

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Manfred Pohl
Tradition und Moderne
in der japanischen
Industriegesellschaft

Joachim Glaubitz
Zur japanischen Außen-
und Sicherheitspolitik

Karl-Heinz Meid/
Michael Glambeck
Wirtschaftsmacht Japan

Helmut Weidner
Erfolge und Grenzen
technokratischer Umweltpolitik
in Japan

ISSN 0479-611 X

B 9-10/84
3. März 1984

Manfred Pohl, Dr. phil., geb. 1943; Wiss. Referent (Politik und Wirtschaft Japans) am Institut für Asienkunde Hamburg; Mitarbeiter der vom Institut herausgegebenen Zeitschrift Südostasien aktuell.

Neuere Veröffentlichungen u. a.: Japan — Gewerkschaftsbewegung im Wandel, Bonn 1980; Japan — Politik und Wirtschaft (Jahrbuch), Hrsg. und Verf. des Teils „Innenpolitik“, seit 1976 (bisher sechs Ausgaben); Presse und Politik in Japan, Hamburg 1981.

Joachim Glaubitz, Dr. phil., geb. 1929; Studium der Japanologie und Sinologie; apl. Professor für Politische Wissenschaft; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

Veröffentlichungen u. a.: Opposition gegen Mao, Olten 1969; China und die Sowjetunion — Aufbau und Zerfall einer Allianz, Hannover 1973; Japan im Spannungsfeld zwischen China und der Sowjetunion, Ebenhausen 1976; Zur Frage des Abzugs der amerikanischen Landstreitkräfte aus Südkorea, Ebenhausen 1980.

Karl-Heinz Meid, Dipl.-Kfm., geb. 1940; Studium der Betriebswirtschaftslehre, Verkehrspolitik und Sozialpolitik an der Universität Köln; seit 1978 stellvertretender Geschäftsführer des Deutsch-Japanischen Wirtschaftsförderungsbüros.

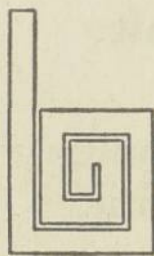
Veröffentlichungen u. a.: Japan. Arbeitsmarkt, Löhne, Arbeitszeit, Soziale Sicherheit, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik, Köln 1970, Heft 2/3; Japans Gewerkschaften, in: Studienreihe Japanwirtschaft, Hamburg 1972, Heft 18; Japans Gewerkschaften, in: Reihe Japanwirtschaft, Düsseldorf 1982, Heft 14; Die japanische Wirtschaftsmentalität — Mentalitätsunterschiede als Hindernisse für eine Ausweitung des Handels, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, Stuttgart 1980, 2. Vj.

Michael Glambeck, Dipl.-Volkswirt, geb. 1953; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln; seit 1978 Referent im Deutsch-Japanischen Wirtschaftsförderungsbüro, Düsseldorf.

Veröffentlichungen: Aufsätze zu verschiedenen Aspekten der japanischen Wirtschaft in Zeitungen, Zeitschriften und Sammelbänden.

Helmut Weidner, Dipl.-Pol., geb. 1948; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte in Berlin und Kiel; seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Umwelt und Gesellschaft des Wissenschaftszentrums Berlin; leitet gegenwärtig ein mehrjähriges Forschungsprojekt zur japanischen Umweltpolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Ökologische Ignoranz als ökonomisches Prinzip. Umweltzerstörung und Umweltpolitik in Japan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/77; (zus. m. P. Knoepfel) Handbuch der SO₂-Luftreinhaltepolitik (2 Bände), Berlin 1980; (zus. m. P. Knoepfel) Innovation durch international vergleichende Politikanalyse. Dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen 1983.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/4604-0, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Tradition und Moderne in der japanischen Industriegesellschaft

I. „Lotos-“ oder „Robotland“?

In einer bekannten japanischen Science-Fiction-Kurzgeschichte¹⁾ beschreibt der Autor mit bissigem Spott, wie in ferner Zukunft die japanische Regierung ein riesiges, perfekt exotisches Japan nur zum Anschauen für tumbe Touristen errichtet hat; hier können die Besucher alle Klischees bestätigt finden und sich an sämtlichen exotischen Versatzstücken der japanischen Kulturtradition — Tempel, Kimono, Riksha usw. — berauschen. Das wirkliche Japan aber — supermodern und technologisch nahezu unerreichbar weit entwickelt — liegt als „Tokyo New City“ tief unterhalb der Touristenstadt. Zu dieser unterirdischen Stadt eines neuen Japan haben Ausländer keinen Zutritt; ein amerikanischer Japan-Fachmann, dem die Absurdität der Touristenstadt verdächtig vorkommt, wird in aller Höflichkeit in der New City interniert und für immer an der Rückkehr nach Amerika gehindert. Mit ihm leben noch andere Japankenner verschiedener Nationen in der neuen Kunststadt unter der Erde; wie er werden sie festgehalten, damit sie in ihren Ländern keine Informationen über das neue Japan weitergeben können.

Interessant sind die Begründungen, die dem Amerikaner für den japanischen Rückzug unter die Erde gegeben werden, denn sie deuten auf eine latente Fremdenfeindlichkeit: Die Amerikaner, der Westen überhaupt, haben die Japaner nie verstanden; sie erwarten, daß die Japaner entsprechend der westlichen Vorurteile leben; „weichen die Japaner von diesem Bild ab, so werden sie sogleich von den Amerikanern mit Sanktionen belegt“²⁾. „Wir müssen das Land tarnen, indem wir es so aussehen lassen, wie sich Ausländer Japan und die Japaner eben vorstellen. Wir liefen sonst Gefahr, daß Japan von den Staaten des europäischen Kulturkreises wiederum bestraft würde.“³⁾

¹⁾ A. Toyoda, Ein anderes Japan (Mo hitotsu no Nippon), in: K. Okura/P. Wilfert/W. Zillig (Hrsg.), SF aus Japan — ‚Die Hand des kosmischen Affen‘ und neun weitere Geschichten, München 1982, S. 9—36, hier S. 15.

²⁾ Ebd., S. 15.

³⁾ Ebd., S. 16.

Die Geschichte schließt mit einem Couplet, das ein Japaner in der Nähe des Amerikaners „mit einer ausnehmend unangenehmen Stimme“ singt:

„Wenn die Armee nicht siegreich ist,
dann ist es unsere Wirtschaft,
und ist die Wirtschaft ohne Kraft,
dann siegen wir touristisch ...“⁴⁾.

Das scheinbar reibungslose Nebeneinander von Zeugen der alten japanischen Kulturtradition und modernster Technik — diese Koexistenz der Gegensätze — hat schon früh bei ausländischen Besuchern, die ohne Vorkenntnisse nach Japan kamen, Verwirrung ausgelöst. Entweder beklagten sie den vermeintlichen Verlust der Identität oder sie diagnostizierten „Schizophrenie“ wie Arthur Koestler, der Ende der fünfziger Jahre Japan besuchte. Er unterschied zwischen zwei Apekten Japans, dem „Lotosland“ und dem „Robotland“. An westlicher Logik geschult, war es ihm unverständlich, daß beide Aspekte nebeneinander bestehen können, obwohl „es den Japanern niemals gelungen (ist), die beiden Hälften ihrer Existenz zu vereinen ...“⁵⁾.

Eine solche Forderung nach „Synthese“ bleibt an der Oberfläche: Stille Tempelanlagen werden mit dem Getöse der japanischen Riesenstädte verglichen und Unvereinbarkeit festgestellt; dabei stehen die Tempel für die japanische Tradition und der Großstadtverkehr für hastig übernommene westliche Einflüsse. Grundlage für ein solches Urteil ist fast stets ein zerstörtes romantisches Japanbild, das in dieser simplen Form niemals existiert hat: Schon im 17. Jahrhundert hätten Reisende den gleichen Eindruck haben können, denn Edo (Tokio) und Osaka waren nach damaligen Maßstäben bereits Riesenstädte. Die Suche nach dem „traditionellen“ Japan geht immer von den Zeugnissen der „großen Tradition“ aus, die von den Großen in Politik und Glaubenswelt zum eigenen Ruhm der Nachwelt

⁴⁾ Ebd., S. 36.

⁵⁾ A. Koestler, Von Heiligen und Automaten, Bern/Stuttgart 1961, S. 219f., zit. bei D. Krusche, Japan — konkrete Fremde, Stuttgart 1983², S. 140.

überliefert wurden: Schlösser, Tempelanlagen, allenfalls noch die Häuser reicher Kaufleute des 18. Jahrhunderts. Die vielgerühmte „Kultur der Stille“ in Japan, der Zen-Buddhismus und andere klischeehaft vereinfachte Erscheinungen der japanischen Kulturtradition waren fast ausnahmslos Teil des täglichen Lebens der Oberschicht; zwar suchten auch Bauern und Bürger das Verhalten des Adels (Samurai) nachzuahmen, aber in einer Epoche, in der es sich die unteren Schichten der Bevölkerung endlich leisten konnten, ästhetische Genüsse des Adels zu kopieren, war eben dieser Adel schon im Niedergang begriffen: Das wohlhabende Bürgertum entwickelte in den Städten statt dessen eine eigene Kultur der Demi-Monde, des Theaters und der Literatur, die nun ihrerseits interessant für den Adel wurde. Diese Kulturtradition tüchtiger Geschäftsleute und technisch erfahrener Handwerker ist für das „neue Ja-

pan“ im 19. Jahrhundert prägend gewesen; Wertvorstellungen und Verhaltensmuster von Kaufleuten, Handwerkern und Bauern — die „kleine Tradition“ — haben im modernen Japan überlebt und wirken noch heute. Die künstlich belebte Tradition des Adels hat dagegen im Pazifischen Krieg (1941—1945) ihre letzte und vernichtende Niederlage erlebt. Mancher japanische Geschäftsmann gebraucht noch heute die Sprache der Samurai und möchte in seinem Unternehmen „den Geist des Rittertums“ wecken, das „alte Japan“ wiederbeleben, und der schwertschwingende Samurai ist in der Presse zum geliebten Klischee für japanische Exportoffensiven geworden. Aber dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß Japans Erfolge aus dem Fortbestand der Werte in der „kleinen Tradition“ der unteren Gesellschaftsschichten zu erklären sind — und nicht aus dem „Weg des Ritters“ (bushido).

II. Große und kleine Tradition in der japanischen Industriegesellschaft

Von den zahlreichen Definitionen, die für den Begriff „Tradition“ gefunden wurden, soll hier jene angewendet werden, die speziell auf die heutige japanische Arbeitswelt zielt: „Tradition ist das Legat vorindustrieller Werte oder Verhaltensmuster, nämlich die soziale Struktur in einer Industriegesellschaft.“⁶⁾ Im Rahmen dieser Definition verdienen vor allem die Werte der „kleinen Tradition“ Aufmerksamkeit, denn einmal waren sie es, die seit dem 19. Jahrhundert eine schnelle und erfolgreiche Industrialisierung des „Entwicklungslandes“ Japan ermöglichten, und zum anderen sind es traditionelle Wertvorstellungen dieses Bereiches, die auch heute noch in der japanischen Gesellschaft in Symbiose — oder besser Koexistenz — mit den Bedingungen einer Industriegesellschaft weiterwirken.

Der aus China übernommene Konfuzianismus bildete als wesentlicher Teil der großen Tradition die ideologisch-philosophische Grundlage des Tokugawa-Staates (1600—1868); jedem Menschen war sein (theoretisch unveränderlicher) Platz in der Gesellschaft zugewiesen und die Gesellschaftsstruktur wurde stabilisiert durch ein Netz gegenseitiger Verpflichtungen, wobei die Verpflichtung gegen-

über dem Herrscher — d. h. dem Tokugawa, nicht aber dem Kaiser! — den höchsten Wert bildete. Schon in dieser Konstruktion aber bewies sich die ausgeprägte Fähigkeit der Japaner, mit Widersprüchen leben zu können. Das System war zwar in der Theoriegrundlage des Konfuzianismus starr, aber es ließ Raum für wirtschaftliche Entwicklungen, die im offenkundigen Widerspruch zur Theorie standen.

Die ökonomische Grundlage der Tokugawa-Herrschaft war die Landwirtschaft; in der sozialen Rangfolge standen die Bauern (genauer: die Landwirtschaft) gleich unter dem Lehensadel (samurai, bushi); dagegen wurden Handwerkern und Kaufleuten nur niedrige gesellschaftliche Ränge zugebilligt. Insbesondere die Kaufleute galten den konfuzianischen Gesellschaftstheoretikern als parasitär und wurden deshalb verachtet. Schon Mitte des 17. Jahrhunderts aber zeigte sich, daß ohne die Mittlertätigkeit der Kaufleute das Wirtschaftssystem nicht funktionieren konnte. Der Einfluß großer Kaufmannsfamilien (Mitsui, Mitsubishi) wuchs unaufhörlich⁷⁾.

⁶⁾ R. E. Cole, *Japanese Blue Collar — The Changing Tradition*, Berkeley 1973, S. 8.

⁷⁾ Vgl. dazu etwa W. G. Beasley, *The Meiji Restoration*, Stanford/Cal. 1972, S. 45, und J. Hirschmeier, *The Origins of Entrepreneurship in Meiji Japan*, Cambridge/Mass. 1964, S. 248 ff.; Hirschmeier nennt 50 führende Unternehmer (Kaufleute), von denen 23 adliger Herkunft waren.

Dieser Widerspruch zur konfuzianischen Theorie wurde von den Herrschenden hingenommen, so lange das Prinzip ihres Rechtes auf Herrschaft nicht in Frage gestellt wurde. Ihrerseits verzichteten die Tokugawa-Herrscher darauf, die kleinen Traditionen der Dörfer zu bekämpfen; diese kleinen Traditionen aber schöpften ihre Werte nicht so sehr aus der konfuzianischen Gesellschaftslehre, als aus den ökonomischen Rahmenbedingungen bäuerlicher Existenz, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der naturbezogenen Religion des Shintoismus stand. Dort, wo ökonomische und soziale Zwänge des Zusammenlebens in Reisbauern-Gemeinden mit Grundforderungen des Konfuzianismus zusammenfielen — Verpflichtungen, Respekt vor dem Älteren, grundsätzliche Unterordnung der Frau unter den Mann u. ä. —, wurden konfuzianische Werte übernommen, aber wohl eher unbewußt.

Die Bereitschaft der Tokugawa-Herrscher, im Rahmen eines an sich starren Gesellschafts-systems große Freiräume z. B. für wirtschaftliches Handeln der Kaufleute einzuräumen und nicht grundsätzlich auf Unveränderbarkeit der sozialen Schichtung zu beharren (z. B. konnten Kaufleute in Samurai-Familien adoptiert werden), hat wohl vor allem dazu beigetragen, daß es seit 1600 in Japan nie eine Revolution oder auch nur Ansätze dazu gegeben hat; heftige Bauernaufstände in diesen Jahrhunderten richteten sich nicht gegen „das System“, sondern unter ausdrücklichem Bekenntnis dazu gegen seine Auswüchse⁸⁾. Obwohl seit Mitte des 17. Jahrhunderts um die Burgen der Lehensfürsten oder als Zentren des Handels Großstädte entstanden waren, blieb Japan bis in das 19. Jahrhundert hinein, ja bis in die fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts, ein Land mit hohem Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft⁹⁾. Daraus läßt sich auf einen erheblichen Einfluß der kleinen Traditionen aus den Dörfern auf die Gesellschaft insgesamt und das Selbstverständnis des einzelnen in dieser Gesellschaft schließen.

Nun ist der chinesische Konfuzianismus, der in einer zweiten Welle im 16. Jahrhundert Japan erreichte und zur „Staatsideologie“ wur-

⁸⁾ H. Borton, *Peasant Uprisings in Japan of the Tokugawa Period*, New York 1968.

⁹⁾ Prozentualer Anteil der Beschäftigten im primären Industriesektor (Landwirtschaft/Fischerei): 1920 = 54,6 %, 1950 = 51,1 %, 1955 = 42,9 %; I. F. Ayusawa, *A History of Labor in Modern Japan*, Honolulu 1966, S. 279.

de, gerade jene Strömung der konfuzianischen Lehre gewesen, in der ein Widerstandsrecht gegen die Obrigkeit (in China: den Kaiser) nicht ausdrücklich postuliert wurde; andere Schulen des Konfuzianismus betonten gerade dieses Recht¹⁰⁾. Während zur selben Zeit in Deutschland mit der Bibel in der Hand das Widerstandsrecht, der Protestantismus, begründet wurde — gegen kirchliche und weltliche Obrigkeit —, diente der Konfuzianismus in Japan nach einem Jahrhundert blutiger Bürgerkriege zur Rechtfertigung eines uneingeschränkten staatlichen Machtanspruchs. Hier nun mag die Begründung dafür liegen, daß es in Japan nie auch nur Versuche zu einer revolutionären Umgestaltung der Gesellschaft gegeben hat: Selbst gewaltsame Erhebungen zu Ende der Tokugawa-Epoche wurden konfuzianisch begründet und zielten auf „Verbesserung“, aber nicht „Umsturz“ des Bestehenden¹¹⁾. Einflüsse des „revolutionären Christentums“ sind nie tief genug gedrungen, um den Gedanken an Auflehnung in großen Teilen der Bevölkerung zu verbreiten.

Es sind also auch heute noch im wesentlichen konfuzianische Traditionen, die das Wertesystem der modernen Industriegesellschaft bestimmen können. Aus dem dichten Geflecht traditioneller Verhaltensmuster und Wertmaßstäben, wie sie als kleine Tradition in dem „normalen Japaner, der durchschnittlichen Japanerin“ heute unbewußt weiterwirken, sollen hier stellvertretend drei genannt sein, die zweifellos die Stabilität der japanischen Gesellschaft und auch die Exporterfolge der Wirtschaft mitbegründen:

1. Harmoniegebot und Gruppenzugehörigkeit

Die „Staatsideologie“ des Konfuzianismus wurde angewendet auf eine agrarische Gesellschaft; in dieser Konstruktion war „das Dorf“ (mura) die ökonomische und soziale Grundeinheit. Im Rahmen der dörflichen Ge-

¹⁰⁾ Berühmt ist der Fall des konfuzianischen Gelehrten Oshio Heihachiro, der als Beamter des Tokugawa-Hauses sich an die Spitze eines Bauernaufstandes stellte, um die gestörte Ordnung nach konfuzianischem Ideal wiederherzustellen; diese Ordnung sah er durch die Ausbeutung und Unterdrückung der Bauern verletzt. Material a. a. O. (Anm. 8 und 11).

¹¹⁾ I. Scheiner, *Benevolent Lords and Honorable Peasants: Rebellion and Peasant Consciousness in Tokugawa Japan*, in: T. Najita and I. Scheiner (Eds.), *Japanese Thought in the Tokugawa Period, 1600—1868: Methods and Metaphors*, Chicago 1978, S. 39—62.

meinschaft fand jeder einzelne seine Identität in dem Beitrag, den er für die Existenz der Dorfgemeinschaft leistet. So ist der heute so viel gebrauchte Begriff der „Gruppe“ in Japan wohl auf diese „Urkonstruktion“ zurückzuführen — im modernen Japan überlebte ein „dörfliches Bewußtsein“ (*mura ishiki*): „Eine Gruppe als solche (d. h. die Arbeitsgruppe im eigenen Betrieb), die auf dem Arbeitsplatz fußt, hat tatsächlich eine sehr ähnliche Funktion und Rolle wie das ‚mura‘, die traditionelle dörfliche Gemeinde.“¹²⁾ Diese Definition vermittelt den Eindruck, daß „Dorf“ und Kollegengruppe unbedingt freiwillig angestrebte, ja unabdingbare Existenzrahmen sind; dabei wird aber häufig übersehen, daß zumindest bei der Schaffung des Dorfes als sozio-ökonomische Einheit von staatlicher Seite administrative und steuerpolitische Erwägungen ausschlaggebend waren. Solche Erwägungen wurden allerdings bestärkt durch die Notwendigkeit kollektiver Arbeit in der Technik des Naßreis-Anbaus; es lag nahe, dieses „Kollektiv“ steuerlich und administrativ auf gemeinsame Haftung zu verpflichten¹³⁾.

Nicht nur die Arbeitsgruppe im Betrieb, sondern auch der eigene Wohnort in der anonymen Großstadt hat heute die Teilfunktion der ursprünglichen Gruppe „Dorf“ übernommen. Noch 1979 stellte das japanische Wirtschaftsministerium (MITI) fest, daß beispielsweise „die meisten Klein- und Mittelbetriebe in Wohngebieten angesiedelt sind, wo Wohnhäuser neben Fabriken stehen ...“¹⁴⁾. 1980 konstatierte das MITI: „Nach dem letzten Krieg hat das ‚Unternehmen‘ die traditionelle ‚Familie‘ oder das ‚Dorf‘ als die Gruppe verdrängt, der der einzelne zuerst verpflichtet ist.“¹⁵⁾ Betrieb und unmittelbarer Wohnbereich sind also die äußerlichen Bezugspunkte der meisten Gruppen.

Der unmittelbare Bezug von Wohnbereich und Arbeitsplatz ist natürlich bei den Großunternehmen aufgehoben. Jedoch wird das

„familiäre“ Element bei der Totalität erkennbar, mit der das Unternehmen seine Mitarbeiter mit ihren Familien umschließt; dabei taucht der Bezug Wohnort — Arbeitsplatz häufig wieder in Form von großen Wohnanlagen auf, in denen ausschließlich Beschäftigte eines einzelnen Unternehmens leben. Die Totalität des „unternehmensbezogenen“ Lebens hat zu einem Abhängigkeitsgefühl vieler Arbeitnehmer von ihrem Betrieb geführt „und ihr soziales Bewußtsein wie auch ihr Bewußtsein als Staatsbürger verkümmern lassen.“¹⁶⁾

Neben solchen Bezugssystemen aber gibt es Querverbindungen, die neue Gruppen schaffen; diese Verbindungen können z. B. zwischen Studenten derselben Universität im selben Jahrgang entstehen; aber sie bestehen auch zwischen verschiedenen Unternehmen desselben Konzerns. Solche Querverbindungen schwächen den unerbittlichen Konkurrenzkampf verschiedener Gruppen untereinander ab. Es gilt aber zu beachten, daß zwar innerhalb einer gegebenen Gruppe streng auf Harmonie geachtet wird — um den Bestand der Gruppe nicht zu gefährden —, daß aber zwischen den Gruppen härteste Konkurrenz herrscht, z. B. zwischen verschiedenen Unternehmen derselben Branche; für die Konkurrenzsituation europäischer Anbieter wird das häufig übersehen.

Das Harmoniegebot innerhalb einzelner Gruppen, das hierzulande oft überbetont wird, hat zu einem spezifischen Entscheidungssystem geführt, das ebenfalls auf die dörfliche Reisbauerngemeinschaft zurückgehen dürfte: Am Entscheidungsprozeß wird, wo irgend möglich, grundsätzlich jedes Mitglied der Gruppe — im Betrieb also auch der jüngste Anfänger — beteiligt. Zwar ist auch das „westliche“ Entscheidungsprinzip des allein verantwortlichen einzelnen verbreitet, aber die konfliktlose Entscheidung, bei der im Vorfeld mögliche Einwände und Reibungspunkte abgeklärt und ausgeräumt werden, wird in Wirtschaft und Politik als ideal betrachtet. Nur ein solcher Entscheidungsprozeß konnte die Existenz der traditionellen „Überlebensgemeinschaft“ des Reisbauerdorfes sichern, denn jede Familie des Dorfes fühlte sich anschlie-

¹²⁾ Ch. Nakane, *Japanese Society*, Harmondsworth 1973, S. 126.

¹³⁾ Vgl. dazu M. Pohl, *Technological Development through Cultural Heritage: The Case of Japan*, in: *Cultural Heritage versus Technological Development — Challenges to Education*, Singapore 1981, S. 277—295, bes. S. 281 ff.

¹⁴⁾ MITI (Ministry of International Trade and Industry) (Ed.), *White Paper on Small and Medium Enterprises 1979 — Background Information*, Tokyo 1979, S. 37.

¹⁵⁾ *Dass., Vision of the Small and Medium Enterprises and their Policy Direction in the 1980s*, Tokyo 1980, S. 34.

¹⁶⁾ Keizai kikaku-cho (Economic Planning Agency), (Hrsg.), *2000-nen no Nihon — katsuryoku aru sangyo shakai no keisei*, Tokyo 1982 (Japan 2000 — Gestaltung einer vitalen Industriegesellschaft) S. 48; diese Erscheinung wird als „Verzerrung“ des typischen traditionellen japanischen Unternehmens bezeichnet.

Bend verantwortlich — schließlich war ja jedes Familienoberhaupt z. B. an komplizierten Entscheidungen der Bewässerungsfolge, der Pflanzung des Jungreises etc. beteiligt, d. h., niemand war übergangen worden. Bei diesen Entscheidungsprozessen war jedoch durchaus nicht das Gefälle zwischen z. B. dem Grundbesitzer und dem Kleinbauern bzw. heute zwischen Abteilungsleiter und Untergebenen aufgehoben.

In der westlichen Japan-Literatur wie auch in den essayistischen Arbeiten japanischer Sozialkritiker wird allzusehr betont, daß Japaner sich aus eigenem Antrieb, auf der Suche nach Geborgenheit, Gruppen anschließen; weit weniger häufig wird herausgehoben, daß dem einzelnen Japaner in vielen Fällen gar keine Wahl bleibt, als sich rückhaltlos in eine Gruppe (z. B. Betrieb) einzufügen: Die Gruppenmitglieder sind bereit, den „individualistischen Einzelgänger“ durch Druck zu gruppenkonformem Verhalten zu zwingen. Dieser Druck greift nicht vor allem im psychologischen Bereich — die Furcht vor Isolation und Vereinsamung, die so oft zitiert wird —, sondern die Druckmittel zielen auf die materiellen Interessen, etwa eines jungen Arbeiters: Seine Aufstiegschancen sind gefährdet, wenn er sich zu häufig beispielsweise von abendlichen Umtrunks mit den Kollegen ausschließt; sein Vorgesetzter wird ihn sehr schnell auf die negativen Vermerke in seiner Personalakte hinweisen.

Die Einbindung in eine Gruppe muß also keineswegs unbedingt einem tief innewohnenden Wunsch „des typischen Japaners“ entsprechen, vielmehr ließe sich die notwendige Einbindung in Gruppen als vormoderner Überrest aus einer Epoche deuten, in der allein die Arbeit in der Gruppe und die Wahrung der Gruppeninteressen — vor den Interessen des einzelnen — die wirtschaftliche Existenz der Gruppe insgesamt garantierte. Eine solche Deutung ließe sich auch auf das Verhältnis der japanischen Nation insgesamt gegenüber anderen Nationen anwenden: Ein fest verwurzelt bedrohungsgefühl, dessen Ursprünge bis weit in das 18. Jahrhundert zurückreichen, läßt sich seitens der japanischen Regierung oder in einzelnen Unternehmen immer wieder als Mittel zur Motivation für noch größere Anstrengungen der Arbeitnehmer einsetzen, um in einem Klima patriotischer Gefühle gegenüber der vermeintlichen ausländischen Bedrohung — etwa im internationalen Kampf um Märkte — die japanischen Interessen wahren zu können. Dabei liegt es

im Interesse japanischer Politiker und Unternehmer, nach außen hin die Homogenität der Japaner hervorzuheben und die durchaus vorhandenen Spannungen und Konflikte herunterzuspielen.

Trotz wachsender Kritik aber eröffnet die Gruppentheorie eine Möglichkeit des Zugangs zum Verständnis der japanischen Gegenwartsgesellschaft; sie hilft, Traditionsreste aufzuspüren und erleichtert die Bewertung der Bedeutung dieser Reste für die heutige japanische Industriegesellschaft. Dabei gilt es, sich vor Pauschalierungen zu hüten: Weder sind die Europäer oder Amerikaner sämtlich Individualisten, noch sind die Japaner alle Gruppenmenschen; die Vermutung liegt nahe, daß „diese ‚Theorien‘ nichts anderes (sind) als (der) Versuch, die Einzigartigkeit einer Kultur, einer Gesellschaft, herauszuarbeiten, ... als verkappten, vielleicht oft unbewußten, sicherlich aber in der Wirkung auf die Empfänger eindeutigen Nationalismus ...“¹⁷⁾.

2. Lerneifer

Das konfuzianische Gesellschaftssystem der Tokugawa-Zeit war in der Theorie starr, d. h., ein sozialer Aufstieg war ausgeschlossen. In der Praxis aber war Statuswechsel eine alltägliche Erscheinung; im Widerspruch zu eigenen Grundsätzen förderte die konfuzianische Lehre sogar den Wunsch nach Aufstieg und nannte auch den einzigen Weg: Bildung. Im konfuzianischen China war der hoch gebildete Beamte („Literat“) das Idealbild des Staatsdieners, und theoretisch stand jedem Begabten der „Weg nach oben“ durch die Staatsprüfungen offen. Dieses galt so nicht für Japan; Verwaltungsposten blieben üblicherweise den Samurai (Adel) vorbehalten, aber Karriere durch Bildung war durchaus möglich. Bauern, Kaufleute, jene sozialen Gruppen also, denen ihr niedriger Rang in der gesellschaftlichen Schichtung scheinbar unwiderruflich zugewiesen war, verschafften sich den Zugang zum Kreis der Machtelite durch emsiges Studium der chinesischen und japanischen Klassiker, vor allem gerade der konfu-

¹⁷⁾ So der Wiener Japanologe und Sozialwissenschaftler S. Linhart, Individualismus kontra Gruppenbewußtsein — Betonung des Gemeinsamen oder der Andersartigkeit, unv. Ms. des Einführungsvortrags auf dem Dialogkongreß Westeuropa — Japan, Alpbach/Tirol 1980, S. 12; auch Y. Sugimoto und R. E. Mouer, The Study of Japanese Society — Figments of Whose Imagination?, in: The Japan Foundation Newsletter, vol. X, no. 5, Sommer 1982, S. 1—8.

zianischen Schriften. Der Übergang von einer Schicht zur anderen war auch durch das offene Familiensystem möglich: Adoptionen waren weit verbreitet.

Seit das politische Gleichheitsprinzip nach 1945 Verfassungsgrundsatz geworden war, blieb von der konfuzianischen Tradition das qualifizierende Merkmal der Bildung als Kriterium für sozialen Aufstieg erhalten; durch den breiteren Zugang zu Bildungsmöglichkeiten wurde aber der Prozeß der Bildungsauslese noch verschärft. Wie in anderen „westlichen“ Demokratien ist aber auch im heutigen Japan durchaus nicht die vollständige Chancengleichheit beim Zugang zur Bildung realisiert: Während das Recht auf Bildung im Bereich der Grund-, Mittel- und Oberschulen für alle Schüler verwirklicht ist, stellen die Eingangsprüfungen für angesehene Colleges und Universitäten nicht nur Begabungsprüfungen dar; die kostspieligen Nachhilfestunden in Spezialschulen (sogenannte „juku“ oder „yobiko“) — ohne die Eingangsprüfungen nicht zu bestehen sind — schaffen Begünstigte und Benachteiligte, je nach finanzieller Kraft der Eltern. Dennoch: Für die Bildung ihrer *Söhne* scheuen japanische Eltern heute kein finanzielles Opfer. Sie sind bereit, sich hoch zu verschulden, um den Söhnen eine möglichst gute Ausbildung zu ermöglichen¹⁸⁾.

Das konfuzianische Ausleseprinzip der Bildung, wie es im chinesischen Beamtenapparat für die Beförderung angewendet wurde und wie es im Tokugawa-Staat den Statuswechsel ermöglichte, hat ein ungewöhnlich hohes Sozialprestige für Ministerialbeamte bewirkt: Das sprichwörtlich gute Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft — das im Prinzip informell ist! — beruht auf dem Ausleseprinzip der Bildung: Nur die Besten konnten zwischen einer Karriere in einem Prestigeunternehmen oder in einem „Eliteministerium“ wählen; die

gemeinsame Zeit an der Universität verbindet den Spitzenbeamten mit dem Topmanager eines Großunternehmens und schafft jene Querverbindungen zwischen den Gruppen, die einen informellen Meinungsaustausch — eine „Globalsteuerung“ — der japanischen Politik und Wirtschaft erst möglich machen.

3. Rollenakzeptanz

Zwar bot das konfuzianische Gesellschaftssystem durch Bildung Raum zum Statuswechsel; das System an sich aber konnte nur 250 Jahre bestehen, weil die große Mehrheit der Japaner ihre „Rollenzuweisung“ (meist durch Geburt) akzeptierte. Auf die heutige Situation übertragen bedeutet das: Die vielen Jungen und Mädchen, die einmal aus irgendwelchen Gründen (Geldmangel der Eltern, späte Entwicklung der intellektuellen Fähigkeiten u. ä.) an den Barrieren der Bildungsauslese gescheitert sind, finden sich damit ab, daß sie an untergeordneter Stelle ihre Aufgabe im gesellschaftlichen Prozeß zu erfüllen haben. Sie tun das mit großer Hingabe, und ein wirkliches Aufbegehren gegen dieses rigorose System bleibt noch heute die Ausnahme. Das Bewußtsein, keine Karrieremöglichkeiten mehr zu besitzen — etwa durch einen Zweiten Bildungsweg —, hat nun in Japan bisher nicht zu Resignation geführt, sondern im Gegenteil enorme Kräfte unter benachteiligten Jugendlichen freigesetzt — bis hin zu Existenzgründungen etwa im Dienstleistungssektor. Der Autor sieht hier die Auswirkungen des konfuzianischen Grundsatzes, daß jeder an seinem Platz das Beste zu leisten hat. Nicht zufällig haben die Japaner an dieser Stelle die Gemeinsamkeiten zwischen konfuzianischen Prinzipien und der protestantischen Ethik Max Webers entdeckt (der in Japan sehr geschätzt wird).

III. Jugend und Arbeitswelt: Traditionelle Werte in Gefahr?

Die „technologische Revolution“ der beginnenden achtziger Jahre löst auch in Japan tiefgreifende Änderungen in der Industriestruktur und damit zusammenhängend wohl

¹⁸⁾ Vgl. dazu G. Haasch, *Bildungsmodell Japan?*, verb. Neuauflage, in: *Social and Economic Research on Modern Japan/Berliner Beiträge zur sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Japan-Forschung*, (1981)3, bes. S. 33ff.

auch in der japanischen Gesellschaft aus. Die zunehmende Automatisierung im Zusammenwirken mit einem verlangsamten Wirtschaftswachstum schafft Beschäftigungsprobleme, die noch durch eine negative Veränderung der Alterspyramide (hohe Lebenserwartung) verschärft werden. Überstehen Japans traditionelle Werte diese Veränderungen? Diese Frage umfaßt zwei Problemfelder: das der Ar-

beitswelt und das der Einstellung der Jugend zu einer veränderten japanischen Gesellschaft. Deshalb sollen diese beiden Bereiche im folgenden einer kurzen Überprüfung unterzogen werden. Maßstab dabei ist die Frage nach der Beständigkeit — oder der Bedrohung — traditioneller Werte in diesen Bereichen.

Zentrales Problem sowohl für die Einstellung der Jugend zu traditionellen Werten als auch für die Haltung der Arbeitnehmer zu ihren Betrieben ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Es wird von japanischen Soziologen wie auch Wirtschaftswissenschaftlern immer wieder darauf hingewiesen, daß Japans Jugend nie wirklich das Problem hoher Arbeitslosigkeit erlebt hat, ferner daß ihr Bekenntnis zu traditionellen Werten nie getestet worden ist, weil ihr Lebensweg so klar vorgezeichnet schien. Der Zeitpunkt eines echten Tests für ältere Arbeitnehmer und jugendliche Stellungsuchende, wie tief ihr Bekenntnis zu der japanischen Gesellschaft mit ihren traditionellen Werten wirklich geht, scheint näher zu rücken.

Das Stichwort heißt: wachsende Arbeitslosigkeit. Im August 1983 legten japanische Gewerkschaften einen Bericht über die Folgen der schnellen Automatisierung für den Arbeitsmarkt vor. Die Autoren rechnen damit, daß bis Ende der achtziger Jahre 1—2,9 Millionen Roboter allein in der verarbeitenden Industrie eingesetzt sein werden und daß von den bisherigen 13,67 Millionen Beschäftigten dieses Sektors nur noch 10 % benötigt würden; der Verband der Gewerkschaften der Elektroindustrie (Denki roren) verlor zwischen 1978 und 1982 durch Einführung von Robotern 13 % seiner Mitglieder¹⁹⁾.

In der ersten Hälfte 1983 lag die Arbeitslosigkeit bei 2,8 %, so jedenfalls die offizielle Angabe. Aufgrund der besonderen statistischen Berechnungsgrundlagen ist diese Zahl aber irreführend. Es wird geschätzt, „daß die tatsächliche Höhe der Arbeitslosigkeit bei Männern um mindestens ein Viertel bis ein Drittel, bei Frauen um mindestens das Zweieinhalbfache über den offiziellen Zahlen liegt“²⁰⁾. Schon 1981 war erkennbar, daß die Arbeitslosenrate bei Erwerbspersonen über 55 Jahren

und Jugendlichen überdurchschnittlich hoch lag; dieser Trend wird sich durch die fortschreitende Rationalisierung und das steigende Pensionsalter weiter verstärken. Der extreme Konkurrenzkampf zwischen japanischen Unternehmen der gleichen Branche führt dazu, daß automatisiert wird, ohne die sozialen Folgen in ganzem Umfang zu berücksichtigen — der Trend zur „Fabrik ohne Menschen“ ist unübersehbar. Die Matsushita-Gruppe, der größte japanische Computer- und Roboterhersteller, setzt gegenwärtig ca. 5 000 Roboter bei der Fertigung ein, bis 1990 sollen es laut Unternehmensplanung mindestens 50 000 bis 60 000 sein, andere Unternehmen der Elektroindustrie werden mitziehen müssen²¹⁾. Eine Enquête-Kommission des Arbeitsministeriums stellte im Juli 1983 zwar fest, daß die schnelle Automatisierung „im Augenblick“ keine feststellbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage habe, aber „angesichts des verlangsamten Wirtschaftswachstums und einer zunehmenden Überalterung der Erwerbsbevölkerung besteht kein Anlaß zu Optimismus“²²⁾. Die Vereinigung der Hersteller von Industrierobotern leugnet verständlicherweise negative Folgen für die Beschäftigungslage: Bis in die neunziger Jahre hinein werden mehr als eine halbe Million Industrieroboter im Einsatz sein, was nach Auffassung der Vereinigung dem Facharbeitermangel von ca. 4 % entspricht²³⁾.

Solchen Prognosen widerspricht jedoch das Japan Economic Research Center (Nihon keizai kenkyu senta) ganz entschieden: Durch „office automatization“ (OA) und „factory automatization“ (FA) wird es zu einem Rückgang der Arbeitsplatzangebote kommen; das Center rechnet mit einer Arbeitslosenrate von 9 % im Jahre 1990. Sollte es zu Regelungen des „job sharing“ und einer Verringerung der Wochenarbeitszeit kommen, wären immer noch 5 % Arbeitslose zu befürchten²⁴⁾.

An der Spitze der beängstigend erfolgreichen japanischen Exportoffensiven stehen jene wenigen Großunternehmen, deren Namen jeder kennt. Aus westlicher Sicht prägen sie die Einschätzung der japanischen Wirtschaftsstruktur — ihre scheinbar so aufopferungsvol-

¹⁹⁾ The Japan Times vom 1. 8. 1983.

²⁰⁾ So die Spezialistin für Arbeitsmarktfragen Japans, A. Ernst, Beschäftigungsprobleme und Beschäftigungspolitik in Japan, aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14 (1981) 2, S. 81—99, hier: S. 88.

²¹⁾ Robotto okoku — Nippon no hikari to kage (Königreich der Roboter — Licht und Schatten in Japan), in: Asahi janaru vom 14. 10. 1983, S. 98—110, hier: S. 100.

²²⁾ Ebd., S. 101.

²³⁾ Ebd.

²⁴⁾ Ebd.

len, disziplinierten Arbeitnehmer verkörpern noch häufig das Bild des japanischen Arbeitnehmers schlechthin. Darüber wird immer wieder übersehen, daß die Beschäftigten dieser Großunternehmen nur etwa 30 % der gesamten japanischen Arbeitnehmerschaft stellen.

Die Beschäftigungsverhältnisse in den Großunternehmen haben Autoren früherer Untersuchungen des Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnisses mit der griffigen — aber auch irreführenden — Kennzeichnung eines „familiären, paternalistischen“ Verhältnisses zwischen Betrieb und Arbeitnehmer belegt. Der „Paternalismus“ japanischer Großunternehmen, der so gut zu angeblich traditionellen Werten in der japanischen Wirtschaft paßt, vermittelt den Eindruck, daß zumindest die großen Arbeitgeber schützend die Hände über ihre Beschäftigten halten; sie garantieren ihnen ein lebenslanges Beschäftigungsverhältnis, sichern sie gegen Unfall und Krankheit und sorgen auch wesentlich für die Alterssicherung.

Diese Vorteile aber gelten nur für einen kleinen Teil der Beschäftigten in Großunternehmen: die Stamarbeiter. Diese werden unmittelbar von der Schule weg oder nach dem Universitätsexamen — und nur nach einem strengen Ausleseprozeß durch scharfe Prüfungen — in das Unternehmen übernommen. In intensiven Kursen werden sie auf den „Geist des Unternehmens“ verpflichtet, um dann am Arbeitsplatz und bei häufigem Wechsel des Tätigkeitsbereiches ausgebildet zu werden. Das Ergebnis dieses innerbetrieblichen Ausbildungsprozesses, der noch durch fachliche Intensivkurse verschiedenster Art begleitet wird, ist der „multifunktionale Facharbeiter“; er kann fortan in den unterschiedlichsten Bereichen des Unternehmens — auch in verschiedenen Betrieben — eingesetzt werden. Das Unternehmen erwartet von ihm, daß er stets bereit ist, sich weiterzubilden. Nur in wenigen Fällen suchen große Unternehmen ihren Nachwuchs aufgrund besonderer fachlicher Vorbildung aus; im Regelfalle bleibt der Aufstieg in Führungspositionen den innerbetrieblich ausgebildeten, beweglichen Universitätsabsolventen vorbehalten.

Neben diesen privilegierten Stamarbeitnehmern stehen häufig am gleichen Arbeitsplatz ihre „Kollegen“, mit denen sie nichts verbindet: die Leiharbeiter, Kontraktarbeiter und auch die älteren Arbeitnehmer, von denen selten die Rede ist, wenn über die scheinbar idealen japanischen Beschäftigungsverhält-

nisse gesprochen wird: Ihnen bleiben alle jene Vergünstigungen vorenthalten, die für die Stammebelegschaft selbstverständlich sind: Firmenwohnungen, Sonderzulagen, hoher Grundlohn, Sozialversicherung und vor allem die Beschäftigungsgarantie — sie können auch nicht Mitglied der Unternehmens- oder Betriebsgewerkschaft werden, so daß sie keine Interessenvertretung haben. Vollends am unteren Ende der Arbeitnehmerskala stehen die weiblichen Arbeitnehmer und von ihnen wieder die älteren Frauen und die Teilzeitbeschäftigten.

Bisher ist in der Tat nicht deutlich zu erkennen, daß sich japanische Arbeitnehmer entschieden gegen den verstärkten Einsatz von Robotern zur Wehr setzen. Solange die Beschäftigungsgarantie für Stamarbeiter nicht bedroht scheint, sind die Stamarbeiter bereit, Rationalisierungsmaßnahmen durch Zustimmung zu innerbetrieblichen Umsetzungen bzw. Versetzungen in Zweig- oder Zulieferbetriebe zu fördern.

Eine möglichst gute Ausbildung als einzige Möglichkeit zu sozialem Aufstieg in einer konfuzianisch geprägten Gesellschaft hat durch die Entwicklung der Mikroelektronik und der dadurch bewirkten Automatisierung in der Industrie eine neue Qualität hinzugewonnen: Bildung und Ausbildung möglichst an einer guten Universität wird zu einer unabdingbaren Voraussetzung, *überhaupt* in Zukunft einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu finden. Die japanische Erwerbsbevölkerung spaltet sich immer mehr in hochbezahlte Spezialisten (z. B. im Computer-software-Bereich oder als Techniker bei CC- oder NC-gesteuerten Werkzeugmaschinen) und niedrig bezahlte Teilzeitkräfte. Entsprechend restriktiv gestalten Japans Unternehmen ihre Einstellungen: Industrieunternehmen wie auch die großen Generalhandelshäuser verzichten fast völlig auf die Neueinstellung von Oberschulabsolventen für 1984/85, ein Umstand, der diesen Personenkreis praktisch von einer beruflichen Karriere ausschließt; sie suchen eher Universitätsabsolventen mit technischen Diplomen²⁵).

Diese Tendenz verschärft den Gegensatz zwischen privilegierten Stamarbeitnehmern

²⁵) T. Fumitoshi, Nihon ni mo kuru ‚dairyō shitsugyo jidai‘ — 83-koyō zensen de nani ka ga okite iru (‚Zeit der Massenarbeitslosigkeit‘, die auch in Japan kommt — Was geschieht an der vordersten Linie der Beschäftigung ’83?), in: Asahi janaru vom 26. 8. 1983, S. 10—13, hier: S. 11.

und Teilzeit-, Kontraktarbeitern und „ausgeliehenen“ Arbeitern von Subkontraktunternehmen weiter. Die Beschäftigungsgarantie, die von großen Unternehmen zumindest ihrer Stammbesetzung gegeben wurde, wird ausgehöhlt: Versetzung an einen neuen Arbeitsplatz oder Umsetzung in einen Tochterbetrieb bzw. ein Subkontraktunternehmen waren bisher die bewährten Mittel, ältere Arbeitnehmer oder nicht ausreichend qualifizierte Arbeitnehmer bei der Automatisierung vor Entlassung zu schützen; die Loyalität der Arbeitnehmer zu „ihrem“ Betrieb ließ sie bei solchen Versetzungen/Umsetzungen auch krasse soziale Nachteile (Lohnverzicht, Verzicht auf Sonderleistungen, Umstellung auf Kontraktarbeit usw.) widerspruchslos hinnehmen. In Zukunft aber wird die „soziale Sicherungsfunktion“ der Klein- und Mittelbetriebe mit hohem Arbeitskräfteeinsatz in Frage gestellt werden: auch hier wird eine immer schnellere Automatisierung erkennbar. Sowohl ein deutlicher Mangel an Facharbeitern auch in der Klein- und Mittelindustrie als auch der Druck der Großunternehmen als Auftraggeber der Kleinindustrie zur Rationalisierung in diesem Sektor beschleunigen die Automatisierung. Insbesondere der zuletzt genannte Grund

treibt die Rationalisierung voran; Großunternehmen sind entschlossen, sich von Zulieferbetrieben zu „trennen“, wenn diese durch technologische Rückständigkeit die weitere Automatisierung der eigenen Fertigung behindern²⁶⁾.

Solche Entwicklungen bedrohen das Ordnungsgefüge der japanischen Gesellschaft im Kern: Auch jeder noch so benachteiligte Arbeitnehmer fand in der Vergangenheit einen, irgendeinen Platz in der japanischen Arbeitswelt — sei es unter harten Bedingungen in einer kleinen „Hinterhofklitsche“, einem Zulieferbetrieb, sei es in einem der zahllosen kleinen Betriebe des Dienstleistungssektors; „privilegierte“ Stammarbeiter fanden in diesem System ihre Beschäftigungsgarantie, und jeder Jugendliche konnte sicher sein, einen Arbeitsplatz zu finden, der dem Ruf seiner Ausbildungsstätte entsprach. Die atemberaubend schnelle Automatisierung aber bedroht dieses Gefüge: Einstellungsstopp, notwendige Entlassungen und ein deutlich verringertes Angebot an Arbeitsplätzen vor dem Hintergrund einer verlangsamten Wirtschaftsentwicklung (trotz realer Zuwachsraten) lassen Befürchtungen aufkommen.

IV. „Steigt“ die Jugend Japans aus?

Im Hinblick auf den Fortbestand traditioneller Werte, die stabilisierend wirken, erscheint den japanischen Behörden die zunehmende Unruhe unter Kindern und Jugendlichen weit bedrohlicher als die Folgen der Rationalisierung: Wieder einmal scheint eine Generation herangewachsen zu sein, die rebelliert. In den sechziger Jahren gingen Studenten gegen die enge Anlehnung an die USA auf die Straße und lieferten der Polizei wilde Schlachten; Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre rollte eine weitere Welle der Gewalt durch Universitäten und Straßen; und nun scheinen die Jugendlichen der frühen achtziger Jahre wiederum gegen die Vertreter staatlicher Ordnung aufzubegehren. Jetzt ist es nicht die Polizei, gegen die man kämpft — jetzt sind es Lehrer und sogar die eigenen Eltern, die Ziele von Gewaltausbrüchen werden.

Bereits im Juli 1982 veröffentlichte das Amt des Ministerpräsidenten (vergleichbar dem Bundeskanzleramt, allerdings mit mehr Einblick in Vorgänge der Fachministerien) ein

Weißbuch über „Gewalt von Kindern und Jugendlichen“. Die Analysen der Umfrageergebnisse unter Minderjährigen spiegeln ein großes Erschrecken unter den staatlich Verantwortlichen wider. Danach steht an erster Stelle als Grund für die Ausschreitungen die unzureichende Erziehung der Eltern, wobei insbesondere das mangelnde Interesse des väterlichen Elternteils an der Kindererziehung hervorgehoben wird. Dieser Mangel steht fast gleichberechtigt neben einem Übermaß an beschützender Haltung der Mütter. Zwar hatten von den befragten 2 000 Kindern und Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 17 Jahren nur 1,5 % Gewalt gegen Lehrer verübt und 17,2 % im Elternhause gewaltsame Ausbrüche gehabt, aber ein erheblicher Prozentsatz der Befragten gab zu, daß sie häufig den Wunsch nach solchen Ausbrüchen in der

²⁶⁾ Ebd., S. 12; vgl auch: M. Pohl, Technologieakzeptanz japanischer Gewerkschaften, in: Forschungs- und Technologiepolitik, Forschungs- und Entwicklungssystem in Japan, Basel 1983 (Prognos-Studie im Auftrag des BMFT), S. 153—179.

Schule oder im Elternhaus verspürt hätten. Bezeichnend für das Problem des japanischen Bildungssystems gerade in der Mittelschule ist die Reihenfolge der Gründe für den Wunsch nach Gewaltakten gegen die Lehrer: Mehr als die Hälfte der befragten Schüler waren überzeugt, daß der Lehrer einzelne bevorzugte. In der Tat widmet sich der Lehrer in dieser Ausbildungsphase verstärkt den guten Schülern, um ihnen den Weg in eine gute Oberschule zu ebnet — nur der Besuch einer guten Oberschule aber öffnet den Weg in eine Eliteuniversität; die äußerlich weniger begabte erscheinenden Schüler werden fast ausnahmslos „zurückgelassen“. Die Untersuchung bescheinigt solchen Schülern, die zu Gewaltanwendung neigen, dann auch konsequent „mangelnde Durchhaltekraft“, d. h. insgesamt einen „Mangel an Selbstkontrolle“. Damit wird auch von staatlicher Seite das unverändert geltende, rigoros gehandhabte Ausleseprinzip bekräftigt, das allen jenen Schülern, die einmal durch das Rüttelsieb der Bildungsauslese gefallen sind, keine Aufstiegschancen mehr bietet.

Im Jahre 1982 stiegen besonders die Ausschreitungen gegen Lehrer an den Mittelschulen an. Man registrierte fast 1 000 Zwischenfälle. Andererseits aber befürworteten über 70 % der Lehrer an Grund- und Mittelschulen die körperliche Bestrafung bei Schülern — sollte es sich also um „Gegengewalt“ der Schüler handeln²⁷⁾? Interessant ist die Tatsache, daß in beiden Altersstufen ein höherer Prozentsatz der Mädchen zu Gewaltausbrüchen im Elternhaus neigt, bei den Oberschulen sogar 10 % mehr²⁸⁾.

Schüler, Jugendliche, die früher widerspruchslos ihre Chancenlosigkeit akzeptierten und die „preiswerte Manövriermasse“ der zahllosen Unternehmen in der Klein- und Mittelindustrie stellten, scheinen sich mit ihrer Rollenzuweisung nicht mehr abfinden zu wollen. Westliche TV-Filme, westliche Musik haben mit ihren Themen den Keim des Wunsches nach individueller Verwirklichung in eine ganze Generation gepflanzt — wie konservative Erziehungswissenschaftler klagen.

Offenbar aber leiden viele Jugendliche auch unter der bisher üblichen „Arbeitsteilung“ in der Erziehung: Während der Vater bis spät abends in der Männerwelt des Unternehmens aufgeht, widmet die Mutter ihrem Sohn über-

starke Zuwendung und spornt ihn gleichzeitig unermüdlich zu immer neuen Leistungssteigerungen in der Schule (Universität) an²⁹⁾.

In einer Umfrage der Stadtregierung von Tokio stellte sich heraus, daß jeder vierte Mittelschüler niemals mit seinem Vater über Schulprobleme sprach³⁰⁾. Dies ist um so bedenklicher, als japanische Schüler in der Altersstufe Mittelschule/Oberschule doppeltem Druck ausgesetzt sind: Pubertät und ungeheure Leistungsanforderungen mit dem Ziel, den Sprung auf eine High School guter Qualität zu schaffen. Ein Anthropologe der Universität Kyoto geht davon aus, daß im harten Konkurrenzkampf um die beste Ausbildung enge Freunde künftig zu Konkurrenten werden, daß schon Kinder und Jugendliche allmählich unfähig werden, Freundschaften zu schließen und zu halten³¹⁾.

Dieses Problem wird noch durch die sogenannte „my con“-Bewegung (= Mein Computer) unter Kindern und Jugendlichen verschärft; schon jetzt stellen Psychologen eine wachsende Zahl von schweren Kontaktstörungen unter gleichaltrigen Kindern und Jugendlichen fest. Die suchtartige Beschäftigung mit Tele-Spielen und Personalcomputern wird hier als Grund angeführt³²⁾.

Parallel zur wachsenden Unruhe an den Mittelschulen scheint ein Trend in der Kriminalstatistik zu verlaufen: 1981 wurden mehr als die Hälfte aller Straftaten von Jugendlichen und Kindern verübt. Nun muß man berücksichtigen, daß zum einen die Kriminalitätsrate in Japan beneidenswert niedrig ist und daß andererseits in der Statistik auch kleinere Delikte wie Ladendiebstahl, schnelles Fahren und tätliche Beleidigungen als Straftaten peinlich genau aufgeführt werden. Dennoch erscheint den Behörden die Tendenz besorgniserregend: Von Januar bis November 1982 wurden 232 094 Straftaten von Minderjährigen begangen, von denen die 14jährigen mit 28,7 % den größten Anteil stellten, gefolgt von 15jährigen mit 24,9%³³⁾; mehr als drei Viertel der Delikte waren Diebstähle.

Hinter den Diebstahlsdelikten mag der ausgeprägte Wunsch nach Konsum unter vielen

²⁷⁾ Asahi shimbun vom 7. 12. 1982.

²⁸⁾ Asahi shimbun vom 19. 7. 1982.

²⁹⁾ Nihon keizai shimbun vom 19. 7. 1982.

³⁰⁾ Tokyo Municipal News, vol. 33, no. 1, spring 83, S. 6.

³¹⁾ A. Yuji, Nihonjin no ishiki kozo (Die Bewußtseinsstruktur der Japaner), Tokyo 1970, S. 26.

³²⁾ Robotto okoku, S. 103.

³³⁾ The Japan Times vom 25. 12. 1982.

Jugendlichen stehen: Ein kürzlich erschiener Roman („Alles Kristall“), der zu einem Bestseller wurde, beschreibt Japans „Kristallgeneration“ als modesüchtig — sie spiegelt wie ein Kristall jeden noch so törichtten Modetrend wider — und dabei konsumbesessen; aus dieser Sicht erscheint Japans Jugend nicht rebellisch, sondern von dem einzigen Wunsch beherrscht, „chic zu sein“.

Bisher war in der Phase erhöhten Leistungsdrucks japanischer Jugendlicher, die von der Mittelschulzeit bis nach der Eingangsprüfung in eine möglichst renommierte Universität dauert, ein stabilisierendes, fast „trostspendendes“ Element die Aussicht, nach den verschiedenen „Prüfungshöllen“ in den festen Verband der Kollegen eines angesehenen Unternehmens oder gar eines der Prestige-Ministerien (MITI, Finanzministerium) aufgenommen zu werden. Jetzt aber haben zahlreiche Großunternehmen bereits angekündigt, nur noch in geringem Maße neue Mitarbeiter einzustellen, um die älteren Arbeitnehmer länger halten zu können (s. o.). Damit entsteht ein weiterer Engpaß für stellensuchende Jugendliche: Früher war es nur der harte Konkurrenzkampf bei den Eingangsprüfungen in Unternehmen oder Ministerien, den es zu bestehen galt, jetzt droht vielen Jugendlichen sogar diese Chance verloren zu gehen. Sind also traditionelle Werte wie Lerneifer, Bereitschaft sich einzufügen, Verzicht auf „anarchische“ Selbstverwirklichung u. ä. wirklich bedroht? Kaum, und sicher ist die Grundhaltung japanischer Jugendlicher nicht einmal entfernt mit der ihrer europäischen und amerikanischen Altersgenossen vergleichbar. Aber die Anzeichen für „nonkonformes“ Verhalten japanischer Jugendlicher mehren sich und machen die Verantwortlichen besorgt. Die technologische Revolution vor allem in der Mikroelektronik und der verstärkte Einsatz von Industrierobotern hat zu Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur, besonders der

verarbeitenden Industrie geführt, zugleich aber wird auch die Büroarbeit und der Dienstleistungssektor völlig verändert. Damit gewinnt die Universitätsausbildung eine neue Qualität: Während früher — und bis zu einem gewissen Grade auch heute noch — die Zeit des Studiums der letzte große Lebensabschnitt persönlicher Freiheit war (wo man mehrheitlich zwar lernte, wie man lernt, aber nicht so sehr eine Spezialausbildung erfolgte), werden die Absolventen technischer Universitäten für Unternehmen heute immer interessanter. Soziologiestudenten, Sprachstudenten usw., die früher nicht nach ihren Fächern gefragt wurden, wenn sie die Eingangsprüfungen für große Handelshäuser oder in der Verwaltung machten, erwarten heute immer größere Probleme. Diese Entwicklung könnte dazu führen, daß in Zukunft der Konkurrenzkampf um gute Ausbildungsplätze nicht mehr nur bis zur erfolgreichen Aufnahmeprüfung für eine gute Universität dauert, sondern auch während des Studiums verstärkt fortgesetzt werden muß.

Die japanische Gesellschaft hat bisher Krisen ähnlicher Art durch „Leidensbereitschaft“ breiter Bevölkerungsschichten (z. B. der Bauern in der Frühphase der Industrialisierung) und ein funktionierendes System von Konfliktlösungsmechanismen bewältigt; auch die Krise der Automatisierung wird diese Gesellschaft verkraften. Jugendrebellion (wenn sie denn wirklich eine ist) und die Forderung der Frauen nach Gleichberechtigung in der Arbeitswelt wird man durch Appelle an die Opferbereitschaft aller Japaner und noch stärkere Exportanstrengungen bei gleichzeitiger Steigerung der Binnennachfrage aufzufangen suchen; Japan wird Europa und den USA auch in Zukunft als Konkurrent erhalten bleiben. Der Zweifel an traditionellen Werten geht nicht so tief, als daß er die Leistungsfähigkeit Japans entscheidend schwächen könnte.

Zur japanischen Außen- und Sicherheitspolitik

I. Einführung

Für das Verständnis der wesentlichen Merkmale japanischer Außen- und Sicherheitspolitik ist die Kenntnis der äußeren Bedingungen, unter denen sich diese Politik vollzieht, hilfreich. Zunächst zwei geographisch-physikalische Trivialitäten: Japan ist eine Insel mit äußerst geringen Rohstoffvorkommen. Für sein Sicherheitsverständnis und seine Sicherheitspolitik ist dies von grundlegender Bedeutung; denn um seine Sicherheit zu gewährleisten — und dies ist ein nationales Interesse ersten Ranges —, müßte Japan die umgebenden Gewässer kontrollieren. Wenn es dazu nicht imstande ist, sollte es zumindest mit jenen Mächten gute Beziehungen unterhalten, die diese Gewässer in seiner Umgebung tatsächlich beherrschen. Mit dem Ausgang des Zweiten Weltkriegs hat die japanische Marine diese Funktion an die US-Marine verloren. Das Bündnis mit den Vereinigten Staaten, der beherrschenden pazifischen Seemacht, garantiert seit Jahrzehnten die Sicherheit Japans. Der amerikanisch-japanische Vertrag über Sicherheit und Zusammenarbeit von 1960 ist bis heute die wichtigste Grundlage der Außen- und Sicherheitspolitik Japans. Zweitens zwingt der Mangel an Rohstoffen und Energieträgern Japan bei seinem hohen Industrialisierungsgrad zur Einfuhr der fehlenden Ressourcen, notwendigerweise auf dem Seeweg. Dies bedeutet, daß die Sicherheit des Landes in hohem Maß von der Sicherheit der Seetransportrouten abhängt. Auch hier sind es die Vereinigten Staaten mit ihrer militärischen Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum, die diese Sicherheit gewährleisten. Drittens definieren bestimmte geopolitische Bedingungen die Lage Japans: Im Unterschied zur Bundesrepublik oder anderen europäischen Industrieländern liegt Japan im Schnittpunkt der strategischen Interessen dreier Groß- bzw. Supermächte — der USA, der Sowjetunion und Chinas.

Mit den Vereinigten Staaten ist Japan durch den genannten Sicherheitsvertrag verbunden, gehört also nicht wie die Bundesrepublik Deutschland einem multilateralen Verteidigungsbündnis an. Zu den beiden kommunistisch regierten, rivalisierenden Großmächten Sowjetunion und China unterhält Japan sehr

unterschiedliche Beziehungen. Mit China schloß Japan 1978 einen Freundschaftsvertrag ab, als dessen Ergebnis sich intensive Wirtschaftsbeziehungen und ein enges politisches Verhältnis entwickelten. Zur Sowjetunion bestehen seit Jahren gespannte, durch ein ungeöstes Territorialproblem belastete Beziehungen, in denen auch Elemente einer militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion zunehmend eine Rolle spielen.

Schließlich ist noch auf eine historische Bedingung hinzuweisen, die für die Gestaltung japanischer Außen- und Sicherheitspolitik wesentlich ist: Als Ergebnis seiner Industrialisierung ist Japan einerseits verwestlicht, andererseits ist es tief verwurzelt geblieben in ostasiatischer Kultur. Seine Niederlage im Zweiten Weltkrieg und die folgende Besetzung durch die amerikanischen Streitkräfte — es war die erste Besatzungsmacht, die das Land in seiner Geschichte erlebt hat — bedeuten einen tiefen Einschnitt in der politischen Entwicklung Japans. In seiner bis heute gültigen Verfassung von 1956, deren Entwurf Japan vom amerikanischen Hauptquartier präsentiert wurde, verzichtet es in dem berühmten Artikel 9 „für alle Zeiten“ auf das souveräne Recht der Kriegführung und infolgedessen auf das Unterhalten von Land-, See- und Luftstreitkräften¹⁾. Dieser Kriegsverzichtartikel hat die Integration der später geschaffenen Selbstverteidigungsstreitkräfte in die japanische Gesellschaft schwierig und langwierig gestaltet und hat bewirkt, daß bis heute kein Verteidigungsministerium, sondern lediglich ein Verteidigungsamt (*bōei-chō*) existiert. Daß dies nicht ohne Einfluß auf die Verteidigungspolitik des Landes blieb, läßt sich leicht vorstellen.

¹⁾ Artikel 9 der japanischen Verfassung lautet: „In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und die Androhung oder Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Regelung internationaler Streitigkeiten. Zur Erreichung des Zweckes des Absatz 1 werden Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel nicht unterhalten. Ein Kriegführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt.“ In: W. Röhl, Die japanische Verfassung. Die

II. Die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten

Die oben skizzierten Bedingungen, unter denen sich Japans Außen- und Sicherheitspolitik vollzieht, lassen erkennen, daß die Vereinigten Staaten sowohl Garantiemacht für Japans Sicherheit als auch Orientierungsgröße für Japans Außenpolitik sind. Sie werden dies wahrscheinlich auch für absehbare Zeit bleiben, wengleich wir heute Zeugen eines Prozesses sind, der auf eine stärkere außenpolitische Eigenprofilierung Japans hinauszulaufen scheint. Die militärische Vorherrschaft der USA im Pazifik, die mehr als zwei Jahrzehnte lange militärische Abwesenheit der Sowjetunion in diesem Raum und die bis in die siebziger Jahre hineinreichende Tabuisierung verteidigungspolitischer Probleme in Japan haben allerdings in Tokio eine Politik begünstigt, die Japan den Vorwurf eines bequemen Nutznießers im Verteidigungsbündnis mit Amerika eingetragen hat: Japan läßt die USA für seine Sicherheit sorgen und hält den eigenen Verteidigungsetat weit unter dem, was vergleichbare westliche Industriestaaten für diesen Zweck ausgeben.

Die Bundesrepublik Deutschland mit einer halb so großen Bevölkerungszahl wie Japan wendete zum Beispiel 1982 pro Kopf mehr als das Fünffache für Verteidigungszwecke auf als Japan²⁾. Gemessen am Bruttosozialprodukt bewegt sich Japans Verteidigungsetat noch immer knapp unter der Ein-Prozent-Grenze, während Westdeutschland 1982 4,2% seines BSP für die Verteidigung ausgab. In absoluten Zahlen ausgedrückt, beliefen sich 1982 Japans Verteidigungsausgaben auf 10,3, die der Bundesrepublik auf 28,4 Mrd. Dollar³⁾.

Angesichts des offenkundigen Mißverhältnisses zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der verteidigungspolitischen Abstinenz Japans drängen die USA ihren ostasiatischen Verbündeten seit Jahren, einen angemessenen Beitrag zur Verteidigung des Landes zu leisten. Die Unzufriedenheit in Washington mit der schwachen japanischen Reaktion auf die amerikanischen Wünsche bildet heute ein ernstes Problem im Bündnis zwischen den USA und Japan.

Staatsverfassungen der Welt in Einzelausgaben, Band 4, Frankfurt/a. M.–Berlin 1963, S. 98.

²⁾ Nach „The Military Balance 1983–1984“, London 1983, S. 125–127, erreichten die Verteidigungsausgaben pro Kopf 1982 für die Bundesrepublik 461, für Japan 87 US-Dollar.

³⁾ Ebd.

Das zweite Problem, das die japanisch-amerikanischen Beziehungen belastet, ist wirtschaftlicher Natur. Es betrifft den von Jahr zu Jahr wachsenden Handelsbilanzüberschuß Japans gegenüber den Vereinigten Staaten. Er belief sich 1982 auf ca. 20 Mrd. Dollar und ist 1983 weiter gestiegen. In dieser Frage fordern die USA u. a. eine weitere Öffnung des japanischen Marktes für amerikanische Agrarprodukte und Telekommunikationsausrüstungen. Neu ist, daß in letzter Zeit beide Problemkomplexe miteinander verknüpft werden — eine Tendenz, die die Gereiztheit auf beiden Seiten verstärkt, was dem Zustand der Beziehungen nicht dienlich ist.

„Die japanisch-amerikanische Partnerschaft befindet sich in ernstesten Schwierigkeiten. Der riesige Vorrat an gutem Willen, der sich im Verlaufe von dreißig Jahren gemeinsamer Anstrengungen angesammelt hat, wird in erschreckendem Tempo zerstört. Wenn nicht in Washington und in Tokio rasch und entschieden gehandelt wird, um den Schaden wieder gutzumachen, der durch unterschiedliche Auffassungen in einigen Fragen der Wirtschaft und der Sicherheit entstanden ist, dann gerät das grundlegende politische Gefüge des Bündnisses in Gefahr.“

Mit dieser düsteren Feststellung beginnt der 1983 veröffentlichte Bericht einer japanisch-amerikanischen Studiengruppe hochangesehener Politikberater und Experten, die den gegenwärtigen Zustand der Beziehungen zwischen beiden Ländern untersucht haben und Empfehlungen für eine Behebung oder zumindest Begrenzung des Schadens formulieren⁴⁾.

Richtet man den Blick auf die Probleme, die sich für das Bündnis aus der Sicherheitspolitik Japans ergeben, so fällt auf, daß wesentliche Unterschiede in der politischen Kultur beider Partner einen nicht geringen Anteil an den zutage getretenen Spannungen haben.

In Japan ist die Bedeutung des einzelnen Politikers für die Gestaltung der Politik viel geringer als in den traditionellen westlichen Demokratien. Der japanische Politiker geht Verbindlichkeiten nur in Fragen ein, über die

⁴⁾ Nichibei-dōmei — kōgo-no wakugumi, anzen-hoshō mondai to Nichibei-kankei. The Japanese-American Alliance: A Framework for the Future. A Joint Report by the United Nations Association of the USA and the Asia Pacific Association of Japan, New York 1983.

in einem komplizierten internen Meinungsbildungsprozeß ein Konsens erzielt worden ist. Seit mehr als drei Jahrzehnten kommen die führenden Repräsentanten japanischer Politik aus ein und derselben Partei, der LDP. Daraus ergibt sich die Kontinuität in der Politik, nicht durch die Persönlichkeit des Regierungschefs oder des Außen- oder Verteidigungsministers.

Die relative Unwichtigkeit der jeweiligen Person im jeweiligen Amt zeigt eine Untersuchung der Amtszeiten der Inhaber hoher und höchster Führungspositionen. Danach ist ein japanischer Außenminister durchschnittlich knapp ein Jahr im Amt, sein Staatssekretär erreicht keine zwei Jahre. Noch rascher dreht sich das Personalkarussell im Verteidigungsamt, an dessen Spitze seit seiner Schaffung vor 33 Jahren 42 Verteidigungsminister standen. Ihre durchschnittliche Amtszeit beträgt damit etwas über neun Monate, die ihrer Staatssekretäre ca. eineinhalb Jahre. Sogar die Stabschefs der drei Teilstreitkräfte bleiben nicht länger im Amt als die Staatssekretäre. Da auch zum Teil die Abteilungsleiter in diesen ständigen Personalwechsel einbezogen sind, entsteht für ausländische Gesprächspartner eine verwirrende Situation⁵⁾. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß dieser Zustand eine Quelle der Irritation für die amerikanische Seite bildet und der Schaffung eines vertrauensvollen Klimas im sicherheitspolitischen Dialog wenig zuträglich ist. Zu diesem strukturellen Problem kommt eine Neigung, Präzisierungen der eigenen politischen Position zu vermeiden und Festlegungen irgenwelcher Art aus dem Wege zu gehen. Bis zum Ende der siebziger Jahre beruhte Japans Außenpolitik auf Vorstellungen, die mit dem Ausdruck „Friedenspolitik nach allen Seiten“ (zenhōi-heiwa-gaikō) charakterisiert wurde. Kritiker Japans nannten dies eine Politik des „be nice to everybody“. Dieser Diplomatie — eine Politik konnte man es kaum nennen — entsprach die vorsichtige Zurückhaltung Tokios in Stellungnahmen zu internationalen Ereignissen und die Scheu, gegenüber den einzelnen Akteuren in der internationalen Politik klare Positionen zu beziehen. Japan wollte mit allen Staaten dieser Welt in möglichst gutem Einvernehmen leben. Die Ursachen für diese Haltung sind komplex. Ein Grund ist gewiß die große Außenabhängigkeit und damit stra-

tegische Verwundbarkeit Japans. Der damals zur Charakterisierung japanischer Außenpolitik häufig verwendete Ausdruck „Ressourcen-Diplomatie“ (shiryō-gaikō), d. h. Diplomatie zur Sicherung stabiler Rohstoff- und Energiequellen, hängt damit zusammen.

Es liegt auf der Hand, daß die außenpolitischen Interessen der USA sich von denen Japans unterscheiden mußten. Aber auch in der Wahrnehmung dieser Interessen verfuhr die Vereinigten Staaten oft so, daß in Tokio Irritationen entstanden. Auf den 1971 unter Präsident Nixon insgeheim eingeleiteten Abbau der Konfrontation mit China — den sogenannten Nixon shock — folgte 1977 unter Präsident Carter die Ankündigung, die amerikanischen Bodentruppen und die taktischen Kernwaffen aus Südkorea abzuziehen. Japans Politiker, sofern sie Verständnis für internationale Entwicklungen aufbrachten, waren tief beunruhigt. Man befürchtete eine Destabilisierung der Lage auf der koreanischen Halbinsel mit Folgen für die Sicherheit Japans⁶⁾.

1979 machte Carter die Abzugsentscheidung rückgängig. Unter Präsident Reagan wurde die amerikanische Präsenz durch Einheiten für elektronische Aufklärung wieder ergänzt und erreichte eine Gesamtstärke von etwa 40 000 Mann⁷⁾.

Das Schwanken amerikanischer Asienpolitik zwischen Engagement und Rückzug hat das Vertrauen der japanischen Führung in die Zuverlässigkeit des Bündnispartners nicht gestärkt. Sie ist kaum zu tadeln, wenn sie eine deutliche Reserve gegenüber den Unberechenbarkeiten aus Washington an den Tag legt. Der recht prinzipienfreien „Friedensdiplomatie“ Japans setzten die Ereignisse der Jahre 1978 und 1979 in Vietnam, Kambodscha, im Iran und in Afghanistan ein Ende. Das Bündnis mit den USA verbot es Japan, die Sanktionen des Allianzpartners zu unterlaufen oder sich ihnen gar entgegenzustellen. Zu der Wahl gezwungen, durch seine „allseitige Friedensdiplomatie“ das Bündnis mit den USA zu gefährden oder unter Preisgabe seiner opportunistischen Politik Solidarität mit Washington zu üben, entschied sich Japan für letzteres. Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan im Dezember 1979 hatte schließlich

⁵⁾ Siehe M. Inoki, in: Sankei Shinbun vom 27. 7. 1983, S. 11.

⁶⁾ Dazu im einzelnen: J. Glaubitz, Schwerpunkte der Außenpolitik Japans, in: M. Pohl (Hrsg.), Japan 1977/1978 — Politik und Wirtschaft, Hamburg 1978, S. 134—138.

⁷⁾ Asian Security 1983, Tokyo 1983, S. 151.

den Ausschlag gegeben, daß Japan sich eindeutig auf die Seite der USA und ihrer westeuropäischen Verbündeten stellte.

Anfang 1980 erklärte der damalige Außenminister Okita, die nach Auffassung des Auslands „passive Außenpolitik“ seines Landes habe jahrelang den internationalen Bedingungen vollkommen entsprochen, heute hätten sich allerdings die Verhältnisse geändert und erforderten eine weltweit aktive Politik Japans. Er sprach von einem Wendepunkt in Japans Außenpolitik, für die er für die achtziger Jahre vier Prinzipien formulierte, die sich zusammenfassen lassen als Friedenspolitik mit verstärktem internationalem Engagement. Grundpfeiler der Außenpolitik Japans aber blieben die japanisch-amerikanischen Beziehungen⁸⁾.

Premierminister Suzuki formulierte für seine Politik zwar ähnliche Grundsätze, aber sein konkretes Verhalten nährte ernste Zweifel an seiner politischen Glaubwürdigkeit. Das anlässlich seines Besuches in den USA gemeinsam mit Präsident Reagan herausgegebene Kommuniqué benutzte zur Charakterisierung des japanisch-amerikanischen Verhältnisses den Begriff „Bündnis“ (dōmei). Einige Zeitungen und die Oppositionsparteien sahen in diesem Wortgebrauch die Umschreibung einer militärischen Allianz und kritisierten den Premier. Dieser ließ sich daraufhin zu der Feststellung bewegen, „das Bündnis zwischen Japan und den USA habe keine militärische Bedeutung“ und — noch schlimmer — „ich bin mit der Gemeinsamen japanisch-amerikanischen Erklärung unzufrieden“. Das Außenministerium hingegen beharrte darauf, daß eine Allianz, die militärische und sicherheitspolitische Fragen nicht einschließe, sinnlos sei. Der lächerliche Streit veranlaßte schließlich den japanischen Außenminister und seinen Stellvertreter, ihre Ämter niederzulegen. Der nachfolgende Außenminister führte sich damit ein, daß er erklärte, das Gemeinsame Kommuniqué sei für ihre Signatäre unverbindlich. Diese schon ins Anekdotische weisenden Vorgänge verdeutlichen, mit welchen Unberechenbarkeiten die USA in ihrem Umgang mit Japan zu rechnen haben. Nur die Erkenntnis, daß die Äußerungen japanischer Politiker mit ihrer wirklichen Meinung und ihrem Handeln nichts zu tun haben müssen, schafft die erforderliche Gelassenheit für den Umgang mit diesen meist innenpolitisch bedingten Widersprüchlichkeiten.

⁸⁾ Dazu im einzelnen: J. Glaubitz, a. a. O. (Anm. 6), S. 104—105.

Nicht nur das Ausland schaute im November 1982 mit großen Erwartungen auf Suzukis Nachfolger Nakasone. Seine außenpolitischen Eröffnungszüge waren brillant, seine Rhetorik schien nach dem artikulationsschwachen Suzuki vielversprechend. Nakasone begann seine außenpolitischen Aktivitäten im Januar 1983 mit einem Besuch in Südkorea, wo ihm eine wesentliche atmosphärische und substantielle Verbesserung der Beziehungen gelang. Der Preis: ein Abkommen über Kredite im Umfang von vier Mrd. US-Dollar. Damit leistet Japan einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und indirekt zur Sicherheit Südkoreas.

Dies war eine geschickte Vorbereitung für die unmittelbar daran anschließende Reise Nakasones nach Washington, wo er mit gewagten Äußerungen von der „Sperrung der drei Seestraßen“ im Falle eines Konflikts mit der Sowjetunion und von Japan als einem „unversenkbaren Flugzeugträger“ zwar seine amerikanischen Gesprächspartner erfreute, Presse und Parlament in Tokio allerdings entsetzte. Die Äußerungen eines japanischen Politikers werden daheim mit japanischer Elle gemessen, und in den meisten Fällen werden dann die verbalen Eskapaden im Ausland mit Hilfe von „Mißverständnissen“ und „Übermittlungsfehlern“ auf das bescheidenere Inlandsmaß zurückgeschnitten. Auch Nakasone war gezwungen, seine kühnen Formulierungen abzuschwächen.

In den Vereinigten Staaten hat der neue japanische Premier die Erwartung geweckt, Japan werde unter seiner Führung entscheidende Schritte tun, um die Vorwürfe unzureichender Verteidigungsanstrengungen zu entkräften. Ob ihm das gelingt, ist nach der Wahlniederlage seiner Partei am 18. Dezember 1983 und angesichts der angespannten Finanzlage Japans fraglich. Ende Januar 1984 verlautete aus Tokio, daß der Verteidigungsetat für das im April 1984 beginnende Rechnungsjahr um 6,55% gegenüber dem Vorjahr wachsen und damit 0,99% des BSP ausmachen werde⁹⁾. Diese bescheidene Steigerung gegenüber dem Vorjahr wird in Washington die in Premier Nakasone gesetzten Erwartungen dämpfen.

Es mag zutreffen, daß Nakasone mit seiner forschen Rhetorik vielleicht manches politische Tabu gebrochen hat, aber man sollte dar-

⁹⁾ The Japan Times vom 25. 1. 1984.

über nicht vergessen, daß bereits 1978 Fukuda als erster Premier in einer Rede vor dem Parlament einen speziellen Abschnitt den Fragen der Verteidigung Japans widmete, und daß im selben Jahr ein amtierender Chef des Verteidigungsamtes erstmals der NATO in Brüssel einen offiziellen Besuch abstattete. Ferner war es der auf Ausgleich bedachte Premier Suzuki, der im Mai 1981 in Washington vor dem National Press Club erklärte, Japan werde die Seeverkehrsrouten bis zu einer Entfernung von 1 000 Seemeilen verteidigen. Verteidigungsfragen waren also schon vor Nakasone kein Tabu mehr. Was Nakasone von manchen seiner Vorgänger unterscheidet, ist sein Gespür für die internationalen politischen Zusammenhänge. Dies wird belegt durch seine Entscheidung, beim Treffen der Staats- und Regierungschefs der führenden Industrieländer Ende Mai 1983 in Williamsburg auch die Erklärung zu Abrüstung und Rüstungskontrolle zu unterzeichnen, in der die Unteilbarkeit und der globale Charakter der Sicherheit hervorgehoben wurden¹⁰⁾. Der japanische Premier erntete daheim dafür selbstverständlich die Kritik der Opposition, aber auch der großen Zeitungen. Man befürchtete, Japan werde durch den neuen Regierungschef zu eng an den Westen gebunden mit noch nicht absehbaren Verpflichtungen.

III. Das Verhältnis zur Sowjetunion

Denkbar schlecht ist es um Japans Beziehungen zur anderen Supermacht bestellt. Die Sowjetunion hat vor allem seit Anfang der siebziger Jahre kaum etwas unterlassen, was sich negativ auf die Beziehungen auswirken konnte. Diese Politik wird vor allem in drei Aktionsfeldern sichtbar: im forcierten planmäßigen Ausbau der sowjetischen militärischen Präsenz in Nordostasien, in der Demonstration der wachsenden militärischen Stärke und in einer kompromißlosen Verweigerungspolitik in der Territorialfrage.

Den Ausbau ihrer Pazifikflotte begann die Sowjetunion in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre. Eine wichtige Verstärkung war dann die ständige Zuordnung des Flugzeugträgers „Minsk“ zu dieser Flotte im Jahre 1979, für dessen Wartung ironischerweise eine japanische Werft das erforderliche Schwimmdock

Nakasone hat in Williamsburg den Standpunkt vertreten, daß die im Fernen Osten aufgestellten sowjetischen Raketen des Typs SS-20 aus einer globalen Sicht heraus in die INF-Verhandlungen einbezogen werden müssen. Dies war eine für einen japanischen Politiker ungewöhnliche Argumentationsweise. Nakasone war sich wohl der Gefahr bewußt, daß bei den Verhandlungen in Genf die Sicherheit Europas zu Lasten Japans und anderer Länder Ostasiens angestrebt werden könnte. Die Bemerkungen Andropows gegenüber dem westdeutschen Oppositionsführer Vogel und die Äußerungen des sowjetischen Außenministers bei seinem Besuch in Bonn im Januar 1983 signalisierten die Absicht der Sowjetunion, SS-20 aus Europa abzuziehen und in den asiatischen Teil des Landes zu verlegen. Der japanische Premier erkannte das politische Problem, das für sein Land damit verbunden war, und reagierte entsprechend. Die japanische Öffentlichkeit mit ihrem durch Neutralismus und pazifistische Schwärmerieen getrüben Blick hat ihn dafür gescholten. Ein kluger japanischer Beobachter bemerkte, man werde sehen, ob Nakasone in die Rolle eines Politikers von internationalem Format hineinwachsen kann, oder ob er gezwungen sein werde, sich auf die Rolle eines Politikers japanischen Stils zurückzuziehen¹¹⁾.

lieferte. Damit kann die Sowjetunion diesen Flugzeugträger ständig im Fernen Osten einsatzbereit halten, was eine Stärkung ihres strategischen Potentials in dieser Region bedeutet.

1983 erreichte die sowjetische Pazifikflotte eine Tonnage von 1,6 Mio. t. Allein seit 1976 betrug ihr Zuwachs 300 000 Tonnen, durchweg moderner Schiffe. Wenn man bedenkt, daß die japanischen Selbstverteidigungskräfte insgesamt nur über 200 000 Tonnen Schiffsraum verfügen, dann wird das enorme Wachstum der sowjetischen Pazifikflotte in den letzten sieben Jahren deutlich¹²⁾.

Die für die Sowjets seit 1978 mögliche Nutzung vietnamesischer Häfen gibt der Flotte eine zusätzliche Abstützung in Südostasien

¹⁰⁾ Text der Erklärung in: Europa Archiv, 38 (1983) 12, D 333—334.

¹¹⁾ T. Takubo, First Round of Nakasone's Diplomacy, in: Asia Pacific Community, (1983) 21, S. 1—10.

¹²⁾ Toa [Ostasien], 9 (1983) 195, S. 72—86.

und damit verstärkte Operationsmöglichkeiten im Südchinesischen Meer, einem Gebiet also, durch das die Seeverkehrswege führen, die Japan mit dem Persischen Golf und mit den Häfen in Südostasien verbinden. Die strategische Position der Sowjetunion im asiatisch-pazifischen Raum hat sich durch die Intensivierung der sowjetisch-vietnamesischen Beziehungen ab Ende 1978 beträchtlich verbessert.

Zum Ausbau der Pazifikflotte trat ab 1979 die Stationierung von Streitkräften auf drei der vier sowjetisch besetzten Inseln am Südende der Kurilen. Damit rückten sowjetische Boden- und Luftstreitkräfte in unmittelbare Nähe Nordjapans. Eine weitere Bedrohung Japans geht von den im sibirischen Teil der Sowjetunion stationierten modernen Bombern des Typs Backfire und von den Raketen des Typs SS-20 aus, in deren Reichweite Japan, ein Teil des Pazifiks und der philippinischen Inseln liegen¹³⁾.

Schließlich demonstriert die Sowjetunion seit Jahren ihre Macht durch vermehrte militärische Aktivitäten in der Nähe des japanischen Luftraums und der Hoheitsgewässer. Dabei kam und kommt es wiederholt zu Verletzungen des japanischen Hoheitsbereichs. 1980 näherten sich sowjetische Militärmaschinen dem japanischen Luftraum in 220, 1982 in 285 Fällen¹⁴⁾.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, daß Japan offiziell von einer „potentiellen Bedrohung“ durch die Sowjetunion spricht. Man weiß natürlich auch in Tokio, daß der Ausbau der sowjetischen Militärmacht im Fernen Osten sich nicht allein gegen Japan richtet, sondern mit Blick auf die USA und China erfolgt, aber Japan ist aus geographischen und bündnispolitischen Gründen ebenfalls betroffen; und für die Sowjetunion ist es politisch nützlich, ihr Potential auch gegenüber Japan ins Spiel zu bringen.

IV. Das Verhältnis zu China und anderen asiatischen Staaten

Seit der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen Tokio und Peking 1972, insbesondere aber seit Abschluß eines Friedens- und Freundschaftsvertrags 1978 hat sich das Verhältnis zwischen China und Japan in bemerkenswerter Weise entwickelt. Ohne

Einer grundlegenden Verbesserung der japanisch-sowjetischen Beziehungen steht aber vor allem die Auseinandersetzung um vier seit 1945 sowjetisch besetzte Inseln am Südende der Kurilen im Wege. Japan fordert ihre Rückgabe, die Sowjetunion jedoch weigert sich, auch nur anzuerkennen, daß das Problem existiert. Sie vertritt die Auffassung, das Territorialproblem sei längst gelöst, da die Nachkriegsgrenzen — in Europa wie in Asien — unveränderbar seien. Die japanische Regierung hält ihre Forderung auch in der Bevölkerung lebendig. 1981 beschloß sie, den 7. Februar zum „Tag der Nördlichen Territorien“ zu erklären. An diesem Tag schlossen im Jahre 1855 Japan und Rußland den Vertrag von Shimoda, der Handel und Schifffahrt zwischen beiden Staaten regelte und die russisch-japanische Grenze nördlich der heute sowjetisch besetzten Inseln festlegte. Mit Recht weist die Regierung in Tokio darauf hin, daß die umstrittenen Inseln niemals russisches Territorium waren, sondern erst 1945 von der Sowjetunion annektiert wurden.

Zum Verständnis der japanischen Position gehört ferner, daß die Sowjetunion 1956 die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Japan mit der Zusage verband, bei Abschluß eines Friedensvertrags die beiden südlichsten der vier Inseln „an Japan zu übergeben“. Heute will die Führung in Moskau davon nichts mehr wissen. Eine Lösung der Frage ist nicht absehbar. Keine japanische Regierung kann es sich leisten, den Anspruch aufzugeben. Die Sowjetunion wünscht zwar, unter Ausklammerung der politischen Probleme die Wirtschaftsbeziehungen zu intensivieren, doch die Regierung in Tokio hält an der Untrennbarkeit von Politik und Wirtschaft fest. Die Aussichten für eine Verbesserung der japanisch-sowjetischen Beziehungen sind gering.

Übertreibung kann man von einem Sonderverhältnis sprechen, zumal hier zwei Staaten eng zusammenarbeiten, von denen der eine kommunistisch geführt wird und der andere demokratisch verfaßt ist.

Die Entwicklung dieses Verhältnisses hat auf sowjetischer Seite tiefes Mißtrauen hervorgeufen und vor allem die sowjetisch-japanischen Beziehungen zusätzlich belastet. Als konkreten Anlaß für Drohungen nahm die So-

¹³⁾ Defense Agency (Ed.), Defense of Japan 1983, Tokyo 1983, S. 6.

¹⁴⁾ Ebd., S. 37, sowie Defense Agency (Ed.), Defense of Japan 1981, Tokyo 1981, S. 84.

wjetunion die Aufnahme einer Klausel in den Friedens- und Freundschaftsvertrag, mit der China und Japan das Vorherrschaftsstreben dritter Staaten im asiatisch-pazifischen Raum und in der Welt überhaupt zurückwiesen. Mit dieser sogenannten Antihegemonie-Klausel wandte sich China gegen sowjetische Expansionsbestrebungen in Ostasien und versuchte, in Japan einen Bundesgenossen für seine gegen Moskau gerichtete Politik zu gewinnen. Der Regierung in Tokio gelang es nicht, sich dieser geschickten Strategie Chinas zu entziehen. Ihre jahrelang vertretene Politik des gleichen Abstands gegenüber der Sowjetunion und China erwies sich rasch als ein ebenso unrealistischer wie untauglicher Versuch, zwei bereits von ihrem Wesen her verschiedene Beziehungsformen miteinander in Einklang zu halten. Ergebnis dieser Entwicklung ist die heute herrschende Asymmetrie: ein enges, geradezu freundschaftliches Verhältnis zu China und frostige Beziehungen zur Sowjetunion.

Im Mittelpunkt der japanisch-chinesischen Beziehungen stehen wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel. Das Handelsvolumen belief sich 1982 auf rund zehn Mrd. US-Dollar, was zwar nur 3,5% des japanischen, aber 25% des chinesischen Außenhandels ausmacht. Auch als Kreditgeber steht Japan an der Spitze der Wirtschaftspartner Chinas. In einer Gesamtbewertung der Beziehungen läßt sich wohl die Behauptung wagen, daß ein auch nur bescheidener Erfolg der chinesischen Modernisierungspolitik ohne die enge Zusammenarbeit mit Japan nicht erreichbar sein wird. Dies scheint auch die Führung in Peking erkannt zu haben. Seine erste Reise in ein nicht-sozialistisches Land unternahm der Generalsekretär des ZK der KP Chinas, Hu Yaobang, im November 1983 nach Japan. Auch die Regierung in Tokio ist an einer stabilen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in China interessiert und wird darum alles tun, was die Dauerhaftigkeit der Öffnung Chinas gegenüber dem Westen sichern hilft. Nach Hus erfolgreichem Besuch in Japan wird im März 1984 Premierminister Nakasone nach China reisen. Neben diesen Begegnungen auf höchster Ebene sorgen inzwischen institutionalisierte Ministergespräche für die Kontinuität der Beziehungen.

Einen hohen Rang in Japans außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen nehmen die nicht-kommunistischen Länder Südost-

asiens ein, die sich in der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zusammengeschlossen haben. Nicht nur die Tatsache, daß durch diesen Raum die für Japan lebenswichtigen Seeverkehrswege nach Europa und dem Nahen Osten verlaufen, sondern auch die Bedeutung, die diese Länder als Rohstofflieferanten und Handelspartner haben, erklärt die wachsende Aufmerksamkeit Japans für ASEAN. Unmittelbar nach den politisch wichtigen Besuchen von Premierminister Nakasone in Südkorea und den Vereinigten Staaten reiste er im Mai 1983 durch die fünf ASEAN-Länder und nach Brunei, dem seit Jahresbeginn 1984 sechsten Mitglied dieser Regionalorganisation. Nakasone war der vierte Premierminister Japans, der diesen Raum besuchte und damit das Interesse seines Landes an guten Beziehungen zum nicht-kommunistischen Südostasien unterstrich. Die wirtschaftliche Bedeutung der ASEAN-Länder für Japan spiegelt sich in folgenden Zahlen: 1982 entfielen 16% seiner gesamten Einfuhren und 11% seiner Ausfuhren auf diese Ländergruppe. Die Regierungen in Tokio müssen aber auch stets die besonderen Empfindlichkeiten berücksichtigen, die aus den Erfahrungen dieser Länder mit dem imperialistischen Japan herrühren. So wählte Premierminister Fukuda 1977 bewußt Manila, um in einer programmatischen Rede festzustellen, daß Japan erstmals die verhängnisvolle Verbindung von wirtschaftlicher und militärischer Macht durchbrochen habe. Auch Nakasone trat in Südostasien Befürchtungen vor einem Wiederaufstieg seines Landes zur Militärmacht entgegen und fand Verständnis für den Entschluß, die Fähigkeit zur Verteidigung der Seeverbindungswege in unmittelbarer Nähe Japans anzustreben.

Mit der Abnahme des Einflusses der beiden Supermächte auf das globale Geschehen hat neben anderen Akteuren der internationalen Politik auch Japans Gewicht in der Welt zugenommen. Damit ist seine Verantwortung für Fragen der Weltwirtschaft und der Sicherheit gewachsen. Nakasones Unterschrift unter die sicherheitspolitische Erklärung von Williamsburg ist dafür ein Beweis, aber kein Anzeichen für eine dramatische Entwicklung. Japan ist sich der Grenzen seiner Wirkungsmöglichkeiten bewußt und würde von seinen wachsenden Nachbarn sehr bald an diese Grenzen erinnert werden, wenn es sie zu ignorieren begänne.

Wirtschaftsmacht Japan

„Über Nacht ist im Fernen Osten eine neue Großmacht entstanden...; ein neuer Industriestaat ist als Wettbewerber auf dem Weltmarkt eifrig dabei, dem europäischen Handel nicht nur im Stillen Ozean das Wasser abzugraben.“ Dies schrieb im Jahre 1921 der Kölner Arzt Pralle in seinen Lebenserinnerungen. Es sollten allerdings noch Jahrzehnte ins Land gehen, bis die deutsche Öffentlichkeit Japan als Wirtschaftskonkurrenten ernst nahm.

Unter der Regierung des Meiji Tenno wurde im Jahre 1868 die Modernisierung des Landes in Angriff genommen. Ausgelöst durch die Erkenntnis, daß man der modernen westlichen Technik — besonders den Waffen — nichts entgegenzusetzen hatte, ging eine ganze Nation unter der Losung „Wakon Yosai“ (mit westlichem Wissen und japanischem Geist) daran, den schier entmutigenden Vorsprung der westlichen Nationen aufzuholen. Ausländische Spezialisten, darunter viele Deutsche, wurden angeworben, um als Lehrer und Berater zu helfen, Japans Unabhängigkeit durch wirtschaftlichen Fortschritt zu sichern. Viele junge Leute gingen danach ins Ausland, um zu lernen. All dies geschah aus eigener wirtschaftlicher Kraft und zeigte schnell Fortschritte. Bauern errichteten in Selbsthilfe Schulen für ihre Kinder, die Besitzenden investierten Geld in die neu entstehenden Industrien oder in Staatspapiere; Geld wurde nicht ins Ausland transferiert; abgedankte Fürsten stifteten Immobilien für die neuen Universitäten und Hochschulen. Der phänomenale Ausbau des Schulsystems, der durch die Existenz vieler Hunderter Tempelschulen begünstigt wurde, und die Durchführung einer Schriftreform erlaubten die Rezeption westlichen Wissens ohne Aufgabe der eigenen gewachsenen Kultur.

In den ersten Jahrzehnten trat der Staat aus Mangel an ausgebildeten und fähigen Unternehmern selbst als Unternehmer auf, war jedoch stets bemüht, die Betriebe schnell an Privatleute zu übergeben. Mit welcher Schnelligkeit sich die japanische Wirtschaft entwickelte, wird daran deutlich, daß in den 30 Jahren von 1868 bis 1897 die Rohstoffeinfuhren für japanische Fabriken um das Fünffache und die Exporte von Fertigwaren in der gleichen Zeit um das 20fache zunahmen. Zaibatsu (Familienkonzerne) wie Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo und Yasuda wuchsen mit Hilfe

der Regierung zu marktbeherrschenden Unternehmensgruppen heran, die — japanischem Brauch entsprechend — diese Wohltaten nie vergessen und immer ein offenes Ohr für die Anliegen der Regierung haben. Verpflichtungsgefühle dieser Art sind in der japanischen Gesellschaft die Basis aller privaten und geschäftlichen Beziehungen.

Schon in der Zeit des Ersten Weltkrieges wurden die Zaibatsus zu ernstesten Konkurrenten der Europäer auf Auslandsmärkten. Der rapide wirtschaftliche Wandel brachte für die japanische Gesellschaft einen epochalen Umbruch. Ausländische Beobachter beurteilten in den ersten Jahrzehnten dieses Wandels den japanischen Arbeiter als ungesund, körperlich schwächlich und somit anscheinend wenig geeignet für industrielle Arbeit. Den Unternehmen gelang es jedoch, aus dem Konfuzianismus stammende Ideen für die moderne Industriegesellschaft nutzbar zu machen. Sie banden die kleine Zahl der Facharbeiter durch lebenslange Anstellung, Paternalismus in den Arbeitsbeziehungen, Senioritätslohn und die allem übergeordnete Idee, dem Land einen „Dienst“ zu erweisen, an das Unternehmen. Das Ergebnis dieser Entwicklung war die Heranbildung des heute überall bekannten Arbeitsethos.

Die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges brachte zwar auch entscheidende Änderungen für Wirtschaft und Gesellschaft, erschütterte die Basis aber nicht. Zwar war das erklärte Ziel der Besatzungsmacht USA die Demokratisierung und Dezentralisierung des japanischen Systems, aber der Oberkommandierende MacArthur benutzte die effiziente japanische Verwaltung zur Durchsetzung dieser Ideen. Nach harten Jahren der Nachkriegszeit, die nur mit Hilfe der USA überwunden werden konnten — allein 1947 betrug die direkte Hilfe 400 Millionen US-Dollar —, erholte sich die japanische Wirtschaft durch den Boom, den auch der Koreakrieg hervorrief. Gezielt wurden die wenigen im Außenhandel verdienten Devisen zum Import von Know-how besonders aus den USA genutzt.

Zum Schutze der Wirtschaft wurde der Markt zunächst nach außen hin durch tarifäre und nichttarifäre Hindernisse so abgeschottet, daß ein Eindringen der als übermächtig angesehenen ausländischen Konkurrenz — an ihrer Spitze die USA — verhindert wurde.

Die japanische Industrialisierung hatte mit der Einführung der Textilindustrie und anderer Leichtindustrien begonnen, aber auch die Basis für die Schwerindustrie und die chemische Industrie wurde schon in den Vorkriegsjahren gelegt. Ihre Entwicklung in der Zeit rapiden Wachstums in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren bildete das Fundament für den heutigen wirtschaftlichen Erfolg der Inselnation. Eisen- und Stahl-, Aluminium-, Petrochemie-, Zement- und Papierindustrie, die in enger Abstimmung zwischen privater Industrie und staatlicher Verwaltung in Schwerpunktprogrammen auf den höchsten technischen Standard gebracht wurden, waren die Vorläufer für die erfolgreiche Entwicklung der Automobil-, Mikroelektronik- und Biochemie-Industrie. Der rapide Strukturwandel wurde begünstigt durch den starken Rückgang der in der Landwirtschaft Beschäftigten und ihre Abwanderung in die industriellen Ballungszonen.

Die beiden Ölkrisen, die Japan als Land ohne Rohstoffe besonders hart trafen, führten zwar zu Einbrüchen bei den phänomenalen Wachstumsraten der japanischen Wirtschaft, doch steht Japan heute mit einem Bruttosozialprodukt von 1,06 Billionen US-Dollar (1982) an zweiter Stelle unter den westlichen Industrienationen hinter den USA und vor der Bundesrepublik Deutschland. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen allerdings liegt das Land gegenüber den USA und einigen Ländern Westeuropas immer noch deutlich zurück: Das Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung betrug 1982 etwa 8 949 US-Dollar in Japan und etwa 10 698 US-Dollar in der Bundesrepublik.

Auf einer Fläche, die in etwa derjenigen von Bundesrepublik Deutschland und DDR zusammen entspricht, leben in Japan zur Zeit 118,5 Millionen Menschen; die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt bei 313 Einwohnern km². Diese Zahl verschleiern die wahren Verhältnisse jedoch eher, da sich Bevölkerung und Industrie im wesentlichen auf einen 1 200 km langen, aber sehr schmalen Streifen entlang der Pazifikküste konzentrieren. Auf nur 57 000 Quadratkilometern, das sind etwa 15% der Gesamtfläche, leben mehr als 70 Millionen Menschen, so daß in diesen Gebieten eine Bevölkerungsdichte von mehr als 1 200 Einwohnern km² erreicht wird. Zwar versucht die Regierung, mit Hilfe regionalpolitischer Maßnahmen dieser Konzentration entgegenzuwirken, doch sind ihren Bemühungen relativ enge Grenzen gesteckt: Mehr als zwei Drittel der japanischen Inseln sind als Berg- und Waldland weder für die Landwirtschaft, noch für industrielle Zwecke oder eine Besie-

delung nutzbar, und auch vom verbleibenden Rest stehen allenfalls 16 bis 20% ohne Einschränkung zur Verfügung.

Aber nicht nur Siedlungs- und andere Nutzflächen sind knapp in Japan; auch an Bodenschätzen herrscht ein ausgeprägter Mangel, so daß die Wirtschaft des Landes in hohem Maße von importierten Rohstoffen abhängig ist. Bei der Energieversorgung beträgt die Importabhängigkeit insgesamt etwa 85%, und auch bei anderen für die Industrie wichtigen Materialien, wie Eisenerz oder vielen NE-Metallen, liegen die Importquoten zwischen 90% und 100%. Hinzu kommt noch, daß ein Großteil der zur Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Nahrungsmittel ebenfalls importiert werden muß. Zwar liegt die Selbstversorgungsrate bei einigen Erzeugnissen, wie etwa bei Fisch oder Gemüse mit 97%, relativ hoch, doch ist Japan in absoluten Zahlen der drittgrößte Importeur von Nahrungsmitteln unter den westlichen Industrieländern. Trotzdem ist die Wirtschaft des Inselreichs insgesamt weit weniger vom Außenhandel abhängig als beispielsweise die der Bundesrepublik Deutschland. So liegt der Importanteil am japanischen Bruttosozialprodukt bei 12% und der Exportanteil bei 13%; die entsprechenden Werte für die deutsche Volkswirtschaft liegen beinahe doppelt so hoch.

Die Zahl der Erwerbstätigen beträgt etwa 56,4 Millionen (1982); dies entspricht einem Anteil von 47,6% an der Gesamtbevölkerung. Bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 Jahre und älter) erreicht die Erwerbsquote 62% bei den Männern und 36% bei den Frauen. Damit ist der Unterschied der Erwerbsquote zwischen männlicher und weiblicher Bevölkerung in Japan weit stärker ausgeprägt als in anderen Industrienationen. Auffallend ist daneben auch die Tatsache, daß der Anteil der Erwerbstätigen unter den japanischen Männern der Altersgruppe über 65 Jahre noch mehr als 45% beträgt. Dies macht deutlich, daß ein Großteil derjenigen, die im Alter zwischen 55 und 60 Jahren pensioniert werden, auch danach noch in der einen oder anderen Weise berufstätig bleibt. Ebenfalls gibt die große Zahl der selbständigen Händler und Kleingewerbetreibenden ihre Arbeit keineswegs automatisch mit Erreichen der Altersgrenze auf.

Verschiedene Besonderheiten — verglichen mit deutschen Verhältnissen — weist auch die Beschäftigungsstruktur nach Wirtschaftsbereichen in Japan auf. Einerseits wird dem Beobachter der mit 34,2% vergleichsweise geringe Anteil der im sekundären Sektor — d. h. im produzierenden Gewerbe einschließlich

Bauwirtschaft — Beschäftigten auffallen, liegt der entsprechende Wert in der Bundesrepublik doch etwa 10 Prozentpunkte höher. Auf der anderen Seite beschäftigt der japanische Handel unverhältnismäßig mehr Arbeitnehmer: 23% aller japanischen Beschäftigten sind in Unternehmen des Groß- oder Einzelhandels tätig, wogegen es in Deutschland lediglich 12% sind. Hierin dürfte auch die Ursache für die relativ geringe Arbeitslosigkeit in Japan — die Arbeitslosenquote erreichte sogar während des vergangenen Winters keine 3% — zu sehen sein. Rationalisierung und konjunkturelle Schwierigkeiten in der Industrie haben den Arbeitsmarkt in der Vergangenheit weit weniger belastet, als dies in westlichen Ländern der Fall war, da der Dienstleistungsbereich — und hier besonders der Handel — sich als sehr aufnahmefähig erwiesen hat.

Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang ebenfalls die ausgeprägte „Dualstruktur“ der japanischen Wirtschaft. Lediglich 0,1% der japanischen Betriebe beschäftigen mehr als 300 Mitarbeiter, wogegen Kleinbetriebe mit ein bis vier Beschäftigten knapp 70% aller Unternehmen ausmachen. Auch wenn man die Gesamtzahl der Beschäftigten in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen betrachtet, wird offensichtlich, welcher großen Anteil Klein- und Mittelbetriebe am Wirtschaftsleben in Japan haben. Sind die Großunternehmen stark rationalisiert und arbeiten mit erstaunlich hoher Produktivität, so sind die Verhältnisse in den mittelständischen Betrieben durch einen hohen Personaleinsatz und nur mäßige Rationalisierungsanstrengungen gekennzeichnet. Auf diese Weise werden vermehrt Arbeitsplätze bereitgestellt, die jedoch deutlich schlechter bezahlt sind als in der Großindustrie. Nach Berechnungen des Arbeitsministeriums betragen die Durchschnittslöhne und -gehälter in Kleinbetrieben mit bis zu 29 Beschäftigten lediglich 60% der in Großunternehmen (mehr als 500 Beschäftigte) erzielten Durchschnittseinkommen.

Auch unter anderen Aspekten bestehen ausgeprägte Disparitäten zwischen den Unternehmen der verschiedenen Größenordnungen. So erreicht die Produktivität der mittelständischen Betriebe (bis 299 Beschäftigte) nur 50% des Niveaus von Unternehmen mit mehr als 300 Mitarbeitern; Klein- und Mittelbetriebe sind in weit größerer Gefahr, zahlungsunfähig zu werden und tragen überhaupt die Hauptlast der konjunkturellen Anpassungsprozesse. Gleichwohl sind sie ein wichtiger Stützpfeiler der japanischen Volkswirtschaft, was die Regierung schon in den

sechziger Jahren veranlaßt hat, besondere Förderungsmaßnahmen für die mittelständische Wirtschaft gesetzlich zu verankern. Das Amt für Klein- und Mittelbetriebe — eine dem Ministerium für Außenhandel und Industrie (MITI) zugeordnete Behörde — hat seitdem die Aufgabe, angemessene Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der mittelständischen Wirtschaft zu schaffen und sie bei der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Dies geschieht insbesondere über spezielle Steuererleichterungen und gezielte Kreditvergabe. Aber auch eine Vielzahl von Beratungsprogrammen sowie die Förderung von Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit zwischen Klein- und Mittelbetrieben wird von der Regierung vorangetrieben.

Wie schon am Beispiel der Mittelstandspolitik deutlich wird, widmet die japanische Regierung Fragen der Wirtschaftsstruktur weit mehr Aufmerksamkeit, als dies zum Beispiel in der Bundesrepublik der Fall ist. Dabei kommt der in die Zukunft gerichteten Komponente entschieden größere Bedeutung zu als strukturerhaltenden Maßnahmen, wobei die staatliche Wirtschaftsplanung eine wichtige Rolle spielt. Der Vergleich mit dem Planungssystem einer Zentralverwaltungswirtschaft ist jedoch absolut unzulässig, vielmehr handelt es sich um eine rein indikative Planung. Das Wirtschaftsplanungsamt (EPA) selbst faßt seine Rolle unter vier Aspekten zusammen:

1. Die Pläne sollen als Richtschnur für eine längerfristige und in sich konsistente Wirtschaftspolitik der Regierung insgesamt sowie als Basis für die spezifischen Maßnahmen der einzelnen Ressorts dienen.
2. Im Zuge der Planung sollen die auf längere Sicht zu erwartenden Probleme erkannt und analysiert sowie mögliche Gegenstrategien entwickelt werden.
3. Für die Privatwirtschaft soll die staatliche Planung die zu erwartenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beschreiben und somit den Handlungsspielraum für die einzelnen Branchen und Unternehmen definieren.
4. Der Planungsprozeß unter Beteiligung der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen soll dem Interessenausgleich und der Konsensbildung beim Abstecken der gesamtwirtschaftlichen Ziele dienen.

Verfolgt man die Planinhalte seit den fünfziger Jahren im einzelnen, so fällt auf, daß zu Anfang eher Aspekte des quantitativen Wirtschaftswachstums im Vordergrund standen, wogegen später nach und nach Fragen der

Lebensqualität i. w. S. in den Mittelpunkt des planerischen Interesses rückten. Die Hauptziele des im August 1979 verabschiedeten „New Economic and Social Seven-Years Plan“ sind folgerichtig eine Stabilisierung der Volkswirtschaft insgesamt, die Verbesserung der Lebensqualität und die Förderung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. In Anbetracht dessen, daß die Laufzeit dieses Plans bis 1985 reicht, ist bereits Ende 1983 mit den Vorarbeiten für den nächsten langfristigen Gesamtplan begonnen worden.

Über die Planinhalte hinaus zeigt sich auch am Ablauf des Planungsprozesses die für das japanische Wirtschaftssystem insgesamt typische enge Zusammenarbeit zwischen Regierung und Privatwirtschaft. An der Spitze der institutionalisierten Zusammenarbeit steht ein Wirtschaftsbeirat, der ebenso wie die Wirtschaftsplanungsbehörde dem Amt des Ministerpräsidenten zugeordnet ist. Dem Beirat gehören mehr als 200 Vertreter von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, aus Wissenschaft und Bürokratie an, deren Aufgabe es ist, Auffassungsunterschiede zwischen den verschiedenen Interessengruppen im Wege des Kompromisses auszugleichen und somit die Basis für eine allgemein akzeptierte Wirtschaftsplanung zu schaffen und den Ministerpräsidenten in allen wirtschaftspolitischen Fragen zu beraten.

Aber auch auf dem Umweg über die einzelnen Fachressorts, ihre Beiräte und Ausschüsse wird ein stetiger Meinungs austausch zwischen Regierung und Wirtschaft gewährleistet, was sich sowohl auf die Gesamtplanung als auch auf deren Konkretisierung in den verschiedensten Bereichen auswirkt. Insgesamt existieren schätzungsweise rund 260 derartige Beratungsgremien, denen etwa 7 600 Personen angehören, wobei der Einfluß der verschiedenen Gremien durchaus unterschiedlich zu bewerten ist und Kompetenzüberschneidungen nicht zu vermeiden sind. Diese Unbestimmtheit in den Zuständigkeitsbereichen — typisch für beinahe alle Organisationsstrukturen in Japan — fördert jedoch den Prozeß der Konsensbildung eher, als daß sie sich negativ auswirkt, ist durch sie doch automatisch die Notwendigkeit einer ständigen gegenseitigen Abstimmung gegeben.

Neben der institutionalisierten Ebene existiert außerdem ein weites Feld informeller Kontakte und personeller Verflechtungen zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft. Zum einen sind hier die langjährigen persönlichen Beziehungen zu nennen, die die leitenden Ministerialbeamten mit den Führungskräften in Verbänden und Unternehmen ver-

binden. Diese Beziehungen gehen in der Regel auf das gemeinsame Studium an einer der wenigen Elite-Universitäten des Landes zurück, aus deren Absolventen die Führungskader von Wirtschaft und Verwaltung rekrutiert werden. Da eine einmal entstandene Bindung solcher Art entsprechend den Regeln der japanischen Gesellschaft „auf ewig“ eingegangen ist, ergibt sich ein dauerhaftes und engmaschiges Netz gegenseitiger Beziehung und Verpflichtung. Hinzu kommt die Praxis des „amakudari“, was wörtlich übersetzt „Herabsteigen vom Himmel“ heißt und das Überwechseln hoher Staatsbeamter nach ihrer Pensionierung in leitende oder beratende Positionen der Privatwirtschaft bezeichnet.

Die auf solche Art und Weise gewährleistete Kommunikation zwischen Bürokratie und Wirtschaft garantiert zusammen mit dem beiden Gruppen gemeinsamen Interesse, dem Wohl der Gesamtwirtschaft zu dienen, eine ausgesprochen fruchtbare und enge Zusammenarbeit. Dabei sind Konflikte selbstverständlich nicht ausgeschlossen, und ebenso wie die verschiedenen Wirtschaftszweige versuchen, ihre Interessen in den Vordergrund zu stellen, bemüht sich die Regierung ihrerseits, eigene Vorstellungen zu verwirklichen.

Die zentrale Rolle bei der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen der Regierung spielt sicherlich das bereits erwähnte Ministerium für Außenhandel und Industrie (MITI). Gleichwohl kann nur davor gewarnt werden, in dieser Behörde das allmächtige Steuerungsorgan zu sehen, das nach Ansicht mancher ausländischer Beobachter die japanische Wirtschaft von Erfolg zu Erfolg führt. Vielmehr hat sich in der Vergangenheit mehrfach gezeigt, daß sich die Vorstellungen des Ministeriums, sofern sie auf konsequente Ablehnung der betroffenen Branchen oder Unternehmen stießen, nicht durchsetzen ließen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Entwicklung der japanischen Automobilindustrie: Hatte die Regierung ursprünglich die Absicht, die Autoproduktion des Landes auf zwei Unternehmen zu konzentrieren, so nahmen in der Folgezeit doch immer mehr Betriebe die Fertigung von Kraftwagen auf. Die Konsequenz ist, daß heute insgesamt 13 Unternehmen in der Autoproduktion engagiert sind und auf dem japanischen Automarkt ein ausgeprägter Wettbewerb stattfindet.

An solchen Entwicklungen zeigt sich immer wieder, daß das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Staat durch starke gegenseitige Abhängigkeiten geprägt ist und die Bürokratie keineswegs immer die Führungsrolle

spielt. Allerdings ist unbestreitbar, daß die Regierung — nicht zuletzt aufgrund des konfuzianistischen Einflusses im Lauf der historischen Entwicklung — auch heute noch eine erheblich größere Rolle im Wirtschaftsleben spielt, als dies in der Bundesrepublik etwa der Fall ist. Dabei bedienen sich die Ministerien nur in seltenen Fällen konkreter gesetzlicher Regelungen, vielmehr versuchen sie häufig, mit nicht-hoheitlichen Mitteln ohne Rechtsverbindlichkeit auf die Wirtschaft einzuwirken, um sie zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Diese Praxis der „administrativen Anleitung“ (gyoseishido) ist unter den in Japan herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen meist sehr wirksam, stehen der Bürokratie doch auch ohne gesetzlich verankerte Vorschriften vielfältige subtile Sanktionsmechanismen zur Verfügung. Aus diesem Grunde werden die betroffenen Unternehmen sehr gründlich abwägen, ob sie den Empfehlungen beispielsweise des MITI selbst dann folgen, wenn diese nicht unbedingt den eigenen Vorstellungen entsprechen. Im Zweifelsfall sind etwaige Bedenken der Wirtschaft sowieso schon im Vorfeld der Entscheidung vorgetragen und gegebenenfalls berücksichtigt worden.

Insbesondere auf zwei Gebieten versucht die Regierung — speziell das MITI — die Wirtschaft des Landes nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. Es sind dies, ganz im Sinne einer konsequenten Strukturpolitik, die Förderung von zukunftssträchtigen Wirtschaftsbereichen einerseits und der Abbau von überalterten und nicht mehr wettbewerbsfähigen Kapazitäten andererseits. So wurden in der Vergangenheit unter Führung des Ministeriums Strukturkrisenkartelle zum planmäßigen Gesundschumpfen der verschiedensten Branchen gebildet. Der Schiffbauindustrie gelang es auf diese Weise, innerhalb weniger Jahre 40 % der Kapazitäten abzubauen, und es scheint, daß dieser Prozeß noch keineswegs abgeschlossen ist. Auch in der Textilindustrie und in verschiedenen Bereichen der Grundstoffindustrie, wie etwa Aluminium oder Petrochemie, war und ist eine entsprechende Vorgehensweise zu beobachten.

Im Gegensatz hierzu erfreuen sich eine Reihe von modernen Hochtechnologie-Branchen der Unterstützung durch die Regierung. Aber auch hier fällt wiederum auf, daß diese Unterstützung weniger auf direktem Wege, etwa über extensive öffentliche Finanzhilfen, erfolgt, sondern dadurch, daß z. B. das MITI nach den entsprechenden Abstimmungsprozessen Schwerpunkte setzt und die Privatindustrie ermuntert, in diesen Schwerpunktbe-

reichen — gegebenenfalls auch im Wege der Kooperation — aktiv zu werden. So ist es nicht verwunderlich, daß von den gesamten Ausgaben für Forschung und Technologie, die 1982 mit 6,5 Billionen Yen 2,44 % des Bruttosozialprodukts erreichten, lediglich ein gutes Viertel von der öffentlichen Hand aufgebracht wurde.

Noch in den letzten Jahren wurde Japan von ausländischen Beobachtern immer wieder der Vorwurf gemacht, daß es zwar Ergebnisse der internationalen Grundlagenforschung aufgreife und bis zur Perfektion weiterentwickle, aber kaum eigenständig grundlegende Neuerungen in Wissenschaft und Technik hervorbringe. War diese Vorgehensweise in der Vergangenheit auch weit verbreitet und für den Wiederaufbau der japanischen Wirtschaft von großem Nutzen, so sind sich alle Beteiligten in Regierung, Wissenschaft und Industrie doch seit geraumer Zeit darüber einig, daß ein verstärktes Engagement in der Grundlagenforschung und der Entwicklung neuer Technologien erforderlich ist. Stand seit der Mitte der siebziger Jahre die Mikroelektronik mit der Entwicklung immer leistungsfähigerer Bauelemente im Mittelpunkt des Interesses, so ist der Bereich der besonders förderungswürdigen Forschungs- und Entwicklungsprojekte inzwischen deutlich ausgeweitet worden: Das Forschungs- und Entwicklungsprogramm für Basistechnologien und Zukunftsindustrien, 1981 vom MITI vorgelegt, definiert zwölf Einzelprojekte aus den Bereichen Biotechnologie, Mikroelektronik und Neue Materialien als besonders bedeutsam für die künftige Wirtschaftsentwicklung. Daneben werden bereits laufende Einzelprojekte, wie z. B. das Programm zur Entwicklung der fünften Computergeneration, konsequent fortgeführt.

Obwohl also der direkte Staatseinfluß auf die Wirtschaft in Japan insgesamt relativ gering ist — der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt beträgt knapp 20 % —, ist doch die Situation der öffentlichen Finanzen eine entscheidende Rahmenbedingung für jedes wirtschaftspolitische Handeln. So wird es nur zu verständlich, daß die sich während der letzten Jahre bedrohlich verschlechternde Haushaltslage des japanischen Staates allseits mit Besorgnis verfolgt wird. Die öffentliche Verschuldung hat sich zwischen 1979 und 1983 beinahe verdoppelt; die Gesamtverschuldung in Höhe von 110 Billionen Yen entspricht zur Zeit einem Anteil von 39 % am Bruttosozialprodukt. Allerdings konnte 1983 die Nettokreditaufnahme erstmals gegenüber dem Vorjahr vermindert werden, und im Zuge einer großange-

legten „Verwaltungsreform“ versucht die Regierung, die Neuverschuldung schrittweise abzubauen und die Staatsfinanzen zu sanieren. Dies soll zum einen durch Einsparungen in der öffentlichen Verwaltung und bei den sonstigen konsumtiven Staatsausgaben geschehen, zum anderen ist eine Verbesserung der Einnahmestruktur vorgesehen. Mit seinen Plänen zur Verstärkung der indirekten Besteuerung stößt das Finanzministerium jedoch auf massive Widerstände, obwohl die gesamtwirtschaftliche Steuerquote Japans mit 23,7 % weit hinter der anderer westlicher Industrienationen zurückbleibt und von daher gesehen durchaus ein Spielraum für Steuererhöhungen vorhanden wäre.

Eine Umschichtung der Staatseinnahmen ist auch deshalb unumgänglich, weil die starke Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch die öffentliche Hand in der Vergangenheit trotz der hohen Sparneigung der Bevölkerung zu Engpässen geführt hat. Gerade die Handelsbanken, die auch für die Kapitalversorgung der Privatwirtschaft von großer Bedeutung sind, sind von jeher Hauptsubskribenten für Staatsanleihen und mußten in der Vergangenheit mehr dieser Papiere absorbieren, als aufgrund ihrer Kapazität gerechtfertigt wäre. Als Ausgleich finanzierten sich die Handelsbanken in steigendem Ausmaß kurzfristig über den Geldmarkt, der durch die ständig überliquiden kleineren Finanzinstitute (regionale Sparkassen, Genossenschaftsbanken) versorgt wird, und über Finanzmittel von der Zentralbank.

Nicht zuletzt wegen der ausgeprägten Abhängigkeit der Großbanken von der Kreditwilligkeit der Zentralbank (Bank von Japan) hat diese eine starke Stellung innerhalb des japanischen Finanzsystems und kann die gängigen geldpolitischen Instrumente effektiv einsetzen. Darüber hinaus verfügt auch sie in Form der „Window Guidance“ über ein nicht institutionalisiertes Verfahren, das Verhalten des Bankenapparates zu beeinflussen: Im Zusammenhang mit der oberen Refinanzierungslinie gibt die Bank von Japan den Geschäftsbanken regelmäßig Empfehlungen zur Mittelverwendung und kann auf diese Weise einen mehr oder weniger direkten Einfluß auf das gesamte Bankensystem ausüben, das insgesamt durch eine ausgeprägte Vielfalt gekennzeichnet ist. Neben 76 Handelsbanken (davon 13 Großbanken) existieren drei Spezialinstitute für langfristige Finanzierungen und sieben Treuhandgesellschaften sowie eine Vielzahl weiterer Institute auf genossenschaftlicher Basis. Hinzu kommen noch zwölf staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Einrich-

tungen, wie beispielsweise die Postsparkasse, die Export-Import-Bank und die Japanische Entwicklungsbank, die direkt der Regierung unterstehen.

Ähnlich wie in den USA ist auch in Japan das Bankgeschäft vom Wertpapiergeschäft getrennt, d. h., die Banken dürfen sich grundsätzlich nicht am Handel mit Aktien und festverzinslichen Wertpapieren beteiligen und nicht an der Börse auftreten. Den hierauf spezialisierten Wertpapierhäusern ist es andererseits untersagt, Einlagen entgegenzunehmen und Kredite zu vergeben. Neuerdings wird jedoch die Frage diskutiert, ob diese strikte Trennung auch in Zukunft aufrechterhalten werden soll. An eine völlige Hinwendung zum Universalbanken-Prinzip nach deutschem Vorbild ist zwar nicht gedacht, doch dürfen seit Anfang dieses Jahres mittelfristige Staatsanleihen nicht nur vom Wertpapierhandel, sondern auch von den Banken an das allgemeine Anlegerpublikum verkauft werden. Andererseits erwägen die Brokerfirmen eine verstärkte Zusammenarbeit mit ausländischen Banken, um auf diesem Umweg in das rasch wachsende Geschäft mit den Pensionsfonds der Industrie einzudringen, das bisher den Treuhandgesellschaften vorbehalten war.

Die Hausbanken der ehemaligen Zaibatus bildeten nach der Entflechtung der japanischen Wirtschaft den Kern neuer, mächtiger Industriegiganten. Diese Unternehmensgruppen konnten dank ihrer hochqualifizierten Mitarbeiter und ihres traditionell großen Ansehens auf Akzeptanz beim Publikum bauen. Dem japanischen Grundgedanken entsprechend, daß Unternehmungen zu allererst menschliche Gemeinschaften von Arbeitern und Managern zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles sind, bildet nicht das westliche Profitstreben, sondern der langfristige Erfolg des Unternehmens die Basis für den Erfolg am Binnenmarkt und im Außenhandel. Finanzielle Beziehungen basieren auf engen persönlichen Beziehungen in einem geschlossenen Kreis, und die Beteiligung daran bedeutet Versorgung mit Kapital zu niedrigen Kosten.

Ein Vergleich deutscher und japanischer Besitzverhältnisse in der Industrie kommt zu dem Ergebnis, daß der Aktienbesitz in Japan breiter gestreut ist als in der Bundesrepublik Deutschland und demgemäß der Einfluß des Managements größer als der der Kapitaleigner ist. In Japan vollzog sich darüber hinaus eine stärkere Bewegung im Aktienbesitz vom Einzeleigentümer zu den Unternehmen, was nichts anderes bedeutet als die Bildung neuer

Gruppen durch den Kauf von Aktien der anderen Unternehmung, mit der man in Geschäftskontakt steht. Tatsächlich fühlen sich in Japan Management und Firmenangehörige als die wahren Besitzer ihres Betriebes, was sich in der Bezeichnung „uchi“ (mein Haus) ausdrückt, den sie benutzen, wenn sie von „ihrem“ Betrieb sprechen. Die früher dem Besitzer gegenüber empfundene Loyalität richtet sich nun auf die menschliche Gemeinschaft des Betriebes. Gefördert wurde diese Identifikation durch das Aufkommen der Unternehmensgewerkschaften nach dem Zweiten Weltkrieg. Die starke Identifikation des einzelnen mit seiner Gruppe, z. B. Familie, Schule, Universität oder Betrieb, verhinderte das Aufkommen einer horizontalen Solidarität. Heute sind 12,5 Mio. Arbeitnehmer in 74 100 Betriebsgewerkschaften organisiert. Der Organisationsgrad liegt bei rund 30,5 %. Eine Industriegewerkschaft ist nur die Gewerkschaft der Seeleute. Die nationalen Gewerkschaftsverbände sind ohne Macht, da die Betriebsgewerkschaften allein Tarifabkommen abschließen.

Die Tatsache, daß Japaner auf die Frage nach ihrem Beruf meistens mit dem Firmennamen antworten, d. h. nicht sagen, was sie, sondern wo sie arbeiten, weist auf ein völlig anderes Berufsverständnis als in Europa hin. Die Berufswahl ist für die Japaner eine Entscheidung für ein Unternehmen und nur in Ausnahmefällen für einen Beruf. Die Unternehmensleitung allein beschließt, wo der Berufsanfänger am sinnvollsten seine Begabungen der Betriebsgemeinschaft nutzbar machen kann. In vielen Unternehmen wird daher in den ersten Jahren ein institutionalisiertes System der „Job Rotation“ praktiziert. Der „Neue“ erhält so Gelegenheit, den gesamten Betrieb kennenzulernen. Später als Führungskraft wird er aus seiner Erfahrung viel Verständnis für die besonderen Probleme der verschiedenen Abteilungen aufbringen. Das Unternehmen ist daran interessiert, weniger hochspezialisierte Fachleute einzustellen, als junge Leute, die durch das Überstehen der „Examenshölle“ bewiesen haben, daß sie belastbar sind, ausbildungsbereit und ausbildungsfähig.

In der überwiegenden Mehrheit bilden in Japan die Unternehmen im Betrieb aus: Training on the job. In diesem Ausbildungsprozeß wird auch größter Wert darauf gelegt, die Loyalität zur Unternehmensfamilie zu fördern. Die Beiordnung eines älteren Kollegen als „Pate“, das ständige Zusammensein auch in der Freizeit usw. läßt die Berufskollegen zu Freunden werden. „Freiheit in Geborgenheit“

wird praktiziert, doch auch das Sprichwort „Deru kugi wa utareru“ (der herausstehende Nagel wird eingehauen) erhält seinen Sinn.

Unternehmensführung findet auf der Basis menschlicher Harmonie und Kooperation durch Konsens statt. Der Entscheidungsfindung (Ringi) mit allgemeiner Partizipation gehen Prozesse des „Nemawashi“ (informelle Konsensbildung) in allen betroffenen Gruppen und Abteilungen voraus. Dem Mittelmanagement kommt dabei eine entscheidende Aufgabe als Initiator für kreatives Denken und Aufbereiten der Ideen des Untergebenen zu. Das Spitzenmanagement ist bereit, sich ständig mit neuen Ideen der Mitarbeiter zu beschäftigen und keinen Vorschlag brüsk zurückzuweisen.

Führungskräfte kommen immer aus dem eigenen Haus und müssen in vielen Jahren bewiesen haben, daß sie Menschenführer sind. Ausgeprägtes Taktgefühl wird als wichtige Eigenschaft der Manager bezeichnet. So wird verständlich, warum die ursprünglich als mathematisch-statistische Methode aus den USA stammende Idee der „Qualitätszirkel“ zu einem allumfassenden System weiterentwickelt wurde, das neben der Fehlervermeidung die Kreativität jedes Mitarbeiters fordert und seine Identifikation mit seinem Betrieb fördert. Ideologiefreies pragmatisches Denken erlaubt es den Japanern, technischen Fortschritt ohne Kulturpessimismus zu sehen.

Das japanische Vertriebssystem weist historisch gewachsene Strukturen auf, die durch die zwischenmenschlichen Beziehungen der Geschäftspartner bestimmt werden. Sie erlauben es nicht, über Generationen gewachsene persönliche Geschäftsbeziehungen reinem Kostendenken zu opfern. Der vergleichsweise hohe Anteil des Handels an der japanischen Volkswirtschaft ist auch auf die psychologische Einstellung des Japaners zum Service zurückzuführen, die in einer Mitteilung der Bundesstelle für Außenhandelsinformation wie folgt charakterisiert wird: „In Japan ist eine — kulturhistorisch gewachsene und auf langer Tradition aufbauende — andere psychologische Einstellung zum Service als in den westlichen Ländern vorherrschend. Der Vorgang des Dienens, der Bedienung, der Erbringung von Dienstleistungen mit dem Ziel, den anderen zufriedenzustellen, wird als Freude oder sogar Vergnügen, nicht aber als Belastung oder gar mit Gefühlen von Inferiorität dem Bedienten gegenüber empfunden.“ Hier wird deutlich, warum der Japaner bereit ist, für die Bequemlichkeit eines in der Nähe liegenden „Tante-Emma-Ladens“ mit freundli-

cher Bedienung einen erheblich höheren Preis zu zahlen, als das der ausländische Konsument tun würde. Entgegen den Entwicklungen in westlichen Industrienationen ist die Zahl der „Tante-Emma-Läden“ in Japan in den letzten Jahren noch gestiegen.

Die japanischen Konsumenten sind in ihrer Mehrzahl nach 1945 geboren und zeichnen sich durch einen extrem hohen Bildungsstand aus. Japaner sind, was ihre Sparraten angeht, Weltrekordler mit 20 % vom Einkommen (1982). Die Durchschnittsfamilie von vier Personen verfügt über ein privates Sparguthaben von rund 65 000 DM. Neueste Befragungen haben ergeben, daß sich rund 90 % der Bevölkerung dem Mittelstand zurechnen. Trotz aller Einkommenssteigerungen blieb bisher ein essentieller Wunsch vieler japanischer Verbraucher unerfüllt: Der Besitz eines eigenen Hauses. Die exorbitanten Steigerungen der Grundstückspreise führten dazu, daß im Großraum Tokio der Durchschnittsbürger gezwungen ist, Anfahrten zum Arbeitsplatz von bis zu zwei Stunden in Kauf zu nehmen. Selbst in dieser Entfernung sind Grundstückspreise von DM 1 000,— und mehr pro Quadratmeter „normal“. Die bereits erwähnten geographischen Gegebenheiten werden auch in der Zukunft keine grundlegende Besserung zulassen.

Die zunehmende Freizeit hat auch in Japan weitreichende wirtschaftliche Folgen. Neben der nationalen Begeisterung für Golf und Baseball wird eine nach Millionen zählende Anhänger­schar als Skifahrer, Jogger, Tennisspieler, Surfer und Bergsteiger aktiv. Der steigende Außenwert des Yen wird zweifellos auch das Heer der schon nach Millionen zählenden Auslandsreisenden weiter wachsen lassen.

In Form der sogenannten „Sogo Shosha“ (übersetzt soviel wie: General-Handelshaus) mit ihren weltumspannenden Niederlassungszentren und Informationssystemen verfügt die japanische Wirtschaft über ein besonders schlagkräftiges Instrument im internationalen Handel. Ursprünglich gegründet, um den historisch bedingten Mangel an Know-how im Auslandsgeschäft schnell und effektiv zu überwinden, konzentrieren sich ihre Tätigkeiten keineswegs auf den Handel. Im Fiskaljahr 1982 belief sich der Gesamtumsatz der neun größten Handelshäuser auf 80 Billionen Yen, d. h. auf mehr als ein Viertel des japanischen Bruttosozialprodukts; im Außenhandel wickeln sie etwa die Hälfte aller Exporte und Importe Japans ab. Ihre Entwicklung wurde in den letzten Jahren von der weltweiten Rezession, mehr aber noch von der zurückgehen-

den Bedeutung der Basisindustrien wie Stahl, Zement, Öl oder Aluminium betroffen. Traditionell war das Massengeschäft Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit, doch sind die Sogo Shoshas entschlossen, der Entwicklung von Hochtechnologie-Produkten und der Weiterentwicklung von Drittmarkt-Geschäften größere Bedeutung einzuräumen. Im Oktober 1982 schloß so die Sumitomo Corp. ein Abkommen mit Seltech, der größten Forschungs- und Entwicklungs-Gesellschaft für Biotechnologie in Großbritannien, ab. Auch die Mitsubishi Corp., die größte Handelsgesellschaft, wird ein spezielles Institut für die Entwicklung von Biotechnologie zusammen mit Mitsubishi Chemical einrichten. Besonders große Chancen werden in der Zukunft im Drittmarkt-Handel gesehen, da umfassende Informationen die Basis solcher Geschäfte sind. Erfolge sind hier bereits bei Kompensationsgeschäften mit den osteuropäischen Staaten für die Sogo Shoshas zu verzeichnen gewesen. Der Anteil von Kompensationsgeschäften wird bereits auf 30 bis 50 % des gesamten Welthandels geschätzt.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ist Japans Wirtschaft in starkem Maße von importierten Nahrungsmitteln und Rohstoffen abhängig. Schon von daher ist es also einleuchtend, daß die Importstruktur einen anderen Charakter aufweisen muß als in Ländern mit einer breiteren Rohstoffbasis. Von den gesamten japanischen Einfuhren (1983 etwa 126,5 Mrd. US-Dollar) entfallen allein rund 50 % auf die Energieträger Öl, Gas und Kohle und mehr als 12 % auf sonstige Rohstoffe zur industriellen Verarbeitung. Hinzu kommen noch eine Vielzahl von Halbfertigwaren der verschiedensten Art sowie Nahrungsmittel, die rund 11 % der Importe ausmachen. Für die Einfuhr von industriellen Fertigwaren bleibt deshalb nur wenig Raum, so daß deren Anteil während der letzten Jahre regelmäßig nur wenig mehr als 20 % betrug. Immerhin stiegen die Fertigwareneinfuhren in absoluten Zahlen gerechnet jedoch an, und auch für 1983 deutet sich ebenfalls eine Erhöhung ihres Anteils am Gesamtimport an. Mittel- und langfristig gesehen wird die japanische Wirtschaft sich den Prinzipien der internationalen Arbeitsteilung noch weiter öffnen. Auf der einen Seite sträuben sich die Länder der Dritten Welt zunehmend, den Rohstoffbedarf Japans billig zu decken, und andererseits stellt sich für die Industrieländer das Problem der horizontalen Arbeitsteilung, d. h. des Austauschs von Fertigwaren in beiden Richtungen.

Beide Tendenzen sind von Regierung und Wirtschaft des Landes inzwischen sehr wohl

erkannt worden, und auch ausländische Beobachter bestätigen, daß in Japans Importpolitik ein Wandel eingetreten ist. Auf der Rohstoffseite fällt insbesondere ins Auge, wie stark sich die Anstrengungen zur Energieeinsparung auf die Öleinfuhren ausgewirkt haben: Mengenmäßig sind diese inzwischen unter den Stand von 1973, dem Höhepunkt der Ölkrise, gefallen, und es bleibt das Hauptziel der japanischen Regierungspolitik, die Abhängigkeit des Landes vom Erdölimport drastisch zu vermindern.

Ebenfalls hat Japan in der Frage der weiteren Öffnung des Markts für ausländische Fertigwaren umfassende Aktivitäten entwickelt, ja es ist sogar das einzige Land, das eine explizite Importförderungs politik betreibt. Seit Beginn des Jahres 1982 sind nicht weniger als drei Programme zur weiteren Einfuhr liberalisierung in Kraft getreten, obwohl doch der Durchschnitt der japanischen Einfuhrzölle bereits 1976 unter dem der USA und der Europäischen Gemeinschaft gelegen hatte. Zusätzlich werden die im Rahmen der Tokyo-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) beschlossenen weiteren Zollsenkungen schon in diesem Jahr — drei Jahre früher als geplant — abgeschlossen. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen existieren in Japan nur noch für 27 Produkte, wogegen beispielsweise Frankreich den Import von nicht weniger als 46 Produkten kontingentiert.

Berechtigung dürfte bis in die jüngste Vergangenheit hinein allerdings die ausländische Kritik an der japanischen Importpolitik gehabt haben, was nicht-tarifäre Handelshemmnisse, speziell gewisse Importprüfverfahren, betrifft. Aus diesem Grunde hat die japanische Regierung umfangreiche Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Marktzugang für ausländische Anbieter zu verbessern. Nach Abschluß einer großangelegten Erhebung, in deren Rahmen die 99 wichtigsten Beschwerdepunkte untersucht wurden und für 67 Punkte eine Vereinfachung der Prüfverfahren empfohlen wurde, sind bereits konkrete Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Verbesserungen bei der Typzulassung von Kraftfahrzeugen konnten inzwischen ebenso realisiert werden wie beispielsweise die Anwendung der internationalen IEC-Normen bei der Prüfung importierter Elektrohaushaltsgeräte. Es ist unverkennbar, daß der japanische Markt ausländischen Anbietern weit mehr Chancen bietet, als dies voreingenommene Beobachter auch heute noch zugestehen wollen.

Um so mehr sollten sich ausländische Anbieter ein Beispiel an der Hartnäckigkeit und

Gründlichkeit nehmen, mit der japanische Exporteure die internationalen Märkte erschließen. Jahrelange und intensive Marktbeobachtung ist für sie ebenso eine Selbstverständlichkeit wie die eindeutige Ausrichtung auf den jeweiligen Kundengeschmack und etwaige nationale Besonderheiten der verschiedenen Märkte. Wenn man etwa bedenkt, wie die Automobilhersteller des Landes über Jahre hinweg den deutschen Markt erforscht haben und in einem langwierigen „trial and error“-Prozeß mühsam eine zunächst bescheidene Position aufgebaut haben, sollte es nicht verwundern, daß sich schließlich auch der Erfolg in Form eines mehr als 10%igen Marktanteils eingestellt hat. Die Bereitschaft zur Anpassung an fremde Marktgegebenheiten, der Wille zum Lernen und die klaglose Hinnahme von oftmals hohen Anfangsverlusten sind das A und O der japanischen Exporterfolge.

Als sehr wirkungsvoll hat sich daneben die Konzentration der japanischen Ausfuhren auf die Bereiche erwiesen, in denen die Wirtschaft des Landes über deutliche komparative Kostenvorteile gegenüber ihren internationalen Konkurrenten verfügt. Dies entspricht zwar voll und ganz der Theorie vom freien Außenhandel, wird aber vom Ausland in dieser Konsequenz offenbar vielfach als unfair empfunden. Gestützt auf den großen Binnenmarkt kann die japanische Industrie in den als besonders wachstumsintensiv erkannten Bereichen hohe Produktionskapazitäten aufbauen und aufgrund der realisierten Kostendegression den Weltmarkt preiswert mit qualitativ hochwertigen Erzeugnissen beliefern. Dabei fällt auf, daß sich das internationale Image japanischer Produkte in der Vergangenheit radikal geändert hat: Galten Produkte „made in Japan“ während der fünfziger und sechziger Jahre zwar als billig, doch als qualitativ minderwertig, so wird ihnen heute ein ausgesprochen günstiges Preis-Qualitäts-Verhältnis bescheinigt. Betrachtet man die Zusammensetzung der japanischen Exporte (1983 etwa 146,9 Mrd. US-Dollar) im Detail, so ist es nach allem vorher gesagten nicht verwunderlich, daß mehr als 90% auf industrielle Fertigwaren entfallen. Der technologieintensive Bereich Maschinen, Geräte und Ausrüstungen — in der japanischen Statistik relativ weit gefaßt — macht inzwischen etwa ein Drittel der Ausfuhren aus; der Kraftfahrzeugexport allein erreicht einen Anteil von rund 18%. Als Folge der konsequenten Strukturanpassung wird die japanische Wirtschaft auch in Zukunft mit technisch hochentwickelten Produkten weitere Erfolge am Weltmarkt erzielen können, wogegen ihr auf anderen Sek-

toren in Gestalt der asiatischen Schwellenländer eine ernst zu nehmende Konkurrenz erwachsen ist. Die anhaltende Schwäche des japanischen Stahlexports beispielsweise dürfte nicht zuletzt hierauf zurückzuführen sein.

Nur sehr zögernd hat sich Japan dazu entschlossen, im Ausland zu investieren. Bis weit in die sechziger, ja in die siebziger Jahre hinein wurden diese Investitionen in ihrer Mehrzahl zur Erschließung bzw. Sicherstellung von Rohstofflieferungen getätigt. Der Schwerpunkt lag dabei in den südostasiatischen Nachbarländern, Südamerika und Kanada. Die wachsenden Probleme, denen sich japanische Exporteure auf der handelspolitischen Seite gegenüber sahen, führten dazu, daß seit Anfang der siebziger Jahre verstärkt in Produktionsunternehmen investiert wird. Ende 1980 belief sich das gesamte Auslandsinvestitionsvolumen Japans auf 19,6 Mrd. US-Dollar, im Vergleich zu 37,9 Mrd. US-Dollar der Bundesrepublik Deutschland. Der Anteil Japans machte weltweit 4,3% aus, gemessen am deutschen Anteil von 8,3%. Das Zentrum japanischer Investitionen ist heute der US-amerikanische Markt. Hier waren Ende März 1982 rund 10 000 japanische Unternehmen, davon 1 500 Produktionsunternehmen, mit einer Gesamtinvestitionssumme von 12,2 Mrd. US-Dollar tätig. Auf Europa entfielen 2 751 Unternehmen, davon 704 Produktionsbetriebe mit einer Gesamtinvestitionssumme von 5,2 Mrd. US-Dollar. Der Anteil Europas liegt damit bei weniger als 40% der in Asien getätigten Investitionen, wo 8 675 Unternehmen, davon 4 621 Produktionsbetriebe, eine Gesamtinvestitionssumme von 13,16 Mrd. US-Dollar repräsentieren. Dem zunehmenden internationalen Druck, im Ausland zu produzieren, wird von japanischer Seite nur zögernd nachgegeben. Als Gründe dafür werden die Unterschiede im Geschäftsleben und im sozialen Umfeld des Gastlands, sowie die fehlende Erfahrung japanischer Manager bei der Leitung größerer Unternehmenseinheiten im Ausland genannt.

Zum letzten Mal erzielte die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1968 einen Überschuß im Japanhandel. Seither weist der gegenseitige Warenaustausch einen ständig wachsenden Überschuß Japans aus. 1982 wurden deutsche Waren im Werte von 5,1 Mrd. DM nach Japan exportiert, und Deutschland bezog Waren im Wert von 12,6 Mrd. DM aus Japan. Im ersten Halbjahr 1983 ging die deutsche Ausfuhr nach Japan um 2% zurück und die deutschen Einfuhren aus Japan nahmen noch um 1% zu. Japan wurde durch diese Entwicklung

unter den Kunden der Bundesrepublik sechzehnter und nahm unter den Lieferanten Platz 7 ein. Der Anteil Japans am deutschen Außenhandel liegt bei den Exporten bei 1,2% und bei den Importen bei 3,6%. Die Bundesrepublik Deutschland rangiert auf der Liste der japanischen Handelspartner auf Platz 4 bei den Exporten und auf Platz 13 bei den Importen. Ende 1982 hatten deutsche Unternehmen insgesamt Investitionen in Höhe von 635,7 Mio. DM in Japan getätigt, was einer Steigerung um 16,3% gegenüber dem Jahresende 1981 entsprach. Die japanischen Investitionen in der Bundesrepublik beliefen sich auf 1,9 Mrd. DM und verzeichneten damit auch eine Steigerung um 16% gegenüber 1981. Diese Zahlen sind allerdings nur bedingt aussagekräftig, da sie auf deutschen Statistiken beruhen, die deutsche Unternehmen, die schon seit vielen Jahrzehnten in Japan ansässig sind und sich aus japanischen Quellen finanzieren können, nicht erfassen. Über die Hälfte der japanischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik ist durch Banken erfolgt, während vergleichbare Engagements deutscher Banken in Japan aus technischen Gründen nicht durchgeführt wurden. Etwa 300 Unternehmen in Japan arbeiten mit deutschem Kapital, dabei ist der Handel meist ganz in deutscher Hand, während auf dem Gebiet der Produktion Gemeinschaftsunternehmen vorherrschend sind. Zweifellos sind in der Zukunft auf beiden Seiten die Investitionschancen als gut einzuschätzen, wenn auch die japanische Seite besonders in hohen Kosten, den Steuern, aber auch vielen juristischen Vorschriften ein Haupthindernis zur Ausweitung ihrer Direktinvestitionen in der Bundesrepublik sieht. Der Großraum Düsseldorf hat sich mit fast 300 japanischen Unternehmen und etwa 5 500 Japanern zu einem Schwerpunkt japanischer Wirtschaftsaktivitäten entwickelt.

Im Jahre 1982 sah die Struktur des deutschen Exports nach Japan wie folgt aus: Uhren, feinmechanische und optische Erzeugnisse 4,1%, elektrotechnische Erzeugnisse 7,1%, Kraftfahrzeuge 15%, Maschinen und Anlagen 19,3%, pharmazeutische Erzeugnisse 9,7%, Nahrungs- und Genußmittel 4,9%. Ein Markt von fast 120 Millionen kaufkräftigen Konsumenten ist zweifellos die Mühe wert, sich besonders um ihn zu kümmern. Die Bundesrepublik Deutschland macht mit der Deutschen Leistungsschau 1984 im April/Mai in Tokio den Versuch, die traditionell guten deutsch-japanischen Beziehungen auch auf wirtschaftlichem Gebiet in eine für beide Seiten vielversprechende Zukunft zu lenken.

Erfolge und Grenzen technokratischer Umweltpolitik in Japan

Japan ist weder auf dem Weg zum einst vorausgesagten „ökologischen Harakiri“¹⁾ noch ist es dabei, ein ökologisches Musterland zu werden. Es hat furchtbare Erfahrungen mit den Folgen der Umweltzerstörung hinter und noch etliche ungelöste Umweltschutzprobleme vor sich. Es ist zugleich ein Land, in dem weltweit einmalige technische und politische Maßnahmen zur Minderung der Gesundheits- und Umweltfolgen industriellen Wachstums ergriffen wurden.

Gerade im Bereich der Luftreinhaltepolitik haben die Japaner gezeigt, daß es innerhalb einer relativ kurzen Zeit — und ohne volkswirtschaftliche Friktionen zu verursachen — möglich ist, eine drastische Verminderung der Luftbelastung durch Schwefeldioxid (SO₂) zu erreichen. Der Gemeinplatz, „das mag für die Umweltpolitik richtig sein, taugt aber nicht für die Ökonomie“, bewahrheitete sich in Japan nicht. Angesichts des Waldsterbens in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer langjährigen Immissionsschutzpolitik, die große Paragraphenberge und kleine Effekte hervorbrachte, ist es durchaus angebracht, den Blick auch einmal auf die erfolgreichen Maßnahmen und ihr politisches Umfeld in Japan zu richten, anstatt auf unsere europäischen Nachbarn, die weniger tun als wir selbst²⁾.

Japan taugt als ökologischer Lehrfall nicht nur für Dritte-Welt-Länder, die auf eine

schnelle Industrialisierung setzen, sondern vor allem für das Studium sozialer und ökologischer Folgen superindustriellen Wachstums³⁾. In letzterer Hinsicht kann Japan wegen seiner immer noch vorhandenen Wachstumsdynamik als reales „Testlabor“ für Industrieländer gelten. Schließlich gehört eine Berücksichtigung der Umweltprobleme wegen ihrer weitreichenden sozialen, politischen und ökonomischen Folgen⁴⁾ auch zu jeder umfassenderen Darstellung des japanischen Gesellschaftssystems: Wer die Umweltprobleme hierbei ausklammert, läßt ein relevantes Stück japanischer Wirklichkeit unberücksichtigt.

Im vorliegenden Beitrag wird überwiegend auf die technokratischen Elemente der Umweltpolitik eingegangen. Eine Darstellung und Analyse der umweltpolitischen Probleme seit etwa den fünfziger Jahren erfolgte bereits in einer früheren Ausgabe dieser Zeitschrift⁵⁾, so daß an dieser Stelle die verschiedenen Entwicklungsphasen in knapper Form beschrieben werden können. Die Möglichkeiten und Grenzen der gegenwärtigen japanischen Umweltpolitik werden anhand der Entwicklung der Umweltsituation überprüft, wobei besonders auf *Problemverschiebungen* als einem konstitutiven Element einer weitgehend „entsorgenden“ (reaktiven) Umweltpolitik geachtet wird. Abschließend wird kurz auf die Frage eingegangen, was andere Industrieländer von Japan lernen können.

¹⁾ B. Gunnarson, Japans ökologisches Harakiri oder Das tödliche Ende des Wachstums, Reinbek bei Hamburg 1974.

²⁾ Vgl. zum Thema Waldsterben: Arbeitskreis Chemische Industrie Köln/Katalyse-Gruppe Köln

(Hrsg.), Das Waldsterben — Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen, Köln 1983, und zum Thema Luftreinhaltepolitik in Europa: P. Knoepfel/H. Weidner, Handbuch der SO₂-Luftreinhaltepolitik, Berlin 1980.

³⁾ Vgl. M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979; J. Huber, Die verlorene Unschuld der Ökologie, Frankfurt 1982.

⁴⁾ Zur These, daß die systematische Nichtberücksichtigung ökologischer Erfordernisse eine der wesentlichen Säulen war, auf der das rapide wirtschaftliche Wachstum Japans beruhte, vgl. H. Weidner, Ökologische Ignoranz als ökonomisches Prinzip. Umweltzerstörung und Umweltpolitik in Japan, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1977, S. 11—29.

⁵⁾ Ebd., hier werden auch zahlreiche Literaturhinweise zur japanischen Umweltsituation und -politik gegeben.

Für die intensive Unterstützung meiner Forschungsarbeiten in Japan im Herbst 1983 danke ich Prof. Hiroshi Oda (Tokio-Universität) und Herrn Tsuneo Takeuchi (staatliches Umweltamt, Tokio).

Weitere Ausführungen des Autors zu diesem Thema finden sich in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1983) 3, und Arbeitskreis Chemische Industrie Köln/Katalyse-Gruppe Köln (Hrsg.), Das Waldsterben. Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen, Köln 1983.

I. Merkmale technokratischer Umweltpolitik: Partielle Erfolge, langfristige Versäumnisse

Sehr frühzeitig schon wurde in wissenschaftlichen Analysen darauf hingewiesen, daß ein wesentliches Merkmal staatlicher Umweltpolitik die Strategie des „peripheren Eingriffs“⁶⁾ sei, oder — anders gewendet — die unzureichende Berücksichtigung des „ökologischen Gesamtkontextes“⁷⁾. Diese Mängelrüge kann auch heutzutage noch gegenüber der Umweltpolitik in allen Industrieländern erhoben werden. Für die Bundesrepublik etwa kam die Projektgruppe „Aktionsprogramm Ökologie“ zu dem Ergebnis, daß von einer umfassend ökologisch ausgerichteten Umweltvorsorgepolitik oder von einer Abkehr von den bisherigen medial oder sektoral ausgerichteten Strategien noch längst nicht gesprochen werden kann⁸⁾. Zu einem nahezu gleichlautenden Ergebnis kommt das japanische Umweltamt in seinem neuesten Umweltgutachten⁹⁾ und fordert dementsprechend einen „umfassenden Ansatz“ der Umweltpolitik auf Basis der Erfordernisse des Ökosystems¹⁰⁾. Es wird gar von einer „Mission“ gesprochen, dafür Sorge zu tragen, daß die unschätzbare und begrenzte Natur von Generation zu Generation unbeeinträchtigt weitergegeben wird¹¹⁾. Hier drängt sich die Ähnlichkeit zum Diktum von Karl Marx auf, daß gegenwärtige Gesellschaften nicht Eigentümer, sondern nur Besitzer und Nutznießer der Erde seien und sie als „boni patres familias den nachfolgenden Generationen verbessert zu hinterlassen“ hätten¹²⁾.

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. Die Poli-

tikform, mit der dies erreicht wurde, möchte ich als *technokratisch-aktive Umweltpolitik* bezeichnen.

Der Unterschied der technokratisch-aktiven Umweltpolitik zu anderen Formen der Umweltpolitik, die ebenfalls den ökologischen Gesamtkontext unzureichend berücksichtigen¹³⁾, besteht vor allem in den folgenden Merkmalen:

- Es wird stärker das technisch Machbare als das umweltrechtlich Festgeschriebene bei der Maßnahmenentwicklung akzentuiert¹⁴⁾.
- Es werden stringente Ziel-Mittel-Relationen für umweltpolitische Maßnahmen in ausgewählten Problembereichen aufgestellt, wobei die Ziele nicht absichtsvoll im Vagen oder Unverbindlichen verbleiben. Bemerkenswert ist hierbei, daß die rechtliche Form und Konkretisierung der Ziele der japanischen Umweltpolitik oftmals viel weniger eindeutig sind als in anderen Ländern. Ihre dennoch faktisch stärkere handlungsleitende Funktion liegt vermutlich in der Übereinkunft der beteiligten Akteure (in der Regel Bürokratie und Industrie), einmal vereinbarte Ziele tatsächlich anzustreben, gleichgültig, ob sie nun rechtlich einklagbar sind oder nicht¹⁵⁾.
- Die Zielerfüllung wird für einen kurz-, manchmal mittelfristigen Zeitraum angestrebt und in der Regel auch tatsächlich erreicht. Aus der Sicht der Vollzugseffektivität hebt sich die japanische Umweltpolitik im positiven Sinne von den Politikformen anderer Länder ab: Sie ist Krisenmanagement an der Sache und nicht an der Sache *vorbei*¹⁶⁾.

⁶⁾ Vgl. P. C. Mayer-Tasch, Umweltrecht und Umweltpolitik, in: Ch. F. Doran/M. Hinz/P. C. Mayer-Tasch, Umweltschutz — Politik des peripheren Eingriffs, Darmstadt und Neuwied 1974, S. 13—68.

⁷⁾ Vgl. J. McHale, Der ökologische Kontext, Frankfurt 1974.

⁸⁾ Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Abschlußbericht der Projektgruppe „Aktionsprogramm Ökologie“. Argumente und Forderungen für eine ökologisch ausgerichtete Umweltvorsorgepolitik, Bonn 1983 (Umweltbrief Nr. 29).

⁹⁾ Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1983, Tokio 1983.

¹⁰⁾ Ebd., S. 2 und S. 39

¹¹⁾ Ebd., S. 40

¹²⁾ K. Marx, Das Kapital, 3. Band, Berlin (Ost) 1965, S. 784.

¹³⁾ Etwa symbolische, regulative, legalistisch-technizistische Umweltpolitik.

¹⁴⁾ Die Umweltpolitik in manchen Ländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, krankt daran, daß durch eine juristische Verkomplizierung der Umweltpolitik die Entwicklung von Umwelttechniken („Stand der Technik“) nur einen lethargischen Verlauf nimmt. Vgl. P. Knoepfel/H. Weidner, Die Durchsetzbarkeit planerischer Ziele auf dem Gebiet der Luftreinhalte aus der Sicht der Politikwissenschaft. Ergebnisse aus einer internationalen Vergleichsuntersuchung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1983) 2, S. 87—115.

¹⁵⁾ Vgl. OECD, Environmental Policies in Japan, Paris 1977, S. 26.

¹⁶⁾ Zum Vollzugsdefizit in der bundesdeutschen Umweltpolitik vgl. R. Mayntz et al., Vollzugsprobleme in der Umweltpolitik, Stuttgart 1978.

Die japanische Umweltpolitik, die diese drei Merkmale in ausgeprägter Form enthält, wird hier als technokratisch-aktive und nicht schlicht als effektive bezeichnet, weil sie trotz ihrer vergleichsweise positiven Seiten im Rahmen technokratischer Lösungsmuster verbleibt, während *transzendente* Lösungsmuster in stärkerem Maße die Problemursachen einzubeziehen und langfristig zu überwinden hätten. So ist die japanische Umweltstrategie durchaus eine systemimmanente und „systemrationale“ Politik. Das Bemerkenswerte gewinnt sie erst dadurch, daß zahlreiche andere Industrieländer mit ihrer Umweltpolitik unter dem Niveau technokratisch intelligenter Politik bleiben¹⁷⁾.

Die *Grenzen* einer nicht am ökologischen Gesamtkontext orientierten Umweltpolitik sind darin zu sehen, daß sie mit ihren Mitteln des *selektiven* und *peripheren* Eingriffs zwar eine kurz- bis mittelfristige „Entsorgung“ erreichen kann, daß langfristig jedoch die erreichten Er-

folge gefährdet werden oder gar die alten „Sorgen“ auf einem höheren Niveau wieder auftauchen. Die Erklärung hierfür liegt in dem Prozeß der wachstumsbedingten Akkumulation der Restschadstoffe und vor allem in dem Phänomen der *Problemverschiebung*.

Eine Problemverschiebung wird häufig dann verursacht, wenn Schadstoffe aus einem Umweltmedium zwar beseitigt, jedoch nicht durch ursachenorientierte Maßnahmen an ihrer Entstehung gehindert werden. So kommt es zu Problemverschiebungen *medialer* (etwa Schadstoffverlagerungen von der Luft ins Wasser), *lokaler* (Luftverbesserungen in Ballungsgebieten werden durch eine weiträumige Schadstoffverteilung mit Hilfe einer „Politik der hohen Schornsteine“ erzielt) und *temporaler* Art (etwa durch Schadstoffverdünnung, die statt akuter chronische Belastungen bewirkt, deren Gesundheitseffekte erst relativ spät erkennbar werden¹⁸⁾).

II. Umweltpolitische Entwicklungsphasen: Von der ökologischen Ignoranz zur technokratischen Intelligenz

Von der ökologischen Ignoranz der japanischen Regierung bis zur technokratisch-aktiven Umweltpolitik, durch die Japan zu einem umweltpolitischen Schrittmacher wurde, war es ein weiter, für die Bevölkerung oftmals dornenreicher Weg: 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 dabei die Minamata- und die Itai-Itai-Krankheit, beide durch toxische Schwermetalle (Methylquecksilber bzw. Kadmium) in Industrieabwässern hervorgerufen. Schwerwiegende Auswirkungen für Le-

ben und Gesundheit hatten auch Arsen-, PCB- und Hexachrom-Vergiftungen, gleichfalls Resultate industrieller Tätigkeiten. Auch das Atmen fiel den Japanern immer schwerer: Industrie- und Kraftfahrzeugabgase hüllten die Städte in giftige Smogwolken, so daß die Atemwegerkrankungen 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 gegenwärtige Umweltpolitik ist Ergebnis überaus konfliktreicher Auseinandersetzungen; ihre Entwicklungsphasen lassen sich grob in folgende drei Stufen einteilen:

1. Die Phase der gezielten ökologischen Ignoranz

Die Geschichte der japanischen Umweltbewegung reicht einige Jahrhunderte zurück. Eine „Chronologie der Umweltverschmutzung in

¹⁷⁾ Japan gehört zu den wenigen Ländern, die massive umweltpolitische Konflikte mit weitreichenden Folgen für die Industriepolitik durch systemkompatible effektive Umweltschutzmaßnahmen abgebaut haben, so daß die in anderen Ländern häufig beklagte „Technikfeindlichkeit“ der jungen Generation in Japan kein relevantes Thema ist.

¹⁸⁾ Vgl. H. Weidner, Von der Schadstoffbeseitigung zur Risikoverhinderung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/77, S. 34–42. Zum Zyklus von industrieller Problemproduktion und industrialisierter Problemverarbeitung vgl. M. Jänicke, a. a. O. (Anm. 3).

Japan" weist durch Umweltzerstörungen verursachte Konfliktfälle bis in die Tokugawa-Periode (1603—1867) nach¹⁹). Im Dezember 1690 brachten beispielsweise Einwohner des heutigen Takachiho eine Petition um Steuernachlaß vor, weil toxische Emissionen den für Lackarbeiten vorgesehenen Baumbestand gefährdeten.

Noch bekannter ist der Großkonflikt um die Ashio-Kupfermine Ende des 19. Jahrhunderts, der sowohl vom Ablauf als auch von der Reaktion der zuständigen Behörden her große Ähnlichkeit mit den Streitfällen nach dem Zweiten Weltkrieg aufweist: Trotz nachweislicher Beeinträchtigung von Gesundheit und Agrarland durch die Kupferproduktion blieb die Zentralregierung rund sechs Jahre lang praktisch untätig. Das Unternehmen wiederum versuchte, den Konflikt durch niedrige Schadensersatzzahlungen an die Betroffenen (sog. Tränen- oder Kondolenzgeld) zu lösen. Erfolglos: Es kam zu Protestmärschen der Dorfbewohner, die in gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der Polizei endeten. Erst als der Fall landesweite Aufmerksamkeit auf sich zog, erließ die Regierung Umweltvorschriften, die sich allerdings als unzulänglich erwiesen²⁰).

In den folgenden Jahrzehnten kam es zu einer Reihe weiterer Auseinandersetzungen, ohne daß daraus effektive umweltpolitische Konsequenzen auf zentralstaatlicher Ebene gezogen wurden. Auf lokaler Ebene erlassene Umweltschutzvorschriften — den Beginn machte Tokio 1949 — erwiesen sich in der Regel als zu schwach²¹).

Die japanische Wachstumsstrategie, die vor allem den Ausbau bekanntermaßen umweltbelastender Industriezweige wie Schwer-, Chemie- und Mineralölindustrie förderte — im Zeitraum 1956—1968 verzehnfachte sich die Produktion in diesen Sektoren —, sowie die Ignorierung sich immer deutlicher abzeichnender Folgen für Gesundheit und natürliche Umwelt trugen dazu bei, daß es zu einigen schwerwiegenden Erkrankungen kommen konnte (Minamata- und Itai-Itai-

Krankheit). Im Falle der Minamata-Krankheit, die erstmals in der kleinen Industriehafenstadt Minamata auftrat, führten Quecksilbervergiftungen zu schweren Schäden des zentralen Nervensystems; Hirnschäden, Krämpfe, Hör- und Sprachstörungen waren die Folgen. Die Vergiftungen mit Kadmium hatten insbesondere eine Schrumpfung des Skeletts zur Folge; wegen ihres äußerst schmerzhaften Verlaufs — einige Betroffene verübten deshalb Selbstmord — wurde diese Krankheit Itai-Itai, d. h. Aul-Aul-Krankheit genannt. Sie trat vorwiegend im Flußgebiet des Jintsu auf²²).

In der Reaktion der Regierung und der zuständigen Ministerialbürokratie auf diese Vorfälle zeichnete sich der Typus einer ökologisch ignoranten und repressiven Politik in geradezu klassischer Weise ab. Zunächst erfolgte keine Reaktion. Als die Krankheitsfälle sich häuften und erste Protestaktionen aufkeimten, wurde die These, daß es sich um Folgen giftiger Industrieabwässer handelte, angezweifelt — auch mit Hilfe von nachweislichen Gefälligkeitsgutachten. Gegen die zunehmend militanteren Proteste der Betroffenen wurden staatliche Machtmittel eingesetzt; unabhängige Forscher wurden behindert. Bis zur Anerkennung der von engagierten Wissenschaftlern entwickelten „Kadmium- bzw. Quecksilbertheorie“ durch die Regierung vergingen Jahre, in denen die Erkrankungen zunahmten und nun auch in anderen Orten auftraten. Die wachstumstrunkene, umweltpolitisch jedoch abstinentere Regierung ergriff nämlich erst dann vorbeugende Maßnahmen, als an den Beweisen nicht mehr zu rütteln war und die Konflikte eine landesweite Dimension annahmen. Noch heute gibt es 1 950 anerkannte Opfer, etliche warten seit langem auf ihre staatliche Anerkennung; die Dunkelziffer der Gesamtschadensfälle wird um einiges höher geschätzt²³).

Ähnliche Ablaufmuster der ökologisch ignoranten Politik lassen sich auch in anderen Fällen nachweisen²⁴). Daß diese Strategie indessen immer brüchiger wurde, lag vorwiegend an der zunehmenden Konfliktfähigkeit der Betroffenen, die Unterstützung durch kritische Wissenschaftler, Juristen, Bürgerinitia-

¹⁹) N. Iijama (Hrsg.), *Pollution Japan. Historical Chronology*, Tokio 1979.

²⁰) Vgl. N. Huddle/M. Reich/N. Stiskin, *Island of Dreams. Environmental Crisis in Japan*, New York und Tokio 1975, S. 27 ff.

²¹) Zur Entwicklung der japanischen Umweltpolitik vgl. den grundlegenden Aufsatz von Sh. Tsuru, *Environmental Pollution Control in Japan*, in: ders., *Towards a New Political Economy (Collected Works, Bd. 13)*, Tokio 1976, S. 269—303.

²²) Vgl. Jishu-Koza (Hrsg.), *Kogai — The Newsletter from polluted Japan. Special issue: Mercury pollution*, Tokio 1975 (2 Ausgaben) und B. Gunnarson, a. a. O. (Anm. 1).

²³) Interview mit Rechtsanwalt T. Goto in Tokio, Oktober 1983.

²⁴) Vgl. N. Huddle et al., a. a. O. (Anm. 20).

tiven, Studenten der „neuen Linken“ und die Medien erhielten. Der zentrale Satz der Verfassung des Prinzen Shōtoku aus dem Jahr 604: „Die Harmonie ist hochzuschätzen, und der Verzicht auf Widerspruch ist ehrenhaft“, verlor hierdurch an Bedeutung für die Regelung umweltpolitischer Konflikte. Unterstützung durch die traditionellen politischen/gesellschaftlichen Kräfte (Parteien, Gewerkschaften) gab es dagegen anfänglich nicht; auch große Teile der Bevölkerung hatten zunächst mit Diskriminierung der Betroffenen reagiert²⁵⁾.

Die Regierung hielt es angesichts des Stimmungsumschlags in der Bevölkerung, befördert durch die Zunahme der Schadensfälle, für opportun, ihre Mixtur aus Vogel-Strauß-Politik und Repression zugunsten einer „weicheren“ Politik aufzugeben, die mit vertrauensbildenden Maßnahmen den Konflikten die Spitze nehmen und durch „Verrechtlichung“ der Umweltproblematik die Konflikte kalkulierbarer machen sollte.

2. Die Phase der symbolischen Umweltpolitik

Die konservative Zentralregierung ging daran, der Umweltpolitik neue Kleider zu schneiden. Sie ließ ab etwa Mitte der sechziger Jahre die Paragraphen-Webstühle auf Hochtouren laufen. Heraus kam allerdings ein Gespinnst, das eher die umweltpolitischen Blößen der Regierung bedeckte, denn einen wirkungsvollen Schutz gegen industrielle Emittenten bot. Eine solche Phase der *symbolischen Umweltpolitik*, in der zwar auf dem Papier beeindruckende Programme, aber kaum Effekte produziert werden, haben die meisten anderen Industrieländer auch durchlaufen oder stehen noch mittendrin²⁶⁾.

Im Jahr 1967 trat in Japan ein *allgemeines Umweltgesetz* in Kraft, in dem die Grundprinzipien der Umweltpolitik (Ziele, Strategien, Instrumente und Zuständigkeiten) festgelegt wurden, an denen sich die späteren Spezialgesetze zu den einzelnen Umweltbereichen oder Sonderfällen (etwa Kompensationsregelungen für Umweltschäden) zu orientieren

²⁵⁾ Vgl. H. Weidner, a. a. O. (Anm. 4), S. 14ff. Das Zitat der Verfassung Shōtokus ist wiedergegeben in einem Artikel von G. Rahn in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Blick durch die Wirtschaft) vom 25. 3. 1983.

²⁶⁾ Zu Theorie und Funktion symbolischer Politik vgl. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana 1964.

hatten²⁷⁾. Es enthielt jedoch eine Klausel, die sich als folgenschweres Hemmnis für die Durchsetzung und Entwicklung konkreter umweltpolitischer Strategien entpuppte: Gefordert war, daß der Schutz der „lebendigen“ Umwelt in „harmonischer Abstimmung“ mit einer gesunden Wirtschaftsentwicklung erfolgen sollte. Diese Harmonieklausel wurde von der Industrielobby häufig gegen den Erlaß schärferer Umweltmaßnahmen ins Spiel gebracht und als Aussage zugunsten eines Primats der Ökonomie interpretiert²⁸⁾.

Dem insgesamt weichen Umweltbasisgesetz folgte eine Reihe gleichfalls schwachherziger Spezialgesetze und Verordnungen²⁹⁾. Sie alle scheiterten im großen und ganzen an den Vollzugsrealitäten. Es gelang nicht, damit das historisch entstandene Wachstumskartell aus Großindustrie, Regierungspartei und Ministerialbürokratie aufzubrechen und in weniger umweltbelastende Bahnen zu lenken: Traten früher akute Belastungen noch in örtlich relativ begrenzten „Probleminseln“ auf und schädigten vorwiegend Bewohner ländlicher Gebiete, so änderte sich das Bild im Zuge des weiteren rapiden industriellen Wachstums grundlegend. Es kam zu einer landesweiten Ausbreitung spürbarer Umweltbelastungen, zu einer „chronischen Belastung aller, statt der akuten Belastung weniger“³⁰⁾. Das wurde besonders im Bereich der Luftverschmutzung deutlich, denn die Zahl der Atemwegerkrankungen wuchs beträchtlich.

Eine selbstkritische Einschätzung der Umweltsituation im Ballungsraum Tokio durch die Stadtregierung gibt zugleich ein treffendes Bild von der nationalen Problemlage in

²⁷⁾ Eine deutsche Übersetzung vom „Gesetz über die Grundlagen des Umweltschutzes von 1967“ ist enthalten in: M. Bothe (Hrsg.), *Ausländisches Umweltrecht IV*, Berlin 1975, S. 62—68.

²⁸⁾ Diese „Harmonieklausel“ hatte eine ähnlich vollzugshemmende Wirkung wie die das Vorsorgeprinzip aushöhlende Bestimmung im bundesdeutschen Immissionsschutzgesetz, daß Sanierungsanordnungen nach dem Stand der Technik erfüllbar und wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Vgl. H. Sendler, *Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz — oder umgekehrt?*, in: *Umwelt- und Planungsrecht*, (1983) 2, S. 33—46.

²⁹⁾ Vgl. H. Weidner, *Japans Umweltgesetze im internationalen Vergleich*, in: G. Foljanty-Jost et al. (Hrsg.), *Japans Wirtschafts- und Sozialentwicklung im internationalen Vergleich*, Frankfurt und New York 1981, S. 264—343).

³⁰⁾ Hierzu allgemein: M. Jänicke, *Soziale und ökologische Aspekte rückläufiger Lebenserwartung*, Forschungsbericht, Projekt Politik und Ökologie, Freie Universität Berlin 1975 (mimeo).

diesen Jahren: Japan, so hieß es, sei zu einer „Schaubühne der Umweltzerstörung“ geworden³¹⁾. 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 Zahlen der BSP-Steigerungsraten (die Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes betrug zwischen 1961 und 1970 rund 11 %) verloren in der fast alltäglichen Erfahrung photochemischer Smogschleier ihre Suggestivkraft. Gesundheitsbeeinträchtigungen und Umweltzerstörungen zugunsten von Wirtschaftswachstum wurden — Meinungsumfragen zufolge — immer weniger toleriert. Selbst Bewohner ländlicher Gebiete, die noch wenig früher Neuanstellungen begrüßt hätten, sperrten sich zunehmend gegen Industrievorhaben aller Art³²⁾. Landesweit bekannt wurde das Motto einer japanischen Umweltinitiative: „Lieber Reis essen unter blauem Himmel als Beefsteaks im Smog“.

Es erwies sich, daß der Umweltzerstörung nicht mit primär symbolischen Maßnahmen beizukommen war. Die abnehmende Wachstums- und Fortschrittsgläubigkeit der japanischen Bevölkerung und die zunehmende Opposition gegen Industrievorhaben, aber auch gegen staatliche Infrastrukturmaßnahmen (Eisenbahntrassen, Autostraßen) stellten für das japanische Wachstumskartell eine bedrohliche Entwicklung dar. Es wurde immer schwieriger, neue Industriestandorte zu gewinnen, gab es doch in den Ballungsgebieten im dichtbesiedelten Japan kaum noch Expansionsmöglichkeiten. Gemeinsam mit den monetären Kosten (Entschädigungszahlungen an Betroffene, Kompensationszahlungen für Standortgenehmigungen etc.) nahmen die „politischen Kosten“ immer größere Dimensionen an: Neben einem allgemeinen Glaubwürdigkeitsverlust der Regierung wegen ihrer offensichtlichen Parteilichkeit bei Umweltkonflikten zeichnete sich auch ein Bröckeln der Wählerbasis der Regierungspartei ab³³⁾.

³¹⁾ H. Ihara, Protection of Urban Environment in Tokyo, o. O., o. J. (mimeo).

³²⁾ Vgl. Environment Agency, Quality of the Environment in Japan, Tokio 1973, S. 39. Zu Meinungsumfragen vgl. dies., Illustrated White Paper on the Environment in Japan, Tokio 1982, S. 26f. Zur Umweltbewegung vgl. M. A. Mckean, Environmental Protest and Citizen Politics in Japan, Berkeley etc. 1981.

³³⁾ Vgl. N. Huddle et al., a. a. O. (Anm. 20), S. 286f.

Hierauf reagierte die Regierung mit einem relativ radikalen „umweltpolitischen Kleiderwechsel“, wodurch einige nachhaltige Änderungen der staatlichen Umweltpolitik eingeleitet wurden:

3. Die Phase technokratisch-aktiver Umweltpolitik

In der dritten, technokratisch-aktiven Phase der staatlichen Umweltpolitik wurden sowohl teilweise scharfe Maßnahmen gegen maßgebliche Umweltverschmutzer ergriffen als auch einige im internationalen Vergleich herausragende Regelungsinstrumente geschaffen. Sie führten ebenso wie der beachtliche Anstieg der privaten und staatlichen Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen zu markanten Verbesserungen in einigen Schadstoffbereichen, auf die andere Industrienationen in der Regel nicht verweisen können. (Auf die erfolgreichen Maßnahmen wird in Kapitel III näher eingegangen.)

Die dritte Phase der japanischen Umweltpolitik begann in etwa mit dem parlamentarischen Kraftakt von 1970, als auf einer Sonderparlamentssitzung ein „Umweltgesetzpaket“ mit insgesamt 14 Umweltschutzgesetzen bzw. -verordnungen verabschiedet wurde. Die Vorschriften wurden im Laufe der Zeit, häufig in Reaktion auf die „umweltbewußte“ Rechtsprechung — auf sie wird weiter unten noch eingegangen —, ergänzt und modifiziert. Die umweltpolitisch verhängnisvolle Harmonieklausel im Umweltbasisgesetz wurde gestrichen.

Die umweltpolitische Wende der konservativen Zentralregierung wurde mit herbeigeführt und in der Folgezeit intensiviert durch Entwicklungen im gesellschaftlichen, kommunalpolitischen und judikativen Bereich. Auf die *sozialen* Entwicklungen (steigende Proteste von Betroffenenengruppen etc.) ist oben schon hingewiesen worden. Es waren jedoch nicht nur Bürgergruppen, die sich für strengere Umweltschutzmaßnahmen einsetzten. Druck auf die untätige Zentralregierung übten auch 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 u. a. 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 sogenannten 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. Inzwischen gibt es über 23 000 solcher Vereinbarungen.

Besonders engagiert gingen sieben japanische Großstädte gegen das laxer Verhalten der Regierung im Fall der Kfz-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 den Behördengebrauch und veröffentlichten „Hit-Listen“ der saubersten Autos. Die konzertierte kommunale Umweltaktion³⁴⁾ war erfolgreich: Inzwischen hat Japan die strengsten Kfz-Abgasstandards der Welt. Bleifreies Benzin kann seit Anfang der siebziger Jahre überall im Lande getankt werden.

Der *ökologischen Raubbauwirtschaft* streuten auch einige Richter Sand ins Getriebe. Aufgrund einiger bahnbrechender Gerichtsentscheidungen³⁵⁾ zu den Fällen Itai-Itai-, Minamata-Krankheit und „Yokkaichi-Asthma“ mußten verschiedene Industrieunternehmen teilweise hohe Entschädigungssummen an die Betroffenen zahlen. Im Falle des „Yokkaichi-Asthas“ — die Industriestadt Yokkaichi hatte wegen der hier besonders gehäuft auftretenden Atemwegkrankungen alsbald den Beinamen „Asthma-City“ erhalten — stand eine Gruppe von sechs Unternehmen wegen ihrer SO₂-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 durch behördliche Genehmigungen nicht aufgehoben werde. Die innovativste Lösung entwickelte die Rechtsprechung im Bereich des *Kausalitätsprinzips*, das grundlegend geändert wurde. Nach konventioneller Rechtsauffassung wäre es nicht möglich gewesen, eine ursächliche Beziehung zwischen dem entstandenen Schaden bei den zahlreichen Betroffenen und dessen Verursachung durch die Beklagten nachzuweisen. Der nach dem insbesondere hierzulande noch vorherrschenden naturwissenschaftlichen Kausalitätsideal zu führende eindeutige Nachweis einer Ursache-Wirkung-Beziehung, der de facto bei den üblicherweise komplexen Umweltproblemen in fast keinem Fall möglich ist, wurde durch die japanischen Gerichte durch den realitätsbezogenen „rechtlichen“ Kausalitätsnachweis ersetzt: Wenn statistische, in der Regel aufgrund epidemiologischer Untersuchungen gewonnene Informationen plausibel erscheinen lassen, daß offensichtlich ein Zusammenhang zwischen bestimmten Krankheiten und dem Vorkommen bestimmter Schadstoffe besteht, dann ist nach Meinung des Gerichts (Yokkaichi-Fall) der Zusammenhang ausreichend eindeutig, um hierauf Maßnahmen, auch Entschädigungszahlungen, zu gründen. Diese Art der Beweisführung wird auch der „epidemiologische“ oder „statistische“ Kausalitätsnachweis genannt.

In den meisten Industrieländern ist auch wegen der starken Verankerung des naturwissenschaftlichen Kausalitätsprinzips im Umweltrecht keine Waffengleichheit für Umweltschutzgruppen oder Betroffene in ihrem Streit mit Umweltverschmutzern gegeben. Die japanischen Richter haben diese zusätzliche rechtliche Privilegierung der ökonomisch ohnehin Stärkeren durch ihre Urteile erheblich relativiert. Die Prozeßerfolge stimulierten zahlreiche weitere Gruppen, ihr Recht vor Gericht zu suchen. Noch heute sind viele Verfahren anhängig, in denen auf Schadensersatzleistungen und strengere Umweltschutzmaßnahmen geklagt wird³⁶⁾.

Die Reaktion der Zentralregierung auf diese Herausforderungen erschöpfte sich diesmal nicht im Ausbau der Paragraphenberge. In enger Kooperation mit den betroffenen Industriezweigen wurden kurzfristige Ziele für

³⁴⁾ Vgl. J. Gresser/K. Fujikura/A. Morishima, *Environmental Law in Japan*, Cambridge (Mass.) und London 1981, S. 268ff.

³⁵⁾ Vgl. ebd., S. 55ff und H. Weidner, *Japans Luftreinhaltepolitik: Konflikte und Maßnahmen*, in: Arbeitskreis Chemische Industrie Köln/Katalyse-Gruppe Köln (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 276ff.

³⁶⁾ Interview im japanischen Umweltamt in Tokio, Oktober 1983.

Umweltqualitätsverbesserungen abgesteckt und die hierfür erforderlichen Strategien festgelegt. Zum Teil wegen der „optischen Effekte“ (schnelle Sichtbarkeit umweltpolitischer Erfolge) wurde der Schwerpunkt auf luftreinhaltepolitische Maßnahmen gesetzt. Die Zukunft sollte zeigen, daß das spezifische Verhältnis zwischen Industrie, Bürokratie und Regierung in Japan³⁷⁾ zu, wenn auch nicht

konfliktfreien, so doch klaren Entscheidungen und deren konsequenter Umsetzung führen kann. In anderen Ländern sind dagegen häufig schon die Zielsetzungen vage und ihre Realisierung nur selten an den Einsatz effizienter Instrumente gekoppelt³⁸⁾. Dementsprechend wurden in Japan in den schwerpunktmäßig angegangenen Politikbereichen auch weitaus größere Erfolge erzielt.

III. Maßnahmen und Erfolge technokratischer Umweltpolitik: Technische Schrittmacherleistungen entspannen umweltpolitische Atmosphäre

1. Technische Umweltschutzmaßnahmen

Die größten umweltpolitischen Leistungen wurden im Bereich der Luftreinhaltepolitik, insbesondere beim Luftschadstoff SO₂ erzielt. Die zeitweilig extremen SO₂-Belastungen (mit Jahresdurchschnittswerten von teilweise weit über 150 µg/m³) konnten mit überwiegend auf eine Emissionsverminderung³⁹⁾ abzielenden Sondermaßnahmen relativ rasch abgebaut werden. Bei 99 % der rund 1 590 erfaßten Meßstationen im Lande wird nun der im Weltmaßstab strenge SO₂-Immissionsstandard⁴⁰⁾ eingehalten, im Jahr 1973 waren es nur 4 % gewesen⁴¹⁾. Selbst im Ballungsgebiet Tokio wurden beträchtliche Reinigungsleistungen erzielt. Die Luftbelastung durch SO₂

ging hier auf ein Viertel zurück. Die berühmtesten „Sauerstoff-Tankstellen“ in Tokios Straßen, die den unter Atemnot leidenden Bürgern die Inhalation sauberer Luft ermöglichen sollten, findet man heutzutage nicht mehr.

Diese Umweltqualitätsverbesserungen, die in der Folgezeit auch zu einer Entlastung der gespannten umweltpolitischen Atmosphäre führten, wurden primär durch Maßnahmen erreicht, die ergänzend zu den Aktivitäten im Rahmen des allgemeinen Immissionsschutzrechts ergriffen wurden. Zu den wesentlichen Sondermaßnahmen gehören eine systematisch betriebene Brennstoffentschwefelungspolitik, der Import von teuren, schwefelarmen Brennstoffen, der forcierte Einbau von Rauchgasentschwefelungsanlagen im Kraftwerks- und Industriebereich (und zwar bei neuen und alten Anlagen!) sowie Luftreinhalteprogramme auf der Basis eines sog. SO₂-Gesamt mengen-Kontrollsystems und der Ausbau eines staatlichen Kompensationssystems für Gesundheitsschäden durch Umweltverunreinigungen⁴²⁾.

Bei der Rauchgasentschwefelung hat Japan im internationalen Vergleich inzwischen eindeutig die Spitzenposition inne. Während in der Bundesrepublik Deutschland 1983 erst zwölf Anlagen betrieben wurden, waren es in Japan bereits Ende der siebziger Jahre mehrere hundert⁴³⁾. Hier zeigt sich sehr deutlich, daß die Entwicklung von Vermeidungstechnologien im wesentlichen eine Frage klarer politischer Zielsetzungen und des öffentlichen Drucks ist; halbherzige umweltpoliti-

³⁷⁾ Vgl. T. J. Pempel (Hrsg.), *Policymaking in Contemporary Japan*, Ithaca und London 1977; P. Kevenhörster, *Wirtschaft und Politik in Japan*, Wiesbaden 1973; H. und U. E. Simonis (Hrsg.), *Japan. Economic and Social Studies in Development*, Wiesbaden 1974.

³⁸⁾ Vgl. P. Knoepfel/H. Weidner, a. a. O. (Anm. 14).

³⁹⁾ SO₂-Emissionen im gesamten Industrie- und Kraftwerksbereich sanken im Zeitraum 1970—1975 um mehr als die Hälfte. Vgl. H. Weidner, *Luftreinhaltepolitik in Japan. Regelungsinstrumente und Ergebnisse*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik*, (1983) 3, S. 211—247; hier: S. 226. Zum Vergleich: in der Bundesrepublik sind die SO₂-Emissionen 1968 bis 1980 in etwa konstant geblieben, Verbesserungen in der Umgebungsluft demnach primär auf eine weiträumige Schadstoffverteilung („Hochschornsteinpolitik“) zurückzuführen.

⁴⁰⁾ Der (amtliche) Immissionsstandard gibt den Grad der voraussichtlich für die menschliche Gesundheit noch unschädlichen SO₂-Konzentration in der Umgebungsluft an. Er beträgt in Japan 100 Mikrogramm (24-Stundenwert).

⁴¹⁾ Zu diesen und den folgenden Angaben über die Umweltbelastungstrends wurden die alljährlich veröffentlichten offiziellen Umweltberichte ausgewertet (Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan, Tokio 1973ff.*); hier: Umweltbericht von 1983.

⁴²⁾ Ausführlich hierzu mein Beitrag in der *Zeitschrift für Umweltpolitik* (Anm. 39).

⁴³⁾ Insgesamt waren es nach amtlichen Angaben 1983 rund 1 360 Anlagenblöcke.

sche Entscheidungen, die auf einen autonomen technischen Fortschritt im Umweltbereich setzen, fördern dagegen eher die lethargische Entwicklung des „Standes der Technik“.

Wie bei SO₂ konnte auch die Luftbelastung durch Blei und Kohlenmonoxid gesenkt werden. Die Belastungen durch Stickstoffoxide — die ähnliche Atemwegerkrankungen wie SO₂ 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 Stickstoffoxid-Abscheidung werden fast nur in Japan betrieben; 1981 gab es bereits 175 davon⁴⁴⁾. Die NO_x-Emissionsstandards für den Industrie- und Kraftwerksbereich wurden seit 1973 kontinuierlich verschärft, zuletzt 1983. Sie zählen nun zu den weltweit strengsten⁴⁵⁾.

Japan hat gleichfalls die strengsten Abgasbegrenzungen für Personenkraftwagen⁴⁶⁾. Auf diesem Gebiet wurde der ursprüngliche Spitzenreiter USA überflügelt. Die europäischen Kfz-Hertseller figurieren hier „unter ferner liefen“⁴⁷⁾. Daß sich diese Maßnahmen nicht positiv auf die Luftqualität auswirkten, wird hauptsächlich auf den raschen Anstieg des Kraftfahrzeugbestandes zurückgeführt⁴⁸⁾. Po-

sitiv für die Entwicklung der Luftqualität schlug dagegen zu Buche, daß es den energieintensiven Industriezweigen in einer relativ kurzen Zeitspanne gelungen war, drastische Energieeinsparungen zu verwirklichen. Der Energieverbrauch pro Einheit reales Brutto-sozialprodukt sank 1973-1980 um 22 %⁴⁹⁾. Zugleich betreibt die japanische Regierung für nicht mehr wettbewerbsfähige Branchen, überwiegend energieintensive und stark umweltbeeinträchtigende Industriezweige, eine aktive „Schrumpfungspolitik“⁵⁰⁾. Mit diesen strukturorientierten Maßnahmen werden Luftbelastungen gesenkt, und zwar auf eine der umweltverträglichsten Arten.

2. Umweltpolitische Instrumente

Nicht nur die technischen Maßnahmen verdienen Aufmerksamkeit. Auch das staatliche Kompensationssystem für Gesundheitsschäden, die Schadstoffmengen-Kontrollprogramme und das Instrument quasi-privatrechtlicher Umweltschutzvereinbarungen sind in Art und Umfang einmalig.

Japan ist das einzige Land, das ein umfassendes spezialgesetzlich geregeltes *Kompensationssystem für Gesundheitsschäden* hat, die durch Umweltverschmutzung bedingt sind. Nach dem „Gesetz über die Entschädigung für umweltbedingte Gesundheitsschäden von 1973“⁵¹⁾ wird für bestimmte, gesetzlich festgelegte „Umweltkrankheiten“ eine nach der Schwere der Beeinträchtigung gestaffelte Entschädigung gezahlt. Sie reicht von einer Erstattung der Heilkosten über eine „dynamisierte“ Rentenzahlung bis zum, von Umweltgruppen so bezeichneten, „Kondolenzgeld“ im Todesfall.

Kompensationsleistungen erhalten nicht nur Opfer von Umweltverschmutzungen, deren Verursacher eindeutig feststehen (wie etwa im Falle der Minamata-Krankheit), sondern auch die zahlenmäßig wesentlich größere Gruppe, deren Krankheiten auf *Luftverschmutzungen* durch SO₂ zurückzuführen sind. Hierzu werden durch Regierungserlaß bestimmte Gebiete festgelegt, in denen ein signifikanter statistischer Zusammenhang

⁴⁴⁾ Vgl. Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1983, S. 178.

⁴⁵⁾ In der Bundesrepublik gibt es bisher keine Anlagen zur NO_x-Abscheidung, obwohl die Stickstoffoxid-Emissionen gerade im Kraftwerksbereich in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen sind. Ein Ende dieser Entwicklung ist noch nicht in Sicht. Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Waldschäden und Luftverunreinigungen. Sondergutachten März 1983, Stuttgart und Mainz 1983. Zu neueren NO_x-Maßnahmen in Japan vgl. Environment Agency (Hrsg.), Japan Environment Summary, Nr. 10/1983, S. 3f.

⁴⁶⁾ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Schadstoffarme Antriebssysteme (Berichte 2/1980), Berlin 1980, S. 5.

⁴⁷⁾ Erst seit der Diskussion um das Waldsterben haben politische Initiativen zur gesetzlichen Verankerung strengerer Abgaswerte im EG-Bereich eingesetzt.

⁴⁸⁾ Vgl. Environment Agency, Quality of the Environment in Japan 1983, S. 16. Auch soll die Einhaltung der Abgasvorschriften für Stickoxide nicht immer gewährleistet sein; vgl. Die Zeit vom 30. 12. 1983.

⁴⁹⁾ Environment Agency (Hrsg.), Japan Environment Summary Nr. 6/1982, S. 4.

⁵⁰⁾ Vgl. H. Laumer, Japans Wirtschaft in den achtziger Jahren — Perspektiven, Chancen, Risiken, in: ifo-Schnelldienst (München), (1980) 35/36, S. 14 bis 22.

⁵¹⁾ Ausführlich hierzu H. Weidner, a. a. O. (Anm. 39), S. 234ff.

zwischen Luftbelastung und Atemwegkrankungen ersichtlich ist. Leidet in diesen Gebieten jemand an festgelegten Krankheiten (Asthma, chronische Bronchitis etc.), so kann er bei einem speziellen Gremium einen Antrag stellen, als „staatlich anerkanntes Verschmutzungsoffer“ Entschädigung zu erhalten.

Am Kompensationssystem ist die Art der Kostenverteilung höchst interessant: Die Kostendeckung erfolgt weitgehend (zu 80 %) durch Abgaben, die Unternehmen entsprechend ihren SO₂-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 SO₂-Emissionen auf der Grundlage des Schwefelgehalts der Brennstoffe und der Verbrauchsmengen. Betriebe in Belastungsgebieten müssen wesentlich 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 SO₂-Emissionen zu verringern. Auch die Autofahrer müssen ihren Beitrag leisten: 20 % der Kosten werden durch die Kfz-Gewichtssteuer gedeckt.

Was am japanischen Kompensationssystem besonders beeindruckt, ist die pragmatische Lösung von komplizierten Zusammenhängen, die andere Länder oftmals davor „zurückschrecken“ lassen, Entschädigungszahlungen stärker in ihre Umweltpolitik einzubauen. Angefangen von der Frage nach der Bestimmung des Ursachen-Wirkungs-Zusammenhangs bis zur Entscheidung, welche Verursacher wieviel zu zahlen haben, wurden simple, dafür aber durchführbare Lösungen in Japan erdacht.

Probleme bei der Durchführung des Gesetzes sind dennoch vorhanden. Die Kritik richtet sich vor allem gegen ein zu rigides Anerkennungsverfahren, durch das Krankheitsfälle unberechtigt abgewiesen würden und die Anerkennung teilweise stark verzögert werde. Ende 1982 gab es insgesamt 87 648 anerkannte Krankheitsfälle (davon 85 581 Fälle von Atemwegkrankungen). Es wird geschätzt, daß die Dunkelziffer um etliches höher liegt. Auch der Umfang der Entschädigungszahlungen wird als unzureichend kritisiert⁵²⁾.

⁵²⁾ Bis zum Mai 1981 hatten über 10 000 Personen eine amtliche Anerkennung ihrer Gesundheits-

Selbst bei einer Berücksichtigung der noch verbliebenen Probleme hat dieses Kompensationssystem eine über den jeweiligen Einzelfall hinausweisende, fundamentale umwelt- und gesellschaftspolitische Bedeutung, die in der umweltpolitischen Diskussion in anderen Ländern bisher weitgehend unbeachtet geblieben ist. Es handelt sich um seine Mobilisierungs-, Legitimations- und Präventivfunktion gegen industrielle Risikoproduktion. Erst mit Hilfe einer formalisierten und staatlich geregelten Gesundheitsfolgen-Feststellung von Umweltbeeinträchtigungen wurde eine Vielzahl vereinzelt leidender *Individuen* empirisch zu einer sozialen *Gruppe* gemacht, deren nun auch öffentlich sichtbares Leiden an der Umweltverschmutzung zu einer stärkeren öffentlichen Unterstützung und zur Steigerung der Organisations- und Konfliktfähigkeit der Betroffenen selbst beitrug.

Durch die staatliche Anerkennung wurden die Forderungen nach Entschädigungen legitimiert und vom Zwielicht der „Sozialisierung“ individuell verschuldeter Beeinträchtigungen oder, in einem Wort, des Schmarotzertums befreit. Die nun politisch *und* gesellschaftlich legitimierten Forderungen bewirkten auch, daß Betroffene, die den Gang vor die Gerichte gescheut hatten oder vor dem Argwohn der Gesellschaft bzw. vor einer Diskriminierung zurückgeschreckt hatten, mobilisiert wurden.

Die Gesundheitsfolgen von Umweltbelastungen wurden so aus der bisherigen, auch politisch produzierten Dunkelzone stärker ans Licht der Öffentlichkeit gebracht und schärfen auf diese Weise 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 einmal 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 „Au-

schäden durch Quecksilbervergiftungen beantragt (1982 erhielten nur 1 914 Personen Entschädigungsleistungen im Rahmen des staatlichen Kompensationssystems). Es wird geschätzt, daß etwa 200 000 Personen, die im durch quecksilberhaltige Abwässer verseuchten Shiranui-Küstengebiet leben, in ihrer Gesundheit beeinträchtigt wurden. Vgl. Mainichi Daily News vom 18. 7. 1981. Ähnlich sieht es bei den anderen Krankheitsarten aus (Interview mit Rechtsanwalt Takanori Goto in Tokio, Oktober 1983).

Benseiter" gewesen, die trotz zahlreicher Anfeindungen aus dem Kollegenkreis engagierte Forschung betrieben⁵³⁾.

Für das japanische Kompensationsgesetz kann festgehalten werden, daß diesem technokratisch-pragmatisch organisierten Regelungsinstrument eine „überholende Kausalität“ (P.C. Mayer-Tasch) innewohnt, indem seine ursprünglich geplante Funktion als nachträgliches *Entsorgungsinstrument* in Richtung auf eine Stärkung des *Vorsorgekalküls* im Bereich der Risikoproduzenten — nicht zuletzt wegen der drohenden Entschädigungszahlungen — ausgeweitet wurde⁵⁴⁾. Vielleicht ist es dieses Potential, das verhindert hat, daß dieses Regelungssystem mit seiner nunmehr zehnjährigen Praxis in Japan hierzulande wie auch in anderen Ländern kaum umweltpolitische Aufmerksamkeit fand. Angesichts der gegenwärtig in der Bundesrepublik erneut aufgekommenen Diskussion über die Gesundheitsfolgen von SO₂-Belastungen und „Saurem Regen“ dürfte eine intensivere Beschäftigung mit dem japanischen Entschädigungssystem, in dem ja gerade der Schadstoff SO₂ im Mittelpunkt steht, hilfreich sein⁵⁵⁾.

Keine Nachahmung fanden auch die Luftreinhaltprogramme auf der Basis des *Gesamt-mengen-Kontrollsystems*, obwohl ihre positi-

ven Effekte in Japan beträchtlich waren. Nach diesem Konzept muß in den von der Zentralregierung bestimmten Belastungsgebieten durch die jeweils zuständige Präfekturregierung ein zeitlich begrenzter Plan zum Abbau der SO₂-Gesamtemissionsmenge aufgestellt werden. Entsprechend dieser Zielsetzung werden allen größeren Betrieben individuelle Grenzen für ihre SO₂-Emissionsmengen gesetzt, bei kleineren Betrieben wird dagegen aus Praktikabilitätsgründen der Schwefelgehalt der eingesetzten Brennstoffe vorgeschrieben. Die größeren Betriebe können im Rahmen der ihnen vorgeschriebenen Emissionskontingente selbst entscheiden, an welchen Einzelquellen und mit welchen Mitteln sie entsprechende Verminderungsmaßnahmen vornehmen wollen. Das gibt ihnen eine relativ große Flexibilität, die kostengünstigsten Maßnahmen beim Vollzug der staatlichen Auflagen anzuwenden: Weniger Bürokratie beim Vollzug also, statt dessen mehr Politik bei der Zielsetzung. Inzwischen wird dies strikt emissionsbezogene Konzept in 24 Regionen angewendet; die SO₂-Emissionen konnten hier bis 1980 auf ein Siebtel des Ausgangswertes von 1970 gesenkt werden⁵⁶⁾.

Die japanischen Unternehmen werden nicht nur durch staatlich verordnete Auflagen und Abgaben in die ökologische Pflicht genommen. Das umweltpolitische System läßt gleichfalls den Präfektoren, 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 geeignetes Mittel, die generellen Regelungen des nationalen Umweltschutzrechts 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: 2 805 Vereinbarungen)⁵⁷⁾.

⁵³⁾ Vgl. B. Gunnarson, a. a. O. (Anm. 1). Das dürfte auch zur Frage führen, ob der generelle Mangel an vorausschauender, vorsorgender Umweltpolitik in anderen Ländern nicht auch eine Ursache im ökologischen Defizit des Wissenschaftssystems hat.

⁵⁴⁾ So wird seit längerem gefordert, den Regelungsbereich des Kompensationssystems auf andere Schadstoffe, etwa Stickstoffoxide, auszuweiten. Im März 1983 fand hierzu in Japan eine Anhörung durch eine spezielle parlamentarische Kommission statt. Eine Entscheidung steht derzeit (Februar 1984) noch aus. Es ist relativ offensichtlich, daß das japanische Umweltamt eine Ausweitung des Systems nicht unterstützt (Interview im japanischen Umweltamt in Tokio, November 1983).

⁵⁵⁾ Vgl. die Spiegel-Titelgeschichte „Saurer Regen schädigt auch Kinder und Kranke“ (Der Spiegel vom 9. 1. 1984). Japanische Untersuchungen haben gleichfalls relativ eindeutig gezeigt, daß ältere Menschen und Kinder von der Luftverschmutzung besonders betroffen sind. In der Industriestadt Kawasaki etwa machen sie rund 60 % der Patienten mit Atemwegkrankungen aus; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 22. 7. 1982. In Tokio erhielten bereits 1975 die Eltern von über 8 700 Säuglingen wegen deren auf Luftverschmutzungen zurückgeführten Krankheiten öffentliche Zuschüsse zu den Behandlungskosten; vgl. Tokyo Metropolitan Government (Hrsg.), Tokyo Fights Pollution, Tokio 1977, S. 199.

⁵⁶⁾ Interview im japanischen Umweltamt in Tokio, Oktober 1982.

⁵⁷⁾ Vgl. H. Weidner, a. a. O. (Anm. 39), S. 240ff. Inzwischen läßt, vermutlich aufgrund der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung, das Engagement der Kommunen bei der Durchsetzung strenger Auflagen nach (Interview mit Prof. Tsunao Imamura in Tokio, Oktober 1983).

IV. Grenzen technokratischer Umweltpolitik: Blauer Himmel über grauer Landschaft

Die Grenzen technokratischer Umweltpolitik werden, wie im 1. Kapitel ausgeführt, vor allem in den Folgeproblemen dieser Politikform gesehen: mediale, temporale, lokale Problemverschiebungen und Restschadstoffakkumulation aufgrund der selektiven und peripheren Eingriffe. Bevor der Frage nachgegangen wird, ob und welche Grenzen sich abzeichnen, wird kurz auf die Entwicklung in den verschiedenen Umweltbereichen eingegangen⁵⁸⁾.

1. Umweltbelastungstrends in verschiedenen Bereichen

Auf die positiven Ergebnisse der Luftreinhaltepolitik im SO₂-Bereich ist bereits hingewiesen worden. Verbesserungen wurden auch bei den Schadstoffen Kohlenmonoxid (durch Grenzwerte für Kraftfahrzeuge) und Blei (durch Einführung von bleifreiem Benzin: weit über 90 % der Pkw tanken es) erzielt. Bei den Schwebstäuben liegen nur leichte Verbesserungen vor; von der Einhaltung des Umweltstandards ist man noch weit entfernt. Die Stickstoffoxid-Belastungen blieben seit 1974 in etwa konstant. An Meßstellen in verkehrsreichen Gegenden wurde von 1972 bis 1978 ein Belastungsanstieg festgestellt, seitdem blieb die Belastung in etwa gleich. Der Umweltstandard wird heute noch an über 30 % der Meßstellen überschritten.

Stickstoffoxide und Kohlenwasserstoffe tragen zur Entstehung von *photochemischem Smog* bei. Die Zahl der Warnungen und gemeldeten Gesundheitsschäden ging zwar von 1973 bis 1982 stark zurück, doch zeichnen sich wieder steigende Tendenzen ab, vor allem in den großen Ballungsgebieten Tokio und Osaka⁵⁹⁾.

⁵⁸⁾ Ausgewertet wurden hierzu insbesondere die amtlichen Umweltberichte und die englischsprachige japanische Tagespresse (Asahi Evening News, The Mainichi Daily News, The Japan Times, The Daily Yomiuri). Die Darstellung mußte aus Platzgründen notgedrungen kurz ausfallen. Einen lebhaften Eindruck von der Umweltbelastungssituation vor allem in Großstadtgebieten vermittelt der Artikel von H. Becker, in: Die Zeit vom 30. 12. 1983.

⁵⁹⁾ Immerhin wird dieser Form der Umweltbelastung große umweltpolitische Aufmerksamkeit zuteil. Das spiegelt sich auch in der Anzahl der Meßstellen wider: Inzwischen werden photochemische Oxidantien an über 980 Stationen gemessen. Auch die gemeldeten Gesundheitsbeeinträchtigungen

Die *Abfallmengen* aus dem Haushalts- und Gewerbebereich nehmen zu — und Depopulationsplätze sind im dichtbesiedelten Japan rar. Strenge umweltpolitische Maßnahmen führten zur beträchtlichen Abnahme toxischer Schadstoffe in den *Gewässern*: Arsen, PCB, Blei, Kadmium, Quecksilber und ähnliche problematische Stoffe sind kaum noch feststellbar. Die Belastung mit organischen Substanzen nimmt dagegen teilweise zu. Manche Seen und Buchten sind nach amtlicher Feststellung noch „extrem“ verschmutzt.

Verantwortlich für diese insgesamt ungünstige Gewässersituation ist auch das langjährige Versäumnis, das Kläranlagen- und Kanalisationssystem auszubauen. Japan hat im Vergleich zu westlichen Industrienationen die niedrigste Kanalisationsrate; nur 31 % der Bevölkerung leiten ihre Abwässer in Kanalisationen. Die japanische Strategie der „Problemverdeckung“ im Gewässerbereich — stark verschmutzte kleine bis mittelgroße Flüsse in den Städten werden durch Überbauung zu Abwässerkanälen gemacht — stößt auf steigenden Widerspruch. Gegen solche Maßnahmen sprachen sich nach einer neueren Meinungsumfrage zwei Drittel der Einwohner aus.

In den *Böden* wirken sich noch die Sünden der Vergangenheit aus, als es keine effektiven Umweltschutzmaßnahmen und auch kein Umweltchemikaliengesetz gab⁶⁰⁾. Eine von der Regierung veranlaßte Untersuchung im Jahr 1981 ergab, daß etwa 124 Gebiete mit einer Gesamtfläche von 6 610 ha mit Kadmium, Kupfer oder Arsen kontaminiert sind.

Lärm- und Vibrationsbelastungen machen den Hauptanteil der Beschwerden der Bevöl-

werden statistisch erfaßt. In der Bundesrepublik werden trotz der anerkannten Brisanz dieses Problembereichs nur rudimentäre Maßnahmen ergriffen; vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, a. a. O. (Anm. 44).

⁶⁰⁾ 1973 erhielt Japan als eine der ersten Industrienationen ein Chemikaliengesetz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung kommt hierbei zu einem Ergebnis, das auch für generelle Charakteristika der japanischen Umweltpolitik gelten kann: „Charakteristisch für das japanische Recht ist ein pragmatischer Ansatz ohne Gesetzesperfektionismus und überhöhte Anforderungen an wissenschaftliche Erkenntnisse“ (R. Lummert, Das Chemikaliengesetz Japans im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1982) 2, S. 171—197; Zitat S. 171).

kerung über Umweltbelastungen aus (1982: rund 40 % aller Beschwerden). Messungen an 3 700 Plätzen im Lande ergaben 1981, daß nur an 17,2 % der Meßpunkte die Lärmstandards eingehalten wurden. Kraftfahrzeuge, insbesondere der Lastwagenverkehr, Gewerbebetriebe und Bauarbeiten sind die wesentlichen Lärmquellen. Auch die Shinkansen-Hochgeschwindigkeitszüge gehören zu den Ruhestörern. Das 1982 auf insgesamt 1 800 km ausgebaute Schienennetz führt häufig durch dichtbesiedelte Gegenden. In den zurückliegenden Jahren wurde immer häufiger über Gesundheitsschäden durch „unhörbaren Lärm“ geklagt: Niederfrequenz-Schwingungen, häufig ausgelöst von Kraftfahrzeugen und Eisenbahnen, die über schwingungselastisch konstruierte Überführungen fahren, belasten das vegetative Nervensystem. Schlafstörungen, Kopfschmerzen, Erbrechen und Nasenbluten bei Kindern gehören zu den Folgen. Schon 1980 hat eine Bürgerinitiative in der Stadt Kashiba einen Prozeß gegen diese „neue Zivilisationsplage“ angestrengt. Die Kläger leben in unmittelbarer Nachbarschaft einer Autobahnbrücke. Es war der erste Prozeß dieser Art in Japan⁶¹⁾.

Aufgrund einer nur rudimentären Stadtplanungs-, Raumordnungs- und Naturschutzpolitik breiten sich die Städte krakenhaft aus. Die reinen *Naturgebiete* fallen der gestiegenen Bautätigkeit zum Opfer: Von 1975 bis 1980 nahm ihre Fläche um 20 % ab. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche sank im gleichen Zeitraum um fast 6 %. Das in japanischen Städten ohnehin spärliche Grün mußte in steigendem Maße Beton und Asphalt weichen. Allein in Osaka ging der Anteil grüner Bezirke zwischen 1970 und 1980 um 10 % zurück. Der Himmel, so kann überspitzt formuliert werden, wurde blauer, die Umgebung dagegen grauer. Eine amtliche Repräsentativumfrage zur Situation der natürlichen Umwelt zeigte, daß die Bevölkerung für die vergangenen zehn Jahre eine Verschlechterung wahrgenommen hat. Die gegenwärtige Situation wird von 36 % der Befragten als ziemlich schlecht und von 4 % als sehr schlecht bezeichnet. Der Blick in die Zukunft fiel pessimistisch aus: 37 % meinten, daß es um die natürliche Umwelt nach weiteren zehn Jahren „ziemlich schlecht“ bestellt sein werde; einen „sehr schlechten“ Zustand hielten weitere 8 % für möglich⁶²⁾.

2. Probleme der gegenwärtigen Umweltpolitik

Es gibt, wie die obigen Ausführungen zeigen, noch eine breite Aufgabenpalette für die japanische Umweltpolitik. Daneben mehren sich die Anzeichen, daß in bisher erfolgreichen Bereichen die umweltpolitische Erfolgsquote abflacht oder gar neue Herausforderungen für die Umweltpolitik entstehen.

In den letzten Jahren war die Verbesserungsrate im SO₂-Bereich nur mehr sehr gering; 1983 lag sie nahe bei Null. Der seit der Ölpreiskrise eingeleitete energiepolitische Schwenk vom Öl auf den Energieträger Kohle — der Kohleanteil an der Stromversorgung soll auch nach neueren Planungen von 1982 bis 1992 verdoppelt werden — hat wegen des höheren Schwefelanteils der Kohle einen steigenden SO₂-Anteil an den Rauchgasen zur Folge. Soll ein negativer Effekt auf die Luftqualität vermieden werden, müssen die Reinigungsleistungen erhöht werden. Neben den hiermit verbundenen Kostensteigerungen schlägt vor allem das Anwachsen der sogenannten Bei- (Gips) und Abfallprodukte (Asche) negativ für die ökologische Gesamtbilanz zu Buche. Es ist schon jetzt schwierig, den Gips aus den Rauchgasentschwefelungsanlagen zu vermarkten und die Verbrennungsasche zu deponieren⁶³⁾. Seit der zweiten Ölkrise (1978) ist es zudem politisch schwieriger geworden, Industrie- und Kraftwerksunternehmen zu vermehrten Umweltschutzleistungen anzuspornen⁶⁴⁾. Selbst gegen bestehende Regelungen wächst die Industrieopposition. So wird etwa vom mächtigen Wirtschaftsdachverband KEIDANREN eine Überprüfung des Kompensationssystems für Gesundheitsschäden gefordert. Die früher einmal in Aussicht genommene Ausweitung des Systems auf Stickstoffoxide findet derzeit keine Unterstützung des japanischen Umweltamtes⁶⁵⁾. Die Kraftwerksbetreiber wollen zudem erreichen, daß die „Umweltschutzvereinbarungen“, mit denen ihnen von Kommunen und Bürgergruppen strenge Umweltschutzmaßnahmen aufgezwungen werden,

⁶³⁾ Etwa 65 % der Rauchgasentschwefelungsanlagen in Kraftwerken produzieren Gips. Seine Vermarktung gilt als „extrem dringliches“ Zukunftsproblem (Interview im japanischen Wirtschaftsministerium in Tokio, Oktober 1983).

⁶⁴⁾ Entsprechend weist die japanische „Öko-Industrie“ auf rückläufige Auftragszahlen hin; vgl. The Japan Economic Journal (International Weekly) vom 22. 3. 1983.

⁶⁵⁾ Interview im japanischen Umweltamt in Tokio, November 1983.

⁶¹⁾ Vgl. Handelsblatt vom 5. 11. 1980.

⁶²⁾ Environment Agency (Hrsg.), Japan Environment Summary, (1982) 4, S. 3.

durch die gesetzliche Einführung genereller, landesweit geltender Umweltstandards abgeschafft werden⁶⁶⁾.

Die Einwohner in den geplanten Standortgemeinden wehren sich zunehmend gegen den Bau der wegen ihrer relativ höheren Umweltbelastung ungeliebten Kohlekraftwerke. Die Zustimmung muß ihnen — wie schon im Kernkraftwerksbereich üblich — abgekauft werden: teilweise in Form direkter Finanztransfers, teilweise durch Zahlungen in die Gemeindekasse. Die Kostenüberwälzung auf die Stromabnehmer dürfte zunehmend schwerer fallen, wurden doch erst 1980 die Strompreise um ca. 50 % erhöht⁶⁷⁾.

Es zeichnen sich mithin im SO₂-Bereich ökonomische, technische, soziale, politische und monetäre Grenzen einer Fortführung der bisherigen Strategie der peripheren technokratischen Eingriffe ab. Zusätzliche Brisanz könnten die dieser Strategie immanenten Schwachstellen bekommen, wenn sich herausstellen sollte, daß die bisherigen Ziele und Maßnahmen, die primär auf die Herstellung einer für die menschliche Gesundheit unbedenklichen Luftbelastung ausgerichtet waren, nicht ausreichen, um die Natur vor Schäden zu bewahren. Derzeit kann wegen der Informationslage nur darüber spekuliert werden, ob die zögerliche Behandlung der seit längerem im Parlament eingebrachten Gesetzesvorlage für eine umfassende Bestandsaufnahme der Umweltsituation hiermit im Zusammenhang steht. Es ist zugleich denkbar, daß die japanische Regierung das Thema Waldsterben und „Saurer Regen“ absichtsvoll lange Zeit nicht auf die politische Tagesordnung setzte, um erneute luftreinhaltepolitische Kraftakte — dieses Mal zugunsten der beeinträchtigten Natur — hinauszuzögern⁶⁸⁾. Die Lektion aus den Folgen der Umweltbelastung für die Gesundheit sei, daß Vorsorge die beste Umweltmedizin, nachträgliche Reparaturen dagegen teuer zu stehen kommen, scheint die Zentralregierung für den allgemeinen Ökologiebereich noch nicht gelernt zu haben.

Von der Struktur her ähnliche Defizite und Folgeprobleme wie bei der Bekämpfung des Schadstoffes SO₂ zeichnen sich auch bei der

Luftbelastung durch Kfz-Abgase und in den Bereichen Gewässerschutz- und Abfallbeseitigungspolitik ab. Trotz der Einführung strenger Abgasgrenzwerte für Personenkraftwagen gegen die heftige Opposition der japanischen Automobilhersteller steigt die Umweltbelastung durch Stickstoffoxide, weil die Fortentwicklung der technischen Vermeidungsmaßnahmen (Abgaskatalysatoren) nicht mit dem steigenden Verkehrsaufkommen Schritt halten kann⁶⁹⁾. Eine ursachenorientierte Umweltpolitik hätte hier in stärkerem Maße Verkehrs- und Infrastrukturpolitik sein müssen. Die dichtbesiedelten und eng bebauten Ballungsräume in Japan machen jedoch eine umweltschonende Infrastrukturpolitik im Vergleich zu anderen Ländern zu einer wesentlich schwierigeren Aufgabe. Diese Restriktion ist jedoch gleichfalls Ergebnis des gesamtökologischen Defizits der japanischen Umweltpolitik: Stadtentwicklung ist in Japan mit wenigen Ausnahmen eine Folge „wildwüchsiger“ Bautätigkeit. Die Städtebaupolitik beruht auf unzureichenden planerischen und gesetzlichen Grundlagen⁷⁰⁾.

Wie anfänglich im Falle der Luftreinhaltepolitik hat die japanische Regierung ein großdimensioniertes Programm zum Gewässerschutz entwickelt und stellt zu seiner Durchführung große Summen öffentlicher Mittel bereit. Inzwischen machen die Ausgaben für den Kanalisations- und Kläranlagenbau den weitaus größten Anteil an den öffentlichen Umweltschutzausgaben aus⁷¹⁾. Der gewässerpolitische Kraftakt führte zwar zu einer Verbesserung der Wasserqualität in zahlreichen Flüssen, doch treten wegen der Selektivität der Maßnahmen mediale Problemverschiebungen auf: Die Kläranlagen produzieren mit steigender technischer Güte immer größer werdende Mengen von immer schadstoffreicherem Klärschlamm. Inzwischen werden rund 15 % der anfallenden Klärschlammengen als Düngemittel verwendet. Der größte Teil wird deponiert oder zur „Landgestaltung“

⁶⁹⁾ Vgl. ebd., S. 15f.

⁷⁰⁾ Vgl. N. J. Glickman, *The Growth and Management of the Japanese Urban System*, New York etc. 1979.

⁷¹⁾ Die öffentlichen Ausgaben für Umweltschutzmaßnahmen stiegen im Zeitraum 1967—1982 um das 25fache. Ihr Anteil am Staatsbudget betrug 1982 1,3 %. An der Gesamtsumme in Höhe von rund 1,2 Billionen Yen (rd. 13 Mrd. DM) für Umweltschutzaufwendungen sind die Mittel für den Kanalisations- und Kläranlagenbau mit rund 700 Mrd. Yen (rd. 7,7 Mrd. DM) beteiligt; vgl. Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan*, Tokio 1983, S. 71 ff.

⁶⁶⁾ Mündliche Mitteilung eines Vertreters der „Kyushu Electric Power Co.“ am 11. 10. 1983.

⁶⁷⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 19. 3. 1980.

⁶⁸⁾ Eine umfassende Untersuchung zu den Folgen des „Sauren Regens“ ab 1984 wurde amtlich in Aussicht gestellt; vgl. Environment Agency, *Quality of the Environment in Japan*, Tokio 1983, S. 192.

(etwa zum Bau von in Japan sehr beliebten Golfplätzen) verwendet. Etwa 10 % werden „verklappt“, d. h. in die große „Müllkippe Meer“ geschüttet — zusätzlich zu den radioaktiven Abfällen aus Japans Kernkraftwerken⁷²).

Nicht nur die auch aus dem Gewässerschutzbereich und dem Bereich der Energiepolitik in den Abfallsektor „problemverlagerten“ Klärschlämme und radioaktiven Abfälle stellen Japans Umweltpolitik vor ein ernsthaftes Zukunftsproblem. Auch der steigenden Industrie- und Hausmüllmengen wird man kaum noch Herr. Dies konnte auch durch die beträchtliche Steigerung der Recycling-Maßnahmen nicht verhindert werden⁷³). Aufgrund unzulänglicher Präventivmaßnahmen der Umweltpolitik, die schwer oder problematisch zu beseitigende Produkte erst gar nicht zuzulassen hätte, kommt es weiterhin zu einer ungünstigen Veränderung der Abfallsammensetzung. Der steigende Anteil an Plastik macht den Müllverbrennungsanlagen technisch zu schaffen. Die rapide Zunahme von quecksilberhaltigen Kleinbatterien im Konsumsektor läßt die Müllverbrennungsan-

lagen in bedenklicher Weise zu Giftschleudern werden: Die Quecksilberschadstoffe in der Umgebungsluft, so erfuhr die in dieser Hinsicht besonders sensibilisierte japanische Öffentlichkeit (Minamata-Krankheit!) kürzlich, habe stark zugenommen⁷⁴).

Ob Abfall- Luft- oder Gewässerverunreinigungen — in allen Bereichen zeichnen sich sicht- und spürbar Grenzen der technokratischen Umweltpolitik ab. Sie sind, so zeigt es sich besonders augenfällig bei den Luftbelastungen durch quecksilberhaltige Batterien, weitgehend Folge einer umweltpolitischen Strategie, die es versäumt, zum Zentrum der Risikoproduktion vorzustoßen. Das aber wäre logische Konsequenz einer präventiven, den gesamtökologischen Kontext berücksichtigenden Umweltpolitik. Angesichts der Wachstums- und Herrschaftsstrukturen von Industriegesellschaften wird die Durchsetzung einer solchen Umweltpolitik zu einem Testfall für die Souveränität politischer Instanzen gegenüber dem Industriesystem⁷⁵). In Abwandlung eines Satzes von Carl Schmitt heißt das: Souverän ist heute, wer über die Risikoproduktion entscheidet⁷⁶).

V. Von Japan lernen?

Ob die japanische Regierung zureichende Veto-Macht und Souveränität aufgrund ihrer besonderen Liaison mit den Industriegruppen⁷⁷) überhaupt entwickeln kann, um eine Umweltstrategie der Risikoverhinderung zu entwickeln und durchzusetzen, ist eine empirische Frage. Der gesellschaftliche Druck in diese Richtung hat zumindest nachgelassen. Mit ihrer technokratisch-aktiven Umweltpolitik und aufgrund der sichtbaren Verbesserungen im Luftbereich ist es der Regierung in den zurückliegenden Jahren gelungen, die hergebrachten ökonomischen Funktionserfor-

dernisse und die gesellschaftlichen sowie legitimatorischen Anforderungen in eine weitgehend krisenfreie Balance zu bringen. Umweltschutzprobleme sind in Japan — das zeigt schon ein Vergleich zwischen der Presseberichterstattung in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre mit der heutigen Situation — kein zentrales öffentliches Thema mehr⁷⁸). Eine schnell mobilisierbare, landesweit operierende Umweltbewegung hat sich in Japan bislang nicht etabliert. Die für Japan relativ ungünstige Wirtschaftsentwicklung der jüngsten Zeit tut ein Übriges, umweltpolitische Initiativen zu bremsen⁷⁹).

Sofern die Hypothese zutreffen sollte, daß eine peripher und selektiv ansetzende Umweltpolitik dazu führt, daß ursächlich ungelöste Probleme nach einer kurz- bis mittelfristi-

⁷²) Vgl. zum Atommüll-Problem J. W. Powell, Nuclear power in Japan, in: The Bulletin of Atomic Scientists, Mai 1983, S. 37f.

⁷³) Vgl. Environment Agency, Illustrated White Paper on the Environment in Japan, Tokio 1982, S. 30; M. Schwind, Neue Landesentwicklung in Japan, Reihe Japanwirtschaft, Heft 9, Düsseldorf 1980, S. 13.

⁷⁴) Vgl. Die Zeit vom 30. 12. 1983.

⁷⁵) Diese These wurde entwickelt in: M. Jänicke/H. Weidner, Optische Täuschungen im Umweltschutz, in: Umschau, (1977) 22, S. 722—729.

⁷⁶) Der Wortlaut im Original: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“

⁷⁷) Vgl. hierzu die Literaturangaben in Anm. 37.

⁷⁸) Interview mit Dr. Jun Ui, einem zentralen Akteur in der japanischen Umweltschutzbewegung, in Tokio, November 1983.

⁷⁹) Das wurde von nahezu allen Interviewpartnern hervorgehoben. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die Basis für die effektiven Umweltschutzmaßnahmen in günstigen ökonomischen Zeiten, insbesondere vor der ersten Ölpreiskrise 1973, gelegt worden war.

gen Entlastung auf einem höheren Niveau (auch von den Dimensionen der Beseitigungskosten her) wieder auftauchen, müßte es in Japan alsbald wieder zu einer „ökologischen Herausforderung“ der gegenwärtigen Politik kommen. Auch deshalb ist Japan ein lehrreiches Beispiel für Industrieländer, die gerade erst zu einer technokratisch-aktiven Umweltpolitik gefunden haben. Es gibt jedoch weitere gute Gründe, das umweltpolitische Augenmerk stärker auf die Situation in Japan zu richten.

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. Das Studium der umwelttechnischen Leistungen der japanischen Industrie kann außerdem verhindern,

daß die von Großverschmutzern oft aufgestellte Behauptung, stärkere Umweltschutzanstrengungen scheiterten am Fehlen von praktisch bewährten Vermeidungstechniken, sich hierzulande politisch durchsetzen kann, wie im Fall der Rauchgasentschwefelungsanlagen — eine Argumentation, die nun für andere Bereiche erneut zu hören ist: so etwa bei der geforderten Drosselung der Kfz-Abgase und den Stickstoffoxid-Emissionen. Werden wieder lange Jahre vergehen müssen, bis der umwelttechnische Alltag in Japan von der Umweltpolitik anderswo als technische Zukunft „entdeckt“ wird?

Schließlich ist am Beispiel Japan 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.

Manfred Pohl: Tradition und Moderne in der japanischen Industriegesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9-10/84, S. 3—13

Die japanische Gegenwart wird von dem Nebeneinander scheinbar widersprüchlicher Phänomene bestimmt: Zeugen alter Kulturtraditionen stehen neben den Erscheinungen einer hochmodernen Industriegesellschaft. Die Fähigkeit der Japaner, mit solchen Widersprüchlichkeiten leben zu können — ohne nach Auflösung dieser Gegensätze zu suchen —, ist aus dem Fortbestehen traditioneller Werte auch während der Industrialisierung zu erklären. Diese konfuzianisch geprägten Werte waren in den Jahrhunderten japanischer Abschließungspolitik (1600—1868) durch die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen einer Agrargesellschaft bestimmt worden. Die ursprünglich für eine agrarische Gesellschaft bestimmenden Wertvorstellungen wie Harmoniegebot, Gruppendenken, aber auch Lerneifer und Rollenakzeptanz haben sich als nützlich für die moderne Industriegesellschaft gezeigt: Sie überlebten nicht nur die Industrialisierungsphase, sondern gerade der hohe Stellenwert von Bildung im konfuzianischen Wertesystem wurde zu einem fördernden Element und machte so die atemberaubend schnelle Industrialisierung Japans erst möglich; darüber hinaus bewirkt der Fortbestand konfuzianischer Werte auch heute eine soziale Stabilität eigener Prägung.

Der wachsende Einsatz von Industrierobotern, mikroelektronisch gesteuerten Fertigungsverfahren sowie die Automatisierung der Bürotätigkeiten führen jedoch zu drastischen Veränderungen in der Arbeitswelt und damit wohl auch in der Gesellschaftstruktur. Das bisher so gut funktionierende duale System in der japanischen Wirtschaft — ein Nebeneinander von wenigen Großunternehmen und einer riesigen Zahl kleiner und mittlerer Betriebe — scheint gefährdet. Rationalisierungsmaßnahmen bei Großunternehmen und Kleinbetrieben höhlen dieses System aus. Ferner wird sowohl bei Großunternehmen wie auch in der Klein- und Mittelindustrie die Nachfrage nach Arbeitskräften geringer; die Folge: Verschärfter Konkurrenzkampf um vorhandene Arbeitsplätze, der wiederum den Leistungsdruck auf Oberschulen und Universitäten verstärken wird. Der konfuzianische Wert des Lerneifers wird zu einem Zwang.

Joachim Glaubitz: Zur japanischen Außen- und Sicherheitspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9-10/84, S. 14—20

Geographische Gegebenheiten, der Ausgang des Zweiten Weltkriegs und die daraus entstandenen engen Bindungen an die USA, die Notwendigkeit einer Sicherung der maritimen Versorgungsrouten und die Nachbarschaft zweier kommunistisch geführter Großmächte haben als grundlegende Faktoren für die Außen- und Sicherheitspolitik Japans zu gelten.

Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten, mit denen Japan durch einen Sicherheitsvertrag und durch umfangreichen Handel verbunden ist, bildet die Basis aller außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen Japans. Für absehbare Zeit gibt es dazu keine Alternative.

Zu den beiden kommunistisch regierten, rivalisierenden Großmächten Sowjetunion und China unterhält Japan sehr unterschiedliche Beziehungen. Mit China schloß es 1978 einen Freundschaftsvertrag, als dessen Ergebnis sich intensive Wirtschaftsbeziehungen und ein enges politisches Verhältnis entwickelten. Für eine erfolgreiche Modernisierung Chinas sind die guten Beziehungen zu dem hochindustrialisierten Nachbarn mit seiner Erfahrung und seinen Krediten unverzichtbar.

Große strategische Bedeutung für Japans Sicherheit — dieser Begriff schließt die Rohstoffversorgung ein — hat Südostasien. Zu den in der Regionalorganisation ASEAN zusammengeschlossenen sechs nicht-kommunistischen Ländern unterhält Japan seit über einem Jahrzehnt enge politische und wirtschaftliche Beziehungen. Die Erfahrungen der Länder Südostasiens mit dem imperialistischen Japan haben sie besonders empfindlich für falsche Töne in Japans verteidigungspolitischen Diskussion gemacht; in Tokio trägt man dieser Sensibilität Rechnung.

Mit der Abnahme des Einflusses der beiden Supermächte auf das globale Geschehen hat auch Japans Gewicht in der Welt zugenommen. Damit ist seine Verantwortung für Fragen der Weltwirtschaft und der internationalen Sicherheit gewachsen. Premierminister Nakasone hat sich beim Gipfeltreffen in Williamsburg wie auch bei der Begegnung mit Bundeskanzler Kohl zu dieser Verantwortung bekannt. Ob diesem Bekenntnis Taten folgen, oder ob der Internationalist Nakasone unter dem Druck der Innenpolitik und der Medien von seinen sicherheitspolitischen Vorstellungen wird wieder abrücken müssen, bleibt abzuwarten.

Karl-Heinz Meid/Michael Glambeck: Wirtschaftsmacht Japan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9-10/84, S. 21—30

Die plötzliche Erkenntnis, der modernen westlichen Technik nichts entgegenzusetzen zu können, veranlaßte den Meiji-Tenno 1868, die konsequente Modernisierung Japans in Angriff zu nehmen und dabei so viel wie möglich vom Ausland zu lernen, ohne die nationale Identität aufzugeben. Unter Führung der Regierung wurde ein beispielloser Industrialisierungsprozeß eingeleitet, der über die Jahrzehnte hinweg trotz entscheidender Zäsuren dazu geführt hat, daß das Land heute das nach den USA zweitgrößte Bruttonozialprodukt der westlichen Welt erwirtschaftet.

Unter äußerst ungünstigen Bedingungen (hohe Bevölkerungsdichte, Mangel an Nutzfläche, Rohstoffknappheit) hat sich Japan zu einer der führenden Industrienationen entwickelt. Gleichwohl sind die wirtschaftlichen Verhältnisse im Innern sowohl unter gesamtwirtschaftlichen als auch unter einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet heute immer noch durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet. Im Finanzsystem beispielsweise sowie in der Beschäftigungs- und Industriestruktur sind deutliche Unterschiede im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland festzustellen. Insbesondere das enge und vertrauensvolle Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft ist charakteristisch für das japanische System. Eine indikative Wirtschaftsplanung und ständige Konsultationen dienen dazu, die künftige Wirtschaftsentwicklung transparent zu machen und eine aktive Strukturpolitik zu betreiben. Ebenso wie im Verhältnis zwischen Unternehmen und Bürokratie sind auch in den innerbetrieblichen Beziehungen Konsens und Harmonie wichtige Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Erfolg.

Japans Abhängigkeit vom Außenhandel ist nur etwa halb so groß wie die der Bundesrepublik. Exportiert werden fast ausschließlich industrielle Fertigwaren, auf der Importseite dominieren dagegen Rohstoffe und Halbwaren. Die Regierung bemüht sich, Ungleichgewichte im Außenhandel durch geeignete Maßnahmen zur Förderung des Imports industrieller Fertigwaren abzubauen. Außerdem ist die in der Vergangenheit feststellbare Zurückhaltung der japanischen Wirtschaft bei Investitionsvorhaben im Ausland in jüngster Zeit aufgegeben worden.

Helmut Weidner: Erfolge und Grenzen technokratischer Umweltpolitik in Japan

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9-10/84, S. 31—46

Die Folgen der Umweltzerstörung in Japan haben weltweit Aufsehen erregt — über Erfolge der Umweltpolitik, die es auch gibt, ist dagegen kaum berichtet worden. Dabei hat Japan, um den Weg ins „ökologische Harakiri“ zu vermeiden, einige bemerkenswerte umweltpolitische Kraftanstrengungen vollbracht.

Die im internationalen Vergleich besonders herausragenden Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Luftreinhaltepolitik, werden dargestellt. Angesichts der in der Bundesrepublik gegenwärtig geführten Diskussion über die Gesundheitsfolgen von Luftverschmutzungen wird auch auf das japanische Kompensationssystem für Gesundheitsschäden — in dieser Art weltweit einmalig — eingegangen. Die technokratischen Elemente der japanischen Umweltpolitik werden herausgearbeitet und hinsichtlich ihrer Problemverschiebungseffekte untersucht. Dabei wird gezeigt, daß das bestehende Defizit an präventiver Umweltpolitik zur Entstehung neuer Umweltprobleme oder zu Grenzen in bisher erfolgreichen Bereichen führt.

Trotz dieser Schwächen wird die japanische Umweltpolitik als beispielhaft eingestuft, weil sie kurz- bis mittelfristig eine erhebliche Minderung der Umweltbelastung erreicht hat, ohne daß volkswirtschaftliche Probleme auftraten.