

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

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

Julius Weitzdörfer

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

[p. 61 – 115]

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

ABSTRACT

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

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

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

ZUSAMMENFASSUNG

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

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

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