

Weidner, Helmut

**Book Part — Digitized Version**

## Globale Umweltherausforderungen

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1993) : Globale Umweltherausforderungen, In: Hanns W. Maull (Ed.): Japan und Europa: getrennte Welten?, ISBN 3-593-34811-X, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 434-455

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122830>

**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](mailto: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](mailto: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>.

# Globale Umweltherausforderungen<sup>1</sup>

*Helmut Weidner*

Diskussionen über drohende globale Umweltkatastrophen haben Hochkonjunktur. Es sind nicht so sehr ökologische Schreckensvisionen von Berufsapokalyptikern, deren Weltzeituhr immer schon »fünf nach zwölf« anzeigte, sondern nüchterne wissenschaftliche Berichte voller komplizierter Formeln und Daten, die der Diskussion Nahrung geben, wie etwa der Bericht der U.S. National Aeronautics and Space Administration (NASA) über den Rückgang der Ozonschutzschicht in der nördlichen Hemisphäre<sup>2</sup> oder davor schon die Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages:

»Die Abwendung dieses globalen Gefährdungspotentials oder – da ein Teil der Entwicklung schon nicht mehr zu vermeiden ist – zumindest seine Eindämmung ist zu einer der großen Herausforderungen der Menschheit geworden. Maßnahmen, die den gegenwärtig beobachteten Veränderungen der Erdatmosphäre durch den Menschen Einhalt gebieten, sind daher dringend notwendig und erfordern neben entschlossenem nationalen Handeln eine weitreichende und umfassende internationale Zusammenarbeit.«<sup>3</sup>

An prominentester Stelle in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion, aber auch in der politischen Praxis, stehen seit geraumer Zeit die Themen »Ozonloch« und »Treibhauseffekt« sowie die Abholzung tropischer Regenwälder und der saure Regen. Sie stehen deshalb im Mittelpunkt dieses Beitrags. Das Schlagwort »Ozonloch« verweist auf die

---

1 Ich danke Prof. Hanns W. Maull für konstruktive Kritik und Hinweise.

2 Zu dem im Februar 1992 gemeldeten starken Ozonverlusten in der Stratosphäre über dem Nordpol vgl. *Time*, 17.2.1992, S. 28-34.

3 Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, Dritter Bericht zum Thema Schutz der Erde, Bundestags-Drucksache 11/8030, 2.10.1990 (Buchausgabe in 2 Bänden, Bonn 1990), S. 28.

Ozonzerstörung in der Stratosphäre durch die Emission von Spurengasen, hauptsächlich Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und andere chlorierte Stoffe und Halone.<sup>4</sup> Die Folgen können unter anderem die Zunahme von Krebserkrankungen, Augenkrankheiten und Schwächungen der Immunsysteme sein. Mit der Metapher vom »Treibhauseffekt« wird der globale Temperaturanstieg bezeichnet, der im wesentlichen durch Kohlendioxid-, Methan- und FCKW-Emissionen verursacht wird. Bereits eine Temperaturerhöhung von 2 Grad Celsius würde voraussichtlich katastrophale Auswirkungen für die Menschheit und die Ökosysteme haben.<sup>5</sup>

Da im Falle Treibhauseffekt und Ozonloch Industrieländer einerseits die hauptsächlichen Problemverursacher sind,<sup>6</sup> sie andererseits – ganz im Unterschied zu den Dritte-Welt- oder Schwellenländern – die ökonomisch-technischen Kapazitäten zu wirksamen Umweltschutzmaßnahmen haben, wird es weithin als legitim, ja unumgänglich angesehen, daß die reicheren Länder dieser Erde die Hauptlasten des globalen Umweltschutzes tragen sollen.<sup>7</sup> An der direkten und indirekten Zerstörung der tropischen Waldgebiete sind sie zudem in so starkem Maße beteiligt, daß hier auch nach dem Verursacherprinzip eine Pflicht der Industrieländer zur Problemlösung besteht.<sup>8</sup> Neben den nordamerikanischen Staaten sind es deshalb primär die Mitgliedsländer der EG, die sogenannten EFTA-Länder<sup>9</sup> und Japan, von denen eine führende und progressive Rolle in der globalen Umweltpolitik erwartet wird. Inwieweit Japan und die EG dieser globalen ökologischen Pflicht genügen, steht im Zentrum der folgenden Ausführungen. Da Informationen über Japans Aktivitäten im europäischen Sprachkreis weniger zugänglich sind, wird ihnen hier mehr Raum gegeben. Die EG wird überwiegend in ihrer Rolle als suprastaatliche Organisation betrachtet; eine Berücksichtigung der einzelnen Mitgliedsländer hätte den Rahmen gesprengt.

---

4 Umfassend zum gesamten Thema Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung (im folgenden: Erster Bericht), Bonn 1988.

5 Vgl. Enquête-Kommission, Dritter Bericht, a.a.O. (Anm. 3).

6 Die westlichen und östlichen Industrieländer (Bevölkerungsanteil ca. 26 %) sind mit rund 80 % (Stand 1986) an den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen beteiligt, davon emittiert die EG (inkl. ehemaliger DDR) rund 16 % und Japan 4,6 %.

7 Vgl. Enquête-Kommission, Dritter Bericht, a.a.O. (Anm. 3), S. 52.

8 Vgl. Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, Zweiter Bericht. Schutz der tropischen Wälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe, Bonn 1990.

9 EFTA steht für European Free Trade Association (Europäische Freihandelszone). Sie wurde 1960 gegründet, ihr gehören an: Schweden, Norwegen, Finnland, Schweiz und Österreich.

## *Rahmenbedingungen der globalen Umweltpolitik in Japan und der Europäischen Gemeinschaft*

Den globalen Umweltschutzaktivitäten einzelner Staaten oder rechtlich-institutionell verflochtener Staatengruppen (EG) liegen unterschiedliche Motive zugrunde. Das Spektrum reicht von solidarisch-altruistischen bis hin zu bloßen egoistischen Motiven; in der Realität verwischen sich die Trennlinien jedoch. Der Wille, etwas zu tun, ist aber nur die eine Seite der Medaille. Inwieweit tatsächlich und in welcher Art auf globale Umweltherausforderungen reagiert wird, hängt ebenso von vorhandenen Problemlösungskapazitäten ab: Von einem ökonomisch krisengeschüttelten und technisch unterentwickelten Land wird man, auch wenn das Solidarprinzip in der umweltpolitischen Rhetorik und Programmatik ganz oben an steht, kaum einen effektiven Handlungsbeitrag erwarten können. Dies ist heute das Problem der Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Bei allen Unterschieden im Detail kann generell davon ausgegangen werden, daß es in der Europäischen Gemeinschaft und Japan gute ökonomisch-technische Kapazitäten gibt, um einen maßgeblichen Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme zu leisten, zu deren Entstehung sie kräftig beitragen. In beiden Fällen handelt es sich um vergleichsweise reiche Gesellschaften mit hohem technologischen Wissensstand. Den früheren Vorsprung Japans auf dem Gebiet der Umwelttechnik hat die EG im Verlauf der achtziger Jahre aufgrund der Dynamisierung der Umweltpolitik in einigen Mitgliedsländern aufgeholt. Das naturwissenschaftlich-technische Wissen und Können auf dem für die Lösung der Klimaproblematik besonders wichtigen Gebiet der Energieproduktion liegt ebenfalls auf hohem Niveau; bei der Energieeffizienz ist Japan weltweit führend. Allerdings ist die Ausgangsbasis Japans bei der Mobilisierung der vorhandenen Problemlösungskapazitäten ungünstiger, wenn auch sozialpsychologische Dimensionen berücksichtigt werden: In der europäischen Tradition und politischen Kultur haben altruistische Handlungsweisen einen wesentlich höheren Stellenwert als in Japan, wo die folgende, auf Entwicklungspolitik bezogene Bewertung auch für globales Umweltengagement zutreffen mag:

»Da in den japanischen Denkmustern Altruismus und Solidarität mit Schwachen nicht verankert sind, mangelt es an Enthusiasmus in der Bevölkerung für entwicklungspolitische Aktivitäten. Philanthropische Elemente ... fehlen daher in Japan weitgehend.«<sup>10</sup>

---

10 Angelika Ernst und Helmut Laumer, Japan an der Schwelle zur globalen Wirt-

Die institutionellen Voraussetzungen für eine effektive Umweltpolitik sind naturgemäß in Japan viel besser als in der EG, wo die zuständigen Organe (etwa Generaldirektion XI »Umwelt, nukleare Sicherheit und Zivilschutz«) nur sehr knapp bemessene Ressourcen haben. Sowohl in der EG als auch in Japan dominieren eindeutig wirtschaftliche Ziele die Politik, wenn auch die Frage ihrer »Umweltverträglichkeit« in den letzten Jahren an politischer Bedeutung gewonnen hat. Der Einfluß von unabhängigen (»nichtstaatlichen«) Umweltorganisationen auf die zentralen umweltpolitischen Entscheidungsprozesse ist hier wie dort sehr limitiert, allerdings ist er in einzelnen EG-Mitgliedsländern teilweise viel größer als in Japan. Ein Vergleich der umweltpolitischen Entwicklungen beider Systeme zeigt,<sup>11</sup> daß die EG viel später als Japan einen völlig eigenständigen Umweltpolitikbereich etabliert hat, im Grunde genommen erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987. Hierbei spielte in Japan umweltpolitischer Problem- und Handlungsdruck eine entscheidende Rolle. Seit Ende der siebziger Jahre hat er dort jedoch merklich abgenommen, während in der EG seitdem das allgemeine Umweltbewußtsein und die Umweltbewegung stark zugenommen haben.

Es ist nach derzeitigem wissenschaftlichen Kenntnisstand nicht möglich, eine »Betroffenheitsskala« aufzustellen, die über den unterschiedlichen Grad der Auswirkungen globaler Umweltkatastrophen auf Japan und die EG Auskunft geben könnte. Der umweltpolitische Problemdruck aufgrund der befürchteten globalen Umweltveränderungen ist im Inselstaat Japan möglicherweise objektiv größer, soweit es um die ökologischen Folgen einer »Klimakatastrophe« geht. Werden die sozialen Folgen (etwa »ökologische Völkerwanderungen«) mit bedacht, könnte die EG stärker betroffen sein. Es kann aber insgesamt davon ausgegangen werden, daß beide Systeme in so hohem Maße durch die Folgen globaler

---

schaftsmacht. Strukturwandel und Internationalisierung, München 1989, S. 269.

11 Zu den Ausführungen vgl. u.a. Shigeto *Tsuru* und Helmut *Weidner* (Hrsg.), *Environmental Policy in Japan*, Berlin 1989; Julian *Gresser* u.a., *Environmental Law in Japan*, Cambridge/Mass. und London 1981; Helmut *Weidner*, Eckard *Rehbinder* und Rolf-Ulrich *Sprenger*, *Instrumente der Umweltpolitik in Japan. Beschreibung, Analyse und Bewertung*, München 1992 (im Erscheinen); Lothar *Gündling* und Beate *Weber* (Hrsg.), *Dicke Luft in Europa. Aufgaben und Probleme der Europäischen Umweltpolitik*, Heidelberg 1988; Helmut *Weidner*, *Entwicklungstendenzen der EG-Umweltpolitik: Bilanz und Prognosen aus politikwissenschaftlicher Sicht*, in: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz*, Düsseldorf 1990, S. 81-90.

Umweltkatastrophen betroffen wären, daß im Sinne einer vorsorglichen Umweltpolitik umfangreiche Gegenmaßnahmen gerechtfertigt sind.

Angesichts der komplizierten institutionellen Grundlagen, der bisher recht schwachen umweltpolitischen Leistungen und der überwiegend wirtschaftlichen Ausrichtung des einheitlichen Binnenmarktprogramms<sup>12</sup> dürfte von der EG keine progressive Antwort auf die globalen Umweltherausforderungen zu erwarten sein. In Japan dagegen geben sowohl die allgemeinen Rahmenbedingungen als auch die im Verlauf der langen und intensiven umweltpolitischen Entwicklungsgeschichte gewachsenen Kenntnisse und Fähigkeiten zum Management von Umweltproblemen »unter Krisendruck« eine relativ bessere Basis zur Bewältigung komplexer Aufgaben ab, wozu besonders die Bedrohung der Erdatmosphäre durch CO<sub>2</sub>-Emissionen gehört. Japans Stellung als eines der Hauptverursacherländer globaler Umweltprobleme, seine immer noch primär dem ökonomischen Eigennutz untergeordneten weltpolitischen Aktivitäten sowie das recht geringe Interesse der japanischen Bevölkerung an globalen Umweltproblemen sprechen andererseits gegen die Annahme, daß das objektiv vorhandene Problemlösungspotential zu einer herausragenden positiven Rolle Japans in der globalen Umweltpolitik führen könnte.

### *Japan als Umweltverschmutzer*

Japan gehört zu den Ländern, die direkt und indirekt in einem erheblichen Maß zu globalen Umweltproblemen beitragen und außerdem über viele Jahre eine passive, hin und wieder sogar bremsende Rolle in der internationalen Umweltpolitik gespielt haben.<sup>13</sup> In offiziellen Publikationen der japanischen Regierung wird seit kurzem selbstkritisch auf eigene Versäumnisse hingewiesen.<sup>14</sup>

Japans in Teilbereichen großer Anteil an der weltweiten Umweltbelastung entsteht indirekt dadurch, daß Japan als zweitgrößte Industriation der Welt einen großen Anteil am weltweiten Energie- und sonstigen

---

12 Vgl. die in Anm. 11 genannte Literatur sowie Burkhard *Huckestein* und Lutz *Wicke* (Hrsg.), *Umwelt Europa – der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas*, Gütersloh 1991.

13 Vgl. Hans W. *Maull*, *Japan's Global Environmental Policies*, in: *The Pacific Review*, Bd. 4, Nr. 3, Sommer 1991, S. 254-262; *Gresser u.a., a.a.O.* (Anm. 11), S. 353-383.

14 Vgl. *Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1988*, Tokio 1988, S. 53-67.

Ressourcenverbrauch hat. Über 80 Prozent der Energieerzeugung beruht auf Importen von Primärenergieträgern, ebenso wird ein Großteil der industriellen Grundstoffe importiert; in den Herkunftsländern wird durch den Ressourcenabbau häufig die Umwelt beeinträchtigt, und der Transport nach Japan wie auch die wirtschaftlichen und konsumtiven Tätigkeiten im Lande selbst verursachen Umweltbelastungen von globaler Dimension.

Die Nahrungsmittelimporte Japans steigen seit Jahren kontinuierlich; dies hat ökologische Konsequenzen. So steigern beispielsweise einige der Herkunftsländer japanischer Krabbenimporte wie Taiwan, Indien, Indonesien und China ihre Krabbenproduktion durch Kultivierungsmaßnahmen, mit denen die ökologische Funktion von Mangrovenwäldern beeinträchtigt wird.<sup>15</sup> Mit rund 24 Prozent hat Japan auch einen großen Anteil am weltweiten Import von Rundhölzern; Tropenhölzer stellen 42 Prozent des gesamten japanischen Holzimports (1986). Als weltweit größter Importeur von Tropenhölzern trägt das Land erheblich zur Abholzung tropischer Wälder bei.<sup>16</sup> Wildtiere und -pflanzen werden ebenfalls in großem Ausmaß importiert. Selbst einige Tier- und Pflanzenarten, die durch die sogenannte Washington-Konvention von 1973 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna: CITES) – der Japan erst 1980 beitrug –, geschützt werden, sind nicht von den Importen ausgenommen oder werden weiterhin gejagt (etwa Wale) bzw. gesammelt, weil Japan sich bei Unterzeichnung der Konvention entsprechende Ausnahmen ausbedungen hatte. Schließlich stößt die extensive Treibnetzfisherei schon seit langem auf heftige Kritik; nicht zuletzt deshalb hat sich Japans Regierung inzwischen zu einigen Beschränkungen verpflichtet.<sup>17</sup>

Japan ist das Land mit dem vierthöchsten Energieverbrauch in der Welt.<sup>18</sup> Mit der Energieerzeugung geht ein großer CO<sub>2</sub>-Ausstoß einher,

---

15 Hierzu und zum folgenden vgl. Environment Agency 1988, a.a.O.

16 Vgl. Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1990, Tokio 1990, S. 33 ff.

17 Zum Walfang vgl. Hans-Henning *Derpa* und Richard *Pestemer*, Walfang – für und wider. Emotionen erschweren sachliche Diskussion – Japanische Walfangindustrie ohne Zukunft, in: *Japan aktuell* 3/1988, S. 10-15; zur Treibnetzfisherei und den Gründen für ein Einlenken Japans auf die internationale Kritik vgl. Hans Jürgen *Mayer*, Rückzug wider Willen: Japans Image leidet durch Hinhaltetaktik beim Treibnetzfang, in: Manfred *Pohl* (Hrsg.), Japan 1989/90. Politik und Wirtschaft, Hamburg 1990, S. 124-129.

18 Vgl. hierzu International Energy Agency, Japan, Paris 1991 (Ms.); Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1991 – Restructuring for an Environment-friendly Economy and Society, Tokio 1991 (Ms.); The Government of Japan,

1986 betrug er 914 Millionen Tonnen oder 4,6 Prozent der weltweiten energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Damit liegt Japan bei der Produktion des »Treibhausgases« hinter den USA, der ehemaligen Sowjetunion, China und der Bundesrepublik Deutschland (inkl. ehemalige DDR) an fünfter Stelle (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Anteil an den weltweiten energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen  
und jährliche CO<sub>2</sub>-Emissionen je Einwohner  
in ausgewählten Ländern; Basisjahr 1986

Land	Anteil an den weltweiten CO <sub>2</sub> -Emissionen	spezifische CO <sub>2</sub> -Emissionen, in t pro Einwohner und Jahr
USA	23,8	19,7
UdSSR	18,6	13,2
VR China	10,1	1,9
Bundesrepublik Deutschl. inkl. ehemalige DDR	5,3	13,7
Japan	4,6	7,5
Großbritannien	3,4	11,9
Indien	2,7	0,7
Polen	2,4	12,7
Kanada	2,2	17,0
Frankreich/Monaco	1,9	6,9
Italien/San Marino	1,8	6,4
Niederlande	1,0	13,9
Spanien	0,9	4,9
Belgien	0,6	11,3
Dänemark	0,3	13,0
Griechenland	0,3	5,8
Irland	0,2	8,4
Portugal	0,1	2,7
Luxemburg	0,1	24,6
EG (inkl. ehemalige DDR)	15,9	9,4

*Quelle:* Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre«, Dritter Bericht, Bundestagsdrucksache 11/8030 vom 2.10.1990, dort auch Angabe der Originalquellen.

Action Program to Arrest Global Warming. Decision Made by the Council of Ministers for Global Environment Conservation, Tokio 1990, S. 1.

Günstiger sieht es bei den Relationen für die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf und pro Einheit Bruttoinlandsprodukt aus; bei letzterer hat Japan das günstigste Verhältnis unter den Industrieländern. Sehr ungünstig ist dagegen die Relation CO<sub>2</sub>-Emission pro Landfläche. Problematisch ist weiterhin, daß die Emissionen in den zurückliegenden Jahren zugenommen haben.

Der Jahresverbrauch Japans an Fluorkohlenwasserstoffen (FCKW), die die Ozonschutzschicht oberhalb der Stratosphäre angreifen, betrug im Jahr 1988 164 000 Tonnen. An der Meeresverschmutzung ist Japan aufgrund der Verklappung von Abfällen ebenfalls nicht unerheblich beteiligt. Der Beitrag zum sauren Regen dagegen ist dank der in den siebziger Jahren durchgesetzten strengen Maßnahmen gegen SO<sub>2</sub>- und NO<sub>2</sub>-Emissionen sehr gering.

Neben diesen direkten Belastungen der globalen Umwelt tragen auch Japans ausländische Direktinvestitionen zur weltweiten Umweltverschmutzung bei. Seit vielen Jahren werden besonders verschmutzungsinensive Industrien in andere Länder, vorwiegend in den südostasiatischen Raum, ausgelagert.<sup>19</sup>

Eine von der Japan Overseas Enterprise Association im Jahr 1983 durchgeführte Untersuchung zeigt, daß der Einbau von Umweltschutztechniken bei Auslandsinvestitionen vernachlässigt wurde. So sind zwar 67 Prozent der untersuchten japanischen Betriebe mit Abwasserreinigungsanlagen, aber nur 40 Prozent mit Staubfiltern, 15 Prozent mit Lärmschutzeinrichtungen und nur 13,5 Prozent mit Rauchgasreinigungsanlagen ausgestattet.<sup>20</sup> Die japanische Regierung will diese Praktiken zukünftig in Kooperation mit den Wirtschaftsverbänden unterbinden. Dazu wurden auf Anregung der Regierung die Richtlinien für japanische Investitionen in Entwicklungsländern, die 1973 von fünf großen Wirtschaftsverbänden aufgestellt worden waren, im April 1987 zur Stärkung von Umweltbelangen ergänzt. Im April 1990 veröffentlichte zudem der japanische Unternehmensdachverband Keidanren »10 Umweltrichtlinien für japanische Unternehmen im Ausland«<sup>21</sup> und im April 1991 eine »Globale Umweltcharta«;<sup>22</sup> letztere etwa fordert unter anderem dazu auf, japanische Standards bezüglich gefährlicher Stoffe einzuhalten, die Nachbarschaft regel-

---

19 Vgl. Jun *Ui*, Pollution Export, in: *Tsuru und Weidner*, a.a.O. (Anm. 11), S. 395-412.

20 Vgl. Environment Agency 1988, a.a.O. (Anm. 14), S. 60, 121.

21 Vgl. Keidanren, Ten-Points-Environmental Guidelines for the Japanese Enterprises Operating Abroad, Tokio 1990.

22 Vgl. Keidanren, Keidanren Global Environment Charta, Tokio 1991.

mäßig über Umweltmaßnahmen zu informieren und eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

*Die Wende in der globalen Umweltpolitik Japans:  
Fortschritt oder Illusion?*

Mitte der achtziger Jahre leitete die japanische Regierung eine (zunächst deklaratorische) Wende in ihrer Politik gegenüber globalen Umweltproblemen ein, indem sie den Zielen eines globalen Umweltschutzes hohe Priorität gab und verstärkte eigene Aktivitäten ankündigte. Anlaß hierzu war sicherlich auch die schärfer gewordene internationale Kritik an Japan, das nahezu ausschließlich eigene Interessen verfolgte; viel später erst kamen Umweltgruppen, Gewerkschaften und Wissenschaftler.<sup>23</sup> Es mag auch sein, daß Japans Regierung und Industrie ein Einprägeln auf Japan (*Japan-bashing*) mit ökologischen Argumenten, die jedoch besonders in den USA vorwiegend aus wirtschaftlichem Konkurrenzneid herrühren, vermeiden wollte. Dagegen wird Japans »Wende« in der globalen Umweltpolitik von anderen Beobachtern mit den Aktivitäten von neugegründeten Umweltorganisationen erklärt, die sich auf globale Probleme konzentrieren.<sup>24</sup> Bei gegenwärtigem Kenntnisstand ist eine eindeutige Gewichtung der Einflußfaktoren nicht möglich, es ist aber offensichtlich, daß beide – der »Außendruck« und der von den Umweltorganisationen erzeugte »Innendruck« – zusammenwirken. So werden beispielsweise ausländische Medien und Organisationen gezielt mit Informationen japanischer Umweltschutzgruppen versorgt, die sie dann in ihrer (auf die japanische Regierung »Druck« ausübenden) Berichterstattung verwenden. Weiterhin ist auch ein enges Beziehungsgeflecht zwischen weltweit operierenden Umweltorganisationen und den japanischen Gruppen feststellbar. Gerade in den mit globalen Umweltfragen befaßten Organisationen in Japan ist fast immer ein aktives ausländisches Mitglied (meist aus den USA, Kanada, Australien oder Großbritannien) anzutreffen.

Der »programmatischen Wende« sind auch Taten gefolgt. So initiierte

---

23 Vgl. K. *Fornander*, Japan, Inc. Gets into the Environment Business, in: *Tomorrow. The Global Environment Magazine*, Bd. 1, Nr. 1, 1991, S. 38-43. Weitere Gründe nennt *Maull*, a.a.O. (Anm. 13), S. 259 ff.

24 Vgl. etwa *Time*, 29.4.1991, S. 41, wo das 1987 gegründete Japan Tropical Action Network vorgestellt wird.

die japanische Regierung die Gründung des World Committee on Environment and Development (WCED, auch Brundtland-Kommission genannt), das unter anderem eine Langfriststrategie zur Erreichung eines dauerhaften Wachstums entwickeln sollte. Tokio trug auch die Hauptlast der Finanzierung des Komitees. Außerdem leistet Japan seit einigen Jahren nach den USA den zweithöchsten Beitrag (beispielsweise 4,75 Millionen US-Dollar für 1988) zum Umweltfonds des United Nations Environment Program (UNEP).<sup>25</sup> In stark zunehmendem Umfang unterstützt Japan überdies im Rahmen seiner Entwicklungshilfe umweltschutzbezogene Maßnahmen. Seit dem Fiskaljahr 1989 wurden über einen Zeitraum von drei Jahren 300 Milliarden Yen (über 2 Milliarden US-Dollar) für (in einem weiteren Sinne) umweltbezogene Entwicklungsprojekte bereitgestellt.<sup>26</sup> Das Ausgangsniveau ist allerdings nach offizieller Einschätzung relativ niedrig.<sup>27</sup> Für globale Umweltschutzaufgaben wies das staatliche Budget für das Fiskaljahr 1991 insgesamt 480,8 Milliarden Yen aus, 28,5 Milliarden Yen (6,3 Prozent) mehr als im Fiskaljahr 1990.<sup>28</sup>

Auf staatlicher Ebene war schon 1977 ein Globaler Umweltrat als unabhängiges Beratungsorgan des Umweltamts eingerichtet worden; auf Anregung seines zweiten Berichts von 1982 hatte Japan die Initiative zur Gründung des WCED ergriffen, die im Mai 1984 auf Grundlage eines Beschlusses der UN-Vollversammlung erfolgte. Den WCED-Abschlußbericht »Our Common Future« von 1987<sup>29</sup> nahm der Globale Umweltrat zum Anlaß, der Regierung Vorschläge zur zukünftigen globalen Umweltpolitik Japans zu machen. Hierauf reagierte das staatliche Umweltamt mit der Gründung einer neuen Abteilung.<sup>30</sup> Daraus ging im Juli 1990 das Global Environment Department, hervor. Im Oktober 1990 schließlich wurde durch den Interministeriellen Rat für Globalen Umweltschutz das »Action Program to Arrest Global Warming« beschlossen und darüber hinaus im Mai 1991 das Japan Committee for Global Environment als ein

---

25 Vgl. Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan 1986*, Tokio 1986, S. 225 sowie Japan International Cooperation Agency, *JICA and the Environment*, Tokio o.J.

26 Environment Agency, *Environmental Protection Policy in Japan 1991*, Tokio 1991, S. 8.

27 Environment Agency 1988, a.a.O. (Anm. 14), S. 64.

28 Japan Environment Summary 3, 1991, S. 2.

29 Deutsche Fassung: Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, *Unsere gemeinsame Zukunft*, hrsg. von Volker Hauff, Greven 1987.

30 Vgl. Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan 1989*, Tokio 1989, S. 300.

pluralistisch zusammengesetztes Gremium gegründet, das für eine aktive, international konzertierte globale Umweltpolitik Sorge tragen sowie landesweite Kampagnen zur Förderung eines globalen Umweltbewußtseins und entsprechender Maßnahmen durchführen soll.<sup>31</sup> Ihm gehören unter der Leitung des Vorsitzenden des Wirtschaftsdachverbands Keidanren über 150 Personen aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Medien, Konsumentenverbänden sowie aus der kommunalen und zentralen Verwaltung an.

Neben exekutiven und legislativen Organen – so gibt es eine parlamentarische Vereinigung zu Fragen des globalen Umweltschutzes – haben auch die politischen Parteien die Thematik »globale Umweltprobleme« aufgegriffen, wobei es kaum überraschen dürfte, daß die Oppositionsparteien weitergehende Forderungen stellen als die Regierungspartei, die Liberaldemokratische Partei (LDP).<sup>32</sup> Die Kōmeitō (»Partei für saubere Politik«) beispielsweise forderte die Regierung in einem Grundsatzpapier vom November 1988 unter anderem dazu auf, weltweit eine Führungsrolle bei der Lösung globaler Umweltprobleme zu übernehmen, größere Finanzmittel hierfür bereitzustellen und Systeme steuerlicher Anreize zur Förderung umweltgerechten Verhaltens zu schaffen.<sup>33</sup> Einige große Unternehmen setzten ebenfalls Expertenkomitees für globale Umweltfragen ein, das auf der Führungsebene angesiedelte Komitee des Mitsubishi-Konzerns soll gar aus dem Unternehmen einen »responsible global corporate citizen« machen. Dazu soll auch ein Projekt beitragen, in dem es um die Wiederherstellung eines Regenwald-Ökosystems in Malaysia geht.<sup>34</sup> Über 30 Tochtergesellschaften japanischer Großunternehmen mit Sitz in Thailand gaben im März 1992 bekannt, freiwillig noch vor dem Jahr 2000 die Verwendung von FCKW einzustellen – früher also, als in Japan selbst vorgesehen.<sup>35</sup>

Besonders große Anstrengungen unternimmt die japanische Regierung, um den schlechten Ruf Japans in der internationalen »Umweltgemeinschaft« zu verbessern. Hierzu gehören neben einigen faktischen Zugeständnissen (Moratorium für Elfenbeinimporte, modifizierte Fischereipraktiken, Erweiterung der Artenschutzliste etc.) vor allem ungemein vielfältige symbolische Aktivitäten wie, um nur einige zu nennen, PR-

---

31 Japan Environment Summary 5, 1991, S. 6

32 Vgl. *Liberal Star*, 10.11.1988, S. 4.

33 Vgl. *International Environment Reporter*, Januar 1989, S. 22.

34 Vgl. Eurojapanisches Symposium über nationale und regionale Umweltpolitiken: Möglichkeiten deutsch-japanischer Zusammenarbeit, 25.-27.11.1991, Berlin, Dok. Nr. 20.

35 *International Environment Reporter*, 25.3.1992, S. 156 ff.

Kampagnen, in der Substanz vage Programme zur globalen Umweltpolitik der Regierung und verschiedener Ministerien, die Gründung von Expertenkommissionen und Institutionen sowie das Angebot an internationale Organisationen, ihren Sitz in Japan zu nehmen. Im Sommer 1986 wurde entschieden, daß die vom internationalen Tropenholz-Übereinkommen von 1983 (ITTA) vorgesehene Internationale Tropenholz-Organisation (ITTO) ihren Sitz in Yokohama haben wird. Die ITTO soll als Forum für die Zusammenarbeit von Verbraucher- und Erzeugerländern auf dem Gebiet der Tropenholzwirtschaft dienen, ihr gehören (Stand 1990) 44 Staaten an. Sie scheint aufgrund ihrer Ziele, Organisationsstruktur und Stimmrechtsverteilung aber nicht geeignet »als Fundament einer globalen Tropenwaldschutzpolitik. ... Bestenfalls kann innerhalb dieser Organisation erreicht werden, daß die Belange der Tropenwalderhaltung gegenüber der kommerziellen Nutzung der Wälder stärker berücksichtigt werden.«<sup>36</sup> Auf der 16. Sitzung des Exekutivrats von UNEP in Nairobi im Mai 1991 wurde beschlossen, ein Internationales Umwelt-Technologiezentrum mit Sitz in Japan (in Osaka und der Präfektur Shiga) zu gründen. Konferenzen und Symposien zu globalen Umweltproblemen haben seit einigen Jahren in Japan Konjunktur; sie umfassen auch Japans gesteigerte Aktivitäten im asiatischen und pazifischen Raum, wie etwa die Ausrichtung des großangelegten »Environment Congress for Asia and the Pacific (Eco-Asia '91)«, der im Juli 1991 unter dem Vorsitz des Direktors des japanischen Umweltamts in Tokio stattfand.<sup>37</sup> Etliche große japanische Kommunen wollten wohl nicht hinter der Regierung zurückstehen und richten ihre eigenen Veranstaltungen zu internationalen Umweltthemen aus.<sup>38</sup>

Auf bilateraler Ebene mit anderen Staaten gibt es zwar vielfältige Kooperationen zu regional begrenzten wie auch globalen Umweltproblemen, aber bislang nur zwei Fälle einer langfristig angelegten, vertraglich abgestützten Kooperation: Die eine Vereinbarung wurde im August 1975 mit den USA abgeschlossen, die andere im April 1991 mit der damaligen Sowjetunion. Letztere sieht neben dem Austausch von Umweltexperten und Informationen auch gemeinsame Forschungsaktivitäten zu globalen Klimaänderungen und dem Rückgang der Ozonschutzschicht vor.<sup>39</sup> 1984

---

36 Enquête-Kommission, Zweiter Bericht, a.a.O. (Anm. 8), S. 615 f.

37 Zur Deklaration, die auf dem Kongreß verabschiedet wurde, vgl. Environment Agency/Tokyo Metropolitan Government, Environment Congress for Asia and the Pacific, 4-5 July, 1991. Declaration and Report, Tokio 1991.

38 Beispiele werden genannt u.a. in The Government of Japan, a.a.O. (Anm. 18).

39 Japan Environment Summary 4, 1991, S. 2; vgl. auch Environment Agency 1989,

und im März 1991 fanden in Brüssel sogenannte Ad-hoc-Treffen mit EG-Umweltexperten statt; dabei wurden 1991 die Möglichkeiten von Kooperationen mit der EG, insbesondere zu den Themen globale Klimaveränderung, Ozonabbau, Abholzung tropischer Regenwälder, saurer Regen und Meeresverschmutzung eruiert.<sup>40</sup>

### *Japans »neue« internationale Umweltpolitik: Die Erträge*

Die Inhalte der Maßnahmenprogramme der japanischen Regierung zu globalen Umweltproblemen stehen häufig im auffallenden Kontrast zu ihren emphatischen Äußerungen über globale Zukunftsziele. So heißt es etwa im bereits erwähnten »Action Program« vom Oktober 1990:

»Der globale Temperaturanstieg stellt einen ernsten Grund zur Besorgnis dar und könnte schwerwiegende Auswirkungen auf die elementaren Grundlagen menschlichen Lebens auf der Erde haben. ... Eingedenk der Tatsache, daß wir mit der heutigen globalen Umwelt gesegnet sind, ist es unsere Pflicht, nachfolgenden Generationen diese Umwelt, die die Grundlage für das Überleben und die Weiterentwicklung der Menschheit bildet, in intaktem Zustand zu übergeben. ...

Da im Zusammenhang mit dem künftigen Wachstum der Weltbevölkerung und der wirtschaftlichen Entwicklung ein rapider Anstieg von CO<sub>2</sub>-Emissionen erwartet wird, ist es für Japan mit seiner fortschrittlichen Technologie und reichen Erfahrung in der Erhaltung der Umwelt besonders wichtig, in den globalen Anstrengungen durch internationale Zusammenarbeit eine Führungsrolle zu übernehmen.«<sup>41</sup>

Als konkretes Hauptziel<sup>42</sup> wird in dem Aktionsprogramm festgelegt, daß die CO<sub>2</sub>-Emissionen ab dem Jahr 2000 auf der Pro-Kopf-Relation von 1990 stabilisiert werden sollen. Die Internationale Energieagentur, ohnehin skeptisch gegenüber der Realisierbarkeit der ambitionierten kernenergiepolitischen Ziele Japans – geplant ist der Bau von weiteren 40 Kernkraftwerken bis zum Jahr 2010 (!) –, bewertete das CO<sub>2</sub>-Programm wie folgt:

---

a.a.O. (Anm. 30), S. 304 ff.

40 Japan Environment Summary 3, 1991, S. 6.

41 The Government of Japan, a.a.O. (Anm. 18), S. 1, 3 (Übersetzung der Redaktion).

42 Zu weiteren Zielen und den vorgesehenen Maßnahmen, die überwiegend in unkonkreter Form angegeben werden, vgl. ebd., S. 5 ff; eine knappe Übersicht auch in International Energy Agency, a.a.O. (Anm. 18), S. 11 ff.

»Das japanische Ziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf einer Pro-Kopf-Basis zu stabilisieren, steht im Widerspruch zur Zielsetzung anderer Länder, die die Stabilisierung ihrer Emissionen auf einer absoluten Basis beabsichtigen. Japans Ansatz unterscheidet sich hiervon, da man einem starken Bevölkerungswachstum entgegensteht (sechs Prozent bis zum Jahr 2000 und zusätzliche vier Prozent bis zum Jahr 2010), zur Ausführung der beabsichtigten Maßnahmen eine Menge Zeit benötigt und eine Gefährdung des Wirtschaftswachstums vermeiden möchte. Als Folge daraus wird ein anhaltender Anstieg der Emissionen in absoluten Zahlen bis zum Jahr 2000 erwartet.«<sup>43</sup>

Das Maßnahmenprogramm zur Einstellung der Produktion und des Verbrauchs von FCKW gründet auf den Beschlüssen der zweiten Vertragsstaatenkonferenz zum Montrealer Protokoll in London (Juni 1990), wonach der weltweite Ausstieg aus Herstellung und Verbrauch aller vollhalogenierter FCKW, der Halone sowie der Verbindung Tetrachlorkohlenstoff spätestens bis zum Jahr 2000 und der Verbindung Methylchloroform spätestens bis zum Jahr 2005 vollzogen werden soll. Die Ziele des japanischen Programms sind schwächer als das relativ milde EG-Programm von 1991, das ein Produktionsverbot vieler FCKW-Arten in allen Mitgliedsländern von 1997 an vorsah. Im Februar 1992 haben sich die EG-Umweltminister jedoch dafür ausgesprochen, die Produktion ozonzerstörender Stoffe bis Ende 1995 weltweit einzustellen, bis Ende 1993 soll die Verwendung solcher Stoffe um 85 Prozent gesenkt werden. Japan hatte zunächst die Empfehlungen des OECD-Umweltausschusses von 1980 verwirklicht, seitdem wurde die Produktion von FCKW um 30 Prozent reduziert. Kurz vor der Unterzeichnung des Montrealer Protokolls verabschiedete das japanische Parlament im Mai 1988 ein Gesetz zum Schutz der Ozonschicht. Es sieht unter anderem Produktions- und Verbrauchsmengenbegrenzungen vor, für Importe und Produktion wird eine Genehmigungspflicht eingeführt.<sup>44</sup> Das Gesetz wurde den Beschlüssen der Londoner Konferenz angepaßt. Auf ihr hatte Japan (gemeinsam mit den USA und der damaligen UdSSR) erfolgreich gegen einen weitergehenden Plan opponiert, der von der EG eingebracht worden war und von Schweden, Norwegen, Finnland, Kanada, Österreich, Schweiz, Neuseeland und Australien unterstützt wurde. Er sah vor, die Produktion und

---

43 Ebd., S. 21 (Übersetzung der Redaktion).

44 Vgl. *International Environment Reporter*, 8.5.1992, S. 240; Enquête-Kommission, Erster Bericht, a.a.O. (Anm. 4), S. 259 f.

Verwendung der FCKW 1997, spätestens aber bis zum Jahr 2000 einzustellen.<sup>45</sup>

Zum Schutz tropischer Wälder wurden noch keine konkreten Zielmargen, etwa im Rahmen einer stufenweisen Reduktion der weltweit höchsten Tropenholzimporte genannt. Die Zielsetzungen der Basler Konvention, daß toxischer Abfall im Entstehungsland entsorgt und nicht exportiert werden soll, wird von Japans Regierung erst seit kurzem »im Prinzip« unterstützt; nach Regierungsaussagen bereite man sich darauf vor, die Konvention zu ratifizieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Japan im Vergleich zu anderen Industrieländern erst spät damit begonnen hat, die globalen ökologischen Auswirkungen seiner Wirtschafts- und Energiepolitik zu reflektieren und umweltpolitisch zu berücksichtigen. Die bislang eingeleiteten und angekündigten Aktivitäten der japanischen Regierung und Industrie reichen offensichtlich längst nicht aus, um Japans negative Wirkungen auf die globale Umweltsituation zu kompensieren. Die (konkreten) umweltpolitischen Zielsetzungen zum globalen Umweltschutz schließlich liegen unter dem Niveau der Programme von fortschrittlichen Industriestaaten, teilweise auch unter dem der EG-Beschlüsse.

### *Die internationale Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*

Die EG trägt (mit Ausnahme der Abholzung tropischer Regenwälder) noch stärker als Japan zur Entstehung globaler Umweltprobleme bei, werden jedoch Landfläche und Einwohnerzahl berücksichtigt, dann steht sie relativ besser da. Ihr globales Umweltengagement fiel bis vor kurzem eher schwach aus. Besonders deutlich wurde die restriktive Haltung der EG bei den internationalen Verhandlungen zur Regelung der Ozonproblematik. Hierbei handelt es sich um die ersten weltweiten Vereinbarungen zum Schutz der Erdatmosphäre. Die Initiative zu weltweit koordinierten Maßnahmen, die schließlich zum Wiener Abkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985, dem Montrealer Protokoll zur FCKW-Minderung und zur im Juni 1990 in London beschlossenen Änderung (Verbesserung) dieses Protokolls führte, ging von den USA und der UNEP aus. Die EG blockierte längere Zeit aus wirtschaftlichen Motiven diese Initiative,<sup>46</sup>

---

45 Vgl. Enquête-Kommission, Dritter Bericht, a.a.O. (Anm. 3), S. 435.

46 Vgl. Markus *Jachtenfuchs*, *The European Community and the Protection of the*

denn sie deckte etwa 40 Prozent der weltweiten FCKW-Nachfrage und war damit weltgrößter Produzent und Exporteur dieser Substanzen. (Die USA hatten 1986 einen Anteil von 30 Prozent, Japans Produktionsanteil betrug etwa 16 Prozent). Erst der Druck der Regierungen einiger Länder (vor allem der USA), öffentliche Protestaktionen wie Konsumentenboycotte sowie der Druck von Umweltorganisationen in einigen Produzentenländern, insbesondere der BRD und den Niederlanden, zwang die EG schließlich zu einem Einlenken in der FCKW-Frage: Mit der EG-Verordnung Nr. 3322/88 vom 14. Oktober 1988 wurde das Montrealer Protokoll für alle EG-Mitgliedsstaaten verbindlich gemacht. Im weiteren Verlauf haben sich einzelne EG-Länder wie die Niederlande und die BRD verpflichtet, das Montrealer Protokoll (und dementsprechend auch die EG-Verordnung) erheblich schneller als vorgesehen zu erfüllen und deren Ziele zu übertreffen.<sup>47</sup> Im März 1989 entschied dann der EG-Umweltministerrat, die Produktion und den Verbrauch von FCKW in der EG bis zum Jahr 2000 einzustellen. Im Februar 1992 schließlich beschlossen die EG-Umweltminister, aufgeschreckt von neuen Forschungsergebnissen über den Ozonschwund, einen noch frühzeitigeren FCKW-Ausstieg. Im Vergleich hierzu sind Japans Selbstverpflichtungen schwächer: Über mehrere Jahre hatte es eine ähnlich restriktive und bremsende Rolle wie die EG gespielt – in den Verhandlungen Mitte der achtziger Jahre waren die EG und Japan »Verbündete« gegen die damals »progressiven« USA gewesen, die von Kanada, Norwegen und Schweden unterstützt worden waren. Es muß aber gesehen werden, daß auch einzelne EG-Mitgliedsländer damals schon eine progressive Rolle bei den Ozonverhandlungen gespielt hatten.

Die Aufgabe der CO<sub>2</sub>-Emissionsverminderung betrifft, viel mehr noch als im Falle der FCKW-Emissionen, eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen, vor allem Energieversorgung, Bauwirtschaft, Verkehr sowie Land- und Forstwirtschaft. Sämtliche Verbraucher werden direkt oder indirekt tangiert. Da im Falle der EG eine CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik in zwölf Mitgliedsländern umgesetzt werden muß, in denen diese Wirtschaftssektoren unterschiedliche Bedeutung und politischen Einfluß und die Konsumenten ein wenn auch relativ hohes, so doch recht heterogenes Umweltbewußtsein haben, ist es nicht verwunderlich, daß die EG-Klimaschutzpoli-

---

Ozone Layer, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 28, Nr. 3, 1990, S. 261-277; Richard E. *Benedick*, *Ozone Diplomacy. New Direction in Safeguarding the Planet*, Cambridge/Mass. und London 1991.

47 Vgl. Enquête-Kommission, Erster Bericht, a.a.O. (Anm. 4), S. 193 ff., 257 ff.

tik starke Tendenzen zum kleinsten gemeinsamen Nenner aufweist. Die Abstimmungsprozesse auf der EG-Ebene verliefen auch deshalb sehr langsam, weil an ihnen zwei unterschiedliche Klientele vertretende Ministerräte, nämlich der Energie- und der Umweltrat, maßgeblich beteiligt waren.

Im September 1991 unterbreitete die EG-Kommission dem Rat einen Vorschlag mit dem Titel »Eine Strategie der Gemeinschaft zur Begrenzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Verbesserung der Energieeffizienz«. Demnach sollte sich die Gemeinschaft verpflichten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Gemeinschaft als ganzer bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren und anschließend zu reduzieren. Hierzu wird unter anderem vorgeschlagen, eine emissionsbezogene Kfz-Steuer sowie generell ab Januar 1993 eine kombinierte Energie- und CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen.<sup>48</sup> Einige Mitgliedstaaten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland, haben anspruchsvollere Zielsetzungen, wie die folgende Übersicht (Tabelle 2) zeigt.

Die Kommissionsvorschläge stießen vor allem in Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Großbritannien sowie teilweise auch in Frankreich auf Ablehnung. Diese Regierungen wandten sich besonders gegen den Vorschlag einer Klimasteuer. Grundsätzlich positiv wurde der Kommissionsvorschlag lediglich von der Bundesrepublik, Dänemark und den Niederlanden beurteilt.

Aufgrund der Meinungsdivergenzen zwischen den EG-Mitgliedstaaten steht zu vermuten, daß es nicht wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen ab Januar 1993 zu einer EG-weiten kombinierten Energie- und Kohlendioxidsteuer kommen wird. Das wiederum hat Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Maßnahmenpolitik einzelner Mitgliedsländer. So hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland Mitte Dezember 1991 beschlossen, die Pläne für eine nationale Abgabe vorerst fallenzulassen.<sup>49</sup> Es kommt im übrigen des öfteren vor, daß die EG-Umweltpolitik bremsend auf Vorreiterländer wirkt, auch kann die Einbindung in die EG ökologiegerechtere Politiken in Mitgliedsländern behindern.<sup>50</sup>

Die EG ist nach Japan (28 Prozent) der zweitgrößte Tropenholzimporteur, insgesamt 20 Prozent der weltweit gehandelten Tropenholzmen-

---

48 Vgl. BMU, Umwelt 11, 1991, S. 487 ff. Der Entscheidungsprozeß war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen, Einigkeit besteht aber über das Ziel, in der gesamten EG die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf der Basis des Jahres 1990 zu stabilisieren.

49 Vgl. *StromThemen*, Bd.9, Nr. 2, 1992, S. 2.

50 Vgl. Enquête-Kommission, Erster Bericht, a.a.O. (Anm. 4), S. 67.

Tabelle 2  
Beschlüsse nationaler Regierungen zur Verminderung der  
CO<sub>2</sub>-Emissionen (Stand Juli 1991)

1. »Stabilisierer«

Land	Zielvorgabe	Anteil an den weltweiten CO <sub>2</sub> -Emissionen	CO <sub>2</sub> -Emissionen pro Kopf und Jahr
Japan	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990	4,6 %	7,5 t
Großbritannien	Stabilisierung 2005 auf der Basis 1990	3,4 %	11,9 t
Kanada	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990	2,2 %	17,0 t
Italien	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990 Parlamentsbeschluß: 20%ige Minderung 2005 auf der Basis 1990	1,8 %	6,4 t
Belgien	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1988	0,6 %	11,3 t
Frankreich	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990	1,9 %	6,9 t
Schweden	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1988	0,3 %	6,5 t
Norwegen	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1988/89	0,2 %	7,5 t
Schweiz	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990	0,2 %	6,4 t
Europäische Gemeinschaften	Stabilisierung 2000 auf der Basis 1990	15,9 %	9,4 t

2. »Reduzierer«

Land	Zielvorgabe	Anteil an den weltweiten CO <sub>2</sub> -Emissionen	CO <sub>2</sub> -Emissionen pro Kopf und Jahr
Bundesrepublik Deutschland	Reduzierung um 25-30 % bis 2005 auf der Basis 1987	5,9 %	13,7 t
Australien	Reduzierung um 20 % bis 2005 (Basis 1988)	1,2 %	15,2 t
Niederlande	Stabilisierung 1995; Reduzierung um 3-5 % bis 2000 auf der Basis Jahresdurchschnitt 1985-2000	1,0 %	13,9 t

Dänemark	Reduzierung um 20 % bis 2000, um 50 % bis 2030 (Basis 1988)	0,3 %	13,0 t
Neuseeland	Reduzierung um 20 % bis 2000		
Österreich	Reduzierung um 20 % bis 2000 auf der Basis 1988	0,3 %	7,2 t

*Quelle:* BMU 1991, unveröffentlichtes Manuskript.

gen gehen in die EG. Indirekt trägt sie auch durch ihre Agrarimporte aus Dritte-Welt-Ländern (insbesondere Kakao, Ölsaaten, Futtermittel) zur Rodung der Tropenholzwälder bei. Die ersten Warnungen vor den globalen ökologischen Folgen einer Zerstörung der tropischen Wälder wurden schon Mitte der siebziger Jahre von wissenschaftlicher Seite geäußert; in dem 1980 erschienenen Bericht an den US-Präsidenten »Global 2000« wurden katastrophale Folgen bei einer weitergehenden Zerstörung prognostiziert. Dennoch sind insgesamt nur geringe politische Aktivitäten auf internationaler Ebene zur Eindämmung oder Minimierung des Waldverlustes zu verzeichnen.<sup>51</sup> Ansätze für eine neue Politik zum Schutz der Tropenwälder kamen vor allem von nationalen und internationalen als auch nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen wie dem World Wildlife Fund und den Friends of the Earth. Im Verlauf der achtziger Jahre verstärkten diese Organisationen in den Industrieländern ihr Engagement für die tropischen Wälder.<sup>52</sup>

Die EG-Kommission reagierte auf diese und andere Anstöße im August 1989 mit einem Strategiepapier zur Rolle der Gemeinschaft bei der Erhaltung der Tropenwälder, in dem Initiativen zum Schutz der tropischen Wälder vorgeschlagen wurden. Daraus ging hervor, daß die Finanzhilfe der EG für forstwirtschaftliche Vorhaben in den Entwicklungsländern im Vergleich zum Gesamtvolumen in der EG-Entwicklungshilfe »ein verschwindend geringer Betrag« war; hiervon wurde für die Erhaltung der Ökosysteme des Tropenwalds wiederum nur ein Anteil von 0,5 Prozent ausgewiesen.<sup>53</sup> Im zweiten Bericht der Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages wurden die EG-Aktivitäten insgesamt negativ bewertet: »Die bisherigen

51 Ebd., S. 528; zu den obigen Datenangaben vgl. Enquête-Kommission, Zweiter Bericht, a.a.O. (Anm. 8), S. 278.

52 Enquête-Kommission, Zweiter Bericht, a.a.O. (Anm. 4), S. 627.

53 Ebd., S. 634 f.

Bemühungen auf EG-Ebene sind mit Ausnahme allgemeiner forstwirtschaftlicher Projekte nicht über das Stadium von Entwürfen hinausgekommen. Spezielle Bemühungen zum Schutz der tropischen Wälder hat die EG bisher noch nicht unternommen.«<sup>54</sup> Wie schon bei der globalen Klima- und Ozonschutzpolitik, gehen auch bei Maßnahmen zum Schutz der tropischen Regenwälder einzelne Mitgliedsländer teilweise weit über die insgesamt schwachen Ziele und Maßnahmen der EG hinaus.<sup>55</sup>

### *Japan und die EG: Internationale Umweltpolitik im Vergleich*

Eine vergleichende Betrachtung der EG und Japans zeigt, daß die EG seit neuerem etwas mehr für den globalen Umweltschutz zu tun bereit ist als Japan. Beide haben in den hier betrachteten Problemfeldern keine Vorreiterrolle gespielt; der kürzliche Beschluß der EG-Umweltminister zu einem raschen Ausstieg aus FCKW-Produktion und -Verbrauch ist wohl nur die regelbestätigende Ausnahme. In den letzten Jahren hat die EG jedoch im Vergleich zu Japan eine umweltfreundlichere Haltung eingenommen, einige EG-Mitgliedsländer liegen im globalen Umweltengagement sogar weit vor Japan. Es scheint fast so, als befände sich Japans globale Umweltpolitik in einem Stadium, in dem sich Ende der sechziger Jahre seine nationale Umweltpolitik befunden hatte: in der Phase der symbolischen Umweltpolitik. Der auffallende Kontrast zwischen der globalen Umweltrhetorik der japanischen Regierung und ihren schwächlichen Maßnahmen ist nicht nur den großen nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen aufgefallen, die Japan im Vergleich der sieben großen Industrieländer (sog. G-7-Länder) die schlechteste Note gegeben haben,<sup>56</sup> auch die schon erwähnte Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages traut den leidenschaftlichen Bekenntnissen Japans zur globalen Umweltgemeinschaft nicht so recht:

»Die Gefahren einer Erwärmung der Erdatmosphäre und die Notwendigkeit einer globalen Umweltpolitik sind in Japan durchaus in das Bewußtsein von Regierung und Öffentlichkeit gedrungen. ... Es drängt sich aber mitunter die Vermutung auf, daß viele Verlautbarungen der Global

---

54 Ebd., S. 641.

55 Vgl. ebd. sowie Enquête-Kommission, Dritter Bericht, a.a.O. (Anm. 3).

56 Vgl. G-7 EnviroSummit 1990. The G-7 Summit Environmental Accountability Project, Washington, D.C. 1990.

Warming-Rhetorik zuzuordnen und nicht in allen Fällen von einem wirklichen Anpassungs- und Durchsetzungswillen begleitet sind.«<sup>57</sup>

Der zunehmende Druck der Weltöffentlichkeit und gezielte Aktionen international operierender Umweltschutzorganisationen gegen Japans ökologisches Sündenregister haben zwar in einigen Bereichen zu einem vorsichtigen Einlenken der japanischen Regierung geführt, doch ändert sich hierdurch wenig an der insgesamt negativen Rolle, die Japan gegenwärtig noch im globalen ökologischen Kontext spielt.

Lassen wir die wesentlichen Befunde noch einmal in vergleichender Sicht Revue passieren: Japan, so ist festzustellen, hat zur Lösung der hier diskutierten globalen Umweltprobleme (Ozonloch, Treibhauseffekt, Rodung tropischer Regenwälder) ähnliche ökonomisch-technische Voraussetzungen wie die EG – teilweise sogar bessere; die umweltpolitisch-institutionellen Grundlagen beruhen auf einer längeren Tradition und sind eindeutig besser zur Realisierung effektiver Umweltpolitiken geeignet; die Strategie- und Konsensfähigkeit des politischen Systems zur Entwicklung und Umsetzung innovativer Maßnahmen ist wesentlich größer; der »öko-industrielle Komplex«, der von weltweit in Gang kommenden Vermeidungs- und Substitutionsmaßnahmen profitieren könnte, ist seinem Pendant in den EG-Ländern nahezu ebenbürtig, und eine kräftige Expansion des Kernenergiesektors zur Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen würde vermutlich auf wesentlich geringeren Widerstand als in den EG-Ländern stoßen. Der Vergleich der Offenheit des Rechts-, Informations- und Willensbildungssystems für Anliegen des globalen Umweltschutzes ist von komplizierterer Natur. Ist es in Japan die nationale Ebene und in der Europäischen Gemeinschaft die Ebene der EG-Organen (»Brüssel«), die betrachtet wird, dann sind die Einflußchancen umweltorientierter Interessengruppen ähnlich gering, die von Wirtschaftsinteressen ähnlich hoch. Richtet sich der Blick auf die dezentralen Einheiten – in Japan sind das die Gebietskörperschaften, in der EG die Mitgliedstaaten –, dann verschiebt sich die Relation teilweise erheblich zugunsten von Umweltinteressen. Die Transmission globaler Umweltpolitikziele von den dezentralen Ebenen hinauf zur jeweils für globales Umweltpolitikmanagement zuständigen Zentralebene hat jedoch in der EG günstigere Voraussetzungen, da die EG-Organen keine (oder nur sehr begrenzte) exklusiven Kompetenzen in »umweltaußenpolitischen« Angelegenheiten haben. Solche Rechte werden ihnen auch nicht durch die Einheitliche Europäische Akte eingeräumt. Im Falle der FCKW-Verhandlungen erhielt die EG-Kom-

---

<sup>57</sup> Enquête-Kommission, Dritter Bericht, a.a.O. (Anm. 3), S. 1021.

mission vom Ministerrat ein eng begrenztes Mandat, die Verhandlungen für die EG zu führen. Die EG konnte deshalb 1985 Verhandlungs- und Vertragspartei bei den internationalen Ozonverhandlungen werden – aber nur gemeinsam mit den anderen EG-Mitgliedsländern. Die Mitgliedstaaten betreiben Umweltdiplomatie nach eigenem Recht und in eigener Sache, wobei sie auf die durch Gemeinschaftsrecht festgelegten Ziele (etwa freier Warenverkehr im Binnenmarkt) achten müssen. Sie wirken auch in teils sehr massiver Weise auf Entscheidungen und Entscheidungsprozesse der EG-Organen zur internationalen Umweltpolitik ein.

Das gemeinhin als sinnvoll anerkannte Motto »global denken, lokal handeln« hat dagegen in Japan in der Realität eine grundsätzlich andere Bedeutung: Was auch immer auf der kommunalen Ebene »global gedacht« wird, findet offensichtlich keine geeigneten Strukturmechanismen vor, die solche Denkresultate bündeln und als politischen Eckwert in den zentralstaatlichen Entscheidungsprozeß einspeisen könnten. Das Ausmaß »kognitiver Dissonanz« ob der ungünstigen Transformationsmechanismen hält sich in Japan aber in Grenzen, da der globale Umweltkontext bei der japanischen Bevölkerung ohnehin keinen bedeutenden Stellenwert hat. In der (größeren) europäischen Umweltbewegung ist »globales Umweltbewußtsein« weitaus verbreiteter und intensiver. Es hat auch in der gemeinsamen europäischen Wertetradition, in der altruistische Motive positiv belegt sind, einen so in Japan nicht vorhandenen Nährboden. Globales Umweltbewußtsein und -handeln hat seine Wurzeln auch in den reichhaltigen Erfahrungen und praktischen Notwendigkeiten, im Vielvölkerkontinent Europa »über den nationalen Gartenzaun hinüberzusehen« und in internationalen Dimensionen zu denken. Dem Inselstaat Japan, über einen langen Zeitraum isoliert von der übrigen Welt und überdies in seinem sozialen Denken und Handeln auch heute noch stark vom »Haus«-System bestimmt,<sup>58</sup> sind solche Werte und Erfahrungen weitgehend fremd. So verwundert es nicht, daß die europäische Umweltbewegung – die mittlerweile größer, kompetenter und politisch einflußreicher als die japanische ist – viel häufiger, intensiver und im größeren Umfang auf der Bühne der globalen Umweltpolitik agiert.

---

58 Vgl. Regine *Mathias-Pauer*, Jugend, Familie und Beruf: Grundmuster des Erfolgs, in: Manfred *Pohl* (Hrsg.), Japan, Stuttgart und Wien 1986, S. 229-249.