

REZENSIONEN / REVIEWS

ANJA OSIANDER, *Der Fall Minamata.* *Bürgerrechte und Obrigkeit in Japan nach 1945*

Monographien, herausgegeben vom Deutschen Institut für Japanstudien, Bd. 41;
überarbeitete und ergänzte Fassung einer Dissertation Halle-Wittenberg 2004;
Iudicium; München, 2007; ISBN 978-3-89129-852-7; gebunden, 387 S.; € 47

Einleitung

Wer sich ernsthaft mit Japan auseinandersetzt, hat zwangsläufig seine ganz persönliche Begegnung mit dem Umweltskandal, der nach dem Ort seiner ersten und Hauptauswirkungen benannt ist, der Kleinstadt im Westen der Insel Kyûshû: *Minamata*. Für die Verfasserin *Anja Osiander* war es die im Jahre 1991 erschienene japanische Neuauflage eines Fotobandes, für den Rezensenten die Feierstunde anlässlich der Verleihung des zweiten Preises der Deutschen Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens (OAG) in Tokyo 1989 an *Livia Monnet*, die sich in ihrer Wiener Dissertation mit dem Oeuvre von *Ishimure Michiko* befasst hat, jener japanischen Schriftstellerin, die den Skandal literarisch aufarbeitete und die bei der Preisverleihung Ehrengast war. Ein Foto von ihr, aufgenommen während einer Protestveranstaltung, zierte den Einband des zu besprechenden Werkes.

Minamata und die Folgen eignen sich in besonderer Weise, die japanische Wirklichkeit der Zeit nach dem Ende des Pazifischen Krieges aus den Blickwinkeln verschiedener wissenschaftlicher Methodendisziplinen aufzuarbeiten. Die 1965 geborene Diplom-Volkswirtin Anja Osiander wählt einen politikwissenschaftlichen Ansatz. Von diesem ausgehend fragt sie, ob die neue Verfassung von 1946 die Ausübung der öffentlichen Gewalt in Japan verändert hat. Da damit auch viele juristische Fragestellungen berührt werden, rechtfertigt sich die Besprechung durch einen Juristen.

Exposition

Die Verfasserin geht in drei Schritten vor. Sie stellt zunächst die bis zur Drucklegung im Jahre 2007 bekannten Fakten des Umweltskandals zusammen. Im zweiten Schritt erläutert sie dann ihre Prämisse und ihr methodisches Gerüst. Nach der Prämisse ist die Ausübung der öffentlichen Gewalt in Japan vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1946 als „obrigkeitlich“ zu charakterisieren, während die in Rede stehende Verfassung einen neuen Ansatz bringt, in dem die im Grundrechtskatalog genannten Freiheitsrechte

der Individuen in den Mittelpunkt treten und damit die Ausübung der öffentlichen Gewalt im Sinne einer Dienstleistung an der Bevölkerung umzubauen ist, getreu der US-amerikanischen Vorstellung vom *civil service*. Im letzten Schritt untersucht sie, ob diese Umstellung gelungen ist. Dabei werden zunächst Untersuchungen berücksichtigt, die auf der Grundlage anderer Vorgänge in Japan dieser oder einer vergleichbaren Fragestellung nachgehen, bevor die Maßnahmen der Staatsgewalt im Zusammenhang mit dem *Minamata*-Umweltskandal analysiert werden. Die Verfasserin kommt mit der erforderlichen wissenschaftlichen Behutsamkeit zu einem Ergebnis, das betroffen macht: die erforderliche Umstellung ist kaum realisiert worden.

Im ersten Teil gelingt ihr eine exzellente Darstellung der Fakten des Umweltskandals. Angesichts seiner Laufzeit vom Beginn der 1950er Jahre, in denen die ersten Folgen der Einleitung des Schwermetalls Quecksilber über die Abwässer des Chemieunternehmens Chisso in das Meer Shiranui vor der Küste Kyūshū in Massenfischsterben mündeten, und da lebend gefangene Meerestiere jedenfalls von der örtlichen Bevölkerung auch gegessen werden, sich die ersten gesundheitlichen Beeinträchtigungen von Menschen zeigten, bis heute, wo die Abwicklung des Skandals andauert, war ein Wust von Informationen zu bewältigen. Der Verfasserin gelingt es, einen roten Faden so durch die Geschehnisse zu ziehen, dass dieser Teil der Darstellung nicht nur für ihre weitere Untersuchung, sondern auch für Personen, die andere wissenschaftliche Ziele im Zusammenhang mit der Umweltkatastrophe von *Minamata* verfolgen, sehr brauchbar ist.

Unterstellt man zunächst die Richtigkeit der Prämisse, dass nämlich die neue Verfassung eine Umstellung bei der Zielrichtung der Staatsgewalt erforderte, nämlich hin zu einem liberalen Staat, wundert man sich zunächst darüber, dass es nur wenige Untersuchungen gibt, die dieser oder jedenfalls einer vergleichbaren Fragestellung nachgehen. Die Autorin sieht den Grund in der Entwicklung der japanbezogenen Politikwissenschaft selbst, die sich eher anderen Fragestellungen gewidmet habe. Könnte es nicht auch sein, dass angesichts der Brisanz des Themas vor dem Hintergrund des Finanzierungszwangs der wissenschaftlichen Einrichtungen jedenfalls in Japan zu Lasten der Unabhängigkeit Zurückhaltung geübt wurde?

In der Anwendung der methodischen Instrumente auf den Umweltskandal selbst überrascht zunächst wenig, dass die Exekutive (Regierung und Verwaltung) anfänglich ausschließlich die wirtschaftliche Entwicklung Japans im Auge hatte und insbesondere die Kausalität zwischen dem Einleiten des Quecksilbers und den aufgetretenen Erkrankungen in Abrede stellte. Auffällig ist indes, dass sich, nachdem der Wirkungszusammenhang nicht mehr ernstlich in Frage gestellt werden konnte, die Exekutive, statt umfassende eigene Maßnahmen zu ergreifen, lieber in die zivilrechtlichen Vereinbarungen zwischen dem Verursacher und den Opfern einbeziehen ließ. Diese sahen zum Beispiel als Erfordernis für die Inanspruchnahme von Zahlungen des Verursachers die Registrierungspflicht für Opfer vor. Die medizinische Untersuchung und Einstufung der Betroffenen – aber auch weitere Aufgaben – wurde dabei von der Exekutive über-

nommen. Überraschend ist die fast vollständige Enthaltbarkeit der Legislative bei der Bewältigung der Probleme. Jedenfalls für einen Juristen erfreulich ist es hingegen, dass die Autorin bei der Judikative die Orientierung an den Freiheitsrechten der Verfassung am stärksten nachweisen kann. Dies hängt vielleicht damit zusammen, dass die Judikative in Japan von Volljuristen abgewickelt wird, die im Studium und im juristischen Vorbereitungsdienst mit der Problematik vertraut gemacht wurden.

Juristischer Blickwinkel

Der von der Verfasserin statuierte Paradigmenwechsel zwischen der Verfassung von 1889 und der von 1946 war von den US-Amerikanern gewollt. Die Souveränität wurde dem *tennô* genommen und dem Volk übertragen. Dieses wurde damit aber nicht nur neuer Träger der Staatsgewalt, sondern blieb auch Objekt derselben. Soweit es Träger der Staatsgewalt wurde, war dafür zu sorgen, dass die Staatsgewalt demokratisch legitimiert wurde. Soweit das Volk Objekt der Staatsgewalt blieb, war dafür Sorge zu tragen, dass sich die Staatsgewalt am Grundrechtskatalog, insbesondere an den dort verorteten Freiheitsrechten orientierte. Beide Fragestellungen sind zu unterscheiden. In der ersten geht es um Demokratisierung, in der zweiten um Liberalisierung. Den der Arbeit vorangestellten Zitaten der beiden bekannten japanischen Wissenschaftler *Miyazawa Toshiyoshi*, Verfassungsrechtler, und *Tsuji Kiyooki*, Verwaltungswissenschaftler, aber auch dem weiteren Text der Arbeit, in dem einerseits immer wieder vom „liberalen Staat“, andererseits von „Demokratisierung“ gesprochen wird, ist indes zu entnehmen, dass möglicherweise beiden Fragestellungen kumulativ nachgegangen werden sollte.

Überzeugende Ergebnisse liefert die Arbeit nur unter dem Gesichtspunkt des „liberalen Staates“. Um die Ausübung der Staatsgewalt zu kontrollieren, kam dem Grundrechtskatalog große Bedeutung zu. Dieser statuiert Freiheitsrechte, die in der Verfassungsgeschichte generell zunächst ausschließlich als Abwehrrechte gegenüber der Staatsgewalt gedacht waren. Auf *Minamata* übertragen bedeutet das, dass das Unternehmen ein Recht auf ein industrielles Gewerbe, die Fischereigenossenschaften auf gewerblichen Fischfang, der einzelne Mensch auf Erwerb der jeweiligen Produkte hatte. In diese Rechte durfte seitens der Staatsgewalt nur eingegriffen werden, wenn das jeweils betroffene Grundrecht unter Vorbehalt stand. Juristen nennen den Vorbehalt auch Schranke. Dieser Vorbehalt ist in der japanischen Verfassung leider nicht bei allen Freiheitsrechten *expressis verbis* geregelt. Die herrschende Meinung geht aber davon aus, dass auch die Grundrechte, die keine ausdrückliche Schrankenregelung enthalten, nicht vorbehaltlos gewährleistet sind. Vielmehr wird angenommen, dass die für die Verfasserin zentrale Vorschrift des Art. 13, der u.a. das Grundrecht auf Leben und Erwerb regelt, einen Vorbehalt enthält, der für alle Grundrechte in gleicher Weise gilt, das sog. Gemeinwohl. Die Staatsgewalt darf also in rechtmäßiger Weise Beschränkungen der genannten Rechte verfügen, wenn sich das für das Gemeinwohl als nötig erweist.

Wiederum auf *Minamata* bezogen bedeutet das, dass die Staatsgewalt die Ableitung bestimmter Abwässer, die Produktion bestimmter Produkte, den Fischfang in der Region und den Verkauf von Fisch aus der Region verbieten konnte usw.

Aber darum geht es hier gar nicht. Hier sind die Grundrechte nicht in ihrer traditionellen Bedeutung als Abwehrrechte gegenüber der Staatsgewalt angesprochen. Es geht vielmehr darum, dass die Staatsgewalt zur Sicherung der Grundrechtsausübung eines Individuums in die Grundrechtsposition eines anderen Individuums eingreifen soll, wobei nach herrschender Meinung auch juristische Personen und damit das hier in Rede stehende Unternehmen Grundrechtsschutz genießen. Das wird bei der Verfasserin auf S. 106 auch ganz deutlich: Es gilt, „Bürgerinnen und Bürgern beizustehen, denen Dritte materielles Unrecht in Bezug auf eben diese Rechte zufügen“. Was in dieser Situation zu tun ist, wird in Deutschland unter dem Gesichtspunkt der Schutzpflichten der Staatsgewalt diskutiert. Die grundlegende Frage lautet, ob den Grundrechten diese Funktion überhaupt entnommen werden kann. Das ist in Deutschland mittlerweile anerkannt, in Japan aber nach wie vor umstritten.¹ Man darf sich deshalb aus juristischer Sicht über ein entsprechendes Zögern von Teilen der japanischen Staatsgewalt nicht wundern. Erkennt man diese zusätzliche Wirkung der Grundrechte aber an, steht man vor dem nächsten Problem: Wessen Grundrecht geht bei einer solchen Kollision eigentlich vor und was ist der Bewertungsmaßstab für das Tätigwerden der Staatsgewalt? Insoweit ist auch in Deutschland der erforderliche Prüfungsmaßstab noch in der Entwicklung. Angesichts der Bedeutung des Grundrechts auf Leben würde man in Deutschland das Grundrecht auf Erwerb aber wohl rechtmäßig einschränken können.

Die juristische Argumentation läuft hier also auf das gleiche Ergebnis hinaus wie die politikwissenschaftliche Untersuchung der Verfasserin: Zurückhaltung bei Exekutive und Legislative; allenfalls die dritte Gewalt nähert sich dieser Auslegung. Einer Berufung auf eine noch weitergehende Interpretation der Funktion der Grundrechte, wie sie von der Verfasserin verlangt wird, bedarf es im Fall *Minamata* aber nicht. Gemeint ist die Funktion der Grundrechte als Teilhabe- bzw. Leistungsrechte. In dieser Funktion geben die Grundrechte der Staatsgewalt auf, eine Struktur zu schaffen, die es den Individuen erlaubt, ihre Grundrechte auch tatsächlich auszuüben zu können. Die Verfasserin formuliert wiederum auf S. 106: Es gilt, „Bürgerinnen und Bürger darin zu unterstützen, dass sie von ihren Grundrechten auf Leben, Freiheit und Streben nach Wohlstand Gebrauch machen können“. Da die Funktion der Grundrechte unter dem Gesichtspunkt der Schutzpflicht der Staatsgewalt in Japan schon umstritten ist, wird die noch weiter-

1 Vgl. G. KOYAMA, Der Doppelcharakter der Grundrechte aus japanischer Sicht, in: J. BURMEISTER (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit – Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag (München 1997) 875 ff.; N. INOUE, Eine Seite der japanischen Verfassungskultur: Einfluss der deutschen Theorie auf das japanische Grundrechtsverständnis, in: A. BLANKENAGEL u.a. (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum 70. Geburtstag (Tübingen 2004) 501 ff.

gehende Funktion der Grundrechte als Teilhabe- und Leistungsrechte naturgemäß noch stärker in Abrede gestellt.

Ebenso wie die erweiternde Auslegung der Funktion der Grundrechte schwierig ist, ist die Verwendung des Begriffs Bürger ein Problem. Der Grundrechtskatalog und die US-amerikanische Vorstellung vom freien und mündigen Bürger korrespondieren miteinander. Der Begriff Bürger hat eine lange europäisch geprägte Geschichte. Seine Existenz ist im Japan der *Meiji*-Zeit noch nicht nachzuweisen.² Das seinerzeit geschaffene Zivilgesetz (*Minpō*) mit „Bürgerliches Gesetzbuch“ zu übersetzen, wie es die Verfasserin auf S. 212, aber auch viele andere tun, ist deshalb nur unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt, dass mit dem Gesetz solche Vorstellungen nach Japan importiert werden sollten. Einen Stand von Bürgern zu akzeptieren und dessen Erwartungen an die Rechtsordnung umzusetzen, geht aber nicht von heute auf morgen. Möglicherweise war das Verständnis auch 1946 noch nicht da und die US-amerikanischen Vorstellungen folgende Verfassung war nichts weiter als ein erneuter Versuch, die sich mit dem Begriff Bürger verbindende Gedankenwelt erneut nach Japan zu importieren. Da nach dem Ergebnis der Verfasserin diese Gedankenwelt aber wohl immer noch nicht angekommen sein dürfte, ist eben auch die Verwendung des Begriffs Bürger eher ein Programm als Realität und sollte deshalb zurückhaltend erfolgen.

Der deutschsprachige juristische Sprachgebrauch weicht mitunter von den verwendeten Begriffen ab. So wird in Deutschland im zivil- und verwaltungsgerichtlichen Bereich von Klage, nur im hier nicht berührten Bereich des Strafverfahrens von Anklage gesprochen, Erlasse und Richtlinien sind nur Regelungen, die im Innenverhältnis der Behörden untereinander, aber nicht im Außenverhältnis zum Individuum verwendet werden, Rechte heißen so und nicht Anrechte, Schadensersatz unterscheidet sich von Entschädigung, um nur einige Beispiele zu nennen. In der Regel gefährden diese Abweichungen das Verständnis aber nicht.

Formales

Es ist eine Freude, die Arbeit zu lesen. Die Diktion ist klar, die Gedankenführung leicht nachvollziehbar. Da die Arbeit auf Deutsch geschrieben ist, verwendet sie eine Sprache, die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Japan mittlerweile gefährdet ist, obwohl gerade die deutschsprachige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Japan sich nicht verstecken muss, wie diese Arbeit erneut beweist. Noch besser – auf die in der deutschen Sprache mittlerweile so beliebten Anglizismen wurde verzichtet. Finden sie dennoch Verwendung, wie *mainstream*, *establishment*, *checks and balances* oder *win win*-Situation, sind sie stets kursiv gedruckt oder anderweitig als Abweichung gekennzeichnet. Ja auch Entlehnungen aus anderen Sprachen werden so behandelt.

2 Vgl. J. MURAKAMI, *Besitz und Bildung. Deutsch-Japanische Bürgertumsvergleiche* (Tokyo 1989).

Mehr noch, wenn es um die USA geht, heißt es zu recht fast immer US-amerikanisch. Nachweise finden sich nicht, wie so oft und für den Leser beschwerlich, in Klammern im Text, sondern da, wo sie hingehören, in den Fußnoten. Schließlich gibt es fast keine Druckfehler und wenn doch, sind sie als solche leicht erkennbar und geben keinen Anlass zu Missverständnissen.

Auch die Übersetzungen japanischer Fachbegriffe in die deutsche Sprache sind fast durchweg gelungen. Die Unterscheidung der Ebenen der Ministerialbürokratie lautet korrekt Unterabteilung für *ka*, Abteilung für *bu* und Hauptabteilung für *kyoku*. Die Übersetzungen Landgericht für *chihô saiban-sho*, Oberlandgericht für *kôtô saiban-sho* und Oberster Gerichtshof für *saikô saiban-sho* weichen zwar geringfügig von der mittlerweile üblichen deutschen Übersetzung als Distriktgericht und Obergericht für die beiden ersten in Rede stehenden Instanzen ab, sind aber verständlich. Die Übersetzung von *sôri daijin* mit Ministerpräsident und *chiji* mit Gouverneur ist durchaus üblich, auch wenn es insoweit den schon seit Jahren schwelenden Begriffsstreit mit Premierminister und Präfekt gibt.

Sehr hilfreich sind die häufigen Wiedergaben der japanischen Begrifflichkeit in *romaji*. Insoweit hätte man sich sogar noch mehr gewünscht. Etwa bei Erlass oder Richtlinie wäre sicher stets die Hinzufügung des entsprechenden japanischen Begriffs sinnvoll gewesen, allein um zu erkennen, ob es sich um eine Maßnahme mit Außenwirkung oder lediglich um eine Verwaltungsvorschrift handelte. Sehr erfrischend ist die Verwendung von diakritischen Zeichen selbst für japanische Worte, von denen man in Deutschland meint, man kenne sie, etwa *Tôkyô* und *Kyôto*. Die zwar dem Duden vertraute, aber unsinnige, weil eine falsche Aussprache provozierende Schreibweise Tokio und Kioto wird auf diese Weise vermieden.

Ausblick

Das Thema *Minamata* behält seine Aktualität. Gerade in diesen Tagen wird erneut über steuerrechtliche Entlastungen des Verursacherunternehmens nachgedacht, das seinen immer noch hohen Schadensersatzpflichten wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten nicht nachkommen kann.³

Der Gedanke führt automatisch zu einem Aspekt, der in der Arbeit nicht in vollem Umfange berücksichtigt werden konnte, deshalb weiter untersucht werden muss und interessante Erkenntnisse verspricht: die Kostentragung. Wer hat eigentlich im Einzelnen die Kosten für die behördlichen Untersuchungen, die Opferregistrierungen, die Klagen usw. getragen? Hat nicht auch gerade diese Kostentragungspflicht den Ablauf der Geschehnisse entscheidend mitgeprägt? Gilt etwa auch für Japan die Aussage, dass

3 *Chisso tokurei genzei rainen-do wa miokuri* [Entscheidung über besondere Steuerentlastung für Chisso im nächsten Jahr wird verschoben], Nihon Keizai Shinbun, Morgenausgabe vom 12. Dezember 2007.

Gewinne privatisiert, Kosten aber sozialisiert werden? Sind nicht die bisher angefallenen Kosten um ein vielfaches höher als die Kosten, die angefallen wären, wenn man unmittelbar nach Bekanntwerden des Ursachenzusammenhanges zwischen Quecksilber-einleitung und Gesundheitsbeeinträchtigung entscheidende Maßnahmen ergriffen hätte?

Noch ein anderer Aspekt, nämlich die verwaltungs- und zivilrechtliche Bewältigung der Geschehnisse, wird vorgetragen. Wie wurde der Skandal strafrechtlich aufgearbeitet? Ist es zu strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Anklagen und Urteilen gekommen? Wie steht es mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Behördenleitern, deren Behörden verwaltungsrechtliches Unrecht nachgewiesen worden ist? Enthält das japanische Strafrecht dafür überhaupt Zurechnungstatbestände? Diese Frage stellt sich in gleicher Weise für die Unternehmensleiter.

Das Zusammenspiel zwischen Staats- und Kommunalverwaltung wird dem Leser deutlich vor Augen geführt. Dennoch ergibt sich ein auffälliger geographischer Aspekt. Verseuchungen des Edo-Flusses auf der Höhe von Urayasu und Verseuchungen des Meeres in Niigata fanden offenbar eine schnellere rechtliche Bewältigung. Ist das so, weil diese Gegenden näher an Tôkyô liegen und bevölkerungsreicher sind als Minamata?

Fragen über Fragen, die die Lektüre dieser guten Dissertation anregt und die für eine weitere wissenschaftliche Untersuchung des Phänomens *Minamata* geeignet sind. Dabei ist gerade vor dem Hintergrund des neoliberalen Gedankengutes, das die Staatsgewalt nicht als umfassenden Hüter der Freiheiten sieht, sondern ihr erlaubt, sich zurückzuziehen und vieles dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen, größte Wachsamkeit geboten. Die Verfasserin brandmarkt diese Form von Staat ausdrücklich als „Nachtwächterstaat“. Davor ist insbesondere vor dem Hintergrund fortschreitender Deregulierung⁴ insbesondere im Umweltrecht zu warnen.

Heinrich Menkhaus

4 Dazu H. MENKHAUS, Deregulierung in Japan. Eine Einführung, in: G. DISTELRATH (Hrsg.), Beiträge zum 13. deutschsprachigen Japanologentag 2006 in Bonn (erscheint demnächst).