

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Entwicklungslinien und Merkmale der Umweltpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1994) : Entwicklungslinien und Merkmale der Umweltpolitik, In: Manfred Pohl, Hans Jürgen Mayer (Ed.): Länderbericht Japan: Geographie, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, ISBN 3-89331-200-5, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, pp. 125-133

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122848>

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>.

VIII. Entwicklungslinien und Merkmale der Umweltpolitik

HELMUT WEIDNER

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 Umweltvergiftungen gingen in den sechziger Jahren um die Welt. Das Land, so die Weltmeinung, war auf dem Weg in ein »ökologisches *Harakiri*«. Wenige Jahre später hatte sich Japans Umweltimage grundlegend geändert. Wissenschaftler und Politiker aus aller Welt reisten dorthin, 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.

Doch seit Ende der siebziger Jahre ist der umweltpolitische Bremsweg in Japan erheblich länger geworden: Trotz unbestrittener großer Erfolge im Kampf gegen die Umweltverschmutzung ist Japan längst noch kein umweltpolitisches Musterland geworden. In der globalen Umweltpolitik hat das Land zudem verdientermaßen einen schlechten Ruf (siehe Beitrag *Internationale Umweltpolitik*), und in einigen ehemaligen Erfolgsbereichen steigen die Umweltprobleme im Lande wieder an. Japans Regierung schickt inzwischen ihre Experten nach Europa, um die hier komplexeren Umweltschutzkonzepte zu studieren. Seit der Rio-Konferenz im Juni 1992 zeichnet sich jedoch ein zunehmendes Engagement in globalen Umweltfragen ab.

1. Entwicklungslinien der Umweltpolitik

Von der ökologischen Ignoranz in Regierung, Verwaltung und Industrie hin zu der technokratisch-aktiven Umweltpolitik, die Japan zeitweilig 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*- (Minamata heißt eine Meeresbucht in Westkyūshū, in der sich die Krankheit durch verseuchten Fisch ausbreitete) und die *Itai-Itai*-Krankheit, beide verursacht durch Schwermetalleinleitungen (Methylquecksilber, Cadmium) von Industriebetrieben in Gewässer.

Aber auch das Atmen fiel den Japanern immer schwerer: Kraftwerks-, Industrie- und Kraftfahrzeugabgase hüllten die Städte in giftige Smogwolken, so daß sich Atemweg-erkrankungen häuften.

Die japanische Industriepolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im internationalen Vergleich mit anderen demokratischen Industrienationen mit einer wohl einzigartigen Nichtachtung gesundheitlicher und ökologischer Erfordernisse betrieben. Das führte in der Folgezeit zur Zerstörung weiter Naturflächen und zur Verseuchung vieler Gewässer. In den industriellen Ballungszentren stiegen die Umweltbelastungen geradezu dramatisch an. Ausgangspunkt für eine systematische staatliche Umweltpolitik waren mithin schwerste Umweltbelastungen und Gesundheitsschäden von teilweise epidemischem Ausmaß. Hierauf reagierte die konservative Regierung des Landes in unterschiedlicher Weise, wobei sich vier Entwicklungsphasen relativ klar voneinander abgrenzen lassen:

Phase der ökologischen Ignoranz

In der 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 widersetzten sich erfolgreich dem Verlangen der Geschädigten nach Kompensation und Umweltschutzmaßnahmen; bisweilen boten sie äußerst niedrige Schadensersatzzahlungen – »Tränegeld« genannt – an. Die Regierung verließ diesen Pfad erst, als die Umweltkonflikte eine landesweite Dimension annahmen und es einigen Bürgerinitiativen gelungen war, die Realisierung wirtschaftsstrategisch zentraler industrieller Großprojekte und öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen zu verhindern. Ein Schock für Regierung, Ministerialbürokratie und Unternehmensverbände war insbesondere der erfolgreiche Widerstand gegen den Bau eines gigantischen Industriekombinats im Gebiet der Städte Mishima, Numazu und Shimizu im Jahr 1964.

Phase der symbolischen Umweltpolitik

In der etwa Ende der sechziger Jahre einsetzenden Phase einer lediglich symbolischen Umweltpolitik wurden zwar im Wortlaut strenge, in der Praxis aber dann nicht vollzogene Gesetze erlassen. Dazu gehört das Umweltbasisgesetz von 1967, weltweit eines der ersten allgemeinen Umweltgesetze. Die Umweltbelastungen wurden dementsprechend dennoch größer. In der Bevölkerung, zunehmend auch unter Kommunalpolitikern, nahm der Widerstand gegen umwelt- und gesundheitsschädigende Vorhaben und Aktivitäten zu. Selbst Bewohner ländlicher Gebiete, die noch wenig früher industrielle Neuansiedlungen aller Art begrüßt hatten, sperrten sich nun dagegen mit dem Slogan »Lieber Reis essen unter blauem Himmel als Beefsteaks im Smog«. Im Unternehmensbereich mehrten sich die Stimmen zugunsten eines Konfliktabbaus durch effektive Umweltschutzmaßnahmen. 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 Stim-

men an Konkurrenzparteien, die den Umweltschutz ins Zentrum ihrer Wahlversprechen gerückt hatten. Im Ausland wurde Japans Regierung gezieltes »Umwelt-Dumping« als Kernbestandteil ihrer Weltwirtschaftspolitik vorgeworfen.

Phase der technokratischen Umweltpolitik

Auf diese bedrohliche Entwicklung (Wählerverluste, Blockierung der Industriepolitik, Kritik aus dem Ausland) reagierte die Regierung mit einem nachgerade radikalen umweltpolitischen Kurswechsel, der die Phase einer technokratisch-aktiven Umweltpolitik einleitete. In dieser Phase, die mit einem parlamentarischen Kraftakt einsetzte – auf einer Sondersitzung des Parlaments 1970 wurden 14 Umweltschutzgesetze und -verordnungen erlassen –, erhielten rasch spürbare Maßnahmen zur Senkung gesundheitsschädlicher Schadstoffemissionen den Vorrang. Im Jahr 1971 wurde das staatliche Umweltamt gegründet. Die Kommunen erhielten größere Spielräume zur Entwicklung und Durchführung von umweltschützenden Maßnahmen. In Kraftfahrzeugen, Industrieanlagen und Kraftwerken wurden neueste Umwelttechniken installiert. Das alles trug dazu bei, daß relativ schnell Erfolge in den Hauptproblembereichen erzielt wurden. Das Umweltthema verlor dadurch seine gesellschaftspolitische Brisanz, und es wuchs das Vertrauen in Problemlösungskapazität und -willen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Gleichzeitig wuchs das Interesse im Ausland an den technischen, rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen der japanischen Umweltpolitik – und manches davon wurde kopiert. In der Bundesrepublik Deutschland etwa war der Einfluß auf die Luftreinhaltungspolitik besonders stark.

Phase der umweltpolitischen Stagnation

Durch den nachlassenden politischen Handlungsdruck und aufgrund wirtschaftlicher Problementwicklungen, insbesondere nach der zweiten Erdölpreiskrise, verlor das Umweltthema an Priorität unter den Staatszielen. Ab Ende der siebziger Jahre fanden keine im internationalen Vergleich herausragenden umweltpolitischen Aktivitäten mehr statt. Es wurde auch kein umfassendes ökologisch orientiertes Gesamtkonzept entwickelt, der kurativ-selektive und technokratische Ansatz dominiert bis heute. Zum Ende der achtziger Jahre, als Japan zunehmend von der internationalen Gemeinschaft wegen seiner umweltbeeinträchtigenden Außenaktivitäten kritisiert wurde, nahm die Debatte globaler Umweltprobleme an Intensität zu – in Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftskreisen offensichtlich stärker als in der Bevölkerung, in der, wie auch Meinungserhebungen zeigen, ein »globales Umweltbewußtsein« derzeit nur schwach ausgeprägt ist. Seitdem wird, primär wegen des Drucks »von außen«, staatlicherseits wieder verstärkt an umweltpolitischen Programmen gearbeitet. Die bislang verabschiedeten Programme und Gesetze (etwa Umweltschutzrahmengesetz 1993) sind jedoch recht vage gehalten, und ihre (konkreten) Zielsetzungen liegen oftmals unter denen anderer Industriestaaten, so beispielsweise bei der Bekämpfung des Treibhauseffektes. Gleichwohl, in international vergleichender Perspektive ist die gegenwärtige Situation in Japan immer noch als eine Stagnation auf relativ hohem Umweltpolitikniveau zu charakterisieren.

2. Gerichtsurteile verstärkten die »umweltpolitische Wende«

Die fundamentale Wende, die um 1970 in Japans Umweltpolitik einsetzte, war nicht das Ergebnis einer vorausschauenden Planung von Politik, Verwaltung und Wirtschaft, sondern der Endpunkt einer konfliktreichen Entwicklung, in deren Verlauf es zu militanten Demonstrationen gegen Umweltverschmutzer und zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Geschädigten und umweltbelastenden Betrieben kam.

Einen entscheidenden Anstoß zur Wende gaben vier zivilrechtliche Gerichtsverfahren, in denen Opfer von Umweltverschmutzungen hohe Schadensersatzzahlungen von den beklagten Unternehmen erstritten; in Japan wird in diesem Zusammenhang von den »Vier großen Umweltschutzprozessen« gesprochen. Hierbei handelt es sich um zwei Verfahren wegen der *Minamata*-Krankheit (Methylquecksilbervergiftungen), den *Itai-Itai*-Prozeß (Cadmiumvergiftungen) und um das Verfahren wegen Atemwegerkrankungen durch Schwefeldioxidemissionen mehrerer Betriebe in der Industriestadt Yokkaichi. Im Zentrum standen Schadensersatzforderungen für Gesundheitsschäden, auch in Verbindung mit Todesfällen. Sämtliche Prozesse gingen für die Kläger, die Opfer der Umweltverschmutzungen, erfolgreich aus. Es mußten teilweise sehr hohe Entschädigungssummen gezahlt werden. Das für die *Minamata*-Krankheit verantwortliche Großunternehmen Chisso beispielsweise konnte nur durch öffentliche Finanzhilfen vor dem Bankrott bewahrt werden.

Die rechtliche Ausgangslage für die Geschädigten war zunächst ungünstig. Die mit den genannten Fällen befaßten Gerichte haben jedoch auf dem Wege der Rechtsfortbildung Lösungen entwickelt, wodurch die sehr hohen rechtlichen Barrieren weitgehend abgebaut wurden. Zu den neuen, fortan die japanische Umweltpolitik stark stimulierenden Rechtsprinzipien gehören insbesondere die Anwendung eines statistischen (epidemiologischen) Kausalitätsnachweises für die Ursache-Wirkung-Beziehung zwischen Schadstoffen und geltend gemachten Schäden, das Absehen von Verschulden oder Fahrlässigkeit bei dem Entscheid, ob eine Haftungspflicht eintritt (Prinzip der Gefährdungshaftung) und eine weitgehende Erleichterung der Beweislast zugunsten der Geschädigten hinsichtlich der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen ihres Schadensersatzanspruchs (Prinzip der Beweislastumkehr).

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. All das gab den Forderungen der Umweltschutzbewegung, der oppositionellen Parteien und zahlreicher Kommunen nach einer Wende der japanischen Umweltpolitik großes Gewicht. In Regierungskreisen und Unternehmertum wurde befürchtet, 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. Vor allem aber befürchteten sie hierdurch den Beginn einer »Verrechtlichung« der bislang weitgehend informalen und

damit prinzipiell hochflexiblen Industriepolitik sowie des bisherigen »Aushandeln« von gesellschaftlichen Konflikten.

3. 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 Regierungspartei, Ministerialbürokratie und Unternehmensverbänden wurden kurzfristige Ziele für Umweltqualitätsverbesserungen abgesteckt und die erforderlichen Umsetzungsstrategien festgelegt. Einige im internationalen Vergleich herausragende Regelungsinstrumente wurden geschaffen: so etwa das Gesamtemissionsmengen-Kontrollsystem, ein modernes Umweltchemikaliengesetz, eine Kostenbeteiligungsregelung für Unternehmen bei öffentlichen Sanierungsmaßnahmen, sehr strenge Umweltqualitäts- und Emissionsstandards sowie ein Entschädigungssystem für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsschäden in Verbindung mit einer Abgabe auf Schwefeldioxidemissionen.

In drei Bereichen war Japan aus international vergleichender Sicht besonders innovativ. Da sie auch innerhalb der japanischen Umweltpolitik eine Schlüsselrolle spielen, werden sie kurz beschrieben.

Entschädigungszahlungen für Umweltopfer

Kein anderes Land hat bislang ein so umfassendes, spezialgesetzlich geregeltes Entschädigungssystem für umweltbedingte Gesundheitsschäden entwickelt. Das japanische Gesetz von 1974 bestimmte, daß für spezifische Gesundheitsbeeinträchtigungen je nach der Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigungen gezahlt werden. Auf dieser Grundlage erhalten derzeit noch über 100 000 Personen Entschädigungszahlungen und andere Formen der Beihilfe. Einen großen Teil der hierdurch entstehenden Kosten haben Industriebetriebe zu tragen: Sie müssen eine Abgabe bezahlen, die sich nach der Höhe ihres Schwefeldioxidausstoßes richtet. Diese Abgaben wirkten als »ökonomische Hebel« und beschleunigten den umwelttechnischen Innovationsprozeß. Im Jahr 1988 wurde das Entschädigungsgesetz – gegen heftige Proteste von sogenannten Umweltopferorganisationen – grundlegend geändert. Seitdem wird niemand mehr wegen Atemwegerkrankungen 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 faktisch durch staatlich verordnete Auflagen nur in sehr begrenztem Maße in die ökologische Pflicht genommen. Viel wichtiger für das tatsächliche Umweltverhalten ist die Nutzung des weiten Spielraums, den Kommunalbehörden und Bürgergruppen haben. Er wird intensiv zu direkten Verhandlungen mit den Betrieben genutzt, um auf informalem Verhandlungswege Vereinbarungen über Umweltschutzmaßnahmen zu erzielen. Diese gehen immer, oft sogar weit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.

Derzeit gibt es insgesamt rund 40 000 solcher Vereinbarungen. Verhandlungspartner sind in der Mehrzahl der Fälle Unternehmen und Kommunalbehörden; Bürgergruppen sind an den Verhandlungen häufig (beratend oder mitentscheidend) beteiligt. Es gibt auch Umweltschutzvereinbarungen, die ausschließlich zwischen Bürgergruppen und Unternehmen abgeschlossen wurden; gegenwärtig liegt ihre Zahl bei über 4 000.

Die Umweltschutzvereinbarungen (*Kōgai Bōshi Kyōtei*) gelten bei japanischen Kommunalbehörden und Bürgergruppen, aber auch bei vielen Unternehmen, als das am meisten geeignete Mittel, die Regelungen des nationalen Umweltrechts orts- und bürgernah zu vervollständigen. Sie bieten den nötigen Spielraum, den örtlichen Besonderheiten (Umweltsituation, besondere politische und soziale Präferenzen der Gemeinde) sowie den ökonomischen und technischen Möglichkeiten des jeweiligen Unternehmens Rechnung zu tragen. In dieser Hinsicht sind sie Ausdruck einer dezentralen »Umweltpolitik vor Ort«. Das erklärt teilweise auch, weshalb nur wenige Streitfälle vor Gericht gebracht werden; Fälle, in denen Unternehmen die Gerichte gegen Verwaltungsentscheidungen anrufen, sind in Japan eine absolute Rarität. Klagen von Bürgergruppen gibt es dagegen häufiger, im internationalen Vergleich liegen die Zahlen jedoch niedrig. Überhaupt spielen Gerichte in der Umweltpolitik ab den achtziger Jahren keine tragende Rolle.

Umweltinformationen

Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik sind nicht ohne das umfassende, hochmoderne Umweltinformationssystem zu erklären. Gegenwärtig ist es bezüglich der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung umweltbezogener Daten (insbesondere für die Bereiche Luft und Gewässer) in Art und Umfang wohl einmalig. So sind zur Zeit annähernd 1 700 Luftgüte-Meßstationen kontinuierlich in Betrieb; in 34 Kommunen wird bei insgesamt mehr als 700 Betrieben der Schadstoffausstoß sogar direkt erfaßt. Elektronische Schautafeln in den Umweltbehörden und auf öffentlichen Plätzen zeigen für ausgewählte Bereiche (Luftbelastung, Lärmpegel) die aktuelle Situation vor Ort an.

Wichtigster Anlaß für den raschen Aufbau eines umfassenden Informationssystems war die umweltpolitische Wende, in der sich Regierung und Industrie entschieden hatten, 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 reali-

stischen 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.

Nachteilig wirkt sich diese umweltpolitische Strategie der Datenöffentlichkeit 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 den zuständigen Verwaltungen eine gute informationelle Basis zur Planung und Kontrolle von Umweltschutzmaßnahmen.

4. Erfolge 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 Bereichen erzielt, in denen extreme Gesundheitsbelastungen aufgetreten waren und die Rechtsposition der Geschädigten durch die Urteile in den vier großen Umweltschutzprozessen verbessert worden war. Die positiven Effekte wurden insbesondere durch den Aufbau eines umfassenden Umwelteinformationssystems und die rasche Zunahme von Umweltschutzvereinbarungen unterstützt. Maßnahmen in anderen Politikbereichen (Energie- und Industriepolitik) trugen ebenfalls erheblich zur Umweltentlastung bei.

Darüber hinaus führten die gezielt auf Großkonflikte gerichteten Maßnahmen zusätzlich zu einer umweltpolitischen Befriedung im Lande. Der gesellschaftliche Grundkonflikt wandelte sich rasch zu einem breiten gesellschaftlichen Grundkonsens über Umweltschutzmaßnahmen, der von den verschiedenen Gesellschaftsgruppen aus unterschiedlichen Gründen mitgetragen wurde: von der Wirtschaft, weil ihr trotz strenger Umweltvorschriften (und hoher Umweltkosten) große Flexibilität bei der Umsetzung verblieb; von der Ministerialverwaltung, weil industriepolitische Planungssicherheit wiederhergestellt wurde; von der Politik, weil politische Kosten (Wählerstimmenverluste) gesenkt und das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz staatlicher Institutionen wiederhergestellt wurde; von der Bevölkerung und den Umweltgruppen, weil in kurzer Frist spürbare Umweltverbesserungen erzielt und Umweltopfer entschädigt wurden. Politik, Wirtschaft und Ministerialbürokratie ging es überdies darum, das sich abzeichnende Eindringen des »Gerichtssystems« in die Umweltpolitikarena abzuwenden.

In der Folgezeit flaute die Umweltschutzbewegung rasch ab; sie führt, verglichen etwa mit Umfang und Durchsetzungsvermögen der Umweltschutzbewegungen in den USA, der Bundesrepublik und einigen anderen europäischen Ländern, auch heute nur ein Schattendasein. Wirtschaftswachstum und Technikoptimismus sind spätestens seit Ende der siebziger Jahre wieder en vogue in Japans Gesellschaft. Die Sicherung eines gewissen Maßes an Umweltschutz wird hierzu nicht mehr im Widerspruch gese-

hen; als eine gesellschaftlich prioritäre Aufgabe, der sich andere Ziele unterzuordnen haben, gilt der Umweltschutz jedenfalls schon lange nicht mehr.

Die im Vergleich zu anderen Industrienationen ehemals strengen Umweltschutzregelungen und hohen Umweltschutzinvestitionen Japans hatten im allgemeinen 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 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 trugen zu einem generellen Schwenk in der Industriepolitik bei: Die Strategie des Ausbaus der Schwerindustrie wurde zugunsten von modernen, ressourcen- und energieschonenden Branchen aufgegeben. Personenkraftwagen wurden schon sehr frühzeitig (ab Mitte der siebziger Jahre) mit Katalysatoren ausgestattet, Rauchgasentschwefelungs- und Entstickungsanlagen gingen schon zu Beginn der siebziger Jahre in Betrieb. Die strengen umweltpolitischen Maßnahmen haben insgesamt entscheidende Impulse zu einem industriellen Strukturwandel gegeben, der zur Sicherung von Japans Weltmarktposition beitrug. Der »ökoindustrielle Sektor« floriert, Japan gehört (mit den USA und Deutschland) zu den führenden Anbietern von Umwelttechniken.

Gleichwohl 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 kräftig zu, und Deponieplätze sind im dichtbesiedelten Japan rar. Etliche der zahlreichen kleineren Müllverbrennungsanlagen sind umwelttechnisch längst nicht mehr auf der Höhe der Zeit. Der Bau von großdimensionierten Müllverbrennungsanlagen und neuen »Müllinseln« in Küstennähe soll die Müllprobleme lösen, auf Abfallvermeidung wird kaum Wert gelegt. Im Natur- und Landschaftsschutz liegt ebenfalls vieles im argen. Daneben mehren sich die Anzeichen, daß in einigen Bereichen die umweltpolitische Erfolgskurve abflacht oder gar neue Herausforderungen entstehen. Die frühzeitige Einführung von PKW-Abgaskatalysatoren konnte nicht verhindern, daß in einigen Ballungsräumen die Luftbelastung wieder ansteigt, da die Zahl der Fahrzeuge unvermindert zunimmt. Trotz der »nuklearen Allergie« der japanischen Bevölkerung setzen Regierung und Energieversorgungsunternehmen – auch nach Tschernobyl – weiterhin auf die Kernenergie, hauptsächlich mit dem Argument, die große Abhängigkeit von ausländischen Energieträgern zu verringern; seit neuerem wird hierfür auch die CO₂-Problematik angeführt.

Ob Abfallbeseitigung, Luft- und Gewässerreinigung, Naturschutz, Stadtplanung oder Energiepolitik – in allen Bereichen zeichnen sich die Defizite und Grenzen der technokratischen (kurativ-selektiven) Umweltpolitik innerhalb des Landes ab. Die negativen Folgen der japanischen Strategie reichen aber 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 Treibnetzfischerei und lückenhaften Regelungen zum Schutz seltener Tier- und Pflanzenarten. Man könnte Japan deshalb durchaus des ökologischen Freibeutertums bezichtigen. Zum schlechten Ruf trägt schließlich auch die restriktive Rolle bei, die Japans Regierung häufig bei internationalen Umweltschutzabkommen spielt.

Der zunehmende Druck der Weltöffentlichkeit und gezielte Aktionen international operierender Umweltorganisationen gegen Japans ökologisches Sündenregister in der »UmWELTpolitik« haben in einigen Bereichen zu einem vorsichtigen Einlenken der japanischen Regierung und zu verstärkten Umweltmaßnahmen der großen, international operierenden Unternehmen geführt. Auch im Lande selbst ist eine gewisse Dynamisierung der umweltpolitischen Diskussion zu beobachten, nicht zuletzt aus weltwirtschaftspolitischen Gründen, die eine stärkere Konzentration der wirtschaftspolitischen Aktivitäten auf den Binnenmarkt erzwingen. Es mag aber auch sein, daß das (immer noch) durchsetzungsstarke Wirtschaftsministerium (MITI), das auffällig stark und »pro-aktiv« in den Bereich »Globale Umweltpolitik« eingestiegen ist, hierdurch nicht nur den Einfluß des staatlichen Umweltamtes begrenzt, sondern vor allem seinen (gesunkenen) Steuerungseinfluß auf die großen japanischen Unternehmen verstärken will. Auf jeden Fall gibt es deutliche Anzeichen dafür, daß die Phase der umweltpolitischen Stagnation zu Ende geht und in eine Phase der Internationalisierung der Umweltpolitik überleitet.

Umweltpolitik

- Environment Agency (Government of Japan), Quality of the Environment in Japan 1990, Tōkyō: Government Printing Office 1991.
- FOLJANTY-JOST, GESINE, Kommunale Umweltpolitik in Japan, Hamburg 1988.
- GRESSER, JULIAN/FUJIKURA, KOICHIRO/MORISHIMA, AKIO, Environmental Law in Japan, Cambridge (Massachusetts)–London 1981.
- GUNNARSSON, BO, Japans ökologisches Harakiri oder Das tödliche Ende des Wachstums. Eine Warnung an die überindustrialisierten Staaten, Reinbek bei Hamburg 1974.
- HUDDLE, NORIE/REICH, MICHAEL/STISKIN, NAHUM, Island of Dreams. Environmental Crisis in Japan, New York–Tōkyō 1975.
- McKEAN, MARGARET A., Environmental Protest and Citizen Politics in Japan, Berkeley 1981.
- OECD, Environmental Policies in Japan, Paris 1977.
- SMITH, W. EUGENE/SMITH, AILEEN M., Minamata. Words and Photographs, New York 1975.
- TōKYŌ METROPOLITAN GOVERNMENT (Hrsg.), Protecting Tōkyō's Environment, Tōkyō: Tōkyō Metropolitan Government 1985.
- TSURU, SHIGETO/WEIDNER, HELMUT (Hrsg.), Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik, Köln 1985.
- DIES. (Hrsg.), Environmental Policy in Japan, Berlin 1989.
- WEIDNER, HELMUT, Bausteine einer präventiven Umweltpolitik. Anregungen aus Japan, in: Udo Ernst Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik, Berlin 1988, S. 145–165.
- DERS., Ökologische Ignoranz als ökonomisches Prinzip. Umweltzerstörung und Umweltpolitik in Japan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 23/77 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 11. Juni 1977), S. 11–29.
- DERS., Umweltberichterstattung in Japan. Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von Umweltdaten, Berlin 1987.