

Weidner, Helmut

Article — Digitized Version

"Reis essen unter blauem Himmel": Aus einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin über die umweltpolitischen Erfolge Japans

Der Spiegel

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1984) : "Reis essen unter blauem Himmel": Aus einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin über die umweltpolitischen Erfolge Japans, Der Spiegel, Spiegel-Verlag, Hamburg, Vol. 38, Iss. 20, pp. 89,91,94-95

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123050>

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>.

„Reis essen unter blauem Himmel“

Aus einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin über die umweltpolitischen Erfolge Japans

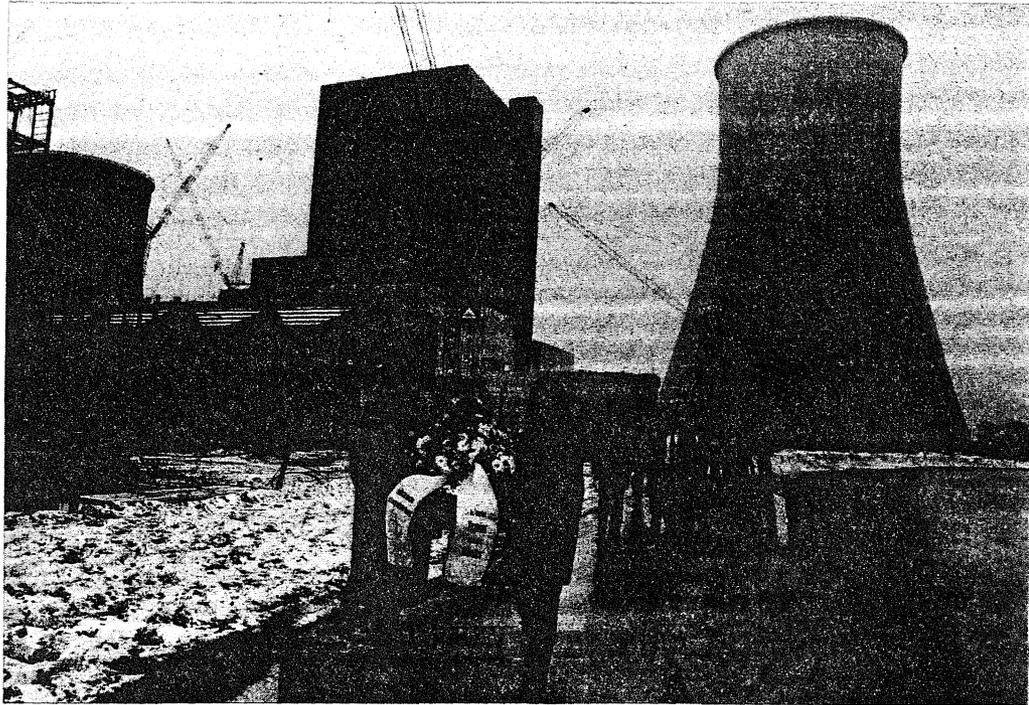
Die dramatische Zunahme der Waldschäden in der Bundesrepublik verlangt rasch und einschneidend wirkende Maßnahmen gegen die Luftbelastung. Japan zeigt, daß es technisch und ökonomisch möglich ist, wesentlich größere Fortschritte bei der Luftschadstoffminderung zu erzielen, als gegenwärtig von der Bundesregierung beabsichtigt ist.

Japan ist keineswegs auf dem Weg zum einst vorausgesagten „ökologischen Harakiri“. Gerade im Bereich der Luftreinhaltungspolitik haben die Japaner gezeigt, daß es innerhalb relativ kurzer Zeit – und ohne volkswirtschaftliche Reibungen – möglich ist, eine drastische Verminderung der Luftbelastung durch Schwefeldioxid zu erreichen.

Im Gegensatz zu vielen anderen Industrieländern hat Japan recht unkonventionelle Regelungsinstrumente entwickelt, in manchen Bereichen der Umwelttechnik die Weltspitze erklommen und drastische Umweltbelastungen in erheblichem Maße abgebaut.

Es war ein weiter, für die Bevölkerung oftmals dornenreicher Weg von der gezielten Ignoranz der japanischen Regierung bis zur technokratisch-aktiven Umweltpolitik, die Japan zu einem umweltpolitischen Schrittmacher machte. Nirgendwo sonst waren dermaßen viele Krankheits- und Todesfälle so eindeutig auf Umweltverschmutzung zurückzuführen. Von den Todesopfern hatten etliche an qualvollen Krankheiten gelitten.

Weltweites Aufsehen erregten die Minamata- und die Itai-Itai-Krankheit, beide durch toxische Schwermetalle, Methylquecksilber beziehungsweise Cadmium, in Industrieabwässern hervorgerufen. Schwerwiegende Auswirkungen für Leben und Gesundheit hatten auch



Westdeutsche Umwelt-Demonstration*: „Dramatische Schäden“

Arsen-, PCB- und Hexachrom-Vergiftungen.

Industrie- und Kraftfahrzeugabgase hüllten die Städte in giftige Smogwolken, so daß die Atemwegserkrankungen rapide zunahmen. Der industriellen Dampfwalze fiel auch die Natur zum Opfer: Flüsse, Küstengewässer und Seen verwandelten sich in Kloaken; ehemals als Naturschönheiten geltende Landstriche wurden zubetoniert oder durch Verkehrswege zerschnitten. Ausgangspunkt

für die nationale Umweltpolitik war mithin eine ökologische Krise, die unter den Industrieländern ihresgleichen sucht.

Die Zahl der Atemwegserkrankungen wuchs in den sechziger und siebziger Jahren beträchtlich. In anderen Umweltbereichen stiegen gleichfalls die Belastungstrends. In kaum einer bevölkerten Region Japans gab es noch Flüsse, Seen, Küstengewässer oder größere Bodenflächen, in denen die Schadstoffkonzentrationen gesundheitlich unbedenklich gewesen wären.

Eine selbstkritische Einschätzung der Umweltsituation im Ballungsraum Tokio durch die Stadtregierung gibt zugleich ein treffendes Bild von der nationalen Problemlage in diesen Jahren: Japan, so hieß es, sei zu einer „Schaubühne der Umweltzerstörung“ geworden.

Die Bevölkerung war indessen immer weniger bereit, die Rolle von Statisten in diesem ökologischen Schauerstück zu spielen. Proteste und Prozesse gegen umweltbeeinträchtigende Aktivitäten und Vorhaben mehrten sich. Die glanzvollen Steigerungsraten des Bruttosozialprodukts – zwischen 1961 und 1970 rund elf Prozent – verloren in der fast alltäglichen Erfahrung photochemischer Smogschleier ihre Suggestivkraft. Landesweit bekannt wurde das Motto einer



Japanische Umwelt-Demonstration*: „Dornenreicher Weg“

* Oben: Aktion gegen die gesundheitlichen Auswirkungen des Sauren Regens im April in Ibbenbüren (NRW); unten: Angehörige von Minamata-Opfern bei einer Trauerfeier im Jahre 1970.

japanischen Umweltinitiative: Lieber Reis essen unter blauem Himmel als Beefsteaks im Smog.

Druck auf die konservative Zentralregierung übten Politiker stark belasteter Großstädte und einiger Präfekturen aus. Tokio stand dabei oftmals in vorderster Front, wenn es galt, die Zentralregierung zu schärferen Umweltschutzregelungen anzuspornen. Dieser „kommunale Ungehorsam“ gegen die einspurige Wachstumspolitik der Zentralregierung äußerte sich unter anderem darin, daß lokal und regional Umweltschutzverordnungen erlassen wurden, die in wesentlichen Teilen strenger waren als die nationalen Gesetze.

Wo dies an rechtliche Grenzen stieß, wurden Unternehmen durch politischen Druck zu Umweltvereinbarungen gezwungen, die oft weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgingen. Sie bieten vor allem die Möglichkeit, auf ortstypische Belastungssituationen flexibel reagieren zu können. Solche Vereinbarungen werden in Japan von Unternehmen sowohl mit Umweltbehörden als auch mit Einwohnergruppen abgeschlossen.

Besonders engagiert gingen sieben japanische Großstädte gegen das laxer Verhalten der Regierung im Fall der Auto-Abgasbegrenzungen für Stickstoffoxide vor. Sie bildeten nicht nur eine „Sieben-Städte-Expertengruppe“, um durch eigene wissenschaftliche Untersuchungen und Öffentlichkeitsarbeiten einen strengeren Abgasstandard durchzusetzen, sondern sprachen für ihre Verwaltungsgebiete auch Fahrverbote in besonders belasteten Bezirken aus, kauften bevorzugt Autos mit niedrigen Abgaswerten für ihre Behörden und veröffentlichten „Hit-Listen“ der saubersten Autos.

Der ökologischen Raubbauwirtschaft streuten auch einige Richter Sand ins Getriebe. Aufgrund bahnbrechender Gerichtsentscheidungen zur Itai-Itai- und zur Minamata-Krankheit sowie zum „Yokkaichi-Asthma“ mußten verschiedene Industrieunternehmen teilweise hohe Entschädigungssummen an die Betroffenen zahlen.

Die Industriestadt Yokkaichi hatte wegen der besonders gehäuft auftretenden Atemwegserkrankungen den Beinamen „Asthma-City“ erhalten. Dort stand eine Gruppe von sechs Unternehmen wegen ihrer Schwefeldioxid-Abgase vor Gericht. In diesem Fall wagten sich die Richter in ihrer Rechtsinterpretation besonders weit vor.

So wurde entschieden, daß Unternehmen selbst dann zu Schadensersatzleistungen herangezogen werden können, wenn sie sich nachweislich an die gesetzlichen Bestimmungen gehalten haben, da ihre allgemeine „soziale Verantwortlichkeit“ für ihre Betriebsführung auch nicht durch behördliche Genehmigungen aufgehoben werde.

Grundlegend geändert wurde durch die Rechtsprechung auch das sogenannte Kausalitätsprinzip. Nach konventionel-

ler Rechtsauffassung wäre es nicht möglich gewesen, eine ursächliche Beziehung zwischen dem entstandenen Schaden bei den zahlreichen Betroffenen und dessen Verursachung durch die Beklagten nachzuweisen. Auch nach dem in der Bundesrepublik noch vorherrschenden naturwissenschaftlichen Kausalitätsideal muß der eindeutige Nachweis einer Ursache-Wirkung-Beziehung geführt werden, der allerdings bei den üblicherweise komplexen Umweltproblemen in fast keinem Fall möglich ist.

Der naturwissenschaftliche Nachweis wurde von den japanischen Gerichten durch den realitätsbezogenen „rechtlichen“ Kausalitätsnachweis ersetzt. Soll heißen: Wenn statistische, in der Regel aufgrund epidemiologischer Untersuchungen gewonnene Informationen plausibel erscheinen lassen, daß offen-

Umweltforscher Weidner „Von Japan lernen“

sichtlich ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe besteht, dann ist nach Meinung des Gerichts der Zusammenhang ausreichend eindeutig, um hierauf Maßnahmen, auch Entschädigungszahlungen, zu gründen.

Die größten umweltpolitischen Leistungen wurden beim Luftschadstoff Schwefeldioxid erzielt. Die zeitweilig extremen Belastungen – Jahresdurchschnittswerte von teilweise weit über 150 Mikrogramm pro Kubikmeter – konnten relativ rasch abgebaut werden. Bei 99 Prozent der rund 1590 erfaßten Meßstationen im Lande wird nun der im Weltmaßstab strenge Schwefeldioxid-Immissionsstandard eingehalten, 1973 waren es nur vier Prozent gewesen.

Selbst im Ballungsgebiet Tokio wurden beträchtliche Reinigungsleistungen erzielt. Die Luftbelastung durch Schwefeldioxid ging hier auf ein Viertel zurück;

die berühmt-berüchtigten „Sauerstoff-Tankstellen“ in Tokios Straßen, die den unter Atemnot leidenden Bürgern die Inhalation sauberer Luft ermöglichen sollen, findet man heutzutage nicht mehr.

Diese Umweltqualitätsverbesserungen, die in der Folgezeit auch zu einer Entlastung der gespannten umweltpolitischen Atmosphäre führten, wurden erreicht durch

- ▷ eine systematisch betriebene Brennstoffentschwefelungspolitik,
- ▷ den Import von teuren, schwefelarmen Brennstoffen,
- ▷ den forcierten Einbau von Rauchgasentschwefelungsanlagen im Kraftwerks- und Industriebereich, und zwar bei neuen wie alten Anlagen,

ähnliche Atemwegserkrankungen wie Schwefeldioxid verursachen und gleichfalls zu den maßgeblichen Waldschädigern gezählt werden – sind dagegen nicht gesunken, in einigen Ballungsgebieten sogar gestiegen. Gleichwohl sind die japanischen Anstrengungen auf diesem Gebiet bemerkenswert, denn keine andere Industrienation hat ähnliches gegen diese Schadstoffe unternommen.

So führte die von der Umweltpolitik erzwungene Entwicklung von Vermeidungstechniken auch hier zu Schrittmacherleistungen: Industrielle Anlagen zur Stickstoffdioxid-Abscheidung werden fast nur in Japan betrieben; 1981 gab es bereits 175 davon. Stickoxid-Standards für den Industrie- und Kraftwerksbereich wurden seit 1973 kontinuierlich verschärft; zuletzt 1983. Sie zählen nun zu den weltweit strengsten.



Schwefeldioxid-Kontrollzentrale in Tokio: „Die Weltspitze erklimmen“

- ▷ Luftreinhalteprogramme auf der Basis eines sogenannten Gesamtmissionen-Kontrollsystems und
- ▷ den Ausbau eines Kompensationssystems für Gesundheitsschäden durch Umweltverunreinigungen.

Bei der Rauchgasentschwefelung hat Japan im internationalen Vergleich inzwischen eindeutig die Spitzenposition inne. Während in der Bundesrepublik Deutschland erst zehn Anlagen betrieben werden, waren es in Japan bereits Ende der siebziger Jahre mehrere hundert. Hier zeigt sich sehr deutlich, daß die Entwicklung von Vermeidungstechnologien im wesentlichen eine Frage klarer politischer Zielsetzungen und des öffentlichen Drucks ist.

Wie bei Schwefeldioxid konnte auch die Luftbelastung durch Blei und Kohlenmonoxid gesenkt werden. Die Belastungen durch Stickstoffoxide – die

Japan hat gleichfalls die strengsten Abgasbegrenzungen für Personenkraftwagen. Auf diesem Gebiet wurde der ursprüngliche Spitzenreiter USA überflügelt. Die europäischen Kraftfahrzeug-Hersteller figurieren hier „unter ferner liefen“.

Positiv für die Entwicklung der Luftqualität schlug zu Buche, daß es den energieintensiven Industriezweigen in relativ kurzer Zeit gelungen war, drastische Energieeinsparungen zu verwirklichen. Zugleich betreibt die japanische Regierung für nicht mehr wettbewerbsfähige Branchen, überwiegend energieintensive und stark umweltbeeinträchtigende Industriezweige, eine aktive „Schrumpfungspolitik“. Damit werden Luftbelastungen gesenkt, und zwar auf eine der umweltverträglichsten Arten.

Nicht nur die technischen Maßnahmen verdienen Aufmerksamkeit. Auch das

staatliche Kompensationssystem für Gesundheitsschäden, die Schadstoffmissionen-Kontrollprogramme und das Instrument quasi-privatrechtlicher Umweltschutzvereinbarungen sind in Art und Umfang einmalig.

Nach dem „Gesetz über die Entschädigung für umweltbedingte Gesundheitsschäden von 1973“ wird für bestimmte, gesetzlich festgelegte „Umweltkrankheiten“ eine nach der Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigung gezahlt. Sie reicht von der Erstattung der Heilkosten über eine „dynamisierte“ Rentenzahlung bis zum, wie Umweltgruppen es bezeichnen, „Kondolenzgeld“ im Todesfall.

Kompensationsleistungen erhalten nicht nur Opfer von Umweltverschmutzungen, deren Verursacher eindeutig feststehen (wie etwa im Fall der Minamata-Krankheit), sondern auch die zahlenmäßig wesentlich größere Gruppe, deren Krankheiten auf Luftverschmutzungen durch Schwefeldioxid zurückzuführen sind. Hierzu werden durch Regierungserlaß bestimmte Gebiete festgelegt, in denen ein signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen Luftbelastung und Atemwegserkrankungen ersichtlich ist.

Leidet in diesen Gebieten jemand an festgelegten Krankheiten wie Asthma oder chronischer Bronchitis, so kann er bei einem speziellen Gremium einen Antrag stellen, als „staatlich anerkanntes Verschmutzungsoffer“ Entschädigung zu erhalten. Gedeckt werden die Kosten weitgehend, zu 80 Prozent, durch Abgaben, die Unternehmen entsprechend ihren Schwefeldioxid-Emissionen in einen Fonds zu zahlen haben.

Der bürokratische Aufwand zur Berechnung der Abgabe ist gering, auch hier gehen die Japaner pragmatisch vor: Errechnet werden die Emissionen auf der Grundlage des Schwefelgehalts der Brennstoffe und der Verbrauchsmengen. Betriebe in Belastungsgebieten müssen höhere Abgaben zahlen als Unternehmen in den restlichen Gebieten.

Das Abgabensystem schafft für die Luftverschmutzer aus dem Kraftwerks- und Industriebereich nachweislich einen wirksamen Anreiz, die Schwefeldioxid-Emissionen zu verringern. Auch die Autofahrer müssen ihren Beitrag leisten: Zwanzig Prozent der Kosten deckt die Kraftfahrzeug-Gewichtsteuer.

Was am japanischen Kompensationssystem beeindruckt, ist die pragmatische Lösung komplizierter Zusammenhänge, die andere Länder oftmals davor zurückschrecken lassen, Entschädigungszahlungen stärker in ihre Umweltpolitik einzubauen. Von der Frage nach der Bestimmung des Ursachen-Wirkungszusammenhangs bis zur Entscheidung, welche Verursacher wieviel zu zahlen haben, wurden in Japan simple, aber durchführbare Lösungen erdacht.

Ende 1982 gab es insgesamt 87 648 anerkannte Krankheitsfälle, davon

85 581 Fälle von Atemwegserkrankungen. Es wird geschätzt, daß die Dunkelziffer um etliches höher liegt. Dieses Kompensationssystem hat eine über den jeweiligen Einzelfall hinausweisende, fundamentale umwelt- und gesellschaftspolitische Bedeutung, die in der umweltpolitischen Diskussion in anderen Ländern bisher weitgehend unbeachtet geblieben ist.

Durch die staatliche Anerkennung wurden die Forderungen nach Entschädigung legitimiert und vom Zwielicht des Schmarotzertums befreit. Die Gesundheitsfolgen von Umweltbelastungen wurden so aus der bisherigen, auch politisch produzierten Dunkelzone stärker ans Licht der Öffentlichkeit gebracht und schärfte den Blick für die Risiken einer nachlässigen Umweltpolitik.

Zugleich führte die nun steigende Zahl der Anträge auf Entschädigungsleistungen zu intensiveren Forschungen über die gesundheitlichen Auswirkungen von Umweltbelastungen: Es scheint nun mal ein Merkmal auch des Wissenschaftssystems zu sein, daß es dann erst in stärkerem Maße mobil wird, wenn Schäden unübersehbar geworden sind. Bis zu diesem Punkt waren es in Japan meist „Außenseiter“ gewesen, die trotz zahlreicher Anfeindungen aus dem Kollegenkreis engagierte Forschung betrieben hatten.

Angesichts der gegenwärtig in der Bundesrepublik erneut aufgekommenen Diskussion über die Gesundheitsfolgen von Schwefeldioxid-Belastungen und „Saurem Regen“ dürfte eine intensivere Beschäftigung mit dem japanischen Entschädigungssystem, in dem ja gerade der Schadstoff Schwefeldioxid im Mittelpunkt steht, hilfreich sein.

Die japanischen Unternehmen werden nicht nur durch staatlich verordnete Auflagen und Abgaben in die ökologische Pflicht genommen. Das umweltpolitische System läßt gleichfalls den Präfekturen, Kommunen und Bürgergruppen einen weiten Spielraum, durch direkte Verhandlungen mit Betrieben quasi-privatrechtliche Vereinbarungen über Umweltschutzmaßnahmen zu treffen, die oft weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

Diese Vereinbarungen gelten als ein geeignetes Mittel, die generellen Regelungen des nationalen Umweltrrechts orts- und bürgernah zu vervollständigen. Inzwischen gibt es über 23 000 solcher Umweltschutzvereinbarungen. Auch die Zahl der direkten Vereinbarungen zwischen Bürgergruppen und Betrieben nahm bis vor kurzem stetig zu; 1982 gab es 2805 Vereinbarungen.

Am Beispiel Japan ist zu lernen, daß umweltpolitische Fortschritte vor allem dann erreicht und gesichert werden können, wenn Bürgergruppen und umweltpolitisch engagierte Kommunalpolitiker beständigen Druck auf die Umweltverschmutzer und ihre Lobby in Politik und Verwaltung ausüben.