ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weidner, Helmut

Book Part

Umweltschutzpolitik in Japan

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1986) : Umweltschutzpolitik in Japan, In: Manfred Pohl (Ed.): Japan: Geographie - Geschichte - Kultur - Religion - Staat - Gesellschaft - Bildungswesen - Politik - Wirtschaft, ISBN 3-522-64150-7, Thienemann, Stuttgart ; Wien, pp. 170-179

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/111934

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungs-projektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Umweltschutzpolitik in Japan

Japan hat furchtbare Erfahrungen mit den Folgen der Umweltzerstörung hinter sich und noch viele ungelöste Umweltschutzprobleme vor sich. Es ist aber zugleich ein Land, in dem weltweit einmalige technische, politische und rechtliche Maßnahmen zur Minderung der Gesundheits- und Umweltfolgen des industriellen Wachstums ergriffen wurden. In verschiedenen Bereichen konnten so innerhalb einer relativ kurzen Zeit die Belastungen, insbesondere durch gesundheitsgefährdende Stoffe, drastisch gesenkt werden. Diese Leistungen können durchaus für zahlreiche andere Industrienationen vorbildlich sein, deren Umweltpolitik bislang selbst bei altbekannten Schadstoffen wie Schwefeldioxid keine ausreichenden Effekte erzielt, um Mensch und Natur vor Schäden zu bewahren.[1] Aber nicht nur die japanischen Erfolge sind von Interesse. Gerade die leidvollen Erfahrungen mit vielfältigen Umweltbelastungen, die Japan schon frühzeitig und sehr intensiv gemacht hat, sowie die sich neu abzeichnenden Probleme können für andere Nationen lehrreich sein, um schlummernde Risiken im eigenen Land schneller zu entdecken und um vorsorglicher zu reagieren, als es bislang geschieht. Dies wird keine leichte Aufgabe sein, zeigt doch auch eine Betrachtung der Entwicklungsphasen der japanischen Umweltpolitik, daß die erfolgreichen Maßnahmen das Ergebnis eines überaus konfliktreichen politischen Prozesses waren.

Von der ökologischen Ignoranz zur technokratischen Umweltpolitik

Von der gezielten ökologischen Ignoranz[2] der japanischen Regierung und Industrie bis hin zur technokratisch-aktiven Umweltpolitik, durch die Japan in einigen Bereichen zum Schrittmacher wurde, war es ein weiter, für die Bevölkerung oftmals dornenreicher Weg: In kaum einem anderen Land waren so viele Krankheits- und Todesfälle so eindeutig auf industrielle Umweltverschmutzung zurückzuführen, nirgendwo sonst waren die Krankheiten so qualvoll. Weltweites Aufsehen erregten dabei die Minamata- und die Itai-Itai-Krankheit, beide verursacht durch die Einleitung toxischer Stoffe durch Industriebetriebe in die Gewässer. Aber auch das Atmen fiel den Japanern mit Beginn der 60er Jahre immer schwerer: Industrie- und Kraftfahrzeugabgase hüllten die Städte in giftige Smogwolken, so daß Erkrankungen der Atemwege rapide zunahmen. Die nach dem Zweiten Weltkrieg mit solcher Nichtachtung

gesundheitlicher und ökologischer Erfordernisse betriebene Industriepolitik, die die Form eines *ökologischen Raubbaukapitalismus* annahm, führte in der Folgezeit zu einer Zerstörung weiter Naturflächen und zu einer Verseuchung der Gewässer mit giftigen Abfallstoffen. Hierauf reagierte die konservative Landesregierung in unterschiedlicher Weise, wobei sich die Entwicklungsphasen der japanischen Umweltpolitik in drei Stufen einteilen lassen.

In der *Phase der gezielten ökologischen Ignoranz,* die bis Anfang der 60er Jahre dauerte, blieb die Regierung trotz nachweislicher Beeinträchtigung von Gesundheit und Eigentum durch gewerbliche Schadstoffemissionen weitgehend untätig. Die Unternehmen widersetzten sich erfolgreich dem Verlangen der Bürger nach Umweltschutzmaßnahmen; bisweilen boten sie äußerst niedrige Schadensersatzzahlungen an, das sogenannte »Tränengeld«.[3] Die Regierung und die zuständige Ministerialverwaltung reagierten zunächst nicht; dann leiteten sie häufig eher verschleiernde als aufklärende und vor allem zeitverzögernde wissenschaftliche Untersuchungen ein; gegen die zunehmend militanteren Protestaktionen der Betroffenen wurden staatliche Machtmittel eingesetzt. Bis zur Anerkennung der meist durch Hilfe von engagierten, unabhängigen Wissenschaftlern herausgefundenen Schadensursachen vergingen häufig Jahre, in denen die Erkrankungen zunahmen und nun auch an anderen Orten auftraten. Die wachstumstrunkene Regierung griff erst dann zu wirksameren Maßnahmen, als an den Beweisen nicht mehr zu rütteln war und die Konflikte eine landesweite Dimension annahmen, weil immer mehr Bürger Partei für die meist in abgelegenen ländlichen Gebieten lebenden Opfer der Umweltverschmutzung ergriffen. Zudem wuchs auf kommunaler Ebene der Widerstand gegen Industrialisierungsvorhaben, durch die eine Belastung der Umwelt zu befürchten war. Den ersten großen Erfolg in der Nachkriegszeit erzielte eine Umweltschutzinitiative 1964, der es gelang, ein industrielles Großprojekt in der Nähe der beiden Städte Mishima und Numazu zu verhindern.[4] Dieser immer stärkere Stimmungsumschlag innerhalb der Bevölkerung zugunsten einer Zähmung des industriellen Wildwuchses veranlaßte die Regierung, mit der Entwicklung einer systematischeren Umweltpolitik zu beginnen.

Im Jahr 1967 trat erstmals ein allgemeines Umweltgesetz in Kraft. Es enthielt jedoch eine Klausel, die sich als folgenschweres Hemmnis bei der Durchsetzung wirksamer umweltpolitischer Maßnahmen auswirkte: Gefordert war nämlich, daß der Schutz der lebendigen Umwelt in »harmonischer Abstimmung« mit einer gesunden Wirtschaftsentwicklung erfolgen sollte. Diese Harmonieklausel wurde von der Industrie und den wirtschaftsnahen Behörden häufig gegen den Erlaß schärferer Umweltbestimmungen ins Spiel gebracht und zugunsten eines Vorrangs der Ökonomie interpretiert. Insgesamt zeichnete sich diese *Phase einer symbolischen Umweltpolitik,* in der noch eine ganze Reihe weiterer halbherziger Gesetze und Verordnungen erlassen wurde, dadurch aus, daß zwar auf dem Papier beeindruckende, tatsächlich jedoch

wirkungslose Paragraphenwerke geschaffen wurden: Traten früher akute Belastungen hauptsächlich in relativ begrenzten Gebieten auf, so änderte sich das Bild im Zuge des weiteren rapiden industriellen Wachstums grundlegend. Die Umweltbelastungen breiteten sich nun über das ganze Land aus. In kaum einer bevölkerten Region Japans gab es noch Flüsse, Küstengewässer und größere Bodenflächen oder Atemluft mit gesundheitlich unbedenklichen Schadstoffkonzentrationen. Japan, so hieß es nun, sei auf dem Weg ins »ökologische Harakiri«.[5]

Die Bürger, aber auch Kommunalpolitiker, waren indessen immer weniger bereit, der Industrie und Regierung auf diesem Weg zu folgen. Proteste und Gerichtsprozesse mehrten sich. Selbst Bewohner ländlicher Gebiete, die noch wenig früher industrielle Neuansiedlungen begrüßt hätten, sperrten sich zunehmend gegen Industrievorhaben aller Art.[6] Die Wohltaten des Wirtschaftswachstums wurden immer stärker in Frage gestellt.[7] Die Zahl der Bürgerinitiativen nahm rapide zu, und die öffentlichen Medien berichteten fast täglich über Umweltprobleme und -skandale. Es erwies sich, daß dem Übel nicht mit symbolischen Maßnahmen beizukommen war. Die abnehmende Wachstums- und Fortschrittsgläubigkeit der japanischen Bevölkerung und die zunehmende Opposition gegen Industrievorhaben, aber auch gegen staatliche Infrastrukturmaßnahmen (Eisenbahntrassen, Autostraßen, Flughäfen etc.) stellten für das japanische Wachstumskartell aus Industrie, Ministerialbürokratie und Regierungspartei (LDP) eine bedrohliche Entwicklung dar.

Hierauf antwortete die Regierung aus wohlverstandenem Eigeninteresse mit einem relativ radikalen Kurswechsel, der die *Phase einer technokratisch-aktiven Umweltpolitik* einleitete. Jetzt wurden teilweise scharfe Maßnahmen gegen maßgebliche Umweltverschmutzer ergriffen und auch einige im internationalen Vergleich herausragende Regelungsinstrumente geschaffen[8]. Sie führten zu markanten Verbesserungen in einigen Schadstoffbereichen, auf die andere Industrienationen in der Regel nicht verweisen können. Diese Phase begann in etwa mit dem parlamentarischen Kraftakt von 1970, als auf einer Sondersitzung insgesamt 14 Umweltschutzgesetze bzw. -verordnungen verabschiedet wurden. Die verhängnisvolle Harmonieklausel wurde gestrichen. Maßnahmen zur Senkung des Schadstoffausstoßes erhielten den Vorrang.[9]

Die staatlichen Maßnahmen wurden in der Folgezeit durch Entwicklungen im gesellschaftlichen, kommunalpolitischen und judikativen Bereich noch intensiviert. Auf den zunehmenden Protest großer Teile der Bevölkerung ist bereits hingewiesen worden. Druck auf die zunächst untätige Zentralregierung übten aber auch Politiker stark belasteter Großstädte und einiger Präfekturen aus. Tōkyō stand dabei oftmals in vorderster Front, wenn es galt, kommunalen Ungehorsam gegen die Zentralregierung zu mobilisieren.[10] Immer mehr Städte erließen strenge Verordnungen und zwangen die Unternehmen zu Vereinbarungen, die weit über das gesetzlich geforderte Maß hin-

ausgingen. Derzeit gibt es insgesamt über 22 000 solcher Umweltschutzvereinbarungen, in die zunehmend Bestimmungen über zeitweilige Betriebsunterbrechungen in Problemsituationen, Schadensersatzleistungen, unbeschränkte Haftungspflicht (Gefährdungshaftung) und Betriebsinspektionen aufgenommen werden. Häufig wird die Laufzeit der Vereinbarungen auf etwa drei Jahre befristet, um sie entsprechend den Entwicklungen des Standes der Technik verschärfen zu können. Auch Bürgergruppen schließen relativ häufig solche Umweltschutzvereinbarungen mit Industrie- und Gewerbebetrieben ab. Dieses flexible System, durch das jeweils gezielt auf die örtliche Situation reagiert werden kann, hat entscheidenden Einfluß auf die Schadstoffminderungsmaßnahmen der japanischen Industrie ausgeübt.[11] Die Kommunen blieben dabei aber nicht stehen. Als sich abzeichnete, daß die Automobilindustrie, entgegen der ursprünglichen Zielsetzung des 1971 gegründeten staatlichen Umweltamtes (das von Art und Umfang einem Umweltministerium vergleichbar ist), die Durchsetzung strenger Abgaswerte mit technischen und ökonomischen Argumenten verhindern wollte, bildeten die japanischen Großstädte eine sogenannte Sieben-Städte-Expertengruppe, die durch gemeinsame Expertisen und Aktivitäten die Automobilindustrie zur Einhaltung strikter Abgaswerte zwang. Inzwischen hat Japan weltweit die strengsten Abgasgrenzwerte für Personenkraftwagen. So zeigte sich, daß die Kommunen, wenn ihnen auch rechtlich die Hände teilweise gebunden waren, zahlreiche politische Möglichkeiten haben, wirksame Umweltschutzmaßnahmen durchzusetzen.[12]

Bahnbrechende Gerichtsurteile

Zur umweltpolitischen Wende der konservativen Regierung trugen auch einige Richter bei. Aufgrund von Gerichtsentscheidungen mußten verschiedene Industrieunternehmen teilweise hohe Entschädigungssummen an die Betroffenen zahlen. In Japan wird in diesem Zusammenhang von den »vier großen Umweltschutzprozessen« wegen Gesundheitsschäden durch Luft- und Gewässerverschmutzung gesprochen. Hierbei handelt es sich um zwei Verfahren wegen der sogenannten Minamata-Krankheit (Methylquecksilbervergiftungen), um den Itai-Itai-Prozeß (Cadmiumvergiftungen) sowie um das Verfahren wegen Atemwegerkrankungen durch Schwefeldioxid-Emissionen in der Industriestadt Yokkaichi. Das letzte Urteil wurde 1973 gesprochen. Sämtliche Prozesse gingen für die Kläger, die Umweltverschmutzungsopfer, erfolgreich aus. In allen Verfahren vor den Zivilgerichten ging es um Schadensersatzforderungen für Gesundheitsschäden (auch in Verbindung mit Todesfällen).[13]

Neben ihrer immensen Öffentlichkeitswirkung – mächtige Industriegruppen waren zum erstenmal und in relevantem Ausmaß wegen der durch ihre

laxen Umweltschutzmaßnahmen ausgelösten Schäden verurteilt worden – sind diese Urteile wegen den in ihnen enthaltenen teilweise neuartigen Rechtsprinzipien von fundamentaler Bedeutung. Dazu gehören insbesondere die Anwendung des epidemiologischen Kausalitätsnachweises, die Beweislastumkehr im Falle von Gesundheitsschäden durch Schadstoffemissionen sowie die Gefährdungs- und gesamtschuldnerische Haftung. Hierdurch wurde es den Geschädigten wesentlich erleichtert, ihre Rechte vor Gericht durchzusetzen. Sie brauchten nun nicht mehr einen strikten naturwissenschaftlichen Kausalitätsnachweis zu erbringen, sondern es reichte dem Gericht, wenn statistische, etwa durch epidemiologische Untersuchungen gewonnene Informationen es plausibel erscheinen ließen, daß ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe bestand. Ein weiteres Problem bei Schäden durch Umweltverschmutzung besteht in der Regel darin, den oder die Verursacher der Schadstoffemissionen dingfest zu machen. Die japanischen Richter lösten dieses Problem zugunsten der Geschädigten, indem sie den für Schadstoffemissionen vermutlich verantwortlichen Betrieben nun auferlegten, nachzuweisen, daß sie nicht die Schadstoffquellen waren (Beweislastumkehr). Im Falle der Luftverschmutzung (Yokkaichi-Prozeß) war die Situation komplizierter, weil hier eine Gruppe von sechs Unternehmen vor Gericht stand. Die Richter ließen sich nicht auf komplizierte Erörterungen ein, inwieweit und ob überhaupt diese sechs Unternehmen für die Atemwegerkrankungen verantwortlich waren, sondern betrachteten sie als eine gemeinsame Schadensquelle, weil sie einen zusammenhängenden industriellen Komplex bildeten. Damit wurde das Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung aufgestellt. Schließlich mußte noch die Frage nach einer schuldhaften (vorsätzlichen oder fahrlässigen) Handlung der beklagten Unternehmen beantwortet werden. Diese wiesen unter anderem darauf hin, daß die technischen Möglichkeiten zur Schadstoffbegrenzung nicht oder nur sehr begrenzt vorhanden oder ökonomisch unerschwinglich gewesen seien und daß der Schadstoffausstoß nicht gegen gesetzliche Auflagen oder Verwaltungsvorschriften verstoßen habe. Die Gerichte befanden jedoch, daß bestimmte Großemittenten, besonders aus den Sektoren Chemie, Petrochemie und Energieerzeugung, grundsätzlich eine so hohe Umwelt- und Gesundheitsgefährdung in sich bärgen, daß strengste Vorsichtsmaßnahmen verlangt werden könnten. Als indirekte Kritik auch an der laxen Umweltpolitik der Regierung nahm die Fachwelt die Zurückweisung des Entlastungsarguments der Unternehmer auf, sie hätten nicht gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen. Die Richter führten dazu aus, daß das Einhalten von Emissionsstandards nur gegen Verwaltungssanktionen schütze, die Opfer jedoch nicht ihr Schicksal zu erdulden hätten, nur weil der Schadstoffausstoß den gesetzlichen Vorschriften entsprochen habe (Prinzip der Gefährdungshaftung).

Durch die Gerichtsurteile[14] war man der rechtlichen Waffengleichheit zwischen Umweltverschmutzern und Betroffenen ein beträchtliches Stück näher

gekommen. In Japan verstand man in Politik und Industrie das Signal der Gerichtsurteile sehr gut. Schon während der Gerichtsverfahren und insbesondere im Anschluß daran entstand eine hektische Betriebsamkeit, die zur nachhaltigen Änderung der staatlichen Politik führte. Es wurden strengere Umweltgesetze nicht nur erlassen, sondern auch umgesetzt. In enger Kooperation mit den betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für die Verbesserung der Umweltqualität abgesteckt und die hierfür erforderlichen Strategien festgelegt. Zum Teil wegen der optischen Effekte (schnelle Sichtbarkeit umweltpolitischer Erfolge) wurde der Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft gesetzt. Aber auch die Einleitung toxischer Stoffe in die Gewässer wurde strengeren Regelungen unterworfen.

Die Gerichtsurteile, insbesondere die Befürchtungen von Industrie und Regierung, daß es nun zu einer Prozeßlawine kommen könne, trugen erheblich dazu bei, daß die technokratisch-aktive Umweltpolitik in der Anfangsphase mit großem Elan und raschen Teilerfolgen betrieben wurde. Die Gerichtsurteile waren aber auch unmittelbarer Anstoß zum Erlaß eines Gesetzes, das für Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzungen Entschädigungsleistungen vorsieht, für die vor allem die schadstoffemittierenden Unternehmen herangezogen werden.

Schadstoffabgaben für Gesundheitsschäden

Japan ist das einzige Land, das ein umfassendes, gesetzlich geregeltes Entschädigungssystem für Gesundheitsschäden hat, die durch Umweltverschmutzung verursacht sind. Für bestimmte, gesetzlich festgelegte Gesundheitsbeeinträchtigungen werden Entschädigungen gezahlt, die nach Schwere des jeweiligen Falles gestaffelt sind. In seiner heute bestehenden Form wurde das Kompensationssystem 1974 in Kraft gesetzt. Heute erhalten über 90 000 Personen auf seiner Grundlage Entschädigungszahlungen und andere Beihilfen, darunter über 89 000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege.[15]

Die Unternehmen müssen proportional zu ihren Schwefeldioxid-Emissionen Abgaben an einen Kompensationsfonds entrichten. Luftverschmutzer in Belastungsgebieten, d. h. solchen Gebieten, in denen Atemwegerkrankungen gehäuft auftreten, müssen teilweise wesentlich mehr zahlen als diejenigen in unbelasteten Gebieten. Im Höchstfall kann die Abgabe rund 14 DM pro Kilogramm Schwefeldioxid betragen. Zum Vergleich: Ein bundesdeutsches Kraftwerk, das, wie etwa das Braunkohlekraftwerk Offleben, 1983 ungefähr 135 800 Tonnen Schwefeldioxid ausgestoßen hat, müßte in Japan, sofern es im Gebiet von Ōsaka läge, wo die Schwefelgebühren am höchsten sind, pro Jahr rund 1,9 Milliarden DM zahlen. Auch das Kollektiv der Autofahrer muß indirekt seinen Obolus zum Entschädigungssystem leisten: 20 % der Kompensationskosten werden durch das Aufkommen der Kfz-Gewichtssteuer begli-

chen. Das Kompensationssystem ist insgesamt so pragmatisch konstruiert, daß es mit einem relativ geringen Verwaltungsaufwand und ohne besondere Vollzugsschwierigkeiten funktioniert. Gleichwohl gibt es von verschiedenen Gruppen Kritik an einigen Aspekten des Systems, wobei seine grundsätzliche Abschaffung jedoch auch von der betroffenen Industrie nicht gefordert wird.[16] Im Unterschied zum Bereich der Atemwegerkrankungen, wo fast alle mittleren bis größeren Betriebe, die Schwefeldioxid emittieren, Abgaben zahlen müssen, wird bei den anderen hier erfaßten Krankheiten (Minamata-, Itai-Itai-Krankheit und chronische Arsenvergiftungen) auf die in diesem Falle als Verursacher bekannten Unternehmen direkt zurückgegriffen.

Neben der reinen Entschädigungsleistung für die Betroffenen ist folgendes wichtig: Die staatliche Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Luftbelastung und Atemwegbeeinträchtigungen hat die Gesundheitsfolgen von Umweltbelastungen stärker ans Licht der Öffentlichkeit gebracht und auf diese Weise den Blick für die Risiken einer nachlässigen Umweltpolitik geschärft. Zugleich führte die steigende Anzahl der Anträge auf Entschädigungsleistungen zu intensiveren Forschungen über die gesundheitlichen Auswirkungen von Umweltbelastungen.

Umweltpolitische Leistungen und verbliebene Probleme

Die größten Leistungen wurden im Bereich der Reinhaltung der Luft erzielt. Dies liegt sicher nicht ausschließlich an den durch die Abgaben ausgelösten ökonomischen Anreizen zur Schadstoffreduzierung, sondern an dem gesamten Instrumentenbündel der japanischen Umweltpolitik.[17] Hierzu gehören unter anderem Luftreinhalteprogramme für Belastungsgebiete, bei denen für das gesamte Gebiet eine anzustrebende Gesamtschadstoffmenge festgelegt wird; ferner die im internationalen Vergleich sehr strengen Luftqualitäts- und Emissionsstandards und gezielte finanzielle Unterstützungen insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe und schließlich ein sehr gut ausgebautes Meß- und Informationssystem sowie eine systematisch betriebene Energieeinspar- und Industriestrukturpolitik.[18]

Im Bereich der Luftreinhaltetechnik ist Japan sowohl quantitativ als auch qualitativ Schrittmacher. So werden nur in Japan in großtechnischem Maßstab Schweröle direkt entschwefelt und in großen Mengen teure, schwefelarme Brennstoffe (etwa extrem schwefelarmes Rohöl aus Indonesien und Flüssiggas) importiert. Bei der Rauchgasentschwefelung (Schwefeldioxidreduktion) und Entstickungstechnologie (Stickstoffoxidreduktion) hat Japan im internationalen Vergleich eindeutig die Spitzenposition inne. Dennoch ist die Belastung durch Stickoxide, die für den immer noch auftretenden photochemischen Smog verantwortlich sind, nur leicht gesunken, in einigen Ballungsgebieten sogar gestiegen. Dies wird hauptsächlich auf den raschen Anstieg des

Kraftfahrzeugbestandes zurückgeführt, der so erheblich war, daß selbst die weltweit strengsten Kfz-Abgasgrenzwerte Japans nicht ausreichten. Allein von 1970 bis 1980 verdoppelte sich der Kfz-Bestand. Die Luftbelastung durch das in den Kfz-Abgasen enthaltene Blei konnte jedoch durch die Einführung bleifreien Benzins seit 1975 gesenkt werden.

Auch bei der Reinigung der Gewässer von toxischen Schadstoffen war man erfolgreich. Probleme gibt es jedoch noch zuhauf: So sind die Gewässer immer noch stark mit organischen Substanzen belastet, insbesondere zirkulationsschwache Gewässer wie Seen und Meeresbuchten. Probleme gibt es auch in anderen Umweltbereichen: Die Abfallmengen aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen rasch zu, und Deponieplätze sind im dichtbesiedelten Japan rar. Allgemeiner Müll (aber auch Sondermüll) wird zur Küstenaufschüttung oder zum Bau künstlicher Inseln verwendet; dies könnte langfristig zu verheerenden Folgen für die Gewässer, auch für das Grundwasser führen. Ebenso wird das Dioxinproblem bei Müllverbrennungsanlagen bislang nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Lärm- und Vibrationsbelastungen werden in den meisten Beschwerden aus der Bevölkerung angesprochen. In den zurückliegenden Jahren wurde immer häufiger über Gesundheitsschäden durch »unhörbaren Lärm« geklagt: Niederfrequenzschwingungen, häufig ausgelöst von Kraftfahrzeugen und Eisenbahnen, die über schwingungselastisch konstruierte Überführungen fahren, belasten das vegetative Nervensystem. Schlafstörungen, Kopfschmerzen, Erbrechen und Nasenbluten gehören zu den Folgen.

Insgesamt ist festzustellen, daß die japanische Regierung mit ihrer Umweltpolitik schwerpunktmäßig auf Probleme reagiert hat, die Gesundheitsschäden zur Folge hatten; der allgemeine ökologische Bereich ist dagegen stark vernachlässigt worden: Im Natur- und Landschaftsschutz liegt, ebenso wie im Bereich der Raumordnung und Stadtplanung, noch vieles im argen.[19] Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf gesetzlicher Basis ist jedoch nach einem langwährenden Streit des staatlichen Umweltamtes mit wirtschaftsnäheren Ministerien (insbesondere dem Industrie- und Handelsministerium und dem Bauministerium) Ende 1984 endgültig gescheitert. Diese Prüfungen sollen nun auf der Basis von Verwaltungsempfehlungen (gyōsei shidō, engl.: »administrative guidance«) erfolgen.

Es gibt also noch eine breite Aufgabenpalette für die japanische Umweltpolitik. Daneben mehren sich die Anzeichen, daß in bisher erfolgreichen Bereichen die Erfolgsquote abflacht oder gar neue Herausforderungen entstehen. So führen etwa die leistungsstarken Rauchgasreinigungsanlagen zu einem Anwachsen der sogenannten Bei- und Abfallprodukte. Diese werden teilweise deponiert oder in Gewässer eingeleitet; man verschiebt also die Probleme nur. Solche »Problemverlagerungen«[20] treten in der Regel überall dort auf, wo umweltpolitische Maßnahmen es dabei bewenden lassen, Reinigungstechniken einzusetzen, anstatt die Schadstoffentstehung von vornherein zu verhin-

dern. Eine solche Strategie, die es versäumt, zum Zentrum der Risikoproduktion vorzustoßen, um langfristig im Sinne einer präventiven Umweltpolitik ökologieverträgliche Verfahren und Verhaltensweisen durchzusetzen, bezeichne ich als technokratische Umweltstrategie. Sie liegt der japanischen Umweltpolitik seit Anfang der 70er Jahre zugrunde. Hierdurch sind zwar rasche Erfolge in Teilbereichen erzielt worden – und unter dem Strich wurde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dadurch sogar begünstigt[21] –, aber eine eigentliche Umweltschutzpolitik, die den gesamtökologischen Kontext berücksichtigt, muß in Japan erst noch entwickelt werden. Das Konzept einer solchen vorsorgeorientierten Umweltschutzpolitik stößt jedoch gegenwärtig noch auf den harten Widerstand der Industrie, die meint, bislang schon genug getan zu haben.[22] Das Fazit zur japanischen Umweltpolitik dürfte daher lauten, daß Japan weder auf dem Weg zum einst vorausgesagten »ökologischen Harakiri« ist, noch ein ökologischer Musterknabe geworden ist: Die nächsten Jahre werden zeigen müssen, ob die japanische Regierung und Industrie aus den bitteren Erfahrungen der Vergangenheit die Lehre gezogen haben, daß in der Umweltpolitik Vorsorge besser als Schadensmanagement ist, um nach der relativ erfolgreichen Bewältigung der »kōgai-Probleme« nun die »ökologische Herausforderung« anzunehmen.

Helmut Weidner

Anmerkungen

1 Vgl. Gregory S. Wetstone und Armin Rosencranz (Hrsg.), *Weltbedrohung Saurer Regen. Abwehrversuche in Europa und Nordamerika,* Freiburg i. Br. 1985; Helmut Weidner und Peter Knoepfel (Hrsg.), *Luftreinhaltepolitik in städtischen Ballungsräumen. Internationale Erfahrungen,* Frankfurt und New York 1985.
2 Helmut Weidner, »Ökologische Ignoranz als ökonomisches Prinzip. Umweltzerstörung und Umweltpolitik in Japan«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 23/77 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 11. Juni 1977), S. 11–29.
3 Vgl. Norie Huddle, Michael Reich und Nahum Stiskin, *Island of Dreams. Environmental Crisis in Japan,* New York und Tōkyō 1975.
4 Vgl. Jun Ui, »Merkmale der japanischen Umweltschutzbewegung«, in: Shigeto Tsuru und Helmut Weidner (Hrsg.), *Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik,* Köln 1985, S. 55–69.
5 Bo Gunnarsson, *Japans ökologisches Harakiri oder Das tödliche Ende des Wachstums. Eine Warnung an die überindustrialisierten Staaten,* Reinbek bei Hamburg 1974.
6 Vgl. Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan 1973,* Tōkyō 1973, S. 39.
7 Vgl. Kenichi Miyamoto, »Industriepolitik: Zentralismus und Gigantomanie zu Lasten von Umwelt und Gesundheit«, in: Shigeto Tsuru und Helmut Weidner, a.a.O., S. 159–174.
8 Vgl. Julian Gresser, Koichiro Fujikura und Akio Morishima, *Environmental Law in Japan,* Cambridge, Mass., und London 1981.

9 Vgl. Helmut Weidner, »Erfolgreiche japanische Umweltstrategie«, in: *Umweltmagazin* (Vogel-Verlag, Würzburg), Nr. 7 (1982), S. 46–48; ders., »Erfolge und Versäumnisse der Umweltschutzpolitik in Japan«, in: Manfred Pohl (Hrsg.), *Japan 1981/82: Politik und Wirtschaft,* Hamburg 1982, S. 75–87.

10 Vgl. Tōkyō Metropolitan Government (Hrsg.), *Tōkyō Fights Pollution. An Urgent Appeal for Reform,* Tōkyō 1971.

11 Vgl. Helmut Weidner, Eckard Rehbinder und Rolf-Ulrich Sprenger, *Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan,* Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1986.

12 Vgl. beide Beiträge von Tokue Shibata in: Shigeto Tsuru und Helmut Weidner, a.a.O., S. 77–84 und S. 141–153.

13 Vgl. Frank K. Upham, »Litigation and Moral Consciousness in Japan. An Interpretive Analysis of Four Japanese Pollution Suits«, in: *Law and Society Review,* Vol. 10, No. 4 (1976), S. 579–619.

14 Die Gerichtsurteile sind auszugsweise veröffentlicht in Julian Gresser u. a., a.a.O., S. 55–124.

15 Helmut Weidner, »Staatlich geregeltes Entschädigungssystem: Schwefelabgaben für Umweltverschmutzungsopfer«, in: Shigeto Tsuru und Helmut Weidner, a.a.O., S. 114–132.

16 Vgl. Helmut Weidner, Eckard Rehbinder und Rolf-Ulrich Sprenger, a.a.O.; das Kompensationssystem wird gegenwärtig in Japan von einer 1983 beauftragten Kommission begutachtet, die ihren Bericht voraussichtlich 1986 vorlegen wird.

17 Vgl. Shigeto Tsuru und Helmut Weidner, a.a.O.

18 Vgl. zu den einzelnen umweltpolitischen Instrumenten, ihre Darstellung und Bewertung in Helmut Weidner, Eckard Rehbinder und Rolf-Ulrich Sprenger, a.a.O.

19 Vgl. zum Bereich Raumordnung: Winfried Flüchter, *Stadtplanung in Japan,* Hamburg 1978; zum Bereich der Neulandgewinnung: ders., »Japan: Hafen-, Industrie- und Infrastrukturausbau durch Neulandgewinnung an der Küste«, in: *Erdkunde,* H. 2 (1984), S. 125–136.

20 Vgl. zum Begriff und zu den Formen von »Problemverlagerung«: Helmut Weidner, »Japan – the Success and Limitations of Technocratic Environmental Policy«, in: *Policy and Politics,* Vol. 14, No. 1 (1986), S. 43–70. Besonders prägnant zeigen sich die langfristigen Effekte von Problemverlagerungen bei der Kernenergieerzeugung, deren Ausbau für den begrenzten Bereich der Luftreinhaltepolitik günstig sein kann, während der Nuklearmüll zu einer qualitativ neuen, wesentlich gefährlicheren Umweltbedrohung führt. Japan hat bereits heute große Probleme bei der Deponie von radioaktivem Abfall, zusätzlich zu den Skandalen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kernkraftwerken.

21 Vgl. hierzu Shigeto Tsuru und Helmut Weidner, a.a.O.

22 Dies geht aus den Interviews mit dem japanischen Industrie- und Handelsministerium sowie mit Wirtschaftsverbänden hervor, die ich im Zeitraum 1982–1985 geführt habe.