

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Vom Ausland lernen: Anregungen aus Japan

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1988) : Vom Ausland lernen: Anregungen aus Japan, In: Udo E. Simonis (Ed.): Lernen von der Umwelt - Lernen für die Umwelt: theoretische Herausforderungen und praktische Probleme einer qualitativen Umweltpolitik, ISBN 3-924859-51-5, Edition Sigma, Berlin, pp. 75-85

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122686>

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>.

Vom Ausland lernen. Anregungen aus Japan

Helmut Weidner

1. Konflikte stimulieren Umweltpolitik

In Japan ist es seit mehr als hundert Jahren Tradition, systematisch vom westlichen Ausland zu lernen. Das galt für solche Bereiche wie Recht, Wirtschaft, Technik und Medizin, das gilt aber auch für die japanische Umweltpolitik. Seit einiger, nicht allzu langer Zeit blickt dieses Ausland - oder doch ein Teil davon - aufmerksam nach Japan, um Anregungen aus den genannten Bereichen zu beziehen. Hierbei gewinnt die japanische Umweltpolitik zunehmend an Beachtung. So fällt, bei all ihrem Eigenlob für die eigene Umweltpolitik, zum Beispiel auf, daß es in den letzten Jahren regelrecht zu einem Reiseboom deutscher Umweltpolitiker nach Japan gekommen ist. Gleichwohl ist unbestreitbar, daß es in der Bundesrepublik Deutschland umweltpolitische Regelungsinstrumente gibt, die zu Recht weltweit Beachtung gefunden haben und Vorbild oder zumindest Anstoß für entsprechende Regelungen in anderen Ländern gewesen sind. Das gilt nicht nur für einfache, gleichwohl äußerst effektive Regelungsinstrumente wie etwa zeitlich gestufte produktorientierte Maßnahmen - zu nennen sind das Benzinbleigesetz und die Verordnung zum Schwefelgehalt im Heizöl -, sondern auch für komplexere Instrumente wie etwa das Abwasserabgabengesetz. Auf die Frage, woran man sich im Genehmigungsverfahren bei Industrieanlagen orientiere, ist mir in den Umweltverwaltungen verschiedener europäischer Länder häufig ein stark abgegriffenes Exemplar der Technischen Anleitung Luft (TA-Luft) gezeigt worden. In jüngster Zeit ist es die Großfeuerungsanlagen-Verordnung (GFAVo) mit ihren Grenzwerten für Schwefeldioxid und Stickoxide, die europaweit die Runde macht. Sie stand nicht nur Pate bei dem entsprechenden EG-Richtlinien-Entwurf, sondern hat auch das Vorbild für Maßnahmen u.a. in Österreich und den

Niederlanden abgegeben. Auch das Altanlagen-Sanierungsprogramm ist im Ausland auf reges Interesse gestoßen.

Umweltprogramme, Gesetze und Regelungsinstrumente mögen für sich genommen faszinierend sein; die Implementationsforschung hat jedoch schon frühzeitig darauf aufmerksam gemacht, daß die tatsächlich hierdurch erzielten Effekte oftmals bescheiden sind oder sogar ökologisch nachteilig sein können - von anderen Kriterien, wie etwa Effizienz, Stimulierung technischer Innovationen, Verteilungsgerechtigkeit, ganz zu schweigen.

Trotz aller noch verbliebenen Mängel und ungelösten Probleme ist nicht zu übersehen, daß die Umweltpolitik in der Bundesrepublik nicht nur eine hohe faktische, also nicht mehr nur symbolische Priorität bekommen hat, sondern daß sie europaweit betrachtet in manchen Bereichen sogar vornan liegt. Auch bei der zunehmend wichtiger werdenden internationalen Umweltpolitik, insbesondere auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft und im Verbund der zur Economic Commission for Europe (ECE) gehörenden Länder, sind die Umweltpolitiker der Bundesrepublik vom ehemals bevorzugten "Bremserrhäuschen" nunmehr auf die "Lokomotive" übergewechselt.

Maßgebliche Ursachen für diesen Wandel in der Einstellung und im Handeln waren aber weniger die institutionellen Veränderungen auf Bundesebene oder die plötzliche Umsetzung neuer Einsichten auf der Verwaltungsebene, als vielmehr die quantitative Zunahme und die qualitative Bedeutung der Umweltprobleme und der hiermit einhergehende Anstieg des umweltpolitischen Drucks auf der gesellschaftlichen Ebene.

Hierin gleicht die Entwicklung in der Bundesrepublik derjenigen in Japan in den 60er Jahren. Dort hatten erst massive Proteste und teilweise militante Aktionen von Bevölkerungsgruppen und Bürgerinitiativen die konservative Nationalregierung und die Vertreter in Industrie und Ministerialbürokratie auf dem Weg in ein "ökologisches Harakiri" gestoppt und in Richtung auf eine technokratische Umweltpolitik gedrängt - jedoch längst nicht auf den Pfad ökologischer Tugend gebracht, wie noch zu zeigen ist.

Hieraus leitet sich eine der, wie ich meine, grundlegenden Erkenntnisse aus der japanischen Umweltpolitik für eine systemunspezifische Verallgemeinerung ab: Grundlegende umweltpolitische Verbesserungen sind nur unter Konflikten durchsetzbar. Die in der Umweltpolitik widerstreitenden Interessen sind, auch bei nachdrücklicher ethischer und ökonomischer Begründung der Sinnhaftigkeit eines "Friedens zwischen Mensch und Natur" sowie der Vorteilhaftigkeit einer "Harmonie zwischen Ökonomie und Ökologie", nicht ohne Konflikte "aufzuheben". Es sind zwar Regelungsinstrumente und Strategien bekannt, die Konflikte minimieren und/oder schneller als andere zur Konfliktlösung beitragen - ein "Königsweg" aber ist bislang nicht erkennbar geworden. Das gilt sowohl für die Staaten Westeuropas als auch für Japan, das gemeinhin als Land mit konsensorientierter Kultur gilt; die Bereitschaft zu Konflikten und nicht das Konsensstreben haben die japanische Umweltpolitik nachhaltig beeinflusst.

Konflikt und Konsens aber haben miteinander zu tun. Besonders am Beispiel Japans kann gezeigt werden, daß es umweltpolitische Strategien und Instrumente gibt, die nach anfänglichen Konflikten zu einem neuen Konsens zwischen den streitenden Interessengruppen führen. Die hiermit erzielten Effekte waren zwar auch in Japan nicht "umsonst" zu haben, waren auch nicht immer ohne Makel, doch wurden die Maßnahmen von den beteiligten Interessengruppen alsbald akzeptiert: von den wirtschaftlichen Interessengruppen, weil ihnen trotz strenger Umweltziele Flexibilität bei der Umsetzung blieb, von der Bürokratie, weil Planungssicherheit gewonnen wurde, vom politischen System, weil die politischen Kosten (etwa Wählerstimmenverluste) gesenkt und das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz staatlicher Institutionen wiederhergestellt werden konnte, von der Bevölkerung, weil in kurzer Frist spürbare Umweltverbesserungen erzielt und Umweltopfer entschädigt wurden.

Zu den Regelungsinstrumenten der japanischen Umweltpolitik, die sich gemeinhin als vorteilhaft bei der Lösung fundamentaler Konflikte erwiesen haben, gehören vor allem:

- das administrative Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden,

- der Abschluß von Umweltschutzvereinbarungen vor Ort durch Bürgergruppen oder kommunale Verwaltungen mit Industrie- und Gewerbebetrieben,
- klare und nachvollziehbare Ziele, die in zeitlich gestufte Vollzugsprogramme eingebunden sind,
- das System der Umweltberichterstattung (Erhebung von Umweltdaten und aktuelle Informationen hierüber)
- sowie neue Rechtsprinzipien wie der epidemiologische Kausalitätsnachweis, die verschuldungsunabhängige Haftung (Gefährdungshaftung) und die Beweislastenleichterung für Umweltgeschädigte.

Die japanischen Erfolge im Umweltschutz sind inzwischen durch eine Reihe von wissenschaftlichen Studien analysiert und mit Hilfe von Funk und Fernsehen allgemein bekannt geworden. Die Einleitung toxischer Stoffe in Gewässer ist in Japan nahezu gestoppt worden. Die SO_2 - und NO_x -Emissionen bei stationären Quellen wurden drastisch gesenkt, hunderte von Rauchgasentschwefelungs- und -entstickungsanlagen sind in Betrieb und der größte Teil der Personenkraftwagen ist mit dem geregelten Drei-Wege-Katalysator ausgestattet. Umweltpolitiker in der Bundesrepublik weisen häufig darauf hin, daß in allen diesen Bereichen ähnliche Entwicklungen auch hierzulande im Gang seien. Man muß dazu jedoch feststellen, daß in Japan die ersten Rauchgasentschwefelungsanlagen schon 1970 in Betrieb gingen, die ersten schadstoffarmen Pkw schon 1976 auf den Straßen waren. Manches, was in Japan schon vor zehn Jahren zum umweltpolitischen oder umwelttechnischen Alltag zählte, wird heute bei uns als Innovation gepriesen. Inzwischen zeigen sich aber auch in Japan die Grenzen des kurativen Umweltschutzes recht deutlich, wie im folgenden gezeigt werden soll.

2. Verzögerte Rezeption der japanischen Umweltpolitik

Die Zeitverzögerung bei der Rezeption ausländischer Strategien und Regelungsinstrumente ist nicht nur für die Umweltpolitik in der Bundesrepublik kennzeichnend. Auch Wirtschaft und Wissenschaft haben sich lange Zeit nicht oder nur sehr selektiv mit Japan beschäftigt. Das hat nicht

nur mit interessengeleiteter Ignoranz zu tun. Studien über Japan sind in aller Regel mit einem größeren Forschungsaufwand verbunden als das bei vergleichbaren Untersuchungen europäischer Länder oder der USA der Fall ist. Die Zeitverzögerung bei der Rezeption der japanischen Umweltpolitik läßt sich auch mit dem besonderen "Image" erklären, das Japan aufgrund seiner Umweltprobleme in den 50er und 60er Jahren hatte: Ein schlechter Ruf hält lange vor. "Glaubwürdigkeit" stellt eine politische Größe dar in dem Sinne, daß umweltpolitischer Glaubwürdigkeitsverlust nur durch spürbare Umweltverbesserungen wettgemacht werden kann. Hierfür liefert Japan ein Beispiel.

Zur verzögerten Rezeption der japanischen Umweltpolitik in der Bundesrepublik haben schließlich auch die nur unzureichenden Mittel und Formen der Vermittlung japanischer Erfahrungen beigetragen. Wir Wissenschaftler müssen noch etliches dazu lernen, um das durch internationalen Vergleich Erfahrene in effektiver Weise in die gesellschaftliche Diskussion einzubringen. Dies ist im Falle des praxisorientierten internationalen Vergleichs von Politik wohl immer sehr schwierig, geht es hierbei doch nicht nur um eine Darstellung und Analyse ausländischer Politik, sondern zumindest implizit immer auch um eine Beurteilung. Generell läßt sich sagen, daß die wissenschaftlichen und organisatorischen Grundlagen für Forschung und Vermittlung besonders dort verbesserungsbedürftig sind, wo "soziale Innovationen" und "politische Durchsetzungsstrategien" die Forschungsthemen sind.

3. Defizite einer technokratischen Umwelt

Die japanische Umweltpolitik verdient nach meiner Meinung in der Bundesrepublik aus zwei Gründen besonderes Interesse. Zum einen ist in Japan die Umweltpolitik in den 70er Jahren so druckvoll betrieben worden, daß nach weitverbreitetem Verständnis erhebliche Wirtschaftsprobleme hätten auftreten müssen. Das war aber nicht der Fall, im Gegenteil: Es war durchwegs ein positiver Einfluß auf die Wirtschaft zu verzeichnen. Zum anderen gibt Japan auch ein Beispiel ab für die Grenzen einer selektiven, technokratisch ausgerichteten Umweltpolitik. So zeigt sich inzwischen, daß

in einigen ehemals besonders erfolgreichen Bereichen wie der Luftreinhaltung die Erfolgskurve nicht nur abflacht, sondern neue, größere umweltpolitische Herausforderungen als zuvor entstehen. Trotz der weiten Verbreitung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge stagniert die Stickoxid-Belastung in den großen Städten Japans oder steigt teilweise sogar an. Verantwortlich hierfür ist u.a. die Zunahme des Kfz-Bestandes und der gefahrenen Kilometer pro Kraftfahrzeug. Toxische Abfälle gelangen aufgrund strenger Gewässerschutzbestimmungen und hoher Schadenersatzdrohungen nicht mehr in die Gewässer, sie werden nun deponiert oder verbrannt. Geeignete Deponieplätze sind aber inzwischen kaum noch vorhanden und Müllverbrennungsanlagen nur unter sehr teuren Umweltschutzvorkehrungen durchsetzbar. Japans Wirtschafts- und Konsumstruktur produziert mehr Müll als ökologisch verkraftbar ist. Die japanischen Städte breiten sich weiterhin krakenartig aus, wodurch dringend benötigte natürliche Ausgleichsräume verloren gehen. Verkehrs- und allgemeiner Großstadtlärm zählen inzwischen zu den meistgenannten Umweltbelästigungen. Und trotz der "nuklearen Allergie" der japanischen Bevölkerung (und zurückliegender größerer Skandale) setzen Regierung und Energieversorgung auch nach Tschernobyl weiterhin auf den Ausbau der Kernenergie. Die Atommüllfrage ist bislang aber auch in Japan ungelöst.

Aus all dem kann die allgemeine Schlußfolgerung gezogen werden, daß eine peripher und selektiv ansetzende Umweltpolitik, sei sie in umwelttechnischer Hinsicht auch noch so effektiv, langfristig zu neuen oder neuartigen Umweltbelastungen führt. Das ist dort ganz deutlich zu sehen, wo Probleme von einem Umweltmedium in ein anderes oder von einem Ort zu einem anderen verlagert werden (mediale und regionale Problemverlagerung). Solche Problemverlagerungen entstehen überall dort, wo umweltpolitische Maßnahmen nicht an den Ursachen der Problemstellung ansetzen, sondern an deren Symptomen. Kurz- und mittelfristig sind zwar konventionelle Maßnahmen immer notwendig. Eine umweltpolitische Strategie, die es jedoch versäumt, im Rahmen der Gefahrenabwehr und Sanierungspolitik im Sinne einer präventiven Umweltpolitik, ökologieverträgliche Verfahren und Verhaltensweisen durchzusetzen, bezeichne ich als technokratische Umweltstrategie. Die japanische Umweltpolitik liefert hierzu ein Beispiel.

Angesichts der in zahlreichen europäischen Ländern noch immer stagnierenden konventionellen "reaktiven" Umweltpolitik und der in einigen wenigen Ländern nunmehr einsetzenden Strategie der "aktiven" technokratischen Umweltpolitik, gibt die japanische Umweltpolitik also zweierlei Denkanstöße: Anregungen für effektive Maßnahmen im Rahmen einer konventionellen Umweltpolitik und Hinweise auf deren ökologische Grenzen. Auf dieser Erfahrungsbasis gälte es einen intelligenten umweltpolitischen "Policy-Mix" zu entwickeln, der die Defizite des japanischen Weges vermeidet. Die europäischen Länder hätten hierbei den Vorteil, in das historisch größte umweltpolitische Experimentierfeld, Japan, blicken zu können. Japan selbst hatte nur sehr begrenzt auf ausländische Vorbilder zurückgreifen können. Das japanische Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsbeeinträchtigung, in dessen Rahmen bis 1987 monetäre Abgaben auf Schwefeldioxidemissionen erhoben wurden, war in Anlehnung an ein niederländisches Vorbild entstanden. Es wurde allerdings derart der japanischen Problemsituation "angepaßt", daß das ursprüngliche Vorbild auch von Experten kaum noch zu erkennen war. Eine der Kunstfertigkeiten der Japaner besteht darin, ausländische Ideen oder Entwicklungen so für die eigene Bedürfnislage zu modifizieren, daß das ausländische Original in der japanischen Kopie kaum noch durchscheint. Die Japaner haben generell wesentlich weniger Schwierigkeiten damit, sich ausländische Erfahrungen zunutze zu machen. "Vom Ausland lernen" - Antennen auszufahren und Erfahrungen und Erkenntnisse umzusetzen - ist generell eine der Ursachen für die schnelle Industrialisierung und Technisierung des Landes.

Hierzulande werden zwar inzwischen und teils mit erheblichem Aufwand umweltpolitische Entwicklungen im Ausland studiert, ihre Nutzbarmachung wird jedoch sehr häufig mit dem Argument, sie seien nicht für unsere politische Kultur geeignet, blockiert. Dieser Mangel an Innovations- und Experimentierfreudigkeit läßt sich jedoch viel mehr durch interessengeleitete Absichten und eine traditionalistisch-konservative Grundeinstellung in der Verwaltung erklären als durch tatsächlich bestehende, durch die andere politische Kultur vermittelte Transferprobleme. Nicht umsonst gibt es ja auch seit Jahren eine breit und intensiv geführte Diskussion um öko-

nomische Instrumente der Umweltpolitik in der Bundesrepublik, ohne daß dies bislang zu nennenswerten Ergebnissen geführt hätte.

4. Lehren aus Japan

Mit dem legeren Kürzel "intelligenter Policy-Mix" umweltpolitischer Instrumente meine ich u.a. auch den Rückgriff auf ausländische Regelungsinstrumente und -prinzipien nach einer sorgfältigen Analyse ihrer Schwachstellen und unter Einbezug der von Land zu Land unterschiedlichen Problemkonstellationen. Vor dem Hintergrund einer funktional angelegten vergleichenden Analyse des gesamten umweltpolitischen Instrumentariums Japans ergeben sich zumindest drei Lehren, die sich bei entsprechender Modifikation in der Weise ökologisch positiv auswirken könnten, daß sie sowohl effektive Entsorgungsmaßnahmen stimulieren als auch zur Gestaltung einer Prävention von Problemen beitragen: 1. eine umfassende, problembezogene Umweltberichterstattung (*Transparenz*), 2. eine substantielle Bürgerbeteiligung bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen vor Ort (*Partizipation*) und 3. eine rechtliche Gleichstellung von Betroffenen in umweltbezogenen Konfliktfällen (*Ökologisierung umweltrelevanter Rechtsprinzipien*).

Ich will hiermit nicht unterstellen, daß diese drei Basiselemente allein für die Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik hinreichend seien. Das ergibt sich allein schon aus den beschriebenen Schwachstellen der japanischen Umweltpolitik. Dennoch spricht vieles dafür, daß diese drei Elemente zu einer grundsätzlichen Verbesserung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland führen könnten.

(1) *Transparenz*

Informationen über die Situation der Umwelt sind der immaterielle Rohstoff einer präventiven Umweltpolitik. Die problemorientierte und vorausschauende Erhebung von Umweltdaten sowie eine aktuelle, kontinuierliche, wahrhaftige und verständliche Berichterstattung hierüber sind grundlegen-

de Voraussetzungen für gezielte umweltpolitische Maßnahmen und für die Möglichkeiten der Bürger, die Qualität ihrer Umwelt wie auch der Umweltpolitik beurteilen zu können. Je besser die Informationslage ist, desto günstiger sind die Bedingungen für ein zielbezogenes Engagement der Bürger und langfristorientierte Maßnahmen der zuständigen Behörden.

Ein hoher informationeller Standard löst auch Steuerungsimpulse aus, die kostenmäßig aufwendigere Kontrollmaßnahmen ganz oder teilweise ersetzen können. Ein gut ausgebautes Informationssystem ist generell Grundbedingung für die optimale Entfaltung flexibler und kostenminimierender Instrumente. Man könnte sogar sagen: Je geringer staatliche Kontrollen und Eingriffe sein sollen und je größer die Flexibilität für unternehmerische Entscheidungen zu Umweltschutzmaßnahmen gehalten werden soll, desto transparenter müssen die Maßnahmen und ihre Effekte für die Öffentlichkeit sein.

Erst eine objektive Umweltberichterstattung schafft schließlich auch die Möglichkeit, obrigkeitliche Interventionen durch den "Umwelt-Bürger" ganz oder teilweise zu ersetzen: Nur er hat eine echte Chance, zieladäquate Steuerungsimpulse mit entsprechenden Markt- und Preiswirkungen auszulösen. Es spricht also vieles dafür, daß durch Schaffung von Transparenz die Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen aller Aktorgruppen im Sinne einer präventiven Umweltpolitik verbessert werden.

(2) Partizipation

Effektive, nicht nur symbolische oder formale Partizipation der Bürger bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen ist in vielen Ländern rar. Insbesondere der direkte Einfluß auf umweltbeeinträchtigende Vorhaben oder Geschehnisse vor Ort ist häufig aufgrund zentralisierter Verfahren nicht möglich oder aber mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. In Japan haben Bürger und Kommunalpolitiker die dort ebenfalls bestehende "zentralistische Klammer" aufgebrochen, indem sie Umweltverschmutzer mittels Umweltschutzvereinbarungen zu Maßnahmen verpflichtet haben, die oftmals weitaus strikter waren als das Gesetz es vorschreibt. Hierdurch wurde

nicht nur der umweltpolitische Fortschritt dynamisiert, auch Innovationen bei den Politikinstrumenten kamen zustande.

Es muß auch daran erinnert werden, daß Partizipation ein generelles Postulat demokratischer Gesellschaftssysteme ist und Dezentralisierung hierzu in größeren Flächenstaaten erst die geeignete Grundlage schafft. Beide Kriterien eines *umweltpolitischen Subsidiaritätsprinzips* können durch Umweltschutzvereinbarungen "vor Ort" erfüllt werden.

(3) Ökologisierung umweltrelevanter Rechtsprinzipien

Die japanische Rechtssprechung in den vier großen Umweltprozessen zeigt viele Möglichkeiten auf, wie ein starres, die Umweltverschmutzer strukturell und prozessual begünstigendes Rechtssystem in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung ökologischer (und gesundheitlicher) Belange reformiert werden kann. Die Rechtskonflikte machten außerdem deutlich, daß ein rigide gefaßter Kausalitätsnachweis Umweltzerstörung begünstigt und selbst Sanierungsmaßnahmen - geschweige denn Präventionsmaßnahmen - schwerstens behindert.

Dem japanischen Beispiel ist zu entnehmen, daß dort, wo durch beweislasterleichternde Vorgehensweisen eine größere "rechtliche Waffengleichheit" zwischen Betroffenen und Umweltverschmutzern, Geschädigten und Schädigern hergestellt wird, Umweltschutzmaßnahmen leichter durchgesetzt werden können. Das dabei stark ansteigende Risiko für Unternehmen, Schadensersatz leisten zu müssen, war jedenfalls in Japan ein starkes Stimulans nicht nur zu Sanierungsmaßnahmen, sondern partiell auch zu einer präventiven Umweltpolitik. Die "ökologische Neugestaltung" alter, überkommener Rechtsprinzipien scheint deshalb ein erfolgversprechender Weg zur Förderung des Präventionsgedankens zu sein. Ein mühsamer Weg wird es gleichwohl sein, denn angesichts unseres in seiner Struktur ökologisch veralteten Rechtssystems bedarf es weniger der Detailverbesserungen als vielmehr eines *rechtspolitischen Quantensprungs*.

5. Fazit

Die von mir als grundlegend bezeichneten drei Elemente (Transparenz, Partizipation, Ökologisierung umweltrelevanter Rechtsprinzipien) sind, wie erwähnt, allein nicht hinreichend, um die Durchsetzung einer präventiven Umweltpolitik sicherzustellen. Ich halte sie aber für wesentliche Elemente eines Gesamtarrangements verschiedener Neuerungen, die zur Verbesserung der Umweltpolitik notwendig sind.

Die drei Elemente sind nicht, wiewohl hier am Beispiel Japans begründet, so stark an die japanische Kultur gebunden, daß ihre Übernahme in andere Kulturen scheitern müßte, insbesondere dann nicht, wenn die Umsetzung nicht bis ins Detail dem japanischen Modell folgte, sondern funktional angelegt wäre. Generell halte ich die drei Basiselemente einer präventiven Umweltpolitik in jeglichem Lande, das zum Typ des westlichen Gesellschaftssystems zählt, für anwendbar. Diese Vermutung wird auch durch einzelne umweltpolitische Erkenntnisse aus europäischen Ländern gestützt. Aber das ist bereits ein neues Thema ...

Literatur

- Huddle, N./Reich, M./Stiskin, N. (1975):
Island of Dreams. Environmental Crisis in Japan, New York, Tokyo.
- Gresser, J./Fujikura, K./Morishima, A. (1981):
Environmental Law in Japan, Cambridge/Mass., London.
- Tsuru, S./Weidner, H. (Hg.) (1985):
Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik, Köln.
- Weidner, H. (1987):
Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten, Berlin.