

JAPAN: MODERNER HAFEN-, INDUSTRIE- UND INFRASTRUKTURAUSBAU DURCH NEULANDGEWINNUNG AN DER KÜSTE

Eine geographisch-politische Analyse des Struktur- und Landschaftswandels, der Umwelt- und Raumordnungsprobleme und der Prozeßregler

Mit 4 Photos

WINFRIED FLÜCHTER

Summary: Japan: Modern expansion of harbours, industries and infrastructures made possible by land reclamation. A geographical-political analysis of (i) structure and landscape change, (ii) environmental and regional planning problems, (iii) spatial development and process determinants

The remarkable success of the Japanese economy during the last 30 years would have been impossible without the expansion of her harbours and harbour-related industries; the modern land, coast and urban development would be inconceivable without coastal reclamation. Meanwhile approximately 900 km² "umetate-chi" (literally "filled-up areas") have been reclaimed by the filling-up of land. The very beginning of this study describes the distribution of those "umetate-chi" in Japan and analyses the reasons for their construction.

Special emphasis is given firstly to the functions and spatial structures of the "filled-up areas", of which approximately 75% are used by harbour and raw material-based industries (oil refineries, petrochemical complexes, integrated steel works, thermal-electric power and gas stations, liquid natural gas and crude oil terminals, aluminium and food industry plants, storage bases, shipyards, and to a certain extent automobile factories etc.), about 7% by public trade harbours (e.g. container terminals), and the remaining 15–20% for urban and metropolitan regional infrastructures (rubbish incineration and waste-water treatment plants, industrial estates of relocated small and middle-sized enterprises, new airports, train lines, highways, leisure facilities, housing complexes, new waterfront areas with urban and marine parks etc.).

Secondly, the impacts of the "umetate" land reclamation activities are discussed and assessed: the effects on fishery, coastal landscape, environmental problems, regional development and overdevelopment.

Thirdly, the main political and socio-economic powers as decisive determinants of the land reclamation and coastal development are analyzed, whereby special attention is given to the essence and role of the "state" in Japan, particularly to the bureaucratization of politics.

Die aufsehenerregenden Wirtschaftserfolge Japans während des letzten Vierteljahrhunderts wären ohne den Ausbau seiner Häfen und Hafenindustrien undenkbar, die moderne Landes-, Küsten- und (Hafen-)Stadtentwicklung unvorstellbar ohne die Landgewinnung an der Küste. Durch Bergabtragungen, Aufschütten und Aufspülen sind hier seit den 1950er Jahren etwa 800 km² *Umetate-chi* („durch Aufschütten errichtetes Land“) entstanden, die unter Einschluß älterer Aufschüttungsgebiete sogar 900 km², d. h. mehr als die Fläche Groß-Berlins (884 km²) ausmachen und bis zur Jahrtausendwende auf etwa 1000 km² angewachsen sein dürften. Die Neulandgewinnung durch Aufschüttung

und Aufspülung ist in dieser Größenordnung weltweit einmalig und für den Hafen- und Industrie-, neuerdings auch für den Infrastrukturausbau des Inselreiches von außerordentlicher Bedeutung¹⁾. Im folgenden geht es um neue Aspekte der *Funktionen und Raumstrukturen* dieser Umetate-chi, um die von ihnen ausgehenden *Kulturlandschaftsveränderungen*, *Umwelt- und Raumordnungsprobleme*, schließlich und insbesondere um die Frage nach den hinter dieser Entwicklung stehenden *politischen Kräften* und *sozio-ökonomischen Prozessen*.

1. Ursachen und Verbreitung der modernen Landgewinnung durch Aufschüttung

Die räumlichen Schwerpunkte der modernen Neulandgewinnung liegen in den drei großen Metropolregionen Tōkyō, Ōsaka und Nagoya, wo Bevölkerungskonzentration, Wirtschaftskraft und Landbedarf am größten sind, aber auch an der Inlandsee, wo die Raumannsprüche zunächst weniger dringlich waren. Generell fällt die Neulandkonzentration an den geschützten seichten Küstengewässern des „Vorderseiten-Japan“ (Omote Nihon) auf. Hier spiegelt sich die wirtschaftliche Prosperität der pazifischen Küste wider. Am meisten fortgeschritten ist die Entwicklung an der Bucht von Tōkyō, wo auf einer Länge von 130 km ein fast lückenloser, 250 km² großer Neulandgürtel die ehemalige Naturküste fast völlig verdrängt hat. Im Gegensatz zur pazifischen Küste sind Aufschüttungen in wirtschaftlich rückständigen Regionen, wo schützende Buchten kaum vorhanden sind und/oder vor allem klimatische Nachteile (einen weniger starken Bevölkerungsdruck zur Folge haben (Japanmeerküste, Tōhoku, Hokkaidō), nur vereinzelt anzutreffen und flächenmäßig gering. Wenn dennoch auch in solchen

¹⁾ Generell zur Neulandgewinnung und Industrieansiedlung vor den japanischen Küsten, zu den Funktionen, Strukturen und Auswirkungen der Aufschüttungsgebiete: W. FLÜCHTER (1975). In diesem Band finden sich neben zwei Fallstudien aus der Inlandsee weiterführende Informationen zum Begriff „Neulandgewinnung“, zur Aufschüttungstechnik, zur Geschichte und Verbreitung der Landgewinnung durch Aufschüttung, zu ihrer Planung und Finanzierung sowie zu den natürlichen Standortbestimmungen für Häfen und Aufschüttungsland in Japan. – Eine weitere ausführliche Monographie zur Problematik der Neulandgewinnung und -nutzung in der *Hauptstadtregion* ist im Druck: W. FLÜCHTER: Die Bucht von Tōkyō. Neulandausbau, Strukturwandel, Raumordnungsprobleme.



Photo 1: Integriertes Hüttenwerk Nippon Kōkan, Fukuyama, Hiroshima-ken

Der inzwischen auf etwa 1000 ha angewachsene Neulandkomplex ist Standort eines der größten integrierten Hüttenwerke der Welt (Rohstahlkapazität 16 Mio. t). Rationelle Raumaufteilung durch unmittelbar anschließende Produktionsprozesse. Produktionsrichtung von hinten links (Rohstoffpiers, Hochofen- und Konverterreihe) nach vorn rechts (Walzstraßen, Versandpiers).

Photo: Nippon Kōkan Fukuyama, 1971. Blickrichtung SE

Integrated Steel Works Nippon Kōkan, Fukuyama, Hiroshima-ken

peripheren Räumen Küstenindustrien angesiedelt werden (bzw. noch in Bau oder in Planung sind), so weniger auf Neuland, sondern insbesondere an sog. „Eingrabungshäfen“ (horikomi-kō)²⁾. Diese stellen allerdings nur 10–15 Prozent aller seit Mitte der 50er Jahre neugeschaffenen Küstenindustrieflächen und bleiben im folgenden unberücksichtigt.

Parallel zur wachsenden Bedeutung der Großindustrie und der damit korrelierenden Aufschüttung hafenindustriell genutzter Umetate-chi ging die traditionelle, landwirtschaftlichen Zwecken dienende Neulandgewinnung durch Einpolderung (kantaku) merklich zurück. Seit Ende der 60er Jahre, als sich die Reisüberproduktion zum langfristigen Problem der japanischen Agrarwirtschaft zu entwickeln begann, hat sie nur noch geringe Bedeutung; inzwischen ist sie fast gänzlich eingestellt.

²⁾ „Eingrabungshäfen“ liegen an von Natur aus extrem hafenfeindlichen Ausgleichsküsten: der Dünengürtel wird zur Errichtung einer Fahrrinne durchstoßen („eingegraben“) und der dahinterliegende Bereich (meist ein Strandsee) als Tiefwasserhafen ausgebaut. Zum Mikrostandort dieses Industriehafentyps im Vergleich zu den Umetate-chi: W. FLÜCHTER (1976), S. 56.

Daß die Neulandgewinnung durch Aufschüttung gerade in Japan so weit verbreitet ist, ergibt sich bereits aus der Übervölkerung und Raumknappheit des Landes, die einen starken *Druck vom Land aufs Meer* auslösten. Dieser „endogene“ Faktor erklärt sich vor allem in den Ballungsgebieten durch die hier großräumlich hohen Bevölkerungsdichten, die komplizierten Grundstücksverhältnisse, den enormen Landbedarf, die daraus resultierenden horrenden Bodenpreise, schließlich speziell durch die erheblichen Flächenansprüche der Hafenindustrie, neuerdings vor allem stadtbezogener Infrastruktureinrichtungen. Für die Neulandstandorte der grundstofforientierten Großindustrie wirkte der Anstoß *von außen, vom Meer aufs Land*, als zusätzlicher Faktor, bedingt durch die Herausforderungen des modernen Seeverkehrs. Dieser „exogene“ Auslöser ist aber wiederum auch „endogen“ insofern, als Japan durch seine außergewöhnliche Rohstoffabhängigkeit und abseitige Lage zu den Rohstoffmärkten wie kaum ein anderes Land zur optimalen Ausnutzung preisgünstiger Überseetransporte gezwungen ist³⁾. Die Reaktion auf dieses Handicap liegt im Einsatz möglichst großer Schiffseinheiten und im Bau von Tiefwasserhäfen mit angeschlossenen flächenintensiven Industriezonen.

2. Funktionen und Raumstrukturen der Neulandgebiete

Innerhalb der 800 km² Aufschüttungsland, die in den letzten 30 Jahren dem Meer abgerungen wurden, dominiert die (Hafen-)Industrie mit flächenmäßig etwa 75 Prozent. Unter Einbeziehung weiterer sieben Prozent Neulandfläche zugunsten von öffentlichen Handelshäfen sind etwa 80–85 Prozent der modernen Umetate-*chi* unmittelbar seeorientiert. Der Rest von 15–20 Prozent entfällt auf stadtbezogene Infrastruktur und Stadterneuerung i. w. S.

2.1. Neuland als Hafenland

2.1.1. Küstenindustrie

Typisch für die moderne japanische Küstenindustrie sind grundstofforientierte Großbetriebe vor allem der *Schwer- und chemischen Industrie* i. w. S. einschließlich der *Energie- und Elektrizitätswirtschaft*. Für den Standort an der Küste sprechen diverse Gründe: erstens die Verkehrsausrichtung zur See nicht nur beim Import, sondern auch beim Export und Binnenversand, zweitens die Nutzung des Meeres für Kühlwasserzwecke und als Abwasserreservoir, drittens die „Energieorientierung“, d. h. die Standortgemeinschaft mit Thermalkraftwerken, viertens die Absatzorientierung, d. h. die Nähe zu den Agglomerationen an der Küste als den traditionell größten Verbraucherzentren und/oder der Verbund innerhalb eines großen Küstenindustriekomplexes vom Typ des japanischen „Kombinats“³⁾.

Der enorme Landbedarf solcher Küstenindustriekomplexe, die mehrere 1000 ha integrierter Fläche einnehmen können, läßt sich am günstigsten durch Aufschüttungsland decken. Dessen Vorteile gegenüber dem „Eingrabungshafen“, dem zweiten Mikrostandorttyp der japanischen Küstenindustrie, liegen in der relativen Distanz zu Wohnsiedlungen, in der Möglichkeit der Ansiedlung jeglicher Art von Industriebranchen (unter Einschluß von Großwerften, die an „Eingrabungshäfen“ undenkbar wären), in der vergleichsweise leichten Erweiterung des Betriebsgeländes sowie in der Planung optimaler Transport- und Produktionsprozesse auf der „*tabula rasa*“ der *Umetate-*chi**.

Beispielhaft seien die *integrierten Hüttenwerke der Schwerindustrie* erwähnt, von deren Standortgunst die europäische Konkurrenz nur träumen kann. Erz- und Kohlefrachter bis zu 250 000 tdw machen an Tiefwasserpiers fest, von wo die Rohstoffe über Förderbänder in die Aufbereitungsanlagen und weiter in die Hochöfen kommen. Werkseisenbahnen transportieren das flüssige Roheisen in die benachbarten Stahlwerke. Diesen sind Stranggußanlagen und Walzstraßen



Photo 2: Keiyō-Küstenindustriemzone: Mineralöl- und petrochemische Industrie in Ichihara, Chiba-ken

Der 15 km lange, 2–3 km breite Neuland-Küstenstreifen im Südosten der Bucht von Tōkyō wird von den Kombinat der Unternehmensgruppen Maruzen, Mitsui, Idemitsu und Sumitomo beherrscht. Miteinbezogen sind große Thermalkraftwerke und Flüssiggasterminal der Tōkyō Electric Power, Ltd.

Photo: Regierungspräsidium Chiba, Amt für Hafenplanung, 1979. Blickrichtung SW

Keiyō Coastal Industrial Zone: Oil and Petrochemical Industry in Ichihara, Chiba-ken

angeschlossen, die sich bis zu den Produktpiers erstrecken. Zwischen dem Bezug von Rohstoffen auf der einen und dem Abtransport der Produkte auf der anderen Seite zeigt sich ein hervorragend rationalisiertes Layout mit auffälliger Physiognomie (Photo 1).

Bei den sonstigen Kombinat und standörtlich angeschlossenen hafenindustrieebezogenen Großbetrieben ist die Mikrostandortstruktur ähnlich, wenn auch nicht so deutlich gegliedert wie beim integrierten Hüttenwerk. *Mineralölindustrie* und *Petrochemie* (Photo 2) können bei der Planung ihrer Betriebsanlagen räumlich viel variabler operieren, da der beweglichere Verbund über Pipelines nicht unmittelbar benachbarte Anschlußbetriebe erfordert. Aber auch bei der ölverarbeitenden Industrie ist die Nachbarschaft von Rohstoffpiers und Vorrattanklagern unübersehbar. Großtanker löschen gewöhnlich schon an Offshore-Landebrücken, ohne mit dem Industrieneuland direkt in Berührung zu kommen. Supertanker über 250 000 tdw werden bereits an der südwestlichen Peripherie Japans in Kūre (Kagoshima) und Henza (Okinawa) an riesigen Rohöllager- und -verteilerterminals, sog. „Central Terminal Stations“, abgefertigt (Photo 3).

³⁾ Die Rohstoffabhängigkeit betrug 1980 bei: Bauxit 100%, Phosphat 100%, Rohöl 99,8%, Eisenerz 99,6%, Kupfererz 98,3%, Industriesalz 86,9%, Kohle 79,1%; die Importabhängigkeit bei Koks-kohle liegt bei etwa 98%, da nur ein Zehntel der einheimischen Vorräte für die Verhüttung geeignet ist. (Zahlen nach: *Nihon Kokusei Zue*, 1983, S. 112).

⁴⁾ Zum Begriff und zur räumlichen Struktur von Industriekombinaten in Japan: W. FLÜCHTER (1976).

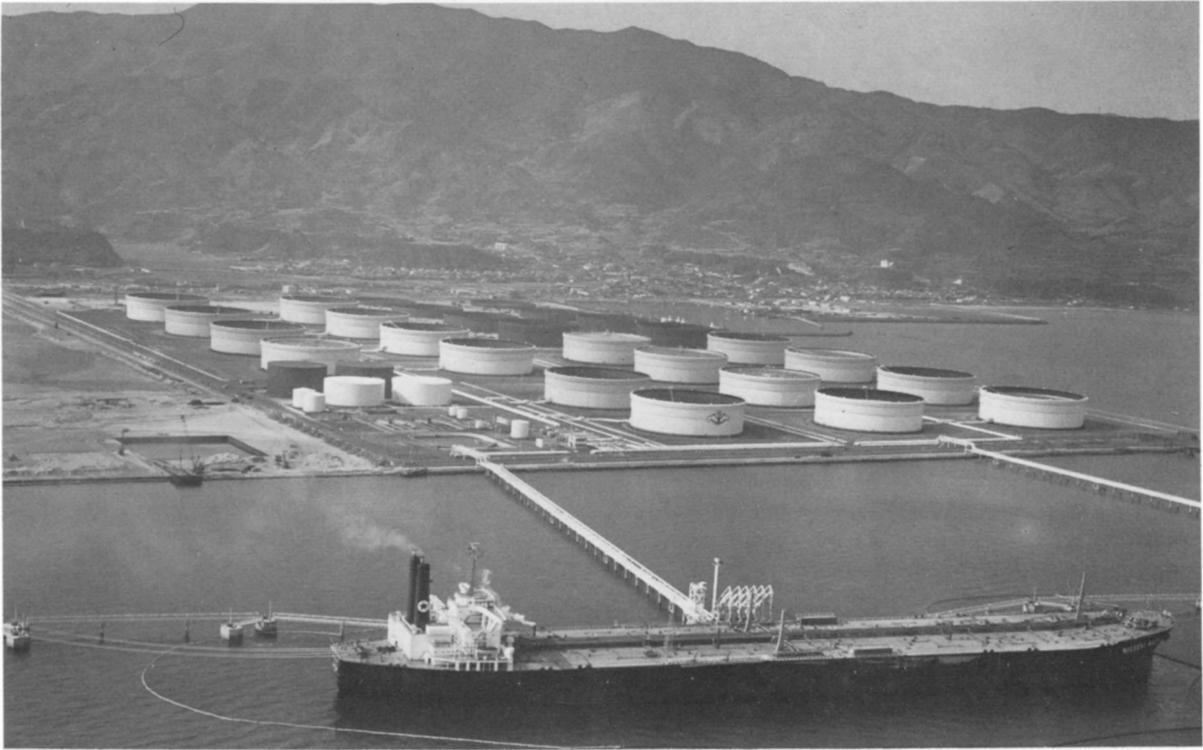


Photo 3: Rohölterminal Kiire, Bucht von Kagoshima, Süd-Kyūshū

Über Löschrücken, die bei einer Hafentiefe von 30 m selbst Großtanker der ULCC-Klasse empfangen können (Ultra Large Crude Oil Carrier, 500 000 tdw), wird das importierte Rohöl in das Großtanklager der „Nippon Oil Staging Terminal“ gepumpt, die als Tochtergesellschaft der Nippon Oil/Caltex-Gruppe in Kiire deren Lagerhaltung betreibt (6,6 Mio. t in 60 Großtanks). „Central Terminal Stations“ (C.T.S.) ermöglichen mit Umschlagsanlagen und Zwischentanklagern eine beachtliche Degression der Transportkosten durch Einsatz von Supertankern, eine Erhöhung der Lagerreserven und eine Entlastung der binnenjapanischen Küstengewässer vom Großtankerverkehr.

Photo: Nihon Sekiyu Kichi, Kiire (aus der Aufbauzeit um 1971). Blickrichtung NW

Crude Oil Base and Central Terminal Station Kiire, Bay of Kagoshima, South Kyūshū

Zu den typischen Küstenindustrien gehören auch die *traditionelle Chemie sowie die Glas-, Zement-, Beton-, Holz- und Nahrungsmittelindustrie*. Neulandstandorte sind in zunehmendem Maße auch für die japanische Automobilindustrie interessant geworden, die bei wachsenden Autoexporten eine Flächenintegration von Montagewerken und Werkschiffen (für den Export und Binnenversand) als optimal ansieht.

Der Küstenindustrie stehen außerdem zahlreiche Neulandflächen als *Verteiler- und Auslieferungsbasen* zur Verfügung, die man vor allem in den Ballungsgebieten antrifft. Dabei handelt es sich um Lager-, Handels- und Hafenbetriebe von Großunternehmen mit Produktionsstandorten irgendwo an der japanischen Küste. Diese Stützpunkte insbesondere der stahl- und metallverarbeitenden, Erdöl- und Bauindustrie erlauben einen rationellen und umweltfreundlichen (den Landweg meidenden) Schiffstransport von Gütern, die an den Küsten der Metropolregionen zentral umgeschlagen und ausgeliefert werden können.

2.1.2. Handelshäfen

Die Bedeutung des Neulands für Handelshäfen steht zwar mit nur sieben Prozent Flächenanteil an den modernen Umetate-chi weit hinter den Werkschiffen und Hafenindustrien zurück, hat jedoch beachtlich zugenommen. Bei den Landerweiterungen geht es überwiegend um schon bestehende, teils auch ganz neue Handelshäfen in den Ballungsräumen. Besondere Förderung erhielt die Systemschiffahrt, vor allem die seit 1967 begonnene *Containerisierung* (Vollcontainerhäfen in Yokohama, Tōkyō, Kōbe, Ōsaka, Yokkaichi, Nagoya, Kitakyūshū, Shimizu; vgl. Photo 4). Die Löschkapazitäten reichen für die Abfertigung von Containerschiffen gewöhnlich bis zu 35 000 tdw, in Zukunft bis zu 55 000 tdw („Fernost-Riesen“ oder „Tōkyō Bay-Klasse“). Zu den vielfältigen Rationalisierungsmaßnahmen im Bereich des heterogenen Stückgutverkehrs gehört das *Roll on-/off-System*, das seit 1968 in den großen Handelshäfen für die Bewältigung des Fernfähren- (Lkw-, Pkw-, Personen-)Ver-

kehrts weite Verbreitung gefunden hat. Erheblich zugenommen hat auch der Ausbau konventioneller Piers, primär für die spezialisierte Linien-, sekundär auch für die Trampschiffahrt.

2.2. Neuland als Raumbasis für den Ausbau stadtbezogener Infrastruktur

Der Flächenanteil nicht-hafenbezogener Neulandnutzung ist mit durchschnittlich 15–20 Prozent für Gesamtjapan nur gering und lediglich in den Ballungsgebieten von einiger Bedeutung. Alles in allem geht es um Landnutzungsmuster, die wegen ihres Flächenbedarfs innerhalb dicht überbauter Stadtgebiete kaum realisiert werden können und auf Standorte im Neuland dringend angewiesen sind (Photo 4).

Im *Straßenverkehr*, dessen Fahrzeugaufkommen seit 1961 um das Zwanzigfache auf derzeit 42 Mio. Autos angewachsen ist, sorgen die Neulandgebiete als Raumbasis für neue Küstenautobahnen und Schnellstraßenzubringer insbeson-

dere in den Metropolregionen Tōkyō und Ōsaka für eine erhebliche Verbesserung des überörtlichen Verkehrsnetzes und eine, wenn auch kaum spürbare Entlastung des Lokalverkehrs. Herausragende Bedeutung für die Bewältigung der Straßenverkehrsprobleme in der Hauptstadtregion erhält der Ausbau eines 160 km langen um die Bucht von Tōkyō führenden Küstenautobahnringes unter Einschluss von Hochbrücken und Seetunnels.

Von der Straßenverkehrsgunst, der Hafennähe und dem Flächenangebot der Neulandgebiete profitieren *Großhandelszentren, Auslieferungslager und Umschlagbasen*. Vor allem im Raum Tōkyō verspricht man sich durch neue, verkehrsgünstige Großhandelsstandorte an der Küste eine rationelle Versorgung der Hauptstadtregion und eine Entlastung des traditionell im Innenstadtbereich ansässigen Großhandels.

Auf weitere Entlastungen zielt auch der Ausbau der *Eisenbahn*. An der Bucht von Tōkyō sind neue Strecken für den Pendler- und Güterverkehr, darüber hinaus Verschiebepfahnhöfe und ein weitflächiges Abstellgelände für den



Photo 4: Tōkyō: Neuland als Raumbasis für den Ausbau dringend benötigter Infrastruktureinrichtungen

In den Zentren der Metropolregionen ist der Küstenbereich dermaßen dicht besiedelt, daß wichtige Infrastruktur- und Stadterneuerungsprojekte nur noch auf Neuland zu realisieren sind: Schnellstraßen, Großhandelszentren, Auslieferungslager, Umschlagbasen zu Wasser und zu Lande (u. a. Containerterminal Ōi, Bildmitte), Eisenbahngelände, Industrieparks mit ausgesiedelten Klein- und Mittelbetrieben, Einrichtungen der Ver- und Entsorgung, neue Wohngebiete, Naherholungs- und Freizeiteinrichtungen, Flughafen (Nordspitze von Haneda rechts unten).

Photo: Tōkyō Metropolitan Government, 1981. Blickrichtung NE

Tōkyō: Land reclamation necessary for the construction and expansion of urgently needed infrastructural facilities

Superschnellzug Shinkansen entstanden, der ohne sein Depot im citynahen Neuland kaum funktionsfähig wäre.

Auch für den Aus- und Neubau von *Flughäfen* ist die Neulandgewinnung unentbehrlich geworden. Daß in der Hauptstadtregion der „Neue Internationale Flughafen Narita“ seinen Standort im Binnenland fand (68 km vom Bahnhof Tōkyō entfernt), liegt lediglich in der Überlastung des Flugraumes über der Bucht von Tōkyō begründet. Hier ist der bisherige, auf Aufschüttungsland angelegte „Internationale Flughafen Haneda“ im Begriff, trotz Einbüßung seiner internationalen Stellung (1978 zugunsten Naritas) seine führende Position im innerjapanischen Flugbetrieb erheblich auszubauen. Die neulandbedingten Standortvorteile Hanedas an der Bucht von Tōkyō gegenüber dem Binnenstandort Narita liegen außer der Nähe zur City (14 km) in einer gewissen Umweltfreundlichkeit: An- und Abflüge erfolgen weitgehend zur See; der derzeitige Landausbau um mehr als das Doppelte der bisherigen Fläche eröffnet Möglichkeiten einer seewärtigen Verlegung der Rollbahnen und damit einer Verringerung der Lärmbelastung in Richtung Stadt. Im Falle des neuen internationalen Flughafens Ōsaka, der den völlig überlasteten Binnenstandort Itami ersetzen soll, ist die Errichtung einer großen Neulandinsel in der südlichen Bucht von Ōsaka nahe Sakai geplant, die bis zu 40 m Tiefe aufgefüllt werden soll. In zunehmendem Maße finden auch neue große *Regionalflughäfen* außerhalb der Ballungsräume ihren Standort auf Neuland (Regierungsbezirke Ōita, Nagasaki, Kagawa).

Möglichkeiten zur *Stadterneuerung i. e. S.* bieten die Neulandgebiete als Standorte neuer *Industrieparks*, in die zahlreiche umweltbelastende Klein- und Mittelbetriebe aus den dicht überbauten Stadtbezirken ausgesiedelt wurden. In den Umetate-chi der Ballungszentren haben Tausende kleinerer Betriebe der metall-, stahl- und holzverarbeitenden Branche von den günstigen Angeboten ihrer Kommunen (insbesondere Tōkyōs) Gebrauch gemacht, ihre alten dispersen Standorte in der Stadt zugunsten von Stadterneuerungsmaßnahmen aufzugeben.

Einen beachtlichen Beitrag leisten stadtnahe Neulandgebiete neben ihren Versorgungsfunktionen im Strom- und Energieangebot (s. Küstenindustrie) vor allem für die *Entsorgung*. Große kommunale Abwasserklär- und Müllverbrennungsanlagen haben als wichtige Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den Umetate-chi insbesondere der Metropolregionen ausreichend große Flächen gefunden, die auch aus Umweltschutzgründen in den dicht besiedelten Stadtgebieten nicht mehr zu haben waren. Für den in Japan sehr verspätet begonnenen Ausbau dieser Art Infrastruktur kam die moderne Neulandgewinnung, die in Tōkyō und Ōsaka teilweise auch der unmittelbaren Müllentsorgung durch Deponierung dient, gerade rechtzeitig.

Neue *Wohngebiete* finden sich auf Umetate-chi vor allem in den Ballungskernen, sind allerdings flächenhaft nicht so verbreitet, wie man angesichts der gerade bei Wohnfunktionen sehr hohen Preisschere zwischen „altem“ (sehr teurem) und „neuem“ (relativ preisgünstigem) Land erwarten könnte. Die geringe Wohnfläche wird im Neuland durch das Bauen in die Höhe kompensiert. Typisch ist die Konzen-

tration von Hochhäusern in Wohn„komplexen“ (Danchi), die in den Neulandgebieten durch außerordentlich hohe Wohndichten und eine gute Infrastrukturausstattung gekennzeichnet sind. An der Bucht von Tōkyō und Ōsaka entstanden sog. „New Tons“ (z. B. Kaihin in Chiba: 180 000 E.) und „Port Towns“ (Ōsaka Südhafen: 40 000 E.; Kōbe Port Island: 20 000 E.). Diese neuen Schlafstädte sind als Wohnorte weniger für Hafenbeschäftigte als für City-Pendler von um so größerer Attraktivität, je günstiger sie mit dem jeweiligen zentralen Ort höchster Stufe verbunden sind.

Der Schaffung von *Naherholungs-* und *stadtbezogenen Freizeiteinrichtungen* im Neuland der Metropolregionen, insbesondere an der Bucht von Tōkyō, gelten vor allem die jüngsten Planungsbemühungen. Den Verlust von Natur und Freizeitmöglichkeiten des ehemaligen Strandes und die sehr beschränkten Naherholungsflächen im Stadtgebiet sucht man im nachhinein durch folgende Einrichtungen innerhalb der Neulandgebiete zu kompensieren: kleine Grünareale und Meerparks; diverse Freizeitanlagen (Sportplätze, Angelpiers, Schwimm- und Freibäder, Yachthäfen); künstliche Sand- und Kiesstrände (als Ersatz für den ehemaligen Naturstrand); Hafen„symbol“zonen mit Aussichtstürmen und Image-Bauten (als Ansatzpunkte einer bisher kaum bekannten havenstädtischen Attraktivität)⁵⁾.

3. Wirkungen und Wertung des Neulandausbaus

3.1. Verlust von Fischerei, Aquakulturen und Küstenlandschaft

Am unmittelbarsten betroffen von der Küstenentwicklung waren die *Fischer*, weniger durch die katastrophale Wasserverschmutzung als durch den unmittelbaren Neulandausbau; denn die Kultivierung von Meeresalgen (insbesondere Nori), aus der sie ihre Haupteinkünfte bezogen, ist ähnlich wie die Neulandgewinnung auf seichte, geschützte Küsten angewiesen. Weit über 100 000 Fischer verloren ihren traditionellen Beruf, darüber hinaus eine ökologisch und sozial intakte Umwelt. Zur Entschädigung erhielten die betroffenen Genossenschaften Abfindungssummen, die raum-zeitlich sehr unterschiedlich ausfielen. Sie lagen in den 50er Jahren in ländlichen Regionen mit weniger als 10 000 DM pro Fischerhaushalt außerordentlich niedrig, erreichten jedoch Mitte der 70er Jahre in den Ballungsgebieten Spitzenwerte bis zu 350 000 DM pro Haushalt. Insbesondere an der Bucht von Tōkyō zeugte der hohe Anteil der Fischereiabfindungsgelder an den Aufschüttungskosten (bis zu einem Drittel!) vom Standortwert aquakulturell geprägter Offshorezonen in den Metropolregionen.

Das Hauptproblem der Fischer liegt in der Umstellung auf eine grundlegend veränderte Umwelt. Ihre Dörfer wur-

⁵⁾ Zu den Problemen havenstädtischer Repräsentanz und Identifikation, zum Wesen und Hafen-Stadt-Verhältnis der großen japanischen Hafenstädte: W. FLÜCHTER (1983).

den voll in den Küstenentwicklungs- und Verstärkerungsprozess einbezogen. Identitätsverlust und Isolation zeigten sich insbesondere an Küstenabschnitten mit umweltbelastender, den Zugang zum Meer versperrender Großindustrie.

Die Neulandgewinnung hat außerdem zu erheblichen *Landschaftsschäden* durch das Kappen und Abtragen von Bergen geführt, das insbesondere zur Erschließung neuer Wohngebiete landesweit große Verbreitung gefunden hat. Bergeinebnung und Neulandgewinnung sind im landknappen Japan die moderne Antwort auf die Herausforderungen der Raumeenge⁶⁾. Beide sehr raumwirksamen Aktivitäten korrelieren jedoch nur bedingt miteinander, da nur ein relativ kleiner Teil des Aufschüttungsvolumens aus Gestein und Erdreich des „Festlandes“ besteht, die große Masse dagegen als Baggergut vom Meeresgrund aufgespült wird. Die aufsehenerregende Landeinebnung machte sich großräumlich erst seit den 60er Jahren deutlich bemerkbar, nachdem noch in der frühen Nachkriegszeit der dazu nötige Baumaschinenpark (Raupenschlepper, Muldenkipper, Löffelbagger, Schürf- und Planierraupen) weitgehend unbekannt war⁷⁾. Das atemberaubende Tempo der Entwicklung wirft die Frage nach dem Sinn und der Notwendigkeit solcher die Landschaft und ihren Naturhaushalt stark verändernden Eingriffe auf. „Man setzt in Japan auch der Natur gegenüber Prioritäten und folgt dem Prinzip, daß der Dienst am Menschen Vorrang gegenüber dem Schutz landschaftlicher Unversehrtheit hat“. Diese Feststellung SCHWINDS (1981, S. 322) versteht sich vor dem Hintergrund der großen Landknappheit und Wohnungsprobleme, der enormen Bodenpreise und des starken Dranges fast aller Japaner nach einem eigenen Stückchen Grund und Boden. Als pragmatisch und sinnvoll hat sich eine Wohnlanderschließung erwiesen, die durch Planieren, Podestieren, Hangplattieren und Wiederbegrünen landschaftsschonend wirkt, den speziellen Anforderungen des japanischen Wohnungsbaus entgegenkommt⁸⁾ und sogar mit dem Aufschütten von Neuland kombiniert werden kann. Unverständlich dagegen bleibt das unkontrollierte, industriellen Zwecken dienende Ausschachten der Landschaft, auffällig vor allem an der

besonders reizvollen Inlandsee, wo das Bergkappen oft ohne jeden Versuch von Rekultivierung makabre Stümpfe und häßliche Landschaftsnarben hinterließ.

Betroffen von der Küstenentwicklung war neben den Fischern die *Umlandbevölkerung* schlechthin, namentlich in den *Metropolregionen*. Dicht vor der Haustür verlor sie kostbare Naturstrände, die landschaftsökologisch dringend erhaltenswert gewesen wären. Dieser Verlust wiegt vor allem an der Bucht von Tōkyō, wo einerseits ein auf 130 km Länge fast geschlossener Neulandgürtel die alte Küste verdrängte, andererseits im Umkreis von 50 km fast 27 Millionen dicht siedelnder Menschen (im Durchschnitt 3462 E./km²) dringend auf Naherholungsmöglichkeiten angewiesen sind. Während der Umweltschutz i. e. S. längst große Beachtung gefunden hat, hinkt der Landschaftsschutz noch sehr nach. Das Bewußtsein um diese nicht unmittelbar lebensbedrohenden Umweltbelange nimmt jedoch zu, ausgelöst durch Bürgerinitiativen, im Falle der Küstenerhaltung durch die inzwischen landesweit rührige „Bewegung des Rechts auf Zugang zum Strand“⁹⁾.

Seit Ende der 70er Jahre werden an der Bucht von Tōkyō und an der Bucht von Ōsaka, deren Küste ebenfalls weitgehend aufgeschüttet wurde, an der Seefront einiger Umetate-chi neue *künstliche Strände* aufgespült. Diese kostspielige Ersatzlösung, die keineswegs den eingetretenen Verlust wettmachen kann, zeigt wohl am deutlichsten die Bumerangwirkung der bisherigen Entwicklung, ist aber auch symptomatisch für die Kurskorrektur einer Planung, die allzu lange und einseitig vom hohen Wirtschaftswachstum fasziniert war.

3.2. Landesentwicklungs-, Agglomerations- und Raumordnungsprobleme

Vor dem Hintergrund der wachsenden Industrie- und Bevölkerungsagglomeration in den traditionellen Ballungsräumen und der Entleerung der ländlichen Gebiete kam es in den 1960er Jahren zu Dezentralisierungsprogrammen auf der Basis des „Plans zur umfassenden Entwicklung des gesamten Landes“ (1962). Demzufolge sollten außerhalb der Ballungsgebiete 21 neue Wachstumspole mit Schlüsselindustrien geschaffen werden. Mit Ausnahme eines Binnenlandstandortes ging es dabei um große Küstenindustriekomplexe, von denen 11 auf „Umetate-chi“, 9 an „Eingrabungshäfen“ vorgesehen waren¹⁰⁾. Die Planung integrierter Großbetriebseinheiten in Küstenindustriekomplexen erscheint für die japanischen Verhältnisse aus verschiedenen Gründen durchaus sinnvoll. Einmal lassen sich dadurch Standorte schaffen, die den Mangel an Ressourcen durch optimale Seeverkehrsorientierung sowie interne und externe Ersparnisse (s. u.)

⁶⁾ Vgl. auch M. SCHWIND (1981), S. 322. Das dort verwendete „yamakiri“ bzw. „yamakiri-chi“ (für Bergabtragungsflächen) ist jedoch, im Gegensatz zu „umetate-chi“ (Aufschüttungsland), in Japan ungebrauchlich. Statt eines Begriffs umschreibt man das Kappen und Abtragen von Bergen mit „yama o kirikuzusu“.

⁷⁾ Die ersten Baumaschinen wurden Anfang der 1950er Jahre aus den USA importiert, kamen erstmals 1953 beim Bau des Sakuma-Staudamms zum Einsatz und fanden vor allem seit den Bauarbeiten anlässlich der Olympiade in Tōkyō 1964 weite Verbreitung. Wörter wie caterpillar (kyātāpirā), dumptruck (auch = jari torakku), power shovel (pāwā shaberu), bull dozer (buru dōzā) u. v. a. sind seitdem fester Bestandteil der japanischen Sprache.

⁸⁾ Die Hangpodestierung für Zwecke der Wohnlanderschließung erklärt sich durch die fehlende Hausunterkellerung, die wenig stabile Bausubstanz und die Gefahr von Hausabschwemmungen und -einstürzen durch Wirkung von Starkregen (Erosionsschäden, Bodenfließen) und Erdbeben.

⁹⁾ „Irihama-ken ondō“: Die Gründung dieser Bewegung ging 1973 auf Initiativen von Bürgern der Stadt Takasago (bei Kōbe) zurück. Generell zu diesem Thema: K. KIHARA (1978).

¹⁰⁾ Zuden Problemen der Regional- und Landesplanung in Japan: W. FLÜCHTER (1979).

kompensieren. Durch die Vermeidung einer industriellen Zersiedlung, wie sie sich im Landschaftsbild der Inlandsee sehr negativ bemerkbar macht, ergeben sich auch gewisse raumordnerische Vorteile, zumal der Neulandstandort eine Mischung von Industrie- mit Wohnfunktionen gewöhnlich ausschließt. Nicht zuletzt wären von diesen potentiellen Wachstumspolen dringend benötigte Impulse für die Regionalentwicklung denkbar.

Die Frage drängt sich auf, ob denn ausgerechnet in einem so raumknappen, ökologisch anfälligen Land wie Japan dermaßen immissionslastige, darüber hinaus flächenintensive Industrien die Motoren für Wirtschafts- und Landesentwicklung sein mußten. Zunächst einmal erscheint eine Ansiedlung auch „schwerer“ Branchen, sofern sie maßvoll ist und in ruhigen Bahnen abläuft, durchaus einleuchtend nicht nur aus der Sicht der 1950/60er Jahre, als der Schlüssel zum wirtschaftlichen Fortschritt noch in grundstofforientierten Industrien lag. Schwer verständlich bleibt jedoch ihr hektischer, überproportional starker Ausbau zur Stärkung des Exports. Der „übertriebene Wettbewerb“ (vgl. Anm. 17) zwischen den Oligopolunternehmen äußerte sich vor allem an der Küste in hohen Investitionen, die das ökologische Gleichgewicht außerordentlich gefährdeten. Die Konzentration von Großemittenten hatte bei mangelhaft integrierter Umlandplanung katastrophale Umweltschäden zur Folge¹¹⁾, die die vielgepriesene „economy of scale“ in Frage stellten, ja sogar zum Export auch der Umweltverschmutzung führten. Inzwischen haben zunehmendes Umweltbewußtsein, Überkapazitäten, Ölkrise und anhaltende Rezession gerade schwerindustriell geprägter Branchen dafür gesorgt, daß der Bau neuer Industriekomplexe, wie er im „Neuen Landesentwicklungsplan“ (1969) und in der TANAKA-Version von der „Umwandlung des japanischen Archipels“ (1972) in noch größeren Dimensionen vorgesehen war¹²⁾, aufgeschoben wenn nicht aufgehoben wurde. Nach dem 1973 revidierten „Gesetz über Aufschüttungen in öffentlichen Gewässern“ (kōyū suimen umetate-hō) sind Industrieansiedlungen im Neuland weitgehend ausgeschlossen und bleiben auf folgende Ausnahmen beschränkt: private Infrastruktureinrichtungen der Versorgung (Thermalkraftwerke, Flüssiggasterminals), öffentliche Infrastruktureinrichtungen der Entsorgung (Müllverbrennungs-, Abwasserkläranlagen), Industrieparks immissionslastiger Klein- und Mittelbetriebe (Umsiedlung aus der Stadt in das vorgelagerte Neuland).

Rückblickend blieb die Rolle der Neulandstandorte für die Regionalentwicklung weit hinter den Erwartungen zurück. Als Wachstumspole vermochten die neuen Industrie-

komplexe wenig zu überzeugen, da sie fast nur für entfernte Märkte produzierten, ihre inner-regionalen Beziehungen dagegen auf die Verbundwirtschaft innerhalb des Großstandorts an der Küste beschränkt blieben. Entscheidend war jedoch, daß nur wenige der geplanten Küstenindustriekomplexe ihren Standort in ausgesprochen ländlichen Räumen fanden, dagegen zahlreiche industrielle Vorhaben auf Neuland in den Metropolregionen realisiert wurden, eine Tatsache, die den Ballungsprozeß erheblich mitverstärkte. Das „Gesetz zur Begrenzung von Industriebetrieben“ in den Metropolregionen Tōkyō (1959) und Ōsaka (1964/64) schloß die Umetate-chi von einem Stop industrieller Neuan siedlungen oder von Werkerweiterungen sogar ausdrücklich aus. Gerade in der Zeit höchsten Wirtschaftswachstums wurden die produktionswirtschaftlichen *Agglomerationsvorteile* von der Großindustrie voll genutzt. Insbesondere die Bucht von Tōkyō, die größte Neuland-, Hafen- und Industriefront der Welt, liefert lehrbuchartige Beispiele für die Begründung ökonomischer Agglomerationsprozesse. Deren interne Ersparnisse („large scale economies“) liegen in der kostensenkenden Betriebsgröße, die im landknappen Ballungsraum Tōkyō in diesem Ausmaß (in Form eines integrierten Industriekomplexes oder „Kombinats“) nur auf Neuland realisierbar ist. Externe Ersparnisse („localization“- und „urbanization economies“) ergeben sich einmal durch die räumliche Konzentration dieser Küstengroßindustrie, die von der Nutzung gemeinsamer Hafeninfrastruktureinrichtungen (Tiefwasserfahrtrinnen, Offshore-Löschbrücken), aber auch vom kosten- und termingünstigen Produktionsverbund (Lieferung und Austausch von Produkten und Nebenprodukten in Kombinat) profitiert. Außer diesen „localization economies“, die die Standortgemeinschaft von Betrieben derselben (bzw. ähnlich strukturierter, grundstofforientierter) Branchen bietet, ergeben sich aus der Ballung diverser Betriebe innerhalb der größten japanischen Metropolregion zusätzlich allgemeine Agglomerationsersparnisse in Form der „urbanization economies“. Wichtigste Kriterien dieser „Verstädterungsvorteile“, die über rein ökonomische Aspekte weit hinausgehen, sind die Inanspruchnahme der innerhalb Japans optimalen öffentlichen und privaten Infrastruktur des Raumes Süd-Kanto, die Lage inmitten dieses größten und differenziertesten Arbeits- und Verbrauchermarktes, die Verfügung über die höchste Informationsdichte („Kontakt-/Fühlungsvorteile“) sowie die Teilhabe an der Mentalität, am Leben und Image der Hauptstadt.

Obwohl sich in den Metropolgebieten längst auch ballungsbedingte Agglomerationsnachteile bemerkbar machen¹³⁾, ist nach Abschluß der Phase hohen Wirtschaftswachstums die eingetretene Entwicklung nicht mehr revidierbar. Bedauerlich daran ist weniger die Ansiedlung von Industrie in Ballungsräumen überhaupt – die Lokalisation des produzierenden Sektors gerade hier liegt aus ökonomischen Gründen

¹¹⁾ Zum Problem der Umweltverschmutzungsoffer, zu den Grundzügen und Besonderheiten von Umweltproblematik und Umweltschutzpolitik in Japan: W. FLÜCHTER (1984).

¹²⁾ Unter den zahlreichen vorgesehenen Wachstumspolen sollten insbesondere sechs, später fünf überdimensionale Küstenindustriekomplexe mit stellenweise bis zur 350 km² (!) integrierter Fläche (Suōnada, westliche Inlandsee) Entlastungsstandorte der Ballungsräume und Knotenpunkte eines landesweiten Infrastruktur- und Verkehrswegenetzes werden (W. FLÜCHTER 1979, S. 14ff.).

¹³⁾ Exorbitant hohe Bodenpreise, fehlende Reservflächen, Wasserverknappung und -verteuerung, schärfere Gesetze zur Restriktion von Industriestandorten und -emissionen im Ballungsraum.

nahe –, sondern die Priorität verschmutzungs- und flächenintensiver Industriebranchen, die zu Billigpreisen kostbare Landreserven in Beschlag nahmen und trotz ihrer relativ geringen Arbeitsintensität absolut gesehen zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen ließen, die das Ungleichgewicht der Bevölkerungsverteilung zugunsten der Ballungsräume vertieften.

Die Antwort auf die Frage nach der *Notwendigkeit der Errichtung von Umetate-chi* kann in Japan nicht auf die Erhaltung der Natur um jeden Preis hinauslaufen, schon gar nicht in den japanischen Metropolregionen. Die Priorität der Neulandgewinnung gegenüber dem Landschaftsschutz ist aber gerade hier nur dann vertretbar, wenn sie gekoppelt ist mit einer langfristig sinnvollen, *umweltfreundlichen Landnutzungsplanung*, die in diesen äußerst dicht überbauten Ballungsräumen das Neulandpotential als einmalige Chance zum Ausbau dringend benötigter *Infrastruktureinrichtungen*, zur Realisierung von *Stadterneuerungsprojekten* und zur *Flächenvorratswirtschaft* begreift.

In den Ballungskernen mangelt es vor allem an *Frei(zeit)flächen*. Im Normalfall sind diese für die Naherholung, im jederzeit möglichen Katastrophenfall (Erdbeben, Feuerbrunst, Überflutungen) als Fluchtplätze unentbehrlich. Von einer Raumkonzeption, wie sie für die Küstenindustrie in der Sicherung ausgedehnter Neulandflächen mit Reserve-land typisch ist, kann in der Frei(zeit)- bzw. Freizeitplanung jedoch keine Rede sein. Abgesehen von wenigen Ausnahmen wie in Tōkyō, wo vor allem die Müll-Umetate-chi für eine Überbauung nicht in Frage kommen (aufgrund ihres wenig kompakten Substrats durch Haus- und Sperrmüll) und langfristig der Naherholung dienen, ist die Neulandplanung im Frei(zeit)bereich über eine Restflächen-„planung“ bisher nicht hinausgekommen. Deshalb sind Frei(zeit)flächen gewöhnlich nur Mini-Areale und, weil erst in jüngster Zeit stärker berücksichtigt, insbesondere in den neuesten Umetate-chi, d.h. weit draußen seewärts zu finden, wo sie für die Stadtbevölkerung weniger günstig erreichbar sind.

Alles in allem hat die Neulandpriorität zugunsten von Großunternehmen zu lange einseitig die *Interessen der Großkonzerne begünstigt* (s. u. „Keiretsu“), dagegen die *Umwelt- und Agglomerationsprobleme erheblich verschärft*. Für das Funktionieren der Wirtschaft in den großen japanischen Ballungsräumen könnte zwar auf die Produkte „schwerer“ Industrien nicht verzichtet werden, wohl jedoch auf deren Produktionsstandorte. Diese hätten im Interesse einer ausgewogenen Landesentwicklung und einer Reduzierung der Umweltprobleme möglichst an Küsten unterentwickelter Landesteile außerhalb der Metropolregionen angesiedelt werden müssen (und innerhalb der großen Ballungsgebiete durch Neulandausbau für Sammel- und Auslieferungslager ersetzt werden können). Dafür spricht auch die Tatsache, daß, obwohl die in den Metropolregionen erzeugten Güter größtenteils innerhalb der Region verbleiben, bei wichtigen Industriebranchen ein nicht unerheblicher Anteil der Produktion in Gebiete außerhalb versandt, wenn nicht exportiert wird (Stahlerzeugnisse, Schiffe, Fahrzeuge, Maschinen).

4. Politische und sozio-ökonomische Kräfte als Prozeßregler der Neuland- und Küstenentwicklung

Die japanischen Neulandgebiete mit ihren großen Küstenindustriebetrieben und „Kombinat“, deren Namen schon auf die Zugehörigkeit zu einer *Keiretsu* schließen lassen, wären ohne diese mächtigen, konzernähnlichen „affilierten Gruppen“ (vor dem Krieg: *Zaibatsu*: „Finanzcliquen“) nicht denkbar. Die Keiretsu verschafften ihren Mitgliedern durch Kreditwürdigkeit und Zugang zu günstigen Finanzquellen gewaltige Kapitalkraft, die sich für die Umetate-chi in langfristigen Investitionsplanungen und Raumkonzeptionen niederschlugen.

Spätestens hier stellt sich die Frage nach der *Rolle des japanischen Staates* als Prozeßregler einer Entwicklung, die im Laufe von knapp drei Jahrzehnten zum Wachstum sowohl der Wirtschaft als auch der Umweltschäden ganz erheblich beigetragen hat. Angesichts der für Japan charakteristischen engen Verflechtung zwischen Politik, Administration und Wirtschaft fragt man sich zugleich auch, was denn „Staat“ in Japan überhaupt bedeutet.

Wie in keinem anderen parlamentarisch-demokratisch regierten, hochentwickelten Industrieland ist in Japan die traditionell starke, leistungsfähige *Verwaltung auch politisch außerordentlich einflußreich*. Eine wesentliche Ursache dafür liegt darin, daß sie es bisher fast ausschließlich mit konservativen Regierungen zu tun hatte, deren führende Vertreter sich vorwiegend aus der höheren Beamtschaft rekrutierten. Die Verbürokratisierung der Politik erklärt sich auch durch häufige Kabinettsumbildungen, sog. „rotierende Kabinette“ (zur Interessenbefriedigung der einzelnen „Faktionen“ innerhalb der praktisch seit 1947 regierenden Liberaldemokratischen Partei), die im Wechsel lediglich von (austauschbaren) Personen, nicht aber der (konservativen) politischen Richtung resultierten (HAASCH 1982, S. 50 u. 59).

Gegenüber dem privatwirtschaftlichen Sektor zeigt sich der *Einfluß der Staatsbürokratie* in dem für Japan typischen System des Gyōsei Shidō („administrative Lenkung“), dem Hauptinstrument zur Durchsetzung der Regierungspolitik. Weitaus stärker als in vergleichbaren Ländern (vgl. Frankreich und seine „planification“) liegt ihm die Zielvorstellung einer mittelbaren statt direkten, indikativen statt imperativen Einwirkung zugrunde, die auf behördlichen Empfehlungen und Mahnungen statt auf Gesetzen und Verboten basiert¹⁴⁾. Das Funktionieren dieses Systems läßt sich durch die traditionell starke Position der Staatsbürokratie und ihren effizienten Planungs- und Forschungsapparat erklären, der den Unternehmen nützliche Marktprognosen mit Verhaltensanleitungen liefert, denen zu folgen der Industrie im allgemeinen nicht schwerfällt; denn im Rahmen einer „konzertierten Wirtschaft“ (BALLON 1971, S. 32) trifft die Staatsbürokratie alle wirtschaftspolitisch wichtigen Entscheidungen im Einvernehmen mit den führenden Vertretern der „Finanzwelt“ (zaikai). Statt eines Klimas kühler

¹⁴⁾ Zum Thema Gyōsei Shidō – administrative Anleitungen in der japanischen Wirtschaft: W. PAPE (1980).

Sachlichkeit herrscht zwischen Staat und Wirtschaft eher eine „Atmosphäre warmer Vertraulichkeit“ (onjō shugi), in der sich die Grenzen zwischen ‚Subjekt‘ und ‚Objekt‘ verwischen und sich ein ‚Einheitsgefühl‘ ausbreitet“ (PAPE 1980, S. 18). Dies fällt um so leichter wegen der engen persönlichen Beziehungen durch „amakudari“, durch das „Absteigen vom Himmel“ hoher Beamter (insbesondere des Finanzministeriums und des MITI) nach ihrer relativ frühen Pensionierung in einflussreiche Positionen von Privatunternehmen, bei denen sie zwecks Aufrechterhaltung oder Schaffung guter Beziehungen zur Staatsbürokratie eine neue Anstellung finden. Die persönlichen Bande werden noch vertieft dadurch, daß ein Großteil der staatstragenden Elite, insbesondere der Verwaltungsspitzen (kanbatsu), aber auch des „big business“ (zaikai), Absolventen der berühmten kaiserlichen Universität Tōkyō oder einer sonstigen Spitzenuniversität sind, also der gleichen Gakubatsu („akademischen Clique“) angehören (PAPE 1980, S. 18).

Angesichts einer solchen Liaison von Staat und Wirtschaft, der Gefahr ihres Mißbrauchs durch Kollusion (nareai: „geheime Absprachen“) und der daraus für die Neuland- und Küstenentwicklung miterklärbaren einseitigen Bevorzugung der Großindustrie scheinen die Verhältnisse in Japan prototypisch für die Thesen des „staatsmonopolistischen Kapitalismus“¹⁵⁾ zu sein. Danach dient der Staat als „Mittel zur Durchsetzung der Monopolinteressen“, als „Herrschafts- und politisches Rechtsinstrument des Monopolkapitals“, wobei für die Bestimmung des „Monopols“ nicht allein die beherrschende Stellung auf dem Markt ausschlaggebend ist, sondern die Gesamtheit der ökonomischen und außerökonomischen Bedingungen, die dem einzelnen Konzern als dem „Monopol“ langfristig hohe Profite sichern¹⁶⁾.

Bezüglich der Neuland- und Küstenentwicklung in Japan wirkte sich die enge Kooperation zwischen Regierung (Politik/Verwaltung) und Privatwirtschaft (hier Großindustrie) für die Konzerne außerordentlich vorteilhaft aus. Von der Priorität des Großkapitals bei der Vergabe von *Vorzugskrediten* profitierten insbesondere die Keiretsu, deren Grundverbund in der Unterstützung durch die jeweilige Hausbank liegt. Da ihre Kredite an die Industrie oft ihre Einlagen übersteigen, müssen beträchtliche Refinanzierungshilfen der Bank von Japan in Anspruch genommen werden, die als Zentralbank von einer Autonomie gegenüber der Regierung (wie sie für die Deutsche Bundesbank oder das US-

amerikanische Federal Reserve System vergleichbar wäre) jedoch weit entfernt ist. Entsprechend reibungslos funktionierte auf dem Kapitalmarkt das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft insbesondere in der Mittelversorgung der führenden Unternehmen der Schwer- und chemischen Industrie und der Finanzierung von Handelsgeschäften (SCHULTZE-KIMMLE 1971, S. 195 ff.).

Züge eines „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ hatte auch das großindustriefreundliche Entgegenkommen der öffentlichen Hand bei den *Modalitäten der Ansiedlung der Küstenindustrie*. Staatliche Vorleistungen (Planung, Bau durchführung, Verwaltung), verbilligte Bodenpreise (durch Neulandgewinnung), Errichtung einer Industrie-Infrastruktur (insbesondere Hafentrassen und Zubringerstraßen) sowie Steuererleichterungen in ländlichen Regionen boten den Oligopolen großzügige Investitionsanreize zu Lasten der betroffenen Kommunen, die während und nach der Ansiedlung von Großindustrie bei der Errichtung einer adäquaten sozialen Infrastruktur und bei der Bewältigung der damit verbundenen Folgekosten finanziell oft überfordert waren. Der Staat könnte in Japan auch deshalb als „Medium zur Durchführung der Monopolinteressen“ aufgefaßt werden, weil bei ihm die parlamentarische Kontrolle infolge von Interessenverfälschungen weitaus schwächer ist als in vergleichbaren westlichen Industriestaaten, eine Tatsache, die sich auch in einer entsprechend großzügigen Auslegung der Antimonopolgesetze äußert.

Dennoch erscheinen die Thesen vom „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ auf die moderne Industrieentwicklung Japans nicht unmittelbar übertragbar. Trotz des starken politischen Einflusses der „Finanzwelt“, der man eine fast absolute Macht über die regierende Liberaldemokratische Partei nachsagt (LINHART 1981, S. 521), steuern aufgrund des traditionell starken und angesehenen Beamtenapparates in Japan „letztlich nicht wirtschaftliche Kräfte den Staat, sondern staatliche Kräfte die Wirtschaft. Auch wenn Paralleltäten und partielle Umkehrungen dieses Verhältnisses feststellbar sind, die Vormacht politischer Ziele und Werte im Japan der Vergangenheit und Gegenwart ist eindeutig“ (SCHÖLLER 1978, S. 367). Allerdings geht die Frage, wer von beiden wen beeinflusst, von der westlichen Annahme einer Kluft zwischen Regierung und Wirtschaft aus, die Japanern fremd ist (BALLON 1971, S. 29). Wollte man darauf beharren, die Führungsallianz in Japan unbedingt als „Monopol“ zur Ausbeutung der Unterprivilegierten zu bezeichnen, so müßte man sich m. E. viel stärker der Tatsache bewußt sein, daß Staat und Wirtschaft in Japan primär *Sachwalter nationaler Interessen* sind. Dies ist offensichtlich in einem Land, in dem ein ausgeprägtes Nationalgefühl, wenn nicht Nationalismus, quer durch die Parteien hindurch die Arbeiterbewegung schwächt und das Bewußtsein um die Ausbeutung der „Kleinen“ durch die „Großen“ weniger deutlich zutage treten läßt – verständlich bei einer *Gesellschaft*, die sich primär nicht horizontal nach „Klassen“, sondern *vertikal nach Gruppenzugehörigkeit* gliedert. Innerhalb solcher Gruppen herrscht ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl, auf lokaler bzw. sektoraler Ebene in der Familie, Organisation, Firma, Schul- und Ortszugehörigkeit, auf nationaler Ebene

¹⁵⁾ Dieser auf Lenin 1917 zurückgehende marxistische Begriff für die Verschmelzung der Monopole mit dem Staat (in der Phase der allgemeinen Krise des kapitalistischen Systems) fand nach Wiederaufgreifen in den 1950/60er Jahren durch sozialistische Ökonomen (zur Analyse der Verhältnisse im Westen) in den 1970er Jahren auch in der Bundesrepublik Deutschland Beachtung durch die Grundsattdiskussion der Jungsozialisten (*Der Thesenstreit um „Stamokap“* 1973).

¹⁶⁾ *Der Thesenstreit um „Stamokap“* (1973), S. 50, 198. – Das „Monopol“ äußert sich jedoch in Japan gewöhnlich nicht in der Vormacht eines einzigen, vielmehr einiger „weniger“ Anbieter und Nachfrager als „Oligopole“ (Anm. d. Verfassers).

in Form eines allen Japanern innewohnenden „Wir-Grundgefühls“. Die Vorstellung, ein einzigartiges Volk zu sein, war wohl mit ein Grund für den unerhörten Führungsehrgeiz, der sich in der Nachkriegszeit ausschließlich auf den wirtschaftlichen Wettbewerb konzentrierte. Er war begleitet von mangelnder Sensibilität nicht nur gegenüber der ausländischen Konkurrenz (durch zu lange Abschottung des Binnenmarktes bei gleichzeitig aggressiven Exportoffensiven), sondern auch gegenüber den eigenen Landsleuten (durch einseitige Begünstigung der Großindustrie und ihres „übertriebenen Wettbewerbs“¹⁷⁾ sowie durch die zu lange Ignorierung der Umweltprobleme). Der Vorrang nationaler Interessen erklärt sich in Japan auch durch die relativ schwache Position der multinationalen Konzerne (Ausnahme: Erdölgesellschaften), eine Tatsache, die das vertrauliche Miteinander von Staat und (einheimischen) Oligopolen zusätzlich erklärt. Bisweilen ist die Rede von der Münze „Japan, Incorporated“, bei der die eine Seite die Regierung/Bürokratie, die andere die Wirtschaft darstellt, beide einig im Ziel der Förderung der japanischen Wirtschaft und der nationalen Anliegen (BALLON, 1971, S. 29; HAASCH 1982, S. 38). Die Entscheidungen der Ministerien und der Unternehmen erfolgen jedoch grundsätzlich unabhängig in eigener Regie, müssen also nicht unbedingt miteinander harmonisieren – insofern erscheint das klischeehafte Bild von der „Japan, Inc.“ nicht immer überzeugend. Allerdings führt der lockere, aber wirksame Zügel der „administrativen Lenkung“ über diverse informelle, persönliche Kontakte zwischen Spitzenbeamten und Wirtschaftsführern gewöhnlich zu einem beiderseitigen Konsens.

Auf die *Neuland- und Küstenentwicklung* wirkte sich die Verflechtung von Politik, Verwaltung und Wirtschaft ökonomisch sehr profitabel, ökologisch-umweltpolitisch jedoch verhängnisvoll aus. Die Hauptschuld am Ausmaß der zeit- und stellenweise katastrophalen Umweltverschmutzung trägt die leitende Beamtenschaft, die als staatstragende Elite die nationalen Ziele bestimmt und Methoden zu ihrer Durchsetzung entwickelt, kurz: „bürokratische Politik“ macht¹⁸⁾. Es war diese wegen ihrer Arroganz häufig kritisierte, aufgrund ihres starken Pflichtbewußtseins und Ethos des Dienens allerdings hochgeachtete Beamtenelite, die so erfolgreich Japans rasanten Wirtschaftsaufstieg steuerte, die jedoch in ihrem nationalen Ehrgeiz, in Verkennung der Entwicklungen „vor Ort“ und aufgrund einer gewissen Schwerfälligkeit der Bürokratie die Umweltproblematik lange nicht wahrnahm, verdrängte oder nur halbherzig verfolgte. Aber nicht nur die führenden Kreise aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft, auch die Massenmedien und die große

Mehrheit der Bevölkerung waren zunächst begeistert von den internationalen Wirtschaftserfolgen, die als nationale Siege gefeiert wurden, das nationale Solidaritätsgefühl stärkten und den Inferioritätskomplex abbauen halfen.

Spätestens nach den großen, weltbekannt gewordenen Umweltkatastrophen durch Luft- und Wasserverschmutzung zeichneten sich Ende der 1960er Jahre grundsätzliche Meinungsunterschiede zur Wirtschaftswachstumseuphorie ab. Zahlreiche Beispiele der Neuland- und Küstenentwicklung bescheinigen gerade in dieser Übergangsphase den politisch Verantwortlichen alles andere als ein Gespür oder Verantwortungsbewußtsein für die Probleme der umweltbetroffenen Bevölkerung. Japan ist ein markantes Beispiel nicht nur für die Effizienz einer wohlfunktionierenden Bürokratie, sondern auch für die Probleme einer dominant „verwalteten Gesellschaft“. Demokratische Willensbildung droht durch bürokratische Entscheidungen verdrängt zu werden, da die Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten durch gewählte, also demokratisch legitimierte Politiker begrenzt sind – die verantwortlichen Minister erscheinen, wenn sie nicht selbst innerhalb ihres Hauses Karriere gemacht haben, lediglich als Vollstrecker der Ideen ihrer Beamten, die nach dem „Ringi“-System (Entscheidungsfindung auf kollektiver Basis unter Einfluß aller betroffenen Abteilungen) den Willensbildungsprozeß vorbereitet haben. Wirksame Opposition gegen politische Entscheidungen ist am ehesten von „konkurrierenden“ Ministerien zu erwarten (POHL 1982, S. II).

Der Widerstand gegen den Bau weiterer umweltbelastender Küstenindustriekomplexe begann, ähnlich wie in westlichen Industrieländern, sich von der *Lokalebene* aus zu regen, wo das Bewußtsein um ökologisch bedingte Wachstums Grenzen und die Kehrseite des ökonomischen Fortschritts am deutlichsten in Erscheinung traten. Dennoch schnitt die national mit Abstand führende konservative Liberaldemokratische Partei bei den Lokalwahlen nicht unbedingt schlecht ab, wenn man davon absieht, daß in der japanischen Lokalpolitik zahlreiche unabhängige Kandidaten eine wichtige Rolle spielen. Nur in wenigen Millionenstädten und Regierungsbezirken namentlich der Ballungsräume sah die Mehrheit der Ortsbevölkerung ihre Umweltinteressen in progressiven, linksorientierten Lokalregierungen besser aufgehoben. Hier an der „Basis“ sorgte seit Ende der 60er Jahre eine durch die Umweltproblematik und den Verstärkungsprozeß wachsende demokratische Mündigkeit für ein – gemessen an japanischen Verhältnissen – bemerkenswert kritisches Wählerverhalten. Trotz der jüngsten Rückschläge der Linksparteien auch bei Lokalwahlen werden sich die Betroffenen vor Ort zunehmend ihrer Bürgerrechte und der Legalität ihrer Forderungen bewußt, „werden politisch“¹⁹⁾. Vorbereitet haben diesen Prozeß zahlreiche Bürgerinitiativen, die durch ihre Aktionen die Medien und große Teile der Bevölkerung auf die Umweltproblematik aufmerksam machten.

¹⁷⁾ Der in Japan „katō kyōsō“ genannte „übermäßige Wettbewerb“ ist im Grunde ein „unfairer Wettbewerb“ seitens der vom Staat privilegierten „Großen“ gegen die wirtschaftlich diskriminierten „Kleinen“, „übermäßig“ also nur innerhalb der Oligopole, deren Vertreter für sich auf einen möglichst hohen Marktanteil, also Expansion zielen, deren Maßstab die Produktionskapazität ist (R. J. BALLON, 1971, S. 28f.).

¹⁸⁾ Zum politischen Einfluß der leitenden Beamtenschaft: A. KUBOTA (1981).

¹⁹⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang die sehr aufschlußreiche Zusammenfassung über die politische Szenerie („Politisierung“) auf der Lokalebene in: K. STEINER u. a. (1981).

Das spätestens seit der Erdölkrise 1973/74 auch bei Teilen der Ministerialbürokratie zunehmende *Umweltbewußtsein*, die anschließende und noch andauernde *Rezession* insbesondere der Grundstoffindustrien sowie das Aufkommen und Wachsen *neuer Schlüsselindustrien* (z. B. der Mikroelektronik) haben zu einer *allgemeinen Infragestellung und Neubewertung küstenindustrieller, umweltbelastender Landesentwicklung* geführt. Die Phase der Neulandgewinnung zugunsten typischer Hafenindustrien scheint damit abgeschlossen. Für die Umetate-chi ist deutlich geworden, daß der Produktionsfaktor „Boden“ nicht beliebig vermehrbar ist und auch durch Neulandgewinnung, die auf ökonomische wie ökologische Grenzen stößt, nicht grundsätzlich kompensiert werden kann. Daß man aus diesen Erfahrungen jüngst Konsequenzen zugunsten einer vorsorglichen, an ökologischen Ansprüchen sich orientierenden Küsten- und Neulandnutzungsplanung gezogen hat, macht die bedauerliche Entwicklung im Makro-Bereich nicht reversibel, läßt jedoch im Mikro-Bereich hoffen.

Literatur

- BALLON, R. J.: Der Konzern Japan. In: GIESLER, H.-B. (Hrsg.): Die Wirtschaft Japans. Düsseldorf und Wien 1971, S. 11–33.
- Der *Thesenstreit um „Stamokap“*. Die Dokumente zur Grundsatzdiskussion der Jungsozialisten. Reinbek bei Hamburg 1973.
- FLÜCHTER, W.: Neulandgewinnung und Industrieansiedlung vor den japanischen Küsten. Funktionen, Strukturen und Auswirkungen der Aufschüttungsgebiete (umetate-chi). Paderborn 1975. = Bochumer Geographische Arbeiten 21.
- : Begriff und räumliche Struktur von Industriekombinaten in Japan. In: Erdkunde 30, 1976, S. 52–58.
 - : Regional- und Landesplanung in Japan. In: KRACHT, K. (Hrsg.): Japan nach 1945. Beiträge zur Kultur und Gesellschaft. Wiesbaden 1979, S. 8–27.
 - : Probleme hafenstädtischer Repräsentanz und Identifikation – zum Wesen und Hafen-Stadt-Verhältnis der großen japanischen Hafenstädte. In: FICK, K.E. (Hrsg.): Japan in fachgeographischer, didaktischer und unterrichtspraktischer Sicht. Frankfurt a. M. 1983, S. 127–156. = Frankfurter Beiträge zur Didaktik der Geographie 6.
 - : Umweltproblematik und Umweltschutzpolitik in Japan. Grundzüge und Besonderheiten. In: Geographische Rundschau 36, 1984, S. 100–113.
 - : Die Bucht von Tōkyō. Neulandausbau, Strukturwandel, Raumordnungsprobleme. Wiesbaden 1985. = Schriften des Instituts für Asienkunde in Hamburg (im Druck).
- HAASCH, G.: Japan. Eine politische Landeskunde. Berlin 1982.
- KIHARA, K.: Coastline conservation – establishment of common tideland use rights. In: Japan Quarterly 25, 1978, S. 43–50.
- KUBOTA, A.: The political influence of the Japanese higher civil service. In: Japan Quarterly 28, 1981, S. 45–55.
- LINHART, S.: Artikel „Gesellschaft“. In: HAMMITZSCH, H. u. a. (Hrsg.): Japan Handbuch, Wiesbaden 1981, S. 501–526.
- Nihon Kokusei Zue* (Nippon, a charted survey of Japan). Hrsg.: Yano Tsuneta Kinenkai. Tōkyō 1982/83.
- PAPE, W.: Gyōsei Shidō – administrative Anleitungen in der japanischen Wirtschaft. Düsseldorf 1980. = Reihe Japanwirtschaft, Deutsch-Japanisches Wirtschaftsbüro, Düsseldorf, Heft 10.
- POHL, M.: Söhne der Samurai: Japans Beamtenelite. In: Japaninfo, 5. 4. 1982, Nr. 7 (Dossier).
- SCHÖLLER, P.: Japan. In: SCHÖLLER, P., DÜRR, H., DEGE, E. (Hrsg.): Fischer Länderkunde Bd. 1, Ostasien. Frankfurt 1978, S. 325–440.
- SCHWIND, M.: Das Japanische Inselreich. Band 2: Kulturlandschaft, Wirtschaftsgroßmacht auf engem Raum. Berlin und New York 1981.
- SCHULTZE-KIMMLE, H.-D.: Finanzsystem und Banken. In: GIESLER, H.-B. (Hrsg.): Die Wirtschaft Japans. Düsseldorf und Wien 1971, S. 192–222.
- STEINER, K., KRAUSS, E. S., FLANAGAN, S. C. (Hrsg.): Political opposition and local politics in Japan. Princeton, N. J. 1981.
- TANAKA, K.: Nihon rettō kaizōron. Tōkyō 1972. (= Building a new Japan. A plan for remodeling the Japanese archipelago. Tōkyō 1973).

STADT UND VERSTÄDTERUNG IM SÜDPAZIFISCHEN RAUM*)

Mit 3 Abbildungen und 4 Tabellen

HANNIS J. BUCHHOLZ

Summary: Urban places and urbanization in the South Pacific
Outside Hawaii towns and cities do not seem to be a characteristic criterion for the island countries of the South Pacific. But more than 35% of the entire population live in towns; that is above the average of the less developed countries of the world. It is astonishing, because the island countries are very small, most of their people still practise subsistence economy, and the low market-orientated economy belongs mainly to the agricultural sector. The underdeveloped state of the division of labour is indicated by the low percentage of cash-earning persons, most of them employed by their

governments. Additionally there exists no autochthonous urban tradition in the South Pacific; until today towns and cities correlate with the concentration of foreigners.

In spite of the unfavourable conditions about 55 urban places are to be found in the whole area, sometimes pretty small, but always

*) Die folgenden Ausführungen basieren auf Ergebnissen von Forschungsaufenthalten im Südpazifik, die dankenswerterweise von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert worden sind.