quecksilbers an, das aus der Katalyse nicht zurückgewonnen wurde. (a) Im Juni 1966 wurde ein geschlossener Wasserkreislauf für alle quecksilberhaltigen Abwässer im Werk installiert. (b) In den Jahren 1946 bis 1949 wurde im Werk kein Vinyl produziert. (c) In Klammern: sonstiges Quecksilber, zusätzlich zu dem Quecksilber aus der Katalyse-Flüssigkeit.

Die Äthin-Katalyse war im Werk von Minamata fast vierzig Jahre lang im Einsatz. Insgesamt gingen in dieser Zeit 81.574 Kilogramm Quecksilber verloren. Dabei war die Herstellung von Vinyl-Chlorid nur zu einem geringen Teil an der Verseuchung beteiligt. Die Produktion lief im November 1941 in einer Versuchsanlage an und wurde im März 1971 eingestellt. Nach Angaben des Unternehmens gingen aus der Katalyse-Flüssigkeit für die Vinyl-Produktion im Lauf von dreißig Jahren rund 200 Kilogramm Quecksilber mit den Abwässern verloren. Dazu kommen gut 50 Kilogramm Quecksilber, das nicht in der Lösungsflüssigkeit gebunden war.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Vgl. ebenda.

Die Belastung der Shiranui-See mit Quecksilber stieg und fiel demzufolge vor allem mit der Äthanal-Produktion im Nichitsu-Werk. Äthanal wurde vom Mai 1932 an hergestellt, im ersten Jahre in einem Umfang von knapp 260 Tonnen.¹⁶¹ Die Menge nahm sich verschwindend gering aus im Vergleich zu den 80.000 Tonnen Stickstoffdünger, die das Werk in den 1930er Jahren jährlich ausstieß.¹⁶² Bis 1940 wurde die Äthanal-Produktion auf 9.000 Tonnen pro Jahr gesteigert. Im Krieg gingen die Mengen auf gut 7.000 Tonnen zurück. Nach einem Luftangriff auf das Werk im Frühjahr 1945 sank die Produktion auf gut 2.000 Tonnen. Erst 1954 erreichte sie mit rund 9.000 Tonnen wieder das Niveau der Vorkriegszeit.¹⁶³

Von 1954 an nahm der Ausstoß an Äthanal im Werk rasant zu. 1955 lag die Jahresleistung erstmals bei mehr als zehntausend Tonnen.¹⁶⁴ 1960 erreichte die Kapazität im Werk von Minamata mit 45.000 Tonnen jährlich ihren Höhepunkt.¹⁶⁵ Danach wurde die Herstellung von Kunststoff-Vorprodukten in das neue Werk bei Tōkyō verlagert. Die Äthanal-Produktion in Minamata ging deutlich zurück, bis hin zur Stilllegung im Jahre 1968.¹⁶⁶ Auf diese Weise konzentrierte sich die Verseuchung vor allem auf die Jahre 1955 bis 1960. In dieser Zeit floß mehr als die Hälfte der fraglichen Menge aus dem Werk ins Meer (vgl. Abbildung 2).

Weitere Anhaltspunkte liefern Meßreihen über die Belastung der Bucht von Minamata mit Quecksilber. Professor Irukayama, ein Mediziner von der Universität Kumamoto, analysierte in den 1960er Jahren Schlammproben, Muscheln und Fische aus der Bucht. Die Ergebnisse der Schlammproben wiesen dabei auf eine deutliche Entspannung der Lage nach der Neugestaltung der Abwasserbehandlung im Herbst 1959 hin. Binnen drei Jahren verringerten sich die Rückstände im Schlamm um bis zu 95 Prozent. Im August 1959 waren vor der Mündung des Abwasserkanals aus dem Werk noch 2.010 Millionstel (*parts per million*, kurz: ppm) Quecksilber gemessen worden.¹⁶⁷ Im Oktober 1963 enthielt eine Probe von derselben Stelle nurmehr 50 ppm. An anderen Stellen erreichten die Werte immer noch mehrere hundert Millionstel.¹⁶⁸ Wie wir heute wissen, liefern diese

¹⁶¹ Arima-Chronik (1979) für das Jahr 1932.

¹⁶² Nichitsu (1937: 183).

¹⁶³ Aktionsausschuß (1988: 13).

¹⁶⁴ Arima-Chronik (1979) für Ende 1955. Vgl. auch Funaba (1977: 48–49, Tab. II–4).

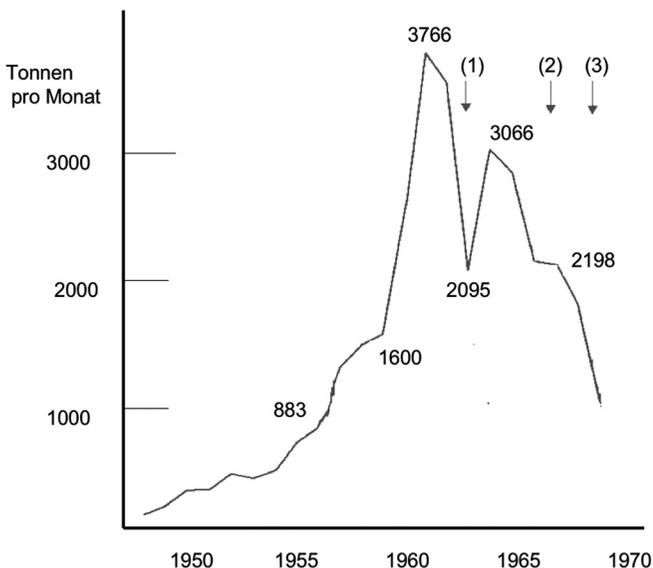
¹⁶⁵ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 9. November 1959.

¹⁶⁶ Vgl. Arima-Chronik (1979) vom Juni 1962, Dezember 1963, Juli und Dezember 1964, März und August 1967, Mai 1968.

¹⁶⁷ Die Einheit ppm läßt sich auf verschiedene Aggregatzustände beziehen. Bei festen Stoffen bezeichnet sie den Massenanteil als Milligramm pro Kilogramm, bei flüssigen Stoffen den Volumenanteil als Milliliter pro Kubikmeter.

¹⁶⁸ Irukayama (1966: 431, siehe auch 432: Abbildung 8 und Tabelle 10).

Abbildung 2: Produktion von Äthanal im Nichitsu-Werk, 1950–1968



Quelle: Harada (1978: 81, Abb. 1), Ausschnitt.

- (1) Im Jahre 1962 legte ein mehrmonatiger Arbeitskampf die Produktion im Werk weitgehend lahm.
- (2) Im Juni 1966 wurde ein geschlossener Wasserkreislauf für alle quecksilberhaltigen Abwässer im Werk installiert.
- (3) Im Mai 1968 wurde die Äthanal-Produktion im Werk eingestellt.

Angaben allenfalls indirekten Aufschluß über die tatsächliche Wirkung des Quecksilbers, denn in den Schlammproben wurde nur anorganisch gebundenes Quecksilber erfaßt. Als Professor Irukayama diese Messungen vornahm, war jedoch noch nicht endgültig geklärt, welche Rolle das Quecksilber im Schlamm der Bucht für die Verseuchung spielte.

Aus heutiger Sicht bedeutsamer waren die Messungen, die Irukayama an Muscheln und Fischen aus der Bucht durchführte. Auch hier zeichnete sich nach der Neugestaltung der Abwasserbehandlung im Werk eine Entspannung ab. Im Herbst 1959 waren Muscheln aus der Bucht noch mit einem Quecksilbergehalt von 100 ppm belastet gewesen. Ein Jahr später war der Wert auf 30 ppm gefallen, und 1962 enthielten die analysierten Muscheln nur 20 ppm Quecksilber.¹⁶⁹ Insgesamt blieben Muscheln und

¹⁶⁹ Nomura (1966: 34).

Fische aber vergleichsweise hoch belastet. Streckenweise nahm die Belastung sogar deutlich zu und baute sich anschließend nur langsam wieder ab. Rückblickend läßt sich dieser Verlauf damit erklären, daß die Rückgewinnungsschleife in der Äthanal-Produktion im Nichitsu-Werk gelegentlich defekt war oder für Wartungszwecke stillgelegt wurde. Eine deutliche Verringerung der Belastung ließ sich erst im August 1968 feststellen, nachdem die Äthanal-Produktion im Werk stillgelegt worden war (vgl. die folgende Tabelle). Die Messungen von Irukayama bilden bis heute das wichtigste Indiz dafür, daß auch in den 1960er Jahren noch organisches Quecksilber aus dem Werk in die Shiranui-See entwich.

Tabelle 2: Quecksilber in Fischen und Muscheln aus Minamata, 1961–1968

a) Quecksilber in Asari-Muscheln (*parts per million* im Trockengewicht)

Jahr Monat	1962 01	1963 10	1965 05	1966 10	1967 04	1967 08	1968 03	1968 08
Tsukinoura	--	28	33	84	8	26	12	4
Myōjin	28	12	16	21	7	3	9	2
Koiji	43	40	--	88	60	48	45	--

b) Quecksilber in Fischen* aus der Bucht (*parts per million*)

Jahr Monat	1961 03	1963 10	1965 05	1966 10	**1968 06	**1968 08
min.–max.	17–58	1–13	1–29	0,5–1	0,4–2,2	0,06–0,4

Quelle: Irukayama Katsurō: Minamata-byō no keika to tōmen no mondaiten [Der Verlauf der Minamata-Krankheit und dringende Fragestellungen], in: *Kōshū Eisei* [Öffentliche Gesundheit], 133, 2 (1969); ohne Seitenangabe zitiert in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 240, Tab. III–38 und III–39), Ausschnitte.

Das Datum gibt Jahr und Monat an, in dem die Tiere aus der Bucht entnommen wurden. Das Dorf Tsukinoura liegt im Südosten der Bucht von Minamata. Myōjin bezeichnet einen kleinen Hügelzug im Norden der Bucht. Die Insel Koiji schließt die Bucht zur Shiranui-See hin ab.

* Jede Stichprobe enthielt eine zufällige Mischung von verschiedenen Fischarten. In der Originaltabelle sind die Belastungen für jede Art getrennt genannt. Hier werden nur jeweils der höchste und der niedrigste Wert wiedergegeben. ** Die Daten bis 1966 beziehen sich auf das Trockengewicht der Fische. Die Daten aus dem Jahr 1968 beziehen sich dagegen auf das Naßgewicht ohne Kopf und Gräten.

1.3.2 Eine rätselhafte Krankheit

Die Bucht von Minamata war von alters her berühmt gewesen für Schwärme von Meeräschen. Sie wurden mit Ködern aus Reiskleie angelockt. In der Saison zwischen Juni und Oktober zelteten die Fischer an den Stellen der Bucht, wo sich die Meeräschen besonders gerne aufhielten, und fingen sie mit Reusen oder Haken an Leinen. Die Fangmengen pro Haushalt wurden nur durch die Anzahl und die Körperkraft der Familienmitglieder begrenzt. In den Jahren 1951 und 1952 jedoch verschwanden die Meeräschen aus der Bucht von Minamata. Im Sommer 1953 wurde keine einzige mehr gefangen. Auch die Erträge an Garnelen, Maifischen und Meerbrassen gingen dramatisch zurück. Stattdessen beobachteten die Fischer ganze Schwärme von Fischen, die tot oder verendend auf dem Wasser trieben. Einige zappelten wie betrunken und stießen unkontrolliert gegen Felsen.¹⁷⁰

Die Ausmaße des Fischsterbens lassen sich anhand der Statistiken der örtlichen Fischereigenossenschaft nachvollziehen.¹⁷¹ Zwischen 1950 und 1953 hatten die Fangerträge der Genossenschaft jährlich im Durchschnitt bei rund 489.800 kg gelegen. Im Jahre 1954 fischten die Mitglieder der Genossenschaft nur noch ein Drittel dieser Menge aus ihren Fanggründen bei Minamata. Im Jahre 1958 wurde gar nur noch ein Zehntel der Mengen gefangen, die Anfang der fünfziger Jahre üblich gewesen waren (siehe Abbildung 3).

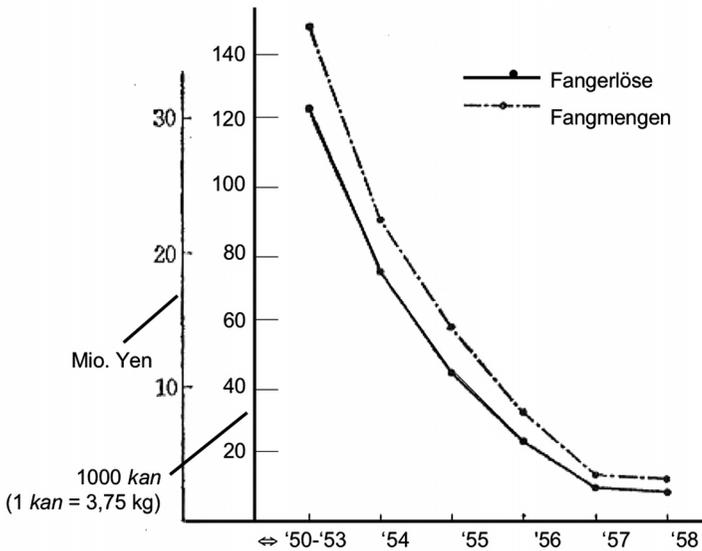
Während der Fang ausblieb, hielten Erkrankungen Einzug in die Fischerdörfer. Hier fiel ein Kind der „Kinderlähmung“ anheim, dort wurde ein Mann mit Lähmungen an den Gliedern und am Mund in eine Nervenheilanstalt in Kumamoto eingewiesen.¹⁷² Andere klagten über

¹⁷⁰ Diese Augenzeugenberichte sind zitiert in Ishimure (1969: 73–76; dt. 1995: 85–89). Vgl. auch *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 19. August 1956 und Kawamoto (1979: 716). Weitere Symptome der zunehmenden Vergiftung in den Jahren 1953 bis 1957 sind tabellarisch, allerdings ohne Quellenangabe zusammengefasst in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 193).

¹⁷¹ *1961 nen shi sei'yōran* [Jahresüberblick 1961 für die Stadt (Minamata)]; zitiert in Ishimure (1969: 103). In der deutschen Übersetzung sind die Zahlen geringfügig falsch wiedergegeben; vgl. Ishimure (dt. 1995: 123). Ähnlich (gerundet): *Minamata-shi shin shisonchō kensetsu kikaku chōsei – kiso chōsa* [Grunderhebung für den neuen städtischen Bebauungsrahmenplan der Stadt Minamata]; ohne Jahresangabe zitiert in Funaba (1977: 59, Tab. II–10). Siehe auch die Zahlen, die ohne Quellenangabe zitiert werden in Ishimure (1969: 78). In der deutschen Übersetzung sind diese Zahlen um den Faktor 1000 zu gering wiedergegeben; vgl. Ishimure (dt. 1995: 91). Siehe außerdem *Asahi Shinbun* vom 30. Mai 1958.

¹⁷² Diese Fälle werden in dem Bericht des örtlichen Gesundheitsamtes vom 4. Mai 1956 erwähnt; zitiert in Soshisha (1993: 139).

Abbildung 3: Fangerträge der Genossenschaft von Minamata, 1950–1958



Quelle: *Minamata-shi shin shisonchō kensetsu kikaku chōsei – kiso chōsa* [Grunderhebung für den neuen städtischen Bebauungsrahmenplan der Stadt Minamata]; ohne Jahresangabe zitiert in Funaba (1977: 59, Abb. II-3).

Schwächegefühle, Schwindelanfälle, Fühllosigkeit in den Gliedern und unkontrollierbare Zuckungen. Die örtlichen Ärzte konstatierten „Grippe“, „Überanstrengung“ oder auch „mangelhafte Ernährung“.¹⁷³ Die Symptome blieben diffus, sie trafen die Menschen je nach ihrer Verfassung unterschiedlich, und sie trafen Menschen, deren ärmliche Lebensumstände viele Krankheiten erklärbar erscheinen ließen. Erst im April 1956 machte eine Häufung auffälliger Symptome die Ärzte im Nichitsu-Betriebshospital stutzig. Ein sechsjähriges Mädchen aus Tsukinoura war mit Lähmungserscheinungen und lebensgefährdender Appetitlosigkeit in die Kinderabteilung eingewiesen worden. Dabei erfuhren die Ärzte, daß ihre dreijährige Schwester an ähnlichen Symptomen litte. Sie fragten im Dorf nach. Es stellte sich heraus, daß auch der Junge einer Nachbars-

¹⁷³ Kawamoto (1979: 721); siehe auch die Schilderung von Ishimure (1969: 146–151; dt. 1995: 168–173) über die Ausbreitung der „rätselhaften Krankheit“ in Tsukinoura.

familie an Lähmungen litt, daß ein sechsjähriger Junge einer anderen Familie im Jahr zuvor als ein Fall von „Kinderlähmung“ diagnostiziert worden war, daß die siebenjährige Tochter einer weiteren Familie seit wenigen Tagen über ähnliche Schmerzen klagte wie die beiden Schwestern und daß im vorangegangenen Juli ein Drittklässler und sein Vater gestorben waren.¹⁷⁴

Bald kamen Meldungen von Opfern der *kibyō*, der „rätselhaften Krankheit“, aus vielen Fischerdörfern rund um die Bucht von Minamata.¹⁷⁵ Von Mund zu Mund erzählten sich die Menschen von Bekannten und Verwandten, denen die Glieder zitterten, die einfache Bewegungen nicht mehr ausführen konnten oder die plötzlich in Apathie verfielen.¹⁷⁶ Bis zum Dezember 1956 zählte ein Ausschuß aus Ärzten und Vertretern des städtischen Gesundheitsamtes 52 Menschen mit Symptomen, die von erstarrten Gesichtszügen über verkrampfte Gliedmaßen, Gleichgewichtsstörungen, eingeschränktem Blickfeld und Sprechbehinderungen bis hin zu Schwachsinn, Fieber und fast vollständiger Lähmung reichten. Siebzehn der Opfer waren bereits gestorben.¹⁷⁷ Dagegen meldete die lokale Wochenzeitung *Minamata Taimusu*, in Wirklichkeit seien mindestens einhundert Menschen bereits erkrankt.¹⁷⁸ Unter der Bevölkerung in der Stadt galten allgemein alle Fische aus der Bucht als verseucht.¹⁷⁹ Fischhändler in Minamata sahen sich genötigt, ihrer Kundschaft zu versichern, daß sie keine Fische führten, welche die „rätselhafte Krankheit“ auslösen könnten.¹⁸⁰

Im Dezember 1956 brach die Vergiftung noch einmal aus – bei einem 42-jährigen Nichitsu-Arbeiter aus Yudō.¹⁸¹ Danach verlängerte sich die offizielle Liste nurmehr um die Namen einiger Opfer, die schon früher

¹⁷⁴ Alle diese Fakten wurden in einem Bericht des örtlichen Gesundheitsamtes vom 4. Mai 1956 aufgelistet. Der Bericht ist abgedruckt in Soshisha (1993: 139).

¹⁷⁵ Einem fast ganzseitigen Artikel über die Verseuchung in der *Nishi Nihon Shinbun* vom 4. Februar 1957 ist eine Karte beigelegt, auf der die Wohnorte der Opfer verzeichnet sind. Sie streuen sich rund um die Bucht von Minamata.

¹⁷⁶ Vgl. die Schilderungen von Kawamoto (1979: 721) und Ishimure (1969: 146–151; dt. 1995: 168–173).

¹⁷⁷ Arima-Chronik (1979) für den 1. Dezember 1956.

¹⁷⁸ Zitiert nach Arima-Chronik (1979) für den 10. Dezember 1956.

¹⁷⁹ Darauf wies der Vorsitzende der Fischereigenossenschaft in einer Aussprache im Stadtrat im Dezember 1956 hin; siehe Arima-Chronik (1979) für den 19. Dezember 1956. Von unverkäuflichen Fischen berichtet auch die Zeitung *Ku-mamoto Nichinichi Shinbun* am 14. Februar 1957.

¹⁸⁰ Ein Foto von einem entsprechenden Plakat in einem Fischladen in Minamata wurde am 9. März 1957 in der *Asahi Shinbun* veröffentlicht.

¹⁸¹ Vgl. die Liste der registrierten Erkrankten in Nomura (1966: 41–47, hier: 45).

erkrankt waren.¹⁸² Die Gruppe der Geschädigten schien sich zu konsolidieren. Die vermeintliche Ruhe endete jedoch im Herbst 1958. Im August und September wurden vier neue Fälle der „rätselhaften Krankheit“ gemeldet. Drei der Betroffenen starben innerhalb weniger Wochen.¹⁸³ Zudem verlagerten sich die Vergiftungserscheinungen an Orte außerhalb der Bucht. Im Oktober 1958 stellte die Genossenschaft fest, daß die Fischbestände im Bereich der Mündung des Minamata-Flusses im Norden der Stadt deutlich zurückgegangen seien. Im März und April 1959 wurde die „rätselhafte Krankheit“ bei einem Fischer und einem Bauern diagnostiziert. Beide lebten in nördlichen Stadtteilen. Beide hatten nicht in der Bucht gefischt, sondern im Umkreis der Flußmündung.¹⁸⁴ Im Mai 1959 wurden dort Schwärme verendeter Fische gesichtet.¹⁸⁵

Im Frühjahr und Sommer 1959 breiteten sich die Anzeichen der „rätselhaften Krankheit“ in den Ortschaften südlich und nördlich von Minamata aus.¹⁸⁶ In Richtung Süden kamen Meldungen vor allem von zwei kleinen Inseln und aus der Stadt Izumi. Am stärksten betroffen war jedoch der Landkreis Ashikita, besonders in der Umgebung des Fischerweilers Tsunagi. Im Februar 1959 waren dort erstmals Schwärme von verendenden Fischen gesichtet worden. Im Juni wurden Katzen beobachtet, die mit den berüchtigten Symptomen verendeten. Am 23. September 1959 untersuchten die Ärzte im städtischen Krankenhaus von Minamata einen 35-jährigen Fischer aus Tsunagi, der seit drei Wochen an verdächtigen Beschwerden litt. Auch er, so ihr Befund, war der „rätselhaften Krankheit“ zum Opfer gefallen. Er hatte Fisch aus der Bucht von Tsunagi gegessen.¹⁸⁷

¹⁸² Vgl. die Arima-Chronik (1979) z.B. für den 29. August 1957.

¹⁸³ Für die Angaben zur Registrierung und aus dem Gesundheitsamt s. die Arima-Chronik (1979) für den 7., 11. und 23. August sowie den 20. Oktober und den 28. November 1958. Für die persönlichen Angaben zu den Opfern s. die Liste der registrierten Erkrankten in Nomura (1966: 41–47, hier: 45).

¹⁸⁴ Arima-Chronik (1979) für den Oktober 1958, den 26. März und den 24. April 1959. S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 20. März 1959.

¹⁸⁵ Arima-Chronik (1979) für den Mai 1959.

¹⁸⁶ Die genauen Indizien schildert die Arima-Chronik (1979) für Februar bis Mai und Mai bis August 1959 sowie für den Juli 1959, den 18. August 1959, den September und speziell den 15. September 1959. S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 18. August 1959 und *Nishi Nihon Shinbun* vom 19. August 1959.

¹⁸⁷ Arima-Chronik (1979) für den 23. September 1959.

1.3.3 Aufklärung

Die grausamen Erkrankungen, die sich in den 1950er Jahren rund um Minamata häuften, gaben den Sachverständigen viele Rätsel auf. Sie zu lösen, erwies sich als äußerst mühselig. Mehr als neun Jahre sollte es dauern, bis alle Details der Ursachenkette aufgeklärt waren. Zweimal schien eine Lösung zum Greifen nahe, einmal bereits im November 1956, also sechs Monate nach dem Bekanntwerden der ersten Fälle, das andere Mal im Juli 1959. Letztlich gelang es aber erst im November 1965, die Beweiskette zu vervollständigen. Die folgenden Ausführungen zeichnen nach, welchen Weg die Aufklärung nahm und an welchen Fragen sie lange scheiterte.

Die Verseuchung in Minamata wurde nicht als Verseuchung entdeckt. Sie wurde zunächst als eine bislang unbekannte Seuche eingeordnet. „Ähnlich einer Gehirnhautentzündung“ – so umschrieb der Leiter des städtischen Gesundheitsamtes das Phänomen in der ersten offiziellen Meldung an seinen Vorgesetzten in der Präfekturverwaltung.¹⁸⁸ Der Bericht gab damit einen Verdacht von Dr. Hosokawa wieder, dem Direktor des Nichitsu-Betriebsospitals, der als erster auf die Krankheitsfälle aufmerksam geworden war. Dr. Hosokawa vermutete, daß es sich bei den Erkrankungen in Minamata um eine bisher unbekannte Variante von Gehirnhautentzündung (Encephalitis) handeln könnte.¹⁸⁹ Die Betroffenen litten unter ähnlichen Symptomen, nur fielen ihre Leiden sehr viel heftiger aus. Das südliche Kyūshū war in den 1950er Jahren bekannt als eine Gegend, in der mehr Menschen an Gehirnhautentzündungen erkrankten als im nationalen Durchschnitt.¹⁹⁰

Für die Vermutung, die *kibyō* werde durch einen Virus ausgelöst, sprach, daß die Erkrankungen sich in Dörfern am südlichen Stadtrand konzentrierten. Dort herrschten ärmliche Verhältnisse. Die Menschen lebten ohne Kanalisation und aßen kaum Gemüse oder Obst.¹⁹¹ Die Dörfer waren einander benachbart, und die Zahl der Erkrankten hatte im Jahre 1956 sprunghaft zugenommen. Einiges sprach aber auch gegen die Infektionshypothese. Vor allem waren nicht nur Menschen erkrankt. Ihnen voran hatten die Katzen in den Dörfern der Gegend unter spastischen

¹⁸⁸ Bericht des Leiters des städtischen Gesundheitsamtes in Minamata (*hokenjo chō*) an den Leiter der Gesundheitsabteilung (*eisei bu chō*) in der Präfekturverwaltung vom 4. Mai 1956; zitiert in Soshisha (1993: 139; s.a. die englische Übersetzung; ebenda: 53). S.a. Arima-Chronik (1979) für den 21. und den 29. April 1956.

¹⁸⁹ Ui (1968: 6).

¹⁹⁰ Ebenda (1968: 9).

¹⁹¹ Vgl. ebenda.

Anfällen und Lähmungen gelitten und waren innerhalb von wenigen Wochen verendet.¹⁹²

Vom August 1956 an übernahm eine Gruppe von Medizinerinnen an der Universität Kumamoto die Suche nach der Ursache der rätselhaften Erkrankungen.¹⁹³ Einige Erkrankte wurden zur Beobachtung und Untersuchung in die Universitätsklinik in Kumamoto verlegt. Auch die Leichen von Opfern der „rätselhaften Krankheit“ wurden dorthin gebracht und obduziert. Im September und Oktober 1956 entnahmen verschiedene Mitglieder der Forschungsgruppe Proben aus den Brunnen in den betroffenen Dörfern, von Meerestieren aus der Bucht, vom Meerwasser und aus den Abwässern der Fabrik. Andere befragten die Menschen in den Dörfern an der Bucht nach ihren Lebens- und Ernährungsgewohnheiten.¹⁹⁴

Anfang November 1956 veröffentlichte die Gruppe ihren ersten Zwischenbericht. Die These von einer Virusinfektion wurde ausdrücklich zurückgewiesen. Vielmehr handele sich bei der „rätselhaften Krankheit“ wahrscheinlich um eine Schwermetallvergiftung, die durch den Verzehr verseuchter Fische ausgelöst werde. Als Quelle des Schwermetalls komme vor allem das Nichitsu-Werk in Betracht.¹⁹⁵ In den Abwässern der Fabrik, im Meerwasser der Bucht und im Schlamm auf dem Meeresgrund fanden sich mehr als ein Dutzend verschiedener Schwermetalle. Das zeigten die Analysen von Proben, die Mitglieder der Forschungsgruppe gesammelt hatten.¹⁹⁶ Das zeigte auch eine Analyse, welche die technische Abteilung des Werkes im Oktober 1956 für die Forscher erstellt hatte.¹⁹⁷

¹⁹² Siehe den Artikel über ein Katzensterben in dem Dorf Modō, *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 1. August 1954; zitiert in Soshisha (1993: 138). Ähnliches berichtet der Leiter des städtischen Gesundheitsamtes in Minamata (*hokenjo chō*) in seiner Meldung über die rätselhaften Erkrankungen an den Leiter der Gesundheitsabteilung (*eisei bu chō*) in der Präfekturverwaltung vom 4. Mai 1956; zitiert in Soshisha (1993: 139).

¹⁹³ Die Suche nach der Ursache der Verseuchung beschreibt Tomita (1969). Seine Darstellung enthält lange Zitate aus Forschungsberichten sowohl der Gruppe in Kumamoto als auch aus Gegendarstellungen der technischen Abteilung des Nichitsu-Werkes und von anderen Sachverständigen. Eine Zusammenfassung der Forschungen an der Universität Kumamoto erschien 1966; Kutsuna *et al.* (1966). Siehe darin vor allem den Beitrag von Nomura (1966). Siehe auch die bibliographische Übersicht zu den Veröffentlichungen von Mitgliedern der Gruppe; Kutsuna *et al.* (1966: 437–447).

¹⁹⁴ Arima-Chronik (1979) für September und Oktober 1956.

¹⁹⁵ Zitiert in der Arima-Chronik (1979) für den 3. November 1956. Für Details siehe Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 57–58).

¹⁹⁶ S. Nomura (1966: 30, Tabelle 22). Siehe auch Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 157) und Tomita (1969: 10–12, besonders 11, Tabelle 4).

¹⁹⁷ Nomura (1966: 30, Tabelle 21); s.a. Arima-Chronik (1979) für den Oktober 1956.

Wenige Monate später gelang es der Forschungsgruppe, ihre Vermutung von einer Vergiftung zu belegen. Auf Vorschlag der Forscher aus Kumamoto wurden im März und April 1957 im Gesundheitsamt von Minamata Katzen mit Fischen und Muscheln aus der Bucht von Minamata gefüttert.¹⁹⁸ Binnen weniger Wochen entwickelten sie die Symptome, die mittlerweile als typisch für die „rätselhafte Krankheit“ galten.

Es gelang der Gruppe in Kumamoto jedoch nicht, die Zusammensetzung der Schwermetallverbindung zu bestimmen, welche die mittlerweile berüchtigten Symptome auslöste. Ein gutes Jahr lang stagnierten die Untersuchungen. Meßreihen im Labor und Tierexperimente mit verschiedenen Schwermetall-Verbindungen zeigten keine überzeugende Übereinstimmung mit dem, was die Mediziner über die „rätselhafte Krankheit“ in Minamata wußten. Erst im Herbst 1958 erfuhren sie von Vergiftungen in England, deren Symptome denen der *kibyō* glichen. In England waren quecksilberhaltige Dämpfe als Ursache identifiziert worden.¹⁹⁹ Daraufhin bemühten sich die Mitglieder der Forschungsgruppe darum, ein Verfahren zu entwickeln, mit dem sie die Quecksilberbelastung in der Bucht von Minamata messen könnten.²⁰⁰ Im Juni 1959 war es soweit. Mitglieder der Forschungsgruppe in Kumamoto entnahmen Proben aus dem Schlamm in der Bucht von Minamata und untersuchten sie auf Rückstände von Quecksilber. Die Analyse im Labor ergab hohe Konzentrationen von diesem Schwermetall, und zwar um so höher, je näher an der Mündung des Abwasserkanals des Nichitsu-Werkes die Probe entnommen worden war. Zum Vergleich analysierten die Mediziner auch Proben von Flußschlamm in der Nähe einer anderen Fabrik in der Präfektur, wo ebenfalls Essigsäure hergestellt wurde. Die Quecksilber-Konzentrationen in der Bucht von Minamata lagen um das Siebenhundertfache über den Werten aus den Vergleichsproben. Der krasse Unterschied in den Belastungen machte erklärlich, warum die „rätselhafte Krankheit“ bislang nur in Minamata beobachtet worden war. Im Juli 1959 stellte die Forschungsgruppe in Kumamoto die neuen Forschungsergebnisse öffentlich vor.²⁰¹

Im Laufe des Sommers 1959 machten Mitglieder der Forschungsgruppe große Fortschritte bei der Analyse von Quecksilber-Rückständen in organischen Proben. Ihren Laboranalysen zufolge enthielten Muscheln

¹⁹⁸ Arima-Chronik (1979) für den 18. Februar, den Monat März und den 4. April 1957.

¹⁹⁹ Vgl. Harada (1972: 48–49). S.a. die Quellenangaben Nr. 64 und 65 in Harada (1994).

²⁰⁰ Vgl. Kutsuna 1966: 3. S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* für den 7. Februar 1960.

²⁰¹ Arima-Chronik (1979) für den 14. Juli 1959; s.a. ebenda für den 22. Juli 1959.

aus der Bucht hohe Konzentrationen davon. Versuchstiere, die mit diesen Muscheln gefüttert wurden, entwickelten Symptome der „rätselhaften Krankheit“. Die Versuchstiere wie auch freilaufende Katzen, die von der *kibyō* befallen worden waren, wurden nach ihrem Tode untersucht. Im Gehirn der Tiere fanden sich hohe Anteile von Quecksilber. Ähnliche Ergebnisse zeitigten Obduktionen von verstorbenen *kibyō*-Opfern. In ihren Organen fanden sich wesentlich höhere Quecksilber-Rückstände als bei der Obduktion der Körper von gesunden Vergleichspersonen. Außerdem enthielt der Urin von Menschen, die an der „rätselhaften Krankheit“ erkrankt waren, deutlich mehr Quecksilber als der Urin von gesunden Vergleichspersonen.²⁰²

Nachdem die Mediziner aus Kumamoto die Quecksilber-Hypothese veröffentlicht hatten, forderte ein Sonderausschuß des Präfekturparlamentes die Werksleitung auf, konkrete Daten über den Einsatz von Quecksilber im Werk vorzulegen. Im August 1959 erhielt der Ausschuß eine aktuelle Analyse der Werksabwässer, angefertigt von der technischen Abteilung des Werkes.²⁰³ Diesmal hatten die Ingenieure auch Spuren von Quecksilber in den Abwässern identifiziert – anders als bei der ersten Analyse drei Jahre zuvor.²⁰⁴ Im Oktober 1959 übergab die Werksleitung dem Sonderausschuß des Präfekturparlamentes eine Bilanz des Quecksilber-Einsatzes im Werk. Den Berechnungen des Werkes zufolge war von dem eingesetzten Quecksilber nur ein kleiner Teil mit den Abwässern ins Meer gelangt. Das Quecksilber ging demnach fast ausschließlich in der Äthanal-Produktion „verloren“. Dieser „verlorene“ Teil summierte sich, den Werksangaben zufolge, auf mehr als 23 Tonnen Quecksilber seit dem Beginn der Produktion im Jahre 1932.²⁰⁵

Bis zum Oktober 1959 waren damit zwei Tatsachen bekannt: Die Bucht von Minamata und im weiteren Umkreis die Shiranui-See wurden aus dem Nichitsu-Werk in ungewöhnlich hohem Maße mit Quecksilber bela-

²⁰² Diese Indizien sind aufgelistet in einer Stellungnahme der Forschungsgruppe vom 12. Oktober 1959. Sie wird vollständig zitiert in Tomita (1969: 39) und in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 73). Details zu diesen Forschungsergebnissen finden sich in Kitamura *et al.* in *Kumamoto Igakkai Zasshi* [Zeitschrift der Medizinischen Gesellschaft Kumamoto], Bd. 34, Beiheft Nr. 3 vom März 1960: 117ff., auszugsweise zitiert (ohne Titel, Seitenangabe, Datum) in Tomita (1969: 42–52).

²⁰³ Arima-Chronik (1979) für den 21. August 1959.

²⁰⁴ Die Tabelle mit den Ergebnissen der Abwasseranalyse vom Juli 1959 ist zitiert in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 158). Die Angabe für den täglichen Abfluß von Quecksilber in die Flußmündung stammt aus der Arima-Chronik (1979) für den 21. August 1959.

²⁰⁵ Arima-Chronik (1979) für den 7. und den 24. Oktober 1959.

stet. Und Quecksilber löste die „rätselhafte Krankheit“ aus. Und doch fehlte der Nachweis, daß zwischen den Einleitungen und den Erkrankungen ein Zusammenhang bestünde. Denn die Verseuchung entstand durch *organische* Quecksilberverbindungen. Das bestätigten auch die Mediziner der Universität Kumamoto. Im Nichitsu-Werk kam aber Quecksilber nur in *anorganischen* Verbindungen zum Einsatz. Darauf wies der Werksdirektor bei der Vorlage der Abwasseranalyse im Sonderausschuß des Präfekturparlamentes im August 1959 hin. Und er versicherte, daß bei der Herstellung von Äthanal oder Vinyl-Salzen auch keine *organischen* Quecksilber-Verbindungen entstünden. Das sei „nach dem Kenntnisstand im Werk nicht feststellbar und auch der dort bekannten Literatur zufolge ohne Beispiel“.²⁰⁶

Dem *dementi* der Werksleitung hatten die Mediziner in Kumamoto kein wissenschaftlich gesichertes Argument entgegenzusetzen. Im Gegenteil, ihre Experimente schienen die Aussage des Werksdirektors zu bestätigen. So hatten die Mediziner in einer Versuchsreihe Muscheln in Wasser ausgesetzt, das quecksilberhaltigen Schlamm aus der Bucht von Minamata enthielt. Aber die Muscheln nahmen das Quecksilber nicht auf.²⁰⁷ Damit verloren auch die sensationellen Meßergebnisse zu den Schlammproben aus der Bucht von Minamata einen großen Teil ihrer Aussagekraft. Denn offensichtlich gelangte das Quecksilber zwar in den Schlamm in der Bucht, aber nicht von dort aus in die Nahrungskette. Dieses Ergebnis wurde durch eine weitere Meßreihe bestätigt. Dabei untersuchten die Mediziner in Kumamoto Muscheln, die in der Nähe der Abwassereinleitungen einer anderen chemischen Fabrik gefischt worden waren. Auch dort kam Quecksilber zum Einsatz, aber in den Muscheln fanden sich keine erhöhten Quecksilber-Werte.²⁰⁸ Die Quintessenz dieser fehlgeschlagenen Versuche faßte Professor Irukayama folgendermaßen zusammen:²⁰⁹

²⁰⁶ So heißt es in einer an diesem Tag vorgelegten Stellungnahme der werkseigenen Forschungsgruppe: *Yūki suigin setsu ni taisuru kōjō no genkai* [Die Auffassung von Seiten des Werkes zur Hypothese von organischem Quecksilber], hg. von der Neuen Nichitsu AG, Werk Minamata (*Shin Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha Minamata kōjō*), 5. August 1959; auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 112–115, hier: 115).

²⁰⁷ Kitamura *et al.* in *Kumamoto Igakkai Zasshi* [Zeitschrift der Medizinischen Gesellschaft Kumamoto], Jg. 34 (1960). Beiheft Nr. 3: 117ff., auszugsweise zitiert (ohne Titel, Seitenangabe, Datum) in Tomita (1969: 42–52, hier 43).

²⁰⁸ Ebenda (1969: 51).

²⁰⁹ Ebenda. Hervorhebung A.O.

„An diesen Analyseergebnissen wird eines deutlich: Es kann nicht als erwiesen angesehen werden, daß die Ansammlung von ungewöhnlich großen Mengen an Quecksilber, die in verschiedenen Muscheln und Fischen in dem fraglichen Gebiet festgestellt worden ist, einfach als eine direkte Aufnahme aus dem Schlamm auf dem dortigen Meeresgrund zu betrachten ist.“

Nicht alle Mitglieder der Forschungsgruppe in Kumamoto teilten diese Schlußfolgerung. Professor Uchida vertrat stattdessen die Auffassung, daß es möglicherweise doch die hohen Konzentrationen an anorganischem Quecksilber im Schlamm der Bucht von Minamata waren, welche die *kibyō* auslösten. Der Wissenschaftler vermutete, daß die anorganischen Verbindungen durch bislang unbekannte biochemische Prozesse in den Organismen von Meerestieren in organische Verbindungen umgewandelt würden. Er entwarf verschiedene Experimente, die helfen sollten zu klären, welche Reaktionen dabei möglicherweise in den Muscheln abliefen.²¹⁰ Insgesamt wirkte dieser Erklärungsversuch wenig überzeugend. Er setzte voraus, daß Mikroorganismen „freiwillig“ oder „spontan“ einen Prozeß in Gang setzten, der sie töten würde.²¹¹ Trotzdem profitierten die übrigen Mitglieder der Forschungsgruppe von den Experimenten Uchidas. Denn sie erhielten dadurch ein Verfahren, um die Zusammensetzung von Quecksilber-Rückständen in Muscheln genauer zu bestimmen.²¹²

So fanden die Mediziner in Kumamoto bis zum Sommer 1961 heraus, daß Muscheln sehr wohl Quecksilber aufnahmen, wenn es in organischen Verbindungen im Wasser gelöst war. Die aufgenommenen Mengen akkumulierten sich dabei binnen weniger Tage zu Konzentrationen, die um ein Vielfaches (in einem Versuch um das Fünfhundertfache) über den

²¹⁰ S. dazu das Vortragsmanuskript von Professor Uchida mit dem Titel *Minamata-byō no seikagakuteki kenkyū* [Biochemische Forschungen zur Minamata-Krankheit]; zitiert in Tomita (1969: 238–239). Siehe auch Uchida: *Minamata-byō no seikagakuteki kenkyū* [Biochemische Forschungen zur Minamata-Krankheit], in: *Seikagaku Zasshi* [Zeitschrift für Biochemie], Jg. 35, H. 8 (1963): 430–439; auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 283–287). Siehe auch den Kommentar ebenda (1969: 283).

²¹¹ Kollegen Uchidas in der Forschungsgruppe formulieren diese Kritik in einem Aufsatz von Sebe *et al.*: *Yūki suigin kagōbutsu to Minamata-byō – bin’yōna seitainai de no idō* [Organische Quecksilber-Verbindungen und die Minamata-Krankheit – die Vorgänge in Mikroorganismen], in: *Nisshin Igaku* [Neue Medizin], Jg. 49, H. 9 (1962); auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 287–294; hier: 288).

²¹² Tomita (1969: 353). Für Details zu diesen Versuchsreihen s. einen Bericht von Irukayama *et al.*, der in drei Teilen im Dezember 1961 und im Februar 1962 in einer Fachzeitschrift erschien. Tomita zitiert Auszüge daraus (1969: 353–364).

Konzentrationen im Wasser des Versuchsbeckens lagen.²¹³ Auch die Zusammensetzung der Verbindungen, welche die „rätselhafte Krankheit“ auslösten, bestimmten die Forscher mit Hilfe von Tierexperimenten genauer. Wenn sie Muscheln in Meerwasser aussetzten, in dem Quecksilber mit Methyl- oder Ethyl-Gruppen gelöst war, und diese Muscheln anschließend an Katzen verfütterten, dann entwickelten diese Katzen Symptome der *kibyō*.²¹⁴

Aber wie kam Quecksilber, das in Methyl- oder Ethyl-Gruppen gebunden war, in die Bucht von Minamata? Die Antwort auf diese Frage fanden die Forscher in Kumamoto im September 1961 – angeblich durch Zufall.²¹⁵ Unter ihrem Probematerial entdeckten sie zwei Fläschchen, deren Inhalt schon im August 1959 und im Oktober 1960 unmittelbar aus einem Reaktionsbehälter in der Fabrik entnommen worden war. Wie die Analyse zeigte, enthielten sie organische Quecksilberverbindungen.²¹⁶ Also entstanden – entgegen dem *dementi* der Werksleitung – doch derartige Stoffe beim Quecksilber-Einsatz im Nichitsu-Werk.

Allerdings reichte auch dieses Ergebnis nicht aus, um einen Zusammenhang zu der Verseuchung nachzuweisen. Denn die Proben aus dem Werk enthielten das Quecksilber in einer Methyl-Chlorid-Verbindung. In den Muscheln aus der Bucht hatten die Mediziner dagegen ausschließlich Methyl-Sulfid-Verbindungen identifiziert.²¹⁷ Ihren Erkenntnissen zufolge lösten nur die Sulfid-Verbindungen die Verseuchung aus. Woher die Sulfid-Verbindungen kamen, blieb unklar.

Erst im November 1965 wies Professor Kitamura, der inzwischen an der Universität Kobe arbeitete, den Zusammenhang zwischen den Einleitungen und der Verseuchung nach. Drei Jahre zuvor, im November 1962, war in einer Fachzeitschrift ein Aufsatz eines Nichitsu-Ingenieurs erschienen. Darin wurde erwähnt, daß bei der Äthin-Katalyse nach dem Nichitsu-Verfahren auch organische Quecksilber-Verbindungen entstün-

²¹³ Ebenda (1969: 356–357, Abbildungen 4–8).

²¹⁴ Ebenda (1969: 354, s.a. 359).

²¹⁵ Der Aufsatz von Irukayama ging am 1. September 1961 bei der Redaktion der Fachzeitschrift ein. Ein englischsprachiger Aufsatz von Irukayama zum selben Thema für das *Kumamoto Medical Journal*, in dem von dem Nachweis organischer Verbindungen in Proben aus dem Werk die Rede ist, erreichte die Redaktion am 1. Oktober 1961. Der „zufällige“ Fund ereignete sich demnach im September 1961; Tomita (1969: 365).

²¹⁶ Siehe dazu Irukayama *et al.*: Minamata sakusan kōjō suiginshi naka no yūki suigin [Organisches Quecksilber in Quecksilbersedimenten aus der Essigsäure-Fabrik in Minamata], in: *Nisshin Igaku* [Neue Medizin], Bd. 49 Nr. 8 (August 1962): 536ff.; auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 365–367).

²¹⁷ Vgl. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 74, s.a. 75 und 86).

den.²¹⁸ Aufgrund dieser Darstellung gelang es Kitamura, den Verlauf der Äthanal-Produktion im Werk in Minamata zu simulieren. Dabei konnte er zeigen, daß aus der Katalyse sowohl Chloride als auch Sulfide hervorgehen.²¹⁹

1.3.4 Ausmaße

Wenn auch mit jahrelanger Verzögerung, so konnte die Frage nach der Herkunft des Giftes letztlich doch eindeutig geklärt werden. Anders steht es um die Frage, wie weit sich das Gift in der Shiranui-See ausbreitete. Das wahre Ausmaß der Verseuchung in Minamata ist nie ermittelt worden. Die folgenden Ausführungen erläutern, welche Bemühungen in dieser Richtung unternommen wurden und woran sie letztlich scheiterten. Um aber eine Vorstellung von den Größenordnungen zu gewinnen, die dabei im Spiele sind, wird zunächst ein Gedankenexperiment von Professor Harada wiedergegeben, der an der Universität Kumamoto die gesundheitlichen Folgen der Verseuchung jahrzehntelang erforscht hat.

Professor Harada zufolge könnten mehrere hunderttausend Menschen durch das organisch gebundene Quecksilber in den Abwässern des Nichitsu-Werkes in Mitleidenschaft gezogen worden sein. Das ergibt sich zum einen aus der extrem hohen Giftigkeit von Quecksilber. Die Weltgesundheitsorganisation nennt als Schwellenwert eine Konzentration von 50 bis 125 ppm (*parts per million*) in einer beliebigen Gewebeprobe.²²⁰ Das heißt, Menschen, in deren Organismus sich auch nur fünfzig Millionstel Quecksilber akkumuliert haben, müssen mit gesundheitlichen Schädigungen rechnen. Und selbst dieser Schwellenwert ist neuerdings in Zweifel gezogen worden. Je nach individueller Verfassung können offensichtlich auch geringere Mengen im menschlichen Körper erheblichen Schaden anrichten. Wie Harada anmerkt, wird in internationalen Standardwerken für Giftstoffe seit 1991 darauf verzichtet, eine Untergrenze anzugeben, unterhalb derer die Aufnahme von Quecksilber für den Menschen folgenlos bliebe.²²¹

50 ppm waren, wie die Messungen von Professor Irukayama zeigen, in den 1960er Jahren zuweilen in einer einzigen Muschel aus der Bucht von Minamata enthalten. Eine ähnlich hohe Konzentration kann aber auch entstehen, wenn Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg

²¹⁸ Siehe Arima-Chronik (1979) für den November 1962 und Tomita (1969: 353).

²¹⁹ Arima-Chronik (1979) vom 30. November 1965.

²²⁰ Kanagi (1995: 38).

²²¹ Harada (1994: 39).

weniger belastete Fische und Muscheln verzehren. Dabei zerstört, wie die neueren Untersuchungen zeigen, unter Umständen auch eine geringere Konzentration wichtige Bereiche im Nervensystem der Betroffenen. Ausgehend von diesen Überlegungen hat Harada Hinweise auf die Ausbreitung von organischem Quecksilber in der Shiranui-See zusammengetragen. Als Anhaltspunkte dienen ihm vor allem die Wohnorte der offiziell gemeldeten Opfer der Verseuchung, aber auch Orte, an denen in den 1950er Jahren ein plötzliches Fischsterben oder auf verdächtige Weise verendende Katzen beobachtet worden waren. Die räumliche Verteilung dieser Meldungen setzt er dann in Beziehung zu der Zahl der Menschen, die um 1960 an den betroffenen Orten lebten. Alle diese Menschen, so Harada, haben möglicherweise, ohne es zu wissen, mit Quecksilber belastete Meerestiere gegessen. Insgesamt können demnach bis zu 200.000 Menschen durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden sein (vgl. Abbildung 4).²²²

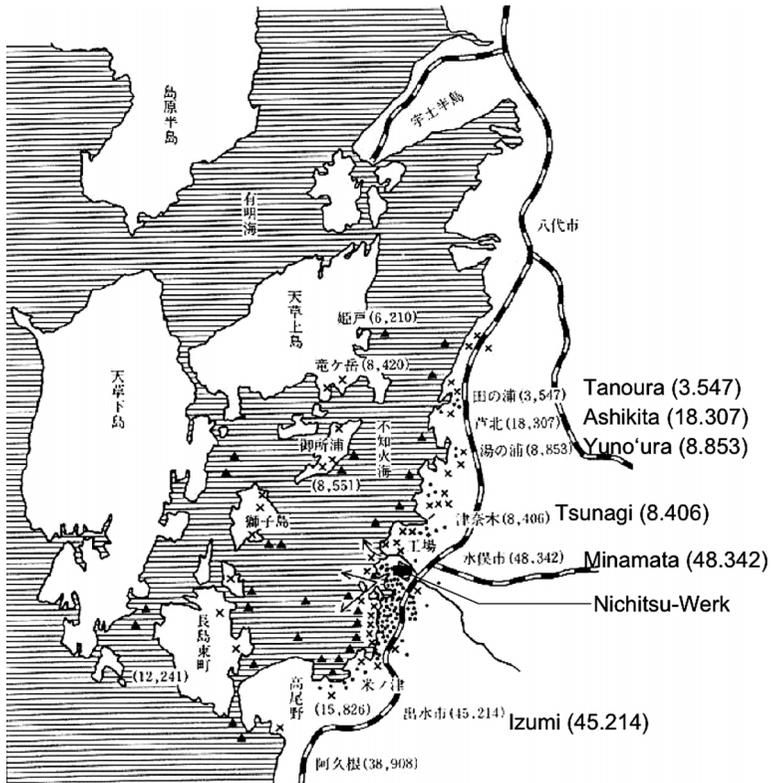
Die Statistiken, in denen bis zum Ende der 1960er Jahre die Verseuchung offiziell erfaßt wurde, vermitteln dagegen ein geradezu minimalistisches Bild von den Ausmaßen der Verseuchung. Lange Zeit blieb eine Bilanz maßgeblich, welche die Mediziner von der Universität Kumamoto im Frühjahr 1966 im Rahmen einer Dokumentation ihrer Forschungen zu der Verseuchung veröffentlichten. Demnach stellte sich das Ausmaß der Verseuchung wie folgt dar (vgl. auch Abbildung 5).²²³ Die neuartige Quecksilber-Verseuchung in Minamata war erstmals im Dezember 1953 und zum letzten Mal im Oktober 1960 aufgetreten. Insgesamt 111 Menschen waren durch das Quecksilber körperlich geschädigt worden. 41 davon waren bis zum Jahre 1965 verstorben. 22 der Opfer waren schon im Mutterleib vergiftet worden. Die Erkrankungen konzentrierten sich in den Dörfern im Süden der Bucht von Minamata. Einige Fälle waren auch in den Stadtvierteln nahe der Flußmündung und in den südlich und nördlich an das Stadtgebiet von Minamata angrenzenden Kommunen aufgetreten.

Die Kluft zwischen der Schätzung von Harada und den Zahlen der Mediziner von der Universität Kumamoto ergibt sich aus Unterschieden in der Argumentation. Harada geht von epidemiologischen Indizien aus. Die Mediziner aus Kumamoto sprechen dagegen von dem Auftreten bestimmter Krankheitsbilder. Ihre Bestandsaufnahme gibt wieder, wann und wie häufig ein Bündel auffälliger Symptome an Menschen aus der

²²² Harada (1989: 45).

²²³ Diese Zusammenfassung stammt von Nomura (1966: 13–14; s.a. den Anhang ebenda: 41–47). Der Anhang enthält eine vollständige Auflistung aller Fälle von „Minamata-Krankheit“ im Sinne der genannten Abgrenzungen.

Abbildung 4: Ausmaß der Verseuchung (Schätzung von Dr. Harada)



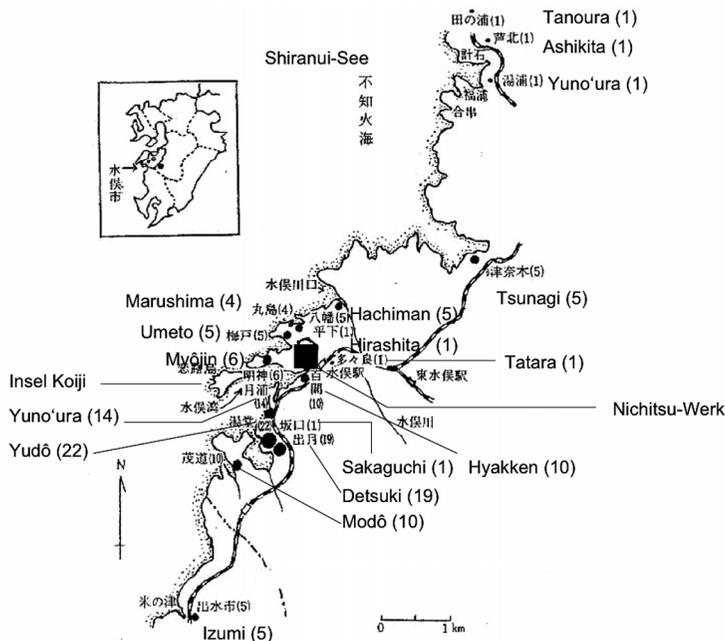
Quelle: Harada (1989: 45).

▲ Fischsterben beobachtet. ✕ Meldungen über verendete Katzen. ● Wohnorte der bis 1971 registrierten Opfer der Verseuchung (insgesamt 121). In Klammern sind die Einwohnerzahlen für das Jahr 1960 angegeben. Zusätzlich zu den genannten Orten nördlich und südlich von Minamata waren laut Harada auch rund 55.000 Menschen östlich und südlich der Stadt Izumi sowie rund 45.000 Menschen auf den Inseln in der Shiranui-See betroffen.

Gegend von Minamata beobachtet worden war. Die Grundlage dafür lieferte ein Dossier, das Dr. Hosokawa, der Direktor des Betriebshospitals, im August 1956 verfaßt hatte.²²⁴ Darin wurden zwei Fälle beschrieben, die Dr. Hosokawa bereits in den Jahren 1954 und 1955 erfolglos im

²²⁴ Der Bericht wird zitiert in Ishimure (1969: 30–34; dt. 1995: 38–42).

Abbildung 5: Wohnorte der bis Dezember 1965 registrierten Opfer



Quelle: Nomura (1966: 13).

In Klammern ist die Zahl der Erkrankten angegeben, die bis zum Dezember 1965 offiziell als Opfer der „rätselhaften Krankheit“ registriert wurden.

Betriebshospital behandelt hatte. Außerdem enthielt das Dossier die Daten von 28 weiteren Erkrankten. Sie stammten von Dr. Noda, einem jungen Kinderarzt, der ebenfalls im Betriebshospital arbeitete. Er war im Frühsommer 1956 zwei Monate lang mit dem Fahrrad die Dörfer abgefahren, in denen die „rätselhafte Krankheit“ aufgetreten war, und hatte die Familien, die dort lebten, befragt.²²⁵ Weder Dr. Hosokawa noch Dr. Noda kannten damals die Ursache der *kibyō*. In das Dossier gingen deshalb nur solche Fälle ein, die sich durch bestimmte, bislang so nicht beobachtete Beeinträchtigungen des Nervensystems auszeichneten.

²²⁵ So beschreibt es Ui (1968: 7); vgl. auch das Interview mit Dr. Hosokawa in Ishimure (1969: 36–38; dt. 1995: 43–45).

Die Bilanz aus dem Jahre 1966 stellte in gewisser Weise ein Dokument des Scheiterns dar. Die Mediziner von der Universität Kumamoto hatten zuvor vergeblich versucht, das Ausmaß der Verseuchung mit Hilfe von Labordaten und Reihenuntersuchungen systematischer zu erfassen. Dabei griffen sie auf die Erkenntnisse englischer Mediziner zurück, von denen sie im September 1958 erfahren hatten. In England hatten die beiden Mediziner D. Hunter und D.S. Russell an Industriearbeitern Symptome festgestellt, die den Beschreibungen von Hosokawa auffallend ähnelten. In England wie in Minamata litten die Betroffenen an unkontrollierten Krämpfen in Armen und Beinen, hatten Schwierigkeiten, zu sprechen, zu hören und das Gleichgewicht zu halten, und ihr Blickfeld war konzentrisch eingeschränkt.²²⁶ Den Ärzten in England war es durch Tierexperimente gelungen, als Ursache dieser Beschwerden Dämpfe mit Methyl-Quecksilberverbindungen zu identifizieren. Sie obduzierten auch den Leichnam eines der Erkrankten und fanden dabei Rückstände von Quecksilber im Gehirn.²²⁷

Die Erkenntnisse aus England ermutigten die Mediziner in Kumamoto. Vielleicht, so die Überlegung, ließe sich durch die Analyse von Gewebeprobe im Labor eindeutig und frühzeitig ermitteln, ob ein Mensch durch Quecksilber vergiftet worden sei. Professor Kitamura von der Universität Kumamoto entwickelte dazu ein Verfahren.²²⁸ Im Februar 1960 wurden erstmals Haare und Nägel von Testpersonen analysiert. Die Ergebnisse schienen die Tauglichkeit des Verfahrens zu bestätigen. In den Proben von *kibyō*-Patienten fanden sich deutlich höhere Mengen an Quecksilber als in den Proben von gesunden Vergleichspersonen. Die Proben der Erkrankten erreichten durchweg Werte über 300 Millionstel, der höchste Wert lag bei 705 ppm. Die Proben von Vergleichspersonen ohne Symptome aus den Fischerdörfern wiesen 100 bis 150 ppm auf, die Proben von Vergleichspersonen aus der Präfekturhauptstadt Kumamoto gar nur 1 bis 3 ppm.²²⁹

Weitere Messungen in den Dörfern mit besonders vielen Opfern der Verseuchung erbrachten jedoch verwirrende Ergebnisse. Es gab offensichtlich Menschen, die den Laborwerten zufolge hochgradig mit Queck-

²²⁶ Vgl. Harada (1972: 48–49). S.a. die Quellenangaben Nr. 64 und 65 in Harada (1994). Für eine ausführliche Würdigung der Arbeiten von Hunter und Russell siehe Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 88–95) und Harada (1994: 46–47 und 55–58).

²²⁷ Vgl. Harada (1972: 49).

²²⁸ Vgl. Kutsuna (1966: 3). S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* für den 7. Februar 1960.

²²⁹ Arima-Chronik (1979) für Anfang Februar 1960.

silber vergiftet waren und trotzdem keine der berüchtigten Symptome zeigten. Insgesamt wurden Proben von 900 Personen im Labor auf Quecksilber-Rückstände untersucht. In rund einhundert Fällen lag die Belastung über dem von den Medizinern festgelegten Schwellenwert von 50 ppm. Die Betroffenen wiesen aber kaum Beschwerden auf.²³⁰ Es schien, als ob kein Zusammenhang bestünde zwischen der Menge an aufgenommenen Quecksilber und dem Ausbrechen der „rätselhaften Krankheit“.²³¹

Nach diesem Mißerfolg konzentrierte sich die Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto auf die klinische Symptomatik, um das Ausmaß der Verseuchung genauer zu bestimmen. Im Juli 1960 wurden rund elfhundert Erwachsene aus den Dörfern, in denen Opfer der *kibyō* gemeldet worden waren, gebeten, per Fragebogen Auskunft über ihren Gesundheitszustand zu geben. Damit wurden knapp zwei Drittel aller Einwohner in diesen Dörfern erfaßt. Die Ärzte untersuchten gut zwanzig Personen genauer, die Beschwerden entsprechend den Beschreibungen von Hosokawa, Hunter und Russell angegeben hatten. Aber nur bei drei Personen stellten die Ärzte „leichte“ Anzeichen der *kibyō* fest.²³²

Auf diese Untersuchung stützten die Mediziner aus Kumamoto die Aussage, daß die Verseuchung zum Stillstand gekommen sei. Die überwältigende Mehrheit der Menschen in den Fischerdörfern im Stadtgebiet von Minamata schien verschont geblieben zu sein. Im Dezember 1960 wurden die Ergebnisse der Massenuntersuchung in einer nationalen Fachzeitschrift veröffentlicht.²³³ Im April 1961 wurde Professor Tokuomi, der die Erhebung konzipiert und geleitet hatte, mit dem Morimura-Preis der japanischen Gesellschaft für Neurologie (*seishin shinkei gakkai*) ausgezeichnet.²³⁴

Mit der Erhebung von Professor Tokuomi erlangten die Beschreibungen von Hosokawa, Hunter und Russell, die bis dahin aus medizinischer Sicht nur anekdotischen Wert gehabt hatten, das Gewicht einer systematischen pathologischen Beschreibung. Das klinische Bild von den Folgen

²³⁰ Aussage von Professor Tokuomi auf der Jahrestagung 1966 der Japanischen Gesellschaft für Innere Medizin, wiedergegeben in *Nihon Naika Gakkai Zasshi [Zeitschrift der japanischen Gesellschaft für Innere Medizin]*, Jg. 55, H. 6 (1966): 649ff.; zitiert nach Harada (1994: 62).

²³¹ Arima-Chronik (1979) für den 10. März, für den Februar und für den 28. April 1960; s.a. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 116).

²³² Arima-Chronik (1979) für den 14. bis 19. Juli sowie Anfang Oktober und den 4. November 1960; s. auch ebenda für den 25. November 1960. Für Details zu der Untersuchung siehe Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 49–52).

²³³ Arima-Chronik (1979) für den 10. Dezember 1960.

²³⁴ Arima-Chronik (1979) für den 12. April 1961.

der Quecksilberverseuchung in Minamata verfestigte sich. Auch die Bilanz der Mediziner aus dem Jahre 1966 beruhte darauf. Nur in einem Punkt wurde dieses Bild von ihnen noch erweitert. Dabei ging es um Kinder, die schon im Mutterleib mit Quecksilber vergiftet worden waren.

Zu Beginn des Jahres 1958 hatten sich Meldungen über Säuglinge mit Behinderungen in denjenigen Fischerdörfern gehäuft, in denen die meisten Opfer der Verseuchung registriert worden waren. Viele litten unter einer Einengung des Sichtfeldes – ein typisches Symptom für *kibyō*-Opfer. Aber die Säuglinge hatten nur Muttermilch zu sich genommen. Es erschien unerklärlich, wie das Quecksilber in ihren Organismus gelangt sein sollte.²³⁵ Im März 1961 wurde an der Universitätsklinik in Kumamoto ein Mädchen obduziert, das mutmaßlich an einer Gehirnlähmung gestorben war. Im seinem Nabelschnuransatz fanden die Mediziner Spuren von Quecksilber.²³⁶ Offensichtlich war das Quecksilber aus dem Mutterleib an den Fötus weitergegeben worden. Im September 1962 erbrachte eine zweite Obduktion dasselbe Ergebnis.²³⁷ Danach wurden auch Kinder aus Minamata mit bestimmten angeborenen Behinderungen (*taijisei Minamata-byō*) in die offizielle Statistik über die Opfer der Verseuchung aufgenommen.²³⁸

Die Bilanz der Forschungsgruppe aus Kumamoto war allerdings schon bei ihrer Veröffentlichung umstritten. Die Kritik daran stammte von einer Gruppe von Medizinern von der Universitätsklinik in Niigata, der Hauptstadt einer gleichnamigen Präfektur, die mehr als eintausend Kilometer von Kumamoto entfernt lag. Dort war im November 1964 ein 31-jähriger Bauer aus einem Dorf am Agano-Fluß in Zentraljapan in die Abteilung für Nervenkrankheiten und innere Medizin des Universitätsklinikums in Niigata-Stadt eingewiesen worden. Die Ärzte konnten sich die Symptome des Mannes zunächst nicht erklären. Im Januar 1965 äußerte Dr. Tsubaki, ein Mediziner, der von der Universität Tōkyō neu zu der Abteilung gestoßen war, den Verdacht, es könne sich um eine Quecksilber-Verseuchung handeln. Eine Haarprobe wurde an die Universität Tōkyō geschickt, um sie auf Quecksilber-Rückstände zu untersuchen. Zehn Tage später lag das Ergebnis vor: 320 ppm.²³⁹

²³⁵ Nomura (1966: 17–18); s.a. Arima-Chronik (1979) für den 7. Februar sowie den 4. und den 16. Juli 1958.

²³⁶ Arima-Chronik (1979) für den 21. März 1961; s.a. ebenda für den März 1961.

²³⁷ Arima-Chronik (1979) für den 15. September 1962; s.a. ebenda für den 25. November 1962.

²³⁸ Nomura (1966: 18–19).

²³⁹ Arima-Chronik (1979) für den 12. November 1964 sowie den 18. und den 28. Januar 1965. Zur Stellung von Dr. Tsubaki am Universitätsklinikum in Niigata s.a. ebenda für den 31. März 1965.

Im April 1965 wurde ein zweites Opfer mit ähnlichen Symptomen in die Universitätsklinik in Niigata-Stadt eingewiesen. Daraufhin mobilisierten die Ärzte des Klinikums den Präfekturverband der Vereinigung für Arbeitsmedizin. Der Verband verfügte über Stationen für ambulante Behandlungen, die erst im Vorjahr eingerichtet worden waren, um die Bevölkerung im Falle eines Erdbebens flächendeckend medizinisch versorgen zu können.²⁴⁰ In diesen Stationen wurden alle EinwohnerInnen der Dörfer, aus denen die beiden Erkrankten stammten, auf ihren Gesundheitszustand hin untersucht.²⁴¹ Von Juni bis September 1965 folgten weitere flächendeckende Untersuchungen, teils mit Hilfe der Sozialarbeiterinnen vor Ort, teils mit Unterstützung der örtlichen Gesundheitsämter. Zunächst wurden alle Haushalte in den Dörfern am Unterlauf des Agano-Flusses im Umkreis von vierzehn Kilometern vor der Mündung erfaßt. Später wurden die Untersuchungen auch auf Dörfer am Oberlauf ausgedehnt, bis hin zum Standort einer Fabrik, deren Abwässer als Quelle der organischen Quecksilberverbindungen unter Verdacht standen. Besonderes Augenmerk galt dem Zustand von gebärfähigen Frauen, Schwangeren und Müttern mit Säuglingen.²⁴²

Binnen sechs Monaten wurden auf diese Weise in Niigata Daten von mehreren zehntausend Menschen gesammelt. Im März 1966, vier Wochen früher als die Forschungsgruppe in Kumamoto, veröffentlichten Mediziner der Universitätsklinik Niigata einen Bericht über ihre Untersuchungen. Sie diagnostizierten unter den AnwohnerInnen des Agano-Flusses eine „zweite Minamata-Krankheit“, das heißt eine Verseuchung durch Methyl-Quecksilber.²⁴³ Insgesamt fünf schwere Fälle und 22 Menschen mit leichteren Symptomen waren identifiziert worden.²⁴⁴

Anders als in Minamata erhoben die Mediziner in Niigata erst epidemiologische Daten und suchten dann unter denjenigen, die nachweislich verseuchten Fisch gegessen hatten, nach klinischen Indizien für eine Verseuchung.²⁴⁵ Am Anfang standen Fragen über das Ernährungsverhalten und zum Gesundheitszustand. Bei Verdacht auf eine Vergiftung und

²⁴⁰ Ui (1968: 175).

²⁴¹ Arima-Chronik (1979) für April und Ende April, Ende Mai und den 14. Juni 1965.

²⁴² Arima-Chronik (1979) für den 21. bis 24. und den 28. Juni, den 27. Juli sowie den 19. August bis 1. September und den 9. September, schließlich den 23. August bis 18. September 1965.

²⁴³ Arima-Chronik (1979) für den 1. und 31. März 1966.

²⁴⁴ So faßt Dr. Tsubaki in einem Beitrag für die Kantō-Regionalkonferenz der Neurologischen Gesellschaft Japans den Stand der Ermittlungen zusammen; Arima-Chronik (1979) für Anfang September 1965.

²⁴⁵ Harada (1994: 60).

bei allen Schwangeren wurden Haarproben analysiert, bei Menschen, die bereits an Symptomen der Verseuchung litten, außerdem der Urin.²⁴⁶ Dabei wurde das Analyseverfahren eingesetzt, das Anfang 1960 von Professor Kitamura in Kumamoto entwickelt worden war.²⁴⁷

Durch den epidemiologischen Ansatz geriet bei den Massenuntersuchungen in Niigata eine wesentlich breitere Palette von neuronalen Störungen ins Blickfeld als bei der einzigen vergleichbaren Untersuchung, die unter der Leitung von Professor Tokuomi in Minamata durchgeführt worden war. In Niigata hatten offensichtlich viele Menschen große Mengen verseuchten Fisches aus dem Agano-Fluß gegessen. In ihren Haarproben waren entsprechend überhöhte Quecksilberwerte gefunden worden. Die meisten von ihnen litten jedoch nur unter einem der zahlreichen Symptome, die von Hosokawa, Hunter und Russell als typisch für Quecksilber-Verseuchungen beschrieben worden waren. Die Betroffenen in Niigata fühlten nichts mehr in ihren Armen, Beinen oder in der Mundgegend.²⁴⁸ Die Mediziner von der Universitätsklinik in Niigata regten deshalb an, die Diagnose von Quecksilber-Verseuchungen entsprechend zu erweitern. Dr. Tsubaki faßte die Empfehlung auf der Jahrestagung 1966 der Japanischen Gesellschaft für Innere Medizin (*Nihon naika gakkai*) folgendermaßen zusammen:²⁴⁹

„Wir haben die Diagnose ‚Verseuchung mit organischem Quecksilber‘ auf der Grundlage folgender Kriterien gestellt: Quecksilbergehalt im Haar, die Umstände der Einnahme von Fisch, Zeitpunkt der Erkrankung, auffällige Einschränkungen des Tastsinns (starke Fühllosigkeit in den vier Extremitäten wie auch in der Mundgegend). Ich möchte betonen, daß dieser Krankheitszustand nicht mit dem Standard der Hunter-Russell-Symptomatik übereinstimmt.“

Die Befunde aus Niigata widersprachen den Ergebnissen der Forschungsgruppe in Kumamoto noch in einem weiteren Punkt. Der

²⁴⁶ Für Details zum Vorgehen der Ärzte in Niigata siehe die Angaben in der Arima-Chronik (1979) zwischen Juni und September 1965.

²⁴⁷ Harada (1994: 63).

²⁴⁸ Ebenda (1994: 60).

²⁴⁹ Tsubaki Chūyū *et al.*: Agano-gawa karyū engan chiiki ni hassei shita yūki suigin chūdokushō no yakugakuteki narabi ni rinshōteki kenkyū [Epidemiologische sowie klinische Forschungen über Erkrankungen infolge einer Verseuchung mit organischem Quecksilber am Unterlauf des Agano-Flusses], Vortrag auf der Jahrestagung 1966 der Japanischen Gesellschaft für Innere Medizin (*Dai 63 kai Nihon naika kakkai kōen – 1966 nen*), *Nihon Naika Gakkai Zasshi* [Zeitschrift der japanischen Gesellschaft für Innere Medizin], Jg. 55, H. 6 (1966): 649ff.; zitiert nach Harada (1994: 62).

Schwellenwert von 50 ppm als maximale „ungefährliche“ Dosis für Quecksilber im menschlichen Organismus ließ sich nicht mehr halten. Denn in Niigata waren Nervenschäden auch bei Menschen festgestellt worden, deren Analyse-Ergebnisse deutlich unter diesem Wert lagen.²⁵⁰

Theoretisch wäre es im Jahre 1966 möglich gewesen, auf der Grundlage der Erkenntnisse aus Niigata in Minamata eine neue Massenuntersuchung durchzuführen, um die Folgen der Verseuchung aus einem erweiterten Blickwinkel heraus zu erfassen. Praktisch allerdings hatte sich die Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto schon Ende 1962 aufgelöst. Außerdem befanden sich zumindest einige der Mediziner, die als Leiter einer solchen Untersuchung in Kumamoto in Frage kamen, in einem Interessenkonflikt. Sie waren inzwischen als Gutachter für die Präfekturverwaltung tätig, um zu entscheiden, welche Menschen aus der Umgebung von Minamata Anspruch auf einen finanziellen Ausgleich erheben könnten, den das Unternehmen seit 1959 an offiziell registrierte Opfer der Verseuchung zahlte. In den ersten Jahren war dafür die Hunter-Russell-Symptomatik zugrundegelegt worden. Um die Zuteilung der Zahlungen unter den Geschädigten nicht zu verzerren, fühlten die Ärzte aus Kumamoto sich verpflichtet, diesen Maßstab nicht infrage zu stellen.²⁵¹

Der Unterlassung durch die Mediziner an der Universität Kumamoto zum Trotz liegen aber doch einige Daten vor, die Auskunft darüber geben, wie stark Anfang die 1960er Jahre die Menschen, die rund um Minamata lebten, mit Quecksilber vergiftet waren. Sie stammen aus den beiden Instituten für Hygieneforschung (*eisei kenkyūjo*) der Präfektur Kumamoto und der südlich angrenzenden Präfektur Kagoshima. Dort wurden zwischen 1960 und 1962, zunächst einer Anregung der Forschungsgruppe folgend, später jedoch aus eigener Initiative heraus, insgesamt rund viertausend Haarproben von Menschen aus der Gegend von Minamata auf Quecksilber-Rückstände analysiert.²⁵² Als Vorbild dienten die Untersuchungen von Professor Kitamura vom Frühjahr 1960. Die Werte lagen in den meisten Proben unter dem von den Medizinern in Kumamoto als kritisch eingestuften Schwellenwert von 50 ppm, und der Anteil

²⁵⁰ Vgl. Harada (1994: 62, Tabelle 10).

²⁵¹ Vgl. die Erwiderung von Professor Tokuomi auf den Beitrag von Professor Tsubaki auf der Jahrestagung 1966 der Japanischen Gesellschaft für Innere Medizin, wiedergegeben in *Nihon Naika Gakkai Zasshi* [Zeitschrift der japanischen Gesellschaft für Innere Medizin], Jg. 55, H. 6 (1966): 650; zitiert nach Harada (1994: 62).

²⁵² Zu den Ergebnissen aus der Präfektur Kagoshima siehe Arima-Chronik (1979) für den Mai 1960; s.a. Miyamoto (1994).

dieser „unbedenklichen“ Werte nahm mit jedem Jahr zu.²⁵³ Es fanden sich jedoch über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg auch Proben, deren Wert weit über der Schwelle von 50 ppm lag. Noch im Jahre 1962 wurden Spitzenwerte von über 700 ppm gemessen. Außerdem schwankten in einigen Ortschaften die Durchschnittswerte (Mediane) scheinbar erratisch. Der für die Meßreihen zuständige Wissenschaftler erkannte deutlich die Brisanz dieser Ergebnisse. In den Berichten für die Jahre 1961 und 1962 stellt er fest, es könne noch nicht davon ausgegangen werden, daß die Verseuchung zum Stillstand gekommen sei.²⁵⁴ Die Ergebnisse aus Niigata bestätigten diese Einschätzung eindrucksvoll. In die offizielle Statistik über die Verseuchung in Minamata ging sie dennoch nicht ein.

Im Jahre 1972 unternahmen Beamte des im Vorjahr neu geschaffenen nationalen Umweltamtes einen Versuch, um die Diskrepanz in der medizinischen Aufarbeitung der Verseuchungen in Minamata und in Niigata zu überwinden. Sie beauftragten eine neue Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto damit, den Gesundheitszustand der Menschen rund um die Shiranui-See noch einmal umfassend zu untersuchen.²⁵⁵ Allerdings stand dieses Vorhaben vor einem schwerwiegenden Problem: Es war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich, genau zu ermitteln, in welchen Konzentrationen sich Quecksilber in den Organismen der Betroffenen angesammelt hatte. Denn die Äthanal-Produktion im Werk von Minamata war im Mai 1968 eingestellt worden, die Vinyl-Produktion im März 1971. Von da an floß definitiv kein organisches Quecksilber mehr aus der Fabrik ins Meer. Quecksilber wird aber relativ schnell vom Körper wieder ausgeschieden. Bei Tierexperimenten von Professor Kitamura in den 1960er Jahren hatte die Halbwertszeit je nach Körpergewicht und individueller Verfassung zwischen wenigen Wochen und knapp einem Jahr geschwankt. Die Mediziner der zweiten Forschungsgruppe in Kumamoto gingen davon aus, daß die Laborwerte, die damals noch hätten ermittelt werden können, ihnen keinen Aufschluß über die tatsächlichen Folgen der Verseuchung für die Betroffenen würden geben können. Spätere Forschungen haben diese Einschätzung als zutreffend bestätigt. Als Faustregel gilt heute, daß ein Mensch mit 70 kg Körpergewicht in siebzig

²⁵³ Vgl. die Aussage von Matsushima Kiichi, der im Labor der Präfektur Kumamoto für die Untersuchungen verantwortlich war. Sie ist wiedergegeben in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 124–125). Vgl. auch die Tabellen zur Zusammensetzung der drei Erhebungen aus den jeweiligen Abschlußberichten; zitiert ebenda (1972: 117–123, hier 118 und 122).

²⁵⁴ Zitiert nach Miyamoto (1994: 5 und 6).

²⁵⁵ Siehe dazu Harada (1994: 37).

Tagen etwa die Hälfte des eingenommenen Quecksilbers wieder ausscheidet.²⁵⁶

Vor diesem Hintergrund wurde die neue Massenuntersuchung ähnlich angelegt wie die Untersuchung unter der Leitung von Professor Tokuomi im Jahre 1960. Die Auswertungen zogen sich bis zum Jahre 1974 hin. In einer ersten Runde wurde der Gesundheitszustand von über fünfzigtausend Menschen, die in der Umgebung von Minamata lebten, mit Hilfe von Fragebögen festgestellt. In einer zweiten Runde wurden mehr als fünftausend Menschen von den niedergelassenen Ärzten der Gegend untersucht. Gut zwölfhundert davon wurden in einer dritten Runde für spezielle neurologische Untersuchungen an die Ärzte der Universitätsklinik in Kumamoto überwiesen.²⁵⁷

Als Ergebnis der Untersuchung identifizierten die Mediziner in Kumamoto rund zweihundert zusätzliche Opfer der „Minamata-Krankheit“.²⁵⁸ Als solche galten alle Betroffenen, deren Krankheitsbild den Beschreibungen von Hosokawa, Hunter und Russell glich. Gegenüber den Ergebnissen der ersten Forschungsgruppe verdreifachte sich damit die Zahl der Opfer der Verseuchung. Daneben stellten die Mediziner der zweiten Forschungsgruppe bei rund vierhundert Menschen auffällige neuronale Störungen fest. Allein zweihundert davon litten an einer Fühllosigkeit an den Gliedern und in der Mundgegend.²⁵⁹ Hätten sie in Niigata gelebt, wären sie als Opfer einer Quecksilber-Verseuchung diagnostiziert worden. Die zweite Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto hielt damit an der Unterscheidung fest, die mehr als zehn Jahre zuvor durch die Gruppe um Professor Tokuomi definiert worden war. Einen wissenschaftlichen Grund dafür gab es nicht. Allerdings hielt der Streit um eine angemessene Entschädigung für die Opfer der Verseuchung auch Anfang der 1970er Jahre noch an. Möglicherweise sahen die Mitglieder der zweiten Forschungsgruppe sich damit vor denselben Interessenkonflikt gestellt wie ihre Vorgänger. Sie beharrten auf einer beschränkten Beschreibung der Folgen der Verseuchung, die sachlich nicht zu rechtfertigen war. Sie taten dies offensichtlich, um den Vorwurf zu vermeiden, sie träten in dem Konflikt um die Wiedergutmachung als Richter auf, anstatt sich mit der Rolle eines neutralen Gutachters zu begnügen.

In einer Hinsicht allerdings revidierte die zweite Forschungsgruppe grundsätzlich die Angaben ihrer Vorgänger zum Ausmaß der Verseu-

²⁵⁶ Ebenda; s.a. Kanagi (1995: 38).

²⁵⁷ Harada (1994: 70).

²⁵⁸ Harada (1994: 69).

²⁵⁹ Für Details siehe Harada (1994: 71–74).

chung. Als Opfer der Verseuchung wurden diesmal auch Menschen identifiziert, die erst seit 1969 oder 1970 an den berüchtigten Beschwerden litten. Nach dem damaligen Kenntnisstand ließ sich das nur dadurch erklären, daß die Betroffenen erst vor kurzem verseuchte Fische oder Muscheln gegessen hatten. Offenbar war also immer noch organisches Quecksilber in der Bucht vorhanden. Eine mögliche Quelle dafür sahen die Mediziner in Kumamoto in den anhaltend hohen Rückständen von Quecksilber im Schlamm der Bucht. Vielleicht, so mutmaßten sie in einem Bericht aus dem Jahre 1972, war dieses Quecksilber teilweise doch auch organisch gebunden und diffundierte erst allmählich aus dem Schlamm in das Wasser der Bucht.²⁶⁰ Auf jeden Fall war die Verseuchung offensichtlich nicht im Jahre 1960 zum Stillstand gekommen.

Rückblickend erscheint auch eine andere Erklärung plausibel. Die Fälle von 1969 und 1970 blieben nicht die einzigen. In den 1970er Jahren traten immer häufiger bei Menschen, die bis dahin ohne oder nur mit geringen Beschwerden gelebt hatten, Symptome auf, die sich auf die Einwirkung von Quecksilber zurückführen ließen.²⁶¹ Offensichtlich wirkten sich bei diesen Menschen die Schädigungen des Nervensystems erst im Zuge des allgemeinen Alterungsprozesses aus. Harada spricht in diesem Zusammenhang von chronischer Verseuchung mit nachträglichem Ausbruch (*mansei chi hassei gata*) beziehungsweise mit alterungsbedingter Zunahme von Symptomen (*mansei gata karei gata*).²⁶²

Je mehr Fälle mit Spätfolgen bekannt werden, desto weniger erscheint es sinnvoll, das Ausmaß der Verseuchung in Minamata anhand der beiden Massenuntersuchungen zu beschreiben, die von der Gruppe um Professor Tokuomi im Sommer 1960 und durch die zweite Forschungsgruppe in den Jahren 1972 bis 1974 durchgeführt wurden. Beide Untersuchungen stützten sich ausschließlich auf eine klinische Diagnose. Untersucht wurde, ob mögliche Betroffene bestimmte Beschwerden zeigten. Damit erfaßten die Mediziner aber nur den aktuellen Gesundheitszustand. Spätfolgen einer Verseuchung durch Quecksilber könnten mit diesem Vorgehen nur erfaßt werden, wenn der Gesundheitszustand der möglichen Betroffenen ihr Leben lang überwacht würde.²⁶³

Diese Schwierigkeiten treten bei einer epidemiologischen Herangehensweise, wie sie im Jahre 1965 in Niigata angewandt wurde, nicht auf. Dort wurden, noch während die Einleitung von Abwässern mit organisch gebundenem Quecksilber in den Agano-Fluß andauerte, flächendeckend

²⁶⁰ Vgl. ebenda (1994: 28).

²⁶¹ Ebenda (1994: 79).

²⁶² S. dazu ebenda (1994: 18–24, besonders 20, Abbildung 1).

²⁶³ Vgl. ebenda (1994: 63).

Daten über die Ernährungsweise von möglichen Betroffenen erhoben. Diese Daten wurden dann mit Informationen über den Gesundheitszustand, insbesondere zu neuronalen Störungen aller Art, kombiniert. Diese Form der Diagnose bildet bis heute das zuverlässigste Verfahren, um zu ermitteln, wie viele Menschen mit hoher Wahrscheinlichkeit durch das Quecksilber vergiftet worden sind.²⁶⁴ Auf den Fall Minamata ist es leider nie umfassend angewandt worden.²⁶⁵

1.4 AUFRUHR IN MINAMATA

Die Geschichte der Verseuchung bestand nicht nur aus Fragen der Abwässerbehandlung, detektivischem Suchen nach der Ursache, Unklarheiten in der medizinischen Diagnose und namenlosem Leiden der Verseuchten. Es wurde auch gestritten. Dabei trafen Verursacher und Geschädigte direkt aufeinander. Die folgende Schilderung ihrer Auseinandersetzungen hebt vor allem hervor, aus welcher Position heraus die Familien der Opfer und die Vertreter des Unternehmens miteinander rangen. Auf diese Weise läßt sich nachvollziehen, wieso der Konflikt erst jahrelang verschleiert blieb und dann innerhalb weniger Monate eskalierte.

1.4.1 Not

Von der *kibyō* besonders betroffen war der Weiler Tsukinoura im Süden der Bucht von Minamata. Dort fand sich gegen Ende des Jahres 1956 in mehr als der Hälfte aller Haushalte mindestens ein Opfer. Ähnlich dramatisch stellte sich die Lage im Nachbarort Detsuki dar.²⁶⁶ Im November 1956 gab das städtische Gesundheitsamt von Minamata eine öffentliche Stellungnahme zu der „rätselhaften Krankheit“ heraus. Es sei nicht auszuschließen, so hieß es darin, daß die Erkrankungen durch verseuchte Fische ausgelöst worden sein könnten.²⁶⁷ Daraufhin stellten die Fischer in Tsukinoura und Detsuki den Fischfang vollständig ein. Viele Männer aus den beiden Dörfern bemühten sich jetzt verstärkt um Arbeit als Tagelöh-

²⁶⁴ Ebenda (1994: 62). So urteilt auch das Landgericht Kyōto (1993: 129).

²⁶⁵ Für kleinere Untersuchungen in diese Richtung siehe Harada (1994: 71–75). Vgl. auch Landgericht Kyōto (1993: 121–129).

²⁶⁶ *Nishi Nihon Shinbun* vom 4. Februar 1957.

²⁶⁷ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 7. November 1956.

ner im Nichitsu-Werk. Einige Familien lebten nur noch von ihren Gemüsebeeten.²⁶⁸

Aber auch in den umliegenden Dörfern konnten viele Familien nicht mehr vom Fischfang leben. Hunger breitete sich aus. Ein Zeitungsartikel, der Anfang Februar 1957 erschien, zählte zweihundert betroffene Familien in fünf Dörfern.²⁶⁹ Ein anderer Bericht sprach von einhundert Fischern und ihren Familien, insgesamt sechshundert Menschen in den Ortsteilen Tsukinoura, Yudō, Hyakken und Matsudō, die nicht mehr wußten, wovon sie leben sollten.²⁷⁰ Berichte der Präfekturverwaltung vom März 1957 zeichnen ein ähnliches Bild. Die Fangerträge seien gleich null, heißt es in einem Bericht der Unterabteilung für Wasserwirtschaft (*suisanka*), infolgedessen herrsche ein Elend von extremem Ausmaß.²⁷¹ Die Wohlfahrtsabteilung schätzte, daß achtzig Prozent der Menschen in den Dörfern an der Bucht von Minamata unter die Kriterien für Sozialhilfe (*seikatsu hogo*) fielen.²⁷²

Bis zum Oktober 1957 gab rund die Hälfte aller Fischerfamilien in den Dörfern entlang der Bucht von Minamata den Fischfang auf.²⁷³ Die Zahl der Mitglieder der örtlichen Genossenschaft schrumpfte von 191 Haushalten im Jahre 1956 auf 109 Haushalte im Jahre 1958. In diesem Jahr setzte die Genossenschaft gerade noch 3,7 Millionen Yen um. Auf die beteiligten Haushalte umgerechnet entsprach das einem jährlichen Einkommen von durchschnittlich etwa 36.000 Yen.²⁷⁴ So hoch lagen damals in etwa die Lebenshaltungskosten einer japanischen Durchschnittsfamilie für gut einen Monat. Im nationalen Durchschnitt verbrauchte ein Haushalt in Japan im Jahre 1958 monatlich 27.171 Yen.²⁷⁵ Ein Bericht in der Regionalausgabe der *Asahi Shinbun* illustrierte die Folgen: Einige

²⁶⁸ *Mainichi Shinbun* vom 29. November 1956. Zum Landbesitz von Fischerfamilien siehe Fukai (1977: 141).

²⁶⁹ *Nishi Nihon Shinbun* vom 4. Februar 1957.

²⁷⁰ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 14. Februar 1957. Eine ähnliche Zahl nennt ein Bericht in der *Asahi Shinbun* ein gutes Jahr später; siehe *Asahi Shinbun* vom 30. Mai 1958.

²⁷¹ Zitiert nach der Arima-Chronik (1979) für den 6. bis 7. März 1957.

²⁷² Fukai (1977: 129).

²⁷³ Diese Zahlen wurden bei einer Untersuchung des städtischen Wohlfahrtsamtes von Minamata ermittelt. Arima-Chronik (1979) für den 30. bis 31. Oktober 1957.

²⁷⁴ *Minamata-shi shin shisonchō kensetsu kikaku chōsei – kiso chōsa* [Grunderhebung für den neuen städtischen Bebauungsrahmenplan der Stadt Minamata]; ohne Jahresangabe zitiert in Funaba (1977: 60).

²⁷⁵ Die Zahl wird ohne Quellenangabe zitiert in Landgericht Kumamoto (1973: 95).

Fischer hätten ihre Boote für nur zweitausend bis dreitausend Yen verkauft. Die Kinder würden angewiesen, die Schulverpflegung nach Hause mitzubringen. Ganze Familien ernährten sich von Wurzeln. Um in Fabriken oder im Bergwerk Arbeit zu suchen, fehlte das Fahrgeld; deshalb verdingten sich die Fischer als Handlanger bei Bauern.²⁷⁶

In den Familien, in denen Angehörige der „rätselhaften Krankheit“ zum Opfer gefallen waren, herrschte besonders drückende Not. Die Erkrankten konnten nicht mehr zum Lebensunterhalt beitragen. In mehr als der Hälfte der Haushalte, die 1957 als von der Verseuchung betroffen galten, waren gerade die Erwerbsfähigen erkrankt, weil sie mehr Fisch aßen als die übrigen Familienmitglieder.²⁷⁷ Gleichzeitig verursachten Arztbesuche und Behandlungen zusätzliche Kosten. Häufig waren Familien mit Erkrankten gezwungen, ihre Ausrüstung für den Fischfang zu verkaufen, um Essen einkaufen und die Kranken versorgen zu können.²⁷⁸ Die Ärzte konnten den Familien kaum Hoffnung machen. Noch war die Ursache der Leiden unbekannt. Falls es sich tatsächlich um eine Schwermetallvergiftung handelte, würde keine Therapie die zerstörten Nervenzellen wiederherstellen können. Die Patienten aus Minamata erhielten lediglich eine Vitaminkur.²⁷⁹ Keiner von ihnen verließ die Krankenstation in Minamata oder das Universitätshospital in Kumamoto geheilt. Aber etliche starben dort.²⁸⁰

1.4.2 Betrug

Daß die Abwässer etwas mit der Verseuchung zu tun hätten, war wahrscheinlicher als das Gegenteil. Das stand spätestens im November 1956 fest. Zu diesem Zeitpunkt war klar, daß es sich offenbar nicht um eine Infektionskrankheit handelte, denn in den Brunnen der betroffenen Dörfer waren keine Erreger gefunden worden. Dagegen ähnelten die Symptome der Erkrankten denen einer Vergiftung durch Schwermetalle, wie die Mediziner von der Universität Kumamoto in ihrem ersten Zwischenbericht feststellten. Und Schwermetalle gab es in den Abwässern der Fabrik genug. Die Analyse, welche die technische Abteilung im Oktober 1956 für die Forscher in Kumamoto erstellt hatte, listete sechzehn ver-

²⁷⁶ *Asahi Shinbun* vom 30. Mai 1958.

²⁷⁷ *Nishi Nihon Shinbun* vom 10. Juli 1957.

²⁷⁸ Ishimure (1969: 82; dt. 1995: 97).

²⁷⁹ *Nishi Nihon Shinbun* vom 4. Februar 1957.

²⁸⁰ S. dazu u.a. die Arima-Chronik (1979) für den 23. Mai 1956, den 7. September und den 5. Oktober 1956, den 29. April 1957, den 8. und den 15. August 1957. S.a. Ishimure (1969: 28–29 und 41–42; dt. 1995: 36–37 und 48–49).

schiedene Metalle auf. Quecksilber war darin nicht erwähnt, möglicherweise weil es in sehr viel geringeren Mengen vorkam als alle anderen Metalle.²⁸¹ Aber die Verantwortlichen im Werk wußten auch so, wie stark der Einsatz von Quecksilber seit 1953 zugenommen hatte.

Trotzdem beharrte die Werksleitung auf dem Unwahrscheinlichen. Im Januar 1957 forderte die Genossenschaft von Minamata das Unternehmen auf, die Verschmutzung der Bucht einzustellen, um die Verseuchung zu stoppen. Die Einleitungen aus dem Werk hätten damit nichts zu tun, so lautete die Antwort. Ihre Zusammensetzung habe sich seit den Jahren 1948/49 nicht geändert. Es sei nicht erklärlich, wieso die jetzt aufgetretene „rätselhafte Krankheit“ von den Abwässern der Fabrik ausgelöst worden sein sollte.²⁸²

Denselben Standpunkt vertrat die Werksleitung auch knapp drei Jahre später noch. In einem Schreiben an die Mitglieder eines Selbsthilfereines von Opfern der Verseuchung, die am 28. November 1959 vor dem Fabrikator in einen unbefristeten Sitzstreik getreten waren, äußerten die Verantwortlichen des Unternehmens sich dazu wie folgt:²⁸³

„...Der Zusammenhang zwischen dem Auslöser der Verseuchung und den Fabrikabwässern ist alles andere als geklärt. Er wird derzeit noch ... erforscht. Als Werksleitung begreifen wir die elendige Lage der Mitglieder des Selbsthilfereines, aber wir können den Forderungen nicht nachgeben.“

Zu diesem Zeitpunkt wußte die Werksleitung bereits um die Versuche, die der Direktor des Betriebshospitals in den Wochen zuvor an Katzen vorgenommen hatte, die er mit Schlamm aus der Äthanal-Produktion fütterte. Aber davon ließen die Verantwortlichen nichts verlauten. Spätestens hier führten sie die Geschädigten und die Öffentlichkeit vorsätzlich in die Irre.

Die Arbeit der Mediziner, die an der Universität Kumamoto nach dem Auslöser der Verseuchung suchten, wurde von der Werksleitung nicht unterstützt. Insbesondere weigerten sich die Verantwortlichen in der Fabrik, Einzelheiten über die Produktionsabläufe preiszugeben. So erfuhren die Mediziner ebenso wie die Öffentlichkeit erst durch die Aussage des Werksdirektors vor dem Sonderausschuß des Präfekturparlaments im August 1959, daß im Werk tatsächlich Quecksilber eingesetzt wurde. Den Forschern wurde auch nicht gestattet, das Werksgelände zu betreten,

²⁸¹ Vgl. Tomita (1969: 11, Tabelle 4).

²⁸² Arima-Chronik (1979) für den 25. Februar 1957.

²⁸³ Zitiert nach *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 29. November 1959.

um selbst Proben aus den Abwässern zu entnehmen. Die erste Anfrage dieser Art richteten die Mediziner im September 1957 an die Werksleitung. Zunächst wurden sie mit dem Hinweis abgewiesen, solche Proben dürften nur mit Genehmigung der Unternehmenszentrale in Tōkyō und der für die Industrieaufsicht zuständigen Abteilung im Industrieministerium entnommen werden. Sechs Wochen darauf lagen die Genehmigungen vor, aber Zutritt zum Werk erhielten die Mediziner trotzdem nicht. Stattdessen wurden ihnen gut einen Monat später Proben ausgehändigt, die von der technischen Abteilung zusammengestellt worden waren. Einzelheiten zu den Umständen der Entnahme wurden nicht mitgeteilt.²⁸⁴ Auch in den folgenden zwei Jahren blieb den Medizinern der Zutritt zum Werk und zu den Abwässern verwehrt.²⁸⁵

Das Unternehmen bereitete sich systematisch darauf vor, alle Vorwürfe zu entkräften, welche die Mediziner in Kumamoto gegen die Abwässer aus dem Werk formulieren könnten. Im Frühjahr 1957 hatten Experimente mit Katzen im Gesundheitsamt von Minamata gezeigt, daß die Verseuchung tatsächlich durch Fische aus der Bucht ausgelöst wurde. Daraufhin wurde im Mai 1957 im Werk eine eigene Forschungsgruppe eingerichtet. In ihr arbeiteten Ingenieure der technischen Abteilung und Ärzte aus dem Betriebshospital unter der Leitung von Dr. Hosokawa zusammen. Ihre Aufgabe war es, die Untersuchungen nachzuvollziehen, welche die Mediziner in Kumamoto anstellten. Die Tätigkeit der Forschungsgruppe wurde als Betriebsgeheimnis eingestuft. Dr. Hosokawa gab deshalb die Mitarbeit in einem städtischen Sonderausschuß auf, der sich ebenfalls mit der Verseuchung befaßte.²⁸⁶

Gut ein Jahr lang arbeiteten die beiden Forschungsgruppen nebeneinander her. Dann eskalierte der Streit um die beste wissenschaftliche Erklärung für den Ausbruch der „rätselhaften Krankheit“ in Minamata. Im Juni 1958 legten die Mediziner von der Universität Kumamoto dem Wohlfahrtsministerium einen Bericht über den Stand ihrer Forschungen vor. Nur wenige Wochen später reichte das Unternehmen eine Gegendarstellung ein, die von der werkseigenen Forschungsgruppe verfaßt worden war. Darin wurden vor allem die Schwachpunkte in der Argumenta-

²⁸⁴ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 7. September und für Ende Dezember 1957. Siehe auch die Aussage des Leiters der Forschungsgruppe in Kumamoto; zitiert (ohne Quellenangabe) in Tomita (1969: 26). Siehe auch Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 251–252).

²⁸⁵ Vgl. Landgericht Kyōto (1993: 72) und Arima-Chronik (1979) für den 20. November 1959.

²⁸⁶ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den Mai 1957 und Tomita (1969: 26).

tion der Gruppe aus Kumamoto hervorgehoben.²⁸⁷ Insgesamt, so der Tenor, lasse sich ein Zusammenhang zwischen den Einleitungen aus dem Nichtsu-Werk und der Verseuchung wissenschaftlich nicht nachweisen. Mit diesem Argument verweigerte die Werksleitung auch Verhandlungen über die Zahlung von Schadenersatz im Zusammenhang mit der Verseuchung, welche die Genossenschaft von Minamata im September 1958 und erneut im Januar 1959 forderte.²⁸⁸

Das nächste Mal griff die Werksleitung auf die werkseigene Forschungsgruppe im Sommer 1959 zurück. Ende Juli hatten die Mediziner aus Kumamoto die These veröffentlicht, daß die Verseuchung durch Quecksilber aus den Abwässern des Werks ausgelöst würde. Wieder formulierte die werkseigene Forschungsgruppe eine Gegendarstellung. Der Text wurde beim Auftritt des Werksdirektors im Präfekturparlament Anfang August 1959 den Abgeordneten vorgelegt. Die Werksleitung griff außerdem darauf zurück, um die neuerlichen Forderungen der Genossenschaft von Minamata auf Schadenersatz zurückzuweisen.²⁸⁹

In dem Text vom August 1959 beteuern die werkseigenen Sachverständigen, bislang sei in der Fachwelt nicht bekannt, daß bei der Produktion von Äthanal organische Quecksilberverbindungen entstünden.²⁹⁰ Rückblickend wirkt das wenig glaubwürdig. Daß in der Äthin-Katalyse auch organische Verbindungen entstehen könnten, war damals bereits in einem Standardwerk mit dem Titel *Asechiren to sono yūdōtai* [*Acetylen und seine Katalysatorstoffe*] erwähnt, das fünf Jahre zuvor in Japan erschienen war.²⁹¹ US-amerikanische Veröffentlichungen aus dem Jahre 1921 enthielten ebenfalls diesen Hinweis.²⁹² Sogar im Unternehmen selbst war dieses Wissen dokumentiert. Im Jahre 1954 hatte ein Chemiker aus der zentralen Forschungsabteilung der Neuen Nichtsu AG auf einem Kongreß der Japanischen Gesellschaft für chemische Forschung (*Nihon Kagaku Kai*) von einer bislang unbekanntenen Nebenreaktion bei der Herstellung von

²⁸⁷ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den Juni 1958. Die Stellungnahme der Werksleitung trägt das Datum des 14. Juli 1958 und ist auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 25–26).

²⁸⁸ Arima-Chronik (1979) für den 6. Oktober 1958 sowie für den 17. und 27. Januar 1959; s.a. ebenda für den 3. August 1959.

²⁸⁹ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 3. August 1959.

²⁹⁰ Siehe dazu Tomita (1969: 112–115).

²⁹¹ Der Hinweis auf diese Quelle findet sich in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 156, Quellenangabe: 159).

²⁹² Ebenda.

Äthanal nach dem Karbidverfahren berichtet, bei der auch organische Quecksilberverbindungen entstünden.²⁹³

Eine willkommene Ergänzung für die Strategie der Desinformation durch das Unternehmen bot ein Besuch des Geschäftsführers des Japanischen Verbandes der chemischen Industrie. Im September 1959 hielt er sich für mehrere Tage in Minamata auf. Nach seiner Rückkehr nach Tōkyō verfaßte er ein Gutachten, das eine alternative Erklärung für die Verseuchung bot. Die giftigen Verbindungen könnten aus den Überresten von Munition der japanischen Marine in der Bucht stammen.²⁹⁴

Die These war haltlos. Dasselbe hatten auch die Mediziner von der Universität Kumamoto schon vermutet und im Frühjahr 1957 ehemalige Offiziere danach befragt. Diese hatten ihnen erklärt, daß keine Munition in der Bucht versenkt worden sei. Daraufhin ließen die Mediziner die These fallen.²⁹⁵ Jetzt nutzten führende Vertreter des Unternehmens das Gutachten des Verbandsfunktionärs für den Versuch, die öffentliche Aufmerksamkeit von den Fabrikabwässern abzulenken.

Am 7. Oktober 1959 suchte der Werksdirektor den Gouverneur der Präfektur in Kumamoto auf. Er wurde begleitet durch den Vorstandsvorsitzenden der Neuen Nichitsu AG, der zu diesem Zweck persönlich aus Tōkyō angereist war. Auch der Vorsitzende des Präfekturparlamentes und der Vorsitzende des Sonderausschusses waren zu dem Gespräch geladen. Am selben Tag sollten dem Sonderausschuß im Präfekturparlament erste Daten über die Verwendung von Quecksilber im Werk vorgelegt werden. Die Unternehmensvertreter boten an, die Bucht von Minamata durch Mitarbeiter des Unternehmens nach Bombenresten absuchen zu lassen, und baten die Behörden um Unterstützung.²⁹⁶ Am 20. Oktober 1959 gaben ehemalige Offiziere der kaiserlichen Marine eine eidesstattliche Erklärung ab. Es sei keine Munition in der Bucht versenkt worden, so ihre Aussage.²⁹⁷ Vier Tage später traf sich der Werksdirektor zu einem Krisengespräch mit dem Bürgermeister und mit Vertretern des Stadtrates von Minamata. Unbeeindruckt von den Aussagen der Offiziere bekräftigte der Werksdirektor die hypothetische Möglichkeit, daß Munitionsreste die Ansammlung von gefährlichen Quecksilberverbindungen in der

²⁹³ Der Vortrag wurde im November 1962 veröffentlicht; siehe Arima-Chronik (1979) für den November 1962.

²⁹⁴ Das Gutachten wird auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 117).

²⁹⁵ Arima-Chronik (1979) für den 6. Februar 1957.

²⁹⁶ Arima-Chronik (1979) für den 7. Oktober 1959.

²⁹⁷ Arima-Chronik (1979) für den 20. Oktober 1959. Die Protokolle mit den Aussagen der ehemaligen Offiziere werden zitiert in Tomita (1969: 121).

Bucht von Minamata ausgelöst haben könnten.²⁹⁸ Am 31. Oktober begannen Mitarbeiter des Werkes mit entsprechenden Untersuchungen in der Bucht.²⁹⁹ Zwei Tage später besuchte eine Delegation von Abgeordneten aus Tōkyō das Werk. Ihnen gegenüber konnte die Werksleitung auf die noch laufende Suche nach Bombenresten in der Bucht verweisen.

Eigens für den Besuch der Delegation aus Tōkyō verfaßte die werkeigene Forschungsgruppe eine dritte Stellungnahme gegen die Vermutung, daß die Abwässer aus der Fabrik die Verseuchung ausgelöst haben könnten.³⁰⁰ Der Text enthielt wiederum gezielte Desinformationen. Einige Einzelheiten verdeutlichen die Art der Manipulation. So hieß es in der Stellungnahme, Messungen hätten gezeigt, daß die Fische in der Bucht von Minamata nicht stärker mit Quecksilber belastet seien als Fische aus anderen Gegenden Japans. Dies entsprach nur teilweise der Wahrheit. In einigen Messungen der werkseigenen Forschungsgruppe waren die Ergebnisse der Mediziner aus Kumamoto bestätigt worden. Diese Ergebnisse wurden aber weggelassen.³⁰¹ Des weiteren wurden Experimente mit Rückständen aus der Vinyl-Produktion in der Stellungnahme zwar beschrieben, aber Einzelheiten zum Versuchsaufbau, die im Manuskript noch enthalten gewesen waren, fehlten in der Endfassung.³⁰² Schlichtweg unerwähnt blieben in der Stellungnahme schließlich jegliche Einzelheiten zur Äthanal-Produktion im Werk. Unerwähnt blieben vor allem die jüngsten Katzenexperimente von Dr. Hosokawa.³⁰³

Dr. Hosokawa hatte die Werksleitung um den 10. Oktober 1959 darüber informiert, daß eine Katze, die er mit Schlamm aus der Äthanal-Produktion gefüttert hatte, Symptome der Verseuchung zeigte. Das erkrankte Tier wurde eingeschläfert, der Kadaver wurde zur Obduktion an ein pathologisches Institut geschickt, aber nicht nach Kumamoto, sondern an die Universität von Kagoshima.³⁰⁴ Der Befund traf am 16. November 1959 im Werk ein. Die Pathologen bestätigten, daß der Zustand der inneren Organe des Tieres zahlreiche Merkmale aufweise, die denen von Katzen mit der „rätselhaften Krankheit“ ähnelten.³⁰⁵

Der Befund kam der Werksleitung denkbar ungelegen. Verhandlungen mit den Genossenschaften der Umgebung über Schadenersatzforde-

²⁹⁸ Arima-Chronik (1979) für den 24. Oktober 1959.

²⁹⁹ Arima-Chronik (1979) vom 31. Oktober 1959.

³⁰⁰ Die Stellungnahme des Unternehmens vom 2. November 1959 ist auszugsweise wiedergegeben in Tomita (1969: 124–135).

³⁰¹ Für Details siehe ebenda (1969: 110–111, 114, 125 und 129).

³⁰² Für Details siehe ebenda (1969: 115, 122, 133, s.a. 134).

³⁰³ Vgl. ebenda (1969: 135–136).

³⁰⁴ Arima-Chronik (1979) für den 24. Oktober 1959.

³⁰⁵ Arima-Chronik (1979) für den 16. Oktober 1959.

rungen im Zusammenhang mit der Verseuchung standen unmittelbar bevor. Auch der Selbsthilfverein von Opfern der Verseuchung forderte, daran beteiligt zu werden.³⁰⁶ Vor diesem Hintergrund beharrte die Direktion öffentlich darauf, daß ein Zusammenhang zwischen den Abwässern und der Verseuchung nicht erwiesen sei.³⁰⁷ Intern dagegen wurde die werkseigene Forschungsgruppe angewiesen, weitere Experimente in diese Richtung vorläufig zu unterlassen.³⁰⁸ Gleichzeitig erhielt die technische Abteilung des Werkes den Auftrag, dafür zu sorgen, daß keine quecksilberhaltigen Abwässer mehr ins Meer flößen.

Die Geheimhaltungspolitik des Unternehmens war erfolgreich. Mit den Genossenschaften wie auch mit dem Selbsthilfverein wurden Vereinbarungen geschlossen, ohne daß dem Unternehmen ein Verschulden wegen der Verseuchung zur Last gelegt worden wäre. Ende Dezember 1959 ging die Kläranlage in Betrieb. Die Proteste verebbten, die Abwässer verschwanden aus den Schlagzeilen.

Zumindest einigen Verantwortlichen im Werk ließ das Wissen um das Katzenexperiment vom Oktober 1959 allerdings keine Ruhe. Im Sommer 1960, nach einem Wechsel im Amt des Werksdirektors, erhielt die werkseigene Forschungsgruppe die Erlaubnis, die Untersuchungen mit den quecksilberhaltigen Abwässern fortzusetzen.³⁰⁹ Im Juli 1961 identifizierten Techniker des Unternehmens mit Hilfe eines neuartigen Analyse-Verfahrens organisch gebundenes Quecksilber in den Rückständen der Äthanal-Drainage. Es handelte sich um Alkyl-Gruppen. Ende des Jahres fanden die Ingenieure auch Methyl-Gruppen mit Quecksilber in der Drainage. Im Sommer 1962 schließlich identifizierten sie die Verbindung genauer, nämlich als Methyl-Chlorid.³¹⁰ Damit bestätigte sich, was die Mediziner von der Universität Kumamoto im Herbst 1961 entdeckt hatten.

Die wichtigsten Ergebnisse der werkseigenen Forschung faßte ein interner Bericht im Februar 1962 zusammen.³¹¹ Zu diesem Zeitpunkt

³⁰⁶ Zur Chronologie der Ereignisse siehe Landgericht Kumamoto (1973: 84).

³⁰⁷ Vgl. etwa *Nishi Nihon Shinbun* vom 20. Oktober 1959. Siehe auch die Antwort der Werksleitung auf die Forderungen der Genossenschaften aus der Umgebung; *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 25. Oktober 1959, zitiert nach Tomita (1969: 149). Zur Haltung der Werksleitung gegenüber dem Selbsthilfverein siehe die Erinnerungen des Vorsitzenden Watanabe; Irokawa (1988: 260).

³⁰⁸ Arima-Chronik (1979) für den 30. November 1959. S.a. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1970: 247).

³⁰⁹ Für Details zu den weiteren Forschungen siehe Tomita (1969: 349–351).

³¹⁰ Arima-Chronik (1979) für den Juli 1961, das Frühjahr 1961/62 und den Juni 1962.

³¹¹ Der Bericht ist auszugsweise zitiert in Tomita (1969: 351–352).

gingen die Verantwortlichen im Werk davon aus, daß die Verseuchung der Vergangenheit angehöre. Sie teilten diese Einschätzung mit den Medizinerinnen an der Universität Kumamoto. Die Gegenwart war dagegen aus der Sicht der Werksleitung beherrscht von der Umstrukturierung des Unternehmens und von einem erbitterten Arbeitskampf. Vom April 1962 an legten Streik, Aussperrung und die Spaltung der Gewerkschaft im Werk die Produktion zehn Monate lang still.³¹² Die einzige unmittelbare Folge des internen Berichts bestand darin, daß Dr. Hosokawa und zwei weitere Ärzte aus dem Betriebshospital ihre Stellung bei der Nichitsu AG kündigten. Ihr Wissen um die wahren Zusammenhänge der Verseuchung behielten sie dabei für sich.³¹³

Öffentlich bekannt wurden die Ergebnisse der Experimente im Werk erst mit mehreren Jahren Verzögerung. Im November 1962 erschien in einer Fachzeitschrift der Artikel eines Nichitsu-Ingenieurs. Darin wurde erwähnt, daß beim sogenannten Nichitsu-Verfahren für die Äthin-Katalyse auch organische Quecksilber-Verbindungen entstehen könnten. Die Informationen aus diesem Artikel ermöglichten es Professor Kitamura im November 1965, erstmals im Labor zu simulieren, wie das organische Quecksilber im Werk von Minamata entstand. Auch der Bericht selbst gelangte schließlich an die Öffentlichkeit. Ein Arzt im Betriebskrankenhaus spielte ihn noch im Jahr 1962 Ui Jun zu, der damals als junger Ingenieur die Geschichte der Verseuchung recherchierte. Ui suchte den inzwischen pensionierten Dr. Hosokawa auf, und dieser bestätigte ihm, daß der Bericht authentisch sei und vor allem, daß die Werksleitung vom Oktober 1959 an über den Zusammenhang zwischen den Einleitungen und der Verseuchung im Bilde war.³¹⁴ Ui veröffentlichte diese Informationen im Jahre 1964 im Rahmen seiner Dokumentation zu Minamata in einer Gewerkschaftszeitschrift. Im Juli 1970 schließlich schilderte Dr. Hosokawa die Arbeit der werkseigenen Forschungsgruppe auch öffentlich, als Zeuge im ersten Schadenersatzprozeß von Opfern der Verseuchung gegen das Unternehmen.³¹⁵ Nicht zuletzt aufgrund dieser Aussage wurde das Unternehmen wegen grober Fahrlässigkeit im Umgang mit den Abwässern zu hohen Schadenersatzzahlungen verurteilt.

Im Nachhinein hat sich die betrügerische Haltung im Umgang mit den Abwässern aus dem Werk von Minamata für das Unternehmen nicht ausgezahlt. In den 1950er Jahren aber, und vor allem in der heißen Phase

³¹² Für Details zu dem Arbeitskampf siehe George (2001: 163–170). Siehe auch Thurston (1974: 33–34).

³¹³ Ebenda (1969: 353). S.a. Arima-Chronik (1979) für den 30. April 1962.

³¹⁴ Tomita (1969: 351). S.a. Mishima (1992: 59).

³¹⁵ Siehe dazu Gunnarsson (1974: 24–27).

öffentlicher Proteste gegen die Einleitungen im Herbst 1959, sorgte die Werksleitung durch eine Mischung aus Gegendarstellungen und Geheimhaltung dafür, daß das Unternehmen sich der Verantwortung für die Folgen des eigenen Tuns gegenüber den Menschen in Minamata und Umgebung nicht zu stellen brauchte.

1.4.3 Gewalt

Die öffentliche Wahrnehmung der *kibyō* erlebte ihren entscheidenden Wendepunkt am 22. Juli 1959, als die Mediziner von der Universität Kumamoto vor Journalisten und Abgeordneten des Präfekturparlaments erstmals Einzelheiten zu der Quecksilber-Hypothese veröffentlichten, an der sie in den letzten acht Monaten gearbeitet hatten. Eine regionale Zeitung berichtete davon am folgenden Tag unter der Schlagzeile „Vergiftung mit organischem Quecksilber – die Ursache der Minamata-Krankheit“ (*yūki suigin no chūdoku – Minamata-byō no gen'in*). „So gut wie Gewißheit“ (*hobo kakuteiteki ni natta*) sei dieses Ergebnis, so heißt es in dem Artikel weiter.³¹⁶ Aufgrund dieser Fast-Gewißheit eskalierte die Situation in Minamata und Umgebung.

Vier Tage nach der Präsentation der Mediziner fanden sich die Mitglieder des Selbsthilfevereins von Opfern der Geschädigten zu einer Vollversammlung zusammen. Der „Verein für gegenseitige Hilfe der Opfer der ‚rätselhaften Krankheit‘ in Minamata“ (*Minamata kibyō risaisha gojokai*; kurz *gojokai* genannt) war im August 1957 gegründet worden.³¹⁷ Ihm gehörten die Familien von offiziell registrierten Opfern der „rätselhaften Krankheit“ an. Bisher war die *gojokai* vor allem als kollektive Vertretung für die Belange der Erkrankten gegenüber Behörden und Ärzten aufgetreten. Vertreter des Vereins halfen dabei, Erkrankte bei dem von der Stadt eingerichteten ärztlichen Ausschuß registrieren zu lassen und Anträge auf Fürsorgeleistungen zu stellen.³¹⁸ Jetzt sahen die Erkrankten und ihre Angehörigen endlich eine Möglichkeit, das Unterneh-

³¹⁶ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 23. Juli 1959, zitiert nach Tomita (1969: 92–93).

³¹⁷ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 1. August 1957; s.a. die Erinnerungen des langjährigen Vorsitzenden des Vereins, Watanabe Eizō, dokumentiert und kommentiert durch Irokawa (1988: hier 261). Zur Gründung des Vereins s.a. Ishimure (1969: 211–213; dt. 1995: 238–241). Zur Organisation der *gojokai* s.a. Osiander (1998: 220–221).

³¹⁸ Vgl. etwa Arima-Chronik (1979) für den 29. August 1957 sowie den 18. August und den 9. September 1958.

men für ihr Leiden zur Rechenschaft zu ziehen. Die Vollversammlung beschloß, von der Neuen Nichitsu AG Schadenersatz zu verlangen.³¹⁹

In den folgenden Monaten sprachen Vertreter des Vereins mehrmals im Werk vor. Ohne Erfolg.³²⁰ Im November 1959 lehnte der Werksdirektor es schließlich öffentlich ab, den Selbsthilfeverein an Verhandlungen über einen Schadenersatz zu beteiligen.³²¹ Zehn Tage später verweigerten die Wacheleute des Unternehmens den Repräsentanten des Vereins den Zutritt zum Werk. Daraufhin traten rund fünfzig Mitglieder des Vereins vor dem Werkstor in einen unbefristeten Sitzstreik.³²² Am anderen Morgen fertigten die Protestierer Schilder an, auf denen unter anderem zu lesen war:³²³

„koroshite nigeru ka“
(Erst bringt ihr um, dann lauft ihr weg?)

Damit zogen sie durch die Stadt bis in das Wohnviertel der Angestellten der Werksverwaltung und bis vor das Haus des Werksdirektors.³²⁴

Auch für die Fischereigenossenschaft von Minamata spitzte sich die Lage nach der öffentlichen Präsentation der Mediziner an der Universität Kumamoto dramatisch zu. Im Mai 1959 hatten Nachrichten über ein Fischsterben in der Mündung des Minamata-Flusses in der Stadt für Aufsehen gesorgt. In diesem Gebiet fischten die Mitglieder der Genossenschaft nach wie vor. In den folgenden Wochen halbierten sich die Umsatzzahlen in den Fischgeschäften der Stadt. Ende Juni 1959 versammelten sich die Fischeinzelhändler der Stadt zu einer Demonstration.³²⁵ Die Genossenschaft von Minamata gab bekannt, daß sie in einem Umkreis von einem Kilometer rund um Minamata nicht mehr fischen würde.³²⁶ Trotz dieser Ankündigung fielen die Umsatzzahlen im örtlichen Fischhandel weiter. Im Juli konnten die rund achtzig Geschäfte der Stadt nur noch etwa ein Drittel der üblichen Mengen verkaufen.³²⁷

³¹⁹ Arima-Chronik (1979) für den 26. Juli 1959. Vgl. auch Irokawa (1988: 261).

³²⁰ Siehe dazu die Schilderung von Watanabe in Irokawa (1988: 260).

³²¹ Arima-Chronik (1979) für den 19. November 1959.

³²² Für Details siehe *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 29. November 1959.

³²³ Zitiert nach *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 29. November 1959 (Abendausgabe).

³²⁴ Ebenda. S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 30. November 1959.

³²⁵ *Mainichi Shinbun* vom 21. Juni 1959; s.a. Arima-Chronik (1979) für den 20. Juni 1959 und Tomita (1969: 88).

³²⁶ Arima-Chronik (1979) für den Juli 1959.

³²⁷ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 1. August 1959.

Mitten in diese Situation hinein kam die Nachricht von der Quecksilber-Hypothese. Mit ihr fanden die schlimmsten Befürchtungen um den Zustand des Meeres rund um Minamata eine Bestätigung. Am 31. Juli 1959 beschloß die Vereinigung der Fischeinzelhändler in Minamata auf einer Vollversammlung, grundsätzlich keine Fische mehr zu verkaufen, die von der Genossenschaft in Minamata angeboten würden.³²⁸ Damit verlor die Genossenschaft auf einen Schlag ihre Absatzmöglichkeiten. In den folgenden drei Wochen stellten mehr als vierzig Fischerfamilien aus den Dörfern im Stadtgebiet einen Antrag auf städtische Fürsorge.³²⁹

Die Genossenschaft fackelte nicht lange. Am 3. August 1959 sprachen ihre Vertreter im Werk vor und verlangten, daß das Unternehmen für den Schaden aufkäme, den es in den Fanggründen und auf dem örtlichen Fischmarkt angerichtet habe. Die Vertreter des Unternehmens hielten dagegen. Ein wissenschaftlicher Nachweis stehe noch aus, so argumentierten sie und boten der Genossenschaft von Minamata ein sofort auszahlbares „Beileidsgeld“ von 500.000 Yen an, um die akute Not der Fischer etwas zu lindern. Am 6. August 1959 demonstrierten die Genossenschaftsmitglieder gemeinsam mit den Fischhändlern vor dem Hauptingang des Nichitsu-Werkes. Die aufgebrachten Fischer drangen auch auf das Werksgelände vor, stürmten einige Büroräume und zerschlugen mehrere Fensterscheiben. Der Werksdirektor erklärte sich zu Gesprächen bereit.³³⁰ Zwei weitere Verhandlungsrunden in der folgenden Woche führten aber nicht zu einer Annäherung der Standpunkte, ebenso wenig wie eine gemeinsame Inspektion der Bucht von Minamata. Am 17. August trafen die streitenden Parteien noch einmal zusammen. Die Werksleitung wies unbeirrt jede Verantwortung für die Verseuchung weiter von sich, erhöhte aber die Summe für ein „Beileidsgeld“ auf 13 Millionen Yen. Das bezeichneten die Unternehmensvertreter als „letztes Angebot“ (*saigo kaitō*).³³¹ Daraufhin stürmten Mitglieder der Genossenschaft in das Sitzungszimmer. Der Werksdirektor erklärte die Verhandlungen für gescheitert. Es gelang ihm aber nicht, den Raum zu verlassen. Die Fischer riegelten das Gebäude ab und hielten ihn und die übrigen Unternehmensvertreter darin fest. Am folgenden Morgen rückte Bereit-

³²⁸ *Nishi Nihon Shinbun* vom 1. August 1959.

³²⁹ *Nishi Nihon Shinbun* vom 27. August 1959.

³³⁰ *Nishi Nihon Shinbun* vom 7. August 1959; s.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 7. August 1959.

³³¹ Arima-Chronik (1979) für den 17. August 1959.

schaftspolizei an. Es kam zu Handgemengen zwischen Fischern und Polizisten.³³²

Wirtschaftlich gesehen war die Genossenschaft von Minamata zu diesem Zeitpunkt bereits vernichtet. Als Mitglieder eingetragen waren noch gut zweihundert Personen, aber vom Fischfang leben konnten die meisten schon seit Jahren nicht mehr. Der Skandal um das Fischsterben in der Flußmündung und dann die Nachricht über das Quecksilber im Meer zerstörten die letzten Verdienstmöglichkeiten. Die Belagerung des Sitzungszimmers veranschaulichte vor allem die Ohnmacht der Fischer. Zehn Tage später stimmte die Genossenschaft einem Abkommen mit dem Unternehmen zu, in dem von der Verseuchung keine Rede war, sich das Unternehmen aber zu einer etwas höheren Zahlung verpflichtete als bei dem „letzten Angebot“ vom 17. August.³³³

Inzwischen aber hatten die Vorboten der „rätselhaften Krankheit“ auch die ersten Dörfer im Landkreis Ashikita im Norden von Minamata erreicht. Von Februar 1959 an waren in der Bucht von Tsunagi Schwärme toter Fische gesichtet worden. Im Juni wurden die ersten Katzen mit den berüchtigten Symptomen in Tsunagi entdeckt.³³⁴ Die Nachricht belegte den Fischmarkt in Tsunagi mit einem Tabu. Die Zwischenhändler aus der Industriestadt Yatsushirō nördlich von Tsunagi und aus der Präfekturhauptstadt Kumamoto blieben aus. Bis Mitte August 1959 war der tägliche Umsatz auf ein Fünftel der üblichen Mengen gefallen.³³⁵

Im September und im Oktober 1959 sprachen Vertreter von Gemeinderäten und Gemeindeverwaltungen aus Ashikita vor. Sie verwiesen darauf, daß das Unternehmen die Abwässer seit einem Jahr in die Flußmündung entsorgte, und forderten, die giftigen Einleitungen zu stoppen.³³⁶ Die

³³² Arima-Chronik (1979) für den 6., 12. bis 13., 15., 17. und 18. August 1959. Eine detaillierte Schilderung der dramatischen Ereignisse auf der Grundlage von Artikeln aus der *Kumamoto Nichinichi Shinbun*, die ausführlich zitiert werden, bietet Tomita (1964: 94–102). S.a. *Nishi Nihon Shinbun* vom 7., 13. und 18. August 1959; *Mainichi Shinbun* vom 7., 14. und 19. August 1959; und *Asahi Shinbun* vom 13., 14. und 19. August 1959.

³³³ Arima-Chronik (1979) für den 29. August 1959. Für die Zahl der Mitglieder siehe *Mainichi Shinbun* vom 13. Oktober 1960, zitiert in Tomita (1969: 319).

³³⁴ Arima-Chronik (1979) für den Februar und den 16. Juni 1959.

³³⁵ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 18. August 1959; s.a. *Asahi Shinbun* vom 1. Oktober 1959.

³³⁶ Vgl. die Wiedergabe von Verhandlungen zwischen einer Delegation aus Ashikita und Unternehmensvertretern am 18. September 1959; *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 19. September 1959; zitiert in Tomita (1969: 143). Siehe auch *Nishi Nihon Shinbun* vom 17. Oktober 1959.

Werksdirektion signalisierte Entgegenkommen.³³⁷ Tatsächlich flossen von Ende Oktober an keine Abwässer mehr auf die Rieselfelder bei der Flußmündung. Stattdessen wurden sie wieder in die Bucht von Minamata geleitet.

Den Fischern aus Ashikita nutzte das wenig. Am 23. September 1959 diagnostizierten die Ärzte des städtischen Krankenhauses in Minamata erstmals bei einem Fischer aus Tsunagi die „rätselhaften Krankheit“. Er hatte Fisch aus der dortigen Bucht gegessen. Damit war es Gewißheit: Die Verseuchung hatte Tsunagi erreicht. Der Handel auf dem örtlichen Fischmarkt wurde eingestellt.³³⁸ Auch die umliegenden Dörfer waren von dem *de facto*-Boycott betroffen. Wie schon in der Bucht von Minamata, so standen jetzt auch in Ashikita die Fischer und ihre Familien vor dem Verhungern.³³⁹ Binnen zwei Wochen stellten dort achtzig Familien einen Antrag auf Fürsorgeunterstützung.³⁴⁰

Knapp eine Woche nach der Diagnose aus dem städtischen Krankenhaus von Minamata hielten die Genossenschaften rund um Tsunagi Vollversammlungen ab. Sie forderten von dem Unternehmen die sofortige Einstellung sämtlicher Einleitung in die Shiranui-See, die Beseitigung des verseuchten Schlammes und die Zahlung von Schadenersatz. Bei Nichterfüllung dieser Forderungen drohten die Fischer mit der Anwendung von Gewalt (*jitsuryoku*).³⁴¹ Am 14. Oktober 1959 schlossen sich siebzehn Genossenschaften aus der Umgebung von Minamata zu einem „Komitee für Maßnahmen gegen die Verschlechterung der Wasserqualität in der Shiranui-See“ (*Shiranui-kai suishitsu odaku bōshi taisaku iin kai*) zusammen.³⁴² Noch während ihre Vertreter sich in Minamata berieten, traf aus dem städtischen Krankenhaus die Meldung ein, daß auch der Vater des erkrankten Fischers aus Tsunagi als Opfer der *kibyō* diagnostiziert worden sei.³⁴³

Drei Tage später versammelten sich rund fünfzehnhundert Fischer aus sechs Genossenschaften in Minamata zu einem Umzug und einer

³³⁷ Ebenda. Siehe auch *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 13. Oktober 1959; zitiert nach Tomita (1969: 145).

³³⁸ *Nishi Nihon Shinbun* vom 26. September 1959; *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 29. September 1959; s.a. Arima-Chronik (1979) für den 23. September 1959.

³³⁹ Vgl. *Asahi Shinbun* für den 1. Oktober 1959.

³⁴⁰ *Asahi Shinbun* vom 10. Oktober 1959.

³⁴¹ *Asahi Shinbun* vom 1. Oktober 1959. Siehe auch Arima-Chronik (1979) für den 28. bis 30. September 1959.

³⁴² Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 1. Oktober 1959 und *Asahi Shinbun* vom 1. Oktober 1959 sowie *Asahi Shinbun* vom 15. Oktober 1959 und *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 15. Oktober 1959; letztere zitiert in Tomita (1969: 145).

³⁴³ Ebenda.

„Fischer-Vollversammlung der Präfektur Kumamoto“ (*Kumamoto-ken gyomin sōkekki daikai*).³⁴⁴ Etwa fünfhundert Fischer zogen vor das Fabrikator und übergaben dem Chef des Werksschutzes die soeben beschlossenen Forderungen: Stop der Einleitungen, Beseitigung des verseuchten Schlammes, Schadenersatz für die Fischer und Entschädigung auch für die Erkrankten. Zwei Stunden lang warteten sie vergeblich auf eine Stellungnahme des Unternehmens. Dann begannen aufgebrauchte Fischer, Steine gegen das Gebäude des Werksschutzes zu werfen. Über fünfzig Scheiben gingen zu Bruch, sieben Wachleute wurden verletzt. Der Polizeichef von Minamata mischte sich mit einem Mikrofon unter die wütenden Fischer. Sein Aufruf ließ den Krawall versiegen. Nun empfing der Werksdirektor den Sprecher der Fischer und nahm das Forderungsschreiben offiziell entgegen.³⁴⁵

Das Unternehmen lehnte jedoch auch in diesem Fall jede Verantwortung ab. Die Abwässer aus dem Werk flössen nicht bis nach Ashikita, argumentierte ein Sprecher auf einer Pressekonferenz.³⁴⁶ Am 23. Oktober wies die Werksleitung die Forderungen der Genossenschaften schriftlich zurück.³⁴⁷ Am 30. Oktober 1959 sprachen Vertreter der Fischer noch einmal im Werk vor. Ultimativ verlangten sie, das Unternehmen solle alle Einleitungen in die Shiranui-See bis zum folgenden Nachmittag, fünf Uhr, stoppen.³⁴⁸ Die Frist verstrich. Stattdessen erstattete der Werksdirektor bei der Polizei von Minamata Anzeige wegen „gewalttätigen Verhaltens“ (*bōryoku kōi*) gegen sieben namentlich bekannte Genossenschaftsführer und gegen eine große Zahl von unbekanntem Fischern im Zusammenhang mit den Ausschreitungen zwei Wochen zuvor.³⁴⁹ Der Präfekturverband der Genossenschaften dagegen berief für den 2. November 1959 eine „zweite Fischervollversammlung“ (*dai ni ji gyomin daikai*) nach Minamata ein.³⁵⁰

Dem Aufruf zu der Versammlung in Minamata folgten erneut rund eintausendfünfhundert Fischer. Auf Plakaten forderten sie den Stop der

³⁴⁴ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* und *Asahi Shinbun* vom 18. Oktober 1959.

³⁴⁵ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 18. Oktober 1959; s.a. *Asahi Shinbun* vom 18. Oktober 1959. Die Sichtweise der Fischer und die Ereignisse vom 17. Oktober 1959 sind ausführlich beschrieben in der Zeitschrift des Präfekturverbandes der Fischereigenossenschaften (*Kuma Gyoren Jōhō*) vom November 1959; zitiert in Tomita (1969: 149–152).

³⁴⁶ *Nishi Nihon Shinbun* vom 20. Oktober 1959.

³⁴⁷ Arima-Chronik (1979) für den 23. Oktober 1959.

³⁴⁸ *Asahi Shinbun* vom 31. Oktober 1959.

³⁴⁹ *Nishi Nihon Shinbun* vom 2. November 1959, zitiert nach Tomita (1969: 156).

³⁵⁰ *Nishi Nihon Shinbun* vom 2. November 1959.

giftigen Einleitungen und wiesen auf die akute Not in den Fischerdörfern entlang der Küste hin. Eines ihrer Banner trug die Aufschrift:³⁵¹

„nannin korosu ka, Nichitsu-san“
(Wieviele wollt Ihr noch umbringen, Ihr Nichitsu-Leute?)

Ursprünglich hatten die Fischer sich am Bahnhof, gegenüber dem Werk, versammeln wollen. Stattdessen bildete sich ein Demonstrationszug auf das Fabriktor zu. Plötzlich kletterten einige Fischer über das Tor und öffneten es. Hunderte drangen auf das Werksgelände. Sie stürmten in die Gebäude in der Nähe des Werkstores und zerschlugen die Büroeinrichtung. Eine Einheit der Bereitschaftspolizei sowie Polizisten aus Minamata und den umliegenden Ortschaften rückten an, insgesamt etwa dreihundert Mann. Sie konnten die Fischer daran hindern, den Abwasserkanal zu blockieren. Zwei Fischer wurden festgenommen. Daraufhin erklärten die Demonstranten, sie würden das Werksgelände nicht eher räumen, als bis ihre Genossen wieder auf freien Fuß gesetzt wären. Um sechs Uhr abends flammten die Krawalle erneut auf. Die beiden Fischer kamen frei. Es war schon dunkel, als die Demonstranten schließlich abzogen. Mehr als vierzig Personen wurden nach ersten Angaben bei den Ausschreitungen verletzt, überwiegend Polizisten.³⁵²

Der Fischer, der als erster über das Werkstor geklettert war, lebte nicht mehr lange. Eine Woche nach dem Sturm auf die Fabrik zeigten sich bei ihm die ersten Symptome der Verseuchung. Er starb noch im selben Monat.³⁵³ Ende Dezember 1959 und im Januar 1960 nahm die Polizei rund vierzig Fischer fest, denen eine Beteiligung an den Ausschreitungen vorgeworfen wurde.³⁵⁴ Einige blieben mehrere Wochen lang in Untersu-

³⁵¹ Die Texte der Plakate werden zitiert in Irokawa (1980: 263 und 1981: 234).

³⁵² *Asahi Shinbun* vom 3. November 1959. In einem Artikel der *Mainichi Shinbun* vom selben Tag wird die Zahl der Demonstranten nach polizeilichen Schätzungen mit 2000 angegeben und die Zahl der Polizisten mit 250. S.a. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 3. November 1959. Die Polizei gab die Zahl der verletzten Polizisten später mit achtzig an; *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 5. November 1959. Für ausführlichere Schilderungen des Sturms auf die Fabrik s. Tomita (1969: 158–161) und Ishimure (1969: 105–115; 1995: 124–135). Erinnerungen von Fischern, die an dem Sturm beteiligt waren, und Auszüge aus Vernehmungsprotokollen der Polizei im Zusammenhang mit den Ausschreitungen hat Irokawa dokumentiert (1980 und 1981).

³⁵³ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* (Abendausgabe) vom 28. November 1959, zitiert in Tomita (1969: 192). Siehe auch Ishimure (1969: 115, dt. 1995: 135).

³⁵⁴ Siehe dazu *Asahi Shinbun* für den 20. Dezember 1959 und den 13. Januar 1960 (auch Abendausgabe) sowie *Kumamoto Nichinichi Shinbun* für den 25. Januar und *Mainichi Shinbun* für den 26. Januar 1960.

chungshaft.³⁵⁵ Im Januar 1961 verurteilte das Landgericht Kumamoto drei Anführer zu Haftstrafen auf Bewährung und 52 weitere Fischer zu Geldstrafen. Drei der Verurteilten begingen Selbstmord. Unter den Angeklagten wurden dreißig selbst durch das Quecksilber vergiftet, neunzehn starben daran.³⁵⁶

1.5 ZUSAMMENFASSUNG

Das Quecksilber in den Abwässern des Nichtsu-Werkes brachte Hunger und Verelendung, Verzweiflung, ungenannte Qualen und vielfaches Sterben in die Gegend von Minamata. Wie hatte es soweit kommen können?

Die Hauptverantwortung für die Katastrophe trugen die Verantwortlichen im Werk. Für sie ging es nach 1945 in erster Linie darum, der Nichtsu AG wieder zu dem Glanz der Vorkriegszeit zu verhelfen. Der technologische Vorsprung der Firma in der Essigsäure-Produktion bildete dabei einen wichtigen Trumpf. Den Ausstoß von Essigsäure und von verwandten Substanzen im Werk möglichst rasch erheblich zu steigern, war die zentrale Herausforderung für die Werksleitung in den 1950er Jahren.

Mitten in den Wiederaufstieg des Unternehmens in den 1950er Jahren platzte das Gerücht über einen Zusammenhang zwischen den Abwässern aus der Fabrik und sich häufenden Fällen von Schwermetallvergiftung in den Fischerdörfern an der Peripherie der Stadt. Im Frühjahr 1957 verdichtete das Gerücht sich zu einem Verdacht. Den Verdacht zu zerstreuen und dadurch den Ausbau der Produktion zu sichern, gehörte fortan zu den wichtigsten Aufgaben der Werksleitung. Ihre Mittel reichten über die Verweigerung von Informationen über gezielte Falschaussagen bis hin zu vorsätzlichem Betrug.

Die Verantwortlichen des Unternehmens standen allerdings nicht allein. Sie handelten in einem gesellschaftlichen Umfeld, das sie gewähren ließ. Die Stadt lebte von der Fabrik. An die Wiederbelebung der Produktion im Werk knüpften nach dem verlorenen Krieg Tausende von Angestellten, Arbeitern und Gewerbetreibenden in der Stadt ebenso ihre Hoffnungen wie die örtliche Elite. Umso geringer fiel die kollektive Bereitschaft aus, wahrzuhaben, was sich im Meer vor Minamata und in den Fischerdörfern abspielte. Auf diese Weise prägte auch das spezifische Verhältnis zwischen dem Unternehmen und dem örtlichen Gemeinwesen den Verlauf der Verseuchung.

³⁵⁵ So die Aussage von einem der Anführer, zitiert in Irokawa (1981: 232 und 229).

³⁵⁶ Irokawa (1980: 273); s.a. Arima-Chronik (1979) für den 31. Januar 1961.

Die Motivationsstrukturen unter den Verantwortlichen im Unternehmen und in der Stadt machten die Katastrophe möglich. Aber sie lösten sie nicht aus. Daß die Verseuchung sich so verheerend entfalten konnte, lag an Fehleinschätzungen unter den Sachverständigen.

Der entscheidende Irrtum unterlief in den 1950er Jahren den Sachverständigen im Nichitsu-Werk, sowohl in der technischen Abteilung als auch auf der Führungsebene. Die Ingenieure unterschätzten bei weitem die Giftigkeit des Quecksilbers in den Abwässern. So blieb ihnen der Blick verstellt für die wichtigste Gefahr, die von den Abwässern ausging. Zweieinhalb Jahre lang, vom Frühjahr 1957 bis zum Herbst 1959, glaubten die Ingenieure, sie unternähmen etwas gegen die Verseuchung. In Wirklichkeit flossen organische Quecksilber-Verbindungen weiter ungehindert aus dem Werk ins Meer. Mehr noch, die Maßnahmen, die im Werk zur „Entschärfung“ der Abwässer ergriffen wurden, trugen dazu bei, das Gift auch in der Umgebung zu verbreiten. Im Oktober 1959 erkannten die Verantwortlichen im Werk ihren Irrtum. Aber die Gegenmaßnahmen blieben geheim und unvollständig. Erst mit der Stilllegung der Produktion wurde die Gefahr wirksam gebannt.

Den entscheidenden Hinweis auf die Ursache der Verseuchung lieferte eine Gruppe von Medizinern von der Universität Kumamoto. Sie fanden heraus, daß organisches Quecksilber die Vergiftungen auslöste. Drei Jahre lang hatten sie geforscht, bis sie soweit waren. Ihre Enthüllung im Sommer 1959 ließ den Konflikt kulminieren.

So wichtig der Beitrag der Mediziner zur Aufklärung der Verseuchung war, für die Hauptbetroffenen kam er zu spät. Jahrelang litten die Fischerfamilien in den Dörfern rund um Minamata, ohne zu wissen woran. Als sie endlich erfuhren, gegen wen sie sich wenden mußten, hatte das Gift schon die Fischgründe zerstört und war gerade dabei, ausgerechnet die kräftigsten unter den Fischern dahinzuraffen. Das verlieh den Protesten gegen die Einleitungen ihre verzweifelte Gestalt.

Zwiespältig wirkt die Rolle der Mediziner von der Universität Kumamoto noch in einer anderen Hinsicht. Sie erklärten die Verseuchung im Jahre 1960 für beendet. Damit bestärkten sie die Verantwortlichen des Unternehmens in ihrer Nachlässigkeit gegenüber dem Quecksilber, das noch immer aus dem Werk entwich. Auch die Menschen, die rund um Minamata lebten, verfielen in eine trügerische Sicherheit. In den folgenden Jahren aßen viele ahnungslos weiterhin verseuchte Fische und Schalentiere aus der Shiranui-See. Schließlich breiteten die Mediziner mit der verfrühten Entwarnung einen Schleier über das wahre Ausmaß der Verseuchung, der später nie mehr gelüftet werden konnte.

Die Fehleinschätzung der Mediziner entstand zum Teil aus einem Mangel an Informationen über das Krankheitsbild bei Quecksilber-Ver-

seuchungen. Aber auch ein Interessenkonflikt spielte hinein. Die Ärzte von der Universität Kumamoto waren von 1960 an als Gutachter für Ausgleichszahlungen des Unternehmens an Opfer der Verseuchung tätig. Um die Grundlagen für die Zahlungen nicht infrage stellen zu müssen, hielten die Ärzte an Kriterien fest, die sie in den 1950er Jahren als erste Annäherung an das eigentliche Krankheitsbild formuliert hatten. Spätestens seit der Entdeckung einer zweiten Quecksilber-Verseuchung in Niigata im Jahre 1965 war erwiesen, daß damit nur ein Bruchteil aller Betroffenen erfaßt wurde. Die Ärzte in Kumamoto weigerten sich jedoch, das Verfahren zu übernehmen, das in Niigata entwickelt worden war, um das Ausmaß der Verseuchung zu ermitteln.

Wie sich an diesen Zusammenhängen zeigt, gab es mehr als nur einen Grund dafür, warum es im Fall Minamata so weit kommen konnte. Geprägt wurde der Verlauf der Ereignisse vor allem von dem Rätseln über die Ursache und später von dem Rätseln über das Ausmaß der Verseuchung.

Wo aber blieb in diesem Drama die Politik? Das ist die Frage, der nun nachgegangen wird. Die Analyse setzt ein mit einigen Überlegungen zum Vorgehen und dazu, wie die Fragestellung konkretisiert werden kann.

2 DIE FRAGESTELLUNG

Wo in dem Drama von Minamata blieb die Politik? Die naheliegende Antwort auf diese Frage bestünde darin, aufzuzählen, was die Regierungsstellen gegen die Verseuchung und für die Opfer unternommen haben. Die Maßnahmen könnten dann verglichen werden mit den Umständen der Verseuchung, so wie sie auf den vorangegangenen Seiten beschrieben worden sind. Auf diese Weise ließe sich ein Urteil darüber fällen, inwieweit es den Regierungsstellen gelang, die Verseuchung und ihre Folgen wirksam einzudämmen. Allerdings bliebe die Analyse auf eine fallimmanente Perspektive beschränkt. Die Frage, wieso die Regierungsstellen diese und keine anderen Maßnahmen ergriffen, könnte nur bruchstückhaft beantwortet werden, nämlich insoweit, als die Details der Fallgeschichte dafür eine Erklärung bieten. Ausgeblendet bliebe dagegen die „politische Maschinerie“, also das Gefüge von Institutionen und Akteuren in der japanischen Nachkriegsdemokratie. Dieses Gefüge beeinflusste das Zustandekommen der Regierungsentscheidungen zu Minamata aber mindestens ebenso nachhaltig wie die Umstände vor Ort. Eine umfassende Antwort auf die Frage nach der Rolle der Politik im Drama von Minamata muß also über die Fallgeschichte hinausgehen. Sie muß auch darstellen, wie die Regierungsstellen nach 1952 funktionierten, wie in ihnen Entscheidungen zustande kamen und welchen Einflüssen von anderen politischen Akteuren oder Institutionen sie dabei ausgesetzt waren.

Sobald die Perspektive über die Fallgeschichte hinaus erweitert wird, erscheint die Argumentation nicht mehr wie selbstverständlich vorgezeichnet. Schon um die Fülle der Fakten zur Rolle der Regierungsstellen in der japanischen Nachkriegsdemokratie in den Griff zu bekommen und für unsere Zwecke nutzbar zu machen, sind weiter reichende Überlegungen vonnöten. Es geht darum, die Fragestellung zuzuspitzen, welche die Analyse leiten soll.

Den entscheidenden Ansatzpunkt dafür liefert die Vorstellung vom „liberalen Staat“, von der schon in der Einleitung die Rede war. Diese Vorstellung ist durch Artikel 13 auch in die japanische Nachkriegsverfassung eingegangen und damit zu einer für die japanischen Regierungsstellen verbindlichen Rechtsvorschrift aufgestiegen. Wie aber ist es zu verstehen, wenn Artikel 13 verlangt, daß bei der Gesetzgebung und anderen Maßnahmen des Staates bestimmten Rechten der Bürgerinnen und Bürger größte Beachtung zu schenken sei? Diese Frage wird hier erörtert. Es

wird dargestellt, wie Artikel 13 von japanischen Verfassungsrechtlern interpretiert worden ist, und es wird gezeigt, wie der Fall Minamata unter diesen Artikel subsumiert werden kann. Diese Überlegungen bilden gleichsam das Richtfeuer für die Auswahl und die Präsentation sämtlicher Fakten in der nachfolgenden Analyse, sowohl im Hinblick auf die Rolle der Regierungsstellen in der japanischen Nachkriegsdemokratie als auch im Hinblick auf ihre konkreten Entscheidungen im Fall Minamata.

Die Vorstellung vom „liberalen Staat“ stellt ein Ideal dar. Sie zum Dreh- und Angelpunkt der Analyse zu machen, verleiht zugleich der Darstellung eine bestimmte logische Struktur. Die Argumentation bezieht ihre Spannung aus der Schilderung der Diskrepanz zwischen dem Ideal und der politischen Wirklichkeit.

Mit der Beschreibung einer Kluft ist es aber nicht getan. Die Analyse soll auch aufzeigen, wie die Kluft entsteht, oder anders ausgedrückt, wieso die „politische Maschinerie“ nicht die Ergebnisse produziert, die das Ideal vorsieht. Mit der Metapher von einer „Maschinerie“ ist schon angedeutet, wie ein entsprechender Erklärungsansatz gedanklich konstruiert werden könnte. Im Grunde geht es darum herauszufinden, welchen Regelmäßigkeiten die Entscheidungsabläufe in der japanischen Nachkriegsdemokratie folgen und wie sich das auf die Entscheidungen der Regierungsstellen auswirkt. Ein Modell dafür wird weiter unten beschrieben.

2.1 DIE VERFASSUNG ALS MASSSTAB

Nach der Kapitulation Japans gegenüber den USA und ihren Alliierten im Jahre 1945 oktroyierte die US-amerikanische Besatzungsverwaltung dem Land eine neue Verfassung.³⁵⁷ Die Souveränität ging auf das japanische Volk (*Nihon kokumin*) über. Den Regierungsstellen wurde auferlegt, in ihren Entscheidungen vor allem die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Wörtlich heißt es in Artikel 13 der neuen Verfassung von 1947:³⁵⁸

„Jeder Bürger wird als Einzelperson respektiert. Die Rechte des Volkes auf Leben, Freiheit und das Streben nach Wohlstand müssen

³⁵⁷ Für Einzelheiten zur Entstehung der neuen Verfassung siehe Inoue (1991: 6–37).

³⁵⁸ Heuser und Yamasaki (1986: 299–300). Für den japanischen Text siehe Inoue (1991: 272–298, hier 276).

(...) in der Gesetzgebung und anderen Maßnahmen des Staates größte Beachtung finden.“

Die staatliche Ordnung im Japan der Nachkriegszeit wurde damit auf eine liberale Grundlage gestellt. Die Regierungsstellen sollen den Bürgerinnen und Bürgern dienen, nicht umgekehrt. So jedenfalls interpretierte der Verfassungsrechtler Miyazawa Toshiyoshi in einem 1949 erstmals erschienenen Kommentar den Artikel 13. Seine Interpretation wurde wenige Jahre später in ein Kompendium zur Verfassung übernommen, das die japanische Vereinigung für Rechtswissenschaft (*hōgaku kyōkai*) herausgab.³⁵⁹ Seither gilt sie als die herrschende Meinung in der japanischen Verfassungswissenschaft.³⁶⁰

Den Dreh- und Angelpunkt für Miyazawas Interpretation von Artikel 13 bildet der Nebensatz, der in dem vorangegangenen Zitat durch drei Punkte in Klammern gekennzeichnet ist. Auf den ersten Blick schränkt der Nebensatz den Hauptsatz in Artikel 13 erheblich ein. Denn dort heißt es:³⁶¹

„(Die Rechte des Volkes ... müssen), soweit sie nicht zum öffentlichen Wohl im Widerspruch stehen, ... (höchste Beachtung finden).“

Mit dem Verweis auf das „öffentliche Wohl“ (*kōkyō no fukushi*) erscheint die Aussage des Artikels auf einmal zweideutig. Der Wortlaut läßt offen, welche Orientierung für die Regierungsstellen letztlich maßgeblich sein sollte: die an den Rechten des Volkes oder die am öffentlichen Wohl.³⁶² Miyazawa löst das Paradoxon jedoch geschickt auf, indem er das öffentliche Wohl auf die Rechte des Volkes zurückführt. In seinem Kommentar zur Verfassung heißt es dazu:³⁶³

„Die Menschenrechte der Individuen können sich widersprechen und gegeneinanderstoßen. Die materielle Gerechtigkeit als das die Widersprüche und Zusammenstöße regelnde Prinzip macht den Inhalt des Gemeinwohls aus.“

Mit anderen Worten, das öffentliche Wohl ist dann gewahrt, wenn alle Bürgerinnen und Bürger ihre Menschenrechte frei ausüben können und wenn die Konflikte, die dabei entstehen, materiell gerecht gelöst werden.

³⁵⁹ Siehe dazu Vereinigung für Rechtswissenschaft (1953–1954, Band 1: 293–298); zitiert nach Tsujimura (2000: 181–182).

³⁶⁰ Siehe dazu Tsujimura (ebenda).

³⁶¹ Heuser und Yamasaki (1986: hier 299–300).

³⁶² Für die Diskussion zu dieser Frage in der japanischen Verfassungswissenschaft siehe Tsujimura (2000: 178–180).

³⁶³ Miyazawa (1949: 83).

Das öffentliche Wohl wird damit als eine „den Freiheitsrechten innewohnende Beschränkung“ (*kenri ni naizai suru seiyaku*) definiert.³⁶⁴ Das ist nicht selbstverständlich. In der Geschichte des Staatsrechts in Japan, aber auch in Europa wurde „öffentliches Wohl“ lange Zeit anders begriffen, nämlich als eine eigenständige Kategorie von Recht, welche neben den Freiheitsrechten der Bürgerinnen und Bürger existiere und jene gleichsam „von außen“ beschränke. Den Unterschied zwischen den beiden Auffassungen beschreibt Miyazawa folgendermaßen:³⁶⁵

„Den dem Wort Gemeinwohl ähnliche Wörter [*sic, eigentlich: ähnlichen Wörtern; A.O.*] – *salus publica, bonum commune, Gemeinnutz* usw. – wurde ehemals – wie dem im totalitären System sogenannten ‚Gemeininteresse‘ (*zentai no rieki*) – eine anti-individualistische Bedeutung beigemessen. Die Parole in Nazi-Deutschland ‚Gemeinnutz geht vor Eigennutz‘ ist dafür ein Beispiel. Das Gemeinwohl im Sinne der japanischen Verfassung beruht aber auf der Idee des Individualismus.“

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei darauf hingewiesen, daß diese ausgesprochen liberale Auffassung in der Öffentlichkeit und in der politischen Elite bei weitem nicht denselben Widerhall fand wie in den Kreisen der Verfassungsexperten. Das zeigte sich etwa bei der Debatte über die neue Verfassung im japanischen Parlament im Jahre 1946. Verschiedene Redner legten dabei den Verweis auf das öffentliche Wohl in Artikel 13 so aus, wie es auch in der Meiji-Verfassung von 1890 interpretiert worden war. Eine solche Interpretation öffnet den Regierungsstellen ein Hintertürchen zu einer privilegierten Position im politischen Prozeß. Denn wer sollte das öffentliche Wohl besser definieren können als sie? Der rhetorische Rückgriff auf das öffentliche Wohl als eigenständiger Größe ermöglicht es den Regierungsstellen, als Hüterin eben dieses Wohls den Rang einer leitenden Instanz zu beanspruchen, dem Parlament und selbst dem Volk als dem Souverän übergeordnet.³⁶⁶ Hier geht es jedoch (noch) nicht um die Rechtswirklichkeit in der japanischen Nachkriegsdemokratie. Noch befinden wir uns auf der Meta-Ebene der Analyse. Noch sind wir auf der Suche nach einem Maßstab, der eine logisch schlüssige Kritik an den Entscheidungen von Regierungsstellen im Fall Minamata erlaubt. Dafür erscheint die Interpretation von Miyazawa bestens geeignet. Wie

³⁶⁴ Siehe dazu Tsujimura (2000: 181–182).

³⁶⁵ Miyazawa (1949: 83). Alle nichtjapanischen Ausdrücke werden auch im japanischen Text verwendet.

³⁶⁶ Siehe dazu Tsujimura (2000: 180–181).

aber läßt sich sein Leitbild von einem „liberalen Staat“ für den Fall Minamata konkretisieren?

Allgemein gesprochen ergeben sich für die Regierungsstellen in Japan aus einer liberalen Interpretation von Artikel 13 zwei Aufgaben. Erstens gilt es, Bürgerinnen und Bürger darin zu unterstützen, daß sie von ihren Grundrechten auf Leben, Freiheit und Streben nach Wohlstand Gebrauch machen können. Zweitens gilt es, Bürgerinnen und Bürgern beizustehen, denen Dritte materielles Unrecht in Bezug auf eben diese Rechte zufügen.

Die Verseuchung in Minamata berührte zwei der Grundrechte, die in Artikel 13 genannt werden: das Recht auf Leben und das Recht auf Streben nach Wohlstand. Die Nichitsu AG nutzte das Recht auf Streben nach Wohlstand, um im Werk von Minamata Grundstoffe für die chemische Industrie herzustellen. Allerdings zerstörte das Gift in den Abwässern aus dieser Produktion die Fanggründe in Minamata und Umgebung. Damit verletzte das Unternehmen das Recht der Fischer, welche die Fanggründe nutzten, auf Streben nach Wohlstand. Die Abwässer vergifteten darüberhinaus Flora und Fauna im Meer und damit viele Menschen, die sich ahnungslos davon ernährten. Damit verletzte das Unternehmen das Recht der Betroffenen auf Leben. Durch diese doppelte Rechtsverletzung schädeten die Abwässer dem öffentlichen Wohl. Um es wiederherzustellen, hätten die Regierungsstellen vor allem versuchen müssen, die Einleitung der Gifte aus dem Werk ins Meer zu stoppen. Außerdem hätten sie nach Wegen suchen müssen, um das Unrecht materiell auszugleichen, das den Fischern und den durch das Quecksilber vergifteten von dem Unternehmen zugefügt worden war.

Wie sich zeigt, läßt sich Artikel 13 mit Hilfe der Interpretation durch Miyazawa unmittelbar in ein Aktionsprogramm für die Regierungsstellen übersetzen. Allerdings setzt die Argumentation voraus, daß die Ursache für die Verseuchung bekannt war. Im Minamata der 1950er und 1960er Jahre stellte sich die Lage nicht ganz so eindeutig dar. Damals war der Nachweis noch nicht erbracht, daß das fragliche Gift tatsächlich aus dem Nichitsu-Werk stammte. Diese Ungewißheit entwertet die Argumentation jedoch nicht. Sie fügt den beiden schon genannten Aufgaben lediglich eine weitere hinzu. Das zeigt ein Blick auf die Lage in Minamata gegen Ende des Jahres 1956.

Im November 1956 veröffentlichten die Mediziner von der Universität Kumamoto den ersten Zwischenbericht zu ihren Forschungen über die Ursache der „rätselhaften Krankheit“, die sich seit kurzem in den Fischerdörfern im Süden von Minamata ausbreitete. Darin schlossen sie eine Viruserkrankung ausdrücklich aus. Die Symptome ließen vielmehr auf eine Schwermetallvergiftung schließen, heißt es in dem Bericht. Verschie-

dene mögliche Quellen dafür werden erörtert. Am wahrscheinlichsten, so die Schlußfolgerung der Mediziner, erscheine die Vermutung, daß die fraglichen Schwermetalle aus den Abwässern des Nichitsu-Werkes stammten.³⁶⁷

Vom Standpunkt des Artikel 13 aus betrachtet ließ der Bericht der Mediziner an Klarheit nichts zu wünschen übrig. Hier wurde von Sachverständigen der Verdacht formuliert, daß die Abwässer aus dem Werk Grundrechte der Fischer und der Menschen, die sich aus der Bucht ernährten, verletzten – Grundrechte wohlgemerkt, denen die Regierungsstellen laut Verfassung höchste Beachtung zu schenken hatten. Die Aufgabe, die sich den Regierungsstellen im Fall Minamata stellte, wurde dadurch entscheidend konkretisiert. Es genügte nicht mehr, abzuwarten, welche Erkenntnisse die medizinische Forschung zu der „rätselhaften Krankheit“ noch zutage fördern würde. Damit ließ sich der Zusammenstoß von Grundrechten nicht aufhalten, der in dem Bericht angedeutet worden war. Die Regierungsstellen waren aufgefordert, selbst so rasch wie möglich zu klären, ob die Abwässer etwas mit der Verseuchung zu tun hatten oder nicht. Nur so konnte das Unrecht, das hier drohte, abgewendet werden. Nur so ließ sich das öffentliche Wohl im Sinne des Artikel 13 wahren.

Vor diesem Hintergrund läßt sich ein Idealbild von den Reaktionen der Regierungsstellen im Fall Minamata wie folgt skizzieren. Erstens hätten sie auf den Bericht der Mediziner vom November 1956 hin umgehend das Werk inspizieren lassen, Proben der Abwässer entnommen und die Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto umfassend über den Einsatz von Schwermetallen im Werk informiert. Auf diese Weise wäre die Aufklärung der Verseuchung entscheidend vorangetrieben worden.

Zweitens hätten die Regierungsstellen die Mediziner in Kumamoto oder andere unabhängige Sachverständige umgehend um ein Gutachten über die Gefahren gebeten, die von den Abwässern für die Fanggründe und für das Leben der Menschen ausgingen, die an der Bucht lebten. Auf der Grundlage dieses Gutachtens hätten sie dem Unternehmen Auflagen für die Behandlung der Abwässer erteilt, um sicherzustellen, daß nur noch unschädliche Einleitungen aus dem Werk ins Meer gelangten. Für die Zeit, in der im Werk entsprechende Anlagen installiert würden, hätten sie eine Zwischenlösung entwickelt. Entweder wäre die Produktion

³⁶⁷ Der Bericht erschien als Beilage zur *Zeitschrift der medizinischen Gesellschaft Kumamoto (Kumamoto Igakkai Zasshi)* im Januar 1957. Aus dieser Fassung werden Auszüge zitiert in Tomita (1969: 10–12, besonders 10) sowie in Ishimure (1969: 42–46, besonders 43; dt. 1995: 49–54, besonders 50–51).

im Werk vorübergehend stillgelegt worden. Oder aber das Unternehmen hätte mit den von den Einleitungen betroffenen Fischern und Anwohnern eine Vereinbarung getroffen. Die Fischer hätten vorübergehend darauf verzichtet, in den verseuchten Gewässern zu fischen, und die Anwohner hätten vorübergehend darauf verzichtet, sich aus dem Meer zu ernähren. Das Unternehmen hätte sie dafür entschädigt und gleichzeitig die Produktion fortsetzen können. Auf diese Weise wären die Gefahren, die nicht nur von dem Quecksilber, sondern auch von anderen giftigen Verbindungen in den Abwässern des Nichitsu-Werkes ausgingen, wirksam abgewehrt worden.

Sobald die Ursache der Verseuchung endgültig geklärt wäre, hätten die Regierungsstellen drittens für eine Wiedergutmachung für die Opfer Sorge getragen. Dazu hätten die Regierungsstellen sich bemüht, die Schuldfrage zu klären. Sie hätten untersucht, inwieweit die Verantwortlichen im Werk ihr Recht auf Streben nach Wohlstand fahrlässig oder gar vorsätzlich mißbrauchten, indem sie zuließen, daß giftige Abwässer ins Meer flossen. Außerdem hätten die Regierungsstellen die Schäden ermittelt, die durch die Einleitungen angerichtet worden waren, sowohl in den Fanggründen als auch unter den Menschen, die sich aus dem Meer ernährten. Schließlich hätten die Regierungsstellen sich bemüht, einen Maßstab für die Wiedergutmachung festzulegen. Ziel wäre es gewesen, die materielle Gerechtigkeit zwischen dem Unternehmen und den Geschädigten wiederherzustellen.

Damit ist das Gedankenexperiment abgeschlossen, in dem es darum ging zu zeigen, wie die Regierungsstellen eines idealen „liberalen Staates“ auf die Verseuchung in Minamata reagiert hätten. Die Frage, inwieweit die Wirklichkeit diesem Ideal entsprach, wird uns später beschäftigen. Bleiben wir zunächst noch auf der Meta-Ebene, um ein weiteres Gedankenexperiment durchzuführen. Dabei geht es darum, ein Modell zu entwerfen, mit dessen Hilfe erklärt werden könnte, warum die Entscheidungen, die im Fall Minamata tatsächlich getroffen wurden, dem Ideal eines „liberalen Staates“ nicht entsprachen.

2.2 EIN ERKLÄRUNGSMODELL

Regierungsstellen handeln nicht im luftleeren Raum. Sie agieren als Teile eines politischen Systems, inmitten eines Gefüges von Institutionen und Akteuren. Dieses Gefüge bildet die politische Wirklichkeit, in der umgesetzt werden soll, was die Verfassung vorzeichnet. Es bestimmt durch die Art und Weise, wie Institutionen und Akteure darin zusammenwirken, den Handlungsspielraum für die Regierungsstellen. Wenn also Regie-

rungsstellen nicht im Sinne eines „liberalen Staates“ handeln, obwohl die Verfassung das vorschreibt, dann deshalb, weil das Gefüge des politischen Systems die Handlungsspielräume der Regierungsstellen nicht auf dieses Ideal hin ausrichtet. So lautet, in wenigen Worten zusammengefaßt, der Grundgedanke des Erklärungsmodells, das in dieser Untersuchung verwendet wird.

Das Modell ragt gewissermaßen über die Fallstudie hinaus. Bildlich gesprochen stellen wir einen Scheinwerfer so auf, daß hinter den Entscheidungen der Regierungsstellen zu Minamata ein Geflecht von Akteurskonstellationen, Verfahrensregeln und Machtverhältnissen aufscheint. Wie dieses Geflecht zustande kommt, erklärt sich nicht aus der Fallgeschichte. Es erklärt sich aus der Geschichte der politischen Institutionen in Japan im allgemeinen. Wie die Regierungsstellen in der japanischen Nachkriegsdemokratie aufgebaut sind und in welchem Verhältnis sie zu anderen politischen Institutionen und Akteuren stehen, ist durch Entscheidungen und Entwicklungen bestimmt worden, die teilweise parallel zu den Ereignissen in Minamata verlaufen, teilweise aber auch bis in die Jahrzehnte nach der Wiedereinführung der Kaiserherrschaft im Jahre 1868 zurückreichen.

Die Suche nach Erklärungen führt uns also von der Fallgeschichte weg hin zu umfassenderen historischen Zusammenhängen. Gleichwohl gibt die Fallgeschichte auch dabei die Richtung vor. Im Mittelpunkt steht die Frage nach dem Verhältnis von Bürgern und Staat in der modernen Geschichte Japans. Wie wurde es verfassungsrechtlich normiert? Wie wurde das in der Gestaltung der Regierungsstellen umgesetzt? Und wie wurde dieses Verhältnis im politischen Ringen zwischen Regierungsstellen und anderen Institutionen und Akteuren verhandelt und möglicherweise verändert? In diesen Fragen liegt der Kern der Geschichte von Minamata aus politischer Sicht. Sie geben vor, welche Aspekte des politischen Systems in Japan nach 1952 hier zu beleuchten sind. Sie konturieren gleichsam das Schlaglicht, das hier, von Minamata aus, auf die japanische Nachkriegsdemokratie geworfen wird.

Das Modell stützt sich dabei auf eine Reihe von grundlegenden Annahmen. Vor allem wird vorausgesetzt, daß ich als Forscherin – und Sie als LeserInnen – in der Lage sind, Zusammenhänge in unserer näheren und weiteren Lebenswirklichkeit systematisch reflektiert zu beurteilen. Wie das gelingen kann, hat Immanuel Kant in seinen Überlegungen zur menschlichen Vernunft dargelegt. Ausgehend von dem Bild, wie die menschliche Vernunft über sich selbst zu Gericht sitze, entwickelte er ein Modell davon, wie wir Urteile bilden, die von jeder beliebigen anderen Person als wahr nachvollzogen werden können, weil wir alle – *a priori!* – dieselben Vorstellungen davon haben, welche Schlußfolgerungen sinn-

voll sind und welche nicht.³⁶⁸ Diese Fähigkeit zur Reflektion ist es, die ich in Anspruch nehme, wenn ich als Wissenschaftlerin nach Gründen für das Handeln der Regierungsstellen in Japan suche und dabei bestimmte Erklärungen akzeptiere, andere aber verwirfe, je nachdem, ob sie „schlüssig“ erscheinen.

Die Fähigkeit zu vernunftgeleitetem Handeln wird hier auch den Betroffenen in Minamata unterstellt und darüber hinaus all jenen Akteuren, die an den Regierungsentscheidungen zu der Verseuchung maßgeblich beteiligt waren oder die an anderer Stelle und zu anderer Zeit Entscheidungen trafen, welche das politische System Japans in der Nachkriegszeit geprägt haben. Das gebietet die Logik. Es gibt einfach keinen guten Grund, aus dem heraus ich für mich als Forscherin ein höheres Maß an Reflektionsvermögen in Anspruch nehmen könnte, als ich es den Menschen zubillige, deren Handeln ich untersuchen und erklären möchte.

Damit verbieten sich bestimmte Argumentationsmuster von selbst. Es überzeugt zum Beispiel nicht, zu sagen: „Damals gab es eben noch kein Umweltbewußtsein wie heute!“ Oder: „Die Japaner sind eben in einem obrigkeitlichen Denken verhaftet!“ Vorstellungen wie „Umweltbewußtsein“ oder „Untertanen? Nein, Bürger!“ werden irgendwann von irgendjemandem zum ersten Mal gedacht. Oft geschieht das unabhängig voneinander durch verschiedene Menschen an verschiedenen Orten zu verschiedenen Zeiten. Gerade Krisensituationen wie die von Minamata laden dazu ein oder erzwingen es, daß bestehende Vorstellungen infrage gestellt und umgedacht werden. Solches Umdenken kann auch zu neuartigen politischen Reaktionen führen, bis hin zu einer Umgestaltung des Systems selbst. Mit anderen Worten: Politische Akteure sind fähig zu reflektiertem Handeln und damit auch zu kreativen Entscheidungen, also Entscheidungen, die sich nicht aus bestehenden Vorbildern oder scheinbaren Zwängen ableiten lassen. Jedes Modell, dem es gelingt, dieses Potenzial für Neues mit abzubilden, gewinnt erheblich an Erklärungskraft.

Wie aber läßt sich die Prämisse, daß politische Akteure vernunftgeleitet handeln, operationalisieren, also so konkretisieren, daß sie für die Analyse des politischen Systems fruchtbar gemacht werden kann? Die Antwort fällt nicht schwer, wenn wir den Blick über die politikwissenschaftliche Diskussion im engeren Sinne hinausheben und auf das weite Feld handlungstheoretischer Erörterungen in den Sozialwissenschaften richten. Vor allem in den Wirtschaftswissenschaften, die seit mehr als

³⁶⁸ Vgl. Kant (1781/1787: A XI–XII). Für eine umfassende Interpretation von Kants Vernunft-Begriff siehe Baumanns (1997).

hundert Jahren daran feilen, alle ökonomischen Phänomene letztlich auf die Entscheidungen von Individuen zurückzuführen, findet sich eine reiche Auswahl an entsprechenden Ansätzen. Die theoretische Debatte dazu läuft unter dem Stichwort „rationales Handeln“, und das wird auch hier aufgegriffen, dabei aber ausdrücklich in einem weitem Sinne verstanden. Drei Ansätze für die Beschreibung rationalen Handelns werden aus den Wirtschaftswissenschaften in das Erklärungsmodell übernommen. Sie lassen sich mit den Stichworten Eigennutz, „qualitative reasoning“ und strategisches Kalkül umreißen.

Die vielleicht am meisten untersuchte Form von rationalem Handeln besteht darin, den Nutzen für die eigene Person zu maximieren. Unter anderem läßt sich mit diesem Ansatz erklären, warum große Unternehmen in den USA anders aufgebaut sind als in Japan, obwohl beide dasselbe Ziel verfolgen, nämlich Gewinnmaximierung, und obwohl beide auf denselben Märkten für Rohstoffe und Produkte auftreten. Eine in ihrer Argumentation klassische Untersuchung dazu hat Hideshi Itoh vorgelegt. Den Dreh- und Angelpunkt seiner Betrachtung bildet die Annahme, daß alle Angestellten, gleich ob japanisch oder amerikanisch, bestrebt seien, im Verlauf ihrer Karriere ihre Einkünfte zu maximieren. Die Chancen, dieses Bestreben umzusetzen, konzentrieren sich in Japan allerdings auf den unternehmensinternen Arbeitsmarkt, während in den USA auch auf höheren Hierarchieebenen ein breiter externer Arbeitsmarkt vorhanden ist. Die Unternehmen reagieren auf diese Situation mit unterschiedlichen Anreizen in der Entlohnung und Beförderung der Angestellten. Auf diese Weise bestätigen sich die Erwartungen der Angestellten in Bezug auf ihre Karrierechancen, und das wiederum führt zu einer Verfestigung der Unterschiede in den Arbeitsmärkten.³⁶⁹

Die Überlegungen von Itoh lassen sich ohne größere Modifikationen verwenden, um den Eigennutz von Beamten in den japanischen Regierungsstellen modellhaft zu rekonstruieren. Sie liefern außerdem die Grundlage für ähnliche Überlegungen zu anderen Akteuren im politischen System der japanischen Nachkriegsdemokratie. Der Grundgedanke besteht darin, jeweils zu beschreiben, was die Akteure tun müssen, um weiter aufzusteigen. Im Umkehrschluß wird damit auch deutlich, was die Akteure wohl unterlassen werden, um das eigene Vorankommen nicht zu gefährden. So lassen sich notwendige Grenzen für ihr Handeln beschreiben – notwendig insofern, als die Akteure diese Grenzen nur um die Gefahr des persönlichen Scheiterns in dem System überschreiten könnten.

³⁶⁹ Itoh (1994).

Gerade Ökonomen betonen allerdings immer wieder, daß Rationalität mehr umfasse als reines Zweckdenken. Der Nobelpreisträger Reinhard Selten nimmt diesen Gedanken sogar zum Anlaß, um die Wirtschaftswissenschaften neu zu entwerfen. Dazu beschreibt er Entscheidungssituationen als den Versuch, aus beschränkten Informationen eine sinnvolle Aussage zusammensetzen.³⁷⁰ Das Nachdenken darüber, was in einer bestimmten Situation die „richtige“ Entscheidung sei, bezeichnet Selten als „qualitative reasoning“.

„Qualitative reasoning“ läßt sich unmittelbar als zusätzliche Kategorie in das Modell übernehmen, mit dem die Handlungsspielräume der Regierungsstellen in Japan nach 1952 beschrieben werden sollen. Die maßgeblichen Akteure in den Regierungsstellen werden ihre Entscheidungen nicht nur so treffen, daß ihnen persönlich daraus kein Nachteil entsteht, sondern sie werden auch versuchen, ihren persönlichen Vorstellungen von dem, was „richtiges“ staatliches Handeln sei, zu entsprechen. Das ist dabei der Grundgedanke. Er läßt sich ähnlich auch auf andere Akteure in der japanischen Nachkriegsdemokratie übertragen, die versuchen, die Entscheidungen der Regierungsstellen zu beeinflussen. Immer geht es neben der Maximierung des Eigennutzes auch um Vorstellungen vom „richtigen“ staatlichen Handeln.

In der Soziologie wird für Vorstellungen von dem, was „richtig“ sei, bisweilen der Begriff „Ideologie“ verwendet. Das Konzept von Selten ist aber offener angelegt. Ideologien gelten *per definitionem* als starr, als festgefügte Gedankengebäude für die Interpretation der Welt. Dagegen sieht die Vorstellung von „qualitative reasoning“ vor, daß die Akteure ihre Vorstellungen von „richtig“ und damit auch ihre Entscheidungen modifizieren werden, wenn sich dafür überzeugende Argumente finden. Selten Konzept enthält also eine dynamische Komponente. Sie erlaubt es, differenziert zu erfassen, aus welchen Gründen Entscheidungen verändert werden oder gar das politische System sich insgesamt wandelt. Dazu genügt ein Blick auf die Argumentationen der maßgeblichen Akteure. Wenn sich darin eine Bedeutungsverschiebung feststellen läßt, die in eine ähnliche Richtung weist wie die Veränderungen in den Entscheidungen, dann läßt sich mit einiger Gewißheit behaupten, daß „qualitative reasoning“ am Werk gewesen sei.

Eine dritte Form von rationalem Handeln ist systematisch erstmals von Oskar Morgenstern und John von Neumann beschrieben worden. Sie entwickelten mit der Spieltheorie ein Modell von der Kunst des Durchsetzbaren. Rational handelnde Akteure, so der Grundgedanke, erliegen nicht der Illusion, daß immer das eintrete, was sie selbst anstreben.

³⁷⁰ Selten (2000).

Rational handelnde Akteure kalkulieren vielmehr ein, daß ein bestimmtes Ereignis nur dann zustande kommt, wenn auch andere Akteure ihre Einflußmöglichkeiten auf eine bestimmte Weise nutzen. Die Akteure formulieren deshalb mehr oder weniger ausdrückliche Erwartungen in Bezug darauf, wie die übrigen Beteiligten handeln werden und welches Ereignis sich daraus ergibt. Erst aufgrund dieser Erwartungen entscheiden sie darüber, wie sie selbst handeln werden.³⁷¹

Für die Analyse von politischen Entscheidungsabläufen ist das Konzept von Morgenstern und von Neumann vielleicht noch ergiebiger als für das Verständnis von wirtschaftlichen Zusammenhängen, für das es ursprünglich entwickelt wurde. Politische Entscheidungsabläufe sind von vielfältigen Interdependenzen durchzogen, die sich nicht nur daraus ergeben, daß viele Akteure dasselbe wollen. Politische Abläufe bestehen zu weiten Teilen aus Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren, also aus einer Art Pokerspiel mit den Erwartungen der Beteiligten. Gegenseitige Abhängigkeiten und damit Kontrollmöglichkeiten zu schaffen, bildet zudem den Kern der Idee von der Gewaltenteilung nach Montesquieu. Sie liegt auch der japanischen Nachkriegsdemokratie zugrunde. Das äußert sich in zahllosen Verfahrensregeln, die dafür sorgen, daß systematisch unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten an der politischen Entscheidungsfindung teilhaben.

In das Erklärungsmodell für die Handlungsspielräume der japanischen Regierungsstellen findet die Vorstellung von strategischen Kalkülen dort Eingang, wo es darum geht nachzuvollziehen, wie sich die Regierungsstellen untereinander abstimmen, um zu einer Entscheidung zu gelangen. Diese Situation tritt immer dann ein, wenn die Kompetenzen mehrerer Instanzen oder Ressorts betroffen sind. Im Fall Minamata war sie geradezu chronisch gegeben. Strategische Kalküle bilden aber auch das entscheidende Argument, wenn es darum geht zu beurteilen, wie die Gewaltenteilung in der japanischen Nachkriegsdemokratie tatsächlich funktioniert hat, insbesondere, wie die Parlamente, die Rechtsprechung und kollektive Interessenvertretungen auf die Regierungsstellen einwirkten.

Es klang in den beiden letzten Absätzen schon an: Politische Entscheidungsabläufe werden nicht nur durch die Akteure charakterisiert, die an ihnen teilnehmen. Auch Verfahrensregeln und Institutionen spielen eine bedeutende Rolle. Spätestens hier ist es an der Zeit, zu definieren, wie die Begriffe „Akteure“ und „Institutionen“ in dem Erklärungsmodell verwendet werden und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen.

³⁷¹ von Neumann und Morgenstern (1944: 8–12).

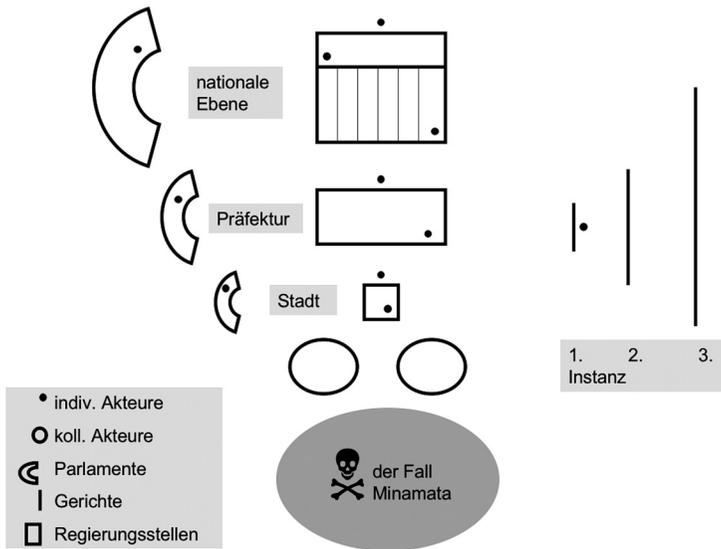
Grundsätzlich orientiert sich das Modell an den klassischen Vorstellungen der Regierungslehre und der Pluralismusforschung.³⁷² Dementsprechend werden Institutionen in einem engen Sinne verstanden als diejenigen Einrichtungen, welche durch die Verfassung als Bestandteile des politischen Systems definiert sind. Dazu zählen neben den Regierungsstellen vor allem Parlamente und Gerichte.

Der Begriff Akteure bezeichnet dagegen alle Individuen, die maßgeblich an den politischen Entscheidungen mitwirken. Dazu gehören in erster Linie Amtsträger, das heißt Personen, die verfassungsrechtlich definierte Instanzen vertreten. Das Modell schließt demnach Beamte in leitender Position ein, aber auch Abgeordnete im nationalen Parlament oder in den Gebietskörperschaften; außerdem zählen dazu die Richter, die durch ihre Rechtsprechung die Entscheidungen der Regierungsstellen gutheißen oder kritisieren. Als politische Akteure gelten in dem Modell aber auch die Repräsentanten von Interessengruppen, Parteien oder Bürgerinitiativen, also von Zusammenschlüssen, die durch öffentliche Stellungnahmen oder durch direkte Verhandlungen versuchen, die Entscheidungen der Regierungsstellen zu beeinflussen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht, wie die Akteure und Institutionen der japanischen Nachkriegsdemokratie in das Erklärungsmodell eingehen. Die Regierungsstellen sind darin durch Rechtecke symbolisiert. Dabei wird zwischen lokalen, regionalen und nationalen Stellen unterschieden. Rechts und links von den Regierungsstellen sind die Institutionen gruppiert, welche laut Verfassung das politische System vervollständigen: Parlamente als Halbkreise und Gerichte als Linien. Auch hier wird die Darstellung in jeweils drei Ebenen differenziert. Schließlich stellen Kreise die Interessengruppen dar, die versuchen könnten, auf die Regierungsentscheidungen Einfluß zu nehmen, in unserem Fall konkret auf die Entscheidungen zu der Verseuchung in Minamata. Die maßgeblichen individuellen Akteure sind in der Abbildung durch Punkte dargestellt. Dabei werden Akteure, die sich von ihrer Stellung im politischen System und von ihrem Karriereweg her ähneln, zusammengefaßt. Entsprechend gekennzeichnet sind zum einen die Beamten in der Stadtverwaltung, in der Präfekturverwaltung und in den Regierungsstellen auf nationaler Ebene. Dazu kommen Punkte für die Wahlämter in der Exekutive: Bürgermeister, Gouverneure, Mitglieder des Kabinetts und der Ministerpräsident. Außerdem werden die Gruppen benannt, die laut Verfassung ein Gegengewicht zu den Regierungsstellen bilden sollen. Dazu zählen die Abgeordneten in den Parlamenten auf den drei Ebenen und die Richter an den Gerichten des Landes.

³⁷² Vgl. etwa Duverger (1955).

Abbildung 6: Ein Modell für Akteure und Institutionen im politischen Prozeß



Eigene Zusammenstellung.

In welchem Verhältnis stehen nun Akteure und Institutionen in diesem Modell? Es wird nicht versucht, eine Erklärung aus einem Guß zu konstruieren, also die Handlungen der Akteure in dem Funktionieren von Institutionen aufgehen zu lassen oder umgekehrt alle Eigenheiten der Institutionen und ihres Zusammenwirkens auf individuelle Entscheidungen zurückzuführen. Vielmehr bleibt eine doppelte Perspektive gewahrt. Zum einen sollen die Handlungsspielräume, welche die japanische Nachkriegsdemokratie bietet, tatsächlich aus der Sicht der individuellen Akteure rekonstruiert werden. Zum anderen werden die Akteure aber auch als Repräsentanten von bestimmten Institutionen aufgefaßt. Als „proxy-Akteure“ treffen sie ihre Entscheidungen dann nicht aus ihren persönlichen Erwägungen heraus, sondern stellvertretend für eine Institution oder eine Interessengruppe. In diesen Fällen ist es möglich, davon zu sprechen, daß ein Ministerium, ein Ausschuß, ein Gericht oder ein Verband gehandelt habe, anstatt die beteiligten Individuen zu benennen.

Die doppelte Perspektive wird aus Gründen der Plausibilität gewählt. Wir nehmen an, daß die eben beschriebenen drei Varianten – Eigennutz, „qualitative reasoning“ und strategisches Kalkül – einigermaßen zutreffend beschreiben, wie politische Akteure in Wirklichkeit ihre Entschei-

dungen treffen. Alle drei Varianten sollten also in das Erklärungsmodell eingehen. Die doppelte Perspektive bietet dafür eine überzeugende Kombination. Eigennutz und „qualitative reasoning“ lassen sich sinnvoll nur erfassen, wenn die Akteure als Individuen ernstgenommen werden. Strategische Kalküle kommen dagegen vor allem dort zum Tragen, wo die Akteure als Vertreter von Institutionen oder Interessengruppen aufeinandertreffen.

2.3 ZUSAMMENFASSUNG

Wo in dem Drama von Minamata blieb die Politik? Das ist die Leitfrage der Untersuchung. Beantworten läßt sie sich nicht allein mit dem Blick auf die Umstände der Fallgeschichte. Auch die Strukturen der politischen Maschinerie, des politischen Prozesses, aus dem nach 1952 in Japan Regierungsentscheidungen hervorgingen, haben die Ereignisse beeinflusst. Es gilt also, die Fallgeschichte mit einer Analyse des politischen Systems zu verknüpfen. Die Überlegungen dazu, wie das am besten geschehen könne, kreisen um zwei Aspekte.

Zum einen wird ein Maßstab benötigt, mit dessen Hilfe sich die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen kritisch beurteilen lassen. Diesen Maßstab liefert der Artikel 13 der Verfassung von 1947, der die Regierungsstellen darauf verpflichtet, dem Volk als dem eigentlichen Souverän zu dienen, genauer, bestimmten Rechten des Volkes in allen Entscheidungen „höchste Beachtung“ zu schenken. In der japanischen Verfassungswissenschaft wird dieser Artikel gemäß der Interpretation von Miyazawa Toshiyoshi ausgelegt. Miyazawa löst auf elegante Weise den scheinbaren Widerspruch zwischen zwei Rechtsmaßstäben, von denen in Artikel 13 die Rede ist, nämlich den Rechten von Bürgern und Bürgerinnen auf der einen Seite und dem Gemeinwohl auf der anderen Seite. Ihm zufolge werden die Rechte des Volkes nicht durch das Gemeinwohl beschränkt. Im Gegenteil, das Gemeinwohl ergibt sich für Miyazawa daraus, daß alle Bürger und Bürgerinnen von ihren Rechten Gebrauch machen können und daß Konflikte zwischen konkurrierenden Rechtsansprüchen materiell gerecht gelöst werden. Miyazawa betont ausdrücklich, daß die Verfassung damit ein individualistisches Gesellschaftsmodell entwerfe. Den Regierungsstellen wird die Rolle zugewiesen, in erster Linie der Verwirklichung der individuellen Rechtsansprüche zu dienen. Das Vorrecht, unter Berufung auf das Gemeinwohl andere Maßstäbe zur Rechtfertigung ihrer Maßnahmen heranzuziehen, bleibt ihnen in der Interpretation von Miyazawa ausdrücklich versagt. Diese Festlegung der Regierungsstellen

auf eine Rolle im Dienste der Bürgerrechte ist gemeint, wenn in dieser Untersuchung von dem Ideal des „liberalen Staates“ die Rede sein wird.

Aus dieser Interpretation des Artikel 13 läßt sich in einem einfachen Gedankenexperiment ableiten, wie die Regierungsstellen auf die Verseuchung in Minamata hätten reagieren sollen. Drei Aufgaben zeichnen sich ab. Erstens galt es, die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk umgehend zu analysieren, sobald im November 1956 mit dem ersten Bericht der Mediziner von der Universität Kumamoto ein begründeter Verdacht vorlag, daß die Abwässer Menschen in der Umgebung der Fabrik in ihrem Recht auf Leben und ihrem Recht auf Wohlstand durch Fischfang verletzen. Zweitens galt es, auf der Grundlage einer Gefahrenabschätzung dem Unternehmen Auflagen für die Entsorgung der Abwässer zu erteilen, um weitere Rechtsverletzungen zu verhindern. Drittens galt es, ein Verfahren zu entwerfen und umzusetzen, nach dem die schon entstandenen Rechtsverletzungen materiell gerecht wiedergutmacht werden könnten.

Inwieweit die Maßnahmen, welche die Regierungsstellen im Fall Minamata ergriffen, dem hier entworfenen Ideal entsprachen, wird im vierten Teil dieser Untersuchung erörtert. Zunächst aber rückt im Bereich der Überlegungen zum Vorgehen noch eine andere Frage in den Vordergrund, nämlich die, wie mögliche Diskrepanzen zwischen dem Ideal und den tatsächlich getroffenen Entscheidungen der Regierungsstellen erklärt werden könnten. Die Umstände der Fallgeschichte liefern nur einen Teil der Antwort. Mindestens ebensoviel Gewicht kommt der Art und Weise zu, wie der politische Prozeß in der japanischen Nachkriegsdemokratie abläuft. Werden die Regierungsstellen wirksam dazu gedrängt, die Rolle eines Dieners der Bürgerrechte zu übernehmen, die in der Verfassung für sie vorgesehen ist? Dieser Frage sind die verbleibenden Teile der Untersuchung gewidmet. Die Struktur der Argumentation läßt sich dabei wie folgt skizzieren.

Um die Regelmäßigkeiten in den Entscheidungsabläufen herauszuarbeiten, wird ein Modell von im weiten Sinne rationalem Handeln zugrundegelegt. Konkret sind darunter drei verschiedene Formen individuellen Handelns zu verstehen, die mit den Stichworten Eigennutz, „qualitative reasoning“ und strategisches Kalkül umrissen werden können. So wird in dem Modell erstens unterstellt, daß alle Beteiligten bei ihren Entscheidungen die Rückwirkungen auf die eigene Person, insbesondere auf die eigene Karriere im politischen System, beachten werden. Zweitens wird angenommen, daß alle Beteiligten bemüht sein werden, Entscheidungen zu treffen, die sie selbst für „richtig“ halten. Drittens wird davon ausgegangen, daß alle Beteiligten auch den Einfluß der übrigen Beteiligten abschätzen und daraus Erwartungen über das Ergebnis eines bestimmten

Entscheidungsablaufes bilden, die sie in die Entscheidung über ihr eigenes Handeln einbeziehen.

Im Einklang mit diesen Annahmen läßt sich auch genauer definieren, aus welchen Elementen die politische Maschinerie besteht, deren Abläufe hier untersucht werden sollen. Grundsätzlich geht die Argumentation von den individuellen Akteuren aus, die in den von der Verfassung definierten Ämtern tätig sind. Sie werden dabei teilweise als Individuen aufgefaßt, die sozusagen „auf eigene Rechnung“ ihre Entscheidungen treffen, teilweise aber auch als „proxy-Akteure“, die als Stellvertreter für bestimmte politische Institutionen oder Gruppen handeln. Zu den Akteuren gehören in den Regierungsstellen die Beamten und außerdem die in die Exekutive gewählten Politiker, außerdem Abgeordnete in den Parlamenten, Richter an den Gerichten und Vertreter von Interessengruppen. Sie werden jeweils zu Gruppen zusammengefaßt, und diesen Gruppen werden typische Muster rationalen Handelns zugeordnet. Das geschieht auf der Grundlage empirischer Daten. Die Auswahl der Daten wie auch die Argumentation orientieren sich an dem oben definierten Ideal von einem liberalen Staat. Als Fluchtpunkt dient immer wieder die Frage, inwieweit es für die Beteiligten rational sei, im politischen Prozeß darauf zu drängen, daß die Regierungsstellen den Bürgerrechten höchste Beachtung schenken mögen.

Das Feld für die Analyse ist damit abgesteckt. Die Aufarbeitung aus politikwissenschaftlicher Sicht kann beginnen.

3 SPIELRÄUME FÜR DIE REGIERUNGSSTELLEN NACH 1952

Als die Ärzte im Nichitsu-Betriebshospital im Frühjahr 1956 die ersten Opfer der Verseuchung in den Fischerdörfern an der Bucht von Minamata entdeckten, existierte die japanische Nachkriegsdemokratie gerade einmal seit vier Jahren. Im Frühjahr 1952 war die US-amerikanische Besatzungsverwaltung abgezogen. Hinterlassen hatte sie dem Land eine neue Verfassung und zahlreiche neue Gesetze und Institutionen. In den folgenden Jahrzehnten stritten die Opfer der Verseuchung mit dem Unternehmen und den Regierungsstellen um die Einleitungen und später um eine Wiedergutmachung. Gleichzeitig formierte sich im Lande das neue politische System. Die Rolle der Regierungsstellen darin stand nicht von vorneherein fest. Sie kristallisierte sich erst allmählich heraus. Ziel der folgenden Ausführungen ist es herauszuarbeiten, wie diese Rolle im Lichte der bisherigen Forschung zum politischen System in Japan nach 1945 erscheint.

Vom logischen Aufbau her orientiert sich die Darstellung an den Gedanken zu einem Erklärungsmodell aus dem vorangegangenen Abschnitt. Es gilt, Muster für ein rationales Handeln der Akteure in der japanischen Nachkriegsdemokratie herauszuarbeiten und diese Muster an dem Ideal des liberalen Staates zu messen. Die Problemstellung ist dabei ganz entscheidend von den Erörterungen von Miyazawa Toshiyoshi zur Bedeutung des Artikel 13 in der neuen Verfassung geprägt. Die politikwissenschaftliche Forschung zum politischen System Japans nach 1945 hat diese Problemstellung bislang nur in wenigen Arbeiten ausdrücklich behandelt. Das zeigt der Überblick über die Forschung, mit dem dieser Teil der Untersuchung eröffnet wird. Hier werden entsprechende Arbeiten vorgestellt, und es wird nachvollzogen, warum die Forschung sich seit den 1970er Jahren anderen Fragestellungen zugewandt hat.

Im Zentrum dieses dritten Teils steht dann eine Art Sekundärauswertung. Dazu werden Daten aus anderen Forschungsarbeiten einer erneuten Sichtung unterzogen, und zwar speziell in Bezug auf die Frage, welche Schlüsse sich aus diesen Daten im Hinblick darauf ziehen lassen, inwieweit die politische Maschinerie in Japan nach 1952 die Regierungsstellen in eine Rolle gemäß dem Ideal vom liberalen Staat gedrängt hat. Zunächst werden Arbeiten ausgewertet, die Daten über die Entschei-

dungsabläufe im Inneren der Regierungsstellen liefern. Anschließend werden Forschungsergebnisse vorgestellt, aus denen sich Muster der Einflußnahme von Akteuren außerhalb der Regierungsstellen auf die Entscheidungen der Behörden ableiten lassen. Gesucht wird nach zwei verschiedenen Arten von Mustern. Zum einen geht es um die Sichtweise der individuellen Akteure, um ihre Abwägungen in Bezug auf die eigene Karriere und um ihre Vorstellungen von dem, wie Regierungsentscheidungen „richtigerweise“ getroffen werden sollten. Zum anderen wird die institutionelle Perspektive rekonstruiert, bei der die Akteure stellvertretend für die Institution oder die Gruppe, in der sie ein Amt bekleiden, strategisch abwägen, wie sie die Entscheidungsabläufe erfolgreich beeinflussen könnten.

Diese systematische Ordnung wird durch einen chronologischen Aspekt ergänzt. Er teilt die Nachkriegszeit in zwei große Abschnitte ein, nämlich in die Zeit vor und die Zeit nach der historischen Niederlage der LDP bei den Unterhauswahlen im August 1993. An die Krise der bis dahin dominanten Partei schlossen sich eine Reihe von Reformen an, die vor allem das Wahlsystem, die Struktur politischer Parteien und den Aufbau der nationalen Regierungsstellen erheblich veränderten. Um die Auswirkungen dieser Reformen deutlicher herausarbeiten zu können, werden sie abschließend in einem eigenen Abschnitt analysiert.

Die Formulierungen, die hier in Bezug auf die Akteure in der japanischen Nachkriegsdemokratie gewählt werden, beschränken sich bewußt auf männliche Formen. In den nationalen Regierungsstellen Japans spielen Frauen praktisch keine Rolle. Bis 1945 waren sie von einer solchen Laufbahn von vorneherein ausgeschlossen. Auch in der Nachkriegszeit haben Frauen nur selten Spitzenpositionen erreicht. Eine Stichprobe aus dem Jahre 1987 zählte 27 Frauen als Unterabteilungsleiterinnen oder Abteilungsleiterinnen. Bis 1988 erreichte keine Frau das Amt einer Staatssekretärin.³⁷³ Ähnlich stellt sich die Lage im Kabinett dar. Bis heute standen ausschließlich Männer an der Spitze der Regierung. Erst im Jahre 2001 wurde erstmals ein Schlüsselressort – das Außenministerium – von einer Frau übernommen, nämlich von Tanaka Makiko, der Tochter des früheren Ministerpräsidenten Tanaka Kakuei.³⁷⁴ In der Geschichte des Falls Minamata haben erstmals im Jahre 2004 zwei Frauen eine maßgebliche Rolle in den Entscheidungsabläufen gespielt, die eine als Umweltministerin, die andere als Gouverneurin

³⁷³ Siehe dazu ausführlich Koh (1989: 99–108, bes. 99 und 104–107).

³⁷⁴ Zur Zusammensetzung des ersten Kabinetts unter Ministerpräsident Koizumi Jun'ichirō siehe http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumidaijin/010426/index_e.html; gefunden 11. Juli 2001.

der Präfektur Kumamoto. Deshalb sind hier tatsächlich ausschließlich die männlichen Akteure gemeint, wenn von Beamten, Politikern und Richtern die Rede ist.

3.1 DER TENOR DER FORSCHUNG

Ausdrücklich skeptisch schätzt der Verwaltungswissenschaftler Tsuji Kyoaki den Erfolg des Versuches ein, die Rolle der Beamtenschaft in der japanischen Politik nach 1945 dem neuen demokratischen System anzupassen. Die Aufgabe sei noch lange nicht vollbracht, schreibt er emphatisch in dem Vorwort zu einer Sammlung seiner Aufsätze, die 1952 erschien, dem Jahr, in dem Japan seine Souveränität wiedererlangte. Wörtlich meint Tsuji dort:³⁷⁵

„Die Aufgabe der Demokratisierung des Beamtentums ist ein kategorisches Gebot, dem wir, das japanische Volk, uns nicht entziehen können, wollen wir die Grundsätze der neuen Verfassung verwirklichen. Eine nachlässige Haltung, die annimmt, daß die Errichtung des jetzt geschaffenen neuen Systems allein schon dieses Ergebnis zeitigen würde, ist unentschuldig.“

Die Gründe für die Dringlichkeit dieses Appells legt Tsuji dar in einem Aufsatz mit dem Titel „Bedeutung und Grenzen des Systems des öffentlichen Dienstes“ (*Kōmuinsei no igi to genkai*). Der Aufsatz erschien ursprünglich im April 1949 in der Zeitschrift der Gesellschaft für Staatswissenschaft (*Kokka Gakkai Zasshi*) und steht in der Sammlung von 1952 an erster Stelle. Tsuji analysiert darin die Auswirkungen des reformierten Gesetzes über den öffentlichen Dienst (*kokka kōmuin hō*) aus dem Jahre 1948. Die Interpretation der neuen Vorschriften bettet er historisch ein, indem er ein Stufenmodell für die Entstehung von modernen Regierungsbürokratien nach dem Vorbild von Max Weber entwirft.

Bei der Entwicklung eines Beamtentums (*kanryōsei*) in Europa, den USA und Japan lassen sich Tsuji zufolge drei „Prozesse“ (*katei*) unterscheiden. Der erste Prozeß umfaßt den Übergang vom Feudalstaat zu einem zentral verwalteten Nationalstaat mit einer mehr oder weniger absolutistischen Regierung. Dadurch habe sich erstmals in der Geschichte ein Stand von hauptberuflichen Beamten gebildet. Sie definierten sich, so Tsuji, nach außen durch die Abgrenzung vom einfachen Volk als „Obrigkeit“ und allzuständige „Polizei“ und nach innen durch das Prin-

³⁷⁵ Vorwort zur Ausgabe von 1952, wiedergegeben in der Neuausgabe; Tsuji (1969: iv).

zip der Meritokratie, also des Aufstiegs allein aufgrund von meßbaren Leistungen. Als historische Beispiele werden Frankreich zur Zeit des Kardinals Richelieu, England unter Heinrich VIII. und Preußen im 18. Jahrhundert angeführt. Auch in Japan, so Tsuji, habe dieser erste Prozeß gegen Ende des 19. Jahrhunderts zumindest teilweise stattgefunden. Das damals geschaffene politische System habe aber auch noch Züge eines feudalistischen Patrimonialstaates getragen.³⁷⁶

Der zweite Prozeß vollzog sich, so Tsuji, nur in England und den USA, weil nur dort das Bürgertum im 19. Jahrhundert politisch die Vorherrschaft übernahm. Infolgedessen wandelte sich dort das Berufsbeamten-tum im Dienste des Herrschers in ein Beamten-tum im Dienste des Volkes, also in einen öffentlichen Dienst (*civil service*).

Der dritte Prozeß setzte Tsuji zufolge im ausgehenden 19. Jahrhundert ein, als das Wahlrecht in vielen Ländern ausgeweitet wurde und zugleich im Zuge der Industrialisierung die sozialen Spannungen wuchsen. Dem Staat sei mit der Wohlfahrtspolitik ein umfassendes neues Aufgabengebiet zugewachsen. Vor diesem Hintergrund wuchs die Zahl der Beamten vom Ende des 19. Jahrhunderts an in allen industrialisierten Ländern sehr viel schneller als die Bevölkerung, wie Tsuji anhand von Zahlen für England, die USA, aber auch Frankreich sowie Deutschland insgesamt und Preußen im besonderen zeigt. Damit hätten auch Fragen der „wissenschaftlichen“ Personalverwaltung für staatliche Bedienstete an Bedeutung gewonnen.

Die Industrialisierung brachte auch politische Veränderungen mit sich. Die Parlamente verwandelten sich, so Tsuji, zunehmend in Foren, in denen die gesellschaftlichen Gegensätze aufeinanderprallten. Vor diesem Hintergrund habe das Gebot der Neutralität der Beamten an Bedeutung gewonnen. In den USA und England sei eine Debatte entstanden, wie garantiert werden könne, daß der öffentliche Dienst tatsächlich zum Wohle aller Bürgerinnen und Bürger tätig werde und nicht nur den Interessen bestimmter Gruppen diene.

Über das Gebot der politischen Neutralität für die Beamtenschaft wurde Tsuji zufolge auch in Deutschland in der Anfangszeit der Weimarer Republik und in Japan nach der Besetzung der Mandschurei diskutiert. Dort hätten die Debatten aber vor einem anderen Hintergrund stattgefunden als in England und den USA, weil die Beamtenschaft noch nicht in einen demokratisch legitimierten öffentlichen Dienst umgewandelt war. Die Folgen dieses Unterschieds deutet Tsuji nur an. Offensichtlich sieht er aber einen Zusammenhang zwischen der fehlenden Demo-

³⁷⁶ Für das Folgende siehe Tsuji (1969: 6–57).

kritisierung des Beamtentums und der Tatsache, daß in beiden Ländern das Staatswesen in den 1930er Jahren von einer totalitären Ideologie vereinnahmt werden konnte.

Die Beamenschaft in Japan nach der Kapitulation im Jahre 1945 ordnet Tsuji anhand des Stufenmodells immer noch im wesentlichen in die erste Phase ein. Um sie ähnlich weit zu modernisieren wie in Europa oder den USA, müßten die zweite und dritte Phase gleichzeitig gemeistert werden. Die Beamenschaft müßte also sowohl demokratisiert als auch ausgeweitet und dabei in ihrem Aufbau rationalisiert werden. Das allein wäre schon eine gewaltige Herausforderung, so Tsuji. Die Lage werde zusätzlich erschwert dadurch, daß das Land nach 1945 noch nicht die gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen aufweise, die in den anderen Ländern die entsprechenden Modernisierungsschübe gleichsam von selbst auslösten. Japan, so Tsuji, befinde sich unmittelbar nach der Kapitulation sozusagen in der falschen historischen Lage für die geplanten Reformen. Die Gefahr sei deshalb groß, daß die Reformen lediglich dazu führten, das alte System der Beamenschaft in neuem Gewand wiederauferstehen zu lassen.

Das zentrale Instrument für die Reform der Beamenschaft in Japan nach 1945 bildete das Gesetz über den öffentlichen Dienst. Es wurde 1947 verabschiedet und 1948 noch einmal gründlich revidiert. Tsuji unterzieht das Gesetz einer detaillierten und insgesamt vernichtenden Kritik. Die Regelungen führten nicht dazu, die Institution zu demokratisieren, weder in ihrer Stellung im politischen System noch in ihrer internen Organisation. Stattdessen blieben viele Elemente der früheren Strukturen erhalten. Damit aber seien auch die Bemühungen um eine Rationalisierung zum Scheitern verurteilt. Nur ein wirklich demokratisierter öffentlicher Dienst könne auch sinnvoll rationalisiert werden. So stärkten die Regelungen, die eigentlich der Rationalisierung der Personalverwaltung dienen sollten, nur die einzelnen Dienststellen, nicht aber den öffentlichen Dienst als Ganzes.

Später hat Tsuji seine Kritik um eine zeitgeschichtliche Analyse der Politik in Japan in den ersten Jahren nach der Kapitulation ergänzt. Im Jahre 1958 erschien dazu ein Beitrag von ihm in einem von Oka Yoshitake herausgegebenen Sammelband mit dem Titel *Der politische Prozeß im gegenwärtigen Japan (Gendai Nihon no seiji katei)*. Tsuji nahm den Text elf Jahre später auch in die Neuausgabe seiner gesammelten Aufsätze auf. Dort trägt er die Überschrift „Die Herrschaftsstruktur der Nachkriegszeit und das Beamtentum“ (*Sengo no tōji kōzō to kanryōsei*).

In der Darstellung von Tsuji erscheint die japanische Nachkriegsdemokratie in den 1950er Jahren alles andere als gefestigt. Einhelliges Ziel der herrschenden Elite (*shihaijō*) sei es seit dem August 1945 gewesen, die

Folgen der Kapitulation zu minimieren.³⁷⁷ Vor allem sollte die Souveränität des *tennō* bewahrt bleiben. Noch Mitte der 1950er Jahre erklärten konservative Politiker es mehr oder weniger offen zu ihrem Ziel, die neue Verfassung zu revidieren und den gerade eingeführten Parlamentarismus wieder abzuschaffen.³⁷⁸ Auf dem Weg dahin habe die herrschende Elite auch schon einige Erfolge verzeichnet. So seien in der Organisation der nationalen Behörden, der Polizei und des Erziehungswesens Reformen aus der Besatzungszeit rückgängig gemacht und Regelungen wieder eingeführt worden, die bis 1945 gegolten hatten.³⁷⁹ Die Revisionen wurden von den Regierungsparteien im Parlament teilweise mit Gewalt durchgesetzt. Der Parlamentspräsident, ein konservativer Politiker, rief sogar die Polizei zu Hilfe, um eine Blockade der Opposition aufzubrechen, die eine Abstimmung zu verhindern suchte. Tsuji spricht in diesem Zusammenhang von einem „Selbstmord der parlamentarischen Politik“ (*seitō seiji no jisatsu kōi*).³⁸⁰ Auch die Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften sieht Tsuji bedroht, weil bei den ersten Gouverneurswahlen im Jahre 1949 überwiegend ehemalige Beamte des kaiserlichen Innenministeriums gekürt worden waren.³⁸¹

Auf der Suche nach Gründen für das Schwächeln der japanischen Nachkriegsdemokratie führt Tsuji historische Umstände an. Von großer Tragweite sei vor allem die Entscheidung der US-amerikanischen Regierung gewesen, die Besatzung des Landes in Form einer „indirekten Herrschaft“ (*kansetsu tōji*) zu organisieren. Die Motive dafür legt Tsuji anhand von Dokumenten aus dem US-amerikanischen Außenministerium dar. Demnach wollten die Planer auf US-amerikanischer Seite eine direkte Herrschaft des US-amerikanischen Militärs vermeiden, weil das womöglich nationalistisch motivierten Widerstand provoziert hätte. Es sei ihnen aber auch als zu riskant erschienen, die Herrschaft direkt dem japanischen Volk in die Hände zu geben, weil dann ein kommunistischer Putsch nicht hätte ausgeschlossen werden können. Die indirekte Herrschaft habe aber nicht so funktioniert wie erwartet. Anstatt die japanischen Regierungsstellen für die eigenen Zwecke zu benutzen, sei die US-amerikanische Besatzungsverwaltung ihrerseits in die Eigenheiten des japanischen Regierungssystems verwickelt worden. Übertriebene Ge-

³⁷⁷ Ebenda (1969: 247 und 250–252).

³⁷⁸ Tsuji zitiert den damaligen Ministerpräsidenten Kishi Nobusuke und den Alterspräsidenten der Liberaldemokratischen Partei, Miki Takeyoshi; ebenda (1969: 251 und 259–260).

³⁷⁹ Ebenda (1969: 267–270).

³⁸⁰ Ebenda (1969: 267).

³⁸¹ Ebenda (1969: 265).

heimhaltung und andauernder Streit um Zuständigkeiten hätten die Entscheidungsabläufe unter der indirekten Herrschaft geprägt. Auf diese Weise habe sich die Elite des Kaiserreichs auch nach 1945 andauernden Einfluß auf die Regierung sichern können.³⁸²

Vor dem Hintergrund der Eigenheiten der Besatzungsverwaltung sei nach 1945 das Ungleichgewicht zwischen Beamten und Politikern zum Tragen gekommen, das auch vor 1945 in Japan geherrscht hätte. Die Beamten besäßen nach wie vor im Volk ein hohes Prestige als überparteiliche Hüter des Allgemeinwohls. Demgegenüber sei eine Kultur politischer Parteien kaum entwickelt. Die Parteien zählten nur wenige Mitglieder. Den Politikern fehle es an politischer Erfahrung und an Fachwissen. Infolgedessen seien die entscheidenden Reformen nach 1945 nicht von den Parteien ausgegangen, sondern von der Besatzungsverwaltung. Es seien auch kaum Bemühungen erkennbar, die im Parlament verfügbare Expertise auszubauen, um ein Gegengewicht zu den Regierungsstellen zu schaffen.³⁸³

Tsuji verbindet in seinem Gedankengang verschiedene Ebenen der Analyse. Die langfristige gesellschaftliche Entwicklung findet ebenso Beachtung wie die konkreten Umstände in einer entscheidenden historischen Situation, in diesem Falle die Errichtung der Besatzungsverwaltung nach dem Krieg. In seinen Texten wird darüberhinaus eine institutionenbezogene Sichtweise, die vor allem an den geltenden Rechtsvorschriften orientiert ist, mit der Darstellung von typischen Entscheidungsabläufen verknüpft. So entsteht eine facettenreiche Gesamtschau auf das politische System. Vielleicht liegt es an diesem Reichtum der Argumente, daß seine Einschätzung der japanischen Politik so lange den Diskurs über die Nachkriegsdemokratie in Japan bestimmte. Allmählich aber verschoben sich die Bewertungen. Die Art der Verschiebung läßt sich am besten nachvollziehen, indem die verschiedenen Ebenen in Tsujis Argumentation einzeln betrachtet werden.

Unumstritten erscheint Tsujis Hinweis auf die Besonderheiten der Besatzungsverwaltung. Die Regierungsstellen des alten Regimes wurden weitgehend beibehalten; die Besetzung vollzog sich indirekt durch Anweisungen des US-amerikanischen Oberbefehlshabers. Dieses Argument greift auch Johnson in seiner vielzitierten Untersuchung zur Geschichte des Industrieministeriums auf. Ihm geht es darum zu erklären, wieso die Entscheidungsstrukturen in der Regierung auch über die Kapitulation hinweg weitgehend unangetastet blieben. Johnson beruft sich dabei aus-

³⁸² Ebenda (1969: 271–275).

³⁸³ Ebenda (1969: 275–281).

drücklich auf Tsuji, fügt der Debatte ansonsten aber keine neuen Aspekte hinzu.³⁸⁴

Ergänzt wird Tsujis Argumentation dagegen durch eine Untersuchung von T.J. Pempel zu der Reform der öffentlichen Verwaltung während der Besatzungszeit. Pempel erläutert dabei die Sicht der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung. Dadurch wird deutlich, warum die Reform über Ansätze nicht hinausging. Pempel zufolge veränderten sich mit dem Sieg der Republikanischen Partei bei den Kongreßwahlen in den USA im Herbst 1946 auch die Prioritäten der Besatzungspolitik. Das Ziel Demokratisierung rückte in den Hintergrund, das Ziel einer Rationalisierung der Verwaltung in den Vordergrund. Mißverständnisse zwischen den amerikanischen Experten und ihren Ansprechpartnern in der japanischen Regierung sowie Kompetenzstreitigkeiten innerhalb der Besatzungsverwaltung trugen ebenfalls dazu bei, daß die Regierungsstellen während der Besatzungszeit nicht grundlegend reformiert wurden.³⁸⁵

Weitgehend ohne Widerspruch geblieben ist die Analyse von Tsuji auch in Bezug auf die rechtlichen Vorschriften über die Rolle der Beamtenschaft nach 1945. Insbesondere seine Interpretation des Gesetzes über den öffentlichen Dienst von 1948 hat Maßstäbe gesetzt. Im Jahre 1991 legte der Verwaltungswissenschaftler Akagi Suruke eine umfassende Untersuchung über die Geschichte der japanischen Regierungsstellen mit dem Titel *„Kansei’ no keisei – Nihon kanryōsei no kōzō (Die Entstehung der Vorschriften zur Regierungsorganisation – Zur Struktur der japanischen Staatsstellen) vor.*³⁸⁶ Auch Akagi analysiert in diesem Zusammenhang das Gesetz von 1948. Der rechtsgeschichtliche Hintergrund wird dabei konkretisiert, indem Akagi ausführlich die kaiserlichen Erlasse erläutert, die bis 1945 die Arbeit der Regierungsstellen regelten. Im Ergebnis führt seine Kritik allerdings kaum über das hinaus, was Tsuji bereits in dem Aufsatz von 1949 hervorgehoben hat.³⁸⁷

Nur in einem Punkt argumentiert Akagi sehr viel radikaler als Tsuji, und zwar bei der Bewertung der langfristigen historischen Entwicklung in Japan. Tsuji folgt der klassischen Modernisierungstheorie im Sinne Max Webers, wenn er die Errichtung einer Regierungsbürokratie nach westlichen Vorbildern im späten 19. Jahrhundert zumindest teilweise als Übergang zu einer rationalisierten Form der Herrschaft charakterisiert.³⁸⁸ Akagi dagegen kommt bei der Analyse der kaiserlichen Erlasse zur Orga-

³⁸⁴ Vgl. Johnson (1982: 43–45).

³⁸⁵ Pempel (1987: 167–168).

³⁸⁶ Akagi (1991). Siehe dazu auch die Besprechung von Chalmers Johnson (1992).

³⁸⁷ Vgl. Akagi (1991: 392–395 und 402–407, 452–453 und 482–486).

³⁸⁸ Vgl. Tsuji (1969: 3–4, siehe aber auch ebenda: 24).

nisation der Regierung seit 1869 zu dem Schluß, daß hier mitnichten etwas rationalisiert worden sei. Vielmehr seien die feudalistischen Strukturen, die bis dahin gegolten hatten, lediglich in eine neue rechtliche Form gegossen worden.³⁸⁹ Akagi zufolge ist das Regierungswesen in Japan bis auf den heutigen Tag patrimonial geprägt, und zwar nicht erst in der Praxis, sondern schon in den verwaltungsrechtlichen Grundlagen.

Die langfristige historische Entwicklung steht auch im Mittelpunkt eines anderen Einwandes gegen die Einschätzung der japanischen Nachkriegsdemokratie durch Tsuji. Diesmal geht es um den Zeitraum nach 1945. In den 1960er Jahren erlebte Japan einen rasanten Schub im Wirtschaftswachstum. Das habe auch das politische System verändert. So argumentieren Chūton Akira und Takeshita Yuzuru in einer 1980 erschienenen Untersuchung. Ihnen zufolge hat das größere Volkseinkommen den Verbänden seit den 1970er Jahren größere Ressourcen verschafft und der Politik größere Verteilungsspielräume eröffnet.³⁹⁰

Mit einer solchen Argumentation hat sich die Diskussion auf die Ebene des politischen Prozesses verlagert. Die Institutionen mögen nur halbwegs reformiert worden sein, so lautet die Überlegung, aber dennoch kommen politische Entscheidungen in Japan heute anders zustande, weil sich durch die gesellschaftlichen Veränderungen das Kräfteverhältnis zwischen den politischen Akteuren verschoben hat. In den Mittelpunkt der Debatte ist die Balance auf nationaler Ebene zwischen dem Parlament und den Regierungsstellen gerückt.

Tsuji hat die Rolle des Parlaments in seine Einschätzung einbezogen. Allerdings hält er dabei an dem Primat der Beamtenschaft fest. Seiner Ansicht nach passen die Abgeordneten sich diesem Primat an. Infolgedessen handelten sie in Japan anders als in anderen parlamentarischen Demokratien. In Japan träten die Parlamentarier vor allem als Makler zwischen den Regierungsstellen und bestimmten Klientel-Gruppen auf. Den politischen Prozeß, der daraus entsteht, beschreibt er wie folgt:³⁹¹

„In unserem Lande bildet die Konzentration der Kontrolle in der Regierungsbürokratie eine Tatsache, und so florieren solche Aktivitäten der Interessengruppen, die sich nicht nur auf einzelne Abgeordnete richten, sondern auf die Verwaltung als Ganzes. Zahlreicher als im Parlament initiierte Gesetzgebung sind Vorschriften, die von den Behörden veranlaßt werden, und das verleiht diesem Muster

³⁸⁹ Akagi (1991: 382–329).

³⁹⁰ Chūton und Takeshita (1980); vgl. Foljanty-Jost (1990: 312). Siehe auch Calder (1988: 19–20).

³⁹¹ Tsuji (1969: 339).

zusätzlichen Antrieb. So sind die Fälle nicht selten, in denen die Aktivitäten der Interessengruppen sich nicht nur auf das Parlament und die Parteien richten, sondern direkt an die Behörden, die im Hinblick auf Lizenzierungen wie Genehmigungen über weitreichende Zuständigkeiten verfügen. (...) Angesichts dieser Umstände sind es häufig die Abgeordneten, die, anders als in anderen Ländern, selbst aktiv die Rolle des Lobbyisten übernehmen und als Fürsprecher der Interessengruppen deren Anliegen den Behörden vortragen sowie als Vermittler auftreten.“

Den Text, aus dem das Zitat stammt, hat Tsuji erstmals im Jahre 1960 veröffentlicht.³⁹² Aber noch bis in die 1970er Jahre hinein läßt sich seine Beschreibung empirisch bestätigen. Das zeigt eine Analyse von T.J. Pempel über Parlamentarismus in Japan aus dem Jahre 1974. Auch Pempel kommt zu dem Schluß, daß das nationale Parlament wenig Einfluß auf Entscheidungen der Regierung ausübe.³⁹³ Er bewertet den politischen Prozeß in Japan folgendermaßen:³⁹⁴

„... as far as the actual process of policymaking is concerned, it [*das Parlament, A.O.*] is less the independent conceptualizer, and structurer of legislation, and much more the reactive amender and legitimator of proposals generated by the bureaucracy and consolidated through bureaucratic-LDP cooperation.“

Kooperation zwischen den Regierungsstellen und der LDP – das ist ein Element, das in den Analysen von Tsuji noch keine Rolle spielte. Es gewann in den folgenden Jahren in der akademischen Diskussion erheblich an Bedeutung. Den Weg für diese Entwicklung bereitete Muramatsu Michio, der um 1980 mit einer Reihe von Umfragen unter Beamten und Abgeordneten ein neues Bild des politischen Prozesses in Japan entwarf. In einem Aufsatz, den er im Jahre 1984 gemeinsam mit Ellis Krauss im *American Political Science Review* veröffentlicht hat, faßt Muramatsu die Ergebnisse zusammen. Der Liberaldemokratischen Partei (LDP), die von 1955 bis 1993 die Regierung stellte, sei es gelungen, die Vorherrschaft der Regierungsbürokratie einzudämmen.³⁹⁵ Wie das gelang, das haben Muramatsu und Krauss in späteren Veröffentlichungen konkretisiert. Seit dem Ende der 1960er Jahre habe die Partei sich immer deutlicher zu einer Volkspartei entwickelt, deren Vertreter gezielt den Kontakt zu einem

³⁹² Vgl. die Angaben im Vorwort; ebenda (1969: vi).

³⁹³ Für das Folgende siehe Pempel (1974: 657, Abb. 1, 650, Tab. 1, und 653). Die Zahlen stammen aus den Jahresberichten des Finanzministeriums.

³⁹⁴ Pempel (1974: 652).

³⁹⁵ Siehe dazu Muramatsu und Krauss (1984: 142–143).

breiten Spektrum von Interessengruppen gesucht hätten.³⁹⁶ So habe sich in der LDP ein politischer Apparat herausgebildet, der es an Sachverstand mit der Regierungsbürokratie aufnehmen könne.³⁹⁷

Die These von Muramatsu ist durch eine Reihe von Fallstudien aus verschiedenen Politikfeldern untermauert worden. Margaret McKean bietet in einem Aufsatz aus dem Jahre 1993 einen Überblick über diese Forschung. Insgesamt entsteht dabei der Eindruck, daß sich das Kräfteverhältnis zwischen den Regierungsstellen auf der einen Seite und einem Netzwerk von LDP und Verbänden auf der anderen Seite innerhalb von dreißig Jahren umgekehrt habe. Spätestens seit den 1980er Jahren, so McKean, sei „der Staat“ in Japan als schwach zu bezeichnen. Sie schreibt:³⁹⁸

„The new evidence ... suggests that the state institutions are weak insofar as they are often penetrated by very powerful client groups who transmit their wishes through the LDP.“

Genau genommen widerlegen die Forschungen aus den 1970er und 1980er Jahren die Argumentation von Tsuji nicht. Muramatsu und Krauss räumen das ausdrücklich ein. Sie sehen in den Regierungsstellen nach wie vor den „Angelpunkt“ (*pivot*) des politischen Prozesses in Japan.³⁹⁹ Trotzdem, so ihr Argument, funktioniere die Demokratie in Japan. Sie funktioniert laut Krauss und Muramatsu in einem pluralistischen Sinne. Verschiedene Interessen fänden im politischen Prozeß Gehör. Das Forum dafür bilde in Japan allerdings nicht das Parlament, sondern ein Netzwerk aus Politikern und Verbänden. Letztlich weicht diese Darstellung nicht sehr weit von dem Prozeß des Makelns ab, den Tsuji schon 1960 beschrieben hat. Sie kann aber dank zahlreicher Umfragen und Fallstudien aus den 1970er und 1980er Jahren heute sehr viel genauer belegt werden.

Die Frage, die Tsuji in den ersten Nachkriegsjahren so beunruhigte, ist allerdings offen geblieben. Zwar wurden die Interaktionen zwischen den Regierungsstellen und Interessengruppen in Japan seit den 1970er Jahren ausführlich beleuchtet. Der Paradigmenwechsel hin zu einem pluralistischen Leitbild hat aber dazu geführt, daß der Charakter dieser Interaktionen nicht länger aus der Perspektive einer staatswissenschaftlichen Demokratietheorie erörtert wurde, wie Tsuji sie noch gepflegt hatte. Deshalb geben diese Untersuchungen *per se* keine Auskunft darüber, ob die Regie-

³⁹⁶ Muramatsu und Krauss (1990: 289–290).

³⁹⁷ Siehe dazu Muramatsu und Krauss (1987).

³⁹⁸ Ebenda (1993: 89–90).

³⁹⁹ Muramatsu und Krauss (1987: 542).

rungsstellen in Japan tatsächlich von ihrem obrigkeitlichen Erbe gelöst und im Sinne der Verfassung in das neue politische System eingebunden worden sind. Das macht sie damit aber beileibe nicht wertlos für diese Fragestellung. Denn auch wenn das Problem nicht länger ausdrücklich erörtert wurde, so bietet die empirische Forschung zur japanischen Nachkriegsdemokratie aus den letzten Jahrzehnten doch eine Fülle von Daten, aus denen sich entsprechende Rückschlüsse ziehen lassen. Dieser Fundus soll hier genutzt werden. Es gilt, systematisch Anhaltspunkte dafür zusammenzutragen, welche Handlungsspielräume für die Regierungsstellen in Japan in der Nachkriegszeit entstanden sind und inwieweit diese Spielräume Entscheidungen zulassen oder fördern, die dem Ideal von einem liberalen Staat entsprechen.

3.2 DATEN AUS DEN REGIERUNGSSTELLEN

Betrachten wir zunächst die Entscheidungsabläufe innerhalb der Regierungsbürokratie. Dabei zeichnen sich deutlich Unterschiede zwischen den Abläufen auf der nationalen Ebene einerseits und den Abläufen in den Gebietskörperschaften andererseits ab. Deshalb werden hier zunächst die Handlungsspielräume der nationalen Regierungsstellen erörtert, anschließend die Spielräume für Behörden in den Präfekturen, Städten und Gemeinden. Wie angekündigt werden die Daten aus einer doppelten Perspektive heraus aufbereitet. Zunächst geht es darum, die Abwägungen der individuellen Akteure zu rekonstruieren. Wie werden sie handeln, um die eigene Karriere nicht zu gefährden? Welche Überzeugungen von dem, was „richtiges“ staatliches Handeln ausmache, fließen wohl in ihre Entscheidungen ein? Zu beiden Fragen werden Hinweise aus der Forschung vorgestellt und interpretiert. Die institutionelle Perspektive schließt sich an. Dabei stehen die Handlungsspielräume in der Koordination der Regierungsstellen untereinander im Mittelpunkt.

Wenn hier von individuellen Akteuren die Rede ist, sind damit in erster Linie die Beamten gemeint. In Bezug auf die Gebietskörperschaften werden darüber hinaus auch Wahlämter in der Exekutive in die Betrachtung einbezogen. Das ergibt sich zum einen aus der japanischen Verfassung, zum anderen aus den Eigenheiten der Politikverflechtung zwischen nationaler Ebene und Gebietskörperschaften in Japan. Die Verfassung von 1947 schreibt vor, daß der Ministerpräsident durch das Parlament gewählt werden müsse. Infolgedessen wird der Aufstieg in ein Ministeramt und damit an die Spitze einer nationalen Behörde stark von parlamentarischen Zusammenhängen beeinflusst und damit von einer Institution, die außerhalb der Regierungsstellen steht. Anders sieht es in

den Gebietskörperschaften aus. Hier werden Bürgermeister und Gouverneure in direkten Wahlen bestimmt, ohne Einflußnahme durch die Parlamente der entsprechenden Präfekturen, Städte oder Gemeinden. Zudem werden in Japan zahlreiche staatliche Aufgaben von den Gebietskörperschaften im Auftrag der nationalen Stellen ausgeführt. Die Umsetzung dieser Auftragsverwaltung macht den größten Teil der vertikalen Koordination, also der Entscheidungsfindung zwischen Regierungsstellen auf nationaler Ebene und solchen in den Gebietskörperschaften aus. Gouverneure und oft auch Bürgermeister sind daran vielfach beteiligt. Deshalb erscheint es sinnvoll, ihre Perspektive auf das politische System zusammen mit der Perspektive der Beamten vorzustellen.

3.2.1 Beamte auf nationaler Ebene

Aus der Perspektive der individuellen Akteure betrachtet bietet die japanische Nachkriegsdemokratie den Beamten in den nationalen Regierungsstellen wenig Anlaß, sich im Sinne des Ideals vom liberalen Staat vor allem für die Rechte von Bürgern und Bürgerinnen einzusetzen. Zumindest legt der Stand der Forschung diesen Schluß nahe. Das zeigen Untersuchungen von Robert Spaulding und Bannō Junji über die Entstehung des Berufsbeamtentums nach 1868 und Analysen von T.J. Pempel, Byung Chul Koh, Akagi Suruki und Paul Kevenhörster über die Versuche, den öffentlichen Dienst nach 1945 zu reformieren. Die wesentlichen Merkmale der Karrieremuster der Nachkriegszeit haben wiederum Koh und außerdem Murakawa Ichirō herausgearbeitet. Daten zu den Lebensläufen der Beamten, die Rückschlüsse auf ihre politische Sozialisation und damit auf ihre Vorstellungen von „richtigem“ staatlichem Handeln zulassen, sind von Karl F. Zahl und Hans Baerwald zusammengetragen worden. Hinweise für eine Interpretation des Selbstverständnisses der Beamten bieten außerdem Analysen von Bannō und von Kubota Akira.

Auf der Grundlage der genannten Arbeiten wird hier zunächst der Prozeß nachvollzogen, aus dem heraus die Regeln für das Beamtentum in Japan geformt worden sind. Danach werden Karrieremuster der Nachkriegszeit vorgestellt, um daraus Bedingungen für einen erfolgreichen beruflichen Aufstieg in den nationalen Regierungsstellen abzuleiten. Abschließend wird auf die Frage eingegangen, welche Überzeugungen das Selbstbild der Beamten auf nationaler Ebene in der Nachkriegszeit wohl geprägt haben.

Das System des Berufsbeamtentums, das bis heute in Japan in Kraft ist, wurde zwischen 1885 und 1900 geschaffen. Viele Analysen sehen in der damaligen Entwicklung einen entscheidenden Schritt hin zu einer

Rationalisierung der Herrschaft in Japan im Sinne Max Webers. Entlang dieses Leitbildes hat Spaulding die Entstehung des Berufsbeamtentums in Japan gegen Ende des 19. Jahrhunderts beschrieben.⁴⁰⁰ Die Sichtweise ist in viele andere Darstellungen übernommen worden, unter anderem in das Standardwerk von Koh und nicht zuletzt auch in die Selbstdarstellungen japanischer Behörden.⁴⁰¹

Vier Beschlüsse markierten die Entstehung eines Berufsbeamtentums in Japan. Der erste fiel im Dezember 1885. Nur wenige Tage nach der Ernennung von Itō Hirobumi zum ersten japanischen Ministerpräsidenten verabschiedete das Kabinett auf Itōs Betreiben hin ein „Politikkonzept in fünf Abschnitten“ (*seikō goshō*). Das Konzept legte ein Arbeitsprogramm fest, mit dem eine gesetzlich verankerte staatliche Verwaltung errichtet und ein Stand von professionellen Beamten aufgebaut werden sollten.⁴⁰² 1888 dann wurden Bestimmungen über ein Prüfungswesen für die Rekrutierung von Beamten für die höhere Laufbahn erlassen.⁴⁰³ Absolventen der staatswissenschaftlichen Fakultät der kaiserlichen Universität Tōkyō waren zunächst automatisch zum Staatsdienst zugelassen, aber dieses Privileg wurde im Jahre 1893 abgeschafft.⁴⁰⁴ Schließlich wurde im Jahre 1899 durch kaiserlichen Erlaß die Möglichkeit von „politischen“ Ernennungen im Zusammenhang mit wechselnden Koalitionen im Kabinett stark eingeschränkt. Sämtliche Ämter bis hinauf zum Staatssekretär wie auch alle Gouverneursposten sollten nur noch von Personen übernommen werden können, welche die Prüfung für die Zulassung zum Staatsdienst bestanden hatten.⁴⁰⁵

Die vier Beschlüsse haben in der Tat das Beamtentum in Japan nachhaltig professionalisiert. Das zeigt eine Stichprobe vom Beginn der 1920er Jahre. Damals blickten bereits vier Fünftel aller Abteilungsleiter und sechs von acht Staatssekretären auf eine Karriere zurück, die mit dem Staatsexamen begonnen hatte.⁴⁰⁶

Schon damals, Ende des 19. Jahrhunderts, gab es in Japan auch den Versuch, die Beamtenschaft zu demokratisieren, also jenen Prozeß einzuleiten, den Tsuji in seinem Stufenmodell als die „zweite Phase“ bezeichnet. Dazu sollte der Einfluß des Parlaments auf Ernennungen in den

⁴⁰⁰ Spaulding (1967); s.a. das Vorwort von Robert Ward ebenda.

⁴⁰¹ Vgl. Koh (1989) und National Personnel Authority (1984).

⁴⁰² Siehe dazu Spaulding (1967: 65).

⁴⁰³ Ebenda (1967: 76–77). Zur Vorgeschichte des Prüfungswesens siehe ebenda (1967: 33–79).

⁴⁰⁴ Siehe dazu ebenda (1967: 88–98).

⁴⁰⁵ Spaulding (1967: 118).

⁴⁰⁶ Vgl. die Statistiken, die Spaulding zitiert (1967: 124).

Regierungsstellen ausgeweitet werden. Das scheiterte jedoch. Wie es dazu kam, das hat Bannō in seiner Untersuchung über die erste Dekade des Parlamentarismus in Japan nachvollzogen.⁴⁰⁷

Bannō schildert die Regierungspolitik der Jahre 1890 bis 1900 als einen Konflikt zwischen den Anführern des Umsturzes von 1868 auf der einen Seite und einer neuen Elite von Fraktionsführern im Parlament auf der anderen Seite. Die ehemaligen Umstürzler hatten sich als „Ältere Staatsmänner“ (*genrō*) am Hof des Kaisers eine Machtbasis geschaffen, die in der Verfassung nicht vorgesehen war. Aber auch die neue parlamentarische Elite forderte Privilegien, die über den Verfassungstext hinausgingen. Ihre Vertreter forderten ein Mitspracherecht bei der Zusammensetzung des Kabinetts, obwohl die Minister laut Verfassung vom *tennō* berufen wurden und nur ihm gegenüber Rechenschaft abzulegen hatten. Als Druckmittel stand der neuen parlamentarischen Elite das Budgetrecht zur Verfügung. Der Staatshaushalt konnte laut Verfassung nur mit Zustimmung des Parlaments erhöht werden.⁴⁰⁸ Dieser Machtkampf bildet das zentrale Thema von Bannōs Untersuchung. Er arbeitet heraus, wie weit die Fraktionsführer in ihrem Griff nach der Regierungsmacht vordrangen und wie sie schließlich von den Anführern des Umsturzes von 1868 und deren Nachfolgern zurückgeschlagen wurden.

Zunächst erzielten die Parteien Erfolge in der Frage, wer die entscheidenden Ämter in der Regierung besetzen dürfte. Im Jahre 1896 ließ sich der Anführer der größten Fraktion im Unterhaus, Itagaki Taisuke, zum Innenminister ernennen.⁴⁰⁹ Die Berufung war Teil einer Absprache mit den *genrō*, um im Unterhaus eine Mehrheit für den Haushalt des folgenden Jahres zu sichern. Itagaki verdrängte damit einen Gefolgsmann der *genrō* von dem wichtigsten zivilen Posten im Kabinett, nämlich der Leitung des Innenministeriums. Itagaki erwirkte auch, daß vor seinem Amtsantritt zwei Abteilungsleiter suspendiert wurden, die sich offen gegen eine von Itagakis Partei betriebene Reform der lokalen Verwaltung ausgesprochen hatten.⁴¹⁰ Zwei Jahre später, im Sommer 1898, wurden die beiden größten Fraktionen damit beauftragt, das gesamte Kabinett mit Ausnahme der militärischen Ressorts neu zu besetzen. Die von ihnen gebildete Regierung wechselte 27 Staatssekretäre und Abteilungsleiter aus und ernannte acht Gouverneure neu, alle aus den Reihen der eigenen Gefolgschaft.⁴¹¹ Sie plante zudem, das Recht auf „politische“ Ernennun-

⁴⁰⁷ Bannō (1971).

⁴⁰⁸ Vgl. die Artikel 55 und 64 der Verfassung von 1890.

⁴⁰⁹ Bannō (1971: 104).

⁴¹⁰ Ebenda (1971: 104–105).

⁴¹¹ Vgl. ebenda (1971: 121, Tab. 4.3).

gen, das heißt auf Ernennungen nach einem Vorschlag des Kabinetts, in den Vorschriften zur Regierungsorganisation zu verankern. Verschiedene Ortsverbände der Parteien forderten weitreichende Amtsenthebungen auch auf lokaler Ebene, um die Vorherrschaft der politischen Clique zu brechen, die den Umsturz von 1868 angeführt hatte. Das Kabinett gab sich gemäßigter. Es schlug lediglich vor, zusätzliche Posten im Range von Staatssekretären einzuführen, die ohne Nachweis eines Staatsexamens besetzt werden könnten.⁴¹² Aber selbst dieses Vorhaben scheiterte, weil die Koalition schon nach vier Monaten an innerem Streit zerbrach.

Im November 1898 folgte ein Kabinett unter der Führung von Admiral Yamagata Aritomo. Er führte eine Interessenkoalition an, die sich strikt gegen den Einfluß von Parteien auf die Regierung aussprach.⁴¹³ Die weitere Entwicklung stellt Bannō nicht mehr dar, aber die Beschreibung von Spaulding liefert eine plausible Ergänzung. Demnach setzte Yamagata schon im März 1899 den Erlaß durch, wonach das Staatsexamen zur Voraussetzung für alle Positionen in den Behörden mit Ausnahme der Minister selbst gemacht wurde. Außerdem erließ der *tennō* auf sein Anraten hin im April 1900 eine geheime Zusatzerklärung. Künftig konnten alle Regelungen über das Berufsbeamtentum nur noch mit Zustimmung des Geheimen Staatsrates (*sūmitsuin*) geändert werden – einem Gremium, dem Yamagata selbst bis zu seinem Tode im Jahre 1922 vorstand.⁴¹⁴

Die Kapitulation im Jahre 1945 bot eine historische Chance, an die Reformversuche aus der Frühzeit des japanischen Parlamentarismus anzuknüpfen. Die US-amerikanische Besatzungsverwaltung ließ sie jedoch ungenützt. Einen wichtigen Grund dafür sieht T.J. Pempel in der Geschichte der öffentlichen Verwaltung in den USA. Wie Tsuji verweist Pempel auf den Ausbau von politischen Ernennungen in den USA unter Präsident Jackson. Anders als Tsuji hebt Pempel jedoch vor allem die negativen Folgen dieser Entwicklung hervor. Ende des 19. Jahrhunderts sei das Ideal eines öffentlichen Dienstes, der unmittelbar dem Volk in Gestalt seiner gewählten Repräsentanten gegenüber verantwortlich sein sollte, zum Zerrbild verkommen. Eine Vetternwirtschaft mit Regierungsposten habe sich ausgebreitet. Daraus, so Pempel, sei in den USA eine Gegenbewegung entstanden. Als modern und demokratisch habe fortan ein System gegolten, das möglichst professionell und damit unabhängig von Interessengruppen funktionierte.⁴¹⁵ Dieser Diskurs wurde, so Pem-

⁴¹² Zu den Diskussionen in den Ortsverbänden und im Kabinett siehe ebenda (1971: 157–161).

⁴¹³ Zur Haltung der sogenannten Yamagata-Gruppe siehe ebenda (1971: 101–103).

⁴¹⁴ Siehe dazu Spaulding (1967: 118–120).

⁴¹⁵ Pempel (1987: 161).

pel, im Rahmen der Besetzung einfach auf Japan übertragen. Die Vorgesichte der öffentlichen Verwaltung in Japan blieb unbeachtet.⁴¹⁶

Kodifiziert wurde die neue Ordnung in dem Gesetz über den öffentlichen Dienst (*kokka kōmuin hō*) von 1948. Es legt die Verwaltung des öffentlichen Dienstes in Japan in die Hände eines Personalamtes (*jinjiin*), das nach „wissenschaftlichen“ Maßstäben Leitlinien für die Personalführung entwickeln und umsetzen soll.⁴¹⁷ Damit das Amt frei von Partialinteressen agieren kann, spricht das Gesetz ihm einen fast autarken Status zu. Weder das Kabinett noch das Parlament können die Arbeit des Personalamtes beeinflussen.⁴¹⁸ Anders als in den USA sind auch die Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten von einer Mitwirkung an den Entscheidungen des Amtes ausgeschlossen.⁴¹⁹ Darüber hinaus verpflichtet das Gesetz die öffentlich Bediensteten zur strikten gesellschaftlichen Neutralität. Sie dürfen nicht streiken und sich nicht politisch betätigen, es sei denn als Wähler und Wählerinnen.⁴²⁰

Dabei hatte es Bestrebungen für eine nachhaltigere Reform gegeben. Das Kabinett unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten Katayama sowie die Parlamentsmehrheit setzten 1947 zunächst eine liberalere Fassung des Gesetzes durch. Darin wurden den Angehörigen des öffentlichen Dienstes dieselben Rechte im Arbeitskampf und im politischen Engagement garantiert wie allen anderen Bürgerinnen und Bürgern.⁴²¹ Diese Garantie mußte im Sommer 1948 auf ausdrückliche Anordnung von General MacArthur per Kabinettserslaß außer Kraft gesetzt werden.⁴²² Die restriktive Neufassung des Gesetzes im Herbst 1948 wurde weitgehend von der Besatzungsverwaltung diktiert.⁴²³

Auf diese Weise blieb die Struktur der Regierungsstellen auf nationaler Ebene auch nach 1945 weitgehend unverändert.⁴²⁴ Eine Karriere in diesem System hängt vor allem von internen Entwicklungen in der jeweiligen Behörde ab. Quereinsteiger gibt es nicht. Eine Spezialisierung auf bestimmte Inhalte findet nicht statt. Bei Beförderungen spielt das Senioritätsprinzip eine maßgebliche Rolle. Das ist das Bild, das sich aus einer detaillierten soziologischen Analyse von Koh ergibt. Die wesentlichen Fakten aus seiner Darstellung seien hier kurz wiedergegeben.

⁴¹⁶ Ebenda (1987: 159–160 und 169–170).

⁴¹⁷ Koh (1989: 54).

⁴¹⁸ Kevenhörster (1969: 57).

⁴¹⁹ Akagi (1991: 394–395).

⁴²⁰ Koh (1989: 53–54).

⁴²¹ Ebenda (1989: 50).

⁴²² Siehe dazu ebenda (1989: 52); s.a. Pempel (1989: 171–172).

⁴²³ Koh (1989: 53).

⁴²⁴ Vgl. Pempel (1987: 179).

Auf nationaler Ebene treten die Beamten frühzeitig in den Staatsdienst ein. Zum Staatsexamen melden sie sich in der Regel nach dem ersten Hochschulabschluß im Alter von 22 oder 23 Jahren.⁴²⁵ Anschließend wählen sich die erfolgreichen Kandidaten und die nationalen Behörden gegenseitig durch vielfältige Kontaktaufnahme aus.⁴²⁶ Einmal in eine Behörde aufgenommen, liegt eine Laufbahn von etwa 30 Jahren in eben dieser Behörde vor den jungen Beamten. Im Alter von 55 Jahren scheiden rund 90 Prozent eines Jahrgangs freiwillig oder aufgrund einer Absprache mit der Behörde aus dem öffentlichen Dienst aus.⁴²⁷ Alternative Berufswege werden selten eingeschlagen, abgesehen von Wechseln in die Verwaltungen der Gebietskörperschaften oder hin zu einer Laufbahn als Abgeordnete, Bürgermeister oder Gouverneure.⁴²⁸

Die Regeln für einen Aufstieg in den nationalen Regierungsstellen lassen sich an Daten ablesen, die Murakami Ichirō zusammengestellt hat. Sie zeigen die Besetzung der Posten der Staatssekretäre in allen nationalen Behörden vom Zeitpunkt ihrer Neuerrichtung nach 1945 bis zum Jahre 1993. Die folgende Tabelle gibt die Ergebnisse für das Wohlfahrtsministerium, das Industrieministerium und das nationale Umweltamt wieder – jenen drei Behörden, die im Fall Minamata eine maßgebliche Rolle gespielt haben. Die Daten für die übrigen nationalen Regierungsstellen ergeben ein ähnliches Bild.⁴²⁹

Tabelle 3: Staatssekretäre in drei nationalen Behörden, 1948–1993

lfd. Nr.	Wohlfahrtsministerium (kōseishō)		Industrieministerium (tsūsanshō)*		Nationales Umweltamt (kankyōchō)**	
	Beginn Laufbahn	Staatssekretär	Beginn Laufbahn	Staatssekretär	Beginn Laufbahn	Staatssekretär
1	1929	1948.03	1929	1949.05	1942	1971.07
2	1930	1951.05	1930	1952.03	1943	1973.07
3	1930	1953.09	1931	1953.11	1946	1975.07
4	1932	1957.05	1932	1954.11	1947	1978.06
5	1933	1959.07	1932	1956.06	1948	1979.07
6	1934	1960.06	1933	1960.05	1949	1980.06
7	1936	1961.11	1934	1961.07	1950	1981.07

⁴²⁵ Vgl. Koh (1989: 73).

⁴²⁶ Für Details siehe ebenda (1989: 77–78).

⁴²⁷ Koh (1989: 232 und 234). Die Angaben beruhen auf Zahlen des nationalen Personalamtes.

⁴²⁸ Vgl. Samuels (1983: 71).

⁴²⁹ Vgl. Murakawa (1994: 129–147).

8	1936	1963.12	1937	1963.07	1951	1982.11
9	1937	1965.02	1937	1964.10	1952	1984.09
10	1939	1965.06	1939	1966.04	1953	1985.09
11	1940	1967.06	1940	1968.05	1954	1986.09
12	1941	1969.08	1941	1969.11	1955	1987.10
13	1942	1971.01	1942	1971.06	1957	1988.07
14	1943	1971.07	1943	1973.07	1958	1990.07
15	1944	1973.07	1944	1974.11	1960	1991.07
16	1944	1974.06	1947	1976.07	1961	1993.06
17	1946	1975.07	1947	1978.06		
18	1946	1976.10	1948	1980.01		
19	1947	1977.08	1948	1981.06		
20	1948	1978.12	1952	1982.10		
21	1948	1980.03	1953	1984.06		
22	1949	1981.08	1955	1986.06		
23	1950	1982.08	1956	1988.06		
24	1953	1984.08	1957	1989.06		
25	1954	1986.06	1958	1991.06		
26	1955	1988.06	1960	1993.06		
27	1957	1990.06				
28	1959	1992.07				
29	1958	1993.06				
∅	19 Monate		20 Monate		18 Monate	

Quelle: Murakawa (1994: 133, 135, 144–145; jeweils Ausschnitte).

In der Spalte „Staatssekretär“ sind Jahr und Monat der Ernennung angegeben. Die fettgedruckten Jahreszahlen verweisen auf den Wechsel von der Generation der „Vorkriegsbeamten“ zur Generation der „Nachkriegsbeamten“. * Das Industrieministerium ging 1925 als Ministerium für Handel und Industrie aus dem Ministerium für Landwirtschaft und Handel hervor. Zwischen 1943 und 1945 war es zum Munitionsministerium umstrukturiert. Für Details siehe Johnson (1982: 93–95 und 166–169). ** Das nationale Umweltamt wurde im Juni 1971 gegründet. Das Personal wurde aus anderen Ministerien übernommen, vor allem aus dem Wohlfahrtsministerium. Siehe dazu Gresser *et al.* (1981: 234–235). ∅ = durchschnittliche Amtszeit als Staatssekretär (in Monaten gerundet).

Wie die Tabelle zeigt, wechseln die beamteten Staatssekretäre im Zeitraum von vier Jahren, also in einer regulären Legislaturperiode, zwei- bis dreimal. Bei der Ernennung spielt die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Jahrgang eine entscheidende Rolle. Fast jeder Jahrgang stellt einmal einen Staatssekretär (*jimu jikan*). Aus der Sicht der Beamten bedeutet das, daß sie vor allem mit den Kollegen aus der eigenen Kohorte um die

wenigen Posten als Abteilungsleiter (*kyokuchō*) oder gar als Staatssekretär konkurrieren. Eine erste Schwelle in diesem Wettstreit bildet die Beförderung zum Unterabteilungsleiter. Viele Beamte, die dabei hinter ihre Kollegen aus demselben Jahrgang zurückfallen, nehmen ihren Abschied.⁴³⁰ Mit der Amtszeit als Staatssekretär endet die Karriere im öffentlichen Dienst. Sobald ein neuer Staatssekretär sein Amt antritt, treten in der Regel die übrigen Beamten aus demselben Jahrgang in den Ruhestand. Die Pensionierung ganzer Jahrgänge zieht zahlreiche Versetzungen innerhalb der Behörden nach sich. Jeder Beamte übernimmt deshalb etwa alle anderthalb Jahre, spätestens aber alle drei Jahre eine neue Aufgabe. In der Regel ist damit der Wechsel zu einer anderen Abteilung und zu anderen Inhalten verbunden.

Die Zusammenstellung von Murakawa liefert auch wichtige Hinweise auf die politische Sozialisation der Beamten in den nationalen Regierungsstellen und damit erste Anhaltspunkte für eine Antwort auf die Frage, welche Überzeugungen vom „richtigen“ staatlichen Handeln diese Beamten gelehrt haben könnten. Der Übergang zu einer parlamentarischen Verfassung hinterläßt in den von ihm zusammengetragenen Daten keinerlei Spuren. Das Muster der Ernennungen zum Staatssekretär setzt sich ungebrochen fort. Strikt dem Senioritätsprinzip folgend stammen die Nachfolger in der Regel aus dem jeweils nächsten Jahrgang. Auf diese Weise standen bis in die 1970er Jahre hinein an der Spitze der nationalen Regierungsstellen Beamte, die noch im Kaiserreich in den Staatsdienst eingetreten waren.

Die US-amerikanische Besatzungsverwaltung war bestrebt gewesen, all jene Mitglieder der Elite des Kaiserreichs zu entmachten, die aus ihrer Sicht für die militaristische Politik des Landes bis 1945 verantwortlich gewesen waren. Für die Beamten in den nationalen Behörden blieben die „Säuberungen“ allerdings weitgehend folgenlos. In der Kategorie der Beamten mit Berufsverbot belegt wurden vor allem Polizisten aus den unteren Rängen der politischen Polizei des ehemaligen Innenministeriums. Aus den Führungspositionen der nationalen Behörden wurden dagegen nur 234 Personen verbannt. Selbst die Auflösung des kaiserlichen Innenministeriums im Dezember 1947 wirkte sich nur unwesentlich auf die Karrieren der Betroffenen aus, weil viele leitende Beamte Aufgaben in den Nachfolgebehörden übernahmen.⁴³¹ Einen Überblick bietet die folgende Aufstellung.

⁴³⁰ Koh (1989: 233).

⁴³¹ Zahl (1973: 134 und 137, Tafel 32).

Tabelle 4: Berufsverbote für die ehemalige politische Elite, 1946

Elite-Zirkel	mit Berufsverbot belegte Personen	in %
Militär	167.035	79,6
öffentliche Verwaltung	1.809	0,9
Politiker	34.892	16,5
Rechtsradikale	3.438	1,6
Wirtschaft	1.898	0,9
Massenmedien	1.216	0,5
gesamt	210.288	100

Quelle: Baerwald (1959: 80), hier zitiert nach Zahl (1973: 134).

Die Zahlen sind zusammengestellt auf der Grundlage eines Erlasses der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung vom Januar 1946.

Ähnlich ergebnislos verlief eine Sonderprüfung für rund 2.600 leitende Beamte, welche die Besatzungsverwaltung im Januar 1950 veranstaltete. Ihr Ziel war es, sicherzustellen, daß die Elite der öffentlichen Verwaltung im Lande charakterlich und vom Wissensstand her ihren Aufgaben gewachsen sei. Das Ziel einer Auslese nach Eignung und Leistung wurde allerdings durch Absprachen der Kandidaten untereinander unterlaufen. Im Ergebnis wurde in den Rängen vom Unterabteilungsleiter aufwärts nur ein Beamter gegen eine Person ausgetauscht, die nicht schon unter dem alten System in den öffentlichen Dienst eingetreten war.⁴³²

Worin bestanden nun die Überzeugungen der Beamten, die schon vor 1945 in den Staatsdienst eingetreten waren? Hinweise darauf liefert die erwähnte Untersuchung von Bannō Junji über die ersten zehn Jahre unter der Verfassung von 1890. Bannō hat die privaten Nachlässe führender Akteure wie auch offizielle Quellen und Veröffentlichungen in zeitgenössischen Zeitungen und Zeitschriften ausgewertet. Ihm zufolge entstand in jener Zeit als Leitbild für kaiserliche Beamte die Doktrin des sogenannten „Transzendentalismus“ (*chōzenshugi*).

Erstmals verwendet wurde der Begriff offenbar vom damaligen Ministerpräsidenten Kuroda Kiyotaka in einer Rede vor den versammelten Gouverneuren am 12. Februar 1889, einen Tag nach der Verkündung der neuen Verfassung. Wörtlich meinte Kuroda bei diesem Anlaß:⁴³³

„Die Regierung muß unbeirrt immer einen Standpunkt einnehmen, der den der Parteien transzendiert und sich von ihnen abhebt, und auf diese Weise dem Weg der Tugend folgen.“

⁴³² Für Einzelheiten siehe Koh (1989: 54–59, bes. 58).

⁴³³ Wiedergegeben in Shihara (1929: 37), hier zitiert nach Bannō (1971: 9).

Kuroda konstruiert hier einen Gegensatz zwischen opportunistischen Parteipolitikern und standhaften Beamten. Letzteren kam die Aufgabe zu, zum Wohle des gesamten Landes ein Bollwerk gegen die Unruhestifter und Intriganten im Parlament zu bilden. In den Jahren nach 1890 gewann diese Polemik vor dem Hintergrund des Machtkampfes zwischen den „kaisertreuen“ *genrō* und den „auführerischen“ Fraktionsführern im Parlament noch an Schärfe. Besonders Tsuzuki Keiroku, ein leitender Beamter im Innenministerium und einer der führenden Köpfe der Gruppe um Admiral Yamagata, entwickelte die Transzendentalismus-Doktrin in mehreren Aufsätzen weiter.⁴³⁴ Innerhalb der Regierung, das hebt Bannō hervor, blieben seine Ansichten umstritten. Zahlreiche Persönlichkeiten befürworteten – schon aus Pragmatismus – eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Parteien und traten selbst als Gründungsmitglieder und Vorsitzende von Parteien auf.⁴³⁵ Ihre historische Bedeutung schmälert das jedoch nicht, zumal diese Vorstellungen durch die Politik von Ministerpräsident Yamagata mit den erwähnten kaiserlichen Erlassen von 1899 und 1900 auch institutionell verankert wurden. So stand die Transzendentalismus-Doktrin spätestens von 1900 an durch die Abhandlungen von Tsuzuki und durch die Vorbilder von Ministerpräsident Kuroda und vor allem von Admiral Yamagata all jenen zur Verfügung, die ein obrigkeitliches Modell für die Rolle der Regierungsstellen in Japan bevorzugten.

Besondere Aktualität gewann der Transzendentalismus als Leitbild für die Beamten in den nationalen Regierungsstellen von 1932 an, als das parlamentarische System in Japan zusammenbrach. Die 1920er Jahre wurden für Japan zu einem Jahrzehnt der Krisen, geprägt von Bevölkerungsdruck, schrumpfenden Exportmärkten, internationalen Wirtschaftskrisen und heftigen Auseinandersetzungen um die Zukunft der japanischen Kolonialpolitik, vor allem mit Blick auf China. Von 1928 an häuften sich die Vorstöße japanischer Truppen in Nordchina und von 1930 an Putschversuche in Tōkyō.⁴³⁶ Im Mai 1932 wurde der amtierende Ministerpräsident, Inukai Tsuyoshi, von meuternden Offizieren ermordet. Danach büßten die Parteien ihren Einfluß auf die Regierungspolitik ein.

⁴³⁴ Zu Tsuzukis Version der Transzendentalismus-Doktrin siehe ebenda (1971: 31–36). Zur Rolle Tsuzukis in der japanischen Regierung siehe ebenda (1971: 104–106 und 142–152).

⁴³⁵ Siehe dazu ausführlich ebenda (1971: 10–30 und 36–38).

⁴³⁶ Für einen Überblick über die Politik der 1920er Jahre siehe die Standardwerke von Inoue (1963–1966: 540–558) und Hartmann (1996: 160–178).

Zwischen 1932 und 1945 rekrutierten sich die Ministerpräsidenten aus hohen Beamten, adeligen Mitgliedern des Oberhauses und des Geheimen Staatsrates oder Generälen und Admirälen.⁴³⁷ Die wesentlichen Entscheidungen fielen in neugeschaffenen Gremien ohne verfassungsrechtliche Grundlage, etwa der *jūshin kaigi*, einer Art neuem Ältestenrat, der 1932 geschaffen wurde, oder der *goshō kaigi*, der „Konferenz der fünf Minister“ (die Minister für Heer, Marine, Äußeres, Finanzen und der Ministerpräsident) vom Oktober 1933 an.⁴³⁸ Das Mobilmachungsgesetz (*kokka sōdōin hō*), das im März 1938 verabschiedet wurde, verwandelte Japan endgültig in eine Zentralverwaltungswirtschaft.⁴³⁹ Der Krieg erfaßte alle Bereiche des öffentlichen Lebens. Regierungspolitik bestand weitgehend aus Kommandowirtschaft und einer allumfassenden strategischen Planung.⁴⁴⁰ Das war das politische System, in dem die Beamten ihre Karriere begannen, die nach 1945 dreißig Jahre lang die Elite in den nationalen Regierungsstellen bildeten. Es war ein System, das kaum weiter von Parlamentarismus oder Volkssouveränität hätte entfernt sein können. Dagegen bot es reichlich neue Entfaltungsmöglichkeiten für ein Elitebewußtsein der Beamenschaft im Sinne von Kuroda, Tsuzuki und Yamagata.

Welchen Widerhall die Idee von der „transzendenten“ Stellung der Beamten auch in der Nachkriegszeit noch fand, zeigen die Ergebnisse einer Umfrage von Kubota unter leitenden Beamten in zwölf verschiedenen nationalen Behörden aus der Mitte der 1970er Jahre.⁴⁴¹ Unter anderem fragte Kubota danach, wie die Beamten ihre eigene Rolle und die Rolle politischer Parteien im politischen Prozeß einschätzten. Ähnliche Umfragen wurden gleichzeitig auch in anderen Industrieländern durchgeführt. Unter anderem befragte eine Gruppe von Forschenden unter der Leitung von Robert Putnam Beamte in Großbritannien, Deutschland und Italien.⁴⁴² Die Ergebnisse für alle vier Länder sind in der folgenden Tabelle zusammengefaßt.

⁴³⁷ Hartmann (1996: 179; s.a. 312, Anhang 6: Liste japanischer Kabinette, 1885–1993).

⁴³⁸ Ebenda (1996: 182 und 184, Fußnote 23).

⁴³⁹ So urteilt Hall (1968: 333).

⁴⁴⁰ Siehe dazu Hartmann (1996: 182 und 190–192) sowie ausführlich Johnson (1982: 105–112, 116–154 und 157–169).

⁴⁴¹ Siehe dazu Kubota (1977 und 1978).

⁴⁴² Für Details zu dem internationalen Vergleich siehe Muramatsu und Krauss (1984: 132).

Tabelle 5: Rollenbilder unter Beamten im internat. Vergleich, 1970er Jahre

Zustimmung zu der Aussage unter Regierungsbeamten in .. % der Befragten	Japan	Italien	Großbrit.	Dtschld.
„Political parties exacerbate conflict.“	96	85	54	28
„Civil service guarantees reasonable public policy.“	80	n.v.	21	16

Quelle: Kubota (1977: 194; 1978: 107–110) für Japan; Putnam (1975: 101) für die übrigen Staaten, zitiert nach Muramatsu und Krauss (1984: 132; Tab. 2, Ausschnitt).

Die Zahlen für Japan fassen die Kategorien „stimme zu“ und „stimme teilweise zu“ zusammen. n.v. = nicht verfügbar.

Die Beamten, die Kubota befragte, dürften zu den letzten gehört haben, deren Karriere im Staatsdienst noch im Kaiserreich begonnen hatte. Unter ihnen besaß der Diskurs über die „transzendente“ Stellung der Regierungsstellen offenbar große Überzeugungskraft. Wie die Tabelle zeigt, fielen die Aussagen der japanischen Beamten besonders pointiert aus. Sie legten im Vergleich zu ihren europäischen Kollegen ein stärkeres Mißtrauen gegenüber politischen Parteien und zugleich ein größeres Zutrauen in ihre eigene Rolle als Hüter des öffentlichen Wohls an den Tag. Leider liegen keine vergleichbaren Daten für spätere Generationen von leitenden Beamten in Japan vor.

Die Mitte der 1970er Jahre könnte damit zu einer Art Sollbruchstelle für einen möglichen Wandel unter den Beamten in den nationalen Regierungsstellen geworden sein. Bis dahin scheint eine Grundhaltung vorgeherrscht zu haben, die sich vor allem an anti-parlamentarischen Vorbildern aus dem Kaiserreich orientierte. Mit dem Aufstieg der ersten Jahrgänge aus der Nachkriegszeit könnten dagegen Ideen im Sinne der neuen Verfassung an Einfluß gewonnen haben. Gegen diese Vermutung spricht allerdings die Gestaltung von Karrieren in den nationalen Regierungsstellen. Die Regeln für einen Aufstieg in ihnen sind strukturerhaltend angelegt. Gefördert werden Kandidaten, die sich an den bestehenden Hierarchien und Grundsätzen orientieren. So könnte sich eine Präferenz für ein obrigkeitliches Selbstverständnis unter den leitenden Beamten auf nationaler Ebene auch über den Generationswechsel hinaus erhalten haben.

3.2.2 Abläufe auf nationaler Ebene

Wechseln wir nun zur institutionellen Perspektive. Ergeben sich aus der Art und Weise, wie die nationalen Regierungsstellen in Japan ihre Entscheidungen koordinieren, möglicherweise Anhaltspunkte dafür, daß das Ideal vom liberalen Staat umgesetzt werden könnte? Die aus der Forschung verfügbaren Daten bestätigen eher das Gegenteil. Besonders eine institutionengeschichtliche Untersuchung von Akagi Suruki legt den Schluß nahe, daß für den Schutz von Bürgerrechten in der regierungsin-
ternen Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene kaum Raum bleibe. Empirisch eindrucksvoll bestätigt wird seine Analyse in einem Politikbereich, der für den Fall Minamata unmittelbar relevant war. Gemeint ist die Umweltpolitik in Japan. Julian Gresser, Akio Morishima und Koichiro Fujikura haben nachvollzogen, wie sich die entsprechende Gesetzgebung in der Nachkriegszeit entwickelte. Die folgenden Ausführungen stellen die wesentlichen Daten und Argumente aus diesen beiden Untersuchungen vor.

Die Grundlage für die Koordinierung der nationalen Regierungsstellen untereinander bildet das Kabinettsystem, das in Japan nach westlichen Vorbildern Ende des 19. Jahrhunderts geschaffen wurde. Die Nachahmung enthielt jedoch eine auffällige Lücke. Es wurde kein Mechanismus geschaffen für die Koordination der im Kabinett vertretenen Ressorts. In den USA existierte seit 1776 ein System, das dem Präsidenten das Privileg zuwies, die Inhalte der Regierungspolitik in allen Ressorts festzulegen. Ein ähnliches Vorrecht kam in England dem Premierminister zu. Die Verfassung des deutschen Reiches von 1871 sah gar vor, daß es nur einen einzigen Reichsminister geben sollte, nämlich den Reichskanzler. Die Spitzen der Regierungsstellen des Reiches waren lediglich mit Staatssekretären besetzt, die den Weisungen des Kanzlers Folge zu leisten hatten.⁴⁴³ In Japan dagegen wurde ein Kabinett geschaffen, in dem alle Ressorts gleichberechtigt nebeneinander standen. Wie es dazu kam, hat Akagi in einer 1991 vorgelegten Studie untersucht.

In der Monographie mit dem Titel *„Kansei’ no keisei – Nihon kanryō sei no kōzō [Die Entstehung der ‚Vorschriften zur Regierungsorganisation‘ – Zur Struktur der japanischen Beamtenschaft]* taucht Akagi in die Debatten um die Neuordnung der Regierung in Japan nach dem Sturz der Shogun-Herrschaft im Jahre 1868 ein. Detailliert vollzieht er nach, wie diese Frage unter den Anführern des Umsturzes diskutiert wurde und in welchen

⁴⁴³ Vgl. die Artikel 15 und 17 der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871, zitiert nach Siebert (1959: 37–50, hier 42); siehe auch den Kommentar ebenda (1959: 42–43, Anmerkung 28a).

Etappen das neue System entstand.⁴⁴⁴ Zunächst war 1869 ein System von Hofräten eingeführt worden. Die entscheidenden Positionen übernahmen die Anführer des Umsturzes. Das System orientierte sich an Vorbildern aus früheren Epochen einer direkten Herrschaft durch den Kaiser in Japan. Schon zwei Jahre später wurde es erstmals in Richtung eines Kabinettsystems umgestaltet. Von da an reihte sich bis zur Verkündung der Verfassung von 1890 Reform an Reform.

Akagi arbeitet zwei Motive heraus, die den Reformprozeß antrieben. Zum einen ging es darum, das Land stärker an westliche Vorbilder anzupassen. Japan sollte in die Lage versetzt werden, die imperialistische Politik abzuwehren, die damals vor allem von den USA, Rußland, England, Frankreich und Deutschland in Ostasien betrieben wurde. Gleichzeitig suchten die Anführer des Umsturzes von 1868 aber auch nach einer Form für die Regierung, in der die damaligen Machtverhältnisse effektiv institutionalisiert werden könnten. Faktisch war die Regierungsmacht damals unter einer Gruppe von Oligarchen aufgeteilt. Zwischen ihnen herrschte eine prekäre Balance. Diese Balance zu stabilisieren, war Akagi zufolge das zweite Ziel der Reformbemühungen. Und es war das entscheidende.

Wie Akagi nachweist, zog sich die Idee, die Macht in der Regierung oligarchisch aufzuteilen, wie ein roter Faden durch alle Umgestaltungen nach 1871. Im Jahre 1885 wurde das System der Hofräte endgültig durch die Einrichtung von Ministerien ersetzt. Eine Serie von kaiserlichen Erreichungserlassen (*kansei*) schrieb den Aufbau und die Aufgaben jeder einzelnen kaiserlichen Behörde fest.

Offen blieb, wie die neuen Regierungsstellen ihre Arbeit koordinieren sollten. Eigentlich hätten ein weiterer kaiserlicher Erlaß über die Arbeit des Kabinetts und die geplante Verfassung diese Frage klären sollen. Beide wurden auch tatsächlich in den Jahren 1887 und 1890 verkündet. Eine Lösung aber boten sie nicht. Die Verfassung legte lediglich fest, daß jeder Minister nur dem *tennō* Rechenschaft schulde. Untereinander blieben sie damit im Rang gleichgestellt. Das galt auch für ihre Zusammenarbeit im Kabinett. In dem Erlaß dazu wurden weder eine Richtlinienkompetenz für den Ministerpräsidenten noch ein anderes Verfahren für die Lösung von Meinungsverschiedenheiten vorgegeben.⁴⁴⁵ Die Verhältnisse im engsten Kreis der Regierenden blieben institutionell in der Schwebe. Das entsprach den Interessen der damaligen Oligarchen. Sie sicherten sich dadurch größtmögliche Spielräume für eine Einflußnahme in der Regierung.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Für das Folgende siehe Akagi (1991: 29–105, 349–362 und 374–387).

⁴⁴⁵ Ebenda (1991: 349–350)

⁴⁴⁶ Ebenda (1991: 360–361).

Ein eher traditionelles politisches Leitbild prägte Akagi zufolge auch die Diskussion um den internen Aufbau der neuen kaiserlichen Regierungsstellen. Wie Stämme oder Sippen, so Akagi, seien sie organisiert worden. Er belegt das anhand einer detaillierten Interpretation der jeweiligen Errichtungserlasse. Intern wurden jedes Amt und jedes Ministerium strikt hierarchisch gegliedert und auf den „Chef“ der Behörde hin ausgerichtet.⁴⁴⁷ Nach außen hin agierte jede Regierungsstelle dagegen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten faktisch autark. Das Instrument dafür bildeten sogenannte Anordnungen (*meirei*). Sie galten nicht als Rechtsakte (*hōritsu*) und waren damit jeglicher Anfechtung durch Betroffene oder einer Kontrolle durch andere Institutionen des neuen politischen Systems entzogen. Mit Hilfe von Anordnungen konnte von den 1880er Jahren an jede kaiserliche Behörde öffentliche Angelegenheiten nach ihrem Gutdünken regulieren.⁴⁴⁸

Im Jahre 1945 brach das politische System, das die Oligarchen der 1880er Jahre errichtet hatten, endgültig zusammen. Mit ihm verschwanden auch die Errichtungserlasse (*kansei*) und die Anordnungen der kaiserlichen Behörden (*meirei*). Die neue Verfassung von 1947 erklärte das Parlament als Vertreter des neuen Souveräns, nämlich des Volkes, zur höchsten Instanz der Gesetzgebung.⁴⁴⁹ Im Einklang damit wurden nun auch der Aufbau und die Aufgaben der Regierungsstellen auf nationaler Ebene einer gesetzlichen Regelung unterworfen und damit parlamentarisch sanktioniert.

So trat im Jahre 1948 ein Gesetz über die Ordnung der nationalen Regierung in Kraft (*kokka gyōsei soshiki hō*).⁴⁵⁰ Es legte allgemeine Regeln für den Aufbau der Regierungsstellen auf nationaler Ebene fest. An die Stelle der kaiserlichen Errichtungserlasse sind eine Reihe von Errichtungsgesetzen (*sechi hō*) getreten. Wie ihre Vorgänger definieren sie die innere Struktur und die Zuständigkeiten (*kenzen*) der einzelnen Behörden.⁴⁵¹ Anders als ihre Vorgänger enthalten die neuen Errichtungsgesetze außerdem routinemäßig die Vorschrift, daß alle Handlungen der jeweili-

⁴⁴⁷ Ebenda (1991: 358 und 362).

⁴⁴⁸ Ebenda (1991: 340–343).

⁴⁴⁹ Vgl. Präambel, Satz 1, und Artikel 41 der Verfassung von 1947.

⁴⁵⁰ Für eine englische Übersetzung des Gesetzes in der Fassung von 1983 siehe Tsuji (1984: 255–259). Für eine geringfügige Reform des Gesetzes im Jahre 1983 siehe Sato (1984: 29).

⁴⁵¹ Siehe beispielsweise das Gesetz über die Errichtung des Wohlfahrtsministeriums (*kōseishō sechi hō*) vom 31. Mai 1949 oder das Gesetz über die Errichtung des Ministeriums für Industrie und internationalen Handel (*tsūshō sangyō shō sechi hō*) vom 31. Juli 1952.

gen Behörde einer gesetzlichen Grundlage bedürften. Anordnungen nach eigenem Gutdünken in der Art der früheren *meirei* sind damit nicht mehr zulässig. Der kaiserliche Erlaß über die Arbeit des Kabinetts schließlich wurde durch ein Kabinettsgesetz (*naikaku hō*) ersetzt. Der Schwebestand im Kabinett aber blieb erhalten. Auch das neue Gesetz enthielt keine Regelung für Streitfälle. Insbesondere sah es keine Richtlinienkompetenz für den Ministerpräsidenten vor.⁴⁵²

Formaljuristisch ist die Organisation der Regierungsstellen auf nationaler Ebene damit nach 1945 dem neuen politischen System angepaßt worden. Inhaltlich aber spiegelten auch die veränderten Vorschriften weiterhin die politischen Verhältnisse, die in Japan in den 1880er Jahren geherrscht hatten. Von einem Wandel hin zu dem neuartigen Ideal eines liberalen Staates ist nichts zu sehen. So lassen sich die institutionenhistorischen Ausführungen von Akagi zusammenfassen.⁴⁵³

Ein Blick auf reale Entscheidungsabläufe bestätigt die skeptische Einschätzung, zumindest, wenn wir die Geschichte der Gesetzgebung zum Umweltschutz in der Nachkriegszeit betrachten. Die regierungsinternen Auseinandersetzungen in dieser Frage sind für den Fall Minamata von besonderem Belang. Deshalb werden sie hier auf der Grundlage einer Darstellung von Gresser, Fujikura und Morishima etwas genauer wiedergegeben.⁴⁵⁴ Zunächst wird die Entwicklung in einem bestimmten Regelungsbereich beschrieben, nämlich dem Gewässerschutz. Dann wird auf den Streit um die allgemeine Zielsetzung der Umweltpolitik in den 1960er Jahren eingegangen. Schließlich werden die Verfahren geschildert, mit denen die Regierungsstellen versuchten, ihre Meinungsverschiedenheiten zum Thema Umweltschutz zu überwinden.

Die ersten Vorschläge für einen Schutz der Gewässer vor industrieller Verunreinigung wurden regierungsintern schon im Jahre 1949 diskutiert. Eine Enquêtekommision für die Rohstoffversorgung (*shigen chōsakai*) hatte im Auftrag der Stabsstelle für Wirtschaftsstabilität (*keizai antei honbu*) umfassende Maßnahmen empfohlen. Auf ihren Bericht hin wurde eine intraministerielle Arbeitsgruppe unter der Federführung des Wirtschaftsplanungsamtes (*keizai kikakuchō*) gebildet. Weiter gediehen die

⁴⁵² Siehe dazu §§ 4–8 des Kabinettsgesetzes von 1947. Eine englische Übersetzung findet sich in Tsuji (1984: 254–255, hier: 255).

⁴⁵³ Akagi (1991: 370–371 und 482–483).

⁴⁵⁴ Siehe für das folgende Gresser *et al.* (1981: 16–26). Deren Darstellung stützt sich in weiten Teilen auf den juristischen Kommentar zum Rahmengesetz gegen Umweltverschmutzung (*kōgai taisakaku kihon hō no kaisetsu*), hg. von Prof. Iwata, zitiert ohne Jahresangabe, Seiten 15–132; vgl. Gresser *et al.* (1981: 20, Endnote 75, und 25, Endnote 113).

Dinge jedoch nicht. Alle Bemühungen der beteiligten Stellen, sich auf einen Gesetzentwurf zu einigen, scheiterten.

Zehn Jahre später, Ende 1958, verabschiedete das Parlament zwei Gesetze zum Gewässerschutz.⁴⁵⁵ Sie kamen innerhalb von wenigen Monaten zustande. Ausgelöst wurde die hektische Gesetzgebung durch den sogenannten Urayasu-Zwischenfall, der landesweit Aufmerksamkeit in den Medien erregte. Im Juli 1958 hatten in der Ortschaft Urayasu am Stadtrand von Tōkyō erboste Fischer eine neu in Betrieb genommene Papierfabrik gestürmt, weil deren Abwässer die Fischbestände im Edo-Fluß dezimierten.⁴⁵⁶

Die beiden neuen Gesetze traten im Frühjahr 1959 in Kraft. Das erste trug den Titel „Gesetz zum Schutz der Wasserqualität“ (*suishitsu hozon hō*). Es schuf die Möglichkeit, in besonders belasteten Gebieten Vorschriften für die Einleitung von Abwässern zu erlassen, und etablierte ein Schlichtungsverfahren bei Streitfällen. Ergänzt wurde es durch das Gesetz über Grenzwerte für Fabrikabwässer (*kōjō haisui kisei hō*). Darin wurde geregelt, nach welchem Verfahren die Grenzwerte für die „besonders belasteten Gebiete“ zu ermitteln seien.

Die Frage der Zuständigkeit blieb in beiden Gesetzen jedoch ungelöst, und daran scheiterte ihre Umsetzung. Die Grenzwerte sollten jeweils spezifisch für eine bestimmte Region durch das Wirtschaftsplanungsamt bestimmt werden. Die Entscheidungen zu den Grenzwerten sollten aber in einer Kommission von Sachverständigen fallen. Dafür ernannten alle Regierungsstellen, deren Zuständigkeit berührt war, Experten. Diese vertraten jeweils die Risikoeinschätzung der Behörde, von der sie entsandt worden waren. So kam eine Einigung über „zumutbare“ Schadstoffbelastungen nur in wenigen Fällen nach jahrelangen Verhandlungen zustande.⁴⁵⁷

Die wirkungslosen Regelungen von 1959 wurden im Jahre 1971 durch das Gesetz gegen eine Verschlechterung der Wasserqualität (*suishitsu odaku bōshi hō*) ersetzt. Mit ihm traten endlich eindeutige Regelungen in Kraft. Die Festlegung von Grenzwerten wurde den fachlich zuständigen Ressorts entzogen und dem Amt des Ministerpräsidenten (*sōrifu*) übertragen. Die Präfekturen erhielten das Recht, darüber hinaus noch strengere Regelungen zu erlassen. Einleitungen, welche die menschliche Gesundheit gefährdeten, wurden rundweg verboten.⁴⁵⁸ Seit dem ersten re-

⁴⁵⁵ Für Details zu diesen beiden Gesetzen siehe Miyakawa (1970).

⁴⁵⁶ Für Details zum Urayasu-Zwischenfall siehe Kawana (1987: 150–155).

⁴⁵⁷ Für Details siehe Gresser *et al.* (1981: 17–18, Endnote 59).

⁴⁵⁸ Siehe dazu § 3, Absatz 3, § 4/2 sowie § 12 des Gesetzes gegen die Verschlechterung der Wasserqualität (*suishitsu odaku bōshi hō*) von 1970.

gierungsinternen Vorschlag für Regelungen zum Gewässerschutz von 1949 waren mehr als zwanzig Jahre vergangen.

Parallel zu den Auseinandersetzungen zum Gewässerschutz zog sich über gut zehn Jahre hinweg der regierungsinterne Streit über die Frage hin, an welchen Zielen sich Umweltpolitik in Japan orientieren sollte. Eine erste Antwort darauf wurde in das Gesetz zum Schutz der Wasserqualität von 1959 eingebaut. Es sollte den Schutz der öffentlichen Gesundheit sicherstellen, hieß es in Paragraph 2. Diese Aussage wurde allerdings durch einen Zusatz entkräftet. Bei allen Maßnahmen, so fuhr der Text fort, müsse auch „die harmonische Einbindung der Industrie“ (*sangyō no sōgo kyōwa*), berücksichtigt werden. Mit anderen Worten, die Fischwirtschaft sollte gegenüber den Unternehmen des produzierenden Gewerbes nicht bevorzugt werden. Damit war in das Gesetz faktisch eine Sperrklausel gegen seine Anwendung eingebaut. Dieselbe widersprüchliche Formulierung wurde zwei Jahre später für das Gesetz zur Regulierung von Abgasen (*baien kisei hō*) gewählt, das 1962 in Kraft trat. Auch hier wurden der Schutz der öffentlichen Gesundheit und eine „unverzerrte“ wirtschaftliche Entwicklung gleichberechtigt nebeneinander genannt. Erst mit dem Rahmengesetz für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung (*kōgai taisaku kihon hō*) aus dem Jahre 1967 wurde dem Schutz der öffentlichen Gesundheit erstmals uneingeschränkter Vorrang eingeräumt. Auch der Schutz der Umwelt wurde als Ziel genannt. Letzterer jedoch wurde mit der bekannten Einschränkung versehen. Eine unverzerrte wirtschaftliche Entwicklung sollte durch das Gesetz nicht beeinträchtigt werden. Das Rahmengesetz wurde 1971 reformiert. Von da an war das Gesetz ausschließlich dem Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt gewidmet. Zwölf Jahre hatte es gedauert, bis die Vorbehalte der für die Wirtschaftsförderung zuständigen Regierungsstellen ausgeräumt waren.

Den Regierungsstellen gelang es nicht von sich aus, ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen. In den 1950ern und den 1960ern schufen sie eine Vielzahl von Gremien allein zu dem Zweck, sich untereinander auf eine gemeinsame Politik zu einigen. Ohne Erfolg. So hatte das Wohlfahrtsministerium (*kōseishō*) schon 1955 nach zweijährigen Beratungen mit dem nationalen Verband für öffentliche Gesundheit (*Nihon Eisei Kyōkai*) einen Entwurf für ein Rahmengesetz gegen Umweltbelastungen vorgelegt. Andere Ministerien hatten jedoch Bedenken angemeldet. Womöglich hätten die jeweiligen Minister ihre Einwände auch im Kabinett geltend gemacht. Damit hatte der Vorschlag keine Chance, als Regierungsentwurf ins Parlament eingebracht zu werden. Das Papier verschwand in den Archiven.

Im Jahre 1962 wurde ein Gesetz zur Regulierung von Abgasen (*baien kisei hō*) verabschiedet. Der Entwurf war vom Industrieministerium (*tsū-sanshō*) vorbereitet, dann mit dem Wohlfahrtsministerium abgestimmt und von beiden Ministerien gemeinsam in das Kabinett eingebracht worden. Für die Ausführung richteten beide Ministerien eigene Unterabteilungen gegen Umweltverschmutzung ein (*kōgaika*). Das Industrieministerium behielt sich jedoch Sonderrechte vor. Obwohl die Überwachung von Emittenten im allgemeinen den Präfektoren übertragen wurde, blieb das Industrieministerium zuständig für bestimmte Industriezweige, vor allem für die Energieversorgung. Infolgedessen wurden Kraftwerken zum Teil weniger strenge Auflagen erteilt als mittelständischen und kleinen Industriebetrieben, obwohl sie weitaus stärker zur Schadstoffbelastung beitrugen.⁴⁵⁹ Aus der Sicht des Wohlfahrtsministeriums hatte sich die Errichtung von parallelen Strukturen nicht bewährt.

Im Jahre 1964 unternahm das Wohlfahrtsministerium einen neuen Vorstoß für ein Umweltrahmengesetz. Als Reaktion darauf setzte das Kabinett eine Koordinierungskommission zur Förderung von Maßnahmen gegen die Umweltverschmutzung (*kōgai taisaku suishin renraku kaigi*) ein. Ihr gehörten die Staatssekretäre von neun Ministerien und nationalen Ämtern an, deren Zuständigkeit durch das geplante Rahmengesetz berührt werden würde. Ein gemeinsamer Entwurf kam jedoch nicht zustande. Das Wohlfahrtsministerium ernannte deshalb im Jahre 1965 eine eigene Sachverständigenkommission zur Umweltverschmutzung (*kōgai shingikai*). Deren Bericht lag im Oktober 1966 vor. Auf dieser Grundlage übertrug das Kabinett schließlich dem Wohlfahrtsministerium die Federführung für einen Entwurf für ein Rahmengesetz gegen Umweltverschmutzung. Die Koordinierungskommission blieb jedoch im Spiel. Der Entwurf sollte ihr vorgelegt werden, bevor er ins Kabinett eingebracht werden würde.⁴⁶⁰

Tatsächlich trat im Jahre 1967 ein Gesetz für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung (*kōgai taisaku kihon hō*) in Kraft. Mit dem ursprünglichen Entwurf des Wohlfahrtsministeriums hatte es allerdings nicht mehr viel gemein. Dank der Einwirkung durch die Staatssekretäre der übrigen zuständigen Behörden wurden die Festlegung auf das Verursacherprinzip ebenso gestrichen wie die Einrichtung eines Fonds zur Entschädigung von Opfern von industrieller Umweltverschmutzung. Gestrichen wurde auch der Vorschlag, eine nationale Behörde für den Umweltschutz

⁴⁵⁹ Ebenda (1981: 18–19 und 26); für Details zu diesem Gesetz und zu seinem Nachfolger, dem Gesetz gegen Luftverschmutzung (*taiki osen bōshi hō*) von 1968, siehe Tamura (1970).

⁴⁶⁰ Gresser *et al.* (1981: 20, Endnote 75; s.a. 26, Endnote 123).

einzurichten. Stattdessen schuf das Gesetz ein neues intraministerielles Gremium. Die Kommission für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung (*kōgai taisaku kaigi*) ersetzte die Runde der Staatssekretäre. Die Interessengegensätze zwischen den Ressorts aber blieben erhalten. Auf weitergehende Maßnahmen zum Umweltschutz konnte die Kommission sich nicht einigen.

Im Juli 1970 schließlich griff der damalige Ministerpräsident Satō Eisaku persönlich in das Geschehen ein. Er schuf im Amt des Ministerpräsidenten eine Stabsstelle für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung (*kōgai taisaku honbu*). Hier wurden unter seiner persönlichen Federführung die vorhandenen Regelungen zum Umweltschutz und eine Reihe von neuen Kodices entworfen. Als Ergebnis dieser Arbeit traten im Frühjahr 1971 nicht weniger als siebzehn Gesetze und Änderungsgesetze zum Umweltschutz in Kraft. Auch die Reform des Rahmengesetzes geht auf das Eingreifen von Satō zurück. Um sie zu erreichen, schuf er vorübergehend eine Art Sonderkabinetts für den Umweltschutz. Darin trafen sich sieben Minister binnen dreier Monate sieben Mal. Dadurch gelang es, die Blockade in der Kommission zu überwinden, die mit dem Rahmengesetz 1967 für solche Fragen geschaffen worden war.

Satō befand sich auf dem Höhepunkt seiner Macht, als er die Umweltpolitik zur Chefsache erklärte. Er regierte das Land bereits seit sechs Jahren. Keinem seiner Vorgänger in der Nachkriegszeit – mit Ausnahme des legendären ersten Ministerpräsidenten Yoshida Shigeru – war es gelungen, sich so lange in dem Amt zu behaupten. Unter seiner Führung hatte das Land wirtschaftliche Blüte und innenpolitische Stabilität erlebt.⁴⁶¹ Dies alles versetzte ihn in die Lage, durch Charisma zu überwinden, was sich zuvor in jahrelangen regierungsinternen Auseinandersetzungen an Interessengegensätzen verfestigt hatte. Die strukturellen Defizite in der Organisation der Regierungsstellen auf nationaler Ebene jedoch blieben bestehen. Das zeigt die Entwicklung der japanischen Umweltpolitik nach 1970.

Zu den von Satō angestoßenen Neuerungen gehörte die Schaffung einer eigenen nationalen Behörde für den Umweltschutz. Das nationale Umweltamt (*kankyōchō*) nahm im Juli 1971 die Arbeit auf.⁴⁶² Allerdings ging damit keine umfassende Neuordnung der Zuständigkeiten einher. Für viele Bereiche sind nach wie vor mehrere Regierungsstellen verantwortlich, ohne daß geklärt wäre, wie sie sich untereinander abstimmen sollen. Die folgende Tabelle verdeutlicht das für den Gewässerschutz.

⁴⁶¹ Vgl. dazu Zahl (1973: 130).

⁴⁶² Zur Struktur des nationalen Umweltamtes siehe Gresser *et al.* (1981: 234–241).

Tabelle 6: Zuständigkeiten für den Wasserschutz, nationale Ebene, 1980

Regelungsbereich	gesetzliche Grundlage	zuständige Behörde
Setzen von Grenzwerten für Fabrikabwässer und deren Überwachung	Gesetz gegen Wasserverschmutzung	Umweltamt
	Gesetz über die Energiewirtschaft, Gesetz über den Bergbau	Industrieministerium
Überwachung von Wasserverschmutzung aus der Kanalisation	Gesetz über die Kanalisation	Bauministerium
Überwachung von Wasserverschmutzung durch Abfälle (inkl. Altöl) von Schiffen	Gesetz gegen die Wasserverschmutzung in Häfen	Verkehrsministerium
Überwachung von Flüssen	Gesetz über Flüsse	Bauministerium
Sicherung von Fischbeständen	Gesetz zur Sicherung von Fischbeständen	Ministerium für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft
Setzen von Standards für Trinkwasser	Gesetz über die Wasserversorgung	Wohlfahrtsministerium

Quelle: Gresser *et al.* (1981: 237, Tab. 1), Ausschnitt.

Die Regierungsstellen auf nationaler Ebene bieten damit ein erstaunliches Lehrstück für die Stärke institutioneller Beharrungskräfte. Ihre Struktur wurde geschaffen als maßgeschneidertes Instrument der Machtausübung für eine Gruppe von Oligarchen Ende des 19. Jahrhunderts. Sie überdauerte das Ableben der Oligarchen, und sie überdauerte später auch den Zusammenbruch des dazugehörigen politischen Systems. Wie das Beispiel Umweltpolitik zeigt, hat das Problem der Koordinierung auch in der Nachkriegszeit die politischen Abläufe auf nationaler Ebene geprägt. Es fehlte ein Mechanismus, mit dem sich übergreifende Prioritäten setzen ließen. Infolgedessen befinden sich die Regierungsstellen untereinander im permanenten Abwehrkampf. Dieser strategische Zwang beherrscht das Geschehen. Unter diesen Umständen wirkt es realitätsfremd, von den Regierungsstellen zu verlangen, daß sie sich in ihren Entscheidungen am Artikel 13 der Verfassung orientieren sollen. Eine solche Haltung könnten sie sich nur dann erlauben, wenn sie sich zufällig mit dem Ziel deckte, die eigenen Zuständigkeiten zu verteidigen. Andernfalls riskieren die Regierungsstellen, daß die von ihnen vertretenen Belange in der regierungsinternen Entscheidungsfindung ins Hintertreffen geraten.

3.2.3 Politische Karrieren in den Gebietskörperschaften

Verlassen wir nun für einen Moment das Regierungsviertel in Tōkyō und wenden uns den Behörden in den Präfekturen, Städten und Gemeinden Japans zu. Hier haben sich die Anreize für eine Laufbahn im öffentlichen Dienst nach 1945 sehr viel deutlicher verändert als auf nationaler Ebene. Hier könnte deshalb das Ideal aus der Verfassung für das Handeln der Regierungsstellen eher Anwendung finden. Das zumindest läßt sich ableiten aus den Darstellungen von Byung Chul Koh, Inatsugu Hiroaki, Amakawa Akira und Kurt Steiner zur Entwicklung der Karrieremuster in den Gebietskörperschaften Japans seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und aus den Analysen von Jack Lewis, Ellis Krauss und Terry MacDougall über Wahlen und den politischen Prozeß auf lokaler Ebene in Japan. Einige der von ihnen zusammengetragenen Fakten sollen hier vorgestellt und interpretiert werden. Zunächst geht es um die Beamten in den Gebietskörperschaften, anschließend um die gewählten Spitzen der lokalen Verwaltungen, also um Bürgermeister und Gouverneure.

Die Laufbahnen von Beamten in den Gebietskörperschaften wurden durch die Reformen der Besatzungszeit wesentlich stärker verändert als die in den nationalen Behörden. Denn die neue Verfassung führte das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung ein. Die Gebietskörperschaften erhielten das Recht, die öffentliche Verwaltung in ihrem Gebiet eigenständig zu regeln.⁴⁶³ Damit wurde der Zentralismus einer auf den *tennō* zugeschnittenen kaiserlichen Verwaltung abgelöst, in der das Innenministerium eine Hierarchie von kaiserlichen Beamten geleitet hatte, die über Präfekturverwaltungen, Städte und Kreise bis in Dörfer und Stadtteile reichte. Heute sind die Laufbahnen in den Kommunal- und Präfekturverwaltungen von den Karrieren auf nationaler Ebene weitgehend entkoppelt. Zwar gelten landesweit mehr oder weniger einheitliche Karrierestufen, spätestens seit das Ministerium für die lokale Selbstverwaltung im Jahre 1972 eine entsprechende Richtlinie erließ.⁴⁶⁴ Aber Beamte in Präfekturen, Städten und Gemeinden werden anders rekrutiert als auf der nationalen Ebene, und ihre Arbeit orientiert sich stärker an bestimmten Inhalten.

Das hängt mit Unterschieden in der Aufgabenstellung zusammen. Auf lokaler und regionaler Ebene geht es vor allem darum, bestimmte staatliche Programme umzusetzen. Deshalb gilt das Staatsexamen nicht zwingend als Voraussetzung für den Eintritt in den öffentlichen Dienst von Präfekturen, Städten und Gemeinden. Eine mindestens ebenso große

⁴⁶³ Vgl. Artikel 94 der Verfassung von 1947. Siehe auch Inatsugu (2001: 155).

⁴⁶⁴ Inatsugu (2001: 169).

Rolle spielen berufliche Spezialkenntnisse.⁴⁶⁵ Der Bildungshintergrund von Beamten in den Präfekturverwaltungen und in den Rathäusern weist dadurch eine größere Vielfalt auf als in den nationalen Behörden. Beamte in den Präfekturverwaltungen und Rathäusern werden auch nicht so häufig versetzt wie Beamte in den nationalen Behörden. Viele arbeiten über Jahrzehnte hinweg in demselben Politikbereich. Sie definieren sich selbst damit eher als Fachleute für bestimmte gesellschaftliche Probleme denn über ein bestimmtes Elitebewußtsein oder einen ausgeprägten Korpsgeist. Das verschafft ihnen engeren Kontakt zu betroffenen Bürgerinnen und Bürgern vor Ort. Beamte aus den Gebietskörperschaften werden deshalb, so läßt sich vermuten, eher ein Selbstverständnis im Sinne der neuen Verfassung entwickeln als ihre Kollegen auf der nationalen Ebene. Diese Haltung sollte sich umso deutlicher abzeichnen, je weiter der Anteil der Vorkriegsgeneration unter den Beamten in Präfekturen, Städten und Gemeinden zurückgeht.

Wie die Beamten in den Gebietskörperschaften entscheiden, hängt nicht zuletzt von den Vorgaben ihrer obersten Dienstherren ab, also von den Bürgermeistern und Gouverneuren. Bis 1945 waren die Gouverneure als kaiserliche Beamte vom Innenministerium in die Präfekturen entsandt worden. Bei den Bürgermeistern hatten die lokalen Parlamente unter der Meiji-Verfassung ein eingeschränktes Mitspracherecht ausüben können. Zwischen 1890 und 1925 hatten sie dem Innenministerium eine Liste von Vorschlägen unterbreitet, von 1926 an hatten die Räte von Städten und Gemeinden ihre Bürgermeister selbst wählen können.⁴⁶⁶ Seit 1947 werden dagegen alle Bürgermeister und Gouverneure in Japan direkt gewählt. Das schreibt die neue Verfassung vor.⁴⁶⁷

Im Prinzip ist damit der Weg an die Spitze der lokalen und regionalen Regierungsstellen frei für Politiker, die sich in erster Linie den Rechten der Bürgerinnen und Bürger verpflichtet fühlen. Tatsächlich weist die lokale Politik in Japan nach 1945 einige Beispiele auf, in denen sich Fürsprecher von Bürgerrechten auf geradezu spektakuläre Weise durchsetzten. Am berühmtesten wurde vielleicht der Fall Kyōto. Dort wählten die Bürgerinnen und Bürger zwischen 1950 und 1976 den linksgerichteten Wirtschaftsprofessor Ninagawa nicht weniger als fünf Mal in das Amt des Bürgermeisters.⁴⁶⁸

Zumindest in den ersten Jahrzehnten der Nachkriegszeit wurde die Demokratisierung der Regeln jedoch überlagert von der anhaltenden

⁴⁶⁵ Vgl. Koh (1989: 82–83).

⁴⁶⁶ Steiner (1965: 47).

⁴⁶⁷ Siehe Artikel 93, Abs. 2, der Verfassung von 1947.

⁴⁶⁸ Siehe dazu Krauss (1980: 390).

Dominanz der alten politischen Elite. Bei den ersten Wahlen unter der neuen Verfassung im Jahre 1947 wurden in damals noch 46 Präfekturen nicht weniger als 26 Gouverneure im Amt bestätigt. Das heißt, dieselben Männer, die als Beamte des Innenministeriums noch unter der alten Verfassung vom *tennō* zu Gouverneuren ernannt worden waren, gingen auch aus den Wahlen siegreich hervor. Zwei weitere erfolgreiche Kandidaten waren zuvor in anderen Präfekturen als Gouverneure im Namen des Kaisers tätig gewesen. Gewählt wurden außerdem vier Kandidaten, die zuvor als Beamte im kaiserlichen Innenministerium gewirkt hatten.⁴⁶⁹

Die Dominanz der alten Elite an der Spitze der Gebietskörperschaften blieb bis in die 1970er Jahre hinein bestehen, wie MacDougall zeigt. Er hat den beruflichen Hintergrund aller Kandidaten in den Wahlen zum Bürgermeister in den neun größten Städten Japans für die Jahre 1947 bis 1975 untersucht. Dabei stellten ehemalige Beamte aus den nationalen Ministerien mit zwanzig Prozent die größte Gruppe, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 7: Kandidaten bei Bürgermeisterwahlen in Großstädten, 1947–1975

ehemalige nationale Beamte	12	Professoren	10	örtliche Politiker	8
Journalisten	5	örtliche Beamte	4	Gewerkschaftsfunktionäre	4
Ingenieure	4	Geschäftsleute	3	Rechtsanwälte	2
Ärzte	2	Beruf unbekannt	6	<i>gesamt</i>	60

Quelle: MacDougall (1980: 85).

Die Daten stammen aus den Bürgermeister-Wahlen in den neun größten Städten des Landes: Sapporo, Tōkyō, Yokohama, Kawasaki, Kyōto, Ōsaka, Kōbe, Fukuoka und Kita-Kyūshū.

Allerdings läßt sich dieser Trend nicht ohne weiteres über das Jahr 1975 hinaus fortschreiben. Denn es ist anzunehmen, daß die von MacDougall erfaßten Beamten erst nach einer erfolgreichen Karriere in Tōkyō in die lokale Politik wechselten, also erst im Alter von etwa 60 Jahren oder darüber. Sie wären dann schon vor 1945 in den Staatsdienst eingetreten. Das Karrieremuster, dem sie mit dem Wechsel an die Spitze einer bedeutenden Gebietskörperschaft folgten, war typisch gewesen für Beamte aus dem kaiserlichen Innenministerium. Das Ministerium wurde jedoch Ende 1947 durch die Besatzungsverwaltung aufgelöst. Gegen Ende der

⁴⁶⁹ Amakawa (1987: 266).

1970er Jahre war außerdem der Übergang zur ersten Nachkriegsgeneration unter den nationalen Beamten weitgehend vollzogen. Wieviel von ihnen wie ihre Vorgänger der Karriere im Staatsdienst eine solche in der lokalen Politik folgen ließen, bleibt unklar.

In jedem Fall kommt das System der Direktwahl vor allem solchen Kandidaten zugute, die – aus welchen Gründen auch immer – über eine große Popularität oder ein hohes Prestige unter den Wählerinnen und Wählern verfügen. Das löst im Vorfeld der Wahlen von Bürgermeistern und Gouverneuren umfangreiche Sondierungen aus. Lewis, Krauss und MacDougall haben die Dynamik dieser Prozesse in Fallstudien und statistischen Analysen für die Zeit bis 1975 untersucht.⁴⁷⁰ Demnach suchen die Parteien, aber auch lokale Verbände und Bürgerinitiativen vor Ort und darüberhinaus nach bekannten oder beeindruckenden Kandidaten. Die Kandidaten wiederum treten bevorzugt unabhängig von einer bestimmten Partei an. Sie formen stattdessen Bündnisse mit Parteien und Gruppierungen vor Ort, die auf ihre Person zugeschnitten sind, um den Kreis ihrer Unterstützer zu vergrößern. Nicht selten finden sich in solchen Bündnissen Gruppen zusammen, die teilweise unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Überzeugungen und Forderungen vertreten. Das geschieht vor allem dann, wenn es darum geht, die Wahl eines anderen Kandidaten zu verhindern, oder wenn ein bestimmter Kandidat als besonders aussichtsreich gilt. Denn im Falle seiner Wahl können seine Unterstützer darauf hoffen, bei den künftigen Entscheidungen bevorzugt Gehör zu finden.

Auf diese Weise haben sich in den japanischen Großstädten und Präfekturen der Nachkriegszeit mehrheitlich Kandidaten durchgesetzt, die eher „konservative“ Positionen vertreten, aber ausdrücklich unabhängig von der Liberaldemokratischen oder einer anderen Partei agieren. Das zeigt eine Zusammenstellung von MacDougall für das Jahr 1975, die in der folgenden Tabelle wiedergegeben ist. Die Zahlen gelten streng genommen nur für dieses eine Jahr. Die Mechanismen der Kandidatenauswahl, die dahinterstehen, werden jedoch vor allem durch das Wahlsystem bestimmt, also durch das Prinzip der Direktwahl von Bürgermeistern und Gouverneuren. Das hat sich seit 1947 nicht verändert. Deshalb können die Daten zumindest der Tendenz nach für die gesamte Nachkriegszeit Geltung beanspruchen.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Siehe dazu Lewis (1980: 280–281) und Krauss (1980: 393–394, 398 und 401–403) sowie MacDougall (1980: 86).

⁴⁷¹ Vgl. ebenda (1980: 79).

Tabelle 8: Parteibindung von Bürgermeistern und Gouverneuren, 1975

	Gouverneure	Bürgermeister Großstädte	Bürgermeister übrige Städte
<i>mit Parteibindung</i>			
Liberaldemokraten	15	0	55
Sozialisten	0	1	14
Kommunisten	0	0	2
andere Progressive	0	0	6
<i>ohne Parteibindung</i>			
Konservative	19	3	397
Progressive	9	5	110
Neutrale	4	0	50
<i>Gesamt</i>	<i>47</i>	<i>9</i>	<i>634</i>
<i>Anteil Parteilose</i>	<i>32 (68%)</i>	<i>8 (89%)</i>	<i>557 (88%)</i>

Quelle: MacDougall (1980: 78, Tab. 6), Ausschnitt.

Die Daten stammen aus den Tageszeitungen *Yomiuri Shinbun* vom 15. April 1975 und *Asahi Shinbun* vom 29. April 1975. Die Einordnung als „progressiv ohne Parteibindung“ oder „konservativ ohne Parteibindung“ richtet sich nach der Mitgliedschaft der Bürgermeister in entsprechenden Verbänden bzw. nach der Einschätzung durch die *Asahi Shinbun*. Die neun Großstädte waren Sapporo, Tōkyō, Yokohama, Kawasaki, Kyōto, Ōsaka, Kōbe, Fukuoka und Kita-Kyūshū.

Die Daten über das mutmaßliche Verhalten von Bürgermeistern und Gouverneuren gegenüber den Regierungsstellen in ihrem Gebiet fallen damit widersprüchlich aus. Einerseits erscheinen wie auf nationaler Ebene viele Akteure geprägt von einer Sozialisation als kaiserliche Beamte aus der Zeit vor 1945. Das spricht dafür, daß sie ein obrigkeitliches und elitäres Selbstverständnis von der Rolle der Regierungsstellen stützen würden. Zumindest gilt das für die Zeit bis 1975. Für die Jahre danach, also für die Entwicklung des Systems nach dem Abgang der alten Elite, läßt sich mangels Daten keine Hypothese formulieren. Andererseits hängt der politische Erfolg der Bürgermeister und Gouverneure von den Bündnissen ab, die sie vor Ort eingegangen sind. Das kann dazu führen, daß sie doch dafür eintreten, daß die Regierungsstellen, denen sie vorstehen, sich am Ideal der neuen Verfassung orientieren. Voraussetzung dafür ist, daß unter ihren Unterstützern liberale Stimmen prominent vertreten sind.

3.2.4 Spielräume für die Gebietskörperschaften

Wie aber sind die Institutionen verfaßt, in denen die lokalen Beamten, Bürgermeister und Gouverneure agieren sollen? Welche Regeln und welche Kräfteverhältnisse gilt es zu beachten, und welche Spielräume eröffnen sich den Behörden in den Präfekturen, Städten und Gemeinden, womöglich auch gegen den Willen der nationalen Stellen Entscheidungen im Sinne des Ideals vom liberalen Staat zu treffen?

Die Daten aus der Forschung legen hier eine vorsichtig optimistische Antwort nahe. Denn auch im Hinblick auf das institutionelle Gefüge haben sich die Regierungsstellen in den Präfekturen, Städten und Gemeinden Japans nach 1945 nachhaltiger verändert als die nationalen Ministerien und Ämter. Infolgedessen herrscht in ihnen nicht der strategische Zwang, der die Abläufe auf nationaler Ebene beherrscht. So eröffnen sich den Behörden in den Gebietskörperschaften im begrenzten Umfang Spielräume für Entscheidungen im Sinne eines liberalen Staates. Diese Einschätzung legen die Untersuchungen von Kurt Steiner und Amakawa Akira zur Reform der lokalen Selbstverwaltung nach 1945 sowie von verschiedenen japanischen Studiengruppen, Richard Samuels und Steven Reed zum politischen Prozeß in den Regierungsstellen der Gebietskörperschaften nahe. Ihre Ergebnisse werden gestützt durch Analysen zur Umweltpolitik auf lokaler Ebene durch Julian Gresser, Akio Morishima und Koichiro Fujikura sowie durch Gesine Foljanty-Jost, Terry MacDougall und wiederum Kurt Steiner.

Die Arbeiten von Steiner verdienen besondere Beachtung. In seinem Standardwerk über Föderalismus in Japan aus dem Jahre 1965 beurteilte er den Erfolg der Besatzungsreformen zur Förderung der lokalen Selbstverwaltung noch ausgesprochen negativ.⁴⁷² Seiner Ansicht nach war der Zentralismus des Kaiserreichs weitgehend erhalten geblieben. Fünfzehn Jahre später jedoch revidierte er als Mitherausgeber eines Sammelbandes über lokale Politik in Japan faktisch diese Einschätzung. In den 1960er Jahren erlebten in den japanischen Großstädten eigenständige, reformorientierte Politikansätze eine Blütezeit. Diesem Phänomen widmete sich der Sammelband in einer Reihe von Fallstudien.⁴⁷³

Die folgenden Ausführungen zeichnen zunächst die institutionellen Reformen nach, aus denen die Regierungsstellen der Gebietskörperschaften im Nachkriegs-Japan hervorgingen. Dann werden Daten zum politischen Prozeß in den örtlichen Verwaltungen aus den 1970er Jahren vor-

⁴⁷² Steiner (1965: 86–90).

⁴⁷³ Siehe dazu Krauss (1980), Lewis (1980), MacDougall (1980), McKean (1980) und Steiner (1980).

gestellt. Schließlich wird am Beispiel der Umweltpolitik nachvollzogen, welche Möglichkeiten für eine Politik im Sinne des Ideals vom liberalen Staat sich den Regierungsstellen in den Gebietskörperschaften nach 1945 boten.

Wie erwähnt war die Verwaltung in Japan bis 1945 streng zentralistisch gegliedert. Die Städte und Gemeinden hatten nur sehr eingeschränkt eigenständige Verwaltungsaufgaben ausüben können.⁴⁷⁴ Ihre Arbeit hatte der Aufsicht durch die Gouverneure unterstanden, die wiederum Weisungen des Innenministeriums (*naimushō*) entgegennahmen. Daneben hatten auch alle anderen nationalen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten den Gouverneuren und durch sie den Verwaltungen der Städte und Gemeinden Anweisungen erteilen können.⁴⁷⁵ Die Gouverneure waren unter anderem befugt, kommunale Haushaltsentwürfe eigenmächtig zu ändern.⁴⁷⁶ Städte und Gemeinden hatten nur eingeschränkte Steuerhoheit besessen. Von 1926 an hatten sie Zuschläge auf nationale Steuern erheben können; 1940 war ein eng begrenzter Katalog von eigenständigen kommunalen Steuern eingeführt worden. Finanziell waren Städte und Gemeinden damit von nationalen Zuschüssen abhängig geblieben.⁴⁷⁷

Die neue Verfassung, die im Mai 1947 in Kraft getreten ist, schreibt das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung (*chihō jichi*) fest. Zugleich wurde dieses Prinzip aber restriktiv definiert. So können Präfekturen, Städte und Gemeinden in Japan keine eigenständigen Gesetze und Vorschriften erlassen. Die Verfassung grenzt ihre gesetzgeberische Zuständigkeit auf Statuten (*jōrei*) im Rahmen nationaler Gesetze ein.⁴⁷⁸ Wie Steiner hervorhebt, setzte die japanische Regierung diese Abschwächung gegen den Willen der Besatzungsverwaltung durch. Dabei nutzten die japanischen Beamten offenbar aus, daß ihren Verhandlungspartnern auf US-amerikanischer Seite der Unterschied zwischen den Begriffen für Statut (*jōrei*) und Gesetz (*hō*) im Japanischen nicht geläufig war.⁴⁷⁹

Den wichtigsten Schritt zur Umsetzung der lokalen Selbstverwaltung sah die US-amerikanische Besatzungsverwaltung darin, das Innenministerium der Kaiserzeit aufzulösen. Ende 1947 verabschiedete das Parlament ein entsprechendes Gesetz. Bis zum Ende der Besatzungszeit beschäftigten sich an seiner Statt verschiedene Kommissionen mit der Or-

⁴⁷⁴ Steiner (1965: 49–50).

⁴⁷⁵ Ebenda (1965: 43–44).

⁴⁷⁶ Ebenda (1965: 52).

⁴⁷⁷ Ebenda (1965: 54, s.a. Endnote 29).

⁴⁷⁸ Artikel 94 der Verfassung von 1947.

⁴⁷⁹ Steiner (1965: 82–84).

ganisation von Wahlen, mit den Finanzen der Gebietskörperschaften und mit öffentlichen Bauvorhaben in den Regionen. Erst im Jahre 1960 wurden diese und weitere Aufgaben wieder in einem Ministerium für die lokale Selbstverwaltung (*jichishō*) zusammengefaßt.⁴⁸⁰

Die Details der neuen lokalen Selbstverwaltung zu regeln, überließ die Besatzungsverwaltung dagegen weitgehend der japanischen Seite. Im einzelnen ist der Föderalismus der Nachkriegszeit in drei Gesetzen geregelt worden: dem Gesetz über lokale Selbstverwaltung (*chihō jichi hō*), dem Gesetz über lokale Finanzhoheit (*chihō zaisei hō*) und dem Gesetz über lokalen Steuerausgleich (*chihō kōfu zei hō*). Das Gesetz über lokale Selbstverwaltung regelt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den nationalen Behörden und den Gebietskörperschaften. Dabei werden zwar eigenständige lokale Aufgaben definiert; der Katalog gilt aber nur subsidiär, das heißt, unter dem Vorbehalt, daß andere Gesetze die Aufgaben nicht anders verteilen.⁴⁸¹ Wesentlich umfassender stellt sich der Bereich der „übertragenen“ Zuständigkeiten (*kikan inin jimū*) dar. Er umfaßt Aufgaben, die durch ein nationales Gesetz zur Ausführung den Präfekturen, Städten und Gemeinden zugewiesen werden.⁴⁸²

Eine ähnliche Verteilung der Prioritäten findet sich in den Regelungen über die Finanzen der Gebietskörperschaften. Ihr Recht, eigenständig Steuern zu erheben, ist auch nach 1945 deutlich beschränkt geblieben. Gesetzlich stehen ihnen bestimmte Steuern ebenso zu wie das Recht, selbst zusätzliche Steuern zu definieren.⁴⁸³ Anders als in der Vorkriegszeit gestattet das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung es den Gebietskörperschaften auch, sich für bestimmte Zwecke zu verschulden.⁴⁸⁴ Daneben ist ein Finanzausgleich getreten, der einen Teil der Einnahmen aus bestimmten national erhobenen Steuern nach einem gesetzlich fixierten Schlüssel auf die Gebietskörperschaften verteilt.⁴⁸⁵ Schließlich finanzieren sich die Gebietskörperschaften zu erheblichen Teilen aus zweckgebundenen Zuschüssen verschiedener nationaler Behörden. Die Höhe der Zuschüsse bemißt sich nach der „nationalen Bedeutung“ der Maßnahme.⁴⁸⁶

⁴⁸⁰ Steiner (1965: 75–77, 302–308).

⁴⁸¹ Steiner (1965: 233–234). Zur Aufteilung der Aufgaben nach dem Gesetz für lokale Selbstverwaltung s.a. Kume (2001: 206–207).

⁴⁸² Steiner (1965: 236–238).

⁴⁸³ Zu den steuerlichen Regelungen siehe Steiner (1965: 263–278).

⁴⁸⁴ Steiner (1965: 280); s.a. § 226 des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung.

⁴⁸⁵ Steiner (1965: 289–290).

⁴⁸⁶ Ebenda (1965: 283–384).

In seinem Standardwerk aus dem Jahre 1965 hat Steiner die Neuordnung skeptisch beurteilt.⁴⁸⁷ Ihm zufolge wurden die Spielräume für eigenständige Entscheidungen der Gebietskörperschaften dadurch minimiert. In der Praxis erschöpfe sich ihre Arbeit darin, „übertragene“ Zuständigkeiten auszuführen.⁴⁸⁸ Weil die entsprechenden Aktivitäten durch nationale Gesetze vorgeschrieben sind, ist es den Parlamenten der Gebietskörperschaften versagt, über die Ausführung zu entscheiden. Sie können lediglich Anfragen dazu stellen und Empfehlungen abgeben.⁴⁸⁹ Neue Einnahmequellen ließen sich kaum erschließen, weil die Einführung von Steuern, die nicht im Gesetz erwähnt werden, einer Genehmigung durch das Ministerium für lokale Selbstverwaltung bedürften.⁴⁹⁰ In Bezug auf die Ausgabe von Anleihen der Gebietskörperschaften erweist sich das Gesetz als widersprüchlich. Ein Zusatz sieht vor, daß „bis auf weiteres“ entsprechende Pläne durch das Ministerium für lokale Selbstverwaltung genehmigt werden müßten.⁴⁹¹ Amakawa dagegen beurteilt die Neuordnung positiver. Aus seiner Sicht beschleunigten die Reformen der Besatzungszeit einen Trend zur Stärkung der Gebietskörperschaften, der schon vor 1945 eingesetzt hatte.⁴⁹²

Den politischen Prozeß, der sich aus der Neuordnung ergab, schätzte Steiner zunächst ähnlich negativ ein wie die Neuordnung selbst. Die Kontrolle der Gebietskörperschaften durch nationale Behörden habe sich im Vergleich zu den Verhältnissen bis 1945 kaum verringert, so führte er in der Monographie von 1965 aus. Als Beleg dafür verwies Steiner wiederum auf Verfahrensregeln. So verfügten die nationalen Behörden nach wie vor über eine große Zahl informeller Kontrollmöglichkeiten, wie etwa Rundschreiben, die Entsendung von nationalen Beamten und die Errichtung von lokalen Zweigstellen der nationalen Behörden.⁴⁹³

Steiners Befürchtung, der Zentralismus des Kaiserreichs würde nach 1945 wiederauferstehen, wurde außerdem durch zwei Änderungen des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung gestützt. Im Jahre 1952 wurde in das Gesetz eine Formulierung eingefügt, die nationalen Behörden das Recht gibt, den Gebietskörperschaften „Empfehlungen“ für ihre Arbeit zu erteilen.⁴⁹⁴ Im Jahre 1956 trat eine weitere Änderung des Gesetzes in Kraft.

⁴⁸⁷ Ebenda (1965: 86–90).

⁴⁸⁸ Ebenda (1965: 238).

⁴⁸⁹ Ebenda (1965: 236, Fußnote †). S.a. § 99 des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung in der bis zum Jahre 2000 gültigen Fassung.

⁴⁹⁰ Steiner (1965: 270).

⁴⁹¹ Ebenda (1965: 280–281); s.a. § 250 des Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung.

⁴⁹² Amakawa (1987: 278).

⁴⁹³ Ebenda (1965: 315–320).

⁴⁹⁴ Steiner (1965: 310).

Fortan konnte der Ministerpräsident Bürgermeister oder Gouverneure auffordern, Maßnahmen zu korrigieren, die von den Verwaltungen unter ihrer Aufsicht ergriffen worden waren. Das Recht stand ihm in allen Fällen zu, in denen er „auffallende Mängel in der angemessenen Ausführung von Amtspflichten“ oder „deutliche Schäden für das öffentliche Wohl“ feststellte.⁴⁹⁵ Allerdings sah das Gesetz keine Sanktionen für den Fall vor, daß Bürgermeister oder Gouverneure die Aufforderung mißachteten.

Drastischer wirkte sich die Reform von 1956 in Bezug auf die übertragenen Zuständigkeiten aus. Fortan konnten die zuständigen nationalen Regierungsstellen die Ausführung der Aufgaben durch die Gebietskörperschaften inspizieren. In Streitfällen über die geeignete Art der Ausführung konnte ein Minister beim Obersten Gerichtshof eine Verfügung erwirken, die es dem Ministerium gestattete, selbst Maßnahmen zu ergreifen. Bürgermeister oder Gouverneure, die sich weigerten, der Verfügung Folge zu leisten, konnten durch den Ministerpräsidenten ihres Amtes enthoben werden.⁴⁹⁶

Das von Steiner beschriebene System hat sich seit den 1950er Jahren nur wenig verändert. Lediglich der Bereich der übertragenen Zuständigkeiten wurde im Jahre 1991 neu geregelt. Das System der Kontrollen durch nationale Behörden wurde vereinfacht. Dafür wurde das Recht zur Amtsenthebung durch den Ministerpräsidenten aus dem Gesetz gestrichen.⁴⁹⁷

Erheblich verändert hat sich aber die Einschätzung, welchen Spielraum für eigenständiges Handeln die gesetzliche Ausgestaltung in der Nachkriegszeit den Gebietskörperschaften lasse. Die Grundlage dafür lieferte eine Fülle von empirischen Untersuchungen aus den 1960er und 1970er Jahren. 1978 veröffentlichte die Vereinigung für Studien zur lokalen Selbstverwaltung (*jichi kenshū kyōkai*) eine Studie über die Politikformulierung für 33 Projekte in fünf verschiedenen Städten in den Jahren 1965 bis 1975. Daran läßt sich ein deutlicher Trend zu mehr Eigenständigkeit in den untersuchten Verwaltungen ablesen. Bis 1970 nahmen die meisten Projekte noch in Gesprächen mit Vertretern der Präfektur oder nationaler Behörden ihren Anfang. Dagegen stieg in den folgenden Jahren der Informationsaustausch mit anderen Stadtverwaltungen erheblich an, wie die folgende Tabelle zeigt.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ Steiner (1965: 311–312). Steiner bezieht sich dabei auf den 1956 neu eingefügten § 246/2 des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung.

⁴⁹⁶ Siehe dazu §§ 146 und 150 des Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung in der bis 1991 gültigen Fassung; Steiner (1965: 313–314).

⁴⁹⁷ Siehe dazu Kume (2001: 208).

⁴⁹⁸ Vereinigung für Studien zur lokalen Selbstverwaltung (1978); s.a. Samuels (1983: 89).

Tabelle 9: Politikformulierung in fünf Stadtverwaltungen, 1965–1975

Verfahren zur Politikformulierung	Projekte 1965–1970	Projekte 1971–1975
Absprache mit übergeordneten Behörden	12	8
Anfrage bei Spezialisten	6	7
Berichte von anderen Stadtverwaltungen	4	9
Umfrage	4	5
Befragung der Betroffenen	3	4
Konferenz	3	4
Anfrage bei Stadträten/Parteien	3	3
Bilden einer Projektgruppe	1	3
Sonstige	1	4

Quelle: Vereinigung für Studien zur lokalen Selbstverwaltung (1978: 38), zitiert nach Samuels (1983: 90, Tab. 3–1). n = 33 Projekte. Mehrfachnennungen waren möglich.

Ähnliche Werte ergaben sich in einer Umfrage unter zweitausend Sachbearbeitern, Unterabteilungs- und Abteilungsleitern in sieben Stadtverwaltungen, die im Jahre 1980 veröffentlicht wurde. Gefragt nach den Quellen für neue Ideen, wurden von ihnen Informationen aus anderen Städten auf allen Hierarchiestufen als doppelt so wichtig eingestuft wie Informationen von übergeordneten Regierungsebenen. In kleinen Städten bildete der horizontale Austausch die wichtigste Quelle, in größeren Städten rangierte er an zweiter Stelle hinter den Massenmedien.⁴⁹⁹

Eine systematische Untersuchung der Kontakte zwischen den verschiedenen Regierungsebenen hat Samuels vorgelegt.⁵⁰⁰ Dazu befragte er in den Jahren 1978 und 1979 in einer bewußt heterogen angelegten Stichprobe rund 450 Beamte verschiedener Hierarchiestufen aus Präfekturverwaltungen sowie aus Städten und Gemeinden. Die Ergebnisse stützen teilweise die These von einem starken Zentralismus, teilweise aber auch die These von einer deutlichen Eigenständigkeit lokaler Behörden. So fragte Samuels nach der Verteilung der Häufigkeit von Kontakten mit Behörden auf den verschiedenen Regierungsebenen. Dabei gaben Beamte aus Präfekturverwaltungen an, vor allem mit nationalen Behörden einerseits und Städten und Gemeinden andererseits zu kommunizieren. Das paßt in das Bild von Steiner, wonach die Präfekturen als Relaisstationen für Anweisungen aus Tōkyō an die lokalen Behörden fungieren.⁵⁰¹

⁴⁹⁹ Informationszentrum (1980); s.a. Samuels (1983: 89–90 und 91, Abb. 3–3).

⁵⁰⁰ Für das Folgende s. Samuels (1983: 92–109).

⁵⁰¹ Siehe dazu Samuels (1983: 98, s.a. 99, Abb. 3–7, und 101, Abb. 3–8).

Etwas anders stellte sich die Situation allerdings dar, als Samuels nach den Inhalten der Kontakte fragte. Danach konzentrierten sich die Kontakte der Präfekturen mit nationalen Behörden darauf, die Auslegung von bestehenden lokalen Verordnungen abzusprechen und die Möglichkeiten für nationale Zuschüsse zu lokalen Projekten auszuloten. Analog gaben die Beamten aus Städten und Gemeinden bei denselben Themen an, sich vor allem an die Präfekturverwaltung zu wenden. Wo es aber darum ging, neue Verordnungen zu entwerfen oder neue Projekte zu initiieren, spielten nationale Behörden als Ansprechpartner durchgängig eine nachgeordnete Rolle gegenüber anderen Behörden auf derselben Regierungsebene. Dieser Trend zeichnet sich für Beamte von Städten und Gemeinden noch deutlicher ab als für Beamte aus Präfekturverwaltungen. Die folgende Tabelle faßt ausgewählte Ergebnisse der Umfrage von Samuels zusammen.

Tabelle 10: Kontakte zwischen verschiedenen Regierungsebenen, 1978

alle Angaben in %	nationale Behörden	(andere) Präfekturen	(andere) Kommunen	eigene Stellen
<i>Verordnungen auslegen</i>				
Präfekturen fragen ...	82	65	22	72
Kommunen fragen ...	40	87	75	77
<i>nationale Zuschüsse</i>				
Präfekturen fragen ...	71	64	39	60
Kommunen fragen ...	41	76	58	57
<i>Verordnungen entwerfen</i>				
Präfekturen fragen ...	65	80	42	73
Kommunen fragen ...	28	77	85	82
<i>neue Projekte planen</i>				
Präfekturen fragen ...	54	79	51	74
Kommunen fragen ...	23	65	74	74

Quelle: Samuels (1983: 104–6, Tab. 3–9 und 3–10), Ausschnitte.

n = 456. Angegeben ist der Anteil der zustimmenden Antworten in Prozent. Die Daten beruhen auf einer Umfrage aus den Jahren 1978/79. Mehrfachnennungen waren möglich. Gefragt wurde nach den Kontakten der gesamten Abteilung, in der die Beamten tätig waren. Der Zusatz „(andere)“ gilt, wenn es sich um dieselbe Regierungsebene handelt. Ansonsten ist die übergeordnete Ebene gemeint. „Eigene Stellen“ meint andere Abteilungen derselben Gebietskörperschaft.

Auch Fallstudien von Reed betonen die lokale Eigeninitiative. Er untersuchte in den Jahren 1976 und 1977 die Entscheidungen zur Luftver-

schmutzung, zum sozialen Wohnungsbau und zur Schulpolitik in drei Präfekturen. Wie sich dabei zeigte, wirkten die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Behörden in der Praxis weit weniger zwingend als im Gesetz. Die Präfekturverwaltungen gewannen vielmehr immer dann die Oberhand in der Zusammenarbeit mit der nationalen Ebene, wenn sie von sich aus in Vorleistung traten und bis dahin nicht dagewesene Maßnahmen initiierten. Damit zwangen sie die zuständige nationale Behörde dazu, den entsprechenden Politikbereich in die gemeinsame politische Agenda aufzunehmen.⁵⁰² Reed zufolge war gerade bei den übertragenen Zuständigkeiten ein gleichberechtigtes Geben und Nehmen zwischen der nationalen Ebene und den Gebietskörperschaften entstanden. Er schreibt:⁵⁰³

„... assigned functions are shared functions, activities in which each level of government has some authority over the final output. When an activity becomes a shared function, it becomes virtually impossible to talk about who determines the policy; at a minimum, each level has a veto because each level has some bit of authority necessary to the successful implementation of policy.“

Die Umweltpolitik gehört zu den Politikbereichen, in denen die Regierungen von Gebietskörperschaften ihre Gestaltungsspielräume besonders ausgiebig nutzten. Gresser, Fujikura und Morishima haben die Entwicklung zusammengefaßt. Nach ihrer Darstellung hatte die Präfektur Groß-Tōkyō schon im Jahre 1949 eine Verordnung (*jōrei*) erlassen, welche die Ansiedlung neuer Industriebetriebe von einer Genehmigung abhängig machte. Dem Beispiel waren wenig später die Präfekturverwaltungen in anderen Ballungsräumen gefolgt, nämlich im benachbarten Kanagawa im Jahre 1951, in Ōsaka im Jahre 1952 und in Fukuoka im Jahre 1954. Die Kriterien für eine Genehmigung waren allerdings ungenau gefaßt. So blieb die regulierende Wirkung gering.⁵⁰⁴

Die Blütezeit lokaler Politikinitiativen gegen Umweltverschmutzung setzte Mitte der 1960er Jahre ein. Im Jahre 1964 schloß die Stadtverwaltung von Yokohama einen Vertrag mit einem Energieversorgungsunternehmen. Die Präfekturverwaltung gehörte ebenfalls zu den Vertragsparteien. Das Unternehmen erwarb von der Stadt Land, um darauf ein Heizkraftwerk zu errichten. Zugleich verpflichtete es sich, Filter einzubauen, bestimmte Emissionswerte einzuhalten, Beamten der Stadtver-

⁵⁰² Reed (1979); s.a. die Zusammenfassung der Ergebnisse in Reed (1982: 164).

⁵⁰³ Reed (1982: 141).

⁵⁰⁴ Gresser *et al.* (1981: 16).

waltung Inspektionen zu ermöglichen und auch allen künftigen Anordnungen der Stadt in Bezug auf Umweltschutz Folge zu leisten. Im Falle eines Verstoßes wurde die Stadtverwaltung ermächtigt, Abhilfe zu schaffen und die Kosten dem Unternehmen in Rechnung zu stellen.⁵⁰⁵

Das Beispiel machte schnell Schule, auch ohne die Verknüpfung mit einem Kaufvertrag. Ende 1970 wurden 30 Präfekturen und 100 Städte und Gemeinden gezählt, die Vereinbarungen (*kyōtei*) über Umweltschutzmaßnahmen mit 574 Unternehmen abgeschlossen hatten.⁵⁰⁶ Für 1975 nannte das nationale Umweltamt die Zahl von annähernd 9.000 Unternehmen, die sich gegenüber Städten, Gemeinden, Präfekturen oder auch Bürgerinitiativen zu bestimmten Maßnahmen zum Umweltschutz verpflichtet hatten. Viele Abkommen regelten mehrere Arten von Umweltbelastung. Etwa die Hälfte betraf auch Maßnahmen zur Abwasserbehandlung. Zwei Drittel aller Verträge räumten ausdrücklich das Recht auf Inspektionen auf dem Werksgelände ein.⁵⁰⁷

Die Behörden von Groß-Tōkyō gingen über die Einzelvereinbarungen mit potentiellen Verursachern von Umweltverschmutzung noch hinaus. Im Jahre 1969 trat in Tōkyō eine umfassende Verordnung zum Schutz von Umweltverschmutzung (*kōgai bōshi jōrei*) in Kraft. In der Präambel wurde der Kontrolle der Umweltverschmutzung Vorrang vor der wirtschaftlichen Entwicklung eingeräumt. Grenzwerte für Emissionen wurden erstmals absolut festgelegt, nicht nur nach dem Grad der zulässigen Konzentration. Bei Verstößen wurde die Stadtverwaltung unter anderem ermächtigt, die Wasserzufuhr zu sperren und auf diese Weise eine Stilllegung der Produktion zu erzwingen. In all diesen Punkten übertraf die Verordnung geltendes nationales Recht.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Ebenda (1981: 248). Für Details siehe auch Narumi (1970) und Foljanty-Jost (1988: 88–89).

⁵⁰⁶ Steiner (1980: 329). Steiner beruft sich dabei (ohne Angabe des Jahres oder der Seiten) auf eine Studie von Watanuki Yoshimoto: How the environmental pollution problem is handled by the court, the public authority, and the citizens' group of environmentalists in Japan, in: *Journal of Social Sciences, Tōkyō Kyōiku Daigaku* [Pädagogische Hochschule Tōkyō], H. 20. MacDougall gibt in seiner Dissertation dagegen für das Jahr 1970 238 Vereinbarungen an, an denen 27 Präfekturen und 79 Städte und Gemeinden beteiligt seien (1975: 398).

⁵⁰⁷ Gresser *et al.* (1981: 245, Tab. 2, und ebenda: 246: Tab. 3 und Tab. 5). Die Zahlen stammen aus dem Weißbuch für Umweltschutz in der englischen Fassung für 1976; Environment Agency (Hg.): *Quality of the Environment in Japan*, Tōkyō (1976: 226–228 und 394). Zur Entwicklung von Umweltschutzvereinbarungen siehe auch Foljanty-Jost (1988: 45–49 und 89–90).

⁵⁰⁸ Gresser *et al.* (1981: 246).

Ob die Stadtverwaltung überhaupt befugt sei, eine solche Verordnung zu erlassen, war heftig umstritten. Argumente dagegen lieferte unter anderem das Justizariat des Kabinetts (*naikaku hōseikyoku*). Gebietskörperschaften könnten nur die Grenzwerte für solche Schadstoffe festlegen, die auch in nationalen Gesetzen geregelt seien. Andernfalls verstießen sie beispielsweise gegen das Gesetz für Wasserschutz (*suishitsu hozen hō*), welches national einheitliche Normen für Industriebetriebe vorschrieb, so heißt es im Jahresbericht des Justiziariats für das Jahr 1968.⁵⁰⁹

Das Vorgehen der Präfekturverwaltung von Groß-Tōkyō fand aber auch Fürsprecher. Sogar eine nationale Behörde gehörte dazu. Das Ministerium für lokale Selbstverwaltung hatte in einer Stellungnahme zum Entwurf des Rahmengesetzes gegen Umweltverschmutzung vom Oktober 1966 selbst weiterreichende Befugnisse für die Gebietskörperschaften beim Vorgehen gegen Umweltverschmutzung gefordert.⁵¹⁰ Auch verschiedene juristische Sachverständige befürworteten die Eigenmächtigkeit der Verwaltung von Groß-Tōkyō. Die Verordnung betreffe bisher nicht regulierte Bereiche und stünde deshalb eben nicht im Widerspruch zu geltenden Gesetzen, argumentierten sie. Ein Recht, ja, die Pflicht, solche Verordnungen zu erlassen, werde den Gebietskörperschaften durch das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung und durch die Verfassung ausdrücklich zugestanden.⁵¹¹

Die Befürworter der lokalen Regelungsautonomie setzten sich durch. Die Verordnung von Tōkyō blieb in Kraft. Mehr noch, sie entfaltete eine Vorbildfunktion. Ein Jahr später wurden das Rahmengesetz gegen Umweltverschmutzung ebenso wie das Wasserschutzgesetz und das Gesetz gegen Luftverschmutzung verschärft, so daß auch im nationalen Recht nun der Schutz der menschlichen Gesundheit Vorrang vor der wirtschaftlichen Entwicklung genoß. Im Jahre 1974 wurde auch das Gesetz über die lokale Selbstverwaltung an die neue Situation angepaßt. Es ermächtigte Gebietskörperschaften nunmehr ausdrücklich, eigenständig Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung zu ergreifen.⁵¹²

⁵⁰⁹ Ebenda (1981: 246, Endnote 115).

⁵¹⁰ Ebenda (1981: 20f.; s.a. Endnote 80).

⁵¹¹ Gemeint sind § 14 des Gesetzes über lokale Selbstverwaltung in der damaligen Fassung und Artikel 94 der Verfassung von 1947. Siehe dazu ausführlich Gresser *et al.* (1981: 246–250). Ein emphatisches Plädoyer für die Rechtmäßigkeit der Verordnung in Tōkyō hat der damalige Leiter der Umweltplanungsabteilung der Stadtverwaltung von Groß-Tōkyō (*Tōkyō-to dōto seibi kyoku, kōgai bōshi keikaku bu chō*), Noma Hisao, formuliert; s. dazu Noma (1970: 267–268).

⁵¹² Siehe dazu § 2, Ziffern 3 und 7, des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung in der Fassung von 1974; Gresser *et al.* (1981: 247).

Das institutionelle Gefüge der Gebietskörperschaften im Nachkriegs-japan erweist sich damit als offen. Den Daten zufolge haben die lokalen Verwaltungen sich im Laufe der 1970er Jahre in ihren Entscheidungen zunehmend von den Vorgaben aus Tōkyō gelöst. Selbst bei Aufgaben, die den Gebietskörperschaften von nationalen Regierungsstellen übertragen werden, können sie mit darüber bestimmen, wie die Ausführung gestaltet werden soll. Die Verwaltungen von Präfekturen, Städten und Gemeinden können also Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern zum Maßstab ihrer Entscheidungen erheben. Dafür hat es in den 1960er Jahren eindrucksvolle Beispiele gegeben.

Die Verwaltungen der Gebietskörperschaften müssen aber nicht nach dem Ideal vom liberalen Staat handeln. Die institutionelle Logik erscheint unbestimmt. Die Strukturen lassen Entscheidungen in der einen oder auch der anderen Richtung zu. Wie der politische Prozeß in den lokalen Verwaltungen verläuft, hängt damit vor allem von der Haltung der individuellen Akteure ab. Wenn ausreichend viele Beamte in einflußreichen Positionen sowie die Bürgermeister oder Gouverneure, die ihnen vorstehen, das liberale Modell unterstützen, dann hat es eine Chance.

3.3 DATEN ZU EINFLÜSSEN VON AUSSEN

Die Regierungsstellen bilden eine zentrale, aber nicht die einzige Instanz beim Zustandekommen von politischen Entscheidungen. Sie sind umgeben von Akteuren und Institutionen, denen die Verfassung von 1947 einen bestimmten Einfluß auf die Entscheidungen der Regierungsstellen zusichert. Wie wirkt sich dieses Zusammenspiel aus? Entsteht durch Einflüsse von außen möglicherweise ein Gegengewicht, das systematisch Regierungsentscheidungen fördert, die den Grundrechten von Bürgern und Bürgerinnen höchste Beachtung einräumen? Wie schon beim Blick in das Innere der Regierungsstellen soll diese Frage aus einer geteilten Perspektive heraus untersucht werden. Zunächst geht es um Akteure und ihre Motive, dann um Institutionen und strategische Kalküle. Die Darstellung konzentriert sich auf die beiden von der Verfassung näher definierten Instanzen, also das nationale Parlament und das Gerichtswesen; außerdem werden Interessengruppen und Bürgerinitiativen als wichtige informelle Akteure im Umfeld der Formulierung und Ausführung gesetzlicher Regelungen betrachtet.

3.3.1 *Karrieren im Parlament*

Die wichtigsten Akteure außerhalb der Beamtenschaft bilden auf nationaler Ebene jene Personen, die zum Ministerpräsidenten gewählt oder in das Kabinett berufen werden. Aus diesen Positionen heraus können sie den Beamten Weisungen erteilen. Sie können also die Entscheidungsabläufe in den Regierungsstellen zugunsten des Ideals vom liberalen Staat beeinflussen. Aber haben die Politiker überhaupt ein Interesse daran? Dieser Frage widmet sich der folgende Überblick. Er faßt zusammen, wie sich aus der Sicht der Forschung nach dem Ende der Besatzungszeit die Rolle von Parteipolitikern in Japan konsolidiert hat. Die Veränderungen in dieser Rolle nach dem Zerfall der LDP im Jahre 1993 werden in einem eigenen Unterkapitel am Schluß dieses dritten Teils betrachtet.

Insgesamt fallen die Hinweise eher negativ aus. Die führenden Politiker, so legen es die Daten nahe, haben kaum Interesse daran, die Beamtenschaft zu Entscheidungen zu zwingen, bei denen die Grundrechte von Bürgern und Bürgerinnen im Mittelpunkt stehen. Zum einen blicken viele Politiker selbst auf eine Karriere in den nationalen Regierungsstellen zurück, die ja wie beschrieben überwiegend obrigkeitlich orientiert erscheinen. Zum anderen sind die Politiker in erster Linie mit Machtkämpfen in den eigenen Reihen beschäftigt. Solche Schlüsse legen zumindest die Forschungen von Byung Chul Koh, Hata Ikuhiko, T.J. Pempel und Karl F. Zahl über die politischen Karrieren von Beamten in Japan, von Wada Jun'ichirō zum japanischen Wahlrecht, von Nathaniel Thayer, Gerald Curtis und der Forschungsgruppe über die Liberaldemokratische Partei (*Jimintō kenkyūkai*) über den Trend zu einer personalisierten Politik in Japan, von Rudolf Hartmann und wiederum von Zahl über die Entwicklung des Parteienspektrums in Japan und ebenfalls von Zahl sowie J.A.A. Stockwin und Ōtake Hideo über die interne Struktur der Liberaldemokratischen Partei nahe, jener Partei, die von 1955 an im Parlament und im Kabinett dominierte. Hier sollen zunächst Daten über die Lebensläufe führender japanischer Politiker vorgestellt werden. Anschließend werden die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Parteipolitik in Japan analysiert.

Viele Regierungsmitglieder in der Nachkriegszeit sind in ihren politischen Überzeugungen durch die Erfahrungen geprägt worden, die sie selbst im Staatsdienst gemacht hatten. Zahlreiche Politiker, die in ein Ministeramt aufstiegen, waren früher als Beamte in nationalen Behörden tätig gewesen. Dieses Muster hatte sich schon unter der Verfassung von 1890 entwickelt. Wie Koh betont, wurde Japan bis 1945 von Ministerpräsidenten regiert, die entweder in der kaiserlichen Zivilverwaltung oder in der kaiserlichen Armee Karriere gemacht hatten. Die einzigen Ausnah-

men bildeten die Prinzen Saionji und Konoë, beide Mitglieder der kaiserlichen Familie.⁵¹³ Auch die übrigen Posten in den Kabinetten der Vorkriegszeit waren überwiegend von Männern mit Erfahrungen aus einer Laufbahn als höhere Beamte besetzt worden. Einer Zusammenstellung von Hata zufolge hatten zwischen 1894 und 1935 insgesamt 146 ehemalige kaiserliche Beamte ihre Laufbahn mit einem Ministeramt gekrönt.⁵¹⁴ In der Nachkriegszeit setzte sich das Muster fort, wie Pempel zeigt. Er hat den biographischen Hintergrund aller Kabinettsmitglieder von den ersten Wahlen unter der neuen Verfassung im April 1946 bis zur Regierungsbildung nach den Wahlen im Dezember 1983 untersucht. Dabei lag der Anteil ehemaliger Beamter aus den nationalen Ministerien durchgehend bei mindestens 25 Prozent; teilweise stammten mehr als die Hälfte aller Minister aus den ehemaligen kaiserlichen Behörden. Nur während der Regierungszeit des Sozialisten Katayama Tetsu vom Mai 1947 bis zum Februar 1948 sank ihr Anteil auf fünfzehn Prozent.⁵¹⁵

Genaueren Aufschluß darüber, welche politischen Leitbilder die Minister in ihrer Laufbahn als Beamte entwickelt haben mögen, liefert eine Studie von Karl F. Zahl. Er hat die Biographien von rund vierhundert Vertretern der politischen Elite Japans im Zeitraum 1945 bis 1965 aufbereitet. Die Untersuchung ist schon 1973 erschienen, aber die Treffsicherheit der Auswahl besticht noch dreißig Jahre später. So hat Zahl auch die Lebenswege fast aller Politiker dokumentiert, die in den zwanzig Jahren nach 1973 an die Spitze der Regierung getreten sind. In der folgenden Tabelle sind aus seiner Erhebung einige Daten über die japanischen Ministerpräsidenten der Jahre 1952 bis 1995 zusammengestellt.

Tabelle 11: Biographien von Ministerpräsidenten der Nachkriegszeit

Name geboren	Ausbildung Examensjahr*	Beruf pol. Haltung 1932–1945*	(im Alter von) Ministerpräsident
Yoshida Shigeru 1878	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Staatswiss. 1906	Außenministerium 1945 Forderung nach Friedensschluß, verhaftet	(70) 1948/10–1954/12
Hatoyama Ichirō 1883	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Staatswiss. 1907	Anwalt; Abgeordneter; Mitglied <i>yokusankai</i> #	(71) 1954/12–1956/12
Ishibashi Tanzan 1884	Waseda-Univ. Tōkyō: Phil. Fak. 1907	Wirtschaftsjournalist 1939 Berater für das Pla- nungsamt #	(72) 1956/12–1957/02

⁵¹³ Koh (1989: 15).

⁵¹⁴ Hata (1983: 25); hier zitiert nach Koh (1989: 29, Fußnote 50).

⁵¹⁵ Pempel (1986: 143, Abbildung 4).

Kishi Nobusuke 1896	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Staatswiss. 1920	Landwirtsch. min.; Handels- & Industriemin. 1941–1944 Minister #	(61) 1957/02–1960/07
Ikeda Hayato 1899	Kaiserl. Univ. Kyōto: Staatswiss. 1925	Finanzministerium	(61) 1960/07–1964/11
Satō Eisaku 1901	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Staatswiss. 1924	Eisenbahn- & Verkehrsm.	(63) 1964/11–1972/07
Tanaka Kakuei 1918	Fachhochschule Bauwesen	eigene Baufirma	(54) 1972/07–1974/12
Miki Takeo 1917	Meiji-Univ. Tōkyō: Handelsrecht; U. South. Cal.: Pol.	Abgeordneter; Mitglied <i>yokusankai</i>	(57) 1974/12–1976/12
Fukuda Takeo 1905	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Staatswiss. 1929	Finanzministerium	(71) 1976/12–1978/12
Ōhira Masayoshi 1910	Handelsuniversität Tōkyō 1936	Finanzministerium	(68) 1978/12–1980/06
Suzuki Zenkō 1911	Fachausbildung Fischerei	Fischerei-Verband	(69) 1980/06–1982/11
Nakasone Yasuhiro 1918	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Politikwiss. 1941	Stadtverwaltung Tōkyō; Major der Kriegsmarine	(64) 1982/11–1987/11
Miyazawa Kiichi 1919	Kaiserl. Univ. Tōkyō: Politikwiss. 1941	Finanzministerium	(72) 1991/11–1993/08

Quelle: zusammengestellt nach Zahl (1973: 264–472, Anhang A–3.b). Die Regierungszeiten sind der Aufstellung von Hartmann entnommen (1996: 311–317, Anhang 6).

U. South. Cal. = University of Southern California, USA.

* = soweit bekannt. *yokusankai* = *taisei yokusankai* [Gesellschaft zur Unterstützung des Thrones], politische Einheitsorganisation, 1942 gegründet.

= 1946 von der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung mit Berufsverbot belegt.

Nicht berücksichtigt sind in der Erhebung von Zahl die folgenden Ministerpräsidenten: Takeshita Noboru (Nov. '87 bis Juni '89), Uno Sōsuke (Juni bis Aug. '89), Kaifu Toshiki (Aug. '89 bis Nov. '91) sowie alle Ministerpräsidenten vom August 1993 an.

Wie die Tabelle zeigt, setzten sich auch in der Nachkriegszeit im Ringen um das Amt des Ministerpräsidenten vor allem ehemalige Beamte durch.

Von den dreizehn Regierungschefs, deren Biographie Zahl ausgewertet hat, hatten mehr als die Hälfte, nämlich sieben, eine entsprechende Karriere gemacht. Vier davon sammelten ihre politischen Erfahrungen im Finanzministerium. Eng damit zusammen hängt ein deutliches Übergewicht von Absolventen der Universität Tōkyō unter den Ministerpräsidenten. Fünf von dreizehn hatten ihr Examen an der staatswissenschaftlichen Fakultät abgelegt, zwei weitere im Fach Politikwissenschaft an der damals noch kaiserlichen Universität in der Hauptstadt. Im Grunde läßt sich auch Ikeda Hayato zu diesem Kreis zählen. Er hatte ebenfalls an einer staatswissenschaftlichen Fakultät studiert, allerdings an der kaiserlichen Universität in Kyōto.

In den ersten Jahrzehnten der japanischen Nachkriegsdemokratie wurde die Regierung damit von Männern geleitet, die auch vor 1945 politische Verantwortung getragen hatten. Diese Entwicklung widersprach den Absichten der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung. Per Erlaß vom Januar 1946 waren viele Politiker mit Berufsverbot belegt worden, weil sie die Kriegspolitik auf japanischer Seite mitgestaltet hatten. Dazu gehörte Hatoyama Ichirō, der vor dem Krieg die wichtigste konservative Partei anführte und nach der Auflösung aller Parteien im Jahre 1940 eine leitende Rolle in der neugeschaffenen politischen Einheitsorganisation, der „Gesellschaft zur Unterstützung des Thrones“ (*taisei yokusankai*), übernahm. Dazu gehörte auch Kishi Nobusuke, der im Handelsministerium von 1932 an maßgeblich an der industriellen Erschließung der Mandschurei beteiligt war und zwischen 1941 und 1944 die Umstellung der japanischen Wirtschaft auf kriegsbezogene Produktion vorantrieb.⁵¹⁶ Nach der Unterzeichnung der Verträge von San Francisco wurden die Berufsverbote jedoch wieder aufgehoben.

Die frühere Elite ließ ihre Talente nicht ungenutzt. Im Dezember 1954 zwang eine Gruppe um Hatoyama den langjährigen Ministerpräsidenten Yoshida zum Rücktritt. In den folgenden Jahren lag die Regierung im wesentlichen in den Händen von Männern, die seit den 1930er Jahren als Vordenker für eine zentrale Verwaltung der Wirtschaft die strategische Planung für das Land gestaltet hatten. Wie Zahl betont, entstand diese Konstellation nicht zufällig. Vielmehr drückte sich darin ein starker Korpsgeist aus, der in den Kriegsjahren geprägt worden war. Die Wirkungen dieses *esprit de corps* analysiert Zahl folgendermaßen.⁵¹⁷

⁵¹⁶ Zur Rolle Kishis in der japanischen Industriepolitik vor 1945 siehe Johnson (1982: 129–132, 146–151, 153 und 161–171).

⁵¹⁷ Zahl (1973: 142 und 145).

„Der zunehmende Einfluß der Wirtschaftsspezialisten in der staatlichen Verwaltung ... trat nach dem Ausscheiden Yoshidas ... besonders deutlich in Erscheinung. Das Jahr 1955 stellt auch in dieser Hinsicht einen Wendepunkt dar. Die schon von Yoshida eingeleiteten Bestrebungen, die Wirtschaft in den Mittelpunkt der internationalen Rehabilitation Japans zu stellen, ... wurden von Hatoyama, Kishi und schließlich in besonders aktivierter Form von Ikeda Hayato fortgeführt und durch den Wiederaufbau eines leistungsfähigen Planungsapparates derart gesteigert, daß sie nach 1960 in der innen- und außenpolitischen Diskussion an die erste Stelle rückten. (...) Die positiven Auswirkungen der Ikedaschen Wirtschafts- und Finanzpolitik ... erhöhten das Prestige der aus der Laufbahn des Finanz- und Wirtschaftsministeriums hervorgegangenen Politiker gegenüber der Diplomatie und allen anderen Ministerien. Der enge Zusammenhalt dieser Formation innerhalb der Regierungspartei und ihr Aufstieg in die höchsten Staats- und Parteiämter bildet [*sic, eigentlich: bilden, A.O.*] heute das wichtigste politische Potential der Konservativen.“

Der Nachfolger Ikedas im Amt des Ministerpräsidenten, Satō, kann noch als geistiger Erbe dieser Formation aufgefaßt werden. Er gehörte derselben Generation an wie Ikeda, bekleidete allerdings während des Krieges kein leitendes Amt in der Regierung.

In den 1970er Jahren endete die Vorherrschaft der Elite aus den Kriegsjahren. Das eröffnete neue Chancen für Männer mit einem anderen Hintergrund bezüglich Bildung und Beruf. Satōs Nachfolger, Tanaka Kakuei, hatte Bauwesen an einer Fachhochschule studiert. Auf ihn folgte Miki Takeo, der schon vor dem Krieg an einer US-amerikanischen Universität das damals noch junge Fach der Politikwissenschaft studiert hatte. Zwei Jahre später übernahm Suzuki Zenkō das Amt des Regierungschefs. Er war ursprünglich wie sein Vater in der Fischwirtschaft tätig gewesen und 1947 zunächst als Gewerkschaftsvertreter für die Sozialistische Partei in das Parlament eingezogen. Auf ihn folgte mit Nakasone Yasuhiro der erste Ministerpräsident, dessen berufliche Karriere erst in der Nachkriegszeit begann.

Das Bild, das sich aus diesen biographischen Daten ergibt, wirkt geradezu hermetisch, was die Gruppe der führenden Politiker angeht. Das gilt zumindest für die Zeit bis etwa 1972, als die Vorherrschaft der Kriegselite mit dem Abgang Satōs endet. Mit Blick auf ihre Karriere bis 1945 war von diesen Politikern nicht zu erwarten, daß sie sich nach 1952 dafür stark machen würden, die Regierungsstellen in den Dienst der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürger zu stellen.

Wie aber war es der Elite aus den Kriegsjahren möglich, auch in der Nachkriegszeit die Regierungspolitik so nachhaltig zu prägen? Und welche Vermutungen lassen sich über die Zeit nach dem Wechsel zur Nachkriegsgeneration unter den führenden Politikern anstellen? Hier hilft ein Blick auf die Mechanismen der Parteipolitik in der japanischen Nachkriegsdemokratie weiter.

Wer als Ministerpräsident das Land regieren möchte, muß selbst in das Unter- oder das Oberhaus gewählt worden sein und die Mehrheiten beider Häuser des Parlaments auf seine Person vereinen. Die übrigen Mitglieder des Kabinetts werden vom Ministerpräsidenten ernannt. Auch hier befördert ein Sitz im Unter- oder im Oberhaus die Chancen auf eine Ernennung. Denn mindestens die Hälfte der Minister beziehungsweise der Direktoren von nationalen Ämtern mit Kabinettsrang muß aus den Abgeordneten beider Häuser zusammengestellt werden. All dies schreibt die Verfassung von 1947 vor.⁵¹⁸

Den Weg in das Parlament reguliert das Wahlrecht. Es sah in den Jahren 1946 bis 1993 ein System der einfachen, nicht übertragbaren Stimme in Wahlkreisen mit drei bis fünf Mandaten vor. Das heißt, jede(r) Wahlberechtigte wählte aus der Liste der Kandidaten des Wahlkreises einen Namen aus. Als gewählt galten die drei bis fünf Kandidaten mit den meisten Stimmen. Die Anreize, die von einer solchen Regelung ausgehen, hat Wada Jun'ichirō in seiner Dissertation untersucht. Er vergleicht das in Japan benutzte System (*single non-transferable vote, S.N.T.V.*) mit den beiden Spielarten des Wahlrechts, die international am meisten genutzt werden. Das Mehrheitswahlrecht wählt die Abgeordneten aufgrund einfacher Mehrheiten in den Wahlkreisen aus (*single-member plurality vote*). Bei einem proportionalen Wahlrecht werden die Mandate nach dem Anteil an der Gesamtzahl der Stimmen verteilt (*proportional representation system*). Beide Systeme befördern laut Wada die Organisation von Parteien. Das Wahlrecht, das bis in die 1990er Jahre hinein in Japan angewandt wurde, funktioniert dagegen auch ohne Parteien. Mehr noch, es wirkt ihrer Bildung sogar entgegen. Wada schreibt:⁵¹⁹

„With the single-member plurality rule one may need a big party to win. In a proportional representation system, one needs to form organized parties to make a list of candidates. .. S.N.T.V. .. makes a campaign individualistic.“

⁵¹⁸ Siehe Artikel 93, Abs. 2, für die Direktwahl von Bürgermeister und Gouverneuren, Artikel 67 zur Wahl des Ministerpräsidenten und Artikel 68 zur Bildung des Kabinetts in der Verfassung von 1947.

⁵¹⁹ Wada (1996: 9).

Wada erläutert auch, wie es zu diesem Wahlrecht kam. Die Beschränkung auf eine Stimme bei gleichzeitiger Vergabe mehrerer Mandate wurde schon im Jahre 1900 auf Vorschlag eines leitenden Beamten im Innenministerium eingeführt. Dahinter stand ausdrücklich die Absicht, die Entstehung wohlorganisierter Parteien zu verhindern. Der Wahlkampf und damit auch die Zusammensetzung der Fraktionen im Parlament sollten zersplittert werden.⁵²⁰ Dasselbe Prinzip wurde auch in das Wahlrecht für die Nachkriegszeit übernommen. Schon im Oktober 1945 brachte der damalige Minister des Inneren, Horikiri Zenjirō, einen entsprechenden Vorschlag in das Kabinett ein. Horikiri war vor 1945 als Beamter im Innenministerium tätig gewesen. Wie Wada vermutet, stand wiederum die Absicht dahinter, keine starken Parteien entstehen zu lassen und so die Vorherrschaft der leitenden Beamten im politischen Prozeß zu sichern. Der Entwurf wurde ohne Änderungen im Dezember 1945 vom Parlament verabschiedet. Wenige Tage später billigte auch die US-amerikanischen Besatzungsverwaltung die Regelung, obwohl ihre Vertreter Bedenken gegen den Entwurf äußerten, weil sie es für undemokratisch hielten, daß die Wahlberechtigten nur eine Stimme abgeben durften, um über die Vergabe mehrere Mandate in ihrem Wahlkreis zu entscheiden. Wada erklärt die Nachgiebigkeit der Besatzungsverwaltung mit einem Hinweis auf die internationale Situation. Durch die rasche Verabschiedung des Wahlgesetzes konnten die ersten Wahlen schon im April 1946 stattfinden, und eine demokratisch legitimierte japanische Regierung war gebildet, bevor die Sowjetunion durch die in Washington zusammentretende *Far Eastern Commission* der Alliierten stärkeren Einfluß auf die Besatzungspolitik gewinnen konnte.⁵²¹ Auf diese Weise stand das Wahlsystem für die japanische Nachkriegsdemokratie fest, noch bevor die neue Verfassung Gestalt annahm.

Das stark personalisierte Wahlrecht hat in der Tat stark personalisierte Strukturen in der japanischen Politik entstehen lassen. Wer ins nationale Parlament einziehen oder wiedergewählt werden wollte, organisierte dafür in der Regel ein Netzwerk von Unterstützern (*kōenkai*) im Wahlkreis, das auf die eigene Person zugeschnitten war.⁵²² Es wurde üblich, daß die Abgeordneten in ihrem Wahlkreis gleich mehrere Büros unterhielten und dort mehr Mitarbeiter beschäftigten als in ihrem Parlamentsbüro in Tōkyō. Sie übernahmen im Wahlkreis weitreichende Repräsentationspflichten, auch bei privaten Anlässen wie Hochzeits- oder Trauerfei-

⁵²⁰ Ebenda (1996: 7).

⁵²¹ Für Einzelheiten siehe ebenda (1996: 8–11).

⁵²² Für Einzelheiten zur Entstehung und zur Funktionsweise der *kōenkai* siehe Thayer (1969: 88–110) und Curtis (1971: 126–151).

ern. Für Geschenke zu solchen Anlässen gaben sie mehr Geld aus als für politische Information. Die Größenordnungen dieses personenbezogenen Politikstils erhellt die folgende Tabelle. Sie zeigt Daten zum Ausgabeverhalten von zehn Abgeordneten der LDP für das Jahr 1989.

Tabelle 12: Struktur der Ausgaben von Abgeordneten, 1989

	Median	max.	min.
Anzahl der Büros in Tōkyō	1,4	2	1
Anzahl der Büros im Wahlkreis	3,4	9	1
Angestellte in Tōkyō	3,7	8	2
Angestellte im Wahlkreis	12,5	32	4
<i>Ausgaben (in 1.000 Yen pro Jahr) ...</i>			
... für politische Information	9.204	12.243	573
... bei Hochzeiten und Trauerfeiern	16.663	24.982	9.632

Quelle: Sone, Yasunori und Kanazashi Masao (1989): *Nihon no seiji* [Politik in Japan], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbunsha, S. 127. Hier in Ausschnitten zitiert nach Abe *et al.* (1990: 178). Die Daten wurden von der *Jimintō seiji kenkyūkai* [Forschungsgruppe LDP] erhoben. Ihnen liegen die Angaben von zehn Abgeordneten der LDP zugrunde.

Tatsächlich hat sich in Japan kein stabiles Mehrparteiensystem entwickelt. Vielmehr wimmelt die Geschichte der politischen Parteien in Japan geradezu von Spaltungen und Fusionen. Das gilt über das gesamte ideologische Spektrum hinweg. Die Regierungsbildung wurde allerdings schon im Kaiserreich fast ausschließlich unter den bürgerlichen Parteien entschieden. Der Einfluß linksgerichteter Parteien blieb wegen einer restriktiven Gesetzgebung in der Vorkriegszeit und auch in der Nachkriegszeit marginal.⁵²³

Die Dynamik der Parteienbildungen im bürgerlichen Spektrum wird deutlich anhand einer Zusammenstellung von Hartmann über die Verteilung der Mandate im Unterhaus. In den 32 Jahren zwischen der Einführung des SNTV-Systems im Jahre 1900 und der faktischen Ausschaltung des Parlaments im Jahre 1932 war nur eine bürgerliche Partei, nämlich die *Rikken seiyūkai*, in allen Legislaturperioden vertreten. Fünf weitere Parteien existierten immerhin über drei oder vier aufeinanderfolgende Legislaturperioden hinweg. Die übrigen Abgeordneten aus dem bürgerlichen Spektrum der Vorkriegszeit verteilten sich auf sieben kurzlebige Parteien oder schlossen sich keiner Partei an. Rivalitäten zwischen und innerhalb

⁵²³ Zu den Repressionen gegen sozialistische und kommunistische Gruppierungen vgl. Hartmann (1996: 135–136 und 151).

der Parteien führten auch häufig zu Kabinettskrisen. In der Vorkriegszeit mußte das Unterhaus fast regelmäßig vorzeitig aufgelöst und neu gewählt werden, weil eine Regierungsmehrheit fehlte. Zwischen 1900 und 1932 währte nur eine einzige Legislaturperiode volle vier Jahre.⁵²⁴

Ähnlich dynamisch stellte sich die Situation in der frühen Nachkriegszeit dar. Der Darstellung von Zahl zufolge entstanden und verschwanden in den ersten zehn Jahren nach 1945 allein im bürgerlichen Spektrum nicht weniger als sechzehn verschiedene Parteien.⁵²⁵ Im selben Zeitraum wurde das Unterhaus neunmal aufgelöst und neu gewählt.⁵²⁶

Im Jahre 1955 änderte sich das Bild. Im Unterhaus entstand ein übermächtiger konservativer Block. Im Oktober dieses Jahres hatten sich nach sieben Jahren der Spaltung die beiden Flügel der ehemaligen Sozialistischen Partei Japans (*Nihon Shakaitō*) wieder zusammengeschlossen. Um zu verhindern, daß die Sozialistische Partei Einfluß auf die Regierungsbildung gewänne, fusionierten im November 1955 auch die beiden verbliebenen konservativen Parteien, nämlich die 1950 gegründete Liberale Partei (*Jiyūtō*) und die erst zwölf Monate zuvor gegründete Demokratische Partei Japans (*Nihon Minshutō*) unter der Leitung des damaligen Ministerpräsidenten Hatoyama.⁵²⁷ Bei den nächsten Wahlen im Mai 1958 errang die neue „Liberaldemokratische Partei“ (*Jiyū Minshutō*) die absolute Mehrheit im Unterhaus.

Als Mehrheitsfraktion wurde die LDP auch für viele Kandidaten attraktiv, die im Wahlkampf zunächst als Unabhängige kandidiert hatten oder die, wie der spätere Ministerpräsident Suzuki, ursprünglich sogar für andere Parteien angetreten waren. Die Fraktionen der LDP im Unter- und im Oberhaus entwickelten sich zu einer Plattform für alle, die den direkten Draht zur Regierung suchten. Auf diese Weise wahrte die Partei ihren Zusammenhalt wie auch die Mehrheit im Unterhaus über die folgenden 35 Jahre hinweg. Bis zum Jahre 1993 stellte die Partei alle Ministerpräsidenten, und in das Kabinett wurde kein Minister berufen, der nicht der LDP angehörte oder ihr zumindest nahestand.⁵²⁸ Das Parteien-

⁵²⁴ Alle Angaben zur Vorkriegszeit sind einer Zusammenstellung von Hartmann entnommen (1996: 318–319, Anhang 7: Mandate der Parteien im Unterhaus (*shūgiin*) 1890–1993). Vgl. auch ebenda (1996: 304–306, Anhang 4: Entwicklung wichtiger bürgerlich-konservativer Parteien).

⁵²⁵ Siehe dazu Zahl (1973: 119–122, besonders 121, Tafel 29). Für die Dynamik im sozialistischen Spektrum siehe ebenda (1973: 123–126, besonders 128, Tafel 31).

⁵²⁶ Vgl. Hartmann (1996: 318–319, Anhang 7).

⁵²⁷ Vgl. Zahl (1973: 123).

⁵²⁸ Für die Wahlergebnisse bis 1993 siehe Hartmann (1996: 318–319), für eine Liste der Kabinette bis 1993 siehe ebenda (1996: 311–317, Anhang 6).

spektrum der Nachkriegsdemokratie hatte sich in einer Art stabilen Ungleichgewichts eingependelt.

Innerhalb der LDP blieb jedoch die Rivalität verschiedener Allianzen erhalten.⁵²⁹ Die Partei zerfiel auch nach der Fusion von 1955 in Gruppen von Abgeordneten (*habatsu*), die sich um charismatische Politiker scharten. Diese Gruppen buhlten untereinander um die Vorherrschaft in der Partei. Im Grunde verlagerte sich die Instabilität, welche das Wahlrecht mit sich brachte, in die LDP hinein. Ein Indiz dafür bildet die Tatsache, daß auch nach 1955 das Unterhaus regelmäßig vorzeitig aufgelöst wurde. Den Neuwahlen kam fortan eine doppelte Bedeutung zu. Sie boten die Chance, den Stimmenanteil der LDP insgesamt gegenüber der Opposition zu erhöhen. Sie boten gleichzeitig die Möglichkeit, die Größe der einzelnen *habatsu* innerhalb der Partei zu verändern. Fast alle LDP-Ministerpräsidenten bis 1993 haben dieses Mittel genutzt oder wurden dazu gezwungen. Nur eine Legislaturperiode endete regulär erst nach vier Jahren.⁵³⁰

Die Spannungen innerhalb der LDP kulminieren seit 1956 alle zwei Jahre bei der Wahl des Parteivorsitzenden. Denn mit dem Parteivorsitz verbindet sich der Anspruch auf das Amt des Regierungschefs. Wie sich diese Spannungen auf die Regierungsbildung auswirken, zeigt ein erneuter Blick auf die Tabelle zu den biographischen Daten der Ministerpräsidenten. Bei vier von dreizehn dort aufgeführten Ministerpräsidenten währte die Amtszeit genau zwei Jahre, in strenger Übereinstimmung mit ihrer Amtszeit als Parteivorsitzender. Bei drei weiteren, nämlich Tanaka, Suzuki und Miyazawa, lag sie nur um wenige Monate darunter oder darüber. In diesen Fällen läßt sich der Machtwechsel als Vorspiel oder als Nachspiel der Querelen um den Parteivorsitz deuten.

Noch häufiger als die Ministerpräsidenten wechselten von 1956 an die übrigen Mitglieder des Kabinetts. Grundsätzlich wurden die Posten proportional auf die verschiedenen Untergruppen in der LDP verteilt. Allerdings lag die Zahl der Anwärter aus den *habatsu* regelmäßig über der Zahl der zu vergebenden Ämter. Entsprechend häufig sind Kabinette unter ein und demselben Ministerpräsidenten umgebildet worden.⁵³¹

Für die Vergabe von einflußreichen Positionen in der Partei bürgerte sich ein Mechanismus ein, der ähnlich funktionierte wie das Senioritätsprinzip in den nationalen Regierungsstellen. Je häufiger ein Abgeordneter erfolgreich für die LDP in das Parlament gewählt worden war, desto

⁵²⁹ Siehe dazu Zahl (1973: 122, s.a. 121, Tafel 29, und 130–131).

⁵³⁰ So geschehen unter Ministerpräsident Satō in den Jahren 1972 bis 1976; vgl. die Zusammenstellung bei Hartmann (1996: 311–317).

⁵³¹ Stockwin (1982: 125).

stärker stiegen die Aussichten, für das Kabinett nominiert zu werden.⁵³² Ähnliches galt für die Wahl zum Parteivorsitzenden und damit zum Ministerpräsidenten.

Bis in die 1970er Jahre hinein wurde die parteiinterne Hierarchie durch das Senioritätsprinzip erfolgreich reguliert. Die LDP war ja erst 1955 entstanden. Dadurch herrschte zunächst eine Art natürlicher Balance zwischen älteren und jüngeren Führungspersönlichkeiten. Der Machtwechsel von den Senioren, die ihren Einfluß noch aus der Vorkriegszeit bezogen (Yoshida, Hatoyama, Ishibashi), zu den Machern der Kriegsjahre (Kishi, Ikeda, Satō) bis hin zu den Aufsteigern der Nachkriegszeit (Tanaka, Miki) vollzog sich im Rahmen eines natürlichen Generationsübergangs. Dann aber setzte eine Art Beförderungsstau ein. Zu viele ältere LDP-Politiker beanspruchten die Spitzenplätze in der Regierung. Infolgedessen stieg das Alter der Ministerpräsidenten deutlich an. Im Jahre 1991 übernahm mit Miyazawa Kiichi erstmals wieder ein Mann die Leitung des Kabinetts, der noch im Kaiserreich die Aufnahmeprüfung für die nationalen Behörden abgelegt hatte. Gegenüber den führenden Beamten in den Ministerien erschien die LDP-Spitze zu diesem Zeitpunkt um fünfzehn bis zwanzig Jahre überaltert.

In der Überalterung der LDP-Führung sieht Ōtake den entscheidenden strukturellen Grund für den Zerfall der Partei Anfang der 1990er Jahre. Wie er hervorhebt, waren es vor allem junge Abgeordnete der LDP, die mit dem Bekanntwerden eines aufsehenerregenden Bestechungsskandals im Jahre 1988 begannen, eine Reform des Wahlrechts und der Parteienfinanzierung zu fordern. In den folgenden Jahren prägten sie unter der Führung ihres Vordenkers Takemura Masayoshi die Debatte innerhalb der LDP um dieses Thema.⁵³³ Die Gründe dafür skizziert Ōtake als eine Mischung aus negativen und positiven Anreizen. Junge Abgeordnete hatten von dem Thema mehr zu gewinnen und zugleich weniger zu verlieren als Abgeordnete, deren Karriere in der Partei schon weiter gediehen war. Ōtake schreibt:⁵³⁴

„It is obvious that young politicians are particularly vulnerable to their party's political scandals. Their bases of support are relatively weak compared to older politicians... Moreover, many of the young reformers first won their seats in the LDP's sweeping 1986 electoral victory, at the height of Prime Minister Nakasone's popularity. Even without party scandals, holding on to their seats was an uphill task

⁵³² Zahl (1973: 131).

⁵³³ Für Details siehe Ōtake (1996: 270–271).

⁵³⁴ Ebenda (1996: 276 und 278).

... During their two years as Diet members, intense frustration had mounted within many of these young politicians. Under the strict seniority system of the LDP, its young Diet members were largely shut out of the policymaking process and spent most of their time performing services for residents in their electoral districts (such as attending weddings and funerals, or assisting people in securing employment). (...) political reform was also a delicate topic involving many conflicting – and vital – interests. ... most mid-level LDP Diet members preferred to avoid the issue as much as possible ... Political reform was virtually the only field where freshmen or sophomore LDP Diet members could hope to play any role ...“

Es blieb nicht bei Debatten. Im Frühjahr 1993 unterstützten viele LDP-Abgeordnete ein Mißtrauensvotum gegen Miyazawa und verließen die Partei, um unter der Führung von Reformern wie Takemura, Hosokawa Morihiro und Ōzawa Ichirō neue bürgerliche Parteien zu gründen. Wie Ōtake betont, zählten zu den „Abtrünnigen“ überwiegend junge Parlamentarier.⁵³⁵ Bei den Neuwahlen im August 1993 verfehlte die verbliebene Rumpf-LDP die Mehrheit im Unterhaus deutlich. Erstmals seit 38 Jahren kam eine Regierung ohne Beteiligung der LDP zustande.

Der Wiederaufstieg der politischen Elite aus den 1930er und 1940er Jahren fällt damit zusammen mit der Konsolidierung des bürgerlichen Lagers in der Liberaldemokratischen Partei. Ermöglicht wurde der Aufstieg durch das stark personalisierte Wahlrecht. Die Lebensläufe der Elite aus der Zeit vor 1945 lassen nicht erwarten, daß sie nach 1945 die Regierungsstellen dazu anhalten würden, sich in den Dienst der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern zu stellen. Der Wechsel zur Nachkriegsgeneration vollzog sich in den Führungspositionen der dominanten liberaldemokratischen Partei sogar noch zögerlicher als in den nationalen Regierungsstellen. Jüngere LDP-Politiker hatten das Kaiserreich nicht mehr erlebt und waren deshalb möglicherweise weniger auf ein obrigkeitliches Ideal für die Rolle der Regierungsstellen festgelegt als ihre Vorgänger. Aber auch die jüngeren Politiker waren dem Zwang zum permanenten Kampf um Mehrheiten innerhalb der eigenen Partei unterworfen, der durch das Wahlrecht geschürt wurde. Auch die jüngeren Politiker würden deshalb, so läßt sich vermuten, für das Ideal eines Staates im Dienste der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger nur dann eintreten, wenn

⁵³⁵ Siehe ebenda (1996: 273–274 und 277 zur Zusammensetzung der neuen „Avantgarde-Partei“ (*Sakigake*) unter Takemuras Führung, sowie 287, Fußnote 29, zur Zusammensetzung der *Nihon shinseitō* unter der Führung von Ōzawa).

eine solche Haltung ihrem eigenen Vorankommen in der Partei nützte oder ihnen zumindest nicht schadete.

3.3.2 *Abläufe im Parlament*

Die Motive der Abgeordneten bilden nicht das einzige Element bei dem Versuch, den Einfluß abzuschätzen, der vom Parlament auf die Regierungsstellen ausgehen könnte. Denn die Abgeordneten handeln im Rahmen parlamentarischer Regeln. Diese erscheinen umso bedeutsamer, als das Parlament in der Verfassung von 1947 als das höchste Organ der Staatsgewalt (*kokken no saikō kikan*) bezeichnet wird. Auch in dieser Hinsicht markierte die neue Verfassung einen deutlichen Bruch mit der Vergangenheit. Unter der Verfassung von 1890 war das Parlament den Regierungsstellen nachgeordnet gewesen. Der Volksvertretung war lediglich ein Mitspracherecht in der Gesetzgebung zugebilligt worden. Die Souveränität hatte ausschließlich beim *tennō* und den Institutionen gelegen, die in seinem Namen handelten.⁵³⁶ Mit der Verfassung von 1947 wurde diese Rollenverteilung formell umgekehrt. Nur dem Parlament stehe das Recht zu, Gesetze zu erlassen, heißt es in Artikel 41 der neuen Verfassung.⁵³⁷ In der verfassungsrechtlichen Theorie kommt dem nationalen Parlament damit die Rolle des wichtigsten institutionellen Gegengewichts zu den Regierungsstellen zu. Ob es diese Rolle in der Praxis ausfüllen konnte, läßt sich angesichts der geschilderten Übermacht der liberaldemokratischen Partei durchaus bezweifeln. Die folgenden Ausführungen zeigen, welche Folgen die einseitigen Mehrheitsverhältnisse für die Spielräume parlamentarischer Entscheidungen in Japan in den Jahren bis 1993 gehabt haben.

Tatsächlich ist das Parlament als Institution gegenüber den Entscheidungsabläufen innerhalb der liberaldemokratischen Partei verblaßt. Zugleich gelang es der Opposition jedoch durchaus, eigene Akzente zu setzen, indem sie Minderheitenrechte geschickt nutzte. Auf diese Weise gingen immer wieder Signale vom Parlament aus, welche die Regierungsstellen dazu anhielten, sich in den Dienst der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern zu stellen. Insgesamt hat der Einfluß des Parlaments als Gegengewicht zu den Regierungsstellen von den 1950er Jahren bis in die 1990er Jahre deutlich zugenommen. Allerdings war diese Entwicklung an eine bestimmte ideologische Konstellation geknüpft, die

⁵³⁶ Vgl. Artikel 4 und 5 der Verfassung von 1890.

⁵³⁷ Artikel 41 der Verfassung von 1947. Für einen Kommentar siehe Miyazawa (1949: 163–165).

sich Anfang der 1990er Jahre auflöste. So jedenfalls lassen sich die Ergebnisse der Forschungen von Miyazawa Toshiyoshi, T.J. Pempel, Muramatsu Michio und Kollegen, Ellis Krauss, J.A.A. Stockwin sowie Julian Gresser, Koichiro Fujikura und Akio Morishima zur Funktionsweise des Parlamentarismus in Japan nach 1945 interpretieren. Hier werden zunächst Daten vorgestellt, die das Verhältnis zwischen Regierungsstellen und Parlament erhellen, und anschließend Daten über die Dynamik der Abläufe innerhalb des Parlaments, insbesondere zwischen den Fraktionen von Regierung und Opposition.

Die ersten Jahrzehnte der japanischen Nachkriegsdemokratie waren geprägt von einem Stil des Regierens am Parlament vorbei. Das Vorrecht des Parlaments bei der Regelung des Gemeinwesens wurde faktisch ignoriert. Stattdessen regierten die nationalen Behörden wie unter der Verfassung von 1890 weitgehend durch Erlasse. Das hat T.J. Pempel anhand von Angaben über gesammelte Erlasse und Gesetze (*hōrei zensho*) aus den Jahresberichten des Finanzministeriums (*ōkurashō*) herausgearbeitet. Seinen Angaben zufolge überstiegen Erlasse aus dem Kabinett (*seirei*) und den Ministerien (*shōrei*) die Zahl der verabschiedeten Gesetze pro Jahr bis zum Jahre 1971 um mehr als das Vierfache.⁵³⁸ Laut Pempel läßt sich der Trend wenn auch abgeschwächt noch in den 1970er Jahren feststellen.⁵³⁹ Die Entwicklung in den 1980er und 1990er Jahren ist leider nicht weiter verfolgt worden.

Was dagegen das Zustandekommen von Gesetzen angeht, so scheint sich nach 1952 ein deutlicher Wandel vollzogen zu haben. Die Akteure in den Regierungsstellen und im Parlament lernten, einander als etwa gleich starke Partner wahrzunehmen. Das zumindest zeigen die Ergebnisse einer Umfrage, die von Muramatsu Michio entworfen wurde. In den Jahren 1976 bis 1978 befragte er aus der Gruppe der leitenden Beamten rund fünfzig Staatssekretäre (*jimu jikan*) und Hauptabteilungsleiter (*kyokuchō*) sowie aus der Gruppe der mittleren Beamten rund zweihundert Abteilungsleiter (*kachō*) und Legationsräte (*shingikan*) aus acht nationalen Ministerien. Auf Seiten des Parlaments kamen je fünfzig Unterhausabgeordnete der regierenden LDP und der Oppositionsparteien hinzu.⁵⁴⁰ Unter anderem wurden sie gebeten, anzugeben, welcher Gruppe von Akteuren sie den größten Einfluß im Gesetzgebungsprozeß beimäßen. Die folgende Tabelle gibt die Ergebnisse wieder.

⁵³⁸ Pempel (1974: 657, Abb. 1).

⁵³⁹ Vgl. Pempel (1987: 130, Abb. 3.1).

⁵⁴⁰ Für Details zur Methode der Umfrage siehe Muramatsu (1981: 25–28).

Tabelle 13: Akteure in der Gesetzgebung, Umfrageergebnisse 1976–1978

Aussage: „Am einflußreichsten in der Gesetzgebung sind die ...“	„Parteipolitiker.“	„Regierungsbeamten.“
Zustimmung (in %) unter ...		
leitenden Beamten	47	46
mittleren Beamten	45	40
Abgeordneten der LDP	68	30
Abgeordneten der Opposition	43	41

Quelle: Muramatsu und Krauss (1984: 135; Tab. 4), Ausschnitt. Die Daten beruhen auf einer Umfrage von Muramatsu aus den Jahren 1976–1978; siehe dazu Muramatsu (1981).

Die Ergebnisse fallen in drei der befragten Gruppen ähnlich aus. Sowohl die beiden Gruppen von Beamten als auch die Abgeordneten der Opposition schätzen den Einfluß von Politikern im Parlament und den Einfluß der Regierungsstellen in etwa gleich hoch ein. Aus dem Rahmen fallen die Antworten der LDP-Abgeordneten. Sie schreiben sich selbst einen doppelt so hohen Einfluß zu wie den Regierungsstellen. Möglicherweise haben sie damit sogar recht. Vielleicht beziehen sich ihre Antworten nur auf solche Gesetze, an denen sie selbst mitgewirkt haben. Dann könnte ihre Einschätzung zutreffen, ohne daß deshalb das Gesamtbild falsch wäre, das sich aus den Antworten der übrigen Gruppen ergibt.

Unklar bleibt in diesen Daten allerdings, in welche Richtung die Abgeordneten den Gesetzgebungsprozeß beeinflußt haben. Möglicherweise greifen sie nur ein, um die Interessen bestimmter Gruppen zu wahren. Das entspräche dem Bild der Abgeordneten als Makler, das Tsuji schon 1960 gezeichnet hat. Es entspräche aber nicht dem Ideal der Verfassung. Artikel 13 spricht nicht davon, daß die Pluralität gesellschaftlicher Interessen zu wahren sei. Vielmehr sollen bestimmte Grundrechte zum Maßstab der Regierungsentscheidungen erhoben werden. Die von Muramatsu erhobenen Daten sagen nichts darüber aus, ob die „Parteipolitiker“ sich in ihren Versuchen, die Gesetzgebung zu beeinflussen, an diesen Grundrechten orientierten. Nur dann ginge aber vom Parlament tatsächlich ein Druck auf die Regierungsstellen aus, liberal im Sinne von Artikel 13 zu entscheiden.

Die Ergebnisse von Muramatsu stammen aus einer Zeit, in der die Liberaldemokratische Partei das Kabinett stellte. Trotzdem reichte ihre Mehrheit in diesen Jahren nicht aus, um die Abläufe im Parlament vollständig zu beherrschen. In den 1960er Jahren war das anders gewesen, und in den 1980er Jahren verschoben sich die Mehrheitsverhältnisse im

Parlament erneut. Deshalb lassen sich die Einschätzungen, die Muramatsu ermittelt hat, nicht auf die Jahrzehnte davor oder danach übertragen. Die folgenden Ausführungen vollziehen nach, wie die wechselnden Mehrheiten die Abläufe im Parlament verändert haben.

Das japanische Parlament besteht aus zwei Kammern. Das Oberhaus wurde bis 1945 durch Ernennungen des *temnō* besetzt. Seit 1946 werden seine Abgeordneten gewählt, genauso wie die des Unterhauses. Allerdings unterscheiden sich die Wahlverfahren und vor allem auch die Wahltermine. Das Oberhaus wird nicht aufgelöst, selbst im Falle einer Regierungskrise nicht. Wahlen zum Oberhaus finden regelmäßig alle drei Jahre statt. Bei jeder Wahl wird die Hälfte der Sitze im Oberhaus neu vergeben.⁵⁴¹ Das Unterhaus kann dagegen durch einfachen Beschluß des Kabinetts jederzeit aufgelöst werden. Dann muß es innerhalb von vierzig Tagen neu gewählt werden. Neuwahlen können auch durch einen Mißtrauensantrag gegen das Kabinett ausgelöst werden. Wenn der Antrag im Unterhaus mit einfacher Mehrheit angenommen wird, muß das Kabinett zurücktreten. Es sei denn, das Kabinett beschließt binnen zehn Tagen, das Unterhaus aufzulösen. Dann kann das Kabinett weiterregieren bis zu dem Tag, an dem das neu gewählte Unterhaus erstmals zusammentritt.⁵⁴² Diese Regelungen sind in der Nachkriegszeit häufig angewandt worden. Dadurch änderte sich die Zusammensetzung des Unterhauses zwischen der Wiedererlangung der Souveranität im Jahre 1952 und dem Zerfall der LDP im Jahre 1993 nicht weniger als sechzehn Mal. Hinzu kamen in diesem Zeitraum fünfzehn Neuwahlen für jeweils ein Drittel der Sitze im Oberhaus, so daß die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sich in rund vierzig Jahren mehr als dreißig Mal veränderten. Die folgende Tabelle faßt die Ergebnisse der Wahlgänge aus diesen Jahren zusammen.

⁵⁴¹ Stockwin (1999: 114).

⁵⁴² Siehe dazu Miyazawa (1949: 198–199).

Tabelle 14: Wahlen zum Unterhaus und zum Oberhaus, 1952–1993

a) Wahlen zum Unterhaus, 1952–1993

Mandate insgesamt	1952–1963 467	1967–1969 486	1972 491	1976–1993 511
Mehrheit im Plenum	234	244	246	256
„stabile Mehrheit“	248	258	261	271
Wahljahr	1952 1953 1955 1958	1960 1963 1967 1969	1972 1976 1979 1980	1983 1986 1990 1993
Mandate für LDP und Konservative (a)	325 310 297 287	296 283 277 288	271 266 252 296	258 306 275 223 (b) 103
Mandate für alle anderen Parteien	115 144 162 167	165 172 200 182	204 224 240 204	237 197 215 155

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben von Hartmann (1996: 319, Anhang 7).

„Stabile Mehrheit“ nennt Krauss (1984: 259) die Zahl von Mandaten, mit der eine Partei auch alle ständigen Ausschüsse beherrscht. Für eine genaue Aufschlüsselung der Mandate für die Oppositionsparteien siehe Hartmann. Die Gesamtzahl der Mandate aller Parteien kann geringer ausfallen als die Gesamtzahl der Sitze im Unterhaus, weil einige Abgeordnete es vorziehen, unabhängig zu bleiben, oder weil Sitze vorübergehend vakant sind.

(a) Zu den Mandaten für die LDP im Unterhaus werden in den Jahren 1976 bis 1986 auch die der Splittergruppe „Neuer Liberaler Klub“ (*shin jiyū kurabu*) gezählt.

(b) Gesamtergebnis bei den Unterhauswahlen 1993 für drei konservative Neugründungen, die aus Abspaltungen von der LDP entstanden waren.

b) Wahlen zum Oberhaus, 1953–1995

Gesamtzahl der Mandate im Oberhaus	250 (1953–1968) 251 (1971) 252 (1974–1995)				
Mehrheit	im Plenum ≥ 127 ; in allen ständigen Ausschüssen ≥ 134				
Wahljahr	1953 1956 1959	1962 1965 1968	1971 1974 1977	1980 1983 1986	1989 1992 1995

Mandate für LDP	98 107 132	140 140 140	132 125 125	132 137 140	108 104 114
Mandate für alle anderen Parteien	107 109 102	101 108 104	112 122 119	109 100 96	120 125 121

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben von Sengo seijishi fuan kurabu [Fanclub für die Geschichte der Nachkriegspolitik]: <http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/7643/saninsen.html> (28. Juni 2004).

Für eine genaue Aufschlüsselung der Mandate für die Oppositionsparteien siehe ebenda. Die Gesamtzahl der Mandate aller Parteien kann geringer ausfallen als die Gesamtzahl der Sitze im Oberhaus, weil einige Abgeordnete es vorziehen, unabhängig zu bleiben, oder weil Sitze vorübergehend vakant sind. Die Schwellenwerte für die Mehrheit auch in allen ständigen Ausschüssen sind nach Angaben von Krauss (1984: 259) auf der Grundlage von 252 Mandaten berechnet.

Wie die Tabelle zeigt, beherrschte die Liberaldemokratische Partei von 1958 bis 1993 das Geschehen im Unterhaus. Fast durchgehend verfügte sie über mehr als die Hälfte aller Stimmen im Plenum. In den Wahlen von 1976 erreichte sie die Mehrheit allerdings nur zusammen mit einer Gruppe von abtrünnigen LDP-Abgeordneten, die sich im Neuen Liberalen Klub zusammengeschlossen hatten. Im Jahre 1979 verfehlten beide zusammen zwar die nötige Zahl von 256 Mandaten, aber nur acht Monate später wurde das Unterhaus aufgelöst. In den Wahlen vom Juni 1980 konsolidierte die LDP erneut ihre Vorherrschaft im Plenum des Unterhauses.

Das Unterhaus genießt gegenüber dem Oberhaus gewisse Vorrechte in der Wahl des Ministerpräsidenten, bei Mißtrauensanträgen gegen das Kabinett und in den Entscheidungen über das Budget. Grundsätzlich aber wirken Unterhaus und Oberhaus in der Gesetzgebung gleichberechtigt zusammen. Alle Gesetzentwürfe müssen die Zustimmung beider Kammern finden.⁵⁴³ Deshalb sind für alle inhaltlichen Fragen die Mehrheitsverhältnisse im Oberhaus genauso wichtig wie die im Unterhaus.

Im Oberhaus erscheint die Übermacht der Liberaldemokratischen Partei noch erdrückender als im Unterhaus. Nur in zwei relativ kurzen Perioden der Nachkriegszeit verfügte die Partei mit weniger als 127 Mandaten nicht über die Mehrheit im Plenum, nämlich in den Jahren 1974 bis 1980 und von 1989 an.

⁵⁴³ Für Details zum Verhältnis zwischen Unterhaus und Oberhaus siehe Stockwin (1999: 114–116).

Die fast ungebrochene absolute Mehrheit der LDP über Jahrzehnte hinweg hat das Parlament in seiner Bedeutung als Institution im politischen System gefährdet. Die Entscheidungen, die im Parlament zu treffen waren, konnten die liberaldemokratischen Abgeordneten unter sich ausmachen. Insofern lautet die Frage nicht mehr, ob das Parlament als Institution ein Gegengewicht zu den Regierungsstellen bildete. Vielmehr wäre zu fragen, ob aus der Liberaldemokratischen Partei heraus Druck auf die Regierungsstellen ausgeübt wurde. Damit aber kehrt die Analyse zu der Perspektive der individuellen Akteure zurück. Wie beschrieben, fällt die Antwort eher skeptisch aus. Ein von der LDP dominiertes Parlament würde also wenig Interesse daran zeigen, die Regierungsstellen im Sinne von Artikel 13 der Verfassung von 1947 zu „demokratisieren“.

Die These von der Bedeutungslosigkeit des Parlaments unter der Dominanz der LDP gewinnt an Gewicht durch Daten über den Gesetzgebungsprozeß, die Pempel für die 1950er und 1960er Jahre zusammengetragen hat. Demnach verlagerten sich nach 1952 bestimmte Phasen des Gesetzgebungsprozesses in die Gremien der Partei. Gesetzentwürfe wurden in den zuständigen Ministerien formuliert, dann aber an die entsprechenden Ausschüsse der LDP weitergeleitet. Erst nach der Zustimmung durch das Parteigremium wurden die Pläne dem Kabinett vorgelegt. Auf diese Weise entstanden bis 1965 rund drei Viertel aller Entwürfe, über die das Parlament debattierte. In den Oberhauswahlen von 1965 verdoppelte die LDP die Zahl ihrer Mandate. Danach stieg der Anteil der Entwürfe, die auf dem Wege über die Gremien der LDP und das Kabinett ins Parlament eingebracht wurden, auf mehr als achtzig Prozent.⁵⁴⁴ Für diese achtzig Prozent des Gesetzgebungsprozesses galt die eben beschriebene Logik.

Selbst in den Zeiten der größten Wahlerfolge hat die Liberaldemokratische Partei das Parlament jedoch nicht vollkommen beherrscht. Bestimmte Vorschriften über die Abläufe in Ober- und Unterhaus haben das verhindert. Sie sicherten auch einer zahlenmäßig unterlegenen Opposition einen gewissen Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung.

So können Abgeordnete der Opposition auch gegen den Willen der Mehrheitsfraktion oder der Regierungsstellen einem Thema zu öffentlicher Aufmerksamkeit verhelfen. Das Parlamentsgesetz gibt ihnen das Recht, in den Ausschüssen öffentliche Anhörungen einzuberufen.⁵⁴⁵ Außerdem können sie Vertreter der Regierung jederzeit in den zuständigen Ausschuß zitieren und im Zusammenhang mit Gesetzesvorlagen und

⁵⁴⁴ Pempel (1987: 130).

⁵⁴⁵ Siehe dazu § 51 des Parlamentsgesetzes (*kokkaihō*) und den Kommentar von Miyazawa (1949: 192).

Anträgen befragen.⁵⁴⁶ Die Wirkung solcher Vorstöße hängt von dem Echo ab, das sie in der Öffentlichkeit finden. Im günstigsten Fall werden die Regierungsstellen zu weitergehenden Reaktionen gezwungen.

Ein Beispiel dafür, wie die Opposition der Regierung ein Thema erfolgreich aufdrängte, bietet die Entstehung des Umweltrahmengesetzes von 1967. Gresser, Fujikura und Morishima haben die Ereignisse rekonstruiert. In den Sitzungsperioden von 1965, 1966 und 1967 reichten die Sozialistische Partei (*shakaitō*), die buddhistisch orientierte Partei *kōmeitō* und die Sozialistische Partei (*shakaitō*) immer wieder eigene Entwürfe für ein Umweltrahmengesetz im Parlament ein. Die Vorlagen gelangten nicht zur Abstimmung. Dennoch sahen die Vertreter der LDP sich veranlaßt, in den zuständigen Ausschüssen von Unter- und Oberhaus Entgegenkommen zu signalisieren. So luden die Ausschüsse Regierungsvertreter zu Anhörungen vor. Die Ausschüsse verabschiedeten außerdem Resolutionen, in denen die Regierung aufgefordert wurde, konkrete Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung zu ergreifen. Das Wohlfahrtsministerium reagierte auf den Druck aus dem Parlament. Eine Kommission von Sachverständigen wurde eingesetzt, und der Wohlfahrtsminister versprach öffentlich, einen Entwurf für ein Umweltrahmengesetz ins Parlament einzubringen, sobald der Bericht der Sachverständigen vorläge.⁵⁴⁷ So geschah es auch. Allerdings erfüllte die Vorlage inhaltlich nur wenige Forderungen der Opposition.⁵⁴⁸

Auf ähnliche Weise kam die umfassende Reform der Umweltgesetzgebung im Jahre 1970 zustande. Verwirklicht wurde sie durch die Initiative von Ministerpräsident Satō, der neue regierungsinterne *ad-hoc*-Gremien unter seiner persönlichen Leitung dafür einrichtete. Seine Entscheidung kam jedoch nicht von ungefähr. Vorausgegangen war ihr eine massive Kampagne der Opposition im Parlament. Die zuständigen Ausschüsse in beiden Kammern des Parlaments hatten eine Serie von Anhörungen zu diesem Thema veranstaltet. Beide Ausschüsse hatten auch Resolutionen verabschiedet, in denen die Regierung dringend zum Handeln aufgefordert wurde.⁵⁴⁹

Auch die Inhalte von Gesetzentwürfen können durch die Opposition trotz einer zahlenmäßigen Unterlegenheit unter bestimmten Umständen beeinflußt werden. Das Druckmittel dafür liefert wiederum das Parlamentsgesetz. Es legt pro Jahr zwei Sitzungsperioden fest. Gesetzentwürfe müssen in der Sitzungsperiode verabschiedet werden, in der sie in das

⁵⁴⁶ Siehe dazu ebenda (1949: 184). Siehe auch Stockwin (1999: 120).

⁵⁴⁷ Gresser *et al.* (1981: 20).

⁵⁴⁸ Vgl. ebenda (1981: 20 und 22–23).

⁵⁴⁹ Ebenda (1981: 25).

Parlament eingebracht worden sind. Kommen die parlamentarischen Beratungen darüber nicht in beiden Kammern zu einem Abschluß, gilt der Entwurf als abgelehnt. Er kann in späteren Sitzungsperioden nicht noch einmal zur Abstimmung gebracht werden.⁵⁵⁰

Zum Druckmittel für die Opposition wird die Fristenregelung dann, wenn es um Gesetze geht, an deren Verabschiedung der Regierung besonders gelegen ist. Die Opposition kann die parlamentarischen Abläufe auf verschiedene Weise verzögern. Abgeordnete können die Beratungen im Ausschuß durch Anhörungen und Befragungen ausdehnen. Gruppen von Abgeordneten können im Plenum auch unbegrenzt Änderungsanträge stellen, über die einzeln abgestimmt werden muß. Das kann die Regierungspartei dazu zwingen, der Opposition Änderungen an dem Entwurf anzubieten, um im Gegenzug zu erreichen, daß die Abstimmung über den Entwurf nicht länger hinausgezögert wird.⁵⁵¹

Erfolgreich angewandt wurde die Drohung mit Verzögerungstaktiken beispielsweise bei den Beratungen über das Umweltrahmengesetz im Sommer 1967. Die Opposition drohte damit, zu verhindern, daß der Entwurf noch in der laufenden Sitzungsperiode in beiden Kammern zur Abstimmung käme. Damit erreichte sie, daß die Beschreibung der Ziele des Gesetzes in letzter Minute verschärft wurde. Dem Schutz der menschlichen Gesundheit wurde uneingeschränkt Vorrang vor der wirtschaftlichen Entwicklung eingeräumt.⁵⁵²

Das wichtigste Instrument einer zahlenmäßig unterlegenen Opposition bieten schließlich die Regeln über die Arbeit der ständigen Ausschüsse in den beiden Kammern. Alle Gesetzentwürfe werden zunächst in den zuständigen Ausschüssen beraten. So schreibt es das Parlamentsgesetz vor.⁵⁵³ Informell ist dagegen die Besetzung des Vorsitzes der Ausschüsse geregelt. Sie werden in etwa proportional zur Anzahl der Mandate unter den Fraktionen aufgeteilt. Informell ist auch das Stimmrecht im Ausschuß geregelt. Die Vorsitzenden enthalten sich regelmäßig der Stimme, es sei denn, daß in einer Abstimmung ein Patt entstände.

Die Folgen dieser Regelungen hat Krauss herausgearbeitet. Die meisten Ausschüsse des Unterhauses weisen eine gerade Zahl von Mitgliedern auf. Unter Umständen sitzen in ihnen genauso viele Abgeordnete der Opposition wie Vertreter der LDP. Dieser Fall kann dann eintreten, wenn die LDP im Plenum nur über eine knappe Mehrheit verfügt. Das

⁵⁵⁰ Vgl. § 68 des Parlamentsgesetzes und den Kommentar von Miyazawa (1949: 193–194).

⁵⁵¹ Vgl. Stockwin (1999: 116–117).

⁵⁵² Gresser *et al.* (1981: 23).

⁵⁵³ Vgl. § 41 des Parlamentsgesetzes. Siehe auch Miyazawa (1949: 190).

versetzt die Opposition im Ausschuß in eine „win-win“-Situation. Überläßt sie der LDP den Vorsitz, dann fällt ihr die Mehrheit der Stimmen zu. Übernimmt die Opposition den Vorsitz, dann kann sie die Tagesordnung bestimmen. In jedem Fall ist die LDP zur Kooperation mit der Opposition gezwungen, um ein bestimmtes Gesetzesvorhaben durch den Ausschuß zu schleusen, bevor es im Plenum zur Abstimmung gebracht wird.⁵⁵⁴

Die „stabile“ Mehrheit, mit der alle ständigen Ausschüsse im Unterhaus kontrolliert werden können, liegt Krauss zufolge bei mindestens 53 Prozent der Mandate.⁵⁵⁵ Wie die vorangegangene Tabelle zeigt, lag die Zahl der Mandate für konservative Parteien beziehungsweise für die LDP von 1952 an bis zum Beginn der 1970er Jahre regelmäßig weit über diesem Schwellenwert. Bei den Unterhauswahlen im Oktober 1972 aber erreichte die Partei mit 271 Mandaten ihr bis dahin schlechtestes Ergebnis. Die Mehrheit im Plenum und auch in allen ständigen Ausschüssen blieb zwar erhalten, aber den Vorsitz beziehungsweise die Mehrheit in einigen nichtständigen Ausschüssen mußte die LDP erstmals der Opposition überlassen. Die Situation verschärfte sich für die LDP noch mit den Oberhauswahlen im Jahre 1974, als die Partei dort erstmals nicht mehr die absolute Mehrheit der Mandate erreichte. Damit brach eine Ära des Kräftegleichgewichts (*hakuchū*) im Parlament an. Krauss weist anhand von Interviews und statistisch nach, daß danach die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Opposition in der Gesetzgebung deutlich zunahm. Statt ideologischer Konfrontationen bestimmten nun inhaltliche Kompromisse und politische Tauschgeschäfte den parlamentarischen Alltag, und die fraktionsübergreifende Zustimmung zu Gesetzesentwürfen stieg signifikant an.⁵⁵⁶

Nach 1972 hat die LDP nie wieder dieselbe uneingeschränkte Vormachtstellung im japanischen Parlament erreicht wie in den beiden Jahrzehnten davor. Eine „stabile“ Mehrheit für die Partei im Unterhaus stellte sich nach den Wahlen im Jahre 1980 wieder ein, ging drei Jahre später erneut verloren und wurde bei den Wahlen von 1986, damals unter Führung des Ministerpräsidenten Nakasone, mit über 300 Mandaten auf überwältigende Weise zurückerobert. Dem größten Triumph in der Geschichte der Partei folgte jedoch in den Oberhauswahlen von 1989 die größte Niederlage. Durch einen Bestechungsskandal diskreditiert, in den fast die gesamte Parteispitze verwickelt war, verlor die LDP erstmals in der Nachkriegszeit die Mehrheit in der zweiten Kammer des Parlaments. Fortan war die LDP systematisch auf eine Zusammenarbeit mit den

⁵⁵⁴ Krauss (1984: 259).

⁵⁵⁵ Ebenda.

⁵⁵⁶ Für Einzelheiten siehe ebenda (1994: 258–263).

Oppositionsparteien angewiesen, um in beiden Häusern eine Mehrheit für Gesetzentwürfe zu sichern.

Die Regeln zum Schutz der Opposition haben in den Zeiten der Vorherrschaft der LDP das Parlament davor bewahrt, als politische Institution bedeutungslos zu werden. Die Opposition hat die Chancen, welche die parlamentarischen Regeln ihr boten, genutzt, um darauf zu drängen, daß die Entscheidungen der Regierungsstellen sich tatsächlich an Artikel 13 der Verfassung von 1947 orientierten. Das zeigen die Beispiele aus der Umweltpolitik. Durch die Opposition wirkte das Parlament also tatsächlich als institutionelles Gegengewicht zu den Regierungsstellen. Durch die Opposition ging vom Parlament auf die Regierungsstellen Druck in Richtung des Ideals vom liberalen Staat aus.

Allerdings bedeuten Einflußmöglichkeiten für die Opposition nicht automatisch Unterstützung für die Forderung, die Regierungsstellen in den Dienst der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern zu stellen. Ein solcher Zusammenhang galt bis in die 1990er Jahre hinein deshalb, weil die größte Oppositionspartei programmatisch entsprechend festgelegt war. Die Sozialistische Partei Japans (*Nihon Shakaitō*) gewann im Unterhaus zwischen 1953 und 1967 regelmäßig über 130 Mandate, in den Jahren bis 1989 immerhin noch regelmäßig um die 100 Mandate und damit annähernd doppelt so viele wie die nächstgrößere Oppositionspartei. Auch im Oberhaus stellte die SPJ regelmäßig die stärkste Fraktion unter den Oppositionsparteien.⁵⁵⁷ Die SPJ verfocht ausdrücklich eine Politik der Demokratisierung des Landes, wie sie durch die Reformen der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung angestoßen worden war. In diesem Zusammenhang verstand sich die Partei als „Verteidigerin“ der Verfassung von 1947.⁵⁵⁸

Die Rolle als Anführerin der Opposition hat die Sozialistische Partei allerdings in den Unterhauswahlen von 1993 eingebüßt. Gemessen an der Zahl der Mandate ist sie weit hinter Parteien zurückgefallen, die aus Absplitterungen von der LDP entstanden sind.

Insgesamt läßt sich damit die Frage, ob das Parlament in der Nachkriegszeit die Regierungsstellen zu einer Demokratisierung gedrängt habe, mit einem beherzten „im Prinzip nein, aber ...“ beantworten. Das Nein bezieht sich auf das Übergewicht der Liberaldemokratischen Partei in beiden Kammern, gepaart mit der Tatsache, daß den LDP-Politikern

⁵⁵⁷ Siehe Hartmann (1989: 319, Anhang 7) für das Unterhaus und für das Oberhaus den „Fanclub für die Geschichte der Nachkriegspolitik“ (*sengo seijishi fuan kurabu*): <http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/7643/saninsen.html> (gefunden 8. Juni 2004).

⁵⁵⁸ Vgl. Stockwin (1999: 152).

um ihrer eigenen Karriere willen wenig an einer kritischen Haltung gegenüber den Regierungsstellen gelegen sein konnte. Das Aber bezieht sich auf eine Reihe von Regeln, die der Opposition auch in Zeiten einer deutlichen Mehrheit für die LDP Einflußmöglichkeiten sicherten, gepaart mit der Tatsache, daß die Sozialistische Partei als bis 1993 wichtigste Oppositionspartei ausdrücklich für eine Demokratisierung des Landes im Sinne der Verfassung von 1947 eintrat. Allgemein gesprochen kann das Parlament in Japan immer dann als Fürsprecherin des Ideals vom liberalen Staat wirken, wenn eine signifikante Minderheit von Abgeordneten das ausdrücklich fordert und sich zu diesem Zweck die parlamentarischen Regeln zunutze macht. Die Chancen dafür standen in den 1970er und 1980er Jahren besonders gut, als die LDP nurmehr phasenweise über eine „stabile“ Mehrheit im Unterhaus verfügte und die Opposition von der Sozialistischen Partei angeführt wurde.

3.3.3 Pluralistische Strukturen

Abgeordnete im Parlament folgen in ihrer Haltung gegenüber den Regierungsstellen nicht nur den eigenen Vorstellungen. Sie können im politischen Prozeß auch als Fürsprecher für die Vorstellungen Anderer auftreten. Gesellschaftliche Gruppen können solche Forderungen an sie herantragen oder einfach öffentlich dafür werben. Solche Prozesse der Einflußnahme sind hier mit pluralistischen Strukturen gemeint. Die Definition ist bewußt weit gefaßt. Sie schließt alle kollektiven Akteure außerhalb des Parlaments ein, also sowohl Verbände als auch Bürgerbewegungen.

Im Prinzip bietet jedes parlamentarische System Verbänden und Bürgerbewegungen die strategische Möglichkeit, den politischen Prozeß durch mehr oder weniger direkte Einwirkungen auf die Abgeordneten zu beeinflussen. In der japanischen Nachkriegsdemokratie hat sich diese Möglichkeit aber nur in einer bestimmten Gestalt entfaltet. Insgesamt sind von kollektiven Akteuren kaum Anstöße in Richtung des Ideals von einem liberalen Staat ausgegangen. Das zumindest legen die entsprechenden Ergebnisse der Forschung nahe. Zunächst werden Daten aus der Verbandsforschung vorgestellt, anschließend solche aus der Forschung über Bürgerbewegungen in Japan nach 1945.

Die Einflußnahme von Verbänden in Japan gehört zu den am besten erforschten Bereichen der japanischen Politik nach 1945.⁵⁵⁹ Die Ergebnisse wirken auf den ersten Blick vielversprechend. Der politische Prozeß in

⁵⁵⁹ Einen Überblick über die Korporatismusforschung bieten Allinson (1989), Foljanty-Jost (1993) und McKean (1993: 78–88).

Japan scheint sich zunehmend geöffnet zu haben in dem Sinne, daß der Einfluß von Verbänden auf die Politikformulierung deutlich zugenommen hat. Das zeigen Daten, die Muramatsu Michio, Ôtake Hideo und Kent Calder in Umfragen und Sammlungen von Fallstudien zusammengetragen haben. Ihre Schlußfolgerungen werden von einer Fülle von Einzelstudien zu konkreten Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik gestützt.

Auf den zweiten Blick allerdings sagen die Ergebnisse der Verbandsforschung wenig aus. Das gilt zumindest in Bezug auf die Frage, ob die Öffnung der Entscheidungsabläufe auch den Druck von außen auf die Regierungsstellen erhöht hat, sich für die Grundrechte von Bürgern und Bürgerinnen einzusetzen. Die Ergebnisse seien hier kurz vorgestellt, um dann zu erläutern, wieso sie sich für diese Fragestellung kaum nutzen lassen.

Den Startschuß für die Forschung über den Einfluß von Verbänden in der japanischen Nachkriegsdemokratie gab eine im Jahre 1979 veröffentlichte Sammlung von Fallstudien von Ôtake. Das Verhältnis zwischen Interessengruppen und Regierungsstellen stellte sich ihm zufolge je nach Politikbereich unterschiedlich dar. In einigen Fällen nahmen Verbandsvertreter deutlich größeren Einfluß auf die politischen Entscheidungen als in anderen.⁵⁶⁰ Sehr viel deutlicher zugunsten der Interessengruppen fallen dagegen Ergebnisse aus den 1980er Jahren aus. Das zeigt sich in einer von Nakano herausgegebenen Sammlung von Fallstudien aus dem Jahre 1986. Durchgehend erscheinen darin die Interessengruppen als die eigentlichen „Macher“.⁵⁶¹

Möglich wurde der wachsende Einfluß von Verbänden auf den politischen Prozeß in Japan durch die Vermittlung der Liberaldemokratischen Partei. So schätzen zumindest die Verbände selbst die Lage ein. Das geht aus einer Befragung im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe hervor, die eine Forschergruppe unter Leitung von Muramatsu Michio im Jahre 1980 durchführte. Insgesamt wurden Vertreter von 250 Interessengruppen um Auskunft gebeten. Die Antworten offenbaren einen deutlichen Zusammenhang zwischen den Beziehungen des jeweiligen Verbands zur LDP und seiner Rolle im politischen Prozeß. Je stärker die Verbände sich politisch in der Nähe der LDP verorteten, desto größer schätzten ihre Vertreter die Chancen ein, Entscheidungen der Regierung zu beeinflussen.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Ôtake (1979); für eine Zusammenfassung der Ergebnisse vgl. Foljanty-Jost (1993: 310).

⁵⁶¹ Nakano (1986); für eine Zusammenfassung der Ergebnisse vgl. McKean (1993: 79).

⁵⁶² Die Ergebnisse der Befragung sind dargestellt in Muramatsu *et al.* (1986). Eine Zusammenfassung bietet Allinson (1989: 329–330). Siehe dazu auch Muramatsu und Krauss (1990: 294–298).

Eine ergänzende Perspektive aus der Sicht der Liberaldemokratischen Partei bietet die Analyse von Calder aus dem Jahre 1988. Calder vollzieht darin die Entwicklungen in sieben verschiedenen Politikbereichen zwischen 1949 und 1986 nach. In allen Fällen richteten die Regierungsstellen die Maßnahmen weitgehend nach den Wünschen ihrer Klientel. Calder grenzt den Zeitraum für seine Untersuchung im Einklang mit der parteipolitischen Dynamik der Nachkriegszeit ab. Er wählt das Jahr 1949 als Ausgangspunkt, weil damals die Krise innerhalb des konservativen Lagers im japanischen Parteienspektrum begonnen habe. Im Jahre 1986 fand diese Krise in einem überwältigenden Sieg der LDP bei den Unterhauswahlen ein vorläufiges Ende. Erfolge für die Verbände, so Calder, waren vor diesem Hintergrund immer dann möglich, wenn die Vorherrschaft der LDP akut bedroht schien, sei es durch eine auftrumpfende Opposition, sei es durch parteiinterne Spannungen. Dann, so Calder, intervenierten LDP-Politiker auch gegen den Willen der zuständigen Regierungsstellen, um durch politische Geschenke die eigene Macht zu stabilisieren.⁵⁶³

Calder hat seine Analyse auf Politikbereiche beschränkt, in denen die Kontrolle der Regierungsstellen von vorneherein durch die Reformen der Besatzungszeit geschwächt worden war. Für „strategisch zentrale“ Bereiche der japanischen Wirtschaftspolitik, insbesondere die Handels- und die Finanzpolitik, gälten andere Muster, so Calder, weil sich dort stärkere Strukturen für eine interventionistische Steuerung durch die Regierungsstellen aus der Zeit vor 1945 erhalten hätten.⁵⁶⁴ Aber selbst diese Einschätzung scheint für die 1980er Jahre nicht mehr zu gelten. Das zeigen verschiedene Studien über Bemühungen des Industrieministeriums und des Finanzministeriums, bestimmte Branchen gegen den Willen der betroffenen Unternehmen umzustrukturieren und neu zu reglementieren. Die Vorstöße der Regierungsstellen, so die einhellige Einschätzung, blieben weitgehend erfolglos.⁵⁶⁵

Unabhängig von den Nuancen in der Bewertung ist all den genannten Untersuchungen eines gemein. Sie orientieren sich nicht mehr an der Problemstellung, die Tsuji um 1950 formuliert hat. Das Erkenntnisinteresse hat sich verschoben. In den Mittelpunkt gerückt ist die Frage nach den realen Machtverhältnissen in der japanischen Politik. Untersucht wird, inwieweit eine Entscheidung in einer bestimmten Sachfrage den Vorstellungen der Interessengruppen entspricht, die davon betroffen

⁵⁶³ Calder (1988); vgl. auch McKean (1993: 83).

⁵⁶⁴ Calder (1988: 23).

⁵⁶⁵ S. dazu Samuels (1987), Friedman (1988), Noble (1989), Rosenbluth (1989) und Upham (1993); vgl. auch McKean (1993: 83–87).

sind. Je weiter beides übereinstimmt, desto größer erscheint die Macht der jeweiligen Gruppen im Verhältnis zu den zuständigen Regierungsstellen. Die Analysen konzentrieren sich deshalb auf die Ergebnisse des politischen Prozesses.

Ergebnisorientierte Untersuchungen lassen sich allerdings kaum dafür verwenden zu überprüfen, inwieweit die Verbände darauf hingewirkt haben, daß die Regierungsstellen sich in ihren Entscheidungen an den Vorgaben der Verfassung orientieren mögen. Dazu müßte die Struktur der Argumentation auf Seiten der Verbände genauer untersucht werden. Es müßte überprüft werden, inwieweit darin der Politikstil der Regierungsstellen infrage gestellt wird.

Wenn die Verbände an die Regierungsstellen als paternalistische Schutzmacht appellieren und sich selbst in die Rolle einer Klientel begeben, dann ist damit wenig erreicht. Im Gegenteil, solche Muster der informellen Einflußnahme würden dem Ziel, die Regierungsstellen auf die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger zu verpflichten, sogar entgegenwirken. In den Routinen, die durch den Austausch mit den Verbänden entstünden, bliebe den Regierungsstellen das Privileg überlassen, selbst zu definieren, worin das Gemeinwohl bestehen möge. Inhaltlich mögen die Regierungsstellen vielleicht mehr oder weniger stark auf die Forderungen eingehen, welche durch die Verbände an sie herangetragen werden. Vom Verfahren her würde damit jedoch nahtlos an die obrigkeitlichen Grundsätze angeknüpft, welche das Handeln der Regierungsstellen auch im Kaiserreich prägten.⁵⁶⁶

Auch wenn die Verbandsforschung keine Daten dazu vorgelegt hat, ob die Verbände in ihrer Lobbyarbeit obrigkeitliche Grundsätze für die Regierungsstellen tatsächlich eher stützen als demontieren, läßt sich doch eine Vermutung formulieren. Den Grundgedanken dafür liefert die Analyse von Calder. Offensichtlich konnten die Verbände mit Hilfe der LDP spätestens in den 1970er und 1980er Jahren sogar solche Forderungen gegenüber den Regierungsstellen durchsetzen, die nur bestimmten partikularen Interessen dienten. Sie hatten es also nicht nötig, auf die Umsetzung von Artikel 13 der Verfassung von 1947 zu pochen. Im Gegenteil, sie konnten mehr erreichen, als sich aus der Verfassung heraus für sie hätte rechtfertigen lassen. Obrigkeitliche Grundsätze aufrechtzuerhalten, lag also in ihrem Interesse, solange es sich so gut für ihre eigenen Zwecke nutzen ließ.

⁵⁶⁶ Der Kern dieses Arguments geht auf Tsuji zurück. Vgl. seine Ausführungen über den Versuch, die öffentliche Verwaltung in Japan nach 1945 zu rationalisieren, ohne sie zu demokratisieren; Tsuji (1969: 47–48).

Bürgerbewegungen in Japan sind ähnlich umfassend untersucht worden wie Verbände.⁵⁶⁷ Ihre Entstehung ist nach den 1960er Jahren durch die Entwicklung einer entsprechenden politischen Kultur begünstigt worden. Das hat Wesley Sasaki-Uemura in vier Fallstudien herausgearbeitet. Allerdings verwehren die etablierten Akteure lokalen Initiativen häufig die Teilnahme am politischen Prozeß. Die Ausgrenzung kann in der Regel nur mit der Unterstützung von örtlichen Honoratioren überwunden werden. Für die Umweltpolitik zeigen das Fallstudien von Jack Lewis und Jeffrey Broadbent sowie eine Umfrage unter Aktivisten von Margaret McKean.

Als ein entscheidender Wendepunkt in der Entwicklung der politischen Kultur in Japan nach 1945 gelten die Proteste gegen die Erneuerung des Sicherheitsvertrages mit den USA im Herbst 1959 und Frühsommer 1960.⁵⁶⁸ In Tōkyō, aber auch in vielen anderen Städten des Landes, darunter in Minamata, fanden Demonstrationen und andere Veranstaltungen zum Protest gegen den Vertrag großen Zulauf.⁵⁶⁹ An der politischen Entscheidung änderte sich dadurch nichts. Der Vertrag wurde ratifiziert. Allerdings trat das Kabinett infolge der Unruhen zurück. Die größte Bedeutung der Proteste lag aber nicht darin, eine Regierungsumbildung erzwungen zu haben, sondern darin, daß sie denen, die daran teilnahmen, ein neues Bewußtsein davon gaben, wie Demokratie aussehen könnte. Die Wirkung dieser Erfahrung hat Sasaki-Uemura an Fallstudien zu vier Gruppierungen nachgezeichnet, die sich gegen den Sicherheitsvertrag engagierten. In den Protesten organisierten sich Menschen, die bis zur Kapitulation 1945 noch als Untertanen gegolten hatten. Sie organisierten sich selbst, ohne Weisungen durch Gewerkschaften oder etablierte linke Parteien, um ihrem politischen Willen öffentlich Ausdruck zu verleihen. In diesem Milieu entstand ein emanzipatorischer Diskurs.⁵⁷⁰

Sasaki-Uemura zufolge erfaßte das neue politische Bewußtsein sehr unterschiedliche Schichten der Bevölkerung. Diese Breitenwirkung ermöglichte in den folgenden Jahren die Entstehung vielfältiger Bürger-

⁵⁶⁷ Zur japanischen Forschung über soziale Bewegungen allgemein siehe Derichs (1995: 19–37). Für einen Überblick über die Umweltbewegung in Japan siehe Ijima (1979).

⁵⁶⁸ Vgl. die Zusammenstellung von entsprechenden Einschätzungen durch Sasaki-Uemura (2001: 17–19).

⁵⁶⁹ Für eine detaillierte Darstellung der Ereignisse siehe Packard (1966). Für eine Darstellung der Demonstration in Minamata gegen den Sicherheitsvertrag siehe Ishimure (1969: 214–216; dt. 1995: 240–242).

⁵⁷⁰ Sasaki-Uemura (2001: 148–194). Die neue Qualität der Proteste von 1960 hat zuerst Takabatake herausgearbeitet (1975 und 1988).

initiativen.⁵⁷¹ Allerdings blieben diese Initiativen häufig vom politischen Prozeß ausgeschlossen. Die Mechanismen der Ausgrenzung werden eindrucksvoll deutlich anhand einer Studie von Lewis über den Fall Mishima-Numazu und einer Umfrage von McKean unter Aktivisten der Umweltbewegung in den 1960er Jahren.

Im Jahre 1964 gelang es einer örtlichen Bürgerbewegung in den Städten Mishima und Numazu in der Präfektur Shizuoka, den Bau eines Industriekombinats zu verhindern. Der Fall erregte in den Medien großes Aufsehen.⁵⁷² Lewis hat detailliert untersucht, wie es dazu kam.⁵⁷³ Seiner Analyse zufolge beruhte der Erfolg der Bürgerinitiative von Mishima-Numazu vor allem darauf, daß sie von Vertretern der lokalen Elite und von bereits existierenden lokalen Organisationen unterstützt wurde. Zu den Fürsprechern der Proteste gehörten zahlreiche örtliche Honoratioren. Aktionen gegen das Kombinat gingen unter anderem von Nachbarschaftsgruppen, Frauenvereinigungen und sogar von der örtlichen Handelskammer aus. Auch der Bürgermeister, ein reformorientierter LDP-Politiker, schloß sich den Gegnern an. Dem breiten öffentlichen Druck beugte sich schließlich die liberaldemokratische Mehrheitsfraktion im Stadtrat, die ursprünglich für das Kombinat gestimmt hatte.

Andernorts fiel es Bürgerinitiativen gegen Umweltverschmutzung sehr viel schwerer, sich wirkungsvoll in den politischen Prozeß einzuschalten. Das zeigen die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von Margaret McKean aus dem Jahre 1972. Sie interviewte 64 Vertreter von vierzehn Umweltgruppen.⁵⁷⁴ Viele der Aktivisten sahen sich wegen ihres Engagements massiven Diskriminierungen ausgesetzt. Nachbarn, Bekannte und Vertreter der lokalen Elite warfen ihnen vor, durch ihren Widerstand gegen Industrieprojekte das Wohl der Gemeinschaft zu gefährden. Dort, wo Protestbewegungen sich dennoch formierten, waren anhaltende Spaltungen der Dorfgemeinschaft und Nachbarschaften wie auch des öffentlichen Lebens die Folge.

Bestätigt werden die Umfrageergebnisse von McKean durch fünf Fallstudien von Broadbent zur Wirtschafts- und Umweltpolitik in der Präfektur Oita aus den 1960er und 1970er Jahren. Broadbent zeichnet darin sehr detailliert das Netzwerk von individuellen und kollektiven Akteuren nach, welche den politischen Prozeß jeweils zu beeinflussen suchten. Bürgerinitiativen gelang es demnach dann, die Entscheidungen der Prä-

⁵⁷¹ Siehe dazu Sasaki-Uemura (2001: 195–215).

⁵⁷² Vgl. die Darstellung von Gresser *et al.* (1981: 19).

⁵⁷³ Für das Folgende siehe Lewis (1980: 300–306).

⁵⁷⁴ Für das Folgende siehe McKean (1980: 231, 237–240 und 269–270). Siehe auch dieselbe (1981).

fekturverwaltung zu beeinflussen, wenn sie den Gouverneur für ihr Anliegen gewinnen konnten.⁵⁷⁵

Was die Aussichten von Bürgerbewegungen angeht, bleibt das Bild also gemischt. Das Potential dafür, daß sie als Anwälte für einen „demokratischen“ Regierungsstil im Sinne der neuen Verfassung auftreten könnten, war seit den 1960er Jahren vorhanden. Trotzdem blieb der Einfluß solcher Initiativen gering. Sie wurden an den politischen Entscheidungsabläufen einfach nicht beteiligt, es sei denn vermittelt durch Fürsprecher im *establishment*.

Das Phänomen der Ausgrenzung von Bürgerinitiativen aus dem politischen Prozeß in Japan ist meines Wissens bisher nicht systematisch untersucht worden. Zumindest eine Hypothese läßt sich aber aus den Fallstudien von Lewis, McKean und Broadbent ableiten. In allen Fällen blieb es für die etablierten politischen Akteure folgenlos, wenn sie die Bürgerinitiativen ignorierten. Es bestand also im Sinne des Eigennutzdenkens keine Notwendigkeit, die Anliegen der Initiativen aufzugreifen. Die etablierten Akteure konnten frei nach ihren eigenen ideologischen Präferenzen auf die Initiativen eingehen oder auch nicht.

Unerforscht geblieben ist meines Wissens bislang auch, welche strategischen Antworten die Bürgerbewegungen als Reaktion auf ihre systematische Ausgrenzung von Bürgerinitiativen aus dem politischen Prozeß gefunden haben. Mutmaßend lassen sich zwei Möglichkeiten skizzieren. Entweder verzichteten entsprechende Initiativen ganz auf die Teilnahme am politischen Prozeß und versuchten, ihre Visionen in gesellschaftlichen Nischen zumindest teilweise selbst zu verwirklichen. Oder sie wandten sich mit ihren Forderungen direkt an die Regierungsstellen. Das aber versetzte sie in die Rolle von Bittstellern. In solch einer Konstellation konnten die Regierungsstellen weiterhin als Hüter des Gemeinwohls auftreten, so wie in der Kaiserzeit auch.

Insgesamt ist damit von den pluralistischen Strukturen in der japanischen Nachkriegsdemokratie wenig Druck auf die Regierungsstellen ausgegangen, ihre Entscheidungen im Sinne des Artikels 13 der Verfassung von 1947 zu „demokratisieren“. Den Verbänden boten die bestehenden Machtverhältnisse dazu keinen Anlaß. Sie konnten ihre Interessen sogar besser im Rahmen der aus der Zeit vor 1945 überlieferten obrigkeitlichen Grundsätze durchsetzen. Viele Bürgerbewegungen mögen das anders gesehen haben. Sie galten jedoch den etablierten politischen Akteuren nicht als eine Größe, die ernstgenommen werden mußte. So blieb das politische System den Forderungen der Bürgerbewegungen weitgehend verschlossen.

⁵⁷⁵ Broadbent (1998).

3.3.4 *Karrieren in der Rechtsprechung*

Neben dem Parlament stellt die Rechtsprechung die andere wichtige Institution dar, die im Zusammenspiel des politischen Systems Entscheidungen der Regierungsstellen beeinflussen kann. Die Verfassung von 1947 bindet die Richter in ihrem Urteil an die Verfassung und an das Gesetz.⁵⁷⁶ Damit werden die Richter auch an den Artikel 13 gebunden. Idealerweise bestünde ihre Aufgabe darin, die Entscheidungen der Regierungsstellen daraufhin zu überprüfen, ob den grundlegenden Rechten der Bürger und Bürgerinnen tatsächlich höchste Beachtung geschenkt werde. Hier soll anhand von Daten aus der Forschung beurteilt werden, inwieweit die Wirklichkeit diesem Ideal entspricht. Zunächst werden die individuellen Akteure und ihre Motive betrachtet.

Die Laufbahnen von Richtern in der japanischen Nachkriegsdemokratie werden auch Jahrzehnte nach dem Ende des Kaiserreichs noch von Strukturen aus der Zeit bis 1945 geprägt. Diese konservative Tendenz spiegelt sich auch in den höchstrichterlichen Entscheidungen in Bezug auf die Auslegung von Artikel 13 der neuen Verfassung. Das zeigen Analysen von Miyazawa Toshiyoshi und Tsujimura Miyoko über das Gerichtswesen bis 1945, Daten von Miyazawa Setsuo über Karrieren von Richtern in der Nachkriegszeit und Kommentare von Kuriki Hisao und wiederum Tsujimura Miyoko über die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes.

Im Hinblick auf die politische Sozialisation zeichnen sich unter den Richtern der Nachkriegszeit ähnliche Tendenzen ab wie unter den nationalen Beamten. Von den Berufsverboten durch die US-amerikanische Besatzungsverwaltung waren Richter nicht betroffen. Sie blieben über den Zusammenbruch des Kaiserreichs hinweg im Amt. Die Rechtsprechung im Namen der neuen Verfassung wurde damit zunächst von Personen ausgeübt, die bis 1945 noch auf der Grundlage der Verfassung von 1890 geurteilt hatten. Im alten Rechtssystem aber hatte die gesamte Souveränität beim *tennō* gelegen. Eine Trennung von Exekutive und Judikative war nicht vorgesehen und damit auch keine unabhängige Kontrolle der Regierungsstellen durch eine gerichtliche Instanz.⁵⁷⁷ Genaue Daten über den Wechsel zu einer Generation von Richtern, deren berufliche Sozialisation ganz in die Zeit nach 1945 fällt, sind mir nicht bekannt. Wahrscheinlich vollzog er sich aber – wie in den nationalen Regierungsstellen auch – etwa Mitte der 1970er Jahre. Bis dahin, so läßt sich vermuten, würden Urteile selten bleiben, in denen die Entscheidungen der

⁵⁷⁶ Artikel 76, Absatz 3 der Verfassung von 1947.

⁵⁷⁷ Siehe dazu Miyazawa (1949: 237–238) und Tsujimura (2000: 180).

Beamten tatsächlich daran gemessen würden, ob sie dem Ideal vom liberalen Staat entsprächen, wie es die neue Verfassung vorsah.

Aber nicht nur in den Personen existierte das alte Rechtssystem weiter. Auch das System für die Rekrutierung und Beförderung von Richtern ist nach 1945 nur teilweise reformiert worden. Dieses System enthält nach wie vor starke Anreize für Richter, sich mit Kritik an den Regierungsstellen zurückzuhalten. Das zeigen die folgenden Daten, die Miyazawa Setsuo zusammengestellt hat.⁵⁷⁸

Bis 1945 galten Richter als kaiserliche Beamte. Ihre Laufbahn war ähnlich geregelt wie die von Beamten in den Ministerien und nationalen Ämtern. Für alle Ernennungen war das Justizministerium zuständig. Die Verfassung von 1947 änderte das. Im Sinne der Gewaltenteilung wurden alle Personalentscheidungen in die Selbstverwaltung der Justiz übertragen. Heute bestimmt die Verwaltung des Obersten Gerichtshofes (*saikō saibansho*), welche Personen zu Richtern ernannt und wohin sie versetzt werden. Was sich jedoch nicht änderte, waren die Regelungen, die den Berufungen und Ernennungen zugrundeliegen.

So werden Richter in Japan, wie die Beamten der nationalen Regierungsstellen auch, in der Regel alle drei Jahre versetzt. Auf laufende Verfahren wird dabei keine Rücksicht genommen. Die Rotation soll der besseren Verteilung von juristischer Expertise im Land dienen. Sie untergräbt aber die Unabhängigkeit der Richter. Denn wie die Praxis zeigt, werden die Versetzungen auch zur Disziplinierung genutzt. Das zeigen mehrere Fälle aus den 1960er, 1970er und 1980er Jahren. Dabei wurden Richter, die in ihren Urteilen die Entscheidungen von Regierungsstellen kritisiert hatten, auf Posten in der Provinz versetzt. Aussicht auf einen Aufstieg in eine höhere Instanz oder gar an den Obersten Gerichtshof bietet sich aber vor allem solchen Richtern, die an Gerichten in Tōkyō oder Ōsaka arbeiten.

Gerade Personen, die als Kandidaten für den Obersten Gerichtshof gelten, verbringen zudem einen Teil ihrer Laufbahn als Beamte im Justizministerium. Dort obliegt ihnen unter anderem die Betreuung von Prozessen, in denen Entscheidungen der nationalen Regierungsstellen angefochten werden. Sie vertreten dabei die Sache des japanischen Staates gegen die Vorwürfe von Bürgern, Verbänden oder Unternehmen. Dabei erfolgreiche Kandidaten werden anschließend bevorzugt an ein Gericht in Tōkyō versetzt. Hier verhandeln sie – diesmal in der Position des Richters – erneut vor allem Klagen gegen den japanischen Staat, denn Tōkyō dient in den meisten entsprechenden Verfahren als Gerichtsort.

⁵⁷⁸ Für das Folgende siehe Watanabe *et al.* (1992: 64–72); zur Autorenschaft vgl. auch ebenda (1992: 260).

Wer einmal im Justizministerium tätig war, hat auch größere Chancen, zum Leiter der Verwaltung des obersten Gerichtshofes (*saikō saibansho jimu sō kyoku chō*) berufen zu werden. In dieser Position obliegt ihm die Aufsicht über die Richter an allen unteren Instanzen, einschließlich aller Berufungen und Versetzungen. Die Leiter der Verwaltung wiederum steigen häufig zu Richtern am Obersten Gerichtshof auf. Das weist Miyazawa am Beispiel von sechs Lebensläufen aus den 1980er und frühen 1990er Jahre nach.⁵⁷⁹ Insgesamt, so zeigen diese Daten, wirkt die Praxis von Beförderungen im japanischen Rechtswesen dem Aufstieg von Richtern entgegen, die den Staat im liberalen Sinne vor allem als Dienstleister für die Verwirklichung von Bürgerrechten begreifen könnten.

Der skeptische Eindruck wird verstärkt durch einen Blick auf die Entscheidungen der höchsten Richter Japans in Bezug auf den Artikel 13. Im Jahre 1949 hatte Miyazawa Toshiyoshi noch die Hoffnung geäußert, die japanischen Gerichte würden bald konkretisieren, wie ein Gemeinwohl zu verstehen sei, das vor allem darin bestehe, daß die Konflikte zwischen widerstreitenden Grundrechten der Bürger materiell gerecht ausgeglichen würden.⁵⁸⁰ Seine Hoffnung erfüllte sich nicht. Stattdessen hat der Oberste Gerichtshof es in der Nachkriegszeit konsequent vermieden, Regierungsstellen in Japan in ihren Entscheidungen darauf festzulegen, daß sie den Rechten von Bürgern und Bürgerinnen größte Beachtung schenken sollten. Das zeigen die Interpretationen von wegweisenden Urteilen des Obersten Gerichtshofes durch Tsujimura und Kuriki.

Noch in der Besatzungszeit machte sich der Oberste Gerichtshof die aus den USA stammende Doktrin des *judicial restraint* zueigen. Sie stellt die Gewaltenteilung als das wesentliche Prinzip der Demokratie in den Vordergrund. Die Judikative solle sich nicht in Fragen einmischen, die in die Zuständigkeit der anderen beiden vom Volke bestellten Gewalten, also von der Exekutive und der Legislative, fallen. Schon in einem der ersten Urteile des neuen Obersten Gerichtshofes aus dem Jahre 1947 wird diese Doktrin zitiert.⁵⁸¹ Als repräsentativ für diese Einstellung kann das folgende Zitat aus einem Urteil aus dem Jahre 1952 gelten. Darin geht es um die Frage, ob dem Obersten Gerichtshof (OGH) in Japan das Recht auf eine abstrakte Normenkontrolle zukomme, also das Recht, Gesetze und Regierungsbeschlüsse ohne Bezug auf einen konkreten Rechtsstreit auf

⁵⁷⁹ Die Daten stammen aus einer Zusammenstellung der Demokratischen Juristenvereinigung Japans (*Nihon Minshu Hōritsuka Kyōkai*). Vgl. die Quellenangabe bei Watanabe *et al.* (1992: 64).

⁵⁸⁰ Miyazawa (1949: 83).

⁵⁸¹ Vgl. Kuriki (1998: 15).

ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Dazu führen die Richter Folgendes aus:⁵⁸²

„Es wäre dann zu befürchten, daß der OGH als das oberste, alle anderen Staatsgewalten überragende Organ betrachtet würde, was jedoch im Widerspruch zu dem grundlegenden Prinzip des demokratischen Regierungssystems stünde: dem Prinzip der Gewaltenteilung in dem Sinne, daß die drei Staatsgewalten voneinander unabhängig sein, sich im Gleichgewicht halten müssen und sich nicht in Angelegenheiten der anderen Gewalten einmischen dürfen.“

Aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts wirkt eine solche Argumentation verblüffend. Im Umkehrschluß würde damit dem Grundgesetz die Qualifikation als eine demokratische Verfassung abgesprochen. Denn im Grundgesetz ist eine abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht vorgesehen. Logisch betrachtet stellt sich bei der Argumentation des Gerichtshofes außerdem die Frage, wie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit noch aufrechterhalten werden kann, wenn der Oberste Gerichtshof in Japan seine Zuständigkeiten so eng auslegt, daß eine gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen der Exekutive und der Legislative als unzulässige Einmischung in deren Angelegenheiten aufzufassen sei.

Tatsächlich läßt sich seit dem Ende der 1960er Jahre eine Tendenz in den Urteilen des Obersten Gerichtshofes feststellen, Maßnahmen der Exekutive oder der Legislative zu kritisieren, wenn es um bestimmte Grundrechte geht.⁵⁸³ Die Grundlage dafür bietet die ebenfalls aus den USA übernommene Doktrin des *double standard*. Danach sollen die Gerichte sich zurückhalten, wenn es um die Regelung von wirtschaftlichen Freiheitsrechten geht; dagegen sollen geistige Freiheitsrechte als die eigentliche Grundlage eines demokratischen Gemeinwesens von den Gerichten aktiv beschützt werden.⁵⁸⁴

Erstmals angewandt wurde die *double-standard*-Doktrin durch den Obersten Gerichtshof in Japan in einem Urteil aus dem Jahre 1969. Das Gericht bezeichnete dabei das Fotografieren von Teilnehmern einer Demonstration durch die Polizei ohne strafrechtlichen Anlaß als einen verfassungswidrigen Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte. Allerdings

⁵⁸² Urteil des Obersten Gerichtshofes (Großer Senat) vom 8. Oktober 1952, wiedergegeben in der Entscheidungssammlung des OGH in Zivilsachen (*minshū*), Band 6: 783ff.; hier zitiert nach der Übersetzung von Shiyake Masanori in Marutschke *et al.* (1998: 453–458, hier 456).

⁵⁸³ Kuriki (1998: 18–19)

⁵⁸⁴ Siehe dazu Tsujimura (2000: 184–185).

sorgte das Gericht zugleich dafür, daß diese grundsätzliche Bewertung ohne Folgen für die Behörden blieb. Das Verhalten der Polizei wurde mit einem pauschalen Verweis auf das Gemeinwohl in diesem konkreten Fall exkulpiert.⁵⁸⁵

Noch einen Schritt weiter ging der Oberste Gerichtshof im Jahre 1981 in einem Urteil im Streit um den Flughafen von Ōsaka. Anwohner des Flughafens hatten auf die Unterlassung von Nachtflügen und auf Schadenersatz wegen der Beeinträchtigungen durch Lärm und Abgase geklagt. 1975 hatte das Oberlandgericht Ōsaka ihnen recht gegeben. In der Urteilsbegründung wurden die in Artikel 13 genannten Persönlichkeitsrechte als oberstes Rechtsgut der japanischen Nachkriegsdemokratie hervorgehoben. Wörtlich heißt es in dem Urteil des Oberlandgerichts:⁵⁸⁶

„Die Sicherheit des individuellen Lebens und des Körpers sowie die geistige Freiheit ist [sic] ohne Zweifel das Allerwichtigste für das menschliche Wesen und unbedingt gesetzlich zu schützen. Es muß auch als höchstes Gut geachtet werden, daß ein menschliches Wesen ungestört, frei und menschenwürdig leben kann. Art. 13 JV beruht auf diesem Gedanken, der durch Art. 25 JV unterstützt wird. Die auf Leben, Körper, Geist und Lebensführung des Einzelnen bezogenen Interessen sind konstitutiv für die jeweilige Persönlichkeit, so daß sie unter dem Begriff ‚Persönlichkeitsrecht‘ zusammengefaßt werden können. Niemand darf das Persönlichkeitsrecht eines anderen willkürlich verletzen. Im Fall einer Verletzung muß die Befugnis zuerkannt werden, sie zu beseitigen. Jeder kann also nicht nur bei einer Körperverletzung wie einer Gesundheitsschädigung, sondern auch bei einer psychischen Belastung oder Lebensstörung die Beseitigung der Verletzung verlangen und bei Gefahr im Verzuge das Verbot einer verletzenden Handlung fordern.“

⁵⁸⁵ Urteil des Obersten Gerichtshofes (Großer Senat) vom 24. Dezember 1969, wiedergegeben in der Entscheidungssammlung des OGH in Strafsachen (*keis-hū*), Bd. 23: 1625ff., siehe dazu Tsujimura (2000: 189 und 193–194).

⁵⁸⁶ Urteil des Oberlandgerichts Ōsaka vom 27. November 1975, Prozeß Nr. (ne) 1974/ 453 sowie 1975/ 724, 760 und 860, wiedergegeben in *Hanrei Jihō* [Aktuelle Urteile], H. 797 (1976): 36ff.; zitiert nach der Übersetzung von Murakami Jun'ichi in Marutschke *et al.* (1998: 44–93, hier 76f.). Der Artikel 25 der Verfassung von 1947, der in dem Zitat erwähnt wird, lautet: „Jeder Angehörige des Volkes hat das Recht, ein Leben in Gesundheit mit einem Mindestmaß an Kultur zu führen. Der Staat muß auf allen Lebensgebieten um die Hebung und Förderung des sozialen Wohles, der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Hygiene bemüht sein.“ Zitiert nach Heuser und Yamasaki (1986: 301).

Gegen das Urteil wurde Berufung eingelegt. Im Jahre 1981 verkündete der Oberste Gerichtshof seine Revision. Der Spruch der Richter aus Ōsaka wurde teilweise aufgehoben, aber die eben zitierte Argumentation wurde ohne Einschränkungen übernommen. Das Oberlandgericht Ōsaka hatte den japanischen Staat als den Betreiber des Flughafens auf zivilrechtlicher Grundlage dazu verurteilt, Nachtflüge nicht mehr zuzulassen und den Geschädigten Schadenersatz zu zahlen. Der Oberste Gerichtshof argumentierte dagegen, daß die Unterlassung von Nachtflügen nur auf verwaltungsrechtlichem Wege eingeklagt werden könnte. Aus diesem Grund erklärte der Oberste Gerichtshof den Richterspruch aus Ōsaka in den entsprechenden Teilen für ungültig. Was jedoch die Persönlichkeitsrechte der Kläger betraf, so hielt das Urteil aus Ōsaka der Revision in Tōkyō stand. Auch die Mehrheit der Richter im Großen Senat des Obersten Gerichtshofes gestand den Anwohnern das Recht zu, den japanischen Staat als den Betreiber des Flughafens auf Schadenersatz für die Verletzung ihrer Persönlichkeitsrechte zu verklagen.

Das Urteil der obersten Richter aus dem Jahre 1981 vereinigte damit auf elegante Weise konservative und progressive Auslegungen der Verfassung. Neuland betreten die Richter durch die Konkretisierung von Artikel 13. Erstmals in der japanischen Rechtsgeschichte wurde bis in die letzte richterliche Instanz hinein die Auffassung bestätigt, daß die Bürger und Bürgerinnen aus Artikel 13 der Verfassung tatsächlich Ansprüche gegenüber dem Staat ableiten könnten. Konservativ blieb das Urteil aber dadurch, daß der Oberste Gerichtshof denjenigen Teil des Urteils aus Ōsaka verwarf, der geregelt hatte, wie der materielle Ausgleich für die Betroffenen aussehen könnte. Mit dem Verweis auf das Verwaltungsrecht machten die Richter in Tōkyō dabei einen formalen Einwand geltend. Das enthob sie zugleich der Aufgabe, ihrerseits Stellung dazu zu nehmen, welche Zugeständnisse die Regierungsstellen in dieser Frage tatsächlich machen sollten. Die Geschädigten wurden vielmehr gezwungen, erneut vor Gericht zu ziehen, um die Regierungsstellen dazu zu bewegen, ihren Rechten Beachtung zu schenken.

3.3.5 Politische Kontrolle durch die Rechtsprechung

Mit dem Blick auf die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes zum Artikel 13 schwenkt der Blick gleichsam fließend von der Betrachtung einzelner Akteure im Gerichtswesen hinüber auf die institutionelle Perspektive, also auf die Rolle des Gerichtswesens im politischen System der japanischen Nachkriegsdemokratie. Die Verfassung von 1947 hat die klassische Idee von der Teilung der staatlichen Gewalten nach US-ameri-

kanischen Vorbildern auch in Japan verankert. Das neue System der richterlichen Kontrolle staatlichen Handelns hat sich auch durchaus bewährt, und zwar gerade dort, wo in Konflikten um Umweltverschmutzung die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern verletzt wurden. Grundsätzlich jedoch hat sich die richterliche Kontrolle über Entscheidungen der Regierungsstellen auch nach 1945 nur schwach entwickeln können. So läßt sich das Bild zusammenfassen, das sich aus Untersuchungen von Akagi Suruki, John Haley, Dan Henderson, Yamanushi Seisachi und Kawashima Takeyoshi über die Geschichte der Rechtsprechung in Japan, aus Studien von Miyazawa Toshiyoshi, Tanaka Hideo und einer Gruppe von japanischen Rechtswissenschaftlern um Watanabe Yasuo sowie wiederum Haley zu den institutionellen Veränderungen nach 1945 und aus Analysen von Awaji Tsunehisa, Gesine Foljanty-Jost, Frank Upham, Margaret McKean sowie Julian Gresser, Akio Morishima und Koichiro Fujikura zu der Rolle der Rechtsprechung bei Konflikten über Umweltverschmutzung in Japan ergibt. Zunächst werden die Ergebnisse der Forschung über die institutionelle Entwicklung der Rechtsprechung in Japan vorgestellt. Anschließend wird auf die Rolle eingegangen, die Gerichte in der Entwicklung der Umweltpolitik in Japan gespielt haben.

Unter der Verfassung von 1890 war alle Souveränität in der Person des *tennō* konzentriert. Folgerichtig sah das politische System Japans bis 1945 keine strikte Trennung der staatlichen Gewalten vor. Vielmehr blieben Judikative und Legislative der Exekutive nachgeordnet, die im Namen des *tennō* den staatlichen Willen vollzog.⁵⁸⁷ Das Verwaltungsrecht war nur minimal entwickelt. Es gab spezielle Instanzen dafür, deren Tätigkeit jedoch auf Formfragen beschränkt blieb. Unter der Verfassung von 1890 waren die Richter nicht befugt, zu entscheiden, ob eine Entscheidung der Regierungsstellen womöglich nicht rechtmäßig wäre oder der Verfassung widerspräche.⁵⁸⁸

Die Verfassung von 1947 hat das Gerichtswesen in Japan neu gegliedert. Seither existieren drei Instanzen (*chihō saibansho*: Landgericht, *kōtō saibansho*: Oberlandgericht, *saikō saibansho*: Oberster Gerichtshof). Vor ihnen können alle Streitfälle verhandelt werden, gleichviel, ob es um strafrechtliche, zivilrechtliche, verwaltungsrechtliche oder verfassungsrechtliche Fragen geht.⁵⁸⁹ Die Gerichte können allerdings nur in Bezug auf konkrete Rechtsverletzungen urteilen. Ein abstraktes Normenkontroll-

⁵⁸⁷ Akagi (1991: 334–335).

⁵⁸⁸ Miyazawa (1949: 250, s.a. 25–26).

⁵⁸⁹ Miyazawa (1949: 238). Vgl. auch die Übersicht bei Watanabe *et al.* (1992: 38, Abb. 1).

verfahren, also die Überprüfung von Gesetzen und Erlassen auf Antrag einer parlamentarischen Instanz, einer Landesregierung oder der Bundesregierung, wie es das deutsche Grundgesetz vorsieht, ist in Japan nicht eingeführt worden.⁵⁹⁰ Damit folgte die Justizreform der Besatzungszeit dem US-amerikanischen Vorbild.

Die Justizreform der Besatzungszeit blieb allerdings in einem wichtigen Punkt unvollkommen. Es wurde keine Regelung für den Fall geschaffen, daß der Oberste Gerichtshof in letzter Instanz eine Entscheidung von Regierungsstellen für verfassungswidrig erklärt. Was dann passieren soll, legen weder die Verfassung von 1947 noch die Gesetze über die Rechtsprechung fest. So besitzen die Urteile des Obersten Gerichtshofes streng genommen keine rechtlich bindende Wirkung, und der Gerichtshof verfügt auch über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Regierungsstellen.⁵⁹¹

Offen blieb in den Reformen der Besatzungszeit auch die Frage, nach welchen Maßstäben die Gerichte ihre neu gewonnene Zuständigkeit für Streitfälle zwischen BürgerInnen und Regierungsstellen ausüben sollten. Seit 1962 ist dies durch das Gesetz über verwaltungsrechtliche Klagen (*gyōsei jiken soshō hō*) geregelt. Das Gesetz dient allerdings nicht dazu, die Regierungsstellen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen. Ziel des Gesetzes ist es vielmehr, die juristische Kontrolle über Entscheidungen der Regierungsstellen so weit als möglich zu beschränken.

So müssen, um überhaupt Klage gegen Entscheidungen der Regierungsstellen erheben zu können, strenge formalrechtliche Kriterien erfüllt sein. Dazu gehört das Kriterium der Schriftlichkeit (*shobunsei*). Betroffene müssen nachweisen, daß der staatlichen Maßnahme, die ihnen Schaden zugefügt hat, eine schriftliche Anordnung zugrundeliegt. Erfüllt sein muß außerdem das Kriterium des einklagbaren Anrechts (*uttai riki*). Die Klageführenden müssen nachweisen, daß sie durch die Regierungsstellen in einem gesetzlich geschützten Anrecht verletzt worden sind. Die Beweislast liegt jeweils allein bei den Bürgerinnen und Bürgern.⁵⁹²

Selbst wenn die Regierungsstellen in letzter Instanz verurteilt werden sollten, erhalten die Geschädigten nicht unbedingt ihr Recht. Das Gesetz von 1962 räumt nämlich dem Ministerpräsidenten das Privileg ein, gegen ein Urteil des Obersten Gerichtshofes, das die Regierungsstellen maßfre-

⁵⁹⁰ Miyazawa (1949: 250–251). Vgl. auch Artikel 180 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.

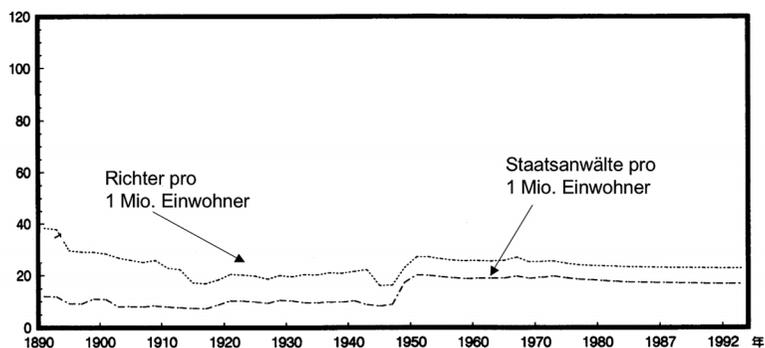
⁵⁹¹ Miyazawa (1949: 252). S.a. Haley (1978: 378).

⁵⁹² Gresser *et al.* (1981: 133–134).

gelt, Einspruch zu erheben. In diesem Falle muß das Urteil zurückgenommen werden.⁵⁹³ Insgesamt spiegeln sich in den Regelungen des Gesetzes eher die politischen Ideen des Kaiserreichs und der Verfassung von 1890 als die Ideen von Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit, die der Verfassung von 1947 zugrundeliegen.

Welch geringen Stellenwert die Rechtsprechung im politischen System der Nachkriegszeit einnimmt, zeigt sich auch an ihrer Ausstattung. Während der Besatzungszeit wurde die Zahl der Richter und Staatsanwälte deutlich erhöht. Danach jedoch stagnierte sie, jedenfalls gemessen an der Bevölkerungsentwicklung. Die Zahl der Richter im Verhältnis zur Bevölkerung hat bis in die 1990er Jahre hinein bei etwa dreißig pro einer Million Einwohner gelegen. Dazu kamen etwa zwanzig Staatsanwälte, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 7: Anzahl der Richter und Staatsanwälte, 1890–1992



Quelle: Watanabe *et al.* (1992: 89, Abb. 1), Ausschnitt.

Andere parlamentarische Demokratien mit einem vergleichbaren Wohlstand haben ihre Gerichte mit wesentlich mehr Personal ausgestattet. Das zeigt ein Blick auf die folgende Tabelle. So waren um das Jahr 1990 in Frankreich im Verhältnis zur Bevölkerungszahl knapp dreimal soviele Richter und Staatsanwälte tätig wie in Japan, in Deutschland gut achtmal soviele, in Großbritannien zwölfmal soviele und in den USA gar zwanzigmal soviele.

⁵⁹³ Haley (1978: 387).

Tabelle 15: Richter und Staatsanwälte im internat. Vergleich, um 1990

	Staatsanwälte und Richter insgesamt	Einwohner pro Richter oder Staatsanwalt
USA (1990)	755.694	330
Großbritannien (1991)	93.852	539
Westdeutschland (1989)	75.493	817
Frankreich (1991)	24.864	2.351
Japan (1991)	19.353	6.390

Quelle: *Jurisuto zōkan: hōsō yōsei seidō kaikaku* [Der Jurist, Sonderausgabe: Reform der Juristenausbildung], 1991: 104, zitiert nach Watanabe et al. (1992: 88, Tab. 1). Vgl. auch die Erläuterungen im Text; ebenda (1994: 87–88).

Wegen der Knappheit an Richtern waren die Gerichte in Japan nach 1945 chronisch überlastet. Ein Indiz dafür liefern Angaben der japanischen Anwaltsvereinigung (*Nihon Bengoshi Rengōkai*), die Haley zitiert. Im Durchschnitt kamen demnach im Jahre 1974 auf einen Richter in Japan rund 1.700 laufende Verfahren.⁵⁹⁴ Die durchschnittliche Prozeßdauer lag zwischen 1960 und 1970 in der ersten Instanz (den Landgerichten) bei rund einem Jahr.⁵⁹⁵ Seither hat sich die Situation erheblich verschärft, wie die folgende Tabelle mit Zahlen aus dem Jahre 1989 zeigt. Zu diesem Zeitpunkt vergingen in fast der Hälfte aller Prozesse schon in der ersten Instanz mehr als zwei Jahre bis zu einem Urteil. In jedem vierten Prozeß war auch nach drei Jahren noch kein Urteil in erster Instanz gefallen, von Berufungsverfahren ganz zu schweigen.

Tabelle 16: Dauer von Gerichtsverfahren in erster Instanz, 1989

Dauer der Verfahren	≤ 6 Monate	≤ 12 Monate	≤ 24 Monate	> 36 Monate	gesamt
Anzahl der Fälle	38.674	19.912	23.108	24.867	106.561
in %	36,3%	18,7%	21,7%	23,3%	100%

Quelle: Watanabe et al. (1992: 151, Tab. 1). Die Zahlen beruhen auf Angaben aus *1989 nen no Shihō Tōkei Nenpō* [Statistische Jahresschrift zum Rechtswesen, Ausgabe 1989].

⁵⁹⁴ Weißbuch zur Rechtsprechung (*shihō hakusho*) der Japanischen Anwaltsvereinigung (*Nihon Bengoshi Rengōkai*), Tōkyō 1974: 326–327; zitiert nach Haley (1978: 381).

⁵⁹⁵ Für Details siehe Haley (1978: 383, Tab. 7) nach Angaben aus Tanaka (1976: 476).

Anstatt die Rechtsprechung auszubauen, waren die nationalen Regierungsstellen in der Nachkriegszeit bemüht, Konflikte in der Gesellschaft durch staatlich vermittelte Schlichtungen zu lösen. Vorläufer dafür hatte es schon unter der Herrschaft der Tokugawa-Shogune gegeben.⁵⁹⁶ Nach der Abschaffung der Shogun-Herrschaft durch den Umsturz von 1868 war im Jahre 1885 das Amt der Friedensrichter geschaffen worden. Sie setzten sich zur Hälfte aus juristisch gebildeten Personen, zur anderen Hälfte aus „moralisch vorbildlichen“ (*tokubōsha*) örtlichen Potentaten zusammen, wurden in zivilrechtlichen Streitfällen eingesetzt und sollten kraft ihrer Autorität den streitenden Parteien zu einer Einigung verhelfen.⁵⁹⁷ Unter der Verfassung von 1890 war das Schlichtungswesen weiter ausgebaut worden, vor allem in Rechtsbereichen, in denen sich nach dem ersten Weltkrieg infolge der rasanten Industrialisierung soziale Konflikte häuften. Vorgesehen waren solche Verfahren etwa bei Konflikten zwischen Landbesitzern und Pächtern oder zwischen Arbeitern und Fabrikbesitzern. Die Schlichtungen waren gesetzlich geregelt und wurden *ad hoc* je nach Lage des konkreten Falls eingesetzt. Dabei bestellten die Regierungsstellen Sachverständige, die zwischen den streitenden Parteien vermitteln sollten.⁵⁹⁸

Während der Besatzungszeit wurden die Verfahren der Vorkriegszeit abgeschafft und durch ein allgemeines Verfahren für Schlichtungen unter Aufsicht eines Gerichts ersetzt.⁵⁹⁹ Nach dem Ende der Besatzungszeit wurde die Tradition der staatlich vermittelten Schlichtung jedoch wiederbelebt. So wurden etwa im Familienrecht und im Arbeitsrecht Kommissionen von Sachverständigen eingerichtet, an die sich die Betroffenen in entsprechenden Streitfällen wenden konnten.⁶⁰⁰

Vom Ende der 1950er Jahre an wurden Schlichtungsverfahren auch in die Gesetzgebung zum Umweltschutz eingeführt. Als Muster dafür diente das Bergbaugesetz von 1939 (*kōgyōhō*). Es sah vor, daß Streitfälle über Entschädigungen durch amtlich bestellte Sachverständige geschlichtet werden könnten. Ähnliche Regelungen wurden in das Gesetz zum Schutz der Wasserqualität von 1959 (*suishitsu hozon hō*), das Gesetz zur Abgasregulierung von 1962 (*baien kisei hō*) und das Gesetz zur Lärmregulierung (*sōon kisei hō*) von 1968 übernommen.⁶⁰¹

⁵⁹⁶ Siehe dazu Henderson (1965, Band 1: 99–170).

⁵⁹⁷ Yamanushi (1963: 15–16); hier zitiert nach Kawashima (1967: 165–166).

⁵⁹⁸ Siehe dazu Haley (1978: 371–376). Vgl. auch Kawashima (1967: 167–174).

⁵⁹⁹ Kawashima (1967: 178–179).

⁶⁰⁰ Vgl. Watanabe *et al.* (1992: 206).

⁶⁰¹ Awaji (1973: 20–21).

Der Schutz von Grundrechten spielte bei der Einführung von Schlichtungen im Umweltbereich keine Rolle. Vielmehr ging es darum, Konflikte im Zusammenhang mit der industriellen Entwicklung rasch zu entschärfen. Das zeigt ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der Regelungen. Erstmals vorgeschlagen wurden entsprechende Verfahren von einer interministeriellen Arbeitsgruppe im Jahre 1958. Die Gruppe war als Reaktion auf den Fall Urayasu gebildet worden, bei dem aufgebrachte Fischer eine Papierfabrik am Rande von Tōkyō gestürmt hatten, deren Abwässer den Edo-Fluß verseuchten. In der sogenannten Forschungsgruppe für Probleme der Umweltverschmutzung (*kōgai mondai kenkyūkai*) wirkten Vertreter des Wirtschaftsplanungsamtes (*keizai kikakuchō*), des Amtes für Naturwissenschaften und Technik (*rigaku gijyutsu chō*), des Wohlfahrtsministeriums (*kōseishō*), des Amtes für Wasserwirtschaft (*suisan chō*) und des Industrieministeriums (*tsūsanshō*) mit.⁶⁰² Die Beamten rieten davon ab, die Lösung von Konflikten wie in Urayasu den Gerichten zu überlassen. Gerichtliche Verfahren seien zu langwierig und würden der Problemlage nicht gerecht. Wörtlich heißt es in dem Bericht der Gruppe:⁶⁰³

„Derartige Konflikte betreffen komplexe, weitreichende und noch dazu fließende Sachverhalte; um sie zu lösen, also ein Urteil über die Ursache des Konflikts und das Ausmaß der Schäden zu fällen sowie die Höhe und die Art der Entschädigung festzulegen, sind nicht nur Sachverstand und technisches Wissen erforderlich, sondern auch die sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge müssen ausreichend berücksichtigt werden. Im Wege einer zivilrechtlichen Klage ist es nicht leicht, ein rasches und angemessenes Urteil zu fällen; so kommt es häufig vor, daß die Interessen der Betroffenen nicht gewahrt werden.“

Wie der Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe zeigt, war es kein Zufall, daß die Rechtsprechung in Japan nach 1952 kaum ausgebaut wurde. In den nationalen Regierungsstellen bestand kein Interesse an einer starken dritten Gewalt. Bevorzugt wurde vielmehr auch nach 1945 das System, das im Kaiserreich gegolten hatte. Dabei unterstand die

⁶⁰² Ebenda (1973: 26–27, Anmerkung 1).

⁶⁰³ Der Bericht wurde unter dem Titel *Umweltverschmutzung – die Verschlechterung der Wasserqualität und Gegenmaßnahmen* (*Kōgai – suishitsu ōdaku mondai to sono taisaku*) herausgegeben. Hier zitiert nach Awaji (1973: 20). Awaji gibt kein Erscheinungsdatum an. Der Bericht entstand aber Awaji zufolge als Grundlage für einen Entwurf des Gesetzes zum Schutz der Wasserqualität (*suishitsu hozen hō*), das im Dezember 1958 verabschiedet wurde.

Regelung von sozialen Konflikten genauso wie jede andere Frage des öffentlichen Lebens der Kontrolle der Regierungsstellen.

Der Versuch, die Konflikte um Umweltverschmutzung allein durch amtlich vermittelte Schlichtungen zu bewältigen, mißlang jedoch. In der Praxis sind die Verfahren kaum genutzt worden. Die Gründe dafür hat der Rechtssoziologe Awaji Tsunehisa in einem Aufsatz aus dem Jahre 1973 analysiert. Er kann keinen Fortschritt gegenüber den Verfahren der Vorkriegszeit erkennen, bei denen vom Bürgermeister oder vom Gouverneur eingesetzte Schlichtungskommissionen in nichtöffentlichen Verhandlungen die Parteien zu einer Einigung zu bringen suchten. Die Kommissionen, die für den Umweltbereich geschaffen wurden, waren nicht mit eigenen Ressourcen ausgestattet, die sie in die Lage versetzt hätten, selbst Wirkungszusammenhänge aufzuklären. Sie verfügten auch über keinerlei rechtliche Sanktionsmittel. Verglichen mit den Friedensrichtern des späten 19. Jahrhunderts konnten sie nicht einmal die geliebene Autorität der örtlichen Regierung für sich in Anspruch nehmen.⁶⁰⁴

Aus der Sicht der Opfer von Wasser- oder Luftverschmutzung konnten die Einigungen, die unter Vermittlung der staatlich eingesetzten Kommissionen zustandekamen, nur unbefriedigend ausfallen. Die Ursache der Schäden blieb regelmäßig ungeklärt. Damit fehlte die Grundlage für jegliche Entschädigungsforderungen. Die Verursacher kamen typischerweise mit einer geringfügigen Zahlung als Zeichen des guten Willens (*mimaikin*) und dem Versprechen davon, ihre Anlagen nachzurüsten. Dagegen wurde von den Geschädigten erwartet, daß sie ihrerseits guten Willen zur Einigung signalisierten. In der Regel sollten sie versprechen, keine weiteren Ansprüche gegen die Verursacher zu erheben.⁶⁰⁵

Ende der 1960er Jahre wurde in den nationalen Regierungsstellen eine Reform der Schlichtungen im Umweltbereich eingeleitet. Im Jahre 1968 war mit dem Lärmschutzgesetz letztmalig eine Regelung geschaffen worden, die den Vorstellungen der interministeriellen Arbeitsgruppe aus dem Jahre 1958 entsprach. Im selben Jahr begann das Wohlfahrtsministerium mit den Vorarbeiten für ein umfassendes System von Schlichtungskommissionen für Konflikte um Umweltverschmutzung.⁶⁰⁶ 1970 trat das Gesetz zur Regelung von Konflikten um Umweltverschmutzung (*kōgai funsō shori hō*) in Kraft. Im ganzen Land wurden auf regionaler Ebene Kommissionen eingesetzt, die im Bedarfsfall vermitteln sollten. Zusätz-

⁶⁰⁴ Siehe ebenda (1973: 21–24).

⁶⁰⁵ Ebenda.

⁶⁰⁶ Vgl. Gresser *et al.* (1981: 326).

lich konnten Betroffene sich an eine zentrale Kommission wenden, die im Amt des Ministerpräsidenten eingerichtet wurde.⁶⁰⁷

Gegenüber den früheren Regelungen wies das neue System eine Reihe von Verbesserungen auf. So können die Kommissionen seither selbst Fälle aufgreifen und Unterlagen anfordern. Die zentrale Kommission verfügt über eigenes Personal zur Ursachenforschung. In einer Novellierung des Gesetzes, die 1972 inkraft trat, erhielt die zentrale Kommission außerdem das Recht, über die reine Vermittlung hinaus auch verbindliche Schiedssprüche zu erlassen.⁶⁰⁸

Die Kommission hat ihre erweiterten Befugnisse genutzt. Schon die ersten durch sie vermittelten Einigungen sahen deutlich höhere Zahlungen an die Opfer vor. In einem Fall wurde sogar eine Produktionsstätte verlegt.⁶⁰⁹ Die grundsätzliche Schwäche der Schlichtungsverfahren im Umweltbereich ist aber geblieben. Einigungen kommen nur im gegenseitigen Einvernehmen zustande. Beide, Geschädigte wie Verursacher, müssen bereit sein, sich auf das Verfahren einzulassen.⁶¹⁰ Entsprechend sind die Konflikte, die durch die Schlichtungskommissionen gelöst werden konnten, auf wenig kontroverse Fälle beschränkt geblieben.⁶¹¹

Eine kaum vorhandene Rechtsprechung auf der einen Seite, das wenig überzeugende Angebot einer staatlich vermittelten Schlichtung auf der anderen Seite, das sind die Alternativen, welche die japanische Nachkriegsdemokratie den Menschen bietet, die zu Opfern der Umweltverschmutzung geworden waren. Der Mangel an geeigneten Institutionen hat über Jahre eine Lösung der Konflikte verschleppt und die Not der Geschädigten vervielfacht. Viele resignierten. Einige aber ließ die Verzweiflung zu Vorreitern einer neuartigen Protestbewegung werden. Sie reichten vor Gericht Klage gegen die Unternehmen ein, aus deren Fabriken die giftigen Abwässer und Abgase stammten, welche ihre eigene Gesundheit oder die ihrer Angehörigen zerstört hatten.⁶¹²

Im Juni 1967 verklagten drei Familien in der Provinz Niigata das Unternehmen Shōwa Denkō wegen der Verseuchung des Agano-Flusses mit Quecksilber. Über diesen Schritt hatten sie zwei Jahre lang beraten. Den Ausschlag gab schließlich, wie sich das Unternehmen und die nationalen Regierungsstellen in dem Fall verhielten. Das Unternehmen stritt

⁶⁰⁷ Zur Struktur dieses Systems siehe Foljanty-Jost (1990: 39–44).

⁶⁰⁸ Awaji (1973: 24–25).

⁶⁰⁹ Ebenda (1973: 25).

⁶¹⁰ Ebenda.

⁶¹¹ Für eine detaillierte Analyse bis 1986 siehe Foljanty-Jost (1990: 47–49).

⁶¹² Zu den Erwartungen der Geschädigten an die Gerichtsverfahren siehe Upham (1976; siehe auch 1987: 38–45). Siehe außerdem Gresser *et al.* (1981: 31–41).

allen Beweisen zum Trotz jede Verantwortung ab. Die Regierungsstellen in Tōkyō hatten dafür gesorgt, daß ein unabhängiges Gutachten, das die Ursachenkette eindeutig aufzeigte, vor der Veröffentlichung „entschärft“ wurde, um das Unternehmen zu schützen. Insgesamt vierzig Anwälte vor Ort und in Tōkyō unterstützten die Klage.⁶¹³

Ähnliches gilt für die Opfer der Luftverschmutzung durch ein Industriekombinat in Yokkaichi bei Nagoya. Die Zusammenhänge waren seit dem Beginn der 1960er Jahre bekannt. Aber erst im September 1967 reichten einige der Opfer Klage gegen die Unternehmen des Kombinats ein. Kurz zuvor hatte einer ihrer führenden Aktivisten Selbstmord begangen.⁶¹⁴

Als letzten Ausweg sahen auch die Opfer der Kadmiumverseuchung (*itai-itai byō*) in der Präfektur Toyama ihre Klage gegen die Mitsui AG an.⁶¹⁵ Daß die Abwässer des Unternehmens die Verseuchung ausgelöst hatten, war seit 1956 bekannt. Aber erst im März 1968 reichten einige der Opfer nach dem Vorbild der Verfahren in Niigata und Yokkaichi eine Klage auf Schadenersatz ein.⁶¹⁶

Alle drei Prozesse wurden zivilrechtlich verhandelt.⁶¹⁷ Die Grundlage für die Verfahren bildete das Prinzip der Haftung wegen Fahrlässigkeit. In den Fällen in Niigata und Yokkaichi wurde der entsprechende Paragraph aus dem bürgerlichen Gesetzbuch herangezogen. In Toyama konnten die Kläger sich auf den entsprechenden Paragraphen aus dem Bergbaugesetz (*kōgyōhō*) berufen.⁶¹⁸

Die Verfahren endeten in den Jahren 1971 und 1972 mit eindeutigen Schuldsprüchen. Die Unternehmen wurden dazu verurteilt, hohe Summen an Schmerzensgeld an die Klägerinnen und Kläger zu zahlen. In allen drei Prozessen sahen die Richter es als erwiesen an, daß die Unternehmen fahrlässig gehandelt hätten. Den Opfern wurde nicht abverlangt, einzeln zu beweisen, daß gerade ihre Beschwerden durch die Abwässer oder Abgase aus den Fabriken der verklagten Unternehmen ausgelöst worden seien. Begründet wurden die Erleichterungen bei der Beweisführung mit dem Hinweis auf die besonderen Eigenschaften von industrieller Umweltverschmutzung. Die Gerichte akzeptierten epidemiologische

⁶¹³ Die Details der Anklagevorbereitung schildert Awaji (1973: 29–32).

⁶¹⁴ Gresser *et al.* (1981: 30).

⁶¹⁵ Siehe dazu McKean (1980: 233–234).

⁶¹⁶ Gresser *et al.* (1981: 56).

⁶¹⁷ Für eine ausführliche Dokumentation, einschließlich einer Übersetzung von Auszügen aus den Urteilen ins Englische, vgl. ebenda (1981: 55–64 für Toyama, 65–86 für Niigata und 105–124 für Yokkaichi).

⁶¹⁸ Vgl. die Auszüge aus den Urteilen; zitiert ebenda (1981: 62–63 für Toyama, 81 für Niigata, 119–122 für Yokkaichi).

Kriterien, um den Kreis der Geschädigten zu bestimmen.⁶¹⁹ Sie akzeptierten Indizien statt wissenschaftlicher Nachweise, um den Zusammenhang mit den Emissionen aus den Fabriken zu belegen.⁶²⁰ Im Fall Yokkaichi legte das Gericht zudem fest, daß die in dem Industriekombinat zusammengeschlossenen Unternehmen gemeinsam haftbar zu machen seien. Damit verzichtete das Gericht darauf, exakt auseinanderzuidividieren, welche Abgase welche Menschen in Yokkaichi vergiftet hatten. Die Beweislast wurde sogar umgekehrt. Nach Auffassung des Gerichts oblag es den einzelnen Unternehmen, nachzuweisen, daß sie an der Verseuchung der Wohngebiete im Umkreis des Kombinats nicht beteiligt gewesen seien.⁶²¹

Die Bedeutung dieser Urteile kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Gerichte wiesen alle formalen Einwände der Unternehmen gegen die Zulässigkeit der Klage oder gegen Details der Beweisführung zurück. Sie taten dies, um ein Rechtsgut zu schützen, dem ihrer Meinung nach unbedingt Vorrang einzuräumen sei. Gemeint ist das Grundrecht auf Leben und Gesundheit. Im Urteil zum Fall Niigata wird es als das „vielleicht grundlegendste [sic] Menschenrecht“ bezeichnet, im Urteil von Yokkaichi als „fundamentales und unersetzliches Interesse“.⁶²²

Dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit ordneten die Richter alle anderen rechtlichen Regelungen unter. Die gesetzlichen Grenzwerte einzuhalten, genüge nicht, heißt es gleichlautend in den Urteilen zu Niigata und Yokkaichi. Maßgeblich sei die Pflicht der Chemieunternehmen zu erhöhter Umsicht. Weil sie mit besonders gefährlichen Stoffen umgingen und über entsprechende professionelle Kenntnisse verfügten, müßten sie in allen Produktionsentscheidungen dafür sorgen, daß ein Schaden für Menschen ausgeschlossen werden könne. Nur dann würden sie nicht fahrlässig handeln.⁶²³

Im Fall Yokkaichi wurden indirekt auch Regierungsstellen für ihre Fahrlässigkeit kritisiert. Mehrere Unternehmen hatten sich darauf beru-

⁶¹⁹ Vgl. die Auszüge aus den Urteilen; zitiert ebenda (1981: 59 und 62f. für Toyama, 72 und 73–75 für Niigata, 113–117 für Yokkaichi).

⁶²⁰ Vgl. die Auszüge aus den Urteilen; zitiert ebenda (1981: 72 für Niigata, 115 für Yokkaichi).

⁶²¹ Vgl. die Auszüge aus dem Urteil; zitiert ebenda (1981: 114 und 118–119).

⁶²² Siehe dazu das Urteil des Landgerichts Niigata vom 29. September 1971; wiedergegeben in *Hanrei Jihō* [Aktuelle Urteile], H. 642, und das Urteil des Landgerichts Tsu, Abteilung Yokkaichi, vom 24. Juli 1972; wiedergegeben in *Hanrei Jihō* [Aktuelle Urteile], H. 672. Vgl. auch die Übersetzungen in Gresser *et al.* (1981: 80 und 121).

⁶²³ Vgl. die Auszüge aus den Urteilen; zitiert ebenda (1981: 79–80 und 81 für Niigata, 121 für Yokkaichi).

fen, daß sie von den Behörden darin unterstützt worden seien, das Kombinat in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten zu errichten. Das Gericht ließ das nicht gelten. Fehlentscheidungen der Regierungsstellen schützten die Unternehmen nicht davor, für ihre eigenen Fehlentscheidungen zur Verantwortung gezogen zu werden.⁶²⁴ Substantielle Rechtsgüter – hier das Recht auf Leben – wiegen schwerer als legalistische Vorwände. So läßt sich die Argumentation des Landgerichts im Urteil zur Yokkaichi zusammenfassen. Das ist dieselbe Rechtsvorstellung, die auch Artikel 13 der Verfassung von 1947 zugrunde liegt. An dieser Stelle nähern sich die Formulierungen des zuständigen Richters auffallend weit dem Ideal von einem liberalen Staat an.⁶²⁵

Tatsächlich löste das Urteil von Yokkaichi umfassende Änderungen in der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis aus. Das Industrieministerium erweiterte die landesweite Überwachung der Luftverschmutzung. Das nationale Umweltamt ließ alle Bebauungspläne überprüfen. Das Industrieanlagegesetz von 1959 wurde geändert. Das Urteil beschleunigte auch die Gesetzgebung zur Schaffung eines Fonds für die Entschädigung von Menschen mit sogenannten Umweltkrankheiten.⁶²⁶ Mit seiner Hilfe sollten Schadenersatzprozesse wie die von Toyama, Yokkaichi und Niigata überflüssig gemacht werden. Der Fonds bot einen rückwirkenden Ausgleich für Menschen an, deren Gesundheit durch das rasante Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit zerstört worden war.⁶²⁷

Mit den neuen Regelungen schlossen die Regierungsstellen die Kluft zwischen den geltenden Vorschriften und den neuen Maßstäben zur Bewertung von Umweltverschmutzung, die von den Gerichten gesetzt worden waren. Sie stellten für die Unternehmen wieder Rechtssicherheit her. Ein grundsätzliches Umdenken in Bezug auf die eigene Rolle gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern läßt sich in den Maßnahmen jedoch nicht erkennen. Die Mahnung des Richters aus Yokkaichi ist damit nur in einem eng begrenzten Umfang auf Gehör gestoßen.

Die Mahnung des Richters aus Yokkaichi wird auch an den japanischen Gerichten wenig Nachahmer finden. So lautet zumindest die skeptische Einschätzung von Gresser, Fujikura und Morishima. Sie stützen sich dabei auf eine Analyse verschiedener Gerichtsverfahren im Umwelt-

⁶²⁴ Vgl. die Auszüge aus dem Urteil; zitiert ebenda (1981: 122).

⁶²⁵ Siehe dazu die Interpretation von Gresser *et al.* (1981: 127–128).

⁶²⁶ Ebenda (1981: 44).

⁶²⁷ Für Details zu dem Fonds für Opfer von Umweltkrankheiten siehe ebenda (1981: 285–325). Siehe auch Hashimoto (1988: 167–197) und Foljanty-Jost (1988a).

bereich bis in das Jahr 1980 hinein. Die Regierungsstellen, so ihr Fazit, könnten vor Gericht kaum zur Rechenschaft gezogen werden. Das Gesetz über verwaltungsrechtliche Klagen von 1962 schirme sie wirksam ab.⁶²⁸ Das Urteil des Obersten Gerichtshofes zum Flughafen Ōsaka aus dem Jahre 1981 konnte von ihnen allerdings noch nicht berücksichtigt werden.⁶²⁹

Insgesamt lassen die Ergebnisse der Forschung die Rechtsprechung in der Nachkriegszeit in ihrem Verhältnis zu den Regierungsstellen wie eine Macht in Fesseln erscheinen. Grundsätzlich gilt seit 1947 das Prinzip der Gewaltenteilung. Auch die Regierungsstellen sind damit dem Urteil der Rechtsprechung unterworfen. Zumindest in bestimmten Fällen haben die Gerichte diese Macht genutzt, um als Fürsprecher der Ideale aufzutreten, von denen auch in Artikel 13 der Nachkriegsverfassung die Rede ist. Das zeigen die Urteile zu den Umweltskandalen von Toyama, Niigata und besonders eindrucksvoll von Yokkaichi. Von der Rechtsprechung geht damit ein deutlicher Appell an die Regierungsstellen aus, im Sinne der Verfassung zu handeln. Woran es allerdings mangelt, sind Mittel, um dem Appell Nachdruck zu verleihen. Die chronische Unterausstattung der Gerichte erschwert eine wirksame Kontrolle, weil die Verfahren über Jahre verschleppt werden. Spezielle Verfahrensvorschriften lassen viele Klagen gegen Regierungsstellen gar nicht erst zu. Zudem verfügen die Gerichte über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten, um einem Urteil, das gegenüber den Regierungsstellen kritisch ausfällt, auch tatsächlich Geltung zu verschaffen.

3.4 VERÄNDERUNGEN NACH 1993

Das politische System, das sich in Japan seit 1952, nach dem Ende der Besatzungszeit, unter einer neuen Verfassung und unter der Führung einer neu formierten, konservativ orientierten politischen Elite, herausgebildet hatte, endete im Sommer 1993. In Scharen verließen jüngere LDP-Abgeordnete die Partei und erzwangen so zunächst einmal vorgezogene Neuwahlen für das Unterhaus und in den folgenden Jahren eine grundsätzliche Neuausrichtung der politischen Agenda.

Ideologisch vollzog sich der Wandel allerdings nicht über die Lagergrenzen hinweg, sondern nach wie vor innerhalb des konservativen Spektrums. Zum einen vertraten viele der ehemaligen LDP-Mitglieder

⁶²⁸ Siehe dazu Gresser *et al.* (1981: 201–221).

⁶²⁹ Der Fall Ōsaka wird von Gresser *et al.* ausführlich erörtert; vgl. ebenda (1981: 164–197).

auch in den von ihnen neu gegründeten Parteien grundsätzlich konservative Standpunkte. Zum anderen blieb die LDP die dominierende Partei in der japanischen Politik. Sie stellte auch nach den Neuwahlen im August 1993 die stärkste Fraktion. Ein Kabinett ohne ihre Beteiligung kam nur durch ein Bündnis aller anderen im Unterhaus vertretenen Parteien mit Ausnahme der KPJ zustande. Diese Anti-LDP-Koalition hielt nur wenige Monate. Unter ihrer Federführung wurden das Wahlrecht und die Parteienfinanzierung maßgeblich reformiert; die entsprechenden Gesetzesvorhaben erhielten im Parlament jedoch nur durch Zugeständnisse an die LDP die nötigen Mehrheiten. Seit dem Sommer 1994 ist die LDP wieder an der Regierung beteiligt, und seit dem Januar 1996 kommen die Ministerpräsidenten wieder aus den Reihen dieser Partei.

Die langfristige entscheidende Neuerung, die der Bruch von 1993 auslöste, besteht darin, daß seither neoliberale Ansätze die Debatten um die Rolle von Staat und Regierung in Japan bestimmen. Staatliche Regulierung soll so weit wie möglich zurückgedrängt, privater Initiative so viel Raum wie möglich eröffnet werden, und öffentliche Einrichtungen sollen ähnlichen Systemen zur Kontrolle ihrer Effizienz unterworfen werden wie marktwirtschaftlich ausgerichtete Organisationen. Im Rahmen dieses Leitbildes sind in den Jahren nach 1993 nicht nur das Wahlrecht und die Parteienfinanzierung, sondern auch die Organisation der Regierungsstellen, die pluralistischen Strukturen und die Rechtsprechung reformiert worden.

Das liberale Ideal im Sinne von Artikel 13 der Verfassung spielt in dieser Reformwelle allenfalls eine marginale Rolle. Es ging den Vordenkern der Neuerungen nach 1993 nicht darum, Staat und Regierung darauf zu verpflichten, daß sie fortan den Schutz von grundlegenden Bürgerrechten zur Leitlinie ihrer Entscheidungen machen sollten. Es ging ihnen, anders ausgedrückt, eben nicht um Reformen im verfassungsliberalen Sinne, sondern um Reformen im neoliberalen Sinne, nicht um die Schaffung eines Staates als aktivem Wächter von Bürgerrechten, sondern um die Schaffung eines Nachtwächterstaates. Das Fehlen einer entsprechenden Absicht schließt allerdings nicht aus, daß gleichsam nebenbei mit den Reformen auch neue Spielräume für politische Entscheidungen im Sinne des Artikel 13 entstanden sein könnten. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit das der Fall gewesen ist. Dazu werden die Reformen in einem knappen Überblick vorgestellt, der auf die hier interessierende Problemstellung hin zugespitzt ist. Die Darstellung beginnt bei den Regierungsstellen, auf nationaler Ebene wie in den Gebietskörperschaften. Daran anschließend werden die Veränderungen im nationalen Parlament und in der Parteienlandschaft, in den pluralistischen Strukturen und schließlich in der Rechtsprechung erörtert.

Nach der politischen Krise von 1993 zielten die Bemühungen um eine Reform der öffentlichen Verwaltung zum einen auf eine institutionelle Neuordnung, zum anderen aber auch darauf, die Karrierewege für Beamte in den nationalen Regierungsstellen zu verändern. Im März 2001 beschloß ein auf fünf Jahre eingerichteter „Hauptausschuß für die Förderung der Verwaltungsreform“ (*gyōsei kaikaku suishin honbu*) unter der Leitung des damaligen Ministerpräsidenten Mori ein Programm für die Reform der Personalplanung auf nationaler Ebene, das umfassende Änderungen vorsah.⁶³⁰ Demnach sollte über Beförderungen nicht länger durch das nationale Personalamt, sondern in den jeweiligen Ministerien entschieden werden. Die Quotierung der Anzahl der Beamten pro Besoldungsklasse sollte abgeschafft und stattdessen eine leistungsbezogene Besoldung eingeführt werden. Zugleich sollten die Arbeitnehmerrechte der Beamten ausgeweitet werden. Ähnlich wie es schon die erste, 1948 auf Drängen der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung außer Kraft gesetzte Fassung für ein Gesetz über den öffentlichen Dienst vorgesehen hatte, sollten die Regelungen für Beamte den Regelungen für Angestellte in der Privatwirtschaft gemäß dem Gesetz zur Regelung von Beschäftigungsverhältnissen (*rōdō kijun hō*) gleichgestellt werden. Allerdings wurde das Programm jahrelang nicht verwirklicht. Erst im Juli 2004 legte das nationale Personalamt einen Entwurf für neue Besoldungsrichtlinien vor. Ihre Einführung wurde für das Jahr 2006 vorgesehen.⁶³¹ Damit geriet die Reform des Personalwesens zu dem Bereich, in dem der Ruf nach Reform am zögerlichsten in konkrete Maßnahmen umgesetzt wurde. Einstweilen blieben die wesentlichen Anreize für eine Karriere in den nationalen Regierungsstellen.

Deutlich zügiger vollzog sich die Neuordnung der Regierungsstellen auf nationaler Ebene. Im Dezember 1997 beschloß das Kabinett die Empfehlungen eines Expertenausschusses für die Verwaltungsreform, im Juni 1999 verabschiedete das Parlament entsprechende Gesetzesänderungen, und im Januar 2001 trat die Neuordnung in Kraft. Die Reform der nationalen Regierungsstellen stand im Zusammenhang mit einer weitreichenden Deregulierung. Staatliche Aufgaben sollten so weit als möglich abgegeben werden, das heißt, ihre Regulierung dem freien Spiel von Markt-

⁶³⁰ Siehe dazu den Bericht in der *Yomiuri Shinbun, English Edition*, vom 28. März 2001 unter dem Titel „Government to give hardworking public servants better salaries“. Im Netz unter: <http://www.yomiuri.co.jp/newse/20010328wo02.htm> (28. März 2001).

⁶³¹ Vgl. den Bericht in der *Japan Times* vom 10. Juli 2004 unter dem Titel „Civil servants now face performance-related pay“. Im Netz unter: <http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20040710a3.htm> (13. Juli 2004).

kräften überlassen bleiben, oder es sollten zumindest marktähnliche Mechanismen dafür geschaffen werden.⁶³² Dementsprechend sahen die Empfehlungen des Expertenausschusses vor, verschiedene Behörden ganz aufzulösen oder zur Privatisierung vorzusehen, wie etwa das Postwesen, was im Herbst 2006 auch vom Parlament beschlossen wurde. Andere öffentliche Körperschaften sollten in Unternehmen umgewandelt werden. Das prominenteste Beispiel dafür bildeten die staatlichen Universitäten, die seit April 2005 eigenständig wirtschaften und staatliche Zuschüsse nur noch aufgrund von Zielvereinbarungen und Evaluierungen erhalten sollen. In Bezug auf die nationalen Regierungsstellen empfahl der Expertenausschuß, die Effizienz der Entscheidungsabläufe zu erhöhen, indem die Ressorts neu aufgeteilt und auf insgesamt zwölf Ministerien begrenzt werden sollten. Gleichzeitig sollte es möglich sein, für aktuelle Sonderaufgaben Staatsminister mit einem kleinen Stab von Mitarbeitern zu ernennen. Außerdem sollte die Zahl der in den nationalen Regierungsstellen Beschäftigten pauschal um ein Fünftel reduziert werden.⁶³³

Die Wirksamkeit dieser auf den Gesamtapparat ausgerichteten Maßnahmen darf getrost bezweifelt werden. Denn auch die neue Ressortaufteilung bietet kein Instrumentarium, um die Entscheidungsfindung zwischen den Ressorts zu koordinieren, wenn deren Zuständigkeiten sich überlappen. Der Abschlußbericht des Expertenausschusses erwähnt das Problem lediglich; eine Lösung bietet er nicht. Das zentrale organisatorische Problem in den nationalen Regierungsstellen blieb damit bei der Umgestaltung ausgespart.

Nachhaltig verändert worden sind die Entscheidungsabläufe auf nationaler Ebene dagegen durch diejenigen Empfehlungen des Expertenausschusses, die sich auf die Regierungsspitze beziehen. Sowohl das Kabinettsamt als auch die Rolle des Ministerpräsidenten müßten gestärkt werden, heißt es in dem Abschlußbericht des Expertenausschusses von 1997. Empfohlen wurde unter anderem die personelle Stärkung des Kabinettsamts durch politisch ernannte Mitarbeiter, die auch aus Positionen außerhalb des öffentlichen Dienstes kommen könnten, und die Schaffung neuer Gremien wie einer zentralen Finanzaufsicht, die unabhängig vom Finanzministerium agieren sollten, und einer Art Wirtschaftskabinetts, in dem nur bestimmte Minister und der Regierungschef tagen sollten.

All diese Empfehlungen sind auch umgesetzt worden. Und sie haben tatsächlich zu einer Konzentration von Entscheidungsmacht in der Regie-

⁶³² Zur Zielsetzung der Reform siehe den Abschlußbericht des Ausschusses für Verwaltungsreform (1997).

⁶³³ Ebenda.

runungsspitze geführt. Seit dem Jahre 2001 gibt es in der japanischen Regierung einen ständigen „Beratungsausschuß für Finanz- und Wirtschaftsfragen“ (*keizai zaisei shimon kaigi*), der vom Ministerpräsidenten geleitet wird und dem außerdem der Staatsminister für Wirtschafts- und Fiskalpolitik, der Finanzminister, fakultativ auch andere Ressortleiter, außerdem der Direktor der Zentralbank sowie vom Ministerpräsidenten ausgewählte Experten angehören. In diesem Ausschuß wurden unter der Leitung von Ministerpräsident Koizumi Jun'ichirō seit 2001 unter anderem die Grundzüge der Privatisierung der Universitäten, der Privatisierung der Post und der Neuordnung der Finanzaufsicht im Bankenwesen festgelegt. Der Nachfolger von Koizumi im Amt des Ministerpräsidenten, Abe Shinzō, trieb die Konzentration der Entscheidungsmacht noch einen Schritt weiter. Wenige Wochen nach seiner Ernennung stellte er der Öffentlichkeit im September 2006 ein Schattenkabinett von fünf persönlichen Staatssekretären (*shushō hosa kan*) vor, welche die Maßnahmen in Bezug auf die zentralen Themen seines Regierungsprogramms koordinieren und dabei auch die zuständigen Ministerien beaufsichtigen sollten. Die duplierten Behörden ließen prompt erklären, die Zuständigkeiten lägen weiterhin in ihrer Hand.⁶³⁴

Wie dieser Machtkampf ausgeht, bleibt abzuwarten. Immerhin haben sowohl Koizumi als auch Abe demonstriert, daß sie willens sind, die neu geschaffenen Spielräume für eine stärkere Lenkung der nationalen Regierung von der Spitze her zu nutzen. Diese Machtverschiebung kann unter Umständen auch der Beachtung von Bürgerrechten bei Entscheidungen auf der nationalen Ebene zugute kommen. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß Bürgerrechte insgesamt ein stärkeres Gewicht als politisches Ideal erhalten, sei es dadurch, daß Ministerpräsidenten sich persönlich dafür einsetzen, sei es, daß die Regierungschefs durch die Mehrheitsverhältnisse in einer regierenden Koalition oder im Parlament dazu gedrängt werden. Für eine solche Aufwertung von Bürgerrechten hat es weder unter Koizumi noch unter Abe irgendwelche Anzeichen gegeben. Allgemein gesprochen hängt es von der Gestaltung des Wahlrechts ab, ob in absehbarer Zeit Parteien oder Politiker an Einfluß gewinnen könnten, die sich der Stärkung der Bürgerrechte verpflichtet fühlen.

Bevor auf die Neuerungen in Bezug auf das Wahlrecht eingegangen wird, soll zunächst aber noch der Überblick über die Regierungsstellen abgeschlossen werden. Auch die Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden in den Gebietskörperschaften sind nämlich nach 1993 refor-

⁶³⁴ Siehe dazu den Artikel in der *Asahi Shinbun* vom 29. September 2006, Aufmacher auf Seite 1, mit dem Titel „*shikiru ka hosa kan* [Persönliche Staatssekretäre mit eigenen Zuständigkeiten?]“.

miert worden. Die Zielsetzung dieser Reformen läßt sich mit dem Schlagwort Entflechtung zusammenfassen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen Ebene und den regionalen Ebenen sollte deutlicher getrennt werden. Zugleich sollten den Gebietskörperschaften in stärkerem Maße als bisher Finanzmittel zur Verfügung stehen, deren Verwendung nicht durch nationale Programme festgelegt würde. Die Umsetzung dieser Ziele vollzog sich in zwei Schritten. Im April 2000 trat ein Bündel von insgesamt 475 Änderungen bestehender Gesetze in Kraft, und ein Jahr später folgte eine Reform der föderalen Finanzen.⁶³⁵ Insgesamt gewannen die Gebietskörperschaften damit neue Spielräume für die Schaffung eigenständiger regionaler oder kommunaler Regelwerke, und sie gewannen größere finanzielle Autonomie, indem die Verteilung der Einnahmen aus der sogenannten lokalen Allokationssteuer (*chihō kōfu zei*) automatisiert, das Aufkommen einiger bisher nationaler Steuern den Gebietskörperschaften überlassen und ihnen außerdem die Möglichkeit eingeräumt wurde, sich bis zu einer gesetzlich festgelegten Obergrenze auch ohne Zustimmung des Finanzministeriums zu verschulden.⁶³⁶ Durch die finanzielle Neuordnung ist im Nachhinein auch die Bedeutung der Änderungen in den Zuständigkeiten gewachsen, denn damit sind auch Maßnahmen in den Bereich des Möglichen gerückt, die sich nicht aufkommensneutral umsetzen lassen.

Die Reformen schaffen neue Freiheiten für die Gebietskörperschaften. Allerdings bieten sie keine besonderen Anreize dafür, daß die neuen Freiheiten zugunsten eines stärkeren Schutzes von Bürgerrechten eingesetzt werden. Ob und wie die Gebietskörperschaften von den neu entstandenen Spielräumen Gebrauch machen werden, hängt dank des Direktwahlprinzips auch weiterhin vor allem vom politischen Willen der Bürgermeister und Gouverneure ab und davon, welche Mehrheiten sie mobilisieren können.

Das Wahlsystem ist auf lokaler und regionaler Ebene in den 1990er Jahren nicht verändert worden, auf nationaler Ebene dafür aber umso mehr. Im Jahre 1994 trat eine weitreichende Novelle zum Gesetz über die Wahl in ein öffentliches Amt (*kōshoku senkyō hō*) in Kraft. Spätere Novellierungen senkten die Zahl der Sitze im Unterhaus von 500 auf 480 und

⁶³⁵ Zur Neuregelung der Zuständigkeiten siehe *Nikkei Weekly* vom 5. April 1999, zur Neuregelung der lokalen Finanzen siehe das entsprechende Gesetz (*chihō zaisei hō*) in der Datenbank für Gesetze und Erlasse (*hōrei dēta teikyō shisutemu*) des Ministeriums für Allgemeine Verwaltung (*sōmushō*); im Netz unter: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO109.html> (20. April 2007).

⁶³⁶ Siehe dazu Kitamura (2006: 16).

ergänzten technische Details in der Auswertung der Stimmzettel; die wesentlichen Neuerungen sind aber seit 1994 unverändert gültig.⁶³⁷

Das System von Wahlkreisen mit mehreren Mandaten wurde abgeschafft. Stattdessen ist eine Kombination aus Mehrheitswahlrecht und Verhältniswahlrecht eingeführt worden. Bei jeder Wahl geben die Stimmberechtigten zwei Stimmen ab. Mit der ersten Stimme wählen sie nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit einen Kandidaten in ihrem Wahlkreis zum Abgeordneten im Unter- oder Oberhaus. Mit der zweiten Stimme wählen sie eine Partei auf einer Liste; der relative Stimmenanteil der Partei entscheidet dann über die Zahl der Mandate dieser Partei. Anders als in Deutschland werden die Erst- und die Zweitstimmen aber nicht miteinander verrechnet. Stattdessen entscheidet jede der beiden Stimmen nur über einen Teil der Mandate. Für die Unterhauswahlen ist das Land in 300 Direktwahlkreise aufgeteilt; zusätzlich werden 180 Mandate proportional vergeben, allerdings nicht nach einer einheitlichen nationalen Liste, sondern verteilt auf elf regionale Großräume mit je einer eigenen Liste. Für die Oberhauswahlen ist das Land in 152 Direktwahlkreise aufgeteilt; außerdem werden 100 Mandate proportional nach einer einheitlichen nationalen Liste vergeben. Nicht verändert haben sich die Legislaturperioden. Nach wie vor werden die Abgeordneten im Oberhaus alle drei Jahre je zur Hälfte neu gewählt, so daß ihr Mandat über sechs Jahre läuft. Die Abgeordneten im Unterhaus dagegen werden alle vier Jahre gewählt, falls es nicht zu vorgezogenen Neuwahlen kommt.

Inzwischen (Stand 2006) sind die neuen Regelungen je viermal bei den Wahlen zum Unterhaus beziehungsweise zum Oberhaus zum Einsatz gekommen. Die folgenden beiden Tabellen fassen die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 17: Wahlen zum Unterhaus, 1996–2005

Wahljahr	1996	2000	2003	2005
Mandate insgesamt	500	480		
Mehrheit im Plenum	251	241		
Mandate für LDP	239	233	237	296

⁶³⁷ Der Gesetzestext findet sich in der Datenbank für Gesetze und Erlasse (*hōrei dēta teikyō shisutemu*) des Ministeriums für Allgemeine Verwaltung (*sōmushō*); im Netz unter: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO100.html> (gefunden am 20. April 2007). Für eine Chronologie der Änderungen siehe das Novellierungsregister (*hōrei kenbiki*) der Parlamentsbibliothek (*kokkai toshokan*); im Netz unter: <http://hourei.ndl.go.jp/> (20. April 2007).

Mandate für Koalitionspartner der LDP	SPJ* 19 Sakigake 2	Kōmei 31	Kōmei 34	Kōmei 31
Oppositionsmandate (Auswahl)	Shin** 156 DPJ 52 KPJ 20	Liberal 22 DPJ 127 KPJ 20 SPJ 19	Ho*** 19 DPJ 177 KPJ 9 SPJ 6	DPJ 113 KPJ 9 SPJ 7

Quelle: Sengo seijishi fuan kurabu [Fanclub für die Geschichte der Nachkriegspolitik]; Shūsan ryōin senkyo kekka ikkan [Überblick über die Wahlergebnisse zum Unter- und Oberhaus]. Im Netz unter: http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/7643/senkyo_index.html (gefunden am 22. April 2007).

* Die Sozialistische Partei Japans (*Nihon shakai tō*) wurde im Januar 1996 umbenannt in Sozialdemokratische Partei Japans (*shakai minshu tō*).

** Shin = *shin shin tō* (Neue Fortschrittspartei). Diese Partei existierte von Dezember 1994 bis 1997. In ihr ging auch die *kōmei tō* auf. Nach dem Zerfall der *shin shin tō* gründete sich die *kōmei tō* neu.

*** Ho = *hoshintō* (Konservative Neue Partei.)

Tabelle 18: Wahlen zum Oberhaus, 1995–2004

Wahljahr	1995	1998	2001	2004
Mandate insgesamt	126		121	
<i>Mehrheit im Plenum</i>	64		61	
Mandate für LDP	46	44	64	50
Mandate für Koalitionspartner der LDP	SPJ 25 Sakigake 3	Kōmei 9	Kōmei 13	Kōmei 11
Oppositionsmandate (Auswahl)	Shin* 40 KPJ 8	Liberal 6 DPJ** 27 KPJ 15 SPJ 5	Liberal 6 DPJ 26 KPJ 5 SPJ 3	-- DPJ 49 KPJ 4 SPJ 2

Quelle: Sengo seiji shi fuan kurabu [Fanclub für die Geschichte der Nachkriegspolitik]; Shūsan ryōin senkyo kekka ikkan [Überblick über die Wahlergebnisse zum Unter- und Oberhaus]. Im Netz unter: http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/7643/senkyo_index.html (22. April 2007).

* Zur *shin shin tō* siehe die Anmerkungen in der Tabelle für die Unterhauswahlen 1996–2005.

** Die Demokratische Partei (*minshu tō*) wurde im September 1996 gegründet.

Wie die Zahlen zeigen, ist die LDP trotz der Krise von 1993 ununterbrochen die stärkste Fraktion in beiden Häusern des Parlaments geblieben. Folgerichtig stellt sie seit 1996 auch wieder den Ministerpräsidenten. Von Januar 1996 bis Juli 1998 stand Hashimoto Ryūtarō an der Spitze der Partei und der Regierung. Ihm folgten bis zum April 2000 Obuchi Keizō und anschließend bis zum April 2001 Mori Yoshirō. In einem aufsehener-

regenden innerparteilichen Machtkampf setzte sich dann Koizumi Jun'ichirō durch. Koizumi profitierte davon, daß die Regeln für die Wahl des Parteivorsitzenden in der LDP nicht festgelegt sind, sondern von Mal zu Mal neu ausgehandelt werden. Im Frühjahr 2001 wurden die Stimmen der Parteibasis relativ zu den Stimmen der Fraktionen in den beiden Häusern des Parlaments besonders stark gewichtet, und sie sorgten dafür, daß Koizumi annähernd doppelt so viel Stimmen erhielt wie sein stärkster Konkurrent, Hashimoto Ryūtarō.⁶³⁸ So sicherte er sich den Parteivorsitz und das Amt des Ministerpräsidenten und behielt beide Posten für die folgenden fünf Jahre, bevor er sie im September 2006 an Abe Shinzō abgab. Dessen politisches Gewicht besteht vor allem darin, daß er der Enkel von Kishi Nobusuke ist, einem einflußreichen Beamten und Minister in der Wirtschaftsadministration der Kriegsjahre, rehabilitierten Untersuchungshäftling des Internationalen Militärtribunals in Tōkyō und Ministerpräsidenten der Jahre 1957 bis 1960.

Verglichen mit den Verhältnissen vor 1993 hat sich der Einfluß der LDP auf die Entscheidungsabläufe in Parlament und Regierung allerdings deutlich verringert. Mehr als zehn Jahre lang verfügte die Partei nicht mehr über die einfache Mehrheit in den beiden Häusern des Parlaments, von der sicheren Mandatszahl ganz zu schweigen, die es erlaubt hätte, auch sämtliche Ausschüsse zu kontrollieren.⁶³⁹ Koizumi Jun'ichirō gelang es zwar im Herbst 2005, in vorgezogenen Wahlen zum Unterhaus, die er zu einem Schaukampf gegen die Repräsentanten von Klüngerei und Vetternwirtschaft in der eigenen Partei hochstilisierte, das zweitbeste Ergebnis in der Geschichte der LDP zu erzielen. Aber dieser Erfolg wird weithin seiner Persönlichkeit und einer geschickten Dramaturgie zugeordnet und stellt ein singuläres Ereignis dar, das sich wohl kaum wiederholen wird. Infolgedessen sind alle Kabinette seit 1993 von Koalitionen aus mehreren Parteien gebildet worden, und dreieinhalb Jahre lang standen an ihrer Spitze Männer, die nicht von der LDP entsandt worden waren. Vom August 1993 bis April 1994 führte Hosokawa Morihiro eine Anti-LDP-Koalition an. Ihm folgte für zwei Monate Hata Tsutomu mit einer Minderheitsregierung und von Juni 1994 bis Januar 1996 Murayama Tomiichi von der ehemals Sozialistischen, jetzt Sozialdemokratischen Partei Japans.

⁶³⁸ Für Details siehe Sengo seijishi fuan kurabu [Fanclub für die Geschichte der Nachkriegspolitik]: Jimintō sōsai senkyo [Wahlen für den Parteivorsitz der LDP]. Im Netz unter: <http://www.geocities.co.jp/WallStreet-Stock/7643/so-saisen.html> (22. April 2007).

⁶³⁹ Siehe dazu Stockwin (1999: 118–119, besonders 119: Tab. 8.1).

Die neue Streuung der Macht hat die Entscheidungswege nachhaltig verändert. Wo früher eine informelle Aufgabenteilung zwischen den nationalen Behörden und Gremien der LDP die Regierungsarbeit bestimmte, müssen nun auch Vertreter und Gremien anderer Parteien einbezogen werden. Die Ausweitung des Kreises der Akteure hat den Einfluß der Behördenvertreter relativiert. Die Kluft zwischen der bürokratischen Kultur der Ministerien und der Verhandlungskultur in den Parteien tritt prononcierter zutage als vor 1993, und im Tauziehen der Koalitionäre werden Entwürfe aus den Ministerien häufig noch weitreichend modifiziert.

Während sich der relative Machtverlust der LDP deutlich abzeichnet, hat keine der anderen Parteien davon nachhaltig profitieren können. Wie die Wahlergebnisse zeigen, präsentiert sich die Opposition im Parlament nach 1993 eher noch stärker zersplittert als zuvor. Das liegt an der zwitterhaften Struktur des neuen Wahlrechts. Bei den Mandaten, die direkt durch einfache Mehrheit im Wahlkreis vergeben werden, verfügen die Mandatsinhaber über einen strukturellen Vorsprung in der Wählergunst. Die meisten Direktmandate werden seit 1993 ununterbrochen von LDP-Politikern gehalten. Auf diese Weise konnte die LDP im Parlament einen Vorsprung vor allen anderen Parteien wahren, der deutlich über ihrem relativen Stimmenanteil liegt.

Die Zusammensetzung der Opposition hat sich nach 1993 drastisch verändert. Vor allem wurde die SPJ, die sich jahrzehntelang als Verteidigerin der Nachkriegsverfassung positioniert hatte, auf die Rolle einer Splitterpartei reduziert. Zur stärksten Oppositionspartei rückte an ihrer Statt die Demokratische Partei Japans (*Minshutō*) auf. Sie entstand als Zweckbündnis aus ehemaligen Aktivisten von Bürgerinitiativen wie Kan Naoto auf der einen Seite und ehemaligen LDP-Politikern unter der Führung von Hata Tsutomu auf der anderen Seite. Die Richtungskämpfe zwischen diesen beiden Flügeln haben sich mit den Jahren verschärft. Vor allem angesichts der Popularität des unkonventionell, aber zugleich entschieden konservativ und neoliberal agierenden Ministerpräsidenten Koizumi vertritt auch die DPJ inzwischen deutlich konservativere Positionen als in früheren Jahren. Das ideologische Vakuum, das die SPJ hinterlassen hat, bleibt damit bestehen. Seit dem Rücktritt von Ministerpräsident Murayama im Dezember 1996 gibt es in der japanischen Parteienlandschaft keinen einflußreichen Fürsprecher mehr für die Verteidigung von Bürgerrechten gegenüber dem Staat.

Zusammen mit der Neuordnung des Wahlrechts wurde auch die Finanzierung der Parteien auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt. Seit 1994 erhalten Parteien, die mindestens fünf Abgeordneten im Parlament stellen beziehungsweise mindestens zwei Prozent aller bei den letzten

Wahlen zum Unter- und Oberhaus abgegebenen Stimmen erreicht haben, staatliche Zuschüsse zur Finanzierung ihrer Aktivitäten. Jährlich werden 250 Yen pro Kopf der Bevölkerung, insgesamt etwa 31 Milliarden Yen, nach einem bestimmten Schlüssel an die Parteien verteilt, in den sowohl die Gesamtzahl ihrer Abgeordneten im Parlament als auch die Gesamtzahl der von ihnen gewonnenen Stimmen eingeht. Gleichzeitig müssen Parteien und Politiker die Verwendung der Gelder offenlegen, und sie dürfen Spenden nur noch im Rahmen relativ niedriger Obergrenzen entgegennehmen. Seit dem Jahre 2000 dürfen Spenden nur noch an Parteien und nicht mehr an einzelne Abgeordnete gezahlt werden.⁶⁴⁰ Ziel der Reform war es, die Abhängigkeit vieler Abgeordneter von Zuwendungen durch Interessenverbände zu beenden. Dieses Ziel wurde erreicht. Das System der staatlichen Parteienfinanzierung hat zu einer größeren Waffengleichheit zwischen den Regierungsparteien und den Oppositionsparteien geführt. Solange aber das Wahlrecht die LDP strukturell begünstigt, besteht kaum Aussicht darauf, daß die Oppositionsparteien die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel auch in einen Wahlerfolg werden ummünzen können, der dann vielleicht zu einer stärker an Bürgerrechten orientierten Politik führen würde.

Deutlich verschoben haben sich auch die Spielregeln in den pluralistischen Strukturen. Drei neue Instrumente haben dafür gesorgt, daß sich für Bürgerinitiativen im politischen Entscheidungsprozeß neue Spielräume eröffnen, sowohl finanziell als auch in Bezug auf regierungsinterne Informationen. Zum einen besteht für sie seit Dezember 1998 die Möglichkeit, sich als eingetragene Körperschaft registrieren zu lassen.⁶⁴¹ Die

⁶⁴⁰ Die Einzelheiten der Parteienfinanzierung sind im Gesetz über die Förderung von Parteien (*seitō josei hō*), im Gesetz über die Übertragung der Eigenschaften einer juristischen Person auf Parteien, die in den Genuß der öffentlichen Parteienfinanzierung kommen (*seitō kō fukin no kōfu o ukeru seitō-ra ni taisuru hōjin kaku no fuyō ni kansuru hōritsu*) und schließlich im Gesetz über die Kontrolle von politischen Geldern (*seitō shikin kisei hō*) geregelt. Die entsprechenden Gesetzestexte finden sich in der Datenbank für Gesetze und Erlasse (*hōrei dēta teikyō shisutemu*) des Ministeriums für Allgemeine Verwaltung (*sōmushō*); im Netz unter: <http://law.e-gov.go.jp/> (gefunden am 20. April 2007). Siehe auch die Berichte des Ministeriums für allgemeine Verwaltung und Inneres über die Ausschüttungen und ihre Verwendung durch die Parteien (*seiji shikin shūshi hōkoku sho oyobi seitō kō fukin shito-ra hōkoku sho*); im Netz unter: <http://www.seijishikin.soumu.go.jp> (20. April 2007).

⁶⁴¹ Für Einzelheiten siehe Pekkanen (2000). Der Wortlaut des Gesetzes findet sich in der Datenbank für Gesetze und Erlasse (*hōrei dēta teikyō shisutemu*) des Ministeriums für Allgemeine Verwaltung (*sōmushō*); im Netz unter: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html> (gefunden am 20. April 2007).

Details sind in dem Gesetz über die Förderung besonderer gemeinnütziger Aktivitäten (*tokutei hi-eiri katsudō sokushin hō*, oder auch NPO-Gesetz) geregelt. Die Position von Bürgerinitiativen gegenüber den Regierungsstellen verbessert sich durch eine Registrierung nicht wesentlich. Aber sie können in der Öffentlichkeit offizieller auftreten, und das erleichtert nicht zuletzt das Einwerben von Spenden. Zum zweiten müssen die nationalen Behörden seit April 1999 alle Entwürfe für neue Erlasse und Gesetzesvorhaben offenlegen. Innerhalb einer bestimmten Frist können dann schriftlich Kommentare und Änderungsvorschläge eingereicht werden, und die Behörden sind verpflichtet, diese Einwendungen entweder aufzugreifen oder zumindest dazu Stellung zu nehmen.⁶⁴² Die neue Regelung wird nicht verhindern, daß gutorganisierte Interessenvertretungen weiterhin informell und frühzeitig Einfluß auf die Entscheidungsfindung in den Behörden zu nehmen suchen. Aber durch den Zwang einer öffentlichen Anhörung wird ein Gegengewicht geschaffen, das vor allem kritischen Stimmen zugutekommt. Ebenfalls im Jahre 1999 trat schließlich das sogenannte Offenlegungsgesetz (*gyōsei kikan no hoyū suru jōhō no kōkai ni kansuru hōritsu*) in Kraft. Es verpflichtet die nationalen Behörden grundsätzlich dazu, interne Unterlagen auf Anfrage jedem Interessierten zugänglich zu machen.⁶⁴³ Die öffentliche Kontrolle erstreckt sich damit nicht mehr allein auf die Ergebnisse behördlicher Entscheidungen, sondern auch auf die Art und Weise, wie diese Entscheidungen zustande kommen.

Auch diese Reformen sind mit dem Ziel einer Deregulierung eingeführt worden. Vorrangig ging es darum, Bürokratismus abzubauen, die Regierungsstellen dem Wettbewerb von Ideen und einem öffentlichen *controlling* auszusetzen und die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private Initiativen zu erleichtern. Deutlich wird das unter anderem an der Debatte über das NPO-Gesetz. Sie wurde ausgelöst durch das Versagen staatlicher Stellen und einen beispiellosen Einsatz von Freiwilligen aus ganz Japan nach dem verheerenden Hanshin-Erdbeben in Kōbe im Januar 1995. Trotz eines breiten öffentlichen Konsenses für eine Förderung von Freiwilligen-Aktivitäten drohte das Gesetz aber mehrmals zu scheitern oder zumindest entscheidend verwässert zu werden, nicht zuletzt wegen des Widerstands einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter der Federführung des nationalen Wirtschaftsplanungsamtes. Zustande kam das NPO-Gesetz letztlich vor allem dank der energischen Fürsprache

⁶⁴² Siehe dazu die Erläuterungen in *Nikkei Weekly*, 5. April 1999.

⁶⁴³ Der Wortlaut des Offenlegungsgesetzes findet sich in der Datenbank für Gesetze und Erlasse (*hōrei dēta teikyō shisutemu*) des Ministeriums für Allgemeine Verwaltung (*sōmu shō*); im Netz unter: <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO042.html> (20. April 2007).

che durch den damaligen Generalsekretär der LDP, Katō Kōichi. Er überwand parteiinterne Vorbehalte gegen eine mögliche Stärkung von regierungskritischen Initiativen mit dem Hinweis darauf, daß es vor allem darum gehe, eine neue Rechtsform für private Initiativen zu schaffen, die dann kostengünstig öffentliche Aufgaben wie etwa den wachsenden Bedarf an Pflege für ältere Menschen übernehmen könnten. Mit ganz ähnlichen Argumenten plädierten auch die unternehmensnahe *Nikkei Shinbun* und der führende Unternehmensverband *Keidanren* für das NPO-Gesetz.⁶⁴⁴

Bei allem Frohlocken über die neuen Möglichkeiten, die sich nun für Bürgerinitiativen eröffnen, sollte nicht übersehen werden, daß sowohl die Regelungen im NPO-Gesetz als auch die Regelungen über mehr Transparenz in den nationalen Regierungsstellen ergebnisoffen angelegt sind. Ganz im neoliberalen Sinne vergrößern sie die Spielräume für ein freies Spiel der gesellschaftlichen Kräfte, mehr aber auch nicht. Auch Partikularinteressen können sich die neuen Spielräume zunutze machen, und nichts spricht dagegen, in den neuen Bahnen alte rhetorische Muster von einer paternalistischen Beziehung zwischen Staat und Bürgern weiter zu pflegen.

Vor allem gehen die Neuregelungen nicht so weit, pluralistischen Akteuren – seien es nun Interessenvertretungen oder Bürgerinitiativen – konkrete Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Regierungsstellen zu eröffnen. Die Vertreter der nationalen Behörden können Kritik an geplanten Erlassen und Gesetzen mit einigen pauschalen Äußerungen einfach ins Leere laufen lassen. Und sie können einen Antrag auf die Herausgabe regierungsinthener Unterlagen mit dem Hinweis ablehnen, es seien darin persönliche Daten enthalten, oder die Herausgabe unterlaufe die Position der Behörde in Verhandlungen, oder es würde damit in eine laufende öffentliche Ausschreibung eingegriffen, oder die Sicherheit des Staates sei betroffen. In diesem Fall wird der Antrag automatisch zur Überprüfung an eine neu eingerichtete Kontrollkommission im Amt des Ministerpräsidenten verwiesen. Die Kommission muß ihr Vorgehen nicht offenlegen und ist in ihren Entscheidungen keinerlei Kontrolle unterworfen. Daneben ist es auch möglich, die Behörde auf die Herausgabe der Unterlagen zu verklagen.⁶⁴⁵ Allerdings erscheinen die Aussichten auf eine erfolgrei-

⁶⁴⁴ Zum Ringen um das Zustandekommen des NPO-Gesetzes siehe ausführlich Pekkanen (2000); speziell zur Rolle des LDP-Generalsekretärs, der Zeitung *Nikkei Weekly* und des Verbandes *Keidanren* siehe ebenda (2000: 124–125; 127; 129–130; 132, FN 61; und 135).

⁶⁴⁵ Für Einzelheiten siehe den Wortlaut des Offenlegungsgesetzes, a.a.O.

che Klage gering angesichts des restriktiv gestalteten Verwaltungsrechts und der langen Dauer von Gerichtsverfahren schon in der ersten Instanz.

Am Schluß dieses Überblicks über die Veränderungen im politischen System Japans nach 1993 stehen die Reformen in der Judikative. Wie schon bei der Reform der nationalen Regierungsstellen ist die Agenda dafür maßgeblich von einer eigens eingerichteten Expertenkommission formuliert worden. Die *shihō seidō kaikaku shingi kai* legte im Juni 2001 ihren Abschlußbericht vor.⁶⁴⁶ Ihre Empfehlungen gingen ohne größere Änderungen in entsprechende Gesetzesnovellen ein. Allgemeines Ziel der Reformen ist es, das japanische Rechtswesen stärker dem US-amerikanischen System anzupassen. Der Gang vor den Kadi soll zu einem normalen Mittel der Konfliktbewältigung in einer modernen, durch vielfältige Vertragsbeziehungen und Besitztitel organisierten Gesellschaft umgestaltet werden, und die Bürger sollen an der Seite der Richter stärker an Rechtsentscheidungen mitwirken.⁶⁴⁷

Zu diesem Zweck wurden ein landesweites System einer öffentlich finanzierten Rechtsberatung geschaffen und ein Geschworenensystem für strafrechtliche Verfahren eingeführt. Vor allem aber wurde die Anwaltsausbildung reformiert. Bis zum Jahre 2003 konnte in Japan nur Anwalt werden, wer das juristische Staatsexamen bestanden und damit zur Referendarausbildung am nationalen Rechtsschulungsinstitut (*shihō kenshū jo*) in Tōkyō zugelassen worden war. Dieses Institut diente gleichzeitig als Nachwuchsschmiede für das Richteramt in Japan, und seine Kapazität war erst in den 1990er Jahren von 500 Referendaren pro Jahr auf 1000 verdoppelt worden. Von 2004 an treten nun rund siebenzig sogenannte *law schools* neben das Rechtsschulungsinstitut. Sie sind typischerweise an die juristische Fakultät einer Universität angegliedert und bieten sowohl eine Ausbildung an, die zum Staatsexamen führt, als auch das anschließende Referendariat. Auf diese Weise soll die Zahl der Anwälte in Japan bis zum Jahr 2018 auf rund 50.000 verdoppelt werden.⁶⁴⁸

Die Reformen im Rechtswesen schaffen ein Instrumentarium, um die Organisation der Gesellschaft stärker zu judifizieren. Es bleibt abzuwarten, ob die sozialen Akteure davon Gebrauch machen werden. Dagegen spricht unter anderem, daß die Zahl der Richter an Japans Land- und Oberlandgerichten nicht erhöht worden ist. An der Überlastung der Gerichte und einer entsprechend langen durchschnittlichen Prozeßdauer ändert sich also nichts. Vor allem aber hat sich nichts daran geändert, daß den japanischen Gerichten in dem Versuch, Entscheidungen der Behör-

⁶⁴⁶ Ausschuß zur Reform des Rechtswesens (2001).

⁶⁴⁷ Siehe dazu Sato (2005).

⁶⁴⁸ Ebenda.

den zu korrigieren, keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Die judikative Kontrolle in Japan bleibt damit auch nach den Reformen der 1990er Jahre weitgehend wirkungslos.

3.5 ZUSAMMENFASSUNG

Die Rundschau durch die Forschung zur japanischen Nachkriegsdemokratie ergibt einen erstaunlich eindeutigen Befund. Fast durchgängig erscheint es für die Akteure nicht rational, sich dafür einzusetzen, daß das Ideal von einem Vorrang für Bürgerrechte in den staatlichen Entscheidungen verwirklicht werde. Dagegen sprechen sowohl Erwägungen in Bezug auf die eigene politische Karriere als auch Kalküle in Bezug auf die Durchsetzbarkeit bestimmter Forderungen im politischen Prozeß. Die verfügbaren Daten über die politische Sozialisation lassen gar eine deutliche Präferenz für das obrigkeitliche Modell aus dem Kaiserreich unter den Vertretern der politischen Elite erkennen. Das gilt zumindest für die Zeit bis zum Ende der 1970er Jahre, und der Trend scheint sich auch darüber hinaus fortzusetzen, weil die nachrückenden Akteure überwiegend von den abtretenden Entscheidungsträgern selbst ausgewählt werden. Die folgende Tabelle faßt die Ergebnisse der Auswertung zusammen.

Tabelle 19: Das Gewicht des liberalen Ideals im politischen System in Japan

Position der Akteure im politischen System	Gewicht des liberalen Ideals für die Akteure ...		
	im persönlichen Nutzenkalkül = förderlich für die politische Karriere?	im persönlichen politischen Leitbild = erstrebenswert?	im strategischen Kalkül als Repräsentanten von Institutionen/ Organisationen = umsetzbar?
nationale Regierungsstellen	nicht förderlich	nicht erstrebenswert	Umsetzung nicht erwünscht
Behörden in Präfekturen und Kommunen	unter Umständen förderlich	unter Umständen erstrebenswert	unter Umständen umsetzbar
nationales Parlament (Mehrheitsfraktion)	nicht förderlich	nicht erstrebenswert	unter Umständen umsetzbar

Verbände und Bürgerinitiativen	keine Daten	keine Daten	teils nicht umsetzbar; teils nicht erwünscht
Rechtsprechung	nicht förderlich	unter Umständen erstrebenswert	nicht umsetzbar

Eigene Zusammenstellung.

Wie die Tabelle verdeutlicht, gibt es keinen Bereich im politischen System Japans nach 1952, in dem alle Dimensionen rationalen Handelns eindeutig darauf hinauslaufen, daß politische Entscheidungen tatsächlich im Sinne von Artikel 13 der Verfassung getroffen werden sollten. Am ehesten eröffnen sich solche Spielräume noch in den Gebietskörperschaften. Hier werden die Spitzen der Exekutive, also Bürgermeister und Gouverneure, direkt gewählt und können dadurch unmittelbar von den Bürgern und Bürgerinnen sanktioniert werden. Hier sind die Karrieren der Beamten vom Bildungshintergrund her offener angelegt und langfristig an bestimmten Sachthemen und damit an Belangen der Bürger orientiert. Hier vollzieht sich der Generationswechsel unter den Entscheidungsträgern offener als im nationalen Parlament, in den nationalen Regierungsstellen oder in den Gerichten, so daß die Vorstellungen der Akteure sich hier eher hin zu einer stärkeren Betonung von Bürgerrechten wandeln könnten. All dies kann vor allem in solchen Politikfeldern zum Tragen kommen, in denen sich Maßnahmen durch innovative Regulierungen und weniger durch öffentliche Ausgaben umsetzen lassen.

Die größten Widerstände gegen eine Verwirklichung des Ideals vom liberalen Staat zeichnen sich dagegen in den nationalen Regierungsstellen ab. Hier sind die Karrieren am stärksten strukturert angelegt, so daß obrigkeitliche Vorstellungen aus der Zeit vor 1945 auch über den Generationswechsel in den 1970er Jahren hinaus das Denken der maßgeblichen Akteure prägen dürften. Gleichzeitig zwingt das Fehlen eines effektiven Koordinationsmechanismus die nationalen Behörden dazu, sich im Kampf um Zuständigkeiten permanent gegenseitig zu belagern. Dieser strategische Zwang erstickt jedes Bemühen um eine grundsätzliche Neuorientierung schon im Keim.

Das nationale Parlament und die Rechtsprechung sind nicht in der Lage, ihre Rolle im Sinne der Gewaltenteilung als Kontrollinstanz gegenüber den Regierungsstellen zu erfüllen. Das liegt vor allem daran, daß diese Institutionen nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs nur unvollkommen reformiert und an die neue Aufgabe angepaßt wurden. Die Karrierewege ins Parlament werden durch ein Wahlrecht vorgezeichnet, dessen Ursprünge auf das Jahr 1900 zurückgehen und das auch nach der halbherzigen Reform der 1990er Jahre Erfolg vor allem durch persönliche

Netzwerke und die Nähe zu einflußreichen Politikern in Tōkyō verspricht. Der Aufstieg von Richtern an den Obersten Gerichtshof erscheint nur möglich mit dem Wohlwollen des Justizministeriums und auf der Grundlage von Urteilen, die sich nicht ausdrücklich kritisch zu Regierungsentscheidungen äußern. Die Rechtsprechung wird zudem durch mangelnde Ausstattung und durch die Beschneidung ihrer Zuständigkeiten daran gehindert, Entscheidungen der Regierungsstellen wirkungsvoll zu sanktionieren. Im Parlament sorgen Minderheitenrechte dafür, daß Oppositionsparteien unter Umständen doch Bürgerrechte in den Entscheidungen der Regierungsstellen einfordern können. Allerdings setzt das voraus, daß die Oppositionsparteien eine entsprechende Agenda vertreten. Seit dem Zusammenbruch der Sozialistischen Partei fehlt eine solche Stimme im Spektrum der japanischen Parteien.

Pluralistische Strukturen schließlich sind in der Nachkriegszeit erstarkt, sowohl im Bereich der Interessenverbände als auch in Gestalt emanzipativ orientierter Bürgerinitiativen. Das hat aber nicht zu einer Stärkung der Agenda vom liberalen Staat im Sinne der Verfassung geführt. Denn die Interessenverbände können ihre Anliegen sogar besser im Rahmen eines paternalistischen Staatsverständnisses durchsetzen, und Bürgerinitiativen haben sich bislang nicht im politischen *establishment* verankern können.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse überrascht es, daß die politikwissenschaftliche Forschung sich seit längerem von der Frage abgewandt hat, ob der japanische Staat nach 1945 ausreichend demokratisiert worden sei. In den ersten Nachkriegsjahren hatten vor allem die Arbeiten des Verwaltungswissenschaftlers Tsuji dafür gesorgt, daß diese Frage in den politikwissenschaftlichen Debatten eine prominente Rolle spielte. Seit den 1970er Jahren hat dagegen ein pluralistisch orientiertes Leitbild zunehmend die Fragestellungen der Forschung bestimmt. Welche wissenssoziologischen Umstände diesen Perspektivenwechsel befördert haben, wäre eine eigene Untersuchung wert. Möglicherweise spielte das Bedürfnis eine Rolle, den rasanten gesellschaftlichen Wandel in Japan nach 1945 aufzuarbeiten. Sicherlich ging es auch darum, Japan im Rahmen des Modernisierungsdiskurses angemessener zu porträtieren und insbesondere das Leitbild zu korrigieren, demzufolge die westlichen Staaten nach wie vor an der Spitze der weltweiten Entwicklung stünden. Trotzdem mahnt der Blick auf die hier ausgewerteten Daten zum politischen System in Japan nach 1952 zu einem Umdenken. Der Übergang von einem obrigkeitlich definierten Staat zu einem Regierungswesen, das in erster Linie der Verwirklichung von Bürgerrechten dient, scheint nicht vollzogen, obwohl die Verfassung das seit 1947 verlangt. Mehr noch, die Wirkungszusammenhänge im politischen System scheinen eher auf eine

Verfestigung des *status quo* hinauszulaufen, also auf eine Bewahrung des obrigkeitlichen Charakters von Regierungsentscheidungen in Japan.

So eindeutig die Auswertung auch ausgefallen sein mag, eine wichtige Einschränkung muß dennoch gemacht werden. Sie betrifft die Datengrundlage. Die Schlußfolgerungen beruhen auf Forschungen, die nicht ausdrücklich mit dem Ziel angestellt wurden, die hier verhandelte Frage zu beantworten. Das Bild, das sich aus ihnen zeichnen läßt, enthält deshalb viele Lücken. Die institutionellen Zusammenhänge erscheinen weitgehend vollständig rekonstruiert. Aber die Angaben über Karrieren beruhen letztlich auf vereinzelt Sammlungen von Daten ohne chronologische oder systematische Vollständigkeit. Besonders die Angaben zu Akteuren in den Gebietskörperschaften reichen über die 1970er Jahre nicht hinaus. Noch dünner erscheint die Datenlage in Bezug auf die politischen Einstellungen der Akteure. Hier waren vielfach nur Plausibilitätsargumente möglich. Es ist deshalb denkbar, daß neue Untersuchungen das hier entworfene Bild von einem System ohne Wandel modifizieren.

Auch diese Untersuchung will einen Beitrag dazu leisten, das Bild von der anhaltenden Dominanz eines obrigkeitlichen Modells für staatliche Entscheidungen in Japan zu überprüfen. Das geschieht in Form eines diachronischen Schnitts über die gesamte Nachkriegszeit hinweg, allerdings beschränkt auf einen bestimmten politischen Konflikt, nämlich die Verseuchung in Minamata. Die politischen Entscheidungen zu Minamata haben die Formierung der japanischen Nachkriegsdemokratie seit 1952 begleitet. Die letzten beiden Teile der Untersuchung widmen sich der Frage, welche Rolle das Ideal von einem liberalen Staat dabei gespielt hat.

4 DIE REGIERUNGSENTSCHEIDUNGEN ZU MINAMATA

Die bisherigen Erörterungen offenbaren eine grundsätzliche Kluft im politischen System Japans nach 1952. Auf der einen Seite findet sich die Mehrheit der japanischen Verfassungsrechtler, die wie schon Miyazawa Toshiyoshi in seinem berühmten Kommentar zur Verfassung aus dem Jahre 1949 die Auffassung vertreten, daß der japanische Staat unter der Verfassung von 1947 in erster Linie den Rechten von Bürgern und Bürgerinnen dienen solle. Mithilfe der Argumentation von Miyazawa lassen sich aus dieser Auffassung auch konkrete Vorstellungen davon ableiten, welche Maßnahmen die Regierungsstellen in Bezug auf die Verseuchung in Minamata hätten ergreifen sollen. Die folgende Tabelle faßt sie noch einmal zusammen.

Tabelle 20: Das Ideal der Verfassung im Fall Minamata

Zeitpunkt	Aufgabe	Konkrete Maßnahmen
November 1956	Aufklärung der Rolle der Abwässer	Inspektion des Werks; Abwässer-Analyse; Informationen zum Einsatz von Schwermetallen im Werk an die Forscher der Universität Kumamoto
unverzüglich im Anschluß an die Inspektion des Werks	Maßnahmen gegen das Gift in den Abwässern	Gutachten über die Gefährlichkeit der Abwässer; Auflagen zu ihrer Behandlung; vorübergehend Stilllegung der Produktion oder Fangverzicht der Fischer gegen Entschädigung
nach Klärung der Ursache	Wiedergutmachung	Klärung der Schuldfrage; Ermittlung der Schäden; Wiederherstellung materieller Gerechtigkeit

Eigene Zusammenstellung.

Auf der anderen Seite hat die Auswertung der Forschungsliteratur zur japanischen Nachkriegsdemokratie ein Geflecht von Handlungsmustern offenbart, das überwiegend ein obrigkeitliches Modell des Regierens stützt. Es erscheint für die Akteure in dem politischen System, das sich seit 1952 formiert hat, nicht rational, dem Ideal zu folgen, das in der Verfassung von 1947 kodifiziert ist. Dieses Bild ist allerdings wie erwähnt aus lückenhaften empirischen Daten zusammengesetzt; es kann also in die Irre führen.

Umso spannender erscheint die Frage, was im Fall Minamata tatsächlich geschehen ist. Wurde die Verfassung wirklich weitgehend ignoriert, wenn es darum ging zu entscheiden, wie die Regierungsstellen auf die Verseuchung reagieren sollten? Oder wurden auf dem einen oder anderen Wege doch Maßnahmen ergriffen, die dem in der Tabelle skizzierten Ideal entsprachen?

Die Antwort wird in drei Schritten entwickelt. Zunächst wird die konkrete Rechtslage rund um die Verseuchung aus Sicht der Behörden erläutert. Dies geschieht zum einen, um zu klären, wie das Ideal aus Artikel 13 der Verfassung in die einfachen Gesetze Eingang gefunden hat, welche das alltägliche Werkzeug der Regierungsstellen bilden. Gleichzeitig soll damit verdeutlicht werden, wie sich die gesetzlichen Mittel für die Regierungsstellen im Verlauf der Fallgeschichte verändert haben. In einem zweiten Schritt werden dann die wichtigsten Entscheidungen zu Minamata im Überblick erläutert, angefangen bei der ersten Anfrage der Präfekturverwaltung an das Unternehmen in Bezug auf die Einleitungen im März 1952 bis hin zu den Reaktionen auf das historische Urteil des Obersten Gerichtshofes vom Oktober 2004. In einem dritten Schritt wird im Detail nachvollzogen, wie die Entscheidungen der Regierungsstellen im Fall Minamata zustande kamen. Das Idealbild der in der Tabelle skizzierten Maßnahmen liefert dazu einen kritischen Maßstab und zugleich den roten Faden für die Anordnung und Aufbereitung der Fakten.

4.1 DIE RECHTSLAGE

Hypothetisch gedacht läßt sich folgendes politisches Szenario zum Fall Minamata entwerfen: Die Regierungsstellen seien wohl willens gewesen, das neue Ideal von einem Staat im Dienste der Bürgerrechte umzusetzen, das heißt rasch und nachdrücklich gegen die Einleitungen vorzugehen und für die Betroffenen einen materiell gerechten Ausgleich herbeizuführen. Allein, die Gesetzgebung sei in den frühen Jahren der Nachkriegsdemokratie noch nicht im Sinne des Ideals vom liberalen Staat reformiert worden. So seien den Regierungsstellen die Hände gebunden gewesen.

Ein solches Szenario entspricht nur ansatzweise den Tatsachen. Juristisch betrachtet wäre es den Regierungsstellen von Anfang an möglich gewesen, gegen die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk in Minamata vorzugehen. Allerdings orientierten sich die einschlägigen Rechtsvorschriften in ihrer Zielsetzung nicht an dem Ideal vom liberalen Staat, von dem in Artikel 13 der Verfassung die Rede ist. Mehr oder weniger ausdrückliche Bezüge auf die Rechte von Bürgern und Bürgerinnen finden sich in den für die Verseuchung relevanten Gesetzen erst vom Beginn der

1970er Jahre an. Besonders zurückhaltend erschienen die gesetzlichen Bestimmungen dort, wo es um eine Wiedergutmachung für Opfer von Umweltverschmutzung ging. Entsprechende Vorschriften wurden Ende der 1960er Jahre eingeführt. Hinter dem, was ein von Miyazawa geforderter „gerechter materieller Ausgleich“ hätte sein können, blieben sie jedoch weit zurück. Die folgenden Ausführungen stellen die für den Fall Minamata relevanten Regelungen vor.

Die Präfekturverwaltung Kumamoto hätte gegen die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk vorgehen können, indem sie sich auf das Gesetz zur Bewahrung wasserwirtschaftlicher Ressourcen (*suisan shigen hogo hō*) von 1951 berief.⁶⁴⁹ Es diente dazu, Fanggründe und Anlagen der Fischwirtschaft vor giftigen Abwässern zu schützen. In dem Zusammenhang war der Gouverneur ermächtigt, die Einleitung von gefährlichen Substanzen in Fanggründe zu verbieten. Die Präfekturverwaltung erließ dazu Bestimmungen zur Regulierung des Fischfangs in der Präfektur Kumamoto (*Kumamoto-ken gyogyō chōsei kisoku*). Darin hieß es unter anderem:⁶⁵⁰

„§ 32 [Verbot des Hinterlassens von schädlichen Substanzen] Niemand darf Substanzen hinterlassen, die der Bewirtschaftung von maritimen Zuchtstationen schaden, und niemand darf Anlagen vernachlässigen, bei denen die Gefahr besteht, daß sie leckgeschlagen sein könnten.

(2) Der Gouverneur kann Personen, die der eben genannten Regel zuwiderhandeln, anweisen, Anlagen zu errichten, welche eine Gefährdung durch solche Substanzen verhindern, und er kann Änderungen an solchen Anlagen anordnen.“

Die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk gefährdeten offensichtlich die Fanggründe rund um Minamata. Das zeigte sich an dem Rückgang der Fangträge für die Genossenschaft von Minamata vom Jahre 1954 an. Das zeigte sich auch an dem Massenfischsterben, das im März 1959 in der Flußmündung beobachtet wurde, nachdem die Einleitungen aus dem Werk dorthin verlegt worden war. Allerdings fehlten Hinweise darauf, welche Substanz in den Abwässern die Vergiftungen auslösten. Einen konkreten Anhaltspunkt in dieser Frage bot erst die Quecksilber-Hypo-

⁶⁴⁹ Vgl. das Gesetz zur Bewahrung wasserwirtschaftlicher Ressourcen (*suisan shigen hogo hō*) vom 17. Dezember 1951; in Auszügen zitiert in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 135).

⁶⁵⁰ Bestimmungen zur Regulierung des Fischfangs in der Präfektur Kumamoto (*Kumamoto-ken gyogyō chōsei kisoku*) vom 1. September 1951, § 32; zitiert nach Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 135).

these, die im Juli 1959 durch die Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto veröffentlicht wurde. Bis dahin hätten die Verantwortlichen in der Präfekturverwaltung ihren Ermessensspielraum weit auslegen müssen, um auf der Grundlage der Bestimmungen von 1951 gegen die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk vorzugehen.⁶⁵¹ Immerhin, die Möglichkeit war rechtlich gegeben.

Noch weiter reichten die Möglichkeiten des Industrieministeriums, gegen die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk vorzugehen. Das Errichtungsgesetz für das Industrieministerium aus dem Jahre 1952 weist der Behörde unter anderem die Aufgabe zu, Betriebsgenehmigungen für alle Industrieanlagen im Lande zu erteilen (*kōjō shoyūken ni kansuru jimu*).⁶⁵² Auf dieser Grundlage sind die Verantwortlichen im Ministerium wie auch eine in ihrem Namen handelnde Präfekturverwaltung ermächtigt, Produktionsstätten zu inspizieren, Informationen über die Arbeitsabläufe einzufordern und Auflagen für den Betrieb der Anlagen zu erteilen.

Einen aufsehenerregenden Präzedenzfall für die Wirksamkeit der Aufsichtsrechte des Industrieministeriums lieferte der Konflikt in Urayasu, am Stadtrand von Tōkyō, im Juni 1958. Wie oben im Abschnitt über die Spielräume für die Regierungsstellen nach 1945 schon erläutert, hatten die Abwässer einer neu eröffneten Papiermühle am Ufer des Edo-Flusses binnen kurzem die Fanggründe einiger Genossenschaften am Unterlauf des Flusses dezimiert. Aufgebrachte Fischer hatten die Fabrik gestürmt und damit Schlagzeilen in allen großen Zeitungen des Landes gemacht. Der Leiter der zuständigen Unterabteilung im Industrieministerium wies daraufhin das Unternehmen an, die Produktion vorläufig stillzulegen. Die Werksleitung protestierte dagegen vergeblich mit dem Hinweis darauf, daß ein Zusammenhang zwischen den Einleitungen und dem Fischsterben nicht erwiesen sei.⁶⁵³

Die vorläufige Stilllegung der Papiermühle in Urayasu bildete allerdings eine Ausnahme. Das machte der zuständige Unterabteilungsleiter im Industrieministerium in einer Anhörung vor dem Gesetzgebungsausschuß im Oberhaus (*sangiin hōmuan iinkai*) deutlich.⁶⁵⁴ Im Grunde ent-

⁶⁵¹ Die Bedeutung der Bestimmungen der Präfekturverwaltung von 1951 wird erörtert in Landgericht Kyōto (1993: 107–109).

⁶⁵² Gesetz über die Errichtung des Ministeriums für Industrie und Handel (*tsūsan sangyō shō sechi hō*) vom 31. Juli 1952, § 3, Ziffer 3. Zitiert nach Amt für Rechtsvorschriften (fortlaufend). Dem Zitat liegt Band 61 zugrunde, Stand 21. Dezember 1995; die zitierten Formulierungen sind jedoch seit 1952 unverändert geblieben.

⁶⁵³ Für Einzelheiten siehe Kawana (1987: 152–156) und Landgericht Ōsaka (1986: 38–40).

⁶⁵⁴ Landgericht Ōsaka (1986a: 39).

sprach ein solches Vorgehen nicht den Aufgaben des Ministeriums. In dem Errichtungsgesetz für das Industrieministerium werden insgesamt vierzehn Aufgaben (*ninmu*) definiert. Alle beziehen sich auf bestimmte Bereiche von Produktion und Handel. Es ist die Rede von der „Förderung und Regulierung des Handels“ (*tsūsan no shinkō oyobi chōsei*) oder von der „Steigerung und Weiterentwicklung der Produktion, des Vertriebs und der Nutzung von Industriegütern“ (*kōgyōhin no seisan, tsūkō oyobi kesshin no zōshin, kaizen*).⁶⁵⁵ Bezüge auf das Grundrecht auf Leben oder auch das Grundrecht auf Streben nach Wohlstand fehlen jedoch.

Hinweise auf Grundrechte im Sinne des Artikel 13 fehlen auch in dem Errichtungsgesetz für das Wohlfahrtsministerium aus dem Jahre 1949. Als Ziele für die Tätigkeit des Ministeriums werden lediglich die „Verbesserung und Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt, der sozialen Sicherung und der öffentlichen Gesundheit“ (*shakai fukushi, shakai hoshō oyobi kōshū eisei no kōjō oyobi zōshin*) genannt.⁶⁵⁶ Worin eine Verbesserung oder Steigerung bestehen könnte, regelt das Gesetz nicht. Auf jeden Fall scheint damit nicht das Eingreifen in konkrete lokale Konflikte gemeint zu sein. Aus der Beschreibung der Ziele für die Arbeit des Wohlfahrtsministeriums ließ sich deshalb kaum der gesetzliche Auftrag ableiten, gegen die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk vorzugehen.

Einen deutlich anderen Akzent setzt dagegen das Errichtungsgesetz für das nationale Umweltamt, das im Jahre 1971 verabschiedet wurde. Hier werden abstrakte Formulierungen des Gemeinwohls mit dem Verweis auf Grundrechte verknüpft. So heißt es einleitend:⁶⁵⁷

„§ 3 [Aufgaben] Das Umweltamt macht die allgemeine Förderung einer Politik zum Schutz der Umwelt zu seiner Hauptaufgabe mit dem Ziel, die Abwehr von Umweltverschmutzung, den Schutz und die Pflege der natürlichen Umwelt und die Bewahrung der übrigen Umwelt zu planen und ein kultiviertes Leben [*bunkatekina seikatsu*]

⁶⁵⁵ Gesetz über die Errichtung eines Ministeriums für Industrie und Handel (*tsūsan sangyō shō sechi hō*) vom 31. Juli 1952, § 3, Ziffer 1 und 2. Zitiert nach Amt für Rechtsvorschriften (fortlaufend). Dem Zitat liegt Band 61 zugrunde, Stand 21. Dezember 1995; die zitierten Formulierungen sind jedoch seit 1952 unverändert geblieben.

⁶⁵⁶ Gesetz über die Errichtung eines Ministeriums für Wohlfahrt (*kōseishō sechi hō*) vom 31. Mai 1949, § 4, Satz 1. Zitiert nach Amt für Rechtsvorschriften (fortlaufend). Dem Zitat liegt Band 26 zugrunde, Stand 30. Oktober 1995; die zitierten Formulierungen sind jedoch seit 1949 unverändert geblieben.

⁶⁵⁷ Gesetz über die Errichtung eines Umweltamtes (*kankyōchō sechi hō*) vom 31. Mai 1971, § 3; zitiert nach Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986).

und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger [*kokumin no kenkō*] zu fördern.“

Die Formulierungen für „kultiviertes Leben“ und „Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger“ verweisen direkt auf die Artikel 13 und 25 der Verfassung von 1947. Offen bleibt allerdings, welche Gewichtung die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den übrigen in dem Paragraphen genannten Aspekten des Gemeinwohls erfahren sollen.

Ziele für das Eingreifen der Regierungsstellen bei Fragen des Gewässerschutzes wurden umfassend erstmals in dem Gesetz zum Schutz der Wasserqualität in öffentlichen Gewässern (*kōkyōyō suiki no suishitsu no hozon ni kansuru hō*) von 1958 festgelegt. Die Problemauffassung, die dem Gesetz zugrundelag, lässt sich daran ablesen, wie der Zweck des Gesetzes formuliert war. Dazu hieß es:⁶⁵⁸

„§ 1 [Zweck] Dieses Gesetz hat zum Ziel, den Schutz der Wasserqualität in öffentlichen Gewässern zu planen, zur Lösung von Konflikten um die Verschlechterung der Wasserqualität beizutragen, die dafür notwendigen grundlegenden Tatsachen festzulegen und so eine allgemeine harmonische Einbindung der Industrie [*sangyō no sōgo kyōwa*] und die öffentliche Gesundheit zu befördern.“

Ein Verweis auf Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern fehlte. Regelt werden sollte vielmehr ein Zielkonflikt zwischen verschiedenen Aspekten eines abstrakt definierten Gemeinwohls. Dabei blieb unklar, wie das Ziel einer harmonischen Einbindung der Industrie und das Ziel des Gesundheitsschutzes miteinander vereinbart werden sollten. Der Zielkonflikt wurde benannt, aber nicht entschieden. Infolgedessen blieb das Gesetz ebenso wie das gleichzeitig verabschiedete Gesetz über Fabrikabwässer weitgehend wirkungslos.

Im Jahre 1970 wurden beide Gesetze durch das Gesetz gegen eine Verschlechterung der Wasserqualität (*suishitsu odaku bōshi hō*) ersetzt. Mit ihm trat eine durchgreifende Reform in Kraft. Erstmals werden Einleitungen, welche die Gesundheit der Menschen (*hito no kenkō*) gefährden könnten, grundsätzlich verboten. Die Präfekturverwaltungen erhielten das Recht, eigenständig entsprechende Grenzwerte für die Gewässer in ihrem Gebiet festzulegen.⁶⁵⁹ Bei einer Novellierung im Jahre 1972 wurde

⁶⁵⁸ Gesetz über die Bewahrung der Wasserqualität in öffentlichen Gewässern (*kōkyōyō suiki no suishitsu no hozon ni kansuru hō*) vom 28. Dezember 1958, § 1; zitiert nach Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 135–136, hier 135).

⁶⁵⁹ Gesetz gegen die Verschlechterung der Wasserqualität (*suishitsu odaku bōshi hō*) vom 25. Dezember 1970, § 3, Absatz 3, und § 12; zitiert nach Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986).

dem Amt des Ministerpräsidenten (*sōri daijin*) außerdem die Zuständigkeit für einen landesweiten Plan zur Regulierung der Wasserqualität übertragen. In diesem Rahmen konnte das Amt gefährdete Gewässer ausweisen und per Erlaß Grenzwerte für sie festlegen.⁶⁶⁰

Durch die Novellierung des Gesetzes gegen eine Verschlechterung der Wasserqualität wurden erstmals auch Grundsätze für den Ersatz von Schäden festgelegt, die durch industrielle Abwässer entstanden waren.⁶⁶¹ So heißt es in dem novellierten Gesetz:⁶⁶²

„§ 19 [Verantwortung für Fahrlässigkeit] Wenn das Leben oder der Körper von Menschen durch Abwässer geschädigt werden, die aus Fabriken oder Produktionsanlagen stammende Schadstoffe [*iyūgai butsumushitsu*] in Abwässern und Restflüssigkeiten enthalten, tragen die betreffenden Gewerbetreibenden die Verantwortung dafür, den entstandenen Schaden zu ersetzen.

(2) Der vorangegangene Absatz gilt auch für Stoffe, die neu zu Schadstoffen geworden sind, und zwar von dem Tag an, an dem diese Stoffen zu Schadstoffen geworden sind, und für alle Schäden, die durch die Einleitung derselben entstanden sind.“

Die Verantwortung für die Überwachung potentiell schädlicher Stoffe wird damit den Unternehmen zugewiesen, die sie nutzen. Die Unternehmen können sich ihr nicht mehr entziehen, indem sie etwa darauf verweisen, alle geltenden Vorschriften für die Abwasserentsorgung eingehalten zu haben oder über die Giftigkeit der eingesetzten Stoffe nicht informiert gewesen zu sein. Auf Artikel 13 nimmt der Gesetzestext nicht ausdrücklich Bezug, aber die Grundideen von der herausragenden Bedeutung bestimmter Grundrechte und von materieller Gerechtigkeit lassen sich deutlich erkennen.

Die neuen Bestimmungen galten allerdings erst vom Jahre 1972 an. Auf den Schadensausgleich im Fall Minamata konnten sie nicht mehr angewandt werden. Der Quecksilber-Einsatz im Nichitsu-Werk in Minamata war im Jahre 1971 endgültig eingestellt worden. Um diesen und ähnliche Konflikte zu lösen, wurde in einem Gesetzgebungsprozeß, der sich von 1966 bis 1974 hinzog, ein System für eine Quasi-Entschädigung geschaffen.⁶⁶³ Zunächst wurde im Jahre 1969 das Gesetz über Sonder-

⁶⁶⁰ Ebenda, § 4/2.

⁶⁶¹ Siehe dazu Gresser *et al.* (1981: 288–289).

⁶⁶² Gesetz gegen die Verschlechterung der Wasserqualität (*suishitsu odaku bōshi hō*) vom 25. Dezember 1970, § 19; zitiert nach Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986).

⁶⁶³ Zur Entstehung der Quasi-Entschädigung siehe Gresser *et al.* (1981: 285–290).

maßnahmen für eine Entschädigung bei Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai ni itaru kenkō higai no kyūzai ni kansuru tokubetsu sochi hō*) verabschiedet. Auf seiner Grundlage übernahm der Staat die Kosten für die Behandlung von Opfern industrieller Verseuchung. Vom Jahre 1973 trat das Gesetz über die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai kenkō higai hoshō hō*) an die Stelle des Gesetzes von 1969. Auf seiner Grundlage entstand ein Fonds, der aus den Beiträgen von Unternehmen, gestaffelt nach dem Umfang ihrer Emissionen, finanziert wurde. Davon wurden Behandlungskosten ebenso bezahlt wie ein Schmerzensgeld, Renten und andere Leistungen. Der Kreis der Berechtigten wurde durch Kommissionen von medizinischen Sachverständigen ermittelt.⁶⁶⁴

Die Regelung des Schadensausgleichs in den Gesetzen von 1969 und 1973 stellte einen Kompromiß dar. Denjenigen Opfern, welche die Regelungen in Anspruch nahmen, blieben langwierige Auseinandersetzungen vor Gericht oder in direkten Verhandlungen mit den Verursachern erspart.⁶⁶⁵ Allerdings unterlief der Kompromiß das Ideal des Artikel 13. Das Grundrecht auf Leben spielt keine Rolle in den Regelungen. Die Leistungen an die Geschädigten sind als wohlfahrtspolitische Maßnahmen konzipiert, nicht als eine Wiedergutmachung, die ihnen zustehe. So ist der Zweck des Gesetzes von 1973 wie folgt festgelegt:⁶⁶⁶

„§ 1 [Zweck] Dieses Gesetz hat zum Ziel, eine Entschädigung für Schäden durchzuführen, die durch den Einfluß einer bestimmten Verschmutzung der Luft bzw. einer bestimmten Verschlechterung der Wasserqualität (...) in bestimmten Regionen infolge industrieller Aktivitäten [*sangyō katsudō*] und infolge der Aktivitäten von Dritten entstanden sind, sowie im Sinne von notwendigen Maßnahmen für das Wohl der Geschädigten [*higaisha no fukushi*] eine rasche wie auch angemessene Pflege [*jinsoku katsu kōseina hogo*] zu planen.“

⁶⁶⁴ Siehe dazu das Gesetz über Sondermaßnahmen für eine Entschädigung bei Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai ni itaru kenkō higai no kyūzai ni kansuru tokubetsu sochi hō*) vom 15. Dezember 1969; in Auszügen zitiert in Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986). Siehe außerdem das Gesetz für die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai kenkō higai soshō hō*) vom 10. Mai 1973; ebenfalls zitiert in Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986).

⁶⁶⁵ Siehe dazu Foljanty-Jost (1988a).

⁶⁶⁶ Gesetz für die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai kenkō higai soshō hō*) vom 10. Mai 1973, § 1; zitiert nach Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften (1986).

Auf die großen Umweltskandale der Nachkriegszeit ist das System der Quasi-Entschädigung nicht angewandt worden. Hier konnten die Geschädigten jeweils auf Gerichtsurteile verweisen, in denen die Unternehmen unzweideutig der groben Fahrlässigkeit für schuldig erklärt worden waren. Die betroffenen Unternehmen verpflichteten sich vertraglich zu einer Wiedergutmachung, die deutlich über die Leistungen aus der staatlich angebotenen Quasi-Entschädigung hinausging. Auf diese Weise wurde die Kadmium-Verseuchung in Toyama ebenso geregelt wie die Quecksilber-Verseuchung in Niigata und die Luftverschmutzung durch das Kombinat in Yokkaichi.⁶⁶⁷ Ähnliches galt für den Schadensausgleich im Fall Minamata. Er wurde auf der Grundlage eines Vertrags geregelt, den das Unternehmen mit Stellvertretern der Opfer abschloß. In dem Vertrag wurde das Verschulden des Unternehmens hervorgehoben, und es wurde festgelegt, daß das Unternehmen alle zu entschädigen habe, deren Recht auf Leben durch die Einleitungen aus dem Nichtsu-Werk verletzt worden war.

Trotzdem spielten die Gesetze von 1969 und 1973 im Fall Minamata eine erhebliche Rolle. Das Unternehmen und die Opfer der Verseuchung einigten sich in dem erwähnten Vertrag nämlich auch darauf, daß die Abwicklung der Wiedergutmachung durch die Regierungsstellen erfolgen sollte. Die aber orientierten sich auf der Suche nach einer gesetzlichen Grundlage für ihre Mitwirkung an der Umsetzung des Vertrages an den erwähnten Gesetzen. Dadurch wurden zwei Konzeptionen für den Schadensausgleich miteinander verknüpft, die im Grunde nicht miteinander vereinbar waren. Der Vertrag regelte ausdrücklich die Wiedergutmachung für alle, denen durch das Unternehmen Unrecht zugefügt worden war. Einen Ermessensspielraum in der Frage, wem die Regelung zugute kommen sollte, gab es nicht. Diesen Spielraum gab es aber sehr wohl in den Gesetzen von 1969 und 1973. Im Rahmen der Gesetze hatten die Regierungsstellen über die Details einer „raschen wie auch angemessenen Pflege“ zu befinden. Sie waren dafür zuständig, festzulegen, welche Personen als Geschädigte im Sinne der Gesetze gelten sollten.⁶⁶⁸ Dieses Ermessen konnten sie auch im Fall Minamata ausüben. Gesetzlich waren sie dazu befugt. So stand es den Regierungsstellen frei, die Kriterien für die Registrierung von Geschädigten enger zu fassen, als es der Idee einer umfassenden Wiedergutmachung und auch dem Ideal von einem liberalen Staat entsprach.

⁶⁶⁷ Siehe dazu Gresser *et al.* (1981: 57 für Toyama, 83–86 für Niigata und 106 für Yokkaichi).

⁶⁶⁸ Vgl. das Gesetz für die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai kenkō higai soshō hō*) vom 10. Mai 1973, §§ 4 und 14.

4.2 DIE ENTSCHEIDUNGEN IM ÜBERBLICK

Wie nun gingen die Regierungsstellen mit den Möglichkeiten um, welche die Rechtslage ihnen bot? Welche Maßnahmen ergriffen sie tatsächlich, um auf die Verseuchung in Minamata zu reagieren? Der folgende Überblick stellt die wichtigsten Entscheidungen vor. Die Darstellung ist im Prinzip chronologisch angelegt. Die Regierungsstellen unterteilten ihr Vorgehen faktisch jedoch in zwei große Problembereiche, nämlich das Vorgehen gegen das Gift in der Bucht von Minamata einerseits und die Versorgung der Geschädigten andererseits. Um des besseren Überblicks willen wird diese Unterscheidung hier nachvollzogen. Zunächst werden also die Maßnahmen zur Aufklärung der Ursache der Verseuchung und zur Abwehr des Giftes erläutert, anschließend die Maßnahmen zur medizinischen Versorgung der Erkrankten und zur Entschädigung der Opfer der Verseuchung. Die wichtigsten Entscheidungen sind jeweils in Tabellen zusammengefaßt. Alle Daten und Fakten stammen aus den zu den Tabellen angegebenen Quellen.

4.2.1 Aufklärung und Gefahrenabwehr

Erste Informationen, die für die Aufklärung der Verseuchung hätten genutzt werden können, erreichten die Präfekturverwaltung in Kumamoto schon im Frühjahr 1952. Auf ihre Anfrage hin ließ die Werksleitung in Minamata einen detaillierten Bericht über die Behandlung und Zusammensetzung der Abwässer im Werk erstellen. Der Bericht wurde zur Kenntnis genommen; weitere Maßnahmen folgten ihm jedoch nicht. Im Mai 1956 meldete dann das Gesundheitsamt von Minamata die ersten Fälle einer „rätselhaften Krankheit“ an die Präfekturverwaltung. Drei Monate später bat die Präfektur die medizinische Fakultät der Universität Kumamoto, die Ursache der Erkrankungen zu erforschen.

Gegen Ende des Jahres 1956 schaltete sich das Wohlfahrtsministerium ein. Es ernannte eine kleine Kommission von Sachverständigen, die als Liaison-Komitee zwischen den Forschern in Kumamoto und dem Ministerium auftraten. Im Sommer 1958 legte die Kommission einen Bericht vor. Die Verseuchung wurde darin als Schwermetallvergiftung bezeichnet. In Bezug auf die genaue Zusammensetzung der giftigen Verbindung enthielt der Bericht jedoch nur Vermutungen. Das Ministerium setzte eine zweite Kommission ein, die vom Januar 1959 an tätig wurde.

Im Juli 1959 stellten die Mediziner von der Universität Kumamoto die ersten Daten zur Quecksilber-Hypothese vor. Die Meldung löste nicht nur in Minamata große Unruhe aus, sondern auch in Tōkyō. Im Novem-

ber 1959 ließ das Industrieministerium landesweit alle Fabriken überprüfen, in denen Quecksilber für die Essigsäure-Produktion eingesetzt wurde. Heraus kam dabei nur, daß anderswo keine Vergiftungen beobachtet worden waren. Aus Sicht des Wohlfahrtsministeriums dagegen konnten die Zusammenhänge in Minamata weitgehend als erwiesen gelten. Die Kommission wurde gebeten, die entsprechenden Ergebnisse in einem Bericht zusammenzufassen. Dann wurde sie aufgelöst. Das Wohlfahrtsministerium zog sich damit aus den weiteren Bemühungen um eine Aufklärung der Verseuchung zurück. Das nationale Amt für Wasserwirtschaft übernahm die Koordination und setzte eine weitere Kommission von Sachverständigen ein. Sie sollte klären, woher die organischen Quecksilber-Verbindungen im Meer vor Minamata stammten. Die Untersuchungen blieben jedoch ohne Ergebnis.

Unabhängig davon forschten die Mediziner an der Universität Kumamoto weiter. Im Februar 1963 gaben sie bekannt, daß die gesuchten Verbindungen tatsächlich schon in den Abwässern des Nichitsu-Werkes enthalten seien. Zu diesem Zeitpunkt galt die Verseuchung bereits als abgeschlossen. Erst fünf Jahre später, im September 1968, bestätigte das Wohlfahrtsministerium offiziell die Darstellung der Mediziner.

Die folgende Tabelle faßt die Entscheidungen zur Aufklärung der Verseuchung zusammen.

Table 21: Entscheidungen zur Aufklärung der Verseuchung

Datum	Inhalt	beteiligte Stellen
März 1952	Anfrage beim Werk wegen der Abwässer	Präfekturverwaltung
Aug. 1956	Auftrag an die medizinische Fakultät der Universität Kumamoto	Präfekturverwaltung
Nov. 1956	erste Expertenkommission	Wohlfahrtsministerium
Jan. 1959	zweite Expertenkommission	Wohlfahrtsministerium
Nov. 1959	landesweit Anfragen bei Fabriken mit Quecksilber-Einsatz	Industrieministerium
Nov. 1959	zweite Expertenkommission aufgelöst	Wohlfahrtsministerium
Jan. 1960	dritte Expertenkommission	Wasserwirtschaftsamt
Sept. 1968	offizielle Bestätigung: Quecksilber in Abwässern war Ursache	Wohlfahrtsministerium

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus Arima-Chronik (1979), Fukai (1977) und Landgericht Kyōto (1993).

Wie der Überblick zeigt, verfolgten die Regierungsstellen die Aufklärung der Verseuchung in Minamata insgesamt nur mit geringem Nachdruck. Mehrmals wurden Hinweise nicht weiterverfolgt. Das gilt für die Präfekturverwaltung im Jahre 1952, aber auch für den brüskten Rückzug des Wohlfahrtsministeriums aus den Nachforschungen im Herbst 1959, für die Forschungen im Auftrag des Wirtschaftsplanungsamtes und vor allem für die Jahre nach 1963.

Obwohl die genauen Zusammenhänge lange im Dunkeln blieben, galten die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk schon frühzeitig als eine mögliche Quelle für die Verseuchung. In diesem Sinne äußerten sich die Mediziner von der Universität Kumamoto erstmals im November 1956 in einem Zwischenbericht zu ihren Forschungen. Damit war ein konkreter Anhaltspunkt für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gegeben. Die Regierungsstellen unternahmen dennoch nichts gegen die Abwässer. Sie versuchten vielmehr indirekt, die Gefahr zu bannen, die von dem unbekanntem Gift ausging. Im Zentrum dieser Bemühungen stand der Fischfang.

Im August 1957 wies die Präfekturverwaltung die Genossenschaft von Minamata an, nicht mehr in der Bucht zu fischen. Ein Jahr später wurde die Anweisung auf die Fanggebiete vor der Flußmündung ausgeweitet. Außerdem galt sie jetzt auch für die Genossenschaften der Umgebung. Formell handelte es sich um Empfehlungen ohne rechtsverbindliche Wirkung. Sie wurden aber über Jahre hinweg weitgehend befolgt. So konnte die Zahl neuer Erkrankungen in Minamata in den 1950er Jahre tatsächlich verringert werden. Die Anweisungen verloren allerdings im Herbst 1958 ihre Wirkung. Von diesem Zeitpunkt an entsorgte das Unternehmen die quecksilberhaltigen Abwässer in die Flußmündung. So verbreitete sich das Gift weit über die Gegend von Minamata hinaus.

Im Herbst 1959 verschärften sich die Auseinandersetzungen in Minamata, und vor diesem Hintergrund wurden erstmals auch dem Unternehmen informelle Anweisungen erteilt. Das Industrieministerium forderte die Werksleitung auf, die Einleitungen auf die Rieselfelder unverzüglich einzustellen und bis zum Jahresende eine Kläranlage im Werk in Betrieb zu nehmen. Außerdem sollten Proben der Abwässer regelmäßig zur Analyse an ein staatliches Labor in Tōkyō gesandt werden. Die Maßnahmen blieben jedoch praktisch ohne Bedeutung. Die Werksleitung hatte schon vorher entsprechende Änderungen in der Behandlung der Abwässer öffentlich angekündigt. Von der Pflicht, Proben einzusenden, wurde das Unternehmen bereits im Sommer 1960 wieder entbunden.

Größeren Nachdruck gewannen die Entscheidungen zu den Einleitungen erst im Jahre 1966, nachdem in der Präfektur Niigata ein zweiter Fall von Quecksilber-Verseuchung entdeckt worden war. Im Juli 1966 wurde das Nichitsu-Werk in Minamata zum ersten und einzigen Mal in

der Fallgeschichte von Sachverständigen inspiziert. Sie kamen im Auftrag eines interministeriellen Ausschusses, der in Tōkyō gebildet worden war, um weiteren Verseuchungen vorzubeugen. Schon die Ankündigung der Inspektion zeigte Wirkung. Die Sachverständigen fanden einen geschlossenen Kreislauf für die quecksilberhaltigen Abwässer vor, der gerade erst installiert worden war.

Die Gefahr, die von dem Quecksilber in Minamata ausging, war jedoch nicht gebannt. Das zeigte der Bericht einer neuen Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto, der im Frühjahr 1973 veröffentlicht wurde. Die Mediziner hatten Menschen in der Gegend der Stadt Yatsushiro, etwa vierzig Kilometer nördlich von Minamata, untersucht, um Daten über eine „normale“ Quecksilberbelastung für den Vergleich mit den Daten von Menschen aus der Gegend von Minamata zu gewinnen. Unter den vermeintlich Gesunden aus Yatsushiro entdeckten sie jedoch zwei Menschen, die Symptome einer Quecksilberverseuchung zeigten. Offenbar waren sie durch die Abwässer einer nahegelegenen chemischen Fabrik vergiftet worden. Wegen dieses Verdachts einer „dritten Minamata-Krankheit“ löste der Bericht eine landesweite Panik aus. Auch an anderen Orten wurde Quecksilber im Meer identifiziert. Letztlich bestätigte sich keiner der Verdachtsfälle, und auch die Belastungen mit Quecksilber erreichten nirgendwo ähnlich hohe Werte wie in der Bucht von Minamata. Das Umweltamt und die Präfekturverwaltung nahmen die Ergebnisse jedoch zum Anlaß für eine umfassende Sanierung der Bucht. Weil davon auch der Hafen von Minamata betroffen war, wurde das Verkehrsministerium einbezogen. Die Kosten wurden zu zwei Dritteln dem Unternehmen zur Last gelegt. Auch die Genossenschaft von Minamata wurde um Kooperation gebeten. Vom Sommer 1975 an galt erneut ein informelles Fangverbot für die Bucht.

Zunächst wurde die Bucht mit einem Netz eingezäunt, mit Ausnahme einer Fahrrinne zum Hafen. Anschließend wurde der am stärksten belastete Schlamm abgesaugt und an Ort und Stelle im Zuge eines Landgewinnungsprojektes in großen Betonsilos deponiert. Einsprüche vor Gericht gegen beide Maßnahmen verzögerten jeweils den Baubeginn. Die Sanierung wurde nach zehn Jahren Bauzeit im März 1990 abgeschlossen. Der Quecksilbergehalt im Wasser und in Meerestieren aus der Bucht wird bis heute überwacht. Von 1994 an blieben die Meßergebnisse unter den Grenzwerten, die das Wohlfahrtsministerium als gesundheitsgefährdend ansieht. Im Juli 1997 wurde die Bucht wieder für den Fischfang freigegeben.

Die folgende Tabelle faßt die Entscheidungen zur Gefahrenabwehr zusammen.

Tabelle 22: Entscheidungen zur Abwehr des Giftes

Datum	Inhalt	beteiligte Stellen
Aug. 1957	Fangverbot in der Bucht* <i>von Genossenschaft bis 1964 befolgt</i>	Präfekturverwaltung
Aug. 1958	Fangverbot ausgeweitet*	Präfekturverwaltung
Okt. 1959	Kläranlage bis Jahresende einrichten*	Industriemin.
Nov. 1959	Abwasserproben 14-tgl. nach Tōkyō*	Industriemin.
Aug. 1960	Verpflichtung zum Einsenden von Proben aufgehoben	Präfekturverwaltung
Juli 1966	Inspektion im Werk	interministerieller Ausschuß**
Sept. 1975	Fangverbot in der Bucht*	Präfekturverwaltung Stadtverwaltung
März 1976	Sanierung der Bucht beschlossen <i>1977 Netz um die Bucht; 1980–1990 Aushub von verseuchtem Schlamm; öffentliche Ausgaben rd. 18 Mrd. Yen</i>	Präfekturverwaltung nat. Umweltamt Verkehrsministerium
Juli 1997	alle Beschränkungen des Fischfangs aufgehoben	nat. Umweltamt

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus Arima-Chronik (1979), Fukai (1977), Landgericht Kyōto (1993), Akiyama (1986), Aktionsausschuß (1988), Stadtverwaltung Minamata (1988), Baba (1986), Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J. und 1993a) und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30. Juli 1997.

* = informelle Anweisung (*gyōsei shidō*). ** Der Ausschuß bestand aus Vertretern des Wohlfahrtsministeriums, des Industrieministeriums, sowie der nationalen Ämter für Wirtschaftsplanung und Wasserwirtschaft.

Rückblickend erscheint die Bilanz der Entscheidungen zur Abwehr des Giftes zwiespältig. Einerseits waren die Maßnahmen zur Sanierung der Bucht umfassend angelegt, und sie haben den erhofften Erfolg erzielt. Das Deponierungsprojekt in der Bucht von Minamata stellt den bis heute weltweit einzigartigen Versuch dar, ein Gift zu entsorgen, von dem es allgemein heißt, es ließe sich nicht unschädlich machen. Andererseits kamen diese Maßnahmen sehr spät. Als die Pläne für die Sanierung Anfang der 1970er Jahre konkretisiert wurden, lagen die ersten Hinweise auf giftige Einleitungen in die Bucht schon mehr als zwanzig Jahre zurück. Erst die schockierenden Meldungen von einer zweiten Verseuchung in Niigata im Jahre 1965 und von einer fortgesetzten Verseuchung in Minamata im Jahre 1973 führten dazu, daß das Problem in den Regierungsstellen ernstgenommen wurde.

4.2.2 Medizinische Versorgung und Entschädigung

Das Angebot zur medizinischen Versorgung der Opfer der Verseuchung wurde von den Regierungsstellen zunächst strikt nach dem Grundsatz der Subsidiarität gestaltet. Nur diejenigen Opfer, die sich selbst nicht helfen konnten, sollten öffentliche Hilfe erhalten. Bis in die 1970er Jahre hinein beschränkten sich die Maßnahmen deshalb auf stationäre Einrichtungen für Pflegefälle. So wurde im Sommer 1959, drei Jahre nach den ersten Meldungen über Fälle von „rätselhaften“ Erkrankungen in Minamata, im städtischen Krankenhaus eine Sonderabteilung mit 36 Betten für Opfer der Verseuchung eingerichtet. Sie wurde im Jahre 1965 durch einen Neubau mit 200 Betten ersetzt. Die Kosten für beide Maßnahmen übernahmen die Stadtverwaltung, die Präfekturverwaltung und das Wohlfahrtsministerium jeweils zu gleichen Teilen. Den Opfern wurden Zuschüsse zum Tagegeld gezahlt. Mit einem weiteren Neubau mit 60 Betten im Jahre 1972 ging die Verantwortung für die stationäre Versorgung der Opfer auf die Stadt über. Heute dient die Klinik vor allem als Pflegestation für Menschen, die schon im Mutterleib vergiftet wurden und schwer behindert zur Welt gekommen sind.

Im Jahre 1973 erklärte sich das Unternehmen bereit, alle Kosten für die medizinische Versorgung der Opfer der Verseuchung zu übernehmen. Gleichzeitig meldeten sich immer mehr Menschen, die bis 1968 in der Gegend von Minamata gelebt hatten und die unter Fühllosigkeit in den Gliedmaßen und anderen chronischen Beschwerden litten, welche offensichtlich durch Quecksilber ausgelöst worden waren. Schon bald entstanden lange Wartezeiten in der Bearbeitung der Anträge dieser Menschen auf einen Schadenersatz. Vor diesem Hintergrund zahlte die Präfekturverwaltung vom Jahre 1974 geringfügige Zuschüsse für Behandlungen durch Akupunktur und Massagen. Das Angebot galt für alle Personen, die seit mehr als einem Jahr auf eine Entscheidung in Bezug auf ihre Ansprüche gegenüber dem Unternehmen warteten. Vom Jahre 1986 an wurden die Zuschüsse allen Personen gezahlt, deren Antrag noch nicht entschieden war und die unter Gefühllosigkeit in den Gliedmaßen litten.

Im Jahre 1991 dehnte die Präfektur die medizinische Versorgung auch auf Menschen aus, deren Antrag auf eine Registrierung als Opfer der Verseuchung abgelehnt worden war. Für Personen, die nachweisen konnten, daß sie bis 1968 in der Gegend von Minamata gelebt hatten und deren Tastsinn an den Gliedmaßen gestört war, übernahm die Präfektur die Behandlungskosten. Von 1992 an übernahm das nationale Umweltamt das Angebot, knüpfte es jedoch an eine Bedingung. Die Betroffenen mußten ihre Ansprüche auf eine Entschädigung durch das Unternehmen aufgeben. Im Jahre 1995 wurde das Programm mit einer Antragsfrist von

sechs Monaten noch einmal ausgeschrieben. Vom April 2005 an wurden erneut Anträge auf die Aufnahme in das Programm entgegengenommen, und die Leistungen wurden geringfügig verbessert.

Die folgende Tabelle faßt die Entscheidungen zur medizinischen Versorgung der Opfer der Verseuchung zusammen.

Tabelle 23: Entscheidungen zur medizinischen Versorgung

Datum	Inhalt	beteiligte Stellen
Juli 1959	Sonderabteilung im städt. Krankenhaus eröffnet; Zuschüsse zum Tagegeld	Wohlfahrtsmin. Präfekturverwaltung Stadtverwaltung
Mai 1965	Rehabilitationsklinik eröffnet; Zuschuß für Pflege von bettlägerigen Opfern	wie 1959
Dez. 1972	Klinik für Opfer mit angeborenen Behinderungen eröffnet	Stadtverwaltung
ab April 1974	Zuschüsse zu Behandlungskosten für Menschen, deren Antrag noch nicht bearbeitet ist	Präfekturverwaltung
1991	Zuschüsse zu Behandlungskosten für Menschen mit „Niigata-Kriterien“, deren Antrag abgelehnt wurde	Präfekturverwaltung
April 1992	Übernahme der Behandlungskosten für Menschen mit „Niigata-Kriterien“, die auf Registrierung verzichten	nat. Umweltamt
Dez. 1995	neue Frist für Aufnahme in das Programm von 1992	nat. Umweltamt
April 2005	Öffnung für neue Anträge auf Erstattung der Behandlungskosten (wie 1992); leicht verbesserte Leistungen	Umweltministerium

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus Arima-Chronik (1979), Landgericht Kyōto (1993), Ijima (1968), Aktionsausschuß (1988), Stadtverwaltung Minamata (1988), Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a, 1994), Nationales Umweltamt (1994), Regierungskoalition (1995), Takamine (1999) und Umweltministerium (2005).

„Niigata-Kriterien“ = (a) Fühllosigkeit in den Gliedmaßen und (b) Wohnort bis 1968 in der Gegend von Minamata. Die Verweise auf einen Antrag beziehen sich auf die Registrierung als Opfer der Verseuchung.

Insgesamt erschließen sich die Entscheidungen zur medizinischen Versorgung der Opfer von Minamata am besten, wenn sie vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips betrachtet werden. Bis zum Ende der 1960er Jahre stand offiziell nicht fest, ob die Verseuchung in Minamata durch die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk verursacht worden war. Die

Regierungsstellen beschränkten sich dementsprechend auf klassische Sozialpolitik. Nur die Bedürftigsten unter den Opfern wurden versorgt. Die Maßnahmen dafür ließen sich leicht rechtfertigen. Schließlich handelte es sich um Menschen, deren besondere Notlage nicht zu bestreiten war. Das Problem erschien zudem sehr begrenzt. Der offiziellen Statistik zufolge ging es um rund einhundert Menschen, die alle in der Gegend von Minamata lebten.

Mit dem Schuldeingeständnis des Unternehmens im Jahre 1973 änderte sich die Situation. Einerseits ging damit die Verantwortung für die medizinische Versorgung der Opfer im Wesentlichen auf das Unternehmen über. Andererseits zeigte sich das Unternehmen schon bald überfordert von der Aufgabe, den Ansprüchen auf Schadenersatz in vollem Umfang gerecht zu werden. Ein neuartiges soziales Problem war entstanden. Die Präfektur und das nationale Umweltamt reagierten darauf unterschiedlich. Beider Haltung wurde jedoch vor allem bestimmt von dem Verlauf der Auseinandersetzungen um eine Entschädigung für die Opfer der Verseuchung.

Die Auseinandersetzungen über einen Ausgleich für die Schäden, welche das Quecksilber aus den Abwässern des Nichitsu-Werkes anrichtete, zogen sich fast über die gesamte Fallgeschichte hin. Geschädigt wurden vor allem die Menschen, die durch das Gift erkrankten, und deren Angehörige. Aber auch die Fischer verlangten Ersatz für die Dezimierung ihrer Fanggründe und dafür, daß sie ihren Fang wegen der Gerüche um die Verseuchung nicht mehr absetzen konnten.

In den 1950er Jahren richteten die Geschädigten ihre Forderungen direkt an das Unternehmen. Nach dem Bekanntwerden der Quecksilber-Hypothese im Juli 1959 eskalierten die Proteste. Mehrmals wurde das Werk von aufgebrachten Fischern gestürmt. Vertreter der Werksleitung wurden gegen ihren Willen in einem Raum festgehalten, in dem sie mit den Fischern verhandelt hatten. Eine Vereinigung von Erkrankten trat vor dem Werkstor in einen unbefristeten Sitzstreik. In dieser Situation schalteten sich die Spitzen der lokalen Verwaltung als Vermittler ein. In den Jahren 1959 und 1960 wurden unter der Leitung des Bürgermeisters und des Gouverneurs der Präfektur Kumamoto insgesamt fünf Vereinbarungen zwischen dem Unternehmen und verschiedenen Gruppen von Geschädigten geschlossen.

Das Verfahren, nach dem die Vereinbarungen von 1959 und 1960 zustandekamen, war als informelle Schlichtung (*assen*) angelegt. Die Vertreter der Obrigkeit traten dabei als Makler auf, die an die Kompromißbereitschaft der streitenden Parteien appellierten. Das Unternehmen erklärte sich zu Zahlungen bereit, die im Fall der Fischer pauschal als Entschädigung (*hoshō*) oder als „Fonds zur Wiederbelebung des Fisch-

fangs“ (*gyogyō fukkō shikin*) bezeichnet wurden, im Fall der Erkrankten dagegen als „Beileidsgeld“ (*mimaikin*). Im Gegenzug verzichteten die Geschädigten auf weitere Forderungen. Beide Seiten demonstrierten damit vor allem ihre Bereitschaft, den sozialen Frieden zu wahren. Die Frage, wie die Verseuchung entstanden sei und welche Verantwortung das Unternehmen dafür trüge, wurde in den Schlichtungen nicht erörtert. Damit blieb auch das Problem eines Ausgleichs zwischen dem Verursacher und den Geschädigten im Grunde ungelöst.

Die Auseinandersetzungen um eine Entschädigung für die Fischer flammten im Jahre 1973 noch einmal auf. Die Ereignisse ähnelten denen aus den 1950er Jahren. Eine Veröffentlichung von Medizinern an der Universität Kumamoto löste die Auseinandersetzungen aus. Sie hatten Hinweise auf eine weitere Verseuchung mit Quecksilber gefunden, diesmal in der Gegend der Stadt Yatsushiro, etwa vierzig Kilometer nördlich von Minamata. Daraufhin brach der Absatz auf den Fischmärkten der Region ein. Die Genossenschaft von Minamata und andere Genossenschaften der Umgebung forderten dafür Schadenersatz von der Chisso AG. Wie schon 1959 verliehen sie ihrer Forderung gewaltsam Nachdruck. Diesmal wurde allerdings nicht das Werk gestürmt. Die Fischer blockierten stattdessen die Zufahrt zum Hafen von Minamata und legten auf diese Weise die Produktion im Werk lahm. Daraufhin leiteten die Gouverneure von Kumamoto und von Kagoshima eine informelle Schlichtung ein. Wieder wurde die Schuldfrage nicht explizit erörtert. Verglichen mit den Vereinbarungen dreizehn Jahre zuvor wurden den Fischern jedoch deutlich höhere Zahlungen zugestanden. Dabei spielte offensichtlich eine Rolle, daß die Abwässer aus dem Werk mittlerweile offiziell als Ursache der Verseuchung identifiziert worden waren.

Eine weitere Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der Genossenschaft von Minamata kam im Jahre 1992 zustande. Wie die Messungen der Präfekturverwaltung zeigten, wiesen das Wasser und die Fische in der Bucht auch nach der Sanierung vergleichsweise hohe Rückstände von Quecksilber auf. Auf Vermittlung der Präfektur wurde deshalb vereinbart, daß das Unternehmen den gesamten Fang aus der Bucht aufkaufen würde.

Alle Vereinbarungen mit den Fischern wurden über die Genossenschaften geschlossen. Damit war die Gruppe derjenigen automatisch definiert, die Anspruch auf die vereinbarten Zahlungen erheben konnten. Dagegen wurden die Erkrankten in der Schlichtung von 1959 durch die *gojokai* vertreten, eine lose Vereinigung, in der einerseits nicht alle Opfer der Verseuchung organisiert waren und die andererseits auch Familienangehörige umfaßte, die nicht erkrankt waren. Damit blieb unklar, wel-

chen Personen das Unternehmen das vereinbarte Beileidsgeld zahlen sollte.

Das Problem wurde durch die Regierungsstellen gelöst, indem sie die Rolle eines Schiedsrichters übernahmen. Das Wohlfahrtsministerium setzte eine Kommission von medizinischen Sachverständigen ein. Sie entschieden darüber, welche Menschen als Opfer der Verseuchung gelten konnten. Betroffene konnten eine entsprechende Überprüfung bei der Präfekturverwaltung beantragen. Das Unternehmen zahlte all jenen ein Beileidsgeld, die offiziell als Opfer registriert waren.

Auf diese Weise entstand aus der Schlichtung zwischen dem Unternehmen und der *gojokai* eine neuartige politische und rechtliche Konstruktion. Zum ersten Mal in der modernen Geschichte Japans traten Regierungsstellen unmittelbar als Sachwalter bei einem privaten Vertrag auf. Die Kommission blieb auch in den folgenden Jahren bestehen. Mehr noch, im Jahre 1969 erhielt sie eine gesetzliche Grundlage durch das sogenannte Gesetz über Sondermaßnahmen für eine Entschädigung bei Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai ni itaru kenkō higai no kyūzai ni kansuru tokubetsu sochi hō*).

Die Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und den Erkrankten blieb mehr als zehn Jahre lang in Kraft. In dieser Zeit wurden die Sätze mehrmals dem allgemeinen Preisanstieg angepaßt. Außerdem wurde eine Staffelung nach dem Grad der Beschwerden eingeführt. Dann aber veröffentlichte das Wohlfahrtsministerium im September 1968 die erste offizielle Stellungnahme zur Ursache der Verseuchung. Daraufhin forderte die *gojokai* eine grundlegende Revision der Vereinbarung von 1959.

Wieder kam eine informelle Schlichtung (*assen*) mit dem Unternehmen zustande. Als Schlichter trat diesmal das Wohlfahrtsministerium auf. Die neue Vereinbarung vom Mai 1970 sah deutlich erhöhte Zahlungen an registrierte Opfer vor. Die Schuldfrage blieb allerdings erneut ausgeklammert.

Nur ein Teil der Mitglieder der *gojokai* akzeptierte die Vereinbarung. Andere hatten eine Schlichtung abgelehnt und stattdessen direkte Verhandlungen mit dem Unternehmen befürwortet. Als die Verantwortlichen der Chisso AG (ehemals Nichitsu) darauf nicht eingingen, reichte diese Gruppe im Juni 1969 eine Klage auf Schadenersatz gegen das Unternehmen am Landgericht Kumamoto ein.

Im Zuge der neuen Proteste gerieten auch die Kriterien für eine Registrierung als Opfer der Verseuchung in die Kritik. Die Sachverständigen, die Ende 1959 berufen worden waren, hatten ihren Entscheidungen zunächst anhand der klinischen Merkmale getroffen, welche in den 1950er Jahren als typisch für die „rätselhafte Krankheit“ angesehen wurden. Daran hielt die Kommission auch in den folgenden Jahren fest, ungeach-

tet der neuen Erkenntnisse aus Niigata. Anträge von Menschen, die „nur“ die in Niigata verwendeten Kriterien erfüllten, wurden abgelehnt. Im Jahre 1970 legten einige Betroffene dagegen beim Wohlfahrtsministerium Beschwerde ein.

An diesem Punkt der Auseinandersetzungen kamen den Opfern der Verseuchung Reformen in der Gesetzgebung zum Umweltschutz zugute. Die Möglichkeit einer Beschwerde war erst durch das Gesetz von 1969 geschaffen worden. Die Zuständigkeit dafür ging im Juli 1971 auf das neue nationale Umweltamt über. Schon einen Monat später, im August 1971, verkündete der Direktor des Amtes seine Entscheidung. Der Beschwerde wurde stattgegeben. Die Präfekturverwaltung wurde angewiesen, die Ablehnungen zu revidieren. Gleichzeitig erließ das nationale Umweltamt eine Richtlinie für die Registrierung von Opfern der Verseuchung in Minamata. Die Palette typischer klinischer Symptome wurde im Wesentlichen auf vier Hauptbeschwerden begrenzt, die einfach zu diagnostizieren waren. Vor allem aber wurde epidemiologischen Argumenten bei der Beurteilung des Krankheitsbildes Vorrang eingeräumt.

Theoretisch wurden damit die Erkenntnisse aus Niigata offiziell auf die Verseuchung in Minamata übertragen. Es gab allerdings einen gravierenden Unterschied zwischen den beiden Fällen. In Niigata waren noch im akuten Stadium der Verseuchung umfassende epidemiologische Daten erhoben worden. Insbesondere waren mögliche Betroffene systematisch auf Quecksilberrückstände im Haar und im Urin untersucht worden. Für Minamata fehlten solche Informationen. Die Registrierungskommission stützte ihre Entscheidungen in der Praxis deshalb weiterhin vor allem auf eine umfassende klinische Untersuchung aller Antragstellenden.

Die Richtlinie des Umweltamtes von 1971 löste einen Erdbeben in der Bewertung der Verseuchung aus. Bei der nächsten Sitzung der Sachverständigenkommission wurden 26 Menschen als Opfer der Verseuchung registriert – mehr als in den gesamten zehn Jahren davor. Die Zahl der Anträge schnellte bis zum Jahresende von gut einhundert auf 260 hoch. Im Jahre 1972 wurden fünfhundert neue Anträge gestellt, im Jahre 1973 gar annähernd zweitausend.

Unklar war zunächst, ob die Vereinbarung von 1970 über die Zahlung von Beileidsgeld auch für die „neuen“ Registrierten gelten sollte. Die Vertreter des Unternehmens erkannten deren Ansprüche grundsätzlich an. Allerdings, so argumentierten sie, sollten die Beträge niedriger ausfallen, weil auch die Beschwerden weniger gravierend seien. Um die Höhe des Beileidsgeldes für die „neuen“ Registrierten festzulegen, schlugen sie vor, die zentrale Kommission zur Bewertung von Umweltverschmutzung (*chūō kōgai shinsa iinkai*) anzurufen, die im Sommer 1970 eingerichtet worden war. Tatsächlich wurde noch im Dezember 1971 ein erstes Verfah-

ren dazu vor einem Schlichtungsausschuß (*chōtei iinkai*) der Kommission eröffnet. Im Unterschied zu den vorangegangenen Schlichtungen folgte dieses Verfahren gesetzlich festgelegten Regeln.

Viele Opfer, die nach den neuen Kriterien registriert worden waren, lehnten jedoch jede Schlichtung ab, weil ein Schuldeingeständnis des Unternehmens damit kaum zu erreichen war. Eine kleine Gruppe forderte stattdessen das Unternehmen auf, direkt mit ihnen zu verhandeln. Durch einen Sitzstreik vor dem Werk in Minamata und wenig später auch vor der Unternehmenszentrale mitten in Tōkyō verlieh diese Gruppe ihrer Forderung Nachdruck. Der Protest in Tōkyō wurde über anderthalb Jahre hinweg aufrechterhalten. Während dieser Zeit fanden mehrere Verhandlungsrunden mit Vertretern des Unternehmens statt, aber eine Einigung kam nicht zustande.

Eine Wende brachte erst das Urteil des Landgerichts Kumamoto in dem Schadenersatzprozeß, der 1969 eröffnet worden war. Im März 1973 wurde die Chisso AG als Rechtsnachfolgerin der Nichitsu AG der groben Fahrlässigkeit im Umgang mit den Abwässern aus dem Werk für schuldig befunden. Die Vereinbarung von 1959 wurde für sittenwidrig und damit für ungültig erklärt. Den Opfern, die geklagt hatten, wurden hohe Entschädigungen zugesprochen. Dazu zählte vor allem ein Schmerzensgeld. Es fiel in dem Urteil zehnmal so hoch aus wie die Einmalzahlungen, welche in der Schlichtung von 1970 vereinbart worden waren.

Vier Wochen später, im April 1973, verkündete der Schlichtungsausschuß in Tōkyō seinen Schiedsspruch. Dabei wurden die Entschädigungssätze aus dem Urteil des Landgerichts übernommen. Auf der Grundlage des Urteils schloß das Unternehmen außerdem im Juli 1973 einen Vertrag mit der Gruppe, die seit dem Herbst 1971 auf direkte Verhandlungen gedrängt hatte. In der Präambel gestand das Unternehmen ausdrücklich die Verantwortung für die Verseuchung ein und verpflichtete sich, in weitem Umfang Wiedergutmachung zu leisten. An konkreten Leistungen sah der Vertrag unter anderem ein Schmerzensgeld und eine jährliche Rente für Erkrankte, jeweils gestaffelt nach dem Grad der Beschwerden, sowie die Übernahme aller Behandlungskosten vor. Außerdem verpflichtete sich das Unternehmen, die Bucht von Minamata zu sanieren und einen Beitrag zur Wiederbelebung der örtlichen Gemeinschaft sowie der lokalen Wirtschaft zu leisten.

Der Vertrag von 1973 ersetzte die Vereinbarung von 1970. Zum ersten Mal in der Fallgeschichte kam eine Einigung über Entschädigungen ohne eine Schlichtung zustande. Die Regierungsstellen waren nichtsdestotrotz auch an dieser Einigung beteiligt. Der Direktor des nationalen Umweltamtes trat als Vermittler auf, und die Verhandlungen fanden in den Räumen des Umweltamtes statt.

Der Vertrag von 1973 bildete bis zum Jahre 1995 die Grundlage für Entschädigungen im Fall Minamata. Es handelte sich um eine privatrechtliche Lösung. Sie wurde unmittelbar zwischen dem Verursacher und einer Gruppe von Opfern der Verseuchung vereinbart. Sie war aber nicht auf die Erstunterzeichner beschränkt, sondern galt für alle Menschen, die durch das Quecksilber aus den Abwässern des Nichitsu-Werkes in Minamata vergiftet worden sind. Um die Gruppe der Berechtigten abzugrenzen, wurde auf das System zurückgegriffen, das bereits 1959 eingeführt worden war. Die Präfekturverwaltung von Kumamoto und nun auch die Präfekturverwaltung aus dem angrenzenden Kagoshima treten als Schiedsrichter auf. Sie werden in ihrer Arbeit überwacht durch das nationale Umweltamt.

Grundsätzlich stand es den Opfern der Verseuchung von Minamata frei, statt des Vertrages von 1973 einen Schadensausgleich auf gesetzlicher Grundlage zu beantragen. Das sah das Gesetz über die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai kenkō hīgai hoshō hō*) von 1973 vor. Es ersetzte das Gesetz über Sondermaßnahmen aus dem Jahre 1969. Die Region von Minamata wurde als eines der Gebiete deklariert, auf die das Gesetz angewendet werden konnte. Die Leistungen aus dem Gesetz wurden durch Beiträge von Industrieunternehmen zu einem gemeinsamen Fonds finanziert. Sie blieben allerdings deutlich hinter denen aus dem Vertrag zurück. Alle registrierten Opfer der Verseuchung haben deshalb für eine Entschädigung nach dem Vertrag optiert. Das Entschädigungsgesetz von 1973 hat im Fall Minamata dennoch Bedeutung erlangt, nämlich als formalrechtliche Grundlage für die Arbeit der Kommissionen zur Registrierung von Opfern der Verseuchung.

Weitgehend bedeutungslos geblieben ist im Fall Minamata dagegen das System der formellen Schlichtung für Umweltkonflikte, für das im Jahre 1970 zunächst die zentrale Kommission zur Bewertung von Umweltverschmutzung und an deren Stelle im Jahre 1972 die Regulierungskommission in Sachen Umweltverschmutzung (*kōgai-tō chōsei iinkai*) geschaffen wurden. Zwar wurden bis zum Anfang der 1990er Jahre gut vierhundert Streitfälle im Zusammenhang mit der Verseuchung vor der Kommission verhandelt. Abgesehen von dem ersten Schiedsspruch ging es in allen Fällen aber lediglich um Detailfragen zur Anwendung des Vertrags von 1973. Für die grundsätzlichen Schwierigkeiten, die sich schon bald nach der Unterzeichnung des Vertrags abzeichneten, war die Regulierungskommission nicht zuständig. Dabei ging es nämlich nicht um das Verhalten des Verursachers, sondern um die Art und Weise, wie die Regierungsstellen ihre Rolle in der Umsetzung des Vertrages von 1973 wahrnahmen.

Infolge des Vertrages von 1973 explodierten die Zahlungen, welche die Chisso AG an Opfer der Verseuchung zu leisten hatte. Im Jahre 1972 – damals noch auf der Grundlage der Vereinbarung von 1970 – hatte das Unternehmen rund 1,7 Milliarden Yen an rund vierhundert Opfer überwiesen. Im folgenden Jahr wurden rund 360 weitere Opfer registriert. Die finanzielle Belastung für das Unternehmen schnellte auf über elf Milliarden Yen hoch. Dieser Betrag übertraf den Jahresgewinn der Chisso AG um mehr als das Doppelte. Dabei waren mehr als zweitausend Anträge auf Registrierung noch gar nicht bearbeitet worden.

Der von der Präfekturverwaltung eingerichtete Apparat war dem Ansturm nicht gewachsen. Ende 1976 warteten rund 4.600 Menschen auf einen Bescheid über ihre Registrierung. Gleichzeitig verschlechterte sich die finanzielle Situation des Unternehmens zusehends. In den Jahren 1974 bis 1976 zahlte die Chisso AG noch einmal rund elf Milliarden Yen an die registrierten Opfer der Verseuchung und erlitt zudem im operativen Geschäft Verluste. Ende 1976 hatten sich die Verbindlichkeiten des Unternehmens gegenüber 1973 auf mehr als 27 Milliarden Yen verdoppelt. Das entsprach einem Drittel des Gesamtumsatzes in jenem Jahr. Verluste im operativen Geschäft in den Jahren 1977 und 1978 ließen die Verbindlichkeiten auf mehr als 43 Milliarden Yen und damit auf die Hälfte des Umsatzes ansteigen. Der Bankrott zeichnete sich ab.

Das Eingreifen der Regierungsstellen bewahrte den Schadensausgleich vor dem Kollaps. In zwei Richtlinien vom Juli 1977 und Juli 1978 regelte das Umweltamt die Kriterien für die Arbeit der Registrierungskommissionen in Kumamoto und Kagoshima neu. Der Vorrang epidemiologischer Kriterien wurde aufgegeben. Stattdessen wurde die Notwendigkeit umfassender klinischer Untersuchungen hervorgehoben. Die Liste einschlägiger Symptome wurde präzisiert und erweitert. Nur bestimmte Kombinationen von Beschwerden galten fortan als typisch für die Verseuchung. Die Anträge von Menschen, die noch vor dem Abschluß der Untersuchungen verstarben, sollten mangels ausreichender Daten zurückgewiesen werden.

Auf der Grundlage der neuen Richtlinien verringerte sich die Zahl der neu registrierten Opfer deutlich. In den Jahren 1969 bis 1977 war insgesamt 1.150 Menschen bescheinigt worden, durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden zu sein. In den Jahren 1978 bis 1994 wurden dagegen nur noch gut 750 Anträge akzeptiert und mehr als zehntausend abgelehnt.

Gleichzeitig ging die Finanzierung der Entschädigungen für die Opfer der Verseuchung faktisch auf die öffentliche Hand über. Die Präfektur Kumamoto legte bei verschiedenen Bankenkonsortien Anleihen auf. Der japanische Staat übernahm mit einem Beschluß des Kabinetts vom Juni

1978 die Bürgschaft dafür. Ein interministerieller Ausschuß überwachte das Verfahren. Aus den Anleihen finanzierte die Präfektur Darlehen für die Chisso AG. Vom Dezember 1978 an flossen jährlich rund vier Milliarden Yen aus öffentlichen Mitteln an das Unternehmen. Bis 1993 brachte die Präfektur auf diese Weise rund 71 Milliarden Yen auf.

Nach der Einführung der neuen Kriterien für die Registrierung stabilisierten sich die finanziellen Belastungen für die Chisso AG. Von 1980 an zahlte das Unternehmen jährlich zwischen vier und fünf Milliarden Yen an die Opfer. Ab 1989 sanken die Zahlungen auf gut drei Milliarden Yen, weil immer mehr Opfer verstarben. Insgesamt zahlte das Unternehmen bis 1994 an rund 3.000 Menschen rund 100 Milliarden Yen an Entschädigungen.

Die Ende der 1970er Jahre gefundene Lösung schloß jedoch Tausende von Opfern der Verseuchung von dem Schadensausgleich aus. Sie protestierten dagegen durch Lobby-Arbeit, durch verwaltungsrechtliche Beschwerden oder durch den Versuch, auf eigene Faust direkt mit dem Unternehmen zu verhandeln. Viele Betroffene bildeten außerdem Vereinigungen, um eine Wiedergutmachung einzuklagen. Die Klagen bezogen sich jedoch nicht auf den Vertrag von 1973. Stattdessen wurden jetzt neben dem Unternehmen auch die Präfektur und der japanische Staat als Mitschuldige an der Verseuchung verklagt. Von ihnen verlangten die Geschädigten Schadenersatz, weil die regionalen und nationalen Regierungsstellen es in den 1950er und 1960er Jahren versäumt hätten, gegen die giftigen Einleitungen vorzugehen. Im Oktober 1993 waren an den Landgerichten Kumamoto, Fukuoka, Ōsaka, Kyōto und Tōkyō sowie in zweiter Instanz an den Oberlandgerichten Fukuoka und Tōkyō insgesamt 120 entsprechende Klagen von mehr als zweitausend Betroffenen anhängig.

Eine Lösung für die „ausgeschlossenen“ Opfer der Verseuchung wurde erst Mitte der 1990er Jahre gefunden. Im Oktober 1995 vermittelte der Direktor des Umweltamtes einen Vertrag zwischen dem Unternehmen und den wichtigsten Vereinigungen von nicht registrierten Opfern der Verseuchung. Darin verpflichtete sich das Unternehmen zur Zahlung einer einmaligen pauschalen Entschädigung. Die Summe lag in etwa so hoch wie in der Vereinbarung von 1970. Das nationale Umweltamt übernahm alle Behandlungskosten für die Betroffenen. Anspruch auf diese Leistungen konnten alle Personen erheben, welche die „Niigata-Kriterien“ erfüllten, das heißt, unter Fühllosigkeit in den Gliedmaßen litten und in den 1950er oder 1960er Jahren in der Gegend von Minamata gelebt hatten. Im Gegenzug verzichteten die Geschädigten auf eine Entschädigung nach dem Vertrag von 1973 und zogen die Klagen gegen die Präfektur und den japanischen Staat zurück. Zur Überprüfung der Ansprüche

richtete die Präfekturverwaltung eine Sonder-Registrierungskommission ein. Anträge konnten bis zum Juli 1996 eingereicht werden. Auf diese Weise wurde noch einmal gut zehntausend Menschen eine Entschädigung zuteil. Die Einmalzahlungen an sie erreichten ein Volumen von rund 27 Milliarden Yen. Finanziert wurden sie aus öffentlichen Krediten für die Chisso AG. Im Februar 2000 beschloß das Kabinett, dem Unternehmen die Rückzahlung dieser Kredite zu erlassen. Abgeschrieben wurden außerdem weitere 35 Milliarden Yen an aufgelaufenen Zinsen aus Darlehen der Präfektur, und die verbliebene Grundschuld wurde zinsfrei gestellt. Im Gegenzug ging die Verantwortung für die fristgerechte Zahlung noch offener Ansprüche von registrierten Opfern der Verseuchung zum ersten Mal seit 1978 wieder auf das Unternehmen über. Allerdings richteten der Staat und die Präfektur Kumamoto einen Garantiefonds ein, der einspringen sollte, falls die Schadenersatzansprüche die laufenden Gewinne des Unternehmens übersteigen sollten.

Eine kleine Gruppe von rund fünfzig Opfern hatte den Kompromiß von 1995 nicht akzeptiert. Sie trieben stattdessen vor Gericht eine Klage voran, die sich sowohl gegen das Unternehmen als auch gegen den japanischen Staat und die Präfektur Kumamoto richtete. Im Oktober 2004 fällt der Oberste Gerichtshof in letzter Instanz ein rechtsgültiges Urteil in diesem Verfahren. Die Richter sprachen den Regierungsstellen eine Mitschuld an der Ausbreitung der Verseuchung zu, weil in den 1960er Jahren Gesetze gegen giftige Fabrikabwässer nicht angewandt worden waren, obwohl Sachverständige im Oktober 1959 einen Zusammenhang zwischen den Abwässern und der Verseuchung bestätigt hatten. Die Urteilsbegründung ging auch kurz auf den Streit um das Krankheitsbild der Verseuchung ein. Die Richter übernahmen für ihre eigene Argumentation die weiter gefaßte Definition nach den Niigata-Kriterien, unterließen es jedoch, die Kriterien, die das nationale Umweltamt im Jahre 1977 festgelegt hatte, ausdrücklich zu kritisieren. Daraufhin ist die Kontroverse um Entschädigungen für die Opfer der Verseuchung neu entbrannt. Fast 1200 noch nicht registrierte Opfer haben einen Antrag auf Registrierung gestellt und zugleich die Präfektur und den japanischen Staat auf Schadenersatz verklagt. Die Regierung hat Ende 2006 für diese Geschädigten eine Lösung nach dem Vorbild von 1995 vorgeschlagen. Dazu soll das Umweltministerium, das im Jahre 2001 aus dem nationalen Umweltamt hervorgegangen ist, im Jahre 2007 eine Erhebung unter den Antragstellern durchführen. Ob diese Lösung zustande kommt, ist bei Drucklegung dieses Buches noch offen. Allerdings wäre es wie schon 1995 eine Lösung, die außerhalb der rechtlichen Regelungen im Rahmen des Vertrages und des Entschädigungsgesetzes von 1973 zustande käme. Sie würde damit die nationalen Regierungsstellen darin bestätigen, daß sie

recht daran taten, die Kriterien für die Registrierung im Jahre 1977 nach eigenem Ermessen einzuschränken.

Die folgende Tabelle faßt die Entscheidungen zum Schadensausgleich zusammen.

Tabelle 24: Entscheidungen zum Schadensausgleich

Datum	Inhalt	beteiligte Stellen
Aug. 1959	Vermittlung für Fischer von Minamata	Bürgermeister
Dez. 1959	Vermittlung für Fischer der Präfektur Kumamoto	Gouverneur (Kumamoto)
Dez. 1959	Vermittlung für Erkrankte	Gouverneur (Kuma.)
Dez. 1959	Kommission für die Registrierung von Opfern	Wohlfahrtsmin. Präfekturverwaltung
Mai 1960	Vermittlung für Fischer der Präfektur Kagoshima	Gouverneur (Kagoshima)
Okt. 1960	Vermittlung für Fischer von Minamata	Gouverneur (Kuma.)
Mai 1970	Vermittlung für eine Gruppe Erkrankter	Wohlfahrtsmin.
Aug. 1971	Verwaltungsbeschwerde stattgegeben; neue, erweiterte Kriterien für die Registrierung	nat. Umweltamt
April 1973	erster Schiedsspruch für eine Gruppe Erkrankter	Schlichtungskommission*
Juli 1973	Vermittlung für eine Gruppe Erkrankter; Vertrag gilt für alle registrierten Opfer	Direktor, nat. Umweltamt
Aug. 1973	Vermittlung für Fischer aus Minamata und Umgebung	Gouverneur (Kumamoto)
Nov. 1973	Vermittlung für Fischer aus Kagoshima	Gouverneur (Kago.)
Juli 1977	neue, restriktive Kriterien für die Registrierung	nat. Umweltamt
Juli 1978	Darlehen der Präfektur an das Unternehmen, finanziert durch Anleihen	Präfekturverwaltung Darlehensausschuß**
April 1992	Vermittlung für Genossenschaft von Minamata	Präfekturverwaltung
Okt. 1995	Kompromiß für rund 10.000 nicht registrierte Opfer; Sonder-Registrierung nach Niigata-Kriterien; Behandlungskosten und Schadenersatz <i>de facto</i> aus öffentlichen Mitteln	Direktor, nat. Umweltamt; Präfekturverwaltung
Dez. 1995	zusätzliche staatliche Darlehen für das Unternehmen	Kabinett

Feb. 2000	Schuldenerlaß für das Unternehmen; Einstellung der Darlehen nach dem System von 1978; staatlicher Garantiefonds für Entschädigungen über den Betriebsgewinn hinaus	Kabinett
Dez. 2006	Vorschlag für neuen Kompromiß nach dem Vorbild von 1995	Umweltministerium

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus Arima-Chronik (1979), Tomita (1969), *Kokuhatsu* (1971), *Kokuhatsu* (1973), Gotō (1995), Aktionsausschuß (1988), Schlichtungskommission (1992), Baba (1986), Präfekturverwaltung Kumamoto (1993, 1993a, 1994, 2004/Internet), Regierungskoalition (1995), Kabinett (1995), *Kumamoto Nichinichi Shinbun* (o.J., Internet), *Kumamoto Nichinichi Shinbun* für den 10. September 1994 und den 30.12.1999 sowie *Mainichi Shinbun* für den 8. Dezember 2006 und *Asahi Shinbun* für den 12. Januar 2007.

OGH = Oberster Gerichtshof. * Zentrale Kommission in Tōkyō auf der Grundlage des Gesetzes zur Regelung von Konflikten um Umweltverschmutzung (*kōgai funsō shori hō*) von 1970. ** Im Darlehensausschuß waren das Kabinettsbüro, das nationale Umweltamt, das Finanzministerium, das Industrieministerium, das Ministerium für lokale Selbstverwaltung und die Präfektur Kumamoto vertreten.

Die Entscheidungen zum Schadensausgleich im Fall Minamata weisen eine Reihe von Besonderheiten auf. So spielte die Schuldfrage eine erstaunlich geringe Rolle bei den Regierungsentscheidungen. Lange blieb sie ungeklärt. Die ersten Vereinbarungen zwischen Geschädigten und dem Unternehmen kamen als Schlichtungen zustande. Erst der Vertrag von 1973 wies dem Unternehmen eindeutig die Verantwortung für die Verseuchung zu. Gleichzeitig erfanden die Regierungsstellen für sich eine neue Aufgabe im Zusammenhang mit dem Schadensausgleich im Fall Minamata. Sie traten als Schiedsrichter auf, der darüber zu entscheiden hatte, welche Personen Ansprüche auf eine Entschädigung durch das Unternehmen erheben konnten. Von 1978 an schlüpften sie überdies in die Rolle eines Bürgen für den Schadensausgleich zwischen dem Unternehmen und den Menschen, die durch Quecksilber aus dem Werk vergiftet worden waren. In der Erfüllung beider Rollen übten die Regierungsstellen ein weitreichendes Ermessen aus – so weit, daß schließlich die Mehrheit der Opfer der Verseuchung von einer Entschädigung ausgeschlossen blieb. Erst die Vereinbarungen von 1995 boten auch für diese Menschen eine Lösung. Sie wurden aber zusätzlich geschaffen und ersetzt nicht etwa die Regelungen, die sich auf den Vertrag von 1973 bezogen und die so heftig umstritten gewesen waren. Diesen Standpunkt behielten die nationalen Regierungsstellen über die gesamte hier erfaßte Fallgeschichte hinweg bei.

4.3 VOM UMGANG MIT EINEM VERDACHT

Betrachten wir nun im Detail, wie die Entscheidungen zu Minamata zustande kamen und welche Rolle dabei die Vorstellung spielte, daß die Regierungsstellen in erster Linie darum bemüht sein sollten, grundlegende Rechte der Bürger und Bürgerinnen zu verwirklichen. Im Fall Minamata bestand die erste Aufgabe für die Regierungsstellen gemäß dem Ideal vom liberalen Staat darin, zu klären, welche Rolle die Abwässer bei der Verseuchung spielten. Tatsächlich zweifelten weder die Präfekturverwaltung noch die zuständigen Beamten im Industrieministerium daran, daß die Verseuchung von dem Werk ausginge. Ihre Informationspolitik richtete sich allerdings vor allem darauf, die Rolle der Abwässer nicht bekannt werden zu lassen. Erst eine Stellungnahme des Wohlfahrtsministeriums im Jahre 1968 verwandelte den Verdacht offiziell in eine Gewißheit. Die folgenden Ausführungen vollziehen nach, wie es dazu kam.

Ende Februar 1957 legte die Forschungsgruppe der Universität Kumamoto ihren zweiten Bericht zu der Verseuchung vor. Die Mediziner forderten darin ausdrücklich, den Fischfang in der Bucht von Minamata zu verbieten. Eine Woche später trat in der Präfekturverwaltung ein Ausschuß von Beamten verschiedener Abteilungen unter der Leitung des stellvertretenden Gouverneurs zusammen, um über die Empfehlung der Mediziner zu beraten.⁶⁶⁹ Den Teilnehmern der Sitzung lag ein neunseitiger Bericht der Werksleitung über die Abwässer in dem Nichitsu-Werk vor. Die Darstellung war im März 1952 auf die Anfrage der Wirtschaftsabteilung hin verfaßt worden, nachdem die Genossenschaft von Minamata sich über Schäden in den Fanggründen beklagt hatte. Wie dem Text zu entnehmen war, wurden die Abwässer aus dem Werk größtenteils ungeklärt ins Meer geleitet. Auch der Einsatz von Quecksilber bei der Produktion von Acetaldehyd fand Erwähnung. Allerdings seien die Größenordnungen zu vernachlässigen.⁶⁷⁰ Gleichwohl weckte dieses Detail offenbar die Aufmerksamkeit der Präfekturbeamten. Eine Skizze der Produktionsanlagen in dem Bericht war mit handschriftlichen Randnotizen speziell zur Acetaldehyd-Produktion versehen.⁶⁷¹ Im Protokoll der Sitzung wurde vermerkt, es sei notwendig, die Abwässer aus der Fabrik genauer zu untersuchen. Allerdings setzte die Präfekturverwaltung diesen Beschluß nicht um.⁶⁷²

⁶⁶⁹ Arima-Chronik (1979) für den 26. Februar und den 4. März 1957.

⁶⁷⁰ Für das Zustandekommen des Berichts und eine Zusammenfassung seines Inhalts siehe Fukai (1977: 110–111).

⁶⁷¹ Ebenda (1977: 121).

⁶⁷² Ebenda (1977: 121–122).

Wie die Präfekturverwaltung hegten auch die zuständigen Beamten im Industrieministerium einen konkreten Verdacht gegenüber den Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk. Das geht aus Unterlagen aus der technischen Abteilung des Werkes vom Juni 1958 hervor. Eine vom Wohlfahrtsministerium eingesetzte Expertengruppe sollte in Kürze ihren ersten Bericht über die „rätselhafte Krankheit“ in Minamata vorlegen.⁶⁷³ Vor diesem Hintergrund korrespondierte das Industrieministerium offenbar mit dem Unternehmen. Dabei ging es um erste Pläne der Werksleitung für eine Behandlung der Abwässer. Offenbar war das Ministerium darüber informiert, daß die Werksleitung beabsichtigte, die Abwässer künftig auf Rieselfelder im Norden der Stadt, nahe der Flußmündung, zu leiten. In diesem Zusammenhang baten die Beamten um Daten über die Zusammensetzung der Abwässer, die auf diese Weise entsorgt werden sollten. Sie werden dabei in den Werksunterlagen mit der Befürchtung zitiert, es könne „noch einmal so etwas passieren wie in der Bucht“ (*Hyakken to dōyōna koto ga Hachiman hōmen de mo okite wa shinpai da*).⁶⁷⁴

Offiziell ließ das Industrieministerium jedoch nichts von seinem Verdacht verlauten. Nicht nur die Fabrikabwässer dürften als Ursache in Betracht gezogen werden, heißt es in einer Stellungnahme, die das Ministerium Anfang Juni 1958 herausgab. Vielmehr sei eine umfassende Untersuchung der Verhältnisse in der Bucht von Minamata erforderlich.⁶⁷⁵ Diesen Standpunkt unterstrich das Ministerium in einer weiteren Aktennotiz an das Wohlfahrtsministerium im November 1958, einen Tag vor einer Sitzung des Kabinetts, auf der Maßnahmen im Fall Minamata beschlossen werden sollten. Der von der Expertengruppe des Wohlfahrtsministeriums vorgelegte Bericht wird darin in verschiedenen Punkten als wenig überzeugend kritisiert.⁶⁷⁶

Vom Herbst 1958 an konkretisierte sich auch der Verdacht, den die Mediziner an der Universität Kumamoto gegen Abwässer aus dem Werk hegten. Angeregt durch Erkenntnisse aus England bezogen sie erstmals Quecksilber systematisch in ihre Untersuchungen ein.⁶⁷⁷ Im Zusammenhang damit baten die Mediziner das Unternehmen zwischen September 1958 und Oktober 1959 sechsmal um die Erlaubnis, auf dem Werksgelände Proben aus der Produktion und aus den Abwässern zu entnehmen.

⁶⁷³ Vgl. Arima-Chronik (1979) für Ende Juni 1958.

⁶⁷⁴ Zitiert nach Landgericht Ōsaka (1986a: 25–26). Hyakken ist der Name eines Teils der Bucht von Minamata, Hachiman der Name des Küstenstreifens, wo die Rieselfelder angelegt werden sollten.

⁶⁷⁵ Arima-Chronik (1979) für den 11. Juni 1958.

⁶⁷⁶ Für Einzelheiten siehe ebenda (1979) für den 9. November 1958.

⁶⁷⁷ Vgl. ebenda (1979) für den 20. und 26. September 1958.

Stets wurde eine Auskunft mit dem Verweis auf Betriebsgeheimnisse verweigert. Die Präfekturverwaltung gab vor, in dieser Angelegenheit nicht zuständig zu sein.⁶⁷⁸ Wie schon das Unternehmen verwies sie die Mediziner an das Industrieministerium.⁶⁷⁹ Schließlich schaltete sich das Wohlfahrtsministerium ein. Daraufhin wies der zuständige Leiter der Hauptabteilung für Leichtindustrie (*keigyō kyokuchō*) den Vorstandsvorsitzenden der Nichitsu AG im Oktober 1959 mündlich an, dafür zu sorgen, daß die Werksleitung sich bei der Erforschung der Verseuchung kooperativ verhalte.⁶⁸⁰ Am folgenden Tag konnte der Beamte in einer Beratung mit Vertretern verschiedener nationaler Behörden zum Fall Minamata auf die Anordnung verweisen.⁶⁸¹ Allerdings überprüfte das Ministerium nicht, ob das Unternehmen ihr Folge leistete.⁶⁸² Tatsächlich erfuhren die Mediziner in Kumamoto nichts davon.⁶⁸³

Das Industrieministerium war durch eine Präsentation zum Stand der Forschungen an der Universität Kumamoto Anfang Oktober 1959 in Tōkyō in die Defensive geraten. Den dortigen Mediziner war es inzwischen gelungen, die Quecksilber-Hypothese durch eine Reihe pathologischer und klinischer Daten und vor allem durch die Daten über die Quecksilberbelastung in der Bucht von Minamata zu untermauern. Unklar blieb lediglich, wie sich das anorganisch gebundene Quecksilber, das in der Fabrik als Katalysator eingesetzt wurde, in organisch gebundenes Quecksilber verwandelte.⁶⁸⁴ Vor diesem Hintergrund wurde bei der Beratung von verschiedenen Ressorts zwei Wochen später vorgeschlagen, die Wasserschutzgesetze von 1958 auf Minamata anzuwenden.⁶⁸⁵

Der Vertreter des Industrieministeriums sprach sich bei der Beratung dagegen aus. Im ganzen Land gebe es 21 andere Standorte mit ähnlichen Fabriken wie in Minamata, ohne daß es dort zu Fällen der „rätselhaften Krankheit“ gekommen sei, so argumentierte er.⁶⁸⁶ Um die Behauptung zu untermauern, beauftragte er das staatliche Institut für Industrie und Technologie (*kōgyō gijutsuin*) damit, Daten über den landesweiten Einsatz von Quecksilber bei der Herstellung von Essigsäure bzw. Vinyl sowie Meldungen über damit zusammenhängende Verseuchungen zusammen-

⁶⁷⁸ Siehe dazu Landgericht Ōsaka (1986a: 33).

⁶⁷⁹ Ebenda; s.a. Fukai (1977: 172).

⁶⁸⁰ Landgericht Kyōto (1993: 72).

⁶⁸¹ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 22. Oktober 1959.

⁶⁸² Landgericht Ōsaka (1986a: 39).

⁶⁸³ Siehe dazu Fukai (1977: 170).

⁶⁸⁴ Siehe dazu Landgericht Kyōto (1993: 66–67).

⁶⁸⁵ Arima-Chronik (1979) für den 21. Oktober 1959.

⁶⁸⁶ Ebenda.

zustellen. Am 10. November 1959 leitete er eine entsprechende Liste an das Wohlfahrtsministerium weiter. An keinem einzigen Standort waren Erkrankungen wie in Minamata bekannt geworden.⁶⁸⁷

Gestützt wurde das *dementi* des Industrieministeriums durch die Stellungnahme eines Professors von der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Tōkyō (*Tōkyō Kōgyō Daigaku*). Professor Kiyoura hatte im August 1959 Proben aus dem Schlamm und aus dem Meerwasser bei Minamata entnommen.⁶⁸⁸ Bei dieser Gelegenheit hatte er sich gegenüber der örtlichen Presse bereits skeptisch über die Quecksilber-Hypothese der Mediziner aus Kumamoto geäußert.⁶⁸⁹ Am 11. November 1959 erklärte Kiyoura vor Journalisten in Tōkyō, nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse sei es nicht möglich, zu schlußfolgern, daß die Fabrikabwässer die Verseuchung auslösten.⁶⁹⁰ Auf diese Darstellung berief sich der Industrieminister in einer Sitzung des Kabinetts am 13. November. Es sei „verfrüht“, die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk mit der Verseuchung in Minamata in Verbindung zu bringen, so der Minister.⁶⁹¹

Das Wohlfahrtsministerium zeigte in den 1950er Jahren nur ein geringes Interesse an dem Fall Minamata. Zwar hatte das Ministerium im November 1956 eine Expertengruppe eingesetzt, nachdem der erste Bericht der Mediziner von der Universität Kumamoto bestätigte, daß es sich bei der „rätselhaften Krankheit“ um eine bislang unbekannte Verseuchung mit Schwermetallen handele. Die Expertengruppe führte aber keine eigenen Forschungen durch, sondern trat lediglich als Liaison-Komitee zwischen der Forschungsgruppe in Kumamoto und dem Ministerium auf. Die Gruppe bestand aus vier Personen, nämlich dem Leiter der Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto, dem Leiter der Wohlfahrtsabteilung in der Präfekturverwaltung und zwei national renommierten Mediziner. Ihr stand lediglich ein geringes Budget für Reisekosten zur Verfügung.⁶⁹² Ähnlich arbeitete auch eine zweite Gruppe, die im Januar 1959 eingesetzt wurde. Erst nach der Veröffentlichung der Quecksilber-Hypothese im Juli 1959 beteiligte sich das Wohlfahrtsministerium direkt an den Kosten für die Arbeit der Forschungsgruppe in Kumamoto.

⁶⁸⁷ Fukai (1977: 171–172); vgl. auch Landgericht Kyōto (1993: 72).

⁶⁸⁸ Arima-Chronik (1979) für den 25. bis 27. August 1959.

⁶⁸⁹ Vgl. *Asahi Shinbun* und *Nishi Nihon Shinbun*, beide vom 30. August 1959.

⁶⁹⁰ *Asahi Shinbun* vom 12. November 1959; zitiert in Tomita (1969: 225). Für Auszüge aus dem Gutachten und für eine detaillierte Kritik an seiner Aussagekraft siehe Tomita (1969: 225–231).

⁶⁹¹ Landgericht Ōsaka (1986: 54).

⁶⁹² Siehe dazu Landgericht Kyōto (1993: 57); vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den November 1956 und den April 1957.

Gemeinsam mit der Präfekturverwaltung stellte das Ministerium nunmehr zwei Millionen Yen bereit.⁶⁹³

Drei Monate später, im Oktober 1959, war der Fall Minamata aus der Sicht des Wohlfahrtsministeriums gelöst. Maßgeblich dafür waren die Ergebnisse, welche die Mediziner aus Kumamoto Anfang Oktober in Tōkyō vorgestellt hatten. Die zuständigen Beamten im Wohlfahrtsministerium gingen davon aus, daß aufgrund dieser Ergebnisse die Wasserschutzgesetze von 1958 auf den Fall Minamata angewendet werden würden. Für die Umsetzung wäre dann das nationale Amt für Wirtschaftsplannung (*keizai kikakuchō*) zuständig. Eine entsprechende Aktennotiz sandte der Leiter der Abteilung für öffentliche Gesundheit (*kōshū eisei bu*) am 31. Oktober 1959 an den Leiter der Hauptabteilung für Leichtindustrie im Industrieministerium. Darin wies er insbesondere auf den offensichtlichen Zusammenhang zwischen der Verlegung der Einleitungen nach Norden und den Meldungen über neue Erkrankungen dort hin. Außerdem legte er die These dar, daß Muscheln in der Lage seien, das anorganische Quecksilber aus der Fabrik in organische Verbindungen umzuwandeln.⁶⁹⁴ Auf dieser Grundlage forderte er das Industrieministerium auf, umgehend geeignete Maßnahmen zu ergreifen.⁶⁹⁵ Am 12. November 1959, einen Tag vor der Sitzung des Kabinetts, auf der ein entsprechender Beschluß gefaßt werden sollte, löste das Wohlfahrtsministerium die zweite Expertengruppe auf.⁶⁹⁶

Das Wohlfahrtsministerium hatte die Gesetzeslage korrekt interpretiert. Das bestätigte das Landgericht Kyōto im Jahre 1993.⁶⁹⁷ Falsch eingeschätzt hatte das Ministerium dagegen die Haltung des Industrieministeriums. Auf die Veröffentlichung eines Gegengutachtens zwei Tage vor der Sitzung des Kabinetts war das Wohlfahrtsministerium nicht vorbereitet. So konnte der Industrieminister sich mit dem Plädoyer durchsetzen, die Wasserschutzgesetze noch nicht anzuwenden. Stattdessen wurde das nationale Amt für Wasserwirtschaft (*suisanchō*) beauftragt, die Suche nach der Ursache der Verseuchung fortzusetzen. Das Amt ließ im Frühjahr und Sommer 1960 die Gewässer rund um Minamata analysieren. Die Untersuchungen erbrachten jedoch keine Erkenntnisse über die Herkunft des Giftes.⁶⁹⁸

⁶⁹³ Arima-Chronik (1979) für den 31. Juli 1959. Zur Finanzierung der Forschungsgruppe in Kumamoto siehe auch ebenda für den Dezember 1956, den Mai 1958 und den Mai 1959.

⁶⁹⁴ Landgericht Ōsaka (1986: 29–30).

⁶⁹⁵ Landgericht Kyōto (1993: 71).

⁶⁹⁶ Siehe dazu ebenda für den 12. November 1959; vgl. auch Fukai (1977: 158–159).

⁶⁹⁷ Siehe dazu Landgericht Kyōto (1993: 93, 101 und 109).

⁶⁹⁸ Fukai (1977: 160); vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 9. Januar 1960.

Die Beamten des Wohlfahrtsministeriums hielten das Gegengutachten, auf das sich das Industrieministerium berufen hatte, für wenig überzeugend. Unmißverständlich äußerte sich ein Vertreter des Ministeriums im April 1960 in der Sitzung eines Sonderausschusses zu Minamata im nationalen Parlament dazu.⁶⁹⁹

„Die Regierung steht auf dem Standpunkt, daß die Erklärung mit organischem Quecksilber zutrifft. Es hat sich erwiesen, daß die Erklärung von Professor Kiyoura u. a. bezüglich der Analysemethoden ... noch viele ungeklärte Fragen enthält.“

Das Wohlfahrtsministerium unternahm jedoch nichts, um selbst dafür zu sorgen, daß die Rolle der Abwässer aus dem Nichtsu-Werk bei der Verseuchung in Minamata geklärt würde.

Gut fünf Jahre später, am 31. Mai 1965, alarmierten Ärzte des Universitätskrankenhauses von Niigata-Stadt die Präfekturverwaltung Niigata. Bei einem Anwohner des Agano-Flusses war eine Vergiftung mit organischem Quecksilber festgestellt worden. Der Ursprung des Quecksilbers sei unbekannt. Die Nachricht schockierte die Verantwortlichen im Wohlfahrtsministerium, wie der damalige Leiter der Unterabteilung für Umweltverschmutzung (*kōgaika*), Hashimoto Michio, in seinen Erinnerungen schreibt.⁷⁰⁰

Diesmal setzte das Wohlfahrtsministerium alles daran, die Quelle der Verseuchung so schnell wie möglich zu identifizieren. Der Leiter der Unterabteilung für Lebensmittel und Chemie (*shokuhin kagaku ka*) in der Hauptabteilung für Umwelt und Gesundheit (*kankyō eisei kyoku*) reiste binnen einer Woche nach dem Eingang der Meldung zweimal nach Niigata. Noch im selben Monat stellte das Ministerium eine Million Yen für die Erforschung der Verseuchung zur Verfügung. Sieben Wochen nach dem Alarm aus dem Universitätskrankenhaus traf sich eine Runde von medizinischen Sachverständigen zu einer Sitzung im Wohlfahrtsministerium. Am folgenden Tag entnahmen Beamte der Präfekturverwaltung bei drei Fabriken am Oberlauf des Agano-Flusses Proben aus der Drainage und sandten sie an das nationale Labor für öffentliche Gesundheit (*kokuritsu eiseishiki*). Im September 1965 veröffentlichte das Wohlfahrtsministerium die Ergebnisse. Bei einer Fabrik enthielt die Drainage mehr als 600 ppm Quecksilber. Daraufhin wurden Proben direkt aus der Acetaldehyd-Produktion in der fraglichen Fabrik entnommen. Im Februar 1966 lag ihre Analyse vor. Tatsächlich waren organische Quecksilberverbindungen gefunden worden. Die Rolle der Fabrikabwässer bei der Verseuchung in

⁶⁹⁹ Arima-Chronik (1979) für den 13. April 1960.

⁷⁰⁰ Hashimoto (1988: 88–89, vgl. auch 123, 132–133 und 136).

Niigata war belegt. Acht Monate waren seit der ersten Meldung an die Präfekturverwaltung vergangen.⁷⁰¹

Das Industrieministerium weigerte sich jedoch, die Daten über die Fabrikabwässer als einzig mögliche Erklärung anzuerkennen. Stattdessen forderte es, auch den Einfluß von Rückständen aus Düngemitteln im Agano-Fluß zu untersuchen.⁷⁰² Noch zwei Jahre später, im Januar 1968, erklärte das Industrieministerium alle vorliegenden Erklärungen für die Verseuchung in Niigata für unzureichend.⁷⁰³

Wenig später gab das Industrieministerium seinen Widerstand auf. Im Juni 1968 konnte der Wohlfahrtsminister den Leiter der Abteilung für Umweltverschmutzung damit beauftragen, offizielle Stellungnahmen über die Rolle von Fabrikabwässern bei den Verseuchungen in Niigata und Minamata zu entwerfen.⁷⁰⁴ Drei Monate später wurden entsprechende Texte vom Kabinett gebilligt. Am 26. September 1968 veröffentlichte das nationale Amt für Forschung und Technologie (*kagaku gijutsu chō*) eine „technische Stellungnahme“ (*gijutsuteki kenkai*) zur Ursache der Verseuchung in Niigata. Sie wurde durch eine kurze Erläuterung des Wohlfahrtsministeriums zu medizinischen Aspekten ergänzt. Gleichzeitig gab das Wohlfahrtsministerium einen Text mit dem Titel „Stellungnahme zur Minamata-Krankheit und künftige Maßnahmen“ (*Minamata-byō ni kansuru kenkai to kongo no sochi*) heraus.⁷⁰⁵

In der Stellungnahme wird die „Minamata-Krankheit“ auf Methyl-Quecksilber-Verbindungen zurückgeführt, die in der Acetaldehyd-Produktion im Nichitsu-Werk entstanden und mit den Abwässern in die Bucht von Minamata gespült worden seien.⁷⁰⁶ Knapp zwölf Jahre nach den ersten Hinweisen der Mediziner aus Kumamoto auf eine mögliche Rolle der Abwässer bei der Verseuchung wurde der Verdacht damit offiziell bestätigt. Ein Kurswechsel hin zu einer stärkeren Beachtung des Leitbildes aus Artikel 13 der Verfassung war jedoch damit nicht verbunden. Das zeigt eine genauere Betrachtung von Zeitpunkt und Inhalt der Stellungnahme.

⁷⁰¹ Arima-Chronik (1979) für den 31. Mai, 14., 17. und 21. Juni, 21. und 22. Juli und 10. September 1965 sowie den Februar 1966.

⁷⁰² Siehe dazu Ui (1968: 184–186). Die Argumente für und wider die Fabrikabwässer als Ursache der Verseuchung in Niigata werden ausführlich diskutiert in Tomita (1969: 478–487).

⁷⁰³ Arima-Chronik (1979) für den 5. Januar 1968.

⁷⁰⁴ Hashimoto (1988: 141–142).

⁷⁰⁵ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 26. September 1968; vgl. auch Hashimoto (1988: 144–145) und Baba (1986: 383–392).

⁷⁰⁶ Die Stellungnahme wird in Auszügen zitiert in Baba (1986: 384–385).

In den sechs Monaten zwischen dem Januar und dem Juni 1968 hatten sich keine neuen Erkenntnisse ergeben. Wohl aber war ein struktureller Wandel in der chemischen Industrie vollzogen worden. Im Mai 1968 stellten die letzten beiden von insgesamt acht größeren Anlagen landesweit, in denen Quecksilber-Verbindungen als Katalysator zur Herstellung von Plastik eingesetzt wurde, die Produktion ein.⁷⁰⁷ Als die Stellungnahmen zur Rolle der Abwässer bei den Verseuchungen in Minamata und Niigata veröffentlicht wurden, konnten sie sich nicht mehr nachteilig auf die Entwicklung der entsprechenden Branche auswirken. Das Wohlfahrtsministerium hatte sich bis dahin der Weigerung des Industrieministeriums gebeugt, bestimmte Tatsachen über die Verseuchungen in Minamata und Niigata zur Kenntnis zu nehmen. Es hatte die Prioritäten der Industriepolitik akzeptiert. Der Anspruch der Öffentlichkeit, das heißt von Bürgerinnen und Bürgern, zutreffend über die Lage in Minamata und Niigata informiert zu werden, blieb demgegenüber nachrangig.

Die Stellungnahme zu Minamata ist wie ein Rapport zur öffentlichen Gesundheit verfaßt. Sie setzt ein mit einer Definition der „Minamata-Krankheit“ als einer Nervenerkrankung, die durch den „Verzehr von großen Mengen an Fischen und Muscheln aus der Bucht von Minamata über einen langen Zeitraum“ (*Minamata-wan san no yokai-rui o chōki katsu daishū ni sesshushita koto*) ausgelöst worden sei. Angaben über die Opfer werden nicht gemacht. Dafür wird betont, daß die Gefahr vorüber sei. Diese Entwicklung wird als das Ergebnis von Entscheidungen des Wohlfahrtsministeriums und des Industrieministeriums dargestellt. Wörtlich heißt es in der Stellungnahme:⁷⁰⁸

„Patienten mit der Minamata-Krankheit sind im Jahre 1960 zum letzten Mal aufgetreten und seither ausgeblieben. Es kann davon ausgegangen werden, daß dies mit dem Verbot des Verzehrs von Fischen und Muscheln aus der Bucht im Herbst 1957 und mit der Nutzung einer Kläranlage im Werk vom Januar 1960 an zusammenhängt.“

Diese Feststellungen waren vor allem an das Wohlfahrtsministerium selbst gerichtet. Sie korrigierten in aller Form den Fehler, welcher der Abteilung für öffentliche Gesundheit im Winter 1959/60 unterlaufen war. Damals hatten die zuständigen Beamten nicht nachgesetzt, als die ersten Beweise dafür vorlagen, daß von Quecksilber in industriellen Abwässern

⁷⁰⁷ Eine Liste der Anlagen, zusammengestellt vom Industrieministerium, ist wiedergegeben in Baba (1986: 382).

⁷⁰⁸ Zitiert nach Baba (1986: 384–385).

erhebliche Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgingen. Das Ministerium hatte damit in der Aufgabe versagt, die ihm durch das Errichtungsgesetz gestellt worden war, nämlich die öffentliche Gesundheit zu schützen. Mit der Erklärung von 1968 schuf sich das Ministerium eine neue Arbeitsgrundlage in dieser Frage. Es demonstrierte damit, daß es seiner Aufgabe sehr wohl gewachsen sei.

Insgesamt wurde der Umgang mit dem Verdacht in Bezug auf die Fabrikabwässer im Fall Minamata vor allem davon bestimmt, wie sich das Industrieministerium und das Wohlfahrtsministerium in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen als Hüter eines abstrakten öffentlichen Wohls abstimmten. Ähnlich funktionierte die Abstimmung innerhalb der Präfekturverwaltung. Das Ideal vom liberalen Staat spielte dabei jeweils keine Rolle.

4.4 MASSNAHMEN GEGEN DAS GIFT

Die zweite Aufgabe, die sich den Regierungsstellen im Fall Minamata gemäß dem Ideal vom liberalen Staat stellte, bestand darin, zu verhindern, daß noch mehr Gift aus dem Werk in die Shiranui-See flösse. Tatsächlich gingen die Regierungsstellen jedoch nicht gegen die giftigen Einleitungen vor. Wie der Umgang mit dem Verdacht in Bezug auf die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk zeigt, geschah das bewußt. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, wichen die Regierungsstellen auf andere Maßnahmen aus, um die Gefahr zu bannen.

Ende Februar 1957 stellte die Forschungsgruppe aus Kumamoto der Präfekturverwaltung ihren zweiten Zwischenbericht vor. Die Mediziner forderten darin ausdrücklich, daß über die Bucht von Minamata ein Fangverbot verhängt werden müsse.⁷⁰⁹ Der Leiter der Gesundheitsabteilung (*eiseibu chō*) hielt das nicht für durchführbar. Seiner Ansicht nach reichten die gesetzlichen Grundlagen dafür nicht aus. Deshalb ginge es vor allem darum, „im Einvernehmen mit der Fischereigenossenschaft die allgemeine Verunsicherung auszuräumen“ (*gyogyō kumiai to renkei shite shakai fuan o nozoku*).⁷¹⁰

Eine Woche später trat in der Präfekturverwaltung der bereits erwähnte Ausschuß von Beamten verschiedener Abteilungen unter der Leitung des stellvertretenden Gouverneurs zusammen. Der Ausschuß beschloß, die Genossenschaft von Minamata informell anzuweisen, daß

⁷⁰⁹ Arima-Chronik (1979) für den 26. Februar 1957.

⁷¹⁰ Fukai (1977: 128). Fukai zitiert dabei aus ohne nähere Angaben aus Unterlagen der Gesundheitsabteilung in der Präfekturverwaltung.

sie den Fischfang in der Bucht einstellen solle. Gleichzeitig sollten den Fischern neue Fanggründe angeboten werden.⁷¹¹ Im Mai 1957 legte die Unterabteilung für Wasserwirtschaft (*suisanka*) einen entsprechenden Plan vor. Mit Genossenschaften in der angrenzenden Präfektur Kagoshima wurden wechselseitige Fangrechte vereinbart. Außerdem erhielt die Genossenschaft von Minamata zusätzliche Vorrechte für Fanggebiete innerhalb der Präfektur. Die Neuordnung sollte Anfang 1958 in Kraft treten.⁷¹² Vom Herbst 1957 an ließ die Präfektur außerdem Bauarbeiten an der Küste im Norden von Minamata durchführen, um dort die Zucht von Seegras (*wakame*) zu ermöglichen.⁷¹³ Auf dieser Grundlage verkündete die Genossenschaft von Minamata im August 1957 eine „freiwillige Selbstbeschränkung“ (*jishuku*) in Bezug auf den Fischfang in der Bucht.⁷¹⁴

Gleichzeitig bemühte sich die Gesundheitsabteilung in der Präfekturverwaltung, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die öffentliche Gesundheit in Minamata einen Ansatzpunkt für Maßnahmen von ihrer Seite zu finden. Zu diesem Zweck interpretierten die Beamten die Verseuchung als ein Problem der Lebensmittelsicherheit. Noch im März 1957 forderte die Abteilung Informationen über einen vergleichbaren Fall von der Präfekturverwaltung in Shizuoka an. Dort war der Handel mit einer bestimmten Muschelart verboten worden, nachdem in den Jahren 1942 bis 1950 mehrmals Menschen nach dem Verzehr solcher Muscheln gestorben waren. Das Verbot wurde auf der Grundlage des Lebensmittelgesetzes (*shokuhin eisei hō*) erlassen, obwohl nicht ermittelt werden konnte, welche Substanz in den Muscheln tödlich gewirkt hatte. Die Gesundheitsabteilung in Kumamoto plante, das Gesetz pauschal auf alle Fische und Muscheln aus der Bucht von Minamata anzuwenden. Ein zusätzliches Argument dafür boten die Experimente mit Katzen, die zwischen Februar und April 1957 im Gesundheitsamt von Minamata mit Fischen aus der Bucht gefüttert worden waren. Die Tiere entwickelten nach kurzer Zeit Symptome der „rätselhaften Krankheit“. Ende Juli 1957 einigte sich der Ausschuß in der Präfekturverwaltung Kumamoto darauf, ein Verbot für den Handel mit Meerestieren aus der Bucht von Minamata zu erlassen.⁷¹⁵ Der Vorschlag wurde zur Prüfung an das Wohlfahrtsministerium weitergeleitet. Dort stieß er auf Ablehnung. Wie es in einem Schreiben des Leiters der

⁷¹¹ Siehe dazu Fukai (1977: 129); vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 4. März 1957 und Landgericht Kyōto (1993: 60–61).

⁷¹² Fukai (1977: 177–179).

⁷¹³ Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 528).

⁷¹⁴ Arima-Chronik (1979) für den August 1957; siehe dazu auch *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 15. August 1957.

⁷¹⁵ Siehe dazu Fukai (1977: 129 und 134).

Hauptabteilung für öffentliche Gesundheit (*kōshū eisei kyoku*) vom September 1957 heißt, lasse sich das Gesetz auf den Fall Minamata nicht anwenden, weil nicht nachgewiesen sei, daß wirklich alle Fische aus der Bucht von Minamata vergiftet seien.⁷¹⁶ Diese Auslegung des Gesetzes wurde später vom Landgericht Kyōto als juristisch korrekt bestätigt.⁷¹⁷ Auf Anweisung des Wohlfahrtsministeriums gab die Gesundheitsabteilung in Kumamoto deshalb lediglich bekannt, daß der Verzehr von Fischen und Muscheln aus der Bucht wegen des Verdachts, daß sie eine bislang unbekannte Nervenkrankheit auslösen könnten, verboten sei.

Im Juni 1958 reichte die Expertengruppe des Wohlfahrtsministeriums ihren Bericht ein. Das Ministerium regte daraufhin einen Meinungsaustausch sowohl mit anderen Regierungsstellen auf nationaler Ebene als auch mit der Präfekturverwaltung und mit medizinischen Experten an.⁷¹⁸ Vor diesem Hintergrund wurde die Präfekturverwaltung erneut aktiv. Im August 1958 dehnte der Leiter der Wirtschaftsabteilung (*keizai buchō*) die informelle Anweisung an die Fischer, die Gegend von Minamata zu meiden, deutlich aus. Die als „gefährlich“ bezeichneten Gewässer umfaßten nun eine Fläche von fünfzehn Quadratkilometern und reichten rund um Minamata weit in die Shiranui-See hinaus. Die Aufforderung galt jetzt für alle Genossenschaften der Präfektur. Der Beamte forderte zudem die Verwaltung der im Süden angrenzenden Präfektur Kagoshima auf, den dortigen Genossenschaften eine ähnliche Anweisung zu erteilen.⁷¹⁹

Die Präfekturverwaltung in Kumamoto bemühte sich auch diesmal, den betroffenen Fischern andere Erwerbsquellen zu eröffnen. Vom Dezember 1958 an wurden in der Gegend von Minamata Anlagen für Perlenzucht eingerichtet. Dort fanden bis zu vierzig Männer Arbeit, vor allem ältere und ärmere Fischer. Für die Genossenschaften im nördlich von Minamata gelegenen Landkreis Ashikita kam eine solche Lösung wegen der Beschaffenheit der Küste allerdings nicht in Frage.⁷²⁰ Vom November 1959 an empfahl die Präfekturverwaltung den Fischern deshalb, auf die Hochseefischerei auszuweichen. Tatsächlich faßte die Genossenschaft von Minamata auf einer Vollversammlung im Juni 1960 einen entsprechenden Beschluß.⁷²¹ Die Präfektur bewilligte allerdings

⁷¹⁶ Die Anfrage der Präfekturverwaltung wie auch die Antwort aus dem Wohlfahrtsministerium sind wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 138).

⁷¹⁷ Landgericht Kyōto (1993: 86–90).

⁷¹⁸ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 7. August 1958.

⁷¹⁹ Zitiert nach Fukai (1977: 141). Vgl. auch Landgericht Kyōto (1993: 62).

⁷²⁰ Siehe dazu Fukai (1977: 178–180).

⁷²¹ Arima-Chronik (1979) für den 6. Juni 1960.

kaum Mittel für eine solche Umstrukturierung. Auch das nationale Wasserwirtschaftsamt lehnte Anträge auf Zuschüsse dafür ab.⁷²²

Insgesamt konnten die Ausgleichsmaßnahmen der Präfekturverwaltung längst nicht allen Fischern, die von der Ausweitung des Fangverbots betroffen waren, eine Alternative bieten. Noch im August 1958 appellierte die Stadtverwaltung Minamata deshalb an das nationale Amt für Wasserwirtschaft (*suisanchō*). Per Sondergesetz (*tokubetsuhō*) sollte das Meer rund um Minamata zum Sperrgebiet erklärt werden. Damit wäre eine Grundlage für weitere staatliche Maßnahmen zugunsten der Fischer geschaffen worden. Das Amt lehnte das Ansinnen ab. Es fehlten Daten für eine zuverlässige Abgrenzung des Sperrgebietes, hieß es zur Begründung.⁷²³ Diese Meinung vertrat auch die Unterabteilung für Wasserwirtschaft in der Präfekturverwaltung.⁷²⁴ Dennoch griff die Präfekturverwaltung die Idee im Oktober 1959 noch einmal auf. Das Sondergesetz sollte nun auch eine Entschädigung für die Fischer und die Versorgung der Erkrankten regeln. Der Vorschlag enthielt allerdings keine Details über das Ausmaß der geplanten Maßnahmen oder über ihre Finanzierung. Er war offenbar vor allem an die Delegation aus Tōkyō gerichtet, die Anfang November 1959 die Lage in Minamata inspizieren sollte. Deren Leiter wies ein Sondergesetz höflich, aber bestimmt als „nicht erforderlich“ zurück.⁷²⁵

Im Oktober 1959 wurden in Tōkyō die Ergebnisse der Forschungsgruppe aus Kumamoto zur Quecksilber-Hypothese vorgestellt. Daraufhin griff das Industrieministerium in die Bemühungen zur Eindämmung des Giftes ein. Zwei Wochen nach der Präsentation bestellte der Leiter der Hauptabteilung für die Leichtindustrie (*keigyō kyōku*) den Vorstandsvorsitzenden der Nichitsu AG zu sich. Über den Verlauf des Gesprächs hat sich der zuständige Beamte später vor Gericht geäußert. Demnach wies er das Unternehmen mündlich an, die Einleitungen auf die Rieselfelder im Norden der Stadt unverzüglich zu stoppen und die Abwässer stattdessen wieder in die Bucht von Minamata leiten zu lassen. Außerdem sollte im Werk bis zum Jahresende eine Kläranlage eingerichtet werden.⁷²⁶ Allerdings bewegten sich diese „Anweisungen“ im Rahmen dessen, was die Werksleitung schon in den Wochen zuvor vor einem Sonderausschuß des Präfekturparlaments und gegenüber einer Delegation von

⁷²² Siehe dazu Fukai (1977: 180–182).

⁷²³ Fukai (1977: 153).

⁷²⁴ Siehe dazu Fukai (1977: 157–158).

⁷²⁵ Siehe dazu *Nishi Nihon Shinbun* und *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 4. November 1959.

⁷²⁶ Landgericht Ōsaka (1986: 19, 21).

Kommunalvertretern aus dem Landkreis Ashikita an Maßnahmen zur Behandlung der Abwässer angekündigt hatte.⁷²⁷

Um die Wirksamkeit der Kläranlage zu überprüfen, wies das Industrieministerium das Unternehmen im November 1959 außerdem an, zweimal wöchentlich eine Probe der Fabrikabwässer an das staatliche Industrielabor (*kōgyō shikenjo*) in Tōkyō zu schicken.⁷²⁸ Die Ergebnisse der Analysen wurden an die Präfekturverwaltung übermittelt, zunächst an die Unterabteilung für Industrie und Bergbau (*kōkōka*). Im Juli 1960 leitete sie die Daten als Verschlusssache an die Gesundheitsabteilung weiter. Wie den Analysen zu entnehmen war, fanden sich weiterhin Spuren von Quecksilber in den Abwässern des Werkes, und zwar in etwa in derselben Größenordnung wie vor der Errichtung der Kläranlage. Die Mengen erschienen allerdings mit Werten im Bereich von Tausendstel *parts per million* als verschwindend gering. Daraufhin entband die Präfekturverwaltung die Werksleitung von der Pflicht, weitere Proben einzusenden.⁷²⁹ Gleichzeitig erklärte die Genossenschaft von Minamata, daß sie den Fischfang in allen Gewässern wieder aufnahm, die weiter als einen Kilometer von der Küste entfernt lägen.⁷³⁰ Vier Jahre später hob die Genossenschaft auch diese Beschränkung auf.⁷³¹

Auf diese Weise folgten die Entscheidungen der Regierungsstellen tatsächlich dem Muster, das der Leiter der Gesundheitsabteilung in der Präfekturverwaltung Kumamoto im Februar 1957 skizziert hatte. Alle Maßnahmen, die gegen das Gift im Meer bei Minamata ergriffen wurden, beruhten auf informellen Anweisungen an die Fischer und an das Unternehmen. Dem Unternehmen wurde damit eine ungestörte Fortsetzung der Produktion ermöglicht. Den Fischern wurden Ausgleichsmaßnahmen angeboten. Letztere reichten allerdings bei weitem nicht aus, um die Einbußen wettzumachen, welche die Fischer durch die „freiwilligen“ Selbstbeschränkungen erlitten.

Die Bevorzugung informeller Instrumente durch die Regierungsstellen ging so weit, daß sie geltendes Recht außer acht ließen. Die Präfekturverwaltung ignorierte eine Verordnung, die sie im Jahre 1951 erlassen hatte. Es handelte sich um Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über den Schutz wasserwirtschaftlicher Ressourcen. Darin war vorgeschrie-

⁷²⁷ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 5. August 1960 und *Nishi Nihon Shinbun* vom 17. Oktober 1959.

⁷²⁸ Landgericht Kyōto (1993: 73–74).

⁷²⁹ Landgericht Kyōto (1993: 73–74); siehe auch Arima-Chronik (1979) für den 9. Juli 1960.

⁷³⁰ Arima-Chronik (1979) für den Mai 1964.

⁷³¹ Arima-Chronik (1979) für den Juli 1960.

ben, daß giftige Einleitungen, die maritime Zuchtstationen gefährden könnten, zu verbieten seien.⁷³² In Minamata trat eine entsprechende Situation im Oktober 1959 ein, als die neuesten Forschungsergebnisse zur Quecksilber-Hypothese in Tōkyō vorgestellt wurden. So jedenfalls beurteilte später das Landgericht Kyōto die damalige Lage. Demnach hätte die Präfekturverwaltung vom Oktober 1959 an dafür Sorge tragen müssen, daß die Kläranlage im Nichitsu-Werk tatsächlich alle quecksilberhaltigen Substanzen zurückhielte.⁷³³

Dasselbe traf auf das nationale Amt für Wirtschaftsplanung (*keizai kikakuchō*) zu. Das Amt war dafür zuständig, landesweit alle Gewässer zu benennen, in denen durch die Verschlechterung der Wasserqualität wirtschaftliche Schäden entstanden waren oder ein negativer Einfluß auf die öffentliche Gesundheit zu befürchten war. So regelte es das Gesetz über den Schutz der Wasserqualität in öffentlichen Gewässern von 1958.⁷³⁴ Auch dieses Gesetz wurde dem Urteil des Landgerichts Kyōto zufolge im Oktober 1959 für die Verseuchung in Minamata relevant. Von da an wäre das Amt verpflichtet gewesen, Grenzwerte für die Einleitung von Schadstoffen in das Meer bei Minamata festzulegen und ihre Einhaltung zu überwachen.⁷³⁵ Der Direktor des Amtes stellte auch tatsächlich auf der Sitzung des Kabinetts am 13. November 1959 einen entsprechenden Aktionsplan vor. Zunächst sollte das Meer vor Minamata untersucht werden, um eine Datengrundlage für die Grenzwerte zu gewinnen.⁷³⁶ Die Untersuchungen wurden jedoch nicht ausgeführt.⁷³⁷ Erst neun Jahre später, im Februar 1969, wies das Amt die Bucht als gefährdetes Gewässer im Sinne des Gesetzes von 1958 aus und legte fest, daß kein Quecksilber mehr in die Bucht eingeleitet werden dürfe.⁷³⁸ Zu diesem Zeitpunkt war die Produktion von Acetaldehyd in Minamata bereits eingestellt.

Die Untätigkeit des Amtes für Wirtschaftsplanung kam dem Industrieministerium gelegen. Hätte das Amt das Meer bei Minamata als gefährdetes Gewässer ausgewiesen, dann wäre das Industrieministerium auf der Grundlage des Gesetzes über Industrieabwässer aus dem Jahre 1958

⁷³² Die Bestimmungen sind in Auszügen wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 135).

⁷³³ Landgericht Kyōto (1993: 107–109).

⁷³⁴ Das Gesetz ist in Auszügen wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 135–136).

⁷³⁵ Siehe dazu Landgericht Kyōto (1993: 101–106).

⁷³⁶ Fukai (1977: 159).

⁷³⁷ Siehe dazu Fukai (1977: 159) und Landgericht Kyōto (1993: 75).

⁷³⁸ Nationales Umweltamt (1972: 6–7).

verpflichtet gewesen, die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk genauer zu überwachen und gegebenenfalls sogar die Produktion stillzulegen.⁷³⁹

Im Jahre 1960 hatte es den Anschein, als sei es nicht notwendig, die Bestimmungen von 1951 oder die beiden Gesetze zum Wasserschutz von 1958 auf Minamata anzuwenden. Wie Vertreter des Unternehmens beteuerten, war die Verseuchung mit der Errichtung der Kläranlage im Werk eingedämmt worden. Tatsächlich wurden in den folgenden Jahren keine Fälle der „rätselhaften Krankheit“ mehr bekannt. Erst mit der Nachricht von einer weiteren Quecksilber-Verseuchung in Niigata im Mai 1965 rückte auch der Fall Minamata wieder ins Blickfeld.

Das Wohlfahrtsministerium suchte nun nach einer Lösung für alle Fabriken im Lande, in denen noch Quecksilber eingesetzt wurde. Die Wasserschutzgesetze von 1958 erschienen dafür ungeeignet. Um sie anzuwenden, mußte eine Sachverständigenkommission für jedes gefährdete Gewässer jeweils spezifische Grenzwerte festlegen. Stattdessen regte das Wohlfahrtsministerium die Bildung eines interministeriellen Ausschusses an, um die Zusammenhänge der Verseuchung in Niigata zu untersuchen. Schon bald konnte das Ministerium in dem Ausschuß mit brisanten Ergebnissen aufwarten. Im November 1965 wies Professor Kitamura nach, wie organische Quecksilber-Verbindungen bei der Herstellung von Acetaldehyd entstanden. Im Februar 1966 ergaben Analysen im nationalen Labor für öffentliche Gesundheit, daß eben solche organischen Quecksilber-Verbindungen aus einer Fabrik für Acetaldehyd in den Agano-Fluß gelangt waren. Daraufhin forderte das Industrieministerium im April 1966 von allen Fabriken landesweit, in denen Quecksilber eingesetzt wurde, Auskünfte über die Behandlung der Abwässer an. Auf der Grundlage dieser Informationen beschloß der interministerielle Ausschuß im Mai 1966, drei Fabriken inspizieren zu lassen. Dazu zählte auch das Nichitsu-Werk in Minamata. Tatsächlich suchten Sachverständige im Juli 1966 das Werk auf. Unmittelbar vor ihrem Besuch ließ die Werksleitung ein unterirdisches Silo für die quecksilberhaltigen Abwässer installieren.⁷⁴⁰

Eine Gesamtlösung für das Quecksilber-Problem wurde jedoch erst umgesetzt, nachdem die wichtigsten Produzenten den Einsatz des Schwermetalls eingestellt hatten. Im August 1968 gab das Wohlfahrtsministerium Grenzwerte für Quecksilber in Gewässern bekannt. Wenige

⁷³⁹ Die einschlägigen Paragraphen des Gesetzes über Vorschriften für Fabrikabwässer (*kōjō haisui-ra no kisei ni kansuru hō*) vom 25. Dezember 1958 und die Ausführungsbestimmungen dazu vom 29. Dezember 1959 sind wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 136–137).

⁷⁴⁰ Arima-Chronik (1979) für den April, den 17. Mai, den Juni und den Juli 1966.

Tage später wurden mit Verweis darauf die Abwässer von rund zweihundert Fabriken im ganzen Land untersucht.⁷⁴¹

Im Juni 1971 suchten zwei Beamte des Wohlfahrtsministeriums die Präfekturverwaltung in Kumamoto auf. Den Anlaß ihrer Reise bildete eine Anhörung wegen einer Beschwerde von Personen, deren Antrag auf Registrierung als Opfer der Verseuchung abgelehnt worden war. Bei dieser Gelegenheit drängten die Beamten darauf, daß die Präfekturverwaltung die Bevölkerung in der Gegend von Minamata flächendeckend auf gesundheitliche Beeinträchtigungen durch Quecksilber untersuchen lassen sollte, wie das in Niigata bereits zum zweiten Mal geschah.⁷⁴² Möglicherweise empfahlen die Beamten aus Tōkyō noch weitere Maßnahmen. Jedenfalls bat die Präfekturverwaltung die Universität Kumamoto im Juli 1971 darum, zwei Gutachten zu erstellen. Die Fakultät für Ingenieurwesen (*kōgakubu*) sollte den aktuellen Zustand der Bucht untersuchen. Die medizinische Fakultät (*igaku bu*) wurde gebeten, den aktuellen Zustand der Menschen zu erfassen, die durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden waren.⁷⁴³

Das Gutachten über den Zustand der Bucht wurde im Juni 1972 fertiggestellt. Es enthielt ausführliche Daten über die Belastung von Plankton, Wasser und Fischen aus der Bucht mit Quecksilber sowie erste Vorschläge für eine Sanierung der Bucht. Die Ingenieure von der Universität schlugen vor, den besonders stark belasteten Schlamm abzusaugen und an Ort und Stelle in einem Landgewinnungsprojekt zu deponieren. Ob und wie der Vorschlag umgesetzt werden könnte, blieb zunächst unklar.⁷⁴⁴

Im Mai 1973 wurde der Bericht zum Zustand der Erkrankten in Minamata vorgelegt. Er enthielt eine schockierende Neuigkeit. Die Mediziner hatten auch eine Gruppe von Personen untersucht, die an der Ariake-See wohnten, dem Küstengebiet, das nördlich an die Shiranui-See anschließt. Sie sollten als Vergleichsgruppe dienen. Zur Überraschung der Mediziner zeigten jedoch auch einige der vermeintlich gesunden Vergleichspersonen Beschwerden, die mit einer Quecksilber-Verseuchung in Verbindung gebracht werden konnten. Nach Ansicht der Forschungsgruppe lag hier offenbar eine „dritte Minamata-Krankheit“ vor – nach den ersten beiden

⁷⁴¹ Ebenda (1979) für den 14. und 17. August 1968.

⁷⁴² Vgl. Gotō (1995: 159–160) und Arima-Chronik (1979) für den Zeitraum vom 9. Oktober 1970 an.

⁷⁴³ Baba (1986: 677); s.a. Arima-Chronik (1979) für den Juni 1971.

⁷⁴⁴ Vgl. Präfekturverwaltung Kumamoto (1973: 113–115).

Fällen in Minamata und in Niigata. Die Quelle dafür müsse umgehend identifiziert werden, so die Mediziner.⁷⁴⁵

Der Bericht löste eine landesweite Panik aus. Die *Asahi Shinbun* widmete ihm die Schlagzeile auf der ersten Seite der landesweiten Ausgabe.⁷⁴⁶ Andere Zeitungen folgten. In vielen Regionalausgaben wurde darüber spekuliert, welche Abwässer aus örtlichen Fabriken womöglich ebenfalls Quecksilber oder bleihaltige Verbindungen enthielten.⁷⁴⁷

Die Regierungsstellen in Tōkyō reagierten rasch und entschieden. Noch im Mai 1973 setzte das Wohlfahrtsministerium eine Expertenkommission ein, um Grenzwerte für Quecksilber in Fischen festzulegen. Keine vier Wochen später wurden entsprechende Grenzwerte verkündet.⁷⁴⁸ Sie bildeten in den folgenden Jahrzehnten die Grundlage für die Erfolgskontrolle bei der Sanierung der Bucht.⁷⁴⁹

Gleichzeitig berief das nationale Umweltamt binnen acht Tagen zwei Konferenzen mit Vertretern von fünf betroffenen Präfekturen ein. Auch das Wohlfahrtsministerium wurde an den Beratungen beteiligt.⁷⁵⁰ Parallel dazu veröffentlichte das Industrieministerium erstmals Daten über den Einsatz von Quecksilber in verschiedenen Branchen seit dem Beginn der Produktion an den jeweiligen Standorten.⁷⁵¹ Im Juni 1973 beschloß das Kabinett, einen interministeriellen Ausschuß für Maßnahmen gegen die „dritte Minamata-Krankheit“ einzusetzen. Die Leitung übernahm der Direktor des nationalen Umweltamtes, der damals zugleich das Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten bekleidete. Der Ausschuß beauftragte zwei Expertengruppen damit, die mutmaßlichen Verseuchungen zu untersuchen.⁷⁵²

Die eine Expertengruppe überprüfte die Meldungen über neue Opfer einer Quecksilber-Verseuchung an der Ariake-See und an zwei anderen Orten. In allen Fällen gaben die Sachverständigen im Laufe des Jahres

⁷⁴⁵ Für eine Kurzfassung des Berichts siehe Baba (1986: 476–478); vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 27. Dezember 1972 und den März 1973.

⁷⁴⁶ Vgl. Baba (1986: 470); s.a. Arima-Chronik (1979) für den 22. Mai 1973.

⁷⁴⁷ Siehe dazu Baba (1986: 473); s.a. Arima-Chronik (1979) für den 24. Mai sowie den 2., 3., 4. und 8. Juni 1973.

⁷⁴⁸ Arima-Chronik (1979) für den 30. Mai sowie den 4., 6. und 24. Juni 1973; vgl. auch Baba (1986: 479).

⁷⁴⁹ Vgl. Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 320–321) und *Frankfurter Allgemeine Zeitung* für den 30. Juli 1997.

⁷⁵⁰ Arima-Chronik (1979) für den 30. Mai und den 7. Juni 1973.

⁷⁵¹ Für eine Zusammenstellung der Ergebnisse siehe Baba (1986: 492–493); siehe auch Arima-Chronik (1979) für den 7. Juni 1973.

⁷⁵² Nationales Umweltamt (1992a: 306) und Arima-Chronik (1979) für den 12. Juni 1973; s.a. Hartmann (1996: 314, Anhang 7).

1974 offiziell Entwarnung. Die Erkrankungen seien entgegen der ursprünglichen Diagnose nicht auf eine Verseuchung durch Quecksilber zurückzuführen.⁷⁵³

Die andere Expertengruppe überprüfte den Zustand der Gewässer und der Meerestiere an insgesamt zehn Orten, die im Verdacht standen, durch Rückstände von Quecksilber oder Blei verseucht zu sein. Ihr Bericht lag im November 1973 vor.⁷⁵⁴ An zwei Standorten überstiegen die Belastungen tatsächlich die Grenzwerte, welche das Wohlfahrtsministerium im August 1968 und im Juni 1973 festgelegt hatte. Besonders gravierend stellte sich die Lage in der Bucht von Minamata dar. Dort wiesen mehr als zwanzig Prozent der untersuchten Fische und mehr als die Hälfte aller Proben des Meerwassers zu hohe Belastungen auf.⁷⁵⁵ Dabei wurde im Nichitsu-Werk schon seit längerem kein Quecksilber mehr eingesetzt. Die Acetaldehyd-Produktion war seit mehr als fünf Jahren stillgelegt und die Vinyl-Produktion zwei Jahre zuvor eingestellt worden.

Vor diesem Hintergrund gewann die Aufgabe, die Bucht zu sanieren, aus der Sicht des nationalen Umweltamtes deutlich an Dringlichkeit. Schon im Juni 1973 hatte eine Arbeitsgruppe von Sachverständigen im Auftrag des Amtes zu dem Gutachten der Universität Kumamoto Stellung genommen und deren Empfehlungen bestätigt. Im August 1973 hatte das Umweltamt den Plan offiziell übernommen.⁷⁵⁶ Nachdem der Bericht über die Belastung des Meerwassers und der Fische in der Bucht erschienen war, ließ die Präfekturverwaltung auf eine Bitte des Umweltamtes hin den Schlamm in der Bucht analysieren. Die Ergebnisse lagen im Februar 1974 vor. Sie zeichnen ein dramatisches Bild. Die Konzentrationen an Quecksilber erreichten bis zu 407 ppm. Erstmals wurden auch im Schlamm organische Quecksilber-Verbindungen nachgewiesen.⁷⁵⁷

Keine zwei Wochen später, im März 1974, unterzeichneten der Gouverneur der Präfektur Kumamoto, der Direktor des nationalen Umweltamtes und der Verkehrsminister eine Vereinbarung zur Sanierung der Bucht. Die Verantwortung für die Durchführung übernahm offiziell die Präfektur. Inoffiziell interpretierten jedoch sowohl die Vertreter der Präfekturverwaltung als auch der Direktor des Umweltamtes die Vereinbarung dahingehend, daß der Staat sich an den konkreten Schritten finanzia-

⁷⁵³ Siehe dazu Baba (1986: 483–484); vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 17. August 1973 sowie den 23. März, den 7. Juni und den 12. Juli 1974.

⁷⁵⁴ Für Einzelheiten siehe Baba (1986: 489–490). Vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 13. August, 11. Oktober und 7. November 1973.

⁷⁵⁵ Für Einzelheiten siehe Baba (1986: 490).

⁷⁵⁶ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 30. Juni 1973 und Baba (1986: 680).

⁷⁵⁷ Arima-Chronik (1979) für den 25. Februar 1974.

ell beteiligen würde. Im Mai 1974 wurde ein gemeinsamer Planungsausschuß der beteiligten Regierungsstellen eingerichtet. Er beauftragte eine Gruppe von Sachverständigen mit der Ausarbeitung von Einzelheiten und legte im Juni 1975 einen Plan für die Sanierung vor. Die Kosten wurden auf 18 Milliarden Yen veranschlagt. Eine Einigung über die Finanzierung kam im Februar 1976 zustande. Teile der Sanierung wurden als Hafendarbeiten deklariert und aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die übrigen Kosten wurden dem Unternehmen als dem Verursacher der Verseuchung angelastet. Auf diese Weise übernahm die Chisso AG zwei Drittel der Gesamtkosten.⁷⁵⁸ Der ursprüngliche Kostenrahmen wurde deutlich überzogen. Bis zum Abschluß der Arbeiten im Jahre 1990 summierten sich die Ausgaben auf rund 48 Milliarden Yen.⁷⁵⁹

Das Leitbild vom liberalen Staat spielte in den Maßnahmen der Regierungsstellen gegen das Gift in der Bucht von Minamata keine Rolle. Die entsprechenden Entscheidungen enthielten keine Verweise auf die Grundrechte der Betroffenen. Die Regierungsstellen nahmen vielmehr das Privileg in Anspruch, selbst eine Lösung zu definieren, die dem Gesamtwohl am ehesten entspräche. So überließen es die Präfekturverwaltung wie auch das Industrieministerium dem Unternehmen, die Abwässer nach eigenem Gutdünken zu regulieren. Gleichzeitig wurden die Fischer mehr oder weniger verhüllt angewiesen, sich mit dem Verlust ihrer Fanggründe abzufinden. Das Wohlfahrtsministerium erhob dagegen keine Einwände, weil es sich in den 1950er Jahren nur im Bereich des Lebensmittelschutzes für zuständig hielt und auch in den 1960er Jahren noch die Prioritäten der Industriepolitik respektierte. Als in den 1970er Jahren die Entscheidungen zur Sanierung der Bucht fielen, hatte die Problemstellung sich deutlich verschoben. Ein „Zusammenstoß“ von Grundrechten lag nicht mehr vor, seit im Nichitsu-Werk kein Quecksilber mehr verwendet wurde. Zudem war das Unternehmen durch das Urteil des Landgerichts Kumamoto rechtskräftig als Verursacher der Verseuchung gebrandmarkt worden. So konnten die Regierungsstellen die Sanierung der Bucht vorantreiben, indem sie dies einerseits als Maßnahme zur Förderung des Gemeinwohls deklarierten und andererseits die Kosten überwiegend dem Unternehmen zur Last legten.

⁷⁵⁸ Siehe dazu Baba (1986: 682–686).

⁷⁵⁹ Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J.: ohne Seitenangabe).

4.5 VERSUCHE EINER WIEDERGUTMACHUNG

Die dritte Aufgabe, welche die Regierungsstellen zu lösen hatten, um die Folgen der Verseuchung auf eine im Sinne des Ideals vom liberalen Staat angemessene Weise zu bewältigen, bestand darin, den Geschädigten zu einer „materiell gerechten“ Wiedergutmachung zu verhelfen. Von der Verfassung her gesehen handelte es sich bei dem Konflikt in Minamata um einen „Zusammenstoß von Grundrechten“. Das Unternehmen hatte sein Recht auf Streben nach Wohlstand mißbraucht und dadurch die Rechte anderer verletzt. Um diese Verletzung von Rechten zu „heilen“, hätte geklärt werden müssen, inwieweit das Unternehmen für die Einleitungen zur Rechenschaft gezogen werden könnte, welche Schäden entstanden waren und wie sie materiell ausgeglichen werden könnten. All dies hätte geschehen müssen, sobald nachgewiesen war, daß die Verseuchung von den Abwässern des Nichitsu-Werkes ausging.

Tatsächlich beruhten die meisten Entscheidungen zum Schadensausgleich auf einer grundlegend anderen Vorstellung von der Rolle der Regierungsstellen als der, die in Artikel 13 der Verfassung formuliert wird. Die Bemühungen der Regierungsstellen waren nicht darauf gerichtet, Grundrechtsverletzungen zu benennen und materielle Gerechtigkeit zu gewährleisten, sondern darauf, den öffentlichen Frieden wiederherzustellen, und später auch darauf, die Region wirtschaftlich zu stabilisieren. Die folgenden Ausführungen zeigen, wie der Schadensausgleich durch die Regierungsstellen geregelt wurde.

Die Fakten werden der besseren Übersichtlichkeit halber nicht strikt chronologisch präsentiert, sondern auf mehrere Unterthemen verteilt. Zunächst werden die Entscheidungen in Bezug auf eine Wiedergutmachung für die Fischer aus Minamata und Umgebung dargestellt, anschließend die Entscheidungen in Bezug auf eine Entschädigung für diejenigen Menschen, deren Gesundheit durch die Abwässer aus der Fabrik ruiniert worden war. Diese Aufteilung entspricht dem Grundgedanken aus Artikel 13 der Verfassung. Auch dort werden das Recht auf Wohlstand und das Recht auf Leben als zwei unterschiedliche Rechtsgüter ausdrücklich genannt. Dementsprechend unterschiedlich müßte auch ein materiell gerechter Ausgleich gestaltet werden. Tatsächlich fanden die Verhandlungen für die Fischer in Minamata immer getrennt von den Verhandlungen für die Erkrankten statt. Beide Fragen wurden zwischen 1959 und 1973 immer wieder neu verhandelt. Die folgenden Ausführungen zeigen, warum die zunächst geschlossenen Vereinbarungen sich nicht als dauerhaft erwiesen und wie die Spirale der Nachverhandlungen schließlich doch zum Stillstand kam.

Die Abläufe, in denen die Wiedergutmachung für Fischer und Erkrankte grundsätzlich geregelt wurde, erscheinen mit mehr als vierzehn Jahren Dauer ausgesprochen langwierig. Noch viel langwieriger jedoch gestaltete sich das Ringen um die Frage, welche Rolle die Regierungsstellen bei der Umsetzung der Wiedergutmachung für die Erkrankten spielen sollten. Die Auseinandersetzungen darüber reichen bis in das Jahr 1959 zurück, und sie gewannen eine neue Qualität, als den Regierungsstellen die Aufgabe zufiel, die Wiedergutmachung auf der Grundlage des Vertrages von 1973 zu regeln, in dem das Unternehmen erstmals die volle Verantwortung für die Entschädigung aller Opfer übernahm. Von da an stießen obrigkeitliche und liberale Vorstellungen von der Aufgabe des Staates auch juristisch diametral aufeinander, und der Gegensatz ist über die gesamte Fallgeschichte hinweg nicht versöhnt worden. Diesem Konflikt ist das abschließende Unterkapitel gewidmet.

4.5.1 Verträge für die Fischer

Die ersten Vereinbarungen über einen Schadensausgleich für die Fischer kamen zustande, nachdem die Mediziner an der Universität Kumamoto im Juli 1959 erste Daten im Zusammenhang mit der Quecksilber-Hypothese veröffentlicht hatten. Im August 1959 schloß das Unternehmen ein Abkommen mit der Genossenschaft von Minamata. Im Dezember desselben Jahres folgte ein Vertrag mit mehr als vierzig weiteren Genossenschaften aus der Präfektur Kumamoto. Im Mai 1960 wurde ein Schadensausgleich für fünf Genossenschaften aus der südlich angrenzenden Präfektur Kagoshima vereinbart. Schließlich kam im Oktober 1960 ein weiteres Abkommen mit der Genossenschaft von Minamata zustande.

Alle vier Vereinbarungen wurden im Rahmen von informellen Schlichtungen unter der Leitung des Bürgermeisters beziehungsweise der Gouverneure von Kumamoto und Kagoshima geschlossen. In den *ad hoc* gebildeten Kommissionen (*assen iinkai*) wirkten außerdem Vertreter der Präfekturverwaltung, der lokalen Presse und des Kommunalverbandes der Präfektur mit, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 25: Schlichtungsverfahren für die Fischer, 1959/60

Zeitpunkt/ Dauer der Schlichtung Genossenschaften (Anzahl)	Zusammensetzung der Schlichtungskommission
August 1959: 10 Tage Minamata	<u>Bürgermeister (Minamata)</u> stellv. Bürgermeister zwei Abgeordnete des Präf'parlaments fünf Stadträte

November – Dezember 1959: 6 Wochen Präfektur Kumamoto (47)	<u>Gouverneur (Kumamoto)</u> Vorsitzender, Präfekturparlament Bürgermeister von Minamata Vorsitzender, Kommunalverband* Herausgeber der Lokalzeitung** <i>als Beobachter:</i> Leiter, Regionalbüro des Industriemin. Vorsitzender, Präfekturverband der Fischereigenossenschaften
Dezember 1959 – Mai 1960: 5 Monate Präfektur Kagoshima (5)	<u>Gouverneur (Kagoshima)</u> Vorsitzender, Präfekturparlament <i>weitere Mitglieder unbekannt</i>
April – Oktober 1960: 6 Monate Minamata	<u>Gouverneur (Kumamoto)</u> Leiter, Wirtschaftsabt. Präfekturverw. Bürgermeister von Minamata Vorsitzender, Stadtrat drei weitere Stadträte

Eigene Zusammenstellung nach Angaben in der *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 19. August 1959 und vom 19. Dezember 1959, beide zitiert in Tomita (1969: 103–104, 201–202), Landgericht Kumamoto (1973: 84) sowie der Arima-Chronik (1979) für den 23. Mai und den 6. Juni 1960.

Der jeweilige Vorsitzende der Kommission ist unterstrichen. * Der Kommunalverband (*chōson chōkai*) setzt sich aus den Vorstehern aller Dörfer und Stadtbezirke der Präfektur zusammen. ** *Kumamoto Nichinichi Shinbun*.

Die erste Schlichtung mit der Genossenschaft von Minamata wurde eingeleitet, nachdem der Versuch der Fischer, direkt mit dem Unternehmen zu verhandeln, in einem Handgemenge geendet war. Zunächst baten die Fischer den Gouverneur darum, den Streit zu schlichten. Der Bürgermeister und Abgeordnete aus dem Präfekturparlament unterstützten die Bitte. Der Gouverneur lehnte jedoch ab mit der Begründung, es handele sich um einen örtlichen Konflikt. Auf seine Empfehlung hin übernahm der Bürgermeister die Leitung der Schlichtung.⁷⁶⁰

In den direkten Verhandlungen mit dem Unternehmen hatte die Genossenschaft von Minamata 100 Millionen Yen Schadenersatz für die Einbußen gefordert, die ihr durch die quecksilberhaltigen Einleitungen aus dem Werk entstanden seien. Das Unternehmen beharrte dagegen darauf, daß ein Zusammenhang zwischen den Einleitungen und der Verseuchung nicht erwiesen sei. Diese Behauptung wurde von der Schlichtungskommission akzeptiert. In der Einigung, die sie vorschlug, war die Verseuchung nicht erwähnt. Stattdessen wurde ein Vorschlag der

⁷⁶⁰ Zum Verlauf der Schlichtung siehe Arima-Chronik (1979) für den 18. und 29. August 1959; vgl. auch Fukai (1977: 145) und Tomita (1969: 99–103).

Genossenschaft aus dem Jahre 1958 aufgegriffen. Das Unternehmen und die Fischer von Minamata einigten sich darauf, einen Vertrag zu ergänzen, den sie im Jahre 1954 im Zusammenhang mit der Errichtung von Rieselfeldern an der Flußmündung geschlossen hatten. Die pauschale jährliche Abgeltung, die in dem Vertrag vorgesehen war, wurde erhöht und durch eine Einmalzahlung ergänzt. Außerdem stellte das Unternehmen Geld für einen Fonds zur Verfügung, aus dem Projekte der Genossenschaft zum Ausbau des Fischfangs rund um Minamata finanziert werden sollten. Auf diese Weise zahlte das Unternehmen den Fischern einmalig 35 Millionen Yen. Zusätzlich waren zwei Millionen Yen an jährlichen Zahlungen vorgesehen. Auch neue Pläne des Unternehmens zum Ausbau des Hafens wurden in die Schlichtung einbezogen. Die Genossenschaft sollte dafür entschädigt werden, indem mit dem Aushub neues Land geschaffen und den Fischern zur Nutzung überlassen würde.⁷⁶¹

Im Hinblick auf materielle Gerechtigkeit blieb die Vereinbarung unzureichend. Die vereinbarte Einmalzahlung entsprach etwa den Einkünften, welche die Genossenschaft vor 1953 in einem Jahr erzielt hatte. Tatsächlich bewegten sich die Einkünfte der Fischer in Minamata seit dem Jahre 1955 in der Größenordnung von etwa zehn Prozent dieser Summe. Um die Verluste auszugleichen, hätte das Unternehmen etwa das Vierfache an die Genossenschaft zahlen müssen. Zudem hatte die Genossenschaft im August 1959 den Fischfang völlig eingestellt, nachdem die örtlichen Fischhändler beschlossen hatten, der Genossenschaft keine Fische mehr abzunehmen. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses war nicht absehbar, wann die Fischer von Minamata wieder Einkünfte aus ihren Fanggründen würden erzielen können.⁷⁶²

Entscheidend aus der Sicht der Fischer war aber nicht der finanzielle Aspekt der Vereinbarung vom August 1959. Entscheidend für sie war, daß das Unternehmen sich verpflichtete, die Abwässer nicht mehr unbehandelt ins Meer zu leiten. Laut Vertrag sollte bis zum März 1960 im Werk eine Kläranlage in Betrieb genommen werden.⁷⁶³ Eine solche Maßnahme hatte der Werksdirektor drei Wochen zuvor bei dem Auftritt vor einem Sonderausschuß des Präfekturparlaments angekündigt. Nun war das Versprechen feierlich besiegelt worden.

Die Vereinbarung wurde von allen Seiten ausdrücklich als Kompromiß bezeichnet, der geschlossen worden sei, um das Gemeinwesen vor

⁷⁶¹ Für Details siehe *Mainichi Shinbun* vom 27. August 1959, zitiert in Tomita (1969: 106). Siehe auch Fukai (1977: 166) und *Mainichi Shinbun* vom 27. August 1959.

⁷⁶² Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 10. September 1960.

⁷⁶³ Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 31. August 1959.

größeren Unheil zu bewahren. Der Vorsitzende der Genossenschaft sprach davon, die Fischer seien von ihrer ursprünglichen Forderung abgerückt, weil Minamata nun einmal eine Stadt mit einer Fabrik sei (*kōjō atte Minamata-shi de areba*) und sie Rücksicht auf die langfristige wirtschaftliche Entwicklung der Stadt nehmen wollten (*Minamata-shi hyakunen no hatten o neratte*). Der Werksdirektor sprach von einem wirklich großen Opfer, welches das Unternehmen erbringe (*makotoni ookina gisei*). Mit dem Entgegenkommen wolle man aber den Willen demonstrieren, auch künftig als Bürger derselben Stadt gut miteinander auszukommen (*kongo wa onaji shimin to shite nakayoku yatte ikitai*). Der Bürgermeister zeigte sich erleichtert, daß beide Seiten den Schlichtungsvorschlag akzeptiert hätten, und äußerte die Hoffnung, daß von nun an keine Verhärtungen zurückbleiben und Harmonie herrschen mögen (*kongo shikori o nokosanu yō enmaru o kishitai to omou*).⁷⁶⁴

Vier Wochen nach der Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und der Genossenschaft von Minamata wurde erstmals ein Fischer aus dem Dorf Tsunagi im Landkreis Ashikita im Norden der Stadt als Opfer der Verseuchung diagnostiziert. Nun schlossen sich die Genossenschaften der Umgebung zu einer Allianz zusammen. Am 2. November 1959 wurde das Werk von ihnen gestürmt. Danach sprachen sich im Präfekturparlament von Kumamoto sowohl der Sonderausschuß zu Minamata als auch der Ausschuß für Handel und Verkehr (*un'eiin*) dafür aus, das Plenum zu einer Sondersitzung einzuberufen. Dabei sollte über eine vorübergehende Stilllegung des Werkes beraten werden. Dagegen protestierten der Stadtrat, der Bürgermeister, die Industrie- und Handelskammer und rund dreißig weitere Vereinigungen aus Minamata. Um eine weitere Zuspitzung zu vermeiden, appellierten verschiedene Seiten, darunter auch der Präfekturverband der Fischereigenossenschaften, an den Gouverneur, den Streit zu schlichten.⁷⁶⁵

Das Unternehmen zeigte sich diesmal jedoch weitaus weniger kompromißbereit. Die Einleitungen aus dem Werk flössen nicht bis nach Ashikita, so argumentierten Vertreter der Werksleitung und verweigerten jegliche Verhandlungen. Erst nach einem Gespräch des Vorstandsvorsitzenden mit dem Gouverneur und drei Abgeordneten des nationalen Parlaments in Tōkyō lenkte das Unternehmen ein.⁷⁶⁶ Allerdings wiesen

⁷⁶⁴ Alle Aussagen sind zitiert nach *Nishi Nihon Shinbun* vom 30. August 1959.

⁷⁶⁵ Arima-Chronik (1979) für den 5., 6., 7. und 10. November 1959.

⁷⁶⁶ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 15. November 1959, zitiert in Tomita (1969: 182–183). Vgl. auch Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 46) und Arima-Chronik (1979) für den 13. November 1959.

die Vertreter des Unternehmens auch in der ersten Runde der Schlichtung alle Verantwortung für die Schwierigkeiten der Fischer von sich. Das veranlaßte den Gouverneur, das Unternehmen öffentlich zu kritisieren. Mit dieser Denkweise trage man nicht dazu bei, das Problem zu lösen und die Ursache der allgemeinen Verunsicherung zu beseitigen (*sono kangae de wa mondai wa kaiketsu shinai – shakai fuan no kongen o nozokienai*), so drückte er es gegenüber der Presse aus.⁷⁶⁷ Indirekt gab der Gouverneur damit zu erkennen, daß er sehr wohl einen Zusammenhang zwischen den Einleitungen und der Verseuchung sehe. Offiziell blieb der Zusammenhang jedoch ungeklärt.

Das Abkommen, das zwei Wochen später zustandekam, blieb aus finanzieller Sicht ähnlich unbefriedigend wie die Vereinbarung vier Monate zuvor. Die Verhandlungsführer auf Seiten der Genossenschaften vertraten rund viertausend Fischer.⁷⁶⁸ Vor der Verseuchung hatte das Jahreseinkommen einer Fischerfamilie in Ashikita bei 300.000 bis 500.000 Yen gelegen.⁷⁶⁹ Nun verlangten die Fischer eine Entschädigung von 2,5 Milliarden Yen.⁷⁷⁰ Das entsprach rund zwei Jahreseinkünften für alle Mitglieder der Allianz. Nach der ersten Verhandlungsrunde wurden sie in einem gesonderten Gespräch dazu gebracht, ihre Forderung auf rund 900 Millionen Yen zu reduzieren.⁷⁷¹ Die Vertreter des Unternehmens waren jedoch nicht bereit, den Fischern aus der Umgebung mehr zu zahlen als der Genossenschaft von Minamata, also 35 Millionen Yen. Die Fischer hielten dagegen, sie würden kein Ergebnis unter 100 Millionen Yen akzeptieren. Die Schlichtungskommission sprach den Fischern schließlich 35 Millionen Yen an pauschaler Entschädigung zu, zog davon aber zehn Millionen Yen für die Verwüstung der Bürogebäude auf dem Werksgelände ab. Außerdem schlugen die Schlichter vor, daß das Unternehmen der Allianz ein Darlehen in Höhe von 65 Millionen Yen gewäh-

⁷⁶⁷ Zitiert nach *Kumamoto Nichinichi Shinbun* für den 6. Dezember 1959, wiedergegeben in Tomita (1969: 196–170, hier 197).

⁷⁶⁸ Zu den Mitgliedszahlen der Allianz vgl. Irokawa (1983a: 381). Für eine Liste der Genossenschaften an der Shiranui-See und ihrer Mitgliedszahlen im Oktober 1959 siehe Irokawa (1980: 267–268).

⁷⁶⁹ So die Aussage eines Anführers der Allianz, zitiert in Irokawa (1981: 229).

⁷⁷⁰ Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 3. Dezember 1959, zitiert in Tomita (1969: 194–195).

⁷⁷¹ Siehe für das Folgende *Nishi Nihon Shinbun* und *Mainichi Shinbun*, beide vom 17. Dezember 1959. Siehe auch *Nishi Nihon Shinbun* vom 3. Dezember 1959, *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 6. und 17. Dezember 1959 und *Asahi Shinbun* vom 12. Dezember 1959, alle zitiert in Tomita (1969: 195–196 und 199).

ren solle. Auf diese Weise wurde den Forderungen beider Seiten Rechnung getragen.⁷⁷²

Die aus der Sicht der Fischer entscheidende Klausel bezog sich auch diesmal nicht auf die Zahlungen des Unternehmens, sondern auf die Behandlung der Abwässer im Werk. Das Unternehmen verpflichtete sich in der Vereinbarung vom Dezember 1959, die schon im Bau befindliche Kläranlage binnen einer Woche in Betrieb zu nehmen. Dafür verpflichteten sich die Fischer, künftig keine Ansprüche mehr an das Unternehmen zu stellen, selbst dann nicht, wenn ein Zusammenhang zwischen den Einleitungen und der Verseuchung nachgewiesen werden sollte. Mit der Einweihung der Kläranlage am 25. Dezember 1959 trat der Vertrag in Kraft.⁷⁷³

Nach der Einweihung der Kläranlage ließ der öffentliche Druck auf das Unternehmen nach. Noch im Dezember hatten fünf Genossenschaften aus der Präfektur Kagoshima Ansprüche auf eine Entschädigung angemeldet. Eine Einigung mit dem Unternehmen kam jedoch erst im Mai 1960 im Rahmen einer Schlichtung durch den Gouverneur von Kagoshima zustande. Statt der rund 80 Millionen Yen, welche die Fischer gefordert hatten, wurden ihnen 15 Millionen zugesprochen. Außerdem verpflichtete sich das Unternehmen, jüngere Mitglieder der Genossenschaft als Tagelöhner im Werk einzustellen. Im Gegenzug verzichteten die Fischer auf alle künftigen Ansprüche gegenüber dem Unternehmen.⁷⁷⁴

Ebenfalls im Dezember 1960 hatte auch die Genossenschaft von Minamata neue Ansprüche angemeldet. Mit dem Hinweis, daß der Vertrag vom August sich nicht auf die Verseuchung beziehe, bemühten ihre Vertreter sich darum, in die Schlichtung durch den Gouverneur einbezogen zu werden. Das blieb erfolglos. Ende Januar 1960 beschlossen die Fischer von Minamata auf einer Sondervollversammlung, direkt mit dem Unternehmen über eine Revision des Vertrages zu verhandeln, der fünf Monate zuvor geschlossen worden war. Die Fischer verlangten nun 280 Millionen Yen. Das entsprach dem Ertrag von etwa neun Jahren, gemessen an den frühen 1950er Jahren. Den Hintergrund der Forderung bildete

⁷⁷² Zum Zustandekommen der Vereinbarung vgl. Tomita (1969: 189–202). Der Inhalt der Vereinbarung ist zusammengefaßt in der *Asahi Shinbun* vom 19. Dezember 1959, zitiert in Tomita (1969: 201–202, hier 200). Eine englische Übersetzung findet sich in George (2001: 100–101).

⁷⁷³ Arima-Chronik (1979) für den 25. Dezember 1959; vgl. auch ebenda (1979) für den 17. Dezember 1959.

⁷⁷⁴ Für Details zu der Schlichtung im Mai 1960 siehe *Yomiuri Shinbun* vom 24. Mai 1960, zitiert in Tomita (1969: 308).

ein Beschluß, den der Präfekturverband des Fischhandels und der weiterverarbeitenden Industrie nur wenige Tage später offiziell faßte. Fische aus der Gegend von Minamata sollten völlig vom Handel ausgeschlossen werden. Auf diese Weise hoffte der Verband, die anhaltend schlechten Verkaufszahlen zu verbessern.⁷⁷⁵ Für die Fischer von Minamata, die nach wie vor nicht zum Fischen ausfuhren, blieb die Situation damit auch nach der Inbetriebnahme der Kläranlage katastrophal.⁷⁷⁶

Den Fischern aus Minamata gelang es aber nicht einmal, das Unternehmen zu Gesprächen zu bewegen. Ende März 1959 eröffneten sie deshalb einen unbefristeten Sitzstreik vor dem Fabriktor. Einige Fischer reisten bis nach Tōkyō und inszenierten auch vor der Unternehmenszentrale einen Sitzstreik. Daraufhin vermittelten Abgeordnete des nationalen Parlaments sowie Vertreter der Stadt- und der Präfekturverwaltung ein Gespräch mit Vertretern des Unternehmens. Nach zehn Tagen brachen die Fischer den Sitzstreik ab und stimmten einer Schlichtung durch den Gouverneur zu.⁷⁷⁷

Eine Einigung erwies sich als schwierig. Es dauerte sechs Monate, bis im Oktober 1960 ein neuer Vertrag zwischen dem Unternehmen und der Genossenschaft von Minamata zustandekam.⁷⁷⁸ Die finanziellen Zugeständnisse an die Fischer blieben minimal. Das Unternehmen gewährte der Genossenschaft ein kleines Darlehen und bot einen Zuschuß zu einer von der Stadtverwaltung geplanten Krabbenzucht in Minamata an. Auch ein weiteres Landgewinnungsprojekt wurde in die Vereinbarung aufgenommen. Darüberhinaus bot das Unternehmen an, rund ein Drittel der Fischer im Werk und in Tochterunternehmen als Hilfsarbeiter zu beschäftigen. Auch dieser Vertrag enthielt eine Immunisierungsklausel. Die Genossenschaft von Minamata verzichtete wie schon die übrigen Genossenschaften pauschal auf alle weiteren Ansprüche gegenüber dem Unternehmen.⁷⁷⁹

Die Ergebnisse der Schlichtungen aus den Jahren 1959 und 1960 sind in der folgenden Tabelle zusammengefaßt.

⁷⁷⁵ Arima-Chronik (1979) für den 17. Dezember 1959 sowie den 30. Januar, Mitte Februar und den 23. Februar 1960.

⁷⁷⁶ Vgl. *Asahi Shinbun* für den 17. September 1960, zitiert in Tomita (1969: 316).

⁷⁷⁷ Arima-Chronik (1979) für den 21. März sowie den 9. und 20. April 1960. Siehe auch *Nishi Nihon Shinbun* vom 14. April 1960, zitiert in Tomita (1969: 304–305).

⁷⁷⁸ Arima-Chronik (197) für den 25. Oktober 1960.

⁷⁷⁹ Für Details zu der Schlichtung im Oktober 1960 siehe *Mainichi Shinbun* vom 13. Oktober 1960, zitiert in Tomita (1969: 319).

Tabelle 26: Ergebnisse der Schlichtungen für die Fischer, 1959/60

Zeitpunkt Genossenschaften	Forderungen der Fischer	Angebot der Nichitsu AG	Vereinbarung
August 1959 Minamata	100 Mio. Yen + 4 Mio. Yen jährlich*	13 Mio. Yen + 1 Mio. Yen jährlich	20 Mio. Yen Entschäd.; 15 Mio. Yen: Fonds zur För- derung der örtlichen Fisch- wirtschaft + 2 Mio. Yen jährlich; Landgewinnung für Fabrik; Kläranlage bis März 1960
Dezember 1959 Präfektur Kuma- moto (47)**	2,5 Mrd. Yen	nichts	25 Mio. Yen Entschäd.; 65 Mio. Yen Darlehen; binnen einer Woche Kläran- lage in Betrieb
Mai 1960 Präfektur Kago- shima (5)	82 Mio. Yen	9 Mio. Yen	15 Mio. Yen Entschäd.; jüngere Fischer in der Fabrik einstellen
Oktober 1960 Minamata	280 Mio. Yen	nichts	5 Mio. Yen: Krabbenzucht; 7,5 Mio. Yen Darlehen; etwa 70 Fischer einstellen; Landgewinnung für Fabrik

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus *Mainichi Shinbun* vom 26. August 1959 und vom 13. Oktober 1960, *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 3., 17. und 19. Dezember 1959 und *Nishi Nihon Shinbun* vom 6. August 1960, alle zitiert in Tomita (1969: 106, 194–195, 199, 201–202, 310 und 319), sowie Arima-Chronik (1979) für den 27. Januar, den 6. und 17. August und den 17. Dezember 1959 wie auch den 23. und 25. Januar und den 23. Mai 1960.

In Klammern die Anzahl der beteiligten Genossenschaften.

Alle Entschädigungen (*hoshō*) wurden vereinbart, ohne einen Grund dafür anzugeben.

* Grundlage für die jährlichen Zahlungen war ein Vertrag über Landgewinnung für die Fabrik aus dem Jahre 1954.

** Von den 47 Genossenschaften, die sich an der Schlichtung im November und Dezember 1959 beteiligten, lehnten drei den Schiedsspruch ab.

Für das Unternehmen stellte der Schadensausgleich, den es in den Jahren 1959 und 1960 leistete, keine finanzielle Belastung dar. Insgesamt machten die Zahlungen weniger als ein Prozent des Jahresumsatzes aus. Im Wirtschaftsjahr 1959/60 hatte die Neue Nichitsu AG rund 15 Milliarden Yen umgesetzt.⁷⁸⁰ Davon zahlte sie an die Fischer 84 Millionen Yen als

⁷⁸⁰ Arima-Chronik (1979) für den April 1960.

Entschädigung (*hoshō*) beziehungsweise als Kapitalzuschuß (*shikin*). Hinzu kamen 72,5 Millionen Yen an Darlehen.

Rund fünfzehn Jahre später führten die giftigen Einleitungen nachträglich zu neuen Konfrontationen zwischen den Fischern und dem Unternehmen. Im Mai 1973 berichteten die Medien über eine mögliche „dritte Minamata-Krankheit“ in den Dörfern entlang der Ariake-See, die nördlich an die Shiranui-See angrenzt. Wieder brach der Fischhandel in der Gegend von Minamata zusammen. Für die Genossenschaft von Minamata war damit eine Situation entstanden, in der sie sich an den Vertrag von 1960 nicht mehr gebunden fühlte. Im Juli 1973 blockierten die Fischer mit ihren Booten den Hafen von Minamata. Der Bürgermeister bot sich als Schlichter an.⁷⁸¹

Im Vergleich zu den früheren Schlichtungen hatte sich die Verhandlungsposition der Fischer deutlich verbessert. Zum einen war die Schuldfrage geklärt. Das Unternehmen war im März 1973 vom Landgericht Kumamoto wegen grober Fahrlässigkeit im Umgang mit den Abwässern rechtskräftig verurteilt worden. Zum anderen führte die Blockade der Fischer zu massiven Produktionsausfällen im Werk. Vor diesem Hintergrund wurde binnen 48 Stunden eine Einigung erzielt.⁷⁸²

Im August 1973 verlangte eine Vereinigung von dreißig Genossenschaften aus der Präfektur Kumamoto ebenfalls Schadenersatz von dem Unternehmen. Nachdem direkte Verhandlungen gescheitert waren, legten auch sie durch eine Seeblockade das Werk mehrere Tage lang still. Schließlich willigten beide Seiten in eine Schlichtung durch den Gouverneur ein. Drei Monate später wurde eine Vereinbarung unterzeichnet. Im Dezember 1973 folgte eine Vereinbarung für die Genossenschaften aus der südlich angrenzenden Präfektur Kagoshima.⁷⁸³

Verglichen mit den Schlichtungen von 1959/60 wurden den Fischern im Jahre 1973 deutlich höhere Beträge zugestanden. Die Genossenschaft von Minamata erhielt mehr als das Zehnfache. Den Genossenschaften aus Kagoshima wurde etwa die achtzehnfache Summe zugesprochen und den Genossenschaften aus der Präfektur Kumamoto gar der hundertfache Betrag. Das allgemeine Preisniveau war im selben Zeitraum nur um etwa das Dreifache gestiegen.⁷⁸⁴ Die Details der Schlichtungen von 1973 sind in der folgenden Tabelle zusammengefaßt.

⁷⁸¹ Arima-Chronik (1979) für den 18. Juli 1973.

⁷⁸² Arima-Chronik (1979) für den 20. und 30. Juli 1973.

⁷⁸³ Arima-Chronik (1979) für den 6., 20. und 29. August, den 20. November und den 6. Dezember 1973.

⁷⁸⁴ Vgl. den Inflationsindex in Asahi Shinbunsha (1997: 206), nach Zahlen des nationalen Allgemeinen Verwaltungsamtes (*sōmuchō*).

Tabelle 27: Schlichtungen für die Fischer, 1973

Zeitpunkt: Dauer Genossenschaft(en) (Anzahl)	Forderungen der Fischer Angebot der Chisso AG	Vereinbarung
Juli 1973: 2 Tage Minamata	1,36 Mrd. ←→ unbekannt	400 Mio.
Aug. – Nov. 1973: 3 Monate Präfektur Kumamoto (30)	14,85 Mrd. ←→ 1,2 Mrd.	2,28 Mrd.
Dezember 1973: 2 Wochen Präfektur Kagoshima (3)	unbekannt	700 Mio.

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus der Arima-Chronik (1979) für den 5. bis 9., 18., 20. und 30. Juli, den 29. August, den 20. November und den 6. Dezember 1973.

Alle angegebenen Summen beziehen sich auf Yen. Alle Vereinbarungen sahen eine einmalige Entschädigung (*hoshō*) vor.

Nach 1973 wurde die Bucht von Minamata umfassend saniert. Auch die Genossenschaft von Minamata leistete dazu einen Beitrag. Vom Sommer 1975 bis zum Abschluß der Bauarbeiten im Frühjahr 1990 verzichteten die Fischer gemäß einer informellen Anweisung der Präfekturverwaltung „freiwillig“ darauf, die Fanggründe in der Bucht zu nutzen.⁷⁸⁵ Allerdings brachte die Sanierung zunächst nicht den gewünschten Erfolg. Das Wasser wie auch die Fische in der Bucht wiesen weiterhin Rückstände von Quecksilber in einem Maße auf, das gemäß den Grenzwerten des Wohlfahrtsministeriums die öffentliche Gesundheit gefährdete.

Vor diesem Hintergrund vermittelte die Präfekturverwaltung noch einmal ein Abkommen zwischen dem Unternehmen und der Genossenschaft von Minamata. Vom April 1992 an wurde der Fischfang in der Bucht wieder aufgenommen. Die Fische wurden jedoch nicht auf dem örtlichen Markt angeboten, sondern von dem Unternehmen aufgekauft.⁷⁸⁶

Anders als die vorangegangenen Vereinbarungen zwischen dem Unternehmen und den Fischern kam das Abkommen von 1992 nicht mehr im Wege einer Schlichtung zustande. Der Vorschlag wurde von der Abteilung für Umweltverschmutzung (*kōgaibu*) in der Präfekturverwaltung in Abstimmung mit Betroffenen ausgearbeitet. Auch hier gingen alle Beteiligten informell vor. Die Lösung, die dabei gefunden wurde, gewährte den Fischern jedoch zum ersten Mal in der Fallgeschichte eine Wiedergutmachung im Sinne des Ideals vom liberalen Staat. Dem Unternehmen als dem Verursacher der Verseuchung wurde die Verantwortung

⁷⁸⁵ Vgl. Stadtverwaltung Minamata (1988: 10).

⁷⁸⁶ Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 322).

für einen materiell gerechten Ausgleich zugewiesen. Die Genossenschaft erhielt genau den Schaden erstattet, den sie dadurch erlitt, daß die Fische aus der Bucht von Minamata auch nach der Sanierung unverkäuflich blieben. Den Maßstab dafür legten die Beamten fest, indem sie auf die Ergebnisse der laufenden Überwachung der Bucht auf Rückstände von Quecksilber zurückgriffen.

4.5.2 Verträge für die Erkrankten

Die erste Vereinbarung über einen Schadensausgleich für die Menschen, die durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden waren, kam im Dezember 1959 zustande. Die Grundlage dafür lieferte die Veröffentlichung der Quecksilber-Hypothese durch die Mediziner der Universität Kumamoto im Juli 1959. Noch im selben Monat beschloß der Selbsthilfverein der Erkrankten auf einer außerordentlichen Vollversammlung, Schadenersatz zu verlangen. Der Versuch, direkte Verhandlungen mit dem Unternehmen aufzunehmen, scheiterte jedoch. Nach dem Sturm der Fischer auf die Fabrik im November 1959 zeichnete sich ab, daß der Gouverneur eine Schlichtung zwischen dem Unternehmen und den Genossenschaften aus der Umgebung einleiten würde. Daraufhin forderte der Selbsthilfverein, in das Verfahren einbezogen zu werden. Auf einer weiteren Vollversammlung Ende November 1959 einigten die Familien mit Erkrankten sich auf eine konkrete Forderung. Für jedes Opfer der „rätselhaften Krankheit“ sollte das Unternehmen drei Millionen Yen Entschädigung zahlen. Zu diesem Zeitpunkt waren 78 Menschen als Opfer der Verseuchung registriert, darunter dreißig, die bereits verstorben waren. Die Gesamtsumme der Forderungen belief sich damit auf 234 Millionen Yen.⁷⁸⁷

Der Werksdirektor lehnte Zahlungen für die Opfer der „rätselhaften Krankheit“ strikt ab.⁷⁸⁸ Das Unternehmen lenkte erst ein, nachdem der Gouverneur Anfang Dezember 1959 nach Tōkyō gereist war, um mit dem Vorstandsvorsitzenden der Neuen Nichitsu AG zu sprechen.⁷⁸⁹ Es war das zweite Gespräch zwischen den beiden in der Frage eines Schadens-

⁷⁸⁷ Für eine detaillierte Darstellung des Verlaufs der Schlichtung zugunsten der Erkrankten Ende 1959 siehe Landgericht Kumamoto (1973: 85). Für eine englische Übersetzung siehe Gresser *et al.* (1988: 98–100). Zum Zustandekommen der Schlichtung für die Erkrankten vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 21., 25. und 28. November und den 1. Dezember 1959 sowie Tomita (1969: 208–213).

⁷⁸⁸ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 19. November 1959.

⁷⁸⁹ Landgericht Kumamoto (1973: 85). Vgl. auch Arima-Chronik (1979) für den 7. und 12. Dezember 1959.

ausgleichs wegen der Abwässer. Der Gouverneur äußerte sich später vor Gericht darüber. Das entscheidende Argument gegenüber dem Vorstandsvorsitzenden sei der Hinweis auf die öffentliche Meinung vor Ort gewesen. Die Behauptung des Unternehmens, daß es keinen Zusammenhang gebe zwischen den Erkrankungen und dem Fischsterben infolge der Einleitungen aus dem Werk, fände unter den Menschen in der Präfektur keinen Glauben, so argumentierte der Gouverneur (*Minamata-byō ga hakai to kankei ga nai to iu koto dewa mohaya kenmin no nattoku wa erarenai*). Daraufhin habe er mit dem Vorstandsvorsitzenden vereinbart, die Zahlungen an die Erkrankten als Beileidsgeld (*mimaikin*) zu bezeichnen.⁷⁹⁰

Die Schlichtungskommission, die in Kumamoto über einen Vertrag zugunsten der Fischereigenossenschaften der Präfektur beriet, entwarf nun auch ein Abkommen für den Selbsthilfverein. Mit der Ausarbeitung der Einzelheiten wurde der Leiter der Unterabteilung für Industrie und Bergbau in der Präfekturverwaltung beauftragt. Mitte Dezember 1959 reiste der Beamte nach Minamata und erläuterte den Konfliktparteien den Vorschlag der Kommission. Es folgten getrennte Gespräche des Gouverneurs mit dem Selbsthilfverein und der Werksleitung. Schließlich signalisierten beide Seiten ihre Zustimmung. Am 30. Dezember 1959 wurde der Vertrag im Büro des Bürgermeisters in Minamata unterzeichnet.⁷⁹¹

Der Beileidsgeld-Vertrag von 1959 sah 300.000 Yen im Todesfall sowie 100.000 Yen an jährlicher Rente für noch lebende Opfer der Verseuchung vor. Minderjährige sollten allerdings nur 30.000 Yen jährlich erhalten. Die Renten sollten rückwirkend vom Ausbruch der Erkrankung an gezahlt werden. Die Summen sollten in gegenseitigem Einvernehmen an die allgemeine Preisentwicklung angepaßt werden. Das Unternehmen würde von allen weiteren Zahlungen entbunden, sobald nachgewiesen würde, daß die Erkrankungen nicht durch die Abwässer aus der Fabrik ausgelöst worden seien. Die Mitglieder des Selbsthilfvereins verpflichteten sich, keine weiteren Ansprüche an das Unternehmen zu erheben. Dem Vertrag war eine vom Bürgermeister bestätigte Liste mit den Namen aller registrierten Erkrankten beigefügt.⁷⁹² Aufgrund des Vertrags zahlte das Unternehmen 74 Millionen Yen an die Erkrankten beziehungsweise

⁷⁹⁰ Zitiert nach Landgericht Kumamoto (1973: 85). Vgl. auch Fukai (1977: 162–163).

⁷⁹¹ Landgericht Kumamoto (1973: 85).

⁷⁹² Arima-Chronik (1979) für den 30. Dezember 1959. Der Wortlaut der Vereinbarung wird zitiert in Tomita (1969: 211–212) und in Landgericht Kumamoto (1973: 150–151). Für eine englische Übersetzung in Auszügen siehe Gresser *et al.* (1988: 103–105).

an die Hinterbliebenen von verstorbenen Opfern.⁷⁹³ Hinzu kamen rund fünf Millionen Yen an jährlichen Renten.

Die jährlichen Renten wurden in den Jahren 1964, 1965 und 1968 jeweils leicht erhöht. Schließlich zahlte das Unternehmen erwachsenen Opfern 140.000 Yen und Minderjährigen 55.000 Yen jährlich an Beileidsgeld. Im Jahre 1964 wurde außerdem eine leichte Differenzierung in der jährlichen Rente nach dem Grad der Beschwerden eingeführt. Aufgrund weiterer Registrierungen wurden in den 1960er Jahren sechs weitere, identische Verträge abgeschlossen.⁷⁹⁴ All diese Ergänzungen des Vertrags legten der Selbsthilfeverein und die Werksleitung in direkten Verhandlungen ohne Beteiligung der Regierungsstellen fest.⁷⁹⁵

Aus der Sicht der Präfekturverwaltung stellte der Vertrag eine pragmatische Lösung für ein akutes gesellschaftliches Problem dar. Der Text des Vertrages beschränkte sich auf technische Einzelheiten. Einleitend hieß es lediglich, daß mit dem Vertrag das Problem einer Entschädigung für die Patienten der Minamata-Krankheit, das zwischen den Vertragsparteien aufgetreten sei (*ryō tōjisha aida ni shōjita Minamata-byō kanja ni taisuru hoshō mondai*), vermittels einer Schlichtung geregelt worden sei.⁷⁹⁶

Die Summen, die im Vertrag von 1959 vereinbart wurden, entsprachen in etwa den damals geltenden gesetzlichen Bestimmungen über Schadenersatz (*songai baishō*) bei Verkehrsunfällen, die durch Fahrlässigkeit verursacht worden waren. Bei Unfällen mit Todesfolge war damals eine Höchstsumme von 300.000 Yen vorgesehen, bei schweren Verletzungen eine Höchstsumme von 100.000 Yen und bei leichten Verletzungen 30.000 Yen. Allerdings war im Gesetz nicht vorgesehen, daß Minderjährige geringere Summen erhalten sollten. Auch wurden die gesetzlich festgelegten Summen in den 1960er Jahren deutlich angehoben, während der Beileidsgeld-Vertrag im Wesentlichen unverändert blieb.⁷⁹⁷

Von einem materiell gerechten Ausgleich für die Opfer der Verseuchung waren die Regelungen von 1959 in jedem Fall weit entfernt. Das hat das Landgericht Kumamoto in einer ausführlichen Erörterung dargelegt (siehe auch die folgende Tabelle).⁷⁹⁸

⁷⁹³ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 15. bis 16. Dezember 1959.

⁷⁹⁴ Vgl. Landgericht Kumamoto (1973: 96).

⁷⁹⁵ Landgericht Kumamoto (1973: 88).

⁷⁹⁶ Zitiert nach ebenda (1973: 150–151).

⁷⁹⁷ Für Details siehe ebenda (1973: 96).

⁷⁹⁸ Vgl. ebenda (1973: 93–98).

Tabelle 28: Der Beileidsgeld-Vertrag, 1959–1968

Schadensgruppe		Todesfall	jährliche Rente Erwachsene	jährliche Rente Minderjährige
Beileidsgeld laut Vertrag	1959 1968	300.000 <i>unverändert</i>	100.000 max. 140.000	30.000 55.000
<i>zum Vergleich:</i>				
Schadenersatz* bei Verkehrsunfällen		Todesfall	schwere Verletzung	leichte Verletzung
	1959 1968	300.000 3.000.000	100.000 500.000	30.000 500.000

Kalkulation des Landgerichts Kumamoto		Jahres-einkommen Tagelöhner**	jährliche Lebenshaltungskosten einer Familie**
	1959 1968	114.000 x Lj. 258.000 x Lj.	347.000 763.000

Eigene Zusammenstellung nach Angaben aus Landgericht Kumamoto (1973: 86–88, 94–96 und 150–151).

Alle Zahlen beziehen sich auf Yen. Lj. = Lebensjahre.

* gesetzlich festgelegte Höchstsummen bei fahrlässigem Verschulden.

** landesweiter Durchschnitt nach Zahlen des nationalen Amtes für allgemeine Verwaltung (*sōmuchiō*).

Als Maßstab für materiell gerechte Zahlungen im Todesfall legte das Gericht die Einkünfte zugrunde, die den Erkrankten entgangen waren, weil sie sich ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst hatten verdienen können. Dazu wurden Zahlen über den Verdienst von ungelernten Arbeitern herangezogen. Deren Jahreseinkommen war im landesweiten Durchschnitt von rund 110.000 Yen im Jahre 1959 auf etwa 260.000 Yen im Jahre 1968 gestiegen. Die 300.000 Yen, welche der Beileidsgeld-Vertrag vorsah, deckten demnach den Verdienstaufschlag für ein bis höchstens drei Jahre. Um einen materiellen gerechten Ausgleich zu erreichen, hätten nach Ansicht des Gerichts alle Lebensjahre berücksichtigt werden müssen, in denen die Betroffenen infolge der Vergiftung erwerbsunfähig waren. Zusätzlich hätte in Rechnung gestellt werden müssen, wieviele Jahre den Opfern der Verseuchung verlorengingen, weil sie früher starben als Menschen, die nicht vergiftet worden waren.⁷⁹⁹

⁷⁹⁹ Vgl. ebenda (1973: 94–95).

Als Maßstab für materiell gerechte jährliche Renten griff das Gericht auf Daten über die Lebenshaltungskosten zurück. Im landesweiten Durchschnitt hatte eine Familie in Japan im Jahre 1959 etwa 350.000 Yen pro Jahr verbraucht. Bis zum Jahre 1968 stieg dieser Betrag auf mehr als 750.000 Yen. Ein materiell gerechter Ausgleich hätte sich nach Ansicht des Gerichts an diesen Größen und an den familiären Umständen der Betroffenen orientieren müssen. Die 100.000 Yen, die der Beileidsgeld-Vertrag in der Fassung von 1959 vorsah, reichten nur für gut vier Monate aus, um eine Familie zu versorgen, deren Haushaltsvorstand durch das Quecksilber verkrüppelt worden war. Von den 140.000 Yen, die von 1968 an gezahlt wurden, konnte eine Familie nur etwa zwei Monate lang leben.⁸⁰⁰

Trotz dieser Mängel blieb der Beileidsgeld-Vertrag neun Jahre lang in Kraft. Ins Wanken geriet die Einigung von 1959 erst, nachdem das Wohlfahrtsministerium im September 1968 offiziell die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk als Ursache der Verseuchung in Minamata identifiziert hatte.

Keine zehn Tage nach der Stellungnahme des Ministeriums beschloß der Selbsthilfverein auf einer außerordentlichen Vollversammlung, eine Revision des Beileidsgeld-Vertrages zu fordern. Das Unternehmen zeigte sich grundsätzlich zu Zugeständnissen bereit, verwies jedoch auf das Problem, einen Maßstab für die Höhe des Schadenersatzes zu definieren. Vertreter des Unternehmens baten deshalb den Gouverneur um eine informelle Schlichtung (*assen*). Gleichzeitig wandte sich der Selbsthilfverein an den Wohlfahrtsminister mit der Bitte, einen Maßstab für die Neufestsetzung der Entschädigung zu definieren. Schließlich wurde im Januar 1969 vereinbart, daß das Wohlfahrtsministerium eine Kommission einsetzen solle, um den Streit informell zu schlichten. Allerdings verlangte das Ministerium von beiden Seiten vorab, daß sie den Schiedsspruch ohne Widerrede akzeptieren würden. Auf seiten der Verseuchten war dazu nur etwa die Hälfte aller Betroffenen bereit. Das führte faktisch zur Spaltung des Selbsthilfvereins. Ein Teil der Opfer akzeptierte das Schlichtungsverfahren. Der andere Teil zog stattdessen vor Gericht.⁸⁰¹

Im April 1969 nahm die Schlichtungskommission des Ministeriums die Arbeit auf. Sie bestand aus einem ehemaligen Richter am Obersten Gerichtshof, einem ehemaligen Beamten des Innenministeriums und einem Neurologen von der Universität Tōkyō.⁸⁰² Ein Jahr später legten die

⁸⁰⁰ Vgl. ebenda (1973: 95).

⁸⁰¹ Für Einzelheiten siehe Arima-Chronik (1979) für den 6., 8. und 24. Oktober, den 15. November und den 3., 6., 19. und 25. Dezember 1968 sowie den 20. und 27./28. Januar, den 28. Februar, den 3. März und den 5. April 1969. Vgl. auch *Kokuhatsu*, Nr. 4, September 1969.

⁸⁰² Arima-Chronik (1979) für den 25. April 1969.

Schlichter den Entwurf für einen neuen Vertrag vor. Im Mai 1970 wurde der revidierte Vertrag unterzeichnet.⁸⁰³

Der Selbsthilfverein hatte ursprünglich gefordert, die Zahlungen im Todesfall auf dreizehn Millionen Yen zu erhöhen und die jährlichen Renten einheitlich auf 600.000 Yen.⁸⁰⁴ Dem folgten die Schlichter nicht. Nach dem neuen Vertrag zahlte das Unternehmen nunmehr im Todesfall zwischen 1,7 und 4 Millionen Yen. Noch lebende Opfer sollten einmalig zwischen 800.000 und 2 Millionen Yen erhalten, dazu an jährlichen Renten zwischen 170.000 und 280.000 Yen. Die genaue Höhe richtete sich nach dem Grad der Vergiftung und dem Alter der Opfer. Auf einer Liste, die dem Vertrag beigelegt war, wurden die Erkrankten nach dem Grad ihrer Beschwerden in vier Klassen eingeteilt. Drei Personen wurden die Höchstsummen zugesprochen. Sechzehn Opfer wurden der zweiten Stufe zugeordnet, zwölf Opfer der dritten Stufen und achtzehn Opfer der vierten Stufe. Die Einteilung galt rückwirkend, so daß das Unternehmen auch die Differenz zu dem bisherigen Vertrag zu begleichen hatte. Die Bezeichnung „Beileidsgeld“ wurde nicht mehr verwendet. Stattdessen war in dem neuen Vertrag durchgängig von einer Entschädigung (*hoshō*) die Rede.⁸⁰⁵

Die Schlichtungskommission fügte dem Vertrag eine ausführliche Stellungnahme bei. Darin hoben die Schlichter den Kompromißcharakter des Vertrags hervor. Sie betonten, daß beiden Seiten Zugeständnisse zugemutet würden. Einerseits würde der Schaden, der den Opfern entstanden sei, weder seelisch noch materiell ausgeglichen (*seishin ue ya zaisan ue no songai ga jūbun ni tsugunawareru mono wa kangaete inai*). Andererseits würde dem Unternehmen mit dem Vertrag eine erhebliche Last aufgebürdet (*kigyō ue ooki na futan de aru to kangaeru*). Die Schlichter appellierten an beide Parteien, diese Zugeständnisse anzuerkennen.

Den eigenen Lösungsvorschlag rechtfertigten die Schlichter mit Verweisen auf das allgemeine Rechtsempfinden. Sie verteidigten den Vertrag von 1959 mit dem Argument, die darin vereinbarten Summen seien damals als angemessen wahrgenommen worden (*tōji toshite wa sōtō no hitai to kangaerareta koto wa mitomerareru*). Inzwischen sei jedoch eine Überprüfung (*saikentō*) angebracht, weil die Hochachtung vor der Würde des Menschen zugenommen habe (*ningen sonchō no kannen ga takamerare*). So erscheine es gesellschaftlich und moralisch angemessen (*shakaiteki ni*

⁸⁰³ Ebenda (1979) für den 27. Mai 1970. Der Vertragstext ist wiedergegeben in *Kokuhatsu*, Sondernummer vom 14. Juni 1970 (1971: 90).

⁸⁰⁴ Vgl. die Erinnerungen von Watanabe Eizō; Irokawa (1988: 253).

⁸⁰⁵ Vgl. *Kokuhatsu*, Sondernummer vom 14. Juni 1970 (1971: 90), und Schlichtungskommission (1992: 92).

mo dōgiteki ni mo datōna sochi), daß das Unternehmen den Opfern der Verseuchung soweit möglich (*dekirudake*) eine Entschädigung zahle.

Die Schlichter wiesen jedoch die Auffassung zurück, daß sich die Entschädigung nach dem Verschulden des Unternehmens richten solle. Es wäre nicht ihre Aufgabe, diese juristische Frage zu klären (*hōritsuteki ni ketsuron o dasu koto ga mokuteki dewa nai*). Jedenfalls könnte allein aus der Tatsache, daß die Abwässer die Ursache der Verseuchung darstellten, noch nicht gefolgert werden, daß das Unternehmen dafür haftbar zu machen wäre (*haisui ni gen'in ni shite iru to iu koto dake de wa, kaisha gawwa ni hōritsuteki sekinin o owaseru koto ni wa natte inai*). Auch die geltenden Bestimmungen über Schadenersatz bei Schäden an Leib und Leben ließen sich auf den Fall Minamata nicht übertragen. Denn heutiges Recht könnte nicht auf Vorgänge in der Vergangenheit angewendet werden (*korera no rippō mo kahō ni okotta jiko ni sakanobotte tekiyōsareru mono dewa nai kara*).⁸⁰⁶

Die Ausführlichkeit, mit der die Schlichter ihre Entscheidung begründeten, erweckt den Eindruck, sie hätten versucht, sich zu rechtfertigen. Die Kommission, die im Jahre 1970 im Auftrag des Wohlfahrtsministeriums den Schadenausgleich für die Opfer der Verseuchung regelte, griff in ihrem Schiedsspruch weder auf die Vorstellung von Grundrechten noch auf die Idee von einem materiell gerechten Ausgleich zurück. Dennoch spielte beides offenbar eine große Rolle in den Erörterungen der Schlichter. Ihre Stellungnahme zu dem revidierten Vertrag kreiste, ohne Artikel 13 der Verfassung zu erwähnen, vor allem um die Aussage, daß es nicht möglich sei, das entsprechende Leitbild auf den Fall Minamata anzuwenden.

Der Vertrag von 1970 hatte nicht lange Bestand. Am 20. März 1973 verkündete das Landgericht Kumamoto das Urteil in dem Schadenersatzprozeß, der von jenen Mitgliedern des Selbsthilfevereins angestrengt worden war, die sich der Schlichtung durch das Wohlfahrtsministerium nicht hatten unterwerfen wollen. Anders als die Kommission des Ministeriums bezog das Gericht eindeutige Stellung in der Frage, wie die Verantwortung des Unternehmens für die Verseuchung zu beurteilen sei. Daraus leitete es auch eine deutlich andere Bewertung des Schadenausgleichs ab, den das Unternehmen den Opfern zu leisten habe.

Das Landgericht Kumamoto stützte sich in seinem Urteil auf eine weite Auslegung des § 709 des japanischen Bürgerlichen Gesetzbuches. Darin wird die Entschädigung bei Fahrlässigkeit geregelt. Der Chisso (ehemals Nichitsu) AG als einem Industrieunternehmen wies das Gericht eine besondere Pflicht zur Sorgfalt in den Beziehungen mit Dritten zu.⁸⁰⁷

⁸⁰⁶ Siehe für alle Zitate ebenda (1992: 92).

⁸⁰⁷ Siehe dazu Gresser *et al.* (1981: 65).

Nach Auffassung des Gerichts hätte das Unternehmen nicht erst auf konkrete Indizien warten dürfen, um Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die Abwässer unschädlich gemacht werden könnten. Die Werksleitung hätte vielmehr von vorneherein bemüht sein müssen, alle denkbaren Risiken aus den Abwässern zu minimieren. Wörtlich heißt es in dem Urteil:⁸⁰⁸

„Da in den Produktionsprozessen in der chemischen Industrie im allgemeinen große Mengen von Gefahrstoffen wie Rohmaterialien und Katalysatoren eingesetzt werden, ist die Wahrscheinlichkeit extrem hoch, daß sich unvorhergesehenerweise schädliche Nebenprodukte wie instabile Verbindungen, Katalyse-Auslöser, Zwischenprodukte oder auch das Endprodukt selbst in den Abwässern des Werkes finden. Wenn solche gefährlichen Stoffe in Flüsse und das Meer abgelassen werden, sind Schäden an Pflanzen, Tieren oder Menschen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Deshalb muß eine chemische Fabrik beim Ablassen von Abwässern immer das Bestmögliche an Wissen und Technologie einsetzen, um festzustellen, ob schädliche Stoffe in den Abwässern vorhanden sind und welche Auswirkungen sie auf Pflanzen, Tier und Menschen haben könnten. Über die Überwachung der Unbedenklichkeit der Abwässer hinaus sollte die Fabrik sofort die Produktion einstellen, wenn sich wie auch immer Schäden durch die Abwässer abzeichnen oder Zweifel an deren Unbedenklichkeit aufkommen sollten, und die notwendigen Gegenmaßnahmen in vollem Umfang ergreifen. Gerade im Hinblick auf das Leben und die Gesundheit der Anwohner muß die Fabrik einen hohen Grad an Sorgfalt walten lassen, um Schaden zu verhindern, noch bevor er eintreten kann. Sie trägt allein die Verantwortung dafür, daß das Leben und die Gesundheit der Anwohner sichergestellt sind, denn die Anwohner haben keine Möglichkeit, zu erkennen, welche Dinge auf welche Weise in der Fabrik produziert oder welche Abwässer abgelassen werden.“

Als materiell gerechten Ausgleich für den Schaden, welcher den Klägerinnen und Klägern aus der Fahrlässigkeit des Unternehmens entstanden war, legte das Gericht ein Schmerzensgeld (*isharyō*) von jeweils sechzehn bis achtzehn Millionen Yen fest. Auch den Familienangehörigen von Opfern wurde Schmerzensgeld zugesprochen. Bei der Ermittlung der Beträge stellte das Gericht entgangene Einkünfte, Lebenshaltungskosten und das Ausmaß der gesundheitlichen Beeinträchtigung in Rechnung.

⁸⁰⁸ Landgericht Kumamoto (1973: 73); für eine englische Übersetzung siehe Gresser *et al.* (1981: 86–103, hier: 92).

Die Gesamtsumme an Schmerzensgeld für die 138 Klägerinnen und Kläger, unter ihnen 27 Erkrankte mit Familie und die Angehörigen von 18 schon verstorbenen Opfern, belief sich auf 938 Millionen Yen.⁸⁰⁹

Die vor Gericht erfolgreichen Opfer der Verseuchung gaben sich damit nicht zufrieden. Sie reisten nach Tōkyō und forderten das Unternehmen auf, einen neuen Vertrag einzugehen, der allen Erkrankten eine Wiedergutmachung auf der Grundlage des Urteils bieten würde. In der Tat verzichtete das Unternehmen am 22. März 1973 öffentlich darauf, Berufung einzulegen, und versprach, gewissenhaft Entschädigung zu leisten.⁸¹⁰ Die Verhandlungen gerieten jedoch schon bald ins Stocken, weil das Unternehmen das Urteil enger auslegte, als die Erkrankten dies taten. Gestritten wurde darüber, ob das Unternehmen über ein Schmerzensgeld hinaus auch jährliche Renten an die Opfer der Verseuchung zahlen und die Kosten für deren medizinische Versorgung übernehmen sollte.⁸¹¹

Interventionen des Umweltamtes führten schließlich zu einer Einigung. Am 31. März 1973 bat der Direktor des Amtes den Vorstandsvorsitzenden der Chisso AG zu einem Gespräch. Noch am selben Tag akzeptierte das Unternehmen in einer Erklärung die Sichtweise der Geschädigten in bezug auf die Interpretation des Urteils. Von diesem Punkt an kreisten die Verhandlungen vor allem um die Höhe der jährlichen Renten. Der Druck auf das Unternehmen stieg weiter, als im Mai 1973 Mediziner von der Universität Kumamoto einen Bericht über eine mögliche dritte Quecksilber-Verseuchung veröffentlichten. Für Anfang Juli organisierten die Verbände aller Fischhändler und Fischereigenossenschaften im Land zentrale Protestversammlungen in Tōkyō. Vor diesem Hintergrund nahmen die Vermittlungsversuche zu. Der Staatssekretär des Umweltamtes führte Gespräche mit Vertretern des Unternehmens, während ein Unterhaus-Abgeordneter aus dem Wahlkreis Ashikita als Mittelsmann für die Forderungen der Erkrankten auftrat. Am 9. Juli 1973 unterzeichneten Vertreter des Unternehmens und der Erkrankten in den Räumlichkeiten des Umweltamtes eine Vereinbarung (*kyōteisho*) über eine umfassende Entschädigung für alle Opfer der Verseuchung in Minamata. Als

⁸⁰⁹ Für Einzelheiten siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 111–112) und *Kokuhatsu*, Nr. 46 vom 25. März 1973 (1973: 192). Für Erläuterungen zur Ermittlung des finanziellen Ausgleichs siehe Landgericht Kumamoto (1973: 102–104).

⁸¹⁰ Zitiert nach *Kokuhatsu*, Nr. 46 vom 25. März 1973 (1973: 187). Vgl. auch Baba (1986: 451–461).

⁸¹¹ Siehe dazu *Kokuhatsu*, Nr. 46 vom 25. März 1973 (1973: 184–187) und Gotō (1995: 227–238).

Zeugen und Mitunterzeichner traten der Direktor des Umweltamtes, ein Unterhaus-Abgeordneter aus dem Landkreis Ashikita, der Gouverneur der Präfektur Kumamoto und die Vorsitzende einer Bürgerinitiative aus Minamata auf, die sich für die Opfer eingesetzt hatte.⁸¹²

Die Vereinbarung sah wie das Urteil des Landgerichts Kumamoto für alle Opfer der Verseuchung ein einmaliges Schmerzensgeld in Höhe von sechzehn bis achtzehn Millionen Yen vor. Die Chisso AG übernahm die Kosten für die medizinische Versorgung der Erkrankten und zahlte einen Zuschuß zu etwaigen Pflegekosten. Hinzu kam eine jährliche Rente in Höhe von 240.000 bis 720.000 Yen. Die Beträge sollten jährlich der Preisentwicklung angepaßt werden. Die Vereinbarung sah eine Einteilung in schwere, mittlere und leichte Fälle vor. Welcher Kategorie die Erkrankten zuzuordnen waren, sollte eine von der Präfektur und dem Umweltamt eingesetzte Kommission entscheiden.⁸¹³ Der Vertrag galt auch für alle Opfer, die bisher nach dem Vertrag von 1970 entschädigt worden waren.⁸¹⁴

Den finanziellen Einzelheiten vorangestellt war eine ausführliche Präambel. Sie enthielt ein umfassendes Schuldeingeständnis des Unternehmens. Unter anderem entschuldigte sich die Chisso AG dafür, die Verseuchung ausgelöst zu haben, Gegenmaßnahmen und die Entschädigung der Opfer behindert zu haben, den Erkrankten körperliche Qualen verursacht, sie ins Elend gestürzt und ihre gesellschaftliche Ausgrenzung ausgelöst zu haben. Gleichzeitig versprach das Unternehmen, in Zukunft keinerlei Umweltverschmutzung mehr zu verursachen, der Bevölkerung Informationen zur Verfügung zu stellen, und sie vor der Angst vor einer weiteren Verseuchung zu bewahren, gemeinsam mit den Behörden einer Fortsetzung der Verseuchung vorzubeugen, eine Kläranlage zu errichten und, bei der Rehabilitation der Erkrankten, das heißt bei ihrer medizinischen Versorgung, aber auch bei der gesellschaftlichen Wiedereingliederung und bei der Suche nach einem Arbeitsplatz behilflich zu sein.⁸¹⁵

Der Vertrag von 1973 regelte die Wiedergutmachung für die Menschen, die durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden waren, erstmals auf der Grundlage einer klaren Aussage über das Verschulden des Unternehmens. Der vereinbarte Schadensausgleich war so angelegt, daß die Opfer medizinisch umfassend versorgt werden konnten und darüberhinaus eine Entschädigung für das ihnen entstandene

⁸¹² Für Einzelheiten siehe ebenda (1995: 237–251) und Baba (1986: 431–450).

⁸¹³ Siehe dazu Schlichtungskommission (1992: 94 und 96). Für die Anpassung der Zahlungen bis zum Jahre 1991 siehe Nationales Umweltamt (1992: 12).

⁸¹⁴ Gotō (1995: 241).

⁸¹⁵ Zitiert nach *Kokuhatsu*, Nr. 48 vom 25. Juli 1973 (1973: 204–205).

ne Leid erhielten. Insofern entsprach der Vertrag von 1973 sehr viel eher dem Ideal eines materiell gerechten Ausgleichs für die Opfer der Verseuchung als die Lösungen von 1959 und 1970.

Der Vertrag wies jedoch auch Schwächen auf. So wurde – anders als in dem Urteil des Landgerichts Kumamoto – darauf verzichtet, die Maßstäbe für die Zahlungen zu definieren, welche das Unternehmen leisten sollte. Es fehlten auch Aussagen über das Ausmaß der Schäden, die durch den Vertrag beseitigt werden sollten. Der Vertrag von 1973 stellte einen uneingeschränkten Schuldspruch dar. Der systematische Versuch, die Folgen eines Zusammenstoßes von Grundrechten materiell gerecht auszugleichen, war es nicht.

Dafür spricht auch die Art und Weise, wie der Vertrag zustandekam. Im Grunde handelte es sich wie bei den Verträgen von 1959 und 1970 um einen Kompromiß. Nur fiel er diesmal weitgehend zu Lasten des Unternehmens aus. Die Regierungsstellen spielten bei allen drei Verträgen eine ähnliche Rolle. Sie boten sich als informeller Vermittler an, nahmen jedoch nicht offiziell Stellung zu der Frage, wie ein materiell gerechter Ausgleich zwischen dem Unternehmen und den Erkrankten aussehen könnte.

4.5.3 Die Umsetzung der Verträge für die Erkrankten

In den zwanzig Jahren nach dem Abschluß des Vertrages von 1973 wandte das Unternehmen rund 97,5 Milliarden Yen auf, um die Menschen zu entschädigen, die durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden waren. Bis zum Ende des Jahres 1992 wurde auf dieser Grundlage 2.255 Personen eine Wiedergutmachung gewährt.⁸¹⁶ Das war jedoch eine Minderheit. Den meisten Opfern blieb eine Wiedergutmachung nach dem Vertrag von 1973 versagt.

Die Umsetzung des Vertrages scheiterte an der Frage, wer als Opfer der Verseuchung gelten sollte. Laut Vertrag hatte darüber ein Ausschuß zu entscheiden, der unter Mitwirkung des nationalen Umweltamtes und der Präfekturverwaltung zusammengestellt werden sollte. Dieses Verfahren war auch schon bei den Verträgen von 1959 und 1970 praktiziert worden.

Das Problem bestand in einer Art institutioneller Unschärfe. Der Ausschuß, dem die Aufgabe zufiel, über die Zuteilung von Entschädigungen für die Erkrankten zu entscheiden, war dafür nicht geschaffen worden. Er diente ursprünglich dazu, die medizinische Versorgung von Patienten

⁸¹⁶ Präfekturverwaltung Kumamoto (1994: 145, Tab. 12).

der „Minamata-Krankheit“ zu organisieren. Im Dezember 1959 hatte das Wohlfahrtsministerium eine Beratungskommission zur Untersuchung von Patienten der Minamata-Krankheit (*Minamata-byō kanja shinsa kyōgikai*) eingerichtet. Ihr gehörten der Leiter des Gesundheitsamtes von Minamata und mehrere Ärzte aus der Stadt an, die schon seit 1956 damit befaßt gewesen waren, Menschen zu untersuchen, bei denen der Verdacht bestand, daß sie an der „rätselhaften Krankheit“ litten. Hinzu kamen der Leiter der Gesundheitsabteilung in der Präfekturverwaltung sowie mehrere Mediziner von der Universität Kumamoto.⁸¹⁷ Die Kommission sollte darüber entscheiden, welche Personen in die Sonderabteilung des städtischen Krankenhauses eingewiesen wurden.⁸¹⁸ Das Ernennungsschreiben des Ministeriums vom Dezember 1959 ermächtigte die Kommission zudem, den Gesundheitszustand der Bevölkerung in der Gegend von Minamata epidemologisch zu erfassen.⁸¹⁹

Die Präfekturverwaltung faßte die neue Kommission anders auf als das Wohlfahrtsministerium. Sie sah in dem Gremium vor allem eine Schiedsinstanz für den Schadensausgleich zwischen dem Unternehmen und den Erkrankten. Schon Anfang Dezember 1959 wies der Leiter der Gesundheitsabteilung auf einer Pressekonferenz, bei der die Pläne für die Kommission vorgestellt wurden, auf diesen zusätzlichen Aspekt hin (*hoshō mondai mo ari*).⁸²⁰ Diese Auffassung rückte in den Vordergrund, nachdem das Wohlfahrtsministerium im September 1961 der Präfektur die Zuständigkeit für die Kommission übertragen hatte, weil nach Auskunft der Forschungsgruppe an der Universität Kumamoto keine weiteren Erkrankungen zu erwarten waren.⁸²¹ Die Kommission wurde nur tätig, wenn Betroffene oder deren Angehörige einen Antrag auf Registrierung als Opfer der Verseuchung stellten. So wurden im Jahre 1960 fünf Erwachsene registriert. In den Jahren 1961 und 1964 wurden insgesamt 22 Kinder registriert, die schon im Mutterleib durch Quecksilber vergiftet worden waren. In den Jahren 1963 und 1965 bis 1968 trat die Kommission mangels Anträgen nicht zusammen.⁸²²

Im Dezember 1969 wurde die Arbeit der Kommission auf eine neue Grundlage gestellt. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über „Sonder-

⁸¹⁷ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 28. Mai 1956 sowie Fukai (1972: 47).

⁸¹⁸ Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 4. Dezember 1959.

⁸¹⁹ Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 47).

⁸²⁰ Zitiert nach *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 4. Dezember 1959.

⁸²¹ Siehe dazu Forschungsgruppe Minamata Krankheit (1972: 55 und 61–62, Tab. 3–2).

⁸²² Zur Arbeit der Kommission in den 1960er Jahren siehe Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 52–57).

maßnahmen für eine Entschädigung bei Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung“ übernahm erneut das Wohlfahrtsministerium die Zuständigkeit für das Gremium. Ziel des Gesetzes war es, Menschen, deren Gesundheit durch eine besonders starke Umweltverschmutzung Schaden genommen hatte, eine medizinische Versorgung auf Kosten des Staates zu bieten. Auch Minamata wurde als eine Region ausgewiesen, in der das Gesetz anzuwenden sei. Der Kommission fiel damit die Aufgabe zu, alle Menschen zu identifizieren, deren Gesundheit durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk beeinträchtigt worden war.⁸²³

Die Kommission wurde allerdings weiterhin durch die Präfekturverwaltung beaufsichtigt. Deren Vertreter waren bestrebt, die Grundsätze beizubehalten, nach denen der Schadensausgleich zwischen dem Unternehmen und den Erkrankten bislang funktioniert hatte. Sie wiesen die Kommission an, das Gesetz entsprechend eng auszulegen. In dem Protokoll von einer Sitzung der Kommission kurz nach dem Inkrafttreten des Gesetzes heißt es dazu:⁸²⁴

„Themen der Sitzung:

(1) Über die Anwendung des Entschädigungsgesetzes [= *das Gesetz von 1969*]:

Grundsätzlich wird das Gesetz ohne Rücksicht auf zivilrechtliche Aspekte angewandt, aber weil die Entscheidungen dieser Kommission in Bezug auf die Minamata-Krankheit mit einer Entschädigung für Umweltverschmutzung [= *dem Beileidsgeld-Vertrag*] in Zusammenhang stehen, ist es notwendig, auch diesem Punkt erhebliche Beachtung zu schenken.“

Tatsächlich lehnte die Kommission nach dem Inkrafttreten des Gesetzes mehrere Anträge auf eine Registrierung ab, weil die Antragstellenden nicht ähnlich schwere Symptome aufwiesen wie die Menschen, für die der Beileidsgeld-Vertrag galt. Dagegen legten einige der Betroffenen Beschwerde ein. Im Juli 1971 übernahm das neu eingerichtete nationale Umweltamt die Zuständigkeit für das Gesetz von 1969. Im August 1971 gab das Amt der Beschwerde statt.⁸²⁵

Das Umweltamt begründete seine Entscheidung in einem ausführlichen Erlaß (*tsūchi*). Die Präfekturverwaltung wurde angewiesen, das Gesetz von 1969 einzuhalten. Alle Ablehnungsbescheide sollten überprüft werden. Sonderregelungen bei der Registrierung mit Rücksichtnah-

⁸²³ Siehe dazu Gotō (1995: 160–161).

⁸²⁴ Zitiert nach ebenda (1995: 160); dort ohne nähere Quellenangabe.

⁸²⁵ Für Einzelheiten zu der Beschwerde siehe ebenda (1995: 130–137 und 150–167).

me auf „zivilrechtliche Verpflichtungen zum Schadenersatz“ (*minji ue no songai baishō sekinin*) wurden ausdrücklich ausgeschlossen.⁸²⁶

Zugleich präzisierte das Umweltamt die Kriterien, nach denen die Kommission in Kumamoto verfahren sollte. Als Opfer der Verseuchung im Sinne des Gesetzes wurden ausdrücklich auch leichte Fälle sowie solche Fälle aufgefaßt, bei denen die Symptome erst Jahre später aufgetreten waren. Bei der Beurteilung sollte vor allem auf Fühllosigkeit in den Gliedmaßen und auf die Lebensumstände der Antragstellenden geachtet werden.⁸²⁷

Die Präfekturverwaltung beugte sich der Neuordnung. Im Mai 1972 berief sie einen Mediziner von der Universität Kumamoto, der für eine weite Abgrenzung der Opfer der Verseuchung eintrat, zum neuen Vorsitzenden der Kommission.⁸²⁸ Danach stieg die Zahl der Registrierungen deutlich an. Während die Kommission im Jahre 1971 insgesamt 58 Menschen bescheinigt hatte, daß sie durch Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden seien, waren es nun binnen sieben Monaten 163 Menschen.⁸²⁹

Mit dem Erlaß des Umweltamtes war geklärt worden, wie das Gesetz von 1969 auf den Fall Minamata anzuwenden sei. Offen blieb, wie nun der Schadensausgleich zwischen den Erkrankten und dem Unternehmen geregelt werden sollte.

Das Unternehmen lehnte es ab, Menschen, die nach den neuen Kriterien registriert worden waren, auf derselben Grundlage zu entschädigen wie die Menschen, die bis 1969 registriert worden waren. In Minamata brach nach der Entscheidung des Amtes ein erbitterter Streit zwischen den Opfern der Verseuchung und Gruppierungen aus, die um die wirtschaftliche Zukunft der Stadt fürchteten. Im Januar 1972 wurden einige Erkrankte, die vor einem Werk des Unternehmens in Chiba für eine Wiedergutmachung demonstrierten, von Werksangehörigen angegriffen.⁸³⁰ Daraufhin bemühte sich der Gouverneur, gemeinsam mit dem

⁸²⁶ Vgl. den Erlaß des Staatssekretärs im Umweltamt (*kankyō jimu jikan tsūchi*) über Registrierungen aufgrund des Gesetzes über besondere Maßnahmen zur Entschädigung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung (*kōgai ni itaru kenkō higai no kyūzai ni kansuru tokubetsu sochi hō no nintei ni tsuite*) vom 7. August 1971; wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 142–146).

⁸²⁷ Ebenda (1993: 143).

⁸²⁸ Siehe dazu Gotō (1995: 158–159 und 162–163); vgl. auch Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1972: 58–59).

⁸²⁹ Gotō (1995: 215) und Präfekturverwaltung Kumamoto (1973: 109).

⁸³⁰ Zu den Auseinandersetzungen in Minamata und Chiba siehe Gotō (1995: 178–187 und 199–200).

Direktor des Umweltamtes in dieser Frage zu vermitteln. Die Verhandlungen scheiterten jedoch schon nach wenigen Runden. Der Darstellung von Gotō zufolge spielten mehrere Gründe dabei eine Rolle. Zum einen habe es den Vermittlern an politischem Einfluß gefehlt. Zum anderen habe die Unternehmensleitung gezögert, ein konkretes Angebot zu unterbreiten, weil nicht absehbar gewesen sei, wieviele Menschen noch als Opfer der Verseuchung registriert werden würden.⁸³¹ Entschieden wurde der Streit schließlich durch das Urteil des Landgerichts Kumamoto und den Vertrag vom Juli 1973.

Nach den spektakulären Erfolgen für die Erkrankten schnellte die Zahl der Anträge auf eine Registrierung in die Höhe. Allein im Jahre 1973 meldeten sich rund 1.900 Menschen, während im Jahr davor rund 500 Anträge gestellt worden waren.⁸³² Die rasche Bearbeitung der Anträge erschien dringlicher denn je.

Für die Präfekturverwaltung stellte die Lage sich anders dar. Im Jahr 1973 trat das „Gesetz über die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung“ an die Stelle des Gesetzes von 1969. Zudem hatten die Mediziner der Universität Kumamoto im Mai 1973 einen Bericht über eine mögliche dritte Verseuchung in der Ariake-See vorgelegt. Beide Ereignisse brachten die Grundlage für die Arbeit der Registrierungskommission ins Wanken. Möglicherweise würden weitere Regionen in der Präfektur als Gebiete ausgewiesen werden müssen, für die zusätzliche Kommissionen zu ernennen wären. Im April 1974 lief das 2-Jahres-Mandat der für Minamata zuständigen Kommission fristgerecht aus. Die Präfekturverwaltung zögerte jedoch, eine neue Kommission zu berufen. Stattdessen setzte sie einen Expertenausschuß ein, der klären sollte, wie das Gesetz von 1973 in der Präfektur anzuwenden sei. Erst vom Mai 1975 an wurden Anträge auf eine Registrierung als Opfer der Verseuchung in Minamata wieder begutachtet.⁸³³

Die Betroffenen reagierten auf juristischem Wege. Im Dezember 1974 reichten mehr als vierhundert AntragstellerInnen eine Klage gegen die Präfektur Kumamoto ein. Sie argumentierten, die Präfekturverwaltung sei auf gesetzeswidrige Weise untätig geblieben (*ihōna fusakui*), als sie die Registrierungen mehr als ein Jahr lang aussetzte. Im Dezember 1976 bestätigte das Landgericht Kumamoto die Auffassung der Kläger.⁸³⁴

⁸³¹ Ebenda (1995: 201–202 und 210–211).

⁸³² Für genaue Angaben siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 301, Tab. 8–2).

⁸³³ Gotō (1995: 256–259).

⁸³⁴ Ebenda. Für Einzelheiten zu dem Urteil siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 103–106).

Das Urteil von 1976 wirkte sich nicht unmittelbar auf das Registrierungsverfahren aus, weil die Untätigkeit der Präfekturverwaltung inzwischen behoben war. Es prägte jedoch nachhaltig die Haltung der Regierungsstellen gegenüber den Ansprüchen der Opfer. Das nationale Umweltamt äußerte sein Bedauern darüber, daß das Urteil die tatsächlichen Umstände der Registrierungsarbeit nicht angemessen würdige (*nintei gyōmu no jittai o jūbun mitomete inai koto wa ikan de aru*), und erwog, Berufung einzulegen.⁸³⁵

Die Präfekturverwaltung reagierte anders. Sie lehnte eine Berufung ab. Stattdessen sollte das Umweltamt sich verstärkt darum bemühen, die Präfektur bei der Registrierung der Opfer organisatorisch und finanziell zu entlasten. Unter anderem bat der Gouverneur mit Unterstützung durch das Präfekturparlament darum, die Kriterien für die Registrierung zu klären (*nintei kijun no meikakuka*).⁸³⁶ Gleichzeitig bemühte sich die Präfekturverwaltung, das Registrierungsverfahren auszubauen. Tatsächlich stieg die Gesamtzahl der Entscheidungen von gut 200 im Jahre 1976 auf gut 300 im Jahre 1977 und gut 500 im Jahre 1978.⁸³⁷

Auf nationaler Ebene wurde als Reaktion auf das Urteil im März 1977 ein interministerieller Ausschuß geschaffen. Daran wirkten Vertreter des Kabinettsbüros, des Umweltamtes, des Finanzministeriums, des Ministeriums für lokale Selbstverwaltung, des Wohlfahrtsministeriums, des Industrieministeriums und des Kultusministeriums mit. Bis zum Juni 1977 entwarfen sie ein Programm für umfassende Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verseuchung in Minamata.⁸³⁸

Die wichtigste Konsequenz aus den Beratungen des Ausschusses bestand darin, die Kriterien für die Registrierung von Opfern der Verseuchung neu festzulegen. Im Juli 1977 gab das Umweltamt dazu eine Richtlinie heraus. Umfassende klinische Untersuchungen seien unumgänglich, heißt es darin, um zweifelsfrei zu klären, ob die festgestellten Beschwerden tatsächlich auf den Einfluß von Quecksilber zurückgeführt werden könnten. Hinweise, die sich aus der Lebensgeschichte der Antragstellenden ergäben, sollten nur noch ergänzend für die Beurteilung herangezogen werden. Als Opfer der „Minamata-Krankheit“ sollten zudem nur Menschen gelten, die über die Fühllosigkeit in den Gliedmaßen hinaus bestimmte Kombinationen von Beschwerden aufwiesen. In den Jahren 1978 und 1981 wurden diese Bestimmungen durch zwei weitere

⁸³⁵ Nationales Umweltamt (1992: 307).

⁸³⁶ Ebenda und Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 305).

⁸³⁷ Für genaue Zahlen über die Entwicklung von Anträgen und Entscheidungen der Kommission in den Jahren 1969 bis 1991 siehe ebenda (1993a: 301, Tab. 8–2).

⁸³⁸ Nationales Umweltamt (1992: 307).

Richtlinien ergänzt. Sie stellten klar, wie Menschen mit angeborenen Symptomen zu behandeln seien und daß die Anträge von Menschen, die vor dem Abschluß der Untersuchungen verstürben, als nicht entscheidbar abgewiesen werden sollten.⁸³⁹

Formal wurden die Richtlinien von 1977, 1978 und 1981 auf der gleichen gesetzlichen Grundlage erlassen wie jene von 1971. Das Umweltamt handelte im Rahmen seiner Zuständigkeiten im Sinne des Sondergesetzes von 1969 beziehungsweise der entsprechenden Novellierung von 1973. Allerdings nahm niemand unter den registrierten Opfern Leistungen nach dem Gesetz in Anspruch.⁸⁴⁰ Allen Beteiligten war deshalb klar, daß es diesmal nicht darum ging, das Gesetz auf den Fall Minamata anzuwenden. Vielmehr stellten die Richtlinien den Schadensausgleich zwischen dem Unternehmen und den Erkrankten auf eine neue Grundlage.

Mit den Richtlinien wurde faktisch ein Teil des Vertrages von 1973 umgeschrieben. Das Unternehmen wurde davon entlastet, alle gesundheitlichen Schäden auszugleichen, die durch das Quecksilber aus den Abwässern des Nichitsu-Werkes angerichtet worden waren. Stattdessen wurde festgelegt, wie stark das Grundrecht auf Leben beeinträchtigt worden sein mußte, um eine Entschädigung in den Dimensionen zu rechtfertigen, die der Vertrag von 1973 vorsah.

Durch die Entscheidungen des Umweltamtes entstand ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen dem Schaden, der angerichtet worden war, und dem Ausgleich, den das Unternehmen zu leisten hatte. Gleichzeitig schufen die Entscheidungen aber auch in erheblichem Maße neue Ungerechtigkeit. Tausende von Menschen wurden gänzlich von einem Schadensausgleich im Zusammenhang mit der Verseuchung ausgeschlossen. Indem ihnen die Registrierung verwehrt blieb, konnten sie nicht einmal die medizinische Versorgung in Anspruch nehmen, die nach dem Gesetz von 1973 gewährt wurde. Hätte das Umweltamt tatsächlich das Ziel verfolgt, die Wiedergutmachung im Fall Minamata gerechter zu gestalten, dann hätte es Verhandlungen über einen neuen Vertrag angeregt, anstatt die Bestimmungen für die Ausführung des Gesetzes von 1973 zu modifizieren.

Den Hintergrund für die Entscheidungen des Umweltamtes lieferte die Situation des Unternehmens. Bei der Veröffentlichung der Quartalsergebnisse im November 1974 hatte die Chisso AG erstmals ein negatives Betriebsergebnis in Höhe von rund 640 Millionen Yen und offene Ver-

⁸³⁹ Die Richtlinien sind wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 147–151).

⁸⁴⁰ Siehe dazu Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 304–305).

bindlichkeiten von mehr als 15 Milliarden Yen ausgewiesen. Im Herbst 1975 waren dem Unternehmen auf Vermittlung des Industrieministeriums durch die staatliche Entwicklungsbank (*Kaihatsu Ginkō*) und durch ein Konsortium privater Banken Kredite in Höhe von rund 4 Milliarden Yen gewährt worden.⁸⁴¹ Damit konnte das negative Jahresergebnis von fast 3 Milliarden Yen ausgeglichen werden. Im Jahre 1977 war das Unternehmen jedoch durch Verluste im laufenden Geschäft in Höhe von rund 1,6 Mrd. Yen erneut in akute Zahlungsschwierigkeiten geraten.⁸⁴² Indem das Umweltamt die Registrierung von Opfern der Verseuchung begrenzte, unterstützte es das Unternehmen in dem Bemühen, sich finanziell zu stabilisieren.

Trotz der Änderungen in den Richtlinien wurde das Unternehmen jedoch zunächst nicht entlastet. Zwar wurden im Jahre 1978 350 Anträge auf eine Registrierung abgelehnt und damit mehr als dreimal so viele wie im Jahre 1977. Wegen der Erfolge der Präfekturverwaltung beim Ausbau des Verfahrens wurden zugleich aber auch mehr Menschen als Opfer der Verseuchung registriert. Infolgedessen stiegen die Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens gegenüber den Erkrankten von gut fünf Milliarden Yen im Jahre 1977 auf annähernd sieben Milliarden Yen im Jahre 1978. Die Gefahr einer Insolvenz war nicht gebannt.

Die Regierungsstellen auf nationaler Ebene reagierten mit einer weiteren Grundsatzentscheidung. Im Juni 1978 unterzeichneten die Staatssekretäre aus dem Finanzministerium, dem Ministerium für lokale Selbstverwaltung, dem Industrieministerium, dem Umweltamt und der stellvertretende Leiter des Kabinettsbüros ein Memorandum (*oboegaki*). Es gestattete der Präfekturverwaltung Kumamoto die Ausgabe von Anleihen der Gebietskörperschaft (*chihōsai*) zur Finanzierung von Darlehen für die Chisso AG. Die Darlehen durften nur in der Höhe gewährt werden, die notwendig war, um die jährlichen Aufwendungen des Unternehmens für die Entschädigung der Opfer der Verseuchung zu finanzieren. Für den Fall, daß das Unternehmen die Darlehen an die Präfektur nicht würde zurückzahlen können, bürgte der Staat dafür, daß die von der Präfektur ausgegebenen Anleihen dennoch pünktlich bedient würden.⁸⁴³ Auf diese Weise traten die Präfektur und der japanische Staat als Gläubiger an die Stelle der Opfer und räumten dem Unternehmen die Möglich-

⁸⁴¹ Arima-Chronik (1979) für den 8. November 1974 sowie den 27. März, den 13. August und den 2. September 1975.

⁸⁴² Für genaue Zahlen zur finanziellen Situation des Unternehmens in den Jahren 1973 bis 1993 siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1994: 144, Tab. 11).

⁸⁴³ Das Memorandum ist wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1994: 3–4).

keit ein, die Verbindlichkeiten aus dem Vertrag von 1973 in Raten zu begleichen.

Die Höhe der Anleihen und Darlehen wurde zweimal jährlich von einem Darlehensausschuß festgelegt, in dem die an dem Memorandum beteiligten Stellen durch einen Hauptabteilungsleiter vertreten waren. Dem Ausschuß gehörte auch der Gouverneur der Präfektur Kumamoto an. Die Anleihen wurden zu sechzig Prozent von einem staatlich finanzierten Fonds aufgekauft. Von 1988 an übernahm der Fonds 80 Prozent der Anleihen. Die restlichen Gelder stellte ein Bankenkonsortium unter der Leitung der staatlichen Industrie-Bank (*Nihon Kōgyō Ginkō*) zur Verfügung. Die ersten Anleihen wurden im November 1978 ausgegeben.⁸⁴⁴

Aus den offiziellen Unterlagen zu der Refinanzierung geht nicht hervor, wie diese Konstruktion zustande kam. Die Regelung entsprach jedoch nicht den Präferenzen der Präfekturverwaltung. Sie hätte es vorgezogen, wenn die nationalen Stellen sich stärker an dem finanziellen Risiko und an den administrativen Belastungen im Zusammenhang mit der Abwicklung des Vertrags von 1973 beteiligt hätten. Das geht aus einer Resolution hervor, die das Präfekturparlament im Dezember 1978 auf eine Initiative des Gouverneurs hin verabschiedete. In der Resolution werden sieben Bedingungen formuliert, die erfüllt sein mußten, damit das Präfekturparlament weiteren Darlehen an das Unternehmen zustimme. Die nationalen Stellen wurden aufgefordert, die Pflicht als Bürge gegebenenfalls auch tatsächlich zu erfüllen, die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens wie auch der Region um Minamata voranzutreiben, die Abwicklung der Registrierungen zu befördern und sich an den Kosten für alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verseuchung stärker zu beteiligen.⁸⁴⁵

Ursprünglich war die Refinanzierung auf drei Jahre beschränkt. Tatsächlich aber blieb das Unternehmen jahrzehntelang auf öffentliche Zuschüsse angewiesen, die immer wieder in teilweise dramatischen Verhandlungen neu vereinbart werden mußten.

So wurde im Jahre 1981 die geplante Rückzahlung der 1978 gewährten Darlehen verschoben, weil die Betriebsgewinne der Chisso AG sich nur langsam konsolidierten, während das Unternehmen durch die Verpflichtungen aus dem Vertrag von 1973 weiterhin mit annähernd fünf Milliarden Yen jährlich belastet wurde.⁸⁴⁶ In den folgenden Jahren spitzte die Situation sich weiter zu. Von 1988 an überstiegen zwar die Gewinne des Unternehmens die jährlichen Zahlungen an die registrierten Opfer der

⁸⁴⁴ Für Einzelheiten siehe ebenda (1994: 5–6, 133, 140–141 und 143).

⁸⁴⁵ Der Text der Resolution ist ebenda wiedergegeben (1994: 8–9).

⁸⁴⁶ Vgl. ebenda (1994: 35).

Verseuchung. Theoretisch wäre es dem Unternehmen also möglich gewesen, die Darlehen zu tilgen, die es von der Präfektur für die jährlichen Zahlungen an die Opfer erhielt. Gleichzeitig aber hatte die kumulierte Zinslast aus den Darlehen der Präfektur überwältigende Ausmaße angenommen. Allein im Jahre 1988 zahlte das Unternehmen mehr als drei Milliarden Yen Zinsen für die rund 45 Milliarden Yen an Darlehen, welche die Präfektur in den vergangenen zehn Jahren bereitgestellt hatte. Es erhielt aber nur 2,4 Milliarden Yen an neuen Darlehen, um die in diesem Jahr fälligen Entschädigungen zu zahlen. Die Refinanzierung war zur Schuldenfalle geworden. Und das Problem wuchs weiter. Bis zum November 1994 hatte die Präfektur Kumamoto in insgesamt 29 Tranchen Anleihen in einem Gesamtumfang von rund 71 Milliarden Yen ausgegeben.⁸⁴⁷

Die Behörden reagierten auf diese Entwicklung mit einer Mischung aus Sofortmaßnahmen und Restrukturierung. Im August 1993 bewilligte der Darlehensausschuß eine außergewöhnliche Tranche an Anleihen der Präfektur in Höhe von mehr als 10 Milliarden Yen. Der Betrag ging deutlich über die Entschädigungen hinaus, welche die Chisso AG in diesem Jahr zu zahlen hatte. Berechnet wurde die Summe als Äquivalent zu den Entschädigungen, welche das Unternehmen in der Vergangenheit über die staatlichen Darlehen hinaus geleistet hatte.⁸⁴⁸ Das zusätzliche Geld bot dem Unternehmen erstmals seit Jahren die Möglichkeit, Investitionen zu tätigen, anstatt alle Gewinne für die Entschädigung der Opfer der Verseuchung und für die Rückzahlung der staatlichen Darlehen zu verwenden.⁸⁴⁹

Die Präfekturverwaltung und das Umweltamt setzten außerdem im September 1993 eine Arbeitsgruppe ein, die darüber beraten sollte, wie die Schuldenkrise überwunden werden könnte. Im September 1994 kam eine Einigung zustande. Die Verbindlichkeiten des Unternehmens gegenüber der Präfektur wie auch die entsprechende Refinanzierung durch den staatlichen Fonds wurden neu kontraktiert. Die Frist für die Rückzahlung wurde von 20 auf 23 Jahre verlängert. Der Zinssatz wurde mit 4,5% deutlich niedriger festgelegt als in den ursprünglichen Darlehen, die mit Sätzen von bis zu 8,5 % verzinst worden waren. Der Staat verzichtete damit auf Zinsen in Höhe von 15 Milliarden Yen.⁸⁵⁰

⁸⁴⁷ Vgl. ebenda (1994: 35). Für die konkreten Tilgungs- und Zinsraten in den Jahren 1978 bis 1993 siehe ebenda (1994: 142, Tab. 8). Für Einzelheiten zu den Anleihen siehe ebenda (1994: 140, Tab. 7).

⁸⁴⁸ Siehe dazu ebenda (1994: 115–122).

⁸⁴⁹ Vgl. *Asahi Shinbun* vom 31. März 1994.

⁸⁵⁰ *Asahi Shinbun* vom 10. September 1994.

Gleichzeitig erweiterten der Staat und die Präfektur die Aufgaben des staatlichen Fonds. Das Grundkapital wurde aus allgemeinen Steuergeldern um 10 Milliarden Yen erhöht. Aus den Zinseinnahmen sollten Projekte zur Förderung der regionalen Wirtschaft in Minamata finanziert werden, vor allem in Gestalt weiterer Zuschüsse an die Chisso AG. Das Finanzministerium bezeichnete diese Lösung ausdrücklich als eine einmalige Ausnahme (*konkai dake wo tokurei to suru*).⁸⁵¹ Es entstand eine Wirtschaftsförderung, die auf ein einzelnes Unternehmen und die zugehörige Kleinstadt zugeschnitten war. Ähnliches hatten die Stadtverwaltung und die Präfekturverwaltung mit den Entwürfen für ein Sondergesetz schon in den 1950er Jahren vorgeschlagen, um die Probleme zu bewältigen, die durch die giftigen Abwässer entstanden waren. In den 1990er Jahren kam diese Lösung schließlich zustande, weil sich die an dem Darlehensausschuß beteiligten nationalen Stellen im Rahmen der Bürgschaftsgarantie, die sie 1978 übernommen hatten, in der Pflicht sahen.

Allerdings funktionierte das neue System nicht wie gewünscht. Schon drei Jahre später meldete das Unternehmen erneut einen Betriebsverlust von rund 4,7 Milliarden Yen. Gleichzeitig entstanden der Chisso AG im Jahre 1997 neue Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Entschädigungszahlungen an Opfer der Verseuchung in Höhe von 8,7 Milliarden Yen. Damit erhöhten sich die Gesamtschulden des Unternehmens auf rund 203 Milliarden Yen.⁸⁵² Davon standen 74 Milliarden Yen der Präfektur und damit dem Fonds bzw. dem Bankenkonsortium zu, die seit 1978 die Entschädigungen refinanzierten.⁸⁵³ Vor diesem Hintergrund beschloß das Kabinett im Juli 1997, die „einmalige Ausnahme“ des Jahres 1994 zu wiederholen. Die Zinslast für die noch ausstehenden Tilgungen wurde ein weiteres Mal herabgesetzt, und zwar auf das aktuelle Leitzinsniveau für öffentliche Anleihen von 2,9%. In dem Beschluß kündigte die Regierung außerdem an, sich mit einer Kapitaleinlage an einem neuen Tochterunternehmen der Chisso AG zu beteiligen, das im April 1998 den Betrieb aufnehmen und mit etwa 100 Beschäftigten im Bereich der Umwelttechnologien tätig sein sollte. Die Direktorin des nationalen Umweltamtes erklärte darüberhinaus, im Laufe des Jahres 1998 eine umfassende Lösung für die Schuldenkrise erarbeiten zu wollen.⁸⁵⁴

Das gelang jedoch nicht. Stattdessen griff das Unternehmen Ende 1999 zu drastischen Mitteln. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Unternehmen seit

⁸⁵¹ Ebenda.

⁸⁵² Vgl. KumaNichi-Chronik (2004, Internet) für den 21. Mai 1998.

⁸⁵³ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 5. Juli 1997.

⁸⁵⁴ Ebenda.

1973 rund 147 Milliarden Yen Entschädigung an die Opfer der Verseuchung gezahlt.⁸⁵⁵ Nun kündigte der Vorstandsvorsitzende der Chisso AG an, das Stammkapital zu teilen und das Unternehmen aufzuspalten.⁸⁵⁶ Mit einer ähnlichen Maßnahme hatte sich die Unternehmensführung schon in den 1960er Jahren vor überhand nehmenden Entschädigungsforderungen retten wollen. Wäre der Plan umgesetzt worden, hätte das Konsortium, das die Entschädigungszahlungen seit 1978 finanzierte, einen Großteil seiner Forderungen abschreiben können. Das Umweltamt forderte das Unternehmen denn auch öffentlich auf, diesen Schritt noch einmal zu überdenken.⁸⁵⁷ Letztlich blieb das Unternehmen erhalten, allerdings mit reduziertem Stammkapital durch die Schließung wenig rentabler Geschäftszweige und verringerter Belegschaft. Beide Maßnahmen sollten dazu dienen, den Betriebsgewinn auf jährlich 4 Milliarden Yen zu steigern.⁸⁵⁸

Gleichzeitig bemühte sich das Umweltamt um eine Einigung mit dem Gläubigerkonsortium. Nach monatelangen zähen Verhandlungen wurde sie mit einem Kabinettsbeschluss im Februar 2000 besiegelt.⁸⁵⁹ Faktisch wurde darin die Lösung von 1978 zum Auslaufmodell erklärt. Im Juni 2000 bewilligte der Darlehensausschuss zum letzten Mal eine Tranche in Höhe der jährlichen Entschädigungszahlungen als Darlehen der Präfektur für die Chisso AG. Fortan übernahm das Unternehmen wieder selbst die Verantwortung für die pünktliche Auszahlung der Entschädigungen. Allerdings verpflichtete sich die Regierung einzuspringen, falls der Betriebsgewinn des Unternehmens nicht ausreichen würde, um die jährlichen Entschädigungen an die Opfer der Verseuchung zu zahlen. Zu diesem Zweck wurde der 1994 eingerichtete Fonds ein weiteres Mal umstrukturiert und mit zusätzlichem Kapital ausgestattet. 80% der neuen Mittel wurden aus allgemeinen Steuermitteln bereitgestellt; 20 Prozent finanzierte die Präfektur aus neuen Anleihen, die in den folgenden Jahren aus Mitteln im Rahmen des föderalen Finanzausgleichs getilgt werden sollten. Gleichzeitig wurde das Unternehmen von einem Großteil seiner Schulden gegenüber der Präfektur befreit, und zwar durch einen Forderungsverzicht des Bankenkonsortiums, das die entsprechenden Darlehen

⁸⁵⁵ Die Zahl ist dem Umwelt-Weißbuch aus dem Jahre 2000 entnommen (Umweltministerium 2000, Internet: Kapitel 4.8.1, Buchstabe (u)ab).

⁸⁵⁶ KumaNichi-Chronik (2004, Internet) für den 27. November 1999.

⁸⁵⁷ Ebenda.

⁸⁵⁸ Ebenda (2004, Internet) für den 25. Januar 2000; siehe auch *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 30.12.1999.

⁸⁵⁹ Siehe dazu *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 30.12.1999; siehe auch KumaNichi-Chronik (2004, Internet) für den 8. Februar 2000.

refinanziert hatte. Konkret wurden 35 Milliarden Yen an ausstehenden Zinsen abgeschrieben. Die verbliebenen Verbindlichkeiten wurden zinsfrei gestellt.

Ob es auf diese Weise gelingt, die Auszahlung der Entschädigungen im Zusammenhang mit der Verseuchung auf eine solide Grundlage zu stellen, ist zur Zeit offen. Auch ohne weitere Zinsbelastungen verbleiben dem Unternehmen Verbindlichkeiten in Höhe von rund 40 Milliarden Yen gegenüber der Präfektur beziehungsweise dem Bankenkonsortium.⁸⁶⁰ Allein die Tilgung der verbliebenen Schulden wird das Unternehmen noch über Jahre hinaus belasten. So ist in einer Aktennotiz des Umweltministeriums, dem Rechtsnachfolger des Umweltamtes seit 2001, von entsprechenden Belastungen für das Unternehmen von jährlich 8 bis 9 Milliarden Yen bis zum Jahre 2008 die Rede.⁸⁶¹

Die Finanzierung der Entschädigung für die schon registrierten Opfer bildete aber nur ein Problem, das sich aus den Beschlüssen des gemeinsamen Ausschusses in den Jahren 1977 und 1978 ergab. Ein weiteres Problem bildete die wachsende Gruppe von Menschen, deren Antrag auf eine Registrierung nach der Verschärfung der Kriterien abschlägig beschieden wurde. Zwischen 1979 und 1985 wurden gut vierhundert Menschen als Opfer der Verseuchung registriert und mehr als 3.600 Anträge abgelehnt. Die Zahl der unbearbeiteten Fälle blieb mit mehr als 5.000 annähernd gleich, weil jährlich mehrere hundert Menschen aufs Neue eine Registrierung beantragten. Die Behörden fühlten sich für diese Menschen lange Zeit nicht zuständig. Die Frage, was mit all den nicht Registrierten geschehen sollte, rückte erst durch ein Gerichtsurteil wieder in den Vordergrund.

Im August 1985 entschied das Oberlandgericht Fukuoka in zweiter Instanz einen Schadenersatzprozeß zugunsten einer Gruppe von Opfern, die im Januar 1973, noch vor dem Urteil im ersten derartigen Prozeß, ihrerseits Klage gegen das Unternehmen erhoben hatten. In dem Berufungsverfahren hatte das Unternehmen bestritten, daß die Kläger gesundheitlichen Schaden durch das Quecksilber genommen hätten, und sich dabei darauf berufen, daß ihr Antrag auf Registrierung nach den Kriterien von 1977 abgelehnt worden sei. Das Gericht gab dagegen den Klägern recht, die argumentiert hatten, daß ein Einfluß von Quecksilber angenommen werden könnte, wenn die Betroffenen in der fraglichen Zeit in der Gegend von Minamata gelebt und sich entsprechend ernährt hätten und nun unter anderem an Fühllosigkeit in den Gliedern litten. Die Kriterien von 1977 wurden in dem Urteil ausdrücklich als zu rigide

⁸⁶⁰ Kumamoto Nichinichi Shinbun vom 30.12.1999.

⁸⁶¹ Vgl. Umweltministerium (2004b).

bezeichnet, um der Vielfalt der Krankheitsbilder gerecht zu werden, die im Zusammenhang mit der Verseuchung aufträten.⁸⁶²

Das Umweltamt wies die Kritik zurück. Um den eigenen Standpunkt zu rechtfertigen, setzte es eine Kommission von Neurologen ein und gab ihr den Auftrag, die Kriterien von 1977 zu überprüfen. Im Oktober 1985 lag das Gutachten vor. Es bestätigte, daß die Kriterien medizinisch korrekt formuliert seien. Die Sachverständigen führten aus, daß Fühllosigkeit in den Gliedern eine Vielzahl von Ursachen haben könne. Vielfältige klinische Untersuchungsreihen seien in der Medizin allgemein üblich, um eine zweifelsfreie Diagnose zu erstellen. Auf das wichtigste Argument der Kritiker ging das Gutachten allerdings nicht ein. Die Frage, ob nicht auch epidemiologische Indizien ausreichten, um eine zweifelsfreie Diagnose zu erstellen, blieb unbeantwortet. Gestützt auf das Gutachten gab das Umweltamt noch im selben Monat einen Erlaß heraus, der klarstellte, daß die geltenden Richtlinien beibehalten würden.⁸⁶³

Die Präfekturverwaltung bezog keine eigenständige Position zu der Entscheidung des Oberlandesgerichts. Der Gouverneur wies in einer Stellungnahme darauf hin, daß es sich um einen Zivilprozeß gehandelt habe. Zugleich betonte er die Tragweite des Urteils in Bezug auf das Registrierungsverfahren und kündigte an, über mögliche Konsequenzen mit den zuständigen Stellen zu beraten.⁸⁶⁴

Fünf Jahre später hatte sich die Situation aus der Sicht der Präfekturverwaltung deutlich verändert. Einerseits waren Fortschritte erzielt worden. So war die Zahl unbearbeiteter Anträge im Registrierungsverfahren von mehr als 5.000 im Jahre 1985 auf 2.500 im Jahre 1990 gesunken. Andererseits war die Präfekturverwaltung seit 1988 damit konfrontiert, daß die Chisso AG in eine Schuldenfalle geraten war, die auch die Finanzen der Präfektur in den Abgrund zu ziehen drohte. Vor diesem Hintergrund begann die Präfekturverwaltung, gegenüber den Opfern der Verseuchung eine andere Haltung einzunehmen als das nationale Umweltamt und die übrigen nationalen Behörden, die an der Umschuldung für die Chisso AG mitwirkten. Im Herbst 1990 trat die Differenz erstmals offen zutage. Ende September hatte das Landgericht Tōkyō vorgeschlagen, den Streit um die Registrierungen und um die

⁸⁶² Für Einzelheiten zu dem Urteil siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 113–117).

⁸⁶³ Das Gutachten, eine Liste der Sachverständigen und der Erlaß des Umweltamtes sind ebenda wiedergegeben (1993: 152–154).

⁸⁶⁴ Die Stellungnahme ist ebenda wiedergegeben (1993: 181).

Entschädigung der Opfer im Rahmen eines gerichtlich vermittelten Vergleichs beizulegen.⁸⁶⁵

Zu diesem Zeitpunkt waren an den Landgerichten in Kumamoto, Fukuoka, Ōsaka, Kyōto und Nagoya sowie am Oberlandgericht Fukuoka die Klagen von mehr als zweitausend Betroffenen anhängig, die versuchten, für die gesundheitlichen Schäden, die sie durch die Verseuchung erlitten hatten, vor Gericht einen Schadensausgleich zu erstreiten. Ihre Klagen richteten sich zugleich gegen das Unternehmen und gegen die Präfektur sowie den japanischen Staat. Der Präfekturverwaltung und verschiedenen nationalen Ministerien wurde vorgeworfen, in den 1950er und 1960 Jahren geltendes Recht nicht angewandt und dadurch zur Ausbreitung der Verseuchung beigetragen zu haben. Die erste Klage in diesem Sinne war im Oktober 1982 am Landgericht Ōsaka eingereicht worden.⁸⁶⁶ Zu einer Massenbewegung hatte sich diese juristische Strategie entwickelt, als die Anträge auf eine Registrierung als Opfer der Verseuchung aufgrund der verschärften Kriterien immer häufiger abgelehnt wurden. Mit Ausnahme der Gruppe in Ōsaka waren die Klägerinnen und Kläger in einer landesweiten Allianz zusammengeschlossen, dem sogenannten Bündnis der Opfer der Minamata-Krankheit und ihrer Anwaltsgruppen (*Minamata-byō higaisha bengodan zenkoku renzoku kaigi*, kurz *zenkokuren*).⁸⁶⁷

Die nationalen Regierungsstellen lehnten Verhandlungen über einen gerichtlich vermittelten Vergleich kategorisch ab. Als Beschuldigte an den Prozessen beteiligt waren das Wohlfahrtsministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Industrieministerium wegen ihrer Haltung in den 1950er und 1960er Jahren und das nationale Umweltamt wegen seiner Haltung in Bezug auf die Abgrenzung der Opfer. Ende Oktober 1990 gaben sie eine gemeinsame Erklärung heraus. Darin heißt es, eine Einigung im Wege einer Schlichtung sei schlicht undenkbar (*wakai no gōi ga erareru to tōtei kangaerarenai*). Aus der Sicht der nationalen Behörden käme den Prozessen eine grundsätzliche Bedeutung zu. Es ging darum zu klären, inwieweit der Staat dafür zuständig sei, in das Leben der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen (*kuni wa kokumin no seikatsu ni doko made kainyū subeki ka*). Darüberhinaus ginge es darum, in welchem Maße die Bürgerschaft als Ganzes dafür haftbar gemacht werden sollte, wenn durch das Verhalten der Behörden Schaden entstanden sei (*sonshitsu ga shōjita ba'ai ni doko made kokumin zentai no futan ni yori sore o hoten subeki ka*). Beide Fragen betrafen die Verantwortung des Staates (*kuni no sekinin*)

⁸⁶⁵ Die Erklärung des Gerichts ist wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J. a: 39–41).

⁸⁶⁶ Für einen Überblick über die Gerichtsverfahren siehe ebenda (1993: 1).

⁸⁶⁷ Vgl. *Zenkokuren* (1993: 95).

und gehörten nicht zu der Art von Problemen, über die sich ein Kompromiß mit der Seite der Kläger schließen lasse (*genkokugawa to no aida de dakyō o hakaru koto no dekiru seishitsu no mondai dewanai*). Ähnlich argumentierten die nationalen Stellen in Bezug auf die Abgrenzung der Opfer der Verseuchung. Es handele sich dabei um eine objektive medizinische Frage, die nicht einfach dadurch geklärt werden könne, daß ein Mittelwert zwischen den widerstreitenden Positionen festgelegt würde (*chūkanteкина kijun o mo'ukeeru to itta seishitsu no mono dewanaku*).⁸⁶⁸

Die Präfekturverwaltung griff den Vorschlag des Landgerichts Tōkyō dagegen umgehend auf. Binnen zwei Wochen legte sie eine zustimmende Stellungnahme vor.⁸⁶⁹ Die Verhandlungen über einen Vergleich wurden an das Oberlandgericht in Fukuoka verlagert, wo der Prozeß bereits die zweite Instanz erreicht hatte. Schon in der zweiten Runde einigten sich Vertreter der Präfektur mit den Anwälten der *zenkokuren* darauf, daß eine Entschädigung (*kyūzai*) auch für diejenigen Betroffenen vereinbart werden sollte, die dafür im Sinne der Kriterien von 1977 nicht in Frage kamen, aber im fraglichen Zeitraum in der Gegend von Minamata gelebt hatten und unter Fühllosigkeit in den Gliedmaßen litten. Das Protokoll, welches das Gericht von diesem Treffen im Januar 1991 veröffentlichte, umfaßt nur wenige Zeilen.⁸⁷⁰ Sie markieren jedoch einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der Wiedergutmachung für die Opfer der Verseuchung. Indem die Präfekturverwaltung den Vergleich vorantrieb, ignorierte sie die „grundlegende Bedeutung“, welche die nationalen Stellen dem Rechtsstreit beimaßen. Zugleich erklärte sie in aller Form, daß die Kriterien von 1977 für sie nicht mehr bindend seien, um die Wiedergutmachung im Fall Minamata zu regeln.

Die folgenden Monate waren gekennzeichnet von einem Wettlauf zwischen der Präfekturverwaltung und dem nationalen Umweltamt um die Meinungsführerschaft in der Frage der medizinischen Versorgung für die Opfer von Minamata. Keine acht Tage nach der denkwürdigen Verhandlungsrunde am Oberlandgericht in Fukuoka bat das Umweltamt in Tōkyō den nationalen Sachverständigenrat für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung (*chūō kōgai taisaku shingikai*) um ein Gutachten. Der Rat sollte ein Konzept für eine umfassende Lösung in Bezug auf den Umgang mit den gesundheitlichen Folgen der Verseuchung entwickeln.⁸⁷¹ Im April 1991

⁸⁶⁸ Die Erklärung ist ebenda wiedergegeben (1993: 154–156).

⁸⁶⁹ Die Stellungnahme der Präfekturverwaltung ist wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J. a: 41–44).

⁸⁷⁰ Das Protokoll der Verhandlungen vom 16. Januar 1991 ist ebenda wiedergegeben (o.J. a: 8).

⁸⁷¹ Vgl. Nationaler Sachverständigenrat (1991: 21 und 25).

trat ein neues Konzept der Präfekturverwaltung für die medizinische Versorgung der Opfer der Verseuchung in Kraft. Die Zuschüsse, welche die Präfektur zu Behandlungen durch Massage und Akupunktur zahlte, wurden auf alle Betroffenen ausgedehnt, die unter die Kriterien fielen, die im Januar mit der *zenkokuren* vereinbart worden waren.⁸⁷² Wenige Monate später, im November 1991, legte der Sachverständigenrat das gewünschte Gutachten vor.

In dem Gutachten wurde ausführlich begründet, warum aus medizinischer Sicht eine Entschädigung für Opfer der Verseuchung, die nicht die Kriterien von 1977 erfüllten, nicht in Frage käme. Gleichzeitig stellten die Sachverständigen jedoch fest, daß unter den Menschen in der Gegend von Minamata aus „nicht ganz abwegigen Gründen“ (*muri karanu riyū ga ari*) Verunsicherung darüber herrsche, ob ihre Gesundheit nicht doch durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk beeinträchtigt worden sei. Dieses Problem wurde als ein „Sonderproblem“ (*tokubetsu no mondai*) definiert. Es ginge hier nicht um die Einhaltung des Verursacherprinzips und auch nicht um die Anwendung des Gesetzes von 1973, sondern darum, ein Problem in Bezug auf die Gesundheit der lokalen Bevölkerung zu beheben (*chiiki jūmin no kenkō ue no mondai no kaishō*).⁸⁷³ Zu diesem Zweck solle das Umweltamt die Behandlungskosten für die Betroffenen ganz oder in weniger gravierenden Fällen teilweise übernehmen. Das Angebot sollte für alle Personen gelten, die nicht als Opfer der Verseuchung registriert seien und unter Fühllosigkeit in den Gliedmaßen litten.⁸⁷⁴ Faktisch empfahlen die Sachverständigen dem Umweltamt damit, dem Beispiel der Präfekturverwaltung zu folgen, dabei aber die Maßnahmen umfassender zu gestalten.

Das Umweltamt setzte die Vorschläge sofort um. Mit Beginn des neuen Fiskaljahres im April 1992 konnten die Betroffenen im Rahmen eines neu aufgelegten Programms für „Allgemeine Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit“ (*Minamata-byō sōgō taisaku*) die Leistungen in Anspruch nehmen. Gleichzeitig stellte die Präfekturverwaltung das Angebot ein, das sie erst im Jahre 1991 geschaffen hatte.⁸⁷⁵

Das neue Programm war überfällig. Es bot Opfern massiver Umweltverschmutzung eine angemessene medizinische Versorgung. Um das zu erreichen, war im Jahre 1973 das „Gesetz über die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung“ erlassen worden. Mit der Verschärfung der Kriterien für eine Registrierung als Opfer der „Minamata-Krankheit“ im Jahre 1977 war eine Versorgungslücke entstanden. Diese

⁸⁷² Siehe dazu Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 309–310).

⁸⁷³ Nationaler Sachverständigenrat (1991: 12–13).

⁸⁷⁴ Ebenda (1991: 15).

⁸⁷⁵ Siehe dazu Präfekturverwaltung Kumamoto (1993a: 311).

wurde jetzt geschlossen. An der Haltung des Umweltamtes in Bezug auf die Frage einer Wiedergutmachung für die Menschen, die durch das Quecksilber aus dem Nichitsu-Werk vergiftet worden waren, änderte sich dadurch jedoch nichts. Die Leistungen standen ausdrücklich nur Personen zur Verfügung, die nicht als Opfer der Verseuchung registriert waren.⁸⁷⁶

Die Präfekturverwaltung wahrte auch nach der Einführung der „Allgemeinen Maßnahmen“ ein gewisses Maß an Eigenständigkeit in der Frage der Wiedergutmachung. Die Verhandlungen am Oberlandgericht Fukuoka über einen Vergleich wurden fortgesetzt. Im Januar 1993 war die Einigung perfekt. Das Oberlandgericht präsentierte einen detaillierten Entwurf. Er sah eine einmalige Entschädigung zwischen zwei und acht Millionen Yen vor, je nachdem, ob die Betroffenen lediglich unter Fühllosigkeit in den Gliedern litten oder weitere typische Beschwerden aufwiesen. Differenziert wurde die Entschädigung außerdem nach der Qualität der Nachweise, welche die Betroffenen vorlegen konnten. Anders als bei dem Registrierungsverfahren sollten als Nachweis für die Ansprüche der Opfer auch die Unterlagen von Untersuchungen akzeptiert werden, welche die Betroffenen in einem Krankenhaus ihrer Wahl hatten durchführen lassen. Diese Erleichterung sollte durch einen Nachlaß bei der Entschädigungssumme ausgeglichen werden.⁸⁷⁷

Mit dem Entwurf des Oberlandgerichts bot sich die Möglichkeit eines materiell gerechten Ausgleichs für die Schäden, die das Quecksilber aus den Abwässern des Nichitsu-Werkes angerichtet hatte. Der Entwurf wurde jedoch nicht umgesetzt. Die nationalen Regierungsstellen behielten ihre ablehnende Haltung bei.

Die politische Debatte um eine Wiedergutmachung für die Opfer der Verseuchung geriet erst wieder in Bewegung, als im Juni 1994 eine Koalition aus Sozialistischer Partei (SPJ, *Shakaitō*), Liberaldemokratischer Partei (LDP, *Jimintō*) und Avantgarde-Partei (*Sakigake*) die Regierung übernahm. In der SPJ hatte eine eigens dafür geschaffene Arbeitsgruppe seit längerem eine Gesamtlösung für den Fall Minamata gefordert.⁸⁷⁸ Im April 1995 einigten sich die Koalitionsparteien auf ein gemeinsames Diskussionspapier mit ersten Vorschlägen dazu.⁸⁷⁹ Zugute kam ihnen dabei, daß seit dem Januar 1993 ein ausgewogener und detaillierter Vorschlag für die Regelung der Wiedergutmachung vorlag. Auf Bitten der Koalitionsparteien entwarf die Präfekturverwaltung ein Konzept, das sich weitgehend auf den Vorschlag des Oberlandgerichts Fukuoka

⁸⁷⁶ Ebenda.

⁸⁷⁷ Der Entwurf ist ebenda wiedergegeben (o.J. a: 23–28).

⁸⁷⁸ Siehe dazu Takamine (1999: 17).

⁸⁷⁹ Für Einzelheiten dazu siehe ebenda (1999: 20).

stützte.⁸⁸⁰ Auf diese Weise wurde die kategorische Weigerung des Umweltamtes aufgebrochen. Es gelang den Vertretern des Amtes noch, einige Details zu verändern. Die grundsätzliche Entscheidung, nun doch auch die Menschen zu entschädigen, deren Beschwerden nicht den Kriterien von 1977 entsprachen, konnten sie jedoch nicht mehr verhindern. Im September wurde der Entwurf von den Koalitionsparteien zum offiziellen Vorschlag der Regierung erhoben. Im Oktober stimmten die meisten Gruppen von Erkrankten den Regelungen zu. Im Dezember 1995 wurden die Details der Vereinbarung vom Kabinett beschlossen.⁸⁸¹

Die Vereinbarung sah eine Entschädigung für alle Betroffenen vor, die an Fühllosigkeit in den Gliedmaßen litten. Dazu zählten automatisch alle Personen, für die das Umweltamt im Jahre 1992 die medizinische Versorgung übernommen hatte. Die Entschädigung bestand aus einer Einmalzahlung des Unternehmens in Höhe von 2,6 Millionen Yen. Diese Summe wurde als Mittelwert aus den durchschnittlichen Entschädigungen ermittelt, welche die Gerichte in den jüngsten Schadenersatzprozessen in erster Instanz den KlägerInnen zugesprochen hatten. Davon wurde ein Pauschbetrag für die medizinische Versorgung der Betroffenen abgezogen. Sie sollte künftig entsprechend dem Programm von 1992 vom Staat übernommen werden. Auf eine Abstufung nach dem Grad der Beschwerden wurde ausdrücklich verzichtet, weil sie der Vielfalt der Beschwerden kaum gerecht werden könne. Dem Unternehmen wurde Unterstützung von seiten des Staates bei der Finanzierung der Entschädigung zugesagt. Die Opfer verpflichteten sich, keine weiteren Ansprüche gegenüber dem Unternehmen zu verfolgen und die Klagen gegen das Unternehmen und die Regierungsstellen zurückzuziehen.⁸⁸²

Die Vereinbarung wurde zügig umgesetzt. Bis zum Stichtag im Juli 1996 wurden mehr als zehntausend Anträge eingereicht. Binnen eines Jahres wurden sie von der Registrierungskommission begutachtet, und fast allen Anträgen wurde stattgegeben. Insgesamt erhielten 10.350 Menschen in den Präfekturen Kumamoto und Kagoshima die Einmalentschädigung; außerdem übernahm der Staat künftig die Kosten für die medizinische Betreuung ihrer durch das Quecksilber ausgelösten Beschwerden.⁸⁸³ Finanziert

⁸⁸⁰ Ebenda (1999: 22).

⁸⁸¹ Siehe dazu ebenda (1999: 27–29); zum Wortlaut des Kabinettsbeschlusses siehe Kabinett (1995).

⁸⁸² Die Vereinbarung ist wiedergegeben in Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1999: 149–152).

⁸⁸³ *Kumamoto Nichinichi Shinbun*, Abendausgabe, vom 17. Juli 1997. In der Darstellung der Forschungsgruppe Minamata-Krankheit wird die Zahl der Personen, die in den Genuß der Einigung von 1995 kamen, mit 10.306 angegeben (1999: 29).

wurde diese Betreuung wie schon das Programm von 1992 aus dem Budget des Umweltministeriums. Für die Auszahlung der Entschädigung erhielt die Chisso AG aus öffentlichen Mitteln einen Kredit in Höhe von 27 Milliarden Yen. Die Rückzahlung wurde dem Unternehmen im Rahmen der Umschuldung im Februar 2000 erlassen.⁸⁸⁴

Die Bewertung des Kompromisses von 1995 fällt zwiespältig aus. Einerseits wurde endlich ein deutlich größerer Personenkreis offiziell als von der Verseuchung betroffen anerkannt. Bis 1995 waren erst 2.955 Menschen als Opfer der Verseuchung registriert worden.⁸⁸⁵ Nun erhielten mit einem Schlag mehr als dreimal so viele eine Entschädigung und eine medizinische Versorgung. Andererseits änderte die neue Regelung nichts an der grundsätzlichen Weigerung der nationalen Behörden, den Fall Minamata als ein Problem der Verletzung von Grundrechten von Bürgerinnen und Bürgern aufzufassen.

Deutlich wird das am Wortlaut des Kabinettsbeschlusses vom Dezember 1995. Er stellt die neuen Maßnahmen als eine Ausweitung des Programms von 1992 dar. Der Text besteht aus zwei Punkten und entsprechenden Erläuterungen.⁸⁸⁶ An erster Stelle wird beschlossen, Anträge auf eine „medizinische Versorgung im Rahmen der sogenannten allgemeinen Maßnahmen in Bezug auf die Minamata-Krankheit“ (*Minamata-byō sōgō taisaku iryō jigyō*) wieder zuzulassen. An zweiter Stelle wird beschlossen, „eine unterstützende Einrichtung für das Zahlen einer einmaligen Pauschale durch die Chisso AG und für die Revitalisierung und den Wiederaufbau der Region“ (*ichiji kin shiharau ni kakaru Chisso kabushiki kaisha ni taisuru shien setsubi sono ta no chiiki saisei, shinkō shisoku-ra*) zu schaffen. Gemeint war damit die Schaffung einer Stiftung, die Darlehen an Chissō und für Maßnahmen zur Regionalförderung bereitstellen sollte. Konkret verpflichtete sich die Regierung in dem Kabinettsbeschluss, die Anleihen aufzukaufen, welche die Präfektur Kumamoto ausgeben sollte, um Kapital für diese Stiftung zu sammeln. Sorgfältig wird in dem Text vermieden, die „einmaligen Zahlungen“ der Chisso AG als Schadenersatz zu bezeichnen. Und großer Wert wird darauf gelegt, diese Zahlungen lediglich als einen Teil eines umfassenden Pakets von Maßnahmen darzustellen. Insgesamt wird die Lösung von 1995 als eine Initiative der Regierung dargestellt, die ausschließlich wohlfahrtsstaatlichen und regionalpolitischen Zielen diene. Solche Ziele zu definieren und zu verwirklichen, lag im freien Ermessen der nationalen Stellen und entsprach ihrem Anspruch, über das Allgemeinwohl im Lande zu wachen und zu entscheiden.

⁸⁸⁴ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 30. Dezember 1999.

⁸⁸⁵ Vgl. Forschungsgruppe Minamata-Krankheit (1999: 29).

⁸⁸⁶ Vgl. Kabinett (1995).

Tatsächlich hatte es den Anschein, als sei es mit dem Kompromiß von 1995 geglückt, den Streit um die Wiedergutmachung beizulegen. Die Zahl unbearbeiteter Anträge auf Registrierung ging in den folgenden Jahren stetig zurück. Im Juli 2002 löste das Umweltministerium eine Registrierungskommission auf, die 1978 zur Unterstützung der Kommission in Kumamoto geschaffen worden war. Ihr lagen keinerlei Anträge mehr vor. Die Registrierungskommission in Kumamoto bearbeitete zu diesem Zeitpunkt noch rund einhundert offene Fälle, erheblich weniger als in den dramatischen Zeiten der 1970er Jahre.⁸⁸⁷ Zu diesem Zeitpunkt erhielten noch 1.773 Menschen als registrierte Opfer der Verseuchung jährliche Renten von der Chisso AG.⁸⁸⁸ Die Auszahlung dieser Renten und die medizinische Versorgung der Registrierten schienen durch die Umschuldung gesichert, die im Februar 2000 beschlossen worden war. Außerdem brachte die Regierung im Jahre 2001 rund 2,2 Milliarden Yen auf, um im Rahmen des „Allgemeinen Programms“ von 1992 insgesamt 6.670 Menschen in den Präfekturen Kumamoto und Kagoshima medizinisch zu versorgen.⁸⁸⁹ Die Wiedergutmachung band damit weiterhin erhebliche Mittel, aber die Lastenverteilung zwischen Opfern, Unternehmen und Staat schien geregelt.

Eine kleine Gruppe von Opfern allerdings hatte den Kompromiß von 1995 nicht akzeptiert. 54 Betroffene hatte im Jahr 1982 vor dem Landgericht Ōsaka als erste eine Klage auf Schadenersatz eingereicht, die sich auch gegen die Präfektur Kumamoto und gegen den japanischen Staat richtete. Den Behörden warfen die KlägerInnen vor, in den 1950ern und 1960ern geltende Gesetze nicht angewandt zu haben und auf diese Weise eine Mitschuld an der Ausbreitung der Verseuchung zu tragen. Nachdrücklicher als andere Gruppen von Opfern bestand die Gruppe in Ōsaka darauf, die Frage der politischen Verantwortung vor Gericht rechtsgültig zu klären. Deshalb lehnte sie das Angebot einer Einmalzahlung und einer medizinischen Versorgung ab und hielt ihre Klage, die inzwischen die zweite Instanz erreicht hatte, aufrecht.

Im April 2001 entschied das Oberlandgericht Ōsaka zugunsten der KlägerInnen. Wie schon die Oberlandgerichte in Tōkyō und Fukuoka kritisierten auch die Richter in Ōsaka die Kriterien des Umweltministeriums für eine Registrierung von Opfern der Verseuchung als unangemessen restriktiv. Außerdem hielten sie die Präfekturverwaltung und das Industrieministerium der Unterlassung für schuldig, weil sie trotz der eindeutigen Erkenntnisse aus einem im Oktober 1959 vorgelegten Zwi-

⁸⁸⁷ Umweltministerium (2002, Internet).

⁸⁸⁸ Präfekturverwaltung Kumamoto (2002, Internet).

⁸⁸⁹ Ebenda.

schenbericht von Sachverständigen das Gesetz über Fabrikabwässer nicht auf die Bucht von Minamata angewandt hatten. Die Chisso AG akzeptierte den Schuldspruch. Die Vertreter der Präfektur wie auch die Prozeßvertreter für die nationalen Stellen legten dagegen Berufung ein.⁸⁹⁰ Im Sommer 2004 begannen die mündlichen Verhandlungen vor dem Obersten Gerichtshof in Tōkyō.⁸⁹¹ Im Oktober desselben Jahres, 22 Jahre nach der Anklageerhebung, fiel das erste rechtsgültige Urteil in diesem Verfahren.

Der Oberste Gerichtshof bestätigte das Urteil aus Ōsaka. Auch die obersten Richter sahen es als erwiesen an, daß das Gesetz gegen Fabrikabwässer spätestens vom Jahre 1960 an auf die Bucht von Minamata hätte angewandt werden müssen. Allerdings blieb dieser Schuldspruch folgenlos für die Präfekturverwaltung und die nationalen Behörden. Die theoretisch fälligen Schadenersatzzahlungen mußten sie nicht aufbringen. Denn diese waren schon in der zweiten Instanz von der Chisso AG mit übernommen worden. Das Unternehmen hatte nun zwar das Recht, sich auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes zu berufen und Regreß von der Präfektur und der Regierung zu verlangen. Davon machte die Unternehmensleitung aber keinen Gebrauch, weil die fragliche Summe weit geringer ausfiel als die Mittel, die seither von der öffentlichen Hand für die Unterstützung des Unternehmens aufgebracht worden waren.⁸⁹²

Die Kriterien für eine Anerkennung als Opfer der Verseuchung wurden in dem Urteil des Obersten Gerichtshofes nur am Rande erwähnt. Es heißt dazu lediglich, daß die Verseuchung sehr vielfältige Symptome hervorrufen könne, unter anderem den Verlust des Gleichgewichtssinnes, Störungen des Tastsinnes, eine konzentrische Verengung des Blickfeldes, Beeinträchtigungen des Hörvermögens und Sprachstörungen, und daß die Verseuchung in sehr unterschiedlichem Ausmaße auftreten und auch den Tod auslösen könnte.⁸⁹³ Die Kriterien des Umweltministeriums werden damit faktisch als unangemessen eng eingestuft. Allerdings war diese Frage nicht ausdrücklich Gegenstand der Revisionsklage gewesen. Deshalb beließen es die Richter bei diesem Kommentar und leiteten daraus keine rechtsverbindlichen Auflagen für die Behörden ab.

⁸⁹⁰ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 31. Dezember 2001.

⁸⁹¹ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 6. Juli 2004.

⁸⁹² Mündliche Auskunft in einem Gespräch mit Nagashima Tetsuya, Assistent des Leiters der Planungsgruppe in der Abteilung für Umwelt und Gesundheit des Umweltministeriums (*Kankyōshō kankyō hoken bu kikaku ka kachō hosa*) am 18. Januar 2005.

⁸⁹³ Vgl. Oberster Gerichtshof (2005, Internet: Urteilsbegründung, Kapitel 1, Ziffer 2(1)).

Die Reaktionen auf diesen Teil des Urteils fielen kontrovers aus. Das Umweltministerium, das im Jahre 2001 aus dem nationalen Umweltamt hervorgegangen war, verbreitete umgehend eine Presseerklärung, in der es weitere Maßnahmen im Geiste des Kompromisses von 1995 ankündigte, das heißt Maßnahmen, um die Verseuchten medizinisch zu versorgen, das Unternehmen zu unterstützen und die Region zu revitalisieren.⁸⁹⁴ Die umstrittenen Kriterien wurden nicht erwähnt, und auch in den folgenden Monaten standen sie für das Umweltministerium nicht zur Disposition. Stattdessen kündigte das Umweltministerium im April 2005 an, die Leistungen für die medizinische Versorgung im Rahmen des 1992 eingeführten Programms zu verbessern. Beschränkungen für die Anzahl und die Kosten von Akupunktur-Behandlungen wurden aufgehoben; auch der Besuch heißer Quellen sollte fortan erstattet werden; und die Kosten für Krankenhausaufenthalte würden künftig schon vom ersten Tag an bis zu bestimmten Höchstgrenzen übernommen werden statt wie bisher erst vom zweiten Tag an. Das Ministerium plante zudem, das Programm zum dritten Mal nach 1992 und 1995 für neue Anträge zu öffnen.⁸⁹⁵

Die Öffnung des Programms für neue Anträge konnte jedoch nicht umgesetzt werden. Sie scheiterte an einem Boykott der Mediziner in der Registrierungskommission. Diese weigerten sich, der Linie des Ministeriums zu folgen. Ihr Mandat für die Arbeit in der Kommission war im Oktober 2004 ausgelaufen, und sie erklärten nun, einer Verlängerung nicht zuzustimmen, solange das Ministerium darauf bestünde, daß die Kommission nach anderen Maßstäben arbeiten sollte als denen, die durch das Urteil des Obersten Gerichtshofes nunmehr rechtsgültig waren. Das Umweltministerium erwog daraufhin, eine neue gesetzliche Grundlage für die Registrierungskommission zu schaffen, aber dieser Plan scheiterte offenbar an juristischen Bedenken schon in der frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens. Infolgedessen blieben vom Oktober 2004 an alle Anträge für die Aufnahme in das Programm zur medizinischen Versorgung wie auch alle Anträge auf Registrierung als Opfer der Verseuchung unbearbeitet.⁸⁹⁶

Gleichzeitig fanden sich in der Gegend von Minamata Hunderte von Menschen zu neuen Schadenersatzklagen gegen die Präfektur und gegen den japanischen Staat zusammen. Eine erste Gruppenklage war schon Anfang Oktober 2004 eingereicht worden, wenige Tage vor der Urteilsverkündung am Obersten Gerichtshof. Im Laufe des folgenden Jahres wuchs die „Vereinigung von Patienten der Minamata-Krankheit an der

⁸⁹⁴ Umweltministerium (2004a, Internet).

⁸⁹⁵ Umweltministerium (2005).

⁸⁹⁶ Vgl. *Mainichi Shinbun* vom 29. September 2006.

Shiranui-See“ (*Minamata-byō Shiranui kanja kai*), welche die Klagen koordiniert, auf 1.159 Klägerinnen und Kläger an. Alle stellen zugleich auch einen Antrag auf Registrierung als Opfer der Verseuchung.⁸⁹⁷

Die Präfekturverwaltung bemühte sich in dem neu aufbrandenden Konflikt um eine eigenständige Position. Im Dezember 2004 veröffentlichte sie eine Stellungnahme mit konkreten Vorschlägen dazu, wie die Ankündigung des Umweltministeriums in seiner Presseerklärung zum Urteil des Obersten Gerichtshofes umgesetzt werden könnte. Noch im Jahre 2005 sollten sowohl die Qualität von Wasser, Meeresboden und Fischen in der Shiranui-See als auch die Gesundheit aller Anwohner einer umfassenden Untersuchung unterzogen werden. Außerdem sollte die medizinische Versorgung für Opfer der Verseuchung auf alle Menschen ausgedehnt werden, die auch nur in dem Verdacht standen, daß ihre Gesundheit durch das Quecksilber aus der Nichitsu-Fabrik beeinträchtigt worden sein könnte.⁸⁹⁸ Ein solches Vorgehen bot die Chance, die Spirale von immer neuen Forderungen zu unterbrechen, die durch das Auftauchen von immer neuen, bislang unbekanntem Opfern angetrieben wurde. Das Umweltministerium lehnte eine derartige Erhebung jedoch ohne Begründung ab.⁸⁹⁹ Möglicherweise scheuten die Entscheidungsträger im Ministerium die Kosten einer solch umfassenden Maßnahme. Möglicherweise scheuten sie auch die Debatten, welche durch die Ergebnisse einer solchen Untersuchung in Bezug auf Versäumnisse der Vergangenheit und das Rollenverständnis der nationalen Stellen ausgelöst werden könnten.

Bewegung geriet in die verhärteten Fronten erst wieder im September 2006. Mit der Wahl von Abe Shinzō zum Regierungschef wurde auch der Umweltminister ausgetauscht. Zugleich übernahm Sonoda Hiroyuki den Vorsitz im „Projektteam“ der Koalitionsparteien zum Fall Minamata.⁹⁰⁰ Sonoda ist nicht nur ein altgedienter LDP-Politiker, sondern zugleich der Sohn des Wohlfahrtsministers, der im Jahre 1969 die erste offizielle Erklärung zur Ursache der Verseuchung in Minamata initiiert hatte. Drei Monate später, im Dezember 2006, stellte er gemeinsam mit dem Leiter der Abteilung für Umwelt und Gesundheit (*kankyō hoken bu*) im Umweltministerium neue Vorschläge für eine Entschädigung von Opfern der Verseuchung vor. Im Januar 2007 wurde der Plan weiter konkretisiert. Demnach sollte das Umweltministerium noch im selben Jahr eine Umfrage

⁸⁹⁷ Vgl. *Mainichi Shinbun* vom 27. November (Ausgabe Tōkyō) und vom 8. Dezember 2006.

⁸⁹⁸ Präfekturverwaltung Kumamoto (2004, Internet).

⁸⁹⁹ Vgl. dazu die Äußerungen des stellvertretenden Staatssekretärs in der Pressekonferenz vom 7. Dezember 2006; Umweltministerium (2006, Internet).

⁹⁰⁰ Vgl. *Mainichi Shinbun* vom 29. September 2006.

unter denjenigen organisieren, die einen Antrag auf Registrierung gestellt hatten. Eine repräsentative Gruppe von fünf Prozent der Betroffenen sollte außerdem von Medizinerinnen und Mitarbeitern der Gesundheitsämter zuhause besucht werden, um festzustellen, wie gravierend ihre Beschwerden seien und wie stark ihr Alltag dadurch beeinträchtigt würde. Für die Erhebungen stellte das Umweltministerium rund 8 Milliarden Yen bereit. Ein Zwischenbericht sollte schon im Frühsommer 2007 vorliegen. Auf der Grundlage der so gewonnenen Daten sollte das Projektteam der Koalitionsparteien dann im Laufe des Sommers einen Vorschlag für eine Entschädigung und Versorgung der Betroffenen erarbeiten, der sich an dem Kompromiß von 1995 orientieren würde.⁹⁰¹

Wenige Tage nach der Bekanntgabe dieser Planungen gaben die Medizinerinnen in Kumamoto ihren Boykott auf. In einer Pressekonferenz mit der Gouverneurin erklärten sie sich bereit, wieder Registrierungsanträge zu begutachten und auf diese Weise an der neuen Entschädigungslösung mitzuwirken.⁹⁰² Fraglich bleibt jedoch, ob die Opfer dem neuen Plan zustimmen werden. Zwei von drei Vereinigungen erklärten in ersten Reaktionen gegenüber der Presse, sie sähen in dem Vorschlag nur eine Verzögerungstaktik. Die notwendigen Daten lägen in den Anträgen auf Registrierung längst vor. Vor allem die *Minamata Shiranui kanja kai* beharrt zudem auf einer Anerkennung als Opfer der Verseuchung, und zwar im juristisch verbindlichen Sinne, gemäß dem Standard, der vom Obersten Gerichtshof als angemessen erklärt worden ist.⁹⁰³

Fraglich bleibt auch, wie sich die Chisso AG zu dem neuen Vorschlag stellen wird. Die Unternehmensleitung ist es offensichtlich leid, mit den Ansprüchen von immer neuen Opfergruppen konfrontiert zu werden. Anders als in früheren Gerichtsverfahren haben ihre Anwälte in den seit Oktober 2005 eröffneten Prozessen eine Konfrontationsstrategie eingeschlagen, indem sie argumentieren, die Schadenersatzansprüche der KlägerInnen seien inzwischen verjährt. Faktisch hat das Unternehmen damit erklären lassen, daß es sich nicht mehr an den Vertrag von 1973 gebunden fühle.⁹⁰⁴ Aus dieser Argumentation läßt sich auch eine versteckte Kritik an der Haltung des Umweltministeriums herauslesen. Denn das Ministerium hat die Verantwortung des Unternehmens im Sinne des Verursacherprinzips stets betont. Gleichzeitig weigert es sich jedoch, Konsequenzen

⁹⁰¹ Vgl. *Mainichi Shinbun* vom 8. Dezember 2006 und *Asahi Shinbun* vom 12. Januar 2007.

⁹⁰² *Asahi Shinbun* vom 15. Januar 2007.

⁹⁰³ Vgl. *Mainichi Shinbun* vom 8. Dezember 2006 und *Nishi Nihon Shinbun* vom 16. Januar 2007.

⁹⁰⁴ *Mainichi Shinbun* (Ausgabe Tōkyō) vom 27. Dezember 2006.

zen daraus zu ziehen, daß auch Regierungsstellen vom Obersten Gerichtshof als Mitschuldige an der Ausbreitung der Verseuchung in Minamata rechtsgültig verurteilt worden sind. Solange die politischen Stellen ihre Verantwortung nicht übernehmen, wird auch das Unternehmen dies nicht mehr tun. So ließe sich die Prozeßstrategie der Chisso AG interpretieren.

Die Argumentation des Unternehmens erhellte die entscheidende Schwäche des jüngsten Vorschlags. Auch die jetzt angedeutete Lösung verharret in einer Sichtweise, die den Fall Minamata als ein Problem auffaßt, bei dem es im Ermessen der Behörden liegt, welche Ansätze zu seiner Lösung sie wählen. Alle Maßnahmen, die aus diesem Rahmen herausfallen und auch nur den Hauch eines Eindrucks entstehen lassen könnten, es ginge um Grundrechtsfragen, bei denen den nationalen Stellen kein Ermessensspielraum zusteht, bleiben indiskutabel.

Insgesamt zieht sich durch die Maßnahmen zur Umsetzung der Verträge für die Erkrankten damit ein erstaunlich kontinuierliches Muster. Einerseits zeigten sich die nationalen Stellen sehr wohl in der Lage, im Zusammenhang mit dem Fall Minamata zügig und flexibel zu reagieren. Das wird an den Entscheidungen zur finanziellen Stabilisierung des Unternehmens seit den 1970er Jahren und zur medizinischen Versorgung von Opfern der Verseuchung ab den 1990er Jahren deutlich. Möglich war dies jedoch nur im Rahmen eines wohlfahrtsstaatlichen Leitbildes, das heißt, solange es um Maßnahmen ging, die sich als Förderung des Allgemeinwohls definieren ließen. So wurde das Angebot einer medizinischen Versorgung an die nicht registrierten Opfer der Verseuchung im Namen einer Hebung des allgemeinen Gesundheitszustandes der örtlichen Bevölkerung vorangetrieben. Die Umschuldung für das Unternehmen diente der Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft vor Ort (*chiiki keizai, shakai no ante*), wie es in den Beschlüssen der nationalen Stellen dazu standardmäßig heißt.⁹⁰⁵ Keine Rolle spielte in den Entscheidungen dagegen die Vorstellung, daß durch die Verseuchung das Grundrecht auf Leben von mehreren tausend Bürgerinnen und Bürgern verletzt worden sei. Das gilt für die Zeit nach den politischen Reformen der 1990er Jahre ebenso, wie es schon in den Jahren 1971, 1977 und 1985 gegolten hat.

⁹⁰⁵ Vgl. die Kabinettsbeschlüsse vom 20. Juni 1978 zur Einführung der Umschuldung und vom 9. September 1993 zu der außerordentlichen Tranche; beide wiedergegeben in Präfekturverwaltung Kumamoto (1994: 1–2 und 125–126). Vgl. auch den Kabinettsbeschuß vom 15. Dezember 1995; Kabinett (1995).

4.6 ZUSAMMENFASSUNG

Der diachronische Schnitt durch das politische System in Japan nach 1952, an den Entscheidungen zum Fall Minamata entlang, bestätigt auffallend deutlich den Befund aus der Auswertung anderer Forschungen zur japanischen Nachkriegsdemokratie. Es überwiegen Regierungsentscheidungen im Sinne eines obrigkeitlichen Modells. Immer wieder haben die Regierungsstellen das Vorrecht in Anspruch genommen, den Konflikt in Minamata im Lichte „übergeordneter Interessen“ zu deuten und ihre Maßnahmen entsprechend zu gestalten. Sie sind es, denen die Aufgabe zukommt, das „Gemeinwohl“ festzulegen. Dabei spielen die Grundrechte von Bürgern und Bürgerinnen nur eine marginale Rolle. Das ist das Selbstverständnis, das sich an den Entscheidungen der Regierungsstellen zu Minamata ablesen läßt.

Besonders deutlich wird diese Haltung in den Entscheidungen in Bezug auf die Aufklärung der Verseuchung. Gerade weil die Verantwortlichen in der Präfekturverwaltung und im Industrieministerium überzeugt davon waren, daß die Abwässer aus dem Nichitsu-Werk die Verseuchung auslösten, bemühten sie sich, diesen Zusammenhang zu vertuschen oder herunterzuspielen, oder widersetzten sich solchen Bemühungen zumindest nicht. Die Präfekturverwaltung erklärte sich in allen Fragen der Aufklärung faktisch für nicht zuständig. Auf nationaler Ebene ließ sich das Wohlfahrtsministerium wiederholt durch den Einspruch des Industrieministeriums daran hindern, die Ursachenkette öffentlich zu benennen. Ende der 1950er Jahre zog das Ministerium sich einfach abrupt aus dem regierungsinternen Ausschuß zurück, der über Maßnahmen in Bezug auf die Verseuchung beraten sollte, und überließ den verbliebenen Behörden alle weiteren Schritte. In den 1960er Jahren agierte das Wohlfahrtsministerium entschiedener. Aber auch diesmal wurden die Untersuchungsergebnisse erst offiziell bekanntgegeben, nachdem landesweit alle entsprechenden Produktionsanlagen stillgelegt worden waren. Die veränderte Haltung des Wohlfahrtsministeriums hing auch nicht mit einem Sinneswandel in Bezug auf die Bedeutung von Bürgerrechten zusammen. Vielmehr war inzwischen eine zweite Quecksilber-Verseuchung in Niigata bekanntgeworden. Die Verantwortlichen im Wohlfahrtsministerium interpretierten diese Entwicklung als ein Versagen ihrer Behörde bei der Aufgabe, die öffentliche Gesundheit zu wahren und fördern. Deshalb bewiesen sie nun größeren Nachdruck bei der Aufklärung und auch bei den Debatten mit anderen Regierungsstellen über die nötigen Konsequenzen aus den Verseuchungen.

Eine ähnliche Motivstruktur tritt in den Entscheidungen in Bezug auf die Abwehr des Giftes zutage. Aus der Sicht der Präfekturverwaltung

wie auch aus der Sicht der Wirtschaftsbehörden auf nationaler Ebene ging es vor allem darum, eine ungestörte Produktion in dem Nichts-*Wer*k zu ermöglichen. Diese Priorität ergab sich aus der Bedeutung des Werks sowohl für die nationale Kunststoff-Industrie als auch für die regionale Wirtschaft in Minamata. Die Aufgabe bestand dementsprechend nicht darin, die Einleitungen unschädlich zu machen, sondern darin, die Folgen der Einleitungen zu minimieren, seien es nun gesundheitliche Folgen für die Bevölkerung, wirtschaftliche Folgen für die Fischer aus der Gegend oder soziale Folgen in Form von gesellschaftlichem Aufruhr. Die Regierungsstellen vor Ort konzentrierten sich deshalb in den 1950er Jahren darauf, die betroffene Fischereigenossenschaft zu einer „freiwilligen Selbstbeschränkung“ zu verpflichten, nach alternativen Erwerbsmöglichkeiten für die Fischer zu suchen und bei den nationalen Stellen für ein Sondergesetz für Hilfen für die Betroffenen zu werben. Die Regierungsstellen auf nationaler Ebene beschränkten sich dagegen auf unverbindliche Anweisungen an das Unternehmen. Sie mißachteten damit sogar geltende Gesetze zum Gewässerschutz. Auch hier setzte ein Umdenken erst ein, als neue Erkenntnisse das wahre Ausmaß der Schäden in ein dramatisches Licht rückten. Diesmal wurde die Neuorientierung Anfang der 1970er Jahre durch die Meldungen von einer möglichen „dritten Minamata-Krankheit“ in der Ariake-See nördlich von Minamata ausgelöst. Und diesmal war es das neu gebildete nationale Umweltamt, das nun auf eine umfassende Sanierung der Bucht drängte. Die Sanierung wurde aber nicht als Maßnahme zum Schutz des persönlichen Rechts von Bürgern und Bürgerinnen auf ihre Gesundheit deklariert, sondern als öffentliche Aufgabe, die dem Gewässerschutz beziehungsweise dem Ausbau des Hafens von Minamata diene.

Besonders deutlich wird die geringe Bedeutung von Grundrechten bei den Entscheidungen der Regierungsstellen in der Frage einer Wiedergutmachung für die betroffenen Fischer und die Menschen, die durch die Verseuchung ihre Gesundheit einbüßten. Bis in die 1970er Jahre hinein beschränkten sich die Regierungsstellen darauf, zwischen den Geschädigten und dem Unternehmen zu vermitteln. Ziel der Schlichtungen war nicht, Grundrechtsverletzungen zu „heilen“, sondern, den öffentlichen Frieden in Minamata zu wahren. Von 1977 an hat das Umweltamt den Vertrag von 1973, der die Wiedergutmachung für die Erkrankten regelte, faktisch umgeschrieben. Die Kriterien für eine Registrierung als Opfer der Verseuchung wurden so stark eingeschränkt, daß die Mehrheit der Geschädigten von einer Wiedergutmachung ausgeschlossen blieb. Diesen Grundsatz hat die Behörde, die mit der Verwaltungsreform im Jahre 2001 in ein Ministerium umgewandelt wurde, auch nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofes vom Herbst 2004 bekräftigt. Das Ministerium

beruft sich dabei wie schon seinerzeit das Umweltamt auf einen Ermessensspielraum nach dem Gesetz über die Erstattung von Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzung von 1973. Die Kritik von richterlichen Instanzen und medizinischen Sachverständigen, daß die Einschränkung willkürlich sei und dem Krankheitsbild der Verseuchung nicht gerecht würde, ist kontinuierlich ignoriert worden.

Nun ist es nicht so, daß das Grundrecht auf Leben in den Entscheidungen zu Minamata überhaupt keine Rolle gespielt hätte. Einige der für die Verseuchung einschlägigen Gesetze nehmen ausdrücklich darauf Bezug. Das gilt insbesondere für die Novellierung des Wasserschutzgesetzes von 1972. Auch das Errichtungsgesetz für das nationale Umweltamt aus dem Jahre 1971 verpflichtet die Behörde, die Gesundheit von Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Allerdings wurde dieses Ziel nur als eines unter mehreren genannt. Ein systematischer Vorrang wurde ihm nicht eingeräumt. Letztlich blieb offen, welchen Stellenwert das Ideal vom liberalen Staat für die Arbeit des Umweltamtes haben sollte. Diese Definitionslücke findet sich ebenso in den Errichtungsgesetzen aller anderen nationalen Behörden, die mit dem Fall Minamata befaßt waren, und sie wurde auch mit dem Errichtungsgesetz für das Umweltministerium aus dem Jahre 2001 nicht geschlossen.

Die Auffassung, daß das Recht auf Leben besonderen Schutz genießen müsse, klingt auch in einigen Entscheidungen der Regierungsstellen an. Die größte Wirkung entfaltete sie in der Entscheidung des Umweltamtes aus dem Jahre 1971, das Verfahren für die Registrierung von Opfern der Verseuchung auszuweiten und anderslautende Entscheidungen der Präfekturverwaltung zu widerrufen. Auch in dem Engagement des Direktors des Umweltamtes im Sommer 1973 scheint diese Auffassung auf, als auf seine Intervention hin die Chisso AG doch noch einem Vertrag mit den Opfern der Verseuchung zustimmte. Auf der Ebene der Präfekturverwaltung trug sie Anfang der 1990er Jahre Früchte, als die Vertreter der Präfektur Kumamoto sich bereit erklärten, im Wege einer gerichtlich vermittelten Schlichtung die Kriterien für die Registrierung von Opfern wieder weiter zu öffnen, wenn diese dafür mit einer Entschädigung einverstanden wären, die deutlich unter den Sätzen aus dem Vertrag von 1973 lag. Die Präfekturverwaltung nahm dafür sogar über Jahre hinweg einen offenen Dissens mit den nationalen Stellen in Kauf, die einen solchen Kompromiß ablehnten.

Die Vorstöße hin zu einer stärkeren Beachtung von Bürgerrechten in den Entscheidungen der Regierungsstellen verstetigten sich jedoch nicht. Nach 1976 gab das Umweltamt seine progressive Haltung auf, als die Entscheidungen über die Wiedergutmachung auf nationaler Ebene in einen regierungsimernen Ausschuß verlagert wurden. Die Präfekturver-

waltung ließ in ihrem Engagement für die Geschädigten deutlich nach, nachdem ein Beschluß des Kabinetts im Jahre 2000 endlich die Schuldenkrise des Unternehmens im Zusammenhang mit der Wiedergutmachung gelöst und auch die Präfektur von ihren uneinbringlichen Forderungen gegenüber dem Unternehmen befreit hatte. Deutlich wird dieser Wandel an den zurückhaltenden Reaktionen auf das Urteil des Obersten Gerichtshofes vom Oktober 2004. Dabei stellte die Präfekturverwaltung zwar einen eigenen Lösungsvorschlag für die neu aufgeworfenen Fragen vor, machte seine Umsetzung jedoch von Konsultationen mit dem Umweltministerium abhängig und vermied jede Kritik an dessen Haltung.

Insgesamt zeichnet sich damit in der Fallgeschichte kein Trend zugunsten des Ideals vom liberalen Staat ab. Letztlich behielt immer wieder ein obrigkeitlicher Grundkonsens in den nationalen Regierungsstellen die Oberhand. Geradezu programmatisch liest sich dazu die Erklärung, mit der die nationalen Regierungsstellen im Herbst 1990 den Vorschlag des Oberlandesgerichts Fukuoka ablehnten, im Wege einer gerichtlich vermittelten Schlichtung nach einem Kompromiß in der Frage der Wiedergutmachung zu suchen. Das Gerichtsverfahren müsse bis in die letzte Instanz fortgesetzt werden, so wird dort argumentiert, um rechtsgültig zu klären, welche Verantwortung der Staat gegenüber den Bürgern übernehmen solle. Es hätte kaum deutlicher zum Ausdruck gebracht werden können, daß die nationalen Regierungsstellen den Artikel 13 der Verfassung als nicht relevant für ihr Handeln auffaßten.

Das obrigkeitliche Modell besitzt offensichtlich auch sechzig Jahre nach dem Untergang des Kaiserreichs in der japanischen Politik unvermindert großen Einfluß – der neuen Verfassung zum Trotz. Wie kommt das? Gibt es keine Befürworter des Ideals vom liberalen Staat? Oder setzen sie sich nicht durch? Was hindert sie daran, ihren Vorstellungen in den Entscheidungsabläufen größeres Gewicht zu verleihen? Diesen Fragen ist der abschließende Teil der Untersuchung gewidmet. Er beleuchtet die politischen Leitbilder der Beteiligten wie auch das Zusammenspiel der politischen Institutionen im Fall Minamata.

5 DAS RINGEN UM DEN STAAT IM FALL MINAMATA

Niemand in Japan will überhaupt einen liberalen Staat, also einen Staat, der in erster Linie der Verwirklichung von Bürgerrechten dient. Dieser Eindruck könnte sich aufdrängen angesichts der Nachhaltigkeit, mit der das obrigkeitliche Modell die Regierungsentscheidungen zu Minamata geprägt hat. Dieser Eindruck soll nun einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Hypothetisch lassen sich zwei Erklärungen für die Dominanz des obrigkeitlichen Modells denken. Entweder wollte tatsächlich keiner der Beteiligten, daß das Ideal der Verfassung in die Entscheidungen zu Minamata einflösse. Oder es gab wohl Fürsprecher für das Leitbild von einem Staat im Dienste der Bürgerrechte, aber ihnen fehlte das nötige strategische Gewicht in den Entscheidungsabläufen. An diesen beiden Hypothesen orientiert sich die Darstellung. Zunächst kommen diejenigen zu Wort, um deren Rechte es in Minamata vor allem ging, also die Fischer und die Erkrankten, denen durch die Einleitungen aus dem Nichitsu-Werk Unrecht zugefügt worden war. Ihre Haltung in dem Konflikt wird beschrieben, und es wird herausgearbeitet, was sie von den Regierungsstellen in Bezug auf die Verseuchung erwarteten und mit welchem Erfolg sie diese Forderungen geltend machen konnten. Dann verlagert sich die Betrachtung auf die Akteure und Institutionen im Inneren des politischen Systems. Es werden Beamte und Politiker vorgestellt, welche die Entscheidungen zu Minamata maßgeblich beeinflußt haben, und es wird nachvollzogen, welchen Leitbildern von der Rolle des Staates sie dabei folgten. Schließlich wird das Zusammenspiel der politischen Institutionen im Fall Minamata charakterisiert, um deutlich zu machen, inwieweit der obrigkeitliche *mainstream* der nationalen Regierungsstellen auf Widerstände stieß. Die Darstellung greift dabei vielfach Fakten auf, die schon im vorangegangenen vierten Teil dokumentiert worden sind. In diesen Fällen wird auf eine neuerliche Quellenangabe verzichtet.

5.1 DIE HALTUNG DER GESCHÄDIGTEN

Unter den Opfern der Verseuchung von Minamata gab es erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Bedeutung, welche sie der Idee von Grundrechten beimaßen. Einerseits kamen sowohl die Entscheidungen des Umweltamtes von 1971 als auch der Vertrag von 1973 nur zustande,

weil es Opfer gab, die ihre Proteste ausdrücklich aus der Vorstellung heraus gestalteten, daß es in dem Konflikt mit dem Unternehmen um ein zentrales Grundrecht ginge. Andererseits protestierten viele der Geschädigten aus dem Bewußtsein heraus, daß das Unternehmen ihnen grobes Unrecht zugefügt hätte, ohne daß sie dieses Unrecht ausdrücklich als eine Verletzung von Grundrechten aufgefaßt hätten. So erwarteten viele Geschädigte von den Regierungsstellen wohl, daß sie das Unrecht beseitigten, welches durch die giftigen Einleitungen entstanden war. Sie forderten jedoch nicht, daß die Regierungsstellen dabei entlang der rechtlichen Kategorien voringen, die in Artikel 13 der Verfassung zum Ausdruck kommen.

In den 1950er Jahren konzentrierten sich die Proteste gegen die Verseuchung auf die Fischereigenossenschaft in Minamata, die Genossenschaften der Umgebung und den Selbsthilfverein von Familien mit Angehörigen, die an der „rätselhaften Krankheit“ litten. Alle drei Gruppen faßten die Auseinandersetzungen als einen sozialen Konflikt auf, nicht als einen politischen. Sie kämpften innerhalb der örtlichen Gemeinschaft dagegen an, daß das Unternehmen seinen Platz in dieser Gemeinschaft mißbrauchte. Ihre Proteste waren in erster Linie an die Leitung des Nichitsu-Werkes in Minamata gerichtet. Als Unbeteiligte in dem Konflikt galten die lokale Öffentlichkeit und die Regierungsstellen. An beide richteten die Geschädigten zunächst Appelle um Hilfe in der Not und später Aufrufe, sie in ihrem Kampf gegen das Unternehmen zu unterstützen. Dabei gaben sich die drei Gruppen unterschiedlich radikal, je nachdem, über welchen Rückhalt und welche Ressourcen sie verfügten.

Am schwächsten gerüstet für die Auseinandersetzungen mit dem Unternehmen war der Selbsthilfverein von Opfern der Verseuchung (*gojokai*). Der Verein war nicht in die örtlichen Sozialstrukturen integriert und zählte keine Honoratioren zu seinen Fürsprechern. Die Mitglieder waren in der Mehrzahl bettelarm.⁹⁰⁶ So blieben die Kontakte des Vereins zu dem Unternehmen bis zum Sommer 1959 vor allem auf Bitten um Spenden beschränkt.⁹⁰⁷ Gegenüber der Stadtverwaltung bat der Verein vor allem um Hilfen zum Lebensunterhalt und um Zuschüsse für die Beerdigung von verstorbenen Opfern der Verseuchung.⁹⁰⁸ Erst die Veröffentlichung der Quecksilber-Hypothese bot dem Verein Anlaß, von dem Unternehmen Schadenersatz zu fordern. In dem Zusammenhang appel-

⁹⁰⁶ Siehe dazu die Erinnerungen des damaligen Vorsitzenden der *gojokai*, Watanabe Eizō, protokolliert von Irokawa Daikichi; Irokawa (1988: 260). Vgl. auch Ishimure (1969: 211; dt. 1995: 238).

⁹⁰⁷ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den August 1957 und den Juli 1959.

⁹⁰⁸ Vgl. Arima-Chronik (1979) für den 9. September 1958.

lierten Vertreter des Vereins an den Gouverneur, die *gojokai* bei der Schlichtung zu berücksichtigen, die im Anschluß an den Sturm auf das Werk im November 1959 vereinbart worden war.⁹⁰⁹ Der Verein richtete außerdem eine Petition (*chinjō*) an Abgeordnete des nationalen Parlaments, die im November 1959 nach Minamata reisten, um sich vor Ort über die Verseuchung zu informieren. Der Text stellte ein dramatisches Hilfsgesuch dar, enthielt aber keine konkreten Forderungen. Die Abgeordneten wurden als „Herren und Damen Abgeordnete, Väter und Mütter“ (*kokkai giin no, otōsama, okāsama kata*) angesprochen, wobei die elterliche Anrede als bezogen auf die Nation präzisiert wurde (*kuni no otōsama, okāsama to mo omotte orimasu*).⁹¹⁰ Das stärkste Druckmittel der *gojokai* bestand darin, vor dem Werkstor in einen unbefristeten Sitzstreik zu treten. Bei dieser Gelegenheit und auch bei anderen Gelegenheiten wurden Passanten um Spenden gebeten. Unter anderem nahm der Verein von der Ehefrau des Werksdirektors einen größeren Betrag dankbar entgegen.⁹¹¹

Im Gegensatz zu dem Selbsthilfeverein stellte die Fischereigenossenschaft von Minamata eine anerkannte Größe in der Sozialstruktur der Stadt dar. Ihr Vorsitzender gehörte dem Stadtrat an und leitete dieses Gremium im Jahre 1959 sogar.⁹¹² Gerade die Einbindung in das lokale *establishment* hinderte die Genossenschaft aber daran, gegenüber dem Unternehmen, dessen Vertreter gleichfalls dazu zählten, eine entschiedene Position einzunehmen. Bis zum Sommer 1959 waren die Fischer von Minamata bemüht, im Konflikt um die Abwässer eine einvernehmliche Lösung mit dem Unternehmen zu finden.

Schon Anfang der 1950er Jahre wurde in der Genossenschaft über die Schäden diskutiert, die in den Fanggründen durch Einleitungen aus dem Werk entstanden. Die Stimmung unter den Fischern wurde in dem Bericht eines Beamten der Unterabteilung für Wasserwirtschaft in der Präfekturverwaltung vom August 1952 festgehalten. Darin heißt es:⁹¹³

⁹⁰⁹ Siehe dazu ebenda für den 21., 25. und 28. November und den 1. Dezember 1959. Vgl. auch Tomita (1969: 208–213).

⁹¹⁰ Die Petition wird auszugsweise zitiert in Ishimure (1969: 87; dt. 1995: 102).

⁹¹¹ Siehe dazu Irokawa (1988: 259).

⁹¹² Vgl. Ijima (1968: 67) und Irokawa (1983a: 373).

⁹¹³ „Untersuchung der Abwässer aus dem Werk der Neuen Stickstoffdünger AG in Minamata (*Shin nichitsu hiryō kabushiki kaisha Minamata kōjō haisui chōsa*)“, Bericht des zuständigen Beamten der Unterabteilung für Wasserwirtschaft in der Präfekturverwaltung, Herrn Miyoshi, vom 27. August 1952; in Auszügen zitiert in Fukai (1977: 111–113, hier 112–113).

„Nach den vorliegenden Informationen hat die Situation auf Seiten der Fischer noch nicht die Stufe erreicht, die Fabrik mit Forderungen wegen der Schäden zu konfrontieren, aber es gibt intern Stimmen, daß etwas unternommen werden müsse. Die Genossenschaft als Ganzes vertritt allerdings die Auffassung, daß man im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt gemeinsam mit der Fabrik nach einer harmonischen Lösung [*enmaru kaiketsu*] suchen wolle.“

Nach einer harmonischen Lösung suchte die Genossenschaft auch in den folgenden Jahren. Nachdem sich der Verdacht einer Verseuchung der Bucht mit Schwermetallen im Herbst 1956 erhärtete, handelten die Genossenschaft und das Unternehmen ein Bündel von Maßnahmen zur Behandlung der Abwässer aus.⁹¹⁴ Finanzielle Forderungen gegenüber dem Unternehmen erhob die Genossenschaft erst im September 1958, nachdem die Präfekturverwaltung das Fangverbot über die Bucht von Minamata hinaus ausgedehnt hatte. Allerdings vermieden die Fischer es, die Forderungen auf die Verseuchung zu beziehen. Stattdessen forderten sie das Unternehmen auf, den Opfern der „rätselhaften Krankheit“ ein Beileidsgeld zu zahlen. Außerdem schlugen sie vor, einen bereits laufenden Vertrag zwischen dem Unternehmen und der Genossenschaft aufzustoßen. Die Nichitsu AG zahlte den Fischern jährlich 400.000 Yen als Ausgleich dafür, daß sie nahe der Flußmündung Rieselfelder für die Entsorgung der Abwässer hatte anlegen lassen.⁹¹⁵ Der Vorschlag scheiterte an der Weigerung des Unternehmens, darüber auch nur zu verhandeln. Ihre konziliante Haltung gab die Genossenschaft von Minamata erst auf, als nach dem Bekanntwerden der Quecksilber-Hypothese im Juli 1959 die Fischhändler von Minamata einen Boykott über die Genossenschaft verhängten. Daraufhin zogen die Fischer im August 1959 in einem Demonstrationszug durch die Stadt und vor das Werk. Durch die Verseuchung dezimiert und verelendet, fehlte ihnen inzwischen jedoch die Kraft für wirksame Proteste.

Wie die Genossenschaft die Rolle der Regierungsstellen in dem Konflikt einschätzte, wurde bei einer Vollversammlung im August 1957 deutlich. Auf ihr erläuterten Vertreter der Präfekturverwaltung den Fischern die Pläne für ein Fangverbot in der Bucht. Die Beamten wiesen dabei ausdrücklich darauf hin, daß es nicht möglich sein würde, der Genossenschaft dafür aus öffentlichen Mitteln eine Entschädigung zu zahlen. Die

⁹¹⁴ Arima-Chronik (1979) für den 15. Februar, den 6. März, den August und den 15. September 1957. Siehe auch Fukai (1977: 120) und Ijima (1968: 50).

⁹¹⁵ Arima-Chronik (1979) für den 24. September 1958; vgl. auch ebenda für das Jahr 1954.

Fischer erklärten daraufhin, das Fangverbot sei ihr sicherer Tod. Sie forderten die Präfektur wie auch die Regierung in Tōkyō auf, sich „wie Eltern für sie einzusetzen“ (*ken narabi ni seifu ga ryōshin ni natte dōryoku ni ... shite hoshii*).⁹¹⁶ Auch in der Folgezeit blieben die Appelle der Fischer gegenüber Beamten und Politikern auf Hilfsgesuche beschränkt. So formulierte die Genossenschaft im September 1958 eine Liste von sieben Forderungen an die zuständigen Regierungsstellen. Darin verlangten sie Unterstützung bei der Umstellung auf Hochseefischerei, die Übernahme der Behandlungskosten für die Erkrankten und ein Sondergesetz, mit dem das Fischen in der Bucht verboten und die entstehenden Verluste für die Genossenschaft aus öffentlichen Mitteln erstattet würden.⁹¹⁷ Von Grundrechten war in ihren Forderungen nicht die Rede.

Die Fischer aus der Umgebung organisierten sich erst im Herbst 1959. Sie handelten von Anfang an aus der Überzeugung heraus, daß mit der Quecksilber-Hypothese das Verschulden des Unternehmens annähernd bewiesen sei. Das *ad-hoc*-Bündnis, in dem sie sich zusammenschlossen, reichte weit über die Stadtgrenzen von Minamata hinaus. Darin waren mehrere tausend Fischer organisiert, während die Genossenschaft von Minamata im Jahre 1959 kaum noch zweihundert Mitglieder zählte.⁹¹⁸ Aus dieser vergleichsweise starken Position heraus gestalteten die Fischer der Umgebung ihre Proteste sehr viel entschiedener als der Selbsthilfverein und die Genossenschaft von Minamata.

Die Genossenschaften der Umgebung forderten von Anfang an von dem Unternehmen, die quecksilberhaltigen Einleitungen sofort zu stoppen.⁹¹⁹ Auf einer Vollversammlung im Oktober 1959 richteten sie auch eine konkrete Forderung an die Regierung in Tōkyō. Die Gesetze zum Gewässerschutz, die das Parlament nach dem Aufruhr in Urayasu im Dezember 1958 beschlossen hatte, sollten möglichst rasch auf das Meer um Minamata angewendet werden. Gleichzeitig appellierten die Fischer an die Allgemeinheit, sich zu organisieren und die Forderungen der Fischer gegenüber dem Unternehmen und gegenüber den Regierungsstellen zu unterstützen.⁹²⁰

⁹¹⁶ Zitiert nach *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 15. August 1957.

⁹¹⁷ Arima-Chronik (1979) für den 1. September 1958.

⁹¹⁸ Für eine Liste der Genossenschaften rund um die Shiranui-See und ihrer Mitgliedszahlen siehe Irokawa (1980: 267–266; rücklaufende Paginierung).

⁹¹⁹ Siehe dazu Arima-Chronik (1979) für den 28. bis 30. September sowie den 1., 8., 14., 17. und 30. Oktober 1959.

⁹²⁰ Zitiert nach *Asahi Shinbun* vom 18. Oktober 1959. Vgl. auch *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom selben Tag sowie (wortgleich) Irokawa (1983a: 364).

Die Fischer aus der Umgebung verliehen ihren Forderungen im politischen System Nachdruck, indem sie die parlamentarischen Gremien erfolgreich nutzten. Am 22. Oktober 1959 traten zwei ihrer Vertreter im Landwirtschaftsausschuß des Unterhauses in Tōkyō auf. Sie zeigten Filmaufnahmen und Dias von der Situation in Minamata, von erkrankten Katzen und von Patienten. Auf diese Weise brachten sie die Abgeordneten dazu, schon eine Woche später eine Delegation nach Minamata zu schicken.⁹²¹

Allerdings argumentierten auch die Fischer aus der Umgebung nicht im Rahmen des Ideals vom liberalen Staat. Das zeigen die weiteren Aktivitäten der Genossenschaftsvertreter in Tōkyō. Sie sprachen beim Wohlfahrtsministerium, beim Arbeitsministerium und beim nationalen Amt für Wasserwirtschaft vor, nicht aber beim Industrieministerium, dessen Haltung am ehesten ihren Protest verdient hätte.⁹²² Ihre wichtigste Forderung lautete nicht, daß Maßnahmen gegen das Unternehmen ergriffen werden sollten, um ihre Fanggründe und das Leben ihrer Familien vor weiterem Schaden zu bewahren. Vielmehr baten sie unter Hinweis auf die dramatischen Ausmaße der Verseuchung darum, daß der Staat sie schadlos halten möge. Schnellstmöglich sollte ein Sondergesetz für einen Schadensausgleich im Fall Minamata verabschiedet werden.⁹²³ Darin klingt eine ähnliche Erwartungshaltung durch, wie sie auch von den Wortführern der Genossenschaft von Minamata und des Selbsthilfereins zum Ausdruck gebracht wurde. Die politischen Instanzen, gleich ob Präfekturverwaltung, Parlamentarier oder nationale Regierungsstellen, sollten sich „wie Eltern“ (*ryōshin to natte*) der Not in Minamata annehmen. Sonderlösungen und direkte, informelle Kontakte standen dabei im Vordergrund.

Von Anfang an waren die Fischer der Umgebung zudem entschlossen, zur Selbsthilfe zu schreiten. Falls das Unternehmen ihren Forderungen nicht umgehend nachkommen sollte, wollten sie die Einleitungen eigenhändig stilllegen. Erste Pläne zu einer entsprechenden Attacke wurden schon im September 1959 entworfen.⁹²⁴ Die Legitimität des Angriffs war unter den Fischern unumstritten. Ein Anführer erhob lediglich einen pragmatischen Einwand. Der Plan werde scheitern, argumentierte er,

⁹²¹ *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 23. Oktober 1959; zitiert nach Tonda (1969: 147–148).

⁹²² Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 21. Oktober 1959; zitiert nach Tonda (1969: 147).

⁹²³ Vgl. *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 23. Oktober 1959; zitiert nach Tonda (1969: 147–148).

⁹²⁴ Siehe dazu Irokawa (1983a: 357–358).

weil die Fischer zu schwach gerüstet seien. Die Mahnung wurde zurückgewiesen. Ihnen bliebe nichts anderes übrig, so wurde entgegnet, wenn sie verhindern wollten, daß das Unternehmen sie und ihre Angehörigen weiterhin hemmungslos ermordete.⁹²⁵

Die Motivation der Fischer für den Angriff auf das Werk hat der Sozialhistoriker Irokawa Daikichi analysiert. Er stützt sich dabei auf Vernehmungsprotokolle der Polizei sowie auf Tagebuchaufzeichnungen der Fischer und auf Gespräche mit einigen der Anführer. Laut Irokawa ging es den Fischern um Emanzipation. Bewußt verwendet er dafür den Begriff *hinin* (Nichtswürdige), mit dem in der Tokugawa-Zeit (1600–1868) die unterste Schicht der Bevölkerung bezeichnet wurde. Irokawa zufolge kämpften die Fischer der Shiranui-See im Jahre 1959 für die Befreiung aus dem Status der *hinin* gegenüber dem privilegierten Unternehmen.⁹²⁶ In dem Zusammenhang verweist er auf einen Aufstand (*ikki*) der Bauern in Ashikita gegen den örtlichen Fürsten im Jahre 1747 als historisches Vorbild für die Pläne der Fischer im Jahre 1959.⁹²⁷ Zugute kamen den Fischern ihre Erfahrungen als Soldaten im Pazifischen Krieg (1941–1945). Die Männer der beteiligten Genossenschaften wurden dorfweise in Truppen eingeteilt, Befehlshaber wurden ernannt, und es wurde ein sechzig Mann starkes Sondereinsatzkommando (*tokubetsutai*) zusammengestellt.⁹²⁸

Die Attacke schlug fehl. Zwar wurde das Werk am 2. November 1959 gestürmt, aber es gelang den Fischern nicht, die Abwasserrohre zu blockieren oder die Produktion lahmzulegen. Daraufhin stimmten die Genossenschaften der Umgebung ohne große Umschweife einer informellen Schlichtung (*assen*) mit dem Unternehmen zu. Ähnlich hatte sich schon im August 1959 die Genossenschaft von Minamata verhalten, und ebenso verhielt sich im Dezember 1959 der Selbsthilfeverein. Durch Hunger, Krankheit und Elend existenziell bedroht, blieb ihnen allen kaum eine Wahl. Faktisch überließen sie es damit jedoch den Regierungsstellen, festzulegen, nach welchen Maßstäben der Konflikt um die Einleitungen gelöst werden sollte.

Sehr viel prononcierter als in den 1950er Jahren wurde vom Ende der 1960er Jahre an von Opfern der Verseuchung an die Regierungsstellen die Forderung gerichtet, sich für deren Grundrechte einzusetzen. Zum her-

⁹²⁵ Zitiert nach Tagebuchaufzeichnungen von Takagi Nobuyuki, einem Fischer aus Tsunagi; wiedergegeben in Irokawa (1983a: 358–359 und 365).

⁹²⁶ Irokawa (1983a: 259–260).

⁹²⁷ Irokawa (1983a: 253–254); vgl. auch derselbe (1980: 273).

⁹²⁸ Irokawa (1983a: 361–365). Siehe auch Arima-Chronik (1979) für den 2. November 1959.

ausragenden Vertreter dieser Haltung stieg Kawamoto Teruo auf. Kawamoto war 1931 in Minamata geboren und konnte wegen der Armut seiner Eltern nur die Handelsschule abschließen. Er verdiente seinen Lebensunterhalt als Tagelöhner, später als Hilfskrankenpfleger. Sein Vater starb an den Folgen der Quecksilber-Verseuchung, ohne als Opfer registriert worden zu sein. Kawamoto selbst litt wie viele andere Menschen in der Gegend von Minamata an Taubheit in den Gliedmaßen, häufigen Schwächeanfällen und anderen Symptomen einer chronischen Verseuchung durch Quecksilber.⁹²⁹

Im März 1968 reichte Kawamoto bei der Ombudsstelle für Menschenrechte (*jinken yōgo'in rengokai*) der Präfekturverwaltung eine Beschwerde dagegen ein, daß den Verseuchten und deren Angehörigen Informationen aus Krankenakten und Ergebnisse von medizinischen Untersuchungen nicht mitgeteilt wurden.⁹³⁰ Der Einspruch blieb erfolglos. Nachdem das Wohlfahrtsministerium im September 1968 offiziell die Abwässer als Ursache der Verseuchung bestätigt hatte, überredete er andere Geschädigte, gemeinsam mit ihm die Registrierung als Opfer der Verseuchung zu beantragen. Im Sommer 1970 wurde ihr Antrag ohne Angabe von Gründen abgelehnt.⁹³¹ Kawamoto legte daraufhin gemeinsam mit acht anderen Betroffenen Beschwerde gegen die Ablehnung ein. Im August 1971 gab das Umweltamt ihnen recht. Gleichzeitig löste ihre Beschwerde den Erlaß des Umweltamtes aus, der klarstellte, daß die Registrierung der Opfer in Minamata nach denselben, vor allem epidemiologischen Kriterien zu erfolgen habe wie die Registrierung der Opfer in Niigata.⁹³²

Nachdem Kawamoto als Opfer der Verseuchung registriert worden war, stand ihm ein Beileidsgeld des Unternehmens auf der Grundlage der im Jahre 1970 erneuerten Vereinbarung zwischen dem Unternehmen und dem Selbsthilfverein zu. Kawamoto lehnte das ebenso ab wie eine Schlichtung durch die zentrale Kommission zur Bewertung von Umweltverschmutzung, die das Unternehmen vorgeschlagen hatte. Stattdessen verlangte er von den Verantwortlichen der Chisso AG, direkt mit ihm und anderen Opfern, die aufgrund der neuen Kriterien registriert worden waren, über eine Wiedergutmachung zu verhandeln. In den folgenden

⁹²⁹ Für eine biographische Skizze zu Kawamoto siehe Gotō (1995: 106–120).

⁹³⁰ Ebenda (1995: 120–121).

⁹³¹ Arima-Chronik (1979) für den 3. und 4. Oktober 1968 sowie den 6. Dezember 1969 und den 17. Januar 1970; für Details siehe Gotō (1995: 119–123).

⁹³² Arima-Chronik (1969) für den 8. September 1969, den 18. August 1970 und den 7. August 1971. Für Details s.a. ebenda für den 2. Juni 1969, den 9. November 1970, den 3. Januar, 15. bis 17. April, 13. und 14. Mai, 9. Juni und 1. Juli 1971.

anderthalb Jahren führte Kawamoto die Proteste vor der Unternehmenszentrale in Tōkyō an, die schließlich zu dem Vertrag von 1973 führten.⁹³³

Schon wenige Monate nach dem Abschluß des Vertrags von 1973 zeichneten sich deutliche Verzögerungen in der Bearbeitung von Anträgen auf eine Registrierung als Opfer der Verseuchung in Minamata ab. Kawamoto und andere Aktivisten regten daraufhin an, beim Landgericht Kumamoto eine verwaltungsrechtliche Klage gegen die Präfekturverwaltung und das nationale Umweltamt einzureichen. In der Anklageschrift vom Dezember 1974 wurde argumentiert, die Regierungsstellen verletzen ihre amtlichen Pflichten, indem sie keine ärztliche Untersuchungen anberaumen, Untersuchungsergebnisse nicht berücksichtigten und Anträge länger als ein Jahr nicht entschieden, obwohl alle erforderlichen Untersuchungsergebnisse vorlägen. Im Dezember 1976 gab das Landgericht den Klägern recht und ordnete an, das Registrierungsverfahren zu beschleunigen. Das Urteil wurde rechtskräftig.⁹³⁴

Kawamoto wirkte auch an der Vorbereitung einer zweiten Klage gegen Regierungsstellen mit, die im Dezember 1978 eingereicht wurde.⁹³⁵ Darin verlangten Opfer, deren Antrag auf Registrierung jahrelang nicht entschieden worden war, Schadenersatz von der Präfektur Kumamoto und vom japanischen Staat. Diesmal blieb die Klage erfolglos. Das Landgericht Kumamoto gab den Klägern zwar in erster Instanz recht, die Regierungsstellen legten jedoch Berufung ein. Im Jahre 1991 wies der Oberste Gerichtshof die Klage schließlich ab.⁹³⁶

Der vielleicht wichtigste Mitstreiter von Kawamoto beim Kampf um die Durchsetzung von Rechten der Geschädigten gegenüber den Regierungsstellen war der Anwalt Gotō Takenori. Er vertrat die Gruppe um Kawamoto bei den Anhörungen im Zusammenhang mit der Beschwerde von 1970 und bei dem Prozeß, der in den Jahren 1974 bis 1976 um die Verzögerungen bei der Registrierung von Opfern geführt wurde.⁹³⁷ Hinter dem Engagement von Gotō stand ein reformerischer Ansatz. Er spricht in seinen Memoiren von der professionellen Pflicht als Anwalt,

⁹³³ Für Details siehe Gotō (1995: 172–216).

⁹³⁴ Für Details siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 103–106).

⁹³⁵ Ein Foto in dem Band von Baba Noboru zeigt Kawamoto mit anderen Opfern der Verseuchung dabei, wie sie die Klageschrift am Landgericht Kumamoto einreichen; Baba (1986: 654).

⁹³⁶ Für Details siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 3–9).

⁹³⁷ Siehe dazu Gotō (1995: 151–165 und 256–257). Die Einreichung der Klageschrift am Landgericht Kumamoto durch Gotō ist dokumentiert in einem Foto in Baba (1986: 604).

Fehler der Präfekturverwaltung zu korrigieren (*bengoshi toshite ken no machigai o aratameru shigoto*).⁹³⁸

Mit ihren Initiativen trugen Kawamoto und Gotō maßgeblich dazu bei, den Konflikt um die Verseuchung in Minamata zu einem Konflikt um die Grundrechte der Geschädigten umzuformen. Sie nutzten dabei geschickt geltendes Recht, um die Regierungsstellen verbindlich dazu anzuhalten, den Rechten der Geschädigten mehr Beachtung zu schenken.

Nicht alle Geschädigten teilten jedoch die Haltung, die von Kawamoto und Gotō repräsentiert wurde. Viele neigten auch in den 1960er und 1970er Jahren einer Haltung zu, welche das obrigkeitliche Modell von der Rollenverteilung zwischen ihnen und den Regierungsstellen nicht grundsätzlich infrage stellte. Diese Position war schon in der paternalistischen Rhetorik des Selbsthilfereins und der Genossenschaft von Minamata in den 1950er Jahren angeklungen. Eine ähnliche Auffassung vertraten die Mitglieder des Selbsthilfereins, die im März 1969 einer Schlichtung durch das Wohlfahrtsministerium zustimmten, um den Vertrag von 1959 zu revidieren. Ähnlich dachten auch einige der Geschädigten, die aufgrund der neuen Kriterien des Umweltamtes vom August 1971 an als Opfer der Verseuchung registriert wurden. Sie ließen sich von Vertretern der Chisso AG zu einer Schlichtung durch die zentrale Kommission zur Bewertung von Umweltverschmutzung überreden, um den Schadensausgleich mit dem Unternehmen zu regeln. Das hatte eine Spaltung unter den „neu“ registrierten Opfern zur Folge, die im Frühjahr 1972 beinahe zum Abbruch der Proteste vor der Unternehmenszentrale geführt hätte.⁹³⁹

Weit verbreitet war unter den Opfern der Verseuchung auch eine Haltung, die sich als resignierter Protest bezeichnen läßt. Viele stritten hartnäckig für eine Wiedergutmachung in ihrem eigenen Fall oder für Angehörige. Sie glaubten aber nicht daran, daß die Regierungsstellen auf politischem Wege, also durch Proteste und Lobby-Arbeit, dazu gebracht werden könnten, für die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern einzutreten. Nur die Gerichte, so die weitverbreitete Auffassung, würden die Behörden dazu zwingen können.

Die Enttäuschung über die Regierungsstellen und das Hoffen darauf, vor Gericht eher Gerechtigkeit zu erlangen, motivierte schon die erste Schadenersatzklage gegen das Unternehmen im Jahre 1969. Als Sprecher der Klägerinnen und Kläger trat Watanabe Eizō auf. Er hatte im Jahre 1959 als einer der Verhandlungsführer des Selbsthilfereins an der informellen Schlichtung mitgewirkt, die zu dem Vertrag über ein Beileidsgeld geführt hatte. Zehn Jahre später führte er die Minderheit im Selbsthilfe-

⁹³⁸ Gotō (1995: 152).

⁹³⁹ Für Details siehe ebenda (1995: 195–196 und 204–209).

verein an, die nicht bereit war, sich noch einmal auf eine Schlichtung, diesmal durch das Wohlfahrtsministerium, einzulassen.⁹⁴⁰ Der größte Vorteil des Gerichtsverfahrens lag aus der Sicht von Watanabe darin, daß es ein Forum für die Auseinandersetzungen um eine Wiedergutmachung böte, das weder durch die Regierungsstellen noch durch das Unternehmen manipuliert werden könnte. So schrieb er in einem Beitrag für den Rundbrief der Solidaritätsbewegung:⁹⁴¹

„In dem Gerichtsverfahren, das bald beginnt, werden wir den Feind verfolgen, Sieg um Sieg um Sieg herausholen. Das Unternehmen wird mit der Macht des Geldes und mit der Macht des Staates daherkommen, aber wir werden unsere Kräfte sammeln und kämpfen, mag es auch noch so viele Jahre dauern, mag es auch hundert Jahre dauern.“

Sichtbare, dramatische Ausmaße nahm die Verbitterung unter den Geschädigten in den 1970er und 1980er Jahren an. Mehr als zehntausend von ihnen wurde eine Registrierung als Opfer der Verseuchung verweigert. Mehr als zweitausend der Abgelehnten verklagten daraufhin die Präfektur Kumamoto und den japanischen Staat in Gestalt mehrerer nationaler Behörden auf Schadenersatz in Zusammenhang mit der Verseuchung von Minamata. Entsprechende Anklagen wurden vom Jahre 1982 an beim Landgericht Ōsaka, von 1984 an beim Landgericht Tōkyō, von 1985 an bei den Landgerichten in Kumamoto und Kyōto und von 1988 an beim Landgericht Fukuoka erhoben.⁹⁴²

Die Klagen stellten nicht weniger dar als eine Art Kriegserklärung an die Regierungsstellen. Die Obrigkeit sollte gezwungen werden, den Opfern der Verseuchung das Geld auszuzahlen, das sie ihnen im Wege der Registrierung verweigerte. Deshalb wurden die Klagen im Rahmen des Verwaltungsrechts eingereicht. Gefordert wurde ein Schadenersatz dafür, daß die Regierungsstellen in den 1950er und 1960er Jahren geltende Gesetze zum Gewässerschutz und zum Lebensmittelschutz mißachtet und auf diese Weise ursächlich dazu beigetragen hätten, daß die Kläger ihre Gesundheit durch den Verzehr verseuchter Fische ruinierten.⁹⁴³ Das Ideal vom liberalen Staat spielte in diesen Verfahren nur am Rande eine Rolle.

⁹⁴⁰ Für Details siehe die handschriftlichen Erinnerungen von Watanabe; wiedergegeben in Irokawa (1988).

⁹⁴¹ *Kokuhatsu*, Nr. 4 vom 25. September 1969 (1971: 21).

⁹⁴² Für einen Überblick siehe Präfekturverwaltung Kumamoto (1993: 13).

⁹⁴³ Für eine repräsentative Zusammenfassung der Argumente in den Schadenersatzprozessen gegen die Regierungsstellen im Zusammenhang mit der Verseuchung siehe Landgericht Kyōto (1993: 27–36).

Das zeigt sich an der Argumentation der Gruppe in Ōsaka, die als erste eine solche Klage einreichte und die als einzige ihre Klage auch nach dem Kompromiß von 1995 und bis in die letzte Instanz hinein aufrechterhielt. In ihrer Anklageschrift wird auf Artikel 13 nur kursorisch verwiesen.⁹⁴⁴

Die Vereinigungen der Opfer, die sich den Klagen der 1980er Jahre anschlossen, bildeten nach 1973 die größte Gruppe unter den Geschädigten im Fall Minamata. Aber sie repräsentierten nicht die einzige Haltung, welche die Opfer in den 1970er und 1980er Jahren einnahmen. Es entstanden auch Gruppen, die in direkten Verhandlungen eine Einigung mit dem Unternehmen zu erzielen suchten. Andere schlossen an die Tradition der Solidaritätsbewegung rund um die erste Schadenersatzklage an und organisierten Protestaktionen gegen die Handhabung der Registrierung, die sich an die Medien und die Öffentlichkeit ebenso richteten wie an die Präfekturverwaltung und das nationale Umweltamt.⁹⁴⁵

Insgesamt zeichnet sich damit unter den Geschädigten von Minamata kein Trend zugunsten des Ideals vom liberalen Staat ab. Die Vorstöße von Kawamoto und Gotō im Sinne einer Einforderung von Grundrechten haben keine Nachahmer gefunden. Von den 1980er Jahren traten die Geschädigten juristisch versierter auf als noch in den 1960er Jahren. Aber auch sie organisierten ihre Proteste aus der Prämisse heraus, daß Japan ein obrigkeitlicher Staat sei.

5.2 MASSGEBLICHE BEAMTE UND POLITIKER

Wenden wir uns nun den Akteuren im politischen System zu, die maßgeblich an den Entscheidungen zu Minamata mitgewirkt haben. Handelten auch sie aus der Prämisse heraus, daß Japan ein obrigkeitlicher Staat sei, und mehr noch, daß es so sein sollte? Die Antwort fällt unterschiedlich und doch erstaunlich einheitlich aus, wenn wir die wichtigsten Beschlüsse zu der Verseuchung noch einmal aufrollen.

Die erste wegweisende Entscheidung fiel im Dezember 1959 mit den Verträgen zwischen den Fischern aus der Umgebung, dem Selbsthilfverein und der Nichitsu AG. Vermittelt wurden diese Verträge von dem Gouverneur der Präfektur Kumamoto, Teramoto Hirosaka. Er repräsentierte auf klassische Weise die politische Elite der Vorkriegszeit. 1908 geboren, absolvierte Teramoto die staatswissenschaftliche Fakultät der

⁹⁴⁴ Vgl. Matsumoto *et al.* (1982: 47–48).

⁹⁴⁵ Für einen Überblick über Standpunkte und Aktivitäten von verschiedenen Gruppen unter den Opfern der Verseuchung in den Jahren 1973 bis 1993 siehe Tanaka *et al.* (1994).

kaiserlichen Universität Tōkyō und trat dann ins Innenministerium ein. Unter anderem diente er in den Jahren 1938 bis 1939 in der Mandschurei. In den Jahren 1941 bis 1943 war er als persönlicher Sekretär des Innenministers (*naimudaijin hishokan*) tätig. Im Oktober 1945 wechselte Teramoto in das Wohlfahrtsministerium. Im April 1948 wurde er ins Oberhaus gewählt und im Januar 1959 zum Gouverneur der Präfektur Kumamoto.⁹⁴⁶

Angesichts des biographischen Hintergrunds von Teramoto verwundert es wenig, wie konsequent und zugleich virtuos er mit den Schlichtungen im Herbst 1959 eine umfassende Lösung im Sinne des obrigkeitlichen Modells für die Verseuchung in Minamata schuf. Er orientierte sich dabei nicht an individuellen Grundrechten, wohl aber an einer übergreifenden Vorstellung von Gerechtigkeit als sozialem Kompromiß. Er war es, der das Unternehmen dazu brachte, einer Schlichtung mit den Genossenschaften der Umgebung zuzustimmen. Der Vertrag, der dabei zustande kam, verlangte einerseits dem Unternehmen nur geringe finanzielle Zugeständnisse ab, bot andererseits aber durch das Junktim mit der Kläranlage auch eine aus damaliger Sicht scheinbar wirksame Maßnahme zur Abwehr des Giftes. Teramoto führte auch den Beileidsgeld-Vertrag herbei, der den Schadensausgleich für die Erkrankten mit der Einführung eines Registrierungsverfahrens auf innovative Weise regelte.

Die Entscheidungen von Teramoto bildeten über mehr als eine Dekade hinweg die wichtigsten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verseuchung. Der nächste ähnlich weitreichende Beschluß wurde erst im August 1971 gefaßt, als das Umweltamt der Beschwerde von einigen Opfern der Verseuchung stattgab und die Kriterien für die Anwendung des Gesetzes von 1969 auf den Fall Minamata ausdrücklich weit definierte. Hinter dieser Entscheidung stand der Direktor des neugeschaffenen nationalen Umweltamtes, Ōishi Take'ichi. Ihm kommt das Verdienst zu, die ungewöhnlichste Entscheidung in der Geschichte des Falls Minamata getroffen zu haben. Nie zuvor und niemals danach ist das Grundrecht auf Leben so konsequent zum Maßstab erhoben worden, um die Aufgaben zu definieren, die sich für die Regierungsstellen in Bezug auf den Fall Minamata ergaben.

Ōishi war kein gewöhnlicher Politiker. Bevor er von Ministerpräsident Satō persönlich für die Position an der Spitze des Umweltamtes ausgewählt wurde, leitete er als Arzt die Abteilung für innere Medizin am staatlichen Krankenhaus in Sendai. Seine politische Karriere währte

⁹⁴⁶ Teramoto (1976: 201). Zu seiner Sicht auf die Ereignisse von 1959 siehe ebenda (1976: 163–175).

allerdings nur wenige Monate. Mit dem Sturz der Regierung Satō im Juli 1972 verließ auch Ōishi die Regierung wieder.⁹⁴⁷

Auch die nächste wegweisende Entscheidung wurde von einem Politiker initiiert, der in gewisser Weise eine Außenseiterrolle in der politischen Elite spielte. Miki Takeo gehörte zwar der LDP an, führte darin jedoch eine Minderheitenfraktion. Als Direktor des Umweltamtes ermöglichte er im Sommer 1973 das Zustandekommen des historischen Vertrags, in dem die Chisso AG die umfassende Verantwortung für alle aus den Einleitungen entstandenen Schäden übernahm. Seine Maßnahmen beschränkten sich auf diskrete informelle Interventionen. Zum einen übte er persönlich Druck auf die Unternehmensleitung aus, zum anderen stellte er Räume des Umweltamtes als Verhandlungsort zur Verfügung und ließ die Verhandlungen durch einen hochstehenden Beamten seines Vertrauens moderieren. Der Nachdruck, mit dem Miki das Unternehmen zu einem Schuldeingeständnis drängte, unterscheidet sich auffällig von dem Verhandlungsstil Teramotos bei ähnlichen Verhandlungen Ende der 1950er Jahre. Möglicherweise wirkten sich hier die Erfahrungen aus, die Miki gesammelt hatte, als er in den USA das noch junge Fach der Politikwissenschaft studierte.

Die Entscheidungen von Ōishi und Miki hatten jedoch nicht so lange Bestand wie die von Teramoto. Schon im Jahre 1977 wurden sie mit dem Beschluß des regierungsinternen Ausschusses, die Registrierung von Opfern der Verseuchung drastisch einzuschränken, faktisch konterkariert. Die Folgen dieses Beschlusses für die weiteren Auseinandersetzungen um eine Wiedergutmachung lassen sich kaum überschätzen. Über seine Urheber und deren Motive finden sich jedoch in den veröffentlichten Dokumenten zum Fall Minamata keinerlei Hinweise.

Es dauerte fast zwanzig Jahre, bis die 1977 beschlossenen Beschränkungen im Wege eines Ausnahmeverfahrens zumindest vorübergehend aufgehoben wurden. Das war der Kern des Kompromisses von 1995. Die Initiative dafür ging wiederum von einem prominenten Außenseiter in der politischen Elite der Nachkriegszeit aus, nämlich von Murayama Tomiichi, dem Vorsitzenden der Sozialistischen, später Sozialdemokratischen Partei. Kaum war er im Sommer 1994 zum Ministerpräsidenten gewählt worden, da erklärte er es zu seinem persönlichen Anliegen, den Opfern von Minamata endlich zu einer angemessenen Wiedergutmachung zu verhelfen.⁹⁴⁸

Die Schlüsselrolle beim Zustandekommen des Kompromisses von 1995 fiel allerdings nicht Murayama zu, sondern einem LDP-Politiker,

⁹⁴⁷ Gotō (1995: 165 und 212).

⁹⁴⁸ Siehe dazu Takamine (1999: 23).

Katō Yūichi. Katō vertrat die LDP in der Arbeitsgruppe der Regierungsparteien zur Umweltpolitik. In dieser Funktion bewies er eine erstaunliche Flexibilität, sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf Konventionen der Entscheidungsfindung. Vor der Bildung der großen Koalition zwischen SPJ, LDP und der Kōmei-Partei hatte der Umweltausschuß der LDP die restriktive Position des Umweltamtes in der Frage einer Entschädigung für die Opfer von Minamata weitgehend unterstützt. Davon wich Katō nun ab. Im Juni 1995 trafen er und zwei weitere Vertreter der Regierungsparteien zu einem Sondierungsgespräch mit dem Leiter der Abteilung für Umweltverschmutzung im nationalen Umweltamt und dem Gouverneur der Präfektur Kumamoto zusammen. In diesem Gespräch drängte Katō das Umweltamt, die „unschöne Politik des Aussitzens“ aufzugeben (*nan nen mo yaru to iu no wa seiji toshite mo kirei dewanai*). Da der Vertreter des Umweltamtes keine Anstalten dazu machte, wandte Katō sich an den Gouverneur und bat die Präfekturverwaltung, eine Vereinbarung zu entwerfen.⁹⁴⁹ Mit anderen Worten, er übertrug die Federführung für die Lösung des Konflikts über die Köpfe der nationalen Regierungsstellen hinweg einer Verwaltung in der Provinz. Die nationalen Regierungsstellen waren brüskiert. Sie wahrten ihr Gesicht, indem sie den Kompromiß von 1995 nachträglich mit einem abwertenden Unterton als „politische Lösung“ (*seijiteki kaiketsu*) bezeichneten, die als Abweichung von den weiterhin geltenden restriktiven Kriterien der Registrierung zustande gekommen war. Langfristig haben sie damit recht behalten. Die spektakuläre Intervention von Katō zielte auf die Untätigkeit der nationalen Stellen. Ein nachhaltiges Plädoyer für die Achtung von Grundrechten durch die Regierungsstellen war damit jedoch nicht verbunden.

Ähnliches gilt für den jüngsten Vorstoß, die Lösung von 1995 zwölf Jahre später noch einmal aufleben zu lassen. Die Initiative dafür ist von Sonoda Hiroyuki ausgegangen, seit er im September 2006 den Vorsitz im „Projektteam“ der Koalitionsparteien zu Minamata übernommen hat. Seine Haltung zu dem Fall wird wesentlich von seiner Biographie bestimmt. Sonoda wurde 1942 im Landkreis Ashikita geboren und übernahm nach zwanzig Jahren Berufserfahrung in einem Fischereiunternehmen im Jahre 1986 das Unterhausmandat seines Vaters. Im September 2006 wurde er zum siebten Mal in Folge wiedergewählt. 1993 trat er aus der LDP aus und wurde Mitglied der Avantgarde-Partei (*Sakigake*). Für diese Partei diente er in der Regierung Murayama als stellvertretender Leiter des Kabinettsbüros und wirkte in leitender Position an dem Kompromiß von 1995 mit. Nach der Auflösung von *Sakigake* kehrte er in die LDP zurück und bekleidet seit 2003 das Amt des stellvertretenden Vorsit-

⁹⁴⁹ Für eine detaillierte Schilderung des Gesprächs siehe ebenda (1999: 21–22).

zenden im einflußreichen zentralen Politikausschuß der Partei (*tōsei chō fuku kaichō*).⁹⁵⁰ Mit dem Vorschlag, den Kompromiß von 1995 wiederzubeleben, folgt er nicht nur seinem eigenen Vorbild, sondern auch dem seines Vaters. Dieser hatte als Wohlfahrtsminister im Jahre 1969 die offiziellen Erklärung über die Ursache der Verseuchung angeregt, die dann einige Opfer im Minamata dazu ermutigte, das für die Einleitungen verantwortliche Unternehmen auf Schadenersatz zu verklagen. Daß Sonodas Vorstoß im Umweltministerium aufgegriffen worden ist, verdankt er sicher seinem Einfluß als führender LDP-Politiker. Der Erfolg ist aber auch dem Umstand geschuldet, daß eine solche Lösung die grundsätzliche Haltung des Umweltministeriums im Fall Minamata nicht infrage stellt. Wieder geht es nur um wohlfahrtspolitische Maßnahmen, nicht darum, Entscheidungen der eigenen Dienststelle zu revidieren oder gar das Rollenverständnis der nationalen Behörden in ihrem Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern neu zu definieren.

Ōishi, Miki und Murayama – drei Politiker mit einer für den Durchschnitt der japanischen politischen Elite ungewöhnlichen Sozialisation standen hinter den Entscheidungen der Regierungsstellen zugunsten der Opfer von Minamata. Auf der anderen Seite finden sich mit Teramoto und den unbekanntenen Beamten im regierungsinternen Ausschuß von 1977 typische Vertreter des obrigkeitlich orientierten *mainstream* in der japanischen politischen Elite, so wie sie auch in den Forschungsarbeiten zur japanischen Nachkriegsdemokratie erscheint. Eine Mittelposition nehmen Katō und Vater und Sohn Sonoda ein, die zwar die Weichen für wichtige Entwicklungen zugunsten der Opfer stellten, dies aber aus einem paternalistisch geprägten Politikverständnis heraus taten, so daß ihr Eingreifen die Haltung der Regierungsstellen nicht dauerhaft verändert hat. Insgesamt neigt sich die Waage unter den im Fall Minamata maßgeblichen Beamten und Politikern damit zugunsten des obrigkeitlichen Modells, während sich der Einfluß der Außenseiter auf wenige historische Gelegenheiten beschränkte.

5.3 DAS ZUSAMMENSPIEL DER INSTITUTIONEN

So bleibt als letztes die Frage, ob das Spiel von „checks and balances“ im politischen System dem obrigkeitlichen *mainstream* in den nationalen

⁹⁵⁰ Zur Biographie von Sonoda Hiroyuki siehe das „Profil“ (*puofirru*) auf seinen persönlichen Netzseiten unter <http://www.sonoda-hiroyuki.jp> (12. Januar 2007).

Regierungsstellen im Fall Minamata Schranken hat setzen können. Die Antwort fällt auch hier überwiegend negativ aus.

Die wichtigsten Fürsprecher des Ideals vom liberalen Staat im Fall Minamata waren die Gerichte. Niemand hat den Mißbrauch, den das Unternehmen mit dem Recht auf Streben nach Wohlstand trieb, so pointiert zum Ausdruck gebracht wie das Landgericht Kumamoto im Urteil zum ersten Schadenersatzprozeß gegen die Chisso AG im März 1973. Das Oberlandgericht Fukuoka war im Jahre 1985 die erste offizielle Instanz, die klarstellte, daß das Umweltamt mit der Verschärfung der Kriterien für eine Registrierung die Mehrzahl der Opfer der Verseuchung von einer Wiedergutmachung ausschloß. Das Gericht ging sogar so weit, die Regierungsstellen dafür in der Urteilsbegründung ausdrücklich zu rügen, obwohl es sich um einen zivilrechtlichen Prozeß handelte und die Regierungsstellen keine Partei in dem Verfahren waren. Weniger ausdrücklich, dafür in der Sache ebenso eindeutig fiel das Urteil des Obersten Gerichtshofes im Oktober 2004 aus, in dem die überragende Bedeutung des Rechts auf Lebens für die Entscheidungen der Regierungsstellen ohne jede historische oder formalrechtliche Einschränkung bestätigt wurde.

Einen Höhepunkt erreichte das Kräftemessen zwischen der Judikative und der Exekutive bei den Verhandlungen, die vom Herbst 1990 an am Oberlandgericht Fukuoka geführt wurden, um die Wiedergutmachung für die Erkrankten durch einen Vergleich zu regeln. Dreimal forderte das Gericht den japanischen Staat auf, sich an den Bemühungen zu beteiligen. Der dritten Aufforderung war eine Liste mit Zitaten aus den Reden von vier verschiedenen Direktoren des Umweltamtes, darunter dem amtierenden, beigefügt. In den Zitaten sprachen diese Direktoren von einer Mitschuld der Regierungsstellen bei der Verseuchung und betonten, wie wichtig es sei, eine gerechte Lösung für die Entschädigung der Opfer zu finden.⁹⁵¹ Das Gericht brachte schließlich die Verhandlungen auch ohne die nationalen Stellen zum Abschluß, obwohl feststand, daß kein Vergleich zustande kommen würde. Es kann als ein später Triumph des Gerichts gelten, daß der Entwurf, der in den Jahren 1991 bis 1993 aus dieser Beharrlichkeit entstand, die Grundlage für den Kompromiß von 1995 lieferte.

Die nationalen Regierungsstellen reagierten auf die Kritik von seiten der Gerichte auffallend schroff. Mit ungläubigem Bedauern nahm das Umweltamt im Dezember 1976 zur Kenntnis, daß das Landgericht Kumamoto es gewagt hatte, den Ermessensspielraum der Regierungsstellen bei der Durchführung der Registrierungen nach dem Gesetz von 1973 enger auszulegen, als die Regierungsstellen selbst das taten. Das Amt

⁹⁵¹ Siehe dazu Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J. a: 7, 8 und 11–16).

legte nur deshalb keine Berufung ein, weil es nicht selbst angeklagt worden war. Die Klage hatte sich gegen die Präfekturverwaltung gerichtet, und diese akzeptierte den Richterspruch.

Das Urteil von 1976 war das erste und lange Zeit das letzte Urteil zum Verhalten der Regierungsstellen im Zusammenhang mit der Verseuchung, das rechtskräftig wurde. In allen späteren Fällen, insbesondere in den Verfahren, in denen die Betroffenen Schadenersatz vom Staat verlangten, legten die Regierungsstellen systematisch Berufung ein. Die meisten Klagen wurden im Zusammenhang mit dem Kompromiß von 1995 schließlich fallengelassen. Einen ersten Fall, der durch alle drei Instanzen verhandelt wurde, entschied der Oberste Gerichtshof im Dezember 2001 zugunsten der Regierungsstellen. Die Forderung von rund zwanzig Betroffenen auf Schadenersatz im Zusammenhang mit der jahrelangen Verschleppung der Registrierungen wurde abgelehnt. Die ersten beiden Instanzen hatten dagegen den Klägern recht gegeben. Seit der Anklageerhebung waren 22 Jahre vergangen.⁹⁵² Genauso lange dauerte es, bis im Jahre 2004 schließlich die Klage aus Ōsaka die dritte Instanz erreichte. Und selbst dann konzentrierten sich die Auseinandersetzungen vor Gericht auf solche Aspekte der Regierungsentscheidungen, die sich relativ leicht in einen Anspruch auf Schadenersatz übertragen ließen. Verhandelt wurde über die Frage, ob und wann etwa das Gesetz über Fabrikabwässer hätte angewandt werden sollen. Ausgespart blieb dagegen die Frage, ob das nationale Umweltamt seine Kompetenzen überschritt, als es die Kriterien für die Registrierung von Opfern drastisch einschränkte. Diese Frage berührte die laufenden Auseinandersetzungen um Schadenersatzansprüche sehr viel unmittelbarer, aber sie war juristisch sehr viel schwieriger zu entscheiden. Auf diese Weise ist es den Regierungsstellen gelungen, sich einer juristischen Kontrolle ihrer Entscheidungen zu Minamata weitgehend zu entziehen.

Das Umweltamt entwickelte noch eine weitere Strategie, um sich gegen die Kritik von seiten der Gerichte abzuschotten. Es benutzte Sachverständige als eine Art Gegentribunal, um sich die Richtigkeit des eigenen Tuns bestätigen zu lassen. So reagierte das Amt auf das Urteil von 1985, und so reagierte es wieder, als das Oberlandgericht Fukuoka im Januar 1991 die Verhandlungen über einen Vergleich vorantrieb.

So imponierend die Haltung der Gerichte im Fall Minamata erscheint, so kläglich mutet die Rolle der Parlamente an. Keine einzige Entscheidung zu der Verseuchung ist durch parlamentarische Abläufe auch nur

⁹⁵² *Kumamoto Nichinichi Shinbun* vom 31. Dezember 2001, <http://www.kumanichi.co.jp/minamata/2001/minamata2001.html> (13. Juli 2004).

ansatzweise beeinflußt worden. Die Volksvertretungen traten vor allem als Zaungäste in Erscheinung, die Resolutionen verabschiedeten und Anhörungen durchführten, ohne jedoch auf diese Weise zu beeinflussen, wie die Regierungsstellen ihre Abwägungen trafen und welche Maßnahmen sie ergriffen.

Eine wichtige Ausnahme bildet der Sonderausschuß, den das Präferparlament in Kumamoto im Juli 1959 einsetzte, um die Meldungen über ein Massenfischsterben in der Flußmündung von Minamata und entlang der Küste des weiter nördlich gelegenen Landkreises Ashikita zu überprüfen. Indem der Ausschuß den Direktor des Nichitsu-Werkes vorlud, gelang es ihm, Details über die Verwendung von Quecksilber im Werk öffentlich zu machen, von denen die Regierungsstellen jahrelang nichts hatten wissen wollen. Das Unternehmen geriet dadurch so unter Druck, daß es zusicherte, binnen weniger Monate eine Kläranlage einzurichten. Eine einzige Vorladung des Sonderausschusses hatte die Bemühungen um eine Abwehr des Gifts weiter vorangebracht als drei Jahre informeller Anweisungen durch die Regierungsstellen.

Nicht allen Sonderausschüssen war jedoch eine derartige Wirkung beschieden. Das zeigte sich schon wenige Monate später. Als im November 1959 eine Delegation aus Tōkyō Minamata besuchte, konzentrierte sich erstmals das Interesse der nationalen Medien auf den Konflikt. Gleichzeitig wurden die Regierungsstellen auf allen Ebenen in hektische Betriebsamkeit versetzt. Mehr aber geschah nicht. Die entscheidende Auseinandersetzung spielte sich in dieser Phase zwischen dem Wohlfahrtsministerium und dem Industrieministerium ab, ohne daß ihr Ausgang von den Aktivitäten der parlamentarischen Delegation beeinflußt worden wäre.

Die geringe Rolle der Parlamente im Fall Minamata erklärt sich zum Teil daraus, daß viele wichtige Entscheidungen auf informellem Wege, außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens fielen. Wenn Abgeordnete sich für die Geschädigten einsetzen wollten, dann taten sie das häufig, indem sie als Mittelsmänner in den Verhandlungen mit den Regierungsstellen auftraten. So reiste der Vorsitzende des Stadtrats von Minamata im Dezember 1959 mit Vertretern des Selbsthilfevereins nach Kumamoto, um gegenüber dem Gouverneur darauf zu drängen, daß der Selbsthilfeverein in die Schlichtung zugunsten der Fischereigenossenschaften einbezogen würde. Abgeordnete des nationalen Parlamentes traten im April 1960 als Vermittler auf, als einige Fischer der Genossenschaft von Minamata bis nach Tōkyō gereist und vor der Unternehmenszentrale in einen Sitzstreik getreten waren, um neue Verhandlungen über eine Entschädigung zu erzwingen. In den letzten Tagen vor dem Abschluß des Vertrages von 1973 handelte ein Unterhaus-Abgeordneter aus dem Wahlkreis Ashikita

als Fürsprecher der Erkrankten im direkten Kontakt zum Umweltamt die Details aus.

Nach dem Zustandekommen des Vertrags von 1973 blieben die Entscheidungen des nationalen Umweltamtes zur Wiedergutmachung der Kontrolle des Parlamentes entzogen, weil sich das Amt auf seinen Ermessensspielraum in der Ausführung der einschlägigen Gesetze von 1969 und 1973 berief. Die Mehrheit der liberaldemokratischen Partei deckte diesen Standpunkt. Erst die Bildung der Großen Koalition mit der Sozialistischen Partei änderte das. Für einen kurzen, aber für viele Opfer entscheidenden Moment rissen die Parlamentarier der Regierungsparteien im Herbst 1995 die Initiative in der Frage der Wiedergutmachung an sich. Allerdings erkaufte sie diese Lösung mit einem folgenschweren Kompromiß. Die Entschädigungen von 1995 kamen im Rahmen einer Ausnahmeregelung zustande. Die Haltung der nationalen Regierungsstellen im Umgang mit den Ansprüchen der Opfer der Verseuchung wurde nicht grundsätzlich revidiert.

In der Koordination der Regierungsstellen untereinander hat das Ideal vom liberalen Staat im Fall Minamata kaum eine Rolle gespielt. In dieser Hinsicht erscheint die Fallgeschichte stärker obrigkeitlich geprägt, als es die Forschungsarbeiten zu anderen Umweltkonflikten in Japan nach 1952 vermuten lassen würden. Mit den Vorstößen der Regionalverwaltungen in Yokohama, Kanagawa oder Tōkyō für eine progressive Umweltpolitik ist die Haltung der Präfekturverwaltung Kumamoto nicht zu vergleichen. Zwar wagte sie in den 1990er Jahren den offenen Dissens mit den nationalen Regierungsstellen in der Frage einer Wiedergutmachung für die Opfer von Minamata. Aber dieser Mut stand und fiel mit finanziellen Erwägungen. Im Jahre 1990 war die Sanierung der Bucht von Minamata abgeschlossen worden, so daß die Präfektur zum ersten Mal seit vierzehn Jahren nicht mehr auf entsprechende Zuschüsse aus Tōkyō angewiesen war. Gleichzeitig drohte der Präfektur wegen der unnachgiebigen Haltung der nationalen Stellen im Fall Minamata unabsehbarer wirtschaftlicher Schaden und im Falle eines Bankrotts des Unternehmens auch massiver sozialer Unfrieden in Minamata. Es wirkt wie der Mut der Verzweiflung, daß die Präfekturverwaltung sich in dieser Situation entschloß, sich für eine Lösung stark zu machen, die weit eher dem Ideal vom liberalen Staat entsprach als alle bisherigen Regelungen für die Erkrankten. Als ein Kabinettsbeschuß im Jahre 2000 die finanzielle Lage für die Präfektur im Zusammenhang mit der Wiedergutmachung entspannte, schwand die Verzweiflung und mit ihr auch der Mut, gegenüber den nationalen Stellen weiter ausdrücklich für die Belange der Opfer einzutreten.

Noch in einer anderen Hinsicht halten die Beziehungen der Regierungsstellen untereinander im Fall Minamata eine Überraschung bereit. Auf nationaler Ebene kam es nicht zu den berüchtigten Blockaden aufgrund von Interessengegensätzen zwischen den Ressorts. Stattdessen stimmten die beteiligten Stellen sich aufeinander ab. Das gilt sowohl für die Informationspolitik hinsichtlich der Rolle der Fabrikabwässer bei der Verseuchung in den 1960er Jahren wie auch für die Arbeit des interministeriellen Ausschusses im Jahre 1978 und des Darlehensausschusses in den 1980er und 1990er Jahren. Das heißt nicht, daß unter den beteiligten Stellen immer in allen Punkten Einigkeit in bezug auf ein geeignetes Vorgehen geherrscht hätte. Diese Differenzen traten aber offensichtlich zurück gegenüber dem Bemühen, eine einheitliche Front in den Beziehungen zu den betroffenen Gebietskörperschaften zu wahren. Keine der nationalen Stellen wollte im Zusammenhang mit der Verseuchung in den Verruf geraten, lokale Interessen höher einzuschätzen als nationale Belange.

5.4 ZUSAMMENFASSUNG

Das Ideal vom liberalen Staat hat in den Auseinandersetzungen um die Verseuchung in Minamata eine wichtige Rolle gespielt. Vor allem ist es von den Gerichten aufgegriffen worden, die über die Verantwortung für die Verseuchung zu urteilen hatten. Auch in den Aktionen von Kawamoto Teruo und seinem Berater Gotō Takenori auf seiten der Geschädigten finden sich Hinweise darauf, daß sie durch die Idee von Grundrechten und einer entsprechenden Verpflichtung staatlicher Stellen inspiriert wurden. Durch diese Aktionen wurde das nationale Umweltamt im Jahre 1971 zur Erweiterung der Registrierungen gedrängt, und zwei Jahre später führten sie mit Unterstützung desselben Amtes zu dem historischen Vertrag mit der Chisso AG.

Ein großer Teil der Auseinandersetzungen um die Verseuchung gewann seine Dynamik jedoch nicht aus der Gegenüberstellung von liberalem Ideal und obrigkeitlichem Modell, sondern aus unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgabe der Regierungsstellen im Rahmen des obrigkeitlichen Modells. So läßt sich die Haltung der meisten Geschädigten interpretieren. Sie radikalisierten sich innerhalb des Paradigmas von der Regierung als Obrigkeit. In den 1950er Jahren appellierten sie noch teilweise pathetisch an die paternalistische Moral der politisch Verantwortlichen. Von den 1960er Jahren an organisierten sich dagegen viele zum Kampf mit juristischen Mitteln gegen die Ungerechtigkeit, die ihnen durch die Regierungsstellen widerfuhr. Auch der Kompromiß von 1995

und der Vorschlag für eine Neuauflage dieses Kompromisses zwölf Jahre später kamen im Rahmen des obrigkeitlichen Leitbildes zustande.

Gestützt wurde das obrigkeitliche Modell im Fall Minamata auch durch das Zusammenspiel der Institutionen, oder vielmehr, durch das fehlende Zusammenspiel der Institutionen. Die Regierungsstellen vor allem auf nationaler Ebene blieben vor Einwänden gegen die von ihnen ergriffenen Maßnahmen weitgehend abgeschirmt. Aus den Parlamenten heraus konnten sie nicht beeinflusst werden, weil die dominierende Partei, die LDP, die Haltung der nationalen Behörden stützte und weil die Behörden ihre Entscheidungen im Rahmen von informellen Vereinbarungen und von gesetzlich sanktioniertem Ermessensspielraum trafen, also außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Auch die Gerichte konnten ihre Funktion einer Kontrolle nach rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht wahrnehmen, weil es mehr als zwanzig Jahre dauerte, bis die Verfahren in letzter Instanz entschieden waren und weil entscheidende Bestandteile der Regierungsentscheidungen sich nur schwer juristisch anfechten ließen. Zusätzlich immunisierte das nationale Umweltamt sich gegen sachliche Kritik aus unteren Instanzen, indem es Gegengutachten durch Sachverständige anfertigen ließ, die das Amt selbst ausgewählt hatte.

Es kann hier nur darüber spekuliert werden, wie sich die Beteiligten verhalten hätten, wenn das politische System mehr Möglichkeiten geboten hätte, die Entscheidungen zu der Verseuchung kritisch zu begleiten oder sogar mitzugestalten. Möglicherweise hätten die Geschädigten dann einer grundsätzlichen Alternative, wie sie das Ideal vom liberalen Staat verkörpert, mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Möglicherweise wäre auch die Koordination der Regierungsstellen untereinander weniger reibungslos verlaufen, weil die Chancen gestiegen wären, abweichende Einschätzungen mit Hilfe der Kritiker von außen auch gegenüber anderen Behörden durchzusetzen. Diesseits aller Spekulationen läßt sich aber folgendes Fazit ziehen: Im Fall Minamata haben die Überzeugungen der Akteure und die institutionellen Schwächen des Systems zugunsten des obrigkeitlichen Modells zusammengewirkt. Vor allem auf nationaler Ebene sind die Regierungsstellen die privilegierten Hüter des Allgemeinwohls geblieben. Mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1947 waren sie von der Vorstellung, sie sollten den Rechten der Bürger dienen, weit entfernt.

AUSBLICK

„Die Aufgabe der Demokratisierung des Beamtentums ist ein kategorisches Gebot, dem wir, das japanische Volk, uns nicht entziehen können, wollen wir die Grundsätze der neuen Verfassung verwirklichen. Eine nachlässige Haltung, die annimmt, daß die Errichtung des jetzt geschaffenen neuen Systems allein schon dieses Ergebnis zeitigen würde, ist unentschuldig.“⁹⁵³

So hatte Tsuji Kiyooki im Jahre 1952 im Vorwort zu einer Sammlung seiner Aufsätze formuliert. Gut fünfzig Jahre später wirkt sein emphatischer Appell noch immer aktuell und zugleich auf eine leicht melancholisch stimmende Weise historisch überholt.

Unvermindert aktuell wirkt die Skepsis, die in Tsujis Worten anklingt. Seine Zweifel daran, daß die Regierungsstellen in Japan sich von selbst zu überzeugten Fürsprechern der neuen Verfassung entwickeln würden, haben sich als nur zu berechtigt erwiesen. Das zeigen sowohl der Querschnitt durch die Forschungsliteratur als auch der Längsschnitt durch die Regierungsentscheidungen zu der Verseuchung in Minamata. Beide bestätigen, wie stark das obrigkeitliche Modell für die Rolle der Regierungsstellen im Gemeinwesen in Japan auch nach dem Übergang zur Nachkriegsdemokratie wirksam geblieben ist.

Überholt wirkt dagegen die Hoffnung, die in Tsujis Worten mitschwingt. Er formulierte seinen Appell im Geburtsjahr der japanischen Nachkriegsdemokratie. Vorangegangen waren sieben Jahre, in denen die US-amerikanische Besatzungsverwaltung weitreichende Umwälzungen in Japans politischem System und vor allem in der japanischen Gesellschaft ausgelöst hatte. Möglicherweise haben diese Erfahrungen Tsuji dazu angestiftet, weitere Umwälzungen zu erwarten. Offensichtlich hielt er es für möglich, daß die Akteure und Institutionen der japanischen Nachkriegsdemokratie vollbringen könnten, was unter der US-amerikanischen Besatzungsverwaltung Stückwerk geblieben war, nämlich, die Regierungsstellen im Sinne des Ideals vom liberalen Staat in Diener der Grundrechte der Bürger zu verwandeln. Diese Erwartung ist, wie die Untersuchung zeigt, nicht erfüllt worden. Immer wieder haben die Überzeugungen maßgeblicher politischer Akteure und die Schwächen der Gewaltenteilung so ineinander gegriffen, daß der obrigkeitliche *status quo*

⁹⁵³ Tsuji (1969: iv).

alle Anfechtungen unbeschadet überstehen konnte. So kann mit einigem Recht bezweifelt werden, ob ein Aufruf zur Reform wie der von Tsuji in dem politischen System, das sich nach 1952 in Japan formiert hat, überhaupt realistisch sei.

Noch einmal sei auf die Lücken in den Belegen hingewiesen, auf denen diese Untersuchung beruht. Die hier vorgestellten Daten und Fakten decken weite Teile, aber nicht die gesamte Entwicklung der japanischen Nachkriegsdemokratie ab. Für viele Teilbereiche des politischen Systems, seien es Akteure oder Institutionen, mangelt es an Analysen über die Entwicklung seit den 1980er Jahren. Zugleich bildet die Geschichte von Minamata nur einen Strang in der japanischen Nachkriegsgeschichte. Die Wurzeln des Konflikts reichen mittlerweile über zwei Generationen zurück, und seit viele Geschädigte sich darauf verlegt haben, ihre Ansprüche durch Schadenersatzklagen geltend zu machen, hat die Fallgeschichte eine Eigendynamik entwickelt, die sie teilweise von der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung abkoppelte. Andere Stränge, die in anderen Generationen wurzeln, erzählen möglicherweise andere Geschichten über die japanische Nachkriegsdemokratie.

Allen Beschränkungen zum Trotz läßt sich jedoch die grundsätzliche Tendenz in den hier vorgestellten Belegen nicht von der Hand weisen. Ein Wandel in den japanischen Regierungsstellen hin zum Ideal des liberalen Staates zeichnet sich nicht ab, weder in naher noch in weiter entfernter Zukunft. Dafür fehlen die einflußreichen Fürsprecher, und es fehlen die institutionellen Hebel. Wenn überhaupt, dann wird der Wandel in der Rolle der Regierungsstellen womöglich anders verlaufen, als es laut klassischer europäischer Demokratietheorie zu erwarten wäre. Womöglich wird das obrigkeitliche Modell weiter erstarken, etwa indem ihm in zeitgemäßen Begriffen eine neue Aktualität und Attraktivität verliehen wird. Spätestens dann wäre es an der Zeit, auch die begrifflichen Grundlagen unserer Forschung über die demokratischen Systeme der Gegenwart, in Japan oder anderswo, zu überdenken.

ZEITLEISTE

A) ENTWICKLUNG DES POLITISCHEN SYSTEMS IN JAPAN

Entwicklungen im Verfassungsrecht

- 1890 Meiji-Verfassung tritt in Kraft.
1945 Japan kapituliert gegenüber den Alliierten; Beginn der Besatzungsverwaltung.
1951 Friedensvertrag von San Francisco; Sicherheitsvertrag mit den USA.
1952 Ende der Besatzungsverwaltung.

Entwicklungen in der Exekutive

- 1885 Einführung einer Ministerialverwaltung nach westlichen Vorbildern.
1887 Kaiserlicher Erlaß über die Einrichtung eines Kabinetts; alle Minister sind gleichberechtigt allein dem *tennō* gegenüber verantwortlich.
1889 Ministerpräsident Kuroda prägt in einer Rede vor Gouverneuren den Begriff „*chōzenshugi*“ (Transzendentalismus) für die Rolle der kaiserlichen Beamten.
1899 Kaiserlicher Erlaß über leitende Ämter in den Ministerien (unterhalb der Kabinettssebene): Zugang nur noch mit Staatsprüfung möglich; faktisches Verbot von „politischen“ Ernennungen durch das Kabinett.
1932 Ministerpräsident Inukai ermordet; Bildung eines Kabinetts der nationalen Einheit; faktische Ausschaltung des Parlaments.
1938 Mobilmachungsgesetz; faktische Einführung einer Zentralverwaltungswirtschaft mit weitreichenden Kompetenzen der für den militärischen Nachschub zuständigen Stellen.
1946 Berufsverbote der Besatzungsverwaltung gegen die ehemalige politische und militärische Elite bleiben weitgehend ohne Folgen in der Beamtenschaft; Karrieren nach dem Senioritätsprinzip gewährleisten eine fast ungebrochene personelle Kontinuität gegenüber den Kriegsjahren.

- 1947 Mit der neuen Verfassung gewinnen die Gebietskörperschaften grundsätzlich politische Autonomie; Bürgermeister und Gouverneure werden künftig direkt gewählt.
- 1948 Das Gesetz über den öffentlichen Dienst beschränkt die politischen Rechte der Beamten. Alle Personalentscheidungen für die nationalen Behörden werden auf ein zentrales Personalamt übertragen, dessen Entscheidungen allen Kontrollen entzogen sind.
Das Gesetz über die Ordnung der nationalen Regierung ersetzt den entsprechenden kaiserlichen Erlaß aus der Vorkriegszeit; ein Mechanismus für die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten ist weiterhin nicht vorgesehen.
- um 1975 Die letzte Kohorte von „Vorkriegsbeamten“, d. h., Beamten, die noch vor 1945 in die nationalen Behörden eingetreten sind, wird pensioniert.
- 2001 Die nationalen Behörden werden neu geordnet. Auch diesmal ist eine Richtlinienkompetenz für den Ministerpräsidenten nicht vorgesehen. Aber das Amt des Ministerpräsidenten erhält zusätzliche Kompetenzen, und als neues Organ wird ein „Wirtschaftskabinett“ unter der Leitung des Ministerpräsidenten geschaffen.

Entwicklungen in der Legislative

- 1898 Mit Verweis auf die Möglichkeit, die Zustimmung zum Budget zu verweigern, erstreiten sich die beiden größten Fraktionen im Unterhaus erstmals gegen den Willen der vom *tennō* ernannten Staatsoberen (*genrō*) das Recht, die Regierung zu bilden. Das so gebildete Kabinett scheitert schon nach wenigen Monaten an politischer Uneinigkeit.
- 1900 Änderung des Wahlrechts: Die Einführung von Wahlkreisen mit mehreren Mandaten führt zu einer Personalisierung des Wahlkampfes. Eine nachhaltige Destabilisierung der politischen Parteien ist die Folge.
- 1946 Das System von mehreren Mandaten pro Wahlkreis wird in das neue Wahlgesetz übernommen.
- 1955 Die Liberaldemokratische Partei formiert sich als Sammelbecken konservativer Gruppierungen. In den folgenden Jahrzehnten dominiert sie das Parlament und die Regierungsbildung, bleibt aber intern durch die Machtkämpfe rivalisierender Politiker zerstritten.

- 1972 Erstmals verfehlt die LDP bei einer Unterhauswahl die Anzahl der Mandate, die es ihr erlauben würden, nicht nur das Plenum, sondern auch alle Ausschüsse mit absoluter Mehrheit zu dominieren.
- 1993 Erstmals verliert die LDP die Mehrheit bei einer Unterhauswahl. Seither wird das Land in Koalitionen regiert.
- 1994 Das Wahlrecht wird modifiziert. Die Mandate im Unterhaus werden künftig teilweise in Einerwahlkreisen, teilweise durch Verhältniswahl in regionalen Blöcken vergeben.

Entwicklungen in der Judikative

- 1890 Die Meiji-Verfassung sieht kein unabhängiges Gerichtswesen vor.
- 1947 Die neue Verfassung garantiert die Unabhängigkeit der Justiz. In einer seiner ersten Entscheidungen unter der neuen Verfassung übernimmt der Oberste Gerichtshof aus den USA das Prinzip der freiwilligen Selbstbeschränkung der Judikative in politischen Streitfragen.
- 1962 Das Gesetz über verwaltungsrechtliche Klagen tritt in Kraft. Es schränkt die Möglichkeiten, juristisch gegen Entscheidungen der Behörden vorzugehen, erheblich ein.
- 1981 Der Oberste Gerichtshof erkennt in einem Urteil erstmals an, daß Grundrechte, die von der Verfassung geschützt sind, von den BürgerInnen gegenüber staatlichen Stellen unmittelbar eingeklagt werden können.
- 1993 Die Anzahl der Richterstellen wird erhöht.

B) ZEITLEISTE ZUM FALL MINAMATA

- 1889 Bei einer Gebietsreform entsteht die Stadt Minamata mit etwa 12.000 Einwohnern.
- 1908 Die Nichitsu AG eröffnet in Minamata das erste Werk in Japan für die Produktion von Stickstoffdünger.
- 1924 Minamata wird an das Eisenbahnnetz angeschlossen.
- 1925 25.000 Einwohner in Minamata.
- 1927 Die Nichitsu AG errichtet in Nordkorea das zweitgrößte Industriekombinat der Welt.
- 1932 Erste Versuche der Nichitsu AG mit der Produktion von Äthanal (Vinyl-Vorprodukt) unter Einsatz von Quecksilber.

- 1945 Japan kapituliert; die Nichitsu AG verliert allen überseeischen Besitz; Ingenieure aus dem Werk in Nordkorea flüchten nach Minamata.
- 1946 Neugründung des Unternehmens als Neue Nichitsu AG.
- 1951 Erste Fangeinbußen der Genossenschaft von Minamata; die Fischer bitten das Wasserwirtschaftsamt der Präfektur um eine Inspektion.
- 1953 Die Produktion von Äthanal und der Einsatz von Quecksilber im Nichitsu-Werk nehmen massiv zu.
- 1954 Die Steuerzahlungen der Neuen Nichitsu AG machen knapp die Hälfte der städtischen Einnahmen aus.
- 1956 *April:* Ärzte des Nichitsu-Betriebshospitals entdecken eine „rätselhafte Krankheit“ in den Fischerdörfern an der Bucht von Minamata.
November: Mediziner der Universität Kumamoto identifizieren die Erkrankungen als Schwermetallvergiftungen und weisen auf das Nichitsu-Werk als die wahrscheinliche Quelle der Verseuchung hin.
- 1957 Auf Drängen der Präfekturverwaltung verkündet die Genossenschaft von Minamata eine freiwillige Fangbeschränkung für die Bucht von Minamata. Die Genossenschaft hat die Hälfte ihrer Mitglieder verloren; in den Fischerdörfern an der Bucht herrschen Hunger und die „rätselhafte Krankheit“.
- 1958 Die quecksilberhaltigen Fabrikabwässer werden nicht mehr in die Bucht von Minamata geleitet, sondern in die Mündung des Minamata-Flusses.
- 1959 *Februar:* erstes Fischsterben in Ashikita nördlich von Minamata.
Juli: Mediziner der Universität Kumamoto identifizieren organische Quecksilber-Verbindungen als die Ursache der Verseuchung; sie können aber den Zusammenhang zu den Fabrikabwässern nicht restlos klären.
August: Fischer aus Minamata stürmen das Werk; erste Schlichtung.
September: erstes Opfer der Verseuchung in Ashikita diagnostiziert.
10. Oktober: Der Direktor des Nichitsu-Betriebshospitals teilt der Werksleitung das Ergebnis seiner Experimente mit Katzen mit: Abwässer aus der Äthanal-Produktion lösen die „rätselhafte Krankheit“ aus. Das Ergebnis wird geheimgehalten; gleichzeitig ordnet die Werksleitung an, die Abwässer nicht mehr ins Meer zu leiten.
17. Oktober: Fischer aus Ashikita stürmen das Werk.

19. Oktober: Vertreter des Präfekturverbands der Fischer führen Filmaufnahmen von der Verseuchung im Parlament in Tōkyō vor; die Entsendung einer parlamentarischen Delegation wird beschlossen.
2. November: Beim Besuch der Delegation aus Tōkyō stürmen rund 1.000 Fischer erneut die Fabrik; zweite Schlichtung.
21. Dezember: Im Nichitsu-Werk geht eine Kläranlage in Betrieb; die quecksilberhaltigen Abwässer werden insgeheim aber gesondert entsorgt.
29. Dezember: Dritte Schlichtung, diesmal zugunsten der Opfer der „rätselhaften Krankheit“; eine staatlich eingesetzte Kommission soll ermitteln, wem die Nichitsu AG ein „Beileidsgeld“ zu zahlen hat.
- 1961 50.000 Einwohner in Minamata.
- 1964 In Chiba bei Tōkyō wird ein petrochemisches Werk eröffnet; die Produktion in Minamata wird schrittweise verringert.
- 1965 Neugründung des Unternehmens als Chisso AG; Ärzte in der Präfektur Niigata stellen eine Quecksilber-Verseuchung entlang des Agano-Flusses fest. Das Wohlfahrtsministerium forciert die Aufklärung, beugt sich aber dem Widerstand des Industrieministeriums gegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse.
- 1968 *Mai*: Die Äthanal-Produktion im Werk von Minamata wird eingestellt.
September: Das Wohlfahrtsministerium gibt offiziell bekannt, die Verseuchung in Minamata sei durch die Fabrikabwässer ausgelöst worden. Die Erkrankten fordern eine Revision des Beileidsgeld-Vertrages.
- 1969 Einige Erkrankte verklagen die Chisso AG auf Schadenersatz.
- 1970 38.000 Einwohner in Minamata.
Der Beileidsgeld-Vertrag wird in einer Schlichtung modifiziert; die Schuldfrage bleibt ausgeklammert.
Einige Erkrankte legen beim Wohlfahrtsministerium Beschwerde dagegen ein, daß ihnen die Registrierung als Opfer der Verseuchung verweigert wird.
- 1971 *Juli*: Die Zuständigkeit für die Registrierung der Minamata-Opfer geht auf das neu eingerichtete nationale Umweltamt über.
August: Der Direktor des nationalen Umweltamtes gibt der Beschwerde wegen der Ablehnung der Registrierung statt und legt neue, deutlich erweiterte Kriterien für eine Registrierung fest. Die Zahl der Anträge und Registrierungen steigt dramatisch an.

- 1973 *März:* Das Landgericht Kumamoto verurteilt die Chisso AG wegen fahrlässigen Umgangs mit den Abwässern zu hohen Schadenersatzzahlungen.
Mai: Berichte über neue Quecksilber-Verseuchungen lösen landesweit Unruhe aus. In Minamata blockieren die Fischer die Zufahrt zum Hafen. Erneute Schlichtung.
August: Der Beileidsgeld-Vertrag wird durch einen neuen Vertrag ersetzt. Die Chisso AG übernimmt die volle Verantwortung für die Verseuchung und verspricht, alle Erkrankten zu entschädigen. Dafür werden die Summen aus dem Urteil des Landgerichts Kumamoto zugrundegelegt.
- 1975 Der Chisso AG droht wegen der Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit den Schadenersatzzahlungen die Insolvenz. Das Industrieministerium vermittelt einen Überbrückungskredit.
- 1976 Plan zur Sanierung der Bucht beschlossen; die Nichitsu AG übernimmt zwei Drittel der Kosten.
- 1977 Der Chisso AG droht erneut die Insolvenz. Das nationale Umweltamt verschärft die Kriterien für die Registrierung als Opfer der Verseuchung. Die Zahl der Registrierungen geht deutlich zurück.
- 1978 Die Präfekturverwaltung gibt erstmals öffentliche Anleihen aus, um Darlehen für die Chisso AG zu finanzieren. Faktisch übernimmt die öffentliche Hand damit die Schadenersatzzahlungen für die Minamata-Opfer.
- 1982 Am Landgericht Ōsaka verklagen erstmals Opfer der Verseuchung, denen eine Registrierung verweigert worden ist, die Chisso AG, aber auch die Präfektur Kumamoto und den japanischen Staat wegen unterlassener Maßnahmen zur Abwehr der Verseuchung auf Schadenersatz. In den folgenden Jahren steigt die Zahl solcher Klagen landesweit auf mehrere tausend.
- 1988 Die Chisso AG gerät in eine Schuldenfalle: Erstmals übersteigen die Zinsen und Tilgungen aus den Krediten der Präfektur die neuen Kredite, die das Unternehmen erhält, um die Opfer der Verseuchung zu entschädigen.
- 1990 Sanierung der Bucht abgeschlossen.
- 1991 Das Landgericht Tōkyō schlägt einen Vergleich im Verfahren um eine Entschädigung für die Erkrankten vor. Die Präfekturverwaltung und die Opfer stimmen dem Vorschlag zu, das nationale Umweltamt lehnt ab. Die Präfekturverwaltung richtet daraufhin ein eigenes Programm zur Versorgung der nicht registrierten Opfer der Verseuchung ein.

- 1992 Das nationale Umweltamt übernimmt das Programm der Präfekturverwaltung, macht aber zur Bedingung, daß die Nutznießer auf eine Registrierung als Opfer der Verseuchung verzichten.
- 1995 Die neue Koalitionsregierung unter dem sozialistischen Ministerpräsidenten Murayama Tomiichi greift einen Vorschlag des Oberlandgerichts Fukuoka für eine Neuregelung der Entschädigung auf. Gegen den Widerstand des nationalen Umweltamtes wird eine zeitlich begrenzte Sonderregistrierung auf der Grundlage vereinfachter Kriterien beschlossen. Die so Registrierten erhalten eine gegenüber dem Vertrag von 1973 deutlich verringerte Einmalentschädigung und werden medizinisch versorgt.
- 2001 Das nationale Umweltamt wird zum Umweltministerium.
- 2004 Die 1982 am Landgericht Ōsaka eingereichte Klage wird in der Berufung vor dem Obersten Gerichtshof verhandelt. Das Urteil erkennt die Präfektur und den japanischen Staat für schuldig, vom Dezember 1959 an damals geltende Bestimmungen über Fabrikabwässer nicht angewandt zu haben. Zugleich wird ein weit gefaßtes Krankheitsbild als typisch für die Verseuchung definiert, so wie es auch in den Urteilen aller unteren Instanzen und in der Einigung von 1995 festgelegt worden ist. Das Urteil enthält jedoch keine ausdrückliche Kritik am Umweltministerium dafür, daß es weiterhin an den deutlich engeren Kriterien von 1977 festhält. Die Zahl neuer Anträge auf Registrierung schnellte in die Höhe. Zugleich verklagten rund 1200 Betroffene in der Region von Minamata nun ihrerseits die Präfektur und den Staat auf Schadenersatz.
- 2005 Das Umweltministerium bekräftigt sein Festhalten an den Kriterien von 1977 und bietet zugleich an, nicht registrierte Opfer im Rahmen des 1992 eingeführten Programms medizinisch zu versorgen. Die in der Registrierungskommission tätigen Mediziner weigern sich jedoch, nach Kriterien zu arbeiten, die enger gefaßt sind als das vom Obersten Gerichtshof als typisch bestätigte vielfältige Krankheitsbild.
- 2007 Das Umweltministerium kündigt eine Erhebung unter den Antragstellern für eine Registrierung als Opfer der Verseuchung an. Auf dieser Grundlage sollen sie ähnlich wie 1995 im Rahmen einer Sonderregistrierung entschädigt und medizinisch versorgt werden. Die Registrierungskommission in Kumamoto nimmt daraufhin ihre Arbeit wieder auf. Eine umfassende Untersuchung der Region und ihrer Bewohner, wie von der Präfek-

turverwaltung Kumamoto vorgeschlagen, lehnt das Umweltministerium ab.

BIBLIOGRAPHIE

- Abe Hideshi, Shindō Muneyuki und Kawato Sadafumi (1990): *Gaisetsu gendai Nihon no seiji* [Politik in Japan heute – eine Einführung], Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai. Hier zitiert nach der englischen Ausgabe (1994), übersetzt und eingeleitet von James White: *The Government and Politics of Japan*. Tōkyō: Tōkyō University Press.
- Akagi, Suruki (1991): ‚*Kansei' no keisei – Nihon kanryōsei no kōzō* [Die Entstehung der ‚Vorschriften zur Regierungsorganisation‘ – Zur Struktur der Beamtenschaft in Japan], Tōkyō: Nihon Hyōronsha.
- Aktionsausschuß = Minamata genchi chōsa jikkō iinkai [Aktionsausschuß für Vor-Ort-Ermittlungen in Minamata] (Hg.)(1988): *Nō moa Minamata – Minamata-byō mondai shiryōshū No. 4* [No more Minamata – Materialsammlung Nr. 4 zum Problem der Minamata-Krankheit], Kumamoto: Selbstverlag.
- Allinson, Gary D. (1989): Politics in Contemporary Japan: Pluralist Scholarship in the Conservative Era – A Review Article, in: *The Journal of Asian Studies* 48, 2, S. 324–332.
- Amakawa, Akira (1987): The Making of the Local Postwar Government System, in: Ward, Robert E. and Sakamoto Yoshikazu (Hg.): *Democratizing Japan – The Allied Occupation*, Honolulu: University of Hawai'i Press, S. 253–283.
- Amt für Rechtsvorschriften = Shūgiin hōritsu kyoku, Shingiin hōritsu kyoku [Ämter für Rechtsvorschriften des Unter- und Oberhauses] (Hg.) (fortlaufend): *Genzai hōsoku sōkan* [Gesamtausgabe aktueller Rechtsvorschriften], Tōkyō: Daiichi Hōsoku Shuppansha.
- Arima-Chronik = Arima, Sumio *et al.* (1979): Minamata-byō nenpyō [Chronik der Minamata-Krankheit], in: dieselben (Hg.): *Minamata-byō – 20 nen no kenkyū to kyō no kadai* [Die Minamata-Krankheit – 20 Jahre Forschung und heutige Fragestellungen], Band 6, Tōkyō: Seirinsha, S. 815–935.
- Asahi Shinbunsha (Hg.) (1997): *Japan Almanac 1998*, Tōkyō: Asahi Shinbunsha.
- Ausschuß zur Reform des Rechtswesens = Shihō seidō kaikaku shingi kai (2001): *Shihō seidō kaikaku shingi kai iken sho – 21seiki no Nihon o sasaeru shihō seidō* [Stellungnahme der Expertenkommission zur Reform des Rechtswesens – ein angemessenes Rechtswesen für das Japan des 21. Jahrhunderts], Kopie.

- Ausschuß zur Verwaltungsreform = Gyōsei kaikaku shingi kai (1997, Internet): *Final report of the Administrative Reform Council (Executive Summary)*, December 3, 1997. Im Netz unter: <http://www.kantei.go.jp/foreign/971228finalreport.html> (9. April 2001)
- Awaji, Takehisa (1973): Kōgai funsō no kaiketsu hōshiki to jittai [Die Lösung von Konflikten um Umweltverschmutzung: rechtliche Formen und ihre Umsetzung], in: Kanazawa, Yoshio (Hg.): *Chūshaku kōgaihō taikai* [Kommentar zum Umweltrecht], Band 4, Tōkyō: Nihon Hyōronsha, S. 3–36.
- Baba, Noboru (1986): *MINAMATA-byō sanjūnen – kokkai kara no shōgen* [Dreißig Jahre „MINAMATA“-Krankheit – Zeugnisse aus dem nationalen Parlament], Tōkyō: Eideru Kenkyūjo.
- Baerwald, Hans H. (1959): *The Purge of Japanese Leaders under the Occupation*, Berkeley: University of California Press.
- Bannō, Junji (1971): *Meiji kenpō taisei no kakuritsu* [Die Errichtung des Systems der Meiji-Verfassung], Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai. Hier zitiert nach der englischen Ausgabe (1992), übersetzt und eingeleitet von J.A.A. Stockwin: *The Establishment of the Japanese Constitutional System*, London: Routledge.
- Baumanns, Peter (1997): *Kants Philosophie der Erkenntnis – Durchgehender Kommentar zu den Hauptkapiteln der „Kritik der reinen Vernunft“*, Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Broadbent, Jeffrey (1998): *Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Büro des Ministerpräsidenten (1995): *Minamata-byō mondai no kaiketsu ni atatte no naikaku sōri daijin danwa* [Presseerklärung des Ministerpräsidenten in Bezug auf die Lösung des Problems der Minamata-Krankheit], Tōkyō: Sōrifu [Büro des Ministerpräsidenten], 12. Dezember 1995. Hier zitiert nach Forschungsgruppe Minamata (1999), S. 156.
- Calder, Kent E. (1988): *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Christensen, Raymond V. (1998): Putting New Wine into Old Bottles: The Effect of Electoral Reform on Campaign Practices in Japan, in: *Asian Survey* 38, 986–1004.
- Chūton, Akira und Takeshita Yuzuru (Hg.) (1980): *Nihon no seisaku katei* [Der politische Entscheidungsprozeß in Japan], Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai. Hier zitiert nach der 7. Auflage (1990).
- Curtis, Gerald L. (1971): *Election Campaigning Japanese Style*, New York: Columbia University Press.
- Derichs, Claudia (1995): *Japans Neue Linke – Soziale Bewegung und außerparlamentarische Opposition, 1957–1994*, Mitteilungen der Gesellschaft

- für Natur- und Völkerkunde Ostasiens O.A.G. Hamburg, Band 123, Hamburg: O.A.G.. Zugleich Diss. Freie Universität Berlin 1994.
- Duverger, Maurice (1955): *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2 Bände. Paris: PUF. Hier zitiert nach der 14. Auflage (1975).
- Foljanty-Jost, Gesine (1988): *Kommunale Umweltpolitik in Japan – Alternativen zur rechtsförmlichen Steuerung*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Band 167. Hamburg: Institut für Asienkunde.
- Foljanty-Jost, Gesine (1988a): Abschaffung der Umweltrente in Japan – Nachruf auf ein umweltpolitisches Vorbild, in: *Japan aktuell* 3/1988, S. 22–23.
- Foljanty-Jost, Gesine (1989): Informelles Verwaltungshandeln: Schlüssel effizienter Implementation oder Politik ohne Politiker?, in: Menzel, Ulrich (Hg.): *Im Schatten des Siegers: Japan*, Band 3: *Ökonomie und Politik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 171–190.
- Foljanty-Jost, Gesine (1990): Kooperation statt Konfrontation: Verhandlungen als Mittel der Beilegung von Umweltkonflikten in Japan, in: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 3, 1, S. 36–50.
- Foljanty-Jost, Gesine (1993): Korporatismus, Pluralismus und die Herrschaft der Bürokratie: Zum politikwissenschaftlichen Forschungsstand der achtziger Jahre in Japan, in: *Politische Vierteljahresschrift* 34, 2, S. 306–321.
- Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1970): *Minamata-byō ni itaru kigyō no sekinin – Chisso no fuhō kōi* [Die Verantwortung des Unternehmens für die Minamata-Krankheit – Das rechtswidrige Verhalten der Chisso AG], Kumamoto: Selbstverlag.
- Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1972): *Nintei seido e no chōsen – Minamata-byō ni taisuru Chisso, gyōsei, igaku no sekinin* [Eine Herausforderung an das Entschädigungssystem – Die Verantwortung von Chisso, den Behörden und der Humanmedizin in Bezug auf die Minamata-Krankheit], Kumamoto: Selbstverlag.
- Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1996): *Minamata-byō jiken shiryōshū 1962–1968* [Quellensammlung zum Fall Minamata, 1962–1968], 2 Bände, Fukuoka: Ashi Shobo.
- Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1999): *Tokushū: Minamata-byō mondai no seiji kaiketsu* [Sonderausgabe: Die politische Lösung des Problems der Minamata-Krankheit]. Minamata-byō kenkyū – The Annals of Minamata Disease, Band 1. Fukuoka: Ashi Shobo.
- Forschungsvereinigung für Umweltvorschriften im Auftrag des nationalen Umweltamtes = Kankyōchō kankyō hōmei kenkyūkai (Hg.)

- (1986): *Kankyō roppō* [Gesetzessammlung zur Umwelt], Tōkyō: Kankyōchō [Nationales Umweltamt].
- Friedman, David (1988): *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fukai, Jun'ichi (1977): Minamata-byō mondai no gyōsei sekinin [Die Verantwortung der öffentlichen Verwaltung für die Frage der Minamata-Krankheit], in: Miyamoto Ken'ichi unter Mitwirkung von Funaba Masato und Fukai Jun'ichi (Hg.): *Kōgai toshi no saisei: Minamata* [Die Wiederbelebung einer von industrieller Umweltverschmutzung heimgesuchten Stadt: Minamata], Chiiki kaihatsu to jijitai [Regionale Wirtschaftsentwicklung und die örtliche Verwaltung], Band 2, Tōkyō: Chikuma Shobo, S. 98–187.
- Funaba, Masato (1977): Chisso to chiiki shakai [Chisso und die gesellschaftlichen Strukturen vor Ort], in: Miyamoto Ken'ichi unter Mitwirkung von Funaba Masato und Fukai Jun'ichi (Hg.): *Kōgai toshi no saisei: Minamata* [Die Wiederbelebung einer von industrieller Umweltverschmutzung heimgesuchten Stadt: Minamata], Chiiki kaihatsu to jijitai [Regionale Wirtschaftsentwicklung und die örtliche Verwaltung], Band 2. Tōkyō: Chikuma Shobo, S. 38–97.
- George, Timothy S. (2001): *Minamata – Pollution and the Struggle for Democracy in Postwar Japan*, Harvard East Asian Monographs, Band 194, Cambridge/Mass. and London: Harvard University Press.
- Gotō, Takanori (1995): *Chinmoku to bakuhatsu: dokyumento Minamata-byō jiken* [Stillhalten und Aufruhr: Eine Dokumentation des Falles Minamata], Tōkyō: Shūeisha.
- Gresser, Julian, Koichiro Fujikura and Akio Morishima (1981): *Environmental Law in Japan*, Cambridge/Mass. and London: MIT Press.
- Gunnarsson, Bo (1971): *Japans harakiri*. Stockholm: Aldus/Bonniers. Hier zitiert nach der deutschen Ausgabe, übersetzt und bearbeitet von Doris Jacobi, Peter Jacobi und Ingrid Schwarz: *Japans ökologisches Harakiri oder: Das tödliche Ende des Wachstums – Eine Warnung an die überindustrialisierten Staaten*, Reinbek bei Hamburg: rororo aktuell (1974).
- Haley, John Owen (1978): The Myth of the Reluctant Litigant, in: *Journal of Japanese Studies* 4, 2, S. 359–391.
- Hall, John Whitney (1968): *Das Japanische Kaiserreich*, Fischer Weltgeschichte, Band 20, Frankfurt/Main: Fischer. Hier zitiert nach der 12. Auflage (2000).
- Harada, Masazumi (1972): *Minamata-byō* [Die Minamata-Krankheit], Tōkyō: Iwanami Shoten. Hier zitiert nach der 27. Auflage (1993).

- Harada, Masazumi (1978): Minamata Disease as a Social and Medical Problem, in: *Japan Quarterly* 25, 1, S. 20–34.
- Harada, Masazumi (1989): *Minamata ga utsusu sekai* [Die Welt im Spiegel von Minamata], Tōkyō: Nihon Hyōronsha.
- Harada, Masazumi (1994): *Mansei Minamata-byō nani ga byōzōron nano ka* [Die chronische Minamata-Krankheit – worum geht es bei dem Streit um das Krankheitsbild?], Tōkyō: Jikkyō Shuppansha.
- Harada, Masazumi (1995): *Minamata-byō to sekai no suigin ōsen* [Die Minamata-Krankheit und Quecksilberverseuchungen weltweit], Tōkyō: Jikkyō Shuppansha.
- Hartmann, Rudolf (1996): *Geschichte des modernen Japan – von Meiji bis Heisei*, Berlin: Akademie Verlag.
- Hashimoto, Michio (1973): Kankyō gyōsei [Umweltverwaltung], Vortrag mit Diskussion von Hashimoto Michio, kankyōchō kanbōshitsu shingikan [Vortragender Legationsrat im nationalen Umweltamt]. In: Tō-Dai kōgakubu joshukai kōkai jishū kōza jikkō iinkai [Organisationsausschuß für die öffentlichen autonomen Seminare der Vereinigung der Assistenten der ingenieurwiss. Fakultät der Universität Tōkyō] (Hg.): *Kōgai Ronsō* [Debatten über Umweltverschmutzung], Semester 6, Heft 23, 5. November 1973.
- Hashimoto, Michio (1988): *Shishi kankyō gyōsei* [Die Geschichte der Umweltverwaltung aus einer privaten Sicht], Tōkyō: Asahi Shinbunsha.
- Hata, Ikuhiko (1983): *Kanryō no kenkyū – fumetsu no pawa, 1868–1983* [Studien über den Staatsdienst – eine unvergängliche Macht, 1868–1983], Tōkyō: Kōdansha.
- Henderson, Dan Fenno (1965): *Conciliation and Japanese Law: Tokugawa and Modern*, 2 Bände, Seattle: University of Washington Press.
- Heuser, Robert und Yamasaki Kazuaki (1986): Die japanische Verfassung vom 3.11.1946, aus dem Japanischen übersetzt von Herbert Zachert, bearbeitet von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki, in: Miyazawa, Toshiyoshi: *Verfassungsrecht (kenpō)*, übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von denselben, Japanisches Recht, Band 21, Köln: Carl Heymanns, S. 297–312.
- Heuser, Robert und Yamasaki Kazuaki (1986a): Miyazawa Toshiyoshi – eine biographische Notiz, in: Miyazawa Toshiyoshi: *Verfassungsrecht (kenpō)*, übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von denselben, Japanisches Recht, Band 21, Köln: Carl Heymanns, S. XXIX–XXXIX.
- Huddle, Norie and Michael Reich, with the assistance of Nahum Stiskin (1975): *Island of Dreams – Environmental Crisis in Japan*, New York: Autumn Press. Hier zitiert nach der Neuauflage (1987), Cambridge/Mass.: Schenkman.

- Ijima, Nobuko (Hg.) (1979): *Pollution Japan: A Historical Chronology*, Tōkyō: Asahi Evening News and Oxford: Pergamon Press.
- Ijima, Nobuko (1968): *Chiiki shakai to kōgai – jūmin hannō o chūshin ni shite* [Lokale Sozialstrukturen und Umweltverschmutzung – Unter besonderer Berücksichtigung der Reaktionen der Bürger vor Ort], Diss. Tōkyō Daigaku [Universität Tōkyō] 1968.
- Inatsugu, Hiroaki (2001): Personnel Systems and Policies of Local Governments, in: Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Postwar Japan*, Oxford: Oxford University Press, S. 154–184.
- Informationszentrum für Forschungen zur lokalen Selbstverwaltung = Chihō jiji kenkyū shiryō senta– (1980): *Chihō jijitai ni okeru seisaku keisei katei no mikuro bunseki* [Eine Mikroanalyse der Politikformulierung bei Gebietskörperschaften], ohne Ort: ohne Verlag.
- Inoue, Kiyoshi (1963–1966): *Nihon no rekishi* [Geschichte Japans], 3 Bände, Tōkyō: Iwanami Shoten 1963, 1965 und 1966. Hier zitiert nach der deutschen Ausgabe (1995), übersetzt und mit einem Vorwort von Manfred Hubricht: *Geschichte Japans*, Frankfurt/Main: Campus, 2., durchgesehene Auflage (2001).
- Inoue, Kyoko (1991): *MacArthur's Japanese Constitution – A Linguistic and Cultural Study of its Making*, Chicago: Chicago University Press.
- Irokawa, Daikichi (1970): *Meiji no bunka* [Die Kultur der Meiji-Zeit], Tōkyō: Iwanami Shoten. Hier zitiert nach der englischen Ausgabe (1985), übersetzt unter der Leitung von Marius Jansen: *The Culture of the Meiji Period*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Irokawa, Daikichi (1980): Kenkyū no-to: Shiranui-kai gyomin bōdō (1) [Forschungsnotizen zu den Ausschreitungen der Fischer an der Shiranui-Küste – Teil 1], in: *Tōkyō Keizai Daigaku Kaishi* [Zeitschrift der Wirtschaftsuniversität Tōkyō] 116/117, S. 274–228 (rücklaufende Paginierung).
- Irokawa, Daikichi (1980a): *Minamata – sono sabetsu no fūdo to rekishi: Shiranui-kai chōsa dan'in no shōgen* [Ursprung und Geschichte der Diskriminierung in Minamata: Die Zeugenaussage eines Mitglieds der Forschungsgruppe Shiranui-See], Sonderdruck, Minamata: Zaidan Hōshin Minamata-byō Senta– Soshisha [Zentrum der Soshisha-Stiftung zur Minamata-Krankheit].
- Irokawa, Daikichi (1981): Kenkyū no-to: Shiranui-kai gyomin bōdō (2) [Forschungsnotizen zu den Ausschreitungen der Fischer an der Shiranui-Küste – Teil 2], in: *Tōkyō Keizai Daigaku Kaishi* [Zeitschrift der Wirtschaftsuniversität Tōkyō] 119, S. 236–177 (rücklaufende Paginierung).

- Irokawa, Daikichi (1983a): Shiranui-kai minshūshi – Minamata-byō jikenshi yosetsu [Volksgeschichte der Shiranui-See – ein Prolog zur Geschichte des Falles Minamata], in: derselbe (Hg.): *Minamata no keiji – Shiranui-kai sōgō chōsa hōkoku* [Enthüllungen aus Minamata – Bericht von der Verbundstudie an der Shiranui-See], 2 Bände, Tōkyō: Chikuma Shobo 1983. Hier zitiert nach der Neuauflage in einem Band (1995), Tōkyō: Chikuma Shobo, S. 243–402.
- Irokawa, Daikichi (1988): Kenkyū no-to: Kumamoto Minamata-byō saiban genkokudan daihyō Watanabe Eizō no kiroku [Forschungsnotizen: Die Erinnerungen von Watanabe Eizō, dem Sprecher der Klägergruppe im Prozeß um die Minamata-Krankheit in der Präfektur Kumamoto], in: *Tōkyō Keizai Daigaku Kaishi* [Zeitschrift der Wirtschaftsuniversität Tōkyō] 158, S. 268–243 (rücklaufende Paginierung).
- Irokawa, Daikichi (Hg.) (1983): *Minamata no keiji – Shiranui-kai sōgō chōsa hōkoku* [Enthüllungen aus Minamata – Bericht von der Verbundstudie an der Shiranui-See], 2 Bände, Tōkyō: Chikuma Shobo. Siehe auch Irokawa (1995).
- Irokawa, Daikichi (Hg.) (1995): *Shinpen Minamata no keiji – Shiranui-kai sōgō chōsa hōkoku* [Neuauflage: Enthüllungen aus Minamata – Bericht von der Verbundstudie an der Shiranui-See], Auswahl in einem Band, Tōkyō: Chikuma Shobo. Siehe auch Irokawa (1983).
- Irukayama, Katsurō (1966): Minamata-byō to kōgai [Die Minamata-Krankheit als Umweltverschmutzung], in: Kumamoto Daigaku Igakubu Minamata-byō Kenkyūha [Forschungsgruppe zur Minamata-Krankheit an der medizinischen Fakultät der Universität Kumamoto]; Leitung: Kutsuna Masachika: *Minamata-byō – yūki suigin chūdoku ni kansuru kenkyū* [Die Minamata-Krankheit – Forschungen im Zusammenhang mit einer Vergiftung durch organisches Quecksilber], Kumamoto: Selbstverlag, S. 412–434.
- Ishimure, Michiko (1969): *Kugai jōdo – waga Minamata-byō*, Tōkyō: Kōdansha. Hier zitiert nach der Taschenbuchausgabe (1972), 37. Auflage (1993). -- Englische Ausgabe (1990), übersetzt und eingeleitet von Livia Monnet: *Paradise in the Sea of Sorrow – Our Minamata Disease*, Kyōto: Yamaguchi. -- Englische Neuauflage (2003), mit einem neuen Vorwort von Livia Monnet, Michigan Classics in Japanese Studies, Band 25, Ann Arbor: Center for Japanese Studies, University of Michigan. -- Deutsche Ausgabe (1995), auf der Grundlage der englischen Ausgabe übersetzt von Ursula Gräfe: *Paradies im Meer der Qualen – Unsere Minamata-Krankheit*, Frankfurt/Main und Leipzig: Insel.
- Itoh, Hideshi (1994): Japanese Human Resource Management from the Viewpoint of Incentive Theory, in: Aoki, Masahiko and Ronald Dore

- (Hg.): *The Japanese Firm: The Sources of Competitive Strength*, Oxford: Oxford University Press, S. 233–264.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle – The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers (1992): Review of „,kansei‘ no keisei – Nihon kanryōsei no kōzō [Creating ,kansei‘: The Structure of Japan’s Bureaucratic System]“, by Akagi Suruki. Tōkyō: Nihon Hyōronsha 1991, in: *The Journal of Japanese Studies* 18, 1, S. 269–275.
- Jurisuto (1970): *Jurisuto tokushū: kōgai – jittai, taisaku, hōteki kadai* [Der Jurist. Sonderausgabe Umweltverschmutzung: Bilanz, Maßnahmen, rechtliche Aspekte], rinji zōkan [Extra-Ausgabe] 458, 10. August 1970.
- Kabinett = Naikaku (1995): *Minamata-byō ni tsuite: Heisei 7nen 12gatsu 15nichi naikaku ryōkai* [Über die Minamata-Krankheit: Kabinettsbeschluß vom 15. Dezember 1995], Kopie aus dem Umweltministerium, Abteilung für Umwelt und Gesundheit (kankyō hoken bu).
- Kan, Jieon (Hg.) (1985): *Chōsei ni okeru Nichitsu kotsuerun* [Der Nichitsu-Konzern in Korea], Tōkyō: Fuji.
- Kanagi, Yoshihide (1995): *Minamata-byō no yakugaku* [Zur Epidemiologie der Minamata-Krankheit], in: *Minamata Shiyakusho* [Stadtverwaltung Minamata] (Hg.): *Motto shirōyo Minamata-byō – Minamata-byō o kataru shimin kōza hōkokusho* [Wir wollen mehr über die Minamata-Krankheit wissen! Dokumentation der Bürgerversammlung „Von der Minamata-Krankheit erzählen“]. Sonderdruck der Stadtverwaltung Minamata.
- Kant, Immanuel (1781/1787): *Kritik der reinen Vernunft*. 1781 (A), verbesserte Ausgabe 1787 (B), Riga: Johann Friedrich Hartknoch. Hier zitiert nach der Werkausgabe in 12 Bänden (1995), herausgegeben von Wilhelm Weischedel, Bd. 3 und 4, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kawamoto, Tetsuo (1979): *Kanja kara mita Minamata-byō igaku* [Die medizinische Forschung zur Minamata-Krankheit aus der Sicht der Patienten], in: Arima, Sumio et al. (Hg.): *Minamata-byō – 20 nen no kenkyū to kyō no kadai* [Die Minamata-Krankheit – 20 Jahre Forschung und heutige Fragestellungen], Band 6. Tōkyō: Seirinsha, S. 715–734.
- Kawana, Hideyuki (1987): *Dokumento Nihon kōgai 1: kōgai no gekika* [Umweltverschmutzung in Japan – eine Dokumentation, Band 1: Die Zuspitzung der Umweltverschmutzung], Tōkyō: Midorifu Shuppan.
- Kawashima, Takeyoshi (1967): *Nihonjin no hō ishiki* [Das Rechtsbewußtsein der Japaner], Tōkyō: Iwanami Shoten. Hier zitiert nach der 42. Auflage (1994).
- Kevenhörster, Paul (1969): *Das politische System Japans*. Demokratie und Frieden – Veröffentlichungen des Forschungsinstitutes für Politische

- Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln, Band 10, Köln: Westdeutscher Verlag.
- Kitamura, Wataru (2006): The Foundations of the „Trinity“ of Local Government Finance Reform, in: *Social Science Japan – Newsletter of the Institute of Social Science, University of Tokyo*, Nr. XX, March 2006: 16–18.
- Koh, Byung Chul (1989): *Japan's administrative elite*, Berkeley: University of California Press.
- Kokuhatsu* (1971) = Tōkyō Minamata-byō o kokuhatsu suru kai [Ortsgruppe Tōkyō der Initiative für die Anklage der Minamata-Krankheit] (Hg.) (1971): *Shukusatsuban Kokuhatsu [Anklage, Taschenbuchausgabe]*, Hefte 1–24, 25. Juni 1969–25. Mai 1971, Tōkyō: Selbstverlag.
- Kokuhatsu* (1973) = Tōkyō Minamata-byō o kokuhatsu suru kai [Ortsgruppe Tōkyō der Initiative für die Anklage der Minamata-Krankheit] (Hg.) (1973): *Shukusatsuban Kokuhatsu zokuhen [Anklage, Taschenbuchausgabe, Fortsetzung]*, Hefte 25 – shūkango [Schlußnummer] 49, 25. Juni 1971–25. August 1973, Tōkyō: Selbstverlag.
- Krauss, Ellis S. (1980): Opposition in Power: The Development and Maintenance of Leftist Government in Kyoto Prefecture, in: Steiner, Kurt. Ellis S. Krauss und Scott Flanagan: *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press, S. 383–426.
- Krauss, Ellis S. (1984): Conflict in the Diet: Toward Conflict Management in Parliamentary Politics, in: Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen und Patricia G. Steinhoff (Hg.): *Conflict in Japan*, Honolulu: University of Hawai'i Press, S. 243–293.
- Krauss, Ellis S. und Robert Pekkanen (2004): Explaining Party Adaption to Electoral Reform: The Discreet Charm of the LDP?, in: *Journal of Japanese Studies* 30, 1, 1–34.
- Kubota, Akira (1977): Nihon seifu kōkan no ishiki kōzō [Die Bewußtseinsstruktur von höheren Beamten der japanischen Regierung], in: *Chūō Kōron* [Zentrale Debatten], Februar 1977, S. 190–196.
- Kubota, Akira (1978): Kokusaiteki ni mita Nihon no kōkyū kanryō [Japanische Elitebeamten im internationalen Vergleich], in: *Kankai* [Welt der Beamten], März 1978, S. 107–110.
- Kumamoto Nichinichi Shinbun [Tagesanzeiger Kumamoto] (Hg.) (o.J., Internet): *Minamata-byō nenpyō* [Chronologie der Minamata-Krankheit], fortlaufend aktualisiert.
<http://www.kumanichi.co.jp/minamata/nenpyou/m-nenpyou.html>
(13. Juli 2004).
- Kume, Ikuo (2001): Local Finance in Japan, in: Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal und Ikuo Kume (Hg.): *Local Government Development in Postwar Japan*, Oxford: Oxford University Press, S. 206–221.

- Kuriki, Hisao (1998): Das System der gerichtlichen Überprüfung von Staatsakten in Japan, in: Marutschke, Peter *et al.* (Hg.): *Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache*, Köln: Carl Heymanns, S. 15–26.
- Kutsuna *et al.* (1966): Kumamoto Daigaku igakubu Minamata-byō kenkyūha [Forschungsgruppe zur Minamata-Krankheit an der medizinischen Fakultät der Universität Kumamoto]; Leitung: Kutsuna Masachika: *Minamata-byō – yūki suigin chūdoku ni kansuru kenkyū* [Die Minamata-Krankheit – Forschungen im Zusammenhang mit einer Vergiftung durch organisches Quecksilber, Kumamoto: Selbstverlag.
- Landgericht Kumamoto = Kumamoto chihō saibansho (1973): Kumamoto Minamata-byō songai baishō seikyū jiken – dai isshin hanketsu [Urteil in erster Instanz im Prozeß um die Schadenersatzforderungen im Zusammenhang mit der Minamata-Krankheit in der Präfektur Kumamoto], verkündet am 22. März 1973. Hier zitiert nach: *Hanrei Jihō* [Aktuelle Urteile] 696/1973, S. 5–184.
- Landgericht Kyōto = Kyōto chihō saibansho (1993): *Shōwa 60 nen (wa) dai 2585 go hoka songai baishō seikyū jiken hanketsu* [Urteil im Schadenersatzprozeß mit der Registernummer Shōwa 60 (1985) (wa) 2585ff.], verkündet am 26. November 1993, Mimeographie.
- Landgericht Ōsaka = Ōsaka chihō saibansho (1986): *Sōkiroku shōkochō: Akiyama Takeo shōjin* [Stenographische Mitschrift von der Befragung des Zeugen Akiyama Takeo]. Genpon bango [Manuskript Nr.] Shōwa 59, min [zivilrechtlich] 163/16, jiken bango [Prozeß Nr.] (wa) Shōwa 57: 8234/ Shōwa 59: 4359/ Shōwa 60: 4018 und 10506, Datum der Befragung: 22. September 1986, Kopie.
- Landgericht Ōsaka = Ōsaka chihō saibansho (1986a): *Sōkiroku shōkochō: Akiyama Takeo shōjin* [Stenographische Mitschrift von der Befragung des Zeugen Akiyama Takeo], genpon bango [Manuskript Nr.] Shōwa 59, min [zivilrechtlich] 163/18, jiken bango [Prozeß Nr.] (wa) Shōwa 57: 8234/ Shōwa 59: 4359/ Shōwa 60: 4018 und 10506, Datum der Befragung: 20. Oktober 1986, Kopie.
- Landgericht Ōsaka = Ōsaka chihō saibansho (1986b): *Sōkiroku shōkochō: Akiyama Takeo shōjin* [Stenographische Mitschrift von der Befragung des Zeugen Akiyama Takeo], genpon bango [Manuskript Nr.] Shōwa 59, min [zivilrechtlich] 163/19, jiken bango [Prozeß Nr.] (wa) Shōwa 57: 8234/ Shōwa 59: 4359/ Shōwa 60: 4018 und 10506, Datum der Befragung: 17. November 1986, Kopie.
- Lewis, Jack G. (1980): Civic Protest in Mishima: Citizens' Movements and the Politics of the Environment in Contemporary Japan, in: Steiner, Kurt, Ellis S. Krauss und Scott Flanagan (Hg.): *Political Opposition and*

- Local Politics in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press, S. 274–313.
- MacDougall, Terry Edward (1975): *Political Opposition and Local Government in Japan: The Significance of Emerging Progressive Leadership*, Diss. Yale University.
- MacDougall, Terry Edward (1980): Political Opposition and Big City Elections in Japan. 1947–1975, in: Steiner, Kurt, Ellis S. Krauss und Scott Flanagan (Hg.): *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press, S. 55–94.
- Marshall, Jonathan (2002): Here Comes the Judge: Freedom of Information and Litigating for Government Accountability, in: *Social Science Japan – Newsletter of the Institute of Social Science, University of Tokyo*, Nr. XX, April 2002: 8–11.
- Maruschke, Peter et al. (Hg.) (1998): *Japanische Entscheidungen zum Verfassungsrecht in deutscher Sprache*, Köln: Carl Heymanns.
- Maruyama, Sadami (1985): Kigyō to chiiki keisei – Chisso (kabu) to Minamata [Industrieunternehmen und lokale Wirtschaftsstruktur – das Beispiel Chisso AG und Minamata], in: Kumamoto Daigaku bungakkai [Kulturwissenschaftlichen Gesellschaft der Universität Kumamoto] (Hg.): *Bungakubu Ronsō* [Schriften der Philosophischen Fakultät] 16, S. 19–37.
- Maruyama, Sadami (Hg.) 1980: *Shōwa 54 nendo Minamata-byō ni kansuru sōgoteki chōsa tehō no kaihatsu ni kansuru kenkyū hōkokusho* [Bericht über Erhebungen zur Entwicklung von Hilfsmitteln für allgemeine Forschungen über die Minamata-Krankheit. Ausgabe 1979]. = Synopse von Zeitungsartikeln zum Fall Minamata für den Zeitraum 8. Mai 1957 bis 27. September 1968, ohne Ort: Nihon kōshū eisei kyōkai [Japanische Vereinigung für öffentliche Gesundheit].
- Maruyama, Sadami (Hg.) 1981: *Shōwa 55 nendo Minamata-byō ni kansuru sōgoteki chōsa tehō no kaihatsu ni kansuru kenkyū hōkokusho* [Bericht über Erhebungen zur Entwicklung von Hilfsmitteln für allgemeine Forschungen über die Minamata-Krankheit. Ausgabe 1980]. = Synopse von Zeitungsartikeln zum Fall Minamata für den Zeitraum 28. September 1968 bis 21. März 1973, ohne Ort: Nihon kōshū eisei kyōkai [Japanische Vereinigung für öffentliche Gesundheit].
- Matsumoto, Takeo et al. (1982): *Chisso Minamata-byō songai baishō jokyū jiken – soshō* [Anklageschrift im Verfahren um Schadenersatzforderungen wegen der Chisso-Minamata-Krankheit], eingereicht am Landgericht Ōsaka am 28. Oktober 1982, Mimeographie.
- McKean, Margaret (1980): Political Socialization through Citizens' Movements. Political Opposition and Local Politics in Japan, in: Steiner, Kurt, Ellis S. Krauss und Scott Flanagan (Hg.): *Political Opposition and*

- Local Politics in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press, S. 228–273.
- McKean, Margaret (1981): *Environmental Protest and Citizen Politics in Japan*, Berkeley: University of California Press.
- McKean, Margaret (1993): State Strength and the Public Interest, in: Allison, Gary D. und Yasunori Sone: *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Ithaca und London: Cornell University Press, S. 72–104.
- Minamata (1986) = Minamata-byō o kokuhatsu suru kai [Initiative für die Anklage der Minamata-Krankheit]: *Shukusatsuban Minamata* [Minamata, Taschenbuchausgabe], Hefte 50–186 (= Zählung als Fortsetzung von *Kokuhatsu*), September 1973 – Oktober 1986, Fukuoka: Ashi Shobo.
- Mishima, Akio (1977): *Nake Shiranui no umi – Minamata ni sasageta chinkon no tatakai*, Tōkyō: San'ichi Shobo. Hier zitiert nach der englischen Ausgabe (1992), übersetzt von Richard L. Gage und Susan B. Murata: *Bitter Sea – The Human Cost of Minamata Disease*. Tōkyō: Kosei.
- Miyakawa, Katsuyuki (1970): Suishitsu hōzen hō, kōjō haisui hō: saikin no kaisei dōkō ni furete [Das Wasserschutzgesetz und das Gesetz über Fabrikabwässer unter besonderer Berücksichtigung neuerer Reformbemühungen], in: *Jurisuto tokushū: kōgai – jittai, taisaku, hōteki kadai* [Der Jurist. Sonderausgabe Umweltverschmutzung: Bilanz, Maßnahmen, rechtliche Aspekte], rinji zōkan [Extra-Ausgabe] 458, 10. August 1970, S. 182–188.
- Miyazawa, Nobuo (1994): *Minamata-byō o kangaeru* [Gedanken zur Minamata-Krankheit], Handzettel zu einem Vortrag in Meshima, Landkreis Ashikita, 27. Februar 1994.
- Miyazawa, Nobuo (1999): Minamata-byō seiji ketsuchaku sono ato [Nach der politischen Lösung für die Minamata-Krankheit], in: Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1999): *Tokushū: Minamata-byō mondai no seiji kaiketsu* [Sonderausgabe: Die politische Lösung des Problems der Minamata-Krankheit], Minamata-byō kenkyū – The Annals of Minamata Disease, Band 1, Fukuoka: Ashi Shobo, S. 45–52.
- Miyazawa, Toshiyoshi (1949): *Kenpō taii* [Hauptpunkte der Verfassung], Tōkyō: Yūhikaku. Hier zitiert nach der deutschen Ausgabe (1986), nach der 5., überarbeiteten Auflage der japanischen Ausgabe übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki: *Verfassungsrecht (Kenpō)*, Japanisches Recht, Band 21, Köln: Carl Heymanns.
- Monnet, Livia (1988): *Paradies im Meer des Leidens: die Minamata-Krankheit im Werk der Schriftstellerin Ishimure Michiko*, Beiträge zur Japanologie,

- 26, Wien: Institut für Japanologie. Zugleich Diss. Universität Wien 1988.
- Monnet, Livia (1992): Kugai Jōdo and the Rhetoric of Minority Discourse – Research Report, in: *The Japan Foundation Newsletter* XIX, 2, S. 9–17.
- Monnet, Livia (2003): Translator's Introduction: ‚A Book for the Future‘: Kugai Jōdo and the Minamata Protest Movement, in: Ishimure Michiko: *Paradise in the Sea of Sorrow – Our Minamata Disease*, ins Englische übersetzt und neu eingeleitet von Livia Monnet, Michigan Classics in Japanese Studies, Band 25, Ann Arbor: Center for Japanese Studies, University of Michigan, S. vii–xxxii.
- Mortimer, Charles E. (1987): *Chemie – Das Basiswissen der Chemie, mit Übungsaufgaben*, übersetzt und bearbeitet von Ulrich Müller, 5., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart und New York: Georg Thieme.
- Murakawa, Ichirō (1994): *Nihon no kanryō – yakunin kaitai shinsho* [Der Staatsdienst in Japan – eine Autopsie (Neuausgabe)], Tōkyō: Maruzen Raiburari.
- Muramatsu, Michio (1981): *Sengō Nihon no kanryōsei* [Das Beamtentum im Nachkriegsjapan], Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.
- Muramatsu, Michio und Ellis S. Krauss (1984): Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan, in: *American Political Science Review* 78, 1, S. 126–146.
- Muramatsu, Michio und Ellis S. Krauss (1987): The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism, in: Yamamura, Kozo und Yasukichi Yasuba (Hg.): *The Political Economy of Japan*, Band 1: *The Domestic Transformation*, Stanford: Stanford University Press, S. 516–554.
- Muramatsu, Michio und Ellis S. Krauss (1990): The Dominant Party and Social Coalitions in Japan, in: Pempel, T.J. (Hg.): *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca und London: Cornell University Press, S. 282–305.
- Muramatsu, Michio, Itō Mitsutoshi und Tsujinaka Yutaka (1986): *Sengo Nihon no atsuryoku dantai* [Interessengruppen im Japan der Nachkriegszeit], Tōkyō: Nihon Keizai Shinbunsha.
- Nakamura, Takafusa (1980): *Nihon keizai – sono seichō to kōzō* [Die japanische Wirtschaft – ihre Entwicklung und Struktur], Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai, 2., erweiterte Auflage 1993. Hier zitiert nach der 2., erweiterten Auflage der englischen Ausgabe (1995): *The Postwar Japanese Economy – Its Development and Structure, 1937–1994, Second Edition*, Tōkyō: University of Tōkyō Press.
- Nakano, Minoru (Hg.) (1986): *Nihon-gata seisaku kettei no hen'yō* [Wandel im politischen Prozeß in Japan], Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha. Hier

- zitiert nach der englischen Ausgabe (1997): *The Policy-Making Process in Contemporary Japan*, London: Macmillan.
- Narumi, Masayasu (1970): Kigyō to no kōgai bōshi kyōtei – Yokohama hōshiki [Vereinbarungen mit Unternehmen zum Umweltschutz – das Yokohama-Modell], in: *Jurisuto tokushū: kōgai – jittai, taisaku, hōteki kadai* [Der Jurist. Sonderausgabe Umweltverschmutzung: Bilanz, Maßnahmen, rechtliche Aspekte], rinji zōkan [Extra-Ausgabe] 458, 10. August 1970, S. 279–283.
- National Personnel Authority (1984): System of Civil Service, in: Tsuji Kiyooki (Hg.): *Public Administration in Japan*, Tōkyō: University of Tōkyō Press, S. 61–78.
- Nationaler Sachverständigenrat für Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung = Chūō kōgai taisaku shingikai (1991): *Kōgo no Minamata-byō taisaku no arikata ni tsuite (tōshin)* [Über das Wesen künftiger Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit (Stellungnahme)], vorgelegt am 26. November 1991.
- Nationales Umweltamt = Kankyōchō (1972): *Pollution Related Diseases and Relief Measures in Japan*. Report submitted to the United Nations Conference on the Human Environment by the Government of Japan, Tōkyō: Environment Agency.
- Nationales Umweltamt = Kankyōchō (1992): *Minamata-byō – sono rekishi to taisaku/ Our Intensive Efforts to Overcome the Tragic History of Minamata Disease*, zweisprachige Broschüre, Tōkyō: Kankyōchō kankyō hoken bu [Nationales Umweltamt, Abteilung für Umweltgesundheit].
- Nationales Umweltamt = Kankyōchō (1992a): *Kankyōchō 20 nen shi* [20 Jahre Geschichte des Umweltamtes], Tōkyō: Kankyōchō [Nationales Umweltamt].
- Nationales Umweltamt = Kankyōchō (1994): *Minamata-byō mondai ni tsuite* [Über das Problem der Minamata-Krankheit], Aktennotiz vom Oktober 1994.
- Nichitsu = Nihon Chisso Hiryō Kabushiki Kaisha [Japanische Stickstoffdünger-AG] (1937): *Jigyō taikan – sōritsu sanjū shūnen kinen* [Unternehmensüberblick zum dreißigsten Jahrestag der Firmengründung], Osaka: Selbstverlag.
- Noble, Gergory W. (1989): The Japanese Industrial Policy Debate, in: Haggard, Stephen und Chung-In Moon (Hg.): *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*. Incheon: Inha University Center for International Studies und Boulder/Colorado: Westview, S. 53–95.
- Noma, Hisao (1970): Tōkyō to no shin kōgai bōshi jōrei [Die neue Umweltschutzsatzung von Groß-Tōkyō], in: *Jurisuto tokushū: kōgai – jittai, taisaku, hōteki kadai* [Der Jurist. Sonderausgabe Umweltverschmut-

- zung: Bilanz, Maßnahmen, rechtliche Aspekte], rinji zōkan [Extra-Ausgabe] 458, 10. August 1970, S. 266–269.
- Nomura, Shigeru (1966): Minamata-byō no ekigaku [Die Pathologie der Minamata-Krankheit], in: Kumamoto Daigaku Igaku-bu Minamata-byō Kenkyūha [Forschungsgruppe zur Minamata-Krankheit an der medizinischen Fakultät der Universität Kumamoto] (Hg.): *Minamata-byō – yūki suigin chūdoku ni kansuru kenkyū* [Die Minamata-Krankheit – Forschungen im Zusammenhang mit einer Vergiftung durch organisches Quecksilber]. Kumamoto: Selbstverlag, S. 10–47.
- Oberster Gerichtshof = Saikō saibansho (2004, Internet): *Hanketsu* [Urteil] Heisei 13 (o) Registrierungsnummer 1194 und 1196 bzw. Heisei 13 (uke) Registrierungsnummer 1172 und 1174 vom 15. Oktober 2004. Im Netz unter: http://www1.odn.ne.jp/~aah07310/news_release/saikousaihanketsu.html (30. Dezember 2004).
- Osiander, Anja (1998): Sein und Nichtsein einer sozialen Bewegung – der Fall Minamata, in: Derichs, Claudia und Anja Osiander: *Soziale Bewegungen in Japan*, Mitteilungen der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens O.A.G. Hamburg, Band 128, Hamburg: O.A.G., S. 199–230.
- Osiander, Anja (1998a): Geld und Abgeltung in Japan am Beispiel Minamata, in: Ernst, Angelika und Peter Pörtner (Hg.): *Die Rolle des Geldes in Japans Wirtschaft. Gesellschaft und Politik*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Band 286, Hamburg: Institut für Asienkunde, S. 193–214.
- Ōtake, Hideo (1979): *Gendai Nihon no seiji kenryoku keizai kenryoku* [Politische und wirtschaftliche Macht im heutigen Japan], Tōkyō: Tōyō Keizai Shinpōsha.
- Ōtake, Hideo (1996): Forces for Political Reform: The Liberal Democratic Party's Young Reformers and Ozawa Ichiro. In: *Journal of Japanese Studies* 22, 2, S. 269–294.
- Packard, George W. (1966): *Protest in Tokyo – The Security Treaty Crisis of 1960*, Princeton/ New Jersey: Princeton University Press.
- Pekkanen, Robert (2000): Japan's New Politics: The Case of the NPO Law, in: *Journal of Japanese Studies* 26, 1, 111–147.
- Pempel, T.J. (1974): The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan, in: *American Journal of Political Science* XVIII, 4, S. 647–664.
- Pempel, T.J. (1986): Uneasy Towards Autonomy: Parliament and Parliamentarians in Japan, in: Suleiman, Ezra N. (Hg.): *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*, New York und London: Holmes & Meier, S. 106–153.
- Pempel, T.J. (1987): The Tar Baby Target: ‚Reform‘ of the Japanese Bureaucracy, in: Ward, Robert und Sakamoto Yoshikazu (Hg.): *Democratizing*

- Japan: The Allied Occupation*, Honolulu: University of Hawai'i Press, S. 157–187.
- Präfekturverwaltung Kumamoto (o.J. a): *Wakai kankei shiryōshū* [Materialsammlung zur gerichtlich vermittelten Schlichtung], interne Zusammenstellung, undatiert, ca. 1992.
- Präfekturverwaltung Kumamoto = Kumamoto Prefectural Government, Development Division, Minamata Promotion Office (o.J.): *The Effects of Environmental Destruction and a Scenario for Redevelopment – The Lessons Incurred from Minamata Disease*, englischsprachige Broschüre, undatiert, ca. 1993.
- Präfekturverwaltung Kumamoto = Kumamoto-ken (1994): *Minamata-byō mondai ni tsuite* [Über das Problem der Minamata-Krankheit], Aktennotiz, datiert April 1994.
- Präfekturverwaltung Kumamoto = Kumamoto-ken (1994a): *Minamata-byō mondai ni tsuite – shiryō* [Daten zur Frage der Minamata-Krankheit], interne Zusammenstellung, datiert April 1994.
- Präfekturverwaltung Kumamoto = Kumamoto-ken (2002, Internet): *Minamata-byō sōgō taisaku ni tsuite – gurafu* [Über die allgemeinen Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit – Datenanhang], Memorandum der Präfekturverwaltung Kumamoto, Unterabteilung für Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit (Minamata-byō taisakka), datiert vom April 2002. Im Netz unter: <http://www.pref.kumamoto.jp/eco/minamata/graph01.html#6-1> (13. Juli 2004).
- Präfekturverwaltung Kumamoto = Kumamoto-ken (2004, Internet): *Kansai soshō saikōsai hanketsu ni tomonau ken no Minamata-byō taisaku an* [Entwurf für Maßnahmen der Präfektur zur Minamata-Krankheit im Zusammenhang mit dem Urteil des Obersten Gerichtshofs im Kansai-Prozeß], veröffentlicht am 7. Dezember 2004. Im Netz unter: http://www1.odn.ne.jp/~aah07310/news_release/taisakuan.html (5. Januar 2005).
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Abteilung für Umwelt und Umweltverschmutzung = Kumamoto-ken kankyō kōgai bu (1993): *Soshō gaiyō* [Die Gerichtsverfahren // zu Minamata, A.O.// im Überblick].
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Abteilung für Umwelt und Umweltverschmutzung = Kumamoto-ken kankyō kōgai bu (1993a): *Kumamoto-ken kankyō hakusho, Heisei 4 nen han* [Umwelt-Weißbuch der Präfektur Kumamoto. Ausgabe 1992].
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Abteilung für Umwelt und Umweltverschmutzung, Unterabteilung für allgemeine Umweltfragen = Kumamoto-ken kankyō kōgai bu kankyō sōmu ka (1995): *Chisso kabushiki kaisha ni taisuru kin'yū shien sochi ni tsuite no keii* [Ein-

- zelheiten über die Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Chisso AG], interne Zusammenstellung, undatiert, ca. 1995.
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Abteilung für Umweltverschmutzung = Kumamoto-ken kōgai bu (1973): *Kumamoto-ken kankyō hakusho, Shōwa 47 nen han* [Umwelt-Weißbuch der Präfektur Kumamoto, Ausgabe 1972].
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Amt für die Förderung der Neubelebung von Minamata = Kumamoto-ken Minamata fukkō suishin shitsu (1992): *Minamata. Ashikita chiiki kaku shūryū keishihyō chōsa* [Erhebung für einen umfassenden statistischen Index für die Kommunen Minamata und Ashikita], Lose-Blatt-Sammlung, Stand März 1992.
- Präfekturverwaltung Kumamoto, Unterabteilung für Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit = Kumamoto-ken Minamata-byō taisaku ka (2004, Internet): *Minamata-byō sōgō taisaku ni tsuite: Minamata-byō kanren jigyō* [Über die allgemeinen Maßnahmen gegen die Minamata-Krankheit: einschlägige Projekte], <http://www.pref.kumamoto.jp/eco/minamata/minamata03.html> (13. Juli 2004).
- Putnam, Robert D. (1975): The political attitudes of senior civil servants in Britain, Germany, and Italy, in: Dogan, Mattei (Hg.): *The Mandarins of Western Europe – The Political Role of Top Civil Servants*, New York: Sage, S. 141–169.
- Reed, Steven R. (1979): *Local Policymaking in a Unitary State: The Case of Japanese Prefectures*, Diss. University of Michigan.
- Reed, Steven R. (1982): Is Japanese Government Really Centralized?, in: *Journal of Japanese Studies* 8, 1, S. 133–164.
- Regierungskoalition (1995): *Minamata-byō mondai no kaiketsu ni tsuite* [Über die Lösung des Problems der Minamata-Krankheit], gemeinsamer Beschluß der Regierungskoalition aus Jiyū minshu tō [Liberaldemokratischer Partei], Nihon shakaitō [Sozialistischer Partei Japans] und Shintō sakigake [Neuer Avantgarde-Partei] vom 29. September 1995. Hier zitiert nach Forschungsgruppe Minamata (1999), S. 173–175.
- Rosenbluth, Frances McCall (1989): *Financial Politics in Contemporary Japan*, Ithaca und London: Cornell University Press.
- Samuels, Richard E. (1983): *The Politics of Regional Policy in Japan – Localities Incorporated?*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Samuels, Richard E. (1987): *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca und London: Cornell University Press.
- Sasaki-Uemura, Wesley (2001): *Organizing the Spontaneous: Citizen Protest in Postwar Japan*, Honolulu: Hawai'i University Press.

- Sato, Iwao (1984): The Cabinet and Administrative Organization, in: Tsujii, Kiyoaki (Hg.): *Public Administration in Japan*, Tōkyō: University of Tōkyō Press, S. 21–34.
- Sato, Iwao (2006): The Japanese Judicial System in Transition: One Aspect of the ‚Lost Decade‘, in: *Social Science Japan – Newsletter of the Institute of Social Science, University of Tokyo*, Nr. XX, March 2006: 10–12.
- Schlichtungskommission in Sachen Umweltverschmutzung = Kōgai-tō chōsei iinkai (1992): *Kōgai-tō chōsei iinkai 20 nen shi* [Die zwanzigjährige Geschichte der Regulierungskommission in Sachen Umweltverschmutzung], Tōkyō: Kōgai-tō chōsei iinkai.
- Selten, Reinhard (2000): *On Bounded Rationality*, Vortrag auf der 3. Jahreskonferenz der International Society for New Institutional Economics (ISNIE) in Tübingen, 22. bis 24. September 2000, unveröffentlicht.
- Shibata, Tetsuji (1994): Minamata-byō – shinbun no sekinin wa... – shoki no hōdō o kenshō suru [Die Minamata-Krankheit und die Verantwortung der Zeitungen – ein Blick auf die Nachrichtenwege der Anfangsperiode], *Asahi Shinbun*, 25. März 1994.
- Shihara, Yasuzō (1929): *Meiji seishi* [Politische Geschichte der Meiji-Zeit], Meiji bunka zenshū [Gesamtausgabe zur Kultur der Meiji-Zeit], Band 2, Tōkyō: Nihon Hyōronsha.
- Siebert, Ferdinand (Hg.) (1959): *Von Frankfurt nach Bonn – die deutschen Verfassungen 1849–1949*, eingeleitet und kommentiert von Ferdinand Siebert, 4., erw. Auflage, Frankfurt/Main u. a.: Diesterweg. Hier zitiert nach der 10. Auflage (1970).
- Smith, W. Eugene und Aileen Smith (1975): *Minamata*, New York: Holt, Rinehart & Winston. Hier zitiert nach der erweiterten japanischen Neuausgabe (1991), übersetzt von Nakao Hajime: *Shashinshū Minamata* [Minamata – ein Fotoband], Tōkyō: San’ichi Shobo.
- Soshisha = Zaidan hōshin Minamata-byō senta– Soshisha [Zentrum der Soshisha-Stiftung zur Minamata-Krankheit] (1993): *E de miru Minamata-byō – Illustrated Minamata Disease*, zweisprachiger Katalog der ständigen Ausstellung im Soshisha-Zentrum in Minamata. Yokohama: Seishiki Shobo.
- Spaulding, Robert M. (1967): *Imperial Japan’s Higher Civil Service Examinations*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Stadtverwaltung Minamata, Abteilung für Wohlfahrt, Unterabteilung für Umweltverschmutzung = Minamata shiyakusho fukushi seikatsu bu kōgai ka (1988): *Minamata-byō no aramashi* [Alles über die Minamata-Krankheit], Broschüre.
- Stadtverwaltung Minamata, Amt für Öffentlichkeitsarbeit = Minamata shiyakusho sōmū bu hissho hōkoku ka (1992): *92 Minamata-shi seiyōran* [Die Stadt Minamata im Überblick – 1992], Broschüre.

- Steiner, Kurt (1965): *Local Government in Japan*, Stanford: Stanford University Press.
- Steiner, Kurt (1980): Progressive Local Administrations: Local Public Policy and Local-National Relations, in: derselbe, Ellis S. Krauss und Scott Flanagan (Hg.): *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press, S. 317–352.
- Stockwin, J.A.A. (1975): *Japan – Divided Politics in a Major Economy*, London: Weidenfeld & Nicholson. Siehe auch Stockwin (1982) und (1999).
- Stockwin, J.A.A. (1982): *Japan – Divided Politics in a Major Economy*, erheblich überarbeitete Neuausgabe, London: Blackwell. Siehe auch Stockwin (1975) und (1999).
- Stockwin, J.A.A. (1988): Dynamic and Immobilist Aspects of Japanese Politics, in: derselbe (Hg.): *Dynamic and immobilist politics in Japan*, Basingstoke und London: Macmillan, S. 1–22.
- Stockwin, J.A.A. (1999): *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy, Third Edition*, Dritte, aktualisierte und überarbeitete Ausgabe, Oxford: Blackwell. Siehe auch Stockwin (1975) und (1982).
- Takabatake, Michitoshi (1975): Citizens' Movements: ‚Organizing the Spontaneous‘, in: *The Japan Interpreter* 9, 3, S. 315–323, wiederabgedruckt in Koschmann, J. Victor (Hg.) (1978): *Authority and the Individual in Japan*, Tōkyō: University of Tōkyō Press, S. 189–199.
- Takabatake, Michitoshi (1988): ‚Rokujūnen anpō‘ no seishinshi [Der Anpo-Kampf von 1960 – eine psychohistorische Darstellung], in: Kamashima, Jirō, Maeda Ai und Najita Tetsuo (Hg.): *Sengo Nihon no seishinshi* [Japan in der Nachkriegszeit – eine psycho-historische Darstellung], Tōkyō: Iwanami Shoten, S. 70–91.
- Takamine, Takeshi (1999): Seiji ketchaku ni itaru made no puroseshu [Die Abläufe bis zur politischen Entscheidung], in: Forschungsgruppe Minamata-Krankheit = Minamata-byō kenkyūkai (Hg.) (1999): *Tokushū: Minamata-byō mondai no seiji kaiketsu* [Sonderausgabe: Die politische Lösung des Problems der Minamata-Krankheit], Minamata-byō kenkyū – The Annals of Minamata Disease, Band 1, Fukuoka: Ashi Shobo, S. 16–30.
- Tamura, Kō'ichi (1970): Taiki osen bōshihō [Das Gesetz gegen Luftverschmutzung], in: *Jurisuto tokushū: kōgai – jittai, taisaku, hōteki kadai* [Der Jurist. Sonderausgabe Umweltverschmutzung: Bilanz, Maßnahmen, rechtliche Aspekte], rinji zōkan [Extra-Ausgabe] 458, 10. August 1970, S. 177–181.
- Tanaka, Hideo (1976): *The Japanese Legal System: Introductory Cases and Materials*, Tōkyō: Tōkyō University Press.
- Tanaka, Minoru, Sakai Yawako Hirayama Sachi, Okuma Yūshi und Fukushima Kenji (1994): *Minamata-byō kanja dantai ni kansuru chōsa* [Un-

- tersuchung über die Vereinigungen der Patienten der Minamata-Krankheit], Kumamoto Daigaku bungaku bu chiiki kagaku ka shakai-gaku kenkyūshitsu Minamata-byō kanja dantai kenkyūha [Gruppe zur Erforschung der Gruppen von Opfern der „Minamata-Krankheit“, Abteilung für Soziologie, Institut für Regionalforschung, Philosophische Fakultät, Universität Kumamoto], Kumamoto: Selbstverlag.
- Teramoto, Hirasaka (1976): *Aru kanryō no shōgai* [Aus dem Leben eines Beamten], Tōkyō: Kōdansha.
- Thayer, Nathaniel B. (1969): *How the Conservatives Rule Japan*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Thurston, Donald R. (1974): Aftermath in Minamata, in: *The Japan Interpreter* 9, 1, S. 25–42.
- Togashi, Sadao (1995): *Minamata-byō jiken to hō* [Der Fall Minamata und das Recht], Fukuoka: Sekifusha.
- Tomita, Hachirō (oder: Tonda Yarō; alias Ui Jun) (1969): *Minamata-byō – Minamata-byō kenkyūkai shiryō* [Die Minamata-Krankheit – Materialien der Forschungsgruppe Minamata-Krankheit], Kumamoto: Selbstverlag.
- Tsubōi, Kumazō und Wilhelm Smetaczek (1891): Japanische Verfassung vom 11.2.1889 (Meiji-Verfassung), aus dem Japanischen übersetzt von Kumazō Tsubōi und Wilhelm Smetaczek, Prag 1891, in: Miyazawa, Toshiyoshi (1986): *Verfassungsrecht (Kenpō)*, übersetzt, bearbeitet und herausgegeben von Robert Heuser und Yamasaki Kazuaki, Japanisches Recht, Band 21, Köln: Carl Heymanns, S. 289–296.
- Tsuji, Kiyooki (1969): *Shinpan: Nihon kanryōsei no kenkyū* [Neuausgabe: Forschungen zum Beamtentum in Japan], Tōkyō: Tōkyō Daigaku Shuppankai. Hier zitiert nach der 13. Auflage (1993).
- Tsuji, Kiyooki (Hg.) (1984): *Public Administration in Japan*, Tōkyō: Tōkyō University Press.
- Tsujimura, Miyoko (2000): *Kenpō* [Die Verfassung], Tōkyō: Nihon Hyōronsha. Hier zitiert nach der 2. Auflage (2001).
- U.S. State Department (1946): *Occupation of Japan – Policy and Progress*, Washington D.C. 1946. Hier zitiert nach dem unveränderten Nachdruck (1969), New York: Greenwood.
- Ueda, Shūichi (2007, Internet): *Sō senkyo shutsu shū giin giin ichiran* [Überblick über die Ergebnisse der Abgeordneten für das Unterhaus in den allgemeinen Wahlen], Keiō Universität, Tōkyō. Im Netz unter: <http://www.geocities.co.jp/WallStreet/1251> (20. April 2007).
- Ui, Jun (1968): *Kōgai no seijigaku: Minamata-byō o otte* [Die Politik der Umweltverschmutzung: auf den Spuren der Minamata-Krankheit], Tōkyō: Sanseidō.

- Ui, Jun (1985): Minamata-byō [Die Minamata-Krankheit], in: derselbe (Hg.): *Gijutsu to sangyō kōgai: gijutsu no iten, henwa, kaihatsu – Nihon no keiken* [Technologie und industrielle Umweltverschmutzung: Transfer, Wandel und Entwicklung von Technologien – die Erfahrungen in Japan], Band 5, Tōkyō: Kokusai Rengō Daigaku – United Nations University, S. 97–122.
- Ui, Jun (Hg.) (1991): *Kōgai jishu kōza 15 nen* [15 Jahre autonome Seminare zur industriellen Umweltverschmutzung], Tōkyō: Aki Shobo.
- Umweltministerium = Kankyōshō (2002, Internet): *Jūdō happyō shiryō Heisei 14nen 7gatsu 9nichi Minamata-byō nintai shinsei no shobun ni tsuite* [Pressemitteilung vom 9. Juli 2002: Über die Beendigung der Registrierungen zur Minamata-Krankheit]. Im Netz unter: <http://www.env.go.jp/press/press.php3?serial=3481> (7. Januar 2005)
- Umweltministerium = Kankyōshō (2004a, Internet): *Minamata-byō Kansai soshō saikōsai hanketsu ni kakawaru kankyō daijin danwa ryōkai* [Pressegespräch der Umweltministerin zum Urteil des Obersten Gerichtshofs im Kansai-Prozeß zur Minamata-Krankheit], Presseerklärung vom 15. Oktober 2004. Im Netz unter: <http://www.env.go.jp/info/kaiken/h16/s1015.html> (5. Januar 2005).
- Umweltministerium = Kankyōshō (2004b): *Chisso saimu no genjō – Heisei 16nen 3gatsumatsu genzai* [Aktueller Stand der Verbindlichkeiten von Chisso, Stand Ende März 2004], Aktennotiz aus dem Umweltministerium, Abteilung für Umwelt und Gesundheit (kankyō hoken bu).
- Umweltministerium = Kankyōshō (2005): *Kongo Minamata-byō taisaku ni tsuite* [Über künftige Maßnahmen zur Minamata-Krankheit], Memorandum vom 7. April 2005, Kopie aus dem Umweltministerium, Abteilung für Umwelt und Gesundheit (kankyō hoken bu).
- Umweltministerium = Kankyōshō (2006): *Jimu jikan kaiken yōshi Heisei 18nen 12gatsu 7nichi* [Zusammenfassung zur Pressekonferenz des Staatssekretärs vom 7. Dezember 2006], Pressemitteilung vom selben Tag. Im Netz unter: http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h18/j_1207.html (24. Januar 2007).
- Upham, Frank (1976): Litigation and Moral Consciousness in Japan: An Interpretative Analysis of Four Japanese Pollution Suits, in: *Law & Society Review* 10, S. 579–619.
- Upham, Frank (1987): *Law and Social Change in Postwar Japan*, Cambridge/Mass. und London (Harvard University Press) 1987.
- Upham, Frank (1993): Privatizing Regulation: The Implementation of the Large-Scale Retail Stores Law, in: Allinson, Gary D. und Yasunori Sone (Hg.): *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Ithaca und London: Cornell University Press, S. 264–294.

- Vereinigung für Rechtswissenschaft = Hōgaku kyōkai (Hg.) (1953–1954): *Chūshaku Nihon kenpō* [Kommentar zur japanischen Verfassung], 2 Bände, Tōkyō: Yūhikaku.
- Vereinigung für Studien zur lokalen Selbstverwaltung = Jichi kenshū kyōkai (1978): *Kōkyo sa-bisu no naiyō to futan* [Inhalt und Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen], ohne Ort: Selbstverlag.
- von Neumann, John und Oskar Morgenstern (1944): *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton/New Jersey: Princeton University Press. Hier zitiert nach der zweiten Auflage (1947), Oxford: Oxford University Press.
- Wada, Jun'ichiro (1996): *The Japanese election system: three analytical perspectives*, London: Routledge.
- Watanabe, Yasuo, Miyazawa Setsuo, Kisa Shigeo, Yoshino Shōsaborō und Satō Tetsuo (1992): *Tekusutobukku gendai shihō* [Lehrbuch heutiges Rechtswesen], Tōkyō: Nihon Hyōronsha. Hier zitiert nach der 2., aktualisierten Auflage (1994).
- Yamanushi, Seisachi (1963): Minji chōsei seidō no genkata [Die ursprünglichen Formen der zivilrechtlichen Schlichtung], in: *Sōgō Hōgaku* [Allgemeine Rechtswissenschaft] 6, 3 (März), S. 10–23.
- Zahl, Karl F. (1973): *Die politische Elite Japans nach dem zweiten Weltkrieg (1945–1965)*, Schriften des Instituts für Asienkunde, Band 34. Wiesbaden: Harrassowitz.
- Zeitungen:
Asahi Shinbun [Asahi-Zeitung, Regionalausgabe Kumamoto]
Kumamoto Nichinichi Shinbun [Tagesanzeiger Kumamoto]
Mainichi Shinbun [Der Tagesanzeiger, Regionalausgabe Kumamoto]
Nishi Nihon Shinbun [Zeitung für Westjapan]
Nikkei Weekly
Japan Times
- Soweit nicht anders angegeben, werden die Artikel aus dem Archiv des Zentrums der Soshisha-Stiftung zur Minamata-Krankheit (Zaidan hōshin Minamata-byō senta–Soshisha) in Minamata zitiert.
- Zenkokuren (1993): *1993 nen Minamata-byō Zenkokuren sōkai giansho* [Bericht zur Vollversammlung 1993 des Bündnisses der Opfer der Minamata-Krankheit und ihrer Anwaltsgruppen], Tōkyō und Minamata: Selbstverlag.
- Zenkokuren (1994): *1994 nen Minamata-byō Zenkokuren sōkai giansho* [Bericht zur Vollversammlung 1994 des Bündnisses der Opfer der Minamata-Krankheit und ihrer Anwaltsgruppen], Tōkyō und Minamata: Selbstverlag.

MONOGRAPHIEN AUS DEM DEUTSCHEN INSTITUT FÜR JAPANSTUDIEN

- Bd. 1: Harumi Befu, Josef Kreiner (Eds.): *Othernesses of Japan. Historical and Cultural Influences on Japanese Studies in Ten Countries.*
1992, ²1995 ISBN 978-3-89129-481-9 342 S., kt.
- Bd. 2: Erich Pauer (Hg.): *Technologietransfer Deutschland – Japan von 1850 bis zur Gegenwart.*
1992 ISBN 978-3-89129-482-6 330 S., geb.
- Bd. 3: Shigeyoshi Tokunaga, Norbert Altmann, Helmut Demes (Eds.): *New Impacts on Industrial Relations – Internationalization and Changing Production Strategies.*
1992 ISBN 978-3-89129-483-3 492 S., geb.
- Bd. 4: Roy Andrew Miller: *Die japanische Sprache. Geschichte und Struktur.* Aus dem überarbeiteten englischen Original übersetzt von Jürgen Stalph *et al.*
1993 ISBN 978-3-89129-484-0 XXVI, 497 S., 24 Tafeln, geb.
- Bd. 5: Heinrich Menkhaus (Hg.): *Das Japanische im japanischen Recht.*
1994 ISBN 978-3-89129-485-7 XVI, 575 S., geb.
- Bd. 6: Josef Kreiner (Ed.): *European Studies on Ainu Language and Culture.*
1993 ISBN 978-3-89129-486-4 324 S., geb.
- Bd. 7: Hans Dieter Ölschleger, Helmut Demes, Heinrich Menkhaus, Ulrich Möhwald, Annelie Ortmanns, Bettina Post-Kobayashi: *Individualität und Egalität im gegenwärtigen Japan. Untersuchungen zu Wertemustern in bezug auf Familie und Arbeitswelt.*
1994 ISBN 978-3-89129-487-1 472 S., geb.
- Bd. 8: Gerhard Krebs, Bernd Martin (Hg.): *Formierung und Fall der Achse Berlin-Tōkyō.*
1994 ISBN 978-3-89129-488-8 256 S., geb.
- Bd. 9: Helmut Demes, Walter Georg (Hg.): *Gelernte Karriere. Bildung und Berufsverlauf in Japan.*
1994 ISBN 978-3-89129-489-5 521 S., geb.
- Bd. 10: Josef Kreiner (Ed.): *Japan in Global Context. Papers presented on the Occasion of the Fifth Anniversary of the German Institute for Japanese Studies, Tōkyō.*
1994 ISBN 978-3-89129-490-1 123 S., geb.
- Bd. 11: Josef Kreiner (Ed.): *The Impact of Traditional Thought on Present-Day Japan.*
1996 ISBN 978-3-89129-491-8 236 S., geb.

- Bd. 12: Josef Kreiner, Hans Dieter Ölschleger (Eds.): *Japanese Culture and Society. Models of Interpretation*. 1996 ISBN 978-3-89129-492-5 361 S., geb.
- Bd. 13: Josef Kreiner (Ed.): *Sources of Ryūkyūan History and Culture in European Collections*. 1996 ISBN 978-3-89129-493-2 396 S., geb.
- Bd. 14: Aoki Tamotsu: *Der Japandiskurs im historischen Wandel. Zur Kultur und Identität einer Nation*. Aus dem japanischen Original übersetzt von Stephan Biedermann, Robert Horres, Marc Löhr, Annette Schad-Seifert. 1996 ISBN 978-3-89129-494-9 140 S., geb.
- Bd. 15: Edzard Janssen, Ulrich Möhwald, Hans Dieter Ölschleger (Hg.): *Gesellschaften im Umbruch? Aspekte des Wertewandels in Deutschland, Japan und Osteuropa*. 1996 ISBN 978-3-89129-495-6 272 S., geb.
- Bd. 16: Robert Horres: *Raumfahrtmanagement in Japan. Spitzentechnologie zwischen Markt und Politik*. 1996 ISBN 978-3-89129-496-3 267 S., geb.
- Bd. 17/1: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk*. Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens. 1996 ISBN 978-3-89129-497-0 LXVI, 800 S., geb.
- Bd. 17/2: Shūzō Kure: *Philipp Franz von Siebold. Leben und Werk*. Deutsche, wesentlich vermehrte und ergänzte Ausgabe, bearbeitet von Friedrich M. Trautz. Herausgegeben von Hartmut Walravens. 1996 ISBN 978-3-89129-497-0 XXX, 899 S., geb.
- Bd. 18: Günther Distelrath: *Die japanische Produktionsweise. Zur wissenschaftlichen Genese einer stereotypen Sicht der japanischen Wirtschaft*. 1996 ISBN 978-3-89129-498-7 253 S., geb.
- Bd. 19: Gerhard Krebs, Christian Oberländer (Eds.): *1945 in Europe and Asia – Reconsidering the End of World War II and the Change of the World Order*. 1997 ISBN 978-3-89129-499-4 410 S., geb.
- Bd. 20: Hilaria Gössmann (Hg.): *Das Bild der Familie in den japanischen Medien*. 1998 ISBN 978-3-89129-500-7 338 S., geb.
- Bd. 21: Franz Waldenberger: *Organisation und Evolution arbeitsteiliger Systeme – Erkenntnisse aus der japanischen Wirtschaftsentwicklung*. 1999 ISBN 978-3-89129-501-4 226 S., geb.
- Bd. 22: Harald Fuess (Ed.): *The Japanese Empire in East Asia and Its Postwar Legacy*. 1998 ISBN 978-3-89129-502-1 253 S., geb.
- Bd. 23: Matthias Koch: *Rüstungskonversion in Japan nach dem Zweiten Weltkrieg. Von der Kriegswirtschaft zu einer Weltwirtschaftsmacht*. 1998 ISBN 978-3-89129-503-8 449 S., geb.

- Bd. 24: Verena Blechinger, Jochen Legewie (Eds.): *Facing Asia – Japan's Role in the Political and Economical Dynamism of Regional Cooperation*. 2000 ISBN 978-3-89129-506-9 328 S., geb.
- Bd. 25: Irmela Hijiya-Kirschner (Hg.): *Forschen und Fördern im Zeichen des Ginkgo. Zehn Jahre Deutsches Institut für Japanstudien*. 1999 ISBN 978-3-89129-505-2 270 S., geb.
- Bd. 26: Harald Conrad, Ralph Lützel (Eds.): *Aging and Social Policy. A German-Japanese Comparison*. 2002 ISBN 978-3-89129-840-4 353 S., geb.
- Bd. 27: Junko Ando: *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen*. 2000 ISBN 978-3-89129-508-3 273 S., geb.
- Bd. 28: Irmela Hijiya-Kirschner (Hg.): *Eine gewisse Farbe der Fremdheit. Aspekte des Übersetzens Japanisch-Deutsch-Japanisch*. 2001 ISBN 978-3-89129-509-0 316 S., geb.
- Bd. 29: Peter J. Hartmann: *Konsumgenossenschaften in Japan: Alternative oder Spiegelbild der Gesellschaft?* 2003 ISBN 978-3-89129-507-6 628 S., geb.
- Bd. 30: Silke Vogt: *Neue Wege der Stadtplanung in Japan. Partizipationsansätze auf der Mikroebene, dargestellt anhand ausgewählter machizukuri-Projekte in Tōkyō*. 2001 ISBN 978-3-89129-841-1 312 S., geb.
- Bd. 31: Birgit Poniatowski: *Infrastrukturpolitik in Japan. Politische Entscheidungsfindung zwischen regionalen, sektoralen und gesamtstaatlichen Interessen*. 2001 ISBN 978-3-89129-842-8 417 S., geb.
- Bd. 32: Gerhard Krebs (Hg.): *Japan und Preußen*. 2002 ISBN 978-3-89129-843-5 356 S., geb.
- Bd. 33: René Haak, Hanns Günther Hilpert (Eds.): *Focus China – The New Challenge for Japanese Management*. 2003 ISBN 978-3-89129-844-2 223 S., geb.
- Bd. 34: Iwo Amelung, Matthias Koch, Joachim Kurtz, Eun-Jung Lee, Sven Saaler (Hg.): *Selbstbehauptungsdiskurse in Asien: China – Japan – Korea*. 2003 ISBN 978-3-89129-845-9 438 S., geb.
- Bd. 35: Andrea Germer: *Historische Frauenforschung in Japan. Die Rekonstruktion der Vergangenheit in Takamure Itsues „Geschichte der Frau“ (Josei no rekishi)*. 2003 ISBN 978-3-89129-504-5 425 S., geb.
- Bd. 36: Isa Ducke, Sven Saaler (Hg.): *Japan und Korea auf dem Weg in eine gemeinsame Zukunft: Aufgaben und Perspektiven*. 2003 ISBN 978-3-89129-846-6 232 S., geb.

- Bd. 38: René Haak, Dennis S. Tachiki (Eds.): *Regional Strategies in a Global Economy. Multinational Corporations in East Asia*.
2004 ISBN 978-3-89129-848-0 294 S., geb.
- Bd. 39: Sven Saaler: *Politics, Memory and Public Opinion. The History Textbook Controversy and Japanese Society*.
2005, ²2006 ISBN 978-3-89129-850-3 202 S., kt.
- Bd. 40: Matthias Koch, Sebastian Conrad (Hg.): *Johannes Justus Rein. Briefe eines deutschen Geographen aus Japan 1873–1875*.
2006 ISBN 978-3-89129-851-0 423 S., geb.