

Weidner, Helmut

Article — Digitized Version

Umweltpolitik in Japan: strenge Gesetze - flexible Praxis - ökonomische Vorteile

GDI-Impuls

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1987) : Umweltpolitik in Japan: strenge Gesetze - flexible Praxis - ökonomische Vorteile, GDI-Impuls, ISSN 1422-0482, Gottlieb-Duttweiler-Instituts für Entscheidungsträger in Wirtschaft u. Gesellschaft, Rüşchlikon; München, Iss. 3, pp. 45-52

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122794>

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>.

UMWELTPOLITIK IN JAPAN

STRENGE GESETZE – FLEXIBLE PRAXIS – ÖKONOMISCHE VORTEILE

von

Helmut Weidner

Japan, noch Ende der sechziger Jahre als eine Schaubühne der Umweltzerstörung charakterisiert, wird inzwischen wegen seiner erfolgreichen Umweltpolitik auch in Europa mit grosser Aufmerksamkeit betrachtet. Gerade im Bereich der Luftreinhaltung, wo uns die Probleme auf den Nägeln brennen, sind in Japan fast spektakuläre Erfolge erzielt worden. In den sechziger Jahren und auch Anfang der siebziger Jahre litt die japanische Stadtbevölkerung noch winters wie sommers unter extremen Smogbelastungen. Schon kurze Zeit später konnten jedoch die berühmten «Sauerstoff-Tankstellen», die den unter Atemnot leidenden Bürgern die Inhalation sauberer Luft ermöglichen sollten, abgebaut werden. Der rasche Belastungsrückgang ist mit umwelttechnischen Massnahmen und umweltpolitischen Regelungsinstrumenten erreicht worden, die teilweise weltweit einmalig sind.

NEUE TECHNIKEN DER LUFTREINHALTUNG

Bei der Rauchgasentschwefelung und -entstickung hat Japan im internationalen Vergleich inzwischen eindeutig die Spitzenposition inne. Während in den europäischen Ländern gegenwärtig bei nicht mehr als 40 Kraftwerken Rauchgasentschwefelungsanlagen betrieben werden – aufgrund der seit Beginn der achtziger Jahre in einigen Ländern (insbesondere Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Österreich, Schweiz und die skandinavischen Länder) erlassenen Verordnungen und Gesetze wird die Zahl in den kommenden zehn Jahren allerdings erheblich zunehmen –, sind in Japan schon vor Jahren fast alle Kraftwerke, auch zahlreiche Industriefeuerungsanlagen, hiermit ausgerüstet worden. Die erste Entstickungsanlage zur Verminderung der Stickstoffoxidemissionen ging Mitte der siebziger Jahre in Betrieb; in Europa können die grosstechnischen Rauchgasentstickungsanlagen noch an einer Hand abgezählt werden. Gegenwärtig sind in Japan über 1400 Rauchgasentschwefelungsanlagen und rund 230 Entstickungsanlagen installiert worden. Auch die Automobilabgase werden in Japan stärker gereinigt als in vielen anderen Ländern. Der Ausstoss von Kohlenwasserstoffen, Kohlenmonoxid und Stickstoffoxiden wurde beim einzelnen Personenkraftwagen durch strenge Abgasbegrenzungsvorschriften um rund 90% im Vergleich zum Jahr 1970 gesenkt. Der im Juli 1987 vereinbarte Kompromiss in der Europäischen Gemeinschaft zu den Abgasgrenzwerten fällt hinter den seit längerem in Japan erreichten Stand der Abgasentgiftungstechnik zurück. Aufgrund der Massnahmen in Japan wird der Luftqualitätsstandard für Schwefeldioxid inzwischen an über 99% der rund 1600 Messstationen eingehalten. Dagegen wird der Luftqualitätsstandard für Stickoxide bei den rund 270 speziell an Autostrassen aufgestellten Messstationen immer noch an 24% der Stationen überschritten. Dies wird vor allem auf die immense Zunahme des Kraftfahrzeugbestandes zurückgeführt, mit der die scharfen NO₂-Abgasgrenzwerte nicht Schritt halten konnten: Allein von 1970 bis 1980 verdoppelte sich die Anzahl der Kraftfahrzeuge. Im Bereich des Gewässerschutzes haben die umweltpolitischen Anstrengungen dazu geführt, dass die Belastung

Bei der Rauchgasentschwefelung und -entstickung hat Japan im internationalen Vergleich die Spitzenposition inne.

der Gewässer mit toxischen Substanzen stark zurückging; in nur 58 Fällen (0,04%) von 149463 Proben wurden die Gewässergütestandards für gesundheitsgefährdende Stoffe überschritten.

UMWELTPOLITISCHE REGULINGSINSTRUMENTE

Neben den umwelttechnischen Massnahmen war auch die Anwendung einiger neuartiger umweltpolitischer Regelungsinstrumente an den Schadstoffminderungen beteiligt. Hierzu gehörten vor allem:

Emissionskontingente für SO₂ und NO₂

– das Gesamtemissionsmengen-Steuerungssystem, auf dessen Basis den Betrieben Emissionskontingente für SO₂, NO₂ und organisch abbaubare Abwassereinleitungen zugeteilt werden;

Kostenbeteiligungsgesetz für umweltbezogene Sanierungen

– das Kostenbeteiligungsgesetz für umweltschutzbezogene Vorsorge- und Sanierungsmassnahmen, wonach bestimmte Unternehmen bis zu 70% der hierbei anfallenden Kosten zu tragen haben;

Schadenersatz für Gesundheitsbeeinträchtigungen

– und ein Schadenausgleichssystem für Gesundheitsbeeinträchtigungen infolge von Umweltverschmutzungen, dessen Kosten überwiegend nach dem Verursacherprinzip auf schadstoffemittierende Betriebe oder Kraftfahrzeugbesitzer überwält werden.



Die umweltpolitischen Leistungen sind Ergebnis einer sehr konfliktreichen Entwicklungsgeschichte.

Die umweltpolitischen Leistungen im Bereich der Luftreinhaltung wie auch bei der Verminderung der toxischen Substanzen in Gewässern sind jedoch nicht als Ergebnis einer vorausschauenden staatlichen Umweltpolitik zu werten. Sie sind vielmehr Ergebnis einer überaus konfliktreichen Entwicklungsgeschichte, in deren Verlauf es zu einem dramatischen Anstieg der Gesundheitsbeeinträchtigungen durch industrielle Emissionen, zu landesweiten Protesten und teilweise militanten Demonstrationen gegen Umweltverschmutzer sowie zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Geschädigten und emittierenden Unternehmen kam. Die japanische Umweltpolitik seit Ende des 2. Weltkriegs lässt sich dabei grob in drei Phasen gliedern: die Phase der ökologischen Ignoranz bis Mitte der sechziger Jahre, als Regierung und Industrie so gut wie keine Rücksicht auf Umweltbelange und Proteste der Geschädigten nahmen; die darauffolgende Phase einer lediglich symbolischen Umweltpolitik, in der zwar im Wortlaut strenge, in der Praxis aber nicht vollzogene Gesetze erlassen wurden, und die Phase einer aktiven, technokratischen Umweltpolitik, die etwa 1970 einsetzte und bis heute andauert.

DIE VIER GROSSEN UMWELTSCHUTZPROZESSE

In vier Umweltprozessen wurden mächtige Industriegruppen zu hohen Schadenersatzleistungen verurteilt.

Entscheidenden Anteil an der grundlegenden Wende der japanischen Umweltpolitik Anfang der siebziger Jahre hatten vier zivilrechtliche Gerichtsverfahren, in denen die Opfer von Quecksilber- und Cadmiumvergiftungen (Minamata- bzw. Itai-Itai-Krankheit) sowie von Atemwegkrankungen durch Schwefeldioxid (Yokkaichi-Asthma) hohe Schadenersatzleistungen erstritten. In diesen in Japan als die «Vier grossen Umweltschutzprozesse» bezeichneten Verfahren haben japanische Untergерichte – nur in einem Fall auch ein Berufungsgericht – das japanische Haftpflichtrecht im Interesse der Geschädigten geradezu revolutioniert.

BEWEISLASTUMKEHR

Neben ihrem immensen Öffentlichkeitseffekt – mächtige Industriegruppen waren zum ersten Mal und in relevantem Ausmass wegen der durch ihre laxen Umweltschutzmassnahmen verursachten Schäden verurteilt worden – sind die von der Rechtsprechung entwickelten neuen Entscheidungsprinzipien von fundamentaler Bedeutung. Zu diesen Rechtsprinzipien gehören insbesondere die Anwendung des epidemiologischen Kausalitätsnachweises hinsichtlich der Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen einer bestimmten Schadstoffkonzentration und dem Gesundheitsschaden, scharfe Sorgfaltsanforderungen bei abstrakt-potentiell gefährlicher Produktion und die Beweislastumkehr für deren Einhaltung sowie die Anerkennung einer weitgehenden Haftung jedes Verschmutzers bei zusammenwirkenden Emissionen (Gefährdungs- und gesamtschuldnerische Haftung). Hierdurch wurde es den Geschädigten wesentlich erleichtert, ihre Ansprüche vor Gericht durchzusetzen. Sie brauchten nun nicht mehr wie vormals einen strikten naturwissenschaftlichen Kausalitätsnachweis über den Zusammenhang zwischen Schadstoffen und deren gesundheitlichen Effekten 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.



GESAMTSCHULDNERISCHE HAFTUNG

Das Problem des Verursachernachweises lösten die japanischen Richter insofern zugunsten der Geschädigten, als sie beim Vorliegen einer gewissen Plausibilität, dass bestimmte Betriebe für diese Schadstoffemissionen verantwortlich sind, von diesen Betrieben verlangten, das Gegenteil zu beweisen (Beweislastumkehr). Im Falle der Atemwegbeeinträchtigungen durch Luftschadstoffemissionen (Yokkaichi-Prozess) lag dabei eine sehr komplizierte Situation vor, weil hier eine Gruppe von sechs Unternehmen vor Gericht stand. Die Richter sahen hierbei davon ab, herauszufinden, inwieweit und ob überhaupt jedes einzelne dieser sechs schadstoffemittierenden Unternehmen für die Atemwegkrankungen verantwortlich zu machen war; statt dessen wurden die Unternehmen als eine gemeinsame Schadensquelle definiert, weil sie einen zusammenhängenden industriellen Komplex bildeten. Damit wurde das Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung aufgestellt.

Mehrere Unternehmen werden als gemeinsame Schadensquelle definiert.

GEFÄHRDUNGSHAFTUNG

Schliesslich musste noch die Frage nach einer schuldhaften (vorsätzlichen oder fahrlässigen) Handlung der beklagten Unternehmen beantwortet werden. Diese weisen 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 Grosseemittenten, besonders aus den Branchen Chemie, Petrochemie und Energieerzeugung, grundsätzlich eine so hohe Umwelt- und Gesundheitsgefährdung in sich bürden, dass strengste Vorsichtsmassnahmen, einschliesslich der Anwendung der fortschrittlichsten auf dem Weltmarkt angebotenen Reinigungstechnologie, verlangt werden können. Die Gerichte haben zugleich indirekt

die Umweltpolitik der Regierung kritisiert, indem sie die Einhaltung staatlicher Emissionsgrenzwerte und Einzelaufgaben nicht als Rechtfertigungsgrund anerkannten. So hiess es in einer Urteilsbegründung, dass das Einhalten von Emissionsstandards nur gegen Verwaltungssanktionen schützen könne, die Opfer jedoch nicht ihr Schicksal zu erdulden hätten, nur weil der Schadstoffausstoss den gesetzlichen Vorschriften entsprochen habe.

Die Gerichtsurteile verstärkten entscheidend den Gesichtsverlust der japanischen Industrie und der offiziellen japanischen Umweltpolitik. Sie führten auch dazu, dass man der rechtlichen Waffengleichheit zwischen Umweltverschmutzern und Betroffenen ein beträchtliches Stück näher kam. Insbesondere die Befürchtungen von Industrie und Regierung, dass es nun zu einer Prozesslawine gegen emittierende Betriebe kommen könne, waren Anlass für die grundlegende Änderung der staatlichen Umweltpolitik. Strengere Umweltgesetze wurden nicht nur erlassen, sondern auch vollzogen. In enger Kooperation mit den betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für Umweltverbesserungen abgesteckt und die hierfür erforderlichen Strategien festgelegt. Zum Teil wegen der optischen Effekte (schnelle Sichtbarkeit umweltpolitischer Erfolge) wurde der Schwerpunkt auf Massnahmen im Bereich der Luftreinhaltung und zur Verminderung der Gewässerbelastung durch toxische Substanzen gesetzt. Die Gerichtsurteile waren aber auch unmittelbarer Anstoss zum Erlass eines Gesetzes, das für Gesundheitsschäden durch Umweltverschmutzungen Entschädigungsleistungen vorsieht, zu deren Finanzierung primär die schadstoffemittierenden Unternehmen herangezogen werden.

Bei abstrakt-potentiell gefährlicher Produktion werden scharfe Sorgfaltsanforderungen gestellt.

KOMPENSATIONSLEISTUNGEN

Japan ist bislang das einzige Land, das ein umfassendes spezialgesetzlich geregeltes Entschädigungssystem für Gesundheitsbeeinträchtigungen hat, die durch Umweltverschmutzung verursacht sind. Für bestimmte gesetzlich festgelegte Gesundheitsbeeinträchtigungen werden Entschädigungen gezahlt, die nach Schwere der Beeinträchtigung gestaffelt sind. Der Leistungskatalog reicht von Beihilfen für Medikamente bis hin zu einer dynamisierten Rentenzahlung im Falle der Erwerbsunfähigkeit. In seiner heute bestehenden Form wurde das Entschädigungssystem 1974 in Kraft gesetzt. Im Jahr 1986 erhielten 99410 Personen auf seiner Grundlage Entschädigungszahlungen und sonstige Beihilfen, darunter über 97000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege. Die hohe Zahl von Entschädigungsberechtigten trotz der immensen Verbesserungen der Umweltqualität ist wesentlich damit zu erklären, dass auch heute noch Personen als entschädigungsberechtigt anerkannt werden, bei denen die Krankheitsursachen viele Jahre zurückliegen.

Im Falle der luftverschmutzungsbedingten Schäden erfolgt die Kostendeckung durch Abgaben, die Unternehmen proportional zu ihren SO₂-Emissionen in einen Kompensationsfonds zu zahlen haben. Luftverschmutzer in Belastungsgebieten, das heisst in solchen Gebieten, in denen Atemweg-erkrankungen gehäuft auftreten, müssen wesentlich höhere Abgaben zahlen als diejenigen in unbelasteten Gebieten. Im Höchsthfall (so in der Präfektur Osaka) kann die Abgabe rund 14 DM pro kg Schwefeldioxid betragen. Auch das Kollektiv der Autofahrer muss indirekt seinen Obolus zum Entschädigungssystem leisten. 20% der Kompensationskosten werden durch das Aufkommen der Kfz-Gewichtssteuer beglichen. Das Kompensationssystem ist insgesamt so pragmatisch konstruiert, dass es mit einem relativ geringen Verwaltungsaufwand und ohne besondere Vollzugsschwierigkeiten funktioniert. Gleichwohl wird von verschiedenen Gruppen Kritik an einigen Aspekten des Systems geübt. So fordern die Geschädigten und ihre Organisationen

Für bestimmte Gesundheitsbeeinträchtigungen müssen gesetzlich vorgeschriebene Entschädigungen gezahlt werden.

Im Jahre 1986 erhielten auf dieser Grundlage rund 100'000 Personen Entschädigungsleistungen.

Unternehmen müssen Abgaben proportional zu ihren Emissionen in einen Kompensationsfonds zahlen.

unter anderem die Aufnahme weiterer Krankheitsarten in das Kompensationssystem. Die Beteiligung der Automobilisten zu nur einem Fünftel am Entschädigungsfonds wird insbesondere von den Betreibern stationärer Quellen kritisiert, da die SO₂-Emissionen aus dem Kraftwerks- und Industriebereich drastisch gesunken sind, während der Anteil der Kfz-Emissionen (speziell Stickoxide) an der Luftbelastung in den Ballungsgebieten seit Einführung des Gesetzes stark zugenommen hat. Eine 1983 eingesetzte unabhängige Kommission zur Überprüfung des Kompensationssystems hat im Dezember 1986 Vorschläge zu Modifikationen des Systems gemacht. Empfohlen wird vor allem, die Schadstoffemissionen der Kraftfahrzeuge bei den Abgabesätzen stärker zu berücksichtigen und die individuellen Entschädigungszahlungen in den verbliebenen Problembereichen aufzugeben. Für bereits anerkannte Umweltverschmutzungsoffer soll das alte System im wesentlichen weitergelten. Eine Prognose zum Ausgang der nunmehr einsetzenden politischen Debatte lässt sich gegenwärtig nicht machen, da Entscheidungen zu brisanten gesellschaftspolitischen Problemen in Japan üblicherweise erst nach umfänglichen und zeitaufwendigen Diskussionsprozessen gefällt werden – dafür ist wegen des hierdurch erreichten breiten Konsenses aller Betroffenen ein effektiver Vollzug der Entscheidungen in aller Regel sichergestellt.

«GENTLEMEN'S AGREEMENTS»

Im internationalen Vergleich schälen sich zwei weitere umweltpolitische Instrumentarien als japantypisch heraus. Zu einem handelt es sich um sogenannte Umweltschutzvereinbarungen, die in ihren Bestimmungen oftmals weitaus strenger sind als die Umweltgesetze. Häufig wird die Laufzeit der Vereinbarungen auf etwa drei Jahre befristet, um die Anforderungen der Entwicklung des Standes der Umwelttechnik anpassen zu können. Dieses flexible System, durch das jeweils gezielt auf die örtliche Umweltsituation und die ökonomische Situation der jeweiligen Betriebe reagiert werden kann, hat nach allgemeiner Auffassung japanischer Experten entscheidenden Einfluss auf die Umweltschutzmassnahmen der japanischen Industrie gehabt. Obwohl die Vereinbarungen keine öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verträge sind, sondern blosse «Gentlemen's Agreements», halten sich die Unternehmen an sie, um nicht vor Ort «das Gesicht zu verlieren» – und um subtile oder radikalere Sanktionsformen der Verwaltung und der Bürger (etwa Dienst nach Vorschrift der Gewerbebehörde, Käuferboykotts) zu vermeiden.

UMWELTBERICHTERSTATTUNG

Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik und ihr Rückgewinn an allgemeiner Glaubwürdigkeit wären zum zweiten ohne das beeindruckend umfassende System der Umweltberichterstattung kaum möglich gewesen. Nirgendwo sonst in der Welt werden Umweltdaten zur Luft- und Gewässerbelastung so systematisch erhoben, verarbeitet und veröffentlicht. Dies schuf nicht nur für die umweltbelastenden Unternehmen einen beträchtlichen Anreiz, die Umweltschutzgesetze einzuhalten, sondern auch über das gesetzlich erforderte Mass hinausgehende Umweltschutzmassnahmen durchzuführen, um ein gutes Umweltschutzimage zu bekommen. Soweit feststellbar, hat die grosse Transparenz im Umweltschutzbereich die Position der Bürger bezüglich ihres Einflusses auf Umweltschutzmassnahmen erheblich verbessert, ohne dass die Unternehmen von einer Welle unerfüllbarer Ansprüche über-

Umweltdaten zur Luft- und Gewässerbelastung werden systematisch erhoben, verarbeitet und veröffentlicht.

schwemmt wurden oder die Steuerungskapazität der Umweltverwaltung geschwächt wurde.

Insgesamt ist festzustellen, dass herausragende Umweltschutzleistungen in Japan primär in den Bereichen erzielt worden sind, in denen aufgrund schwerwiegender Gesundheitsschäden die allgemeinen Haftungsprinzipien und das Umweltschutzrecht verschärft worden sind. Andere Umweltbereiche wie auch der allgemeine ökologische Bereich sind dagegen vernachlässigt worden. So sind die Gewässer immer noch stark mit organischen Substanzen belastet, insbesondere zirkulationsschwache Gewässer wie Seen und Meeresbuchten haben einen hohen Eutrophierungsgrad. Die Abfallmengen aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen rasch zu, und Deponieplätze sind im dichtbesiedelten Japan rar. Der Müll (auch Sondermüll) wird häufig zur Küstenaufschüttung oder zum Bau künstlicher Inseln verwendet; dies könnte langfristig verheerende Folgen für die Gewässer, auch für das Grundwasser, haben. Lärm- und Vibrationsbelastungen machen den Hauptanteil der Beschwerden aus der Bevölkerung über Umweltbelastungen aus. Im Natur- und Landschaftsschutz liegt, ebenso wie im Bereich der Raumordnung und Stadtplanung, noch vieles im argen. Eine eigentliche Umweltschutzpolitik, die den gesamtökologischen Kontext berücksichtigt und durch vorsorgeorientierte Massnahmen «Problemverlagerungen» vermeidet, muss in Japan erst noch entwickelt werden. Das Fazit der japanischen Umweltpolitik dürfte daher lauten, dass Japan weder auf dem Weg zum einst vorausgesagten «ökologischen Harakiri» ist noch ein ökologischer Musterknabe geworden ist.

Die grössten Umweltschutzerfolge wurden vor allem dort erzielt, wo aufgrund von schweren Gesundheitsschäden die Gesetze verschärft wurden.

ERFOLGE IN DER JAPANISCHEN UMWELTPOLITIK

Gleichwohl sind für wichtige Umweltbereiche technische, politische und rechtliche Massnahmen zur Minderung der Gesundheits- und Umweltfolgen industriellen Wachstums ergriffen worden, die innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne zu drastischen Belastungsminderungen geführt haben. Dies ist mit Hilfe von formellen und informellen Regelungsinstrumenten geschehen, die in pragmatischer, flexibler Weise miteinander kombiniert werden, so dass die strengen Umweltschutzmassnahmen weder zur Überbelastung der Verwaltung noch zu einer Beeinträchtigung des Wirtschaftssektors geführt haben.

Die hohen Umweltschutzinvestitionen haben sich positiv für die ganze Volkswirtschaft ausgewirkt.

Es spricht eher vieles dafür, dass sich die im Vergleich zu anderen Industrienationen wesentlich höheren Umweltschutzinvestitionen Japans im allgemeinen positiv für die Volkswirtschaft ausgewirkt haben: Das Brutto-sozialprodukt Japans wuchs zwischen 1971 und 1981, also in dem Zeitraum, in dem die strengen Umweltvorschriften zur Anwendung kamen, jährlich um durchschnittlich 4,7%. Negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, Geldwertstabilität, die Entwicklung des technischen Fortschritts und den Export sind nicht bekannt. Im Gegenteil, es überwog der volkswirtschaftliche Nutzen: Die strengen Regelungen zur Emissionsbegrenzung gaben Industrie- und Energieversorgungsunternehmen einen kräftigen Anstoss zu Energieeinsparungen; dies wirkte sich nach den Ölpreiskrisen von 1973 und 1979 sehr günstig aus. Die Opposition der Bürger gegen verschmutzungsintensive Industriezweige erzwang einen generellen Schwenk in der Industriepolitik: Die Strategie des Ausbaus der Schwerindustrie wurde zugunsten von modernen, ressourcen- und energieschonenden Branchen, den sogenannten High-Technology-Industrien, aufgegeben. Auch bei den älteren bestehenden Industrieanlagen kam es, erzwungen durch die Umweltschutzvorschriften, zu einem Modernisierungsschub. Entwicklung und Bau

von Umweltschutztechniken und -anlagen erhielten und schufen Arbeitsplätze im Bausektor, in der Maschinen- sowie der Eisen- und Stahlindustrie. Da die japanischen Pkw inzwischen alle mit Katalysatoren ausgestattet werden, braucht die japanische Automobilindustrie keine Exporteinbussen zu befürchten, falls die europäischen Länder schneller als bislang vorgesehen striktere Abgasgrenzwerte zur Pflicht machen. Lizenzen für Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen werden zunehmend zu einem Exportschlager; sie werden vor allem von bundesdeutschen Firmen erworben.

Lizenzen für Rauchgasentschwefelungs- und entstickungsanlagen werden zu einem neuen Exportschlager.

Als Fazit kann gelten, dass die strengen umweltpolitischen Massnahmen die japanische Wirtschaftskraft gestärkt und entscheidende Impulse zu einem industriellen Strukturwandel gegeben haben, der Japan die weltwirtschaftliche Krisensituation besser als andere Nationen überstehen liess. Dies kann weitgehend darauf zurückgeführt werden, dass in der Umweltpolitik zu Beginn der siebziger Jahre klare und verbindliche Ziele gesetzt worden waren, die äusserst pragmatisch und mit flexibel gehandhabten Regelungsinstrumenten realisiert wurden. Dementsprechend zeichnet sich die japanische Umweltpolitik insgesamt durch einen ergebnisbezogenen, konzeptionellen Pragmatismus aus.

Lektüre zur Thematik

J. Gresser, K. Fujikura & A. Morshima
 «*Environmental Law in Japan*»
 Cambridge (Mass.) und London 1981

Sh. Tsuru & H. Weidner (Hrsg.)
 «*Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik*»
 Köln 1985

H. Weidner, E. Rehbinder & R.-U. Sprenger
 «*Darstellung und Wirkungsanalyse der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik in Japan*»
 Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes Berlin, Berlin 1987

H. Weidner
 «*Umweltberichterstattung in Japan: Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten*»
 Berlin 1987

Sh. Tsuru & H. Weidner (Hrsg.)
 «*Environmental Policy in Japan*»
 Berlin 1987