

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Japan: umweltpolitische Fortschritte dank Bürgerprotest

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1984) : Japan: umweltpolitische Fortschritte dank Bürgerprotest, In: Uwe Fritsche, Lilo Schebek, Christian Schubert. Rettung für den Wald: Strategien und Aktionen. Eine Publikation des Öko-Instituts in Freiburg/Br., ISBN 3-596-24078-6, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/M., pp. 155-160

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122365>

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.



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 Retrodigitalisierungsprojektes **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>.

Japan ist weder auf dem Weg zu einem »ökologischen Harakiri« noch dabei, ein ökologisches Musterland zu werden. Es hat furchtbare Erfahrungen mit den Folgen der Umweltzerstörung hinter sich und noch etliche ungelöste Umweltschutzprobleme vor sich. Es ist zugleich aber auch ein Land mit weltweit einmaligen technischen und politischen Maßnahmen zur Minderung der Gesundheits- und Umweltfolgen industriellen Wachstums.

Gerade im Bericht der Luftreinhaltepolitik haben die Japaner gezeigt, daß es innerhalb einer relativ kurzen Zeit möglich ist, eine drastische Verringerung der Luftbelastung durch Schwefeldioxid zu erreichen. Angesichts des Waldsterbens in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer langjährigen Immissionsschutzpolitik, die sich durch große Paragraphenberge und kleine Effekte gerade beim altbekannten Schadstoff Schwefeldioxid auszeichnete, ist es angebracht, den Blick einmal auf die erfolgreichen Maßnahmen in Japan zu richten anstelle auf unsere noch schmutzigeren europäischen Nachbarn.

Eine Betrachtung der umweltpolitischen Geschichte Japans zeigt, daß auch in Japan die Verbesserung der Luftqualität gegen Regierung und Industrie erkämpft werden mußte: Trotz extremer Luftbelastungen in den Ballungsräumen und zahlreicher Gesundheitsschäden (bis hin zu Todesfällen) versuchte die Regierung, sich vor einschneidenden Maßnahmen gegen die Luftverschmutzer zu drücken. Daß ihre Strategie der gezielten *ökologischen Ignoranz* (Nichtzurkenntnisnahme von Schadensfällen, Verschleppung von Kontrolluntersuchungen) sowie die hierauf folgende Phase *symbolischer Umweltpolitik* (hier wurden zwar auf dem Papier beeindruckende Programme und Gesetze, aber kaum Effekte produziert) keinen Erfolg hatten und die Regierung schließlich nicht umhin konnte, teilweise scharfe Maßnahmen gegen Großverschmutzer zu ergreifen, liegt vorwiegend am Zusammenspiel der folgenden Faktoren: spür- und sichtbare Umweltbelastungen in teilweise extremer Ausprägung, die Japan mit den Worten eines Umweltbeamten zu einer »Schaubühne der Umweltzerstörung« machten; massive Bürgerproteste gegen die Umweltzerstörung, unterstützt durch engagierte Wissenschaftler, Rechtsanwälte und Studentengruppen; zunehmender Widerstand der Politiker hochbelasteter Kommunen gegen die wachstumsgläubige Zentralregierung, der zeitweilig Formen eines umweltschutzorientierten »kommunalen Ungehorsams« annahm, und schließlich eine Prozeßlawine gegen Umweltverschmutzer, die zu einigen bahnbrechenden Gerichtsentscheidungen zugunsten der Be-

* Von Helmut Weidner

troffenen führten. Auf diese Punkte wird im folgenden näher eingegangen.

Ausgangspunkt für wirksamere umweltpolitische Aktivitäten in Japan war eine ökologische Krisensituation, die unter den Industrieländern ihresgleichen sucht: Nirgendwo sonst waren dermaßen viele Krankheits- und Todesfälle so eindeutig auf Umweltverschmutzung zurückzuführen. Weltweites Aufsehen erregten die *Minamata*- und die *Itai-Itai*-Krankheit, beide durch Schwermetalle (Methylquecksilber bzw. Cadmium) in Industrieabwässern hervorgerufen, Schadstoffe, deren Brisanz trotz der leidvollen Erfahrungen hierzulande recht spät offiziell anerkannt wurde. Auch das Atmen fiel den Japanern immer schwerer: Industrie- und Kfz-Abgase sorgten dafür, daß Atemwegserkrankungen (etwa chronische Bronchitis und Bronchialasthma) rapide zunahmen. Am stärksten hatten hierunter Einwohner der Industriestadt *Yokkaichi* zu leiden. Die Stadt erhielt alsbald den Beinamen »Asthma-City«. Umweltpolitischer Stillstand gepaart mit rapidem industriellen Wachstum führte dazu, daß es zu einem spürbaren landesweiten Belastungsanstieg kam.

In allen größeren Städten und allmählich auch in ländlichen Regionen häuften sich die Proteste der betroffenen Einwohner. Meldungen über Gesundheits- und Umweltschäden waren fast tagtäglich in der japanischen Presse zu finden. Aufgrund der schwachherzigen Gegenmaßnahmen der japanischen Regierung schwoll die Protestwelle an; gleichzeitig vollzog sich ein maßgeblicher Wandel in der Stoßrichtung des Protestes: Vordem ging es den Betroffenen überwiegend um Abhilfe und Entschädigungsleistungen. Nun kam es immer mehr zu Präventivaktionen, die offensichtlich umweltbelastende Industrialisierungsvorhaben, aber auch staatliche Infrastrukturmaßnahmen (Eisenbahntrassen, Autostraßen) von vornherein verhindern wollten. Die Meriten des ökonomischen Wachstums wurden immer stärker in Frage gestellt, auch von den Bewohnern ländlicher Gemeinden, die noch wenig früher Industrieansiedlungen begrüßt hätten.

Dabei kam es zu einigen spektakulären Protestaktionen, die landesweit Aufmerksamkeit erregten. So wurde Anfang der 70er Jahre eine »*Vereinigung zum Sturz Chissos*«, dem für die Minamata-Krankheit verantwortlichen Unternehmen, gegründet. Die Mitglieder kauften Aktien des Unternehmens und erhielten die Möglichkeit, bei Aktionärsversammlungen medienwirksam die Unternehmenspolitik zu kritisieren. Zu den Protestformen gehörten auch Besetzungen von Fabriken, eine »Belagerung« des Umweltministeriums sowie ein anderthalb Jahre dauerndes Sit-in vor dem Hauptverwaltungsgebäude des Chisso-Konzerns.

Es waren jedoch nicht nur Bürgergruppen – eine landesweit organisierte Umweltschutzbewegung hat es in Japan nicht gegeben, die einzelnen Gruppen waren allenfalls in ein Informationsnetzwerk eingebun-

den, zu dessen Aufbau insbesondere der ehemalige Journalist *Nobuo Matsuoka* und der Wissenschaftler *Jun Ui* beigetragen haben –, die sich für strengere Umweltschutzmaßnahmen einsetzten. Druck auf die untätige Landesregierung übten auch stark belastete Großstädte und einige Präfekturen aus. *Tokio* stand dabei oftmals in vorderster Front, wenn es galt, die Landesregierung zu schärferen Umweltschutzregelungen anzu-spornen. Dieser »kommunale Ungehorsam« gegen die einspurige Wachstumspolitik der Landesregierung äußerte sich u. a. darin, daß Umweltschutzverordnungen erlassen wurden, die in wesentlichen Teilen strenger waren als die nationalen Gesetze.

Wo dies an rechtliche Grenzen stieß, wurden Unternehmen durch politischen Druck zu sogenannten Umweltschutzvereinbarungen gezwungen, die oft weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Sie bieten vor allem die Möglichkeit, auf ortstypische Belastungssituationen flexibel reagieren zu können. Solche Vereinbarungen werden in Japan sowohl von den Unternehmen mit Umweltbehörden als auch mit Einwohnergruppen abgeschlossen. Inzwischen gibt es über 23000 solcher Vereinbarungen.

Besonders engagiert gingen sieben japanische Großstädte gegen das laxe Verhalten der Regierung im Fall der Kfz-Abgasbegrenzungen für Stickoxide vor. Sie bildeten nicht nur eine »Sieben-Städte-Experten-gruppe«, um durch eigene wissenschaftliche Untersuchungen und Öffentlichkeitsarbeit einen strengeren Abgasstandard durchzusetzen, sondern sprachen für ihre Verwaltungsgebiete Fahrverbote in besonders belasteten Bezirken aus, kauften bevorzugt Autos mit niedrigen Abgaswerten für den Behördengebrauch und veröffentlichten »Hit-Listen« mit den saubersten Autos. Die konzertierte kommunale Umweltaktion war erfolgreich: Inzwischen hat Japan die strengsten Kfz-Abgasstandards der Welt. Bleifreies Benzin ist seit Anfang der 70er Jahre überall im Lande zu tanken.

Der ökologischen Raubbauwirtschaft streuten auch einige Richter Sand ins Getriebe. Aufgrund einiger bahnbrechender Gerichtsentscheidungen mußten verschiedene Industrieunternehmen teilweise hohe Entschädigungssummen an die Betroffenen zahlen. Im Fall des »Yokkaichi-Asthmas« stand eine Gruppe von sechs Unternehmen wegen ihrer SO₂-Emissionen vor Gericht. In diesem Fall wagten sich die Richter in ihrer Rechtsinterpretation besonders weit vor. So wurde entschieden, daß Unternehmen selbst dann zu Schadensersatzleistungen herangezogen werden können, wenn sie sich nachweislich an die gesetzlichen Bestimmungen gehalten haben, da ihre allgemeinen »sozialen Verantwortlichkeiten« für ihre Aktivitäten auch nicht durch bürgerliche Genehmigungen aufgehoben werden.

Die innovativste Lösung entwickelte die Rechtsprechung im Bereich

des Kausalitätsprinzips, das grundlegend geändert wurde. Nach konventioneller Rechtsauffassung wäre es nicht möglich gewesen, eine ursächliche Beziehung zwischen dem entstandenen Schaden bei den zahlreichen Betroffenen und dessen Verursachung durch die Beklagten nachzuweisen. Der nach dem insbesondere hierzulande noch vorherrschenden naturwissenschaftlichen Kausalitätsideal zu führende eindeutige Nachweis einer Ursache-Wirkung-Beziehung, der de facto bei den üblicherweise komplexen Umweltproblemen in keinem Fall möglich ist, wurde durch die japanischen Gerichte durch den realitätsbezogenen »rechtlichen« Kausalitätsnachweis ersetzt: Wenn statistische, in der Regel aufgrund epidemiologischer Untersuchungen gewonnene Informationen plausibel erscheinen lassen, daß offensichtlich ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe besteht, dann ist nach Meinung des Gerichts der Zusammenhang ausreichend eindeutig, um hierauf Maßnahmen, auch Entschädigungszahlungen, zu gründen. Diese Art der Beweisführung wird auch der »epidemiologische« oder »statistische« Kausalitätsnachweis genannt.

Von dieser wirklichkeitsorientierten, ökologisch verantwortungsvollen Rechtsinterpretation (vgl. Kap. 2) hätten andere Industrieländer viel zu lernen. In den meisten Industrieländern ist auch wegen der starken Verankerung des Kausalitätsprinzips im Umweltrecht keine Waffengleichheit für Umweltschutzgruppen oder Betroffene in ihrem Streit mit Umweltverschmutzern gegeben. Die japanischen Richter haben diese zusätzliche rechtliche Privilegierung der ökonomisch ohnehin Stärkeren durch ihre Urteile erheblich abgeschwächt. Die Prozeßerfolge stimulierten zahlreiche weitere Gruppen, ihr Recht vor Gericht zu suchen. Noch heute sind viele Verfahren anhängig, in denen auf Schadenersatzleistungen und strengere Umweltschutzmaßnahmen geklagt wird.

Die beschriebenen Herausforderungen des japanischen Wachstumskartells durch Bürgerproteste, engagierte Kommunalpolitiker und insbesondere durch Gerichtsurteile, die Umweltverschmutzer stärker in die ökologische Pflicht nahmen, erzwangen eine nachhaltige Änderung der staatlichen Umweltpolitik. Die hierauf folgende Phase einer technokratisch-aktiven Umweltpolitik war insbesondere im SO₂-Bereich sehr erfolgreich. Mit einer systematisch betriebenen Brennstoffentschwefelungspolitik, dem forcierten Einbau von Rauchgasentschwefelungsanlagen in Kraftwerken und Industriefeuerungsanlagen (inzwischen hat Japan rund 1360 solcher Anlagen) und der Umstellung auf schwefelarme Brennstoffe wurde die Luftbelastung drastisch vermindert. Rund 99% der immerhin 1590 Meßstationen halten inzwischen den strengen SO₂-Immissionsstandard ein; 1973 waren es nur 4% gewesen.

Wesentlich für diese Erfolge waren tatsächliche Emissionsminderungen und nicht die weiträumige Schadstoffverteilung. Neben technischen Maßnahmen wurden auch einige im internationalen Vergleich herausragende administrative und gesetzliche Regelungsinstrumente geschaffen: Japan hat als einziges Land der Welt ein »Schadenausgleichsgesetz für Opfer der Umweltverschmutzung«. Für Krankheiten durch Luftverschmutzungen werden alle SO₂-abgebenden Betriebe ab einer bestimmten Größe zur Kasse gebeten, 20% der Kosten werden über die Kfz-Steuer erhoben.

Damit in industriellen Ballungsräumen die auch bei Japans Großemittenten anfänglich sehr beliebte »Strategie der hohen Schornsteine« mit dem Ziel der weiträumigen Schadstoffverteilung erschwert wird, wurde das sog. *SO₂-Gesamtmengenkontrollsystem* eingeführt, wonach in mittlerweile 24 Regionen nur eine bestimmte Höchstmenge an Schwefeldioxid im gesamten Gebiet ausgestoßen werden darf. Hierdurch konnten nach offiziellen Angaben in diesen Gebieten die Emissionen 1980 auf ein Siebtel des Ausgangswertes von 1970 reduziert werden. Dieses Kontrollsystem wurde kürzlich auch für den Schadstoff Stickstoffdioxid eingeführt – wo sich wie im Falle der Rauchgasentschwefelungsanlagen eine neue technische Schrittmacherleistung Japans abzeichnet: Über 175 sogenannte Denitrifikationsanlagen zur Verminderung von Stickoxid-Emissionen im Kraftwerks- und Industriebereich sind derzeit in Betrieb.

Was ist von Japan zu lernen?

Für die Bundesrepublik ist vom japanischen Beispiel zumindest zu lernen, daß schnell wirksame Maßnahmen gegen Luftschadstoffe technisch wie ökonomisch möglich sind – daß aber der Anstoß hierzu höchstwahrscheinlich durch den Druck von Bürgergruppen und umweltpolitisch engagierten Kommunalpolitikern kommen muß, um durch erzwungene Verbesserungen auf lokaler Ebene landesweite Umweltschutzaktivitäten auszulösen. Japan lehrt auch, daß ein »Durchbruch« auf dem Klagewege durch die die Emittenten schützenden Paragraphenmauern die Umweltverschmutzer und ihre Lobby in Politik und Verwaltung zu innovativen Leistungen im Bereich der Technik und der gesetzlichen Kontrollinstrumente stimuliert.

Schließlich zeigt das japanische Beispiel, daß umweltpolitische Erfolge in *einem* Bereich keine Gewähr dafür bieten, daß das Industriesystem eine gesamtökologische Lektion hieraus zieht und Wachsamkeit von Umweltgruppen deshalb nicht mehr vonnöten ist: So haben die sichtbaren Erfolge im SO₂-Bereich zu einer Erlahmung der umweltpolitischen

Aktivitäten von Bürgergruppen in Japan geführt. Dies trägt derzeit dazu bei, daß die japanische Industrie und Regierung ihre umweltpolitische Pflicht für weitgehend erfüllt halten, teilweise sogar Ansätze unternehmen, strenge Regelungen abzumildern. Hieran mag es auch liegen, daß in Japan bisher noch keine systematischen Waldzustandserhebungen durchgeführt werden.