

Unbezahlbares Wachstum – Chinas ökologische Herausforderung

Jürgen Kahl

Februar 2002

- Chinas wirtschaftliche Erfolgsbilanz ist von ökologischen Schäden und Folgekosten in einem Ausmaß belastet, das die Tragfähigkeit seiner langfristigen ökonomischen und sozialen Entwicklungsziele in Frage zu stellen droht. Die Verknappung lebenswichtiger Ressourcen, der hohe Schadstoffgehalt in Luft und Wasser sowie die Belastung des Klimas durch Treibhausgasemissionen machen das Umsteuern zu einer wirksameren Umweltvorsorge für China national wie international zu einer der größten politischen Herausforderungen.
- Obwohl die Regierung in Peking frühzeitig den Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung übernommen hat, ist die erwartete Trendwende in den Umweltbedingungen noch auf längere Sicht nicht zu erkennen. Nachdem sich die Umweltpolitik per Kommando und Sanktionen als nur begrenzt wirksam erwiesen hat, soll das Umweltverhalten von Produzenten und Konsumenten in Zukunft verstärkt über Wettbewerb und Preise gesteuert werden.
- Der Kooperation mit möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen beim Umweltschutz steht die hartnäckige Weigerung von Kommunistischer Partei und Staat im Wege, den Bürgern mehr Mitbestimmungsrechte einzuräumen und sie in angemessener Weise in umweltrelevante Entscheidungen einzubeziehen.
- Die internationale Zusammenarbeit Chinas in Umweltfragen ist bilateral wie multilateral weitgehend von Aufgeschlossenheit und Pragmatismus bestimmt. Zusätzliche Impulse für die Neuorientierung der nationalen Umweltpolitik sind von Chinas Beitritt zur WTO und der partiellen Einbindung in den Klimaschutzprozess zu erwarten.
- In der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit spielt der Umweltschutz eine herausragende Rolle. Defizite liegen vor allem in den bisher vernachlässigten Kontakten zu nichtstaatlichen Umweltverbänden in China und im vergleichsweise unterentwickelten Engagement deutscher Firmen auf dem chinesischen Umweltmarkt.

Die inneramerikanische Debatte um die angemessene China-Strategie der USA hat sich lange Zeit an einem Grundkonflikt abgearbeitet, der schon vor dem 11. September 2001 zunehmend weltfremd und anachronistisch wirkte. Weil es sich bei der vermeintlichen Wahlfreiheit zwischen Einbindung (engagement) und Eindämmung (containment) angesichts wechselseitiger Abhängigkeiten aus sicherheitspolitischer, ökonomischer wie aus ökologischer Sicht um Scheinalternativen handelt, blieb es nicht aus, dass sich der republikanische Präsident George W. Bush mit seiner China-Politik schon bald in Widersprüche verwickelte.

Der von Bush angestrebte Kurswechsel, die asiatische Wirtschafts- und Regionalgroßmacht fortan weniger als Partner denn als „strategischen Rivalen“ zu behandeln und nach Kräften einzuzäunen, ließ sich wenig später im Streit um die Zustimmungsfähigkeit des Klimaschutzprotokolls von Kyoto offenbar nicht durchhalten. Um den Ausstieg der USA aus dem internationalen Rahmenwerk zu begründen, erschien der Bush-Regierung eine ganz andere Argumentationslinie opportun. Ein Erfolg versprechender Klimaschutz, so die offizielle amerikanische Position, setze im Sinne größtmöglicher Effizienz und einer fairen Lastenverteilung voraus, dass von Anfang an auch einige große Entwicklungsländer und insbesondere China in die Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen eingebunden würden.

Unbestritten ist, dass der Nachdruck, mit dem China eine wirksamere Politik der Umweltvorsorge und Ressourcenschonung betreibt, zusammen mit der Bevölkerungsentwicklung und dem weiteren Verlauf des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses Herausforderungen sind, deren

Bewältigung auch über die Zukunft in anderen Teilen der Welt mitentscheidet. Das gilt um so mehr, als in der Bewunderung, mit der die internationale Öffentlichkeit gewöhnlich die Dynamik des chinesischen Wirtschaftsaufbaus begleitet, die enormen ökologischen Begleitschäden mitsamt ihren Folgekosten nur als Fußnoten auftauchen. Die Volksrepublik ist bereits nach den USA der weltweit größte Kohlendioxid (CO₂)-Emitent und trägt damit maßgeblich zur Erwärmung der Erdatmosphäre bei. Potenziert durch ungünstige geografische und klimatische Bedingungen, haben Ressourcenverschwendung und Umwelterstörung ein kritisches Niveau erreicht und sind für die wirtschaftliche und soziale Zukunftsentwicklung in China eine schwere Hypothek.

Mit der frühzeitigen Verpflichtung auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung haben Staat und Regierung seit Beginn der Reformpolitik für den Umweltschutz in der Verfassung und in der Gesetzgebung hohe Maßstäbe gesetzt. Die Praxis hat diesen Anspruch jedoch nur sehr bedingt eingelöst.

So ist der Zielkonflikt von Ökonomie und Ökologie, bei dem in der Regel zu Gunsten des schnellen wirtschaftlichen Gewinns entschieden wird, einer der Hauptgründe für die institutionelle Schwäche der chinesischen Umweltschutzbehörden. Auch in der Regierung setzt sich allmählich die Erkenntnis durch, dass die primär auf Nachsorge und Reparatur ausgerichtete Umweltpolitik eine Neuorientierung hin zu einer systematischeren, über Preise und andere Anreize gesteuerte Umweltvorsorge braucht. In der politisch besonders sensiblen Frage, den Umweltschutzanliegen der Bevölkerung durch erweiterte Mitspracherechte Rech-

nung zu tragen, ist dagegen kaum Bewegung zu erkennen.

In der internationalen Zusammenarbeit beim Umweltschutz hat China nicht nur robusten finanziellen Eigennutz, sondern auch eine bemerkenswerte Lernbereitschaft gezeigt. Dabei sind die Möglichkeiten zur Kooperation auch auf deutscher Seite noch längst nicht ausgeschöpft. Bei allen Unwägbarkeiten

der künftigen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung ist damit zu rechnen, dass die durch den WTO-Beitritt beschleunigte Einbindung Chinas in die Weltwirtschaft und die im Rahmen des Klimaschutzprotokolls vorgesehenen Programme zur Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung der chinesischen Umweltpolitik neue Impulse geben, aber auch Zwänge auferlegen werden.

Dicke Luft und knappes Wasser – Eine kritische Bilanz

Das Bild von kaum einem anderen Land der Welt ist so starken Schwankungen unterworfen wie das der Volksrepublik China. Die Bewertung des chinesischen Umweltschutzes in den Medien und in der wissenschaftlichen Fachliteratur macht da keine Ausnahme. Das eine Extrem ist mit der Feststellung beschrieben, China gehöre in Asien zu den „Vorreitern in der Umweltpolitik“. Das andere gipfelt in dem Verdikt, das chinesische Umweltschutzsystem habe in seinem bisherigen Zuschnitt die Durchschlagskraft eines „Papiertigers“.

Gegen die optimistische Sicht sprechen die zugänglichen Fakten und das Meinungsbild in der chinesischen Bevölkerung. In einer landesweiten Umfrage, die im Mai 2000 in Chinas Städten durchgeführt wurde, bewerteten 57% der Befragten den Zustand der Umwelt als „sehr ernst“ und 39% als „ernst“. 74% waren der Ansicht, dass die Umweltprobleme ihre Gesundheit beeinträchtigen. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass ein Großteil der chinesischen Bevölkerung, zumal auf dem Land, aus Unwissenheit und Sorglosigkeit gewöhnlich nur die Umweltbelastungen wahrnimmt, die sich unmittelbar auf

das Wohlbefinden und die Gesundheit auswirken.

Dagegen übersehen die apokalyptischen Schwarzmalerei, dass die chinesische Umweltpolitik in Teilbereichen durchaus auch Erfolge aufweisen kann. Sie haben bisher zu keiner Trendwende, aber bei der Zunahme der Umweltbelastungen sektoral zu einer Abflachung des Kurvenverlaufs geführt. In zwei aufeinander folgenden Untersuchungen, die im Frühjahr und im Herbst 2001 veröffentlicht wurden, sind amerikanische Wissenschaftler (vom Lawrence Berkeley National Laboratory in Verbindung mit dem Natural Resources Defense Council) zu dem Ergebnis gekommen, dass die von der US-Regierung im Streit um das Klimaschutzprotokoll kolportierte Prognose, China werde spätestens im Jahr 2020 die USA als weltweit größter CO₂-Emittent überholen, angesichts des tatsächlichen Trendverlaufs selbst bei konservativer Auslegung des Datenmaterials wenig überzeugend ist. **Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels, durch Energieeinsparungen und die stärkere Nutzung schadstoffärmerer Energieträger sind die chinesi-**

schen CO₂-Emissionen (Weltanteil bei 14%) nach diesem Befund zwischen 1996 und 1999 gegenläufig zum Wirtschaftswachstum in der Größenordnung von insgesamt 22-27% um mindestens 6% bis 14% zurückgegangen. Demgegenüber hat der amerikanische CO₂-Ausstoß bei einer wesentlich geringeren Wachstumsrate im gleichen Zeitraum um rund 5% zugenommen.

Die extremen Abweichungen in den Einschätzungen und der bisweilen spekulative Charakter der Aussagen erklären sich zu einem guten Teil aus der Lückenhaftigkeit der von der chinesischen Statistik zur Verfügung gestellten Daten. Die nationale Umweltbehörde SEPA (State Environmental Protection Administration) legt seit 1992 jedes Jahr ein Weißbuch zur aktuellen Umweltbilanz vor, die aufgrund von Erfassungsproblemen, die auch chinesische Experten einräumen, jedoch keinen Anspruch auf annähernde Vollständigkeit erheben kann. **Von einem das ganze Land umspannenden Umwelt-Monitoring ist China mangels geeigneter Technik und ausreichend geschulten Personals noch weit entfernt.**

Diese Überforderung macht sich in der Industrie, die mit ca. 70% den größten Anteil an der Umweltverschmutzung hat, vor allem bei den Millionen von ländlichen Betrieben (village and township enterprises) und kleinen Staats- und Kollektivunternehmen bemerkbar. Hier versagt die Kontrolle, obwohl gerade die mit knappem Kapital ausgestatteten Kleinproduzenten auf dem Land bei den Abgas- und Abwasseremissionen sowie bei der illegalen Verklappung von Festkörperabfällen zu den größten Umweltsündern zählen.

Über den Umgang mit den vorhandenen Ressourcen und das Umweltverhalten geben u.a. zwei Schlüsselindikatoren Auskunft: der **Stoff-**

und Energieeinsatz je produzierter Einheit und die Folgekosten, die sich aus der Degradierung der Umwelt, den daraus resultierenden gesundheitlichen Schäden und sonstigen sozialen Beeinträchtigungen (Lebensqualität und Erwerbsmöglichkeiten) sowie den unmittelbar und längerfristig anfallenden ökonomischen Verlusten ergeben. Wie verschwenderisch ein Land mit seinen natürlichen Ressourcen umgeht, bemisst sich außerdem daran, in welchem Umfang sie überhaupt verfügbar sind. **Aufgrund geografischer und klimatischer Besonderheiten ist die Bilanz im Falle Chinas gemessen an der Bevölkerungsgröße von rund 1,27 Milliarden Menschen (nach der Volkszählung vom November 2000) in lebenswichtigen Kernbereichen prekär.**

Mit einer Ausdehnung über insgesamt 9,6 Mio. Quadratkilometer entfallen auf China 6,5% der Landoberfläche der Erde. Landwirtschaftlich und industriell optimal nutzbar sind von dieser Riesenfläche jedoch nur knapp über 25%. Das bedeutet, dass sich Leben, Wohnen und Wirtschaften des überwiegenden Teils der chinesischen Bevölkerung auf ein Viertel der Gesamtfläche konzentrieren. Abgesehen von dem Ballungsraum des fruchtbaren Sichuan-Beckens mit den Millionenstädten Chongqing und Chengdu, wächst die Bevölkerungsdichte mit der Entfernung vom trockenen Nordwesten hin zur feuchten Ostküste. Die Siedlungskonzentration liegt in den Städten durchschnittlich bei 10.000 Einwohnern pro Quadratkilometer und erreicht in Ballungszentren wie Shanghai, Tianjin und in der nordöstlichen Industrieregion um Shenyang (Provinz Liaoning) Spitzenwerte von bis zu 35.000 Einwohnern. Während 1978 nur 18% der Bevölkerung in den Städten lebten, hat sich der Anteil inzwischen auf 36% (Volkszählung 2000) verdoppelt.

Bei einem Anteil von 22 Prozent an der Weltbevölkerung fällt die Knappheit an landwirtschaftlicher Nutzfläche und Trinkwasservorräten besonders gravierend ins Gewicht. Mit verfügbarem Ackerland in der Größenordnung von 0,08 Hektar pro Kopf und einem Waldbestand von 0,1 Hektar liegt China nur bei 33% bzw. 16% des Welt Durchschnitts. Unter den großen Flächenstaaten weist nur Indien ähnlich ungünstige Bedingungen auf. Nicht weniger kritisch ist die Versorgung mit sauberem Trinkwasser. **Die chinesischen Frischwasservorräte belaufen sich mit 2.300 Kubikmetern pro Kopf auf lediglich 26% des weltweiten Durchschnittswertes.** Außerdem sind die Vorkommen regional extrem ungleich verteilt, so dass auf den Norden des Landes mit 43% der Bevölkerung nur 14% der Wasservorräte entfallen. Solange der Trend anhält, bei dem Umweltzerstörung den natürlichen Mangel, etwa bei dem schrumpfenden Agrarland, quantitativ und qualitativ noch potenziert, bleibt es nach Einschätzung der Weltbank **ungewiss, ob die Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft ausreichen werden, um die Ernährungssicherheit der chinesischen Bevölkerung zu gewährleisten, ohne in großem Maßstab die Agrarimporte zu erhöhen.**

Seit Beginn der Reformpolitik unter Deng Xiaoping ist es China in einem gewaltigen Kraftakt gelungen, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in zwei Etappen (1981-1990 und 1991-2000) jeweils zu verdoppeln und sich gleich hinter den USA als weltweit attraktivster Investitionsstandort zu etablieren. Der ökologische Preis, den die damit erzielten, wenn auch sehr ungleich verteilten Wohlstandsgewinne gekostet haben, wirft auf die Erfolgsbilanz einen kräftigen Schatten. Das um so mehr, als sich die Zielvorgaben, unter denen sich die chinesische Regierung Mit-

te der 90er Jahre vorgenommen hatte, den Prozess fortschreitender Umweltdegradierung bis zum Jahr 2000 „im Wesentlichen unter Kontrolle“ zu haben und bis 2010 bereits eine „spürbare Verbesserung“ der Umweltbedingungen zu erreichen, als zu optimistisch erwiesen haben. **Das macht die Frage akut, ob die angestrebte abermalige Verdoppelung des BIP bis zum Jahr 2010 ohne ein energisches Umsteuern im Ressourcenverbrauch noch ein tragfähiges und durchhaltbares Entwicklungskonzept ist.**

Zu den Umweltbelastungen tragen vor allem vier Faktoren bei: das schnelle, aber wenig ressourceneffiziente Wirtschaftswachstum, der Druck der Bevölkerungsentwicklung (jährlicher Zuwachs von 1,07%), das Urbanisierungstempo und das veränderte Konsumverhalten. Offizielle chinesische Statistiken gehen ähnlich wie die Weltbank von ökologischen Einbußen mit jährlichen Folgekosten in Höhe von 3% bis 8% des BIP aus. Etwa drei Viertel davon entfallen auf gesundheitliche Schäden. Wegen der Unvollständigkeit des Datenmaterials setzen andere, etwa von Experten der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (CASS) angestellte Berechnungen diese Kosten wesentlich höher auf 8% bis 13% des BIP an. **Wahrscheinlich ist, dass die Umweltschäden für China alljährlich Verluste in der Größenordnung seines Wirtschaftswachstums (2001 bei 7,3%) bedeuten.** Auf der Ausgabenseite stehen dem nach offiziellen chinesischen Angaben **Umweltaufwendungen von rund einem Prozent des BIP im Jahr** (Stand 2000) gegenüber. Um den Degradierungsprozess wirksam unter Kontrolle zu bringen, ist nach Einschätzung der Weltbank zusammen mit einer neuen Justierung des umweltpolitischen Instrumentariums eine **Erhöhung der**

gesamtstaatlichen Umweltinvestitionen auf mindestens das Doppelte notwendig.

In der Auseinandersetzung mit den Umweltproblemen, deren Bekämpfung in China als vorrangig gilt, hat sich der Begriff von den „**Drei Verschmutzungen**“ eingebürgert. Das sind **Luft, Wasser und Abfälle**. Regional gesehen, ist der westliche Armutsgürtel, der sich von der Inneren Mongolei über Xinjiang bis nach Tibet erstreckt, der Teil Chinas, in dem sich die umweltpolitischen Versäumnisse wie in einem Brennglas bündeln und das fragile Ökosystem am schwersten bedroht ist:

- **Luft:** In Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (MOFTEC) in Peking hat das United Nations Development Programme (UNDP) im November 2001 eine Untersuchung vorgelegt, nach der die chinesischen Metropolen mit Werten, die zum Teil um ein Vielfaches über den internationalen Standards liegen, bei der Luftverschmutzung weltweit zu den Spitzenreitern gehören. Außer den klimaschädlichen Treibhausgasen wie CO₂ wird die Schadstoffbilanz vor allem durch das sich in saurem Regen niederschlagende Schwefeldioxid (**China ist vor den USA der weltweit größte SO₂-Emittent**) sowie durch Stickoxide und Stäube angereichert. **Hauptursache ist die Dominanz der Kohle mit einem Anteil von ca. 70% am gesamten chinesischen Primärenergieverbrauch.** Zu einem weiteren Belastungsfaktor hat sich die **hohe Motorisierungsrate** (der KfZ-Bestand hat sich seit 1990 im Jahresdurchschnitt um jeweils mehr als 10% vergrößert) entwickelt. Nach den Ergebnissen der UNDP-Untersuchung bewegt sich der Schadstoffausstoß chinesischer Kraft-

fahrzeuge noch um das Drei- bis Vierfache über den zulässigen europäischen Grenzwerten.

- **Wasser:** Um dem chronischen Wassermangel abzuweichen, der vor allem Nordchina mit den Ballungsräumen um Peking und Tianjin plagt, will die Regierung im Jahr 2003 ein gigantisches Projekt in Angriff nehmen. Der Plan sieht vor, überschüssige Wasserreserven aus den Quellgebieten südlich des Yangzi-Stroms (Jangtse) über drei künstliche Kanaltrassen und Entfernungen von jeweils mehr als tausend Kilometern nach Norden umzuleiten. Die Not, aus der dieses gewagte Ingenieurvorhaben geboren wurde, hat natürliche und menschlich verschuldete Ursachen. **Nach Einschätzung des chinesischen Wasserministeriums ist der akute Trinkwassermangel zu 60-70% durch Verunreinigung bedingt.** SEPA stellte 1999 fest, dass die Wasserqualität der sieben großen Flüsse und der wichtigsten Seen zu 63% den untersten Güteklassen IV, V und V-minus entspricht. **Hauptverschmutzer sind industrielle und kommunale Abwässer und die Landwirtschaft mit dem massiven Einsatz von chemischem Dünger und Pestiziden.** Das Missverhältnis von Abwasseranfall und -behandlung zeigt sich am deutlichsten bei den häuslichen Abwässern, die wegen der mangelhaften Infrastruktur in den Kommunen im Landesdurchschnitt nur zu weniger als 10% geklärt werden.
- Westregion: Zu den Schwerpunkten der neuen Planperiode (2001-2005) gehört ein ehrgeiziges wirtschaftliches Aufbauprogramm für Chinas unterentwickelte Westgebiete. Zur Umweltsituation in dieser Region hat SEPA zusammen mit CASS und den Forschungs-

zentren in 12 Provinzen unter dem Titel „An Investigation of the Western Region’s Ecological Situation“ einen umfassenden Bericht erstellt, der zu Jahresbeginn 2002 durch chinesische Presseveröffentlichungen bekannt wurde. Darin kommen die Verfasser zu dem Schluss, dass der wesentlich auch armutsbedingte Raubbau an der Natur durch Abholzung, landwirtschaftliche Fehlnutzung und Bergbau in Verbindung mit den klimatischen Veränderungen das Ökosystem dieser Region an den Rand einer Katastrophe getrieben habe. Indikatoren sind der **Anstieg der Schneegrenze in Tibet und in der Hochgebirgsregion von Xinjiang um jährlich 2-17 Meter und die alarmierende Zunahme der von Bodenerosion, Verwüstung und Versalzung betroffenen Landfläche.** Für die Forscher hängt es ursächlich mit dieser Entwicklung zusammen, dass sich die Häufigkeit von Naturkatastrophen wie Sandstürme und Überschwemmungen im Laufe von 20 Jahren verdoppelt habe.

Aus den verschiedenen Beobachtungen ergibt sich ein Grundmuster, wie Mangel auf der einen und Verschwendung auf der anderen Seite

Ungleichgewichte schaffen, die als Entwicklungs- und Wohlstandsbremse wirken. Weil der Druck auf die natürlichen Lebensgrundlagen mit den angepeilten Wachstumszielen noch zunehmen wird, sind die Einsparserfolge, etwa im Energiebereich, auf die der chinesische Umweltschutz verweisen kann, gemessen an der Notwendigkeit und an den unausgeschöpften Möglichkeiten zur Ressourcenschonung nur relative Größen.

Die Dimensionen, an denen sich die chinesische Umwelt- und Wirtschaftspolitik dabei messen lassen müssen, verdeutlicht schon ein oberflächlicher Blick auf die Fakten. **Tatsächlich hat sich der Anstieg des Energieverbrauchs von der wirtschaftlichen Wachstumsrate abgekoppelt.** Mit einem Jahreszuwachs von durchschnittlich 5% entwickelte sich die Energienachfrage vom Ende der achtziger Jahre an mit einem Tempo, das etwa der Hälfte des jährlichen Wirtschaftswachstums entspricht. Allein um das gegenwärtige Durchschnittsniveau der industriellen Energieeffizienz in den OECD-Ländern zu erreichen, müsste in China der Energieeinsatz je produzierter Einheit noch einmal um weitere 30-50% gesenkt werden.

Kommando und Kampagnen – Umweltpolitik mit Handicaps

Bei der Entwicklung des Umweltschutzes in China haben zwei internationale Ereignisse Pate gestanden. Die erste UNO-Umweltkonferenz von 1972 in Stockholm, an der wenige Jahre vor dem Ende der Ära Mao Tse-tungs eine Delegation aus Peking teilnahm, brachte das Thema auf die Tagesordnung der chinesischen Innenpolitik. Bereits ein Jahr später tagte die erste Landeskongferenz zum Umweltschutz. **1978 wur-**

de der Umweltschutz mit Beginn der Reformpolitik erstmals als Staatsziel in der chinesischen Verfassung verankert. Im Jahr darauf hat der Nationale Volkskongress (NVK) „zur probeweisen Durchführung“ den gesetzlichen Rahmen dafür geschaffen. Während darin noch der Vorrang des Wirtschaftsaufbaus ausdrücklich festgeschrieben war, ging die Regierung in Peking unter dem Eindruck der fort-

schreitenden Umweltzerstörung und der Umweltkonferenz von **Rio 1992** einen großen Schritt weiter. In der Folge **übernahm China den Grundsatz der „nachhaltigen Entwicklung“ und verabschiedete 1994 als erstes Land der Welt seine „Agenda 21“**, die den Umweltschutz mit einem neuen Qualitätsanspruch zum integralen Bestandteil der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung erklärte.

Wenn man nachforscht, welche Einstellungen zur Umweltproblematik außerhalb des engeren Kreises von politisch Verantwortlichen und der Fachwelt heute in der chinesischen Bevölkerung vorherrschend sind, so zeigt sich, dass zwischen der political correctness in den regierungsamtlichen Verlautbarungen und dem allgemeinen Umweltbewusstsein eine beträchtliche Kluft besteht. **Des Volkes Stimme lässt sich in drei Kernaussagen zusammenfassen: In der Feststellung, dass der Umweltschutz in erster Linie Sache des Staates sei, schlägt sich außer Passivität auch die Erfahrung nieder, dass Partei und Regierung nach wie vor ihren allumfassenden politischen Regelungsanspruch behaupten und notfalls auch mit militanten Mitteln verteidigen. Das behindert die Bemühungen, den Umweltschutz zu einer Aufgabe der gesamten Gesellschaft zu machen. Ebenso weit verbreitet ist die Auffassung, dass die Lösung der Umweltprobleme vor allem eine technologische Herausforderung sei. Danach geht es also mehr um die Einführung von fortgeschrittenem technischen Know-how als um Verhaltensänderungen. Drittens ist von chinesischen Managern häufig zu hören, dass Umweltschutz und ökonomischer Gewinn gegensätzliche und schlecht miteinander vereinbare Grundsätze seien.**

Was den organisatorischen Rahmen und die Gesetzgebung angeht, verfügt China auch im internationalen Vergleich in der Umweltpolitik über ein breit ausgefächertes administratives System und eine **beachtliche Regelungstiefe**. An der Spitze der nationalen Umweltverwaltung steht das Umweltgeneralamt SEPA (seit 1993 geleitet von Xie Zhenhua), das bei der Verwaltungsreform von 1998 abermals aufgewertet wurde und nun im Range eines Ministeriums direkt dem Staatsrat zugeordnet ist. Unterhalb dieser Ebene sind, dem zentralistischen Verwaltungsaufbau folgend, die regionalen und lokalen Umweltschutzämter der Provinzen, Städte, Kreise bis hinunter zu den Landgemeinden angesiedelt. Abgesehen von der gewöhnlich schwachen personellen und technischen Ausstattung macht dem verlängerten Arm der Zentralregierung noch ein anderes Problem zu schaffen. So sind diese Umweltämter fachpolitisch zwar an die Weisungen von SEPA gebunden. Gleichzeitig gehören sie aber zu der jeweiligen Lokalregierung und werden von ihr auch finanziert. Deshalb geraten sie unter dem System der „doppelten Führung“ immer dann in die Klemme, wenn es die Vorgaben aus Peking gegen starke lokale Wirtschaftsinteressen durchzusetzen gilt.

Bei der Aufgabe, die umweltpolitischen Leitlinien gesetzgeberisch zu verankern, hat das Engagement des Umweltausschusses im NVK und seines Vorsitzenden, des früheren Umweltministers Qu Geping, eine entscheidende Rolle gespielt. Das Umweltrecht ist auch in China längst eine eigenständige rechtswissenschaftliche Disziplin. **Die Regelungstiefe der seit Beginn der 80er Jahre erlassenen Gesetze, Vorschriften und Normen zeigt sich etwa darin, dass das Kriterium der Umweltverträglichkeit selbst in die Allgemeinen Darlehensgrundsätze der**

Chinesischen Volksbank von 1995 Eingang gefunden hat. Die Hauptsäulen des umweltrechtlichen Instrumentariums sind die Gesetze, die den Ressourcen- und den Immissionsschutz, bezogen etwa auf Wasser, Luft, Lärm, Flora und Fauna, regeln. Seit der Verpflichtung auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung hat der Umwelt- und Ressourcenschutz über die umweltspezifischen Gesetze hinaus auch in der so genannten umweltrelevanten Gesetzgebung seinen Niederschlag gefunden – neben dem einschlägigen Energieeinspargesetz etwa in den Gesetzen zur Stadtplanung, zum Kulturgüterschutz, zur Landwirtschaft, in den verschiedenen Unternehmensgesetzen sowie im Baugesetz.

Im Rahmengesetz zum Umweltschutz, das nach zehnjähriger Erprobung 1989 in Kraft gesetzt wurde, ist nicht mehr von dem Primat der Ökonomie die Rede. Vielmehr hat sich der Staat darin das vorsichtig formulierte **Ziel** gesetzt, „**die Tätigkeit des Umweltschutzes mit dem Wirtschaftsaufbau zu harmonisieren**“. Vergleicht man die chinesische Umweltgesetzgebung etwa mit der deutschen, fällt die verwandte Grundstruktur auf. **Auch das chinesische Umweltrecht basiert auf der Kombination von Vorsorge, Verursacherprinzip und Kooperation. Gemessen an der konkreten Ausgestaltung der Instrumente und der bisherigen Praxis in der Handhabung, sind die Gewichte jedoch noch sehr einseitig verteilt.**

Der zentrale Steuerungs- und Regelungsanspruch von Partei und Regierung in dem autoritär-leninistisch geprägten politischen System lässt auch beim Umweltschutz für die Kooperation mit möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen wenig Raum und setzt der Bürgerbeteiligung enge Grenzen. Obwohl

die Erfahrungen mit der Geburtenkontrolle in China gezeigt haben, dass Sanktionen und Zwangsmaßnahmen nur eingeschränkt wirksam bis kontraproduktiv sind, hat der Staat auch in der Umweltpolitik lange Zeit auf diese Instrumente und damit mehr auf Reparatur statt auf Vorbeugung gesetzt. Die Dominanz des planungs- und ordnungsrechtlichen Ansatzes wirkt sich bis heute aus. Andererseits haben die Dezentralisierung in der Wirtschafts- und Finanzpolitik und die Stärkung der Eigenständigkeit der Provinzen eine Entwicklung begünstigt, in der Umweltrücksichten noch stärker unter den Druck des interregionalen wirtschaftlichen Verdrängungswettbewerbs geraten sind.

Der Vergleich von Anspruch und praktischem Erfolg legt den Schluss nahe, dass mit dem staatsinterventionistischen Zuschnitt der chinesischen Umweltpolitik das Ausmaß der Umweltschäden wohl begrenzt und der Degradierungsprozess verlangsamt werden können, eine Wende zum Besseren aber kaum zu erreichen ist. Dabei wirken aus der praktischen Erfahrung vor allem zwei Faktoren gegen den erwarteten „Erfüllungsgehorsam“. Zum einen hat der reformbedingte Wandel der wirtschaftlichen Entscheidungsstrukturen in China das alte System der zentralen Planung und der strikten hierarchischen Kontrolle bereits weitgehend ausgehöhlt. In einem Umfeld fragmentierter Autorität, das von vielfältigen Mechanismen des formellen und informellen „bargaining“ bestimmt ist, wird die Führung durch Kommando und Kampagnen zunehmend zum Anachronismus.

Zum anderen hat Deng Xiaoping mit seinem berühmten Slogan „Zuerst reich zu werden, ist aller Ehren wert“ einen Verhaltensmaßstab gesetzt, der für den effektiven Umwelt- und Res-

sourcenschutz eine schwere Hypothek ist. In Abwandlung eines Sprichworts haben chinesische Umweltschützer den Erfahrungssatz geprägt: „*Wo neun Drachen das Wasser kontrollieren, ist letztlich niemand für die Qualität des Wassers verantwortlich*“. Er veranschaulicht, dass im Dschungel zersplitterter Kompetenzen und untereinander rivalisierender Ressorts die Umweltbehörden bei Projektentscheidungen

häufig genug als die schwächsten Glieder der Kette auf der Strecke bleiben. Solange außerdem die Preise für wichtige Ressourcen in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrer Verfügbarkeit stehen und die Höhe der Emissionsabgaben nicht annähernd die ökologischen Folgekosten widerspiegelt, bleibt der Vorrang des vorbeugenden Umweltschutzes bei so vielen einladenden Schlupflöchern ein schwer durchsetzbares Postulat.

Markt und Modelle – Neue Instrumente im Probelauf

In der 1994 verabschiedeten „Agenda 21“ hat die chinesische Regierung angekündigt, die Umweltgesetzgebung, einschließlich des Geburtenplanungs-, Bildungs- und Sozialrechts, komplett auf den Prüfstand zu stellen und unter dem Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung neu zu justieren. Mit einiger Verspätung macht sich das in einem Paradigmenwechsel in der umweltpolitischen Debatte bemerkbar. Er ist beschrieben durch Stichworte wie „saubere Produktion“, kostendeckende Entsorgung und Verhaltenssteuerung durch Markt und Preise. Gleichzeitig hat die Experimentierfreude bei der Erprobung neuer und flexiblerer Instrumente zugenommen. Bis heute endet sie jedoch jedesmal da, wo es um das Reizthema einer erweiterten Bürgerbeteiligung geht und Partei und Regierung sich aus Furcht vor einer organisierten Opposition reflexartig auf ihre Verweigerungshaltung zurückziehen.

Ähnlich wie in der wirtschaftlichen Entwicklung, aber noch weniger stark ausgeprägt, zeichnet sich auch beim Umweltschutz ein Trend zur lokalen und regionalen Differenzierung und ein Vorgehen mit unterschiedlichen Geschwindig-

keiten ab. Wie chinesische Umfragen belegen, korrespondiert das mit dem regional sehr unterschiedlich ausgeprägten Umweltbewusstsein der Bevölkerung. Daraus ergibt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Bildungs- und Wohlstandsniveau und der Häufigkeit von Beschwerden über Umweltbelästigungen.

Das Versprechen der chinesischen Regierung, Peking zur Sommerolympiade 2008 als ökologische Musterstadt zu präsentieren, hat mehr mit internationaler Profilierung und Imagepflege zu tun. Auch ohne solche spektakulären Anlässe sind einige andere chinesische Städte schon früher gestartet und dabei, sich durch den Erfolg von Modellversuchen zur Nachahmung zu empfehlen. Das Rahmengesetz zum Umweltschutz begünstigt diesen Wettbewerb, weil es den Gebietskörperschaften danach freisteht, strengere Umweltstandards als die national gültigen festzusetzen.

In der Wasserwirtschaft hat die an Hongkong angrenzende Sonderwirtschaftszone Shenzhen im Rahmen eines von der EU geförderten Projekts, an dem das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie beteiligt ist, eine Vorreiterrolle übernommen. Wo die Wasserpreise in China

im Allgemeinen für die gewerbliche wie die private Nutzung noch aus alter Gewohnheit eine zu vernachlässigende Größe sind, hat die Stadtregierung von Shenzhen vor einigen Jahren auch für die privaten Haushalte ein nach der Verbrauchsmenge gestaffeltes Gebührensystem eingeführt und den Kubikmeterpreis zwischenzeitlich kräftig angehoben. Die Mitfinanzierung der Investitionen zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur durch die Bürger hat dazu beigetragen, dass in Shenzhen immerhin bereits knapp ein Drittel der Haushaltsabwässer in Klärwerken behandelt werden.

Ähnlich hat die südchinesische Provinzhauptstadt Kanton (Guangzhou), die über eine überdurchschnittlich gut organisierte und aktive Umweltschutzbehörde verfügt und gemeinsam mit den anderen städtischen Dezernaten ein Konzept für den integrierten Umweltschutz entwickelte, auch in der Praxis von sich Reden gemacht. Kanton war eine der ersten chinesischen Metropolen, die Mitte der 90er Jahre den Verkauf von verbleitem Treibstoff verbot, zur Lärmreduzierung das Hupen in der Innenstadt unter Strafe stellte und den Testbetrieb mit LPG-getriebenen Fahrzeugen aufgenommen hat. In der Abfallwirtschaft hat das Touristenzentrum Guilin (Provinz Guangxi) schrittweise den Weg zu einer modernen Problemlösung eingeschlagen. Dazu wurde 1996 mit dem deutschen Entsorger Trienekens AG zunächst ein Joint Venture zur Sammlung und Kompostierung von organischen Abfällen gegründet. In einem zweiten Schritt soll nun die gesamte städtische Abfallentsorgung reorganisiert und einem kommerziell arbeitenden neuen Gemeinschaftsunternehmen übertragen werden.

Im Kern verfolgen alle diese lokalen Experimente die gleiche Zielrichtung. **Es geht darum,**

in den Preisen die eingeschränkte Verfügbarkeit der natürlichen Ressourcen abzubilden, über eine angemessene Beteiligung der gewerblichen und privaten Verbraucher Umwelt- und Entsorgungsleistungen möglichst kostendeckend zu gestalten und den Konsumenten stärker als bisher über Preis- und Marktmechanismen zu signalisieren, dass sich sparsamer Verbrauch auszahlt. Obwohl diese Einsichten inzwischen auch den Diskussionsstand in der chinesischen Fachwelt bestimmen, ist man noch weit davon entfernt, daraus für die nationale Umweltpolitik systematische Konsequenzen zu ziehen. Der Abschied vom planwirtschaftlichen Erbe fällt Partei und Regierung um so schwerer, je mehr der notwendige Strukturwandel in gewachsene Privilegien und die eingefleischte Subventionsmentalität (etwa der chronisch wettbewerbsschwachen Staatsindustrie) eingreift, die sozialen Spannungen verschärft und damit die Legitimität des Herrschaftssystems weiter zu untergraben droht.

Die chinesische Energiewirtschaft ist ein klassisches Beispiel dafür, wie die Verlängerung falscher Weichenstellungen unvertretbar hohe ökonomische und ökologische Verluste erzeugt. Auch knapp 25 Jahre nach Beginn der Wirtschaftsreformen ist der Energiesektor von der marktwirtschaftlichen Liberalisierung weitgehend ausgenommen. Die Stromtarife werden vom Staat in Form von Fest- und Bandbreitenpreisen verordnet und aus wirtschaftspolitischen und sozialen Gründen künstlich niedrig gehalten. Das zeigt sich auch im Vergleich mit anderen asiatischen Entwicklungsländern. So kommt der durchschnittliche Stromkunde in Peking um 45% billiger weg als der in Hanoi. Noch größer ist

das Gefälle im Vergleich zu Indien. In den Genuss zusätzlicher Subventionen kommen die großen Staatsunternehmen und die ländlichen Haushalte.

Die Folgen machen sich in einer vom Erzeuger bis zum Verbraucher reichenden Kette von negativen Wechselwirkungen bemerkbar. Da die Abgabepreise kaum die operativen Kosten decken, gibt es für die staatlichen Stromkonzerne wenig Anreize, in die Verbesserung der Energieeffizienz zu investieren und die Kraftwerke umweltschonend umzurüsten. Die hohen staatlichen Subventionen gehen zu Lasten der Aufwendungen, die notwendig wären, um Chinas beträchtliches Potenzial an erneuerbaren Energien (Wind, Sonne und geothermische Energie) beschleunigt kommerziell nutzbar zu machen und die Abhängigkeit von der umweltschädlichen Kohleverbrennung zu reduzieren. Die niedrigen Verbrauchskosten hemmen außerdem die Einsparbemühungen und begünstigen über die stimulierte Nachfrage Chinas wachsende Abhängigkeit von Energieimporten (Rohöl, Erdgas). Am anderen Ende der Skala fehlt schließlich ein zwingendes Motiv für die Konsumenten, sich für den Kauf Energie sparender Haushaltsgeräte zu entscheiden und für die Hersteller umgekehrt ein lohnender Markt.

Bei einer angenommenen Wachstumsrate bis 2010 von durchschnittlich 7-8% im Jahr gehen Prognosen davon aus, dass der Bedarf an Primärenergie im gleichen Zeitraum um jährlich 3-4% zunimmt. In einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen und 1999 veröffentlichten Studie („Energy Policy and Structure in the People’s Republic of China“) sieht das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) den entscheidenden **Schwachpunkt** darin, **dass China als das Land mit dem zweitgrößten Energieverbrauch der Welt und als drittgrößter Produzent über kein langfristig angelegtes Konzept für seine Energieentwicklung verfügt, das die Ziele der Versorgungssicherheit, der Kostenminimierung und des Umweltschutzes auf die Erfordernisse der wirtschaftlichen und sozialen Zukunftsentwicklung abstimmt. Für eine wirksame Reduzierung der umwelt- und klimaschädlichen Schadstoffemissionen folgt daraus, dass ohne eine nachhaltige Veränderung der Energiestruktur eine Trendwende auf technischem Wege selbst dann nicht zu erreichen ist, wenn die chinesischen Kohlekraftwerke sämtlich mit modernsten Filteranlagen ausgestattet würden.**

Exkurs: Medien und Umweltverbände an der kurzen Leine

Welche Rolle eine kritische Öffentlichkeit für Umweltschutz und Gefahrenabwehr spielt, lässt sich am Beispiel von Chinas Nachbarn Südkorea und Taiwan studieren. In beiden Ländern hat der in den 80er Jahren vorangetriebene politische Demokratisierungsprozess auch das Selbst-

bewusstsein und die Durchsetzungskraft von Umweltgruppen und Bürgerinitiativen gestärkt und auf diesem Wege nachprüfbar den Rang der Ökologie in der politischen Prioritätenfolge aufgewertet.

Unter den Bedingungen eines Herrschaftsystems, für dessen Träger jeder Schritt zur politischen Liberalisierung die Existenzfrage von Machterhalt oder Machtverlust aufwirft, ist das Verhältnis zum Thema Bürgerbeteiligung und -mitbestimmung bestenfalls zwiespältig. Die ominösen Warnungen der Partei- und Staatsführung vor destabilisierenden Begleiterscheinungen der Globalisierung anlässlich des chinesischen WTO-Beitritts sprechen für ein eher noch geschärftes Misstrauen. Das erklärt auch, warum bei der Plenartagung des NVK im Frühjahr 2001 von den einige Monate zuvor angekündigten Plänen zur „Erweiterung der ordnungsgemäßen politischen Partizipation der Bürger“ und einer „wissenschaftlicheren und demokratischeren politischen Entscheidungsfindung“ nicht mehr die Rede war.

Der Zwiespalt zwischen der notwendigen Rücksichtnahme auf die berechtigten Interessen der Bürger am Schutz ihrer Gesundheit und an einer lebenswerten Umwelt auf der einen und der Abwehr jeder Form von organisierter Opposition auf der anderen Seite hat zu widersprüchlichen Regelungen geführt. Zum Schutz vor persönlichen Beeinträchtigungen billigt das Umweltrahmengesetz auch den Bürgern das Recht zu, Umweltsünder anzuzeigen und straf- wie zivilrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Das Wasserschutzgesetz von 1996 geht noch einen Schritt weiter. Zum ersten Mal, aber bislang ohne prozedurale Ausführungsbestimmungen, wird darin vorgeschrieben, dass bei der Planung von Großprojekten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch die Meinung der lokalen Bevölkerung eingeholt werden muss.

Im Gegensatz dazu verhindern die Kontrolle der Medien und die repressive Aufsicht

über die Tätigkeit von Umweltgruppen, dass der Widerspruch von Betroffenen, von erwünschten Ausnahmefällen abgesehen, ein Sprachrohr und die notwendige fachliche wie organisatorische Unterstützung erhält. Das verbaut den Weg zu präventiven Konfliktlösungen und macht außerdem verständlich, warum die chinesische Bevölkerung in Umfragen mit überwältigender Mehrheit in erster Linie staatliche Versäumnisse für den schlechten Zustand der Umwelt verantwortlich macht.

Entsprechende Vorsicht ist deshalb bei der Verwendung des Begriffs „regierungsunabhängige Organisationen“ (NGO) im chinesischen Kontext angebracht. Die offizielle chinesische Terminologie geht damit ausgesprochen großzügig um, ganz gleich ob es sich um staatlich initiierte, halboffizielle oder um unabhängige, von Bürgern getragene Umweltvereinigungen handelt. **Zu den Organisationen unter direkter staatlicher Kontrolle gehören etwa die Chinese Society of Environmental Sciences, das China Forum of Environmental Journalists oder die China Environmental Culture Promotion Society. An ihrer Spitze stehen Funktionäre, sie werden vom Staat finanziert und haben vorrangig die Aufgabe, Kontakte zur internationalen Umweltszene zu knüpfen und unter dem irreführenden NGO-Etikett die offiziellen umweltpolitischen Positionen Pekings zu Gehör zu bringen.**

Neben einer Vielzahl von lokalen Basisaktivitäten im Naturschutzbereich, die sich zumeist auf freiwillige Hilfsleistungen bei Aufforstungsprogrammen und der Abfallbeseitigung konzentrieren, gibt es in China ein knappes Dutzend von größeren Umweltverbänden, die dem westlichen Verständnis von NGOs am nächsten kommen.

Sie rekrutieren sich überwiegend aus den intellektuellen Milieus in den Großstädten. Die älteste Organisation sind die **Friends of Nature**, zu der sich 1994 eine Gruppe von engagierten Intellektuellen und Fachwissenschaftlern zusammgefunden hat mit dem Ziel, die Bevölkerung aufzuklären, sinnvolle Projekte im Umweltschutz zu unterstützen, aber auch eine öffentliche Wächterrolle gegenüber Umweltverstößen auszuüben. Andere Verbände sind das von Frauen für Frauen gegründete **Global Village Cultural Center** und die **Green Earth Volunteers**. Diese Organisation, an deren Spitze die engagierte Pekinger Rundfunkjournalistin Wang Yongchen steht, bildet regelmäßig Freiwillige im Umweltschutz aus und ist vor allem durch ihren Einsatz für die vom Aussterben bedrohten weißen Flussdelphine im Yangzi bekannt geworden.

Durch spektakuläre Aktionen ist keiner dieser Umweltverbände mit jeweils höchstens einigen tausend Mitgliedern aufgefallen. Dazu ist das Verbotrisiko zu hoch. Nach den geltenden Bestimmungen werden NGOs in China nur zugelassen, wenn eine staatliche Patenorganisation die Bürgschaft übernimmt und die Aktivitäten verlässlich kontrolliert. Außerdem ist mit der Registrierung eine beträchtliche Summe als Kautions hinterlegen, die bei Regelverstößen verfällt. Dennoch ist die Rolle dieser Gruppierungen in China als Sammelbecken für Umweltaktivisten, für die Bildung von informellen Netzwerken und für die Aufklärung der Bevölkerung nicht zu unterschätzen.

Als Frühwarnsystem haben sie am ehesten dann Erfolg, wenn es ihnen über gute persönliche Verbindungen gelingt, Informationen über drohende Umweltgefahren in die offiziellen Kanäle einzuspeisen und politische Entscheidungsträ-

ger für ihre Anliegen zu gewinnen. Zu den seltenen Fällen, in denen das gelungen ist, gehört die nach Jahren zähen Tauziehens getroffene Entscheidung, die Capital Iron and Steel Company wegen ihres enormen Schadstoffausstoßes aus Peking zu verbannen. Sie wurde angestoßen durch ein Forum, auf dem die Friends of Nature 1996 die gesundheitlichen Folgen für die Anwohner thematisiert hatten. Auf konfrontative Herausforderungen reagiert der chinesische Staat dagegen prompt und unnachsichtig mit repressiven Mitteln.

Das prominenteste Opfer ist die Journalistin Dai Qing, die zu den Begründern der chinesischen Umweltliteratur gehört. Mit dem 1989 veröffentlichten Sammelband, in dem auch namhafte Wissenschaftler ihren Widerspruch gegen den Bau des gigantischen Drei-Schluchten-Staudammprojekts am Yangzi begründeten, handelte sich die Aktivistin zehn Monate Gefängnis und ein fortdauerndes Berufsverbot ein. Insofern überrascht es auch nicht, dass sich die Umweltschutzorganisation Greenpeace trotz verschiedener Anläufe bisher vergeblich um die Eröffnung eines Büros in China (die Vertretung in Hongkong wurde bereits vor der Rückgabe der Kronkolonie eingerichtet) bemüht hat.

Ähnlich wie sich die sozialen Probleme in China mit zunehmender Häufigkeit in lokal begrenzten Protest- und Gewaltaktionen spontan entladen, ist nicht auszuschließen, dass sich der Leidensdruck in akuten Umweltkonflikten künftig ähnlich radikal Luft macht. Vor allem die lokalen Medien, die zwar nach wie vor der Kontrolle von Partei und Staat unterworfen sind, sich inzwischen aber weitgehend selbst finanzieren müssen, sind aus kommerziellen Gründen unsichere Verbündete der Staatsräson geworden. Wie jüngste Beispiele einer ungewöhnlich frei-

mütigen Katastrophenberichterstattung aus China zeigen, macht journalistischer Ehrgeiz die sensationelle Enthüllung weitaus verlockender als die Verpflichtung zur „positiven Propaganda“. Besonders aktive lokale Umweltbehörden

haben inzwischen auch gelernt, wie nützlich Medien und öffentliche Meinung sein können, wenn es darum geht, ihre Anliegen gegen politische und administrative Widerstände durchzusetzen.

Hohe Priorität für internationale Kooperation

Die chinesischen Beiträge zur internationalen Umweltkonferenz von 1972 in Stockholm waren noch ganz von der maoistischen Ideologie bestimmt. Umweltzerstörung war danach eine zwangsläufige Folge des Kapitalismus und die Forderung nach gemeinsamen Aktionen nichts anderes als eine neue Spielart von Imperialismus, um die Dritte Welt zu unterjochen und in Armut zu halten. Um so markanter deshalb die Wende zum Konstruktiven, als sich China 20 Jahre später in Rio an der Seite der Industrieländer zum Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung bekannte und das als erstes Land in ein nationales Handlungsprogramm umsetzte.

Dennoch ist der **Generalverdacht gegen einen „grünen Imperialismus“** aus der chinesischen Argumentation nicht ganz verschwunden. Er wird hintergründig aus grundsätzlichen wie taktischen Überlegungen immer dann bemüht, wenn es Peking darum geht, für unzumutbar gehaltene ökologische Forderungen von sich zu weisen oder seinen Anspruch auf größtmögliche finanzielle Unterstützung zu begründen. So hat sich China auf der Kyoto-Konferenz 1997 energisch und mit Erfolg dagegen gewehrt, im Rahmen der Klimaschutzvereinbarungen irgendwelche konkreten Verpflichtungen zu übernehmen. Ungeachtet seines inzwischen erreichten weltwirtschaftlichen Gewichts und des erheblichen Anteils an den klimaschädlichen Treibhausgas-

emissionen pocht China dabei auf seinen Status als Entwicklungsland und betont die historisch begründete Verantwortung der Industriestaaten, erst einmal selbst mit gutem Beispiel voranzugehen.

Wie zweischneidig und kontraproduktiv moralisch unterfütterte Appelle beim Thema Umweltschutz sind, hat die Argumentation der USA im Streit um das Klimaprotokoll und den Einschluss Chinas gezeigt. So ist nicht wegzuleugnen, dass die Treibhausgasemissionen der Volksrepublik im Pro-Kopf-Vergleich mit den USA nach dem derzeitigen Stand etwa 15% der amerikanischen ausmachen und die Gesamtzahl der in China registrierten Privatfahrzeuge etwa auf der Höhe des Pkw-Aufkommens einer Stadt wie Los Angeles liegt. Außerdem lebt die chinesische Bevölkerung, soweit sie es kann, in der überschäumenden Konsumbegeisterung nach, was die Industrieländer vorgemacht haben und die Werbung ausländischer Firmen tagtäglich als erstrebenswert suggeriert.

Demgegenüber ist die praktische Zusammenarbeit von einem großen Fundus an gemeinsamen Interessen und auf der chinesischen Seite von einem hohen Maß an Pragmatismus bestimmt. Der Umweltschutz war der erste Politikbereich, in dem China schon vor Beginn der Öffnungspolitik positiv auf Erfahrungen und Anregungen aus dem Wes-

ten reagierte. Seitdem hat die Bereitschaft, umweltpolitische Modelle und Instrumente, die sich in anderen Ländern bewährt haben, zu übernehmen und an die eigenen Bedingungen anzupassen, noch deutlich zugenommen. Die Bedeutung, die Peking der internationalen Kooperation auf diesem Feld beimisst, hat sich auch institutionell niedergeschlagen. Unmittelbar nach der Umweltkonferenz von Rio wurde 1992 auf Regierungsebene mit dem China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) ein hochrangig besetztes Gremium (unter Leitung von Vizepremier Wen Jiabao) geschaffen mit der Aufgabe, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zu koordinieren und Lösungsvorschläge für internationale Umweltprobleme auszuarbeiten.

Daraus hat sich ein dichtes Netz von Kooperationen beim Umweltschutz entwickelt. Dazu gehören einschlägige bilaterale Vereinbarungen mit über 20 Ländern. Außerdem ist China inzwischen den meisten internationalen Umweltabkommen beigetreten. Sie reichen von dem Übereinkommen zum internationalen Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten, dem Abkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt über den Antarktisvertrag und die Konvention über die frühzeitige Notifikation von Nuklearunfällen bis zur Wiener Übereinkunft über den Schutz der Ozonschicht und schließlich der Klimaschutzkonvention von 1992. Gleichzeitig sind die in diesen Abkommen gesetzten Normen Bestandteil des nationalen Umweltrechts. Dabei gilt der gesetzlich verankerte Grundsatz, dass das Völkerrecht Vorrang vor dem staatlichen Recht hat.

Unter den europäischen Ländern hat Deutschland in der bilateralen Kooperation mit Chi-

na auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes den nachhaltigsten Akzent gesetzt. Das gilt für den überproportional hohen Anteil von Umweltprojekten in der Entwicklungszusammenarbeit sowie für die Bandbreite des technisch-wissenschaftlichen Informationsaustausches und der einschlägigen Beratungstätigkeit. Von den mit China für 2001 vereinbarten Gesamtzusagen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) in Höhe von 86,4 Mio. Euro entfallen 63% (54,5 Mio.) auf Projekte im Umweltschutz. Bei den Mitteln der Technischen Zusammenarbeit liegt der Anteil inzwischen sogar bei knapp 72%. Schwerpunkte des deutschen Engagements sind vor allem die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien, der Schutz der Wälder und die Abwasserentsorgung.

Einen zusätzlichen Schub hat die Kooperation durch die auf Initiative der beiden Regierungschef im Dezember 2000 in Peking veranstaltete **Deutsch-Chinesische Umweltkonferenz** bekommen, die Politiker, Wissenschaftler und Unternehmer aus beiden Ländern zu dem bisher umfassendsten Meinungsaustausch zusammenführte. Obwohl Aufwand und Nutzen solcher Großveranstaltungen selten in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen, war das Kernthema der Konferenz, wie Umwelt- und Ressourcenschutz in einem integrierten Gesamtkonzept am effektivsten und kostengünstigsten mit dem Wirtschaftsaufbau und dem vorrangigen Ziel der Armutsbekämpfung verknüpft werden können, zielgenau auf den aktuellen Stand und den Zwiespalt in der chinesischen Umweltdiskussion zugeschnitten.

Ausbaufähig ist diese bilaterale Zusammenarbeit vor allem in zwei Bereichen. Während

es in der gemeinsamen Projektarbeit auf Regierungsebene und zwischen wissenschaftlichen und technischen Institutionen enge Verbindungen gibt, wird der Spielraum, Kontakte zu den regierungsunabhängigen Umweltschutzorganisationen in China zu pflegen und ihre Arbeit zu unterstützen, bisher zu wenig oder gar nicht genutzt. Bei der Umweltkonferenz in Peking war keine davon vertreten. Die einseitige Ausrichtung der Kooperation auf die klassische institutionelle Ebene kommt der chinesischen Regierung zwar sehr entgegen, widerspricht aber der auch von ihr grundsätzlich geteilten Auffassung, dass es im Umweltschutz auf das Zusammenspiel mit möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen ankommt.

Außerdem fällt auf, dass es zwischen der staatlichen Förderung des Umweltschutzes in China und dem Engagement der deutschen Wirtschaft auf diesem Feld einen beträchtlichen Abstand gibt. Vor allem spezialisierte mittelständische Unternehmen haben den chinesischen Umweltmarkt erst spät entdeckt und bewegen sich dort bis auf wenige Ausnah-

men wie Pioniere auf einem noch weithin unerforschten Terrain. Eine Lotsenfunktion für kleinere Firmen übernimmt seit einigen Jahren neben den Fachreferenten in den Außenhandelskammern das Internationale Transferzentrum für Umwelttechnik (ITUT) in Leipzig.

Auch unter Einbezug der Großindustrie liegt der deutsche Marktanteil insgesamt, aber auch in den einzelnen Technologiebereichen (Abfallbehandlung, Abwassertechnik und Luftreinhaltung) vorläufig noch mit großem Abstand hinter Japan und der USA mit jeweils rund 15%. Der Anteil der gesamten EU am chinesischen Umweltmarkt wird auf etwa 12% geschätzt. Mittelständische Unternehmen klagen gewöhnlich über die hohen Kosten der Markterschließung und sehen sich überfordert, wenn die chinesischen Kunden beim Kauf auch dessen Finanzierung vom Lieferanten einfordern. Von chinesischer Seite wird dagegen häufig kritisiert, deutsche Firmen seien zu wenig flexibel, wenn es darum geht, statt teurer Spitzentechnologien an den chinesischen Bedarf angepasste und kostengünstigere Varianten anzubieten.

Klimaprotokoll und WTO als Impulsgeber

Für die künftige Weichenstellung der chinesischen Umweltpolitik ist auch im internationalen Kontext die Bewältigung von zwei Herausforderungen von entscheidender Bedeutung. Zum einen geht es darum, die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung bei gleichzeitig größtmöglicher Schonung von Umwelt und Klima zu erhalten. Dazu gehört die in praktische Politik umzusetzende Einsicht, dass das „unveräußerliche Recht“ auf

wirtschaftliche und soziale Entwicklung, auf das China immer wieder pocht, dort seine Grenzen findet, wo es die natürlichen Lebensgrundlagen auch seiner unmittelbaren und weiteren Nachbarn gefährdet. Zum anderen muss durch praktische Erfahrungen überzeugend der Nachweis erbracht und vermittelt werden, dass sich Umweltvorsorge in Produktion und Konsum auch ökonomisch bezahlt macht. Auf diesem Weg kön-

nen die Ausgestaltung des Klimaschutzprotokolls und der kürzlich erfolgte Beitritt Chinas zur WTO wichtige Impulse geben.

Nach den Bestimmungen des Klimaschutzprotokolls, das nach einem schwierigen Verhandlungsprozess und schließlich ohne Beteiligung der USA auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz im November 2001 in Marrakesch die letzten Hürden genommen hat, bleiben China und die anderen Entwicklungsländer im ersten Bemessungszeitraum (2008-2012) von der Übernahme konkreter Verpflichtungen zur Minderung ihrer Treibhausgasemissionen ausgespart. Dennoch sollen auch die so genannten Nicht-Annex-I-Staaten von Anfang an in den Prozess für einen verbesserten Klimaschutz eingebunden werden. Als wichtigstes Instrument wurde dafür im Rahmen der Vertragswerks der Clean Development Mechanism (CDM) geschaffen.

Das in konkreten Details noch nicht ausformulierte Programm sieht vor, über einen gemeinsamen Fonds, der von den Industrieländern und von privaten Körperschaften finanziert werden soll, in den Entwicklungsländern auf freiwilliger Basis Projekte für einen nachhaltigen Umwelt- und Klimaschutz zu fördern. Außerdem soll es den vom Klimawandel besonders betroffenen und wirtschaftlich schwachen Ländern den notwendigen Anpassungsprozess erleichtern. In einem ersten Schritt haben sich die EU, die Schweiz, Norwegen, Kanada und Island gemeinsam verpflichtet, von 2005 an jährlich insgesamt 450 Mio. Euro für das **CDM-Programm** zur Verfügung zu stellen.

China hat seine Mitwirkung bereits zugesagt. Das ist besonders deshalb von Bedeutung, weil die Volksrepublik unter den Entwicklungsländern nicht nur der größte Treibhausgasemittent ist, sondern vor allem auf-

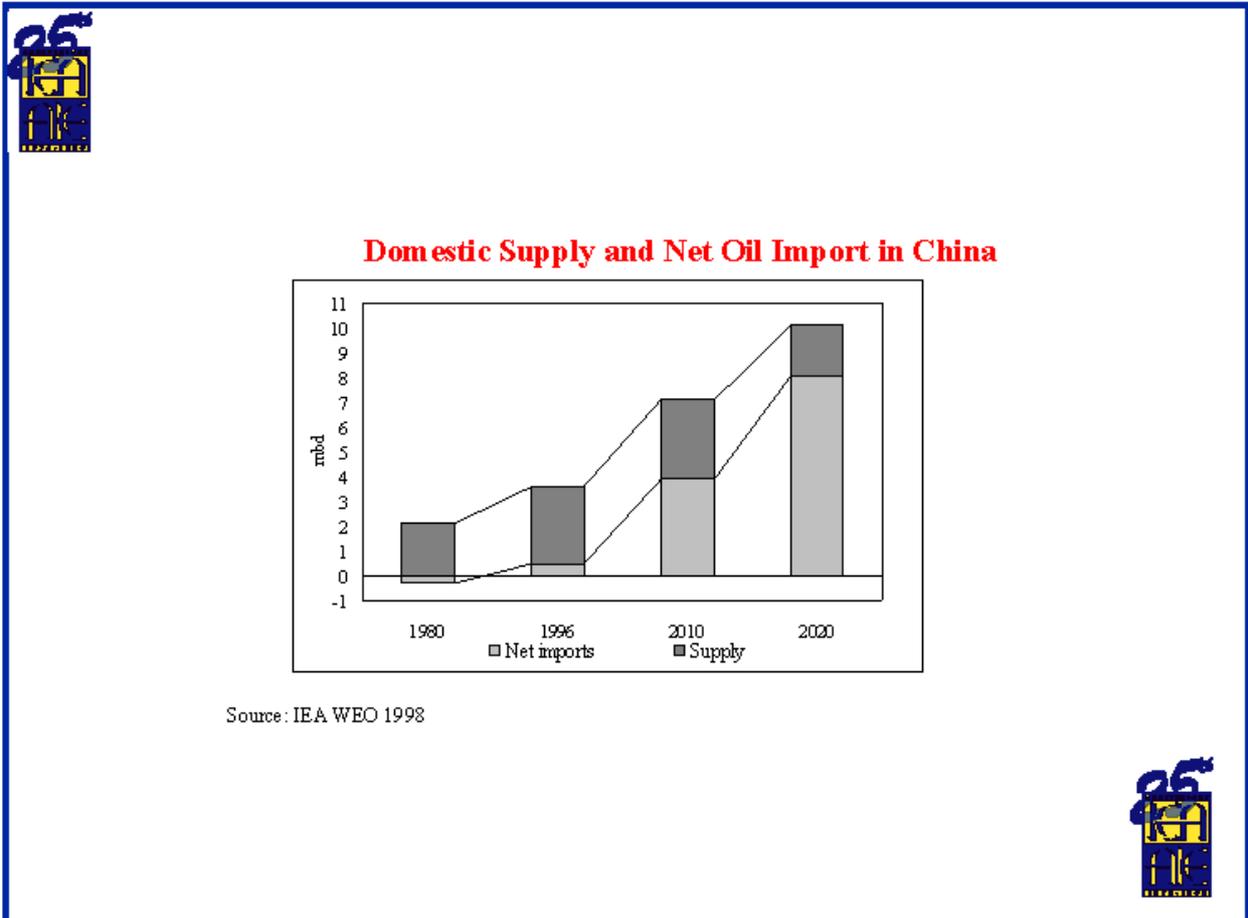
grund der ineffizienten Kohleverbrennung bei der Stromerzeugung und in der Fertigungsindustrie auch über das größte Minderungspotenzial verfügt, das sich mit einem vergleichsweise geringen Finanzaufwand ausschöpfen lässt. Der Anreiz ist für China um so größer, als die Beteiligung am CDM-Programm die Aussicht bietet, bei der Reduktion von Schadstoffemissionen spürbare Erfolge zu erzielen, ohne die eigenen Aufwendungen für den Umwelt- und Klimaschutz drastisch erhöhen zu müssen.

Im Zusammenhang mit dem chinesischen WTO-Beitritt sind es vor allem ökonomische Hebel, die erwarten lassen, dass sich auf dem Weg des beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandels auch das Umweltverhalten der Unternehmen verändert. Unter dem Stichwort „saubere Produktion“ (clean production) gerät dabei ein Bereich ins Visier, in dem die chinesische Wirtschaft noch großen Nachholbedarf hat: bei der Reorganisation des betrieblichen Umweltschutzes zu einem System, in dem der schonende Umgang mit Umwelt und Ressourcen auch im Sinne der Kostenminimierung zu einem integralen Bestandteil von Planungsentscheidungen, Produktionsabläufen und Marketing wird. **Wo staatliche Kampagnen zur Einführung von Umweltmanagement- und Zertifizierungsverfahren nur bescheidene Erfolge erzielt haben, könnte der internationale Preis- und Imagewettbewerb zu einer wesentlich stärkeren Motivation beitragen.**

In der Gründungsurkunde der WTO von 1994 haben sich die Mitgliedstaaten noch unter dem Eindruck von Rio auf die „optimale Nutzung“ der natürlichen Ressourcen und „das Ziel der nachhaltigen Entwicklung“ verpflichtet. Auf ein Zusatzabkommen, das die Umweltbelange für

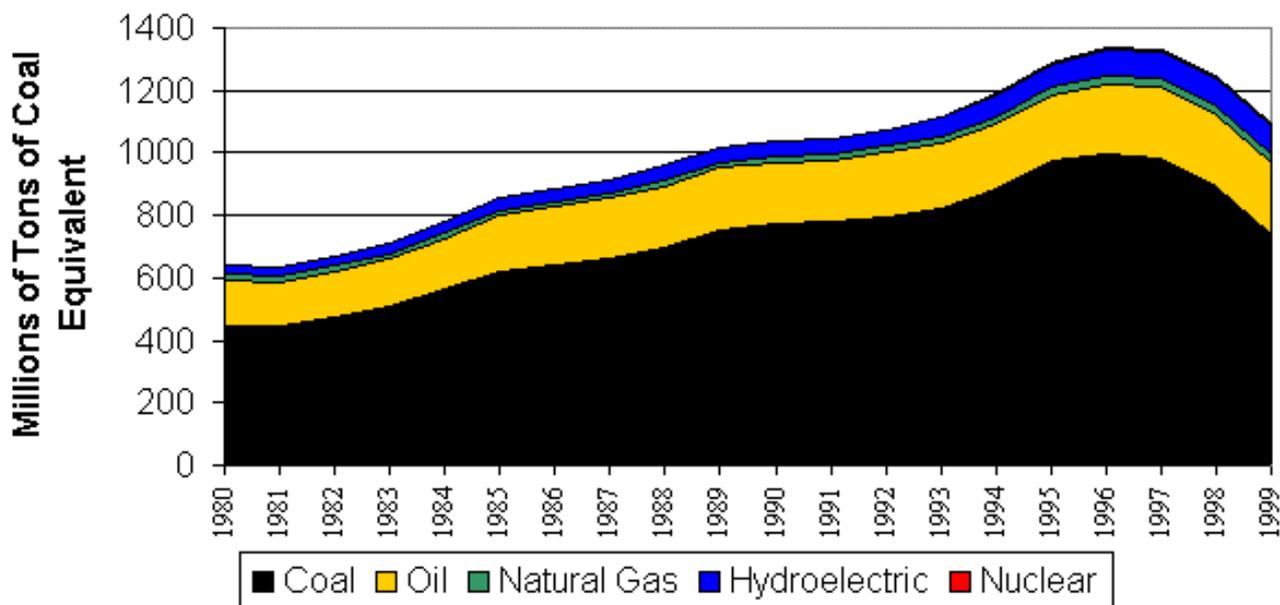
den Handel mit Waren und Dienstleistungen spezifischer regelt, konnten sich die Industrie- und Entwicklungsländer bisher nicht einmal ansatzweise verständigen. Dennoch gibt es im WTO-Regelwerk schon heute einzelne umweltrelevante Bestimmungen, mit denen sich Handelsrestriktionen im begründeten Fall rechtfertigen lassen. Das gilt etwa für Maßnahmen, die zum Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen verhängt werden. Komplizierter und potenziell konfliktträchtiger ist die Auslegung eines anderen Artikels. Danach könnte ein Mitgliedsland nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung (national treatment) den Import von Produkten untersagen, deren technische Herstellungsverfahren (z.B. begleitet von hohen Schadstoffemissionen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen) nicht den nationalen Standards entsprechen, und sich dabei ebenfalls auf das Schutzinteresse von Leben, Gesundheit und Umwelt berufen.

Nachhaltiger und unmittelbarer dürften sich zwei andere Hebel auf das Ressourcenverhalten der chinesischen Wirtschaft auswirken. So fallen unter den WTO-Verpflichtungen etappenweise die Beihilfen weg, mit denen der Staat indirekt auch den hohen Rohstoff- und Energieeinsatz der chinesischen Exportindustrie mitsubventioniert hat. Aus der beschleunigten Einbindung in den Weltmarkt, die der WTO-Fahrplan vorsieht, folgt außerdem, dass die Bereitschaft der chinesischen Wirtschaft zur Anpassung an fortgeschrittene Fertigungstechniken und Qualitätsstandards auch unter dem Aspekt der Umweltfreundlichkeit in weit größerem Maße als bisher zum Kriterium der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird.



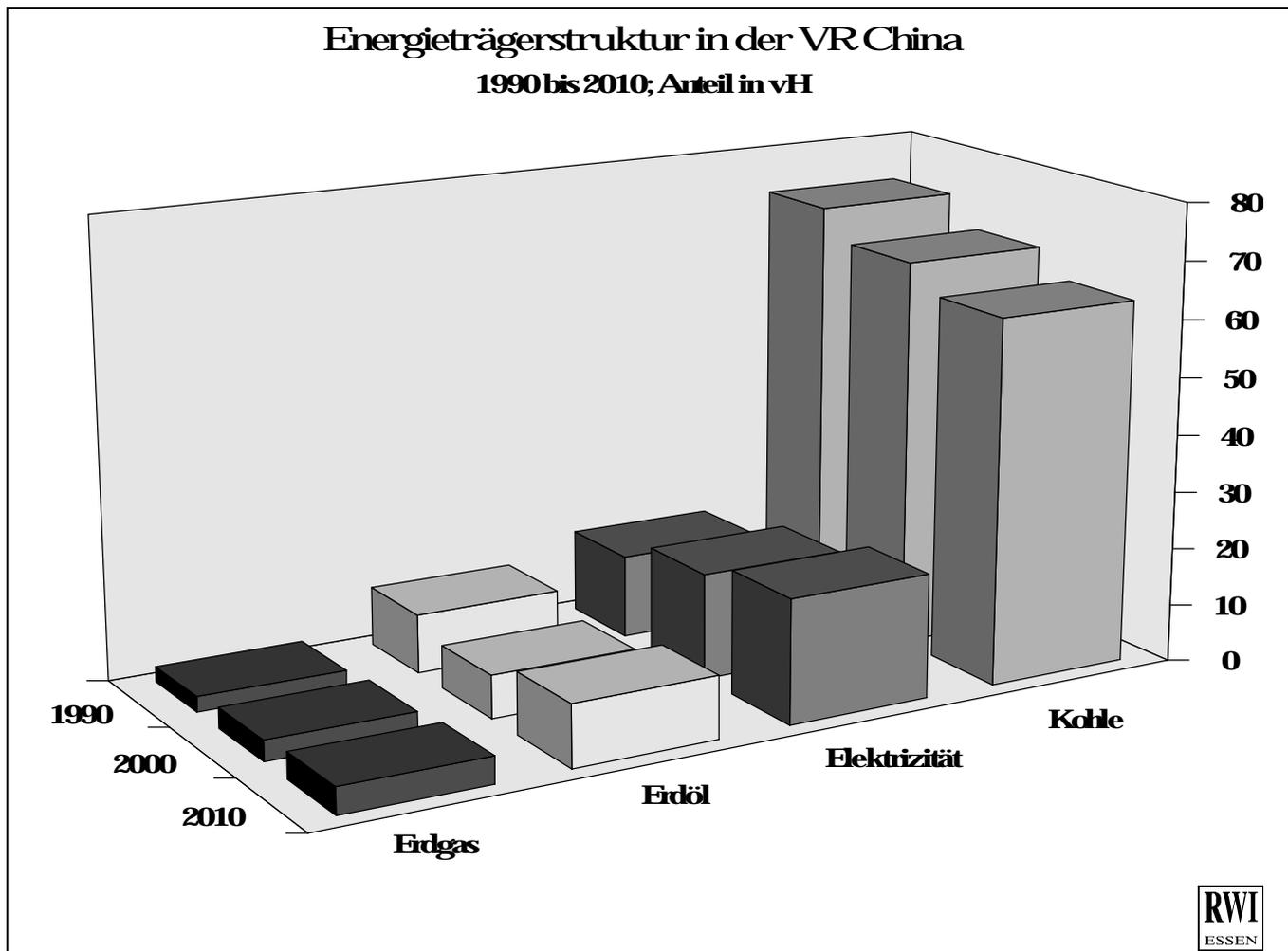
Quelle: International Energy Agency (IEA), China Presentation, März 2000

Primary Commercial Energy Production in China, 1980-1999



Values for 1999 are estimated.

Quelle: China E-News, 2000, Pacific Northwest National Laboratory; kompiliert aus den Statistischen Jahrbüchern der VR China



Quelle: Andreas Oberheitmann, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), 2001; eigene Berechnungen nach Angaben der International Energy Agency; inkl. Kraftstoffe