

Weidner, Helmut

Article — Digitized Version
Musterland Japan?

Universitas: Orientieren! Wissen! Handeln!

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1990) : Musterland Japan?, Universitas: Orientieren! Wissen! Handeln!, ISSN 0041-9079, Hirzel, Stuttgart, Vol. 45, Iss. 10=532, pp. 962-974

This Version is available at:
<https://hdl.handle.net/10419/122834>

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>.

Musterland Japan?

Helmut Weidner, Berlin

Im Gegensatz zu Japan ist in den westeuropäischen Ländern die Umweltpolitik erst seit Beginn der achtziger Jahre in heftige Bewegung geraten. Den Anstoß hierzu gaben wie in Japan in den sechziger Jahren vor allem Umweltschadensfälle größeren Ausmaßes, wodurch Regierungen, Verwaltungen und umweltbelastende Betriebe unter starken Handlungsdruck gesetzt wurden. Seitdem gehören Umweltfragen in nahezu allen Industrieländern zu den zentralen politischen Themen. Trotz teilweise beeindruckender Taten bestehen berechnete Befürchtungen, daß einige der ergriffenen Maßnahmen zur Entstehung neuer Probleme führen könnten. Besonders deutlich ist dies am einstigen umweltpolitischen Vorreiterland Japan zu erkennen.

Bis Ende der sechziger Jahre dieses Jahrhunderts galt Japan als Musterfall einer Nation, die wirtschaftliches Wachstum über alles stellte und dafür auch die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen in Kauf nahm. Schauerliche Bilder der Opfer von Quecksilber- und Cadmiumvergiftungen gingen in den sechziger Jahren um die Welt. Japan, so die Weltmeinung, war auf dem Weg in ein „ökologisches Harakiri“. Doch auch im Lande selbst wurde die ökologische Notlage gesehen: Ein hoher Regierungsbeamter bezeichnete Japan damals als eine „Schaubühne der Umweltzerstörung“.

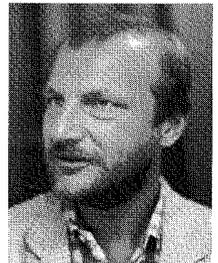
Wenige Jahre später hatte sich Japans Umweltimage grundlegend geändert. Wissenschaftler und Politiker aus aller Welt reisten in das Land der aufgehenden Sonne, um erfolgreiche Umweltschutzmaßnahmen vor Ort zu studieren. Ihnen diente die industrielle Supermacht nunmehr als Beleg dafür, daß auch in hochentwickelten Industriestaaten ein vernünftiger Ausgleich zwischen Ökologie und Ökonomie möglich ist. Ein Bonner Ministerialbeamter war gar so beeindruckt, daß er Tokyo zu einem „Mekka der Umweltpolitik“ ausrief. Dies

Dipl.-Pol. Helmut Weidner, geb. 1948.

Nach dem Studium der Politikwissenschaft und Soziologie in Kiel und Berlin Forschungsassistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin. Seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Umweltabteilung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Mehrere Forschungsaufenthalte in Japan. Forschungsschwerpunkte: Umweltpolitik, Mediationsverfahren, internationaler Vergleich. Zahlreiche Veröffentlichungen zu diesem Thema.

Dipl.-Pol. Helmut Weidner, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abt. Normbildung und Umwelt, Reichpietschufer 50, 1000 Berlin 30



war jedoch des Guten zuviel: Trotz unbestrittener großer und teilweise einzigartiger Erfolge im Kampf gegen die Umweltverschmutzung ist Japan längst noch kein umweltpolitisches Musterland geworden. Gleichwohl kann man sagen, daß gerade in Bereichen, wo uns in Europa die Probleme unter den Nägeln brennen, die Japaner nahezu spektakuläre Erfolge erzielt haben. Diese Erfolge, besonders aber die Defizite der japanischen Umweltpolitik, könnten anderen Industrieländern hilfreiche Denkanstöße zur Gestaltung ihrer Umweltpolitik geben.

Die fundamentale Wende, die um 1970 in Japans Umweltpolitik einsetzte, war allerdings nicht Ergebnis einer vorausschauenden Planung von Politik und Wirtschaft, sondern Endpunkt einer konfliktreichen Entwicklung, in deren Verlauf es zu militanten Demonstrationen gegen Umweltverschmutzer und zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Geschädigten und umweltbelastenden Betrieben kam. Den entscheidenden Anteil an der umweltpolitischen Neuorientierung mit ihren gesamtgesellschaftlich positiven Effekten hatten demnach Minderheiten, die den äußerst strapaziösen – und zunächst aussichtslos erscheinenden – Weg beschritten, Umweltschutzbelange gegen mächtige Gruppen und Institutionen, ja gegen die (anfängliche) Mehrheitsmeinung in der Gesamtgesellschaft durchzusetzen. Sie haben Japan damit vor dem vielleicht anstehenden ökologischen Selbstmord bewahrt; eine präventive Umweltpolitik konnte sich allerdings nicht durchsetzen.

Entwicklungslinien der japanischen Umweltpolitik

Von der ökologischen Ignoranz in Regierung und Industrie zu der technokratisch-



Mund- und Nasenschutz schützen vor Ansteckung.

(Foto: Süddeutscher Verlag, München/H. Kanus)

aktiven Umweltpolitik, die Japan zu einem umweltpolitischen Schrittmacher erhob, war es ein weiter Weg: Nirgendwo sonst waren schon Anfang der sechziger Jahre dermaßen viele Krankheits- und Todesfälle so eindeutig auf Umweltverschmutzung zurückzuführen, nirgendwo sonst waren die Krankheiten dermaßen qualvoll. Weltweites Aufsehen erregten dabei die Minamata- und die Itai-Itai-Krankheit, beide verursacht durch toxische Stoffe (Methylquecksilber, Cadmium), die Industriebetriebe in Gewässer eingeleitet hatten. Aber auch das Atmen fiel den Japanern immer schwerer: Industrie- und Kraftfahrzeugabgase hüllten die Städte in giftige Smogwolken, so daß die Atemwegserkrankungen rapide zunahmen.

Die japanische Industriepolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg mit solcher

Nichtachtung gesundheitlicher und ökologischer Erfordernisse betrieben, daß man von ökologischem Raubbaukapitalismus sprechen kann. Das führte in der Folgezeit zur Zerstörung weiter Naturflächen und zur Verseuchung vieler Gewässer. In den industriellen Ballungszentren stiegen die Umweltbelastungen dramatisch an. Sie hatten alsbald ein solches Ausmaß angenommen, daß Japan auf dem Weg zu einem „ökologischen Harakiri“ gesehen wurde.

Ausgangspunkt für die nationale Umweltpolitik Japans waren mithin schwerste Umweltbelastungen und Gesundheitsschäden von epidemischem Ausmaß. Hierauf reagierte die konservative Regierung des Landes in unterschiedlicher Weise, wobei sich drei Entwicklungsphasen relativ voneinander abgrenzen lassen.

Phase der ökologischen Ignoranz: In der ersten Phase der ökologischen Ignoranz, die etwa bis Mitte der sechziger Jahre dauerte, blieben Regierung und zuständige Behörden trotz nachweislicher Schädigung von Gesundheit und Eigentum durch gewerbliche Schadstoffemissionen weitgehend untätig. Die Unternehmen widersetzen sich erfolgreich dem Verlangen der Geschädigten nach Kompensation und Umweltschutzmaßnahmen; bisweilen boten sie äußerst niedrige Schadenersatzzahlungen – „Tränengeld“ genannt – an. Gegen Demonstranten wurden staatliche Machtmittel eingesetzt.

Die wachstumstrunkene, umweltpolitisch jedoch abstinentere Regierung verließ den Pfad einer ökologisch ignoranten und sozial repressiven Politik erst, als die Protestaktionen der Betroffenen häufiger und militanter wurden und die Konflikte allmählich eine landesweite Dimension annahmen. Einigen Bürgerinitiativen war es auch gelungen, die Realisierung industrieller Großprojekte zu verhindern. Der immer stärkere Stimmungsumschwung in

der Bevölkerung zugunsten einer Zählung des industriellen Wildwuchses – landesweit aufgegriffen wurde das Motto einer Bürgerinitiative: „Lieber Reis essen unter blauem Himmel als Beefsteaks im Smog“ – veranlaßte die Regierung, ihren generellen Widerstand gegen Forderungen nach Umweltschutzmaßnahmen aufzugeben.

Phase der symbolischen Umweltpolitik: In der etwa Ende der sechziger Jahre einsetzenden zweiten Phase lediglich symbolischer Umweltpolitik wurden zwar im Wortlaut strenge, in der Praxis aber dann nicht vollzogene Gesetze erlassen. Die Umweltbelastungen nahmen dementsprechend weiterhin zu. Der Großteil der Bevölkerung, zunehmend auch Kommunalpolitiker, war indessen nicht mehr bereit, sich mit symbolischen Maßnahmen zu begnügen. Der Widerstand gegen umwelt- und gesundheitsschädigende Vorhaben und Aktivitäten wuchs weiter an. Selbst Bewohner ländlicher Gebiete, die noch wenig früher industrielle Neuansiedlungen begrüßt hatten, sperrten sich nun gegen Industrierohablen aller Art. Die Zahl der Bürgerinitiativen stieg rapide an, und in den Medien wurde fast täglich über Umweltprobleme und -skandale berichtet. Selbst in ihren ländlichen Wählerhochburgen verlor die Regierungspartei stetig Stimmen an Konkurrenzparteien, die den Umweltschutz ins Zentrum ihrer Wahlversprechen gerückt hatten.

Phase der technokratischen Umweltpolitik: Auf diese Entwicklung reagierte die Regierung mit einem relativ radikalen umweltpolitischen Kurswechsel, der die dritte Phase technokratisch-aktiver Umweltpolitik einleitete. In dieser Phase, die mit einem parlamentarischen Kraftakt einsetzte – auf einer Sondersitzung des Parlaments wurden 14 Umweltschutzgesetze und -verordnungen erlassen – und bis heute andauert,



Im Jahre 1973 wurde anlässlich des Minamata-Skandals das Fischangebot noch strenger geprüft als sonst. Das Schild über dem Verkaufsstand zeigt an, daß kein quecksilberverseuchter Fisch aus gefährlichen Gebieten verkauft wird. (Foto: Süddeutscher Verlag, München)

erhielten rasch wirksame Maßnahmen zur Senkung gesundheitsschädlicher Schadstoffemissionen umweltpolitischen Vorrang.

Einen entscheidenden Anstoß zur grundlegenden Wende der japanischen Umweltpolitik gaben zudem vier zivilrechtliche Gerichtsverfahren, in denen Opfer von Umweltverschmutzungen hohe Schadensersatzzahlungen von den beklagten Unternehmen erstritten hatten; in Japan wird in diesem Zusammenhang von

den „Vier großen Umweltschutzprozessen“ gesprochen.

Gerichtsurteile stimulieren Umweltpolitik

Bei den vier Umweltschutzprozessen handelt es sich um zwei Verfahren wegen der Minamata-Krankheit (Methylquecksilbervergiftungen), den Itai-Itai-Prozeß (Cadmiumvergiftungen) und um das Verfahren wegen Atemwegserkrankungen durch

Schwefeldioxidemissionen mehrerer Betriebe in der Industriestadt Yokkaichi (so genanntes Yokkaichi-Asthma). In den entsprechenden Verfahren vor den Zivilgerichten ging es um Schadensersatzforderungen für Gesundheitsschäden, auch in Verbindung mit Todesfällen. Das Urteil im letzten Prozeß wurde zwar erst 1973 gesprochen, das Ergebnis war jedoch schon vorher absehbar: Sämtliche Prozesse gingen für die Kläger, die Opfer der Umweltverschmutzungen, erfolgreich aus.

Die rechtliche Ausgangslage für die Opfer war zunächst ungünstig. Spezialregelungen des Umweltrechts standen nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Abgesehen vom Itai-Itai-Fall, bei dem die Klage auf den Gefährdungshaftungstatbestand des Bergbaugesetzes gestützt werden konnte, mußten die Kläger ansonsten auf die allgemeinen deliktrechtlichen Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches zurückgreifen. Hierbei gelten zwei rechtliche Grundsätze, die die Opfer vor nur schwer überwindbare Schwierigkeiten stellten: Zum einen sind Verursacher nur dann entschädigungspflichtig, wenn sie rechtswidrig und schuldhaft gehandelt haben; zum anderen liegt die Beweislast grundsätzlich bei den Betroffenen, das heißt sie müssen sämtliche Voraussetzungen des Schadensersatzanspruchs nachweisen.

Die mit den genannten Fällen befaßten Gerichte haben jedoch im Wege der Rechtsfortbildung („Richterrecht“) Lösungen entwickelt, die die material- und verfahrensrechtlichen Barrieren für Opfer von umweltverschmutzungsbedingten Gesundheitsschäden weitgehend, wenngleich nicht vollständig abgebaut haben. Im Vergleich zur vorgängigen Rechtsprechung und zur herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft haben die japanischen Richter in den vier Fällen

das Umwelthaftungsrecht geradezu revolutionär zugunsten der Geschädigten geändert.

Zu den neuen, fortan die japanische Umweltpolitik stark prägenden Rechtsprinzipien, die in den vier Gerichtsverfahren entwickelt worden sind, gehören:

1. die Anwendung eines statistischen (epidemiologischen) Kausalitätsnachweises anstelle eines strikt naturwissenschaftlichen Kausalnachweises für die Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen einer bestimmten Schadstoffkonzentration und dem geltend gemachten Schaden;
2. das Absehen von Verschulden oder Fahrlässigkeit bei der Entscheidung, ob eine Haftungspflicht eintritt (Prinzip der Gefährdungshaftung);
3. die Anerkennung einer weitgehenden Haftung eines jeden Verschmutzers bei zusammenwirkenden Emissionen (Prinzip der gesamtschuldnerischen Haftung);
4. die Einführung scharfer Sorgfaltsanforderungen auch bei nur abstrakt-potentiell gefährlicher unternehmerischer Tätigkeit (Prinzip der Vorsorge) und
5. eine weitgehende Erleichterung der Beweislast zugunsten der Geschädigten hinsichtlich der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen ihres Schadensersatzanspruchs (Prinzip der Beweislastumkehr).

Für die Opfer war es jedoch von grundsätzlicher Bedeutung, daß die verantwortlichen Leiter der beklagten Unternehmen ein öffentliches Schuldbekennnis über ihre Vergehen ablegten und hierfür um Vergebung baten. Großes Aufsehen erregte eine landesweit im Fernsehen übertragene Szene: Während einer turbulenten Aktionärsversammlung kniete der Präsident der Nippon Chisso vor Minamata-Opfern nieder und bat sie um Verzeihung für das Leid, das sein Unternehmen ihnen zugefügt hatte. Wie den Opfern war es nach einhelliger Meinung von Prozeßbeobachtern auch

den Richtern wesentlich darum gegangen, ein faires Maß an Gerechtigkeit in Fällen von Schäden durch Umweltverschmutzung herzustellen. Entsprechend nehmen sich etliche Passagen der Urteile aus wie ein moralisches Verdikt gegen industrielle Umweltzerstörung, so daß von einer substanzorientierten, sozio-ökologisch verantwortungsvollen Rechtsprechung der japanischen Richter gesprochen werden kann.

Die vier großen Umweltverschmutzungsprozesse hatten weitreichende politische Wirkungen, und zwar nicht erst die Entscheidungen selbst, sondern bereits die laufenden Verfahren und die hierdurch bewirkte Publizität des Ausmaßes umweltbedingter Gesundheitsschäden. Die staatliche japanische Umweltpolitik der fünfziger und sechziger Jahre wurde als eine repressive, bestenfalls symbolische Politik eingestuft; die Ablehnung selbst einer minimalen ökologischen Verantwortung durch die rein wachstumsorientierte Wirtschaft war allzu offensichtlich.

All das gab den Forderungen der Umweltschutzbewegung, der oppositionellen Parteien und einzelner Kommunen nach einer Wende der japanischen Umweltpolitik großes Gewicht. Schlechtere Wahlergebnisse für die herrschende Partei, weitere Massenproteste gegen staatliche und private Großvorhaben waren zu erwarten. Schließlich befürchteten Regierung und Unternehmertum, daß es aufgrund der verschärften Haftungsprinzipien zu einer landesweiten Welle von Schadensersatzprozessen kommen könnte, die wirtschaftspolitische Planungen schwer behindern und unternehmerische Entscheidungen nahezu unkalkulierbar machen würden.

Effektive umweltpolitische Regelungen

Das politisch-administrative System Japans reagierte auf die Herausforderungen

mit einer fundamentalen Änderung der Umweltpolitik, vor allem in den Bereichen, in denen der Problemdruck groß war. Strengere Umweltgesetze wurden nicht nur erlassen, sondern auch umgesetzt. In enger Kooperation zwischen Administration und betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für Umweltqualitätsverbesserungen abgesteckt und die erforderlichen Umsatzstrategien festgelegt. Einige im internationalen Vergleich herausragende Regelungsinstrumente wurden geschaffen: so etwa das Gesamtemissionsmengen-Kontrollsystem für Luftschadstoffe und für gewässerbelastende Abwasserleitungen, ein modernes Umweltchemikaliengesetz, eine Kostenbeteiligungsregelung für Unternehmen bei staatlichen oder kommunalen Vorsorge- und Sanierungsmaßnahmen, sehr strenge Umweltqualitäts- und Emissionsstandards sowie ein Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden in Verbindung mit einer Abgabe auf Schwefeldioxidemissionen.

Die umweltpolitischen Maßnahmen und Regelungsinstrumente zielten allerdings primär auf die Sanierung bestehender Problemlagen und nicht so sehr auf die Verhinderung künftiger Schadensfälle ab. Dennoch hatten sie indirekt präventive Wirkungen auf das Umweltverhalten von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen. Das gilt insbesondere für das bereits 1974 erlassene Entschädigungsgesetz und zwei weitere, eher generelle umweltpolitische Regelungsansätze. Wegen ihrer Schlüsselrolle innerhalb der japanischen Umweltpolitik und ihrer Einzigartigkeit im internationalen Vergleich sollen sie im folgenden kurz beschrieben werden.

Entschädigungszahlen für Umweltopfer

Japan ist auch 1990 noch das einzige Land,

das ein umfassendes, durch ein Spezialgesetz geregeltes Entschädigungssystem für Gesundheitsschäden hat, die durch Umweltverschmutzung verursacht wurden. Dieses Gesetz sieht vor, daß für bestimmte Gesundheitsbeeinträchtigungen nach Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigungen gezahlt werden. Auf dieser Grundlage erhielten 1988 über 103 000 Personen Entschädigungszahlungen und andere Formen der Beihilfe, darunter über 101 000 Personen wegen Erkrankungen der Atemwege. Einen großen Teil der hierdurch entstehenden Kosten hatten Industriebetriebe zu tragen: Sie mußten eine Abgabe bezahlen, die sich nach der Höhe ihres Schwefeldioxidausstoßes richtete. Im Jahr 1988 wurde das Entschädigungsgesetz grundlegend geändert. Seitdem wird niemand mehr wegen Atemwegserkrankungen als Umweltopfer neu anerkannt. Statt dessen hat sich die emittierende Industrie (einschließlich Autohersteller) freiwillig verpflichtet, Beiträge in einen Fonds zur Förderung präventiver Umweltschutzmaßnahmen zu zahlen. Für die Entschädigung der Umweltopfer, deren Krankheitsursachen relativ eindeutig auf die Schadstoffemissionen einzelner Betriebe zurückführbar sind — wie etwa bei der Minamata- und der Itai-Itai-Krankheit —, bleibt das ursprüngliche System weitgehend unverändert bestehen.

Umweltschutzvereinbarungen auf der kommunalen Ebene

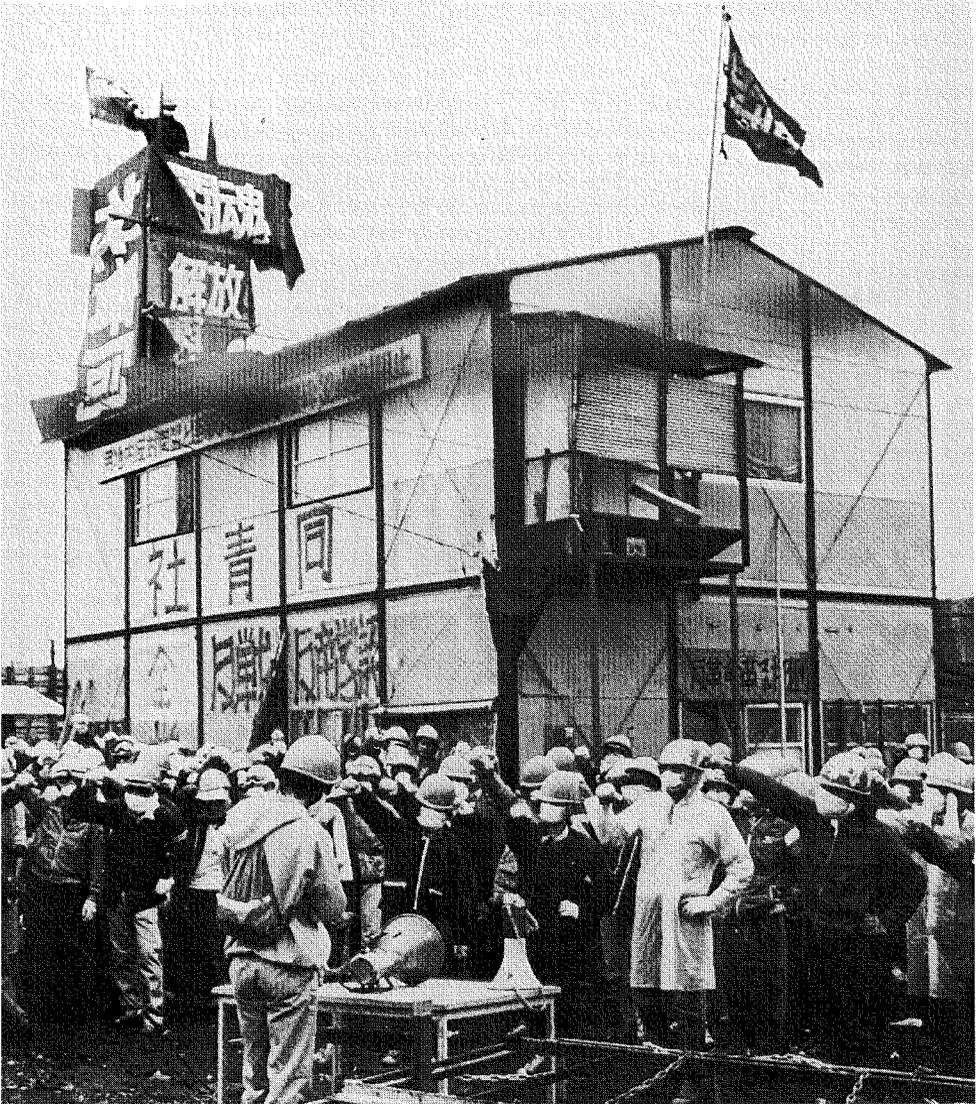
Die japanischen Unternehmen werden nicht nur durch staatlich verordnete Auflagen in die ökologische Pflicht genommen. Das umweltpolitische System läßt gleichfalls Kommunalbehörden und Bürgergruppen einen weiten Spielraum, durch direkte Verhandlungen mit den Betrieben umweltbelastender Anlagen quasi privatrechtliche

Vereinbarungen über Umweltschutzmaßnahmen zu treffen, die oft weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

Die erste bedeutende Vereinbarung wurde 1964 zwischen der Stadt Yokohama und der Electric Source Development Corporation bezüglich eines geplanten Kohlekraftwerks im Stadtgebiet abgeschlossen. Nur auf diesem Wege war es möglich, massive Bürgerproteste zu vermeiden. An den Verhandlungen zum Abschluß der Vereinbarungen nahmen auch Bürgergruppen teil; der betreffende Vertragstext wurde veröffentlicht.

In der Folgezeit stieg die Zahl derartiger Vereinbarungen in ganz Japan stark an. Derzeit gibt es insgesamt etwa 30 000 solcher Vereinbarungen. Vertragspartner sind in der Mehrzahl der Fälle Unternehmen und Kommunalbehörden, in deren Gebiet der Standort liegt. An den Verhandlungen sind häufig Bürgergruppen (beratend oder mitentscheidend) beteiligt. Es gibt auch Umweltschutzvereinbarungen, die ausschließlich zwischen Bürgergruppen und Unternehmen abgeschlossen wurden. Ihre Zahl nahm seit 1960 stark zu: 1969 lag sie bei 37, gegenwärtig bei rund 4 000. Eigenständige Vertragspartei sind Bürgergruppen häufig auch in den Fällen, bei denen Vereinbarungen mit den Gemeindebehörden, etwa zu Müllverbrennungs- oder Kläranlagen, abgeschlossen werden.

Die Umweltschutzvereinbarungen gelten bei japanischen Kommunalbehörden und Bürgergruppen als das geeignetste Mittel, die Regelungen des nationalen Umweltrechts orts- und bürgernah zu vervollständigen. Sie bieten insbesondere den Kommunalbehörden und den Ortseingewohnern den nötigen Spielraum, den örtlichen Besonderheiten (Umweltsituation, besondere politische und soziale Präferenzen der Gemeinde) sowie den ökonomischen und technischen Möglichkeiten des



Anlässlich der offiziellen Eröffnung des Großflughafens Narita bei Tokyo im Jahre 1978 gab es schwere Zusammenstöße zwischen Umweltschützern und der Polizei. (Foto: dpa/UPI)

jeweiligen Unternehmens Rechnung zu tragen. In dieser Hinsicht sind sie Ausdruck einer dezentralen „Umweltpolitik vor Ort“.

Umweltberichterstattung

Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik

sind nicht ohne das umfassende, hochmoderne Umweltinformationssystem zu erklären. Mit der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung umweltbezogener Daten – das schließt auch Informationen über Schäden an Gesundheit und Natur ein – wurde schon Ende der sechziger Jahre begonnen. Gegenwärtig ist das japa-

nische Umweltinformationssystem, insbesondere für die Bereiche Luft und Gewässer, in Art und Umfang wohl einmalig.

Wichtigster Anlaß für den raschen Aufbau eines umfassenden Informationssystems waren massive Bürgerproteste und die oben beschriebenen Gerichtsurteile gegen industrielle Umweltverschmutzer. Regierung und Industrie hatten daraufhin entschieden, die Umweltkonflikte durch schnell wirksame Maßnahmen abzubauen. Hierzu mußte die Daten- und Informationslage wesentlich verbessert werden: zum einen, um Gegenmaßnahmen auf rationaler Grundlage planen und ihre Effekte kontrollieren zu können, zum anderen, um die Forderungen der Bevölkerung nach realistischen Informationen über Stand und Entwicklung der Umweltbelastung zu erfüllen. Schließlich ging es auch den Unternehmen darum, ihre nunmehr erheblichen Anstrengungen zur Verminderung der Umweltbelastung anhand glaubwürdiger Daten nachweisen zu können.

Bei einer Betrachtung des japanischen Umweltberichterstattungssystems ist festzustellen, daß sein Herzstück das Informationssystem für Luft- und Gewässerbelastung ist. So sind zur Zeit annähernd 1 700 Luftgüte-Meßstationen kontinuierlich in Betrieb. Zur Erfassung der Emissionsentwicklung wurden seit etwa 1970 automatische Emissionsmeßgeräte auf Basis des Telemetersystems (Fernübertragung) direkt bei größeren Emissionsquellen im Industrie- und Kraftwerksbereich installiert. Mit diesen Geräten werden vor allem der Brennstoffverbrauch, der Schwefelgehalt im Brennstoff sowie die Konzentration von Stickstoffoxiden und Schwefeldioxid im Rauchgas erfaßt. Die Daten werden fortlaufend an die zuständigen Umweltverwaltungen übermittelt. Mittlerweile haben 34 Kommunen solche Systeme bei insgesamt mehr als 700 Betrieben eingerichtet.

Die erhobenen Daten werden fortlaufend, sowohl in schriftlicher Form (wöchentliche, monatliche, jährliche Umweltberichte, die von allen größeren japanischen Kommunen erstellt werden) als auch in elektronischer Form veröffentlicht: Elektronische Schautafeln in den Umweltbehörden und auf öffentlichen Plätzen zeigen für ausgewählte Umweltbereiche (Schadstoffbelastung der Luft, Lärmpegel) die aktuelle Situation vor Ort an. Einige Städte veröffentlichen auch sogenannte Verschmutzerlisten, das heißt, sie machen detaillierte Angaben zur Umweltbelastung durch benannte Unternehmen.

Die weitgehende Offenlegung umweltschutzbezogener Informationen hat die Position der Bürger bezüglich ihres Einflusses auf Umweltschutzmaßnahmen entscheidend gestärkt. Nachteilig wirkt sich diese umweltpolitische Strategie allein für Unternehmen mit geringen Umweltschutzleistungen aus. Unternehmen mit positiver Umweltbilanz werden dagegen begünstigt, denn ihre hierdurch erkennbaren Leistungen im Umweltschutz tragen erheblich zur Bildung eines positiven „Umweltschutzimages“, bei, dessen (auch wirtschaftliche) Bedeutung japanische Unternehmen längst in ihre Unternehmensstrategie einbeziehen. Weiterhin schafft das System eine gute informationelle Basis zur Planung und Kontrolle von Umweltschutzmaßnahmen durch die Verwaltung.

Leistungen und verbleibende Probleme

Empirische Untersuchungen zur Wirkung des japanischen umweltpolitischen Instrumentariums legen folgendes Fazit nahe: Die – auch im internationalen Vergleich – herausragendsten Umweltschutzleistungen wurden primär in den Bereichen erzielt, in denen die Rechtsposition der Geschädigten durch die Urteile in den vier

großen Umweltschutzprozessen verbessert worden war. Die positiven Effekte der in Reaktion hierauf eingeleiteten Maßnahmen wurden durch den Aufbau eines umfassenden Umweltinformationssystems und die rasche Zunahme von Umweltschutzvereinbarungen ermöglicht. Zwar

trugen auch andere Regelungsinstrumente zur Umweltentlastung bei, jedoch nicht in gleichem Maße.

Die im Vergleich zu anderen Industrienationen wesentlich strengeren Umweltschutzregelungen und höheren Umweltschutzinvestitionen Japans hatten im allge-



Die Abfallmengen aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen zu. (Foto: Süddeutscher Verlag, München/H. Kanus)

meinen günstige volkswirtschaftliche Effekte. Negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die Beschäftigungssituation, die Geldwertstabilität, die Entwicklung des technischen Fortschritts und den Export sind nicht bekannt oder aber äußerst gering. Insgesamt 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 besonders günstig aus. Gerichtsentscheidungen und die Opposition von Bürgern gegen verschmutzungsintensive Industriezweige erzwangen einen generellen Schwenk in der Industriepolitik: Die Strategie des Ausbaus der Schwerindustrie wurde zugunsten von modernen, ressourcen- und energieschonenden Branchen aufgegeben. Personenkraftwagen wurden schon sehr frühzeitig mit Katalysatoren ausgestattet, weshalb die japanische Automobilindustrie keine Exporteinbußen zu befürchten brauchte, als die europäischen Länder striktere Abgasgrenzwerte zur Pflicht machten. Die strengen umweltpolitischen Maßnahmen haben also die Wirtschaft gestärkt und entscheidende Impulse zu einem industriellen Strukturwandel gegeben, der Japan weltwirtschaftliche Krisensituationen bislang besser als viele andere Industrienationen überstehen ließ.

Obwohl in wichtigen Umweltbereichen erhebliche Verbesserungen und im technischen Umweltschutz Schrittmacherleistungen zu verzeichnen sind, gibt es noch etliche ungelöste Probleme. So weisen etwa die Gewässer immer noch einen sehr hohen Gehalt an organischen Substanzen auf, und Lärmbelastungen treten fast allorts auf. Die Abfallmengen aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen zu, und Deponieplätze sind im dichtbesiedel-

ten Japan rar. Im Natur- und Landschaftsschutz liegt ebenfalls vieles im argen.

Es gibt also weiterhin eine breite Aufgabpalette für die japanische Umweltpolitik. Daneben mehren sich die Anzeichen, daß in einigen Bereichen die umweltpolitische Erfolgskurve abflacht oder gar neue Herausforderungen entstehen. Die leistungsstarken Rauchgasreinigungsanlagen etwa führen zu einem Anwachsen der Bei- und Abfallprodukte. Diese werden teilweise deponiert oder in Gewässer eingeleitet, man verlagert also Probleme in andere Umweltmedien. Trotz der frühzeitigen Einführung von Abgaskatalysatoren bei Personenkraftwagen steigt in einigen Ballungsräumen die Luftbelastung seit neuerem wieder an, weil die Zahl der Fahrzeuge unvermindert zunimmt: Das Grundproblem „Umweltbelastung durch Individualverkehr“ konnte also durch technische Maßnahmen nicht gelöst, sondern nur zeitlich verschoben werden.

Trotz der „nuklearen Allergie“ der japanischen Bevölkerung und der zahlreichen Skandale der japanischen Kernkraftindustrie setzen Regierung und Energieversorgungsunternehmen – auch nach Tschernobyl – weiterhin auf die Kernenergie, vorgeblich um die große Abhängigkeit von ausländischen Energieträgern zu verringern. Eine Problemverlagerung ist hierdurch weitgehend vorprogrammiert, denn die Gretchenfrage an die Industrienationen, „Wie hältst Du's mit dem Atomüll?“, ist bislang in ökologischer Hinsicht auch in Japan unbeantwortet geblieben: Radioaktive Abfälle werden ins Meer geschüttet, im – erdbebengefährdeten – Lande selbst deponiert oder zur Wiederaufarbeitung in andere Länder transportiert.

Eine *Problemverschiebung* entsteht in der Regel überall dort, wo umweltpolitische Maßnahmen nicht an den Ursachen der Probleme ansetzen, sondern es dabei



Am Boden liegend fordern Demonstranten vor dem Ministerium für internationalen Handel und Industrie (MITI) in Tokyo das sofortige Abschalten aller in Betrieb befindlichen japanischen Kernreaktoren (1979). (Foto: dpa/UPI)

bewenden lassen, Reinigungstechniken einzusetzen, anstatt die Entstehung von Schadstoffen von vornherein zu vermeiden. Eine solche umweltpolitische Strategie, die es versäumt, zur Risikoproduktion vorzustoßen, um im Sinne einer präventiven Umweltpolitik ökologieverträgliche Verfahren und Verhaltensweisen durchzusetzen, bezeichne ich als technokratische

Strategie. Die japanische Umweltpolitik seit Anfang der siebziger Jahre ist ein typisches Beispiel hierfür.

Ob Abfallbeseitigung, Luft- und Gewässerreinigung, Naturschutz, Stadtplanung oder Energiepolitik – in allen Bereichen zeichnen sich die Defizite und Grenzen technokratischer Umweltpolitik ab. Die bislang zögerliche Reaktion der japani-

schen Regierung hierauf läßt den Schluß zu, daß sie die Lektion aus der ehemaligen umweltpolitischen Krisensituation nicht vollständig gelernt hat: daß nämlich Vorsorge auf der Grundlage eines ökologischen Gesamtkonzepts die beste Umweltmedizin ist, selektive und periphere Maßnahmen dagegen langfristig versagen. Denn dies scheint der Fluch einer jeglichen, die Gesetzmäßigkeiten der Ökologie außer acht lassenden Umweltpolitik zu sein: Nach der kurz- und mittelfristigen Entlastung in einzelnen Bereichen schlagen die ursächlich ungelösten Problemstrukturen in denselben oder in anderen Umweltmedien wieder durch.

Ökologisches Freibeutertum

Die negativen Umweltfolgen der technokratischen Strategie reichen weit über die Landesgrenzen hinaus. Japan gilt inzwischen im globalen Kontext als Musterfall eines reichen Industrielandes, das seine internen Umweltprobleme teilweise zu Lasten anderer Länder vermindert — etwa durch die Verlagerung von umweltbelastenden Industrien in Entwicklungsländer vornehmlich des pazifischen Raumes — und aus wirtschaftlichem Eigennutz erheblich zur Zerstörung der globalen Umwelt beiträgt — etwa durch seine Tropenholzimporte, Walfangpraktiken, extensive Treibnetzschifferei und lückenhafte Regelungen zum Schutz seltener Tier- und Pflanzenarten. Zum schlechten Ruf trägt schließlich auch die restriktive Rolle bei, die Japans Regierung häufig bei internationalen Umweltschutzabkommen — etwa zur Bekämpfung des Treibhauseffektes — spielt.

Der zunehmende Druck der Weltöffentlichkeit und gezielte Aktionen international operierender Umweltorganisationen gegen Japans *ökologisches Freibeutertum* haben zwar in einigen Umweltbereichen zu einem vorsichtigen Einlenken der japanischen Regierung geführt, doch ändert das bislang wenig an Japans insgesamt negativer Rolle im globalen ökologischen Kontext.

Da in der japanischen Bevölkerung, wie einschlägige Umfragen zeigen, nur eine geringe Motivation für globales (altruistisches) Umweltengagement vorhanden ist, dürfte mit einem durch binnengesellschaftliche Politisierung erzwungenen fundamentalen Kurswechsel in der Regierungspolitik in der nächsten Zukunft kaum zu rechnen sein. Unter diesen für die autonome Entwicklung eines globalen Umweltbewußtseins (und entsprechenden Handelns) recht ungünstigen Voraussetzungen im Lande selbst wird es wohl weiterhin mannigfaltiger Interventionen von außen bedürfen, damit Japans technokratische Umweltpolitik sich zu einer UmWELTpolitik wandelt.

Environment Agency (Government of Japan): Quality of the Environment in Japan 1988, Tokio 1988. — Gresser, J / Fujikura, J. / Morishima, A.: Environmental Law in Japan. Cambridge (Mass.), London 1981. — *Tsuru, Sh. / Weidner, H.* (Eds.): Environmental Policy in Japan. Berlin 1989. — *Tsuru, Sh. / Weidner, H.* (Hrsg.): Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik. Köln 1985. — *Weidner, H.*: Umweltbericht-erstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten. Berlin 1987. — *Weidner, H.*: Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Anregungen aus Japan. In: U. E. Simonis (Hrsg.): Präventive Umweltpolitik. Berlin 1988. S. 145 — 165.