

Weidner, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Transparenz, Partizipation und rechtliche Waffengleichheit - erfolgreiche Umweltpolitik in Japan

Umwelt-Archiv

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1987) : Transparenz, Partizipation und rechtliche Waffengleichheit - erfolgreiche Umweltpolitik in Japan, Umwelt-Archiv, ISSN 0933-6664, Bonn Aktuell, Stuttgart, Iss. 32, pp. [1-4]

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123037>

**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>.

## **Transparenz, Partizipation und rechtliche Waffengleichheit – erfolgreiche Umweltpolitik in Japan**

Über Tokio war Anfang der 70er Jahre kein Himmel mehr zu sehen – die Smog-Schicht war zu dick. Zur Zeit der Kirschblüte wurden in der Innenstadt Plastikblüten auf Pfähle gesteckt, weil nichts mehr blühte. Die Japaner haben inzwischen große Anstrengungen unternommen, um der Umweltverschmutzung Einhalt zu gebieten und gelten in der Umweltpolitik als Vorbild. Der Autor des nachfolgenden Textes vertritt die Meinung, daß Japans Umweltpolitik vor allem deshalb so erfolgreich sei, weil dort eine konsequente und vor allem öffentliche Berichterstattung üblich ist. Seiner Auffassung nach ist das japanische Beispiel nachahmenswert und auf europäische Verhältnisse übertragbar.

**Von Helmut Weidner**

Die problemorientierte und vorausschauende Erhebung von Daten, die zur Beurteilung der Umweltqualität wichtig sind, sowie eine aktuelle, kontinuierliche, wahrhaftige und verständliche Berichterstattung hierüber sind grundlegende Voraussetzungen für gezielte umweltpolitische Maßnahmen und für die Möglichkeit der Bürger, die Qualität ihrer Umwelt wie auch der Umweltpolitik beurteilen zu können.

### **Beginn in den siebziger Jahren**

Im Gegensatz zu den meisten europäischen Staaten, wo im Bereich Umweltberichterstattung noch erhebliche Lücken und Mängel vorliegen, ist in Japan schon Anfang der siebziger Jahre die Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung umweltbezogener Daten systematisch ausgebaut worden. Für die Bereiche Luftreinhaltung und Gewässerschutz ist das japanische System in Art und Umfang weltweit einmalig.

Die im internationalen Vergleich herausragenden Leistungen der japanischen Umweltpolitik sind inzwischen auch in der Bundesrepublik Deutschland einer größeren Öffentlichkeit bekannt geworden. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei Entwicklungen im technischen und rechtlichen Bereich, die insbesondere zu einer erheblichen Senkung der Luftschadstoffemissionen und Einleitungen toxischer Substanzen in Gewässer sowie schon vor Jahren zur Ausrüstung der japanischen Autos und Feuerungsanlagen mit Abgaskatalysatoren zur Verminderung der Luftschadstoffe geführt haben. Weitgehend unbekannt ist jedoch immer noch das hocheffiziente japanische Meß- und Informationssystem im Bereich des Umweltschutzes (Umweltberichterstattung). Dabei hatte es einen erheblichen Anteil an den Erfolgen der japanischen Umweltpolitik.

Kein anderes Land mißt dermaßen kontinuierlich und flächendeckend den Schadstoffausstoß (Emissionen) sowie die Luft- und Gewässergüte, nirgendwo sonst werden Bürger durch ein derart modernes, vollelektronisches und vielgestaltiges Informationssystem über die Umweltqualitätssituation und ihre Entwicklung aufgeklärt. Lücken und Schwächen hat das japanische System gleichwohl – sie nehmen Japan jedoch nicht die Vorreiterposition im internationalen Vergleich der Umweltberichterstattungssysteme.

### **Bürgerproteste und Gerichtsurteile**

Mit dem systematischen Aufbau von Meßnetzen zur Erfassung der Umweltqualität wurde in Japan erst in den sechziger Jahren begonnen, als die Zentralregierung durch massive Bürgerproteste und durch bahnbrechende Gerichtsurteile gezwungen worden war, in kürzester Zeit große Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltqualität zu unternehmen.

Die damalige umweltpolitische Krisensituation hatte starken Einfluß auf Form und Umfang des in der Folgezeit intensiv ausgebauten Systems der Umweltberichterstattung. Prägend auf die Gestaltung des Meß- und Informationssystems wirkten sich vor allem die folgenden Faktoren aus:

Regierung und Industrie waren wegen des zunehmenden Widerstandes der Bevölkerung gegen umweltbelastende Quellen und Industrieansiedlungsvorhaben übereingekommen, die Umweltkonflikte durch rasch wirksame Verbesserungsmaßnahmen 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;

für die effektive Anwendung bestimmter Regelungsinstrumente (etwa dem Gesamtemissionsmengen-Steuerungs-

system für die Bereiche Luft und Wasser sowie dem Smog-Warnsystem) war das Vorhandensein eines landesweiten und dichten Meßnetzes unabdingbare Voraussetzung;

die erfolgreiche gerichtliche Durchsetzung von Schadensersatzleistungen für Gesundheitsschäden durch Umweltbelastungen sowie die spätere gesetzliche Regelung hierzu (Entschädigungsgesetz für umweltverschmutzungsbedingte Gesundheitsbeeinträchtigungen von 1973 sowie dessen Vorläufer auf kommunaler Ebene) stimulierten Industrie und Behörden, den Ausbau von Meßsystemen voranzutreiben: Die Verwaltung benötigte Daten zur Festlegung der Entschädigungsgebiete und der Abgaben, die von emittierenden Betrieben zur Deckung des Entschädigungsfonds erhoben werden; den abgabepflichtigen Betrieben ging es im wesentlichen darum, ihre Anstrengungen zur Verminderung der Umweltbelastung anhand glaubwürdiger Daten nachzuweisen.

### 1700 Meßstationen für die Luft

Bei einer Gesamtbetrachtung der Teilbereiche des japanischen Umweltberichterstattungssystems ist festzustellen, daß sein Herzstück und der im internationalen Vergleich herausragendste Teil das Informationssystem für Luft- und Gewässerbelastung ist.

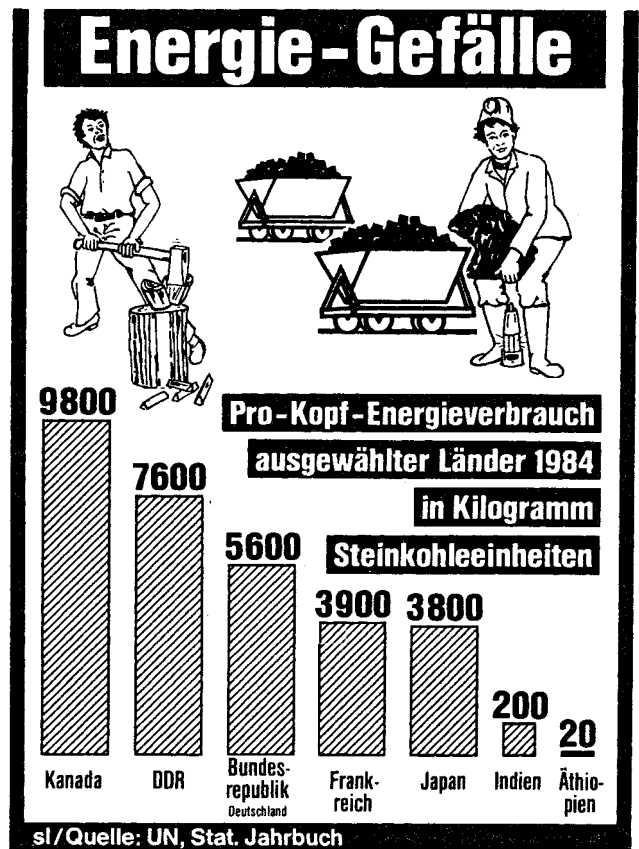
Japan hat im weltweiten Vergleich das dichteste, vollautomatisierte Luftgütemeßnetz aufgebaut. Annähernd 1700 Meßstationen sind kontinuierlich in Betrieb (zum Vergleich: in der Bundesrepublik Deutschland gibt es rund 270 Stationen).

### Liste der Umweltverschmutzer

Den japanischen Umweltbehörden stehen für ihre luftreinhaltepolitischen Planungen und Maßnahmen nicht nur Informationen aus dem gut ausgebauten Immissionsmeßnetz zur Erfassung der Luftgüte zur Verfügung. Auch zur kontinuierlichen Erfassung der Emissionsentwicklung sind große Anstrengungen unternommen worden. Seit etwa 1970 werden automatische Emissionsmeßgeräte auf Basis des Telemetersystems (Fernübertragung) direkt bei größeren Emissionsquellen im Industrie- und Kraftwerksbereich installiert. Mit diesen Geräten werden in der Regel der Brennstoffverbrauch, der Schwefelgehalt im Brennstoff sowie die Massenkonzentration von Stickstoffoxiden und Schwefeloxiden im Rauchgas erfaßt. Die Daten werden über Standleitungen fortlaufend an die zuständigen Umweltverwaltungen übermittelt. Mittlerweile haben 34 Kommunen solche Systeme bei über 700 Betrieben eingerichtet. In einigen Kommunen (etwa Kawasaki) werden sie auch, unter Angabe des jeweiligen Unternehmens, öffentlich bekanntgegeben (»Umweltverschmutzerliste«).

### Permanente öffentliche Kontrolle

In ähnlicher Weise, wenn auch nicht dermaßen flächendeckend wie beim Immissionsschutz, ist der Gewässerschutzbereich organisiert. Für beide Bereiche gilt, daß Investitions- und Betriebskosten der Emissionsmeßgeräte die Unternehmen selbst zu tragen haben. Die Überprüfung und Wartung der (plombierten) Meßgeräte findet nur unter kommunaler Aufsicht statt. Für die Einrichtung von Luftschadstoffmeßgeräten gibt es keine umweltgesetzliche Grundlage; die Durchsetzung dieser Maßnahme erfolgte durch sogenannte Umweltschutzvereinbarungen, die zwischen Betrieben und Kommunalverwaltungen geschlossen werden.



Vor dem Hintergrund der seit den siebziger Jahren erzielten erheblichen Emissions- und Belastungssenkungen in allen großen japanischen Kommunen in der Großstadt Yokohama (3 Millionen Einwohner) etwa konnten die Gesamtemissionen von SO<sub>2</sub> in Höhe von 104 500 t (1968) und NO<sub>2</sub> in Höhe von 54 000 t (1974) auf 5260 t bzw. 22 000 t im Jahr 1985 gesenkt werden! – ist zur Bedeutung der Umweltberichterstattung für die japanische Umweltpolitik festzustellen:

### **Anreiz**

Die systematische Erhebung und Offenlegung umweltschutzbezogener Daten durch die zuständigen Verwaltungen schafft einen beträchtlichen Anreiz für die Umweltverschützer, nicht nur die Umweltschutzaufgaben einzuhalten, sondern auch über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehende Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen.

### **Einflußnahme**

Die Verwaltung setzt das Mittel der Informationsoffenlegung gezielt und in einem erheblichen Ausmaß ein, um das Verhalten von Emittenten generell oder im Einzelfall zu beeinflussen. Hierzu gehört insbesondere die öffentliche Bekanntgabe von Betrieben, die nicht den Verwaltungsanordnungen folgen wollen. Es werden auch – hier ist die Praxis je nach Kommune unterschiedlich – die Emissionen von Betrieben regelmäßig bekanntgemacht, ohne daß ein Konflikt hierzu der Anlaß wäre. Hierdurch unterliegen die Umweltschutzleistungen größerer japanischer Unternehmen einer weitgehenden, permanenten öffentlichen Kontrolle.

### **Transparenz**

Beide Funktionen der Informationsoffenlegung, die Prangerfunktion sowie die Herstellung einer generellen Leistungstransparenz, beeinflussen in Japan in starkem Maße das Emittentenverhalten. Wichtigster Anreiz zu umweltpolitischem Wohlverhalten ist dabei das Bestreben der Unternehmen, in der Öffentlichkeit, insbesondere in der Gemeinde ihres Standortes, ein gutes Umweltschutzimage zu haben. Anlaß für solch ein Bestreben ist offensichtlich nicht nur, Sanktionen (etwa Käuferboykott) vorzubeugen, sondern auch die inzwischen im Unternehmensbereich weitgehend internalisierte Überzeugung von der sozio-ökonomischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Umweltschutzmaßnahmen.

### **Kommunale Smogwarnsysteme**

Von großem Interesse für europäische Städte, die von Smog-Episoden geplagt werden, dürften die Smog-Warnsysteme der japanischen Kommunen und Präfekturen sein. In diese Systeme werden die kontinuierlich erfaßten Immissions- und Emissionsdaten systematisch einbezogen. Hierdurch, und über das in der Regel gut ausgebaute elektronische Warnsystem, ist es möglich, drohenden Smogsituationen gegenzusteuern oder zumindest die Gesundheitsbeeinträchtigungen wesentlich geringer zu halten, als es ohne solch ein effizientes Warnsystem möglich wäre. Im Falle der Stadt Kawasaki werden bei drohenden Smogsituationen 27 der größeren Emittenten in der Stadt automatisch über Standleitungen von der Umweltverwaltung benachrichtigt und zu Emissionssenkungen aufgefordert. Sie erhalten außerdem fortlaufend über Fernschreiber die Immissionswerte übermittelt, so daß sie selbst die Effekte ihrer Maßnahmen beobachten können. Gleichfalls erfolgt eine automatische Mitteilung, wenn ihre Emissionen die vorgeschriebenen Richtwerte übersteigen sollten.

### **Schautafeln informieren die Öffentlichkeit**

Die Warnung der Bevölkerung erfolgt zum einen allgemein durch Information der öffentlichen Medien, zum anderen werden Gesundheitsämter und Schulen gesondert informiert. So sind etwa ausschließlich für Smogwarnungen spezielle Standleitungen zu 47 Schulen und Gesundheitsämtern im Stadtgebiet eingerichtet worden. Die dort installierten Empfangsgeräte zeigen auch Werte zur Luftbelastung an. Ferner gibt es in Kawasaki wie auch in anderen großen japanischen Kommunen elektronische Schautafeln, die – meist an hochfrequentierten Plätzen installiert – fortlaufend die Luftbelastung für verschiedene Schadstoffe und den Lärmpegel anzeigen.

Folgendes Fazit zur Bedeutung der Umweltberichterstattung für die japanische Umweltpolitik kann gezogen werden:

---

### **Einfluß der Bürger positiv**

Aus einer demokratietheoretischen Perspektive betrachtet schafft das japanische System der Umweltberichterstattung die zentrale Voraussetzung für eine substantielle Bürgerpartizipation im Bereich der Umweltpolitik: Es gewährleistet in hohem Maße die notwendige Transparenz, die es den Bürgern erst ermöglicht, eigenständig Leistungen und Defizite im Umweltschutz zu beurteilen, um in rationaler Weise umweltpolitische Prioritäten setzen zu können. Soweit feststellbar, hat die japanische Praxis einer weitgehenden Offenlegung umweltschutzbezogener Informationen (Transparenz; neusprachlich: Glasnost) auf Position der Bürger bezüglich ihres Einflusses auf Umweltschutzmaßnahmen entscheidend gestärkt, ohne daß die Unternehmen von einer Welle unerfüllbarer Ansprüche überschwemmt wurden oder die Steuerungskapazität der Umweltverwaltung geschwächt wurde.

### **Die Firmen sind zum Umweltschutz motiviert**

Letztere wurde vielmehr gestärkt, weil die Verwaltungen auf kommunaler Ebene zur Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen bei emittierenden Betrieben das Umweltengagement aktiv in ihre Durchsetzungsstrategie einbeziehen. Nachteilig wirkt sich die umweltpolitische Strategie der Informationsoffenlegung allein für Unternehmen mit geringen Umweltschutzleistungen aus. Unternehmen mit positiver Umweltbilanz dagegen werden dadurch begünstigt, denn Leistungen im Umweltschutzbereich können nur dann in relevantem Maße imagefördernd sein, wenn die Informationen einen regionalen/nationalen und/oder sektoralen Vergleich ermöglichen.

### **Auf europäische Verhältnisse übertragbar**

Die wichtigsten Voraussetzungen für ein engagiertes und effektvolles umweltpolitisches Bürgerengagement in Japan sind folgende: 1. eine systematische Umweltberichterstattung (Transparenz), 2. zumindest verfahrensmäßige Kampfpärität zwischen Betroffenen und Umweltverschmutzern (rechtliche Waffengleichheit) und 3. eine substantielle Bürgerbeteiligung (Partizipation).

Die hier als grundlegend bezeichneten drei allgemeinen Voraussetzungen sind sicherlich allein nicht hinreichend, um die Durchsetzung einer effektiveren und langfristigen präventiven Umweltpolitik sicherzustellen. Sie dürfen aber wesentliche Elemente in einem Gesamtarrangement verschiedener Neuerungen, die zur Verbesserung gegenwärtiger Umweltpolitik notwendig sind, sein. Sie sind auch nicht, wie wohl primär am Beispiel japanischer Umweltpolitik begründet, so stark an die japanische sozio-politische Kultur gebunden, daß ihre Übernahme in andere Kulturen an den dor-

tigen Bedingungen scheitern müßte. Es kann wohl generell gesagt werden, daß die drei Prinzipien Transparenz, Partizipation und rechtliche Waffengleichheit Grundvoraussetzungen einer effektiven, präventiven Umweltpolitik in jeglichem Lande sind – und es in Ländern, die zum westlichen Industriesystem gehören, auch aus demokratietheoretischen Gründen sein müßten.

Es ist vermutlich nicht möglich, eine eindeutige Gewichtung der drei genannten Basiselemente hinsichtlich ihrer Funktion für eine präventive und demokratische Umweltpolitik vorzunehmen, die allen denkbaren Aufgaben- und Konstellationen im Umweltbereich gerecht würde. Angesichts dessen jedoch, daß präzise, aktuelle und umfassende Informationen für alle Bereiche rationalen umweltpolitischen Verhaltens und Handelns unabdingbar sind, spricht vieles dafür, daß die Umweltberichterstattung (im hier verstandenen umfassenden Sinne der Informationserhebung, -verarbeitung und -veröffentlichung) primus inter pares innerhalb der Basiselemente einer präventiven und demokratischen Umweltpolitik ist.

Der Autor, Helmut Weidner, arbeitet im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Potsdamer Str. 58, 1000 Berlin 30, Tel. 030/261071. Der vollständige Forschungsbericht »Umweltberichterstattung in Japan« ist im August dieses Jahres erschienen. Er hat 116 Seiten und mehr als 40 Tabellen und Abbildungen.

---