



**Hauptabteilung INT**

Team Asien



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

50 Jahre Kompetenz weltweit

## **Politischer Bericht / Kurzbericht**

Thema:

### **Umweltschutz in China: Lippenbekenntnis oder Strategiewechsel?**

Autor:

**Inken Denker**

Ort/Datum:

**07.09.2006**

Länder- / Regionalprogramm:

**Volksrepublik China**

## Umweltschutz in China: Lippenbekenntnis oder Strategiewechsel?

Volksrepublik China, Land der Superlative: Wachstumsraten in schwindelnder Höhe, kontinuierlich zudem seit über 20 Jahren, Modernisierungserfolge ohne Beispiel, Armutsbekämpfung in großem Maße.

Folge der Ende der 1970er Jahre eingeleiteten Reformpolitik der "Vier Modernisierungen" ist heute eine Urbanisierungsrate von 43%<sup>1</sup>, eine Verringerung des Anteils des Landwirtschaftssektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 13% und ein Anstieg des industriellen Sektors auf 48%. Der Besitz von Waschmaschine, Fernseher und Klimaanlage ist in den städtischen Gebieten nahezu Standard geworden, allein in Peking werden jeden Tag 1000 Autos neu angemeldet, etwa 2,3 Mio. Autos fahren bereits.<sup>2</sup> All dies wird zu Recht bestaunt und bewundert.

Folge der Entwicklung ist allerdings auch, dass 16 der 20 weltweit am meisten verschmutzten Städte in China liegen, dass über zwei Drittel aller chinesischen Gewässer stark verschmutzt sind und mehrere Hundert Millionen Menschen im Land keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Neben den USA ist China einer der größten Schwefel- und Kohlendioxidemittenten der Welt, Schätzungen zufolge sterben 400.000 Menschen jährlich an den Folgen der Luftverschmutzung.<sup>3</sup> 70% aller Krebserkrankungen im Land werden auf Umweltschädigungen zurückgeführt und jedes fünfte Kind erkrankt an einer Bleivergiftung.<sup>4</sup> Die Liste ließe sich nahezu endlos fortsetzen.

Um das aktuelle Wachstum zu ermöglichen, hat die Volksrepublik jahrelang massiven Raubbau an Natur und Umwelt betrieben. In den letzten Jahren galt nur, was einer Steigerung des Wachstums förderlich war – Ressourcen- und Umweltschutz gehörten nicht dazu. Die Folgen treffen die Ärmsten am härtesten. Die neuerdings gehäuft auftretenden Gesundheitsschädigungen und der Mangel an ausreichender und für die Betroffenen bezahlbarer medizinischer Versorgung führen zu wachsender Unzufriedenheit und entladen sich immer öfter in sozialen Unruhen.

Die chinesische Regierung hat die hiervon ausgehende Gefahr inzwischen erkannt und bei der Verabschiedung des 11. Fünf-Jahres-Plans im März 2006 die Nachhaltigkeit der Entwicklung in den Vordergrund gerückt. Der Begriff der Nachhaltigkeit steht hier sowohl für die

---

<sup>1</sup> im Gegensatz zu 30% noch vor 10 Jahren (vgl. Weißbuch "Environmental Protection in China")

<sup>2</sup> "Zerstörendes Wachstum", Harald Maass, Der Tagesspiegel, 06.06.2006, "Beijing faces Olympian traffic woes", Wu Zhong, asia times online, 20.06.2006

<sup>3</sup> "China's threatening environment", Nathan Nankivell, asia times online, 05.01.2006, "Umweltkosten so hoch wie Wirtschaftswachstum", Kirstin Wenk, Die Welt, 06.06.2006, "Governance in China", OECD Studie Dezember 2005, S.495

<sup>4</sup> "Worsening situation", Sun Xiaohua, China Business Daily, 24.-30.07.2006

ökologischen Bedingungen, deren Verschlechterung im Übrigen schon jetzt nicht mehr nur die chinesische Bevölkerung betrifft, als auch für die soziale Stabilität, die zunehmend von Umweltthemen erschüttert zu werden droht.

Mit der beschleunigten Industrialisierung der Wirtschaft und einer immer schnelleren Verstärkung in den letzten Jahren ist der Widerspruch zwischen ökonomischem Wachstum und ökologischer Nachhaltigkeit besonders extrem geworden. Die großen Probleme sind Luft- und Wasserverschmutzung, kontaminierte Böden, Bodenerosion und Versteppung, Abfallentsorgung und Recycling sowie die ineffiziente Nutzung von Rohstoffen und Energie.

Im Juni 2006 hat die chinesische Regierung ein Weißbuch mit dem Titel "Environmental Protection in China (1996-2005)" herausgegeben. Dies ist der größte Umweltbericht seit Jahren und soll erklärtermaßen dem Ausland einen Überblick über die Fortschritte im Umweltbereich in China geben. Der Bericht illustriert das Problembewusstsein der chinesischen Regierung in Bezug auf Umwelt- und Ressourcenschutz nicht nur für die jetzige, sondern auch für künftige Generationen und nicht nur für China, sondern auch für den Rest der Welt.

Wie geht die chinesische Regierung mit den wachsenden Umweltproblemen um? Was wird von staatlicher Seite getan, um mehr Ressourcen- und Energieeffizienz zu erreichen, wie weit ist die Recycling-Industrie entwickelt und inwieweit ist die Zivilgesellschaft an der Verbesserung der Umweltbedingungen beteiligt?

Das Weißbuch gibt hier einige Hinweise. In klassischer Kampagnen-Manier sollen die "Drei Wechsel" eingeleitet werden. Dieses Schlagwort drückt die Ausrichtung auf ökologisch nachhaltiges statt rein ökonomisches Wachstum, auf die Synchronisierung von wirtschaftlicher Entwicklung und Umwelt- und Ressourcenschutz sowie auf die Entwicklung eines verbesserten Umweltmanagements aus. Im Gegensatz zu früher soll Umweltschutz praxis- und durchführungsorientierter werden. Er soll alle Ebenen von Gesetzgebung, Technologie, Politik und Administration durchdringen.

### **Umweltschutz: Verwaltung, Gesetzeslage und Umsetzung**

Planvorgaben im aktuellen Fünf-Jahres-Programm für die Verbesserung der Umweltsituation im Land sind: 20% weniger Energieverbrauch pro Einheit des BIP im Gegensatz zum Jahr 2000, die Reduzierung des Schadstoffausstoßes um 10% und die Erhöhung der Bewaldung auf 20% (von momentan 18,2%). Außerdem sollen 20% der verwendeten Energie aus erneuerbaren Quellen kommen.<sup>5</sup>

Wie aber steht es mit der Umsetzung?

---

<sup>5</sup> Weißbuch "Environmental Protection in China" auf <http://www.china.org.cn/english/2006/Jun/170355.htm>

Um die im Fünf-Jahres-Programm festgelegten Ziele mit einer rechtlichen Grundlage zu unterfüttern, sind zahlreiche Gesetze, Regulierungen und Richtlinien zum Umweltschutz in den letzten Jahren überarbeitet oder neu erlassen worden. Darunter findet sich das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das Gesetz zur Förderung von *Clean Production*, Gesetze zur Kontrolle von Wasser- und Luftverschmutzung sowie weitere Regulierungen, die die Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen und die Überwachung ihrer Einhaltung regeln.

2006 ist das Erneuerbare Energien Gesetz in Kraft getreten, das mit dem Modell einer Sockel-Subvention den Einsatz erneuerbarer Energien fördert. Momentan arbeitet die Regierung zudem an einem Kreislaufwirtschaftsgesetz, in dem die Verantwortlichkeiten für Recycling und Wiederverwertung von Rohstoffen und Abfällen geregelt werden. Gegenwärtig werden Abfallbeseitigung, -handel und -transport bereits mit einem Lizenzsystem kontrolliert.

Eine wichtige Neuerung ist die schrittweise Einführung von mehr nationalen, das heißt landesweit geltenden Umweltstandards. Unter den bis dahin in den verschiedenen Regionen nicht einheitlich geregelten Vorgaben hatte sich eine Art "Schadstofftourismus" entwickelt: Firmen – in- wie ausländische – siedelten sich dort an, wo die laxesten Umweltauflagen für die Produktion zu erfüllen waren. Mit der Einführung von derzeit über 800 landesweit geltenden Umweltstandards hat die Regierung diesem Phänomen zumindest theoretisch einen Riegel vorgeschoben.<sup>6</sup>

Die derzeitige Gesetzgebung wird im Allgemeinen als relativ umfassend und vollständig angesehen. Kritiker sehen zahlreiche Mängel allerdings immer noch in der fehlenden Regelung von Verantwortlichkeiten für Umweltschäden und Schadenersatz.<sup>7</sup> Zudem müssen noch Widersprüche zwischen der nationalen Gesetzgebung und den lokalen Umsetzungsbestimmungen ausgeräumt werden. Diese Probleme sind jedoch geringfügig im Vergleich zu den massiven Implementierungsschwierigkeiten.

## Institutionen

Zuständig für Erarbeitung und Umsetzung von Umweltvorgaben ist die *State Environmental Protection Administration (SEPA)*, die im Jahr 1998 vom "Bureau", also einer Behörde, in den Rang eines Ministeriums erhoben wurde. Dies sollte die Anerkennung des Umweltschutzes als wichtiges Ressort verdeutlichen. Allerdings ist die SEPA in Peking mit einem Stab von nur 215 Mitarbeitern und der Zuständigkeit für alle umweltrelevanten Belange von nationaler Tragweite hoffnungslos unterbesetzt. Seit einigen Jahren ist zudem das Amt für Strahlenschutz und Atomsicherheit in das Ministerium eingegliedert. Kritiker bemängeln daher, dass

---

<sup>6</sup> Weißbuch "Environmental Protection in China" a.a.O.

<sup>7</sup> "Give law greater clout in battle against pollution". Jiang Ping, China Daily, 31.07.2006

die personelle wie finanzielle Ausstattung der Behörde nicht der Dringlichkeit ihrer Arbeit entspreche. Auch hat die SEPA weder innerhalb der Zentralregierung noch in den kleineren Verwaltungseinheiten die Durchsetzungskraft, die wünschenswert und notwendig für eine wirksame Umsetzung beschlossener Maßnahmen wäre.

Auf den unteren Verwaltungsebenen findet die SEPA ihre Entsprechung in Provinz-Umweltämtern, Provinz- und Distrikt-EPAs, die insgesamt etwa 220.000 Angestellte beschäftigen.<sup>8</sup> Problematisch ist bei dieser Konstellation allerdings der Interessen- und Machtausgleich: Das nationale Umweltministerium kann den lokalen Umweltbehörden keine Weisungen erteilen. Letztere werden auch nicht von Ersterem finanziert, sondern von den lokalen Regierungen. Damit wird den horizontalen gegenüber den vertikalen Beziehungen Vorrang eingeräumt. Hier können jedoch Interessenkonflikte entstehen, wenn die Provinzregierungen den örtlichen wirtschaftlichen Interessen Priorität vor der Umsetzung ökologischer Standards einräumen.

Dass im Bereich des Umweltrechts wie auf vielen anderen Rechtsgebieten in China eine große Diskrepanz zwischen den geltenden Gesetzen und der Wirklichkeit besteht, ist ein offenes Geheimnis und wird heute selbst von Angehörigen des Umweltministeriums nicht mehr bestritten. Die Implementierung neuer Regelungen sowie die Überwachung ihrer Einhaltung scheitern häufig an Desinformation und mangelnden technischen Mitteln, oft aber auch an lokalen Interessen und Korruption. Erstmals wurde dies jüngst auch von offizieller Seite als Umsetzungshindernis offen angesprochen. Zhang Lijun, Vizeminister in der SEPA, sagte, es sei "möglich, dass Korruption die Ursache für Umweltrechtsverletzungen in manchen Regionen" sei. Lokale Kader schützten Firmen vor Ort, weil sie selbst finanziell daran beteiligt seien.<sup>9</sup>

Wo nicht Lokalprotektionismus oder Korruption im Spiel sind, steht häufig die Größe und Komplexität des Landes einer wirksamen Durchsetzung im Weg. Das Weißbuch zum Umweltschutz spricht zwar von mehreren Kampagnen, im Zuge derer die Regierung Unternehmen auf die Einhaltung von Umweltstandards geprüft hat und weist auf die Schließung von 16.000 Firmen wegen Verstößen gegen das Umweltrecht hin. Dennoch haben laut SEPA-Minister Zhou Shengxian nur 30 bis 40% der neu zugelassenen Projekte auf lokaler Ebene die Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgreich oder überhaupt durchlaufen.<sup>10</sup>

Ist allerdings ein Projekt beschlossen, scheut die Regierung auch nicht vor groß angelegten Maßnahmen zurück: Um beispielsweise der voranschreitenden Versteppung im Nordosten Chinas entgegen zu wirken, die nicht zuletzt Ursache für die Sandstürme ist, die die Hauptstadt Peking jedes Frühjahr mit einer Schicht feinen, gelben Sandes überziehen, wurden für

---

<sup>8</sup> Weißbuch "Environmental Protection in China" a.a.O. – Dies ist eine relativ kleine Zahl in Relation zu den 1,5 Mio. Angestellten im öffentlichen Dienst insgesamt. (vgl. OECD Studie: Governance in China)

<sup>9</sup> "Environment issues to be addressed more urgently", Li Fangchao, China Daily, 04.05.2006

<sup>10</sup> "Growth drives emissions higher", Sun Xiaohua, China Daily, 15.08.2006

Aufforstungsprogramme in der Inneren Mongolei jüngst 400.000 Bauern umgesiedelt, um eine schnellere Erholung der Natur zu ermöglichen.<sup>11</sup>

Die Umsetzung von Umweltstandards ist derzeit auf mehrere "Schlüsselgebiete" konzentriert. Geografisch sind dies vor allem die weit entwickelten, stark industrialisierten und stark urbanisierten Regionen im Osten und Nordosten des Landes. Sachlich beziehen sie sich in erster Linie auf die Verminderung von saurem Regen und des Ausstoßes bestimmter Schadstoffe wie Schwefeldioxid.

Diese Strategie birgt jedoch zwei Probleme: zum Einen besteht die Gefahr, dass nur punktuell eine Verbesserung der ökologischen Situation erreicht wird. Zum Anderen scheint auch die Auslagerung emissions-, schadstoff- oder ressourcenintensiver Fabriken aus einer Schlüsselregion als Verbesserung gerechnet zu werden, ohne dass sich an der faktischen Emissionsmenge auf Landesebene etwas ändert.

Peking beispielsweise hat sich vorgenommen, bis 2008 alle umweltschädigenden Produktionsstandorte aus der Stadt zu verlagern, um sein Versprechen an die Welt zu erfüllen, zur Olympiade für verbesserte Luftqualität zu sorgen. Hierzu gehört ein Mammutprojekt, das aufgrund seiner ökologischen wie sozialen Folgen Kritik in der chinesischen Gesellschaft hervorgerufen hat. So zieht die staatliche Stahlfabrik *Shougang*, bisher größter Arbeitgeber für die Anwohner eines Pekinger Vororts, derzeit in die Nachbarprovinz Hebei um, wo einige hundert Kilometer weiter die gleiche Fabrik wieder aufgebaut wird. Kritiker bemängeln, dass beim Wiederaufbau der Fabrik keine neuen Technologien wie etwa Schadstofffilter eingebaut werden und sich daher an der Umweltbilanz insgesamt nichts ändert. Peking kann jedoch auf blauen Himmel für die Sportler rechnen.

Kritik hervorgerufen hat auch die Methode, die Luftqualität in der Metropole Shanghai zu verbessern: Ältere Autos wurden wegen zu starker Abgasproduktion aus dem Shanghaier Verkehr gezogen, um später in weniger entwickelten Regionen wie Jiangxi oder Anhui wieder verkauft zu werden. Nicht zu Unrecht kritisierten auch die chinesischen Medien die Kurzsichtigkeit dieser Aktion.<sup>12</sup>

Im Gesamtbild kann in den letzten Jahren sicher von einem Strategiewechsel in der chinesischen Umweltpolitik gesprochen werden. Neuerdings wird stärker auf die Einhaltung von Umweltstandards bereits im Produktionsprozess bzw. schon beim Aufbau einer Fabrik geachtet und nicht erst am Ende das fertige Produkt und die Abfallmenge geprüft.

Vorschläge, Firmen, die "sauber" produzieren und recyclebare Materialien verwenden, sowie Konsumenten, die "grüne" Produkte kaufen, steuerlich zu begünstigen, werden in China leb-

---

<sup>11</sup> "400,000 farmers dislocated to aid ecological recovery", Xinhua 11.08.2006, SEPA Webseite, Stand 14.08.2006: <http://www.sepa.gov.cn/english/chanel-1/detail-1.php3?chanel=1&column=a&id=13184>

<sup>12</sup> "Relocating pollution contrary to mission", Rousseau Chen, China Daily, 01.-02.04.2006

haft diskutiert. Ähnlich wie in Deutschland wird auch über eine Anreizpolitik nachgedacht, die den Einsatz von umweltfreundlichen Materialien und Technologien attraktiv machen soll. Großes Potential wird auch bei der Energieeinsparung gesehen, die vor allem durch die Nutzung von effizienzsteigernden Technologien erreicht werden kann.

Verschiedene Reformen sind bereits angestoßen worden, etwa im Energieeffizienzbereich oder in der Abfallwirtschaft. Noch mangelt es aber an effizienten Umsetzungsmechanismen wie häufig auch an einem entsprechenden Umsetzungswillen vor allem auf der lokalen Ebene.

### **Beteiligung der Öffentlichkeit**

Das Thema Umwelt- und Ressourcenschutz hat sich in den letzten Jahren vom Tabuthema zu einem öffentlich diskutierten Problem entwickelt. Bis vor nicht allzu langer Zeit wurden Berichte über Chemieunfälle oder über mit umweltschädlicher Produktion in Verbindung gebrachte Krebserkrankungen ganzer Dorfgemeinschaften als Staatsgeheimnis klassifiziert und unter strengem Verschluss gehalten.

Nach und nach setzt sich die Einsicht durch, dass die detaillierte Information der Öffentlichkeit notwendig ist. Heute sind in den Medien nahezu täglich Artikel zur Umweltproblematik zu finden. Über die Explosion einer Chemiefabrik und die Vergiftung des *Songhua*-Flusses in Nordost-China im November 2005 wurde beispielsweise zeitnah und ausführlich berichtet. Zwar standen in den meisten Darstellungen die bereits erzielten Erfolge bei der Verbesserung der Situation im Vordergrund, daneben gab es jedoch auch kritische und sachliche Informationen.

Gleichzeitig möchte sich die Regierung jedoch offensichtlich vorbehalten, Nachrichten über Naturkatastrophen, Industrieunfälle und Sicherheitsrisiken zu kontrollieren. Im Juni 2006 wurde ein Gesetzesvorschlag öffentlich, der eine Strafzahlung für Medien oder einzelne Journalisten vorsieht, die ohne Genehmigung der lokalen Behörden über derartige Ereignisse berichten.<sup>13</sup> Vorgeblich sollte dieses Gesetz dazu dienen, unseriöse Berichterstattung in kommerziellen Medien oder dem Internet zu verhindern. Kritiker befürchten jedoch, dass unter diesem Gesetz die Berichterstattung noch stärker von den Interessen der lokalen Behörden abhängig ist und die Bevölkerung noch schlechter informiert wird. – Ob dieser Vorschlag in ein Gesetz umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

Oftmals ist wenig ausgeprägtes Ökobewusstsein in der Bevölkerung und eine geringe Beteiligung an Recycling- oder sonstigen Umweltmaßnahmen Folge mangelnder Information. Die Förderung eines Umweltbewusstseins und des Engagements in Umweltgruppen durch Bildungs- und Trainingsmaßnahmen kann die Zivilgesellschaft zum Mitmachen mobilisieren. Die

---

<sup>13</sup> "Beijing's new media bill stirs domestic criticism", Geoffrey A. Fowler / Juying Qin, Wall Street Journal, 27.06.2006

staatliche Umweltbehörde SEPA hat dieses Potential erkannt. Sie betreibt eine aktuelle, informative Webseite mit zahlreichen Informationen zum Thema Umweltschutz in China. Hier kann sich der interessierte Bürger auf chinesisch und englisch aktuelle Informationen über Luft- und Wasserqualität in einer Reihe von chinesischen Städten, über neue Regulierungen sowie über Aktivitäten der Behörde herunterladen. Informationskampagnen und die Ernennung von "Modellfamilien" und "Modellnachbarschaften" sollen dies unterstützen.

Möglichkeiten für den umweltbewussten Bürger, sich für Umwelt- und Ressourcenschutz zu engagieren, sind bis heute relativ rar. Zwar wurde 2004 der Allchinesische Umweltverband gegründet, als halbstaatliche Organisation ist dieser jedoch nur bedingt in der Lage, konstruktive Kritik zu üben. Unabhängige Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben es nach wie vor schwer, in der staatlich kontrollierten Institutionenlandschaft eine Nische und vor allem Gehör zu finden. Die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace oder nationalen Umweltgruppen wird lediglich geduldet. Größtes Problem, dem sich diese Organisationen gegenüber sehen, ist die ungeklärte rechtliche Basis. Chinesische NGOs müssen sich beim Ministerium für zivile Angelegenheiten (*MoCA*) registrieren lassen, unterstehen aber gleichzeitig der Überwachung durch eine weitere staatliche Verwaltungseinheit. Zudem ist in jeder Region nur eine NGO gleichen Typs erlaubt, was überregionale Aktivitäten und eine landesweite Vernetzung verhindert. Zusätzlich erschwert wird die Arbeit dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die Bestimmungen zur Erschließung finanzieller Ressourcen.

Dennoch hat es Erfolge gegeben: Im Herbst 2005 gelang es einer örtlichen Organisation, ein bereits beschlossenes Staudammprojekt im Südwesten Chinas aus Umwelterwägungen zu kippen. Der Druck auf die Provinzregierung wurde schließlich so hoch, dass sie nachgeben musste. Dieser Fall machte Furore und ruft jetzt Nachahmer für weitere Wasserregulierungsprojekte auf den Plan.

Die Zunahme von Protestaktionen gegen den Bau von Fabriken oder Industrieparks ist auch der Grund dafür, dass in jüngerer Zeit verstärkt das *Environmental Impact Assessment Law* angewandt wird, das ein Bewilligungsverfahren und Anhörungen für Projekte vorschreibt, die einen negativen Einfluss auf die Umwelt haben könnten. In der Provinz *Hunan* wurde jüngst ein Bauprojekt auf Eis gelegt, weil es die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht durchlaufen hatte.<sup>14</sup>

Zudem haben die Behörden Telefon-Hotlines für die Anzeige von Umweltschäden und Informationsdienste eingerichtet und ein Rechtsberatungszentrum für Umweltfragen gegründet.

---

<sup>14</sup> "Construction project halted over environmental concerns", Yuan Wu, China Daily, 01.09.2006

## Umweltschutz als Stabilitätsfaktor

Was die Regierung endlich zu entschlossenem Handeln bewegen könnte, ist die Anerkennung des Umweltschutzes als Stabilitätsfaktor. Nicht zu Unrecht sieht die chinesische Regierung in der Zerstörung der natürlichen Ressourcen und in den wachsenden Problemen durch Wasser- und Luftverschmutzung ein zunehmendes Sicherheitsrisiko. "Das Umweltproblem ist eine der Hauptursachen, die heute die nationale Sicherheit und die soziale Stabilität beeinflussen", sagt der stellvertretende Minister der SEPA, *Pan Yue*.<sup>15</sup>

Zum einen befürchtet man eine wachsende politische Mobilisierung der Bevölkerung. Mit einem steigenden Rechtsbewusstsein in der Bevölkerung wächst auch der Unmut darüber, dass geltende Umweltgesetze nicht ausreichend umgesetzt werden. 86.000 soziale Unruhen zählte die chinesische Regierung im Jahr 2005 und stellt dabei einen stetigen Anstieg in den letzten Jahren fest<sup>16</sup>. Zu den maßgeblichen Gründen für Protestaktionen und Demonstrationen werden Umweltschädigungen gerechnet. Diese Unruhen sind keine einfachen Aufstände einer Handvoll Bauern in entlegenen Gebieten, sondern Massenproteste gegen Industrieparks oder Chemiefabriken in den entwickelten Gegenden. Werden diese Umweltgruppen politisiert, könnte dies die Macht der kommunistischen Führung und damit die fragile soziale Stabilität ins Wanken bringen, so die Befürchtungen.

Zum anderen besteht die Gefahr, dass der Raubbau an Natur und Umwelt das wirtschaftliche Wachstum behindern oder gar stoppen könnte. Vize-Minister *Pan Yue* sagte bereits das Ende des Wirtschaftsbooms voraus<sup>17</sup>, sollte China seine Ressourcen weiterhin so verschwenden. Schätzungen beziffern die Kosten der Umweltzerstörung bereits auf etwa 8 bis 12% des chinesischen BIP oder 200 Milliarden US-Dollar.<sup>18</sup> Die zu erwartende Steigerung dieses Anteils wird die Wachstumsrate deutlich reduzieren. Für die Erhaltung der sozialen Stabilität wird jedoch ein Wachstum von etwa 7% als erforderlich angesehen.

Nicht zuletzt hat der Umwelt- und Ressourcenschutz auch noch eine geopolitische Komponente: Luft- und Wasserverschmutzung sowie Wasserknappheit könnten, wenn sie nicht rechtzeitig eingedämmt werden, zu Konflikten mit den Nachbarstaaten führen. Aktuelles Beispiel ist die Explosion der Chemiefabrik im nordostchinesischen Heilongjiang im November letzten Jahres. Zum Unmut der russischen Nachbarn verseuchten 100 Tonnen Benzol und Schwermetalle den Fluss *Songhua*, der als Amur weiter nach Russland fließt.

---

<sup>15</sup> "Environment issues to be addressed more urgently", Li Fangchao, China Daily, 04.05.2006

<sup>16</sup> 2003: 58.000, 2004: 74.000. (vgl. Nathan Nankivell in asia times online: "China's threatening environment", 05.01.2006), ein jährlicher Anstieg um etwa 30% (vgl. auch "Environment issues to be addressed more urgently", Li Fangchao, China Daily, 04.05.2006)

<sup>17</sup> "Zerstörendes Wachstum", Harald Maass, Der Tagesspiegel, 06.06.2006

<sup>18</sup> "China's threatening environment", Nathan Nankivell, asia times online, 05.01.2006, "Zerstörendes Wachstum", Harald Maass, Der Tagesspiegel, 06.06.2006

## Bilanz und Empfehlungen

Das Weißbuch der Regierung zum Umweltschutz ist ein propagandistisches Papier, das nach wie vor mit Planquoten arbeitet und mit Zahlen nach Wirkung heischt. Es ist in erster Linie an das Ausland gerichtet und soll mit bereits erzielten Erfolgen beeindruckend. An vielen Stellen suggeriert es die Präferenz von Quantität anstelle von Qualität und die Erfüllung von inputgeleiteten Planzahlen anstelle einer wirkungsorientierten Ergebnisüberprüfung.

Gleichzeitig werden aber auch neue Akzente in der chinesischen Umweltpolitik deutlich. Zahlreiche Erkenntnisse haben bereits Eingang in Gesetzgebung und Verwaltungsdirektiven gefunden. Die relative Vorhersagbarkeit des weiteren Wirtschaftswachstums erlaubt die Einbeziehung des Umwelt- und Ressourcenschutzes in die makroökonomischen Planungen. Zudem ist deutlich geworden, dass die durch das Wirtschaftswachstum verursachten Schädigungen an Natur und Umwelt in massive reale Kosten und damit in einen Rückgang des Wachstums umzuschlagen drohen.

Die chinesische Umweltpolitik sollte deshalb stärker als bisher eine Anreizpolitik einführen, die die Einhaltung von Umweltstandards und die Nutzung von weniger umweltschädigenden Produkten attraktiv macht. Hier sind in erster Linie zentralstaatliche Anreize gefordert, um auf lange Sicht eine Eigendynamik in Gang zu setzen. Verbessert werden muss die Überwachung der Einhaltung von Standards vor allem auf der lokalen Ebene, Verantwortlichkeiten müssen geklärt und gegen Korruption muss rigide vorgegangen werden.

Die OECD Studie "Governance in China" aus dem Jahr 2005<sup>19</sup> bezeichnet den Aufbau eines effektiven Umsetzungssystems, das auf unabhängigen Gerichten und einer starken Rolle der Zivilgesellschaft basiert, als größte Herausforderung für das chinesische Umweltmanagement. Der rechtliche Rahmen, der in China bereits relativ gut ausgearbeitet ist, sollte nach Auffassung der Gutachter durch eine institutionelle Struktur ausgefüllt werden, die durchsetzungsstark und effizient ist und mit einer klaren Verteilung der Verantwortlichkeiten arbeitet. Zugang zu Informationen, die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, sich in umweltrelevante Entscheidungsprozesse einzubringen, und schließlich sollte Rechtssicherheit das System kompletieren. Wie in anderen Politik- und Verwaltungsbereichen bedarf es auch im Umweltschutz eines Aufsichts- und Kontrollsystems für staatliches Handeln und die Herrschaft des Rechts.

Von chinesischer Seite besteht großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit Deutschland auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Die Umweltindustrie wird auch in China immer mehr zu einem starken wirtschaftlichen Faktor: Umwelttechnisch orientierte Firmen sind inzwischen mit etwa 1,5 Mio. Angestellten ein wichtiger Arbeitgeber, 12.000 registrierte Unternehmen erwirt-

---

<sup>19</sup> "Governance in China", OECD, Dezember 2005,  
[http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_35316789\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_35316789_1_1_1_1,00.html)

schaften einen Umsatz von etwa 45 Mrd. €<sup>20</sup> Deutsche Erkenntnisse und Firmen, die im Bereich der Umwelttechnologie arbeiten, sind hoch angesehen. Es herrscht die Meinung vor, dass Deutschland vor allem in den Bereichen Recycling und Energieeffizienz einen hohen Standard erreicht hat.

Neben der rein technischen Beratung bestehen Möglichkeiten für die internationale Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Rechtsberatung, gute Regierungsführung und Aufbau der Zivilgesellschaft. Kooperationsperspektiven gibt es konkret in der Unterstützung der chinesischen Regierung bei der Schaffung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen für einen effizienten Umweltschutz.

Durch die Zusammenarbeit mit Umwelt-NGOs oder durch deren Einbeziehung in Aktivitäten mit anderen Kooperationspartnern könnte zudem die Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie der Dialog zwischen staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Gruppen gefördert und damit ein bedarfsgerechtes Umweltmanagement geschaffen werden.

Das Länderbüro China der Konrad-Adenauer-Stiftung hat in Zusammenarbeit mit der Rechtskommission des Staatsrats (LAC) in diesem Bereich zuletzt im Mai 2006 eine erfolgreiche Konferenz durchgeführt, die sich mit Themen wie Anreizpolitik und Umweltstrafrecht, Umweltaudit und der Vorstellung einzelner deutscher Gesetze wie dem Kreislaufwirtschafts- und dem Immissionsschutzgesetz beschäftigte.<sup>21</sup> Experten aus mit Umweltfragen befassten Institutionen diskutierten deutsche Erfahrungen und ihre Übertragungsmöglichkeiten auf das chinesische System.

Insgesamt ist dies ein Politikbereich, dem in der deutschen Entwicklungspolitik unbedingt weiterhin Beachtung geschenkt werden sollte. So lange Umweltschutz keinen Profit abwirft, ist er für ein Land im Umbruch und in der Entwicklung nur begrenzt attraktiv. China scheint bis zu einem gewissen Grade dennoch bereit zu sein, in diesem Bereich mehr Verantwortung zu übernehmen. Dies sollte von der internationalen Gemeinschaft weiter gefördert werden.

---

<sup>20</sup> Weißbuch "Environmental Protection in China" a.a.O.

<sup>21</sup> vgl. [http://www.kas.de/proj/home/events/37/1/veranstaltung\\_id-20793/index.html](http://www.kas.de/proj/home/events/37/1/veranstaltung_id-20793/index.html)