



No. 12-2011

Sven Rudolph

**Wo sind all die Klimamärkte hin? Eine polit-ökonomische
Analyse nationaler Emissionshandelssysteme in Japan**

This paper can be downloaded from
http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/index_html%28magks%29

Coordination: Bernd Hayo • Philipps-University Marburg
Faculty of Business Administration and Economics • Universitätsstraße 24, D-35032 Marburg
Tel: +49-6421-2823091, Fax: +49-6421-2823088, e-mail: hayo@wiwi.uni-marburg.de

Wo sind all die Klimamärkte hin?

Eine polit-ökonomische Analyse nationaler Emissionshandelssysteme in Japan¹

von *Sven Rudolph*²

Zusammenfassung

Trotz erster Erfahrungen mit nationalen Emissionshandelssystemen ist es in Japan, einem der weltweit größten Treibhausgas-Emittenten, bisher nicht gelungen, ein anspruchsvolles nationales Emissionshandelssystem für industrielle Emittenten zu implementieren. Damit stellt sich die Frage, welche politischen Barrieren der Einführung ambitionierter Emissionshandelssysteme in der japanischen Klimapolitik entgegen stehen und wie diese überwunden werden können. Dieser Frage widmet sich der vorliegende Beitrag indem er vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik und auf der Basis qualitativer empirischer Daten zum klimapolitischen Entscheidungsprozess in Japan argumentiert. Der Beitrag zeigt, wie ein ambitioniertes Emissionshandelssystem am Widerstand einflussreicher Emissionshandelsgegner aus Wirtschaft und Verwaltung scheiterte, welche Aspekte sowohl für die Interessen als auch für den politischen Einfluss der Akteure empirisch relevant sind, aber auch wie exogene gesellschaftliche Handlungsbedingungen u.a. den Einfluss politischer Akteure beeinflussen. Damit werden nicht nur zentrale Hypothesen der polit-ökonomische Theorie auf der Basis einer Fallstudie evaluiert, sondern es können auch Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Durchsetzbarkeit eines ambitionierten nationalen Emissionshandels in Japan entwickelt werden.

¹ Der Beitrag ist Teil des Forschungsprojekts „Linking Emissions Trading Systems: Towards Socially and Ecologically Acceptable Cap-and-Trade Policies in Europe, the USA, and Japan (LETSCaP)“, das am Competence Center for Climate Change Mitigation and Adaptation (CliMA) der Universität Kassel durchgeführt und durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird. Der Autor dankt außerdem der Japan Society for the Promotion (JSPS) für die Förderung seines Forschungsaufenthaltes an der Kyoto Sangyo University in Japan sowie seinem dortigen Gastgeber Dr. Seung-Joon Park. Wesentliche Teile des Beitrags wurden in englischer Form als referierter Vortrag auf der 10th Global Conference on Environmental Taxation im Jahr 2009 in Lissabon und auf der 11th Conference of the International Society of Ecological Economics im Jahr 2010 in Oldenburg präsentiert.

² Dr. Sven Rudolph ist wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel und Mitglied im Competence Centre for Climate Change Mitigation and Adaptation (CliMA); s.rudolph@wirtschaft.uni-kassel.de.

1 Einleitung

„Where did all the markets go?“ (Hahn/Hester 1989) fragten Robert Hahn und Gordon Hester Ende der 1980er Jahre als sie die ersten Erfahrungen mit flexibilisierten Auflagenlösungen in der U.S.-amerikanischen Luftreinhaltepolitik der 1970er und 80er Jahre auswerten. Diese Frage könnte auch an die japanische Klimapolitik gerichtet werden, in Rahmen derer bereits seit dem Jahr 2005 nationale Emissionshandelssysteme getestet werden, bisher aber kaum überzeugende Ergebnisse erzielt wurden.

Nationale Emissionshandelssysteme für industrielle Emittenten werden in der japanischen Klimapolitik seit 2005 im Rahmen des Japan Voluntary Emission Trading Scheme (JVETS) und des Integrated Domestic Market of Emissions Trading (IDMET) getestet.³ Zwar waren die Systeme von der japanischen Regierung selbst nur als Testsysteme geplant, um erste institutionelle Erfahrungen mit dem Emissionshandel zu sammeln; ökologisch und ökonomisch sind die Ergebnisse allerdings ernüchternd (Rudolph 2011). So konnten zwar tatsächlich wertvolle Erfahrungen beim Aufbau der Infrastruktur gesammelt werden, jedoch hat sich weder ein aktiver Emissionsrechtmarkt etabliert, der eine effiziente Allokation von Vermeidungsmaßnahmen und Innovationsanreize induziert, noch sind Emissionsreduktionen erzielt worden, die einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des japanischen Kyoto-Ziels leisten.

Die wesentlichen Ursachen für das Scheitern der japanischen Kohlendioxidmärkte liegen in zentralen Ausgestaltungscharakteristika der etablierten Emissionshandelssysteme: So ist die Teilnahme an den Systemen für die Emittenten freiwillig und statt eines top-down Caps sind bottom-up Zielsetzungen durch die Unternehmen vorgesehen, die zudem nicht zwingend in absoluten Volumeneinheiten, sondern auch als spezifische Intensitätsziele festgelegt werden können. Außerdem werden großzügig Optionen der geografischen und intertemporalen Optimierung von Vermeidungsmaßnahmen wie Banking, Borrowing und die Nutzung der flexiblen Projektmechanismen des Kyoto Protokolls gewährt. Sanktionen bei Nicht-Erfüllung der Anforderungen hingegen sind nur teilweise implementiert.

Angesichts der großen Herausforderung, vor denen die japanische Klimapolitik steht, stellt sich die Frage nach den Gründen für die defizitäre Ausgestaltung der japanischen Emissions-

³ Neben den nationalen Emissionshandelssystemen betreibt die Lokalregierung der japanischen Hauptstadt Tokyo seit 2010 das Tokyo Metropolitan Government Emissions Trading (TMG ETS) als zentrales Instrument der „Tokyo Climate Change Strategy“; http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/en/climate/cap_and_trade.html.

handelssysteme. Es wird vermutet, dass sich diese Gründe im spezifisch japanischen klimapolitischen Entscheidungsprozess finden lassen. Aufbauend auf den Hypothesen der ökonomischen Theorie der Politik, einem Zweig der Neuen Politischen Ökonomie,⁴ werden daher im vorliegenden Beitrag die folgenden Fragen beantwortet:

- Welche Interessen verfolgen die klimapolitischen Akteure in Japan?
- Wie gut können die Akteure ihre Interessen durchsetzen?
- Welche Faktoren determinieren den politischen Einfluss der Akteure?

Methodisch wird bei der Beantwortung der Fragen zunächst auf die ökonomische Theorie der Umweltpolitik zurückgegriffen, die die normativen Grundlagen der Ökonomik, den methodologischen Individualismus (Lerch 2003) und das Rationalverhalten, d.h. im Kern das Menschenbild des homo oeconomicus (Kirchgässner 2008), auf politische Entscheidungsprozesse anwendet, „simply the application of economics to political science“ (Mueller 2003: 1). Die Ausgangsthese der ökonomischen Politiktheorie kann dabei lauten: Ablauf und Ergebnisse politischer Prozesse resultieren aus der Aggregation individueller Handlungen eigennutzmaximierender Akteure, die unter spezifischen Restriktionen Nutzenfunktionen maximieren, deren konkrete Ausprägungen im politischen Prozess auf plausiblen Annahmen beruhen. Aufbauend auf den grundlegenden Konzepten der ökonomischen Theorie der Politik (Bernholz/Breyer 1994, Behrends 2001, Kirsch 2004, Mueller 1997, Mueller 2003) wie der Demokratietheorie (Downs 1957, Herder-Dorneich 1959), der Interessengruppentheorie (Olson 1965, Buchanan/Tollison/Tullock 1980) und der Bürokratietheorie (Downs 1967, Niskanen 1971, Migué/Bélangier 1974) haben Ökonomen nach Frühwerken in den 1970er Jahren (Downs 1972, Buchanan/Tullock 1975) verstärkt seit den 1990er Jahren versucht, umweltpolitische Entscheidungsprozesse und vor allem die zurückhaltende Verwendung marktbasierter Instrumente zu erklären (Horbach 1992; Gawel 1995; Endres/Finus 1996a, b; Meyer 1996; Häder 1997; Rudolph 2005; Oates/Portney 2003). Im Ergebnis kommentieren Polit-Ökonomen heute die optimistische Prognose des Erfinders des Emissionshandels, John H. Dales „[i]f it is feasible to establish a market to implement a policy, no policy-maker can afford to do without one“ (Dales 1968: 100) mit den Worten „there is a market tendency for the political process to resist market mechanisms for rationing scarce environmental re-

⁴ Im deutschen Sprachgebrauch wird unter dem Begriff Neue Politische Ökonomie häufig nicht nur die wissenschaftstheoretisch positive ökonomische Theorie der Politik subsumiert, sondern auch die normative ökonomische Verfassungstheorie. Daher wird hier der Begriff ökonomische Theorie der Umweltpolitik verwendet, um zu verdeutlichen, dass es sich um eine positive Analyse der japanischen Klimapolitik geht.

sources” (Hahn 1987: 289). Es existieren also dem politischen Markt inhärente Hemmnisse der Durchsetzbarkeit marktbasierter Umweltpolitikinstrumente, die sich aus dem Wirksamwerden rational-eigennützigem Verhalten von Politikakteuren ergeben.

Zum konkreten Vorgehen bei einer polit-ökonomischen Analyse von Umweltpolitikinstrumenten haben Alfred Endres und Michael Finus bereits Mitte der 1990er Jahre einen Vorschlag vorgelegt (Endres/Finus 1996b). Demnach sind folgende Arbeitsschritte zu leisten:

1. Analyse der Wirkungscharakteristika der Politikmaßnahme
2. Identifikation der Akteure als Träger der Handlungen
3. Darstellung der Interaktionsmuster der Akteure
4. Beschreibung der Interessen der Akteure
5. Untersuchung des politischen Einflusses der Akteure
6. Hypothesenbildung zur Durchsetzbarkeit aus der Synthese der Ergebnisse 1-5

Die ökonomische Theorie der Umweltpolitik leitet so folgende Hypothesen hinsichtlich der Akteursinteressen und der jeweiligen Durchsetzungspotentiale her (Schneider/Volkert 1999, Kirchgässner/Schneider 2003):

- Nutzenmaximierende, rational uninformierte Wähler lehnen marktbasierende Instrumente aufgrund heute sicher anfallender, monetärer Kosten bei unsicherem zukünftigen, nicht-monetären Nutzen ab. Ihr Einfluss ist trotz ihrer politischen Rolle als Souverän aufgrund der Prinzipal-Agenten-Beziehung zu den Politikern und politischer Konjunkturzyklen gering.
- Wahlstimmen- und zustimmungsmaximierende Politiker sehen marktbasierende Instrumente aufgrund ungünstiger Voraussetzungen für eine umweltpolitische Symbolpolitik (Hansjürgens/Lübbe-Wolff 2000) und eines ebenso ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses skeptisch. Trotz der letztendlichen politischen Legitimationsfunktion ist ihr Einfluss aufgrund der teilweisen Bindung an den Wählerwillen und Informationsnachteile gegenüber der Bürokratie und den Interessengruppen ebenfalls gering.
- Umweltqualitätsmaximierende Umweltverbände präferieren ökologisch effektive und verursachergerechte Maßnahmen, haben aber ethische Bedenken gegenüber der „Ökonomisierung der Natur“. Ihr politischer Einfluss ist aufgrund von Organisations-

und Finanzierungsnachteilen sowie des Angebots vornehmlich wenig exklusiver Informationen gering.

- Gewinnmaximierende Emittenten sind gegen die marktbasierenden Instrumenten eigene Anlastung von Restverschmutzungskosten und fürchten den Verlust von Verhandlungsspielräumen mit der Bürokratie. Ihr Einfluss ist erheblich, da sie über Organisations- und Finanzierungsvorteile verfügen als auch exklusive, betriebsinterne Informationen anbieten können.
- Budgetmaximierende und konfliktminimierende Umweltbürokraten lehnen marktbasierende Instrumente aufgrund schwindender Verhandlungsspielräume und eines geringeren Budgetbedarfs ab. Ihr Einfluss ist erheblich, da sie im Prinzipal-Agenten-Verhältnis zu den Politikern über Informationsvorteile verfügen und zudem vermehrt Aufgaben der Entscheidungsvorbereitung von der Legislative auf die Ministerialverwaltung übertragen werden.

In der Konsequenz erscheinen daher marktbasierende Umweltpolitikinstrumente aus der Perspektive der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik als politisch kaum durchsetzbar. Diese Argumentation gilt unter Polit-Ökonomen bis heute als solide: „[W]ith ... minor revisions, the results of ... Public Choice ... still hold“ (Kirchgässner/Schneider 2003: 372). In den folgenden Abschnitten wird nun anhand des Fallbeispiels der japanischen Klimapolitik überprüft, ob die theoretischen Hypothesen den empirischen Erfahrungen standhalten und ob und wie eine Erweiterung der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik sinnvoll ist.

Hierfür wird methodisch ein qualitatives Fallstudiendesign (Lamnek 2005, Yin 2003) gewählt, das sich für polit-ökonomische Fragestellungen – neben quantitativen Studien – empfiehlt (Nutzinger/Rudolph 2011). Bereits Hahn mahnt die Notwendigkeit der Betrachtung von Einzelfällen an, auch auf die Gefahr hin, dass solche Einzelfallergebnisse nicht unmittelbar verallgemeinerbar sind:

„For those scholars interested in fashioning more efficient policies, the challenge still remains to identify conditions under which such policies are likely to emerge. The models on this subject ... are very general and also lead to highly ambiguous results. Perhaps, it is necessary to trade off some generality for a better understanding of the performance of specific policies“ (Hahn 1990: 42).

Im empfohlenen Mehrmethodenansatz (Yin 2003: 83ff) werden Inhaltsanalysen und (nicht-)teilnehmende Beobachtungen durch teilstandardisierte Experteninterviews (Diekmann 2009: 531ff, Bogner 2009) ergänzt und mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2010) ausgewertet. Die folgende Übersicht erleichtert die Nachvollziehbarkeit der Befragung.

I Ideen, Problem

- analytische Hypothesenprüfung: Lassen sich die polit-ökonomischen Hypothesen über politische Einflusspotentiale und instrumentenspezifische Interessen der klimapolitischen Akteure in Japan bestätigen?
- explorative Fragestellung: Welche weiteren Faktoren beeinflussen die klimapolitische Instrumentenwahl in Japan?

⇒ Ziel: 1. Validierung der polit-ökonomischen Theorie der Instrumentenwahl

2. Hypothesengenerierung zu weiteren Determinanten der Instrumentenwahl

II Erhebungsinstrument, Untersuchungsform, Stichprobenverfahren

- zeitlicher Aspekt: Querschnitterhebungen (Feb. – Apr. 2009, Okt. – Nov. 2010)
- Erhebungsmethode: leitfadenorientierte, qualitative Interviews
- Erhebungsinstrument: Interviewleitfaden
- Stichprobe: gezielte Auswahl japanischer Klimapolitikexperten und Stakeholder
- Auswahlverfahren: iteratives „Schneeballverfahren“ ausgehend von etablierten Kontakten
- Stichprobenumfang: ca. 30 (Wissenschaft, Interessenverbände, Ministerien)
- prinzipieller Fragebogaufbau:
 - (1) offene Fragen nach Einflussfaktoren auf die klimapolit. Instrumentenwahl (explorativ)
 - (2) gezielte Fragen zu polit-ökon. Hypothesen zu Akteursinteressen und -einfluss (analytisch)

III Erhebung

- Erhebungszeitraum: 1.2.-30.4.09, 1.10.-30.11.10
- Erhebungsorte: Tokyo, Kyoto, Nagoya, Kobe
- Interviewdauer: jeweils ca. eine Stunde
- Dokumentation: Interviewprotokoll

IV Analyse der Daten

- Datenerfassung: verifizierte Interviewprotokolle
- Datenauswertung: qualitative Inhaltsanalyse

Abschnitt 2 dieses Beitrags analysiert nun auf dieser Basis den Entscheidungsprozess im Rahmen der Implementierung nationaler Emissionshandelssysteme in Japan.

2 Interessen und Einfluss japanischer Klimapolitikakteure

Als zentrale Akteursgruppen der japanischen Klimapolitik lassen sich folgende identifizieren:

1. Bevölkerung
2. Interessengruppen (Umwelt-, Wirtschaftsverbände)
3. öffentliche Verwaltung (Umwelt-, Wirtschaftsministerium)
4. Politiker (Parteien, Regierung)

2.1 Die japanische Bevölkerung

In den politischen Prioritätenlisten der japanischen Bevölkerung belegen umweltpolitische Themen allenfalls mittlere Plätze hinter den Themen Überalterung der japanischen Gesellschaft, soziale Sicherungssysteme und Sicherung von Arbeitsplätzen (Imura 1997: 74, Imura 2005: 78ff, Schröder 2003: 85f, Asaoka 2009, Ikkatai 2009, Yamagishi 2009, Sugiyama 2009).⁵ Die globale Finanzkrise nach 2008 hat zudem die Themen Wachstum und Arbeit weiter in den Vordergrund gedrängt. Die Umweltpolitik stellt damit weiterhin kein Thema dar, an dem japanische Wähler prioritär ihre politischen Wahlentscheidungen ausrichten.

Gleichwohl haben umweltrelevante Themen in der japanischen Gesellschaft spätestens seit den akuten Umweltproblemen der 1960er und 70er Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen (Imura 1997: 15ff, Imura 2005: 78ff, Yoshida 2009), wobei der damalige Bedeutungszuwachs verbunden war mit einer unmittelbaren Wahrnehmbarkeit und Betroffenheit. Zwar steigt auch beim anthropogenen Klimawandel die Wahrnehmbarkeit und Betroffenheit aufgrund zunehmender Wetterextreme (Hurricane Katrina etc.) und medienwirksam aufbereiteter globaler klimapolitischer Großereignisse (Klimagipfel, Kopenhagen, Nobelpreise für das IPCC und Al Gore etc.). Weiterhin leidet die Politisierung aber unter dem globalen Charakter des Problems sowie der Konzentration negativer Folgen vor allem auf die Länder des Südens und zukünftige Generation (Reiche/Krebs 1999: 17). So hat sich zwar auch in Japan ein in zahlreichen Umfragen bestätigtes Bewusstsein für den Klimawandel und für die Notwendigkeit zu Handeln entwickelt, das eine Unterstützung ambitionierter Klimaschutzziele und

⁵ Im Vergleich dazu vgl. zur Bedeutung der Wähler für die politische Durchsetzung des Emissionshandels in den USA und Deutschland u.a. Rudolph 2005: 204ff, 278ff, 320ff.

schneller Gegenmaßnahmen nach dem Vorbild der EU zur Folge hat (Hirata 2009; Ikkatai 2009; Yamagishi 2009; Sugiyama 2009; Imura/Takeuchi 2009; COJ 2005, 2007). Allerdings werden monetäre Zusatzlasten befürchtet und die maximale Zahlungsbereitschaft für den Kampf gegen den Klimawandel ist gering (JfS 2010, JPC 2010, COJ 2005, JPC 2010). Niedrig ist auch der konkrete Wissensstand; Wirkungszusammenhänge und Maßnahmen sind nur in sehr allgemeiner Form bekannt (Hirata 2009, Ikkatai 2009, Imura/Takeuchi 2009, COJ 2007). Dabei gilt: Je konkreter der abgefragte Aspekt, desto geringer fällt das Wissen aus (COJ 2005, JPC 2010).

Die Instrumentenwahl gilt der japanischen Bevölkerung als genuine Aufgabe der Regierung, so dass eine diesbezügliche spezifische Interessenbildung bisher unterblieben ist (Sugiyama 2009). So zeigen sich dann auch kaum Unterschiede in der Gewichtung von Sektoren und Bereichen (Energieeinsparungen in Haushalten/Büros, Energieeinsparungen in Unternehmen, Erhaltung der Wälder, umweltfreundlicher Verkehr), in denen Klimaschutzmaßnahmen für notwendig gehalten werden, wenngleich die Verschärfung der Maßnahmen in der Industrie als zwingend gilt (JPC 2010, COJ 2005). Für das für den Industriesektor besonders bedeutsame Instrument des Emissionshandels existiert in der japanischen Bevölkerung weder ein Grundverständnis noch eine klare Ausgestaltungspräferenz (Morotomi 2009, COJ 2005). Festgestellt werden kann allein eine distanzierte Haltung zum unmoralischen Handel mit Verschmutzungsrechten.⁶ Hinzu kommt, dass Zwangsmaßnahmen inklusive preislicher Anreizsysteme, die direkt auf die Bevölkerung wirken, generell als überflüssig erachtet werden, da moralisches Kollektivverhalten als für die Bewältigung gesellschaftlicher Aufgaben ausreichend empfunden wird (Park 2009).

Der politische Einfluss der japanischen Wähler auf klimapolitische Entscheidungen ist insgesamt gering (Asaoka 2009, Hirata 2009, Imura/Takeuchi 2009, Park 2009). Grundsätzlich bestehen auch für japanische Bürger zwei Möglichkeiten der politischen Partizipation: die Stimmabgabe bei Wahlen und das Engagement in zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Umwelt- und Verbraucherverbänden. Die politischen Prioritätenlisten zeigen jedoch, dass japanische Bürger ihre Wahlentscheidungen weniger an umwelt- oder gar klimapolitischen Programmen von Parteien oder Kandidaten als vielmehr an individuell und privat nutzenstiftenden Themen wie Sozial-, Beschäftigungs- und Finanzpolitik ausrichten. Die Stimmabgabe bei

⁶ Eine ebensolche Debatte wurde unter dem Schlagwort des „Ablasshandels“ auch in den USA und Deutschland über Jahrzehnte geführt (Rudolph 2005: 210, 303).

Wahlen erzeugt daher in der japanischen Klimapolitik kaum relevanten Handlungsdruck für die gewählten Politiker (Schröder 2003: 82).⁷

Die Erzeugung von Handlungsdruck über zivilgesellschaftlichen Protest scheidet hingegen – neben den bereits von Olson betonten Anreizen zum Trittbrettfahren in großen Gruppen (Olson 1965) – an spezifisch japanischen Rahmenbedingungen. So fehlt es traditionell an einer politischen Protestkultur, die sich in der Teilnahme an Demonstrationen, Kundgebungen, Unterschriftenaktionen etc. äußert. Vielmehr herrscht ein starkes Vertrauen in die Problemlösungskapazität des Staates und des moralisch handelnden Kollektivs. Zivilgesellschaftlicher Protest gegen die Regierung hingegen erzeugt grundsätzlich Misstrauen (Park 2009). Nicht nur die dauerhafte Mitgliedschaft in Protestbewegungen, sondern auch die Teilnahme an punktuellen Protestveranstaltungen gilt bis heute in weiten Teilen der japanischen Gesellschaft als illegitimer und häufig auch wenig kompetenter Widerstand gegen die demokratisch gewählte japanische Regierung und damit vermittelt als Widerstand gegen das japanische Kollektiv. Der Kollektivismus und das Gruppendenken in der japanischen Gesellschaft (Imura 2005: 50, Lokowandt 2001: 71f) disqualifizieren zusätzlich politische „Außenseiter“, als die Protestler verbreitet wahrgenommen werden.

Zusammenfassend besteht damit in der japanischen Bevölkerung zwar durchaus ein Problembewusstsein bezüglich des Klimawandels, und anspruchsvolle Klimaschutzziele werden unterstützt. Eindeutige Instrumenteninteressen existieren aber nicht; allein eine diffuse Skepsis gegenüber dem Emissionshandel lässt sich feststellen. Gleichwohl werden das Problembewusstsein und der Wunsch nach scharfen Klimaschutzzielen nicht in politisches Handeln umgesetzt, so dass die japanische Bevölkerung keinen spürbaren klimapolitischen Handlungsdruck generiert. Damit werden die Hypothesen der ökonomischen Theorie der Politik bezüglich des Wählerverhaltens (Kirchgässner/Schneider 2003: 373ff) weitgehend bestätigt. Deutlich wird aber auch, dass exogene Aspekte wie Wahrnehmbarkeit des Problems, Staats- und Kollektivvertrauen, Marktskepsis und eine unterentwickelte politische Beteiligungskultur eine wichtige Rolle für die Interessen und den Einfluss der Wähler spielen.

⁷ In der Wahlkampagne 2009 lag die Klimapolitik erst auf dem fünften Rang der wichtigen Handlungsfelder der später siegreichen Demokratischen Partei Japans (DP 2009).

2.2 Interessengruppen in Japan

Interessengruppen spielen auch in der japanischen Klimapolitik eine zentrale Rolle.⁸ Als wichtigste Akteure lassen sich dabei Wirtschafts- und Umweltverbände identifizieren.⁹

2.2.1 Umweltverbände

Relevante Umweltverbände im Bereich einer marktbasierten Klimapolitik sind:

- Kiko Network
- World Wide Fund for Nature (WWF)
- Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES)
- Friends of the Earth Japan (FoEJ)

Die Interessen der klimapolitisch engagierten Umweltverbände in Japan sind weitgehend homogen bezüglich anspruchsvoller Klimaschutzziele und ambitionierter Instrumente (Hirata 2009, Yoshida 2009, Yamagishi 2009, Kiko Network 2008). Um den Übergang zu einer Low Carbon Society zu forcieren und so den japanischen Beitrag zur Erreichung des globalen 2°-Ziels zu leisten, fordern die japanischen Klimaschutzverbände eine Reduktion der Treibhausgase um 6% bis 2008-2012 (Kyoto-Verpflichtung), 30% bis 2020 und 80% bis 2050 (Basis jeweils 1990). Die Erreichung der Ziele sollte durch ein grundlegendes Klimaschutzgesetz gewährleistet werden, in dem auch ein überprüfbarer Fahrplan (*roadmap*) mit jährlichen Zwischenzielen festzulegen sei.

Auf der Instrumentenebene unterstützen japanische Klimaschutzverbände einen ambitionierten nationalen Emissionshandel eingebunden in einen sinnvollen Instrumentenmix nach europäischem Vorbild (Adachi 2009; Hirata 2009; Yamagishi 2009, 2010; Yoshida 2009). Als größte Chance des Emissionshandels wird die Implementierung eines verpflichtenden Instruments gesehen, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der japanischen Industrie, den

⁸ Zur Bedeutung von Interessengruppen für die politische Durchsetzung des Emissionshandels in den USA und Deutschland vgl. u.a. Rudolph 2005: 206ff, 280ff, 324ff.

⁹ Die japanischen Gewerkschaften hingegen haben erst spät begonnen, sich klimapolitisch zu positionieren, und trugen dann und gerade bezüglich marktbasierter Instrumente die Positionen der jeweiligen Arbeitgeber mit (Asaoka 2009).

Keidanren Voluntary Action Plan (VAP), ablöst: „We want MBI [market-based instrument] not because they're market-based, but because they're mandatory“ (Yamagishi 2009). Nur so sei es überhaupt noch möglich, das japanische Kyoto-Ziel und die mittelfristigen und langfristigen Klimaschutzziele zu erreichen. Der bisherige Instrumentenmix hingegen gilt den japanischen Klimaschutzverbänden als gescheitert und auch eine nationale Kohlenstoffsteuer habe angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit kaum Erfolgchancen. Die kostensenkende Wirkung des Emissionshandels wird angesichts vielfältiger anderer gesellschaftlicher Probleme ebenso als Vorteil gesehen wie die induzierten Innovationsanreize. Nicht zuletzt lege der Emissionshandel die tatsächlichen Preise für die Umweltnutzung offen, zwingt auch weniger umweltfreundliche Akteure zu Reduktionen und garantiert wie kein anderes Instrument absolute Emissionsmengenreduktionen: „We like the cap“ (Yamagishi 2010). Hintergrund dieser neuen Offenheit der japanischen Umweltverbände gegenüber marktbasierten Instrumenten ist ein Lernprozess ausgelöst vor allem durch die Kyoto-Verhandlungen und die Erprobung von Emissionshandelssystemen in Europa und den USA (Rudolph 2005: 361).

Während im Rahmen der aus Kapazitätsgründen notwendigen Aufgabenteilung Kiko Network vor allem Koordinationsfunktionen erfüllt, JACES eine nationale Kohlenstoffsteuer und FoE Japan vor allem internationale Klimaschutzaspekte bearbeitet, wurden konkrete Ausgestaltungsvorschläge für den Emissionshandel vor allem vom WWF Japan vorgelegt, der in den Reihen japanischer Klimaschutzverbände die Federführung für dieses Thema hat (Yamagishi 2009, 2010). Gefordert wird ein die 8.000 Großemittenten umfassendes verpflichtendes System mit einem top-down absoluten Cap, das die Erreichung der japanischen Klimaschutzziele sichert. Die Erstvergabe müsse fair und mit einem ansteigenden Anteil an Auktionierung erfolgen. Zudem seien enge Grenzen für die Anerkennung internationaler Projektkredite einzuziehen, gleichsam aber die Verknüpfbarkeit mit anderen Emissionshandelssystemen z.B. in der EU oder Teilen der USA zu gewährleisten.

Trotz der oben betonten Homogenität der Interessen innerhalb der Umweltverbandsszene, die gemäß Olson eine wichtige Quelle für die Organisierbarkeit von Interessen darstellt (Olson 1965), lässt sich der politische Einfluss der klimapolitisch engagierten japanischen Umweltverbände generell als gering charakterisieren (Ikkatai 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Park 2009, Sugiyama 2009, Schröder 2003: 106ff, Imura 2005: 80ff). Zunächst leiden Umweltverbände in Japan unter niedrigen Mitgliederzahlen (Hirata 2009, Yoshida 2009, Yamagishi

2009, Adachi 2010).¹⁰ So waren im Jahr 2009 in klimapolitisch relevanten Umweltverbänden in Japan gerade einmal etwas mehr als 21.000 Individuen und 450 Institutionen organisiert. Geringe Mitgliederzahlen senken aber das unmittelbare politische Druckpotential der Umweltverbände, denn sie können nicht mehr gegenüber den politischen Entscheidungsträgern im Sinne der Scale Economies in the Production of Pressure (Endres/Finus 1996a: 52f, Becker 1983) reklamieren, große Teile der Gesellschaft zu vertreten und damit auch relevante Orientierung für eine relevante Anzahl an Wahlstimmen im Sinne der Ideologieorientierung nach Downs (Downs 1957: Teil II) zu sein (Morishima 2009, Ikkatai 2009a). Ihre Ursache finden geringe Mitgliederzahlen bei den japanischen Umweltverbänden – neben den bereits von Olson (Olson 1965) betonten Trittbrettfahreranreizen in latenten Gruppen – im bereits erwähnte Fehlen einer Protestkultur in Japan.

Unter geringen Mitgliederzahlen, mangelnder Spendenbereitschaft und dem Fehlen einer Steuerbefreiung für gemeinnützige Institutionen leidet auch das Budget japanischer Umweltverbände, die zusammen mit kaum mehr als zehn Millionen Euro ausgestattet sind (Asaoka 2009, Ikkatai 2009a, Hirata 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Morishima 2009, Yoshida 2009, Yamagishi 2010).¹¹ Unzureichende finanzielle Ressourcen beschränken unmittelbar die Möglichkeiten, beispielsweise Kampagnen durchzuführen, externe Expertise einzukaufen oder gut ausgebildetes Personal zu beschäftigen. Die personelle Ausstattung japanischer Klimaschutzverbände ist in der Folge in der Summe mit rund 70 hauptamtlichen Vollzeitmitarbeitern und 15 Teilzeitkräften, von denen insgesamt nur rund 10 in der Klimapolitik aktiv sind, gering (Adachi 2009, Hirata 2009, Yamagishi 2009, Yoshida 2009).¹² Zudem verfügen nur wenige über einen akademischen oder gar ökonomischen Ausbildungshintergrund, denn weder können japanische Umweltverbände ihre Mitarbeiter adäquat entlohnen noch existieren angesichts des geringen Ansehens der Umweltverbände in der japanischen Gesellschaft Anreize für gut ausgebildete Personen, eine Beschäftigung in den Verbänden aufzunehmen. So werden sowohl Lobbying- und Kampagnenmöglichkeiten eingeschränkt als auch die Optionen, eigene ausgereifte Umsetzungskonzepte für klimapolitische Maßnahmen wie den Emissionshandel vorzulegen. Kompensiert werden kann dies allenfalls teilweise durch die Einbin-

¹⁰ Im internationalen Vergleich verzeichneten japanische und deutsche Umweltverbände im Jahr 2000 folgende Mitgliederzahlen: Greenpeace Japan 5.000/Deutschland 510.000, FoE Japan 380/Deutschland (BUND) 340.000 (Schreurs 2002: 211).

¹¹ Im internationalen Vergleich betrug das Budget von Greenpeace im Jahr 2000 in Japan 1,5 Millionen US\$ gegenüber 32 Millionen US\$ in Deutschland (Schreurs 2002: 213).

¹² Im internationalen Vergleich stellen sich die Mitarbeiterzahlen für einzelne Umweltverbänden im Jahr 2000 folgendermaßen dar: WWF Japan 30/Deutschland 100, FoE Japan 8/Deutschland (BUND) 30 (Schreurs 2002: 217).

derung einzelner Verbände in internationale Netzwerke (z.B. WWF International, FoE International).

Das geringe Ansehen der Umweltverbände gepaart mit dem niedrigen Wissensstand führt zudem dazu, dass Umweltverbände weder vom Umweltministerium oder den Parteien noch von ökologisch orientierten Wissenschaftlern als relevante Gesprächs- oder gar Kooperationspartner wahrgenommen werden (Ikkatai 2009a, Adachi 2009). Informelle Kontakte zu Politikern und Beamten bestehen kaum, und offizielle Beteiligungsmöglichkeiten sind stark begrenzt. So werden Umweltverbandsvertreter nur selten an den für den konsensorientierten politischen Entscheidungsprozess zentralen Kommissionen der Ministerien (*shingikai*) beteiligt, denn weder besteht ein offizielles Beteiligungsrecht noch können die japanischen Klimaschutzverbände aus Kapazitätsgründen alle relevanten Kommissionen adäquat besetzen.

Nicht zuletzt gelingt auch die für politische Einflussnahme wichtige Netzwerkbildung nur eingeschränkt (Asaoka 2009, Hirata 2009, Morotomi 2009, Park 2009, Yamagishi 2009, Yoshida 2009). Eine eigenständige grüne Partei als möglicher Netzwerkpartner existiert nicht, und generell herrscht im politisch-administrativen System ein tiefes Misstrauen gegenüber Protestbewegungen, so dass auch das Umweltministerium oder grüne Flügel etablierter Parteien nicht als Kooperationspartner zur Verfügung stehen. „This prohibits mutual understanding“ (Yamagishi 2009). Unabhängige ökologische Forschungseinrichtungen existieren kaum und auch universitäre Forscher halten oft Distanz zu den Umweltverbänden. Selbst „grüne“ japanische Unternehmen kooperieren nicht offen mit Umweltverbänden, um einen Reputationsverlust im „eisernen Dreieck“ (Bosse 1997: 38), der engen Kooperation von Industrie, Wirtschaftsministerium und der langjährig regierenden Liberaldemokratischen Partei, aber auch innerhalb des Industrieverbandes Keidanren zu vermeiden. „No company openly joins sides with NGOs“ (Hirata 2009).

Zusammenfassend unterstützen japanische Umweltverbände zwar sowohl ambitionierte Klimaschutzziele als auch den Emissionshandel. Ihr Einfluss ist aber gering. Damit decken sich die Erkenntnisse weitgehend mit den polit-ökonomischen Prognosen (Kirchgässner/Schneider 2003: 379f). Deutlich wird aber wiederum auch, dass zusätzliche exogene Faktoren wie die Verfügbarkeit ökonomischen know hows, der Stand der Problemlösung, das Fehlen einer politischen Protestkultur und die Existenz politischer Netzwerke zentral für das Verständnis der Interessen und des Einflusses von Umweltverbänden sind.

2.2.2 Wirtschafts- und Branchenverbände

In der japanischen Klimapolitik agieren vornehmlich folgende Wirtschaftsverbände:

- der Industrieverband Nippon Keidanren
- der Unternehmerverband Keizai Doyukai
- die Stahlindustrie als Repräsentant der energieintensiven Industrie vertreten vor allem durch das bedeutendste japanische Stahlunternehmen Nippon Steel
- die Energieunternehmen vertreten vor allem durch den größten japanischen Stromkonzern Tokyo Electric Power Corporation (TEPCO)

Auch die japanische Industrie erweist sich als weitestgehend homogen bezüglich ihrer klimapolitischen Interessen und steht einer ambitionierten marktbasieren Klimapolitik äußerst skeptisch gegenüber (Ikkatai 2009; Imura 1997: 77ff; Imura 2005: 74ff; Imura/Takeuchi 2009; Hasegawa 2009; Morishima 2009; Morotomi 2009; Otsuka 2009; Schröder 2003: 100ff; Shimizu/Takahashi 2009; Yamada et al. 2009; Yamaguchi 2009; TEPCO 2010; Keidanren 2008, 2010). Zwar wird die Klimapolitik grundsätzlich als wichtiges Politikfeld wahrgenommen; bereits die Ziele des Kyoto Protokolls werden aber als unfair empfunden. Gleichsam fühlt sich die japanische Industrie aber vor dem Hintergrund des japanischen Ehrenkodexes (Nitobe/Suchi 1998) und einem drohenden Reputationsverlust bei den Partnern im „eisernen Dreieck“ an ihr im Keidanren Voluntary Action Plan (VAP) gegebenes Versprechen gebunden, der den Beitrag der japanischen Industrie zur Erreichung des Kyoto-Ziels sichern soll: „We would never give up our target“ (Takahashi/Nishimura 2009). Im Gegenzug erwartet aber auch die japanische Industrie die Einhaltung der Versprechen der Regierung, bei Erreichung der Ziele auf zusätzliche Maßnahmen zu verzichten. Über den VAP hinausgehende Ziele werden daher abgelehnt, auch weil eine Erhöhung der Produktionskosten und damit erhebliche Wettbewerbsnachteile befürchtet werden. Für die Post-2012-Phase werden international faire Ziele und die Beteiligung aller Großemittenten gefordert. Statt der üblichen top-down-Festlegung absoluter Emissionsgrenzen für einzelne Länder seien bottom-up Ziele für spezifische Industriebranchen (*Sectoral Approach*) gemäß realistischer technischer Entwicklungspotentiale in Kooperation mit den Unternehmen und ihren Verbänden festzulegen. Zudem müsse sich Japan besonders an den Entwicklungen in den USA orientieren, um Wettbewerbsnachteile zu verhindern.

Auf der Instrumentenebene präferiert die japanische Industrie den VAP, während zusätzliche, vor allem aber verpflichtende Instrumente ausdrücklich abgelehnt werden (Hasegawa 2009, Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Takahashi/Nishimura 2009, Yamaguchi 2009, Yamada et. al. 2009). Der VAP weise eine vielversprechende Erfolgsbilanz auf, die Japan zur energieeffizientesten Volkswirtschaft gemacht habe. Alle (spezifischen) Ziele seien erreicht und damit ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz in Japan geleistet worden. Zudem seien verpflichtende Instrumente überflüssig, da ein im Rahmen einer Selbstverpflichtung gegebenes Versprechen für die japanische Industrie ebenso bindenden Charakter besitze, wie ein unmittelbar verpflichtendes Instrument. Als Ergänzung sei allenfalls die bereits in der Luftreinhaltung bewährte Kombination aus technologieorientiertem Ordnungsrecht und Subventionen denkbar.

Einen nationalen Emissionshandel lehnt die japanische Industrie hingegen kategorisch ab (Hasegawa 2009, Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Otsuka 2009, Imura/Takeuchi 2009). Er erhöhe allein die Produktionskosten, führe so zu Wettbewerbsnachteilen und reduziere die dringend für Forschung und Entwicklung benötigten Ressourcen. Leakage-Effekte bei Emissionen und Arbeitsplätzen seien die unvermeidbare Folge. Außerdem habe die japanische Industrie gute Erfahrungen mit staatlicher Lenkung im Rahmen der „Administrative Guidance“ gemacht, während ein Emissionsrechtemarkt unberechenbare Preisschwankungen induziere und zum „money game“ (Funatsu 2009, Morishima 2009) tendiere: „Government is better than markets“ (Yamada et. al. 2009). Dabei wird auch befürchtet, dass der Emissionshandel wichtige wirtschafts-, umwelt- und energiepolitische Kompetenzen vom Wirtschaftsministerium auf das Umweltministerium überträgt, das bei der Industrie im Gegensatz zum Kooperationspartner Wirtschaftsministerium als industriefeindlich gilt. Ein inakzeptables planwirtschaftliches Moment sei dem Emissionshandel mit der Festlegung einer wachstumsbeschränkenden Gesamtemissionsmenge aber trotzdem inhärent. Nicht zuletzt sei die Erstvergabe nicht fair zu bewerkstelligen, denn eine Versteigerung erhöhe unangemessen die Produktionskosten, während eine kostenlose Erstvergabe durch den Eingriff des Staates zwangsläufig Ungerechtigkeiten induziere; dies gelte auch für eine etwaige Rückverteilung von Auktionserlösen. Für sinnvoll gehalten wird allerdings der Clean Development Mechanism (CDM), der angesichts hoher Grenzvermeidungskosten in Japan günstige Vermeidungsoptionen in den Ländern des Südens und Exportchancen eröffne.

Neben den Gegnern einer ambitionierten marktbasieren Klimapolitik sind jedoch auch vereinzelte Stimmen aus der japanischen Wirtschaft zu vernehmen, die sich pro-aktiv äußern

(Imura/Takeuchi 2009, Otsuka 2009, Park 2009, Adachi 2009, Ichii 2009, Hirata 2009, Funatsu 2009). Zu diesen gehört neben Einzelstimmen aus dem Unternehmerverband Keizai Doyukai vor allem der Finanzsektor, der sich neue Märkte erhofft, und Elektronikunternehmen wie Ricoh und Cannon, die eine geringere Kohlendioxidintensität haben. Offenheit besteht ausdrücklich auch bezüglich eines nationalen Emissionshandelssystems. Zudem bewerten die Teilnehmer von JVETS, dem freiwilligen Emissionshandelssystem des Umweltministeriums, gemäß einer Umfrage die Erfahrungen als durchaus positiv (MoE 2009a).¹³

Der politische Einfluss der japanischen Industrie ist erheblich. Sie gilt zusammen mit dem Wirtschaftsministerium METI als wichtigster Akteur der japanischen (Klima-)Politik (Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Sugiyama 2009, Imura/Takeuchi 2009, Imura 2005: 74ff, Schröder 2003: 100ff). Keidanren als zentraler Industrieverband bündelt die weitgehend homogenen Interessen nahezu aller relevanten Unternehmen (Morotomi 2009, Takahashi/Nishimura 2009, Hasegawa 2009, Yamada et. al. 2009). Homogenität im Verband wird trotz bestehender Freifahreranreize einerseits durch die in Japan traditionell starke Gruppenorientierung und -loyalität (Imura 2005: 50, Lokowandt 2001: 71f) aber auch durch eine spezifische Zusage der Großemittenten im Verband erzeugt: Sie übernehmen im Rahmen des VAP den größten Anteil an Reduktionspflichten, erwarten aber als Gegenleistung politische Solidarität aller anderen Mitglieder (Morotomi 2009). Vor diesem Hintergrund existiert eine geschlossene Allianz gegen ambitionierte Klimaschutzziele und den Emissionshandel, die schwer aufzubrechen ist: „It is hard to split Keidanren“ (Hirata 2009). Zusätzlich gestärkt wird die Koalition durch die Gewerkschaften, die vor dem Hintergrund potentieller Arbeitsplatzverluste durch eine ambitionierte marktbasierende Klimapolitik in ihren klimapolitischen Interessen als Spiegel der jeweiligen Unternehmen agieren (Schneider/Volkert 1999: 129).¹⁴

Der Zugang zum politischen Entscheidungsprozess ist gewährleistet durch die traditionell enge Kooperation von Industrie, Wirtschaftsministerium und Liberaldemokratischer Partei im „eisernen Dreieck“ (Takahashi/Nishimura 2009). Spätestens seit dem zweiten Weltkrieg wurde im Rahmen der „Administrative Guidance“ vor dem Hintergrund der Konsensorientierung in der japanischen Politik gemeinsam eine Industriepolitik entwickelt, die wesentlich zum wirtschaftlichen Erfolg der Japan Inc. beitrug (Bosse 1997). Beratungskommissionen der Mi-

¹³ Von 29 Unternehmen betonten 22 den Wert des Systems für den Erwerb von Know How zum Emissionshandel, 16 sahen die neu erhobenen CO₂-Daten als Chance für Effizienzverbesserungen im Unternehmen, vier Unternehmen bewerteten Gewinne aus Lizenzverkäufen als Vorteil (MoE 2009a: 22).

¹⁴ Dies lässt sich auch für die Durchsetzung von Emissionshandelssystemen in den USA und Deutschland nachweisen, vgl. hierzu Rudolph 2005: 233f, 337f.

nisterien sind in der Konsequenz meist mit einer großen Anzahl an Industrievertretern besetzt, die so politische Prozesse unmittelbar beeinflussen können, während Beamte nach ihrem Austritt aus dem Staatsdienst mit Angeboten aus der Industrie versorgt werden (*amakudari*).

Zudem konnten im „eisernen Dreieck“ sowohl offizielle als auch informelle aktorsgruppenübergreifende Netzwerke von politisch potenten Kritikern einer ambitionierten marktbasierten Klimapolitik etabliert werden (Asaoka 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Hasegawa 2009, Imura/Takeuchi 2009). In der Folge verfügt Keidanren über langjährig gepflegte Kontakte zu den Abgeordneten der Liberaldemokratischen Partei und den Beamten des Wirtschaftsministeriums. Zudem unterhalten Keidanren und verschiedene Branchenverbände eigene Forschungsinstitute – so beispielsweise das Central Research Institute of Electric Power Industry (CRIEPI) –, die im Auftrag der jeweiligen Industrien Studien erstellen und die Ergebnisse dem politischen Entscheidungsprozess zu Verfügung stellen (Sugiyama 2009).

Angesichts der insgesamt 1.662 Mitgliedsunternehmen in Keidanren und der finanziellen Potenz einzelner Mitglieder – so ist z.B. TEPCO global der drittgrößte Stromkonzern und deckt rund 50% des gesamten japanischen Strombedarfs (Takahashi/Nishimura 2009) – ist davon auszugehen, dass die Interessenvertretung der Industrie mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattet ist.¹⁵ Personell beteiligt sich allein Keidanren mit rund 20 Personen am klimapolitischen Diskussionsprozess (Hasegawa 2009).

Marktmacht besitzen Keidanren und seine angeschlossenen Unternehmen zunächst aufgrund erheblicher Informationsvorteile gegenüber der Verwaltung und den Parteien (Adachi 2009). So verfügen allein die Unternehmen über betriebsinterne Informationen zu technischen Potentialen und den damit verbundenen Kosten, die für die Konkretisierung klimapolitischer Maßnahmen – beispielsweise bei einer kostenlosen Erstvergabe von Emissionslizenzen – benötigt werden. Zusätzliche Marktmacht erlangt Keidanren und vor allem das energieintensive produzierende Gewerbe und die Stromkonzerne in ihrer Rolle als Arbeitgeber, denn sie gelten seit dem zweiten Weltkrieg als wirtschaftliches Rückgrat Japans (Hasegawa 2009, Yamada et al. 2009), so dass sie mit der Produktionsverlagerung und Job-Abbau drohen können.

¹⁵ Auch auf mehrfache Anfrage wurden seitens der japanischen Industrie keine Angaben über die finanzielle Ressourcenausstattung in der klimapolitischen Interessenvertretung gemacht.

Während damit das Bündnis der Gegner einer ambitionierten marktbasierter Klimapolitik in Japan als politisch äußerst potent gelten muss, erweisen sich die Befürworter in der japanischen Wirtschaft als durchsetzungsschwach (Adachi 2009, Imura/Takeuchi 2009, Yamada et. al. 2009, Takahashi/Nishimura 2009, Otsuka 2009, Hasegawa 2009, Imura/Takeuchi 2009). Pro-aktive Positionen werden nur von einzelnen Vertretern des 1.400 Mitglieder zählenden Unternehmerverbandes Keizai Doyukai vertreten und von politisch wenig bedeutsamen Branchen. Die finanziellen und personellen Kapazitäten sind begrenzt und offene Bündnisse mit anderen klimapolitisch pro-aktiven Akteuren sind aufgrund des institutionellen Rollenverständnisses der Unternehmensführer und des sozialen Drucks von Keidanren nicht denkbar.

Zusammenfassend spricht sich damit der weit überwiegende Teil der japanischen Unternehmen gegen eine ambitionierte Klimapolitik und auch gegen den Emissionshandel aus. Pro-aktive Stimmen hingegen sind nur vereinzelt wahrnehmbar und entfalten kaum politische Wirkung. Demgegenüber erweisen sich die Gegner als politisch so potent, dass ihnen im (klima-)politischen Entscheidungsprozess Vetomacht zugesprochen wird (Schafhausen 2009). Damit werden die Prognosen der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik weitgehend bestätigt (Kirchgässner/Schneider 2003: 377ff). Deutlich wird aber zudem, dass neben den bereits oben erwähnten exogenen Handlungsbedingungen auch der japanische Ehrenkodex, die Regulierungshistorie, politische Allianzen und Verfahrensregeln maßgeblich die Interessen und den Einfluss der Wirtschaftsverbände bestimmen.

2.3 Die öffentliche Verwaltung in Japan

Die öffentliche Verwaltung spielt in Japan bei der (klima-)politischen Politikformulierung und -umsetzung eine deutlich wichtigere Rolle als in anderen Ländern (Adachi 2009, Ikkatai 2009, Niizawa 2009, Schröder 2003: Kap 3.1.3, Yamagishi 2009).¹⁶ Aufgrund der historischen Aufgabenverteilung ist sie in besonderem Maße nicht nur für den Vollzug von Regulierungen, sondern auch für die Vorbereitung und Konkretisierung von Gesetzen zuständig, die im Parlament allein offiziell legitimiert werden. Hierfür wird sie mit erheblichen finanziellen Ressourcen ausgestattet. Die Informationssammlung, -selektion und -verteilung spielt dabei eine zentrale Rolle und sorgt u.a. aufgrund der bei den Ministerien angelagerten Forschungs-

¹⁶ Zur Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für die politische Durchsetzung des Emissionshandels in den USA und Deutschland vgl. u.a. Rudolph 2005: 236ff, 287ff, 359ff.

kapazitäten für einen erheblichen Informationsvorsprung der Beamten z.B. gegenüber den Politikern: „Government officials are Japan’s original think tanks“ (Morishima 2009).

Die Interessen der Beamten sind generell stark geprägt durch ihre Ausbildung und ihre Ressortzugehörigkeit. Beamte werden traditionell nahezu ausschließlich von der Tokyo University rekrutiert, die als ehemals einzige kaiserliche und bis heute renommierteste japanische Universität einen Fokus auf die Beamtenausbildung gelegt hat und ihre Curriculum stark an den Auswahlkriterien der Ministerien ausrichtet (Imura/Takeuchi 2009, Morishima 2009, Kawamura 2010, Yamagishi 2009). Dies sorgt bei den Beamten, die meist über keine anderen Berufserfahrungen verfügen, für eine stark verwaltungsorientierte Prägung der Interessen. Zudem spielt die Ressortzugehörigkeit aufgrund des in Japan tradierten Denkens in (Klein-)Gruppenzugehörigkeiten eine zentrale Rolle für die Interessen der Beamten (Imura/Takeuchi 2009, Kawamura 2010). Eine starke inhaltliche Bindung der Beamten an das jeweilige Ministerium findet daher über das besondere Pflichtbewusstsein und die Loyalität der Japaner gegenüber ihrer (Klein-)Gruppe statt; „mission driven“ (Ikkatai 2009) sind die Beamten dann eher im Sinne der Mission des jeweiligen Ministeriums denn einer intrinsischen Motivation. Dies in Kombination mit der in Japan traditionell starken Separierung politischer Akteursgruppen führt zu einer scharfen Abgrenzung der einzelnen Ministerien und einem erheblichen Ressortegoismus (Murakami 2004: 318f, Lokowandt 2001: 71f).

Im konkreten Fall nationaler Emissionshandelssysteme sind vor allem die folgenden Ministerien involviert:

- Umweltministerium (*Ministry of the Environment, MoE*)
- Wirtschaftsministerium (*Ministry of Economy, Trade, and Industry, METI*)

2.3.1 Umweltministerium

Das MoE setzt sich bereits seit den Kyoto-Verhandlungen für strenge Klimaschutzziele ein (Ikkatai 2009, Kawamura/Nishimura 2009, MoE 2009b). Neben der Erfüllung der Kyoto-Verpflichtung forderte das MoE eine Emissionsreduktion von mindestens 15% bis 2020 und 80% bis 2050 jeweils auf der Basis 1990. Allerdings seien faire internationale Ziele für alle Großemittenten zu vereinbaren, um das energieeffiziente Japan nicht zu benachteiligen. Mit

dieser Positionierung versucht das MoE vor dem Hintergrund seiner Ressortzuständigkeit und der Einsicht in die zukünftige Relevanz der Klima- und Energiepolitik dem Klimaschutz eine zentrale Bedeutung einzuräumen und Kompetenzen gegenüber dem Wirtschaftsministerium zu verteidigen oder gar auszuweiten und so von zusätzlichen Budgetzuweisungen zu profitieren (Hasegawa 2009, Funatsu 2009).

In der Instrumentendebatte engagiert sich das MoE bereits seit Beginn des neuen Jahrtausends für einen nationalen Emissionshandel (Adachi 2009, Ikkatai 2009, Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009), auch um im interministeriellen Wettbewerb mit dem Wirtschaftsministerium die Federführung für den Bereich marktbasierter Instrumente und damit Budgetzuweisungen zu sichern. In den Jahren 2008 und 2009 hatte das Projekt Emissionshandel sogar oberste Priorität im Ministerium, denn das MoE empfand die Ankündigungen des ehemaligen Premierministers Fukuda im Rahmen der G8 Gipfel von Heiligendamm und Hokkaido (Fukuda 2008a, b) als unmittelbare Verpflichtung zur Einführung eines ambitionierten nationalen Emissionshandelssystems. Zudem gilt dem MoE die EU-Klimastrategie mit ihrem zentralen Instrument des Treibhausgas-Emissionshandels als vorbildlich, und auch die Diskussionen um Emissionshandelssysteme in anderen Ländern wie Australien und besonders den USA sowie die Implementierung analoger Systeme in Neuseeland und dem Nordosten der USA weckten Hoffnung, auch in Japan ein System durchsetzen zu können. Hinzu tritt, dass dem MoE der bisherige nationale Instrumentenmix als gescheitert gilt, so dass ein verpflichtender Emissionshandel als nahezu einzige Chance gesehen wird, den klimapolitischen Stillstand in Japan zu überwinden. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund des seit 2004 alljährlichen politischen Scheiterns einer Kohlenstoffsteuer.

Die Vorteile marktbasierter Instrumente konnten vor allem wahrgenommen werden, weil sich das ökonomische Fachwissen im MoE durch Lernprozesse in den Kyoto-Debatten, intensive Kontakte mit Vorreitern in der EU und der vermehrten Beschäftigung ökonomisch ausgebildeten Personale deutlich verbessert hat (Ikkatai 2009, Morotomi 2009).¹⁷ Dies gilt vor allem für das im MoE zentral mit dem Emissionshandel beschäftigte Office of Market Mechanisms

¹⁷ Die Mitarbeiterrekrutierung im Umweltministerium MoE folgt, wie in anderen japanischen Ministerien auch, einer strengen Quotenregelung (Kawamura/Nishimura 2009). Die 15 bis 20 Neueinstellungen pro Jahr werden auf die Berufsgruppen Juristen und Ökonomen, Ingenieure und Chemiker sowie Biologen und Forstwirte verteilt. Während in der Vergangenheit allein drei bis vier Stellen mit Juristen und Ökonomen neu besetzt wurden, liegt die Quote Ende der 2000er Jahre bei sechs bis sieben Personen, und dabei werden vermehrt Juristen durch Ökonomen ersetzt. Damit erhöht sich der Anteil von Ökonomen an den im Umweltministerium MoE beschäftigten Beamten stetig

(Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Otsuka 2009). Dort wird der Emissionshandel für das zentrale Instrument der zukünftigen japanischen Klimapolitik gehalten. Er erlaube wie kein anderes Instrument die Umsetzung absoluter Emissionsgrenzen und garantiere so die Erreichung der japanischen Klimaschutzziele. Freiwillige Instrumente wie der VAP könnten so vollständig ersetzt werden durch wirksamere verpflichtende Instrumente. Zudem sei eine Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen (*linking*) möglich, die zusätzliche Effizienzpotentiale in Zeiten stockender internationaler Klimaverhandlungen erschließe. Nicht zuletzt habe man mit dem durch das Office of Market Mechanisms betriebene JVETS erhebliche positive Erfahrungen gesammelt und spezifische Kompetenzen aufgebaut, die in einem verbindlichen System genutzt werden könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Interessen hatte das MoE mit JVETS bereits 2005 ein eigenes freiwilliges Emissionshandelssystem gestartet, das aber nicht mit dem Wirtschaftsministerium abgestimmt war. Anfang 2010 legte das MoE, federführend vertreten durch das Office of Market Mechanisms, dann einen Vorschlag für ein verpflichtendes nationales Emissionshandelssystem vor (MoE 2010a), der vor allem angesichts eines absoluten Caps deutlich ambitionierter ausfällt als der Vorschlag des Wirtschaftsministeriums.

Die positive Bewertung des Emissionshandels durch die Ministeriumsspitze und die zuständige Abteilung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass weite Teile des MoE, das historisch dominiert wird von Beamten mit juristischem, technischem und naturwissenschaftlichem Ausbildungshintergrund, weiterhin eine Vorliebe für den traditionellen Instrumentenmix aus Ordnungsrecht, Subventionen und Selbstverpflichtungen haben (Ichii 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Morotomi 2009). Mit diesem Mix seien bei der Bekämpfung traditioneller Umweltprobleme in den 1970er und 1980er Jahren erhebliche Erfolge erzielt worden. Wenngleich somit die umweltpolitische Steuerung über den Markt (*trade*) gerade angesichts der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 von vielen Beamten nach wie vor skeptisch gesehen wird, so findet doch die Idee einer absoluten Emissionsmengenbegrenzung (*cap*) bei nahezu allen Beamten des MoE Zuspruch.

Traditionell und dem oft über Beratungskommissionen institutionalisierten (Imura 2005: 67) konsensorientierten Politikprozess geschuldet unterhält das MoE als interne Beratungsinstitution auf oberster Kommissionsebene das permanente Central Environment Council (GoJ 2006: 33, Kawamura/Nishimura 2009, Otsuka 2009). Marktbasierte Klimaschutzinstrumente

werden dort zwar bereits seit Mitte der 1990er Jahre diskutiert, der Emissionshandel aber erst seit dem neuen Jahrtausend. Für den Emissionshandel wurde im Jahr 2005 ein eigenes Subcommittee institutionalisiert, mit dem Auftrag Varianten der Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandelssystems zu entwickeln und zu bewerten (Kawamura/Nishimura 2009, Morishima 2009, Morotomi 2009). Das Komitee tagt quasi öffentlich und setzt sich zusammen aus Wissenschaftlern und Industrievertretern, während Umweltverbände aufgrund des Misstrauens der Umweltverwaltung aber auch der Industrie nicht beteiligt sind. Der von diesem Komitee vorgelegte Vorschlag (MoE 2010b), der allerdings viele zentrale Punkte offen lässt, bildet die Basis des 2010 vom MoE vorgelegten Entwurfs für ein nationales Emissionshandelssystem.

Der politische Einfluss des Umweltministeriums ist allerdings trotz der generell großen Bedeutung der öffentlichen Verwaltung im japanischen Politikprozess gering (Ikkatai 2009, Imura 2005: 56ff, Sugiyama 2009). Zunächst verfügt das MoE nicht über für die Klimapolitik zentrale energiepolitische Zuständigkeiten, die vielmehr beim Wirtschaftsministerium liegen (Adachi 2009, Funatsu 2009). Zudem sind die finanziellen und personellen Ressourcen des MoE und der für den Emissionshandel zuständigen Abteilung deutlich geringer als deren Entsprechung im Wirtschaftsministerium (Asaoka 2009, Morotomi 2009).¹⁸ Hinzu tritt, dass das MoE, obwohl es eigene Forschungsinstitute wie das National Institute for Environmental Studies (NIES) und das Institute for Global Environmental Strategies (IGES) unterhält, nicht über ein ähnlich exklusives Informationsangebot bezüglich technischer Potentiale und unternehmerischer Vermeidungskosten verfügt, die z.B. für die Festlegung von Zuteilungsregeln bei einer kostenlosen Erstvergabe notwendig sein können, wie das Wirtschaftsministerium (Adachi 2009). Außerdem hat sich zwar der ökonomische Sachverstand im MoE in den vergangenen Jahren deutlich erhöht, war aber von einem niedrigen Niveau gestartet und bleibt damit, vor allem außerhalb der klimapolitisch-ökonomischen Abteilungen weiterhin hinter dem des Wirtschaftsministerium zurück (Morotomi 2009, Ikkatai 2009, Imura/Takeuchi 2009, Niizawa 2009, Sugiyama 2009). Die Vernetzung mit anderen klimapolitisch pro-aktiven Ak-

¹⁸ So hatte das Umweltministerium MoE im Jahr 2005 nur Zugriff auf einen Anteil von rund 9% vom Gesamtbudget, das für die Umsetzung des Outline for Promotion to Prevent Global Warming zur Verfügung gestellt wurde. Im Vergleich zu den anderen zentral betroffenen Ministerien METI, MAFF und MLIT verfügt das Umweltministerium MoE demzufolge über die geringsten Mittel. Zudem fiel die Budgetkürzung gegenüber dem Fiskaljahr 2004 mit 32% nicht nur im Vergleich zur Reduktion des Gesamtbudgets deutlich stärker aus, sondern ist auch im Vergleich zu den anderen zentralen Ministerien die weitaus gravierendste (Government of Japan 2006: 37). Bezüglich der Personalausstattung verdoppelte sich die Anzahl der Mitarbeiter beim Übergang vom Status eines Amtes zum Ministerium; jedoch bleibt das MoE mit 1185 Mitarbeitern (inkl. lokaler Vertretungen; Stand 2009) eines der kleinsten Ministerien Japans (Ikkatai 2009). Das für den Emissionshandel zuständige Office of Market Mechanisms beschäftigt elf Personen (Stand: April 2009). (Kawamura/Nishimura 2009).

teuren leidet stark unter der Separierung politischer Akteure in Japan, die z.B. einen Personalaustausch verhindern. Gegenüber dem Wirtschaftsministerium besteht der besondere Nachteil, dass das MoE nicht in ein dem „eisernen Dreieck“ analoges, politisch potenten Netzwerk eingebunden ist (Adachi 2009, Hirata 2009, Ikkatai 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Yamagishi 2009). Misstrauen bestimmt die Beziehung zu den Umweltverbänden, eine eigenständige „grüne Partei“ existiert nicht und die ökologischen Flügel der etablierten Partei sind sehr schwach. Zudem fehlt eine unabhängige ökologisch-ökonomische Forschungsinfrastruktur, die in der Lage wäre, speziell auf die japanischen Bedingungen zugeschnittene Umsetzungskonzepte zu entwickeln statt wie die Institute der Ministerien schlichtweg als “copy-and-paste institutions” (Park 2009) für europäische und U.S.-amerikanische Ideen zu agieren.¹⁹ Nicht zuletzt ist das MoE eines der jüngsten Ministerien Japans, das erst im Jahr 2001 von einem Umweltamt zu einem Ministerium aufgewertet wurde (Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009).

Zusammenfassend unterstützen das japanische Umweltministerium inklusive seiner Beratungskommissionen und der für den Emissionshandel zuständigen Abteilung damit zwar vehement einen klimapolitischen Emissionshandel, wenngleich intern durchaus auch Skepsis vorhanden ist. Der politische Einfluss des Umweltministeriums bleibt aber gerade im Vergleich zum Wirtschaftsministerium gering. Damit bestätigen sich die Hypothesen der ökonomischen Theorie der Politik bezüglich der Rolle der Umweltverwaltung (Kirchgässner/Schneider 2003: 380f) nur teilweise: Zunächst scheint die Umweltverwaltung marktbasierter Instrumenten deutlich offener gegenüber zu stehen, als von der ökonomischen Theorie prognostiziert, wenngleich sich die Budgetmaximierung als wichtige Orientierung durchaus bestätigen lässt. Beim politischen Einfluss erweist sich der generelle Einfluss der Verwaltung zwar tatsächlich als groß, im interministeriellen Wettbewerb fällt das Umweltministerium jedoch deutlich hinter das Wirtschaftsministerium zurück. Wichtig erscheinen aber neben den bereits bei anderen Akteuren erwähnten exogenen Einflüssen auch der Ausbildungshintergrund, die Ressortzuständigkeit sowie internationale Aktivitäten.

¹⁹ Zur Bedeutung von privaten Forschungsinstituten für die politische Durchsetzung des Emissionshandels in den USA und Deutschland vgl. u.a. Rudolph 2005: 201ff, 287ff, 349ff.

5.3.2 Wirtschaftsministerium

Umweltpolitische Themen werden im METI in der Environmental Policy Division bearbeitet, die die klimapolitische Positionierung auch auf Ministeriumsebene prägt (Shimizu/Takahashi 2009). Zwar unterstützt das METI in der Klimapolitik win-win-Lösungen, Effizienzsteigerungen und den Technologieexport, die der japanischen Industrie Vorteile auf dem Weltmarkt verschaffen können. Im Gegensatz zum Umweltministerium steht das METI einer ambitionierten marktbasieren Klimapolitik aber äußerst kritisch gegenüber (Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Morotomi 2009, Shimizu/Takahashi 2009). So wird zwar das Kyoto-Ziel offiziell geduldet, denn als Regierungsinstitution muss das METI vor dem Hintergrund des japanischen Ehrenkodexes Regierungsziele mittragen; intern empfinden die Beamten das Kyoto-Ziel aber als unfair: „METI officials hate Kyoto“ (Sugiyama 2009). Mittelfristig wird daher allein eine Stabilisierung der Emissionen bis 2020 auf dem Niveau von 1990 für sinnvoll gehalten. Allerdings wendet sich das METI grundsätzlich gegen starre absolute Reduktionsziele, da mit diesen die Balance zwischen Wachstum und Klimaschutz nicht gewährleistet werden könne. Ambitionierte Ziele und eine klimapolitische Vorreiterrolle erhöhen die Produktionskosten für die Industrie und führten zu internationalen Wettbewerbsnachteilen vor allem gegenüber Nicht-Kyoto-Staaten wie China, Indien und den USA. Mit dieser Positionierung wird das METI – ganz im Sinne des „eisernen Dreiecks“ – von der betroffenen Industrie als „Beschützer“ wahrgenommen: „METI protects industry“ (Hasegawa 2009). Nicht zuletzt fürchtet das METI angesichts der auch von ihm erkannten zukünftigen Bedeutung der Klimapolitik den Transfer von klima- und energiepolitischen Befugnissen zum MoE (Hasegawa 2009, Funatsu 2009).

Vor diesem Hintergrund wird in der Instrumentendebatte auch der Emissionshandel aufgrund seiner potentiell negativen Kostenwirkungen durch die Anlastung der Restverschmutzungskosten abgelehnt (Adachi 2009, Morotomi 2009, Shimizu/Takahashi 2009). Zudem existiere mit dem VAP bereits ein wirksames Instrument, und solange sich die Industrie an ihre Zusagen halte, gebe es keinen Grund für den Einsatz zusätzlicher Instrumente. Grundsätzlich sei der Emissionshandel zwar eine effiziente Maßnahme; für Japan mit seinen spezifischen Erfahrungen in der Instrumentierung der Umweltpolitik stelle er aber nur eine unter vielen Handlungsmöglichkeit dar, nicht aber notwendig die beste. Kritisch sei insbesondere auch, dass mit der Etablierung einer absoluten Emissionsgrenze die Wachstumsmöglichkeiten der Unternehmen beschränkt würden. Befürchtet wird zudem, dass das Umweltministerium gerade mit

dem Emissionshandel Zuständigkeiten und Budget vom METI übernehmen will (Adachi 2009).

In der Konsequenz fand das vom Umweltministerium seit 2005 betriebene JVETS im METI keine Unterstützung. IDMET hingegen wurde im Jahr 2008 vor allem aufgrund des Drucks der Fukuda-Ankündigung akzeptiert, jedoch durch eine freiwillige Teilnahme, das Zulassen von spezifischen Zielsetzungen und die großzügige Anerkennung von Projektkrediten, Banking und Borrowing erheblich aufgeweicht und den Funktionsprinzipien des VAP angenähert (Adachi 2009, Funatsu 2009, Park 2009, Shimizu/Takahashi 2009, Yamagishi 2009). Als Gegenvorschlag zum MoE-Konzept für einen verpflichtenden Emissionshandel legte das METI dann Anfang 2010 einen eigenen Policy-Mix-Entwurf vor (METI 2010), der im Bereich des Emissionshandels wiederum wesentliche Elemente des VAP beibehielt.

Auch das METI unterhält verschiedene Beratungsinstitutionen, die sich mit umweltpolitischen Themen befassen, so beispielsweise das Advisory Council for Natural Resources and Energy (Government of Japan 2006: 33). Der Emissionshandel wird zentral im vertraulich tagenden Policy Mix Subcommittee diskutiert (Kawamura/Nishimura 2009, Morishima 2009, Otsuka 2009), das dominiert wird von Vertretern der energieintensiven Industrie und der Elektrizitätswirtschaft sowie Wissenschaftlern aus METI- und industrienahen Forschungsinstituten. Zwar waren bis 2009 auch zwei Vertreter der Umweltverbände eingeladen, bei einer Restrukturierung des Komitees wurden diese aber ausgeschlossen. Umweltökonominnen werden im METI und in der Industrie vielmehr als Umweltschützerinnen denn als Ökonominen wahrgenommen und daher in den Kommissionen nur selten beteiligt (Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Imura/Takeuchi 2009, Niizawa 2009, Morishima 2009). Der Vorschlag des Policy Mix Subcommittees war dann auch die zentrale Grundlage für das METI-Policy-Mix-Konzept (METI 2010).

Der politische Einfluss des METI ist erheblich. Es gilt als der neben Keidanren wichtigste wirtschafts- und damit auch klimapolitische Akteur Japans (Morotomi 2009, Sugiyama 2009, Adachi 2009, Funatsu 2009, Otsuka 2009). Mit der offiziellen Zuständigkeit für die Energiepolitik erhält das METI bereits institutionell eine wichtige Bedeutung für die Klimapolitik (Hasegawa 2009). Erhöht wird das politische Gewicht zusätzlich durch die zentrale Rolle des METI in der Industriepolitik, wo es mit der „administrative guidance“ in enger Kooperation mit der Industrie im Rahmen des „eisernen Dreiecks“ maßgeblich zu den wirtschaftlichen

Erfolgen der Japan Inc. nach dem zweiten Weltkrieg beigetragen hat. Als größtes japanisches Ministerium verfügt das METI über erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen, insbesondere im Vergleich zum Umweltministerium (Government of Japan 2006: 37, Ikkatai 2009, Shimizu/Takahashi 2009).²⁰ Im Gegensatz zum Umweltministerium kann das METI zudem aus der engen Kooperation mit der Industrie heraus exklusive unternehmensspezifische Informationen – z.B. über technische Potentiale und Vermeidungskosten – anbieten und hat zudem neben eigenen Forschungskapazitäten wie das Research Institute of Innovative Technology for the Earth (RITE) Zugriff auf unternehmenseigene Forschungsinstitute – CRIEPI bezieht beispielsweise 20-30% seines Budgets aus Aufträgen des METI (Asaoka 2009, Sugiyama 2009, Yamagishi 2009). Die Netzwerkbildung gelingt dem METI durch seine Einbindung in das „eiserne Dreieck“ besonders effektiv (Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009), so dass enge informelle Kontakte zur Liberaldemokratischen Partei aber auch zur Industrie bestehen; die Vergabe hoher Positionen in der Industrie an ehemalige Beamte (*amakudari*) ist gängige Praxis.

Zusammenfassend muss das dem Emissionshandel äußerst kritisch gegenüber stehende japanische Wirtschaftsministerium METI bis heute als einer der einflussreichsten wirtschafts- und klimapolitischen Akteure und damit insbesondere als politisch deutlich potenter als das Umweltministerium gelten. Ein Vergleich mit polit-ökonomischen Hypothesen kann nicht vorgenommen werden, da sich dort die auf der ökonomischen Bürokratiethorie basierenden Aussagen auf die Umweltverwaltung konzentrieren (Kirchgässner/Schneider 2003: 380f), während bisher keine expliziten Aussagen zum Verhalten der Wirtschaftsverwaltung gemacht wurden. Neben den bereits oben erwähnten exogenen Einflüssen wird hier auch die Bedeutung internationaler Rahmenbedingungen (Ratifizierung des Kyoto Protokolls, Wettbewerb) deutlich.

²⁰ So lag der Anteil am im Outline for Promotion to Prevent Global Warming zur Verfügung gestellten klimapolitischen Budget des Jahres 2005 bei rund einem Drittel und damit mehr als dreimal so hoch wie der des Umweltministeriums (Government of Japan 2006: 37). Zudem wurde entgegen allen anderen klimapolitisch bedeutsamen Ministerien keine Etatkürzung gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Hinsichtlich der Personalausstattung beschäftigt das METI insgesamt 8528 Beamte und damit fast achtmal so viele wie das Umweltministerium (inkl. lokaler Büros; Stand 2006) (Ikkatai 2009). Ebenso fallen die personellen Kapazitäten der im marktbasier-ten Klimaschutz aktiven Abteilungen mit über 30 Personen (Stand April 2009) großzügig aus (Shimizu/Takahashi 2009).

2.4 Politiker in Japan

Wie bereits angedeutet spielen Politiker in der japanischen Klimapolitik gerade im Vergleich mit der öffentlichen Verwaltung eine weniger wichtige Rolle; da sie aber letztendlich klimapolitische Regulierungen legitimieren, werden in diesem Abschnitt abschließend die Interessen und der Einfluss japanischer Politiker skizziert (Schröder 2003: 77ff, Imura 2005: 53ff).²¹

Auf der Ebene der politischen Parteien sind im japanischen Parlament nach den Unterhauswahlen im August 2009 und den Oberhauswahlen im Sommer 2010 folgende Parteien vertreten, wobei die ersten fünf Parteien als dauerhaft etabliert gelten können, während die letzten beiden eher jüngere Gründungen sind, deren Bestand fraglich ist:

- Demokratische Partei Japans (DPJ)
- Liberaldemokratische Partei (LDP)
- Buddhistische Neue Komei Partei (NKP)
- Kommunistische Partei Japans (Japan's Communist Party, JCP)
- Sozialdemokratische Partei (SDP)
- Neue Volkspartei (People's New Party, PNP)
- Deine Partei (Your Party, YP)

Grundsätzlich ist die Klimapolitik in den politischen Parteien aufgrund der Nachrangigkeit dieses Politikfelds bei Wahlentscheidungen der japanischen Bevölkerung kein zentrales Thema für die politische Profilbildung (Adachi 2009, Imura/Takeuchi 2009, Kawamura/Nishimura 2009, Niizawa 2009, Morotomi 2009). Relevante Wahlstimmengewinne können über dieses Thema nicht realisiert werden und angesichts des Fehlens einer „grünen“ Partei besteht kaum die Gefahr, ökologisch motivierte Wahlstimmen zu verlieren. So wurden klimapolitische Positionierungen in den erst seit 2009 verbreitet verfügbaren Wahlprogrammen nur am Rande und wenig differenziert vorgenommen. In der öffentlichen Debatte sind eher Einzelstimmen von – in der Gesamtzahl wenigen – umweltpolitisch interessierten Abgeordneten zu vernehmen, die aber nicht auf eine koordinierte klimapolitische Positionierung der jeweili-

²¹ Zur Bedeutung von Parteien und Regierung für die politische Durchsetzung des Emissionshandels in den USA und Deutschland vgl. u.a. Rudolph 2005: 241ff, 290ff, 366ff.

gen Partei schließen lassen. Gleichwohl lassen sich folgende Tendenzen in der klimapolitischen Positionierung identifizieren.

Die seit 2010 in wechselnden Koalitionen herrschende DPJ ist ideologisch dem linken, arbeitnehmerorientierten Lager zuzuordnen (Adachi 2009, Asaoka 2009, Hirata 2009, Morotomi 2009, Niizawa 2009; WWF Japan 2010). Zwar wird im Vergleich gerade zur LDP eine differenziertere klimapolitische Positionierung vorgenommen; angesichts der geringen Anzahl explizit umweltengagierter Abgeordneter sowie deren Neutralisierung durch wirtschafts- und arbeitnehmerorientierte Abgeordnete bleibt die Klimapolitik ein Randthema auch in der DPJ. Konkret spricht sich die DPJ für ein zeitnah umzusetzendes Klimaschutzgesetz aus, das sowohl das Kyoto-Ziel (-6% bis 2008-2012 gegenüber 1990) als auch mittelfristige (-25% bis 2020 gegenüber 1990) und langfristige Ziele (-80% bis 2050 gegenüber 1990) festschreiben soll. Die Zielerreichung soll hauptsächlich durch heimische Reduktionen gewährleistet werden, während Kyoto-Projektcredite allenfalls eine ergänzende Funktion erfüllen sollen. Ein verpflichtendes nationales Emissionshandelssystem wird dabei als zentrales Instrument für den industriellen Sektor angesehen und soll binnen Jahresfrist nach Verabschiedung des Klimagesetzes eingeführt werden.

Die seit dem zweiten Weltkrieg dominierende, 2009 aber abgewählte LDP ist ideologisch eher konservativ und wirtschaftsfreundlich orientiert (Asaoka 2009, Hirata 2009, Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Sugiyama 2009, WWF Japan 2010). In der Klimapolitik hält auch die LDP offiziell am Kyoto Protokoll fest, jedoch fühlt sich die überwiegende Mehrheit der LDP-Parlamentarier durch den Vertrag übervorteilt und lehnt eine nationale Vorreiterrolle, die zu erhöhten Belastungen für die japanische Industrie führen könnte, kategorisch ab. Während im Wahlprogramm eine klare klimapolitische Positionierung unterbleibt, spricht sich die LDP in öffentlichen Äußerungen zwar ebenfalls für ein nationales Klimaschutzgesetz aus. Auf der Zielebene wird mittelfristig jedoch nur eine Reduktion der Treibhausgase um 15% bis 2020 und langfristig 80% Reduktion bis 2050 jeweils gegenüber 2005 angestrebt, ein aufgrund des späteren Basisjahres deutlich schwächeres Ziel. Heimische Reduktionen sollten überwiegen, die Kyoto-Projektmechanismen gleichwohl aber genutzt werden. International sei es zentral, faire Ziele zu setzen und alle Großemittenten zu beteiligen und auf der Maßnahmenebene komme dem Technologietransfer eine wichtige Rolle zu. National ist die LDP dem verpflichtenden Emissionshandel gegenüber skeptisch und fordert die weitere Analyse der etablierten freiwilligen Systeme.

Bei den kleineren Parteien lässt sich ein linkes, umweltorientiertes Lager und ein eher indifferentes Lager differenzieren (Hirata 2009, WWF Japan 2010): Die buddhistische NKP, die kommunistisch JCP und die eher linke SDP können als klimapolitisch besonders ambitioniert gelten. Sie fordern ein Klimaschutzgesetz mit einem klaren Reduktionsfahrplan (*roadmap*), strenge Ziele (-25%-30 bis 2020, mindestens -80% bis 2050, Basis 1990) und ein auf absoluten Mengenrestriktionen basierendes, verpflichtendes Emissionshandelssystem. Die PNP und die YP hingegen äußern sich entweder gar nicht zur Klimapolitik oder vertreten eine moderate Position mit der Betonung auf einer grünen Wachstumspolitik (*Green New Deal*).

Der politische Einfluss der Abgeordneten ist generell insbesondere gegenüber der dominanten öffentlichen Verwaltung als wenig bedeutsam einzuschätzen (Adachi 2009, Niizawa 2009). Zwar verfügen sie letztendlich über die Legitimationsbefugnisse in der Gesetzgebung; die Vorbereitung und auch die Implementierung werden aber traditionell und in deutlich größerem Umfang als in anderen Ländern von der Verwaltung bestimmt, die angesichts ihres Charakters als eigentliche japanische „think tanks“ über erhebliche Informationsvorteile gegenüber den Parlamentariern verfügen. Zudem sind die personellen Ressourcen japanischer Abgeordneter eingeschränkt, denn sie haben weder Zugriff auf persönliche Referenten noch auf wissenschaftliche Mitarbeiter oder gar Sekretariate.

Auf der Ebene einzelner Parteien waren die Handlungsspielräume der DPJ aufgrund der seit dem zweiten Weltkrieg im Parlament und der Regierung dominierenden LDP gering (Adachi 2009, Morotomi 2009). Erst der Wahlsieg der Demokratischen Partei Japans (DPJ) bei den Unterhauswahlen am 30. August 2009, der die DPJ mit fast zwei Dritteln der Unterhaussitze ausstattete, etablierte die DPJ erstmals in der japanischen Nachkriegsgeschichte als Regierungspartei in einer Koalition mit der SDP und der PNP und steigerte so erheblich ihren Einfluss. Allerdings wurde die beherrschende Stellung im Parlament durch die Oberhauswahl am 11. Juli 2010, in deren Ergebnis die DP über keine absolute Mehrheit im Oberhaus verfügt, gebrochen, eine zwei Drittel Mehrheit, wie sie zur Überstimmung des Oberhauses z.B. in klimapolitischen Fragen notwendig wäre, besteht im Unterhaus knapp nicht. Zudem fehlte es der erst im Jahr 1996 gegründeten DPJ angesichts der langjährigen Dominanz der LDP an einem dem „eisernen Dreieck“ analogen Netzwerk und der damit einhergehenden informellen Kontaktinfrastruktur. Zwar verfügte die DPJ über enge Verbindungen zu den Gewerkschaften; jedoch fehlten vor allem der Kontakte zur japanischen Wirtschaft und den Ministerien und Netzwerke mit klimapolitisch pro-aktiven Akteuren leiden vor allem unter dem Misstrauen

der Parlamentarier gegenüber den ohnehin politisch machtlosen Umweltverbänden. Die LDP hingegen dominierte die japanische Politik seit dem zweiten Weltkrieg (Ikkatai 2009, Kawamura/Nishimura 2009). Ihre weitgehend unangefochtene Alleinherrschaft in der Nachkriegszeit und die Mitgliedschaft im „eisernen Dreieck“ ermöglichte die ungestörte und ausgreifende Etablierung offizieller und informeller Netzwerke mit den wichtigsten Akteuren in Wirtschaft und Verwaltung. Zwar wurde ihre Machtstellung durch die Wahlniederlage bei der Unterhauswahl 2009 geschwächt; die Verluste der DPJ bei den Oberhauswahlen 2010 und die Etabliertheit der Partei und ihrer Netzwerke legen aber eine weiterhin herausragende politische Stellung der LDP nahe.

Für alle Parteien gilt trotz einer offiziell teilweise progressiven klimapolitischen Parteiposition, dass der Einfluss der individuellen Abgeordneten, die einem ambitionierten marktbasierten Klimaschutz offen gegenüber stehen, aufgrund ihrer geringen Anzahl äußerst gering ist (Hirata 2009, Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Niizawa 2009). Die parteiübergreifende umweltpolitische Arbeitsgruppe des japanischen Parlaments (*zoku*) ist in der Folge eine der kleinsten thematischen Gruppen im japanischen Abgeordnetenhaus.

Auf der Regierungsebene ist Japan mit neun Premierministern seit 1997 gekennzeichnet durch rasche Wechsel an der Regierungsspitze. Im für die Diskussion um den Emissionshandel relevanten Zeitraum ab Anfang des neuen Jahrtausends hatten folgende Personen das Amt des Premierministers inne:

- 2001-2006 Junichiro Koizumi (LDP)
- 2006-2007: Shinzo Abe (LDP)
- 2007-2008: Yasuo Fukuda (LDP)
- 2008-2009: Taro Aso (LDP)
- 2009-2010: Yukio Hatoyama (DPJ)
- seit Juni 2010: Naoto Kan (DPJ)

Gemeinsam ist zunächst allen Premierministern unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, dass sie ohne Einschränkung zum japanischen Kyoto-Ziel stehen, um so ihr vor der Weltöffentlichkeit gegebenes Versprechen einzuhalten und vor dem Hintergrund des japanischen Ehrenkodexes keinen Gesichtsverlust zu riskieren (Morotomi 2009, Yamaguchi 2009). Zu-

dem können generell selbst die liberaldemokratischen Premierminister als vergleichsweise klimapolitisch pro-aktiv gelten.

Koizumi galt als marktorientierter Reformier, der den Staat zurückdrängen wollte und staatliche Aktivitäten unter ökonomische Prüfvorbehalte stellte (Ikkatai 2009, Park 2009). Gleichsam forderte er das japanische Parlament auf, das Kyoto Protokoll zu ratifizieren und initiierte die Debatte über marktbasierende Umweltschutzinstrumente in den 1990er Jahren, da sie eine effiziente und marktorientierte Alternative zur ordnungsrechtlich dominierten japanischen Umweltpolitik der 1970er und 80er Jahre darstellten.

Abe vertrat vor dem Hintergrund erheblicher Lerneffekte aus den Erfahrungen in der EU ebenfalls eine pro-aktive klimapolitische Position und hielt den Emissionshandel für durchaus geeignet, um eine effektive und effiziente Klimapolitik in Japan zu etablieren (Adachi 2009, Park 2009). Konkret legte er den „Cool Earth 50“-Vorschlag vor (Abe 2007), der eine globale Emissionsreduktion um 50% inklusive einer 60-80%igen Reduktion in Japan bis 2050 vorschlug. Fukuda erwies sich als stärkster Fürsprecher für eine auf einem verpflichtenden nationalen Emissionshandel aufbauenden ambitionierten Klimapolitik (Adachi 2009, Funatsu 2009, Ikkatai 2009, Morotomi 2009, Park 2009b, Yamagishi 2009). Als Reaktion auf den internationalen Druck auf Japan legte Fukuda im Zuge der G8-Gipfel in Heiligendamm und auf Hokkaido im Jahr 2008 mit der Fukuda Vision (Fukuda 2008a, b) nicht nur das nationale -80%-Ziel für 2050 fest, sondern setzte auch wesentliche Impulse für die nationale Ziel- und Instrumentendebatte und erzeugte seinerseits national erheblichen politischen Druck gerade auf das Wirtschaftsministerium, ein nationales Emissionshandelssystem zu akzeptieren. Technische Innovationen zur Reduktion von CO₂-Emissionen sollten durch die Setzung von Preissignalen angeregt, das „money game“ am Emissionslizenzenmarkt verhindert und die Spezifika der japanischen Industrie berücksichtigt werden. Fukudas Nachfolger Aso hingegen legte den Fokus seiner Regierungszeit auf die Terrorbekämpfung und später auf die Überwindung der dramatischen Wirtschaftskrise in Japan nach der Finanzkrise 2008 (Hirata 2009, Morotomi 2009). Die Klimapolitik spielte allenfalls eine untergeordnete Rolle, und angesichts der drohenden Verfehlung des Kyoto-Ziels wurde die Diskussion auf mittel- und langfristige Ziele fokussiert. 15% bis 2020 und 50% bis 2050 auf der Basis von 2005 galten als realistische Zielwerte für Aso (Aso 2009). Der Emissionshandel wurde nach der von Fukuda angestoßenen Etablierung von IDMET nicht voran getrieben.

Der erste Premierminister der DPJ Hatoyama bekräftigte auf dem Klimagipfel in Kopenhagen seine bereits im Wahlkampf gemachten klimapolitischen Zusagen und verpflichtete Japan zu einer Treibhausgas-Reduktion von 25% bis 2020 gegenüber 1990 sowie zur Einführung eines verpflichtenden nationalen Emissionshandelssystems innerhalb eines Jahres nach der Verabschiedung eines allgemeinen Klimaschutzgesetzes (Hatoyama 2009). Nach seinem Rücktritt aufgrund gebrochener Wahlversprechen (Abzug der US-Truppen von Okinawa) übernahm Kan die Regierungsgeschäfte. Zwar gilt Kan als Reformler ohne „liberal-demokratischen Stallgeruch“ (Blume 2010), dessen Karriere in oppositionellen Gruppen begann und 1996 zur Gründung der DPJ führte. Die Schwerpunktsetzung seiner politischen Arbeit liegt aber stärker auf einer Reform des „eisernen Dreiecks“ und der Stärkung der gewählten Politiker gegenüber der Verwaltung als auf der Klimapolitik.

Zusammenfassend werden damit im Parteienspektrum nahezu alle Positionen vertreten, von einer klimapolitisch ambitionierten Befürwortung des Emissionshandels bis hin zu einer defensiven, den Emissionshandel explizit ablehnenden Haltung. Während die japanischen Abgeordneten generell und besonders gegenüber der Verwaltung wenig Einfluss haben, muss der langjährig politisch dominierenden und klimapolitisch skeptischen LDP trotz der Wahlniederlagen gegen die derzeit regierende, klimapolitisch pro-aktive DPJ eine wichtige Rolle zugesprochen werden. Eine Bedeutung haben dabei auch die Premierminister als Regierungschefs, da sie als wichtige Impulsgeber und Orientierungsmarken gelten. Damit lassen sich die Hypothesen der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik nur eingeschränkt bestätigen (Kirchgässner/Schneider 2003: 375ff). Die umweltpolitische Positionierung von Politikern inklusive der Instrumentenwahl hängt maßgeblich von ihrer jeweiligen Ideologie ab; eine generelle Ablehnung marktbasierter Instrumente ist nicht festzustellen. Das politische Gewicht scheint aber tatsächlich begrenzt zu sein, wobei die konkrete Ausprägung von spezifischen politischen Systemzusammenhängen mitbestimmt wird. Deutlich wird damit auch, dass neben den bereits bei anderen Akteuren benannten exogenen Handlungsbedingungen das vorhandene Parteienspektrum, Wahlergebnisse und politische Außenbeziehungen eine wichtige Rolle für die Interessen und den Einfluss der Politiker spielen.

3 Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, wie der Widerstand der japanischen Industrie in enger Kooperation mit dem japanischen Wirtschaftsministerium und der Liberaldemokratischen Partei vor dem Hintergrund politisch schwacher Umweltverbände und eines wenig durchsetzungsstarken Umweltministeriums zur Verhinderung eines ambitionierten nationalen Emissionshandelssystems in Japan geführt hat. Da vor diesem Hintergrund heimische Politikakteure zumindest kurzfristig kaum in der Lage sein dürften, wichtige Impulse für die Durchsetzung eines ambitionierten Emissionshandelssystems zu geben, empfiehlt sich zunächst die Erzeugung internationalen Drucks z.B. hinsichtlich der Erfüllung von Klimaschutzzielen oder der Verknüpfung etablierter heimischer Emissionshandelssysteme. Gleichzeitig kann die enge Kooperation zwischen pro-aktiven Akteuren in Japan und ihren Partnern in klimapolitischen Vorreiterländern wie Großbritannien oder Deutschland Kapazitätslücken in Japan füllen. Stärker als bisher müssen die positiven Erfahrungen mit Emissionshandelssystemen z.B. in den USA und der EU aber auch Strategien zur Lösung drängender Probleme (z.B. carbon leakage) im politisch-administrativen System in Japan verbreitet und konkrete Hilfestellung für die Ausarbeitung eines auf die japanischen Verhältnisse angepassten Emissionshandelssystems angeboten werden. Innerhalb Japans könnte kurzfristig eine stärkere Vernetzung pro-aktiver Akteure deren politischen Einfluss erhöhen, vor allem wenn eine solche Strategie einhergeht mit dem Aufbrechen geschlossener Allianzen der Emissionshandelsgegner z.B. durch eine Kooperation mit potentiellen Profiteuren eines Emissionshandelssystems in der japanischen Wirtschaft. Mittel- bis langfristig scheint eine anspruchsvolle marktbasierende Klimapolitik in Japan aber nur möglich, wenn es gelingt, umweltorientierte Akteure in Japan gegenüber dem klimapolitisch skeptischen „eisernen Dreieck“ politisch zu stärken und die zivilgesellschaftliche Partizipation zu verbessern. Erste hoffnungsvolle Anzeichen hierfür lassen sich bereits erkennen.

Im theoretischen Kontext konnten auf der Basis einer qualitativen Fallstudie wesentliche Hypothesen der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik bestätigt werden. Es konnten aber auch Defizite identifiziert werden, die vor dem Hintergrund ähnlicher Ergebnisse aus anderen (Fall-)Studien (Hansjürgens/Wätzold 2005, Rudolph 2005, Ellerman et al. 2000, Reiche/Krebs 1999, Zittel 1996) an Bedeutung gewinnen. So scheint zunächst die Hypothese von der marktbasierenden Instrumenten gegenüber kritischen Umweltverwaltung nicht länger haltbar, wohingegen das Wirtschaftsministerium als polit-ökonomisch vernachlässigter Akteur eine zentrale, oft skeptische Rolle spielt. Zudem konnte gezeigt werden, dass neben den von

der ökonomischen Theorie der Politik fokussierten Determinanten des politischen Einflusses von Akteuren wie der Organisierbarkeit der Interessen, Informationsvorteilen, finanziellen Ressourcen u.ä. weitere Faktoren wie politische Netzwerke, der Zugang zum Entscheidungsprozess, institutionelle Zuständigkeiten usw. von großer Bedeutung sind. Nicht zuletzt scheinen bisher von der ökonomischen Theorie der Umweltpolitik nur am Rande thematisierte (Endres/Finus 1996b: 91, Schneider/Volkert 1999: 125) exogene gesellschaftliche Handlungsbedingungen sowohl die Interessen als besonders auch den politischen Einfluss der Akteure zu beeinflussen. Für Japan spielen so z.B. Staatsvertrauen und Technikgläubigkeit, das Fehlen einer zivilgesellschaftlichen Protestkultur, ein zentralisiertes und bürokratiebasiertes gleichsam aber konsensorientiertes Regierungssystem, der Stand der Problemlösung, die außenpolitische Orientierung, Wirtschaftskrisen, vergangene umweltpolitische Regulierungserfolge und Stand der Technik, die Problemwahrnehmbarkeit, die Verfügbarkeit ökonomischen Fachwissens sowie die staatliche Informationspolitik eine wichtige Rolle. Einen ersten Vorschlag, diese exogenen Einflüsse zu konkretisieren, zu kategorisieren und mit der individualistischen ökonomischen Politiktheorie kompatibel zu machen, wurde von Nutzinger und Rudolph (Nutzinger/Rudolph 2006) angelehnt an Jänicke, Kunig und Stitzel (Jänicke/Kunig/Stitzel 2000: 77ff) erarbeitet. Zeitlich in langfristig stabile systemische und kurzfristig variable situative Determinanten untergliederte Kategorien könnten demnach sein:

- sozio-kulturelle Handlungsbedingungen (Werthaltungen, Stimmungen etc.)
- institutionell-politische Handlungsbedingungen (politisches System, Regierung etc.)
- ökonomisch-technische Handlungsbedingungen (ökon. System, Wirtschaftslage etc.)
- kognitiv-informativische Handlungsbedingungen (Bildung, Informationspolitik etc.)

Allerdings bedarf dieser Ansatz neben weiteren qualitativen Fallstudien und einer stärker quantitativ-empirischen Fundierung vor allem einer Fortentwicklung der theoretischen Verknüpfung individualistischer polit-ökonomischer und holistischer politikwissenschaftlicher Konzepte (Jänicke et al. 1997).

Insgesamt scheinen aber auch qualitative Fallstudien wichtige und detailreiche Einblicke in polit-ökonomische Zusammenhänge in der Praxis zu geben, die in besonderem Maße dazu dienen können, praxisorientierte Politikempfehlungen zur Überwindung von Durchsetzungsbarrieren marktbasierter Umweltpolitikinstrumente zu formulieren.

Literatur

- Abe, Shinzo (2007): Invitation to Cool Earth 50 – 3 Proposals, 3 Principles: In: http://www.kantei.go.jp/foreign/abespeech/2007/05/24speech_e.html (Stand: 30.6.09)
- Adachi, Jiro (2009): Interview mit Sven Rudolph. Kyoto: 24.2.09
- Asaoka, Mie (2009): Interview mit Sven Rudolph. Kyoto: 14.2.09
- Aso, Taro (2009): Speech on the Environment. In: http://www.kantei.go.jp/foreign/asospeech/2009/06/10kaiken_e.html (Stand: 1.7.09)
- Behrends, Sylke (2001): Neue Politische Ökonomie. München: Vahlen
- Becker, Gary S. (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. In: Quarterly Journal of Economics, Band 98, Heft 3, Seite 371-400
- Bernholz, Peter/Breyer, Friedrich (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie – Band 2: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen: Mohr
- Blume, Georg (2010): Japans Joschka. In: Die Zeit, Heft 24, Seite 7
- Bogner, Alexander (2009): Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder: Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Bosse, Friederike (1997): Wirtschaftliche Strukturen. In: BpB (1997): Japan. Heft 255, Seite 32-40
- Buchanan, James M./ Tullock, Gordon (1975): Polluters' Profits and Political Response: Direct Controls Versus Taxes. In: American Economic Review, Band 65, Heft 1, Seite 139-147
- Buchanan, James M./Tollison, Robert D./Tullock Gordon (1980): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. College Station: Texas A&M Press
- COJ (2005): chikyu ondanka taisaku ni kansuru yoron chosa. Tokyo
- COJ (2007): chikyu ondanka taisaku ni kansuru yoron chosa. Tokyo
- Dales, John H. (1968): Pollution, Property and Prices – An Essay in Policy-Making and Economics. Toronto: University of Toronto Press
- Diekmann, Andreas (2009): Empirische Sozialforschung – Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek: Rowohlt
- Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row
- Downs, Anthony (1967): Inside Bureaucracy, Boston: Little, Brown and Company
- Downs, Anthony (1972) Up and Down with Ecology. In: Public Interest, Band 28, Heft 2, Seite 38-50
- DP (2009): Manifesto. Tokyo

- Ellerman, A. Denny et al. (2000): *Markets for Clean Air – The U.S Acid Rain Program*. Cambridge: Cambridge University Press
- Endres, Alfred/Finus Michael (1996a): *Umweltpolitische Zielbestimmung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessengruppen – Ökonomische Theorie und Empirie*. In: Siebert, Horst (1996) (Hg.): *Elemente einer rationalen Umweltpolitik – Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung*. Tübingen: Mohr, Seite 35-133
- Endres, Alfred/Finus, Michael (1996b): *Zur Politischen Ökonomie der Umweltgesetzgebung – Umweltschutzzinstrumente im politischen Prozess*. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Sonderheft 8, Seite 88-103
- Fukuda, Yasuo (2008a): *Special Address on the Occasion of the Annual Meeting of the World Economic Forum*. In: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wef/2008/address-s.html> (Stand: 30.6.09)
- Fukuda, Yasuo (2008b): *teitanso shakai nippon wo mezashite*. In: <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/06/09speech.html> (Stand: 1.7.09)
- Funatsu, Hirokazu (2009): *Interview mit Sven Rudolph*. Tokyo: 30.3.09
- Gawel, Erik (1995): *Zur Politischen Ökonomie von Umweltabgaben*, Tübingen:
- GoJ (2006): *Japan's Fourth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Tokyo
- Häder, Michael (1997): *Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik*. Wiesbaden: Gabler
- Hahn, Robert W. (1987): *Jobs and environmental quality – some implications for instrument choice*. In: *Policy Sciences*, Band 20, Heft 4, Seite 289-306
- Hahn, Robert W. (1990): *The political economy of environmental regulation: Towards a unifying framework*. In: *Public Choice*, Band 65, Heft 1, Seite 21-47
- Hahn, Robert W. /Hester, Gordon L. (1989): *Where Did All the Markets Go? An Analysis of EPA's Emissions Trading Program*. In: *Yale Journal on Regulation*, Band 6, Heft 1, Seite 109-153
- Hansjürgens, Bernd/Wätzold, Frank (Hg.) (2005): *Umweltpolitik und umweltökonomische Politikberatung*. Berlin: Analytica
- Hansjürgens, Bernd/Lübbe-Wolff, Gertrude (2000): *Symbolische Umweltpolitik*. Frankfurt: Suhrkamp
- Hasegawa, Masami (2009): *Interview mit Sven Rudolph*. Tokyo: 6.3.09

- Hatoyama, Yukio (2009): The Hatoyama Initiative – Speech at the Asahi World Environment Forum (2009). In: <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200909080029.html> (Stand: 17.9.09)
- Herder-Dorneich, Philipp (unter dem Pseudonym Fred O. Harding) (1959): Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Freiburg: Franz Goerlich
- Hirata, Kimiko (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 9.3.09
- Horbach, Jens (1992): Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik. Frankfurt/New York: Campus
- Ichii, Rie (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 1.4.09
- Ikkatai, Seiji (2009): Interview mit Sven Rudolph. Kyoto: 17.2.09
- Imura, Hidefumi (1997): Japan. In: Jänicke, Martin/Weidner, Helmut (Hg.): National Environmental Policies – A Comparative Study of Capacity-Building. Berlin et al.: Springer
- Imura, Hidefumi (2005): Japan's Environmental Policy: Institutions and the Interplay of Actors. In: Imura, Hidefumi/Schreurs Miranda A (Hg.): Environmental Policy in Japan. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
- Imura, Hidefumi/Takeuchi, Tsuneo (2009): Interview mit Sven Rudolph. Nagoya: 18.3.09
- Jänicke, Martin et al. (Hg.): National environmental policies – A comparative study of capacity building. Berlin et al.: Springer
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (2000): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik – Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- JfS (2010): Public Says Japan Should Move Quickly on Climate Change. In: <http://www.japanfs.org/en/pages/029702.html>, Stand: 23.2.10
- JPC (2010): The Internet Survey on Global Warming. In: http://www.jpc-net.jp/eng/research/2010_04.html, Stand: 15.7.10
- Kawamura, Reo/Nishimura, Haruhiko (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 26.2.09
- Keidanren (2008): Basic Standpoint on Climate Change Negotiations at the G8 Hokkaido Toyako Summit. Tokyo, 2008
- Keidanren (2010): Achieving a Low Carbon Society of Global Scale – Proposals for Climate Policy. Tokyo
- KIKOnetwork (2008): The NGO Approach towards a Low Carbon Society. Kyoto (Präsentation)
- Kirchgässner, Gebhard (2008): Homo Oeconomicus. Tübingen: Mohr

- Kirchgässner, Gebhard/Schneider, Friedrich (2003): On the Political Economy of Environmental Policy. In: Public Choice, Band 115, Heft 3, Seite 369-396
- Kirsch, Guy (2004): Neue Politische Ökonomie. Stuttgart, Lucius & Lucius
- Köhler, Gabriele (1992): Methodik und Problematik einer mehrstufigen Expertenbefragung. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen (Hg.) (1992): Analyse verbaler Daten – Über den Umgang mit qualitativen Daten. Opladen: Westdeutscher Verlag. Seite 318-332
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung Weinheim: Beltz
- Lerch, Achim (2003): Individualismus, Ökonomik und Naturerhalt. Marburg: Metropolis
- Lokowandt, Ernst (2001): Shintō – Eine Einführung. München: IUDICIUM
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz
- METI (2010): Japan's Approach to Global Warming Issues. Tokyo (Präsentation)
- Meyer, Sigrid (1996): Ökonomische Theorie der Umweltpolitik – Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse, Bergisch Gladbach/Köln: Josef Eul
- Migué, Jean-Luc/ Bélanger, Gérard (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion. In: Public Choice, Band 17, Heft 1, Seite 27-47
- MoE (2009a): Japan's Voluntary Emissions Trading Scheme (JVETS). Tokyo (Präsentation)
- MoE (2009b): Climate Change Policy and Emissions Trading in Japan. Tokyo (Präsentation)
- MoE (2010a): Scheme Options for Japanese Emissions Trading Scheme Based on Cap-and-Trade System. Tokyo (Präsentation)
- MoE (2010b): Key Features of Domestic Emissions Trading Scheme in Japan (Interim Report)
- Morishima, Akio (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 13.3.09
- Morotomi, Toru (2009): Interview mit Sven Rudolph. Kyoto: 10.2.09
- Mueller, Dennis C. (1997): Perspectives on Public Choice. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003): Public Choice III. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Murakami, Haruki (2004): Untergrundkrieg – Der Anschlag von Tokyo. München: btb
- Niizawa, Hidenori (2009): Interview mit Sven Rudolph: Kobe: 10.4.09
- Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago/New York: Aldine, Atherton.
- Nitobe, Inazo/Suchi, Tokuhei (1998): Bushido. Tokyo/New York/London: Kodansha

- Nutzinger, Hans G./Rudolph, Sven (2006): Gesellschaftliche Ordner als Mittler zwischen politikwissenschaftlicher und ökonomischer Politiktheorie – Eine exemplarische Anwendung auf die umweltpolitische Instrumentenwahl. In: Brandes, Wolfgang/Eger, Thomas/ Kraft, Manfred (Hg.): Wirtschaftswissenschaften zwischen Markt, Norm und Moral – Festschrift für Peter Weise. Kassel: Kassel University Press. Seite 133-160
- Nutzinger, Hans G./Rudolph, Sven (2011): Zur Relevanz qualitativer Fallstudien in der Neuen Politischen Ökonomie der Umweltpolitik – Konzeptionelle Überlegungen und exemplarische ländervergleichende Ergebnisse. In: Dreger, Christian/Kosfeld, Reinhold/Türck, Matthias (2011): Empirische Regionalforschung heute – Festschrift für Professor Dr, Hans-Friedrich Eckey. Wiesbaden: Gabler. S. 283-309
- Oates, Wallace E./Portney, Paul R (2003): The Political Economy of Environmental Policy. In: Mäler, K. G./Vincent, J. R. (Hg.): Handbook of Environmental Economics (Vol. I), Amsterdam: Elsevier, 2003, Seite 325-353
- Olson, Mancur (1965): The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press.
- Otsuka, Tadashi (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 2.3.09
- Park, Seung-Joon (2009): Interview mit Sven Rudolph. Kyoto: 13.4.09
- Reiche, Danyel/Krebs, Carsten (1999): Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform – Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas. Frankfurt et al.: Peter Lang
- Rudolph, Sven (2005): Handelbare Emissionslizenzen: Die Politische Ökonomie eines umweltökonomischen Instruments in Theorie und Praxis. Marburg: Metropolis.
- Rudolph, Sven (2011): Wie der klimapolitische Patient Japan den Anweisungen des umweltökonomischen Doktors folgte – Eine Analyse nationaler Treibhausgas-Emissionshandelssysteme in Japan. MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, Nr. 04-2011
- Schneider, Friedrich/Volkert, Jürgen (1999): No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A Public Choice Analysis. In: Ecological Economics, Band 31, Heft 1, Seite 123-138
- Schreurs, Miranda A. (2002): Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States. Cambridge: Cambridge University Press
- Schröder, Heike (2003): From Dusk to Dawn – Climate Policy in Japan. Berlin (unveröffentlichte Dissertationsschrift am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin)

- Schafhausen, Franzjosef (2009): Redebeitrag. IGES Symposium on Allocation and Leakage/Competitiveness Issues of Emissions Trading Schemes Tokyo: 12. März
- Schröder, Heike (2003): Climate Change Policy in Japan – From Dusk To Dawn. Berlin: Dissertationsschrift am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften der Freien Universität Berlin
- Shimizu, Juntaro/Takahashi, Shingo (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 31.3.09
- Sugiyama, Taishi (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 9.3.09
- Takahashi, Hiro/Nishimura, Ikuo (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 31.3.09
- TEPCO (2010): 2020 Vision. Tokyo (Präsentation)
- WWF Japan (2010): Comparison of Climate Policy Position in Manifestos. Tokyo
- Yin, Robert K. (2003): Case Study Research – Design and Methods. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage
- Yamada, Kenji et al. (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 1.4.09
- Yamagishi, Naoyuki (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 2.3.09
- Yamagishi, Naoyuki (2010): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 9.11.09
- Yamaguchi, Mitsutune (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 2.3.09
- Yoshida, Akiko (2009): Interview mit Sven Rudolph. Tokyo: 26.2.09
- Zittel, Thomas (1996): Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik – Zur Auswahl politischer Lösungsstrategien in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich

Summary

Despite of some experiences with domestic emissions trading systems, Japan, one of the leading emitters of greenhouse gases, has not been able to implement an ambitious national carbon market. This poses the question about the political barriers for stringent Japanese emissions trading systems, and how they can be overcome. The paper answers this question by applying political economy reasoning and using qualitative empirical data from climate policy decision making in Japan. It can be shown that an ambitious domestic carbon market has been prevented by the politically powerful resistance of industry and bureaucracy. Also, the paper analyzes the empirical determinants of actor's interests and influence, taking into account exogenous societal factors. Thus, not only political economy hypotheses on environmental policy actor's behavior can be tested on a case study basis, but also recommendations for im-

proving the political feasibility of stringent greenhouse gas emissions trading systems in Japan can be given.